

Asia: VN/25323/2021

Luonnos valtioneuvoston huoltovarmuusselonteoksi

Lausunto Utlåtande

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

Utlåtande om kapitel 1 Inledning

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen. Kuntaliitto pitää erittäin kannatettavana, että huoltovarmuuden tilanteesta annetaan selonteko. Nyt laaditussa asiakirjassa huoltovarmuutta on tarkasteltu monipuolisesti huomioiden myös useita kehittämiskohteita. Myös kunnat on tunnistettu huoltovarmuuden kannalta keskeisiksi toimijoiksi yhteiskunnassa.

Lausunnot lukuun 2. Kansainvälinen yhteistyö

Utlåtande om kapitel 2 Internationellt samarbete

Kuntaliitto näkee tiivistyvän kansainvälisen yhteistyön yhteiskunnan varautumisessa ja huoltovarmuudessa erittäin tärkeänä. Myös paikallishallinnon yhteistyötä ja keskinäistä tiedonvaihtoa on syytä edistää osana varautumisen kansainvälistä yhteistyötä.

CER direktiivin tehokas täytäntöönpano Suomessa edellyttää nykyistä parempaa keskushallintotason koordinaatiota kokonaisuudesta ja yhteistä näkemystä kriittisistä toimijoista.

Lausunnot lukuun 3. Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

Utlåtande om kapitel 3 Utveckling av försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö och effekterna av denna utveckling

Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehityksessä on erityisesti huomioitu ilmatonmuutos, digitalisaatio ja kyberturvallisuus ja hybridiuhat. Johdannossa on huomioitu myös Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset skenaarioihin sekä palveluinfrastruktuurin hajautuneisuus. Toimintaympäristöanalyysi kattaa merkittävimmät asiakokonaisuudet. Venäjän hyökkäyssodan

vaikutuksia olisi kuitenkin tarpeellista tarkastella yksityiskohtaisemmin, koska vaikutukset ruoan sekä raaka-aineiden hintoihin ja saatavuuteen ovat keskeisesti materiaalisia huoltovarmuuskysymyksiä. Lisäksi jos ruokapula uhkaa Lähi-Itää ja Pohjois-Afrikkaa Ukrainan vehnätuonnin tyrehtyttyä, on mahdollista, että ihmisten liikehdintä kohdistuu Eurooppaan ja Suomeen. Tämä voi aiheuttaa ruokakriisin myös laajemmalla alueella, jossa samaan aikaan ruoan saatavuus on heikentynyt ja hinta nousnut. Suomen ruokaomavaraisuusaste ei myöskään riitä, jos maassa olisi oleellisesti enemmän ihmisiä.

Kun siirrytään päästöttömiin energialähteisiin, sähköä tarvitaan oleellisesti enemmän. Ydinvoimalla on merkittävä osuus tässä kokonaisuudessa, vaikka tuulivoimankin osuus on kasvussa. Suomi on ollut riippuvainen ydinpolttoaineeksi Venäjältä tuodusta uraanista, jolloin huoltovarmuuden näkökulmasta energiasiirtymä aiheuttaa erilaisen tarpeen myös varmuusvarastoinnille.

Lausunnot lukuun 4. Kansalaisvarautuminen

Utlåtande om kapitel 4 Medborgarnas beredskap

Kansalaisten varautumisen osalta nostetaan esiin ns. 72 h malli. Lähialueilla on käytössä pidemmät suositukset kansalaisten omalle varautumiselle. On tarpeen pohtia, tulisiko myös Suomessa suosittaa pidempää omavaraisuusmallia.

Kansalaisten kriisinkestävyyden huomiointi etenkin korona-ajan jälkeen ja vahvistamisen keinojen pohtiminen nähdään tärkeänä myös kuntien arjessa.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuuden toimintamalli

Utlåtande om kapitel 5 Verksamhetsmodell för försörjningsberedskapen

Lähtökohta, että valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet ja ministeriöt vastaavat oman toimialansa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä ja Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, on hallinnollisesti selkeä. Huoltovarmuuden osalta sektorikohtainen pirstoutuminen keskushallinnossa on kuitenkin johtanut jossain määrin siihen, että kokonaisuus on kadonnut, eikä kaikkia oleellisia toimijoita ja heidän rooliaan erilaisissa häiriötilanteissa välttämättä täysin tunnisteta. Esimerkiksi pandemiasuunnitelmaa tehdään edelleen sosiaali- ja terveysministeriön johdolla sosiaali- ja terveydenhuollolle, ei koko yhteiskunnalle.

