

Asia: VN/25323/2021

Luonnos valtioneuvoston huoltovarmuusselonteoksi

Lausunto Utlåtande

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

Utlåtande om kapitel 1 Inledning

Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta. Aluehallintovirastot lausuvat asiasta seuraavaa.

Selontekoluonnos on kokonaisuudessaan asiantuntemuksella laadittu ja se huomioi muuttuneen turvallisuusympäristön haasteet kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Luonnoksessa korostuvat kansainvälinen ja kansallinen näkökulma, mutta alueellinen ja paikallinen huoltovarmuus jäävät vähemmälle huomiolle. Elinkeinoelämä ja yritykset vastaavat merkittävästä osasta huoltovarmuuskriittisten toimintojen ja palveluiden tuottamisesta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Huoltovarmuuden aluetoiminnan koordinointi on järjestetty Suomessa ELY-keskuksiin sijoitettujen Elinkeinoelämän alueellisten varautumisyhteistyö -toimikuntien (ELVAR), toimikuntien koordinaattoreiden sekä aluehallintovirastoihin sijoitettujen ylitarkastajien kautta. Lisäksi Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvalla Rakennuspoolilla on aluetoimintaa. Energiahuoltosektorille ollaan perustamassa aluetoimintaa. ELVAR-toiminnassa mukana olevilla yrityksillä on laajempi mahdollisuus yhteistyöhön alueen viranomaisten kanssa kuin ainoastaan poolitoiminnassa olevilla yrityksillä. Toivomme, että alueellinen huoltovarmuus olisi huomioitu kansallisen ja kansainvälisen huoltovarmuuden rinnalla.

Suomen huoltovarmuusjärjestelmä (sisältäen määritelmä) ja sen suhde sekä varautumiseen että puolustukselliseen näkökulmaan tulisi kuvata osana selontekoa sekä sen johdantoa. Kappaleessa 3 (sivu 2) on kirjoitettu, että ”Suomessa huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön”. Toivomme, että lainausta täydennettäisiin lisäämällä loppuun ”... sekä kansallisella että alueellisella tasolla”.

Johdannossa (sivu 2, kappale 4) kirjoitetaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista, joilla on vaikutuksia kansainvälisesti, kansallisesti ja myös alueellisesti. Näemme, että tässä kohtaa olisi

perusteltua mainita hyvinvointialueiden perustaminen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoi-men järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023.

Sivun 9 alaviitteessä (2) on mainittu, että päivitetty kansallinen riskiarvio olisi päivitetty ja julkaistu huhtikuussa 2022. Tämä julkistaminen ei ole toteutunut vielä, joten alaviitteessä oleva teksti olisi suotavaa korjata.

Kappaleessa 4 (sivu 2) tulee käyttää virallista organisaation nimeä: Pohjois-Atlantin puolustusliitto NATO.

Lausunnot lukuun 2. Kansainvälinen yhteistyö

Utlåtande om kapitel 2 Internationellt samarbete

Näemme, että luku on sisällöltään hyvä kokonaisuus. Aluehallintovirastot haluavat kuitenkin saattaa tiedoksi jo olemassa olevan MoU-yhteistyön (Memorandum of Understanding - Cooperation on Civil Emergency Preparedness between Sweden, Norway and Finland at a regional level), jota toteutetaan Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen toimesta.

Pyydämme täydentämään seuraavaa lainausta (sivu 5, kappale 1) alueellisen näkökulman huomioimisella. ”Kansainvälinen yhteistyö täydentää kansallista varautumista, mutta se ei voi kuitenkaan korvata kansallista varautumistarvetta ja omia kansallisia toimia.”

Kappaleessa 7 (sivu 5) tulee käyttää virallista organisaation nimeä: Pohjois-Atlantin puolustusliitto NATO.

Lausunnot lukuun 3. Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

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

Näemme, että luvussa tulisi kuvata kansainvälisten keskinäisriippuvuussuhteiden ohella myös elinkeinoelämän, virastojen ja järjestöjen välillä olevia keskinäisriippuvuussuhteita, sillä yhteiskunnan kriisinsietokyvyn varmistaminen on tavoiteltava, joka pitää sisällään ajatuksen riippuvuussuhteista.

