FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Elina Sinkkonen, vanhempi tutkija, Globaalin järjestyksen ja Kiinan tutkimuskeskus, Ulkopoliittinen instituutti
Tulevaisuusvaliokunta 5.6.2024

Asia: E 32/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä. Lausunto pohjaa pitkälti Suomen Akatemian rahoittaman Ulkomaiset yritysostot ja poliittiset kostotoimet huoltovarmuuden uhkina strategisen irtautumisen aikakaudella (ForAc) -hankkeeseen, jossa käsiteltiin pienten valtioiden varautumista mm. suurvaltakilpailun, toimitusketjuhäiriöiden ja teknologisten riippuvuuksien aiheuttamiin riskeihin.[1]

1) Yleisesti huoltovarmuuskonseptin edistämisestä

E-kirjeessä todetaan, että ”suomalainen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan perustuva toimintamalli tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle.” E-kirje täydentää EU-avaintavoitteita koskevaa selvitystä, jossa puolestaan esitetään Suomen tavoitteeksi kokonaisturvallisuusajattelun ja suomalaisen huoltovarmuuskonseptin edistämistä EU-tasolla. E-kirje selventää, että varautumisessa on kyse laajemmasta turvallisuuskokonaisuudesta, johon kuuluvat mm. huoltovarmuus ja toimitusketjut, lääkkeiden saatavuuteen liittyvät kysymykset, ruokaturvallisuus ja vesihuolto. Lisäksi painotetaan, että varautumisessa tulisi keskittyä EU-tason, jäsenvaltioiden ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön, sekä toisilta oppimisen ja koordinaation lisäämiseen. Avaintavoitteita koskevasta selvityksestä ja E-kirjeestä puuttuvat kokonaan kuvaukset keinoista, joilla Suomi valitsemiinsa tavoitteisiin pyrkii. Valtioneuvosto ei myöskään valota sitä, miten Suomi kykenee varmistamaan tavoitteilleen tarvittavan tuen muista jäsenvaltioista ja/tai EU instituutioista.

Koska suomalainen huoltovarmuusmalli on EU-kontekstissa poikkeuksellinen, **Suomen kannattaisi avata konkreettisemmin mitä hyötyä suomalaisesta huoltovarmuuskonseptista olisi muille EU-maille**, joista moni lähtee huoltovarmuuskysymyksissä Suomeen verrattuna takamatkalta. E-kirjeessä todetaan, että kukin jäsenvaltio on vastuussa omasta varautumisestaan ja EU-tason toimilla tulisi vahvistaa kansallisia rakenteita eikä heikentää niitä. Esimerkiksi lääkkeiden velvoitevarastointi on Suomessa poikkeuksellisen kattavaa, ja mikrobilääkkeiden osalta 10 kuukauden käyttömäärää vastaava kiintiö on EU-kontekstissa erityisen korkea. Saksa muutti hiljattain velvoitevarastointivaatimustaan ja otti käyttöön kuuden kuukauden varastointivaatimuksen. EU:n yhteistä lääkkeiden varastointia on ehdotettu, mutta toistaiseksi kattavaa yhteistä varastointijärjestelmää ei ole. Lääkealan yhtiöitä edustava järjestö Medicines for Europe toteaa tuoreessa kannanotossaan, ettei velvoitevarastointi ole ratkaisu lääkkeiden saatavuusongelmiin. Se arvelee myös, että Saksan velvoitevarastointivaatimus pahentaa lääkkeiden saatavuusongelmia muissa EU-maissa, erityisesti Itä-Euroopassa, joissa lääkkeiden saatavuusongelmat ovat jo valmiiksi laajempia ja pahempia kuin Pohjois- ja Länsi-Euroopassa.[2] Tämä konkreettinen esimerkki laajemmasta

[1] Mattlin, Mikael et al. 2023. Enhancing small state preparedness: Risks of foreign ownership, supply disruptions and technological dependencies, *FIIA raportti* 74, 1-206.
[2] Medicines for Europe. 2024. Medicine shortages and national stockpiling requirements in the EU, https://www.medicinesforeurope.com/wp-content/uploads/2024/04/240327_Position-paper-stockpiling_FINAL3.pdf

turvallisuuskokonaisuudesta havainnollistaa osaltaan sitä, ettei Suomen mallin mukainen **yksityisten toimijoiden ja viranomaisten välinen yhteistyö** ole välttämättä helppoa. Varsinkin lääkkeiden lisääntyviin saatavuusongelmiin liittyvät kysymykset lienevät hankalasti ratkaistavissa kaikkia tyydyttävällä tavalla, kun lähtökohdat varastointiin ovat täysin erilaiset: joissain EU-maissa ei ole vielä käytössä minkäänlaista velvoitevarastointia ja Suomessa velvoitteet ovat varsin kattavat. Myös mahdollisuudet kompensoida velvoitevarastoinnin kuluja lääkeyhtiöille vaihtelevat maittain. Vaikka on varmasti perusteltua huomioida, että pitkälti merikuljetusten varassa olevan Venäjän naapurissa sijaitsevan pienen maan huoltovarmuusjärjestelmä on kattavampi kuin keskieurooppalaisen valtion, suomalaisen huoltovarmuusmallin menestyksekäs markkinointi EU-tasolla edellyttää, että muut jäsenvaltiot vakuuttuvat siitä, että malli tai sen jotkin osatekijät palvelisivat laajemmin koko EU:n etua.

