

Asia: VN/30737/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista

Lausunto

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

Kokonaisturvallisuuden perustan muodostavat kaikki elintärkeät toiminnot, kuten esimerkiksi johtaminen, sisäinen turvallisuus ja puolustuskyky. Huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuuden eli varautumisen yhteistoimintamallin perustaa. Luvun 2 ilmaisu on parempi ja kuvaa selkeämmin kokonaisuutta eli ”Huoltovarmuus on osa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista kokonaisturvallisuutta, joka on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli.”

Lausunnot lukuun 2. Huoltovarmuuden toteuttamisen lähtökohdat

Luvussa on kuvattuna selkeästi mitä huoltovarmuudella tarkoitetaan. Varautumisen ja huoltovarmuuden välinen ero tulisi kuitenkin pystyä kuvaamaan konkreettisemmin, jotta tavoitepäätöksen toimeenpanon seuranta olisi yksikertaisempaa. Mittaristo helpottaisi huoltovarmuustoimenpiteiden erottamista varautumistoimenpiteistä ja toisaalta myös kustannusten kohdentumisesta oikeaan talousarvion momenttiin.

Huoltovarmuusorganisaatio tulisi kuvata päätökseen tarkemmin, sillä huoltovarmuusorganisaatiolle annetaan tavoitepäätöksessä lukuisia tehtäviä ja vastuita. Tehtävien ja ohjaussuhteiden osalta on tarkasteltava, minkälainen lakisäätäinen mandaatti kullakin taholla on annetun tehtävän hoitamiseksi. Huoltovarmuusorganisaation työskentelyn osalta on huomioitava, että osa toimijoista ei toimi mm. virkavastuulla ja kaikista toimijoista ei välttämättä ole tehty henkilöturvallisuusselvityksiä. Luonnoksen kohdassa 3.4 huoltovarmuusorganisaatio määrittää yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa varautumissuosituksia laajoihin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi ”Riskiarvioiden pohjalta kunnat ja hyvinvointialueet määrittävät yhteistyössä vastuuministeriöiden ja huoltovarmuusorganisaation kanssa varautumissuositukset niiden vastuulla oleville huoltovarmuuden kannalta kriittisille toiminnoille.” ja ”Kunnat ja hyvinvointialueet määrittävät yhteistyössä vastuuministeriöiden, keskushallinnon ja huoltovarmuusorganisaation kanssa varautumissuositukset niiden vastuulla oleville huoltovarmuuden kannalta kriittisille toiminnoille.”. Suositusten antamiseksi eri tahojen on tunnettava melko yksityiskohtaisesti varautumisen perusperiaatteet ja jopa yksityiskohdat. Epäselväksi myös jää minkälainen painoarvo

suosituksilla on ja miten varmistetaan esimerkiksi henkilöturvallisuus, tilaturvallisuus, tiedonvaihtoon käytettävien järjestelmien turvallisuus näin laajassa varautumisyhteistyössä? Tähän asiaan kuitenkin kiinnitetään huomiota viranomaisten osalta luonnoksen kohdassa 3.5, jossa tilanneseurannan ja ennakkoinnin osalta mainitaan, että ”Lisäksi on varmistettava, että kaikilla relevanteilla viranomaistoimijoilla on käytössään turvaluokitellut järjestelmät sekä henkilöstöllä voimassa olevat tietojen käsittelyoikeudet ja turvallisuus selvitykset.”.

Luvussa todetaan myös, että Huoltovarmuuskeskus ohjaa huoltovarmuusorganisaatiota. Mitä ohjauksella käytännössä tarkoitetaan? Minkälainen tosiasiallinen ohjaussuhde huoltovarmuuskeskuksella on viranomaisiin, yrityksiin ja järjestöihin? Miten tämä ohjaus suhteutuu esimerkiksi viranomaisten osalta hallinnon alan sisäiseen ohjaukseen huoltovarmuuden kehittämisessä ja tavoitepäättökseen toteuttamisessa? Tavoitepäättösluonnoksessa kuitenkin mainitaan, että ministeriöt vastaavat huoltovarmuudesta ja kehittävät sitä omalla toimialallaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaisesti. Tavoitepäättökseen olisi hyvä kirjata tarkemmin myös mitä kriittisten yritysten ohjauksella tarkoitetaan.

Luonnoksessa mainitaan, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on tukea huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä laajentamaan varautumistaan. Tavoitepäättökseen olisi hyvä kuvata mitä konkreettisia tukimuotoja Huoltovarmuuskeskuksella on tarjota.