Näkemyksemme mukaan lukua olisi mahdollista selkeyttää kuvaamalla taustavaikuttimet ja ilmiöt ennen uhkia. Taustavaikuttimet, ilmiöt ja uhat olisi suotavaa erotella eri kappaleisiin selkeämmän kokonaisuuden luomiseksi. Lisäksi suurista rakenteellisista muutoksista aiheutuvat uhat

organisaatioiden jatkuvuudelle tulisi huomioida osana huoltovarmuuden toimintaympäristöä. Ilmastonmuutokset vaikutusmekanismit on kuvattu luvussa laadukkaasti.

Globaalin toimintaympäristön muuttumisen ohella kannustamme kuvaamaan sitä, miten Suomen huoltovarmuusjärjestelmä mukautuu muuttuvassa toimintaympäristössä. Tarkoitamme tällä esimerkiksi siirtymistä kohti riskiperustaista toiminnanohjausta. Yksittäisten riskien kuvaamisen sijaan, olisi tarkoituksenmukaista pohtia laajempien kehityskulkujen ja huoltovarmuuden kehityskulkujen avaamista.

Lausunnot lukuun 4. Kansalaisvarautuminen

Utlåtande om kapitel 4 Medborgarnas beredskap

Näemme kansalaisvarautumisen äärimmäisen tärkeänä asiana. Luku on mielestämme kuitenkin irrallinen osa selontekoluonnosta. Selonteosta puuttuvat muut huoltovarmuuden ja varautumisen tasot sekä niiden kuvaukset. Näkisimme kansalaisvarautumista käsiteltävän huoltovarmuuden toimintamallia käsittelevässä luvussa. Lisäksi kytkisimme kansalaisvarautumisen pitkälti alueellisesti ja paikallisesti tehtäväksi toimeksi eli kuntien, viranomaisten ja järjestöjen tehtäväksi. Kansalaisten valistus ja sen puitteet voivat olla valtakunnallisesti ohjattua toimintaa, mutta tosiasiallinen kansalaisvarautuminen tehdään lähellä kansalaisia, asuinpaikkakunnilla eli kuntien ja edellä mainittujen tahojen toimesta.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuuden toimintamalli

Utlåtande om kapitel 5 Verksamhetsmodell för försörjningsberedskapen

Ehdotamme, että huoltovarmuus kokonaisuutena kuvattaisiin tässä luvussa. Ehdotamme luvun rakenteeksi seuraavaa:

- Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) rooli;
- Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) rooli (sisältäen Huoltovarmuusorganisaation määritelmä);
- Sektorit ja poolit;
- Sektorikohtaiset havainnot; keskeiset huomiot; sekä
- Alueellinen huoltovarmuus.

Lisäksi esitämme harkittavaksi, että luku siirrettäisiin nykytilaa kuvaavaan lukuun.

Alaluku 5.1.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on sisällöltään hyvä. Valmiuslain kokonaisuudistuksen ohella on hyvä arvioida myös huoltovarmuuslainsäädännön päivitystarpeet.

Alaluvusta 5.1.2 Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusorganisaation rooli puuttuu kuvaus työ- ja elinkeinoministeriön roolista. Ministeriön rooli huoltovarmuuden ohjaavana ministeriönä tulee mielestämme kuvata myös tässä alaluvussa. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Työvoiman saannin turvaaminen tukee huoltovarmuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvat myös päivittäistavarahuollon, teollisuustuotannon sekä energiahuollon huoltovarmuutta koskevat kysymykset. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa Huoltovarmuuskeskuksen ohella suoraan muun muassa ELY-keskuksia sekä aluehallintovirastoja. Alueelliseen huoltovarmuuteen liittyvät tulostavoitteet tulisi asettaa ohjaavan ministeriön toimesta osana tulosoajasta.

Mielestämme kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta (kuva 1 & teksti) on puutteellinen. Kuvauksessa tulisi määritellä ja kuvata se, mistä Huoltovarmuusorganisaatio koostuu (sektorit, poolit, toimikunnat). Lisäksi huoltovarmuuden aluetoiminta tulisi lisätä kuvaukseen poolien rinnalle.

