Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

Eduskunnan talousvaliokunnalle
TaV@eduskunta.fi

Muistio 1 (6)

30.12.2022

Viite: Talousvaliokunta keskiviikko 11.01.2023 klo 11.00 / VNS 8/2022 vp / Asiantuntijapyyntö 15.12.2022

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n asiantuntijalausunto valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta VNS 8/2022 vp

Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteamme selonteosta seuraavaa:

On erinomaista, että huoltovarmuudesta on päätetty antaa lajissaan ensimmäinen valtioneuvoston selonteko. Toimintaympäristö on muuttunut ja on edelleen niin voimakkaassa muutoksessa, että myös huoltovarmuuden laajapohjainen tarkastelu on välttämätöntä huomioiden myös huoltovarmuuden laajat kosketuspinnat muihin alueisiin.

Olemme valtaosin samaa mieltä selonteossa esitetystä. Pääosin selonteko antaa oikean ja ajantasaisen kuvan toimintaympäristön muutosten vaikutuksesta, huoltovarmuuden tilanteesta ja kehitystarpeista.

Haluamme painottaa joitakin yritysten kannalta tärkeitä asioita jatkokäsittelyä varten.

Kansainvälinen yhteistyö (selonteon luku 2, sivut 7–10)
Suomi on pienenä markkinana riippuvainen maailmanmarkkinoista monessa mielessä myös huoltovarmuustarpeissaan. Avoin, kilpailuun perustuva järjestelmä ja tiivis yhteistyö muiden keskeisten kumppanimaiden kanssa tarjoaa Suomen kaltaiselle toimijalle parhaat lähtökohdat täyttää nämä tarpeensa. Liiallinen protektionismi kansallisessa päätöksenteossa tai EU-tason yhteistyössä sen sijaan ei palvele tätä tavoitetta, mikä on tärkeää huomioida myös tässä yhteydessä. Koska kriisitilanteissa protektionismi tyypillisesti lisääntyy, Suomen edun varmistamiseksi on tärkeää, että Suomi pyrkii esim. yhteishankintojen, kumppanuuksien ja riittävän laajapohjaisen jo normaaliaikoina tapahtuvan yhteistyön puitteissa varmistamaan omien tarpeidensa täyttymisen myös kriisitilanteissa. Tätä tulee tehdä sekä EU- että pohjoismaisella tasolla.

Keskeiset huoltovarmuuteen vaikuttavat EU-hankkeet (selonteon luku 3, sivut 11–13)
Pidämme suomalaisten yritysten kilpailukyvyn kannalta hyvänä, että turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen vaikuttavista kysymyksissä säädetään mieluummin EU- kuin kansallisella tasolla tilanteissa, joissa regulaatio-ohjaus nähdään ehdottoman välttämättömäksi ja asiakokonaisuus sisältyy EU:n toimivaltaan. Silloin, kun EU-tasolla säädetään minimivaatimuksista, on kuitenkin kilpailukyvyn kannalta erittäin tärkeää, ettei kansallisessa implementoinnissa tällöin lähtökohtaisesti koroteta vaatimustasoa yhteiseurooppalaisesta tasosta, vaan pyritään lähinnä täsmentämään sääntelyä huomioimaan paremmin mahdolliset suomalaiset erityispiirteet.

Sekä EU- että kotimaisessa lainsäädännössä käytetään kasvavassa määrin erilaisia toisistaan poikkeavia määritelmiä siitä, mitä ovat kriittiset toimijat ja kriittinen toiminta. Vaikka tämä on ymmärrettävää säädösten erilaiset tavoitteet ja soveltamisala huomioiden, ne ovat omiaan hankaloittamaan asiaa yksittäisen yrityksen näkökulmasta. Niillä on myös taipumusta laajentaa kriittisen toiminnan kokonaiskattavuutta vähitellen. Koska rahaa ja resursseja on rajallisesti käytettävissä, on vaarana, että tämä voi aiheuttaa pidemmän päälle ongelmia toimijoilta ja toiminnalta vaadittavan tason saavuttamisessa. Sen vuoksi pidämme tärkeänä selonteossakin todettua siitä, että kriittisen infrastruktuurin määrittämis- ja tunnistamistyö tehdään mahdollisimman ripeästi, sillä se on edellytyksenä kriittisen intrastruktuurin systemaattiselle suojaamiselle. Työ ei kuitenkaan saisi jäädä tähän, vaan sen lisäksi määrittely tulisi mielestämme mahdollisimman yhdenmukaisena viedä myös toimintaa ohjaaviin säädöksiin. On maita, joissa on esimerkiksi määritelty kriittisyyden kannalta ns. kova ydin, palvelut, joiden jatkuvuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Kriittisyyttäkin on eri tasoista.

