

VNS 8/2022 vp

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko

Sisällysluettelo

1.	Johdanto -----	3
2.	Kansainvälinen yhteistyö -----	7
2.1.	Kansainvälinen varautumistoiminta -----	7
2.2.	Kahdenvälinen huoltovarmuusyhteistyö -----	9
2.3.	Keskeiset huoltovarmuuteen vaikuttavat EU-hankkeet -----	11
3.	Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset ---	13
3.1.	Huoltovarmuuden toimintaympäristön pitkäjänteinen seuranta ja ajankohtaiset uhat -----	13
3.2.	Ilmastonmuutos -----	15
3.3.	Digitalisaatio ja kyberturvallisuus -----	16
3.4.	Hybridiuhat -----	18
4.	Kansalaisvarautuminen -----	18
5.	Huoltovarmuuden toimintamalli -----	20
5.1.	Huoltovarmuuden sääntely, suunnittelu ja organisaatiot -----	20
5.1.1	Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista -----	20
5.1.2	Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusorganisaation rooli -----	22
5.1.3	Huoltovarmuusrahasto -----	25
5.1.4	Materiaalisen varautumisen nykytila -----	28
5.1.5	Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia -----	30
5.1.6	Alueellinen huoltovarmuus -----	38
5.2.	Kriittinen infrastruktuuri -----	40
6.	Sotilaallinen huoltovarmuus -----	43
7.	Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia -----	46
	Huoltovarmuuden kokonaistason riittävyyden varmistaminen	
7.1.	Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit -----	46
7.2.	Huoltovarmuuslainsäädännön ajantasaistaminen -----	47
7.3.	Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen -----	49
7.4.	Verkostomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve -----	52
Liite 1.	Huoltovarmuusjärjestelmä -----	53

1. Johdanto

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko eduskunnalle annetaan nyt ensimmäisen kerran. Selonteossa määritellään keskeiset tavoitteet huoltovarmuuden kehittämiselle vuoteen 2030 mennessä. Selonteossa kuvataan huoltovarmuuden toimintaympäristöä Suomessa ja kansainvälisessä kontekstissa sekä arvioidaan huoltovarmuuden kehittämistarpeita nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Selonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan huoltovarmuuden riittävä taso ja toimintakyky osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Selonteossa käsitellään normaalioloissa tapahtuvaa varautumista ja huoltovarmuustyötä menemättä sen operationaalisiin yksityiskohtiin.

Huoltovarmuus tarkoittaa varautumista kriiseihin ja häiriötilanteisiin sekä jatkuvuudenhallintaa, jotta väestön toimeentulon, talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Perustarpeiden turvaaminen on edelleen tärkeää, mutta myös uudenslaisiin uhkiin varautuminen on keskeinen osa tämän päivän huoltovarmuustyötä.

Markkinatoimijoiden kyky sopeutua häiriöihin ja turvata toimintansa jatkuvuus määrittää kriittisen tuotannon ja palveluiden kriisinsietokyvyn. Huoltovarmuus rakentuu pitkälti kriittisillä sektoreilla toimivien yritysten kyvystä reagoida poikkeusoloihin, sietää kriisi- ja häiriötilanteita sekä palautua niistä nopeasti. Suomessa huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön.

Huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi covid-19-pandemian myötä. Pohjoismainen huoltovarmuusyhteistyö on entisestään laajentunut, Itämeren turvallisuusympäristön merkitys sitä ympäröiville maille on korostunut ja Euroopan unionissa on meneillään useita hankkeita, jotka vaikuttavat myös huoltovarmuuden kansalliseen järjestämiseen ja sitä koskevaan lainsäädäntöön. Suomi haki Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäseneksi 18.5.2022. Vaikka kansainvälinen toimintaympäristö muuttuu ja kansainvälinen ulottuvuus huoltovarmuudessa vahvistuu, suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä perustuu jatkossakin kansalliseen varautumiseen ja kansallisiin toimiin.

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän hyökättyä Ukraina. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Jännitteiden lisääntyminen heikentää myös Itämeren alueen turvallisuustilannetta ja sen ennakoitavuutta. Venäjän hyökkäys vaikuttaa laaja-alaisesti Suomen ja Venäjän suhteisiin.

Valtioneuvosto antoi 13.4.2022 eduskunnalle ajankohtaiselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta ([VNS 1/2022 vp](#)). Tilanteen kehittymisellä ja tehtävillä päätöksillä on vaikutuksia myös huoltovarmuuteen ja sen kehittämiseen.

Huoltovarmuustyöllä on Suomessa pitkät perinteet. Sen juuret ulottuvat yli sadan vuoden taakse ensimmäisen maailmansodan aiheuttamaan huoltokriisiin. Toisen maailmansodan aikana huoltovarmuuden painopisteenä oli turvata puolustus- ja siviilitarpeet. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta aloitti toimintansa 1950-luvulla ja seuraavalla vuosikymmenellä lainsäädäntö varautumiselle vakiintui ja toiminta kehittyi organisoidumpaan suuntaan.

Energiakriisi toi 1970-luvulla näkyviin kansainvälisten kriisien ja riippuvuuksien vaikutukset. Huoltovarmuuden yleiset tavoitteet määriteltiin ensimmäisen kerran vuonna 1988 ja Huoltovarmuuskeskus aloitti toimintansa vuoden 1993 alussa. Kylmän sodan loppuminen ja Suomen liittyminen Euroopan Unioniin muuttivat toimintaympäristöä merkittävästi. Edelleen 2000-luvulla toimintaympäristöä ovat muokanneet lisääntyvä globaali keskinäisriippuvuus, teknologian kehittyminen ja valtionraajat ylittävät uudet uhat.

Huoltovarmuuteen liittyvistä asiakokonaisuuksista on viime vuosina annettu useita selontekoja. Tällaisia ovat puolustuselonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78), ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30), sisäisen turvallisuuden selonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48), valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:94), sekä valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017)¹. Suomessa laaditaan lisäksi säännöllisin väliajoin EU:n pelastuspalvelumekanismiin perustuva kansallinen riskiarviointi², joka käytännössä yhteen sovittaa eri toimijoiden omia riskiarvioita (Sisäministeriön julkaisuja 2019:5).

¹ *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on kuvattu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa, suunnittelevat ja harjoittelevat yhdessä. Ennakointi kuuluu tärkeänä osana varautumistyöhön. Valtioneuvosto on antanut Turvallisuuskomitealle tehtävän laatia yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksen, jonka on tarkoitus valmistua alkuvuodesta 2023.

² Kansallisen riskiarvion tavoitteena on ennakoida Suomeen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta normaalista poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta mailta. Kansallisessa riskiarviossa tunnistetaan uhkia, jotka kohdistuvat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Kansallinen riskiarvio linkittyy olennaisesti kansalliseen varautumiseen ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan.

Huoltovarmuus on osa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista kokonaisturvallisuutta, joka on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli. Huoltovarmuuden näkökulmasta keskeistä on eri toimijoiden (viranomaiset, yksityinen sektori, kansalaisjärjestöt ja yksilöt) välinen vuorovaikutus varautumiseen liittyvissä kysymyksissä kansallisella, kansainvälisellä, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista (1048/2018) linjaa huoltovarmuuden tasoa. Päätös määrittelee huoltovarmuuden yleiset lähtökohdat, toteuttamisen periaatteet, kansalliset tavoitteet ja painopisteet huoltovarmuustyölle. Päätöstä päivitetään säännöllisin väliajoin.

Huoltovarmuussäätely koskee normaalioloissa tapahtuvaa varautumista ja huoltovarmuustyötä. Viranomaisten toimivaltuuksia poikkeusolojen aikana sääntelee valmiuslaki. Oikeusministeriö käynnisti huhtikuussa 2022 valmiuslain kokonaisuudistuksen. Toinen poikkeusoloja sääntelevä erityislaki on puolustustilalaki (1083/1991), joka koskee aseellisesta konfliktista aiheutuvaa kansallista hätätilaa.

Huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (HVK) on tehty vuosina 2020–2021 useampia arviointeja ja selvityksiä.³ Näiden pohjalta ja huoltovarmuusorganisaation omissa arvioissa on noussut esille esimerkiksi huoltovarmuusrahaston kantokykyyn, huoltovarmuussäätelyyn, huoltovarmuuden tavoitepäättökseen, eduskunnan rooliin huoltovarmuuskysymyksissä, materiaaliseen varautumiseen, huoltovarmuuden verkostomalliin sekä tilannekuvatyöhön liittyviä kehittämistarpeita.

Huoltovarmuudesta tehdyt selvitykset sekä covid-19-pandemian kokemukset osoittavat, että Suomella on hyvin toimiva huoltovarmuusjärjestelmä, mutta muuttunut toimintaympäristö vaatii riittävien resurssien turvaamista sekä toimintamallin ajantasaistamista ja kehittämistä.

Huoltovarmuuden strateginen tavoite on turvata väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömimmät perustarpeet. Huoltovarmuustyön tavoitteissa

³ Vaasan yliopiston johtaman konsortion tekemä Huoltovarmuuskeskuksen arviointi 28.5.2021 (Viljasta verkostoihin, Huoltovarmuuskeskuksen arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:32 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163181>). Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuuteen 19.11.2020 (Huoltovarmuusorganisaation julkaisu <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/64e37c6d808d5e981328218248cd2ae1a42384fb/tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf>). Valtiontalouden tarkastusviraston huoltovarmuutta koskeva tarkastuskertomus 23.6.2021 (Tarkastuskertomus 10/2021: Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/06/VTV-Tarkastus-10-2021-Huoltovarmuus-ja-sen-turvaaminen-covid-19-pandemian-aikana.pdf>).

ja keinojen valinnassa huomioidaan Suomen erityispiirteet, joita ovat kylmä ilmasto, syrjäinen sijainti, riippuvuus merikuljetuksista, energiaintensiivinen talouden rakenne, pitkät kuljetusetäisyydet ja riippuvuus ulkomaisista hyödykkeistä.

Suomen huoltovarmuuden kansallisen varautumisen taso on lähtökohtaisesti hyvä. Runsaat luonnonvarat, hyvä elintarviketuotantokyky, kehittynyt hyvinvointi- ja koulutusjärjestelmä, toimiva infrastruktuuri sekä tiivis julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyö ovat esimerkkejä Suomen kansallisista vahvuuksista, jotka auttavat ylläpitämään kansallista huoltovarmuutta.

Muuttuneessa toimintaympäristössä on arvioitava Suomen varautumisen kokonaistason riittävyttä erityisesti, kun huoltovarmuuden painopiste on siirtymässä kriisinsietokyvyn turvaamiseen.

Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Suomessa valtaosa kriittisistä infrastruktuureista, palveluista ja tuotannosta on yksityisten yritysten tuottamaa ja ylläpitämää. Useat kriittiset yritykset ovat kansainvälisessä omistuksessa tai ylikansallisia yrityksiä. Myös julkisessa hallinnassa olevat organisaatiot tarvitsevat tuotantopanoksia kansainvälisiltä markkinoilta toimintansa mahdollistamiseksi.

Valtion yhtiöomistuksen yhtenä strategisena tavoitteena on myös huoltovarmuuden turvaaminen.⁴

Yhteiskunnan kriisitilanteissakin lähtökohtana on markkinaehtoinen toiminta. Jos markkinat eivät pysty ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia ja teknisiä perustoimintoja häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, yhteiskunnan on täydennettävä markkinoiden toimintaa välttämättömillä toimenpiteillä. Huoltovarmuustyöllä varaudutaan ylläpitämään yhteiskunnan kriittiset toiminnot mahdollisimman normaaleina kaikissa tilanteissa.

Covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan myötä kokonaisturvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät asiat ovat olleet aiempaa voimakkaamman huomion kohteena. Myös ympäristön ja yhteiskunnan huoltovarmuusodotukset näyttävät muuttuneen. Tähän on vaikuttanut myös Euroopan unionin yhteydessä lisääntynyt keskustelu häiriönsietokyvystä ja kriittisten toimien ja tuotantojen varmistamisesta (strateginen autonomia).

⁴ Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020.

Kaikkiin riskeihin on vaikea ennakolta varautua, eivätkä kaikki vakavatkaan häiriöt ole sellaisia, että niitä voitaisiin hallita huoltovarmuustoimenpiteillä. Huoltovarmuuden toimintakenttä on pidettävä selkeänä.

Selonteon valmistelua on seurannut parlamentaarinen seurantaryhmä puheenjohtajanaan työministeri Tuula Haatainen. Eduskunta ja sidosryhmät mukaan lukien elinkeinoelämän ja järjestöjen toimijat ovat osallistuneet selonteon valmisteluun myös työpajatyöskentelyn kautta. Selonteon virkamiesvalmistelua on ohjannut poikkihallinnollinen johtoryhmä. Selontekoluonnos oli lausunnolla Lausuntopalvelu.fi -alustalla kesä-elokuussa 2022. Lausuntoja saatiin yhteensä 93 kappaletta.

Selonteon liitteessä on esitetty tiivistetty kuvaus Suomen huoltovarmuusjärjestelmästä.

2. Kansainvälinen yhteistyö

2.1. Kansainvälinen varautumistoiminta

Huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut covid-19-pandemian ja erityisesti Ukrainan sodan myötä. Kansallisten varautumistoimien ohella kansainvälisen yhteistyön merkitys on korostunut. Kansainvälinen yhteistyö täydentää kansallista varautumista, mutta se ei voi kuitenkaan korvata kansallista varautumistarvetta ja omia kansallisia toimia.

Suomalaista huoltovarmuusmallia pidetään kansainvälisesti vertailtuna toimivana ja kattavana. Suomen verrokkimaita varautumisessa ovat esimerkiksi Sveitsi, Australia, Kanada, Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat. Useat maat ovat ylläpitäneet varmuusvarastoja, erityisesti energiatuotteissa ja terveydenhuollon kriittisissä materiaaleissa. Geopolitiikka, historia, poliittinen järjestelmä ja kulttuuri vaikuttavat siihen, miten varautumis- ja huoltovarmuustoiminta on organisoitu.

Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen varautumis- ja huoltovarmuusyhteistyöhön, jota tehdään Pohjoismaiden, Euroopan unionin sekä globaalilla tasolla.

Pohjoismaiden mielenkiinto yhteistyön laajentamiseen on lisääntynyt erityisesti covid-19-pandemian ja lähialueiden kiristyneen turvallisuustilanteen johdosta. Yhteistyön kehittäminen oli yksi Suomen painopisteistä pohjoismaisen yhteistyön puheenjohtajuuskaudella vuonna 2021. Pohjoismaiden pääministerit antoivat Suomen aloitteesta asiasta yhteisen julkilausuman marraskuussa 2021 korostaen

varautumisen sekä yhteistyön merkitystä epävakaassa ja vaikeasti ennustettavassa toimintaympäristössä.

Yhteistyötä tehdään muun muassa pandemiarokotteisiin liittyen. Esiselvitys Pohjoismaisesta rokotekehitys- ja tuotantoyhteistyöstä on valmistunut vuonna 2022⁵.

Markkinaehtoinen huoltovarmuus edellyttää monipuolisia poliittisia ja kaupallistaloudellisia kansainvälisiä suhteita. Suomelle on tärkeää avoimen sääntöpohjaisen kansainvälisen kauppajärjestelmän vakaa toiminta ja edelleen kehittäminen. EU:n kauppasopimusverkostoa edelleen kasvattamalla ja voimassaolevien kauppasopimusten paremmalla toimeenpanolla voidaan lisätä vaihtoehtoja tuotantopanoksille ja toimitusketjuille markkinoillepääsyn edistämisen ohella.

Suomi haki Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäsenyyttä 18.5.2022. Nyt käynnissä on ratifiointiprosessi, mikä on viimeinen vaihe ennen Suomen täysjäsenyyttä Natossa. Suomi on vielä tarkkailijajäsen, jollaisena Suomi voi osallistua Naton kokouksiin ja Suomella on puheoikeus kokouksissa, mutta ei äänioikeutta (veto-oikeus).

Naton rauhankumppanuusohjelmassa mukanaolo vuodesta 1994 on luonut pohjaa Suomen täysjäsenyydelle. Suomella on vahva armeija ja puolustusbudjetti, joka on selkeästi Naton tavoitetasolla (2 prosenttia BKT:sta). Suomalainen kokonaisturvallisuuden toimintamalli kiinnostaa liittokunnassa.

Jäsenyyden myötä Suomen ja Naton välisen yhteistyön luonne ja käytännöt muuttuvat ei-sitovasta rauhankumppanuusyhteistyöstä jäsenyyden tiiviiseen, Naton yhteisten standardien mukaiseen toimintaan. Tämä muutos vaikuttaa myös resilienssiin, siviilivalmiuteen ja huoltovarmuuteen liittyviin toimintoihin.

Naton resilienssitoiminnan tarkoituksena on vahvistaa liittokunnan kriisinsietokykyä ja siviilitoimijoiden kykyä tukea sotilaallista puolustusta. Natolla ei ole ohjausvaltaa jäsenmaidensa huoltovarmuustoimintaan, mutta se on kehittänyt jäsenmaidensa käyttöön siviilivalmiuden seitsemän perusvaatimusta käsittävän arviointimallin, jolla jäsenmaat arvioivat omaa siviilivalmiuden tasoa ja sitä kautta Naton yhteistä resilienssiä. Suomi on osallistunut Naton siviilivalmius- ja resilienssitoimintaan kumppanuusyhteistyömme alusta lähtien. Suomen kansallinen huoltovarmuusmalli vastaa nykyisellään hyvin Naton seitsemän perusvaatimuksen tarpeisiin. Suomen malli on perusvaatimuksia laajempi kattaen myös monia muitakin

⁵ A Nordic joint feasibility study. Potential for collaboration on innovation, development and production of vaccines. Vinnova Report VR 2022:03.

toimialoja, mutta Naton resilienssikomitean työ on lähentymässä Suomen huoltovarmuuskäsitteen sisältöä. Jäsenyys edellyttää myös panostusta toiminnan kansalliseen koordinointiin.

