

KARI KLEMM

HUOLTO- VARMUUS

Varautumisella
selviytymiskykyä



TIETOSANOMA

HUOLTOVARMUUS

Kari Klemm

HUOLTOVARMUUS

Varautumisella selviytymiskykyä

TIETOSANOMA

© Kari Klemm 2022

2., uudistettu laitos

ISBN 978-951-885-485-5

KL 39 / 35.6

Tietosanoma / Art House Oy

Bulevardi 19 C

00120 Helsinki

info@tietosanoma.fi

www.tietosanoma.fi

Kansi: Ville Laihonen

Kuviot: Kerttu-Ilona Pajala

Taitto: Sisko Honkala

Painettu EU:ssa.

SISÄLLYS

Lukijalle	7
1 HUOLTOVARMUUSTOIMINTA	9
Huoltovarmuuden käsite	9
Huoltovarmuuden ulottuvuus	11
2 VARAUTUMINEN JA HUOLTOVARMUUS	16
Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta	16
Riskien arviointi	26
Omatoiminen varautuminen	29
Valmiuslainsäädäntö	35
Ministeriön valmiuspäällikkö ja valmiussihteeri	45
3 HUOLTOVARMUUDEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	49
Muutostekijät	49
Alueellinen varautuminen ja huoltovarmuus	71
Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus	78
4 HUOLTOVARMUUDEN KEHITTÄMINEN	99
5 HUOLTOVARMUUS OSANA KOKONAISTURVALLISUUTTA	113
Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli	113
Välttämättömät toiminnot ja huoltovarmuus	115

6	HUOLTOVARMUUSTYÖSTÄ ERÄILLÄ PAINOPISTEALOILLA	164
	Energiahuolto: voimahuolto ja polttoainehuolto	164
	Hyödyketuotanto	193
	Ulkomaankaupan turvaaminen	213
	Kuljetuslogistiikan varmistaminen	219
	Finanssiala	235
	Sotilaallinen huoltovarmuus	247
	Työvoiman saannin turvaaminen	256
7	AJANKOHTAISTA HUOLTOVARMUUDESSA	264
	Strateginen omistajuus	264
	Kyberturvallisuus ja hybrdivaikuttaminen	274
	Sitoutuminen huoltovarmuustyöhön	292
	Huoltovarmuus kriisissä: vuoden 2020 koronaviruspandemia	296
	Lähteet	304

LUKIJALLE

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuus muodostuu pitkälti arjen ja konkreettisen toimintaympäristömme turvallisuudesta. Huoltovarmuus on kokonaisturvallisuuden ytimessä. Turvallisuustyöympäristömme sisältää paljon epävarmuustekijöitä, eivätkä modernin yhteiskuntamme toimivuus ja kriisinkestävyys ole itsestäänselvyys. Vastakkainasettelu on kiihtynyt ja kärjistynyt, eikä voimapolitiikka ole kadonnut maailmasta. Maailmanlaajuinen koronaviruspandemia COVID-19 nousi alkuvuonna 2020 päivittäisiin uutisotsikoihin, vaikutti ja vaikuttaa tätä kirjoitettaessa elämäämme ennennäkemättömällä tavalla haastaen yhteiskunnan kriisinkestävyiden meillä ja muualla.

Suomen huoltovarmuus on huolenpitoa, kykyä ja yhteistyötä yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseksi häiriö- ja kriisitilanteissa. Se perustuu suomalaisen yhteiskunnan ja talouden luontaisiin rakenteisiin ja toimintaan sekä kytkeytyy voimakkaasti poliittisiin ja talouselämän muutoksiin kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Meillä on hyvä huoltovarmuustyön kulttuuri Suomessa. Tälle työlle on tunnusomaista pitkäjänteisyys, suunnitelmallisuus, joustavuus, hyväksyttävyyys, kustannustehokkuus ja ennen kaikkea yhdessä tekemisen meininki. Huoltovarmuustyö on kaikkien yhteinen asia, joka tulee ottaa riittävästi huomioon yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, hallinnon uudistuksissa ja arjen omatoimisessa varautumisessa. Henkilöt, rakenteet ja tilanteet muuttuvat, mutta Suomen huoltovarmuus nojaa jatkuvuuteen ja koko yhteiskunnan panokseen. Huoltovarmuutta koetellaan kriiseissä. Vuoden 2020 koronaviruspandemiassa huoltovarmuustyö ja huoltovarmuuden kumppanuusmalli ovat osoittaneet tarpeellisuutensa ja toimivuutensa. Fiksua huoltovarmuutta tehdään yhdessä. Huoltovarmuutta ja turvallisuutta luodaan lähtökohtaisesti kansallisin toimenpitein tiivistä kansainvälistä, sääntömääräistä yhteistyötä unohtamatta.