Selonteossa todetaan, että valmiuslain mukaisesti julkisilla toimijoilla on varautumisvelvollisuus omassa toiminnassaan, johon sisältyy myös riittävä oma materiaallinen varautuminen. Valtion varmuusvarastot ovat aina viimekätisiä varastoja, joita käytetään pääsääntöisesti vain laajoissa koko maata koskevissa vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Elinkeinoelämän ja julkisten

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

Covid-19 tilanteessa kävi ilmi, että valtakunnallinen varautuminen ei ollut riittävää ja kolmen kuukauden suojainvarastot oli mitoitettu normaaliajan tarvetta varten. Kokonaisvaltaiset suunnitelmat puuttuvat monilta toimialoilta edelleen. Esimerkiksi huoltovarmuuskriittisen infrastruktuurin on ajateltu pääosin sijaitsevan väestökeskittymien läheisyydessä. Sodanajan tilanteessa väestö kuitenkin pakenee ja saatetaan evakuoita paikkakunnille, jotka eivät sijaitse huoltovarmuuskriittisillä alueilla. Kuinka pitkäksi aikaa kuntien tulisi varautua ruokapalveluiden osalta ja muuttuuko tilanne, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyy hyvinvointialueille ja kuntien ruokapalveluiden painopiste on ensisijaisesti varhaiskasvatuksessa ja kouluruokailussa? Kunnat eivät voi yksin varautua eri kriteerein ruoan, aineiden tai tarvikkeiden riittävyteen. Tämän tyyppiseen varautumisajatteluun ministeriöihin pirstaloitunut huoltovarmuuden hallinnollinen suunnittelu ja kehittäminen sopii huonosti.

Huoltovarmuuskeskuksen rooliin taas ei kuulu johtaa kaikkien tahojen varautumista, vaan sille on määritelty omat rajatimmat tehtävät, kun selonteossa on hyvin tuotu esiin. Toisaalta jos varautumisvelvollisuus laiminlyödään muissa organisaatioissa, joudutaan käyttämään huoltovarmuuskeskuksen viimesijaisia varastoja. Tässä mielessä huoltovarmuus ja sen kehittäminen on vahvasti usean toimijan yhteinen intressi. Huoltovarmuuskeskuksen poolitoiminta palvelee vahvasti yhteistyön rakentamisen tavoitteita ja on myös monille kuntaperusteisille toimijoille erittäin tärkeää.

Lausunnot lukuun 5.1.5 Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia

Utlåtande om kapitel 5.1.5 Utgångspunkter för den sektorsvisa beredskapen

Selonteossa esitetään toimenpiteiksi vesihuollon turvaamiseksi vesihuoltolaitoskentän rakenneuudistus, sähkön, kemikaalien sekä komponenttien saannin varmistaminen sekä kyberturvallisuuden parantaminen ja häiriötilanteisiin varautumisen tehostaminen. Lisäksi sivulla 21 todetaan: ”Ikäntynyt vesihuoltoinfrastruktuuri on haavoittuvainen häiriöille ja ilmastonmuutokselle. Vedenhankinta poikkeusoloissa varaudutaan turvaamaan valmiuslain nojalla.” Valmiuslain 44 § toteaa, että yhdyskuntien vesihuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa maa- ja metsätalousministeriö voi päätöksellään velvoittaa vesihuoltolaitoksen toimittamaan tai luovuttamaan vettä oman toiminta-alueensa ulkopuolisen vedentarpeen tyydyttämiseksi sekä päätöksellään muuttaa vesilakiin (587/2011) tai sen nojalla myönnettyyn lupaan perustuvaa vedenotto-oikeutta, jos se on välttämätöntä kunnan tai suuren kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi taikka muusta näihin verrattavasta painavasta syystä. Laki ei sinänsä turvaa vedenhankintaa poikkeusoloissa.

Vesihuoltoinfrastruktuuriin kohdistuu huomattavaa korjausvelkaa ja sen toiminnan täysipainoin turvaaminen edellyttää kunnilta investointikyvykkyyttä. Siksi olisikin em. lueteltujen toimenpiteiden lisäksi tarpeen varmistaa vesihuoltopalvelun hyvän toimintavarmuuden edellyttämät taloudelliset resurssit käyttömenoihin, vesihuoltojärjestelmän kunnossapitoon sekä uus- ja saneerausinvestointeihin. Valmistautumisen poikkeusolojen vedenhankintaan tulee perustua toimijoiden riittäviin varautumissuunnitelmiin, vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön sekä toimivaan ja varajärjestelmin varustettuun infrastruktuuriin. Myös vesihuoltolaitosten kemikaalien ja materiaalien saatavuuteen tulee kiinnittää huomiota kehittämällä mm. kansallista varastointia sekä lisäämällä omavaraisuutta tuotannossa.