Naton Madridin huippukokouksessa kesäkuussa 2022 uusittiin liittokunnan strateginen konsepti, jossa resilienssi on luonnollinen osa ja jossa resilienssillä viitataan liittokunnan kykyyn varautua kestämaan, vastaamaan ja palautumaan nopeasti strategisia shokkeja ja häiriöitä vastaan. Resilienssi ei ole toissijainen tehtävä Natossa, vaan olennainen osa Naton puolustusta ja pelotetta. Nato on kuitenkin ennen kaikkea puolustusliitto, jossa turvallisuus johtaa ajattelua ja jossa resilienssikäsitykset kehittyvät sen ohella.

Naton perussopimuksen kolmas artikla velvoittaa Naton jäsenmaita ylläpitämään omatoimisesti jatkuvaa kansallista vastustuskykyä hyökkäyksille. Tämä velvoite käsittää myös hybridiuhat ja vaikuttamisen kansallisiin elintärkeisiin toimintoihin. Velvoitteen keskiössä ovat kansalliset siviilivalmius- ja huoltovarmuusjärjestelyt ja -kyvykkyydet. Se, miten edellä mainittu varautuminen käytännössä toteutetaan, on Nato jäsenmaiden omassa harkinnassa.

Naton perussopimuksen kahdeksas artikla on huoltovarmuuden näkökulmasta myös merkittävä, sillä se estää Naton jäsenmaita tekemästä kolmansien osapuolten kanssa sellaisia sopimuksia, jotka menevät jäsenyyden asettamien velvoitteiden edelle. Jos Natoon kuulumaton maa tekee esimerkiksi kriisiajan huoltovarmuusyhteistyöhön liittyvän sopimuksen Naton jäsenmaan kanssa, sopimuksen soveltaminen on aina toissijaista Naton jäsenmaiden samanaikaisiin tarpeisiin nähden. Esimerkiksi Suomen ja Norjan kahdenväliseen huoltovarmuussopimukseen sisältyy tätä koskeva varauma. Valtioneuvoston ajankohtaisselonteosta antamassaan lausunnossa eduskunnan puolustusvaliokunta toteaa, että Nato-jäsenyys parantaisi Suomen huoltovarmuutta.⁶

2.2. Kahdenvälinen huoltovarmuusyhteistyö

Suomi on perinteisesti tehnyt kahdenvälisiä yhteistyötä Ruotsin ja Norjan kanssa. Suomella on niin Ruotsin kuin Norjankin kanssa sopimukset taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa eli niin sanotut huoltovarmuussopimukset.

Ruotsin kanssa on tehty sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa (107/1992). Sopimus on allekirjoitettu vuonna 1992 ennen maiden EU-jäsenyyksiä. Ministeriötason yhteistyötä koskeva sopimus on luotu sodan tai

⁶ PuVL 3/2022 vp.

sodan uhkana pidettävän vakavan kansainvälisen jännitystilän varalta. Sopimuksen tavoitteet koskevat erityisesti taloudellista yhteistyötä, huoltovarmuuteen liittyvää tiedonvaihtoa ja yhteydenpitoa mahdollisissa kansainvälisissä kriisitilanteissa.

Suomen ja Ruotsin välinen huoltovarmuusyhteistyö on ollut kokonaisuutena arviotuna vielä vaatimatonta. Kahdenvälistä huoltovarmuussopimuksen komiteatyöskentelyä ei ole käytännössä sovellettu 1990-luvun jälkeen. Nykyisessä toimintaympäristössä on tärkeää vahvistaa erityisesti Suomen ja Ruotsin kahdenvälistä huoltovarmuusyhteistyötä.

Virastotasolla Huoltovarmuuskeskuksella ja MSB:lla (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) on aktiivista käytännön tason yhteistyötä. Virastot ovat vuoden 2020 alussa rakentaneet huoltovarmuusyhteistyölle yhteisen strategisen tiekartan, joka määrittää yhteistyön muotoja vuoteen 2025 asti. Tiekartassa kuvataan prosessi, jolla kahdenväliselle, tiiviimmällä yhteistyöllä luodaan hallinnolliset puitteet, yhteinen ymmärrys toimintaympäristöstä sekä teemat, joissa kahdenvälinen yhteistyö vahvistaa maiden huoltovarmuutta ja yleistä varautumista. Teemoja ovat esimerkiksi yhteiskunnan kriittisten toimintojen verkottuneisuus ja keskinäisriippuvuudet, alueelliset riippuvuudet globaaleista arvo- ja toimitusketjuista sekä näiden tuottamat tarpeet ajantasaiselle tilannetietoisuudelle ja poikkisektorialiselle sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä. Teemoja viedään käytännön yhteistyöhön esimerkiksi yhteisten selvitysten, analyysien sekä harjoitusten avulla.

Norjan kanssa vuonna 2006 solmittu sopimus (55/2006) koskee tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämistä sota- ja kriisitilanteissa sekä sisäisissä häiriöissä. Se mahdollistaa myös alakohtaisten sopimusten tekemisen ja päätökset yhteisistä varautumistoimista. Sopimuksen toimeenpanon seuraamista varten on säännöllisesti kokoontuva valvontakomitea.

Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi huoltovarmuutta on edistetty viime vuosina Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä kolmikantayhteistyössä. Keväällä 2020 julkaistu Critical Nordic Flows -raportti⁷ kuvaa sitä, miten Suomi, Ruotsi ja Norja voivat syventää keskinäistä yhteistyötään yhteiskunnan perustoimintojen kannalta keskeisimpien tuote- ja palveluvirtojen turvaamiseksi. Keskeisiä toimialoja ovat: kommunikaatio ja digitaaliset verkostot, energia, ruoka, finanssiala, lääkkeet sekä logistiikka.

⁷ Critical Nordic Flows: Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection.

2.3. Keskeiset huoltovarmuuteen vaikuttavat EU-hankkeet

Euroopan unionin harmonisoidulla lainsäädännöllä ja sisämarkkinoilla on suuri merkitys suomalaisen huoltovarmuuden toteutumiseksi. Esimerkiksi sähkö- ja kaasumarkkinoiden toimivuus on keskeinen Suomen energihuollon turvaamiselle. EU:n maatalouspolitiikka osaltaan mahdollistaa maatalouden harjoittamisen Suomen pohjoisissa oloissa. Sisämarkkinat ja logististen ketjujen toimivuus mukaan lukien merikuljetukset ovat edellytys monien huoltovarmuuden kannalta tärkeiden hyödykkeiden saatavuudelle ja ulkomaankaupan turvaamiselle. Yhä suurempi osa huoltovarmuustyöstä tapahtuu EU-maiden yhteistyönä ja osin EU-sääntelyneidoilla.

EU-tasolla on annettu tai on vireillä useita aloitteita, jotka vaikuttavat suomalaiseen huoltovarmuustyöhön jatkossa. Keskeisin näistä on kriittisten toimijoiden häiriön-sietokykyä koskeva CER-direktiivi⁸ (Resilience of Critical Entities). Direktiivin tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin kannalta välttämättömien palvelujen häiriön-sietokykyä, ylläpitää yhteiskunnan elintärkeitä ja taloudellisia toimintoja sekä varmistaa, että sisämarkkinoilla toimivilta kriittisiltä toimijoilta edellytetään jatkossa yhdenmukaista varautumisen tasoa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne toimivat.

Direktiivissä määritetään yhdeksän kriittistä toimialaa, jotka tarjoavat tällaisia palveluja. Toimialat ovat liikenne, energia, pankit, finanssimarkkinat, terveys, elintarvikehuolto, vesi- ja jätevesihuolto, digitaalinen infrastruktuuri ja avaruus sekä rajoitetuin osin julkinen sektori. Arvion mukaan direktiivi tulee voimaan joulukuussa 2022.

Direktiivi vaikuttaa sekä viranomaistoimijoiden että kriittisiksi määriteltävien yritysten toimintaan. Jäsenvaltioiden on laadittava häiriön-sietokyvyn vahvistamista koskeva kansallinen strategia. Strategian pohjan muodostavat kansallinen CER-riskiarvio ja kriittisten toimijoiden tunnistamisen kriteeristö. Niiden perusteella tulee määrittää ohjausmalli strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kriittisten toimijoiden häiriön-sietokykyä valvova ja tukeva toimivaltainen viranomainen tai viranomaiset sekä kansallinen CER-yhteyspiste. Direktiiviin kuuluu myös viranomaisen sakotusoikeus, jos yritykset eivät toteuta direktiivin edellyttämiä kriisinkestävyyden parantamistoimia.

CER-direktiivin tehokas täytäntöönpano Suomessa vahvistaa kansallisten kriittisten toimijoiden kriisinsietokykyä. Osana implementointihanketta on arvioitava

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriön-sietokyvystä (COM/2020/829 final).

myös direktiiviin liittyvän kansallisen viranomaistoiminnan kehittämis- ja muutostarpeet. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteosta antamassaan lausunnossa eduskunnan hallintovaliokunta toteaa pitävänsä tärkeänä, että kriittisen infrastruktuurin määrittämis- ja tunnistamistyö tehdään mahdollisimman ripeästi, sillä se on edellytyksenä kriittisen infrastruktuurin systemaattiselle suojaamiselle. Suomen kansallinen huoltovarmuuslainsäädäntö ja -toiminta muodostavat hyvän pohjan tälle työlle.⁹

EU:ssa on käynnissä useita muita aloitteita varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyen. Esimerkiksi NIS2 -direktiivillä päivitetään EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS) vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä¹⁰. Uuden NIS2-direktiivin tavoitteena on vahvistaa sekä EU:n yhteistä että jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa kriittisiksi katsottujen sektoreiden ja toimijoiden osalta. Direktiivi on tarkoitus hyväksyä syksyllä 2022.

Komissio antoi 24.9.2020 asetusehdotuksen finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä (DORA, Digital Operational Resilience Act)¹¹. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa ja virtaviivaistaa rahoitusmarkkinatoimijoiden ICT-riskienhallintaa, järjestelmien testausta, valvojen tietoisuutta valvottavien kohtaamista kyberriskeistä ja ICT-kysymyksiin liittyvistä vaaratilanteista. Ehdotusten tavoitteena on puuttua sellaisiin riskeihin, jotka ovat yhtenäisen sääntelyn puuttuessa jääneet huomioimatta.

Lisäksi EU:n laajuista terveysunionia kehitetään muun muassa uuden terveyshätätilanteiden valmiusviranomaisen (HERA, European Health Emergency Preparedness and Response Authority) perustamisella Euroopan komission yhteyteen. Sen ydintehtäviä ovat muun muassa varmistaa keskeisten lääketieteellisten vastatoimien kehittäminen, valmistus, hankinta ja tasapuolinen jakelu.

EU:n pelastuspalvelumekanismi (UCPM, Union Civil Protection Mechanism) kattaa luonnon ja ihmisen aiheuttamat katastrofit. Pelastuspalvelumekanismien merkitys on korostunut koronapandemian ja Ukrainan sodan aikana. Suomi kehittää kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuksia mekanismin puitteissa ja on valmistelussa osallistumista EU-tason strategiseen varmuusvarastointijärjestelmään

⁹ HaVL 14/2022 vp.

¹⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä yhteisen korkean kyberturvastason varmistamiseksi koko unionissa ja direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (COM(2020) 823 final).

¹¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä ja asetusten (EY) N:o 1060/2009, (EU) N:o 648/2012, (EU) N:o 600/2014 ja (EU) No 909/2014 muuttamisesta (COM(2020) 595 final).

(CBRN-uhat). Suomen kansainvälinen avunanto pelastuspalvelumekanismin kautta on myös keino osoittaa solidaarisuutta kriisitilanteissa.

Valmisteilla olevan sisämarkkinoiden hätäapuinstrumentin tavoitteena on poikkeustilanteiden negatiivisten vaikutusten vähentäminen sisämarkkinoilla. Komission ehdotus julkaistaan arviolta vuoden 2022 jälkipuoliskolla. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden toiminta eli tavaroiden, pääomien, palveluiden ja ihmisten liikkuminen kriisitilanteissa. Sitä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää kriiseihin varautumisessa kuten raaka-aineiden tai välituotteiden saatavuusongelmien ehkäisemisessä.

Komissio julkaisi marraskuussa 2021 tiedonannon koskien valmiussuunnitelmaa elintarvikehuollon ja elintarviketurvan varmistamiseksi kriisiaikoina¹². Valmiussuunnitelma sisältää yhdeksän kohdan toimenpideluettelon, joista yhtenä pysyvän Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismin perustamisen. Tavoitteena on esimerkiksi kartoittaa EU:n elintarvikeketjun ja sen kriittisen infrastruktuurin riskit ja haavoittuvuudet sekä rakenteelliset ongelmat.

3. Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

Kansallisessa riskiarviossa¹³ ilmastonmuutoksen ja digitalisaation ohella kyberuhat ja hybridivaikuttaminen tunnistetaan suomalaisen yhteiskuntaan laaja-alaisesti vaikuttaviksi ilmiöiksi. Kansallinen riskiarvio huomioi myös väestön ikääntymisen sekä siitä johtuvan työikäisen väestön vähenemisen ja kaupungistumisen ilmiöiksi, jotka on huomioitava yhteiskunnan kokonaisturvallisuudessa. Ne tuovat muutospaineita myös huoltovarmuuden järjestämiselle tulevaisuudessa. Kokonaisuuteen kytkeytyy välillisesti myös kriittisen osaamisen turvaaminen kansallisesti eri toimialoilla ja alueilla.

3.1. Huoltovarmuuden toimintaympäristön pitkäjänteinen seuranta ja ajankohtaiset uhat

Vuonna 2021 annetut puolustusselonteko ja sisäisen turvallisuuden selonteko, vuonna 2020 annettu ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä vuonna 2017 annettu yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitys ja siihen seuraavana vuonna

¹² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Valmiussuunnitelma elintarvikehuollon ja elintarviketurvan varmistamiseksi kriisiaikoina (COM(2021) 689 final).

¹³ Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.

tehty laajennettu kansallinen riskiarvio tunnistavat toimintaympäristön haasteellisuuden, muutosten ennakoimattomuuden sekä nopeuden. On myös olemassa riskejä, joita on vaikea ennakoita.

Voimassa olevan valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen (1048/2018) ja sitä edeltävän, vuoden 2013 päätöksen valmistelun yhteydessä Suomen huoltovarmuuden toimintaympäristön tulevia muutoksia ennakoitiin skenaariotyön avulla. Skenaariotyön avulla tunnistetaan toimintaympäristön keskeiset muutostekijät, huoltovarmuustyöhön vaikuttavat trendit ja sitä haastavat epävarmuustekijät sekä mahdolliset heikot signaalit. Kun huoltovarmuus perustuu kilpailukykyiseen markkinatalouteen, huoltovarmuusorganisaatioissa toimivien yritysten ja organisaatioiden näkemysten hyödyntäminen on keskeistä huoltovarmuuden kehittämistarpeiden ennakoinnissa.

Venäjän sota Ukrainassa ja sen laaja-alaiset sekä pitkäkestoiset vaikutukset vaativat tarkastelua myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Vaikutusten ohella on ennakoitava myös sodan vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Huoltovarmuuskeskus tekee skenaariotyötä Ukrainan sodan vaihtoehtoisista kehityskuluista ja vaikutuksista Suomelle ja Suomen huoltovarmuudelle. Skenaariotyöllä vastataan siihen, millaisiin oloihin Suomen tulee olla varautunut seuraavan kolmen vuoden aikana.

Venäjän sota Ukrainassa on muuttanut perustavanlaatuisella tavalla turvallisuus- ja toimintaympäristöä. Se on osoittanut, että perinteiset uhat ovat edelleen ajankohtaisia. Sodan aiheuttamia muutoksia on käsitelty huhtikuussa 2022 annetussa ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp). Perinteiset uhat yhdistyvät uusiin uhkiin, kuten kyber- ja hybridi-vaikuttamiseen. Moninaisia uhkiin varautuminen keskinäisriippuvaisessa maailmassa vaatii vaikeasti määriteltävää tasapainoa huoltovarmuuden kansallisen toteuttamisen ja kansainväliseen yhteistyöhön perustuvan varautumisen välillä.

Geopolitiikka ja geoekonomia yhdessä voivat aiheuttaa muutostarpeita materiaallisen varautumiseen ja globaalien arvo- ja toimitusketjujen jatkuvuuden varmistamiseen ja monipuolistamiseen liittyvien toimenpiteiden painotuksiin.

Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden mahdollistavat elintärkeät verkkopalvelut ja palveluprosessit ovat hajautuneet sekä sijainnin että omistuksen suhteen. Laajakaista- ja mobiiliverkot ovat osalle väestöstä ainoa tapa viranomaistiedon ja uutisten vastaanottamiseen, kun kasvavalla osalla väestöstä ei ole enää käytössä perinteisten radio- ja tv-verkkojen vastaanottimia. Lisääntynyt keskinäisriippuvuus kasvattaa uusia ja usein maan rajojen ulkopuolella olevia haavoittuvuuksia. Tämä haastaa kansallisen varautumisen lisäksi myös huoltovarmuustoiminnan. Nopeasti

muuttuvat tilanteet edellyttävät ennakointia, ajantasaista tilannekuvaa ja nopeaa reagointia.

3.2. Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutos vaikuttaa yhteiskuntaan ja sen elintärkeisiin toimintoihin eri tavoin, ja ilmastomuutoksen eteneminen on riski Suomen huoltovarmuudelle. Ensiksi, Suomen rajojen sisäpuolella tyypilliset alueelliset, sään ääri-ilmiöihin liittyvät riskit muuttuvat, minkä lisäksi ilmastonmuutos synnyttää uusia riskejä Suomen ekosysteemeille, elinkeinoille ja kriittiselle infrastruktuurille. Toiseksi, ilmastonmuutos lisää Suomessa sellaisten riskien todennäköisyyttä, jotka heijastuvat maailmalta rajat ylittävien vaikutusten kautta. Kolmanneksi, ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät riskit, niin sanotut siirtymäriskit, ovat nousseet entistä merkittävämpään asemaan viime aikoina.