Luonnoksen luvussa 2.2. mainitaan, että ”Kansainvälisen huoltovarmuustyön toimintamalleja ovat yhteiset varastot, mekanismit kansainvälisen avun antamiseksi ja vastaanottamiseksi, tuotantovaraukset, yhteishankinnat sekä tutkimus- ja kehittämissuunnitelmat”. Kansainvälinen yhteistyö on huoltovarmuuden kehittämisen osalta hyvin keskeinen. Tämän osalta on kuitenkin huomioitava, että tieto yhteispohjoisesta ja eurooppalaisesta varautumisesta on riittävän hyvin tiedossa eri huoltovarmuustoimijoilla. Valmiussuunnitelmia tekeillä tahoilla on oltava riittävän hyvä tieto siitä, mihin ja miten kuhunkin uhkaan ollaan varautumassa, jotta tämä varautumisen resurssi voidaan huomioida omassa valmiussuunnittelussa. Lisäksi suunnitelmia tekevän tahon on voitava arvioida missä uhkatilanteissa yhteiseen varautumiseen kohdistuu häiriötekijöitä, esimerkiksi miten logistiikan häiriöt vaikuttavat materiaaliin siirtoihin. On huolellisesti arvioitava, mitkä elintärkeistä toiminnoista on välttämätöntä turvata kansallisin toimenpitein.

Lausunnot lukuun 3. Kehittämiskohteiden taustat ja tavoitteet

Luvun 3 osalta olisi hyvä käydä läpi kaikkia osa-alueita koskevat yhteiset nimittäjät. Nyt esimerkiksi kyberuhkien osalta todetaan, että ”Suomi varautuu kyberuhkiin ennakoivasti”. Tämän tulisi olla kaikkien uhkien osalta itsestäänselvyys, että uhkiin pyritään varautumaan ennakoivasti. Vastaavasti disinformaation osalta todetaan, että ”Turvallisuusviranomaisten ja Huoltovarmuuskeskuksen keskinäistä yhteistyötä syvennetään sekä ennakoivassa varautumistoiminnassa että vakavien häiriötilanteiden aikaisessa toiminnassa.” Vastaavaa kehitystä lienee tarpeen tehdä kaikkien kohdassa 3.2 käsiteltyjen osa-alueiden näkökulmasta.

Luonnoksen kohdassa 3.4. todetaan, että ”Alueellisen valmiuden ja varautumisen koordinaatiotehtävää tarkastellaan osana aluehallintouudistusta ja erityisesti osana tulevien elinvoimakeskusten tehtäviä.” Tämän voi ymmärtää siten, että koordinaatiotehtävän sijoittuminen elinvoimakeskukseen on jo varmistunut aluehallintouudistuksessa. Mikäli tämä tehtävänjako tulevien virastojen osalta on vielä epävarma, on tätä tekstiä tarpeen muuttaa yleisluontoisemmaksi.

Luonnoksen kohdassa 3.4. todetaan, että ”Varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaavat alue- ja paikallistason viranomaiset päivittävät tai tarvittaessa laativat yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation alueellisten toimijoiden kanssa varautumissuunnitelmat suhteessa keskeisiin kansallisiin ja alueellisiin riskeihin.” Kansallisiin ja alueellisiin riskeihin peilautuvat varautumissuunnitelmat on sinänsä erittäin kannatettava kehityskulku, mutta tämä muotoilu ei ota kantaa siihen, kenellä on koordinaativastuu ja ylipäänsä vastuu mistäkin asiasta.

Oppi- ja tutkimuslaitoksissa tehtävä ennakointi- ja analyysityö olisi hyvä sitoa luonnoksen kohtaan 3.5. Tieteen ja tutkimuksen tulisi olla olennainen osa huoltovarmuustyötä myös tältä osin.

Luonnoksen kohdassa 3.6 käsitellään osaamista ja osaavaa työvoimaa. Tässä yhteydessä olisi hyvä käsitellä myös kausityövoima ja muun tilapäisen työvoiman saatavuus erilaisissa vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Lausunnot lukuun 4. Toimialakohtaiset huoltovarmuustavoitteet ja kehittämiskohteet

Luvun 4 osalta olisi hyvä käydä läpi yhteiset nimittäjät. Esimerkiksi kuljetusten osalta todetaan, että ”Siviiliyhteiskunnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen kuljetustarpeet on sovittava yhteen. Molemmille varmistetaan riittävät toiminnan edellytykset Puolustusvoimien valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa.” Vastaava yleistavoite olisi hyvä asettaa jokaiselle toimialalle. Vastaavasti rakentamisen osalta on maininta ”Kirstynyt turvallisuustilanne edellyttää tuotantovaraussopimuksia Puolustusvoimien ja aikaisempaa laajemman yritysverkoston kanssa. Varastointijärjestelyjen tarkentamista tehdään yhteistyössä Puolustusvoimien ja Huoltovarmuuskeskuksen sekä huoltovarmuuskriittisten yritysten kanssa.”, mikä sopii yleistavoitteeksi kaikille toimialoille.

