18.10.2021

Huoltovarmuuskeskuksen arviointiryhmän puolesta

Tutkimusjohtaja Petri Uusikylä, Vaasan yliopisto
TKI-asiantuntija Harriet Lonka, Laurea Ammattikorkeakoulu
Asiantuntija Hannu Pelttari
Professori Aki-Mauri Huhtinen ja dosentti Teija Sederholm,
Maanpuolustuskorkeakoulu

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Asia: K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020

Huoltovarmuuskeskuksen arviointiryhmän asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta on Huoltovarmuuskeskuksen arviointiryhmältä asiantuntijalausuntoa Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnista ”Viljasta verkostoihin” sekä sen keskeisistä havainnoista: merkittävimmät ongelmakohdat ja kehittämistarpeet, jotka arvioinnissa nousivat esiin. Asiantuntijalausunto liittyy Hallituksen vuosikertomuksen 2020 (K 3/2021 vp) käsittelyyn tarkastusvaliokunnassa.

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 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.

Mietinnössä viitatut selvitykset ovat:

- Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2021
- Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista. Huoltovarmuusneuvosto 2020
- Viljasta verkostoihin. Huoltovarmuuskeskuksen arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32

Huoltovarmuuskeskuksen arviointi: tavoitteet, toteutus ja tekijät

Arviointi perustuu työ- ja elinkeinoministeriön 17.6.2020 päivättyyn tarjouspyyntöön Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnista, diaarinumero VN/15084/2020-TEM-1. Arviointi toteutettiin

10/2020 – 05/2021 välisenä aikana ja sen toteutti Vaasan yliopiston, Laurea-ammattikorkeakoulun, Maanpuolustuskorkeakoulun ja Poliisiammattikorkeakoulun muodostama konsortio.

Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa kattavaan analyysiin perustuva näkemys Huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, johtamisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta kansallisessa huoltovarmuusjärjestelmässä sekä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia näiden kehittämiseksi. Tarkemmin määriteltynä arvioinnin kohteena on Huoltovarmuuskeskus osana huoltovarmuusorganisaatiota. Nykymuotonsa huoltovarmuusorganisaatio on saanut vuonna 2008, jolloin lakkautettiin Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) ja perustettiin Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) yhteydessä toimiva Huoltovarmuusneuvosto (HVN). Huoltovarmuusorganisaation kehittyminen on seurannut Suomen kokonaismaanpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden mallien kehitystä. Arvioinnissa otettiin huomioon myös koronapandemian esiin tuomat haasteet Huoltovarmuuskeskuksen toiminnalle. Arviointi tarkastelee myös laajemmin Suomen huoltovarmuuden tilannetta ja suorituskykyä pitäen kuitenkin keskeisenä näkökulmanaan Huoltovarmuuskeskuksen roolia suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisen kokonaisuudessa.

Keskeisinä arviointiaineistoina ovat olleet mm. huoltovarmuustoimintaa koskevat lait ja asetukset, Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys, valtioneuvoston huoltovarmuuspäätökset (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista), työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen väliset tulossopimukset sekä Huoltovarmuuskeskuksen omat toiminnan suunnitteluasiakirjat, strategiat, prosessikuvaukset, henkilöstökyselyt, hallituksen kokousaineistot liitteineen, sopimusasiakirjat jne. Kirjallisen aineiston lisäksi arviointitiimi suoritti yhteensä 41 haastattelua ja viisi taustahaastattelua. Haastatellut ovat edustaneet laajasti kansallisen varautumisen kannalta keskeisiä organisaatioita, kuten ministeriöitä, järjestöjä ja elinkeinoelämän tahoja (lista haastatelluista on esitetty arviointiraportin liitteessä 1). Osana arviointia toteutettiin myös poolitoimijoiden ryhmähaastattelut. Helmi-maaliskuussa 2021 toteutettiin lisäksi sidosryhmäkysely, joka lähettiin huoltovarmuusorganisaation kannalta keskeisille sidosryhmille. Määräaikaan mennessä kyselyyn saatiin yhteensä 150 vastausta.