Huoltovarmuuden keinovalikoiman on oltava laaja ja jatkuvasti kehittyvä. Sen on vastattava muuttuvan maailman tarpeisiin. Tulevaisuuden haasteisiin ja riskeihin varautuminen edellyttää laaja-alaisempaa näkemystä turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen sekä kokonaisuuden näkemistä yksityiskohtiakaan unohtamatta.

Tämä kirja on tarkoitettu kaikille huoltovarmuusasioista kiinnostuneille hahmottamaan sitä kokonaisuutta, mistä suomalaisessa huoltovarmuudessa ja huoltovarmuustyössä on kysymys. Kirjassa käsitellään huoltovarmuusnäkökulmasta yhteiskunnan varautumiseen liittyviä kysymyksiä, järjestelyjä, toimijoita ja vastuita. Huoltovarmuutta tarkastellaan riskien ja uhkien, muutosten sekä lainsäädännön ja valtion johdon linjausten valossa.

Kirjan näkökulma huoltovarmuuteen ja varautumiseen on työ- ja elinkeinoministeriön valmiuspäällikön hallinnollinen näkökulma. Minä, tämän kirjan kirjoittaja OTK Kari Klemm, toimin hallitusneuvoksena ja työnantajavirkamiehenä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Olen työskennellyt yli 20 vuotta valtioneuvoston varautumisasioiden parissa asiantuntija- ja johtotehtävissä ensin kauppa- ja teollisuusministeriön valmiussihteerinä, sittemmin työ- ja elinkeinoministeriön valmiussihteerinä ja vuodesta 2011 ministeriön valmiuspäällikkönä. Varautumistyö on välillä myös paineista, minkä koronavirustilanne on hyvin osoittanut. Työ huoltovarmuus- ja elinkeinoasioiden parissa, mukanaolo muun muassa kaikkien neljän Yhteiskunnan turvallisuusstrategian valmistelussa sekä yli kymmenvuotinen sivutoiminen työ yleishyödyllisen Tekniikan edistämissäätiön pääsihteerin tehtävässä ovat antaneet eturivin näköalan suomalaisen huoltovarmuustyön pitkään ketjuun.

Haluan kiittää hyvästä yhteistyöstä kaikkia niitä lukemattomia toimijoita, joita olen eri yhteyksissä huoltovarmuustyössä tavannut sekä erityisesti tämän päivitetyn laitoksen syntyyn vaikuttaneita henkilöitä ja niitä muutamaa minulle tärkeää henkilöä.

Helsingissä joulukuussa 2021

Kari Klemm

1 HUOLTOVARMUUSTOIMINTA

HUOLTOVARMUUDEN KÄSITE

- Huoltovarmuus on huolenpitoa ja yhteistyötä yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseksi.
- Huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnan materiaalisten edellytysten ja välttämättömien järjestelmien toiminnan varmistamista.
- Huoltovarmuus kytkeytyy voimakkaasti poliittisiin ja talouselämän muutoksiin.
- Huoltovarmuuden turvaaminen koostuu laaja-alaisesti hallinnollisesta ohjauksesta, elinkeinoelämän varautumisesta ja ennakkoon luoduista huoltovarmuusjärjestelyistä.
- Huoltovarmuuteen voi vaikuttaa suunnittelun, toimenpiteiden ja seurannan avulla.

