MUISTIO

Hallintovaliokunta 19.3.2025 [asianumero]

Huoltovarmuuskeskuksen lausunto puolustusselonteosta

Huoltovarmuuden rooli osana kokonaismaanpuolustusta ja -turvallisuutta

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) mukaisesti siviiliyhteiskunnan varautuminen on huomioitava sotilaallisen varautumisen mahdollistajana ja vastinparina; kokonaisturvallisuus toimii vain, jos huoltovarmuustoiminnan tavoite on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaamisessa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Siviiliyhteiskunnan kyky toimia sotilaallisen konfliktin oloissa ratkaisee nykyisessä turvallisuusympäristössä myös kokonaismaanpuolustuksen tason.

Valtioneuvoston päätös myös korostaa Puolustusvoimien ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyön syventämistä materiaalisessa varautumisessa, suunnittelussa, tilannekuvatoiminnassa ja tiedonvaihdossa, harjoitustoiminnassa sekä kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Puolustushallinnon ja Huoltovarmuuskeskuksen välisen kriisiajan yhteistoiminnan edellytyksiä ja järjestelyjä arvioidaan ja tarkennetaan uusien turvallisuushaasteiden valossa.

Valitsevassa turvallisuustilanteessa on olennaisen tärkeää, että huoltovarmuus mielletään selkeästi osaksi kokonaismaanpuolustusta. Vain toimiva siviiliyhteiskunta voi taata sotilaallisen suorituskyvyn. Jos siviiliyhteiskunta ei ole riittävän iskunkestävä, sotilaallisen varautumisen ylläpitäminen kärsii. Yhteiskunnan ei-sotilaalliset toimijat, eli siviiliviranomaiset, elinkeinoelämä ja kolmas sektori, tuottavat palveluita ja hyödykkeitä, joiden häiriötön toimivuus ja saatavuus ovat edellytys sotilaallisen puolustuksen toteuttamiselle. Tämä korostaa kokonaismaanpuolustuksen ja erityisesti huoltovarmuuden näkökulman huomiointia.

Huoltovarmuus- ja varautumistyön tiivis kuvaus (riskiperusteinen varautuminen, suunnittelu, toimenpiteet)

Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on mm.

- turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto
- varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus;

- kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa
- edistää toimiala- ja toimipaikkakohtaista valmiussuunnittelua ja varautumista normaaliolojen vakaviin häiriöihin ja toimintaan poikkeusoloissa.

Näitä tehtäviä toteutetaan tiettyjen alojen lakisääteisellä varautumisvelvollisuudella, sopimusperusteisella varautumisella (esim. varmuusvarastointi, valtiolliset vara- ja korjauskyvykkyydet) sekä Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimalla vapaaehtoisella verkostoyhteistyöllä (esim. huoltovarmuusorganisaation sektorit, poolit ja toimikunnat). Näissä kokonaisuuksissa riskianalyysien ja tilannekuvan tulokset ohjaavat tunnistamaan keskeiset huoltovarmuuden varautumistoimet ja tarvittavat varautumisen tasot koordinoidusti ja kattavasti. Yhteistyötä tehdään kriittisten toimijoiden ja keskeisten viranomaisten kanssa huoltovarmuusverkoston tuella.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025 korostaa varautumisen ja vasteen johtamista. Johtaminen muodostuu tilanneymmärryksen muodostamisesta, suunnittelusta, organisoinnista, toimeenpanosta, arvioinnista ja päätöksenteosta. HVK:n operatiivinen toiminta on jaettu edellä kuvatusti suunnitteluun, toimeenpanoon, verkostoyhteistyöhön sekä näiden toimintojen yhtenäiseen johtamiseen.

Johtamisen näkökulmasta keskeistä on yhtenäinen riskienarviointityö sekä uhkaperusteinen suunnittelutoiminta. HVK on kehittämässä huoltovarmuuden osalta suunnittelujärjestelmää, jonka tukemana aikaisempaa tehokkaammin eri huoltovarmuussuunnitelmat nivoutuvat systemaattiseksi kokonaisuudeksi. HVK pitää tulevaisuudessa erittäin tärkeänä, että HVK:n koordinoima huoltovarmuussuunnittelu sekä puolustusvoimien koordinoima puolustussuunnittelu kyetään jatkossa linkittämään nykyistä vahvemmin toisiinsa.