Arvioinnin havainnot ja johtopäätökset

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on monilta osin ainutlaatuinen maailmassa. Sen leimallisia piirteitä ovat huolellisesti ylläpidetty yhteistyö elinkeinoelämän ja julkishallinnon kesken varautumisessa poikkeusoloihin. Järjestelmä on muotoutunut askel askeleelta sodan jälkeisen ajan puolustustaloudellisesta suunnittelusta nykyisen kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseksi konseptiksi. Kokonaisuudessaan Suomen huoltovarmuusjärjestelmää voidaan pitää varsin toimivana ja kustannustehokkaana.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on huoltovarmuuslain mukaan kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus, turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto, hoitaa velvoite- ja turvavarastointi sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä laissa määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Asetuksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä on muun muassa edistää sekä seurata ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta ohjata maan talouselämää vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskus profiloituu vahvasti elinkeinoelämän kanssa tehtävään yhteistyöhön jatkuvuuden hallinnassa. Tätä työtä toteutetaan pääasiassa poolitoiminnan kautta. Poolit kattavat kaikki huoltovarmuuskriittisten toimintojen kannalta olennaiset toimialat: kriittisen

infrastruktuurin, logistiikan, teollisuuden (ml. puolustusteollisuus), rakentamisen, alkutuotannon ja elintarvikehuollon, kaupan ja jakelun, terveydenhuollon, digitaalisen turvallisuuden ja median. Huoltovarmuuskeskuksesta, sitä ohjaavista tahoista sekä siihen liittyvistä sidostahoista käytetään nimitystä huoltovarmuusorganisaatio.

Huoltovarmuusorganisaation käsitettä ei huoltovarmuuslain perusteluissa ole varsinaisesti määritelty, se on mainittu ainoastaan puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamista koskevassa perustelujen osassa (HE 152/2007 vp). Käsite on tämän jälkeen operationalisoitu valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen sanoituksessa vuodesta 2008 alkaen. Huoltovarmuuskeskuksen työjärjestystä kutsutaan nykyisin Huoltovarmuusorganisaation työjärjestykseksi. Tämän mukaan huoltovarmuusorganisaation muodostavat Huoltovarmuuskeskus, sen hallitus ja toimitusjohtaja, huoltovarmuusneuvosto ja sektorit sekä poolit.

Huoltovarmuusorganisaation käsite on jossain määrin ongelmallinen, sillä se liittää yhteen osia, joiden keskinäiset ohjaus- ja yhteistyösuhteet ovat eri tavoin ja osin epäselvästi määrittyviä. Huoltovarmuusorganisaation osina hallitus ja toimitusjohtaja käyttävät lakisääteistä valtaa. Huoltovarmuusneuvostolla on myös laissa määritelty tehtävänsä ja se liittyy kokonaisuuteen HVK toimitusjohtajan pääsihteeriroolin kautta. Laissa niin ikään mainittujen sektorien ja poolien ohjaaminen jää auki, luonnollisesti osin siitä syystä, että niiden tarkoituskin on olla vapaaehtoisuuteen perustuvia ’komiteatyyppisiä’ toimielimiä. Haastavaa tässäkin suhteessa on, että osaa poolitoimijoista koskevat myös selvät lakisääteiset velvoitteet. Näin Huoltovarmuuskeskuksen ohjaustoiminnassa pooleihin nähden syntyy eri tasoisia velvoittavuuden asteita.

Huoltovarmuusorganisaation määritelmässä julkisen hallinnon rooli jää epämääräisellä tavalla jonkinlaiseksi ’sidosryhmäksi’. Tämä on erittäin ongelmallista, kun ajatellaan, että julkishallinnolla, ja erityisesti ministeriöillä toimialojensa varautumisen johtajina, on merkittävä intressi yksityisen sektorin varautumistoiminnan varmistamiseen. Huoltovarmuusorganisaatiota korostavassa huoltovarmuuden kokonaiskehikossa on valittu erityiseksi painopisteeksi yksityisen sektorin rooli, jolloin yhteistyö julkisen sektorin kanssa jää jäsentymättömäksi ja vaille systemaattista ohjausta ja prosessia. Kokonaistarkastelussa epäselväksi jää ennen kaikkea Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen, sektoritoimielinten ja myös Huoltovarmuusneuvoston merkitys ministeriöiden ja HVK:n yhteistyön rakentumiseen.