Suomalaisella huoltovarmuustyöllä on pitkät perinteet ja suomalainen tapa toteuttaa huoltovarmuustyötä kestää myös kansainvälisen vertailun. Sen pohjana on luottamukseen ja vahvaan sitoutumiseen perustuva huoltovarmuusyhteistyö, johon yritykset ovat lähteneet mukaan ensisijaisesti muista syistä kuin siitä, että lainsäädäntö on ne siihen velvoittanut. Toivoisimme, että selonteon käsittelyssä ja myöhemmin mm. CER-direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tunnistetaan tähän liittyvät herkkyydet: on tärkeää huolehtia siitä, että koko ajan lisääntyvä lainsäädäntö ei riko yhteistyön edellyttämää luottamusta ja vahvaa sitoutumista. Uskomme vahvasti siihen, että kriittisen yrityksen luontaisena, omista intresseistä lähtevänä tavoitteena on huolehtia omasta varautumisestaan ja jatkuvuudestaan. Tähän ohjaavat myös yritysten toimintaan yhä enemmän vaikuttavat vastuullisuustavoitteet ja asiakasvaatimukset. Jos sääntely saa aikaan sen, että yritys alkaa pyrkiä ensisijaisesti vaatimustenmukaisuuteen, käy helposti niin, että vaatimustenmukaisuudesta tulee tavoitetaso ja aiemmin toimintaa ohjannut ja kilpailullisesti tärkeä sitoutuminen aina parempaan varautumiseen jää

toissijaiseksi tai unohtuu kokonaan. Koska luonnoksessakin tunnustetaan huoltovarmuustyössä olevien yritysten sitoutuminen, on aina syytä harkita, päästäisiinkö parempaan turvallisuuden ja varautumisen tasoon ensisijaisesti muilla keinoilla kuin sääntelyä jatkuvasti kiristämällä.

Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset (selonteon luku 3, sivut 13–18)
Luvussa todetaan skenaariotyön tärkeys toimintaympäristön muutosten ja trendien tunnistamiseksi. Skenaariotyötä tulisi käyttää laajapohjaisesti myös sen tunnistamiseksi, millaiseen tilannekehitykseen nykyinen lainsäädäntömme ml. huoltovarmuuslainsäädäntömme ei enää vastaa ja miltä osin sitä näin tulisi kehittää. Jos näin ei tehdä, käy kuten koronakriisissä kävi: jouduimme reaktiiviseen tartuntatautilain jatkuvan päivittämisen kierteeseen, jossa muutokset olivat aina myöhässä niiden tarpeen synnyttäneiden reaalitilanteen muutosten jo tapahduttua.

Nämä havainnot alleviivaavat sitä, että myös mm. jo käynnistetyn valmiuslainsäädännön uudistamisen pohjaksi tulee laajapohjaisessa yhteistyössä kehittää erilaisia kriisiskenaarioita riittävän pitkälle, jotta tunnistettaisiin, millaisiin tilanteisiin lainsäädännön tulisi vastata. Elinkeinoelämän tulee olla mukana tässä valmistelutyössä. Näin toimien löydetään yhteistyössä mahdollisimman kattavasti ne tarpeet, joihin lainsäädännön kokonaisuutena tulee vastata. Osa näistä ratkaistaan valmiuslainsäädännön keinoin, mutta merkittävä osa ratkaistaan kehittämällä normaaliaikojen toimivaltuuksiin liittyvää lainsäädäntöä, koska valmiuslainsäädännön käyttökynnyksen tulee jatkossakin olla korkea. Tästä syystä muutostarpeita tunnistettaessa ei ole riittävää pohtia skenaarioita vain poikkeusolojen määritelmästä lähtien. Edellä kerrotulla on välittömiä vaikutuksia myös huoltovarmuustyöhön.

Kansalaisvarautuminen (selonteon luku 4, sivut 18–20)
Kansalaisjärjestöjen rooli varautumisen ja kriisiaikojen toiminnan kannalta on keskeinen. Olemme huolissamme kansalaisvarautumisen ja turvallisuuden kannalta keskeisten kolmannen sektorin toimijoiden rahoituspohjaan liittyvistä haasteista. Rahoitus on niukkenevaa samalla, kun toimintaan kohdistuvat tarpeet eivät ainakaan ole vähenemässä, pikemminkin päinvastoin. Nämä ongelmat ja niille löydettävien ratkaisujen tarve tulisi tunnistaa myös selonteossa.

Monet varautumisen kannalta tärkeissä järjestöissä toimivat henkilöt toimivat useissa järjestöissä samaan aikaan. Heistä asevelvollisilla voi lisäksi olla sodan ajan sijoitus puolustusvoimissa. VAP-varaukset ovat keino varata henkilöitä kriittisiin sodan ajan tehtäviin, mutta tämä ei kata kaikkia edellä kerrottuja, vaan painottuu erityisesti niihin, joiden päätyö normaaliaikojen työnantajan palveluksessa on kriittinen. Mielestämme tulisi käynnistää kokonaistarkastelu asiasta ja pohtia, miten voitaisiin varmistua, että kaikki kriittiset toiminnot mukaan lukien kolmannen sektorin toiminnot kyetään resursoimaan kriisitilanteissa riittävästi.