Huoltovarmuustyössä ilmastonmuutoksen vaikutuksia on keskeistä tarkastella erityisesti kriittisen infrastruktuurin, tuotannon ja palvelujen jatkuvuuden näkökulmista. Koska Suomen elintärkeät toiminnot ja niitä ylläpitävät kriittinen infrastruktuuri, palvelut ja tuotanto ovat verkottuneet globaalisti ja osallisia pitkistä arvo- ja toimitusketjuista, voivat ilmastonmuutoksen aiheuttamat vaikutukset häiritä huoltovarmuutta, tapahtuivatpa ne missä päin maailmaa tahansa.

Kansallisen huoltovarmuuden kannalta erityisen keskeisiä ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä ovat energiamurros, sään ääri-ilmiöiden vaikutukset fyysisen infrastruktuurin toimintavarmuudelle sekä ilmatoriskit ruoantuotannolle ja metsätaloudelle. Myös luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen voi aiheuttaa huoltovarmuushaasteita.

Välttämätön siirtyminen päästöttömiin energialähteisiin aiheuttaa huoltovarmuushaasteita. Tällä hetkellä polttoaineiden huoltovarmuus perustuu erityisesti tuontipolttoaineiden varastointiin. Raakaöljyä, öljyntuotannon muita syöttöaineita, öljytuotteita, maakaasua ja kivihiiltä koskee yritysten varastointivelvoite. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus ylläpitää polttoaineiden varmuusvarastoja ja turvavarastoja.

Tuontipolttoaineiden varastoinnilla voidaan vaikuttaa aiempaa vähemmän huoltovarmuuteen, koska polttoon perustuva energiantuotantokapasiteetti vähenee. Sähkön siirto- ja jakeluverkkojen luotettavuuteen, sähkötehon riittävyteen ja sähköjärjestelmän joustoon liittyvät kysymykset korostuvat. Ongelma konkretisoi- tuu etenkin kaukolämmön tuotannossa, joka on luonteeltaan paikallista ja polttoon perustumattomia lämmöntuotantovaihtoehtoja voi olla rajallinen määrä.

Energiajärjestelmän vihreä siirtymä on välttämätön ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, jotta Suomi täyttää omalta osaltaan EU:n vuotta 2030 koskevat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteet sekä kansallisesti asetetun vuotta 2035 koskevan hiilineutraaliustavoitteen. EU pyrkii luopumaan energiantuontiriippuvuudesta Venäjästä lähivuosina. Suomi irrottautuu venäläisestä energiasta käytännössä hyvinkin nopeasti. Vihreä siirtymä auttaa pääsemään irti Venäjän tuontiriippuvuudesta ja siten parantaa myös energiasektorin huoltovarmuutta.

3.3. Digitalisaatio ja kyberturvallisuus

Kybertoimintaympäristö on muuttunut pysyvästi. Muutokseen ovat vaikuttaneet muuttunut geopoliittinen tilanne ja koronapandemia, jonka seurauksena koko digitaalinen toimintaympäristö ajautui murrokseen uusien teknologioiden käytön ja teknologisen kehityksen myötä. Digitaalisen turvallisuuden sisältyy niin riskienhallintaan, toiminnan jatkuvuuden hallintaan ja varautumiseen kuin kyberturvallisuuden, tietoturvallisuuden ja tietosuojaan liittyviä asioita.

Digitalisaatio liittyy kaikkeen inhimilliseen toimintaan, myös työelämään. Osaamisen puutteet työelämässä lisäävät tietoturvariskejä ja altistavat erilaisille häiriötilanteille. Digitaalinen toimintaympäristö on osa yhteiskunnan perusrakennetta. Kyberturvallisuus on kiinteä osa kaikkia yhteiskunnan toimintoja, prosesseja ja järjestelmiä. Kyberturvallisuuden koulutuksen on oltava kiinteä osa opetus- ja koulutustarjontaa kaikilla tasoilla. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteosta antamissaan lausunnoissa useat eduskunnan valiokunnat kiinnittivät huomiota kyberosaamiseen ja sen vahvistamisen tärkeyteen.

Toimivat viestintäpalvelut ja -verkot ovat edellytys monien elinkeinoelämän ja yhteiskunnan palvelujen käytölle. Myös monet kansalaisten arkipäiväiset palvelut ja rutiinit ovat riippuvaisia viestintäpalveluiden ja -verkkojen luotettavasta toiminnasta.

Monet yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät palvelut, kuten maksuliikenteen välitys ja sähköverkot, ovat riippuvaisia viestintäpalveluiden ja -verkkojen toiminnasta. Esimerkiksi yritys-elämän ja osin julkisen hallinnon tietotekniset palvelut ovat riippuvaisia tietoliikenneyhteyksistä ulkomaisiin palvelinkeskuksiin. Niiden toimivuushäiriöt muodostavat merkittävän uhan yhteiskunnan toiminnalle, koska häiriötilanteissa ongelmia ei välttämättä voida ratkaista kansallisesti. Merkittävä osa esineistä, laitteista ja liikennevälineistä on yhteydessä internetiin ja niiden toimintaa ohjataan digitaalista tietoa käsittelemällä, jolloin myös niiden turvallisuuden on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Eri sähköisten järjestelmien ja palveluiden keskinäisriippuvuuksien vuoksi vikojen ja häiriöiden ketjuuntuminen ja kertautuminen ovat merkittävä uhka. Sähköisten palveluiden häiriöt voivat aiheuttaa häiriöitä myös fyysisiin palveluihin, kuten vedenjakeluun.

Kyberuhka tarkoittaa potentiaalista tilannetta, tapahtumaa tai toimintaa, joka voi vahingoittaa tai häiritä verkko- ja tietojärjestelmiä, tällaisten järjestelmien käyttäjiä ja muita henkilöitä tai muulla tavoin vaikuttaa näihin haitallisesti. Kyberuhka vaarantaa toteutuessaan yhteiskunnan elintärkeän toiminnon, muun kybertoimintaympäristöstä riippuvaisen toiminnon tai tiedon saatavuuden, eheyden tai luottamuksellisuuden.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muuttuminen heijastuu myös kyberympäristössä. Kyberhyökkäykset ovat lisääntyneet maailmalla ja hyökkäyksiä on suunnattu niin valtio- ja kuntatason toimijoita kuin elinkeinoelämää kohtaan myös Suomessa. Ukrainan sota on korostanut entisestään toimitusketjujen hallinnan merkitystä myös ohjelmistojen ja digitaalisten palveluiden osalta. Lisäksi globaali komponenttipula on vaikuttanut järjestelmien ylläpitoon. On entistä tärkeämpää ymmärtää mahdolliset riskit koko arvoketjulle ja tunnistaa erilaiset saumakohtat.¹⁴

Hyvä kyberturvallisuuden taso saavutetaan, kun jokainen digitaaliseen yhteiskuntaan kytkeytynyt toimija kantaa oman vastuunsa sen toteutumisesta. Vuonna 2019 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen kyberturvallisuusstrategiaksi¹⁵ tunnistettiin tarve kansallisen kyberturvallisuuden kokonaistilan parantamiselle.

Suomen kyberturvallisuusstrategia ja sen toimeenpano ovat osa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) ja EU:n kyberturvallisuusstrategian toimeenpanoa. Kyberturvallisuuden kehittämistä ohjaa myös Kyberturvallisuuden kehittämisohjelma (2021)¹⁶, jossa vahvistetaan Suomen kyberkyvykkyyksiä ja osaamista sekä rakennetaan julkisten ja yksityisten toimijoiden ekosysteemiä. Kyberturvallisuus huomioidaan myös valmisteltavassa ilmasto- ja energiastrategiassa.

Suomalainen kyberturvallisuus ja -puolustus vastatoimineen on mitoitettava torjumaan valtiollisen toimijan laaja-alainen kyberhyökkäys kansallista päätöksentekoa, turvallisuusviranomaistoimintaa ja kriittistä infrastruktuuria vastaan. Vahva

¹⁴ Julkisen hallinnon uhka-arviointiin ja kyberuhkien tunnistamiseen liittyen julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta on valmistellut suosituksen, jossa kuvataan julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristö (Julkri), ja ohjeistetaan sen käytöstä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:43.

¹⁵ Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019.

¹⁶ Kyberturvallisuuden kehittämisohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:7.

kansallinen kyberturvallisuus edellyttää osaamista ja laajaa osallistumista yhteiskunnan kaikilla eri tasoilla, tiivistä yhteistyötä erityisesti julkishallinnon ja elinkeinoelämän välillä sekä vahvaa kotimaista kyberturvateollisuutta.

3.4. Hybridiuhat

Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Keinovalikoima on laaja, ja siihen kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista.

Hybridiuhkissa ulkoinen ja sisäinen turvallisuus limittyvät voimakkaasti toisiinsa. Vaikuttaminen voi kohdistua Suomeen suoraan tai Suomeen osana suurempaa kokonaisuutta. Hybridivaikuttaminen voi kohdistua kaikkiin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Vaikuttaminen voi kohdistua suorasti tai epäsuorasti esimerkiksi yhteiskunnan tärkeiden palveluiden tai kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen.

Turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Vaikuttamiseen voi sisältyä sotilaallista painostamista tai sotilaallisen voiman käyttöä. Valtiollinen hybridivaikuttaminen kytkeytyy Suomen turvallisuuspoliittisiin valintoihin. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli on sovitettava nykyiseen turvallisuustilanteeseen.

Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää jatkuvaa uhka-arviointia ja kokonaiskoordinaation parantamista sekä hybridiuhkien entistä parempaa tunnistamista ja torjumista. Uhka-arviointitoimintaan kytketään tiiviisti mukaan ministeriöt ja niiden alainen hallinto, sekä kansainväliset yhteistyörakenteet mukaan lukien EU- ja Nato-kumppanuus.

4. Kansalaisvarautuminen

Kansalaisen näkökulmasta huoltovarmuus tarkoittaa mahdollisuutta elää arkea mahdollisimman häiriöttömästi poikkeusoloissa ja kriiseissä sekä muissa vakavissa häiriötilanteissa. Arjessa onnistunut huoltovarmuus tarkoittaa sitä, että kansalaiset pystyvät häiriötilanteissa hankkimaan tarvitsemiaan välttämättömiä perushyödykkeitä ja palveluita. Häiriöiden kestoja ja vaikutuksia voidaan huoltovarmuustoimenpitein rajata. Varautumisella pyritään siihen, että vaikka palvelut voivat tilapäisesti häiriintyä, häiriöistä kyetään palautumaan mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

Varautumisessa on nykyistä paremmin otettava huomioon eri ikä- ja väestöryhmät. Lapsiasiavaltuutetun kannanoton mukaan erityisesti lapset huomioidaan varautumisessa heikosti, vaikka he ovat ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi aikuisia haavoittuvammassa asemassa.¹⁷

Huoltovarmuutta ovat myös kansalaisten valmiudet omatoimisuuteen ja omavaraisuuteen sekä toimintakykyyn häiriötilanteissa. Huoltovarmuuskeskuksen, viranomaisten ja järjestöjen laatima varautumissuositus kotitalouksille on nimeltään 72 tuntia. Kotitalouksien tulisi varautua siten, että kotoa löytyisi vähintään kolmeksi vuorokaudeksi muun muassa ruokaa, vettä, lääkkeitä ja käteistä rahaa. Tärkeää on myös tuntee varautumisen perusteet. Riittävä kansalaisvarautuminen tukee henkistä kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuustoimijoiden resursseja palauttaa palvelut normaaleiksi häiriötilanteissa. Kansalaisten tarve ja kiinnostus varautumiseen on merkittävästi suurempaa kuin ennen Ukrainan sotaa.

Väestönsuojakanta on Suomessa valtaosaltaan hyväkuntoista ja vastaa suojautumistarpeita. Suomessa oli vuonna 2020 noin 54 000 väestönsuojaa, joissa on noin 4,4 miljoonaa väestönsuojapaikkaa. Väestönsuojia koskeva valtakunnallinen selvitys käynnistyy vuoden 2022 aikana sisäministeriön johdolla ja sen perusteella suunnitellaan tarvittavat kehittämistoimenpiteet.

Tietämys huoltovarmuustyöstä ja kansalaisvarautumista koskeva osaaminen on tärkeä kokonaisturvallisuuden osatekijä. Huoltovarmuus ja kansalaisvarautuminen on otettava riittävästi huomioon opetussuunnitelmissa kaikilla koulutusasteilla. Tämän turvaamiseksi oppilaitoksilla on oltava ajankohtaista ja monipuolista huoltovarmuusopetusaineistoa opetussuunnitelmien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteosta antamissaan lausunnoissa useat eduskunnan valiokunnat kiinnittivät myös huomiota varautumis- ja turvallisuustaitojen opetukseen sekä kansalaisten kriisinsietokyvyn vahvistamiseen. Myös kansalaisjärjestöillä mukaan lukien vapaaehtoistyö on tässä merkittävä rooli.

Kuluttajien omien laitteiden ja tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta huolehtiminen on olennainen osa kansalaisvarautumista. Kansalaisten omien tietojen ja tiedonvälityksen turvaamisen lisäksi laitteiden suojaamisella estetään niiden käyttämistä kriittisiin kohteisiin suunnattuihin hyökkäyksiin.

Parlamentaarinen komitea yleisen asevelvollisuuden kehittämiseksi ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseksi piti tärkeänä, että siviilipalveluksen roolia yh-

¹⁷ Yhdenvertaisuus pandemian ajassa. Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2021.

teiskunnan kokonaisturvallisuuden vahvistamisessa tiivistetään ja kansalaisten vapaaehtoistoimintaa kokonaisuusturvallisuutta tukevassa toiminnassa edistetään.¹⁸

Kaksi vuotta kestänyt koronapandemia on haastanut väestön kriisinkestävyyttä, jolla on keskeinen merkitys myös kansalaisvarautumiseen. Väestön tiedon tarpeisiin vastaamisella on suuri merkitys kriisinkestävyyden vahvistamisessa. Viestinnällä tuodaan varmuutta ja luottamusta viranomaisten toimintaan ja varautumiseen. Medialla on tässä merkittävä rooli. Viestintää suunniteltaessa on huomioitava kaikkien ikä- ja väestöryhmien saavutettavuus sekä riittävän ajantasainen ja luotettava monikielinen viestintä.

5. Huoltovarmuuden toimintamalli

5.1. Huoltovarmuuden sääntely, suunnittelu ja organisaatiot

5.1.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista

Suomalainen huoltovarmuuskäsite on kansainvälisessä tarkastelussakin ainutlaatuinen. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi.

Lain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Lain soveltamisala rajautuu yhteiskunnan taloudellisiin toimintoihin.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

¹⁸ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen: Parlamentaarisen komitean mietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91.

Huoltovarmuuden sääntelykokonaisuus on ollut kokonaisuutena toimiva, ja se on mahdollistanut myös covid-19-pandemian aikana tarvittavien toimenpiteiden nopean toimeenpanon. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta on annettu vuonna 1992 ja siihen on tehty sen jälkeen joitakin yksittäisiä muutoksia. Jotta laki vastaisi entistä paremmin muuttuvan toimintaympäristön kuten esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön vaatimuksiin, on syytä arvioida lain säännösmuutostarpeet kokonaisuutena. Samalla voidaan arvioida huoltovarmuuden tavoitteiden ja huoltovarmuuskäsitteen ajantasaisuutta säännöstarpeilla sekä sitä, missä tilanteissa Huoltovarmuuskäsitteeseen käytetään julkista valtaa.

Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpano vaikuttaa kansalliseen huoltovarmuussääntelyyn muun muassa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien sektoreiden toiminnaltaan kriittisiksi määriteltyjen yritysten sekä toimivaltaista viranomaista koskevan sääntelyn osalta.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) asettaa yleiset tavoitteet kansalliselle huoltovarmuustyölle. Päätös määrittelee huoltovarmuuden yleiset lähtökohdat, toteuttamisen periaatteet, kansalliset tavoitteet ja painopisteet huoltovarmuustyölle. Päätös ohjaa myös huoltovarmuuden kansainvälisen yhteistyön painopisteitä (kansainvälinen, eurooppalainen ja globaali ulottuvuus).

Päätös rakentuu sektorikohtaisesti kattaen muun muassa kriittisen infrastruktuurin suojaamisen, digitaalisuuden, finanssialan palvelut ja järjestelmät, logistiset verkostot ja palvelut, median, energia-alan varautumisen, kriittisen tuotannon ja palveluiden (vesihuolto, teollisuus, infrastruktuurin rakentaminen ja kunnossapito, elintarvikehuolto, sosiaali- ja terveyshuolto, lääke- ja jätehuolto) ja sotilaallista maanpuolustusta tukevan kansallisen osaamis pohjan, teknologian, tuotannon ja palvelut sekä huoltovarmuustoiminnan rahoituksen ja kehityksen.

Voimassa oleva valtioneuvoston päätös on vuodelta 2018 ja siinä on huomioitu yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja kansallisen riskiarvion tavoitteen mukaisesti toimintaympäristön kompleksisuus, keskinäisriippuvuudet sekä häiriöherkkyys. Tavoitepäätöksen mukaan huoltovarmuustoiminnan kansallista osaamis perustaa on lisätävä. Erityisesti tämä koskee huoltovarmuustoimenpiteiden kohdentamista ja mittaamista tukevaa analyysi- ja tutkimustoimintaa sekä verkostojen toimintakyvyn varmistamista. Varautumisen ja suunnitelmien toimivuutta testataan ja arvioidaan harjoituksissa, sekä hyödyntämällä häiriötilanteista saatuja kokemuksia.

Vaikka Suomi on kohdannut sekä covid-19-pandemian että Ukrainan sodan, valtioneuvoston tavoitepäätöksen tavoitteet ja sisältö ovat edelleen ajankohtaisia.

Tavoitepäättöksen toteutumisen seuranta ja vaikuttavuuden arviointia on kuitenkin tarpeen kehittää.

