

Huoltovarmuus muutoksessa

*Kansallisen varautumisen haasteet
kansainvälisessä toimintaympäristössä*

Mika Aaltola
Christian Fjäder
Eeva Innola
Juha Käpylä
Harri Mikkola



FIIA REPORT 49

Huoltovarmuus muutoksessa

Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä

Huoltovarmuus muutoksessa

*Kansallisen varautumisen haasteet
kansainvälisessä toimintaympäristössä*

Mika Aaltola
Christian Fjäder
Eeva Innola
Juha Käpylä
Harri Mikkola

Raportteja voi tilata Ulkopoliittisesta instituutista.
(09) 432 7707
erja.kangas@fia.fi

Kaikki Ulkopoliittisen instituutin raportit ja muut julkaisut ovat
ladattavissa instituutin verkkosivuilta osoitteessa www.fia.fi.

Ulkoasu: Nordenswan & Siirilä Oy / Tuomas Kortteinen
Taitto: Kaarina Tammisto
Paino: Grano Oy, 2016

Ulkopoliittinen instituutti
PL 400
00161 Helsinki
Finland

www.fia.fi

ISBN	978-951-769-508-4 (print)
ISBN	978-951-769-509-1 (web)
ISSN	2323-5454

Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon ja avoimen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Korkean laadun varmistamiseksi ainakin kaksi asiantuntijaa lukee ja kommentoi kaikkien instituutin julkaisujen käsikirjoituksia. Julkaisut käyvät lisäksi läpi ammattimaisen kielentarkistuksen ja editointiprosessin. Julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	13
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet	13
1.2	Tutkimuksen toteutus ja metodologia	17
1.3	Tutkimuksen sisältö ja rakenne	20
OSA I		
SUOMEN HUOLTOVARMUUS KANSAINVÄLISESSÄ TOIMINTAKENTÄSSÄ 23		
2	HUOLTOVARMUUSORGANISAATIO ENNEN JA NYT	27
2.1	Huoltovarmuusorganisaation historiasta	27
2.2	Nykyinen huoltovarmuusorganisaatio	31
3	HUOLTOVARMUUSPOLITIIKAN MUUTTUVAT PAINOPISTEET	41
3.1	Huoltovarmuuden muuttuvat tavoitteet: huoltovarmuuspäätökset 1988–2013	42
3.2	Huoltovarmuuden muuttunut toimintaympäristö: rajat ylittävät uhat ja kokonaisturvallisuus	52
3.3	Huoltovarmuustoiminnan verkottunut toimintakenttä: kansainväliset riippuvuudet ja painotus jatkuvuudenhallintaan	56
4	HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ	67
4.1	Kansainvälinen huoltovarmuusyhteistyö käytännössä	67
4.2	Kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön tulevaisuuden mahdollisuudet	75
4.3	Suomalainen huoltovarmuusmalli vientituotteena?	78
5	HUOLTOVARMUUS JA VERKOSTOLLINEN TURVALLISUUS	85
5.1	Omavaraisuuden kaipuu ja kansallisen huoltovarmuustoiminnan mahdollisuudet	86
5.2	Huoltovarmuus ja laaja verkostollinen turvallisuus	91
5.3	Kilpailullisen keskinäisriippuvuuden nousu verkostollisen turvallisuuden haasteena	98
OSA II		
SUOMEN HUOLTOVARMUUS KOTIMAISTEN TOIMIJOIDEN SILMIN 107		
6	HUOLTOVARMUUDEN KANSALLINEN ULOTTUVUUS	111
6.1	Näkemyksiä pooli- ja sektoritoiminnasta	113
6.2	Huoltovarmuuden perimmäinen idea?	117
7	HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLINEN ULOTTUVUUS	123
7.1	Katsaus valittuihin esimerkkitoimialoihin	123
7.2	Kansainvälisen toimintaympäristön yleisiä kehityssuuntia: globalisaatio ja digitalisaatio	128
7.3	Suomi osana verkostoja: kansainvälinen yhteistyö	135
7.4	Kansainväliseen toimintaympäristöön liittyviä yhteyksiä ja riskejä	140
7.5	Verkostojen kasvava kompleksisuus: kokonaisuudenhallinta ja tilannekuvan haaste	147
7.6	Haastatteluiden keskeisiä huomioita ja painotuksia	150

OSA III

SWOT-ANALYYSI JA KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET 153

8 SUOMEN HUOLTOVARMUUDEN SWOT-TAULUKKO 157

9 KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET 163

LÄHTEET 173

LIITE 1: HUOLTOVARMUUDEN SKENAARIOT 183

LIITE 2: TOIMIALAKOHTAISET SWOT-TAULUKOT 186

LIITE 3: TUTKIMUKSESSA HAASTATELLUT HENKILÖT 188

LIITE 4: HAASTATELUKYSYMYKSET, JULKINEN SEKTORI 190

LIITE 5: HAASTATELUKYSYMYKSET, YKSITYINEN SEKTORI 192

SARJAN AIEMMAT JULKAISUT 195

1

1. Johdanto

1.1

TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

Tämä raportti analysoi Suomen huoltovarmuustoiminnan nykytilaa, identiteettiä ja muutosta. Suomalaisella huoltovarmuustoiminnalla on pitkä historia, jonka aikana huoltovarmuustoiminnan painopisteet ovat hiljalleen muuttuneet. Vaikka uhkakuvat ja niihin vastaamisen keinovalikoima ovat merkittävästi vaihdelleet itsenäisyyden vuosikymmeninä, huoltovarmuuden perusajatus on säilynyt samana. Huoltovarmuudella pyritään varautumaan mahdollisiin kriiseihin ja eriasteisiin häiriötiloihin, ja samalla turvaamaan yhteiskunnalle kriittisten toimintojen ja prosessien jatkuvuus.

Näin ollen huoltovarmuustoiminta on Suomen kokonaisturvallisuudelle kriittistä, mutta yleisesti varsin suppeasti tunnettua ja ymmärrettyä toimintaa.¹ Tämä raportti pyrkii osaltaan täyttämään tätä tietovajetta ja tuomaan suomalaista huoltovarmuustoimintaa entistä tutummaksi niin päätöksentekijöille, viranomaisille kuin myös laajemmalle yleisölle. Raportissa nousee esiin myös huoltovarmuuden nykyaikaisia haasteita. Suomen turvallisuus ja hyvinvointi ovat yhä riippuvaisempia

1 Huoltovarmuuteen vaikuttavia muutoksia ja haasteita on kuitenkin viime aikoina käsitelty muun muassa Huoltovarmuusorganisaation Elektroniikkapoolin raportissa *Huoltovarmuuden globaali ulottuvuus: Globaalien yritysten ja kansallisen huoltovarmuusorganisaation välisen vuorovaikutuksen syventäminen* (Ilmarinen 2013); Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (MATINE) ja Huoltovarmuuskeskuksen tukemassa Ulkopoliittisen instituutin tutkimusraportissa *Towards the Geopolitics of Flows: Implications for Finland* (Aaltola ym. 2014a) sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n tutkimuksessa *Varautumisen kehitystarpeet turvallisuudessa yhteiskunnassa* (Keränen ym. 2016).

yhteiskunnan keskeisten poikkihallinnollisten, useasti rajat ylittävien ja kansallisen toimivallan ulottumattomissa olevien toimintojen jatkuvuudesta ja turvaamisesta. Raportti pyrkii analysoimaan huoltovarmuuden asemaa monimutkaistuvan ja yhä kriisiherkemmän maailman keskeisenä, mutta ei ongelmattona turvallisuuskäytäntönä.

Huoltovarmuudelle ei ole olemassa yhtä yleispätevää määritelmää. Käsite ja siihen liittyvät toimet ymmärretään eri valtioissa eri tavoin. Tämä johtuu osittain siitä, että valtiot eroavat toisistaan sisäisiltä ja ulkoisilta erityispiirteiltään, kuten energiaomavaraisuudeltaan, luonnonoloiltaan, poliittiselta tilanteeltaan, turvallisuuspoliittisilta ratkaisuiltaan ja logistisilta yhteyksiltään (ks. EVPHT/P 2013: 4). Kansainvälisissä yhteyksissä käsite viittaa usein suppeasti tietyn kriittisen tuotteen tai resurssin toimitus- ja huoltovarmuuteen, kuten energia- tai sotatarviketurvallisuuteen. Toisaalta kansainvälisessä keskustelussa korostuu usein myös rajattu ajatus kriittisen infrastruktuurin – kuten tietoverkkojen tai energian toimitusverkkojen – turvaamisesta. Suomalainen moderni näkemys huoltovarmuudesta on laaja-alaisempi kuin useimmissa muissa valtioissa tai kansainvälisissä organisaatioissa. Se pitää sisällään muun muassa materiaalisen varautumisen, kriittisen infrastruktuurin suojelun, viestintä- ja tietoverkkojärjestelmien ja -palveluiden turvaamisen, logististen järjestelmien ylläpidon, vesi- ja ruokahuollon, kriittisten lääkkeiden ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden turvaamisen sekä sotilaallisen huoltovarmuuden (VPHT 2002; 2008; 2013).

Laajemmasta näkökulmasta katsottuna suomalaista näkemystä huoltovarmuudesta voi pitää omintakeisena. Suomalaista varautumissuunnittelua ovat perinteisesti määrittäneet turvallisuuspoliittinen valinta sotilaallisesta liittoutumattomuudesta ja sen taustalla oleva ajatus Suomen geopolitiisesta ja logistisesta asemasta ”meren eristämänä saarekkeena”. Suomalaista varautumisajattelua ovat historiallisesti leimanneet materiaalinen varautuminen pahimman varalle ja oletus tarpeesta selvitä yksin ja omin resurssein, jos pahin tapahtuu. Pahimmiksi tilanteiksi on katsottu vakava puolustustilan vaativa kriisi ja ulkomaankaupan tyrehdyttävä pitkäkestoinen sulkutila. Samalla tämä omaehtoisen poikkeusoloihin varautumisen ajatus on erottanut Suomen suuresta osasta muista läntisen Euroopan maista.

Kylmän sodan jälkeen Suomen toimintaympäristö muuttui tiivistyneen Euroopan integraation ja voimakkaan globalisaation seurauksena. Muuttuneen toimintaympäristön vaatimukset ovat muokanneet kansallisen varautumisen lähtökohtia ja kansallisten turvallisuusstrategioiden uhkakuvamallistoa. Taustalla on ajatus globalisoitunutta

maailmaa laaja-alaisesti lävistävästä ja kasvavasta keskinäisriippuvuudesta. Keskinäisriippuvuuden tuomien taloudellisten ja turvallisuusshyötyjen ohella tässä tilanteessa ovat korostuneet ”uudet uhkat”, kuten keskitetyn valtionhallinnon romahtamisen riski, kansainvälinen terrorismi, kyberuhkat ja ilmastonmuutos lieveilmiöineen. Nämä uhkat ovat luonteeltaan hallintosektorien rajat ylittäviä, kompleksisia ja usein yhteen kietoutuneita.

Nämä dynamiikat haastavat voimakkaasti perinteisen ”lintukotoajattelun”. Yhä voimistuvan teknologisen kehityksen myötä keskinäisriippuvaisen maailman globaalit ongelmat ja turvallisuusuhat voivat kanavoitua myös Pohjois-Eurooppaan nopeasti ja laaja-alaisesti. Strategisella tasolla eräiksi keskeisiksi teemoiksi ovat nousseet laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsite ja elinkeinoelämän sekä muun yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen kansallisen varautumisen kehittämisessä. Kun laaja-alaisen turvallisuusuhkien merkitys on kasvanut, sekä tiiviin kansallisen koordinaation että kansainvälisen yhteistyön tarve on korostunut. Nykyinen huoltovarmuuden käsite ymmärretään yhä enemmän osana kokonaisturvallisuuden käsitettä, joka puolestaan perustuu laajan turvallisuuden käsitteelle. Huoltovarmuuden turvaaminen on kuitenkin käytännössä ollut rajatumpaa, operatiivista toimintaa, jossa pyritään turvaamaan yhteiskunnan kriittisten toimintojen materiaaliset ja toimintaprosesseihin liittyvät edellytykset.

Lisääntyneen keskinäisriippuvuuden on myös nähty lisäävään uusia ja usein maan rajojen ulkopuolisia haavoittuvuuksia. Suomi on kriittisesti, ja usein epäsymmetrisesti, riippuvainen taloudellisista, poliittisista, kulttuurisista ja jopa sotilaallisista kansainvälisistä yhteyksistään. Erityisesti Suomi on pienten kotimarkkinoiden takia riippuvainen viennistä ja samalla vakaasta ja hyvin toimivasta globaalista taloudesta. Suomi on toisaalta riippuvainen myös erinäisten kriittisten resurssien, hyödykkeiden ja palveluiden tuonnista. Samalla myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on riippuvaista kansainvälisten yhteyksien, globaalien verkostojen ja näitä ylläpitävien prosessien toimivuudesta.

Muutokset globaalissa talousdynamiikassa ovat johtaneet siihen, että suomalainen huoltovarmuustoiminta on tullut yhä riippuvaisemmaksi ulkomaisesta infrastruktuurista ja ulkomaisista markkinatoimijoista. Yksityinen sektori tuottaa yhä suuremman osan julkisen sektorin vastuulla olevista tuotteista ja palveluista. Merkittävä osuus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen tarvittavista palveluista, hyödykkeistä ja infrastruktuurista on joko markkinaehtoisesti

toimivien ulkomaisten yksityisten toimijoiden omistuksessa tai niiden operoimia (EVPHT/P 2013, 1, 6-8). Lisäksi yhteiskunnan ja kansantalouden toiminnalle keskeisten tuotteiden arvoketjut ovat globaaleja ja hajautuneita, ja ne voivat kohdata erinäisiä haasteita ja häiriöitä kaukana kotimaan satamista tai lähialueen kuljetusreiteistä.

Näiden kehityskulkujen myötä suomalaisen varautumisajattelun ja huoltovarmuuspolitiikan painopiste on muuttunut. Valtioiden välisiin sotilaallisiin kriiseihin ja pitkäkestoiseen sulkutilaan varautumisen sijaan huoltovarmuusajattelussa on alettu painottaa yritysten toiminnan jatkuvuutta sekä kriittisen infrastruktuurin turvaamista jo normaaliolojen häiriötiloja varten. Samalla on korostunut huoltovarmuuden kasvava kansainvälinen ulottuvuus: sekä tarve ymmärtää globaaleja verkostoja ja dynamiikkoja, että edistää kansainvälistä yhteistyötä uusien haavoittuvaisuuksien minimoimiseksi. Kansainvälisellä verkostollisella huoltovarmuudella on yhä keskeisempi merkitys Suomelle. Erityisesti yhteiskunnan digitalisaatio korostaa yhä enemmän kansainvälisiin verkostoihin perustuvaa kansallista huoltovarmuutta. Tällöin keskeinen kysymys on, kyetäänkö suomalaisen yhteiskunnan jatkuvuus keskinäisriippuvaisessa maailmassa turvaamaan vain rajatun huoltovarmuustoiminnan viitekehyksessä.

Viimeaikainen geopoliittisten jännitteiden kohoaminen Euroopassa – mukaan lukien Itämerellä – on kuitenkin herättänyt kysymyksen, pitäisikö huoltovarmuuden painopistettä tuoda takaisin kohti perinteisempää sotataloudellista varautumista. Toisaalta myös maanpuolustuksen huoltovarmuus on yhä enemmän kansainvälisten riippuvuuksien, verkostojen ja toimijoiden varassa, joten huoltovarmuutta ei yksinkertaisesti voida palauttaa aikaisempaan kansallisiin voimavaroihin ja toimenpiteisiin pohjautuvaan malliin. Tämä pätee myös laajemmin yhteiskunnan keskeisten toimintojen turvaamiseen jo normaalioloissa.

Raportissa nousevat keskeisiksi seuraavat kysymykset:

1. Miten suomalainen huoltovarmuus pyritään turvaamaan?
2. Miten suomalainen huoltovarmuuspolitiikka on sopeutunut toimintaympäristön muutoksiin?
3. Kuinka kansainvälinen yhteistyö käytännössä näkyy nykypäivän huoltovarmuuden turvaamisessa?
4. Minkälainen huoltovarmuusidentiteetti ja -politiikka Suomella voisi tai pitäisi olla nykypäivänä?

1.2 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGIA

Tämän tutkimuksen on tuottanut Ulkopoliittisen instituutin (UPI) tutkimusryhmä. Ryhmään kuuluivat UPI:n Globaali turvallisuus -tutkimusohjelman johtaja Mika Aaltola, vieraileva vanhempi tutkija Christian Fjäder, tutkija Eeva Innola sekä vanhemmat tutkijat Juha Käpylä ja Harri Mikkola. Tutkimus on Huoltovarmuuskeskuksen osarahoittama. Tutkimus kuuluu sarjaan aikaisempia tutkimusprojekteja, jotka ovat omalta osaltaan kartoittaneet kansalliselle huoltovarmuudelle relevanttia kansainvälistä strategista toimintaympäristöä sekä huoltovarmuuden keskeistä merkitystä Suomen laaja-alaisille turvallisuuskäytännöille.² Keskinäisriippuvaisen maailman turvallisuus- ja valtopoliittikka ovat korostaneet kansainvälisiä ja rajat ylittäviä tiloja, verkostoja ja keinoja kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi. Suomen sidokset eurooppalaisen ja globaalin huoltovarmuuden verkostoihin ovat muuttaneet niitä tapoja, joilla Suomen turvallisuusstrategisesti ymmärretään. Nyt valmistunut tutkimusraportti on osa tätä tutkimussuuntaa, joka painottaa laajempien turvallisuus- ja huoltovarmuusdynamiikkojen vaikutuksia Suomen aseman muutokseen Euroopan turvallisuuskartalla.

Loppuraporttiin tiivistynyt tutkimus koostui neljästä työpaketista (WP):

WP I: Projektin ensimmäinen työpaketti koostui kirjallisuuspohjaisesta perustutkimuksesta, joka (a) kartoitti ja analysoi projektille olennaisia jo tehtyjä tutkimuksia ja niiden puutteita, (b) loi tutkimusryhmälle projektia ohjaavan, koordinoitun ja yhteisen tutkimuksellisen lähtökohdan ja (c) täsmensi tutkimusryhmän työpanoksen jakautumista.