Huoltovarmuuden toimintamalli (selonteon luku 5, sivut 20–43)
Luvussa 5.2 (Kriittinen infrastruktuuri, s. 41) todetaan, että CER-direktiivin osalta mm. laaditaan ehdotukset direktiivin edellyttämien viranomaistoimintojen järjestämisestä keskitetysti valtioneuvoston alaisuuteen. Hieman jäljempänä todetaan, että kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät tehtävät kuuluvat usealla eri hallinnonalalle. Kokonaisvaltaisen kriittisen infrastruktuurin suojaamisen varmistamiseksi tarvitaan myös valtioneuvostotason yhteensovittamista. Havainnot ovat oikeita ja tärkeitä. Turvallisuus on kaikki hallinnonalat ja -tasot poikkileikkaava teema, joka koskee kaikkia yhdessä, mutta myös erikseen. Tästä seuraa helposti siiloutumista, jolloin toimijoiden väliset yhteiset teemat ja tavoitteet sekä toimintaan liittyvä synergiapotentiaali vähintään osaksi hukataan. On tärkeää pyrkiä purkamaan siiloja ja aidosti tavoittelemaan synergioita ja yhteistä tekemistä. Vaikka yhteistyö on maamme vahvuus, sitä pitää edelleen kehittää.

Tähän liittyy myös se, että kriisitilanteessa johtamisen tulee olla tasapainoista ja huomioida myös muut kuin kriisin luonteen mukaiset primäärit vaikutukset tietyllä, kriisin luonteen mukaisesti vastuussa olevalla hallinnonalalla. Kriisin luonteesta johtuvan hallinnonalan ja ministeriön vetoroolin lisäksi on kyettävä löytämään päätöksentekoon tasapaino, joka mahdollistaa kokonaisvaikutusten paremman arvioinnin ja sen myötä tasapainoisemman hallintavaihtoehtojen punninnan kuin esim. koronapandemiassa nähtiin. Tässäkin auttaa skenaariopohjainen toimintavaihtoehdot kattava tarkastelu, joka tehdään riittävän laajalla kokoonpanolla poliittisen päätöksenteon tukena. Elinkeinoelämän pitää olla mukana tässä työssä. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon primääriongelmasta eli ammattitaitoisen henkilöstön riittävyydestä on jatkossa huolehdittava muilla keinoin kuin rajoittamalla muiden toimijoiden elinkeinon harjoittamisen vapautta.

Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia (selonteon luku 7, sivut 46-52)
Luvun havainnot ovat oikeita ja perusteltuja. Erityisesti haluamme kiinnittää huomiota seuraaviin:

Pidämme erittäin tärkeänä, että huoltovarmuustoimintaa koskeva lainsäädäntö käydään läpi ja varmistetaan, että vastuut on kirjattu tarkkarajaisesti siinä ja muussa asiaan liittyvässä lainsäädännössä ja Huoltovarmuuskeskus voi jatkossa keskittyä sille kuuluviin tehtäviin ja vastaavasti muut viranomaiset huolehtivat niille kuuluvasta varautumisesta, jota myös valvotaan. Koronakriisissä oli havaittavissa, että kaikki sotesektorin toimijat eivät olleet huolehtineet omasta suojavälineisiin liittyvästä varautumisestaan ja Huoltovarmuuskeskukselle annettiin tehtäviä, joilla tätä puutetta pyrittiin paikkaamaan tunnetuin seurauksin.

Tähän liittyy myös se, että huoltovarmuusrahastosta ei tule rahoittaa sellaisia tehtäviä, jotka tulisi rahoittaa hallinnonalakohtaisesti valtion talousarviomäärärahoista. Kuten selonteossa on todettu, näin on aiemmin tapahtunut ja tähän on eduskunnan tarkastusvaliokuntakin aivan oikein kiinnittänyt huomiota.

Tulevaisuutta ajatellen huoltovarmuusrahaston kantokykyyn ja tulonlähteisiin liittyvien haasteiden ratkaiseminen on aivan keskeistä. Katsomme, että asiaa pohtimaan tulisi perustaa laajapohjainen työryhmä, jossa myös elinkeinoelämä ja järjestöt olisivat edustettuina.

Julkisilla hankinnoilla on tärkeä merkitys myös huoltovarmuuden kokonaisuudessa. Korostamme kuitenkin, että hankintamenettelyissä tulisi myös varautumisen osalta muistaa tehdä kilpailutukset sen kokoisina, että ne eivät käytännössä sulje pois kansallisia ja alueellisia yrityksiä.