5.1.2 Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation rooli

Huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus, turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto, hoitaa velvoite- ja turvavarastointia sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä lain 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Muista Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008). Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella on yleistoimivalta päättää Huoltovarmuuskeskuksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä asioista, joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuiksi. Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluu Huoltovarmuusneuvosto, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää yhteyksiä keskeisimpiin yhteistyötahoihin, seurata huoltovarmuuden tilaa ja kehitystä sekä tehdä esityksiä toimenpiteistä.

Huoltovarmuuskeskus kuuluu valtion keskushallintoon, mutta sen organisoituminen on eri tyyppistä kuin muiden valtion viranomaistoimijoiden. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on huoltovarmuusrahasto, jota hoidetaan liiketaloudellisin perustein, ellei huoltovarmuussyistä muuta johdu. Huoltovarmuuskeskuksen operatiivista toimintaa johtaa toimitusjohtaja. Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstö on työsopimussuhteisia. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo Huoltovarmuuskeskusta.

Huoltovarmuusorganisaatio – sektorit ja poolit

Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvien sektoreiden ja poolien työn tavoitteista, tehtävistä sekä niiden perustamiseen ja jäsenten nimittämiseen liittyvistä asioista säädetään myös huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Sektorit ja poolit ovat lain mukaan pysyviä yhteistoimintaelimiä.

Suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän vahvuutena on toimiva julkisen ja yksityisen sektorin sopimusperusteinen yhteistyö. Huoltovarmuusorganisaation sektorit ja poolit muodostavat yhteistyörakenteen, jossa katetaan laajasti huoltovarmuuden kannalta olennaiset arvo- ja toimitusketjut sekä niissä vaikuttavat keskeiset toimijat. Yksityisen sektorin toimijat omistavat ja operoivat pääosin huoltovarmuuden kannalta kriittisiä infrastruktuureja, palveluita ja tuotantoa. Siten yritysten rooli huoltovarmuusorganisaatiossa on keskeisen tärkeä.

Yksityisen sektorin varautuminen on pääsääntöisesti vapaaehtoista, ellei toimialaa koskevassa erityissääntelyssä toisin määrätä. Yritysten varautumisen lähtökohtina ovat liiketoiminnalliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset ja näihin liittyvä riskienhallinta. Osallistuminen yhteistyöhön edistää yrityksen omaa varautumistyötä sekä liiketoiminnan jatkuvuudenhallintaa.

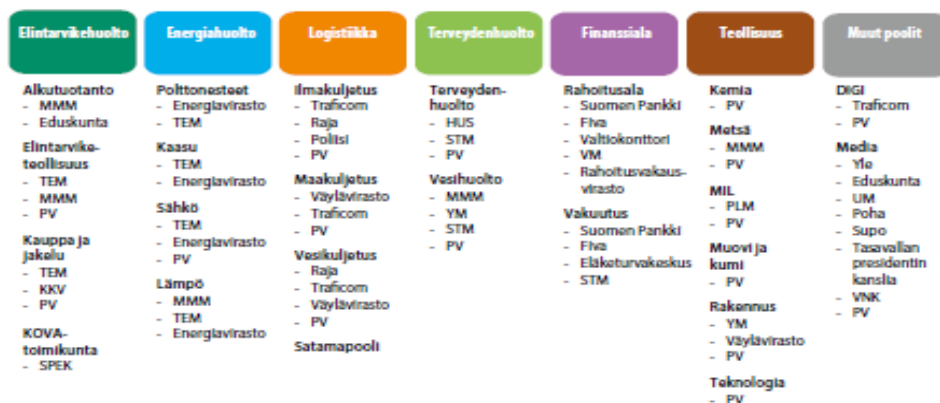
Sektorit ja poolit ylläpitävät ja kehittävät huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Sektoreiden tehtävänä on edistää elinkeinoelämän ja viranomaisten välistä yhteistyötä ja seurata alansa poolien toimintaa. Sektoreissa yhteensovitetään varautumiseen liittyviä lakisääteisiä veloituksia huoltovarmuustyön omaehtoiseen sekä sopimusperusteiseen varautumiseen.

Poolit tukevat ja edistävät toimiala- ja toimipaikkakohtaista operatiivista varautumista ja niiden toimintaa suunnitellaan sekä toteutetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Poolien toiminta perustuu toimialajärjestöjen ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiin sopimuksiin.

Ajantasaiset tilannekuvat, niiden tulkinta, ja etenkin niistä seuraavien kehityskulkujen ymmärtäminen on keskeistä huoltovarmuustyössä. Luotettavaa ja ennakkoivaa tilannekuvatyötä ei voida tehdä, ellei siihen saada riittävää reaalitytietoa viranomaisilta, kansainvälisiltä kumppaneilta, Suomen edustustoverkostolta, yrityksiltä ja etenkin kansainvälisesti toimivilta yrityksiltä. Poolit toimivat Huoltovarmuuskeskuksen tuottaman tilannekuvan tuntosarvina. Ne tuottavat myös arvokasta ymmärrystä Suomen huoltovarmuutta uhkaavista riskeistä. Covid-19-pandemia ja Ukrainan sota ovat osoittaneet huoltovarmuusorganisaation tilannekuvatyön toimivaksi.

Huoltovarmuusorganisaatio

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta- ja asiantuntijaverkosto (n. 1 000 osallistujaa)



Kuviossa 1 on kuvattu Huoltovarmuusorganisaation kuusi eri sektoria ja niiden muodostamassa toimialakokonaisuudessa toimivat poolit

Kuviossa 1 on kuvattu Huoltovarmuusorganisaation kuusi eri sektoria ja niiden muodostamassa toimialakokonaisuudessa toimivat poolit

Kriittisen osaamisen varmistaminen kaikilla tasoilla huoltovarmuusorganisaatiossa sekä tilannekuva- ja ennakointityön hallinta ovat tulevien vuosien merkittäviä haasteita.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatyö

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa korostuu laaja ja pitkäkestoinen ohjelmatyö. Tällä hetkellä ovat käynnissä Energia 2030, Digitaalinen turvallisuus 2030, Logistiikka 2030 ja Alue 2030 -ohjelmat.

Digitaalinen turvallisuus 2030 -ohjelmalla parannetaan digitalisoituvan yhteiskunnan keskeisten toimijoiden kykyä tunnistaa ja torjua kyberuhkia. Ohjelmalla kehitetään näiden toimijoiden kykyä havaita kyberhyökkäysten aiheuttamat häiriötilanteet sekä toipua niistä.

Energian häiriötön saanti on perusedellytys kaikelle yhteiskunnan elintärkeälle toiminnalle. *Energia 2030* -ohjelmalla turvataan nyt ja tulevaisuudessa mahdollisimman häiriötön energiansaanti yhteiskunnan tarpeisiin. Ohjelmassa haetaan muun muassa uusia keinoja energiahuoltovarmuuden turvaamiseen hiilineutraalissa Suomessa.

Alue 2030 -ohjelmalla vastataan alueellisten toimijoiden tarpeisiin muun muassa nykytilakartoitusten sekä laadukkaiden perusselvitysten avulla. Saatavan tilannekuvatiedon perusteella päätetään tarkoituksenmukaisista jatkotoimenpiteistä. Ohjelma tukee alueellisen huoltovarmuuden ja siihen liittyvän varautumisen kehittämistä tunnistuen erilaisten alueiden haasteet.

Logistiikka 2030 -ohjelmalla vahvistetaan logistiikkaa ja kuljetuksia vakavissa häiriötilanteissa sekä tuetaan alan ammattilaisten varautumista. Yksittäisissä projekteissa on mukana laaja-alaisesti eri sidosryhmiä, yrityksiä mukaan lukien valtionyhtiöitä sekä tutkimuslaitoksia.

5.1.3 Huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on vuodesta 1993 lähtien ollut valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, jonne tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu.

Huoltovarmuusmaksu muodostuu tuontienergiahyödykkeiden huoltovarmuusmaksuista, joita kerätään energiaverojen yhteydessä sähkön, kivihiilen (lämmön osalta), maakaasun (lämmön osalta), bensiinin sekä polttoöljyn (diesel, kevyt, raskas) osalta.

Huoltovarmuusmaksun tuotto on pidemmällä aikavälillä ollut laskeva kahdesta syystä. Huoltovarmuusmaksusta on päätetty vuonna 1992, eikä maksun tasoon ole tehty inflaatiotarkistuksia. Huoltovarmuusmaksun trendi laskee pitkällä aikavälillä myös siksi, että fossiilisista energialähteistä siirrytään muihin energialähteisiin. Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaaminen pitkäjänteisesti on edellytys sille, että Huoltovarmuuskeskus pystyy vastaamaan lainsäädännön ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vaatimiin huoltovarmuuden rahoitustarpeisiin.

Huoltovarmuusrahastosta katetaan keskitetysti niistä huoltovarmuustoimenpiteistä aiheutuvat menot, joilla voidaan turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot sekä niihin liittyvät tekniset järjestelyt poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta.

Huoltovarmuusrahaston pääoman muodostavat varmuusvarastoissa olevat tavarat, sijoittamattomat varat sekä Huoltovarmuuskeskuksen muu omaisuus ja saatavat. Huoltovarmuusrahastosta katetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusneuvoston toiminnasta aiheutuneet menot sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetty menot.

Valtioneuvosto vahvistaa Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätöksen, joka sisältää tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen. Huoltovarmuusrahaston taseeseen sisältyy tällä hetkellä omistuksia muun muassa Fingrid Oyj:ssä, Suomen Huoltovarmuusdata Oy:ssä ja Navidom Oy:ssä. Omistuksilla toteutetaan huoltovarmuuden kannalta tärkeitä tehtäviä ja tavoitteita.

Huoltovarmuuskeskuksen omaisuuden hallinnoinnissa korostuu huoltovarmuuskäsitteiden näkökulma. Huoltovarmuusrahaston taseen tehokas käyttö keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä mahdollistaa erilaisten tase-erien hyödyntämisen. Rahasto voi toimia ankkuriomistajana huoltovarmuuskriittisillä toimialoilla tai sellaisilla huoltovarmuuden tavoitteiden mukaisen taloudellisen toiminnan aloilla, joille ei synny luonnollisia markkinoita. Taseessa voi olla esimerkiksi yhtiömuotoista omistusta, kiinteistöjä ja osuuksia. Tase-erille on lähtökohtaisesti asetettava tuottotavoite, jonka toteutumista seurataan.

Huoltovarmuusrahasto ei ole ainoa huoltovarmuuden rahoitusinstrumentti. Ministeriöillä on myös valtion talousarviossa oman hallinnonalansa vastuulle kuuluviin huoltovarmuustoimintoihin kohdistuvaa rahoitusta. Kattavaa tietoa huoltovarmuustoimintoihin käytettävästä valtiontalousarviorahoituksesta on haastava saada, koska huoltovarmuuden turvaamiseen ja varautumiseen kohdistuva rahoitus on usein budjetoitu sisälle muiden toimintojen rahoitukseen.

Budjetoinnin täydellisyyperiaatteen mukaan valtion talousarvioon tulee sisällyttää arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Huoltovarmuusrahaston asemaa, toimintaa ja sen läpinäkyvyyttä valtion talousarvion ulkopuolella olevana rahastona on arvioitu useissa eri yhteyksissä. Arvioiden mukaan rahastosta on rahoitettu menoja, joita olisi voinut rahoittaa myös valtion talousarviosta.¹⁹

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi raportissaan huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana, että huoltovarmuusrahaston rahoitusmuodon

¹⁹ Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi hallituksen vuosikertomuksen 2020 käsittelyn yhteydessä Huoltovarmuusrahaston käytön osalta: Huoltovarmuusrahaston merkitys yleisenä julkisen hallinnon huoltovarmuushankkeiden rahoittamisen lähteenä on kasvanut vuosien saatossa yhä merkittävämmäksi samalla, kun hallinnonalojen oma huoltovarmuudellinen varautuminen, varautumisen koordinaatio ja resurssointi näyttää heikentyneen. Huoltovarmuusrahastosta maksetaan aluehallintovirastoissa työskentelevien huoltovarmuustyöntekijöiden palkkoja sekä Kyberturvallisuuskeskuksen vakinaisia virkoja. Valiokunta piti ylivuotista määrärahojen sitomista ongelmallisena budjetin täydellisyyperiaatteen näkökulmasta ja totesi toimintojen rahoittamisen valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Valiokunnan mietintö kuitenkin myös tunnisti Huoltovarmuusrahaston käytön sen tarkoittamiin tarkoituksiin tuovan joustavuutta ja mahdollistavan nopean toimintakyvyn poikkeustilanteissa (TrVM 8/2021 vp).

käyttöä puoltaa se, jos rahoittaminen on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeustilanteissa. Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa tällaisena rahoituslähteenä Huoltovarmuuskeskuksen nopean toiminnan.²⁰

Rahastolla täytyy olla valmiudet vastata huoltovarmuudelle asetettaviin tavoitteisiin, joita huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa, valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista ja muussa lainsäädännössä on asetettu.

Huoltovarmuusrahaston rooli toiminnan ja huoltovarmuuden kannalta keskeisten hankkeiden mahdollistajana on turvattava siten, että huoltovarmuus toimintaa voitaisiin suunnitella pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti. Rahastosta rahoitettavan toiminnan olisi oltava pitkällä aikavälillä suunniteltu siten, ettei rahaston kantokyky vaarannu. Rahastosta on voitava jatkossakin rahoittaa hankkeita, jotka vaativat poikkeuksellisen nopeaa reagoitua.

Turvallisuusympäristön muutoksesta annetusta ajankohtaisselonteosta antamassaan lausunnossa eduskunnan talousvaliokunta toteaa pitävänsä tärkeänä, että lainsäädännön tulevassa kehittämisessä suojaamisen tavoitteena tulee olla kriittisen infrastruktuurin toiminnan ja huoltovarmuusrahaston riittävyyden varmistaminen laajaa uhkaspektriä vastaan.²¹ Myös puolustusvaliokunta kiinnitti huomiota rahaston kantokykyyn. Valiokunnan mukaan huoltovarmuusrahaston rooli toiminnan ja hankkeiden mahdollistajana tulee taata niin, että toiminta voidaan suunnitella pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti turvatulle rahoituspohjalle. Tämä on erityisen tärkeää uudessa turvallisuustilanteessa ja varauduttaessa eri huoltovarmuutta koskeviin uhkiin ja riskeihin.²²

Rahaston hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä on syytä tarkastella rahaston tehokkaaksi ja taloudelliseksi hoitamiseksi. Huoltovarmuusrahaston hoitamisen on perustuttava rahaston arvon säilyttämiseen. Rahaston huolellisella hoitamisella voidaan kerryttää myös tuottoa, jos se on mahdollista huoltovarmuustavoitteita vaarantamatta. Rahaston pääoman tuottoon ja sijoituksiin liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti. Lisäksi on arvioitava toimenpiteitä, joilla huoltovarmuusmaksun aleneminen pystytään korvaamaan muilla tulonlähteillä.

Rahaston rahoituksen yleisten kriteereiden on oltava avoimia sekä rahoituksen linjassa EU:n valtioneuvoston päätöksen kanssa.

²⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 10/2021, Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana.

²¹ TaVL 23/2022 vp.

²² PuVL 3/2022 vp.

5.1.4 Materiaalisen varautumisen nykytila

Suomella on oltava riittävä varautumisen taso ja mahdollisuuksien rajoissa myös tarvittava omavaraisuus kaikkein välttämättömimpien hyödykkeiden osalta.²³ Kysymys ei ole vain materiaalisesta varastoinnista, vaan huoltovarmuuden kannalta riittävän tuotannollisen ja teknologisen pohjan luomisesta kotimaahan. Tähän liittyvät myös tuotantovaraukset sekä tarve kehittää uudenlaisia toimintatapoja ja varastomalleja.

Suomen huoltovarmuusvarastot muodostuvat muun muassa maahantuojien velvoitevarastoista, voima- ja lämpölaitosten velvoitevarastoista, lääketehaiden, maahantuojien ja terveydenhuollon toimipaikoista, Huoltovarmuuskeskuksen ja Puolustusvoimien varastoista sekä valtion varmuusvarastosta. Valtion varmuusvarastot ovat aina viimekätisiä varastoja, joita käytetään pääsääntöisesti vain laajoissa koko maata koskevissa vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Valmiuslain mukaisesti julkisilla toimijoilla on varautumisvelvollisuus omassa toiminnassaan, johon sisältyy myös riittävä oma materiaallinen varautuminen.

Valtion materiaalisessa varautumisessa vältetään pitkäaikaiseen varastointiin huonosti soveltuvia, herkästi pilaantuvia tai nopeasti teknisesti vanhenevia tuotteita. Tästä syystä muun muassa valmiita elintarvikkeita tai nopeasti päivittyviä teknisiä komponentteja ei ole huoltovarmuusvarastoissa. Varastoitavat tuotteet ovat usein erilaisia raaka-aineita.

Euroopan unioni on covid-19-pandemian jälkeen lisännyt toimiaan myös materiaalisen varautumisen parantamiseksi Euroopassa muun muassa käynnistämällä EU:n yhteistä varautumista koskevia hankkeita. Myös pohjoismaisella tasolla on käyty alustavia keskusteluja yhteisvarastoista. Yhteisiin varastoihin liittyvä varautuminen on sovitettava yhteen kansallisen varastoinnin kanssa. Niillä voi olla merkittävä rooli kansallisen varautumisen tukena, mutta ne eivät kuitenkaan korvaa kansallista varautumista.

Valtioneuvoston tavoitepäätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) määrittelee lainsäädännön lisäksi materiaalisen varastoinnin tasoja. Päätöksen mukaan tuontiin perustuvan energian saantihäiriön varalta ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Huoltovarmuuskeskus pitää tuontipolttoaineita valtion varmuusvarastoissa siten, että maassa on käytettävissä keskimäärin viiden kuukauden normaalikulutusta vastaavat tuontipolttoainevarastot. Varastomäärien

²³ Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta VNS 1/2022 vp, kohta 4.2.

mitoituksessa öljytuotteiden käyttö maakaasun varapolttoaineena otetaan huomioon ainoastaan yhdyskuntien energiahuollossa.