Alun perin kaikissa näissä on ollut tarkoituksena ministeriöedustusten kautta varmistaa, että huoltovarmuuden strateginen kehittäminen pysyy myös ministeriöissä osana ministeriön hallinnonalan varautumisen ohjausta. Tämä yhteys näyttää ajan myötä hapertuneen eikä kaikilla ministeriöissä haastatelluilla yhteyshenkilöillä ollut mitenkään selkeää kuvaa sen paremmin HVK:n yleisestä mandaatista kuin huoltovarmuuden merkityksestä oman ministeriön varautumisen kokonaisuudessa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tarkoitus on jäsentää kunkin ministeriön strategiset tehtävät varautumisen, ja sen osana myös huoltovarmuuden, osalta selkeäksi kokonaisuudeksi. YTS mainitaankin keskeisenä asiakirjana myös valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä. Valitettavasti varautumistoiminnan organisointi näyttää ministeriöissä kaikkiaan jääneen heikolle hoidolle. Valmiuspäällikön tehtävä ei monessa ministeriössä ole enää sellainen korkean position tehtävä, että se antaisi riittävästi tukea hallinnonalan varautumisen koordinaatioon. Tilanne on ongelmallinen huoltovarmuuden ylläpidon kannalta, sillä sääntelyn lähtökohta on, että huoltovarmuuden tavoitepäätös asettaa velvoitteita ainoastaan viranomaisille. Nyt näyttää käyneen niin, että ministeriöt kyllä ovat kohtuullisen aktiivisia valtioneuvoston päätöksen valmistelussa, mutta päätöksen toimeenpano mielletään Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi. Tällöin päädytään outoon tilanteeseen, jossa Huoltovarmuuskeskus ikään kuin takaisinohjaa ministeriöitä ja näiden

alaista hallintoa huoltovarmuuden ylläpidossa. Tämä on näkemyksemme mukaan ylitulkinta Huoltovarmuuskeskuksen asetuksen mukaisesta tehtävästä, joka on 'seurata ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta'. Ministeriöt eivät voi siirtää omaa vastuutaan huoltovarmuuden ylläpidossa Huoltovarmuuskeskukselle vaan huoltovarmuudellisen varautumisen pitää perustua aitoon, molemminpuoliseen yhteistyöhön.

Huoltovarmuusrahaston rooli ja rahastoon kohdistuvat odotukset eri hallinnonalojen hankkeiden rahoittamisessa tuovat oman lisänsä ja myös jännitteensä HVK:n ja ministeriöiden väliseen suhteeseen. Rahaston merkitys yleisenä julkisen hallinnon huoltovarmuushankkeiden rahoittamisen lähteenä on kasvanut vuosien varrella yhä merkittävämmäksi samalla, kun hallintojen oman varautumisen koordinaatio ja resursointi erityisesti huoltovarmuudellisen varautumisen kannalta näyttää heikentyneen. Tästä on seurannut se, että huoltovarmuustoiminnan kokonaishallinta julkishallinnon näkökulmasta on tullut vaikeammaksi.

Huoltovarmuusrahastoon nojaava ohjelmarahoitus, jonka on alun perin ollut tarkoitus helpottaa riippumatonta ja ketterää huoltovarmuuden painopisteiden mukaista varautumista, näyttää synnyttäneen uudenlaisen rahoituslähteen eri hallinnonalojen huoltovarmuustoimintojen rahoittamiseen. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että Huoltovarmuuskeskus ei nykyisen rakenteensa ja ohjausjärjestelmän perusteella ole tarkoitettu varsinaisesti olemaan julkishallinnollista valtaa käyttävä toimija. Taloudellisesti mittavan ohjelmarahoituksen (ylivuotinen) allokointi Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kautta - ohi ministeriön normaalin talousarvioprosessin - ei ole hyvän budjetointitavan mukaista.