Alaluvussa (sivu 15, kappale 4) olisi tarkoituksenmukaista huomioida myös se, että huoltovarmuuden aluetoimijat tuottavat tilannekuvaa. Poolit tuottavat oman toimialansa tilannekuvaa, kun taas alueelliset huoltovarmuustoimijat tuottavat monialaista tilannekuvaa omalta alueeltaan. Huoltovarmuuden aluetoimijoilla on mahdollisuus täydentää eri toimialojen tuottamaa tilannekuvaa alueellisten viranomaisten ja alueellisesti merkittävien yritysten tilannekuvilla.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatyötä käsittelevää kappaletta (sivu 16) olisi mahdollista täydentää perustelulla, miksi ohjelmat on perustettu. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan ”Huoltovarmuuskeskuksessa on meneillään laajamittainen ja pitkäkestoisen ohjelmatyö, jonka avulla pyritään hallitsemaan yhteiskunnan ja talouden suurten murrosten vaikutusta huoltovarmuuteen”. Näemme tärkeänä, että alueellisen huoltovarmuuden kuvaus (toimijat ja toimintamallit) ovat kuvattuina selonteossa ennen Alue 2030 -ohjelman kuvausta.

Alaluvussa 5.1.3 Huoltovarmuusrahasto on hyvin tunnistettu ja kuvattu, mikä on huoltovarmuusrahasto, sen tarkoitus sekä miten ja mihin sitä käytetään. Rahaston olemassaolon tarkoitusta olisi tarkoituksenmukaista avata tässä yhteydessä enemmän. Näemme tärkeänä ylläpitää valtion budjetin ulkopuolista Huoltovarmuusrahastoa. Rahaston kehittämistä enemmän valmiudelliseen suuntaan olisi mielestämme harkittava. Näemme, että selonteossa tulisi käsitellä Huoltovarmuusrahaston tarkoitusta ja kehityssuuntia, mikäli toimintaperiaate säilyy fossiiliperusteisena. Vastaavasti olisi mahdollista huomioida, miten vihreä siirtymä vaikuttaa rahaston kantokykyyn.

Alalukuun 5.1.4 Materiaalisen varautuminen nykytila ei ole lausuttavaa.

Näkemyksemme mukaan alaluvussa 5.1.6 Alueellinen huoltovarmuus olisi huomioitava, että alueellisen huoltovarmuuden määrittelytyö tulee tehdä. Määrittelytyön tulisi sisältää eri toimijoiden roolit, tehtävät ja vastuutahot eri tasoilla (kansainvälinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen). Lisäksi selonteon olisi mielestämme linjattava alueellisen huoltovarmuuden päämäärä ja tavoitteet. Alue 2030 -ohjelman mukaan huoltovarmuuden aluetoiminnan päämääränä on, että alueen toimintaedellytysten kannalta kriittiset alueelliset toiminnot on turvattu erityisesti pitkäkestoisissa ja vakavissa häiriötilanteissa eri toimijoiden yhteistyössä. Lisäksi huoltovarmuuden aluetoiminta tulee kuvata osana Huoltovarmuusorganisaatiota sekä se, mistä alueellinen huoltovarmuus koostuu.

Alueelliseen huoltovarmuuteen liittyvät tulostavoitteet tulisi mielestämme asettaa ohjaavan ministeriön toimesta osana tulosoajasta. Alalukuun olisi mahdollista lisätä, että Huoltovarmuuskeskuksella ja aluehallintovirastoilla on yhteistoimintasopimus, jonka päämääränä on huoltovarmuuden huomioiminen aluehallintovirastojen lakisääteisissä tehtävissä. Alalukuun olisi mahdollista lisätä, että Huoltovarmuuskeskuksella ja ELY-keskuksilla on yhteistyösopimus, jonka päämääränä on koordinoita ELVAR-toimikuntien työtä.

Ehdotamme, että termi poikkihallinnollinen korvataan termillä poikkisektoraalisella (toimialat leikkaava, yhdistävä), sillä huoltovarmuuden aluetoiminnassa ei kehitetä hallinnollista yhteistyötä.

Näkemyksemme mukaan valmiustoimikuntien roolin kuvausta tulee laajentaa, sillä niiden rooli on vahvistunut viime vuosien häiriötilanteiden myötä. Lisäksi pyydämme huomioimaan selonteossa myös maakunnalliset turvallisuusrakenteet, sillä niiden perustaminen on valtiovarainministeriön aluehallintovirastoille antama, pääosin toteutunut tehtävä.