WP II: Projektin toinen työpaketti koostui pohjatutkimukseen perustuvasta ydinryhmän analyysi- ja kirjoitustyöstä, joka tuotti pohjatason tekstin raportille ja jolla luotiin pohja WP III:ssa toteutetulle asiantuntijahaastattelukierrokselle.

WP III: Projektin kolmas työpaketti koostui laajasta kierroksesta asiantuntijahaastatteluja, haastatteluaineiston käsittelystä ja sen analyysistä sekä raportin pohjatekstin iteratiivisesta kirjoittamisesta, muokkaamisesta ja editoimisesta.

² Ks. Aaltola ym. (2011), Aaltola ym. (2014a).

WP IV: Projektin neljäs ja viimeinen työpaketti koostui loppuraportin viimeistelystä, loppuraportin sisäisestä arvioinnista, julkaisuprosessin valmistelusta ja hankkeen loppuseminaarin valmistelusta.

Tutkimuksen metodologia perustui asiakirjatutkimukselle ja puolistrukturoiduille asiantuntijahaastatteluille:

Asiakirjatutkimus. Perusymmärrys suomalaisen huoltovarmuustoiminnan rakenteesta ja dynamiikasta saavutettiin asiakirja- ja kirjallisuustutkimuksen avulla. Tutkimusaineistona olivat lainsäädännön ja valtionhallinnon päätösten (muun muassa Valtioneuvoston periaatepäätökset huoltovarmuudesta) lisäksi muun muassa huoltovarmuuden tutkimiselle olennaiset strategiset asiakirjat. Näitä asiakirjoja ovat esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS), sisäisen turvallisuuden strategia, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ja Turvallisuuskomitean julkaisut, kuten *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Lisäksi huoltovarmuuden eri ulottuvuuksien analyysissä käytettiin apuna kyseisten sektorien toiminnasta aiemmin tehtyjen tutkimusten tuloksia ja Huoltovarmuuskeskuksen omia analyysyjä. Analyysissä käytettiin apuna myös teemalle relevanteilta asiantuntijoilta saatua aineistoa.

Asiantuntijahaastattelut. Asiakirjatutkimuksessa saatuja havaintoja pyrittiin arvioimaan ja jalostamaan asiantuntijahaastatteluiden avulla. Haastattelupyynnö lähetettiin 43 henkilölle, joista 27 osallistui haastatteluihin. Haastattelujen osallistumisprosentti oli 63. Asiantuntijahaastattelut järjestettiin haastattelurungon ohjaamina puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Kysymyspohjia laadittiin kaksi: toinen julkisen puolen edustajille ja toinen ei-julkisen puolen asiantuntijoille. Haastateltavilta pyydettiin vastauksia neljään yleiseen teemaan, joiden alla esitettiin tarkempia kysymyksiä. Yleisiä haastatteluteemoja oli neljä:

1. Haastateltavan rooli yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisessa
2. Haastateltavan näkemykset kansainvälisen toimintaympäristön merkityksestä suomalaiselle huoltovarmuudelle
3. Haastateltavan näkemykset suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista (SWOT; ks. osa III)

4. Haastateltavan ehdotukset toimenpidesuosituksiksi ja neuvoiksi päätöksentekijöille

Haastateltaville taattiin *Chatham House* -sääntöjen mukainen anonymiteetti vapaan keskustelun mahdollistamiseksi. Haastatteluaineistoa saatiin nauhoitteina yhteensä noin 27 tuntia. Aineisto litteroitiin analyysiä varten. Haastatteluiden avulla pystyttiin peilaamaan asiakirjatutkimuksen tuloksia alan asiantuntijoiden näkemyksiin. Haastattelujen keskeisimmät tulokset on esitetty omana osionaan tämän raportin osassa II. Haastatellut henkilöt on listattu liitteessä 3. Liitteissä 4 ja 5 on listattu haastateltavilta kysytyt kysymykset.

Asiantuntijahaastatteluissa eräs keskeinen tavoite oli tunnistaa kansainvälisestä toimintaympäristöstä nousevia kehitystrendejä ja huoltovarmuudelle relevantteja yhteyksiä, riippuvuuksia ja uhkia. Yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ja kriittisiä kansainvälisiä yhteyksiä sekä niihin liittyviä haasteita illustroimaan haastatteluihin valittiin kolme toimialaa: merilogistiikka, finanssiala ja kybertoimiala. Haastatteluissa painotettiin näiden alojen tapausesimerkkejä.

Nämä sektorit valikoituivat muun muassa siksi, että ne kuuluvat olennaisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyihin elintärkeisiin toimintoihin, sekä siksi, että alat ovat pitkälle linkittyneet kansainvälisiin arvoverkostoihin. Tarkoitus ei ollut pureutua syvällisesti tai kattavasti näihin toimialoihin sinällään, vaan johtaa esimerkiksi sektoreilta käytännön tapauksia kuvaamaan huoltovarmuuden toimintakentän nykyisiä dynamiikkoja. Esimerkkisektoreista finanssi ja merilogistiikka ovat selkeitä omia kokonaisuuksiaan, kun taas kyberläpileikkaa kaikkia yhteiskunnan sektoreita. Kultakin sektorilta pyrittiin haastattelemaan toimijoita läpi kentän: haastateltavina oli viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia, edunvalvojia, tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Haastateltaviksi haluttiin toimijoita, jotka ovat jollain lailla mukana huoltovarmuustoiminnassa tai tuntevat suomalaista varautumistoimintaa. Haastateltavien keskeisin yhteinen nimittäjä oli se, että enemmistö on tai on ollut mukana Huoltovarmuusorganisaation pooli- tai sektoritoiminnassa. Tutkimusryhmä sai apua haastateltavien identifioimiseen Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijoilta.

1.3 TUTKIMUKSEN SISÄLTÖ JA RAKENNE

Raportti rakentuu kolmesta osasta ja etenee johdannon jälkeen seuraavasti:

Raportin osa I koostuu asiakirja- ja kirjallisuustutkimuksen avulla toteutetusta suomalaisen huoltovarmuustoiminnan analyysistä. Osa avaa huoltovarmuustoiminnan organisatorisia ja huoltovarmuuspolitiikan painopisteen muutoksia. Lisäksi osa arvioi huoltovarmuustoiminnan kansainvälistä yhteistyötä ja pohtii laajemmin kansallisen huoltovarmuuden tulevaisuuden mahdollisuuksia.

- Luku 2 esittelee suomalaisen huoltovarmuusorganisaation kehityksen ja nykyisen rakenteen. Alaluvussa 2.1. avataan tiivistetysti huoltovarmuusorganisaation historiaa. Alaluvussa 2.2. avataan tiivistetysti nykyisen huoltovarmuustoiminnan lähtökohdat ja nykyinen huoltovarmuusorganisaatio.
- Luku 3 esittelee suomalaisen huoltovarmuuspolitiikan painopisteen asteittaisen muutoksen. Alaluku 3.1. esittelee kyseisen muutoksen valtioneuvoston vuosien 1988–2013 huoltovarmuuspäätösten avulla. Alaluku 3.2. avaa huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien teemojen laajenemisen kokonaisuutensa puolesta tukevasta sotataloudellisesta lähtökohdasta kohti kokonaisturvallisuuden laajempaa viitekehystä. Alaluku 3.3. analysoi varautumisen painopisteen asteittaista siirtymää kansallisesta materiaalisesta varautumisesta kohti kansainvälisen keskinäisriippuvuuden ja kansallisten sekä kansainvälisten markkinatoimijoiden roolin tunnustavaa toimintojen jatkuvuudenhallintaa.
- Luku 4 analysoi huoltovarmuuden käytännöllisen kansainvälisen yhteistyön nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä. Alaluku 4.1. analysoi Suomen nykyistä kansainvälistä huoltovarmuusyhteistyötä. Alaluku 4.2. arvioi erilaisia aloitteita ja tulevaisuuden kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön mahdollisuuksia. Alaluku 4.3. arvioi suomalaisen huoltovarmuusmallin yhteensopivuutta kansainvälisten mallien kanssa ja analysoi siihen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita.
- Luku 5 kokoaa yhteen raportin keskeistä viestiä ja esittelee tarkemmin suomalaisen omaehtoisen huoltovarmuustoiminnan mahdollisuuksia keskinäisriippuvaisessa ja kompleksisessä maailmassa. Alaluvussa 5.1. analysoidaan tiivistetysti huoltovarmuusorganisaation tuottaman, huoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä ennakoineen skenaariotyön tuloksia, joista on luettavissa huoltovarmuuden parissa työskentelevien ihmisten näkemyksiä

kansainvälisen toimintaympäristön muutoksesta ja Suomen asemasta siinä. Alaluvussa 5.2. nostetaan esiin suomalaisen huoltovarmuustoiminnan riippuvuus kansainvälisistä yhteyksistä ja niistä kansalliselle turvallisuudelle kriittisistä verkostollisista kyvykkyyksistä, jotka ovat välttämättömiä yhteyksien jatkuvuuden turvaamiseksi. Alaluku 5.3. käsittelee muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutuksia kotimaiselle varautumistoiminnalle. Lisäksi käsitellään keskinäisriippuvuuksien aiheuttamien turvallisuuspoliittisten haasteiden uudelleennousua huoltovarmuus-agendalle.

Raportin osa II avaa asiantuntijahaastatteluiden tuloksia. Haastatteluaineisto esitetään omana erillisenä osionaan. Näin voidaan (1) avata huoltovarmuustoiminnan asiantuntijoiden näkemyksiä kattavasti ja koherentisti niistä kiinnostuneille lukijoille, (2) peilata osassa I esitettyä analyysiä käytännön huoltovarmuustyötä tekevien asiantuntijoiden näkemyksiin toimintakentästä ja (3) johtaa osassa III esitetty SWOT-analyysi ja tutkimuksen keskeiset johtopäätökset osan I tekstipohjaisesta tutkimuksesta ja osan II asiantuntijahaastatteluiden tuloksista.

- Luvussa 6 tarkastellaan asiantuntijoiden esittämiä näkemyksiä huoltovarmuuden kansallisesta ulottuvuudesta, mukaan lukien huoltovarmuustoiminnan nykytila sekä huoltovarmuusorganisaation toiminta.
- Luvussa 7 käsitellään haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksiä huoltovarmuuden kansainvälisistä ulottuvuuksista. Alaluvuissa esitellään valitut esimerkkitapaukset ja nostetaan esiin muun muassa haastateltavien asiantuntijoiden näkemyksiä huoltovarmuuden kansainvälisen toimintakentän kehityksestä ja tähän liittyvistä haavoittuvuuksista ja riskeistä.

Raportin osa III esittelee asiakirjatutkimuksen ja asiantuntijahaastatteluiden pohjalta johdetun SWOT-analyysin tulokset ja raportin keskeiset johtopäätökset.

- Luvussa 8 esitetään taulukkomuodossa suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuudet, heikkoudet, uhat ja mahdollisuudet.
- Luvussa 9 esitetään raportin keskeiset johtopäätökset. Ensin nostetaan esiin raportin keskeisin viesti, jonka jälkeen avataan tarkemmin raportin neljä keskeisintä johtopäätöstä suomalaisen huoltovarmuustoiminnan haasteita ja tarpeista niihin vastaamiseksi.

Osa I

Suomen huoltovarmuus kansainvälisessä toimintakentässä

Suomalaisen huoltovarmuustoiminnan pitkän historian aikana toiminnan organisatorinen rakenne ja huoltovarmuuspolitiikan painopisteet ovat asteittain muuttuneet, jotta toiminnalla on voitu vastata muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Erityisesti toisen maailmansodan ajan kokemukset ovat olleet merkityksellisiä kotimaisen huoltovarmuustoiminnan kehityksessä. Sotien aikana koettu pula elintarvikkeista ja materiaaleista korosti huoltovarmuustoimien merkitystä – niin tarvetta varautua etukäteen kriisiolosuhteisiin kuin myös tarvetta turvautua korvaavaan tuotantoon ja säännöstelyyn vakavimmissa tilanteissa. Kriisiolosuhteisiin varautumisen systemaattinen suunnittelu käynnistyi kuitenkin laajamittaisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen 1950-luvulla tehtyjen organisatoristen ratkaisujen seurauksena. Suunnittelu oli osa kokonaisvaltaista, joskin silloin vielä sotatalouspainotteista lähestymistapaa maanpuolustukseen. Sittemmin kansallisen varautumisen suunnittelua on pyritty kehittämään edelleen perustamalla laajempi huoltovarmuusorganisaatio.

Kansallisen huoltovarmuustoiminnan kova ydin on ollut pitkään omaehtoinen varautuminen, käytännössä materiaallinen varastointi pahan päivän varalle. Kylmän sodan aikana tämä tarkoitti vakavasta kriisistä seuraavaa vuoden kestävästä sulkutilasta, minkä seurauksena erityisesti merellisiin yhteyksiin nojaava Suomen ulkomaankauppa olisi merkittävästi häiriintynyt tai jopa katkennut kokonaan. Tämä olisi kyseenalaistanut edelleen sekä kansalaisten perusturvan että kansantalouden toiminnan perusteet. Kylmän sodan päättymisen ja globalisaation kiihtymisen seurauksena kansallisen huoltovarmuuspolitiikan painopiste on kuitenkin laventunut monella tapaa. Varautumista suunnitellaan yhä enemmän normaaliolojen erinäisiin poikkeustiloihin.

Samalla suunnittelussa ovat korostuneet vahvan materiaalisen varautumisen rinnalla sekä yksityisten markkinatoimijoiden toteuttamat jatkuvuudenhallinnan toimet että kansainvälinen yhteistyö. Lisäksi kansallista huoltovarmuutta turvataan laajemmin yhä moninaisemmilla politiikkasektoreilla.

Seuraavaksi raportissa avataan tarkemmin näitä huoltovarmuustoiminnan organisatorisia ja huoltovarmuuspolitiikan painopisteen muutoksia sekä pohditaan kansallisen huoltovarmuuden tulevaisuutta.

2

2. Huoltovarmuusorganisaatio ennen ja nyt

Nykyisen suomalaisen huoltovarmuustoiminnan ymmärtäminen vaatii ymmärrystä siitä historiallisesta taustasta, josta kansallisen varautumisen perinne kumpuaa ja jonka myötä suomalainen huoltovarmuus-identiteetti ja -politiikka ovat muokkaantuneet ja rakentuneet. Käsillä oleva luku avaa erityisesti huoltovarmuustoiminnan systemaattisen suunnittelun ja kehittämisen sekä tähän työhön perustettujen organisaatioiden kehitystä.

2.1

HUOLTOVARMUUSORGANISAATION HISTORIASTA

Suomalainen huoltovarmuusajattelu on kehittynyt pitkälti vastauksena 1900-luvun sotakokemuksiin. Ajattelun juuret ovat ensimmäisen maailmansodan aikaisessa sulkutilanteessa. Maailmansodan puhjetessa Suomi oli vielä osa Venäjän imperiumia. Suomen kauppaa- ja huoltoreitit länteen katkesivat Saksan hallitessa Itämeren, ja Suomessa jouduttiin turvautumaan aluksi elintarvikkeiden tuontiin Venäjältä. Tsaarinvallan luhistuminen vuoden 1917 maaliskuun vallankumouksessa muutti kuitenkin tilanteen, ja Suomessa jouduttiin turvautumaan säännöstelyyn. Tämän toteuttamiseksi eduskunta hyväksyi kyseisenä vuonna ensimmäisen taloudellisen valtalin, jonka nojalla senaatti kykeni säännöstelemään elintarvikkeiden hintoja, kulutusta ja vientiä sekä toteuttamaan tarvittaessa elintarvikkeiden pakko-ottoja (Seppinen 1996: 9; Kananen 2015: 11).

Myöhemmin ensimmäisen maailmansodan kokemuksen seurauksena suomalainen maatalouspolitiikka sai turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden. Lisääntynyt tietoisuus elintarvikepuolan seurauksista korosti muun muassa protektionistisen maatalouspolitiikan ja turvallisuuspolitiikan kiinteää yhteyttä. Kauppapoliittisen näkökulman rinnalle keskeiseksi päämääräksi nousi mahdollisimman suuri elintarvikeomavaraisuus. Samalla korostui myös tarve perustaa eri alojen valtionyhtiöitä turvaamaan taloudellista itsenäisyyttä ja kansallista omavaraisuutta. Toisen maailmansodan puhjettua kävi kuitenkin selväksi, että sotien välisen ajan omaehtoinen materiaallinen varautuminen ei riittäisi, ja pian Suomi joutui turvautumaan taas laajamittaiseen säännöstelyyn (Kananen 2015: 14–17, 26–27; Rautavirta 2010: 157–158).

Toinen maailmansota ja sitä seurannut kylmä sota muuttivat merkittävältä osin kansallisen huoltovarmuustoiminnan luonnetta. Suomalaista puolustusjärjestelmää alettiin kehittää ”alueellisen puolustuksen” mallin mukaisesti. Mallin ajatuksena oli pitkäkestoinen, viivytävä ja kuluttava taistelu ydinaseen omaavaa ylivoimaista vihollista vastaan. Ajatus pitkäkestoisesta taistelusta sekä toisen maailmansodan resurssipuolan kokemukset korostivat omavaraisuusajattelua, jossa kotimainen teollinen kapasiteetti ja valtion omistajuus takaisivat teollisuuden täysimääräisen tuen maanpuolustukselle vakavassa kriisitilanteessa (Huhtinen ym. 2008: 46–47).

Jo 1950-luvulla Suomessa nousi vallalle ajatus ”totaalisesta puolustuksesta”, joka korosti maanpuolustuksen kokonaisvaltaista luonnetta. Näkemyksen mukaan maanpuolustus ei ollut ainoastaan sotilaallinen kysymys, vaan siihen tulisi kuulua myös poliittinen, taloudellinen, väestönsuojelullinen ja psykologinen komponentti. Näistä erityisesti taloudellinen komponentti oli huoltovarmuuden kehittymisen näkökulmasta tärkeä: sotataloudellinen pyrkimys turvata maanpuolustuksen taloudellinen perusta on sittemmin laajentunut yleisemmäksi pyrkimykseksi turvata yhteiskunnan keskeiset toiminnot – mukaan lukien maanpuolustus – erinäisissä kriisiolosuhteissa (Seppinen 1996: 37).