Huoltovarmuuden suunnittelujärjestelmän kehittäminen laajeni vuonna 2024 aikana vahvemmin myös Huoltovarmuusorganisaation pooleja ja toimikuntia huomioivaksi kokonaisuudeksi. Keskeisenä työkaluna yhteisen suunnittelun kehittämisessä toimivatkin HVO yleissuunnitelmat. Vuoden 2024 lopussa Huoltovarmuusorganisaatiossa oli 6 sektoria, 28 toimialakohtaista poolia tai toimikuntaa, 5 alueellista toimikuntaa ja noin 1500 yritystä osana koko verkostoa.

HVK:n strategian painopisteet ja tavoitteet

HVK uudisti vuonna 2024 strategiansa vastaamaan kolmeen keskeiseen skenaarioon, joita ovat sotilaallinen uhka, laaja-alainen vaikuttaminen ja globaalin talouden vakavat häiriötilanteet. Näihin uhkakuviin HVK varautuu kehittämällä ja varmistamalla kyvykkyyksiä kuuteen tavoitteiseen:

- Painopistesektoreiden[1] huoltovarmuus on parantunut merkittävästi HVK:n työn ansiosta
- HVK on kehittänyt tuotantotaloudelliset järjestelyt vakavan kriisin varalle yhteistyössä verkostonsa kanssa
- Kriittisen infrastruktuurin kohteet on tunnistettu ja niille on rakennettu vähintään painopistealueilla riittävät varajärjestelyt sekä korjauskyvykkyydet
- HVK ohjaa huoltovarmuustyötä ja siihen liittyvää vuorovaikutusta tiedolla johtamisen keinoin

[1] Painopistealueet ovat: energia, elintarvike- ja vesihuolto, kuljetukset ja toimitusketjut, digitaalinen turvallisuus ja tiedon huoltovarmuus sekä tuotantotaloudelliset järjestelyt vakavan kriisin varalle.

- HVK:lla on vakiintuneet toimintamallit varautumis- ja valmiustyöhön sekä verkostolle tarjottava palveluvalikoima. Huoltovarmuusorganisaation rakenne vastaa huoltovarmuuden tarpeita
- Huoltovarmuustyöllä on riittävät resurssit ja lainsäädännöllinen tuki

Strategiakaudella vahvistetaan systematiikkaa, jotta huoltovarmuuden järjestelyjä voidaan kehittää maanpuolustuksen tarpeita vastaavaksi. Lisäksi panostetaan HVK:n sekä verkoston kyvykkyyksien kehittämiseen, läheiseen yhteistyöhön puolustushallinnon kanssa sekä kriittisen infrastruktuurin varautumisjärjestelyjen kehittämiseen.

Materiaalisen varautumisen kokonaisuudesta ja kehittämisestä

Turvallisuustilanteen ja toimintaympäristön muutokset ovat lisänneet siviiliyhteiskunnan kriisivalmiuden vaatimuksia, erityisesti materiaalisen varautumisen osalta. HVK:n uusi strategia vastaa näihin vaatimuksiin, keskittyen muun muassa tuotantotaloudellisten järjestelyiden kehittämiseen vakavien kriisien varalle.

Nykyinen varautuminen perustuu pääasiassa varastointiin ja rajoitettuihin tuotantovarauksiin, mutta nykyisiin uhkakuviin varautuminen vaatii kehittämistä. Huoltovarmuusorganisaation toiminta ja ei-sotilaallisen varautumisen järjestelyt tulee sovittaa yhteen puolustushallinnon sotatalousmallin kanssa.

Tuotantotaloudelliset järjestelyt perustuvat HVK:n suunnittelujärjestelmän tuottamiin varautumissuunnitelmiin, jotka kattavat uhat, riskit, huoltovarmuusintressit ja varautumistasot. Näiden järjestelyjen tavoitteena on löytää kustannustehokkain yhdistelmä varautumisratkaisuja eri aikajaksoille.