Valtion varmuusvarastoissa on pidettävä myös viljaa kotimaisen tarjonnan varmistamiseksi vakavien häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen varalta siten, että maassa käytettävissä oleva määrä vastaa vähintään kuuden kuukauden keskimääräistä kulutusta ihmisravinnoksi. Lisäksi varmuusvarastoidaan alkutuotantoa varmistavia siemeniä, rehuvalkuaista ja muita välttämättömiä tuotantopanoksia. Kasvinjalostukseen ja lajikkeiden ylläpitoon varataan riittävät taloudelliset resurssit.

Valtion varmuusvarastointi perustuu lakiin huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) ja sen tarkoituksena on väestön toimeentulon ja talouselämän toiminnan turvaaminen kriisitilanteen varalta. Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle, sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Varmuusvarastoissa on esimerkiksi tuontipolttoaineita, viljaa, sairaalatarvikkeita, lääkkeitä, seosmetalleja, kemikaaleja ja kriittisiä tuontiraaka-aineita. Varastojen käyttöönotosta päättää valtioneuvosto.

Elinkeinoelämän ja julkisten toimijoiden oma materiaallinen varautuminen on aina ensisijainen huoltovarmuuden turvaamiskeino ja valtion varmuusvarastointi voi olla vain sitä täydentävää toimintaa.

Velvoitevarastointi perustuu lakiin tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista (1070/1994) sekä lääkkeiden velvoitevarastointilakiin (979/2008). Varastointi on yritysten ja muiden keskeisten toimijoiden vastuulla. Sen tarkoituksena on maan huoltovarmuuden turvaaminen tuontipoltto-aineiden tai lääkkeiden vakavan saantihäiriön varalta. Velvoitevarastoitavia tuotteita ovat raakaöljy, öljytuotteet, kivihiili, maakaasu, lääkkeet ja lääkeaineet.

Turvavarastoinnista säädetään turvavarastolaissa (970/1982). Varastoinnista sovi-taan alan yritysten ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken. Sen tarkoituksena on väestön toimeentulon ja yritysten tuotantotoiminnan turvaaminen välttämättömien raaka-aineiden ja materiaalien saantihäiriöissä ja varastoitavat tuotteet ovat kriittisiä tuotteita ja materiaaleja. Huoltovarmuuskeskuksella ei ole omia turvavarastoja, vaan varastoitavat määrät sovitaan alan yritysten kanssa, jotta tuotteet kiertävät normaalin toiminnan mukana. Yritys omistaa varastoidun materiaalin, mutta sen käyttöönotto edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön lupaa. Järjestelmässä yritys hankkii ylimääräisen raaka-ainevaraston, jonka rahoitukseen se saa valtion takaaman ja korkotuetun lainan rahoituslaitokselta. Nykyistä turvavarastointijärjestelmää on pidetty raskaasti säänneltyä ja hallinnoituna.

5.1.5 Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia

Kukin ministeriö vastaa toimialansa varautumisesta, toimintakyvyn kehittämisestä sekä näiden valvonnasta. Ministeriö vastaa oman hallinnonalansa osalta myös varautumistoimien riittävästä johtamisesta.

Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen valtioneuvostossa kuuluvat huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) perusteella työ- ja elinkeinoministeriölle. Eri hallinnon- ja toimialojen varautumisen ja huoltovarmuuden yhteensovittamista kehitetään sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Syksyllä 2021 asetettiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla huoltovarmuuden poikkihallinnollinen yhteistyöryhmä koordinoimaan huoltovarmuustyötä ministeriöiden välillä.²⁴

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista (1048/2018) ohjaa ja asettaa tavoitteita sektorikohtaisen huoltovarmuustyön kehittämiselle. Selontekovalmistelun yhteydessä nostettuja sektorikohtaisia kehittämis ehdotuksia arvioidaan valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöstä uudistettaessa.

Esimerkkejä sektorikohtaisesta varautumisesta ja niiden kehittämistarpeista

Elintarvike- ja vesi- ja jätehuolto

Elintarvikehuollon tehtävänä on turvata väestön riittävän ravinnon saatavuus, laatu ja turvallisuus kaikissa tilanteissa. Elintarvikehuollon turvaamisen tavoitteena on varmistaa elintarvikealan jatkuvuudenhallinta seuraamalla alan rakenneuutosta, kapasiteetin kehitystä, tuotteiden ja tuotantopanosten maailmanmarkkinoiden kehitystä sekä analysoimalla näiden tekijöiden vaikutusta huoltovarmuuteen. Lisäksi tavoitteena on turvata riittävä alkutuotanto (maa- ja puutarhatalous, kalatalous ja luonnontuotteet) ja kotimaisten tuotantopanosten tuotanto, elintarviketeollisuuden jalostuskapasiteetti, toimiva teollisuuden ja kaupan jakelujärjestelmä kuluttajille sekä vähittäiskauppaverkoston ja ruokapalveluiden toiminta. Kannattava alkutuotanto on elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytys²⁵.

Kotimaisen elintarviketeollisuuden toiminta perustuu pääosin kotimaisten raaka-aineiden käytölle. Kuluttajat arvostavat kotimaisia elintarvikkeita, joiden osuus kulutuksesta on noin 80 prosenttia. Kulutusosuus vaihtelee tuotteittain ja esimerkiksi kalatuotteissa alle kolmannes kulutuksesta on kotimaista alkuperää.

²⁴ <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM069:00/2021>.

²⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 79.

Kansallisen huoltovarmuuden säilyttäminen edellyttää tuotantopanosten häiriötöntä saantia. Lisäksi on huolehdittava logistiikan ja välttämättömän infrastruktuurin toimivuudesta.

Häiriötilanteisiin ja poikkeusolosuhteisiin varaudutaan osittain myös varmuusvarastoinnilla. Hallinnon varautuminen perustuu lainsäädäntöön, kun elinkeinoelämä turvaa liiketoimintansa jatkuvuutta vapaaehtoisesti. Keskeisten ulkomaisten tuotantopanosten tai raaka-aineiden huoltovarmuuden kannalta riittävä saatavuus varmistetaan yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation kanssa.

Vesihuollon tehtävänä on turvata puhtaan veden saatavuus ja jätevesien asianmukainen käsittely. Vesihuolto on välttämätöntä ihmisten elinolojen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja elintarvikehuollon toimivuuden sekä teollisuuden toimintaedellytysten kannalta. Poikkeus tilanteisiin varautuminen ja häiriöttömän toiminnan varmistaminen ovat osa vesihuoltolaitosten normaalia toimintaa.

Ikääntynyt vesihuoltoinfrastruktuuri on haavoittuvainen häiriöille ja ilmastonmuutokselle. Vedenhankinta poikkeusoloissa varaudutaan turvaamaan valmiuslain nojalla.

Jätehuollon tehtävänä on turvata asumisessa sekä yksityisessä ja julkisessa tuotannossa syntyvien jätteiden käsittely siten, ettei niistä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Jätehuollon toiminnan turvaaminen on tärkeää sekä normaalioloissa että erilaisissa häiriötilanteissa.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on entisestään korostanut varautumisen ja huoltovarmuuden merkitystä. Vaikutukset kohdistuvat niin tuotantopanosten ja maataloustuotteiden saatavuuteen kuin niiden hintaankin. Tuotavista tuotantopanoksista keskeisimmät ovat polttoaineet, lannoitteet ja niiden raaka-aineet, kasvin suojeleaineet sekä rehukomponentit, kuten täydennysvalkuainen. Näiden tuotantopanosten kotimaisuusastetta olisi mahdollisuuksien mukaan lisättävä, koska Venäjälle asetetut pakotteet ovat kohdistuneet muun muassa näihin huoltovarmuuden kannalta keskeisiin tuotteisiin.

Pakotteet vaikuttavat huoltovarmuuden kannalta olennaisten tuotteiden tuontiin ja niihin liittyviin kuljetuksiin joko estäen tai hankaloittaen tuontia. Pakotteiden vuoksi Suomi joutuu etsimään tuotteille vaihtoehtoisia toimittajia ja kuljetusjärjestelyitä.

Elintarvikehuollossa on varmistettava muun muassa kausityövoiman, polttonesteiden, maakaasun, kylvösiementen, taimien kasvinsuojeluaineiden, rehujen raaka-aineiden, kasvualustojen ja kuivikkeiden, elintarvikeketjun pakkausmateriaalien ja maatalouskoneiden ja -laitteiden varaosien, eläinlääkkeiden, diagnostisten tarvikkeiden ja suojavarusteiden saatavuus, kuljetusten jatkuvuuden turvaaminen, ajoneuvojen ja työkoneiden varausten yhteensovitus sekä kyberturvallisuuden varmistaminen. Lannoitevalmisteiden kotimaisen tuotannon kehittäminen ja lisääminen ovat tärkeitä kehittämiskohteita, sillä vain osaa mineraalilannoitteiden raaka-aineista on saatavilla Suomesta.

Elintarvikehuollossa koko arvoketjun on toimittava. Tämän vuoksi erityistä huomiota on kiinnitettävä myös elintarviketeollisuuden ja päivittäistavarakaupan toimintavarmuuden kehittämiseen.

Toimenpiteitä vesihuollon turvaamiseksi ovat vesihuoltolaitoskentän rakenneuudistus, sähkön, kemikaalien sekä komponenttien saannin varmistaminen sekä kyberturvallisuuden parantaminen ja häiriötilanteisiin varautumisen tehostaminen.

Toimenpiteitä jätehuollon turvaamiseksi ovat jätelaitosten kapasiteetin, materiaalivirtojen sekä jätehuollon kriittisten toimijoiden tunnistaminen. Lisäksi on tarve ennakoida poikkeustilojen jätevirtoja, laatia sijoitus- ja käsittelysuunnitelmia, varmistaa komponenttien saanti sekä tehostaa toiminnan jatkuvuuteen liittyvää suunnittelua.

Energiahuolto

Energiahuollon toimiala huolehtii häiriöttömästä energian saatavuudesta, seuraa energiamarkkinoiden kehitystä, edistää huoltovarmuusnäkökulman huomioon ottamista päätöksenteossa, kehittää uusia keinoja huoltovarmuuden turvaamiseksi ja edistää alan varautumis- ja valmiussuunnittelua.

Energiahuolto käsittää ennen muuta kaasun, lämmön, sähkön ja öljyn saatavuuden.

Energia-alan yritykset ja organisaatiot ovat keskeisiä huoltovarmuuden varmistamisessa. Kantaverkkoyhtiö Fingrid Oy vastaa sähkön tuotannon ja kulutuksen tasapainosta. Energiavirasto seuraa ja raportoi, miten sähköntuotantokapasiteetti riittää.

Energian saantihäiriön varalta ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi pidetään yllä keskimäärin viiden kuukauden normaalikulutusta vastaavia

tuontipolttoainevarastoja. Tuontipolttoaineiden velvoitevarastointi koskee kivihiiltä, muita öljytuotteita ja maakaasua.

Energiahuollon varautuminen perustuu samoihin toimiin, joilla varmistetaan normaaliolojen energiahuolto. Alalla on luotu varautumis- ja valmiussuunnitelmia myös siirto- ja jakeluverkostojen sekä kuljetus- ja varastointijärjestelmien turvaamiseksi.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Kiristynyt geopoliittinen tilanne on nostanut toimitus- ja huoltovarmuuden sekä energiahintojen tärkeyden ilmastonäkökulman rinnalle.

Öljy ja kivihiili ovat maailmanmarkkinatuotteita. Ostot on suunnattu muualle kuin Venäjälle EU:n ja yhtiöiden omien päätösten seurauksena. Maakaasun osalta tilanne on haastavampi. Balticconnector-kaasuputken avaaminen kaksi vuotta sitten mahdollisti vaihtoehtoisen kaasun hankintalähteen Baltian kautta, joka on tarpeen venäläisen putkikaasun toimitusten keskeydyttyä. Myös nesteytetyn maakaasun (LNG) olemassa olevaa tuontikapasiteettia voidaan hyödyntää. Nämä lähteet eivät kuitenkaan kata maakaasun normaalia kysyntää. Erityisesti teollisuuden käyttämän maakaasun saannin turvaamiseksi Suomeen ollaan hankkimassa jo talveksi 2022–2023 kelluvaa LNG-terminaalia.

Fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käytön väheneminen lisää erityisesti puupolttoaineiden kysyntää, vaikka kaukolämmöntuotannossa investoidaan polttoon perustumattomiin lämmöntuotantomuotoihin, kuten lämpöpumppuihin. Suomessa puupolttoaineet pohjautuvat pitkälti puunjalostuksen ja hakkuiden sivuvirtoihin ja tähteisiin.

Metsähakkeen osalta Venäjän tuonnin osuus on ollut viime vuosina merkittävä, noin neljännes lämpö- ja voimalaitosten käyttämästä metsähakkeesta. Puupolttoaineille ei ole lakiin perustuvaa velvoite- ja varmuusvarastointia. Energiantuotannon toimitus- ja huoltovarmuudesta huolehtiminen kuuluu yleensäkin energiayhtiöille. Valtion toimet ovat täydentäviä.

Venäläisen metsähakkeen tuonnin tyrehtymiseen vastataan kannustamalla kotimaisen metsähakkeen korjuuseen. Tavoitteena on lisätä erityisesti pienpuuhakkeen saatavuutta nuoren metsän hoitokohteilta. Pitkällä aikavälillä huolehditaan metsätalouden ja –teollisuuden toimintaedellytyksistä, vahvistetaan biomassaterminaalien verkostoa sekä varmistetaan niihin liittyvien väylien kunto.

Säätökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Säätoivoiman tarpeellisuus korostuu entisestään tulevaisuudessa, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta torjuttaessa.

Turve on nähty kotimaisuuden vuoksi perinteisesti huoltovarmuuspolttoaineena. Turpeen markkinaehtoisen käytön väheneminen on vähentänyt turpeen roolia varautumisessa. Turvetuottajien kiinnostus tuottaa turvetta turvavarastoihin on vähentynyt. Venäjän hakekaupan katkettua turpeen huoltovarmuusmerkitys on tilapäisesti kohonnut. Huoltovarmuuskeskus päätti huhtikuussa 2022 perustaa turpeelle 2,2 TWh varmuusvaraston. Lisäksi aktivoidaan lämmöntuottajia solmimaan kiinteitä turpeen hankintasopimuksia turvetuottajien kanssa.

Lähtökohtaisesti polttoaineita koskevan aineellisen varautumisen nykytaso on riittävä.

Finanssiala

Suomessa käytettävä maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan infrastruktuuri on 2000-luvulla muuttunut voimakkaasti. Rahoituslaitokset ovat siirtäneet palvelutuotantonsa kannalta merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja ulkomaille. Kansainvälisten järjestelmien tai tietovarantojen käytön estyminen voi keskeyttää maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan Suomessa.

Finanssialan tehtävänä on varmistaa, että yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät palvelut toimivat kaikissa olosuhteissa, huolehtia oman toimintansa jatkuvuuden hallinnasta sekä seurata yleisesti alan huoltovarmuutta ja häiriöherkkyyttä.

Rahoitusmarkkinoiden sääntely ja valvonta perustuvat kansainväliseen yhteistoimintaan. Yksittäisten jäsenvaltioiden omat toimet korostuvat kuitenkin varautumisessa muihin rahoitusmarkkinoita koskeviin uhkiin kuin taloudellisiin häiriötilanteisiin. Jäsenvaltioiden viranomaiset kantavat myös päävastuun operatiivisista toimista mahdollisessa häiriötilanteessa yhdessä rahoitusmarkkinapalveluja tuottavien yritysten kanssa.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Suomen rahoitusmarkkinoiden varautumisen taso ei tällä hetkellä täysin vastaa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa asetettuja linjauksia ja valtioneuvoston asettamia varautumisen tavoitteita.

Keskeisiä rahoitusmarkkinapalveluja tarjoaville yrityksille on asetettu lainsäädännössä varautumisvelvollisuus myös poikkeusolojen varalta. Varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely on kuitenkin varsin yleisluonteista. Kehittämistyössä keskeistä on selvittää lainsäädäntöön ja johtamisjärjestelmiin liittyviä kysymyksiä.²⁶

Kuljetusten jatkuvuus

Suomi on pitkien etäisyyksien maa, jossa kuljetusten on toimittava kilpailukykyisesti. Tätä edellyttää elinkeinoelämä, joka toimii kansainvälisten verkostojen osana ja tarvitsee tehokkaita vienti- ja tuontikuljetuksia.

Varautumisen tavoitteena on turvata yhteiskunnan elintärkeät liikenne- ja kuljetuspalvelut normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen perustana ovat markkinaehtoiset logistiikkapalvelut, toimiva infrastruktuuri sekä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyö. Logistiikka sisältää muun muassa tie- ja rautatiekuljetukset, meri- ja ilmakuljetukset ja satamat sekä näihin liittyvät raha- ja tietovirrat.

Jatkuvuudenhallinta on yritysten omaehtoista toimintaa. Ilmailu- ja rautatiealan yrityksillä sekä suurimmilla maaliikenteen tavara- ja henkilökuljetusyrityksillä on kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia varautumisvelvoitteita. Varautumista tukevat merenkulun ja ilmailiikennettä koskevat kansainväliset säädökset ja logistiikka-alan yritysten turvallisuus- ja laatu järjestelmät.