Maanpuolustuksen taloudellisen komponentin kansallinen kehittäminen eteni merkittävästi, kun valtioneuvosto päätti perustaa vuonna 1955 *Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan* (PTS). Sen tehtäväksi tuli suunnitella taloudellista varautumista aiempaa systemaattisemmin.

Malli suunnittelukunnalle otettiin vuosina 1929–36 toimineesta viisi- jaoksisesta *Taloudellisesta puolustusneuvostosta* (Hagman 2015: 4).³

PTS oli luonteeltaan komitean kaltainen suunnitteluelin, joka toi yhteen edustajia elinkeinoelämän ja hallinnon eri sektoreilta normaalia valmiussuunnittelun sekä poikkeusoloissa tehtävän ohjauksen tueksi. Valtioneuvosto asetti PTS:n tehtäväksi maanpuolustuksen taloudellisten resurssien turvaamisen ja väestön toimeentulon edellytysten varmistamisen.⁴ Toiminnan pohjan muodosti ensimmäinen, pitkälti vieläkin pätevä kuvaus kriiseistä, joihin suunnittelulla olisi kyettävä vastaamaan. Näitä mahdollisia kriisejä olivat sotatila, sodanuhka, yleismaailmallinen häiriötila, yleisvaltakunnallinen häiriötila ja säännölliset olosuhteet. Aluksi PTS:n toiminta keskittyi kenttätoiminnan käytännön organisointiin, materiaaliseen varautumiseen eli käytännössä varmuusvarastoinnin parantamiseen sekä suunnittelukunnan oikeudellisen aseman vakiinnuttamiseen (Hagman 2015: 5; Seppinen 1996: 32; Kananen 2015: 38–39).

Organisatorisesti PTS jakaantui aluksi viiteen toiminnalliseen jaostoon (rahoitus, työvoima, kauppa ja liikenne, ravitsemus sekä teollisuus ja voimatalous), joille määriteltiin kunkin toimialaan kuuluvat ministeriöt, valtion muut toimielimet sekä elinkeinoelämän toimijat. Nämä jakautuivat erikseen vielä alajaostoihinsa. Pyrkimyksenä oli pitää PTS pitkälti siviiliorganisaationa, joka toimisi siviilihallinnon sekä elinkeinoelämän rajapinnassa eräänlaisena yhteistoimintaelimenä. Suunnittelukunta laajeni 1950-luvun lopulla 18 jäsenestä 39 jäseneseen, kun talouselämän edustus siinä kasvoi (Hagman 2015: 5; Kananen 2015: 42).

- 3 PTS oli pitkälti kansallisen varautumisen suunnitteluorganisaatio, ja taloudellisen maanpuolustuksen päälinjat veti uusi, vuonna 1957 perustettu Puolustusneuvosto (PN). PTS:n luonteesta johtuen hieman epäselväksi kysymykseksi jäi vielä kriisiolosuhteissa toteuttavien huoltovarmuustoimien toteutus, toisin sanoen kysymys siitä, mikä taho alkaisi toteuttaa varautumissuunnitelmia kriisiolosuhteissa. PTS:n rinnalla varautumistoiminnan organisatorista puolta kehitettiin perustamalla 1960-luvun alussa valtakunnanpäällikköjärjestelmä eräänlaisena huoltovarmuuden operatiivisena varjo-organisaationa. Järjestelmä jäljitteli toisen maailmansodan kokemuksia kriisiajan päätöksenteosta, ja sen perustamista perusteltiin erityisesti sillä, että valtiovallan on kriisiolosuhteissa kyettävä tekemään nopeita päätöksiä ja toimeenpanemaan ne välittömästi. Käytännössä järjestelmä tarkoitti erityisesti sotatilassa aktivoituvaa sotilasvetoista operatiivista hallintoa. Sittemmin tästä on pitkälti luovuttu ja kriisiolojen vastuu on normaalioloissa toimivilla sektorikohtaisilla viranomaisilla, käytännössä ministeriöiden kansliapäälliköillä tai heidän nimeämillään varautumispäälliköillä (Kananen 2015: 41, 46–47, 62–65; ks. tarkemmin YTS 2010: 51–53).
- 4 Valtioneuvosto määräsi PTS:n tehtäväksi ”niin aineellisen ja taloudellisen maanpuolustusvalmiuden luomisen ja kehittämisen sotilaallisen ja siviilipuolustuksen aineellisten tarpeiden tyydyttämiseksi kuin koko kansan toimintaa, toimeentuloa ja elatusta varten sodan tai muun yleisen häiriön aikana” (teoksessa Seppinen 1996: 31).

Vuonna 1960 PTS:n asema vakiintui ja vahvistui, kun sen asema määriteltiin lailla. Samalla PTS:lle annettiin myös laaja tiedonsaanti-oikeus, jonka perusteella teollisuuden ja elinkeinoelämän toimijat olivat velvollisia antamaan tietoja esimerkiksi tuotannostaan, henkilöstöstään, raaka-aineistaan, energiankäytöstään ja varastoistaan. Suunnittelukunnan organisatorinen rakenne tarkentui 1960-luvulla, kun PTS:aan perustettiin uusia jaostoja ja alajaostot muuttuivat pooleiksi, jotka kokosivat yhteen teollisuuden ja elinkeinoelämän eri toimijoita. Poolien asema ja tehtävät virallistettiin 1960-luvun lopulla kauppa- ja teollisuusministeriön ja eri toimialojen järjestöjen välisillä poolisopimuksilla: pooleista tuli omaehtoisesti toimivia taloudellisen varautumisen valmisteluelimä (Seppinen 1996: 119; Kananen 2015: 44-49).

Näiden organisaatiomuutosten lisäksi PTS aloitti pian laajan koulutus- ja harjoitustoiminnan, jonka pyrkimyksenä oli luoda toimintavalmiuksia ja käytäntöjä poikkeusolojen varalle. Ensimmäinen pooliharjoitus järjestettiin vuonna 1960. PTS tarjosi myös asiantuntemustaan vuonna 1961 ensimmäistä kertaa järjestetyille, nykyään traditioksi muodostuneelle valtakunnalliselle maanpuolustuskurssille. PTS:n alaisuuteen perustettiin myöhemmin 1980-luvun alussa vielä puolustus-talouden suunnittelukeskus, josta syntyi sittemmin vuonna 1993 toimintansa aloittanut *Huoltovarmuuskeskus* (HVK). PTS jatkoi toimintaansa taloudellista varautumista käsittelevänä ja koordinoivana yleisempänä neuvottelukuntana lopettamiseensa asti vuonna 2008 (Kananen 2015: 49-50, 72-73; Seppinen 1996: 6-65, 119-120; HE 152/2007).

Tämä organisatorinen muutos pohjasi pitkälti kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman niin kutsutun HUOVA-työryhmän työhön 1980-luvun puolessa välin. Työryhmän tehtävä oli selvittää kattavasti huoltovarmuuden toimintakenttää sekä valmistella sen kehittämisen yleistavoitteita. Työryhmän vuonna 1986 julkaiseman vaikutusvaltaisen loppuraportin pohjalta muun muassa laadittiin valtioneuvoston vuoden 1988 periaatepäätös materiaalisen huoltovarmuuden yleistavoitteista ja korvattiin pitkään käytetty kokonaismaanpuolustuksen konseptiin kuuluva ajatus ”taloudellisesta maanpuolustuksesta” uudella ”huoltovarmuuden” käsitteellä. Loppuraportin pohjalta syntyi myös ajatus PTS:n suunnittelukeskuksen kehittämisestä huoltovarmuudesta vastaavaksi erityisviranomaistahoksi, joka keskittyisi huoltovarmuuden materiaaliseen ulottuvuuteen yhtenäisen

huoltovarmuusbudjetin varoin (KTM 1986a: 18–19; Kananen 2015: 85–90).⁵

Tämä organisatorinen kehitys materialisoitui pienellä viiveellä 1990-luvulla, kun Huoltovarmuuskeskus perustettiin vuonna 1993 liittämällä yhteen PTS:n suunnittelukeskus, kauppa- ja teollisuusministeriöstä turvavarastotehtäviä hoitaneet osat sekä valtion varmuusvarastorahasto. Samalla HVK:n tehtäväksi tiivistyi huoltovarmuuteen liittyvien moninaisten toimien – alkuunsa pääasiallisesti materiaalisesta varautumisesta – suunnittelu ja operationaalinen toteuttaminen varmuusvarastoinnin eri muotojen avulla.⁶ HVK hallinnoi myös täten uutta, valtion tulo- ja menoarvioiden ulkopuolista huoltovarmuusrahastoa, jonka rahoitus koostui varmuusvarastointimaksuista ja sittemmin energiaverojen yhteydessä kannattavasta huoltovarmuusmaksusta. Yleisemmin voi myös todeta, että PTS:n perustamiseen ja toiminnan kehittämiseen liittyneet organisatoriset ja funktionaaliset ratkaisut ovat olleet merkittäviä, sillä ne ovat edelleen nähtävissä nykyisessä huoltovarmuustoiminnassa. Muun muassa HVK:n sektori- ja poolirakenne sekä sen harjoitus- ja koulutustoiminta ovat peräisin PTS:n ajoilta (esim. Seppinen 1996: 120–121).

2.2

NYKYINEN HUOLTOVARMUUSORGANISAATIO

Nykyisen määritelmän mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan ”väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastrukturin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa” (VPHT 2013). Huoltovarmuuden turvaamiselle on löydettävissä vahva säädöspohja erityisesti kolmesta laista: laista huoltovarmuuden turvaamisesta (18.12.1992/1390), valmiuslaista (29.12.2011/1552) ja

- 5 HUOVA-työryhmä esitti, että (1) ”puolustustaloudellisen suunnittelukeskuksen hallinnollista asemaa vahvistetaan siten, että se voi kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena erityisviranomaisena nykyistä paremmin vastata materiaalisesta huoltovarmuuden kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä yhtenä kokonaisuutena” ja että (2) ”materiaaliseen huoltovarmuuteen liittyvää budjetointia eri hallinnonaloilla tulee kehittää siten, että saadaan aikaan yhtenäinen huoltovarmuusbudjetti, jonka laatimista koordinoi kauppa- ja teollisuusministeriö” (KTM 1986a: 18–19).
- 6 Suomen Euroopan unionin jäsenyyden takia valtion viljavarasto oli pilkottava osiin ja sen varmuusvarastointitoiminta siirrettiin Huoltovarmuuskeskuksen alaisuuteen. Tämän jälkeen valtion varmuusvarastointi oli kokonaisuudessaan HVK:n alaisuudessa (Seppinen 1996: 124).

puolustustilalaista (22.7.1991/1083). Lisäksi huoltovarmuuden turvaamisen suhteen on olemassa muita relevantteja lakeja, kuten laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (13.4.2012/172). Tarkemmat tavoitteet ja taso huoltovarmuudelle määritellään erillisillä valtioneuvoston asetuksilla (ks. luku 3.1.).

Huoltovarmuuden käsite tulee kuitenkin ymmärtää paljon lakisääteistä pohjaansa laiveammin. Laajasti nähtynä huoltovarmuuden turvaamisen kannalta olennaisessa roolissa on yleinen talous- ja elinkeinopolitiikka, jolla pyritään turvaamaan kansantalouden yleinen kilpailukyky. Tämä turvaa merkittävilta osin huoltovarmuudelle välttämättömien toimintojen, taloudellisten resurssien ja osaamisen saataavuuden. Lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaukset sekä periaatteet – esimerkiksi jäsenyys Euroopan unionissa sekä kansainvälistä oikeutta kunnioittavan kansainvälisen järjestelmän edistäminen – vaikuttavat osaltaan huoltovarmuuden turvaamiselle suotuisan toimintaympäristön kehitykseen. Siksi pelkkä huoltovarmuuslainsäädäntö on olennainen, mutta riittämätön pohja huoltovarmuustarkastelulle.

Suomalainen huoltovarmuusmalli perustuu julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön, jossa markkinaehtoinen ja sääntelyyn perustuva varautuminen sovitetaan yhteen. Yritykset varautuvat yleensä vailla lakisääteistä velvollisuutta, sopimus pohjaisesti ja omista liiketoiminnallisista lähtökohdistaan. Tietyille kriittisille elinkeinoelämän toimijoille on kuitenkin asetettu myös lainsäädännöllä velvoitteita valmiussuunnitteluun. Näin pyritään varmistamaan sekä yrityksen toiminnan että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömät resurssit, prosessit ja toiminnot myös häiriötilanteissa. Esimerkiksi raakaöljyn ja öljytuotteiden maahantuoja on velvollinen varastoimaan kahden kuukauden keskimääräistä tuontia vastaavan määrän (HVK 2016a), kun taas joukkoviestintäverkossa toimiva teleyritys on velvoitettu pitämään joukkoviestintäverkko selaisessa teknisessä kunnossa, että siinä voidaan välittää hätätiedotteita (1245/2014). Lisäksi elinkeinoelämän toimijat osallistuvat vapaaehtois pohjalta huoltovarmuusorganisaation puitteissa järjestettävään sektori- ja poolitoimintaan. Myös kansalaisjärjestöt osallistuvat varautumistoimintaan, erityisesti alueellisella ja paikallisella tasolla.



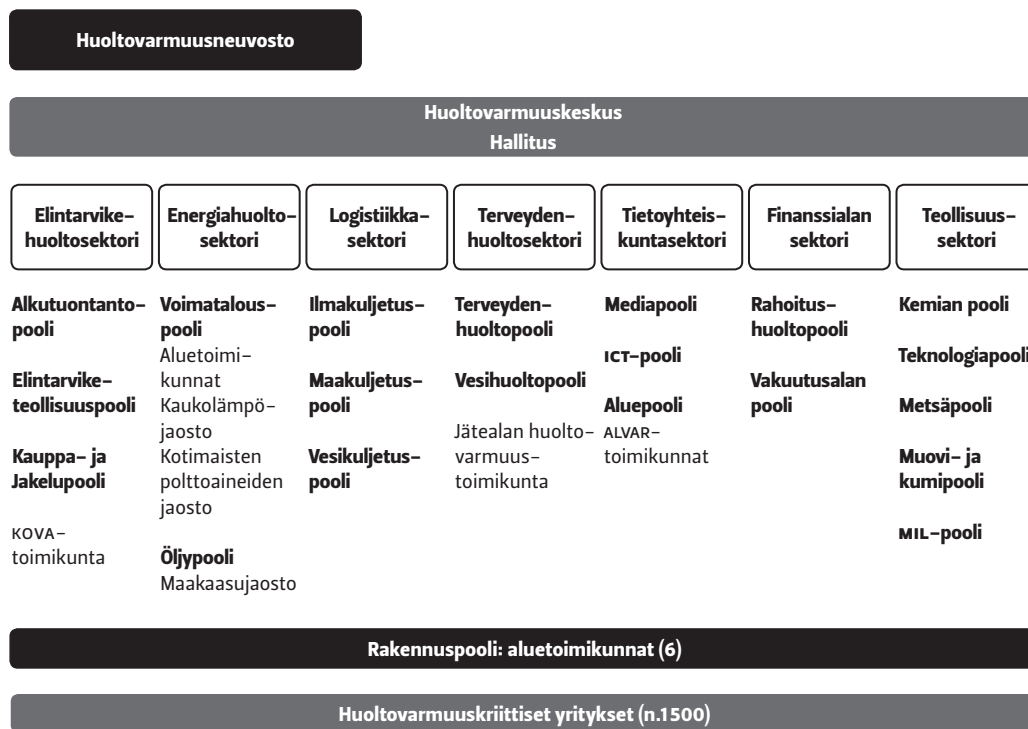
Tämän lisäksi valtioneuvosto ohjaa kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä huoltovarmuuden toteuttamista jokaisella hallinnonalalla osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS 2010) määrittämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista (ks. Piira 2014: 6–7). YTS:aa täydentävät eri hallinnalojen valmistelemat, varautumiseen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyvät sektorikohtaiset ohjausasiakirjat. Valtion ja kuntien viranomaiset varautuvat lakisääteisesti jatkamaan toimintaansa häiriö- ja poikkeusoloissa muun muassa valmiussuunnitelmien avulla.

Näitä kokonaisvaltaisia kansallisia varautumistoimenpiteitä täydentää kansainvälinen yhteistyö. Se koostuu esimerkiksi Euroopan unionin säädöksistä, kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdystä sopimuksesta sekä eri maiden kanssa tehdyistä kahden- ja monenvälisistä sopimuksista taloudellisesta yhteistyöstä kriisitilanteissa (ks. luku 4.1). Nykyaikainen huoltovarmuustoiminta on siis yhteiskuntaa ja valtiotajoa poikkileikkaavaa. Globalisoituneessa ja keskinäisriippuvaisessa maailmassa kansallisen huoltovarmuuden turvaaminen perustuu toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin. Kokonaisuutena huoltovarmuuden turvaaminen korostaa näin ollen kansallisten ja kansainvälisten verkostojen tärkeyttä.

Huoltovarmuus nojaa toimiviin markkinoihin ja kilpailukykyiseen talouteen, mutta nämä eivät riitä kaikissa tapauksissa ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia ja teknisiä perustoimintoja erilaisissa häiriö- ja poikkeusoloissa. Vahvoista kansainvälisistä riippuvuuksista huolimatta huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteena on, että kaikkein vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Tällöin tarvitaan erilaisia huoltovarmuustoimenpiteitä, joilla varaudutaan pitämään yhteiskunnan toiminnalle elintärkeitä toimintoja mahdollisimman lähellä normaalitilaa kaikissa olosuhteissa (Hagman 2015: 2).

Kuva 1:
Suomalainen
huoltovarmuus-
malli. Lähde:
Huoltovarmuus-
keskus.