Varautumisen aikajänteet ovat:

- Kriisiytyminen (0–6 kk): Nopeasti käyttöön otettavat ratkaisut, kuten varastointi.
- Eskalaatio (3–12 kk): Pidemmän aikavälin ratkaisut, kuten tuotantovaraukset ja kansainvälinen apu.
- Pitkittynyt konflikti (12–36 kk): Pysyvämmät ratkaisut, kuten muunnettu tuotanto ja kansainvälinen hankintatoimi.

Tavoitteena on yhteiskunnan toimintojen mukautuminen ja paluu normaaliin tilanteeseen.

HVK:n toteuttama materiaalinen varautuminen koostuu varastoinnista ja muista järjestelyistä kriittisten toimintojen materiaalitarpeiden turvaamiseksi sekä palveluhankinnoista. HVK mm. ylläpitää tietyistä kriittisistä materiaaleista sekä välttämättömistä tarvikkeista varmuus- ja turvavarastoja, valvoo polttoaineiden velvoitevarastointia, sekä maksaa lakiin perustuvat korvaukset lääkkeiden velvoitevarastoinnista. HVK:n toteuttamalla materiaalisella varautumisella on erittäin suuri merkitys myös puolustusvoimille, esimerkiksi polttoainehuollon sekä ampumatarvikkeiden tuotantokyvykkyyden ja puolustusvoimien lääkintähuollon materiaalien osalta. HVK:n sekä puolustusvoimien materiaalisen varautumisen tiivis yhteistyö ja tiedonvaihto on maanpuolustukselle kriittistä. Tätä yhteistoimintaa on tarkoituksenmukaista tiivistää ja kehittää myös jatkossa toimintaympäristön edelleen muuttuessa haasteellisemmaksi.

Tiivis kuvaus verkostotyön tilanteesta ja kehittämislinjoista

Huoltovarmuuskeskus jatkaa huoltovarmuuden verkostoyhteistyön sekä verkostolleen tarjottavien palveluiden kehittämistä. Vuoden 2024 lopussa Huoltovarmuusorganisaatiossa oli 6 sektoria, 28 toimialakohtaista poolia tai toimikuntaa, 5 alueellista toimikuntaa ja noin 1500 yritystä osana koko verkostoa. Puolustusvoimat osallistuu usean poolin ja toimikunnan toimintaan. Tätä osallistumista on resurssien puitteissa edelleen lisätä, sillä HVK:n ylläpitämä huoltovarmuusorganisaatio tarjoaa myös puolustusvoimille tehokkaan kanavan elinkeinoelämän suuntaan.

Erityisen painopisteenä HVK:n verkostoyhteistyössä on kriittisen infrastruktuurin suojaaminen, joka on vahvasti esillä myös valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista.

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) mukaan vastuuministeriöiden, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa tiivistetään kriittisten kohteiden määrittämisessä, tunnistamisessa ja suojaamisessa. Lisäksi tarkastellaan kriittistä infrastruktuuria koskevan tiedon kuten paikkatietojen suojaamisen tarvetta. Normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa vastuuministeriöiden, Huoltovarmuuskeskuksen, muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kesken sovitut johtamis- ja yhteistyökäytännöt sekä yhteistyöalustat mahdollistavat häiriötilanteen johtamisen sekä yhteistoiminnan. Näiden käytäntöjen ja yhteistyöalustojen ylläpitämiseen, sujuvoittamiseen sekä kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Keskeiset kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvät verkostot sekä työryhmät on tunnistettu ja niiden toiminta on aktiivista ja säännöllistä. Keskeisiä yhteistyöviranomaisia ovat olleet mm. Huoltovarmuuskeskus, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Traficom, Väylä ja Hätäkeskus. HVK pitää tärkeänä, että näiden toimijoiden yhteistoimintaa sekä tiedonvaihtamisen mahdollisuuksia kehitetään edelleen.