Huoltovarmuuden tavoitepäätös ei nykyisessä muodossaan määrittele riittävästi valtioneuvostotason yhteistä strategista tahtotilaa. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä huoltovarmuuden yhteensovittamisessa on jäänyt epäselväksi. Ministeriössä huoltovarmuusasioista vastaa työministeri. Vastuiden hajauttaminen eri osastojen ja yksiköiden välille on omiaan vaikeuttamaan huoltovarmuusasioiden strategista haltuunottoa. Tästä seuraa myös työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisen tulosohjauksen jäsentymättömyys. Tulostavoitteiden määrittelyssä on puutteita kaikilla toiminnan osa-alueilla: tavoitteiden määrittelyssä, tulosohjausprosessissa, lähtötilannearvioissa, tulosmittareiden laadinnassa, tulosseurannassa ja -raportoinnissa.

Nykyisessä hallintomallissa Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella on muodollisesti vahva asema. Sillä on yleistoimivalta päättää Huoltovarmuuskeskuksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä asioista, joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuiksi. Tosiasiassa hallituksen ohjaava rooli on jäänyt heikoksi. Sen tehtävä on käytännössä muodostunut enemmän johtokuntatyyppiseksi. Samaan aikaan toimitusjohtajalla on merkittävä taloudellinen toimivalta, joka laissa, asetuksessa ja työjärjestyksessä on kuvattu varsin yleisluonteisesti. Käytäntö HVK:ssa on muotoutunut sellaiseksi, että toimitusjohtaja myös käyttää toimivaltaansa täysimääräisesti lain sallimissa rajoissa.

Huoltovarmuuslain perusteluissa Huoltovarmuusneuvoston tehtävä on kuvattu varsin merkittävänä. Se tekisi valtioneuvostolle esitykset huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistamiseksi, esitykset alan lainsäännön kehittämiseksi sekä julkaistavat katsaukset maan huoltovarmuuden tilasta ja muut yleisen tason kannanotot. Suhteessa tähän tehtävänkuvaukseen Huoltovarmuusneuvoston toiminta on huomattavasti vaatimattomampaa. Sangen harvoin kokoontuvan Huoltovarmuusneuvoston keskeisin merkitys on arviointihaastatteluiden mukaan elinkeinoelämän toimijoiden sitouttaminen varautumis- ja huoltovarmuustoimintaan. Harvoin koolle kutsuttuna ja lyhyissä kokouksissa ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa sitä mandaattia, joka neuvostolle periaatteessa on laissa annettu.

Käytännössä esimerkiksi esitys huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistamiseksi laaditaan Huoltovarmuuskeskuksessa ja neuvosto ottaa esityksen nimiinsä.

Huoltovarmuuskeskuksen toimintakulttuuria on leimannut vahva itseohjautuvuus. Tämä on myönteisessä mielessä näkynyt ketteryytenä ja kykynä nopeasti mukautua toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Haasteeksi on noussut toimintatapojen, -prosessien ja johtamiskäytäntöjen epämääräisyys. Osaltaan HVK:n toimintaa ja tuloksista raportointia on myös vaikeuttanut aineistojen rajoitettu julkisuus. Tämä on ollut ennen kaikkea viestinnällinen haaste. Huoltovarmuuskeskuksen strategia valmistui helmikuussa 2021. Uudessa strategiassa on tunnistettu monia edellä kuvattuja haasteita ja lähdetty ennakkoluulottomasti määrittelemään Huoltovarmuuskeskuksen strategisia painopisteisä, toimintaprosesseja, sekä rooleja suhteessa muihin huoltovarmuuden kannalta keskeisiin toimijoihin niin normaalioloissa kuin kriisi- ja häiriötilanteissa. Tältä osin Huoltovarmuuskeskuksen toiminta on vuonna 2020 tehtävässään aloittaneen uuden toimitusjohtajan myötä edennyt positiiviseen suuntaan. Monia strategian tavoitteita voi kuitenkin olla vaikea toteuttaa, mikäli huoltovarmuusorganisaation rakenteet säilyvät edellä kuvatulla tavalla jäsentymättöminä.