Tässä työssä keskiössä on *huoltovarmuusorganisaatio* (HVO), joka käynnistää ja sovittaa yhteen valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen yhteistyötä edellyttävät toimenpiteet ja järjestelyt (VPHT 2013). HVO rakentuu Huoltovarmuusneuvostosta (HVN), Huoltovarmuuskeskuksesta (HVK), sekä joukosta huoltovarmuuteen liittyviä sektoreita ja pooloja. Koko HVO:n hallinnollinen ohjausvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Alla on esitetty huoltovarmuusorganisaation nykyinen rakenne:



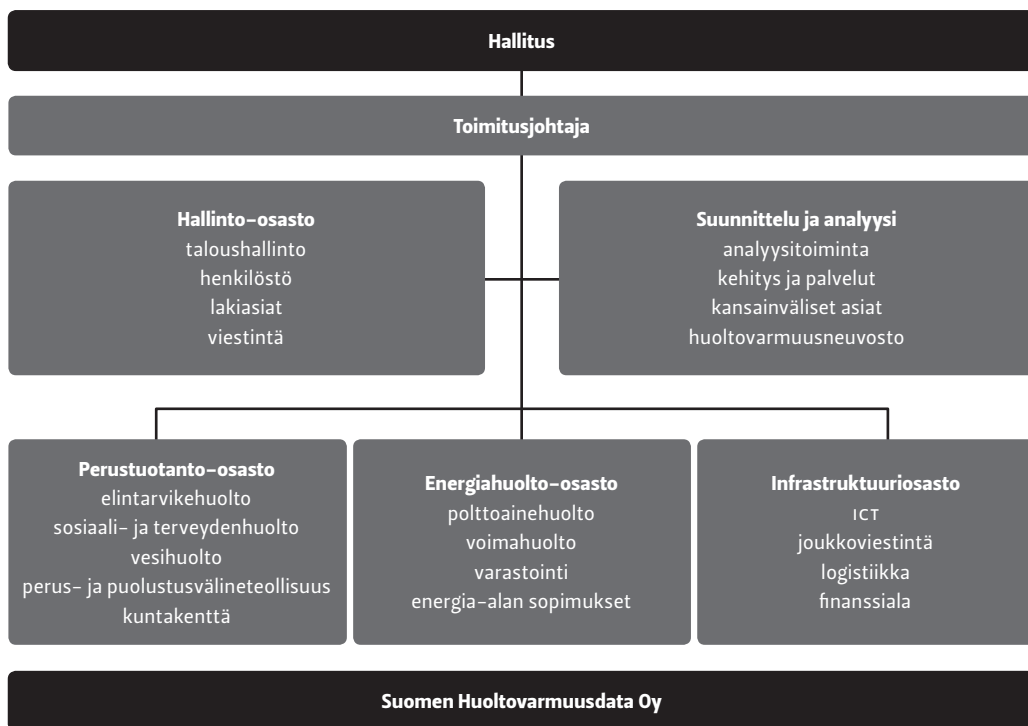
Kuva 2:
Huoltovarmuusorganisaatio.
Lähde: Huoltovarmuuskeskus.

Huoltovarmuusneuvosto koostuu vähintään 22:sta ja enintään 26:sta valtioneuvoston enintään kolmen vuoden toimikaudeksi nimittämästä jäsenestä. Puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämää. Neuvosto kokoontuu kaksi kertaa vuodessa. Huoltovarmuusneuvoston keskeisinä tehtävinä on tarkastella maan huoltovarmuuden tilaa ja siihen kohdistuvia riskejä erityisesti pitkällä aikavälillä, tehdä aloitteita ja edistää mielipiteenvaihtoa huoltovarmuutta koskevista aiheista, arvioida sektori- ja poolikentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta, tehdä aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi huoltovarmuuden alalla,

arvioida huoltovarmuuteen suunnattavien resurssien riittävyyttä ja taroituksenmukaisuutta sekä tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle ehdotus Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kokoonpanosta (HVK 2016b).

Huoltovarmuuden turvaamisen kova ydin on *Huoltovarmuuskeskus*. Se aloitti toimintansa 1.1.1993 tehtävänänsä suunnitella, kehittää ja operatiivisesti ylläpitää kansallista huoltovarmuutta. HVK:n tehtävänä on 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 turvavarastointia sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa johtaa sen hallitus. Toiminnan perustana on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, josta rahoitetaan varmuusvarastointi ja tietyt teknisen infrastruktuurin turvaamiseksi toteutetut varajärjestelyt (Hagman 2015; HVK 2016b). Alla on esitetty tarkemmin Huoltovarmuuskeskuksen organisaatorakenne:

Kuva 3:
Huoltovarmuuskeskus. Lähde:
Huoltovarmuuskeskus.



Suomalainen huoltovarmuustoiminta perustuu jo PTS:n ajoilta peräisin olevaan, yksityisen ja julkisen sektorin väliseen verkostomaiseen yhteistyöhön. Tässä HVO:n sektorit ja poolit ovat tärkeässä roolissa.

Sektorit ovat huoltovarmuuden painopistealueille muodostettuja viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Sektorit ohjaavat, koordinoivat ja seuraavat oman huoltovarmuusalan varautumista sekä edistävät viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Lisäksi sektorit seuraavat alansa poolien toimintaa, selvittävät huoltovarmuuden kehittämiskohteita ja tekevät esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi, arvioivat ja analysoivat oman alansa uhkia ja huoltovarmuuden kehityssuuntia sekä edistävät oman alansa toimijoiden välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuussektoreita on yhteensä seitsemän: ne ovat tietoyhteiskunta-, logistiikka-, elintarvikehuolto-, energiahuolto-, terveydenhuolto-, finanssialan sekä teollisuussektori. Sektoreiden jäseninä on ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä keskeisten yritysten edustajia (HVK 2016b).

Poolit ovat puolestaan operatiivisesta varautumisesta vastaavia, elinkeinoelämän johdolla toimivia toimielimiä. Niiden tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi. Alan yritykset osallistuvat poolin järjestämään koulutukseen ja suunnittelutyöhön sekä varautuvat poolin antamien ohjeiden mukaan. Pooleja perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja toimialajärjestöjen välisillä sopimuksilla huolehtimaan toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta. Poolin tehtävänä on huolehtia organisaationsa kehittamisestä ja ylläpitää toimistonsa valmiutta, määritellä ja laatia poikkeusolojen toimintoja koskevat yleissuunnitelmat, laatia ja ylläpitää toimialansa kriittisten toimipaikkojen tietokantaa, ohjata ja seurata alansa yritysten varautumista, tehdä selvityksiä korvaavien toimintojen kehittämiseksi sekä suunnitella yhteistyössä yritysten kanssa henkilöstön ja muiden voimavarojen käyttöä poikkeusoloissa. Lisäksi poolin tehtäviin kuuluu tehdä selvityksiä ja esityksiä varmuus- ja turvavarastoinnin tarpeesta, hankkia ja ylläpitää edustamiensa toimialojen toimintoja ja toimintaedellytyksiä koskevia tietoja sekä järjestää alan valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksia (HVK 2016b).

Kansallisen varautumissuunnittelun ja huoltovarmuuden organisaatio on edellä esitetyn perusteella muodostunut varsin nykyaikaiseksi suhteellisen varhaisessa vaiheessa. Sotien jälkeisen taloudellisen

varautumissuunnittelun pohjaa alettiin rakentaa 1960-luvulla PTS:n puitteissa, julkisen hallinnon sekä elinkeinoelämän yhteistyönä. Tätä seuranneen modernin huoltovarmuuden turvaamisen suunnittelu- ja kehitystyö HVK:ssa nojaa edelleen vahvasti tähän organisatoriseen perinteeseen. Rakennetta enemmän on muuttunut se, miten kotimaisen huoltovarmuuspolitiikan painopisteet ymmärretään.

3

3. Huoltovarmuuspolitiikan muuttuvat painopisteet

Suomalaista varautumisajattelua ovat perinteisesti määrittäneet turvallisuuspoliittinen linjaus sotilaallisesta liittoutumattomuudesta ja oletus geopoliittisesta eristyneisyydestä kriisiolosuhteissa. Tästä syystä kansallinen huoltovarmuuspolitiikka on korostanut omaehtoista ja pitkälti materiaalista varautumista, jotta kansalaisten perusturva, kansantalouden toiminta sekä maanpuolustuksen perusta on voitu turvata kaikissa olosuhteissa.

Tämä huoltovarmuuden peruslähtökohta on kuitenkin muuttunut vuosien varrella. Ensinnäkin huoltovarmuus-käsitteen alle laskettavat teemat ovat laajenneet kokonaismaanpuolustusta tukevasta sotataloudellisesta lähtökohdasta kohti laajempaa kokonaisturvallisuuden viitekehystä. Myös kansallisen varautumisen painopiste on laventunut asteittain. Kansallisesta materiaalisesta varautumisesta on siirrytty kohti yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden turvaamista, ja kansallisten ja kansainvälisten markkinatoimijoiden roolin tunnustavaa toimintojen jatkuvuudenhallintaa. Lisäksi varautumista on pyritty tukemaan kasvavalla kansainvälisellä yhteistyöllä muuttuneessa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Huoltovarmuuspolitiikan painopisteen asteittainen muutos on tapahtunut pitkälti valtioneuvoston vuosien 1988–2013 huoltovarmuuspäätösten kautta. Nykyisen huoltovarmuuspolitiikan näkökulmasta tärkeässä asemassa ovat sitä ohjaava huoltovarmuus päätös vuodelta 2013 ja päätöksen taustalla olevat toimintaympäristön trendit, erityisesti kokonaisturvallisuusajattelun kasvanut rooli ja entistä kompleksisemmän, globaalimman ja markkinavetoisemmän toimintaympäristön haaste kansallisen huoltovarmuuden turvaamiselle.

3.1
HUOLTOVARMUUDEN MUUTTUVAT TAVOITTEET:
HUOLTOVARMUUSPÄÄTÖKSET 1988–2013

Varautumistoimien oikea ja tehokas suuntaaminen vaatii tarkkänäköistä tilannekuvaa toimintaympäristöstä ja siinä tunnistettavista trendeistä ja heikoistakin signaaleista. Näköpiirissä olevat dynamiikat ja niihin liittyvät uhkakuvat ovat aina ohjanneet kansallista varautumistoimintaa. Sitä mukaa kuin uhkakuvat ovat muuttuneet, myös kansallisen varautumisen premissejä, prosesseja ja käytäntöjä on ollut tarve muuttaa.

Suomalaista varautumissuunnittelua on perinteisesti määrittänyt sotilaallisen liittoutumattomuuden lisäksi ajatus Suomen geopoliittisesta ja logistisesta asemasta pitkälti ”meren eristämän saarekkeena”. Suomella on pitkä maaraja Venäjän kanssa ja omanlaisensa kokemukset toisesta maailmansodasta ja kylmästä sodasta. Maalla on myös mitava meriraja, jossa sijaitsevien satamien kautta kulkee merkittävä osa Suomen viennistä ja tuonnista. Historiallisesti suomalaista varautumisajattelua on leimannut varautuminen pahimman varalle ja oletus tarpeesta selviytyä ilman ulkopuolista apua. Tämä omaehtoisen poikkeusoloihin varautumisen ajatus on erottanut Suomen suuresta osasta muita läntisen Euroopan maita (Huhtinen ym. 2008: 46). Vuoden 1986 huoltovarmuuden yleistavoitteita valmistelleen HUOVA-työryhmän raportti tiivistä tämän ajatuksen seuraavasti:

”Suomi on puolueeton maa, joka sijaitsee kahden poliittisen valtaryhmän välissä. Näiden ulkopuolella Suomi ylläpitää mahdollisen kriisin aikana läheisiä taloudellisia suhteita vain Ruotsiin. Yhteydet muihin puolueettomiin tai sitoutumattomiin maihin ovat vaivalloiset ja herkästi haavoittuvat. Nämä tosiasiat asettavat ulkomaankaupastaan voimakkaasti riippuvaiselle maallemme vakavat velvoitteet huolehtia taloutensa turvasta kriisin sattuessa” (KTM 1986a: 5).

Suomen kylmän sodan aikainen huoltovarmuuspolitiikan pitkä linja kiteytyi edellä mainitun työryhmän raportissa, joka pohjusti vuonna 1988 tehtyä valtioneuvoston ei-julkista periaatepäätöstä huoltovarmuuden yleistavoitteista (KTM 1986a; ks. myös Kananen 2015: 88–93

ja KTM 1986b).⁷ Siinä huoltovarmuuden ytimeksi määriteltiin yhteiskunnan kyky turvata kansalaisten materiaalinen perusturva kaikissa oloissa ja kaikkina aikoina. Tarkemmin sanottuna huoltovarmuudella pyrittiin turvaamaan kaikissa olosuhteissa tietty tuotannollinen ja hallinnollinen minimitaso väestön perustoimeentulon ja maanpuolustuksen kannalta keskeisillä toiminta-alueilla. Näitä olivat

1. kansalaisten elinmahdollisuuksia turvaavat toiminnot, kuten elintarvikehuolto, vaatetushuolto ja terveydenhuolto;
2. itsenäisyyden säilyttämistä tukevat toiminnot, kuten maanpuolustus, julkinen hallinto, rahatoimi sekä tiedotus ja viestintä; sekä
3. joukko yhteiskunnan tukitoimintoja, esimerkiksi energiahuolto, ulkomaankauppa sekä logistiikka.

Tämä linjaus heijasteli edelleen olennaista tarvetta tunnistaa, ymmärtää ja turvata yhteiskunnan toimivuudelle elintärkeiden perustoimintojen kokonaisuuksia erotuksena ei-kriittisistä toiminnoista.

Huoltovarmuuden suunnittelun ja mitoituksen näkökulmasta keskeinen kysymys liittyi siihen, miten vakavaan ja pitkään kriisiin olisi varauduttava. Kriisityyppejä tunnistettiin neljä:

1. vakava kriisi (sota tai sodan uhka);
2. vakava kansainvälinen kriisi (esim. 1970-luvun öljy-kriisi, kylmän sodan vastakkainasettelun kuumeneminen);
3. lievemät taloudelliset kriisit (kauppasaarto, kaupalliset rajoitteet); sekä
4. normaalioloissa kriisinkaltaisia häiriöitä aiheuttavat tapahtumat, kuten suuronnettomuudet (esim. Tšernobylin ydinonnettomuus 1986).

Näistä ensimmäinen, vakava kriisi toimi yleisen varautumissuunnittelun ytimenä, joskin vakavaa kansainvälistä kriisiä pidettiin todennäköisimpänä vaihtoehtona. Keskeisimpänä huoltovarmuuden uhkakuvana pidettiin pitkäkestoista sulkutilaa, jolloin ulkomaankauppa pysähtyisi täysin ja kansallinen talouselämä, tuotanto sekä kulutus olisi sopeutettava perushuollon vaatimalle tasolle. Huoltovarmuuden yleistavoite

7 Valtioneuvoston päätöstä ei saatu aineistoksi lukuisista yrityksistä huolimatta, joten Kanasen tulkinnan rinnalla alkuperäislähteinä on käytetty päätöstä tukeneen, huoltovarmuuden yleistavoitteita valmistelleen työryhmän loppuraporttia (KTM 1986a) sekä varmuusvarastoinnin hallintotyöryhmän muistiota (KTM 1986b).

oli täten yhteiskunnan perustoimintojen materiaalistien edellytysten turvaaminen vähintään vuoden mittaisen vakavan kriisin ja siihen liittyvän sulkutilan ajaksi. Lievemmissä ja lyhytaikaisemmissa kriiseissä tavoitteena oli turvata materiaallinen huoltovarmuus 4–6 kuukauden ajaksi normaalioloja vastaavalla toimeentulon tasolla, pääosin kansallisten varmuusvarastojen ja liiketaloudellisten toimijoiden vapaaehtoisten sopeutustoimien avulla.

Materiaalisen painotuksen vuoksi huoltovarmuuden keinovalikoimassa korostui kriittisten materiaalien ja tavaroiden *varmuusvarastointi*. Lievemmissä ja lyhytkestoisemmissa kriiseissä huoltovarmuuden turvaamisen keinoja olivat talouden oma sopeutuminen sekä turvautuminen kaupallisten toimijoiden omiin varastoihin. Pidempien ja vakavampien kriisien varalle julkisen vallan oli keskityttävä varastoimaan väestön toimeentulon ja teollisuuden toimintaedellytysten kannalta kriittisimpiä raaka-aineita ja tuotteita varmuusvarastoissaan. Tämän rinnalla julkinen valta velvoitti lailla esimerkiksi maahantuojia tai valmistajia varastoimaan velvoitevarastoissaan tiettyjä kriittisiä raaka-aineita ja tuotteita, kuten raakaöljyä, öljytuotteita ja kivihiiltä. Lisäksi valtio pyrki edistämään teollisuuden kriittisten raaka-aineiden ja tarvikkeiden vapaaehtoista turvavarastointia. Pidempiaikaisissa kriiseissä oli kuitenkin todennäköistä, etteivät varmuusvarastot riittäisi ja olisi turvaututtava kotimaiseen korvaavaan tuotantoon ja äärimmäisissä tapauksissa tuotannon ohjaukseen sekä kulutuksen säännöstelyyn. Esiin nostettiin myös esimerkiksi energiahuoltoon, kuljetus- ja jakelujärjestelmiin, tietoliikenteeseen sekä automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvien tietojärjestelmien toimivuuden turvaaminen – ja tämän tehtävän haasteellisuus.

Infolaatikko 1:
Lähde: KTM
(1986a).

Huoltovarmuuden keinovalikoima 1980-luvulla

Kylmän sodan ajan huoltovarmuuden turvaamisen keinovalikoima koostui joukosta erityistoimenpiteitä, joita tarvittaisiin kriisiolosuhteissa. Näitä olivat

1. talouden omaehtoinen sopeutuminen,
2. tuotannon ohjaus ja sääntely,
3. kulutuksen sääntely,
4. korvaava tuotanto ja
5. materiaallinen varastointi
 - a. kaupalliset varastot
 - b. valtion varmuusvarastot (ml. virastojen ja laitosten pitämät)
 - c. velvoitevarastot
 - d. turvavarastot.