Huoltovarmuuden kehittämistarpeet erityisesti sotilaallisen konfliktiin varautumisessa

Sotatalous tarkoittaa valtion toimia, joilla pyritään tehokkaaseen resurssien käyttöön sodankäynnissä. Tämä voi sisältää teollisen tuotannon kasvattamista, sotilaallisten suorituskykyjen vahvistamista, raaka-aineiden hankintaa ja talouden rajoittamista. Toimet vaikuttavat merkittävästi yhteiskuntaan ja elinkeinoelämään, joten niiden tulee olla perusteltuja ja suunniteltuja. Huoltovarmuustoiminta toimii luontevana perustana myös sotataloudelle. Nykyisessä toimintaympäristössä HVK näkee, että sotatalouden toimintamallia on kehitettävä edelleen, jonka johdosta on tarkoituksenmukaista tiivistää entisestään PLM:n, TEM:n sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja puolustusvoimien yhteistoimintaa asiassa.

Poikkeusolojen tuotannon suunnittelu tapahtuu pääasiassa huoltovarmuusorganisaation teollisuuspooleissa, jotka toimivat Huoltovarmuuskeskuksen ja elinkeinoelämän sopimusten pohjalta. Poolit keskittyvät toimiin, jotka parantavat yritysten sopeutumiskykyä, kuten kriittisten materiaalien määrittelyyn ja tuotannon arviointiin. Valmiutta testataan pooliharjoituksissa.

Poikkeusoloissa julkisella vallalla on valmius ohjata resursseja välttämättömään tuotantoon ja säännöstellä kulutusta. Valtuudet tähän sisältyvät valmiuslakiin ja puolustustilalakiin. Huoltovarmuuden parantaminen on jatkuva prosessi, joka vaatii jatkuvaa kehittämistä ja harjoittelua eri toimijoiden välillä.

Sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset sotilaalliseen huoltovarmuuteen ovat vielä kehittymässä. Keskeistä on, mitä resursseja jatkossa tuotetaan liittolaisten tarpeisiin ja toisaalta mitä resursseja saadaan liittoumalta.

Huoltovarmuuden resurssointi- ja rahoitustarpeet

Puolustusmäärärahojen rinnalla huoltovarmuustoiminnalle tulee olla osoitettuna riittävät resurssit varautumisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi niin, että yhteiskunnan kriittiset toiminnot kyetään turvaamaan myös vakavissa kriisi- ja häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa, kuten sotilaallisen konfliktin tilanteessa.

HVK hallinnoi erillistä Huoltovarmuusrahastoa, jolla mahdollistetaan erilaisissa kriisitilanteessa kansallisen huoltovarmuuden turvaaminen. HVK:n vuosien 2021–2024 alijäämäiset budjetit ovat laskeneet rahastossa olevien käteisvarojen määrän noin 150 miljoonaan euroon. Vuonna 2025 käteisvarojen odotetaan edelleen vähenevän.

Huoltovarmuusrahaston olemassaolo on mahdollistanut viime vuosien kriiseissä esimerkiksi LNG:n nopean ostamisen ja merikuljetusten jatkamisen. Ilman rahastoa näiden toimenpiteiden toteuttaminen olisi edellyttänyt valtion lisätalousarviota ja siten hidastanut niiden tekemistä ja siten nostanut niistä syntyneitä kustannuksia sekä vaikeuttanut kohdattuja kriisejä.

Vaikka rahastoa on jälkikäteen pääomitettu näistä toimenpiteistä syntyneistä kustannuksista, rahaston kassavarojen nykytaso on liian matala varmistamaan riittävä kyvykkyys erilaisissa uhkaskenaarioissa[2].

Vaikka HVK on kyennyt haastavassa toimintaympäristössä varmistamaan toimintansa perusedellytykset, toistuvat alijäämäiset budjetit ovat merkinneet, että Huoltovarmuuskeskuksen kyky selviytyä turvallisuustilanteen edellyttämistä tehtävistään lähivuosina on heikentynyt.

Kansainvälisen yhteistyön tarpeet ja mahdollisuudet

Suomalaisen kokonaisturvallisuuden ja kokonaismaanpuolustuksen keskeinen piirre on eri viranomaisten, mukaan lukien siviili- ja sotilasviranomaisten, välinen vahva yhteistyö. Monissa muissa maissa sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimijoiden välinen henkinen etäisyys saattaa olla suurempi, mikä heijastuu myös kansainvälisille areenoille. Suomalaista yhteistyökykyä kannattaa hyödyntää kansainvälisessä toiminnassa esimerkiksi yhteensovittamalla tiedonvaihtoa ja kansallisia agendoja, esimerkiksi Naton eri komiteoissa ja työryhmissä. Kuten kansallisessakin verkostotoiminnassa, poikkihallinnollinen kansainvälinen yhteistyö vaatii molemminpuolista sitoutumista ja resursointia.