Luonnoksen kohdassa 4.1 tulisi selkeämmin tuoda esille polttoaineisiin liittyvät tarpeet. Kriisiajan energian tarpeen ja varautumisjakson pituuden lisäksi tulee arvioida mahdollisuudet käyttää korvaavia polttoainelaatuja meriliikenteessä, ajoneuvoissa ja työkoneissa sekä energiantuotanto-laitoksissa. Tämä antaa huomattavia mahdollisuuksia polttoainehuollon riittävyyden varmistamiseksi kriiseissä.

Kohdassa 4.3. mainitaan, että ”Elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja alkutuotannon asemaa parannetaan”. Tämä on varmasti yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeä tavoite, mutta ei

välttämättä juuri tämän strategian tavoitteiden kannalta olennaista parantaa yksittäisen toimialan asemaa.

Luonnoksen kohdassa 4.5 olisi hyvä tarkastella myös vesihuoltolaitosten vaihtoehtoisten vedenottopisteiden tarpeellisuutta koko valtakunnassa tai vähintään suurten kaupunkien osalta.

Luonnoksen kohdassa 4.6. on onnistuneesti tuotu esille teollisuuspoliittisen strategian tarve ja merkitys. Tässä kohdassa olisi hyvä viitata myös valmisteilla olevaan mineraalistrategiaan (TEM126:00/2023), jonka tulisi niin ikään tukea huoltovarmuuden tavoitteita.

Kriittisen teollisuuden varautumisen keinojen riittävyys ja ajanmukaisuus olisi hyvä tarkastella uudelleen. Niin ikään toimialojen välisten keskinäisriippuvuuksien aiempaa parempi ymmärrys ja tunnistaminen tulisi olla yksi päätöksen tavoitteista.

Kohdassa 4.10 Huoltovarmuusorganisaatiolle annetaan huomattavan laaja tehtävä ”Huoltovarmuusorganisaation tehtävänä on varmistaa, että ilmastoon ja avaruuteen liittyviin läpileikkaaviin huoltovarmuusriskeihin ja -vaikutuksiin varaudutaan kokonaisvaltaisesti ja koordinoitusti.” Hienoa, että huoltovarmuusorganisaatio varmistaa koordinoitun ja kokonaisvaltaisen varautumisen tulevaisuuden yhteen suurimpaan haasteeseen. Tämän yhteydessä on jälleen hyvä varmistaa, että organisaation mandaatti tehtävän hoitamiseksi on riittävä ja siten toteutettavissa.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuustoiminnan rahoitus ja kehitys

Huoltovarmuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä arvioidaan myös huoltovarmuustoiminnan rahoituksen riittävyys. Uudistamishanke tulee vaikuttamaan elinkeinoelämään ja kustannuksiin, minkä vuoksi on tärkeätä, että uudistamishankkeen yhteydessä kuullaan laajasti myös elinkeinoelämän toimijoita.

Lausunnot lukuun 6. Valtioneuvoston tavoitteiden seuranta

Luvussa todetaan, että suunnitelma tavoitepäätöksen toimeenpanosta laaditaan ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyönä. Koska tavoitepäätös asettaa tehtäviä paljon myös Huoltovarmuusorganisaatiolle, on tärkeätä pitää Huoltovarmuusorganisaatio tiiviisti mukana toimeenpanosuunnitelman laadinnassa.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen asettamalla suuntaviivoilla voi olla vaikutusta myös päivitystyön alla olevaan huoltovarmuuslainsäädäntöön, mikä osaltaan vaikuttaa myös elinkeinoelämän toimintaan ja etenkin toimintaympäristöön. Tämän vuoksi on kannatettavaa pitää myös elinkeinoelämän liitot tietoisina toimeenpanosuunnitelmasta sekä siinä määrittelyssä

huoltovarmuuden tasosta. Avoimen vuorovaikutuksen myötä elinkeinoelämän on helpompi suunnitella oma varautumisen tasonsa ja painopisteensä siltä osin kun säädökset eivät aseta suoria velvoitteita toiminnanharjoittajille. Huoltovarmuusorganisaation toimintaan osallistuu vain hyvin rajoitettu määrä elinkeinoelämän toimijoita, mutta yhteiskunnan toimivuuden kannalta on tärkeätä, että varautumisen suunnittelussa huomioidaan elinkeinoelämän kyvykkyydet ja verkostot laajemmin.