Euroopan unionissa valmistellaan parhaillaan CER-direktiivin (*Cririca*l *Entities Resilience*) nimellä tunnettua sääntelykokonaisuutta. Direktiivin päätarkoituksena on sisämarkkinoiden toiminnan takaaminen kriittisten palvelujen osalta direktiivin soveltamisalalla. Valtioneuvoston U-kirjelmä komission ehdotuksesta annettiin eduskunnalle 28.1.2021. CER-direktiiviehdotus on osa laajaa pakettia, johon kuuluu uusi kyberturvallisuusstrategia sekä verkko- ja tietoturvadirektiivin päivitys (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin 2016/1148 kumoamisesta, NIS2). Ehdotus perustuu 24.7.2020 komission julkaisemaan uuteen turvallisuusunionistrategiaan vuosille 2020-2025. Ehdotuksessa sääntelyinstrumenttina säilyy direktiivi, mutta sen oikeusperustaksi komissio ehdottaa SEUT 114 artiklaa, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä.

CER-direktiivillä tavoitellaan kriittisten palveluiden turvaamisen keinovalikoiman laajentamista pelkistä suojaustoimista elintärkeiden toimintojen jatkuvuudenhallintaa kehittäviin toimiin. Suojaustoimien ohella keskeisiksi toimiksi on nostettu mm. riskienhallinta ja toipumiskyky häiriöistä. Direktiiviluonnoksessa tunnistetaan fyysisen ja digitaalisen infrastruktuurin kytköksen lisäksi myös sekä sektorirajat ylittävät keskinäisriippuvuudet, että jäsenvaltioiden rajat ylittävät keskinäisriippuvuudet. Jäsenvaltioilta edellytetään direktiiviehdotuksen mukaan kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi. Strategiassa tulee muun muassa määritellä kansalliset tavoitteet ja prioriteetit huomioiden rajat ylittävät ja sektoreiden väliset riippuvuudet; toimeenpanoon osallistuvien roolit, tehtävät ja vastuut sekä koordinaatio CER- ja NIS-direktiivien alaisten vastuuviranomaisten välillä tiedonvaihdon ja valvonnan edistämiseksi. Direktiivihdotus on osin lähtökohdiltaan ja periaatteeltaan erilainen kuin Suomen huoltovarmuusjärjestelmä, mutta ehdotuksen voidaan katsoa lisäävän EU-tasoista kriisinkestävyyttä sekä EU-maiden välistä yhteistyötä. Valmistautuessaan direktiivin kansalliseen toimeenpanoon Suomen tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän muutostarpeita sekä pyrkiä vaikuttamaan lopullisen direktiivin muotoutumiseen siten, että siinä huomioidaan suomalaisen huoltovarmuuden kannalta olennainen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus.

Arviointiryhmän keskeiset kehittämissuositukset

Arviointiraportti sisältää kahdeksan kehittämissuositusta. Ne koskevat mm. huoltovarmuustoiminnan ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta ja sen toimintaprosesseja, poolitoimintaa, valtioneuvostotason koordinaatiota, huoltovarmuusrahastoa sekä huoltovarmuusorganisaation kehittämistä. Raportissa hahmotellaan myös vaihtoehtoisia tapoja organisoida huoltovarmuustoiminta. Näiden tarkoituksena on tarjota tausta-ajatuksia huoltovarmuusjärjestelmän kehittämisen pohdinnoille.

Arvioinnin kehittämissuositukset ovat:

1) **Huoltovarmuuden ohjaus vaatii kokonaisvaltaisen tarkastelun**

Huoltovarmuuslainsäädännön toimeenpanon mekanismi ja sen liittyminen huoltovarmuusorganisaation ohjaamiseen pitää miettiä uudelleen. Nykyisin Huoltovarmuuden tavoitepäätös on liukunut alkuperäisestä tarkoituksestaan (hallinnon kehittämisvelvoitteet) Huoltovarmuuskeskusta ohjaavaksi strategia-asiakirjaksi. Huoltovarmuusjärjestelmän merkitys ja kehittämistarpeet on syytä tehdä yhteisesti ymmärretyiksi koko valtioneuvoston, yksittäisten ministeriöiden ja eduskunnan piirissä. Huoltovarmuussääntelyn kokonaiskehittäminen on nähtävä kiireellisenä asiana, sillä kyse on merkittävästä instrumentista muun muassa Suomen kyberturvallisuuden varmistamisessa.