Kyky selviytyä. Wikipedian mukaan huoltovarmuus tarkoittaa kykyä selviytyä häiriötilanteissa ja kriisioloissa mahdollisimman vähin erityisjärjestelyin ja haitoin. Selviytymiskyvyllä tarkoitetaan erityisesti yhteiskunnan kykyä turvata kansalaistensa aineellinen perusturva poikkeuksellisten häiriötilanteiden, kriisien, aikana. Koska nämä kriisit ovat olleet usein sotilaallisia, käsite on kattanut myös sotilaiden ja sotilaallisen maanpuolustuksen taloudelliset tarpeet. Samoin selviytymiskykyyn on kuulunut yhä enemmän teknisten tuotantojärjestelmien toimintakyky.

Huoltovarmuus kytkeytyy voimakkaasti poliittisiin ja taloudellisiin käännekohtiin ja muutoksiin. Kreikkalainen käsite kriisi (*krisis*) tarkoittaaakin ihmisen tai organisaation kohtaamaa uutta tilannetta, jossa yksilön tai organisaation tulevaisuuden suunta määräytyy paremmaksi tai huonommaksi toimiemme mukaan. Siksi on ymmärrettävää, että huoltovarmuuden käsitettä on käytetty eri aikoina eri merkityksissä ja eri yhteyksissä. Huoltovarmuudella on ymmärretty myös järjestelmän sisäistä tilaa kullakin hetkellä. Huoltovarmuuden tarkka määrittäminen on ollut vaikeaa, koska ennakkoon ei ole ollut tietoa siitä, milloin ja miten se pannaan koetukselle. Käsitteellä ei ole yhtenäistä kansainvälistä määritelmää. Entistä enemmän huoltovarmuus toimintona rakentuu yhdessä tekemisen ja ennakoimisen varaan. Lisääntyvän riskiherkkyyden ja epävarmuuden maailmassa huoltovarmuudelle, kehityksen ennakoinnille ja kehittämiselle on kysyntää enemmän kuin koskaan.

Määritelmä. Suomessa huoltovarmuuden turvaamisesta on säädetty lailla. Erityisesti yhteiskunnan varautumisen toimenpiteet huoltovarmuuden turvaamiseksi perus-

tuvat huoltovarmuuden turvaamisesta vuonna 1992 annettuun lakiin, lyhyesti huoltovarmuuslakiin (1390/1992). Ennen vuoden 1992 lain säätämistä huoltovarmuuden turvaamista ei mainittu Suomen lainsäädännössä.

Sanana huoltovarmuus ilmaantui taloudellisen maanpuolustuksen keskusteluun 1970-luvun lopulla huoltotason ja perushuoltotason ohella kuvaamaan tiettyä toiminnan tavoitetta. Perinteinen huoltovarmuuden tavoitteenasettelu ja turvaaminen lähtivät tällöin varautumisesta ankarimpiin kriiseihin. Katsottiin, että samalla syntyy valmius erilaisiin lievempiin tilanteisiin.

Ennen vuotta 1992 huoltovarmuus koostui muun muassa varastoista, tuotannosta ja tuonnista sekä säännöstelyn asteesta, jakautuen

- materiaaliseen huoltovarmuuteen
 - tuotantovarmuus, raaka-aineiden saanti
- henkiseen valmiuteen
 - kansalaisten puolustustahto, vapaaehtoinen maanpuolustustyö, ulkopoliittikka
- hallinnolliseen huoltovarmuuteen
 - ylläpidon vaatima organisaatio ja suunnittelu.

Vuoden 1992 laissa huoltovarmuuden käsite perustui ennen lakia käytetylle sodan, sodan vaaraa tai maan ulkopuolella sattuneen sodan tai vaikutuksiltaan siihen verrattavan muun erityisen tapahtuman mukaiselle taloudelliselle puolustusvalmiudelle (puolustustaloudelle) ollen käsitteenä sitä laajempi. Taloudellinen puolustusvalmius oli puolestaan käsitteenä 1950-luvulla korvannut Suomen viime sotien yhteydessä negatiivisia tunteita herättäneen kansanhuollon käsitteen.

Nykyinen huoltovarmuuden käsite perustuu huoltovarmuuslain muutokseen vuodelta 2005 (688/2005). Lainmuutoksella huoltovarmuus laajennettiin sisältämään poikkeusolojen ohella myös ne poikkeusoloihin verrattavissa olevat normaaliolojen vakavat häiriöt, joissa markkinamekanismi ei tuota riittävää huoltovarmuutta, sekä välttämättömien taloudellisten toimintojen ohella niihin liittyvät tekniset järjestelmät ja jatkuvuudenhallinnan.