Aluehallintovirastojen perustamissa alueellisissa valmiustoimikunnissa alueen eri tahot sovittavat yhteen alueellisiin riskeihin varautumista laaja-alaisesti alueen toimijoiden kanssa. Tämän lisäksi alueen varautumista ja siihen liittyvää alueellista huoltovarmuutta valmistellaan ja koordinoitaan sovitusti perustetuissa maakunnallisissa turvallisuusrakenteissa, kuten valmius- ja turvallisuusfoorumeissa. Alueen viranomaisten ja kuntien varautuminen liittyy osaltaan myös väestölle välttämättömien elinmahdollisuuksien ja yhteiskunnan toimivuuden takaamiseen, kuten hallintoon ja turvallisuuteen sekä peruspalveluihin ja esimerkiksi pakolaisten vastaanottoon ja järjestelyihin.

Alalukuun olisi mahdollista lisätä maininta Kuntaliiton kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Taloudellisen varautumisen lisäksi kunnilla on rooli yleisessä varautumisessa arjen häiriötilanteisiin, muun muassa vesihuollon, energijakelun, tietoliikenteen, suuronnettomuuksien, luonnonilmiöiden, elintarvikehuollon, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja koulutuksen osalta.

Selonteon selkeyttämiseksi alueellista huoltovarmuutta käsittelevä alaluku tulisi mielestämme siirtää Huoltovarmuusorganisaatiota käsittelevän alaluvun yhteyteen. Lisäksi pyydämme täydentämään kuvausta ELVAR-toimikuntien kokoonpanosta.

Kappaleessa 2 (sivu 26) on kirjattu seuraavasti ”aluehallintovirastojen (AVI) lakisääteisiin tehtäviin kuuluu varautuminen, toimintojen yhteensovittaminen sekä koulutuksen ja valmiusharjoitusten järjestäminen omilla toimialueillaan”. Ehdotamme, että kirjaus muutetaan seuraavaan muotoon. ”Aluehallintoviraston tehtävänä on sille erikseen säädettyjen tehtävien lisäksi mm. varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen” (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 §).

Lausunnot lukuun 5.1.5 Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia

Utlåtande om kapitel 5.1.5 Utgångspunkter för den sektorsvisa beredskapen

Alaluvun selkeyttämiseksi termit varautuminen ja huoltovarmuus olisi tarkoituksenmukaista erotella tosistaan. Ehdotamme, että alaluvussa käsiteltäisiin varautumisen sijaan huoltovarmuutta ja korostettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön roolia huoltovarmuuden yhteensovittajana.

Kappaleessa Esimerkkejä sektorikohtaisesta varautumisesta olisi mielestämme syytä perustella esimerkkivalinnat, sillä olisi luontevaa, että esimerkit noudattelisivat huoltovarmuuden sektorijakoa. Sektorikohtaiset havainnot ja kehittämistarpeet olisi selontekoa luontevampaa kuvata huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä.

Lausunnot lukuun 6. Sotilaallinen huoltovarmuus

Utlåtande om kapitel 6 Militär försörjningsberedskap

Ei lausuttavaa.

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

Näemme, että alaluku on sisällöltään laadukas. Tuemme kantaa, jonka mukaan fossiilisista energialähteistä saatavaan veroon perustuva huoltovarmuus ei ole kestävä ratkaisu.

7.2. Huoltovarmuuslainsäädännön ajantasaistaminen

7.2. Uppdatering av försörjningsberedskapslagstiftningen

Valmiuslain kokonaisuudistuksen ohella on hyvä arvioida myös huoltovarmuuslainsäädännön päivitystarpeet. Huoltovarmuuskriittisyys ja huoltovarmuuskriittiset yritykset tulisi mielestämme määritellä säädöspohjaisesti sekä se, mitä määrittelyllä saavutetaan. Huoltovarmuuden kannalta merkittävä hankintakyvykkyys tulee näkemyksemme mukaan varmistaa säädöstasoisesti.