2) **Huoltovarmuudellisen varautumisen koordinaatio valtioneuvostotasolla tulee saattaa nykyistä paremmalle tasolle**

Huoltovarmuuden kokonaisuuden koordinoinnin tulee tuoda nykyistä enemmän lisäarvoa ministeriökohtaiseen sekä ministeriöiden yhteiseen varautumistyöhön. Valmiuspäälliköiden roolia ministeriöiden varautumistoiminnan ohjaamisessa, mukaan lukien huoltovarmuudellisen varautumisen koordinointi, tulee jäntevöittää. Eduskunta pitää ottaa aktiiviseksi osapuoleksi huoltovarmuuden kehittämiseen. Eduskunnan olisi syytä harkita, että huoltovarmuutta koskevia lakiehdotuksia käsiteltäessä valmisteluun osallistuisi huoltovarmuusasioita lähtökohtaisesti käsittelevän talousvaliokunnan lisäksi kyseiseen asiaan liittyvät muut valiokunnat, esimerkiksi puolustusvaliokunta ja/tai hallintovaliokunta.

3) **Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta tulee terävöittää**

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiä tulossopimuskäytäntöjä tulee kehittää nykyistä tavoitteellisempaan suuntaan. Tämä edellyttää huoltovarmuuden tavoitepäätöksen roolin ja sisältöjen kirkastamista, Huoltovarmuuskeskukselle asetettujen tavoitteiden konkretisointia, validien tulosmittareiden käyttöönottoa, lähtö- ja tavoitetasojen määrittelyä sekä tuloksellisuuden seurannan ja raportoinnin kehittämistä.

4) **Huoltovarmuusrahaston rooli ja varainkäytön läpinäkyvyys tulee arvioida perusteellisesti**

Huoltovarmuusrahaston varainkäytön valvontaa tulisi tehostaa. Rahoitus- ja sijoitustuottojen kasvun myötä HVK:lle on kertynyt runsaasti resursseja, joita on sidottu uusiin toimintoihin ja ohjelmiin. Lisäksi huoltovarmuusrahaston kautta maksetaan aluehallintovirastoissa olevien huoltovarmuusylitarkastajien palkkoja ja eräitä Kyberturvallisuuskeskuksen vakansseja. Näiden

rahoituskohteiden käynnistämisen mandaatti on kuitenkin epäselvä ja ylivuotiset määrärahojen epävirallliset sitomiset rikkovat hyvän budjetoinnin periaatteita ja budjetin täydellisyysperiaatetta sekä tätä kautta kaventavat Eduskunnan budjettivaltaa. Huoltovarmuusvarojen käytöstä tulisi sopia työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä talousarvioneuvotteluissa.

5) **Huoltovarmuuskeskuksen toimintaprosesseja tulee kehittää ja toiminnan avoimuutta lisätä**

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta tulisi lisätä. Tämä koskee roolien ja vastuiden määrittelyä laitoksen sisällä (vrt. osastosiilot ja hallitukselle esiteltävät asiat) sekä ennen kaikkea toiminnan tulosten ja vaikutusten raportointia. Asiakirjojen salaus tulisi rajoittaa vain varautumisen ja turvallisuuden kannalta kriittisiin asiakokonaisuuksiin. Tälle tulisi määritellä oma prosessi ja selkeät menettelytavat. Toimintasuunnitelmien ja -kertomusten sekä tilinpäätöstietojen tulisi lähtökohtaisesti olla julkisia asiakirjoja.