Vuoden 2005 huoltovarmuuslain uudistus perustui kustannustehokkuuden ohella kansalaisten turvallisuuteen liittyviin odotuksiin, uusiin uhkakuviin, yhteiskunnan teknistymiseen ja elinkeinoelämän jatkuvuudenhallinnan toimintamalleihin. Poikkeusoloihin joudutaan häiriötilanteiden kautta, joten häiriötilanteita varten tehty toimijälähtöinen varautuminen palvelee myös poikkeusoloista selviytymistä. Markkinoiden ja markkinatoimijoiden toimivuuden tukeminen erilaisten vakavien häiriöiden varalta, jolloin markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta, tuottaa valmiutta myös ankarimpiin kriiseihin. Modernissa, verkottuneessa yhteiskunnassa, jollaiseksi Suomi on kehittynyt, tämä varautumismalli tuottaa parhaiten valmiuden erilaisiin

kriiseihin. Vaikka huoltovarmuuden varautumistoimenpiteet kohdistuvat vakavimpiin häiriötilanteisiin, toimenpiteiden avulla parannetaan yhteiskunnan toimivuutta myös normaalioloissa.

Huoltovarmuuslain nykyisen 1 §:n mukaan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 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*).

Väestön toimeentulo edellyttää tiettyjen keskeisten elinkeinoelämän alojen jatkuvaa toimintakykyä. Huoltovarmuudella tarkoitetaan välttämättömien yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämistä vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuudella on hyvinvoinnin ja taloudellisen turvallisuuden ulottuvuudet.

Teknologisen kehityksen myötä osaamisesta on tullut huoltovarmuudelle kriittinen voimavara. Osaamisen huoltovarmuus on noussut materiaallisen huoltovarmuuden ja jatkuvuudenhallinnan rinnalle keskeiseksi huoltovarmuuden käsitteen elementiksi.

HUOLTOVARMUUDEN ULOTTUVUUS

- Huoltovarmuuslain soveltamisalana ovat taloudelliset toiminnot.
- Huoltovarmuus perustuu talouden luontaisiin rakenteisiin.
- Ankarimpiin kriiseihin varaudutaan kansallisin toimenpitein.
- Häiriön syytä tärkeämpää on arvioida sen vaikutuksia.
- Liiketoimintariskit kuuluvat yrityksen riskienhallintaan.
- Huoltovarmuuden keinovalikoima on laaja ja jatkuvasti kehittyvä.

Toiminta-ajatus. Huoltovarmuustoiminnan tehtävänä on analysoida kriittisiin toimintoihin kohdistuvia riskejä ja uhkia sekä kehittää keinoja haavoittuvuuksien hallintaan. Huoltovarmuuslain painopiste on *ennakoivissa toimenpiteissä*, ja lain soveltamisala rajautuu yhteiskunnan *taloudellisiin toimintoihin*. Tällä tärkeällä rajauksella on haluttu selvittää huoltovarmuuslain soveltamisalaa suhteessa muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja turvallisuusviranomaisiin. Toisaalta huoltovarmuus on yhä olennaisempi osa kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta. Lähes kaikilla häiriötilanteilla ja kriisityypeillä on myös taloudellisia vaikutuksia, joihin on syytä varautua. Varautumistyö edellyttääkin nykyistä laaja-alaisempaa näkökulmaa huoltovarmuuteen.

Yhteiskunnan taloudelliset toiminnot pyritään säilyttämään mahdollisimman pitkään lähellä normaalitilaa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumista normaaliolojen vakaviin häiriöihin ja poikkeusoloihin ei voida selvästi erottaa toisistaan.

Huoltovarmuuslaki kohdistaa velvoitteita vain viranomaisille, mutta tarjoaa puitteet viranomaisten ja elinkeinoelämän väliselle tärkeälle yhteistyölle.

