Lausunto valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VNS 8/2022 vp

Jyrki Ali-Yrkkö, ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle koskien Valtioneuvoston huoltovarmuusselontekoa (VNS 8/2022 vp).

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto valtioneuvoston tekemästä huoltovarmuusselonteosta. Raportissa kuvataan huoltovarmuuden toimintaympäristöä ja arvioidaan sitä, miten huoltovarmuutta tulisi kehittää vuoteen 2030 mennessä. Huoltovarmuudella pyritään pitämään Suomi asumis- ja elinkelpoisena kaikissa olosuhteissa. Tämä tarkoittaa varautumista kriiseihin. Kaikissa olosuhteissa perustarpeiden kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri toimivat tai häiriön sattuessa ne on saatava nopeasti toimimaan.

1 Yleisiä näkökulmia

Selonteossa tuodaan hyvin esiin se, että Suomen huoltovarmuus nojautuu eri osapuolten toimintaan. Huoltovarmuuden toimivuus perustuu viranomaisten, yritysten, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten omaan toimintaan sekä niiden keskinäiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen.

Vaikka raportissa sitä ei suoraan sanota, selonteon pontimena on epäilemättä ollut kaksi viimeaikaista kriisiä. Ensin korona-aika osoitti, että huoltovarmuutemme ei kaikilta osin ollut sellainen, mitä yleisesti luultiin. Samalla tuli laajemmin esiin se, miten riippuvainen Suomi on muun maailman tuotannosta. Venäjän hyökkäys Ukrainaan puolestaan toi konkreettisesti esiin sodan uhan. Lisäksi käynnissä oleva sota on synnyttänyt myös Euroopan laajuisen energiakriisin ja energian hinnan voimakkaan nousun.

Selonteosta huokuu esiin sen monipuolisuus. Huoltovarmuuden merkitys on Suomessa tunnistettu jo kymmeniä vuosia sitten ja sitä on pyritty aktiivisesti parantamaan. Tästä johtuen raportissa käsitellään huoltovarmuutta monelta kantilta, mikä on sille ansioksi.

2 Huoltovarmuuden kansallinen toteutus ja kansainvälinen yhteistyö

Selonteossa nostetaan esiin haaste koskien huoltovarmuutta koskevia kansallisia toimia ja kansainvälistä toimintaa. Pienenä avoimena taloutena Suomi tarvitsee kansainvälisiä suhteita ja molempiin suuntiin menevää kaupankäyntiä muiden maiden kanssa. Toisaalta koronakriisi osoitti sen, että kriisitilanteessa kukin maa kuitenkin pyrkii pitämään huolta itsestään.

Koko maan tasolla huoltovarmuuden kannalta kansainvälistä yhteistyötä tehdään neljällä tasolla. Näitä ovat EU:n, Naton (3. artikla), Pohjoismaiden (Suomi, Ruotsi ja Norja) ja kahdenvälisten sopimusten puitteissa tehtävä yhteistyö.

Vaikka kansainvälinen yhteistyö on Suomelle jatkossakin välttämätöntä, Suomen on omilla toimillaan varmistettava maan säilyminen elinkelpoisina kaikissa olosuhteissa. Kriisitilanteessa kunkin maan katseet kääntyvät enemmän sisäänpäin ja ykkössijalla on kuitenkin oman maan etu. Tämä on hyvä pitää mielessä. Kansainvälinen yhteistyö täydentää Suomen omaa varautumista, mutta sillä ei voida korvata Suomen omia toimia. Myös Naton perussopimuksessa jäsenmailta edellytetään ylläpitämään huoltovarmuusjärjestelyjä.

3 Hankinnat ja arvoketjut

Suomen yhteiskunnan toimivuuden lähtökohtana on kriisitilanteissakin markkinaehtoinen toiminta. Merkittävä osa kriittisestä infrastruktuurista ja kriisioloissakin keskeisistä tuotteista sekä palveluista ovat yksityisten yritysten tuottamia. Monet näistä yrityksistä ovat ulkomaisessa omistuksessa.