Vuoden 1988 valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista perustui käsitykseen kylmän sodan ajan toimintaympäristöstä, sen uhkakuvista ja Suomen rajallisista vaihtoehdoista. Tätä seuranneet päätökset ja niissä tehdyt uudet painotukset heijastelevat sekä yhteiskunnan että kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia.

Vuoden 1995 *huoltovarmuus päätös* (VPHT 1995) syntyi kylmän sodan päättymisen jälkeen tilanteessa, jossa Suomi oli ottamassa ensiaskeleita Euroopan unionin jäsenenä. Päätöksen yleisenä lähtökohtana oli edelleen vakava kriisi, toisin sanoen vuoden 1991 valmiuslaissa tarkoitettu 12 kuukautta kestävä kriisitilanne, johon voi sisältyä saman vuoden puolustustilalaissa tarkoitettu puolustustila. Muun muassa vuoden 1986 Tšernobylin ydinonnettomuus ja Neuvostoliiton romahdukseen liittynyt uhka hallitsemattomista ihmisvirroista olivat lisänneet tietoisuutta normaaliolojen häiriötilanteista. Nämä häiriötilanteet eivät kuitenkaan korostuneet huoltovarmuus päätöksessä, vaan se säilyi kriisikuvausilta aiempaa päätöstä mukailevina. Toisaalta huoltovarmuuden turvaamisen kannalta vakavimpana uhkana ei enää pidetty vuoden 1988 linjauksen mukaisesti totaalista sulkutilaa vaan lievemmin kriisitilannetta, jossa Suomen mahdollisuus tuottaa tai hankkia tavaroita tai palveluja kansainvälisiltä markkinoilta olisi *olennaisesti* vaikeutunut.

Vuoden 1995 päätös pohjasi edelleen ennen kaikkea ajatukseen kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuvasta itsenäisestä huoltovarmuudesta. Huoltovarmuuden keinojen suhteen korostettiin kuitenkin jo *enemmän kansainvälisyyttä ja kansainvälistä yhteistyötä*. Euroopan unionin jäsenyyden ja unionissa toteutettujen varautumistoimien⁸ sekä tuoreiden, kansainvälistä energiaohjelmaa (1991) sekä Suomen ja Ruotsin välistä taloudellista yhteistyötä kriisiosuhteissa (1992) koskevien sopimusten katsottiin täydentävän kansallista huoltovarmuutta (ks. luku 4.1). Varautumisen tavoitteista ensimmäiseksi nostettiin elintarvikehuollon turvaaminen, jota seurasivat energiahuolto, kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmät, yhteiskunnan tekniset järjestelmät, terveydenhuolto ja sotilaallista maanpuolustusta tukeva teollisuustuotanto ja korjaustoiminta.

8 Huoltovarmuuden turvaaminen ei sinänsä kuulunut – eikä kuulu edelleenkään – unionin lainsäädännön piiriin, joskin tietyt EU:n politiikkasektorit (mm. kauppa-, energia- ja maatalouspolitiikka ja niihin vaikuttaminen) sekä jäsenyys itsessään katsottiin yleisesti jäsenmaiden taloudellista vakautta ja huoltovarmuutta lisäävinä tekijöinä. Päätös kuitenkin korosti lopuksi, että viranomaisten tulee seurata Euroopan unionin jäsenyyden vaikutusta huoltovarmuuteen. Muun muassa viimeaikaiset talouskriisit, turvapaikanhakijakysymys sekä Ison-Britannian EU-äänestyksen tulos ovatkin nostaneet esille kysymyksen EU:n tulevaisuudesta ja samalla unionin myötävaikutuksesta kansalliseen huoltovarmuuteen.

Tätä seurannut vuoden 2002 *huoltovarmuuspäätös* (VPHT 2002) asetti edelleen yleistavoitteeksi kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuvan huoltovarmuuden täydennettynä EU:n varautumistoimilla ja relevanteilla kansainvälisillä huoltovarmuussopimuksilla. Varautumisen yleiseksi lähtökohdaksi linjattiin edelleen 12 kuukautta kestävä puolustustilan julistamisen vaativa kriisi, ja vakavimpana uhkana huoltovarmuudelle pidettiin vuoden 1995 päätöstä lievemmin kriisitilannetta, jossa Suomen ulkomaankauppa on *väliaikaisesti* vaikeutunut. Uutena elementtinä huoltovarmuusajattelussa painotettiin *kansainvälisen terrorismin uhkaa*, joka perustui vahvasti vuoden 2001 New Yorkin terrori-iskuihin ja niiden vaikutukseen maailmanpolitiikassa ja yleisessä uhkakuvamaisemassa.

Varautumisen tavoitteita myös laajennettiin verrattuna vuoden 1995 päätökseen. Painopisteeksi nostettiin *monimutkaisen yhteiskunnan toimivuus*. Konkreettisesti tämä tarkoitti yhteiskunnan teknisten perusrakenteiden, kuten energia- ja tietoliikenneverkkojen, keskeisten tietojärjestelmien, maksuliikenteen ja joukkoviestinnän turvaamista. Tämän tavoitteen lisäksi korostettiin edelleen myös ulkomaankaupalle sekä elintarvike- ja energiahuollolle kriittisten kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmien sekä elintarvike- ja energiahuollon turvaamista.

Vuoden 2008 *huoltovarmuuspäätös* (VPHT 2008) painotti entistä voimakkaammin kansallisen huoltovarmuuden turvaamisen *verkotunutta ja kansainvälistä* luonnetta osana kiihtyvää globalisaatiota ja verkostotalouden toimintalogiikkaa. Päätöksessä nostettiin ensimmäisen kerran esille *kansainvälisten markkinoiden keskeinen merkitys* huoltovarmuuden turvaamisessa kansallisten toimenpiteiden ja niitä tukevien kansainvälisten sopimusten rinnalla. Kansainväliset yritykset ja verkostot tunnustettiin täten merkittäviksi huoltovarmuuden tuottajiksi, minkä seurauksena yksityisen sektorin kanssa toteutettavaan sopimusjärjestelyihin tulisi panostaa entistä enemmän pelkän kansallisen sääntelyn sijaan. Painotus loi myös pohjaa vuoden 2013 huoltovarmuuspäätökselle, jossa korostui yritysten työ toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Samalla painotettiin myös tarvetta *turvata yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri*. Tämä kumpusi sekä kasvaneesta tietoisuudesta teknologian mahdollistamasta kansallisesta ja kansainvälisestä verkotuneisuudesta että syyskuun 2001 terrori-iskuista. Terrori-iskujen seurauksena etenkin Yhdysvaltain ja Euroopan unionin strateginen kiinnostus turvata kansallisten ja globaalien yhteyksien kannalta kriittinen infrastruktuuri lisääntyi merkittävästi (ks. esim. HSPD 2003, Euroopan komissio 2006). Uudella termillä painotettiin jo aiemmin

tunnistettua tarvetta turvata sellaisen infrastruktuurin toiminta, joka on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen taustalla. Siihen kuuluvat esimerkiksi energian siirto- ja jakeluverkot, sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä finanssialan järjestelmät. Esimerkiksi tärkeiden tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien suhteen tämä tarkoitti, ettei yksittäisen kohteen lamautuminen saisi lamauttaa koko järjestelmää. Täten muun muassa järjestelmien hajauttaminen, tietotaidon säilyttäminen ja mahdollisuus palauttaa kansainvälisestikin hajautuneita järjestelmiä nähtiin osana modernia huoltovarmuusajattelua. Samalla uhkakuvat laajenivat: uhiksi nostettiin entistä selvemmin muun muassa sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriintyminen, energiansaannin keskeytyminen sekä merkittävät luonnon-onnettomuudet ja ympäristökatastrofit.

Suomen elintärkeiden toimintojen yhä kasvavan kansainvälisen ja verkottuneen luonteen vuoksi uutena ulottuvuutena alettiin painottaa myös tarvetta *ymmärtää huoltovarmuuteen liittyviä ylikansallisia riippuvuuksia* sekä *kehittää tähän tietoisuuteen pohjautuvia varautumisratkaisuja* mahdollisten häiriötilanteiden varalle – mukaan lukien viranomaisten riittävä tilannetietoisuus sekä varautumisen kansainvälinen yhteistyö. Tämä päti myös maanpuolustukseen. Vaikka esimerkiksi puolustusvoimien tärkeimpien kulutusmateriaalien kotimaisen tuotantokyvyn säilyttämistä painotettiin, kriittisten sotilasjärjestelmien ylläpidossa kansainväliset kumppanuudet ja sopimusjärjestelyt keskeisten järjestelmätoimittajien kanssa tunnustettiin erityisen tärkeiksi. Lisäksi maanpuolustusta tukevan tuotannon suhteen esiin nousivat erinäiset kansainväliset yhteistyöhankkeet muun muassa Euroopan puolustusviraston, pohjoismaisen yhteistyön ja NATO:n puitteissa.

Viimeisin, vuoden 2013 *huoltovarmuus päätös* (VPHT 2013) on laajuudessaan kattavin. Sitä voi pitää kulminaatiopisteenä hiljalleen edenneessä kehityskulussa, jossa kansallisen huoltovarmuuden nähdään nivoutuvan yhä tiiviimmin globaaleihin yhteyksiin ja verkostoihin, kansainvälisiin markkinoihin ja kansallista huoltovarmuutta tukeviin markkinaehtoihin varautumistoihin sekä kansainväliseen sopimus-pohjaiseen ja institutionaaliseen yhteistyöhön.

Vuoden 2013 linjauksen mukaan huoltovarmuuden vakavin ulkoinen uhka on kriisitilanne, jossa kansakunnan kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja on *väliaikaisesti* vaikeutunut. Täydellinen sulkutilanne (vuoden 1988 päätös) tai ulkomaankaupan olennainen vaikeutuminen (vuoden 1995 päätös) on siis korvautunut yhä lievemmällä käsityksellä häiriöstä, joka voi haitata modernia verkostoitunutta ”riskiyhteiskuntaa”. Yhteiskunnan toimintakykyä

vaarantavina uhkakuvina korostetaan edelleen häiriöitä kriittisessä infrastruktuurissa, kuten tieto- ja viestintäjärjestelmissä tai energiainfrastruktuurissa. Myös luonnon- ja ympäristöonnettomuuden uhkakuvia korostetaan.

Päätös paalutti huoltovarmuuden yleiseksi lähtökohdiksi kansainväliset markkinat, monipuolisen teollisen tuotannon pohjan, vakaan julkisen talouden ja kilpailukykyisen kansantalouden. Vaikka kansallisten toimenpiteiden merkitys tunnustettiin vakavimpien poikkeusolojen hoidossa, huoltovarmuuden turvaamisessa painotettiin nyt ensisijaisesti *toimivia kansainvälisiä poliittisia, taloudellisia ja teknisiä yhteyksiä*. Näitä tukisivat sekä huoltovarmuudelle kriittisten organisaatioiden ja verkostojen toteuttamat omat *jatkuvuudenhallinnan toimenpiteet*, joilla ne pyrkivät turvaamaan toimintansa jatkumisen häiriötilanteissa, että muut toimialakohtaiset huoltovarmuusratkaisut. Huoltovarmuus nähtiin tällöin turvattavan parhaiten *yhteistyössä julkisen sektorin, elinkeinoelämän sekä järjestöjen kesken*. Tavoitteena olisi sovittaa yhteen mahdollisimman hyvin markkinaehtoinen ja sääntelyyn perustuva varautuminen.

Suomen nykyisen huoltovarmuusajattelun voi siis tämän kehityksen pohjalta nähdä perustuvan kahteen ajan myötä vahvistuneeseen trendiin:

1. Kansainvälisten markkinoiden ja kansainvälisen verkottumisen merkityksen huoltovarmuudelle on nähty voimistuvan, ja
2. eri toimintojen väliset riippuvuudet ja niiden tunnistaminen sekä turvaaminen on linjattu yhä tärkeämmäksi.

Nykyisessä huoltovarmuusajattelussa korostuu yhä vahvemmin pyrkimys *tunnistaa kansainvälisiä riippuvuuksia* sekä *kehittää uusia varautumiskeinoja niiden turvaamiseksi*. Näitä ovat muun muassa kokonaisvaltainen kansallinen yhteistyö (ml. yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö sekä alueellinen varautuminen uutena painotuksena), yhteistyö kansainvälisten toimijoiden kesken sekä yksityisten toimijoiden oma jatkuvuudenhallinta.

Huoltovarmuuskeskuksen rooli on korostunut tässä työssä. Viimeisimmässä vuoden 2013 huoltovarmuus päätöksessä⁹ sen tehtäväksi määritellään eksplisiittisesti muun muassa ennakoiva tiedonhankinta huoltovarmuskriittisestä tuotannosta, palveluista ja

9 Nyt Huoltovarmuuskeskuksessa on käynnissä vuoden 2013 huoltovarmuus päätöksen väliarviotyö, jonka tulokset eivät kuitenkaan ehtineet tähän raporttiin.

infrastruktuurista sekä näihin vaikuttavista uhista ja riskeistä; huolto-
varmuuskriittisten toimijoiden häiriöihin varautumisen edistäminen;
toimijoiden jatkuvuuden turvaamiseksi sopivien sopimuskäytäntöjen
edistäminen sekä aktiivinen osallistuminen yhteistyöjärjestelyihin
kansainvälisissä järjestöissä.

Vuosi	Huoltovarmuuden yleistavoite	Keskeinen varautumisen lähtökohhta	Uutta	Määrittävä toimintaympäristö
1988	Materiaalisten edellytysten turvaaminen vähintään vuoden mittaisen sulkutilan ajaksi	Vakavaan kansainväliseen kriisiin liittyvä pitkäkestoinen sulkutila, jossa ulkomaankauppa pysähtyy täysin	Varmuusvarastoinnin korostuminen keskeisenä keinona	Kylmän sodan ajan uhkakuva- maisema
1995	Kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva itsenäinen huoltovarmuus täydennettynä EU:n varautumistoimenpiteillä ja kv-sopimuksilla	12 kk kestävä kriisitilanne, jossa Suomen mahdollisuus tuottaa tai hankkia tavaroita tai palveluja on olennaisesti vaikeutunut	Ei enää totaalista sulkutilaa Kansainvälisyys, kansainvälinen yhteistyö (EU, IEA, Ruotsi)	Lisääntyvä länsi-integraatio, EU-jäsenyys
2002	Kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus täydennettynä EU:n varautumistoimilla ja kv-sopimuksilla	12 kk kestävä kriisitilanne, jossa Suomen ulkomaankauppa on välit- aikaisesti vaikeutunut	Kansainvälisen terrorismin uhka, yhteiskunnan monimutkainen toimivuus	New Yorkin kaksoistorni-iskujen jälkeinen herääminen terrorismin uhkaan
2008	Kansainvälisiin markkinoihin sekä kansallisiin toimenpiteisiin perustuva huoltovarmuus täydennettynä EU:n varautumistoimilla ja kv-sopimuksilla Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaaminen	Elintärkeiden toimintojen häiriintyminen tai keskeytyminen Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa	Kriittinen infrastruktuuri Kansainvälisten markkinoiden keskeinen merkitys Kansainväliset yritykset ja verkostot huoltovarmuus-tuottajina	Terrorismin vastainen kamppailu Kiihtyvä globalisaatio ja verkostotalous Ylikansallisten riippuvuuksien maailma

2013	<p>Toimivat kansainväliset markkinat, kilpailukyky ja vakaa julkinen talous</p> <p>Organisaatioiden ja verkostojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen</p> <p>Yhteistyö kansainvälisten toimijoiden kanssa</p> <p>Huoltovarmuus yhteistyössä julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa</p>	<p>Kriisitilanne, jossa Suomen kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita tai palveluita on väliaikaisesti vaikeutunut</p>	<p>Yritysten oman jatkuvuuden hallinnan edistäminen</p>	<p>Globaali verkostotalous ja globaalien virtojen maailma</p> <p>Vakaaksi koettu turvallisuuspoliittinen lähtökohdista ja ympäristöstä</p>
-------------	---	--	---	--

Taulukko 1:
Huoltovarmuus-
politiikan
lähtökohdat ja
painopisteiden
muutokset
1988–2013.

3.2 HUOLTOVARMUUDEN MUUTTUNUT TOIMINTAYMPÄRISTÖ: RAJAT YLITTÄVÄT UHAT JA KOKONAISTURVALLISUUS

Vuoden 2013 huoltovarmuus päätöksessä heijastuva moderni suomalainen huoltovarmuusajattelu pohjautuu ajallemme tyypilliselle käsitykselle toimintaympäristön muutostrendeistä ja dynamiikoista. Edellä käsitellyistä päätöksistä ja niissä näkyvissä huoltovarmuuspolitiikan painotuksista voi nähdä, kuinka kylmän sodan jälkeisen, voimakkaasti globalisoituneen toimintaympäristön vaatimukset muokkasivat kansallisen varautumisen lähtökohtia. Huoltovarmuus päätökset heijastavat muiden kansallisten turvallisuusstrategioiden uhkakuvarmallistoa. Kylmän sodan jälkeinen turvallisuusajattelu heijasti yhä voimakkaammin muun muassa Euroopan turvallisuusstrategiasta (ESS 2003) tuttua laajan turvallisuuden käsitettä ja niin sanottuja uusia uhkia. Näiden taustalla oli ajatus globaalia maailmaa laaja-alaisesti lävistävästä ja kasvavasta keskinäisriippuvuudesta ja tästä seuranneesta haavoittuvaisuuksien ja uhkien lisääntymisestä. Kuten Euroopan turvallisuusstrategiassa linjataan:

“Kylmän sodan jälkeistä toimintaympäristöä kuvastaa yhä kasvavissa määrin rajojen avautuminen ja samalla turvallisuuden sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden erottamaton yhteys. Kaupan ja investointien virrat, teknologinen kehitys ja demokratian leviäminen ovat tuoneet vapautta ja hyvinvointia monille. Joillekin globalisaatio taas näyttää tyytä epäoikeudenmukaisuuden ja turhautumisen keskeisenä lähteenä. Nämä kehityskulut ovat myös kasvattaneet ei-valtiollisten toimijoiden kansainvälistä roolia. Ne ovat myös kasvattaneet Euroopan riippuvaisuutta – ja täten myös haavoittuvuutta – toisiinsa kytkeytyneistä kuljetus-, energia-, tieto-, ja muista infrastruktuureista”
(ESS 2003: 2).