Toimialojen organisaatioissa on keskeistä varata riittävät ja osaavat henkilöresurssit myös kriisiaikojen tarpeisiin. Keskeinen keino tässä on mm. asevelvollisuuslain 89 §:ssä säädetty mahdollisuus tehdä ns. henkilövarauksia (VAP-varauksia). Niiden osalta on havaittu ongelmaksi, että sellaisen yrityksen varaushakemukset on saatettu hylätä, joka ei ole jäsenenä missään huoltovarmuuspoolissa. Se, että yritys ei ole jäsenenä poolissa, ei suoraan tarkoita, etteikö se ja sen palveluksessa oleva voisi täyttää asevelvollisuuslain 89 §:n kriteereitä. Jäsenyyttä ei ole myöskään säännöksessä säädetty edellytykseksi. Toivomme, että tähän voitaisiin myös selonteossa kiinnittää huomiota. Monilla aloilla erityisesti toiminnalle kriittisten tukitoimijoiden joukko on laajenemassa ja on selvää, etteivät poolit ja poolijäsenyydet pysy aina mukana tässä muutoksessa.

Huoltovarmuustoiminnassa on mukana vain 1000–2000 yritystä ja Suomessa on (vuosi 2019) kuitenkin laskentatavan mukaan yhteensä 85 045 (vain työnantajayritykset) – 292 377 (ei-työnantajayritykset ml.) yritystä.

Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että erot kriittisten ja muiden yritysten välillä tulevat kasvamaan entisestään, kun sinällään tarpeellisia panostuksia huoltovarmuustyöhön ja sen kautta huoltovarmuustyössä mukana olevia yrityksiä hyödyttävään toimintaan lisätään. Varautumistaso- ja osaamiskuilun kasvaminen ja yritysten eriytyminen hyvin ja heikosti varautuneisiin on erittäin huono kehityssuunta voimakkaasti keskinäisverkottuneessa yhteiskunnassa.

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa kehitetään paljon työskentelymalleja ja työkaluja varautumiseen. Olisi hyvä, että näitä voitaisiin mahdollisimman paljon avata ja saattaa yleiseen käyttöön huoltovarmuustoiminnan fokuksen eli kriittisiin yrityksiin keskittymisen siitä kärsimättä. Samoja työskentelymalleja ja työkaluja voivat yleensä käyttää muutkin

kuin kriittiset organisaatiot omassa varautumistyössään. Pk-yritykset, joiden taloudelliset ja henkilöstöresurssit varautumiseen ovat rajalliset kaipaavat yksinkertaisia työkaluja ja malleja, joilla ne voisivat alkaa kehittää varautumistaan ja saada perusasiat kuntoon.

Tiivistelmä

1. Kansainvälisen yhteistyön kehittäminen on Suomen huoltovarmuuden kannalta tärkeää. Kun regulaatiota välttämättä tarvitaan, sen säätäminen EU-tasolla on kilpailukyvyn kannalta parempi kuin kanallisella tasolla, koska tällöin olemme samalla viivalla keskeisten kilpailijamaiden kanssa. On kuitenkin syytä varoa sitä, ettei varautumisesta tule vain vaatimustenmukaisuuteen pyrkimistä.
2. Kriittistäkin toimintaa on monen tasoista. Erilaiset kriittisyystasot tulisi tunnistaa ja viedä käytäntöön nykyistä paremmin.
3. Laajapohjainen skenaariotyö on tärkeää sekä varautumisessa että varautumislainsäädännön valmistelussa. Se on paras keino välttää tai ainakin minimoida koronakriisissä tapahtunut: toistuva lainsäädännön reaktiivinen muuttaminen vastauksena jo tapahtuneisiin reaalitilanteen muutoksiin.
4. Kriiseissä yhteiskunnan kokonaisresurssien käyttö on tärkeää. Siksi myös kolmannen sektorin tarpeista ja resurssoinnista on huolehdittava. Ei tulisi olla epäselvää, mihin tehtäviin mikin kriittinen resurssi kriisitilanteessa kohdennetaan.
5. Yhteistyötä eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä pitää aina kehittää edelleen ja pyrkiä pois liiallisesta siiloutuneisuudesta. Turvallisuus on kaiken poikkileikkaava teema.
6. Huoltovarmuuslainsäädännön läpikäynti on tärkeää vastuiden näkökulmasta. Huoltovarmuuden rahoittamiseen liittyvät haasteet on ratkaistava ja varoja tulee käyttää vain niille säädettyyn tarkoitukseen.
7. Myös huoltovarmuusyhteistyön ulkopuolella olevien yritysten tarpeista on huolehdittava voimakkaan keskinäisriippuvaisessa yhteiskunnassa.