Liikennealan varautumisessa tuetaan huoltovarmuuskriittisten yritysten menettelytapoja liiketoiminnan jatkuvuudenhallinnassa, järjestetään varautumiseen liittyviä harjoituksia, edistetään yritysten ja viranomaisten yhteistoimintaa sekä edistetään alan toimintaedellytyksiä turvaavia valmisteluja. Työhön liittyy myös riskienhallintaa, vaihtoehtoisten reittien ja/tai kuljetusmuotojen kartoittamista, materiaalista varautumista ja mahdollisia huoltovarmuudelle kriittisiä investointeja, joita ei ole kaupallisesti järkevää toteuttaa.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Merikuljetusten ja maan sisäisten kuljetusten jatkuvuuden turvaamiseen on varauduttava. Kehittämistoimenpiteitä toteutetaan Huoltovarmuuskeskuksen käynnistämässä Logistiikka 2030 -kehitysohjelmassa. Valtioneuvoston ajankohtaisse-lonteosta antamassaan lausunnossa eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

²⁶ Laki eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoituslalla (666/2022) tuli voimaan 11.7.2022. Laki parantaa varautumista rahoituslalla, mutta se koskee ainoastaan päivittäismaksamista.

korostaa, että mahdollisten kriisitilanteiden varalta tulee myös varautua korvaaviin kuljetusmuotoihin ja reitteihin maitse ja myös ilmaitse.²⁷

Teollisuus

Teollisuudessa huoltovarmuuden varmistaminen kohdistuu erityisesti kriittiseen ja maanpuolustusta turvaavaan teollisuustuotantoon, rakentamiseen ja kriittisiin materiaaleihin. Kriittisenä teollisuutena pidetään muun muassa kemianteollisuutta, muovi- ja kumiteollisuutta, metsäteollisuutta, rakennusteollisuutta sekä puolustusteollisuutta.

Verkottuneessa yhteiskunnassa toimintojen keskinäisriippuvuudet korostuvat. Siksi on tärkeää tarkastella koko tuotantoketjua ja sen eri osien toimintakykyä. Merkittävä osa huoltovarmuustyöstä on yritysten omaehtoista toimintaa ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistä, jotta tuotanto jatkuu ja tuotteiden ja palveluiden saatavuus varmistetaan myös häiriö- ja poikkeusoloissa.

Kriittisen teollisuustuotannon ja rakentamisen tehtävä on tuottaa hyödykkeitä ja palveluita yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Valtion viranomaisilla, liikelaitoksilla ja kunnilla on lakisääteinen velvoite varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Teollisuusyrityksillä ei ole yleistä lakiin perustuvaa varautumisvelvoitetta. Varautuminen on omaehtoista ja perustuu sopimukseen alan järjestöjen ja Huoltovarmuuskeskuksen, alan muiden toimijoiden tai Puolustusvoimien kanssa.

Elinkeinoelämän toiminnalle, kriittiselle teollisuustuotannolle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista ylläpidetään valtion varmuusvarastoja. Välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista pidetään myös turvavarastoja, jolloin yritys omistaa varastoidun materiaalin, mutta sen käyttöönotto edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön lupaa. Yritykset ja Huoltovarmuuskeskus sopivat varastoinnista, johon liittyviä tehtäviä hoitaa Huoltovarmuuskeskus.

Kriittisen puolustusvälineteollisuuden toimintaedellytykset Suomessa pyritään turvaamaan erilaisilla huoltovarmuusjärjestelyillä ja kansainvälisillä yhteistyösopimuksilla. Sodanajan tuotantoa varten Puolustusvoimat tekee yritysten kanssa tuotantovaraussopimuksia.

²⁷ LiVL 18/2022 vp.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Huoltovarmuuden kannalta teollisuuden kriittisen tuotantokyvyn turvaaminen edellyttää muun muassa energian saatavuutta, toimivaa logistiikkaa, investointeja tuotantolaitoksiin, jatkuvaa ja tasaista tilauskantaa sekä tuotannon edellyttämien kriittisten raaka-aineiden saatavuuden turvaamista.

Teknologinen kehitys erityisesti digitalisaation, tekoälyn, koneautonomian, sensorteknologioiden sekä uusien operatiivisten toimintaympäristöjen osalta vaikuttaa ratkaisevasti sotilaallisten suorituskykyjen sekä huoltovarmuuden kehittämiseen. Uusien teknologioiden hyödyntämisessä kansallisen osaamisen merkitys korostuu. Erityisesti kriittisten teknologioiden osalta on ylläpidettävä ja kehitettävä omaa osaamista, jotta Puolustusvoimien keskeisten järjestelmien itsenäinen käyttö voidaan varmistaa kaikissa olosuhteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävänä on turvata kaikissa olosuhteissa terveyden ja toimintakyvyn kannalta väestölle keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, terveellinen elinympäristö ja toimeentulo. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen kehittämistä käsittelee myös valtioneuvoston asettama poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen yhteinen varautuminen tehdään viiden yhteistyöalueen mallilla ja viisi valtakunnallista valmiuskeskusta huomioiden. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävällä hyvinvointialueella ja HUS-yhtymässä tulee olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta.

Materiaalinen huoltovarmuus liittyy sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti hoitotarvikkeisiin, lääkinällisiin laitteisiin, lääkkeisiin ja diagnostisiin tarvikkeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kuuluvat myös väestön toimeentulon viimesijainen turvaaminen sekä väestön perushuolto ja tilapäinen majoittaminen. Tämä edellyttää poikkeusolojen osalta erityisiä järjestelmiä, yhteistyötä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa sekä materiaalista varautumista ja sopimuksia palveluntuottajien kuten päivittäistavarahuollon ja majoitusliikkeiden kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on riippuvainen monista yhteiskunnan yhteisistä toiminnoista, kuten sähkösaannista, jätehuollosta ja digitaalisesta turvallisuudesta. Tietojärjestelmien kyberturvallisuus ja kriittisten järjestelmien tunnistaminen ovat keskeistä jatkuvuuden hallintaa.

Sektorin toimintaan liittyviä kehittämistarpeita

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta tarvitsee riittävät resurssit materiaalien, tilojen ja erityisesti henkilöstön osalta. Covid-19-pandemia osoitti, että palveluiden rajoittavana tekijänä on usein ammattitaitoisen henkilöstön riittävyys. Materiaalien käytössä ja niihin liittyvissä hankinnoissa on huomioitava myös Puolustusvoimien kanssa tehtävän yhteistoiminnan tarpeet. Kansallisen materiaallisen varautumisen lisäksi on huomioitava kansainvälisen yhteistyön välttämättömyys erityisesti EU:n ja Pohjoismaiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Lääkehuollon huoltovarmuutta ja omavaraisuutta on arvioitava sekä kansallisella että EU-tasolla. Huoltovarmuuden näkökulmasta yksityisen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä tulee kehittää.

5.1.6 Alueellinen huoltovarmuus

Varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio ylläpitävät ja kehittävät huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvittavaa poikkihallinnollista varautumista alueetasolla sekä varmistavat elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin alueellisen yhteistoiminnan ja tiedonvaihdon. Alueellisella ja paikallisella tasolla varautuminen sovitetaan yhteen hyvinvointialueita koskevan uudistuksen rakenteiden kanssa. Huoltovarmuusorganisaation alueellisen toiminnan kehittämistä ja yhteensovittamista muun toiminnan kanssa on jatkettava. Turvallisuuskomitea antoi 22.6.2022 suosituksen alueellisen ja paikallisen varautumisen yhteensovittamisen edistämiseksi.²⁸

Aluehallintovirastojen (AVI) tehtävänä on sille erikseen säädettyjen tehtävien lisäksi muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. AVI:t tukevat myös kunnallistason valmiussuunnit-

²⁸ <https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitean-suositus-alueellisen-ja-paikallisen-varautumisen-yhteensovittamisen-edistamiseksi/>.

telua. Virastojen johdolla on perustettu alueellisia valmiustoimikuntia, joissa alueen turvallisuudesta vastaavat tahot - esimerkiksi pelastuslaitos, poliisi ja vapaaehtoisjärjestöt - sovittavat yhteen varautumistyötään.

Elinkeinoelämän alueellisen varautumisen kehittämiseksi toimii viisi poikkisektoraalista elinkeinoelämän varautumisyhteistyön toimikuntaa (ELVAR-toimikunnat). Niiden tehtävänä on kehittää elinkeinoelämän varautumista alueilla ja maakunnissa sekä varmistaa osaltaan elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin alueellinen yhteistoiminta ja tiedonvaihto. ELY-keskukset koordinoivat toimikuntien työtä, jossa on mukana elinkeinoelämän edustajien lisäksi aluehallintovirastojen, kauppakamarien, pelastuslaitosten ja Puolustusvoimien edustajat.

Kunnilla on keskeinen rooli yhteiskunnan huoltovarmuuden ja peruspalveluiden paikallisessa varmistamisessa. Kuntien rooli korostuu kriittiseen infrastruktuuriin, väestön toimintakykyyn ja henkiseen kriisinkestävyyteen liittyvissä tehtävissä. Kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava erilaisilla varautumistoimenpiteillä kriittisten tehtäviensä hoitaminen yhteiskuntaa koskevissa vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tavoitteena tulee olla kriisinkestävä kunta, jolla on valmius toimia sekä tuottaa palveluja kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisella, jatkuvuudenhallinnalla ja osaavalla henkilöstöllä torjutaan uhkia sekä vahvistetaan kunnan kykyä toipua vakavista tilanteista.

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien täytyy valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lisäksi kuntalaissa (410/2015) on säädetty erikseen riskienhallinnasta.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettävät tehtävät. Näin ollen kunnilla on useilla huoltovarmuuskriittisillä toimialoilla (kuten vesihuolto ja yhdyskuntien jätehuolto sekä ruokahuolto) lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita järjestää kyseisten tehtävien hoito. Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta kuten esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä. Kuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien tuottamistavat vaihtelevat laajasti.

Vaikka lainsäädännössä on asetettu palveluntuottajille velvoite varmistaa palvelun saatavuus myös häiriötilanteessa, säilyy kunnalla palvelun järjestämisvastuu. Huoltovarmuuskriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi kuntien tulee varmistaa sekä sopimuksellisin menettelyin että varautumissuunnitelmien yh-

teensovittamisella kriittisten toimintojen jatkuvuus myös häiriötilanteissa. Kuntien tulee tunnistaa ne uhat, jota voivat aiheuttaa häiriöitä palveluihin, ja pyrkiä etukäteen minimoimaan häiriötilanteiden haittavaikutukset.

Ahvenanmaan huoltovarmuus kuuluu osaksi maakunnan ja osaksi valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lainsäädäntövallan jako riippuu siitä, onko huoltovarmuuteen liittyvä sektori Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan säädetty kuuluvaksi maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Viranomaiset tekevät yhteistyötä varautumisasioissa sen mukaan kuin asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000) säädetään. Ahvenanmaa on demilitarisoitu, mikä tarkoittaa sitä, ettei sotilaallinen läsnäolo maakunnassa ole sallittua eikä saaria saa linnoittaa.

5.2. Kriittinen infrastruktuuri

Kriittinen infrastruktuuri voidaan määritellä yhteiskunnan perusrakenteiksi ja järjestelmiksi, joita ilman yhteiskunnan elintärkeät toiminnot häiriintyvät vakavasti. Huoltovarmuuden näkökulmasta infrastruktuurin lisäksi kriittisiksi tulisi huomioida palvelut ja tuotanto, joita infrastruktuurin avulla tuotetaan ja jotka yhdessä mahdollistavat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) kriittisen infrastruktuurin todetaan kattavan perusrakenteiden lisäksi palvelut ja niihin liittyvät toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi.

Esimerkkejä kriittisistä infrastruktuureista ovat sähkön kanta- ja siirtoverkot, lämpölaitokset ja lämmönjakeluverkot, matkaviestintäverkot, väestötietojärjestelmä ja paikantamisjärjestelmät, palvelinkeskukset, tie- ja raideverkosto, vesilaitokset, sairaalat ja logistiikkakeskukset. Esimerkkejä kriittisistä palveluista ja tuotannosta ovat sähkön tuotanto ja siirto, lämmöntuotanto- ja jakelu, tietoliikenneyhteydet, tietovarannot, logistiset toimitusketjut, vedenjakelu ja jätehuolto, sosiaali- ja terveydenhuolto, alku- ja elintarviketuotanto ja media.

Kriittisen infrastruktuurin varautumista kehitetään sen keskeisiin osa-alueisiin keskittyvillä ohjelmilla. Valtioneuvoston ajankohtaisselonteon mukaan erityisiä painopisteitä kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamisessa ovat energiasaannin varmistaminen, vesihuolto, kyberturvallisuushkiin varautumisen ja niistä toipumisen tukeminen, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmien sekä

viestintäpalveluiden ja -verkkojen varmistaminen, rahoitusmarkkinoiden kriittisten palveluiden turvaaminen kaikissa oloissa, turvatut paikannus- ja paikkatietojärjestelmät sekä toimivat logistiset palvelut ja verkostot.²⁹

Elinkeinoelämä suojaa omistuksessaan olevaa kriittistä infrastruktuuria liiketoimintalähtöisesti. Elinkeinoelämän liiketoimintalähtöisellä riskien- ja jatkuvuudenhallinnalla täytetään lakisääteinen varautumisen vähimmäistaso. Toimintaympäristön kasvavat keskinäisriippuvuudet yhdessä lisääntyneen epävarmuuden ja heikkenevän turvallisuusympäristön kanssa edellyttävät kriittisen infrastruktuurin varautumisen kehittämistä. Suurin osa kriittistä infrastruktuuria omistavista ja ylläpitävistä yrityksistä osallistuu huoltovarmuusorganisaation poolitoimintaan.

Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä sääntelevällä CER-direktiivillä³⁰ on kiinteä liityntä kriittiseen infrastruktuuriin. CER-direktiivin tehokas täytäntöönpano Suomessa vahvistaa kansallisten kriittisten toimijoiden kriisinsietokykyä. Valtioneuvoston ajankohtaissselonteossa todetaan, että asetetaan lainsäädäntöhanke, jossa valmistellaan ehdotus kriittisen kriisinsietokyvyn vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi, selvitetään ja arvioidaan CER-direktiiviin liittyvän kansallisen viranomaistoiminnan kehittämis- ja muutostarpeet sekä laaditaan ehdotukset direktiivin edellyttämien viranomaistoimintojen järjestämisestä keskitetysti valtioneuvoston alaisuuteen.³¹

Kriittisen infrastruktuurin suojautumistoimenpiteitä sekä lainsäädäntöä on kehitettävä vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Yhteiskunnan monia kriittisiä toimintoja palvelevien laajakaistaverkkojen toimintavarmuutta ja kapasiteetin riittävyttä poikkeustilanteissa on arvioitava myös jatkuvasti. Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät tehtävät kuuluvat usealla eri hallinnonalalla. Kokonaisvaltaisen kriittisen infrastruktuurin suojaamisen varmistamiseksi tarvitaan myös valtioneuvostotason yhteensovittamista.

Ulkomaalaisten yritysostojen seuranta. Suomi seuraa järjestelmällisesti turvallisuuskriittisiin yrityksiin kohdistuvia ulkomaalaisia yritysostoja. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä poikkihallinnollisen viranomaisverkoston kanssa.

²⁹ Ajankohtaissselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta VNS 1/2022 vp, kohta 4.2.

³⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM/2020/829 final).

³¹ Turvallisuusympäristön muutoksesta annettu ajankohtaissselonteko VNS 1/2022 vp.

Ulkomaalaisten yritysostojen seuranta on turvallisuusperusteista. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) menettelyissä arvioidaan, millaisen turvallisuusriskin ulkomaalainen omistus kohdeyrityksessä voisi aiheuttaa sotilaalliselle maanpuolustukselle ja yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Lain tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaiseen omistukseen. Erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan erityisesti sotilaallisen maanpuolustuksen ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista, mutta myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ja kansallinen turvallisuuden varmistamista.

Lain soveltamisala on yleinen, eikä käytössä ole yksityiskohtaista listausta seurattavista toimialoista. Laissa erotellaan puolustus- ja turvallisuusalan yritysostot muista seurattavista yritysostoista. Puolustus- ja turvallisuusalan yritysostot edellyttävät aina viranomaisen etukäteistä vahvistusta. Muita yritysostoja koskeva ilmoitus voidaan tehdä myös yritysoston toteuttamisen jälkeen.

EU:n asetuksella suorien ulkomaisten sijoitusten seurannasta (EU) 2019/452, EU:n seuranta-asetus) luotiin puitteet ulkomaisten sijoitusten seurannalle jäsenvaltioissa sekä tiedonvaihtoa koskeva yhteistyömekanismi jäsenvaltioiden ja komission välillä. Päätäntävalta seurattavista sijoituksista ja seurannan lopputuloksesta on kuitenkin jäsenmailla.

Yritysostolain käytännön soveltamisessa on havaittu tarpeelliseksi selvittää kriittisen infrastruktuurin omistukseen ja ennakkovarautumiseen liittyviä kysymyksiä sellaisia tilanteita varten, joissa strategisesti tärkeää kriittistä infrastruktuuria olisi siirtymässä yritysoston/sijoituksen kautta ulkomaiseen omistukseen. Ministeriöiden välisessä yhteistyössä valmistellaan strategisesti tärkeän kriittisen infrastruktuurin omistusta koskevat valtioneuvoston periaatteet.

Kiinteistöomistuksen valvonta. Kiinteistöomistuksen valvonnasta vastaa puolustusministeriö. Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) ja laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019 vp) tulivat voimaan 1.1.2020.

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta edellyttää luvan hakemista kiinteistönhankintaan kaikkialla Suomessa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa, sellaisilta henkilöiltä, joilla ei ole EU-maan tai ETA-alueen kansalaisuutta sekä yrityksiltä ja yhteisöiltä, joiden kotipaikka on ko. alueiden ulkopuolella ja tilanteissa, joissa kotipaikka on EU- tai ETA-alueella, mutta joissa on omistusta 10 % tai enemmän tai todellista muuta vaikutusvaltaa ko. alueen ulkopuolella. Lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa

ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.

Lain soveltamisalassa on myös huoltovarmuuden turvaaminen kiinteistöomistuksen valvonnan keinoin. Laki antaa mahdollisuuden estää kiinteistön omistamisen, joka voisi uhata huoltovarmuuden järjestämistä ja huoltovarmuuden toteuttamista Suomessa.

Lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Laki on kiinteistöomistuksen valvonnassa tehokkain keino huoltovarmuuden valvonnassa. Lunastuksista vastaa ministeriö, jonka toimintaa kiinteistöomistus suoraan vaarantaa.