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

Alaluvussa todetaan, että ”Huoltovarmuuskeskus on ensi sijassa varautumisorganisaatio, jolla on operatiivisia tehtäviä”. Alaluvussa olisi syytä selventää, tarkoitetaanko tällä Huoltovarmuuskeskusta vai laajemmin koko Huoltovarmuusorganisaatiota.

Myös Huoltovarmuusorganisaation rooli olisi tarkoituksenmukaista määritellä tässä kontekstissa.

Sekä jo olemassa olevat että tulevat huoltovarmuuden kannalta kriittiset asiakokonaisuudet tulisi mielestämme määritellä tässä alaluvussa. Vastaavasti alueellisesti kriittiset toimijat / toiminnot tulisi määritellä sekä se, miten huoltovarmuuden kannalta kriittistä toimintaa toteutetaan. Poolien lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten sekä kansalaisten tietotarpeita ja osaamisen vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja toteutetaan yhdessä muiden sidosryhmien kanssa, hyödyntäen olemassa olevia yhteistyörakenteita.

Alueellisen ja paikallisen (kunnat) varautumisen ja siihen kuuluvan huoltovarmuuden yhteensovittaminen on tärkeää ministeriön ohjauksen ohella. Alueen lisäarvo voidaan nähdä nimenomaan eri toimijoiden häiriösietoisen yhteistoiminnan kehittämisessä. Tältä osin se täydentää organisaation oman jatkuvuudenhallinnan kehittämistä sekä kansallista eri toimialojen omaa sekä yhteistä huoltovarmuuden kehittämistä.

7.4. Verkostomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve

7.4. Utveckling av nätverksmodellen och behovet av en kontinuerlig samhällsdialog

Alaluvussa tulisi näkemyksemme mukaan selkeämmin avata, viitataanko verkostomallilla Huoltovarmuusorganisaatioon ja sen toimintaan. Näemme keskeisenä Huoltovarmuusorganisaation kehittämisen vastaamaan nykyisiä, osin valmiudellisia tarpeita. Kehittäminen tulee tehdä kokonaisuutena eikä pistemäisesti.

Lausunnot liitteeseen 1

Utlåtande om bilaga 1

Liitteen 1 sisältö olisi mielestämme luontevaa kuvata päädokumentin huoltovarmuuden nykytilaa käsittelevässä luvussa. Vaihtoehtoisesti näemme, että liitteen rakennetta olisi mahdollista selkeyttää yhdenmukaistamalla sen rakenne yhteneväksi päädokumentin kanssa.

Kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta on myös puutteellinen eikä huomioi huoltovarmuustoimikuntia (jätehuoltojaoston, KOVA-toimikunta) tai huoltovarmuuden aluetoimintaa (mm. ELVAR). Ainoastaan Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvat sektorit ja poolit ovat kuvattuina.

Liitteen 1 uhkalistauksen tulisi olla laveampi, sillä näemme, että kaikki huoltovarmuuden sektoreita uhkaavat uhat tulisi huomioida. Tämä sisältää myös ilmiölähtöiset uhat, jotka eivät ole toimialakohtaisia. Mielestämme keinoja käsittelevästä kappaleesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, kuvataanko siinä nyky- vai tavoitetilaa. Näemme, että keinovalikoimaa tulisi täydentää osaamisella ja harjoittelulla.

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Övriga allmänna kommentarer om redogörelsen

- Rakenteen huomioiminen, vrt. esim. puolustuselänteon rakennetta
- Liite toistaa asioita ja suhde muuhun tekstiin epäselvä
- Kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta puutteellinen
- Nykytilan ja tavoitetilan erottaminen toistaan tulisi olla selvempää

Ehdotus rakenteesta:

- o Toimintaympäristön kuvaus ja potentiaaliset muutokset
- o Suomen huoltovarmuuden nykytila
- o Suomen tahtotila suhteutettuna toimintaympäristön muutokseen
- o Suomen huoltovarmuuden askelmerkit tavoitteiden saavuttamiseksi

Lausunto on valmisteltu Elinkeinoelämän alueellisten varautumisyhteistyö -toimikuntien (ELVAR) sihteerien ja aluehallintohallintovirastojen huoltovarmuusylitarkastajien toimesta ja sen ovat hyväksyneet Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden johtajat tai heidän sijaisensa.

Kinnunen Joni

Aluehallintovirastot - Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue (Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot)