Vesa Koivunen, apulaisjohtaja, Kestävä julkinen talous
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 13.10.2021

K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020

Aihe: Esittely tarkastuskertomuksesta 10/2021 ”Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana” sekä sen keskeiset havainnot

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 19.10.2021 käsitellessään hallituksen vuoden 2020 vuosikertomusta (K 3/2021 vp). Vuonna 2020 tarkastusvaliokunta käsitteli hallituksen vuosikertomuksesta 2019 antamassaan mietinnössä (TrVM 6/2020 vp, s. 3—5) valtionhallinnon riskienhallintaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tuossa yhteydessä käsiteltiin myös lyhyesti Huoltovarmuuskeskusta ja huoltovarmuustoimintaa. Mietinnön laatimisaikaan oli käynnissä useita selvityksiä huoltovarmuuteen liittyen. Tarkastusvaliokunta totesi mietinnössään perehtyvänsä näihin selvityksiin niiden valmistuttua ja tekevänsä sen jälkeen päätöksensä oman työnsä suuntaamisesta huoltovarmuustoimintaa koskien. Tarkastusvirasto esitteli 14.10.2020 tarkastusvaliokunnalle juuri käynnistymässä ollutta huoltovarmuuteen kohdistuvan tarkastuksen suunnittelua. Tarkastuksen esiselvitys alkoi 20.10.2020 ja varsinainen tarkastus alkoi 21.12.2021. Tarkastuskertomus 10/2021 ”Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana” julkaistiin 23.6.2021.

1 Huoltovarmuuteen kohdistunut monilajitarkastus

”Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana” -tarkastuksessa keskityttiin erityisesti niihin huoltovarmuuden toimialoihin, joihin pandemialla on arvioitu olleen eniten vaikutusta. Näitä toimialoja ovat terveydenhuolto, liikenne ja logistiikka, elintarvikehuolto sekä kriittinen teollisuustuotanto. Tarkastuskohteina olivat Huoltovarmuuskeskus sekä em. toimialoista vastaavat viranomaiset. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa Suomen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisen nykytilasta ja edistää covid-19-pandemian aikana ilmenneiden ongelmien ratkaisemista kustannustehokkaalla tavalla. Tarkastuksessa yhdistettiin tuloksellisuustarkastuksen, laillisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen menetelmiä.

2 Tarkastuksen keskeisiä havaintoja ja kannanottoja

Pandemian riskienhallinnassa on onnistuttu, vaikka huoltovarmuuden turvaamisessa on pääosin varauduttu toisenlaisiin kriiseihin

Kokonaisuudessaan Suomi näyttää onnistuneen koronaviruspandemian hoidossa huoltovarmuuden näkökulmasta melko hyvin, vaikka pandemia on ollut jotakin aivan muuta kuin sellainen kriisi, jota varten Suomen huoltovarmuutta on viimeisten vuosikymmenten aikana rakennettu. Julkinen sektori oli varautunut ensisijaisesti sotilaalliseen uhkaan ja pienempiin, lyhytkestoisiin kriiseihin, kuten suuronnettomuuksiin. Toisaalta esimerkiksi vuoden 2018 kansallisessa riskiarviossa esitetty influenssapandemian kuvaus vastaa varsin hyvin nykyistä pandemiaa, ja kansallinen pandemiasuunnitelma päivitettiin vuonna 2012 edellisen sars-epidemian jälkeen. Riskiarvioista huolimatta pitkäaikaisen pandemian

hallitsemiseksi ei ollut kuitenkaan etukäteen valmisteltu kovinkaan konkreettisia toimenpiteitä. Erilaisten suojaintarvikkeiden suuri menekki ja kriisin pitkä kesto ovat olleet merkittäviä seikkoja, joita ei ollut etukäteen kyetty ennakoimaan. Vähäiseksi jäi varsinkin varautuminen pandemian taloudellisiin seurauksiin, vaikka ne oli tunnistettu.

Huoltovarmuuden turvaamisessa keskeisessä roolissa on Huoltovarmuuskeskus. Sen tehtäviin kuuluu varautuminen ja sen suunnittelu sekä huoltovarmuusorganisaation ohjaus. Koronakriisissä osoittautui tärkeäksi, että Huoltovarmuuskeskus pystyi ottamaan nopeasti käyttöön varoja hallinnoimastaan Huoltovarmuusrahastosta. Näin oli mahdollista ratkaista nopeasti eteen tulleita huoltovarmuutta uhanneita ongelmia. Kriisin vaikutukset ovat myös jääneet kohtuullisen vähäisiksi lukuun ottamatta vaikutuksia osaan taloudesta ja kustannuksia joillekin toimijoille. Lopullisia kustannuksia on myös mahdoton selvittää. Ennen kriisiäkään ei tiedetty, mitkä huoltovarmuuden ylläpidon kustannukset valtiolle ovat, puhumattakaan mahdollisista kustannuksista muille.

Huoltovarmuuden kustannuksia ei seurata järjestelmällisesti ja pandemiasta voi seurata lisäkustannuksia vielä tulevina vuosina

Huoltovarmuuden turvaaminen ja kriisitilanteisiin varautuminen ovat monien valtion viranomaisten, muun julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisten vastuulla. Huoltovarmuuden kehittämisen ja ylläpidon kokonaiskustannuksia ei siten ole mahdollista esittää tarkasti. Edes valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden tai Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja siihen liittyvien huoltovarmuuteen liittyvien toimien toteuttamisen kustannuksia ei seurata valtionhallinnossa järjestelmällisesti. Keskeisen toimijan, Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot katetaan veroluontoisen huoltovarmuusmaksun sekä Huoltovarmuusrahaston strategisten sijoitusten tuotoilla.

Toimivat liikenne- ja logistiikkaketjut ovat materiaalisen huoltovarmuuden perusta. Rajaliikennettä on ollut tarve rajoittaa pandemian leviämisen ehkäisemiseksi, mutta samaan aikaan huoltovarmuuden kannalta välttämätön liikenne on täytynyt järjestää. Valtiolle tämä on merkinnyt suuria kustannuksia. Valtionyhtiöiden, kuten Finnairin ja Finavian, pääomittamiseen ja niille maksettuihin korvauksiin on käytetty lähes miljardi euroa, varustamoiden kuljetustukeen 24 miljoonaa euroa. Logistiikka-alan yrityksiä on tuettu myös yli 1,6 miljardin euron lainoilla ja lainatakauksilla. Varustamoille Huoltovarmuuskeskuksen tuet osoittautuivat tärkeiksi: vaikka henkilöliikenne laivoilla loppui, Huoltovarmuuskeskuksen 30 miljoonan euron tuen avulla laivaliikenne jatkui keväällä 2020 katkeamatta siihen asti, kunnes valtion talousarviorahoitus ehdittiin järjestää.

Pandemian aikaisista sopeutumistoimenpiteistä voi seurata merkittäviä lisäkustannuksia myös tulevina vuosina. Terveydenhuollossa varmistettiin tehohoitoon, jäljittämiseen ja näytteidenottoon tarvittavan henkilöstön riittävyyttä ajamalla alas kiireetöntä hoitoa. Syntyneellä hoitovelalla voi olla laajakantoisia terveydellisiä ja taloudellisia seurauksia. Tulevaisuuden huoltovarmuuden suunnittelussa henkilöstön riittävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Henkilöstön siirtojen laajat kustannusvaikutukset tulee selvittää mahdollisimman huolellisesti, jotta vältytään samoilta virheiltä, jotka tehtiin koronakriisin alussa. Henkilöstön riittävyyden turvaamiselle kriisioloissa tulisi myös olla muita vaihtoehtoja kuin valmiuslain käyttöönotto.

Materiaaliriskien lisäksi keskiöön ovat nousseet henkilöstöriskit

Materiaaliriskien osalta on tärkeää ottaa huomioon, että toimivat liikenne- ja logistiikkaketjut ovat materiaalisen huoltovarmuuden selkäranka. Huoltovarmuudessa logistiikkaketjujen merkitys on keskeinen pandemioiden lisäksi muissakin kriiseissä, sillä yksikään maa ei ole täysin omavarainen. Tavaroiden ja ihmisten liikkuvuus on edellytys materiaaliselle ja taloudelliselle huoltovarmuudelle. Koronakriisi toi uudella tavalla esiin, mikä huoltovarmuuden turvaamisessa on tärkeää. Pelkkä materiaalinen varautuminen ei riitä; pandemian aikana keskiöön ovat nousseet avainalojen henkilöstöön ja inhimillisiin voimavaroihin liittyvät riskit. Kriisi osoitti, että yksityisten palveluntuottajien rooliin ja velvollisuuksiin on syytä kiinnittää varautumisessa enemmän huomiota. Esimerkiksi alkutuotannon kannalta kriittinen ulkomaisen

kausityövoiman saanti kyettiin turvaamaan viranomaisten ja yksityissektorin toimilla ja yhteistyöllä. Julkisen hallinnon toimintoja ulkoistettaessa sopimuksissa tulee huomioida nykyistä systemaattisemmin myös huoltovarmuusvelvoitteet.

Huoltovarmuusrahasto on erityisesti tarpeen nopeaa rahoitusta vaativissa hankkeissa ja kriiseissä

Pandemian alkuvaiheessa Huoltovarmuusrahaston varoilla tuettiin muun muassa meriliikennettä. Muuten rahastosta on rahoitettu sekä nopeaa reagointia vaativia toimenpiteitä että pidempiaikaisempia kehittämishankkeita. Tukijärjestelmä, jossa Huoltovarmuuskeskus toimii ensivasteena ja valtion viranomaiset pitkän aikavälin tukitoimien järjestäjänä, on osoittanut joistakin ongelmista huolimatta toimivuutensa pandemiassa. Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston asemaa ja toimintaa on tärkeää tarkastella niin lainsäädännössä kuin muutenkin kokonaisuutena ja ottaa huomioon, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Toisaalta rahastomuodon käyttöä puoltaa, jos se on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeustilanteissa. Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa tällaisena rahoituslähteenä Huoltovarmuuskeskuksen nopean toiminnan. Huoltovarmuusrahaston taseen loppusumma oli noin 1,9 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Osakevarallisuus oli noin 507 miljoonaa euroa, varmuusvarastoidut tavarat noin 1,2 miljardia euroa ja rahavarat noin 148 miljoonaa euroa

Lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisille riittävän toimintakyvyn, mutta ei ratkaise hankintaongelmia, kun kysyntä on tarjontaa suurempi

Lainsäädäntö on pääosin mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riittävän toimintakyvyn covid-19-pandemian hoidossa. EU:n valtiontukisäännökset ovat mahdollistaneet yritysten huoltovarmuuteen liittyvän välttämättömän tukemisen pandemian aikana. Merkittävimmät tuet ovat liittyneet lentoliikenteen ja meriliikenteen toimintaedellytysten ja sitä kautta välttämättömän tavaraliikenteen turvaamiseen. Eräs käytännön haaste valtiontukia hyväksyttäessä on ollut se, että EU:n valtiontukisäännöksissä ei tunneta huoltovarmuuden käsitettä. Ongelmana pandemian alkaessa oli se, että suojavarusteiden kysyntä ylitti huomattavalla tavalla niiden tarjonnan. Maailman markkinoilta saatavilla olleista varusteista syntyi kansainvälinen kilpailu. Valtioiden välinen yhteistyö ei toiminut. Pandemian alkaessa muun muassa Huoltovarmuuskeskus ja sairaanhoitopiirit tekivät merkittäviä suorahankintoja hankintalaissa tarkoitetulla kiireperusteella. Ongelmaksi pandemian alkuvaiheessa osoittautui se, että suorahankintaperusteissa ei ole huomioitu tilannetta, jossa tarvittavaa tavaraa ei ole saatavilla normaalien hankintakanavien kautta. Myös sairaanhoitopiirien ja Huoltovarmuuskeskuksen välinen työnjako terveydenhuollon materiaalien hankinnassa oli pandemian alkuvaiheessa epäselvä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sopimusperusteisessa varautumisessa havaitut puutteet tulivat pandemian aikana korostuneesti esille. Jatkossa tuleekin kiinnittää enemmän huomiota yksityisten palveluntuottajien rooliin ja velvollisuuksiin varautumisessa. Sopimusperusteisen varautumisen vaihtoehtona on myös se, että huoltovarmuuden kannalta tärkeille yrityksille asetetaan velvoitteita lainsäädännössä. Sopimusperusteista varautumista voidaan hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muillakin toimialoilla. Vaikka lääkkeiden velvoitevarastointia koskeva sääntely on kokonaisuutena ollut covid-19-pandemian aikana toimivaa, ja lääkkeitä on ollut saatavissa riittävästi, niin Suomessa ei ole lainsäädäntöä, joka koskisi lääkinnällisten laitteiden ja lääkkeiden annostelussa tarvittavien välineiden varastointia. Näiden velvoitevarastointia koskevan sääntelyn selvittämiseen on siten tarvetta

Pandemia on nostanut huoltovarmuuteen liittyvän työn arvostusta ja korostanut huoltovarmuusorganisaation kehittämisen tärkeyttä

Huoltovarmuuden kehittämistoimia on ollut käynnissä jo ennen covid-19-pandemiaa. Pandemian myötä kehittämishankkeita on osin arvioitu uudestaan esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksessa. Pandemia on vauhdittanut huoltovarmuuden eri toimialojen kehittämistyötä. Koska pandemiakriisi on edelleen kesken, on luonnollista, että toimilla pyritään korjaamaan sen aikana havaittuja ongelmia. On kuitenkin tärkeää pitää mielessä huoltovarmuuden kokonaisuus ja Suomen vahvuudet varautumisessa. Jatkossakaan Suomen resurssit eivät riitä siihen, että se varautuisi täsmällisesti

kaikenlaisiin kriiseihin. Sen sijaan huoltovarmuustoimenpiteet pitää suunnitella niin, että niillä kyetään vastaamaan mahdollisimman monenlaisiin poikkeustilanteisiin. Kansainvälisesti vertaillen Suomen tilanne on kuitenkin hyvä, sillä se voi jatkaa huoltovarmuuden kehittämistä vahvoista lähtökohdista.

Toimialakohtaista tilannekuvatyötä kannattaa jatkaa myös pandemian jälkeen

Suomessa ei ennen pandemiaa ollut kansallista tilannekuvaa siitä, mitä terveydenhuollon tarvikkeita maan rajojen sisällä on. Esimerkiksi terveydenhuollossa vuoden 2020 keväällä valtakunnalliseen tilannekuvaan tarvittavien tietojen kerääminen annettiin viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin vastuulle. Kaikkien toimialojen tilannekuvatyö on jalostunut pandemian aikana. Tärkeää on, että tilannekuvaa jaetaan kaikille sitä työssään tarvitseville. Vastaavasti tilannekuvaa käytännössä tuottavien tahojen pitää saada työstään palautetta sekä ehdotuksia sen kehittämiseksi. Tilannekuvan päivitystahtia voidaan joustavasti muuttaa kulloisenkin tarpeen mukaan. Pandemian jälkeen tilannekuvatyön jatkokehittämistä on kuitenkin syytä koordinoida valtakunnallisesti, jotta päällekkäiseltä työltä vältytään.

Huoltovarmuusorganisaation sektori- ja poolitoiminnan kehittäminen jatkuu pandemian jälkeenkin. Tässä työssä keskeistä on motivoida mukana olevia yrityksiä kokonaisuuden kannalta tulokselliseen työhön. Vaikka huoltovarmuusorganisaatio toimii verkostomaisesti, tarvitsee se työssään konkreettista tukea ja aloitteita sekä Huoltovarmuuskeskuksesta että toimialoja ohjaavilta ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta. Huoltovarmuuskeskus on tunnistanut strategiatyössään sen, että on tärkeää löytää tasapaino varautumisen ja ketterän reagoinnin välillä. Tämä on hyvä lähtökohta pandemian jälkeiselle työlle.

3 Tarkastuksen jälkeen

Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee tarkastuksen varsinaisen jälkiseurannan vuonna 2023. Tarkastusvirasto pyrkii seuraamaan huoltovarmuuteen liittyvien kehittämistoimenpiteiden edistymistä myös tätä ennen. Tavoitteena on järjestää VTV:n koolle kutsuma tilaisuus, jossa voitaisiin käydä läpi sekä tarkastuksessa että muissa samaan aikaan käynnissä olleissa selvityksissä esitettyjä suosituksia ja niiden perusteella mahdollisesti käynnistettyjä kehittämistoimenpiteitä. Tavoitteena on, että huoltovarmuuteen keskeisesti liittyvät toimijat yhteen kutsuva tilaisuus voitaisiin järjestää syksyllä 2022. Varsinainen tarkastuksen jälkiseurantaraportti valmistuu vuoden 2023 jälkipuoliskolla.

Tarkastukseen liittyvä julkaistu materiaali:
https://www.vtv.fi/julkaisut/huoltovarmuus-ja-sen-turvaaminen-covid-19-pandemian-aikana/

Lisätietoja:

Vesa Koivunen, apulaisjohtaja, p. (09) 432 5740, vesa.koivunen@vtv.fi

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, p. (09) 432 5789, teemu.kalijarvi@vtv.fi