Toisin kuin kylmän sodan aikana, jolloin keskeisin uhka oli selkeästi määriteltävissä oleva valtioiden välinen sota, kylmän sodan jälkeisessä keskinäisriippuvaisessa maailmassa korostuivat uudet uhkat – esimerkiksi hauraat valtiot, terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, organisoitu rikollisuus, merkittävät luonnonkatastrofit tai ympäristöonnettomuudet sekä laajemmin ilmastonmuutos kaikkine vaikutuksineen (ESS 2003: 3-5; RIESS 2008: 5). Luonteeltaan nämä uhkat

nähtiin sekä hallintosektorit että valtioiden rajat ylittäviksi, dynaamiseksi, yhteen kietoutuneiksi ja monimutkaisiksi. Esimerkiksi terrorismi ja organisoitunut rikollisuus voisivat syntyä, ajan myötä vahvistua ja vahvistaa toisiaan haurassa tai jopa romahtaneissa valtioissa, joissa tilannetta saattaisivat edelleen pahentaa ympäristöön, ilmastoon ja sosioekonomiseen tilanteeseen liittyvät tekijät. Etenevä ilmastonmuutos nähtiin erityisesti ”uhkien moninkertaistajana” (*threat multiplier*). Ajatuksen mukaan osaltaan ilmastonmuutoksesta johtuvat luonnonkatastrofit, ympäristöongelmat ja kilpailu rajatuista resursseista pahentavat konflikteja erityisesti tilanteissa, joissa vaikuttavina tekijöinä ovat myös köyhyys ja väestönkasvu. Näiden monisyisten ”polykriisien” lisäksi ilmastonmuutos voisi aiheuttaa kiistoja olemassa olevista kauppareiteistä, merialueista ja vielä hyödyntämättömistä resursseista.

Nämä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa asiakirjoissa esitetyt linjaukset ovat olleet voimakkaasti läsnä myös NATO:n piirissä. Viimeisimmässä liittokunnan toimintaa ohjaavassa, vuoden 2010 strategisessa konseptissa (NATO 2010) NATO hahmotti turvallisuusympäristössä monimuotoisia uhkia, joista osa on jo vakiintuneita mutta osa uusia. Näihin kuuluvat ballististen ohjusjärjestelmien leviäminen uusiin maihin, massatuhoaseiden leviäminen, terrorismi, kansainvälinen epävakaus ja konfliktit, kyberhyökkäykset, tavaroiden ja energiankuljetuksiin liittyvien yhteyksien turvallisuuden vaarantuminen, teknologiset tekijät sekä ympäristöuhat (ks. Mikkola ym. 2012).

Myös Suomessa näiden uudenlaisten dynamiikkojen nähtiin voimakkaasti haastavan perinteisen ”lintukoto-ajattelun”. Yhä voimistuvan teknologisen kehityksen myötä keskinäisriippuvaisen maailman globaalit ongelmat ja turvallisuusuhat voisivat vaikuttaa myös Pohjois-Eurooppaan nopeasti ja laaja-alaisesti. Strategisella tasolla keskeisiksi teemoiksi ovat täten nousseet uusiin turvallisuusuhkiin vastaaminen, vakauden ja kehityksen keskinäisriippuvuus, laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsite sekä elinkeinoelämän ja muun yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen kansallisen varautumisen kehittämisessä. Tiiviin kansallisen koordinaation ja kansainvälisen yhteistyön tarve on korostunut sitä mukaa kuin laaja-alaisen turvallisuusuhkien merkitys on kasvanut. Tässä toimintaympäristössä kansallisen turvallisuuden kehittämisen on nähty edellyttävän kokonaisvaltaista ja poikkihallinnollista lähestymistapaa (ESS 2003; VNK 2012: 21).

Esimerkiksi Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko vuodelta 2012 totesi ”laaja-alaisen turvallisuuskysymysten” merkityksestä ja niihin vastaamisesta seuraavasti, pitkälti yleiseurooppalaista linjausta mukaillen:

”Maailmanlaajuisen keskinäisriippuvuuden kasvun myötä valtioiden ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kuuluvat yhä tiiviimmin yhteen. Yhteiskuntien uhkien torjuminen ja niihin varautuminen edellyttävät sekä siviili- että sotilaallisia voimavaroja. Rajat ylittävien uhkien, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, huume- ja ihmiskaupan, tartuntatautiin, ympäristöuhkien, energia- ja tietoverkkohyökkäyksiä, merkitys korostuu. Valtioiden varautuminen häiriötilanteisiin tapahtuu yhä enemmän kansainvälisessä yhteistyössä” (VNK 2012: 21).

Vaikka kansallista varautumista ohjaavan suomalaisen strategisen ajattelun uhkakuvamallisto on siis ollut vahvasti yhtenevä yleiseurooppalaisten ja laajemmin länsimaisten puolustus- ja turvallisuuspoliittisten strategioiden kanssa, Suomella on tiettyjä kansallisia erityispiirteitä, jotka erottavat sen suurimmasta osasta muita länsimaita. Näitä erityispiirteitä ovat muun muassa sotilaallinen liittoutumattomuus, aluepuolustusjärjestelmä ja yleinen asevelvollisuus – sekä vahva panostus huoltovarmuuteen.

Perinteisesti suomalaisen varautumisen malli on ollut varsin kokonaisvaltainen, ja se on perustunut ajatukseen kokonaisuuden puolustuksesta. Huoltovarmuustoiminnalla on ollut oma merkittävä roolinsa tässä mallissa. Kokonaisuuden puolustuksella tarkoitetaan

”[...] kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaisuuden puolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa” (PV 2012).

Vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksen taustalla vaikuttava uhkakuvamallisto on lähtenyt siitä olettamasta, että Suomeen kohdistuvan suoran sotilaallisen hyökkäyksen todennäköisyys lähitulevaisuudessa on pieni samalla kun rajat ylittävien uhkien merkitys on korostunut. Tämän seurauksena suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa

strategisessa ajattelussa on korostettu kokonaismaanpuolustuksen sijaan yhä enemmän kokonaisturvallisuuden käsitettä, joka puolestaan perustuu laajan turvallisuuden käsitteelle. Määritelmän mukaan laaja turvallisuuskäsitys

”[...] kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehityessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laajalaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa, kuten sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä; tahattomia tapahtumia, kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt; tai luonnon ääri-ilmiöitä” (PV 2008).

Yllä olevassa sitaatissa esiin nousseet yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat puolestaan yhteiskunnan toiminnalle välttämättömiä poikkihallinnollisia toimintokokonaisuuksia, joiden turvaamisella ylläpidetään osaltaan niin valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta kuin väestön elinmahdollisuuksia. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat:

1. valtion johtaminen,
2. kansainvälinen toiminta,
3. valtakunnan sotilaallinen puolustaminen,
4. sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen,
5. talouden ja infrastruktuurin toiminta,
6. väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä
7. henkinen kriisinkestävyys (YTS 2010: 15).

Vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategia listaa uhkamallit, jotka voivat potentiaalisesti uhata yllä esitettyjä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Useimmissa uhkamalleissa on myös vahva kansainvälinen ulottuvuus. Nämä ovat:

1. voimahuollon vakavat häiriöt,
2. tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt (kyberuhkat),
3. kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt,
4. yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt,
5. elintarvikehuollon vakavat häiriöt,
6. rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt,

7. julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen,
8. väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt,
9. suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat,
10. terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus,
11. rajaturvallisuuden vakavat häiriöt,
12. poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä
13. sotilaallisen voiman käyttö (YTS 2010: 65–78).

Huoltovarmuustoiminnan tehtävänä on omalta osaltaan turvata yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tukeva kriittinen tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri. 2010-luvun alun uhkakuvien, globaalien markkina-logiikan ja globaalien tuotanto- ja toimitusketjujen muutoksen myötä suomalaisen turvallisuus- ja huoltovarmuusajattelun peruslähtökohdat ovat muuttuneet, mikä heijastuu vuoden 2013 huoltovarmuus päätöksessä. Ymmärrys puhtaasti kotimaisen ja omaehtoisesti tuotetun laajalaisen turvallisuuden – ja erityisesti huoltovarmuuden – rajoitteista on lisääntynyt. Kasvaneen kansainvälisen riippuvuuden on nähty vaikuttavan merkittävästi siihen, mitkä muutokset, uhkat ja riskit vaikuttavat Suomen huoltovarmuuteen ja miten huoltovarmuus voidaan ylipäänsä järjestää kansainvälisesti verkottuneessa maailmassa. Tämä ymmärryksen muutos on jo vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan konkreettisesti kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuden turvaamiseen.

3.3 HUOLTOVARMUUSTOIMINNAN VERKOTTUNUT TOIMINTAKENTTÄ: KANSAINVÄLISET RIIPPUVUUDET JA PAINOTUS JATKUVUUDENHALLINTAAN

Uhkamalliston laventumisen lisäksi vuoden 2013 huoltovarmuus päätöksen taustalla vaikuttaa myös se, että varautumisen painopiste on laventunut kansallisesta materiaalisesta varautumisesta kohti kansainvälisten markkinatoimijoiden roolin tunnustavaa toimintojen jatkuvuudenhallintaa ja tähän liittyviä kansainvälisiä verkostoja. Suomi on osa globaalia verkostotaloutta, jossa pääoma liikkuu vapaasti, massatuotanto on pitkälti siirtynyt alhaisen kustannustason maihin, merkittävä osa yrityksistä on siirtynyt ulkomaiseen omistukseen ja yritysten keskeistä päätöksentekoa on siirtynyt pois Suomesta (Ilmarinen 2013: 36; EVPHT/P 2013: 6). Tämänkaltaisessa globaalissa toimintaympäristössä erityisesti pienemmät, vähemmällä resursseilla ja erikoistuneilla talouden rakenteilla varustetut valtiot kohtaavat painetta

sopeutua ulkoapäin asetettuihin toiminnan ehtoihin. Tämän kaltaisena maana Suomi on kriittisesti riippuvainen kansantaloutensa linkittymisestä globaaleihin markkinoihin ja niiden erinäisiin prosesseihin. Pienet valtiot ovat suhteellisesti alttiimpia kansainvälisen talouden ja kaupan heilahteluille ja ovat muita enemmän riippuvaisia toisista (suuremmista) valtioista ja ei-valtiollisista toimijoista. Kansainvälinen keskinäisriippuvuus on siis luonteeltaan epäsymmetristä.

Epäsymmetrinen kansainvälinen riippuvuus on kahdensuuntaista. Suomi on pienten kotimarkkinoittensa vuoksi riippuvainen viennistä: viennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta ennen finanssi- ja siitä seurannutta talouskriisiä vuonna 2008 oli noin 45 prosenttia, ja vuonna 2015 se oli vielä noin 37 prosenttia (VTK 2016b). Ilman pääsyä toimiville kansainvälisille markkinoille useat suomalaiset kriittiset yritykset eivät olisi olleet elinkelpoisia (EVPHT/P 2013: 28). Näin ollen Suomi on riippuvainen toimivista kansainvälisistä yhteyksistä ja vakaasta globaalitaloudesta.

Varmistaakseen yhteiskunnan toimivuuden Suomi on toisaalta riippuvainen myös erinäisten resurssien, hyödykkeiden ja palveluiden tuonnista. Esimerkiksi kaksi kolmasosaa energiasta tuodaan Suomen rajojen ulkopuolelta, ja tästä kaksi kolmasosaa Venäjältä. Samoin rakennetun infrastruktuurin ylläpito vaatii toimivia kansainvälisiä toimittajia, sillä Suomessa ei tuoteta enää kattavasti moniakaan perusrakennustarvikkeita, kalustoa tai teknisiä järjestelmiä. Ilman energian, kemikaalien ja koneiden tuontia Suomessa ei myöskään pystytä nykyisen kaltaiseen maataloustuotantoon, ja useiden lääkkeiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden valmistajat ja varastot sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella (EVPHT/P: 10, 22, 24–25).

Lisäksi monet yhteiskunnan elintärkeät toiminnot nojautuvat kansainvälisiin infrastruktuureihin, järjestelmiin ja prosesseihin – toisin sanoen kansainvälisyys on elinehto niiden toiminnalle. Esimerkiksi ulkomaankauppariippuvaisen Suomen kansallinen logistiikkasektori on kotimaisten toimijoiden ja yhteyksien lisäksi osa maailmanlaajuisesta logistiikkaverkostosta (muun muassa kansainvälinen meri- ja ilmalogistiikka), jonka toimivuus, muutokset ja häiriöt vaikuttavat suoraan ja epäsuorasti kansalaisten arkeen sekä koko yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan. Finanssisektori on puolestaan integroitunut kansainvälisiin toimijoihin, infrastruktuureihin ja sääntelyyn. Esimerkiksi kotimainen maksuliikenne on täysin riippuvainen kansainvälisistä toimijoista, ylikansallisesta sääntelystä ja kansainvälisten verkkoyhteyksien toiminnasta. Maksuliikenne Suomessa perustuu vaihteittain 2010-luvulla käyttöön otettuun eurooppalaiseen infrastruktuuriin

SEPA:an (*Single European Payment Area*). Käytännössä kaikki maksuliikenne Suomessa kulkee tämän eurooppalaisen järjestelmän kautta. Kansainvälinen maksuliikenne on huoltovarmuskriittinen, sillä maksuliikenteen hoitamiselle ei ole olemassa kansallista varajärjestelmää (ks. luku 5.2 ja 7.1).

Myös laajemmin tieto- ja viestintäjärjestelmät (ICT) ja niihin liittyvät palvelut ovat elintärkeässä roolissa lähes kaikessa huoltovarmuudelle kriittisessä toiminnassa. Muun muassa kriittisen infrastruktuurin ylläpito, teollisten prosessien ohjaus sekä kansalaisten arkipäivä ja hyvinvointi pohjautuvat yhä voimistuvasti täys- tai puoliautomatisoituihin ICT-toimintoihin niin teollisuudessa, logistiikassa, energian ja veden tuotannossa kuin terveydenhuollossakin (EVPHT/P 2013: 13). Nämä nykyaikaisen yhteiskunnan toimivuudelle elintärkeät verkkopalvelut ja palveluprosessit ovat kuitenkin maantieteellisesti laajalle hajautuneita sekä sijainniltaan että omistukseltaan. Monet kansalliset kriittiset prosessit ovat integroituneet erilaisiin, kyberympäristössä tapahtuviin ylikansallisiin toimintaprosesseihin. Pilvipalvelujen yleistyessä ylikansallistumisen voidaan olettaa lisääntyvän.

Suomen kansantalous ja yksityinen sektori ovat osa maailmanlaajuisia verkostoa, jossa hyödykkeiden kehittäminen, tuotanto ja vaihdanta yhdistyvät raaka-aine-, informaatio-, rahoitus- ja henkilövirtojen avulla jatkuvassa muutoksessa olevaksi, dynaamiseksi kokonaisuudeksi. Samalla nämä suomalaiselle yhteiskunnalle kriittisiä resursseja toimittavat monimutkaiset ketjut ovat haavoittuvia eri kohdista ja eri lähteistä kummuten. Lisäksi yhden sektorin häiriöt saattavat heijastua nopeasti muiden sektorien toimintaan ja levitä maasta toiseen, jos ja kun fyysiset infrastruktuurit, prosessit sekä toimijat ovat ylikansallisesti verkottuneita.

Tuotteiden ja palvelujen globaalit toimitusketjut kulkevat informaatioteknologian ja logistiikan kehityksen myötä erinäisten maantieteellisten ja poliittisten tilojen läpi. Pitkät toimitusketjut ylittävät valtiorajoja eri maanosissa ja kulkevat osittain valtioiden suvereniteetin ulkopuolisten, niin sanottujen globaalien yhteiskäytöllisten alueiden (*global commons*) läpi. Näitä yhteiskäytöllisiä alueita ovat esimerkiksi valtameret, ilmakehä ja kybertila. Siinä missä esimerkiksi kansainvälinen kauppa nojautuu pitkälti merilogistiikkatoimijoiden häiriöttömään liikennöintiin valtamerillä, tiedonvaihdon virrat edellyttävät toimivan ja häiriöttömän pääsyn kybertilaan (internet). Tämänkaltaisen tilanteen on nähty voimakkaasti lisäävän toimitusketjujen haavoittuvuutta joko niiden lukuisissa solmukohdissa (mm. satamat, palvelimet, lentokentät,

tuotantolaitokset) tai niiden välisillä yhteyksillä (merireitit, tietoverkot, lentoreitit) (KH 2010; VNK 2012: 21; ks. Aaltola ym. 2014b).

Toinen samankaltainen haaste liittyy niin kutsuttuun lokeroitumisen ilmiöön, toisin sanoen tiettyjen hyödykkeiden, kuten elektroniikkakomponenttien, tuottamisen keskittymiseen tietylle maantieteelliselle alueelle. Mitä maantieteellisesti keskitetympää yleiselle huoltovarmuudelle tärkeiden hyödykkeiden tuotanto on, sitä enemmän hyödykkeiden saatavuus ja huoltovarmuus voivat vaarantua yllättävien ja vaikutuksiltaan merkittävien tapahtumien johdosta (LOGHÜ3 2011: 9–10). Esimerkiksi Taiwanin vuoden 1999 maanjäristys nosti huomattavasti tietokoneen osien hintaa globaaleilla markkinoilla, ja lähes kaikki tietokoneiden tuottajat raportoivat laskevista tuotantolukemista, kun taiwanilaiset puolijohteiden ja tietokonekomponenttien tuottajat kärsivät maanjäristyksen aiheuttavista sähköongelmista. Samoin Thaimaan vuoden 2011 tulvat iskivät merkittävään aasialaisen autoteollisuuden keskittymään, jolloin muun muassa Toyota, Nissan ja Honda joutuivat keskeyttämään tuotantonsa tietyillä Thaimaan tehtailaan. Tämä pysäytti toiminnan kyseisten yritysten muualla maailmassa sijaitsevilla tuotantotehtailla (ks. Aaltola ym. 2014a: 53–54).