Viimeisten vuosikymmenten aikana yritysten arvoketjut ovat voimakkaasti kansainvälistyneet. Tämä merkitsee sitä, että niin materiaaleja, osia, komponentteja kuin välikokoonpanojakin tehdään lukuisissa maissa. Myös tuotteen varsinainen loppukokoonpano voi hyvinkin olla tehty kaukomaissa. Korona-aikana nämä aiemmin hyvin toimineet globaalit arvoketjut kokivat häiriöitä. Monet suomalaisetkin yritykset kokivat yllätyksiä siinä, että ne eivät tienneet moniportaisten toimitusketjujensa rakennetta. Edelleenkään useimmat yritykset eivät edelleenkään tiedä, mistä heidän toimittajayrityksensä hankkivat niiden omat osat tai komponentit. Tämä vaikeuttaa varautumista häiriötilanteiden varalta.

Osien ja materiaalien saatavuusongelmat laittoivat yritykset reagoimaan. Häiriöitä kokeneet yritykset ovat monin tavoin pyrkineet parantamaan arvoketjujensa toimintavarmuutta (Ali-Yrkkö ja muut, 2021). Yksi tärkeä oppi oli se, että kriisitilanteessa uusien hankintakanavien löytyminen kestää pitkään. Kriisitilanteessa uusia toimittajayrityksiä on siis vaikea löytää ja niiden sisäänajo on hidasta. Tästä syystä monet yritykset käyttävät samojen osien hankkimiseen jatkuvasti kahta tai kolmea toimittajayritystä. Vaikka suurin osa kyseisistä osista hankittaisiin yhdeltä yritykseltä, niin näiltä yhdeltä tai kahdelta muulta toimittajalta ostetaan säännöllisesti pienempiä määriä. Näin yritys ei ole missään tilanteessa vain yhden toimittajayrityksen varassa. Tätä samaa, niin kutsuttua ’second source’ -ajattelua olisi syytä soveltaa myös julkisissa hankinnoissa.

Selonteossa mainitaan, että EU:n hankintalain mukaan kotimaisuutta tai paikallisuutta ei voi asettaa vaatimukseksi. Vertailuperusteiden pitää olla syrjimättömiä. Oleellista on varmistaa hankinnoissa todellinen kilpailu eri tarjoajien välillä. Tähän ajatukseen on helppo yhtyä. Kilpailu kannustaa toimittajayrityksiä kehittämään tuotteitaan ja palveluitaan sekä estää myös niiden ylihinnoittelua. Kilpailusta on siis pidettävä huolta. Samaan aikaan huoltovarmuuden kannalta on otettava huomioon myös kriittisten hyödykkeiden saatavuus poikkeustilanteissa. Näiden yhteensovittamisessa saattaisi olla avuksi edellä mainittu second source -hankintastrategia.

4 Kansalaisten varautuminen

Kansalaisen näkökulmasta oleellista on perustarpeiden tyydyttyminen mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Hyvin toimiva huoltovarmuus yhtäältä estää tai lieventää mahdollisten häiriöiden syntyä, jolloin välttämättömiä hyödykkeitä pystytään kriiseissäkin saamaan. Mikäli näissä kuitenkin koetaan ongelmia, hyvä huoltovarmuus varmistaa sen, että näistä häiriöistä palaudutaan mahdollisimman nopeasti. Kuten selonteossa mainitaan, huoltovarmuutta tulisi parantaa ottamalla nykyistä enemmän huomioon eri ikä- ja väestöryhmät.

Selonteko sisältää lyhyen luvun koskien kotitalouksien varautumista. Sitä käsitellään raportissa kuitenkin hyvin suppeasti, vaikka omaehtoinen kansalaisten toiminta kriisitilanteissakin on avainasemassa. Kansalaisten toimintaa koskevassa luvussa esiin nostetaan kolmen vuorokauden varautuminen koskien ruokaa, lääkkeitä ja vettä. Lisäksi mainitaan käteinen raha. On syytä korostaa, että käteisellä rahalla voi olla huoltovarmuuden kannalta täysin ratkaiseva rooli kriisitilanteessa. Rahoituslaitosten merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja sijaitsee nykyään Suomen ulkopuolella. Mikäli näiden käyttö poikkeusoloissa estyisi, se voisi keskeyttää maksuliikenteen ja korttimaksamisen Suomessa. Tämä aiheuttaisi koko yhteiskunnan halvaantumisen, jos käteistä rahaa ei voisi käyttää. Selonteossa myös mainitaan, että maksuliikenteen toimivuus nojaa sähkö- ja tietoverkkojen toimintaan. Nämä verkot ovat sotilaallisessa kriisitilanteessa

tuhottavissa, kuten Ukrainassa käytävä sota silmiinpistävästi osoittaa. Huoltovarmuuden kannalta on oleellista, että ei tulevaisuudessakaan siirrytä puhtaasti digitaaliseen rahaan vaan käteisen käyttömahdollisuus säilyy. Tämä on syytä huomioida Suomen huoltovarmuuden kehityksessä. Myös Ruotsissa on nostettu esiin se, että kriisitilanteissa on tärkeää olla monipuolisesti vaihtoehtoisia tapoja hoitaa maksuliikennettä (Ingves, 2018).

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on tuonut esiin kylmän ilmanalan tuomat vaikeudet kriisitilanteessa. Keskitetyn energiantuotannon laitokset sekä energian jakeluverkot ovat olleet sodassa järjestelmällisen tuhoamisen kohteena. Talvella lämmönsaannin loppuminen tai pitkät keskeytykset tekevät elinolosuhteista heikot tai jopa mahdottomat. Selonteossa tulisi nykyistä painokkaammin tuoda esiin se, että kansalaisten omaa varautumis- ja selviytymiskykyä tulee lisätä. Suomessa on metsärikkaana maana poikkeuksellinen mahdollisuus tuottaa täysin hajautuneesti lämpöenergiaa tulisijojen kautta. Konkreettisena toimenpiteenä olisikin syytä harkita, että pitäisikö rakennusmääräyksissä pientalojen ja rivitalojen uudistuotannolta edellyttää savupiippujen rakentamista.

Raportin kansalaisten varautumista koskevan osion erityiseksi ansioksi on luettava ehdotus kansalaisvarautumisen lisäämisestä opetusohjelmiin kaikilla koulutusasteilla. Tämä parantaisi kansalaisten huoltovarmuutta myös poikkeusoloissa, joissa tietoa ei saataisi välitettyä viestintäyhteyksien mahdollisen katkeamisen vuoksi.

5 Lopuksi

Kaksi viimeaikaista kriisiä, koronakriisi ja Ukrainan sota, ovat nostaneet huoltovarmuuden merkityksen esiin ennennäkemättömällä voimakkuudella. Kriisit ovat osoittaneet, että huoltovarmuutta tarvitaan. Ne ovat myös osoittaneet, että huoltovarmuudessa on edelleen parannettavaa. Huoltovarmuuden säilyttämiseksi ja parantamiseksi on tärkeää pitää huolta sen riittävästä rahoituksesta.

6 Lähteet

Ali-Yrkkö, J., Kaitila, V., Kuusi, T., Lehmus, M., Pajarinen, M. ja Seppälä, T. (2021). *Arvoketjut, kansainvälinen kauppa ja talouden haavoittuvuus*. VNK:n julkaisusarja 2021:59, Valtioneuvoston kanslia.

Ingves, S. (2018). The e-krona and the payments of the future. The conference: DI Framtidens betalningar, Stockholm, 6 November 2018.