Jätehuollon osalta selonteossa esitetään toimenpiteinä jätehuollon turvaamiseksi 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. Kuntaliitto toteaa, että jätehuollon moninaisessa ja muuttuvassa kentässä on oleellista tunnistaa kriittiset toimijat ja materiaalivirrat. Kuntaliitto kummeksuu sanamuotoa poikkeustilojen jätevirtojen ennakointi ja toivoo täsmennystä ilmaisuun. Olennaista on ennakoida sekä poikkeusolojen että normaaliajan häiriötilanteiden aikana muodostuvia mahdollisia erilaisia jätevirtoja ja selvittää niiden sijoitus- ja käsittelymahdollisuudet tarvittavine ennakkovarautumisineen sekä selvittää myös käsittely- ja rahoitusvastuut eri tilanteissa. Joissakin poikkeuksellisissa tapauksissa toimintavarmuuden parantamiseksi tulisi harkita myös lainsäädännön täsmentämistä, esimerkiksi laaja-alaisissa alus- ja kemikaalionnettomuuksissa syntyvien poikkeuksellisten jätteiden käsittelyyn ja hallintaan.

Kohdassa 5.1.6. tunnistetaan hyvin kuntien keskeinen rooli arjen häiriötilanteissa. Sivulla 26 todetaan ” Varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio ylläpitävät ja kehittävät huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvittavaa poikkihallinnollista varautumista aluetasolla sekä varmistavat elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin alueellisen yhteistoiminnan ja tiedonvaihdon”. Alueellisella tasolla ei ole selvää, mitä tarkoittaa varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaava viranomainen, jonka varmistukset pitäisi tehdä. Aluehallintoviranomaisella on valvontaroolin lisäksi lakiin perustuva velvollisuus yhteensovittaa varautumista, mutta se ei ole varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaava viranomainen, eikä sillä ole vastuullaan yhtään huoltovarmuuskriittistä toimintaa.

Alueellisen varautumisen osalta olisi tarpeen pohtia hyvinvointialueiden merkitystä laajemmin. Hyvinvointialueet eivät ole ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen varautumista, vaan niillä on laaja alueellinen vaikuttavuus kaikissa eri häiriötilanteissa. Hyvinvointialueilla on lakiin perustuva yhteistoimintavelvoite varautua alueensa kuntien kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Yhteistyö tulee näyttelemään tulevaisuudessa erittäin tärkeää roolia alueellisessa varautumisessa.

Lausunnot lukuun 6. Sotilaallinen huoltovarmuus

Utlåtande om kapitel 6 Militär försörjningsberedskap

Sotilaallisen huoltovarmuuden ohella tulisi suunnitella myös sodanajan huoltovarmuutta alueilla ja paikallisesti. Tähän tarvitaan yhteisiä skenaarioita ja suunnitelmia esim. evakuoinneista.

Lausunnot lukuun 7. Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia

7.1 Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit

Utlåtande om kapitel 7 Riktlinjer för utveckling av försörjningsberedskapen

7.1. Ekonomiska resurser för försörjningsberedskapen

Luvussa esitetyt kehittämislinjaukset ovat oikeansuuntaisia. Kuntaliitto korostaa erityisesti kehittämistoimien hallinnollista yhteensovittamista ja valtakunnallisten yhteisten tasojen ja kriteerien määrittämistä. Yhteensovittaminen saattaa vaatia taakseen kehittämisrakenteen tai ”huoltovarmuusnyrkin”. Kuntien aineiden, tarvikkeiden ja ruoan huoltovarmuuden taso tulee määrittellä yhteisin kriteerein. Huoltovarmuuskriittisen infrastruktuurin osalta tarvitaan skenaarioita erilaisia tilanteita varten - eli miten varmistetaan veden-, sähkön-, lämmön- ja ruoansaatavuus sekä tietoverkkojen toimivuus erilaisissa tilanteissa ja paikoissa.

7.2. Huoltovarmuuslainsäädännön ajantasaistaminen

7.2. Uppdatering av försörjningsberedskapslagstiftningen

-

7.3. Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen

7.3. Utvecklande av den sektorsvisa beredskapen och det sektorsvisa samarbetet samt säkerställande av kompetensen

-

7.4. Verkstomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve

7.4. Utveckling av nätverksmodellen och behovet av en kontinuerlig samhällsdialog

-

Lausunnot liitteeseen 1

Utlåtande om bilaga 1

-

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Övriga allmänna kommentarer om redogörelsen

-

Korhonen Ari
Suomen Kuntaliitto ry - Yhdyskunnat- ja ympäristöyksikkö