Uusien uhkien merkityksen kansalliselle huoltovarmuudelle on nähty korostuneen juuri edellä mainittujen verkostoituneen talouden piirteiden vuoksi. Sattumanvaraiset ja ennakoimattomat luonnononnettomuudet, pandemiat tai poliittiset kriisit muualla maailmassa voivat häiritä jotakin osaa tuotanto- ja toimitusketjusta ja heikentää kansallista huoltovarmuutta. Esimerkiksi Euroopan ilmakuljetukset keskeytyivät väliaikaisesti Islannin tulivuorenpurkauksen vuoksi vuonna 2010. Somalian valtion romahdus ja siitä seurannut merirosvous ovat uhanneet hyödykkeiden ja resurssien vapaata liikkuvuutta keskeisen merireitin varrella Afrikan sarven ympäristössä.¹⁰ Pandemiat, kuten SARS tai sikainfluenssa, voivat vähentää ja vaikeuttaa matkustamista, vaurioittaa logistiikan toimintaa ja halvaannuttaa yhteiskuntia. Ilmastonmuutos aiheuttaa pitkän aikavälin haasteen globaaleille tuotanto- ja toimitusketjuille: äärimmäiset sääilmiöt, kuten lisääntyneet ja voimistuneet myrskyt ja tulvat, voivat häiritä kriittisiä kuljetusreittejä tai energiainfrastruktuuria tai sulkea tärkeitä logistisia keskittymiä ja satamia (KH 2010; UNSC 2011).

Nämä esimerkit alleviivaavat omaehtoisen huoltovarmuustoiminnan haastavuutta. Käytännössä keskinäisriippuvaisessa ja

10 Piratismiin noususta Afrikan sarven alueella 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana ks. esim. Chalk (2010), Hansen (2009), Kraska ja Wilson (2009).

kompleksisessa maailmassa yhteiskunnan yleistä huoltovarmuutta voivat heikentää esimerkiksi riippuvuus tuontienergiasta, kaupallisten ja aiempaa haavoittuvampien järjestelmien yleistyminen sekä kriittisten komponenttien, tavaroiden ja palveluiden toimitusvarmuuden heikkeneminen, mikä voi puolestaan johtua ulkomaisen omistuksen lisääntymisestä tai toimintojen yhä monimutkaisemmasta ketjuuntumisesta tai keskittymisestä. Nämä kehityskulut johtuvat pitkälti globaalista markkinadynamiikasta ja prosesseista, jotka ovat kansallisten toimien tai valvontamenettelyiden ulottumattomissa. Tällaisen ylikansallisen toimintaverkoston huoltovarmuutta on vaikeaa tai jopa mahdotonta hoitaa tai hallita pelkästään kansallisin toimin.

Valtionhallinto on nostanut tämän huomion esiin esimerkiksi vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, jossa painotettiin yksipuolisten kansallisten toimien riittämättömyyttä:

”Talouskehityksen epävarmuus jatkuu. Samalla elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan roolit vahvistuvat yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen alueella. Muutos nopeutuu, kun julkista sektoria sopeutetaan talouden tasapainottamiseen. Pitkät, jopa maailmanlaajuiset arvoketjut ja yritysten kansainvälistyminen vähentävät kansallisten viranomaisten edellytyksiä säädellä, ohjata ja valvoa yritysten toimia” (Vnk 2012: 21).

Vuoden 2013 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden turvaamisesta toteaa seuraavasti:

”Kansallisen huoltovarmuuden turvaamisessa yhä suurempi merkitys on eri toimintojen välisillä riippuvuuksilla. Samoin kansainvälisten markkinoiden ja verkottumisen merkitys kansalliselle huoltovarmuudelle kasvaa” (VPHT 2013).

Kun ymmärrys Suomen asemasta globaalissa verkostotaloudessa ja yhä suuremmasta riippuvuudesta resurssien, hyödykkeiden, rahoituksen ja ideoiden globaalisti virtaavista verkostoista on kasvanut, myös ymmärrys kyseisten virtojen häiriöherkkyydestä on lisääntynyt. Yllä esitetty näkemys huoltovarmuuden monimutkaisesta ja epäsymmetrisestä toimintakentästä nostaa keskeiseksi haasteeksi riittävään tilannekuvaan ja kokonaisuudenhallintaan liittyvät kysymykset. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää pyrkiä ymmärtämään globaalien

verkostojen ja dynamiikkojen seurauksia kansakunnan kriittisen infrastruktuurin, hyödykkeiden ja resurssien huoltovarmuuden, kansallisen tietotaidon ja keskeisten prosessien turvaamiselle. Tämä on nähtävissä erityisesti vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksen linjauksessa, jonka mukaan huoltovarmuusorganisaation tehtävä on ”kehittää Suomelle tärkeiden kansallisten ja globaalien järjestelmien, organisaatioverkostojen ja toimitusketjujen muodostaman kokonaisuuden analysointia, ymmärtämistä ja niihin liittyvien riskien hallitsemista” (VPHT 2013). Käytännössä tämä on usein haastava tehtävä verkostojen monimutkaisuuden ja jatkuvan dynaamisen muutoksen vuoksi.

Toimintaympäristön muutoksen seurauksena huoltovarmuus on ajan myötä kehittynyt ”sotilaallisiin kriiseihin varautumisesta yritysten jatkuvuuden turvaamiseksi sekä kriittisen infrastruktuurin suojelemiseksi, mihin on tullut mukaan myös vahvasti kansainvälinen ulottuvuus” (Piira 2014: 5). Uhkakuvamalliston laventumisen ja yleisen kansainvälistymiskehityksen lisäksi globaalien verkostotalouden huoltovarmuudessa on korostunut myös yksityisen sektorin rooli. Yksityinen sektori tuottaa yhä suuremman osan julkisen sektorin vastuulla olevista tuotteista ja palveluista. Samalla merkittävä osuus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen tarvittavista palveluista, hyödykkeistä ja infrastruktuurista on joko markkinaehtoisesti toimivien yksityisten toimijoiden omistuksessa tai niiden operoimia (EVPHT/P 2013: 1, 6–8).

Käytännössä muutokset globaalissa markkinadynamiikassa on tarkoittanut sitä, että suomalainen huoltovarmuustoiminta on tullut yhä riippuvaisemmaksi ulkomaisesta infrastruktuurista ja ulkomaisista kaupallisista toimijoista (LOGHU3 2011; KH 2010). Muutos ulkomaisen omistuksen määrässä on ollut Suomessa varsin raju ja nopea: esimerkiksi ensimmäisten, vuoden 1993 ulkomaista omistusta kuvaavien virallisten tilastojen mukaan kyseisenä vuonna yhteensä 37 suomalaisessa pörssiyrityksessä oli ulkomaisia omistajia (Huhtinen ym. 2008: 50). Vuoden 2014 tilastojen mukaan ulkomaisten yritysten osuus Suomessa toimivien yritysten liikevaihdosta oli lähes 23 prosenttia ja ulkomaisia yrityksiä oli 4 425 (Tilastokeskus 2015).

Koska kaikki ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset eivät ole huoltovarmuuskriittisiä, ulkomaisen omistuksen vaikutuksia suomalaiselle huoltovarmuudelle tulee arvioida tilannekohtaisesti. Ulkomaisessa omistuksessa on monia mahdollisia hyötyjä, kuten lisöpääoma, tehokkuuden lisääntyminen tai uusien markkinoiden avautuminen. Uhkia ulkomaisen omistuksen lisääntymisessä ovat muun muassa oikean omistajan hahmottamisen vaikeus

ketjuuntuneissa omistajasuhteissa, tiettyjen ulkomaisten sijoittajien taipumus korostaa lyhyen aikavälin tuottoja (mm. myyntivoitot, yritysjärjestelyt) pidemmän aikavälin tuottojen tai kehittämisen sijaan sekä ulkomaisten toimijoiden mahdollisuudet käyttää äänivaltansa huoltovarmuudelle tärkeissä yrityksissä ohjatakseen yritysten strategisia linjauksia ja operatiivista toimintaa ilman ajatustakaan suomalaisen huoltovarmuuden kehittämisestä tai huomioon ottamisesta (Huhtinen ym. 2008: 50–55).

Tämä pätee lisääntyvästi toki myös kotimaisessa omistuksessa olevissa yrityksissä. Yksityisen sektorin toimijat operoivat kansainvälisessä kilpailuympäristössä, joka ei anna merkittäviä mahdollisuuksia lakisääteiset velvoitteet ylittävien, kansallisten turvallisuusnäkökulmien huomioimiseen. Yksityisen sektorin toimijoiden kiinnostusta ja suhtautumista viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön määrittävät esimerkiksi yhteistyön suorat ja epäsuorat vaikutukset liiketoimintaan, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Tiettyjä huoltovarmuuskriittisiä sektoreita, kuten tietoliikenne-, liikenne-, energia ja rahoitustoimialoja, kuitenkin velvoitetaan varautumaan lainsäädännöllä (YTS 2010: 10).

Käytännössä yksityisen sektorin kasvava merkitys globaalissa verkostotaloudessa on korostanut ennen kaikkea kilpailukykyisen talouden merkitystä kansallisen huoltovarmuuden turvaamisessa. Samalla tämä on korostanut toimivan, stabiilin ja ennakoitavan taloudellisen toimintaympäristön luomista yksityisille talouden toimijoille. Voittoa tavoittelevilla yksityisillä toimijoilla on nähty olevan keskeinen rooli paitsi huoltovarmuuden toimintaresurssien tuottamisessa myös niiden omaa toimintaa mahdollisesti vaarantavien uhkien tunnistamisessa ja riskien hallinnassa osana omia jatkuvuuden hallinnan käytänteitään. Erityisessä roolissa ovat räätälöidyt toimenpiteet (esim. varautumissuunnitelmat), jotka toimija on laatinut hallitakseen mahdollisia häiriöitä ja keskeytyksiä toiminnassaan. Tavoitteeksi on asetettu se, että kun yritys suojaa oman toimintansa jatkuvuutta omista liiketaloudellisista lähtökohdistaan, yleinen yhteiskunnan huoltovarmuus paranee, kun kriittiset palvelut ja hyödykkeet ovat turvatummin saatavilla kansalaisyhteiskunnalle ja muille talouden toimijoille (EVPHT/P 2013: 2).

Kansallisen varautumisen kehittäminen ja huoltovarmuuden turvaaminen ovat siis yhä enemmän riippuvaisia yksityisen sektorin toimijoista, minkä vuoksi myös huoltovarmuustoiminnan painopiste on siirtynyt kohti huoltovarmuuskriittisten yritysten toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Tästä syystä julkisen ja yksityisen sektorin

yhteistyö on nähty Suomessa välttämättömäksi kotimaisen varautumisen ja huoltovarmuustoiminnan kehittämisessä. Koska toiminta useimmiten perustuu vapaaehtoisuuteen, on tärkeää, että yksityinen sektori kokee yhteistyöstä saadut edut siihen käytettyjen resurssin arvoiseksi. Aina näin ei kuitenkaan ole. Lisäksi on mahdollista, että yrityksen jatkuvuuden hallinnan toimet ja julkisen vallan tavoitteet huoltovarmuuden turvaamiseksi eivät kohtaa täysimääräisesti.

Yksityisen sektorin toimijoiden roolin korostumisessa ongelmalista on myös se, että toimitusketjujen kestävyuden parantaminen nostaa kustannuksia: optimoidut, kustannustehokkaat tuotanto- ja logistiikkajärjestelmät eivät yleensä pidä sisällään kriittisten hyödykkeiden ja palveluiden turvaamiseen tarvittavaa redundanssia, eli toisteisuutta. Lisäksi organisaatioiden yhä suurempi tehokkuuden tavoittelu on johtanut ydintoimintoihin keskittymiseen ja yhä voimistuvaan ulkoistamiskehitykseen, minkä myötä palveluita hankitaan oman organisaation ulkopuolelta alihankkijoilta. Esimerkiksi kuljetuspalvelut ja tieto- ja viestintäpalvelut ovat yhä useammin ulkoistettuja palvelukokonaisuuksia. Tämä pidentää ja monimutkaistaa tuotanto- ja palveluketjuja ja lisää näistä seuraavia haasteita.

Kaikkiaan maapallo on teknologisen kehityksen myötä kutistunut nopeasti viime vuosikymmenten aikana, ja tämä on vaikuttanut myös suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisen painopisteisiin ja toimintatapoihin. Rajat ylittävät kansainväliset virrat ja verkostot ovat olennaisessa roolissa ihmisten, informaation, tavaroiden ja rahoituksen globaalissa liikkeessä. Nämä globaalit verkostot eivät kuitenkaan ole vakaita. Ne ovat jatkuvassa muutoksessa, jossa eri toimijat yrittävät muuttaa toimintaansa ja asemoitumistaan suhteessa muutoksiin muualla verkostossa. Kasvaneen monimutkaisuuden seurauksena toimintaympäristöä – ja minkä tahansa toimen globaaleja vaikutuksia – on yhä vaikeampi kontrolloida tai ennakoida.

4

4. Huoltovarmuuden kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälinen huoltovarmuusyhteistyö on yksi keskeinen keino, jolla Suomi on pyrkinyt varautumaan ja vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. Se on samalla myös suhteellisen huonosti tunnettu kansainvälisen yhteistyön muoto, ja sen tuloksia on haastava arvioida tai mitata. Tässä luvussa avataan Suomen kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä. Lisäksi luvussa arvioidaan suomalaisen huoltovarmuusmallin yhteensopivuutta kansainvälisten huoltovarmuusmallien kanssa, sekä analysoidaan yhteistyön mahdollisuuksia ja sitä estäviä rajoitteita.

4.1

KANSAINVÄLINEN HUOLTOVARMUUSYHTEISTYÖ KÄYTÄNNÖSSÄ

Huoltovarmuuden konkreettista kansainvälistä yhteistyötä ohjaavat alan kansainväliset sopimukset, mutta sen painopisteitä ja toteutusta ohjaavat myös toimintaympäristön kehityksen vaatimukset. Huoltovarmuuden kansainvälinen yhteistyö on lähtökohtaisesti ollut velvoitteiden täyttämiseen tähtäävää ja ainakin osittain hyvin reaktiivista. Huoltovarmuuden kehittäminen, etenkin systeemitasolla ja pitkällä aikavälillä, on jäänyt kansainvälisen yhteistyön keinoin melko vähäiseksi ja vaatimattomaksi tuloksiltaan. Tässä tutkimuksessa toteutettujen asiantuntijahaastattelujen mukaan yhteistyö on ollut myös hyvin henkilöriippuvaista ja usein nojannut osallistuvien henkilöiden omiin mielenkiinnon kohteisiin ja käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Vaikka kansainvälistä yhteistyötä on tehty jo 1980-luvulta lähtien, yhteistyö on keskittynyt lähinnä tietojen ja kokemusten vaihtoon

valikoitujen partnereiden kanssa. Etenkin alkuaikoina yhteistyö koski lähinnä yhteydenpitoa HVK:n ja sen Ruotsin sisarorganisaation ÖEF:n (*Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar*) välillä. Muu kansainvälinen yhteistyö ei kylmän sodan aikana ollut poliittisten rajoitteiden vuoksi käytännössä mahdollista (Kananen 2015: 176).

Kansainvälisen yhteistyön haasteista kertoo se, että tuloksekkaan yhteistyön rakentaminen jopa luonnollisimpana kumppanimaana pidetyn Ruotsin kanssa on ollut hankalaa. Tämä yhteistyö ei ole ollut erityisen käytännöllistä, eikä se ole edennyt kovin nopeasti. Hitautta ja innokkuuden puutetta on esiintynyt molemmin puolin. ÖEF ehdotti bilateraalista yhteistyötä jo 1985, mutta asia ei edennyt Suomen puolelta, koska yhteistyön pelättiin aiheuttavan vastalauseita Neuvostoliitossa. Bilateraalinen yhteistyö käynnistyi vasta kylmän sodan päätymisen aikoihin: vuonna 1991 aloitettiin neuvottelut maiden välisestä sopimuksesta taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa (107/1992). Sopimus solmittiin kohtuullisen nopealla aikataululla vuonna 1992 (Kananen 2015: 176).

Sopimuksen mukaan maiden tavoitteet koskivat taloudellista yhteistyötä, mukaan lukien huoltovarmuuteen liittyvä yhteydenpito ja tietojen vaihto. Sopimuksessa päätettiin, että osapuolet laativat ja ylläpitävät salaista tavaralistaa prioriteettituotteista. Keskinäinen kaupankäynti pyrittiin turvaamaan kansainvälisen kriisitilanteen varalta erityisesti sopimuksen liitteessä listattujen tavaroiden osalta. Sopijaosapuolet sitoutuivat myös olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jotka vaikeuttaisivat kaupallisten sopimusten täytäntöönpanoa. Tämän lisäksi tietojen vaihtoa ja muuta yhteistyötä korostettiin elintarvikkeiden, teollisuustuotteiden, energian, tietoliikenteen, terveydenhuollon sekä pankki- ja vakuutus toiminnan aloilla (TK 2014: 172).

Salaisen tavaralistan hyödykkeitä valmistavat ja kansainvälisillä markkinoilla toimivat yritykset rekisteröitiin molemmissa maissa. Sopimuksen ja siihen liittyvän listan valvontaa varten perustettiin molempien maiden viranomaisista koostuva komitea, joka tuotti tilannekatsauksia ja raportteja. Komitea toimi vuoteen 2002 asti, jolloin Ruotsi vetäytyi komitean työstä vedoten hallinnollisiin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten muutoksiin. Ruotsin silloisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvion mukaan maahan ei enää kohdistunut uskottavaa suoraa sotilaallista uhkaa, minkä vuoksi huoltovarmuus sopimuksen mukaista varautumista ei enää nähty tarpeelliseksi. Ruotsi jopa lopetti kokonaisuudessaan kansallisen varmuusvarastointitoiminnan (Kananen 2015: 176-177). Tätä linjausta tukeva yleinen oletus oli, että jos turvallisuusympäristön muutos kääntyy jälleen negatiiviseksi,

siihen olisi ainakin 10 vuotta aikaa sopeutua (Ojanen 2016: 140; Kunz 2015).