Huoltovarmuutemme perustuu talouden luontaisiin rakenteisiin eli kansainvälisten markkinoiden toimivuuteen, monipuoliseen tuotannolliseen pohjaan, tasapainoiseen ja kilpailukykyiseen talouteen sekä elinkeinoelämän omaan sopeutumiskykyyn yllättävissä tilanteissa. Huoltovarmuus tukeutuu toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin sekä näiden jatkuvuuteen. Kaikkia keskeisiä yhteiskunnan taloudellisia toimintoja ei ole mahdollista turvata nykyään pelkästään kansallisin järjestelyin. Globaalit kriisit tulee hoitaa globaalein toimenpitein ja yhteistyötoimin. Kansainvälistymisestä huolimatta ankarimpiin kriiseihin varaudutaan edelleen kansallisin toimenpitein.

Huoltovarmuus toteutuu yhteiskunnan kokonaisedun kannalta parhaiten, kun talous- ja elinkeinopolitiikan toimenpiteet tukevat väestön toimeentulon, yhteiskunnan toimintakyvyn ja maanpuolustuksen perustarpeiden turvaamista. Vahva talous ja hyvät talousnäkyvät mahdollistavat yhteiskunnan toimivuuden, yritysten menestyksen ja kansalaisten paremman elämän. Talouden luontaisen sopeutumiskyvyn lisäksi tarvitaan kuitenkin myös materiaalisia, ennakkollisia varautumistoimia sekä poikkeusolojen varalta tehtyjä harjoiteltuja suunnitelmia, valmisteluja ja järjestelyjä (esimerkiksi tuotantovaroja ja varmuusvarastoja) yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Huoltovarmuustoimenpiteet tukevat yhteiskunnan ja sen talouden luontaista sopeutuvuutta. Valtiovallan elvytystoimet kriisissä lisäävät usein valtion velkaa, jolloin keskeisiä ovat myös ne toimenpiteet, joilla turvataan yhteiskunnan hallittu paluu kriisiä edeltävään normaalitilaan. Lisäksi huoltovarmuuden kannalta oleellisia ovat myös kriisin ja sen torjunnan seurannaisvaikutukset yhteiskuntaan.

Huoltovarmuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä on häiriötilanteen alkupe- räinen syy tai luonne, vaan sillä, miten se vaikuttaa hyödykevirtoihin ja viime kädessä väestön toimeentuloon.

Liiketoimintariskit. Elinkeinoelämän omaehtoinen sopeutuminen lyhyisiin ja äkillisiin huolto- ja toimintahäiriöihin kuuluu markkinamekanismin luonteeseen. Markkinataloudessa yritykset kilpailevat siitä, kenen tuotetta kuluttajat ostavat. Siksi toimijat varautuvat liiketoiminnassaan erilaisiin häiriötilanteisiin, jotka ovat osa niiden liiketoimintariskejä. Toiminnan ollessa riittävällä kannattavuustasolla nämä riskit ja uhat sekä investoinnit niihin varautumiseen ovat luonnollinen osa yritysten perusteltua riskienhallintaa.

Kilpailutilanne markkinoilla tai muu syy voivat johtaa siihen, että jollakin alalla toimijat joutuvat tinkimään investoinneistaan ja ylläpitokapasiteetin riittävydestään, mikä heikentää toimialan järjestelmien luotettavuutta. Julkisen vallan vastuu tällaisissa tilanteissa on huolehtia yleisin toimenpitein markkinoiden toimivuudesta, yritysten yleisistä toimintaedellytyksistä ja julkisen palvelutuotannon laadukkuudesta.

Viranomaisten liian nopea ja voimakas puuttuminen voi kuitenkin vinouttaa alan kilpailua ja heikentää yritysten taloudellista vastuuta. Liiketoimintaan sisältyvä riski tai toimintahäiriö eivät kuulu viranomaisille, eivätkä tällaiset tilanteet siten kuulu huoltovarmuuslain soveltamisalaan. Huoltovarmuuslain vakavan häiriötilanteen käsitteellä lainsäätäjä on halunnutkin rajata huoltovarmuuden käsitettä ja viranomaisten toimivallan rajoja yritysten liiketoimintariskien suuntaan.