6) **Poolitoiminnan ja kumppanuusverkoston toiminnan kehittämistä tulee jatkaa nykyisten vahvuuksien pohjalta**

Poolitoiminnan uudistaminen on lähtenyt hyvin käyntiin ja osana sitä on kyetty tunnistamaan poikkialaisia toimintokokonaisuuksia (kuten kyberturvallisuus ja logistiikka). Toiminnan haavoittuvuuden vähentämiseksi tulee kehittää yhteisiä prosesseja ja tiimityön muotoja. Nykyisin käytössä olevaa sektorimallia ei enää pidetä tarkoituksenmukaisena. Se tulisi korvata toimialojen yhteistoimintaan kannustavalla järjestelmällä, jolla on myös selkeä yhteys julkisen hallinnon huoltovarmuustoiminnan kehittämiseen.

7) **Huoltovarmuuden rooli osana kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta tulee määritellä uudestaan**

Huoltovarmuuden kehittäminen on nähtävä keskeisenä osana Suomen kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta. Vaikka järjestelmämme on maailman luokassa ainutlaatuinen, se vaatii kehittämistä ja päivittämistä sekä erityisesti eurooppalaisen yhteistyön tarpeen aktiivista huomioimista. Materiaalisen huoltovarmuuden varmistamisen ohella on kiinnitettävä huomiota tiedon huoltovarmuuteen. Globalisaatio ja kaikkialla läsnä oleva digitalisaatio muokkaa toimialojen toimintalogiikoita ja lisää tapahtumien keskinäisriippuvuutta. Muutoksessa selviytyminen edellyttää panostamista suomalaisen huoltovarmuusorganisaation osaamisen kehittämiseen.

CER-direktiivin valmistelu on nähtävä tärkeänä mahdollisuutena osallistua eurooppalaisen huoltovarmuudellisen varautumisen kehittämiseen. Suomen tulee olla aktiivinen direktiivin valmistelussa sekä huolehtia myös kattavasta kansallisesta vaikutusarvioinnista osana direktiiviluonnoksen kotimaista käsittelyä.

8) **Huoltovarmuusorganisaation kehittämisen suuntaviivat tulee valmistella laaja-alaisen työryhmän tai komitean toimesta.**

Edellä esitettyjä kehittämislinjauksia tulisi valmistella laaja-alaisen työryhmän tai komitean toimesta. Työryhmän tulisi ottaa kantaa Huoltovarmuusorganisaation toiminnan uudistamiseen, Huoltovarmuusrahaston valvontaan ja päätöksentekoon, CER-direktiivin kansalliseen toimeenpanoon sekä huoltovarmuuden tavoitepäätöksen roolin selkeyttämiseen.

Tämä liittyy luontevasti huoltovarmuuslainsäädännön päivittämisen prosessiin. Huoltovarmuuslainsäädännön päivittäminen ja modernisointi 2020-luvun uhkamaisemaan tulee käynnistää parlamentaarisena työnä. Tämä prosessi voi olla synerginen valmiuslain uudistamisen kanssa, mutta sen ei tarvitse olla siitä riippuvainen.

Lopuksi

Suomen huoltovarmuusjärjestelmän vahvuudeksi on vuosikymmenten aikana kehittynyt luottamuksellinen ja tuloksellinen yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Tämän vahvuuden rinnalla kuitenkin julkisen sektorin oma, strateginen huoltovarmuudellisen varautumisen kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle. Järjestelmä vaatii kriittisen kokonaistarkastelun ja joukon uudistuksia, joissa otetaan huomioon toimintaympäristön kehitys sekä julkisen hallinnon ja julkisen talouden hyvän ohjaamisen periaatteet.

Uudistusta laadittaessa on analysoitava huolellisesti globaalien riskien ja uhkien vaikutusta Suomen kokonaisturvallisuuteen ja huoltovarmuuden toimintaedellytyksiin sekä pyrittävä aktiivisesti osallistumaan Euroopan unionin CER-direktiivin linjauksiin tavalla, joka ottaa huomioon suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän nykyiset vahvuudet. Suomalaisen huoltovarmuuden uudistamiseen on otettava laaja-alaisesti mukaan yhteiskunnan eri toimijat. On myös huolehdittava, että Eduskunnan asema ja näkemykset otetaan riittävässä määrin huomioon uudistusta valmisteltaessa.