E-kirje esittää Suomen kantana, että on tärkeää ottaa yksityisen sektorin toimijat mukaan EU-tason varautumisen vahvistamiseen. Tämä on kannatettavaa. Tässä yhteydessä olisi hyvä käydä läpi tapoja, joilla **eri kokoisten yritysten lähtökohdat osallistua varautumiseen** tulisi huomioida, sekä keinoja, joilla yritysten omia varautumispyrkimyksiä voidaan tukea. Monet yritykset tuntevat kyllä omat alihankkijansa, mutta eivät alihankkijoidensa alihankkijoita, jolloin tuotantoketjuriskeihin varautuminen yritystasolla voi olla puutteellista. Varautumisunionistrategiassa tulisi myös tarkastella, mitkä kaikki sektorit tulisi ottaa mukaan. Suomenkin kattavassa huoltovarmuusjärjestelmässä on aukkoja ja tuotteita, jotka eivät kuulu varastoinnin piiriin. Näin ollen alan toimijoillekaan ei välttämättä ole selvää, mikä Suomen kansallisen varautumisen taso materiaalien saatavuushäiriöiden sattuessa on.

2) Toimitusketjuriskeistä

Huoltovarmuus- ja toimitusketjunäkökulmasta **kriittisten raaka-aineiden saatavuus ja niihin liittyvät riippuvuudet esimerkiksi Kiinasta** muodostavat varsin monimutkaisen kokonaisuuden. Monet kyseisten raaka-aineiden keskeisistä toimitusketjuista ovat Kiinan hallinnassa. EU on riippuvainen Kiinasta myös monissa vihreissä teknologioissa, kuten akkutuotannossa. EU:n kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös EU:n tulevien toimitusketjujen tueksi asettaa kunnianhimoisia tavoitteita strategisten raaka-aineiden tuotannolle, jalostukselle ja kierrätykselle EU-alueella vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteiden toteutettavuus on kuitenkin kyseenalaista, kun huomioidaan nykyisten riippuvuuksien taso kriittisissä ja strategisissa raaka-aineissa sekä se, ettei säädös sisällä uusia rahoitusinstrumentteja. Esimerkiksi Suomessa valtaosa metallimalmikaivoksista on ulkomaisessa omistuksessa, ja sama pätee myös raaka-aineiden jalostukseen ja kierrätykseen. Jos EU haluaa lieventää riippuvuusriskiä autoritaarisista maista, ulkomaisia sijoituksia tulisi seurata vihreän siirtymän kannalta keskeisillä sektoreilla. Esimerkiksi Suomen laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta ei kata greenfield-investointeja eli ulkomaisia suoria investointeja uusiin kohteisiin, kuten akkutehtaiden rakentamiseen.[3] On myös huomioitava, että lisääntyneet omavaraisuustavoitteet voivat hidastaa vihreän siirtymän tavoitteita.

[3] Sinkkonen, Elina & Marco Siddi. 2024. Foreign investments, de-risking and the EU's green transition: Mining critical minerals in Finland, *FIIA Briefing Paper* 384, 1-8.

Suurvaltakilpailu ja tuotantoketjujen monimutkaisuus ja keskittyminen vaikeuttavat tuotantoketjuhäiriöiden ennakointia. Pienet maat joutuvat jossain määrin valitsemaan puolensa Kiinan ja Yhdysvaltojen suurvaltakamppailun keskellä, mikä on ongelmallista, koska Suomella ja monilla muillakin EU-mailla on riippuvuuksia molemmista suurvalloista. Kiinan kasvavat investoinnit tutkimukseen ja tuotekehitykseen ja maan nopea teknologinen kehitys voivat tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa Kiina-riippuvuuksia syntyy esimerkiksi lääkinnällisiin laitteisiin ja tekoälysovelluksiin. EU-avaintavoitteet-selvityksessä mainitaan EU:n tavoite irtautua haitallisista riippuvuuksista ja EU:n teknologiakyvykkyyksien vahvistaminen osana strategista autonomiaa geopoliittisista syistä. Tämä on kannatettava tavoite, ja Akatemia-hankkeessamme korkean teknologian riippuvuudet osoittautuivat pienten maiden näkökulmasta hankalimmaksi riskikategoriaksi, joissa varautumisen keinovalikoima oli kaikkein kapein. Yhteistyö korkean teknologian kysymyksissä onkin välttämätöntä.

3) Ennakoinnista

E-kirjeessä todetaan, että varautumisstrategian tulisi kattaa koko turvallisuuden sykli ennakoinnista toipumiseen ja koota eri sektoreiden varautumiseen liittyvät toimenpiteet koherentiksi suunnitelmaksi. Lisäksi Suomi tukee tavoitetta parantaa EU-tason yhteyksiä kansallisen tason tilannekuvatyön kanssa. Tämä kaikki on perusteltua. Myös Ukrainan kokemusten hyödyntäminen tulevassa ennakointityössä on kannatettavaa. E-kirjeessä ei puututa syvällisesti **ennakoinnin laatu- ja määräkysymyksiin**, joita olisi myös syytä pohtia. Vain laadukkaan ja usein monitieteisen ennakointitutkimuksen avulla on mahdollista tuottaa käytännössä hyödyllistä tietoa. Jos lähes päällekkäisiä ennakointiprosesseja on rutiininomaisesti käynnissä useita, riskinä on, että tiettyjen alojen asiantuntijat lakkaavat osallistumasta harjoituksiin ja tuotetun tiedon taso laskee.