Erityiset huoltovarmuustoimet. Normaaliolojen kaupallisen riskienhallinnan ja poikkeusolojen sääntely- ja säännöstelytoimenpiteiden väliin jää harmaa alue, joka ei kuulu elinkeinonharjoittajan liiketoimintariskiin mutta joka aiheuttaa valtiovallalle ja viranomaisille velvoitteen turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämän kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot. Monilla toimialoilla tapahtuu markkinaehtoisista varautumista liiketoiminnan jatkuvuusvaatimusten vuoksi. Mutta kaikilla aloilla ja alueilla markkinoiden tuottama huoltovarmuus ei ole yhteiskunnan tarpeisiin nähden riittävää. Liiketoiminta on yhä kansainvälisempää, alihankinta- ja palveluketjut ovat pitkiä ja kotimaista tuotantoa on entistä vähemmän. Yritysten arvoketjujen resilienssin turvaaminen ei välttämättä toteudu pelkästään liiketaloudellisin toimin. Tällöin tarvitaan erityisiä viranomaisten lainsäädännöllisiä toimia ja muita huoltovarmuustoimenpiteitä.

Kilpailun avauduttua ja kiristyttyä osin huoltovarmuudenkin turvaamiseksi luotuja järjestelyjä on monilla toimialoilla muutettu ja purettukin. Asiakkaiden pieni määrä ja markkinoiden pieni koko, toimijoiden vähäinen lukumäärä, toiminnan optimointi ja pirstoutuminen tai logistiikan verkostomaisuus voivat edellyttää paremman huoltovarmuuden ylläpitämistä, kuin mitä markkinat itsessään normaalisti tuottaisivat. Liiketoimintariskin ylittävä riski ja uhka voivat myös aiheutua ennakoimattomista, laaja-alaisista ja teknisistä virhe-toiminnoista. Lisäksi elinkeinoelämän omaehtoisessa toimijalähtöisessä varautumisessa lähtökohtana on yrityksen omat tavoitteet ja tuloksenteko.

Yhteiskunnan teknisten perusrakenteiden on oltava jatkuvasti toimintakykyisiä ja tärkeiden palveluiden on toimittava. Luotettavat digitaaliset palvelut ovat Suomen talouden, yhteiskunnan ja kansalaisten hyvinvoinnin kehityksen kannalta avainasemassa. Kybertoimintaympäristön kautta on mahdollista vaikuttaa koko yhteiskunnan toimijoihin ja toimintaan. Siksi joillakin yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeillä aloilla tarvitaan lainsäädäntöä ja erityistoimia, joilla toimijoita veloitetaan huolehtimaan oman toiminnan jatkuvuudesta ja vähentämään huoltovarmuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä. Huoltovarmuuden tilaan vaikuttavat muutostekijät, riskit, uhat ja yhdistelmäuhat ovat monipuolistuneet, laaja-alastuneet, voimistuneet ja arkipäiväistyneet. Uudet uhat liittyvät tilanteisiin, joissa yhteiskunta on pääosin normaalitilassa mutta joissa markkinat eivät tuota sen kannalta riittävää huoltovarmuutta. Tärkeitä toimialoja ja tilanteita, joissa normaali markkinamekanismi ei tuota riittävää normaaliolojen

huoltovarmuutta, ovat esimerkiksi elintarvike- ja energiasektorit sekä yhdistelmäuhat. Muun muassa näiden osalta toteutetaan pitkälle vietyä yhteiskunnan varautumista sektorikohtaisiin huoltovarmuusuhkiin huoltovarmuuden erityistoimenpitein.

Huoltovarmuutta turvataan laajalla ja jatkuvasti kehittyvällä keinovalikoimalla, johon kuuluvat lainsäädäntö, jatkuvuudenhallinta, materiaallinen huoltovarmuus, yritysten ja hallinnon toimintavalmius, strateginen omistajuus ja kansainväliset sopimukset.

Lisätoimivaltuudet. Markkinoiden joutuminen epätyytyttävään toimintatilaan voi johtua kotimaisista olosuhteista, kuten suuronnettomuudesta, kansainvälisen vaihdannan voimakkaasta häiriöstä, pandemiasta tai perinteisestä sotilaallisesta uhasta. Uusina varautumistilanteina on viime vuosina jouduttu ottamaan huomioon muun muassa kansainvälinen terrorismi, kyberuhat ja hybridivaikuttaminen.