6. Sotilaallinen huoltovarmuus

Sotilaallisella huoltovarmuudella tarkoitetaan Puolustusvoimien toimintakyvyn kannalta välttämättömien resurssien ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien, ylläpidon ja huollon turvaamista poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien häiriöiden varalta. Sotilaallisella huoltovarmuudella turvataan Puolustusvoimien kriittisten järjestelmien toimintakyky myös yhteiskunnan häiriötilanteissa.

Toimintaympäristö sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittiset perusvalinnat vaikuttavat keskeisesti Suomen sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiseen. Maantieteellinen sijainti Euroopan unionin reuna-alueella, etäällä Euroopan teollisuuskeskittymistä, pohjoisissa ilmasto-olosuhteissa ja suurelta osin meriyhteyksien varassa, merkitsee käytännössä, että kriisitilanteessa tuen saaminen ja vastaanottaminen on vaikeaa ja tekee Suomen aseman huoltovarmuuden kannalta arvioiden haavoittuvaisemmaksi kuin esimerkiksi keskisen Euroopan maiden aseman.

Sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta kriittisen materiaalin, tuotannon, teknologian ja osaamisen on oltava saatavissa ja käytettävissä kaikissa turvallisuustilanteissa. Teknologian saatavuus sekä kyky tuottaa ja integroida uutta teknologiaa ja teknisiä ratkaisuja kustannustehokkaasti osaksi puolustusjärjestelmää edellyttää kansallista teollista ja teknologista osaamista sekä tarkoituksenmukaista tuotantokykyä. Erityisen tärkeää on varmistaa kriittisten teknisten järjestelmien yllä- ja kunnossapito ja maanpuolustuksessa käytettävän kriittisen kulutusmateriaalin tuotanto. Puolustushallinto ylläpitää yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen

kanssa tärkeimpien sodan ajan kulutusmateriaalien, kuten ruutien ja ampumatarvikkeiden, tuotantokapasiteettia sekä välttämättömiä maanpuolustusta tukevia varmuusvarastoja.

Sotilaallinen huoltovarmuus on yhä enenevässä määrin materiaaliteknistä osaamista sekä pääsyä teknologiaan, pitäen sisällään myös oikeuden muokata muilta hankittuja teknologioita. Niin ollen tiedon omistajuuden ja tietopääoman hallinnan vaikutus kasvaa. Sotilaallisen huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää näiden varmistamista kansallisesti sopimusjärjestelyin sekä tarvittaessa valtiosopimuksin.

Toimiva ja kansainvälisesti kilpailukykyinen kotimainen puolustusteollisuus, sen kansainvälinen verkottuminen sekä vientitoiminta mahdollistavat sotilaallisen huoltovarmuuden ylläpitämisen ja edistävät maanpuolustuksen toimintakykyä. Osaamisen ja ylläpitokyvyn merkitys korostuu järjestelmien teknistymisen myötä ja teknologisen kompetenssin kansallinen ylläpito on edellytyksenä kyvyille suunnitella, ostaa, käyttää ja huoltaa monimutkaisia järjestelmiä. Puolustustarvikkeiden vientilupaharkinnassa otetaan huomioon myös huoltovarmuusnäkökulma, erityisesti kriittisillä teknologia- ja osaamisalueilla.

Puolustusvoimien kumppaneilla alihankintaketjuineen on merkittävä ja vakiintunut asema puolustusjärjestelmässä. Erityisesti strategisten kumppaneiden rooli on keskeinen Puolustusvoimien kaluston ja materiaalin kunnossa- ja ylläpidossa. Strategisten kumppaneiden tuottamilla palveluilla on kriittinen vaikutus Puolustusvoimien ydintoimintaan ja niihin sisältyy aina poikkeusolojen toiminnan kannalta välttämättömiä valmiudellisia vaatimuksia.

Kriittisen osaamisen ja sotilaallisen huoltovarmuuden varmistaminen ja kehittäminen edellyttävät pitkäjänteistä yhteistyötä yliopistojen, tutkimuslaitosten, teknologiayritysten ja puolustusteollisuuden kanssa. Yhteistyön edellytyksenä on maanpuolustuksen omien intressien määrittäminen sekä niiden pohjalta luotu jaettu tilannekuva teollisuuden ja tiedeyhteisön kanssa.

Sotilaallista huoltovarmuutta turvataan myös kansainvälisen yhteistyön avulla. Suomi edistää kansainvälisiä sotilaallista huoltovarmuutta vahvistavia järjestelyjä, sisältäen myös valtiosopimustason järjestelyt. Esimerkiksi osana pohjoismaista puolustusmateriaalialan sopimusjärjestelyä maiden välillä on solmittu liitesopimus sotilaallisesta huoltovarmuudesta. Sopimuksen puitteissa yhteistyötä tulee edelleen syventää ja toimeenpanna käytännön tasolla.

Sotilaallisen huoltovarmuuden yhteistyötä edistetään myös Euroopan unionissa. Käynnissä on EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön arviointi ja ohjaus, eli strateginen kompassi, jossa määritetään EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön suunta ja kirkastetaan sen tavoitteet. Kehittämällä kompassin mukaisesti eurooppalaista teollista ja teknologista pohjaa samalla vahvistetaan eurooppalaista huoltovarmuutta, mikä osaltaan tukee myös Suomen sotilaallista huoltovarmuutta. Suomi edistää sotilaallisen huoltovarmuuden yhteistyötä myös muilla Euroopan unionin yhteistyöfoorumeilla, kuten Euroopan puolustusvirastossa (EDA).

Lisäksi Suomi parantaa sotilaallisen huoltovarmuuden valmiuksia kahden- ja monenvälisten järjestelyjen avulla. Suomi toteuttaa puolustusmateriaalialan yhteistyötä laajan kansainvälisen kumppaniverkoston kanssa ja tähän yhteistyöhön voi sisältyä myös sotilaallisen huoltovarmuuden järjestelyjä. Tämä myös vahvistaa Suomen kykyä vastaanottaa apua eri turvallisuustilanteissa.

Sodan ajan puolustuskyky perustuu monilta osin muualta yhteiskunnasta saataviin resursseihin, joten sotilaallisen huoltovarmuuden varmistaminen ja kehittäminen edellyttävät koko yhteiskunnan järjestelmien toimivuutta sekä tiivistä yhteistyötä sotilaallisen ja ei-sotilaallisen huoltovarmuuden toimijoiden välillä. Huoltovarmuusorganisaatio ohjaa ja tukee elinkeinoelämän jatkuvuuden hallintaa ja varautumista sekä sovittaa yhteen viranomaisten ja elinkeinoelämän tarpeita vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Muuttuneen toimintaympäristön johdosta toiminnassa korostuvat tilannetietoisuuden ylläpito ja nopea reagointikyky, materiaalin varautuminen sekä kriittisten teknisten järjestelmien ja infrastruktuurin toimivuuden varmistaminen. Puolustus suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota myös kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen.

Sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiseksi Puolustusvoimat on laatinut elinkeinoelämän toimijoiden kanssa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintaan liittyviä sotatalous-, tuotantovaraus- ja puitesopimuksia sekä niihin sisältyviä valmiussuunnitelmia. Niissä kuvataan miten ja millä resursseilla poikkeusoloissa tarvittava tuotanto ja palvelut toteutetaan. Elinkeinoelämän kriittisten resurssien jako Puolustusvoimien ja siviiliyhteiskunnan poikkeusolojen tarpeisiin tulee suunnitella ja sopia jo normaaliolojen aikana. Sotilaallisen huoltovarmuuden järjestelyjä ja resurssien käyttöä harjoitellaan ja testataan Puolustusvoimien, huoltovarmuusorganisaation ja elinkeinoelämän välisissä harjoituksissa.

7. Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia

Huoltovarmuuden kokonaistason riittävyyden varmistaminen

Suomen huoltovarmuuden riittävä taso on turvattava kaikissa olosuhteissa. Kyse on kokonaisvaltaisesta varautumisesta kriiseihin, jotka ilmenevät erilaisissa muodoissa. Riittävä huoltovarmuus kattaa tiiviin yhteistyön julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä, selkeät sektorikohtaiset vastuut, järjestelmällisen skenaariotyön, ennakoinnin ja tilannekuvatyöskentelyn, modernin materiaallisen varautumisen, oikein mitoitettut ja joustavasti käytettävissä olevat resurssit nopean reagoinnin mahdollistamiseksi kriisitilanteissa sekä osallistumisen aktiivisesti koko ajan tiivistyvään kansainväliseen huoltovarmuusyhteistyöhön. Kansainvälinen yhteistyö tukee ja vahvistaa kotimaista huoltovarmuutta, mutta viime kädessä Suomi vastaa omasta huoltovarmuudestaan.

Viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset ovat haastaneet myös suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän. Järjestelmä on osoittanut toimivuutensa, mutta samalla on tullut esille toimenpiteitä edellyttäviä kehittämistarpeita.

Keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia ovat huoltovarmuusrahaston kantokyvyn mitoittaminen tavoitteiden ja tarpeiden mukaan ja muiden huoltovarmuutta ylläpitävien resurssien riittävyyden turvaaminen sekä huoltovarmuuden sääntely- ja muun ohjausjärjestelmän ajantasaistaminen mukaan lukien huoltovarmuuteen liittyvän EU-lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano. Näiden lisäksi on tiivistettävä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä, selkeytettävä sektorikohtaisia vastuita ja edelleen kehitettävä poikkihallinnollista yhteistyötä. Huoltovarmuuteen liittyvä kansainvälinen yhteistyö on myös tärkeä kokonaisuus. Kriittisen infrastruktuurin varautumistoimenpiteitä, lainsäädäntöä sekä valtioneuvostotason yhteensovittamista on kehitettävä vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia.

7.1 Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit

Huoltovarmuuden turvaaminen on kokonaisuus, jossa toimenpiteitä rahoitetaan useasta lähteestä. Vastuu huoltovarmuudesta kuuluu kaikille yhteiskunnan toimintasektoreille, joiden on huolehdittava riittävästä resursseista huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Energia-ala on voimakkaassa murroksessa, mikä haastaa kehittämään uusia huoltovarmuusratkaisuja siirryttäessä fossiilitaloudesta uusiutuviin energialähteisiin ja kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Huoltovarmuusrahaston merkittävin tulonlähde

on tällä hetkellä huoltovarmuusmaksu, jonka tuotto on pidemmällä aikavälillä laskeva. Huoltovarmuusmaksusta on päätetty vuonna 1992, eikä maksun tasoon ole sen jälkeen tehty tarkistuksia. Huoltovarmuusmaksun trendi tulee olemaan jatkosakin laskeva, koska fossiilisista energialähteistä siirrytään muihin energialähteisiin.

Huoltovarmuusrahasto on keskeinen huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen lähde. Rahastosta on voitu rahoittaa kriisien edellyttämiä toimenpiteitä nopeasti, joustavasti ja tehokkaasti. Huoltovarmuusmaksun tuotto kuitenkin laskee, ja osinkotuloista on tullut merkittävä tulonlähde huoltovarmuusrahastolle.

Huoltovarmuuden riittävä taso edellyttää, että huoltovarmuusrahaston kantokyky varmistetaan. Rahaston tuotto- ja kulurakennetta on arvioitava tästä näkökulmasta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arviota tehtäessä on kartoitettava myös rahaston pääoman hoitoon, tuotto-odotuksiin sekä sijoitustoiminnan rooliin liittyvät tarpeet.

- *Huoltovarmuusrahasto säilytetään budjetin ulkopuolisena nopeana ja joustavana huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta kriittisten hankkeiden rahoittajana.*
- *Huoltovarmuusrahaston kantokyky on turvattava. Huoltovarmuusrahaston tulee olla mitoitettu oikein suhteessa toimintaympäristön muutokseen ja huoltovarmuuden tehtäväkenttään. Huoltovarmuusmaksun määrän alentuessa siirryttäessä fossiilisista energialähteistä muihin energialähteisiin on löydettävä uusia rahoituslähteitä huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi. Tätä koskeva arviointi- ja valmistelutyö tehdään osana huoltovarmuussäätelyn kokonaistarkastelua.*
- *Rahaston hallintoihin ja ohjaukseen sekä pääoman tuottoon ja sijoitukseen liittyviä toimintaperiaatteita on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti kantokyvyn turvaamiseksi.*
- *Rahaston rahoituksen yleisten kriteereiden on oltava avoimia. Huoltovarmuusrahastosta ei pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta.*

7.2 Huoltovarmuussäätelyn ajantasaistaminen

Huoltovarmuuden nykyinen sääntelykehikko on osoittanut toimivuutensa viimeaikaisissa kriisitilanteissa. Selkeä ja ajantasainen sääntely on huoltovarmuuden toimintamallin toimivuuden perusedellytys.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) on annettu vuonna 1992. Lain säädännössä on kohtia, joita on syytä tarkastella ja tarvittaessa ajantasaistaa. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain tavoitteet ja huoltovarmuuden käsite, Huoltovarmuuskeskuksen kansainväliseen varastointitoimintaan liittyvät vastuut sekä sen määrittely, milloin Huoltovarmuuskeskus toimii viranomaisena ja käyttää julkista valtaa ja milloin on kyse muusta toiminnasta. Arviointia edellyttää lisäksi, ovatko Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät ja velvollisuudet suhteessa sektoriviranomaisten vastuisiin riittävän selkeät. Kokonaistarkastelussa arvioidaan myös materiaalista varautumista koskevaan sääntelyyn tarvittavia muutostarpeita, jotka voivat osittain olla poikkihallinnollisia.

EU:ssa vireillä oleva kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva sääntelyhanke vaikuttaa kriittisen infrastruktuurin varautumiseen sekä kansalliseen huoltovarmuussäätelyyn. Tämän CER-direktiivin kansallinen voimaan saattaminen on keskeinen kysymys niin viranomaistoimijoiden kuin myös kriittisiksi määriteltävien yritysten näkökulmasta.

Julkisilla hankinnoilla on tärkeä merkitys huoltovarmuuden kokonaisuudessa. Kysymys siitä, miten hankinnoissa voidaan edistää kotimaisuutta taikka paikallisuutta nousee usein esille. Hankintalaki pohjautuu EU-hankintadirektiiveihin, joissa lähtökohta on sisämarkkinoiden toiminnan edistäminen, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä tarjoajien syrjimättömyys. Hankintalaki ei mahdollista, että hankintayksikkö asettaa kotimaisuuden taikka paikallisuuden hankinnan vähimmäisvaatimukseksi. Ennakollinen huoltovarmuuskriiseihin varautuminen ei ole hankintasäännösten mukainen suora hankintaperuste hankkia kotimaisilta tuottajilta.

Hankintayksikkö voi tarjouspyyntöä tehdessään asettaa hankinnan kohteelle sellaisia vähimmäisvaatimuksia ja vertailuperusteita, joilla voidaan edistää kotimaisen taikka paikallisen yrityksen menestymismahdollisuuksia tarjouskilpailussa. Vertailuperusteiden on oltava syrjimättömiä ja varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa laaditulla kansallisella hankintastrategialla on tärkeä rooli yhteiskunnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisessa julkisissa hankinnoissa. Järjestelmällinen julkisten hankintojen strateginen edistäminen tukee hankintojen nivomista osaksi kansallisia varautumistoimenpiteitä ja huoltovarmuutta. Strategiatyö jakautuu eri teemoihin ja työssä laaditaan malleja hankintayksiköiden tueksi ja osaamisen lisäämiseksi, jotta hankintayksiköillä on paremmat valmiudet edistää hankinnoillaan laajempien yhteiskunnalle asetettujen tavoitteiden vaatimusten toteutumista. Huoltovarmuuden toteutumista julkisissa hankinnoissa on edistettävä systemaattisesti osana Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmaa.

Häiriötilojen ja kriisien hallitsemiseksi tarvitaan hyödykkeitä, jotka hankitaan julkisina hankintamenettelyinä, sitä koskevia sääntöjä noudattaen. Materiaalisen varautumisen nopea toimeenpanon tarve on nostanut esille tarpeen arvioida huoltovarmuusperusteisten hankintojen valinta- ja vertailukriteereiden soveltamista kansallisissa julkisissa hankinnoissa. Kaikissa julkisissa hankinnoissa on syytä varautua riittävässä määrin erilaisiin huoltovarmuustarpeisiin.

- *Toteutetaan huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelu tulevilla vaalikaudella sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi. Tarkastelu kohdennetaan myös huoltovarmuuden sektorikohtaiseen sääntelyyn. Työssä huolehditaan sääntelyn yhteensovittamisesta vireillä olevan valmiuslain uudistamishankkeen kanssa.*
- *Toteutetaan kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan CER-direktiivin tehokas täytäntöönpano turvallisuusympäristön muutoksesta annetun valtioneuvoston ajankohtaisselonteon linjauksen mukaisesti. Täytäntöönpanossa huomioidaan sekä hyödynnetään suomalaisen huoltovarmuuden toimintamallin tunnistetut vahvuudet erityisesti julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön osalta. Kriittisen infrastruktuurin varautumistoimien tavoitteet, kriittisiä toimintoja ylläpitävien toimijoiden varautumisen vähimmäistasot, sektorikohtaiset vastuut sekä toimien yhteensovitus valtioneuvostotasolla on määriteltävä vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia.*
- *Kokonaisvaltaista varautumista ja huoltovarmuuden vahvistamista on syytä tukea järjestelmällisesti myös julkisilla hankinnoilla. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet uudistaa yleistä julkisten hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi. Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun yhteydessä arvioidaan esimerkiksi, voidaanko julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia (1531/2011) muuttaa siten, että siinä huomioitaisiin huoltovarmuusperusteisten hankintojen erityispiirteet.*

7.3. Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen

Suomen huoltovarmuusjärjestelmän ohjausmallin, johtamisen sekä yhteistyöra-kenteiden on tuettava toimintamallin nopeaa reagointia. Huoltovarmuudesta vastaavien ministeriöiden toimivaltuuksien on oltava selkeästi määriteltäviä ja poikkihallinnollisen yhteistyön toimivaa. Huoltovarmuuskeskus on ensi sijassa varautumisorganisaatio, jolla on operatiivisia tehtäviä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Kukin ministeriö vastaa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla hallinnonalallaan valtioneuvoston työnjaon mukaisesti. Tämä työnjako on lähtökohtaisesti toimiva mutta hallinnonalojen välillä tarvitaan edelleen yhteistyön kehittämistä sekä riittävää koordinaatiota erilaisten huoltovarmuuteen liittyvien ryhmien sekä prosessien välillä.³²

Huoltovarmuustoimia edellyttävät poikkeustilanteet ovat käytännössä vaikutuksiltaan poikkihallinnollisia, jolloin tilanteen hallintaa ja johtamista varten tarvitaan poikkihallinnollista yhteistyötä. Tämä voi kriisin luonteesta riippuen edellyttää suppeampaa poikkihallinnollista tehokasta yhteistyön organisointitapaa tai laajempaa yhteistoimintaa.

Varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista on tarpeen edelleen tehostaa, jotta järjestelmä toimisi kokonaisuudessaan mahdollisimman tehokkaasti. Myös se, että sektoriministeriöt rahoittaisivat oman hallinnonalansa pitkäkestoisia sektoriministeriön vastuulle kuuluvia huoltovarmuustoimintoja läpinäkyvästi valtion talousarviossa varmistaisi, että kaikki toimenpiteet palvelevat asetettuja huoltovarmuustavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla. Sektoriministeriöiden on vastattava tehokkaasti myös sektorikohtaisen varautumisen valvonnan toteutumisesta.

Jaksossa 5.1.5 on käsitelty sektorikohtaisia huoltovarmuuskysymyksiä kehittämistarpeineen. Eri toimijoiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen toteutuu tehokkaimmin valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätösten välityksellä. Tavoitepäätökset ovat jatkossakin toimiva tapa määrittää kansalliset ja sektorikohtaiset huoltovarmuuden tavoitteet ja toiminnalliset painopisteet.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista (1048/2018) edellyttää, että päätöksen toteutumista seurataan aktiivisesti. Toteutumisesta laaditaan sekä väli- että loppuraportti. Koko päätöksen toteuma arvioidaan ennen seuraavan tavoitepäätöksen antamista. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden

³² Tällä hetkellä on muun muassa seuraavia poikkihallinnollisia pysyviä yhteistyörakenteita: Turvallisuuskomitea. Turvallisuuskomitea on poikkihallinnollinen kokonaisturvallisuutta yhteensovittava toimielin. Sen tehtävistä on säädetty asetuksella 77/2013. Ministeriöiden valmiuspäälliköt ja valmiussihteerit. Jokaisessa ministeriössä on nimetty valmiuspäällikkö. Ministeriön valmiuspäällikkö toimii kansliapäällikön apuna varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Valmiuspäällikkö vastaa hallinnonalan turvallisuustoiminnasta ja varautumisjärjestelyistä siten, että ne muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ja huolehtii varautumisjärjestelyjen yhteensovittamisesta muiden hallinnonalojen kanssa. Jokaisessa ministeriössä on nimetty valmiussihteeri. Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 30.9.2021 uuden poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän tukemaan ministeriötä huoltovarmuuden kehittämis- ja varautumistoimien yhteensovittamisessa valtioneuvostotasolla.

tavoitteista on annettu vuodesta 1988 lähtien viiden–seitsemän vuoden välein. Voimassa oleva päätös tuli voimaan vuonna 2018.

Kaikkien sektoreiden yhteinen haaste on huolehtia henkilöstön osaamisesta. Osaavan työvoiman saatavuus on kysymys, joka heijastuu myös huoltovarmuustyöhön. Sotilaallisen huoltovarmuuden kriittisen osaamisen hallintaa on jo tarkasteltu Huoltovarmuusorganisaation MIL-poolin tilaamassa selvitystyössä³³. Vastaava tarkastelu on tarpeen ulottaa muillekin huoltovarmuuden kannalta keskeisille sektoreille. Tärkeää on myös pienten ja keskisuurten yritysten sekä kansalaisten tietoisuus osaamisen merkityksestä huoltovarmuuden turvaamisessa.

- *Jokainen ministeriö vastaa varautumisesta omalla hallinnonalallaan. Sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Huoltovarmuuden tavoitteista annettua valtioneuvoston tavoitepäätöstä kehitetään ja kiinnitetään erityistä huomiota tavoitepäätöksen tavoitetasoon, toteuttamisvas-tuisiin, toteutumisen seurantaan sekä vaikuttavuuden arviointiin.*
- *Kunkin hallinnonalan huoltovarmuuden edistämiseen kohdentamat vuosittaiset resurssit arvioidaan nykyistä tarkemmin. Sektorikohtaisen varautumisen toimivuus edellyttää myös varautumisen riittävää hallinnonalakoh-taista johtamista ja valvontaa.*
- *Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen uudistaminen aloite-taan selonteon eduskuntakäsittelyn jälkeen.*
- *Kriisivarautumiseen ja kriiseihin liittyvään harjoitteluun on sisällyttävä myös yhteistoimintaa koskevat rakenteet sekä niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestäminen.*
- *Suomen huoltovarmuus ja kriisivalmius edellyttävät panostamista koulu-tukseen. Taloudellisten resurssien varmistamisen lisäksi on määriteltävä, mitkä ovat huoltovarmuuden kannalta kriittiset osaamisen tarpeet ja miten tarpeisiin pystytään vastaamaan osaavan työvoiman saatavuuden enna-koinnilla sekä koulutus- ja työvoimapolitiisilla toimenpiteillä. Huoltovar-muuden kannalta kriittiset koulutuskokonaisuudet on säilytettävä korkea-koulujen ja toisen asteen opinto-ohjelmissa.*

33 Kriittisen osaamisen hallinta selvitystyön loppuraportti <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/6dfe2c58429c27fd66f27d7ba428520e0e1b0342/kriittisen-osaamisen-hallinta-raportti.pdf>.

- *Kansalaisten sekä pienten ja keskiurtenyritysten tietoisuuden sekä osaamisen kehittämiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Tietotarpeita ja osaamisen vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä valmistellaan ja toteutetaan yhdessä elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa, hyödyntäen olemassa olevia yhteistyörakenteita (poolit).*

7.4 Verkostomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve

Suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän vahvuus on julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tiivis, pitkäjänteinen yhteistyö, jonka toimivuus muuttuvassa toimintaympäristössä on keskeistä.

Ensimmäisen huoltovarmuusselonteon käsittelyn jälkeen on tärkeää varmistaa myös parlamentaarisen keskustelun jatkuminen säännönmukaisena prosessina. Tällä tavoin voidaan jakaa kulloinenkin huoltovarmuuden tilannekuva ja käydä järjestynyttä keskustelua huoltovarmuuden tilasta nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

- *Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön verkostomallia kehitetään ja vahvistetaan vastaamaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia. Kehittämistyössä huomioidaan kansainvälisen yhteistyön vaatimukset.*
- *Huoltovarmuusselonteko päivitetään säännöllisin väliajoin. Päivitystyössä huomioidaan valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista annetun päätöksen (1048/2018) seuranta- ja päivitysaikataulu sekä huoltovarmuuteen liittyvien muiden selontekojen päivitysaikataulu.*

Liite 1

HUOLTOVARMUUSJÄRJESTELMÄ

Huoltovarmuus tarkoittaa varautumista mahdollisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin. Lisäksi se on jatkuvuudenhallintaa. Huoltovarmuudella turvataan yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle elintärkeät toiminnot, jotta arki voi jatkua mahdollisimman häiriöttä. Huoltovarmuustyö luo puskureita, joilla ostetaan aikaa yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toimijoiden omien valmiussuunnitelmien aktivointia varten.

Toimivat markkinat ja kilpailukykyinen talous ovat huoltovarmuuden perusta. Markkinat eivät kuitenkaan aina riitä ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia ja teknisiä perustoimintoja erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämän vuoksi tarvitaan huoltovarmuustyötä, jolla varaudutaan ylläpitämään yhteiskunnan kriittiset toiminnot mahdollisimman normaaleina poikkeustilanteissa. Suomessa huoltovarmuutta varmistetaan yhteistyössä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.

Kukin ministeriö vastaa toimialansa varautumisesta, toimintakyvyn kehittämisestä sekä näiden valvonnasta. Ministeriö vastaa oman hallinnonalansa osalta myös varautumistoimien riittävästä johtamisesta. Myös muilla valtion viranomaisilla sekä kunnilla ja kuntayhtymillä on valmiuslain mukainen varautumisvelvoite varmistaa omien tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoito poikkeusoloissa. Tämän lisäksi huoltovarmuuden turvaamista varten on erityinen laitos, Huoltovarmuuskeskus.

Huoltovarmuuskeskus (HVK) tekee valtion laitoksena laajaa yhteistyötä viranomaisten, elinkeinoelämän ja toimialajärjestöjen kanssa. HVK myös turvaa välttämätöntä tavara- ja palvelutuotantoa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevaa tuotantoa. Se hoitaa myös velvoite- ja turvavarastointia sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä huoltovarmuuden tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Yhdessä huoltovarmuusorganisaation (HVO) kanssa Huoltovarmuuskeskus sovitaa yhteen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tavoitteita ja hyötyjä varautumistoimissa. HVO koostuu sektoreista ja pooleista, joiden kautta huoltovarmuuskriittiset yritykset ja toimijat osallistuvat kansalliseen huoltovarmuustyöhön. Sektoreihin kutsutaan eri alojen asiantuntijoista jäseniksi ja niiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa ja edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä

huoltovarmuusasioissa. Pooleja perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden välisillä sopimuksilla huolehtimaan toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta.³⁴

Huoltovarmuuden uhkakuvat

Suomen talous on yhä riippuvaisempi ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta. Huoltovarmuuden kannalta olennaisimmat uhat liittyvät usein kansainvälisiin riippuvuuksiin.

Yhtenä vakavana uhkana huoltovarmuudelle pidetään tilannetta, jossa mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta huoltovarmuuden kannalta kriittisiä elintarvikkeita, tavaroita ja palveluita on väliaikaisesti vaikeutunut. Muita keskeisiä yhteiskunnan taloudellista toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien, maksuliikenteen ja verkkojen häiriintyminen, kyberhyökkäykset, energiansaannin keskeytyminen, väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava vaarantuminen sekä laajavaikuttaiset luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit. Myös vaaralliset tartuntataudit voivat heikentää kokonaisten yhteiskuntien toimintakykyä, kuten koronapandemia on osoittanut. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on myös muistuttanut, että sotilaallisen voimankäytön uhka on edelleen konkreettinen syy varautumiselle.

Keinot

Huoltovarmuutta turvataan useilla eri tavoilla. Keskeisiä keinoja ovat talous- ja elinkeinopolitiikka, lainsäädäntö, varastointi, varautuminen, jatkuvuudenhallinta, valmiussuunnittelu ja sopimukset. Huoltovarmuutta edistetään myös kansainvälisesti.

Perinteisesti huoltovarmuus on tarkoittanut materiaalista varautumista, kuten esimerkiksi viljan saannin varmistamista. Yhteiskunnan toiminnalle välttämättömien tuotteiden ja materiaalien varastoinnilla on varauduttu turvaamaan väestön toimeentulo ja talouden toimivuus vakavan kriisin tai saatavuushäiriön varalta.

Huoltovarmuutta rakennetaan pitkän aikavälin tähtäimellä. Asiantuntijoiden tekemä suunnittelu- ja analyysityö on tärkeä osa huoltovarmuutta edistävää toimintaa. Huoltovarmuusorganisaation avulla Huoltovarmuuskeskus kykenee tuottamaan huoltovarmuudesta jatkuvaa tilannekuvaa, jota on laajalti hyödynnetty esimerkiksi koronakriisissä ja Ukrainan sodan vaikutuksia arvioitaessa ja huoltovarmuutta tukevien toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa.

³⁴ Kuvio huoltovarmuusorganisaatiosta ks. sivu 15.

Varastoinnista on säädetty eri laeilla ja sitä toteutetaan kolmella eri tavalla. Valtion varmuusvarastoinnista huolehtii Huoltovarmuuskeskus. Velvoitevarastointi on yritysten ja muiden keskeisten toimijoiden vastuulla. Kolmannesta tavasta eli turvavarastoinnista sovitaan alan yritysten ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken.

Monilla yhteiskunnan toiminnalle tärkeillä toimialoilla lainsäädäntö edellyttää, että toimijat turvaavat oman toimintansa jatkuvuuden kannalta välttämättömät prosessit häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yritysten vapaaehtoinen ja oma-aloitteinen varautuminen edesauttaa koko yhteiskunnan kykyä pysyä toimintakykyisenä myös häiriötilanteissa. Huoltovarmuuskeskus tukee huoltovarmuuden kannalta kriittisiä yrityksiä tarjoamalla välineitä jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi.

Osalta yrityksiä laki edellyttää vakavimpien kriisien varalle valmiussuunnittelua. Siinä huomioidaan muun muassa Puolustusvoimien mahdollisesti tekemät tuotanto-, tila- ja henkilöstövaraukset kriisiajan toiminnan varmistamiseksi. Viranomaisilla on oltava lainsäädäntöön perustuva valmius ohjata yhteiskunnan toimintaa väliaikaisesti tilanteissa, joissa markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta.

Sektorit ja poolit

Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii sektoreita ja pooleja, jotka pitävät yllä ja kehittävät huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa.

Sektoreihin kuuluu viranomaisten, ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä keskeisten yritysten edustajia. Huoltovarmuussektoreita ovat elintarvikehuolto-, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektorit.

Sektoreiden tehtävänä on edistää elinkeinoelämän ja viranomaisten välistä yhteistyötä ja ohjata, koordinoida ja seurata oman alansa varautumista. Lisäksi ne voivat tehdä esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi ja arvioida ja analysoida oman alansa uhkia ja huoltovarmuuden kehityssuuntia.

Poolit tukevat ja edistävät toimiala- ja toimipaikkakohtaista operatiivista varautumista ja niiden toimintaa suunnitellaan sekä toteutetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Poolien toiminta perustuu toimialajärjestöjen ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiin sopimuksiin.

Poolien tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella oman alansa huoltovarmuutta sekä määritellä ja laatia poikkeusolojen toimintoja koskevat yleissuunnitelmat. Ne myös ylläpitävät toimialansa kriittisten toimipaikkojen ja toimijoiden tietokantaa, sekä järjestävät alan valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksia.

Yritysten lisäksi kotitaloudet ovat keskeinen osa yhteiskuntaa ja sen toimintakykyä. Kotitalouksien omatoimisen varautumisen järjestötoimikunta eli KOVA-toimikunta toimii osana Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimaa poolirakennetta ja se toimii kotitalouksien varautumisen asiantuntija- ja kehittämisverkostona. Toimikuntaan kuuluu järjestöjä, joilla on merkitystä elintarvike- ja ruokahuollon huoltovarmuudelle sekä kotien yleiselle omatoimiselle varautumiselle. KOVA-toimikunnan 72 tuntia -varautumissuositus on viranomaisten ja järjestöjen tekemä ja se on etenkin koronapandemian ja Ukrainan sodan aikana tullut tutuksi kansalaisille.

Talous

Huoltovarmuuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan valtion talousarvion ulkopuolella olevasta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuuskeskuksen hoitamasta rahastosta katetaan menot, jotka aiheutuvat varmuusvarastoinnista, teknisistä varajärjestelyistä ja varautumisen edistämisen muista toimenpiteistä.

Huoltovarmuusrahaston menoja katetaan huoltovarmuusmaksuista. Maksua kerätään energiaverojen yhteydessä sähkön, kivihiilen (lämmön osalta), maakaasun (lämmön osalta), bensiinin sekä polttoöljyn (diesel, kevyt, raskas) osalta. Vuonna 2021 huoltovarmuusmaksun tuotto oli noin 40 miljoonaa euroa.

Huoltovarmuuskeskus noudattaa varmuusvarastoinnissa liiketaloudellisia periaatteita, ellei huoltovarmuuden turvaaminen edellytä muuta. Huoltovarmuuskeskus ei kuitenkaan ole liikelaitos, koska materiaalityöimien tarkoitus on pitää tavaroita varastossa kriisiajan tarvetta varten. Varastot on integroitu luontaisiin logistisiin ketjuihin ja kaikki tavara on kaupallisesti käytettävissä sekä täyttää ympäristönormit. Yksityiskohtaiset tiedot varastoista ja esimerkiksi niiden sijainnista ovat toiminnan luonteen vuoksi luottamuksellisia.

Huoltovarmuuskeskuksella on lukuisia yhteistyösopimuksia yritysten kanssa varastojen hoidosta ja kierrätyksestä. Materiaalien laatua ja määrää valvotaan suunnitelmallisesti. Tuotteita kierrätetään ja vaihdetaan kauppatoimilla siten, että laatu- tai määrätappioita vältetään.

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälinen yhteistyö on yhä merkittävämpää huoltovarmuuden edistämisessä. Arvo- ja toimitusketjut ovat globaaleja ja entistä keskinäisriippuvaisempia. Globalisaatio ja sen kerrannaisvaikutukset ovat vahvistaneet motivaatiota kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälisen toimintaympäristön seuranta vahvistaa kansallisen huoltovarmuuden tilannetietoisuutta ja kykyä sopeutua sekä kansainvälisiin että yhteiskunnallisiin muutoksiin. Tilannetietoisuutta rakennetaan ennakointityöllä sekä tekemällä tutkimusta ja analyysejä huoltovarmuusketjän eri toimijoiden käyttöön. Pitkäjänteinen skenaariotyö ja jatkuva toimintaympäristön seuranta yhdessä Huoltovarmuusorganisaation kanssa ovat olleet huoltovarmuustyössä läsnä jo vuosikymmenen.

Suomi on aktiivinen jäsen monikansallisissa yhteistyöorganisaatioissa ja työtä edistetään monitasoisilla kansainvälisillä sopimuksilla. Huoltovarmuuskeskus tekee yhteistyötä erityisesti Ruotsin ja Norjan kanssa, EU- ja OECD-maiden kanssa sekä resilienssikysymyksiin liittyen myös Naton kanssa.