Viime vuosien lisääntynyt poliittinen kiinnostus turvallisuuden ja varautumisen teemoihin näkyy myös huoltovarmuusyhteistyössä. HVK on kansainvälisessä yhteistyössään jo tavoitellut muun muassa yhteistä materiaalista varautumista tavalla, joka tukisi suomalaista kansallista varautumista. Liittolaismaihin sijoitetut varmuusvarastot tai liittolaismaiden kanssa yhteensovitetut tuotantotaloudelliset järjestelyt vakavan kriisin varalle hyödyttäisivät Suomen

[2] Ennen koronapandemiaa ja Venäjän aloittamaa hyökkäyssotaa HVK on tulouttanut rahastosta sinne kertynyttä ylijäämää valtiovarainministeriölle. Huoltovarmuusrahaston tasoa on siis aina ylläpidetty suhteessa kulloiseenkin turvallisuustilanteeseen.

huoltovarmuutta merkittävästi, erityisesti sotilaallisen konfliktin tilanteessa. Pohjoismaat ja isot Pohjois-eurooppalaiset taloudet ovat tässä erityisen tärkeitä kumppaneita. Tällainen varautumisen organisoimiseen pätevät samat lainalaisuudet kuin poikkihallinnolliseen yhteistyöhön.

Yleisesti HVK pyrkii kansainvälisessä toiminnassa myös uusiin avauksiin, mistä edellä kerrotut yhteisvarastot liittolaisten kanssa ovat yksi esimerkki. Mitä paremmin HVK:ssa tunnetaan puolustushallinnon tarpeet ja tunnistetut taustatekijät, sitä paremmin HVK:n kansainvälinen yhteistyö tukee myös sotilaallista huoltovarmuutta. Mahdollisesti merkitseviä sotilaallisen huoltovarmuuden taustatekijöitä voisivat olla esimerkiksi EU:n teollisuuspolitiikka, huoltovarmuusyhteistyö liittolaismaiden kanssa tai infrastruktuurin kehittäminen.

Kokonaismaanpuolustuksen suunnittelu, koordinaatio ja johtaminen

Suomalainen kokonaisturvallisuusmalli perustuu siihen, että kukin ministeriö vastaa varautumisesta omalla hallinonalallaan. Vaikka tämä malli on osoittanut vahvuuttaan, nykyisessä turvallisuustilanteessa myös sen puutteet ovat korostuneet. Nykyisen turvallisuustilanteen edellyttämät toimenpiteet ja investoinnit kokonaismaanpuolustuksen tason nostamiseksi edellyttävät aiempaa vahvempaa johtamista nykymallin koordinoinnin ja suunnittelun tueksi. Koska kokonaismaanpuolustuksen tason nostamiseen vaadittavat välttämättömät resurssit ovat rajallisia, olisi erittäin tärkeää kyetä suuntaamaan ne tavalla, jolla ne tukisivat täysipainoisesti varautumista kaikkein vakavimpiin uhkakuviin.

Suomen muuttunut turvallisuusympäristö tarkoittaa aiempaa vakavampiin uhkakuviin varautumista. Äärimmäisenä näistä on sotilaallinen uhka. Hajautetussa järjestelmässä tämä uhkakuva on osin jaettu mutta kunkin hallinnonalan toimenpiteet ja ennakoivat investoinnit tähän skenaarioon suunnitellaan ja toteutetaan hajautetusti, jolloin yksikään taho ei täysin kykene ylläpitämään tilannekuvaa siitä, millainen kokonaisturvallisuuden taso on. Huoltovarmuuskeskuksen näkemyksen mukaan tällaisen keskitetyn toiminnon puuttuminen voi heikentää kansallista varautumista ja vaikeuttaa tarvittavien toimenpiteiden suunnittelua ja niiden vaikuttavuutta ja siten heikentää kokonaisturvallisuuden eteen tehtävää työtä.