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Nyt lausuttavana ollut luonnos Valtioneuvoston päätöksestä huoltovarmuuden tavoitteista vastaa paremmin turvallisuustilanteen muutoksen aikaansaamiin haasteisiin kuin voimassa oleva huoltovarmuuden tavoitepäätös.

Valtioneuvoston päätös on strategiatasoinen asiakirja, jonka kirjaukset on tavallisesti laveita ja aikaa kestäviä mahdollistaen esimerkiksi erilaisen teknologiakehityksen. Strategia tarvitsee tuekseen konkreettisen tason perustelumuiustion ja toimeenpanosuunnitelman. Tavoitteiden tulee olla mitattavissa ja seurattavissa olevia toimenpiteitä. Tavoitepäätöksen linjaukset jäävät nyt osin epäselviksi sekä se, mikä taho tavoitteiden totuttamisesta vastaa ja kuka osallistuu. Tavoitepäätös ei varsinaisesti määrittele minkälainen huoltovarmuuden taso olisi hyvä saavuttaa ja miten? Luonnoksessa otetaan kantaa siihen, että tavoitepäätöksellä on vaikutuksia valtionalouden budjettiin. Tämän lisäksi tuodaan esille, että huoltovarmuusrahaston kantokykyä tulee jatkossa tarkastella. Tavoitetila on ideaalitila, jonka toteutuminen riippuu huomattavan paljon huoltovarmuuteen kohdistettavasta rahoituksesta. Tämän vuoksi konkreettisia toimenpiteitä on välttämätöntä pohtia samanaikaisesti tavoitepäätöksen valmistelun kanssa.

Päätöksessä käytetyt sanat ohjaa, tukee ja huolehtii tulee tarkastella koko tavoitepäätöksen osalta. Strategia, joka soveltuu sanamuodoiltaan joustavasti julkiselle, yksityiselle ja kolmannelle sektorille, on terminologisesti haastava. Erytystä huomiota on kiinnitettävä sanan ohjaa käyttöön. Kenellä on todellinen mandaatti ohjata ja ketä sekä mikä on suositusten velvoittavuus? Käytettyjen termien tulee olla johdonmukaisia ja kuvata tosiasiallisia ohjaussuhteita sekä mandaattia. Myös yhteistyössä tehtävien asioiden osalta on sanamuodot tarkistettava, jotta varmistutaan riittävästä koordinaatiosta, päävastuullisuudesta ja tehtävänjaosta. Johtosuhteiden tulee olla selkeästi määritelty.

Elinkeinoelämän rooli on syytä määritellä luonnoksen tekstiä selkeämmin. Yritysten kanssa tulee käydä läpi uhkamallit ja niihin varautuminen, jotta elinkeinoelämän toimijat pystyvät arvioimaan mikä on mahdollista ja millä edellytyksillä. Yritykset toimivat liiketaloudellisin perustein, joten tämä on otettava huomioon toimenpiteissä. Tavoitepäätöksessä olisi hyvä mainita, että elinkeinoelämän osallistuminen huoltovarmuustyöhön on vapaaehtoista siltä osin kuin siitä ei erikseen säädöksissä vaadita.

Sanaa kriittinen on käytetty useissa eri asiayhteyksissä. On hyvä tarkistaa kauttaaltaan, onko sana kriittinen riittävän selkeästi määritelty. Kuvaako se riittävästi tavoiteltavaa huoltovarmuuden tasoa ja toisaalta huomioiko kriittisyys määritelmänä riittävän selkeästi, kattavasti ja yhdenvertaisesti eri toimialat.

Luonnoksessa yhteistoiminnan kehittämistä käytetään määritelmää ”syvennetään” useassa kohdassa. Tätä olisi hyvä vähintään toimenpanosuunnitelmassa saattaa konkreettisemmalle tasolle.

Luonnos ei ota kantaa työtaistelutoimien huoltovarmuusvaikutuksiin. Sen ohella, että työtaistelutoimet heikentävät talouskasvua, toimintaympäristön ennustettavuutta ja tekevät elinkeinonharjoittamisesta vähemmän houkuttelevan, työtaistelutoimet myös aikaansaavat jatkuvatoimisessa prosessiteollisuudessa pitkäkestoisia tuotantokatkoksia ja aiheuttavat lisäksi tarpeettomia turvallisuusriskejä. Työtaistelu voi aiheuttaa vakavia häiriötilanteita ja rapauttaa huoltovarmuuden ainakin hetkellisesti.

Mika Aalto

Kemianteollisuus ry

Toimitusjohtaja

Ojala Mirva
Kemianteollisuus ry