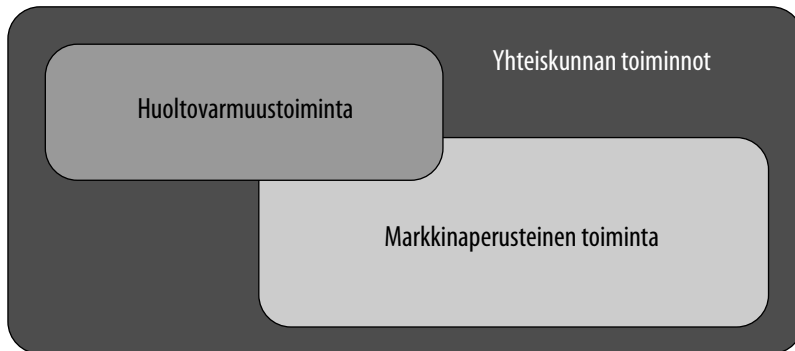
Toimivaltaisten viranomaisten tarvitsee lyhyissä häiriötilanteissa ja kriiseissä puuttua elinkeinoelämän toimintaan vain lievästi ja valikoivasti tehostamalla valvontaa, viestintää ja yhteydenpitoa. Häiriötilanteessa viranomaisella on käytettävissään vain normaaliolojen toimivaltuudet joko soveltamisalaltaan yleisessä häiriötilanteiden hallintaa koskevassa lainsäädännössä (pelastuslaki 379/2011 ja poliisilaki 872/2011) tai hajautetusti sektorikohtaisessa lainsäädännössä, joka on aina sidottu tietyn ilmiön esiintymiseen. Nykyistä toimivaltuuksien sääntelyn tapaa ja sisältöä voidaan pitää yleisesti ajanmukaisena.

Markkinoiden sopeutuminen vakavien häiriöiden aiheuttamaan niukkuuteen tapahtuu muun muassa ennakoinnilla ja toimijoiden priorisoinnein, kuten tinkimällä palveluista sekä tuotteiden laadusta ja valikoimasta. Markkinat pyrkivät toimimaan ja joustamaan. Toiminta perustuu varautumiseen sekä viranomaisten ja elinkeinon tiiviiseen ja toimivaan yhteistyöhön. Toimintamallina tämä on ensisijainen suhteessa viranomaistoimin tehtävään ohjaukseen ja säännöstelyyn. Mahdollisuus valmiuslain (1552/2011) lisätoimivaltuuksiin muun kriisilainsäädännön ohella on oltava olemassa, ja tämä mahdollisuus ohjaa osaltaan yrityksiä yhteistyöhön viranomaisten kanssa.

Kun markkinamekanismi (elinkeinoelämän voimavarat) ei tuota riittävää huoltovarmuutta eivätkä viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet riitä häiriötilanteen hallitsemiseen, keskeistä on, että viranomaisilla on käytössään asianmukaiset lisätoimivaltuudet.

Hyvinvointi-Suomen toimintaa joudutaan voimakkaissa huoltohäiriötilanteissa ohjaamaan ja rajoittamaan viranomaisten ohjaustoimenpiteillä (säädökset, määräykset, ohjeet), joilla varmistetaan niukkuutta jakamalla käytettävissä olevien voimavarojen tehokas käyttö ja riittävä huolto väestölle, välttämättömälle talouselämälle ja sotilaalliselle maanpuolustukselle eli niin sanotulle huoltovarmuus-Suomelle. Kaikkein voimakkain näistä ohjauskeinoista on valmiuslainsäädännön mukainen säännöstely. Viranomaisvalvontaan perustuvat poikkeusolojen säännöstelytoimenpiteet ovat

nyky-yhteiskunnan kansainvälisistä, taloudellisista, teknisistä ja oikeudellisista syistä yhä vaikeammin toteutettavissa tarkoituksenmukaisesti. Toteutettavien rajoitusten on oltava hyvin kohdennettuja ja perusteltuja, jotta yhteiskunnan keskeiset toiminnot eivät perusteetta häiriinny.



Huoltovarmuustoiminta (lähde: HVK).

2 VARAUTUMINEN JA HUOLTOVARMUUS


VARAUTUMINEN JA JATKUVUUDENHALLINTA

- Varautumisella varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.
- Varautuminen perustuu lakeihin, ja tehtävät on hoidettava kaikissa tilanteissa.
- Varautuminen koskee viranomaisia, yrityksiä, järjestöjä ja kansalaisia.
- Jatkuvuudenhallinta on huoltovarmuutta parantava varautumisen prosessi.
- Jatkuvuudenhallinnalla luodaan toimintatapa vakavien häiriötilanteiden hallinnalle.
- Resilienssi on sopeutumiskykyä muuttuvissa olosuhteissa.

Varautuminen. Erilaisiin tilanteisiin valmistautumisesta käytetään yleiskäsitettä varautuminen. Varautuminen on jokaisen asia, yksilöistä yhteisöihin ja yrityksiin sekä koko valtiojohtoon. On olennaisen tärkeää varmistaa, että koko yhteiskunta osallistuu varautumisella ennakoivan kokonaisturvallisuuden rakentamiseen. Ongelmatilanteissa tilanneymmärrys ja -hallinta sekä nopeat ja oikeat ratkaisut ja niistä viestiminen korostuvat. Asioita kannattaa miettiä etukäteen, tehdä valmisteluja pahan päivän varalle. Varautuminen koetaan Suomessa laajalti tärkeäksi ja perustelluksi toiminnaksi. Vaikka sen yksityiskohdat eivät ole aina meille tiedossa, varautumista edellytetään tehtävän kaikilla toimijatasoilla, kanssaihmisistä sopimuskumppaneihin ja viranomaisiin.

Yhteiskunnan kriisinkestokyvyn varalta tehtäviä ennakkovalmisteluja kutsutaan varautumiseksi. Se on osa normaaliolojen säännönmukaista toimintaa. Varautuminen tarkoittaa käsitteenä toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet kaikissa tilanteissa. Varautuminen on *hallinnollista* (viranomiset) tai *tuotannollista* (elinkeinoelämä).

Varautumiseen liittyen käytössä on muitakin erityispiirteitä kuvaavia käsitteitä ja määritelmiä. Nämä perustuvat sekä lainsäädäntöön että kunkin toimialan omaan käytäntöön. Tällaisia termejä ovat huoltovarmuuden lisäksi muun muassa kriisi, häiriötilanne, poikkeusolot, uhkamalli, riskienhallinta, jatkuvuudenhallinta, kokonaisturvallisuus, sisäinen turvallisuus, turvallisuussuunnittelu, pelastussuunnittelu ja valmiussuunnittelu. Häiriöihin ja kriiseihin varaudutaan ja suorituskyky luodaan normaalioloissa. Varautumiseen kuuluvia toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnitelmat, niihin perustuvat etukäteisvalmistelut, jatkuvuudenhallinta, koulutus ja valmiusharjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien toimintavaraukset.



Huoltovarmuus on kykyä turvata yhteiskunnan toimivuus, turvallisuus ja taloudelliset perustoiminnot häiriö- ja kriisitilanteissa. Se on huolenpitoa ja yhteistyötä, joka perustuu talouden luontaisiin rakenteisiin ja kytkeytyy voimakkaasti poliittisiin ja talouselämän muutoksiin.

Teos käsittelee huoltovarmuusnäkökulmasta yhteiskunnan varautumiseen liittyviä kysymyksiä, vastuita ja organisatorisia järjestelyjä. Yhteiskunnan kriisivalmiutta koskevia tekijöitä tarkastellaan lainsäädännön ja valtion johdon linjausten valossa. Kirja on tarkoitettu erityisesti kaikille julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin varautumisasioiden parissa työskenteleville.

OTK Kari Klemm toimii hallitusneuvoksena ja ministeriön valmiuspäällikkönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Hän on työskennellyt pitkään valtioneuvoston varautumisasioiden parissa asiantuntija- ja johtotehtävissä.



ISBN 978-951-885-485-5
KL 39 / 35.6
KANSI: VILLE LAIHONEN
WWW.TIETOSANOMA.FI