Sopimus on edelleen voimassa siitä huolimatta, että sitä ei ole ylläpidetty vuoden 2002 jälkeen. Yhteistyö on ollut pitkään pysähdyksissä, mutta se on alkanut uudelleen tiivistyä loppuvuodesta 2015 Ukrainan kriisin, muuttuneen turvallisuustilanteen ja Ruotsin uuden toimintaympäristöarvion seurauksena (HVK 2016c; HVK 2016d). Ruotsin vuonna 2009 perustettu yhteiskunnallisen varautumisen keskusvirasto MSB (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*) on myös saanut siviilivarautumisen ja puolustusvoimien suorituskykyä tukevan varautumisen tehtävät uudelleen vastuulleen (MSB 2015). Todennäköisesti tämä tarkoittaa myös materiaalisen huoltovarmuuden varastointitoiminnan uudelleen käynnistämistä. Toteutuessaan aktivoituva yhteistyö keskittyyne aluksi ymmärryksen kasvattamiseen suhteessa uuden turvallisuusympäristön haasteisiin sekä kaavailtua tiivistyvää sotilaallista yhteistyötä tukevaan toimintaan. Molemmat maat näyttävät nyt haluavan vaihtaa tietoja ja kokemuksia huoltovarmuuden ja siviilivarautumisen aloilla, esimerkiksi Itämeren kuljetuslogistiikkaan, energia-turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen ja hybridiuhkiin varautumiseen liittyen, sekä NATO-kumppanuuden uuden niin kutsutun 28+2 (NATO + Suomi + Ruotsi) siviilivalmiusyhteistyön puitteissa (ks. HVK 2016c).

Suomi on solminut huoltovarmuussopimuksen myös Norjan kanssa vuonna 2005. Sopimus tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä sota- ja kriisitilanteissa sekä sisäisissä häiriöissä (54/2006) astui voimaan seuraavana vuonna. Sopimus on luonteeltaan puitesopimus, joka mahdollistaa alakohtaisten sopimusten tekemisen ja päätökset yhteisistä valmiustoimista. Sopimuksen puitteissa on myös keskusteltu yhteistyömahdollisuuksista merilogistiikan alalla, mukaan lukien Narvikin sataman käytöstä poikkeusoloissa. Norjan NATO- ja Suomen EU-jäsenyys aiheuttavat sopimukseen kuitenkin merkittäviä rajoitteita ja ehtoja. NATO:n perustamisasiakirjan mukaisesti jäsenmaiden keskinäiset yhteistyövelvoitteet ovat poikkeusoloissa ensisijaisia eikä niiden yli voida sopia pitävästi muuta (EVP/TH/P 2013: 2, 4). Myös tämän Norjan kanssa solmitun huoltovarmuussopimuksen valvontaa varten perustettiin komitea loppuvuodesta 2007. Se kokoontui säännöllisesti vuoteen 2013 asti, minkä jälkeen sopimus ja siinä linjatut yhteistyön muodot ovat olleet passiivisessa tilassa (Kananen 2015: 178–179). Yhteydenpito Norjan kanssa on kuitenkin aktivoitunut uudelleen lähinnä nykyisen geopoliittisen tilanteen sekä Suomen ja Ruotsin syventyneen NATO-kumppanuuden seurauksena (ks. HVK 2016d).

Ruotsin ja Norjan kanssa laadittujen sopimusten lisäksi Suomen valtio on tehnyt bilateraalisia, perinteisen huoltovarmuuden ydinalaan kuuluvia varastointisopimuksia raakaöljyn ja öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista. Ensimmäinen sopimus (96/1997) tehtiin Ruotsin kanssa vuonna 1997. Sen jälkeen sopimuksia on laadittu Viron (103/2006), Tanskan (103/2007) ja Latvian (78/2010) kanssa. Myös EU:n varastodirektiivit (68/414/EEC; 72/425/EEC; 98/93/EC; 2006/67/EC) mahdollistavat öljyn varastointisopimusten tekemisen jäsenmaiden kesken. Täyttääkseen velvoitteensa varastoivan maan yritys voi pitää varastoja toisen jäsenmaan alueella, mutta tämä järjestely vaatii maiden hallitusten välistä sopimusta ja EU:n komission hyväksyntää. Sopimuksen valvonnasta huolehtii sijoitusvaltion vastuunalainen viranomais, joka Suomessa on Huoltovarmuuskeskus.

Ennusteiden mukaan sähkönkulutus kasvaa tulevaisuudessa. Suomen linjauksen mukaan sähkönhankinnan tulee olla hajautettua (VPHT 2013: 3; EVPTH/P 2013: 10). Tästä näkökulmasta Pohjoismaat ovat jo pitkään tehneet huoltovarmuuden näkökulmasta merkityksellistä, sähkömarkkinoiden ja sähköverkkojen toimintaan liittyvää yhteistyötä. Sähkömarkkinoiden avautuminen vuonna 1995 johti Pohjoismaiden sähkömarkkinoiden syntymiseen ja sähkön hinnan muodostumiseen yhteisessä sähköpörssissä, Nordpoolissa. Tämä tarkoitti sitä, että Pohjoismaiden yhteistä sähköntuotantoa, infrastruktuuria ja sähkön tuotannon huoltovarmuutta ole voitu enää turvata pelkästään kansallisoin toimenpitein (TK 2014: 177).

Pohjoismaiden sähköhuollon valmiusviranomaisten ja järjestelmävastaavien kantaverkkoyhtiöiden yhteistyöfoorumiksi on muodostettu NordBER. NordBER:issa keskitytään häiriöiden ennaltaehkäisyyn, tiedonvaihtoon ja valmiussuunnitteluun laajojen, rajat ylittävien sähköhäiriöiden varalle sekä avun toteuttamiseen ja korjausmateriaalin varaamiseen. Lisäksi NordBER:issa seurataan sekä muodostetaan yhteistä kantaa EU:n sähkömarkkinoihin liittyviin suunnitelmiin ja kriittisen energiainfrastruktuurin suojaamiseen Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista säätelevän EPCIP-direktiivin (2008/114/EC) puitteissa (TK 2014: 177). Epämuodollisesti tietoja ja kokemuksia on vaihdettu muidenkin maiden kanssa.

Monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö huoltovarmuuden alalla linkittyy lähinnä Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa, monenkeskisiin sopimuksiin huoltovarmuuden toimialoilla ja niiden tuomiin velvoitteisiin (erityisesti energia-alalla), sekä NATO-kumppanuuteen. Huoltovarmuusyhteistyö EU:n puitteissa on suhteellisen rajallista. Huoltovarmuus ei kuulu unionin toimivaltaan eikä unionin

sitova yhteinen lainsäädäntö säätele huoltovarmuuden turvaamista, ainakaan sen rajatussa merkityksessä ymmärrettynä (TK 2014: 176; EVPHT/P 2013: 4).

Kuitenkin monilla unionin kompetenssiin kuuluvilla politiikka-sektoreilla on merkittäviä, suoria tai epäsuoria vaikutuksia Suomen kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen. Jo vuonna 1957 solmittu Rooman sopimus Euroopan yhteisöjen perustamisesta antoi jäsenmaalle mahdollisuuden poiketa yhteisöjen normeista jäsenmaata uhkaavissa kriisitilanteissa. Myöhemmissä Maastrichtin (1992), Amsterdamin (1999) ja Lissabonin (2009) sopimuksissa korostuivat yhteisön laajemmalle huoltovarmuudelle ja kansalliselle kriisinkestävyydelle relevantit solidaarisuusveloitteet ja keskeiset yhteiset perusjärjestelmät, kuten talous- ja rahaliitto, keskuspankkijärjestelmä, sekä yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (TK 2014: 176).

Kenties merkittävin jäsenmaiden huoltovarmuutta vahvistava tekijä EU:ssa on kuitenkin muun muassa unionin yhteistä maatalous- ja kauppapolitiikkaa ohjaava ja myös kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen epäsuorasti liittyvä yhteinen lainsäädäntö. Eri politiikka-sektoreita ohjaavien direktiivien lisäksi unionin laajemmat poliittiset linjaukset tarjoavat mahdollisuuden kokonaisvaltaisempaan huoltovarmuuden turvaamista tukevien elementtien tarkasteluun. Esimerkiksi Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (222 SEUT) mukaan unioni ja sen jäsenmaat toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi ja pyytää tätä varten apua (TK 2014: 176; HVK 2016e). Sopimuksessa määritellyn keskinäisen avunannon lausekkeen (42/7 SEU) mukaan puolestaan muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Ranskan päätös vedota keskinäisen avunannon lausekkeeseen Pariisin terrori-iskujen jälkeen vuoden 2015 lopulla olisi voinut myös herättää keskustelun erityisesti yhteisvastuulausekkeen käyttämisestä huoltovarmuuden toimialalla, mutta käytännön ehdotuksia tästä ei ole kuitenkaan tehty.

EU:n huoltovarmuusulottuvuuden kehittäminen on ollut asialistalla kuitenkin jo PTS:n ajoilta, ja HVK on tehnyt aloitteita huoltovarmuuskysymysten esiin ottamista useissa asiayhteyksissä. Konkreettina toimina Suomen aloitteesta on järjestetty muun muassa seminaari sisämarkkinoiden huoltovarmuudesta ja huoltovarmuustoimista EU:n tasolla keväällä 2000. Lisäksi Nizzan vuoden 2000 huippukokouksen loppupulemana Suomen aloitteesta komissio veloitettiin yhdessä

neuvoston pääsihteeristön kanssa laatimaan selvitys huoltovarmuuden toteuttamisesta ja kehittämisestä. Arvioiden mukaan komission raportti ”ei [kuitenkaan] ollut kovin innovatiivinen eikä ole johtanut yhteisötasoisien huoltovarmuuspolitiikan muotoiluun” (Antola ja Seppälä 2005: 15–16). Huoltovarmuus-termin konkreettinen sisältö onkin usein kääntynyt näissä yhteyksissä pääosin ”toimintavarmuudeksi” ja suuntautunut lähinnä energiatoimitusten toimintavarmuuden takaamiseen tähtääviin toimenpiteisiin (Kananen 2015: 190–91).

Yhdysvalloissa tapahtuneiden 9/11-terroristi-iskujen jälkeinen uhkakuvamallien muutos tuotti kuitenkin laajempaa mielenkiintoa varautumiseen ja erityisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. Ensimmäinen oleellinen muutos oli riskiperusteisen lähestymistavan korvautuminen yllättäviä uhkia korostavalla niin sanotulla *all hazards*-mallilla. Toinen muutos oli suojaamisen kohteiden valikoiman laajentuminen ja eurooppalaisen kriittisten infrastruktuurien suojaamiseen tähtäävän *Critical Infrastructure Protection* -regiimin (CIP) luominen. Komissio alkoi laatia Eurooppa-neuvoston pyynnöstä vuonna 2004 selvitystä Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisesta. Prosessin johtopäätöksenä komissio teki vuoden 2005 lopulla esityksen *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP)-ohjelman perustamiseksi. EPCIP-ohjelman piiriin kuuluu 11 sektoria: energia, ydinvoimateollisuus, tieto- ja viestintäteknikka, vesihuolto, elintarvikkeet, terveydenhuolto, rahoituspalvelut, liikenne, kemianteollisuus, avaruus ja tutkimuslaitteistot (KOM 2005/576; Euroopan komissio DG MHA 2016; EVPHT/P 2013: 5).

Vuonna 2006 komissio ehdotti direktiivin säätämistä Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamiseksi. Direktiivi (2008/114/EY) hyväksyttiin vuonna 2008, ja se astui voimaan vuoden 2009 alussa. Euroopan elintärkeällä infrastruktuurilla tarkoitettiin sellaista jäsenvaltioissa sijaitsevaa infrastruktuuria, jonka tuhoutuminen tai vahingoittuminen vaikuttaisi merkittävästi vähintään kahteen jäsenvaltioon. Kriteerit täyttäviä infrastruktuurikohteita oli pitkään ilmoitettuna ainoastaan kourallinen. Suomessa näitä ei tunnustettu olevan ollenkaan (Kananen 2013: 193). Tässä tutkimuksessa haastatellun asiantuntijan mukaan kohteita on alettu nimetä Euroopassa enemmän vasta aivan viime aikoina. Jää pohdittavaksi, johtuiko EPCIP-ohjelman alkuaikana ilmoitettujen infrastruktuurikohteiden määrän vähyys siitä, että käsite määriteltiin liian tiukasti, vai kertooko se esimerkiksi jäsenmaiden haluttomuudesta identifoida ja ilmoittaa kriittisimpiä infrastruktuurikohteitaan EU-yhteistyön kontekstissa. Vuonna 2012 komissio arvioi direktiivin toteutumista, ja 2013 se teetti selvityksen

ohjelman kehittämisen tueksi. Selvityksessä tunnistettiin uusia erityisiä painopisteitä. Näitä olivat EU:n sähkönjakeluverkot, EU:n kaasu- ja sähkönjakeluverkot, EU:n lennonohjauksen järjestelmä (EUROCONTROL) ja eurooppalaisen satelliittinavigaation ohjelma (GALILEO) (Euroopan komissio, DG Energy 2016).

Eurooppalainen energiayhteistyö ja sen tiivistäminen ovat EU:ssa yhä tärkeämpiä huoltovarmuusteemoja. Unionin vuonna 2010 lanseeraaman *Energiastrategia 2020* -dokumentin mukaan yhteistyössä pyritään muun muassa energian sisämarkkinoiden kehittämiseen, energiahuollon turvaamiseen ja EU:n toiminnan yhdenmukaistamiseen ulkopuolisten energiatoimittajien kanssa käytävissä neuvotteluissa (EVPHT/P 2013: 5; ks. KOM 2010/639). Sitten yhteistyöllä on pyritty kehittämään Euroopan energiaunionia, jonka keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa unionin energiamarkkinoiden integraatio, energiatoimittajien monipuolistaminen, energiatehokkuuden parantaminen sekä pyrkimys hiilivapaaseen talouteen (KOM 2015/80; Siddi 2015).

Muita huoltovarmuuden alaan liittyviä institutionaalisia toimenpiteitä ovat olleet EU:n tietoturaviraston (ENISA) sekä Euroopan puolustusviraston (EDA) perustaminen vuonna 2004. ENISA on merkityksellinen Suomen kyberturvallisuuden kehittämiseksi muun muassa siksi, että se järjestää Euroopan-laajuisia kyberkriisiharjoituksia, tukee tietoteknisten valmiuksien kehittämistä ja edistää eurooppalaista tietoturvallisuusyhteistyötä (ENISA 2016). EDA puolestaan on merkityksellinen sotilaalliselle huoltovarmuudelle ja sen kehittämiseksi. Helmikuussa 2016 puolustusministeri Jussi Niinistö päätti Suomen liittymisestä EDA:n sotilaallista huoltovarmuutta ja operatiivista suorituskäyttöä tukevaan varaosien, tarvikkeiden ja palveluiden vaihtopalveluun. Palvelu on tarkoitettu käytettäväksi kansallisissa ja kansainvälisissä kriisinhallintaharjoituksissa ja -operaatioissa, mutta sitä voidaan käyttää myös normaalioloissa kotimaassa. Ratkaisu ei täten kata yhteistyötä vakavien kriisien aikana (PLM 2016).

Suomi osallistuu monenkeskiseen huoltovarmuusyhteistyöhön myös NATO:n viitekehityksessä. NATO-kumppanuuden puitteissa tapahtuva huoltovarmuusyhteistyö on ollut laaja-alaista ja aktiivista (ks. UM 2016). Suomi on ottanut osaa NATO:n rauhankumppanuusohjelmaan (*Partnership for Peace, PfP*) vuodesta 1994 lähtien. PfP koostuu poliittisen ja sotilaallisen ulottuvuuden lisäksi siviilulottuvuudesta (*Civil emergency planning, CEP*), johon kuuluu valmiussuunnittelu erinäisten kansallisten tai kansainvälisten kriisitilanteiden varalle sekä katastrofiavun koordinointi. NATO:n siviilivalmiuden suunnittelu

keskittyy kahteen pääulottuvuuteen: systemaattiseen siviilivalmiuden hyödyntämiseen NATO:n strategisen suunnittelun tukena sekä siviiliväestön suojeleluun. Myös kriittisen infrastruktuurin suojaaminen on yhä enemmän korostunut CEP:ssä (TK 2014: 174–175).

NATO:n siviilivalmiustoimintaa ohjaa ja koordinoi Siviilivalmiussuunnittelukomitea (*Civil Emergency Planning Committee, CEPC*). NATO:n huoltovarmuusjärjestelyjä suunnitellaan ja kehitetään CEPC:n alaisuudessa toimivissa sektorikohtaisissa alaryhmissä, joiden työskentelyyn osallistuu jäsen- ja kumppanimaiden nimeämiä virkamiehiä sekä erikseen nimettyjä, suurelta osin yksityisen sektorin asiantuntijoita. Kaikkiaan NATO:n siviilivalmiussuunnitteluun on nimetty noin 300 asiantuntijaa, joita NATO voi käyttää erilaisissa kriisitilanteissa. Suomesta alaryhmien työskentelyyn osallistuvat Huoltovarmuuskeskuksen edustajat yhdessä useiden muiden ministeriöiden ja virastojen virkamiesten kanssa. Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä toimintaan on nimitetty myös 14 suomalaista asiantuntijaa yksityisen sektorin piiristä (TK 2014: 175). Lisäksi siviilivalmiussuunnitteluun kuuluvia tehtäviä on vuodesta 1999 lähtien hoitanut Suomen NATO-erityisedustustossa Huoltovarmuuskeskuksen lähettämä erityisasiantuntija. Vuoden 2016 aikana Suomi on lähettänyt virkamiehen myös NATO:n kansainvälisen sihteeristön siviilivalmiuosastolle (HVK 2016c).

NATO:n vuoden 2014 Walesin huippukokous päätti perustaa uuden syvemmän kumppanuuden muodon (*Enhanced Opportunities Partnerships, EOP*), johon valikoituivat Australia, Georgia, Jordania, Suomi ja Ruotsi. NATO:n näkökulmasta Suomi ja Ruotsi ovat aktiivisia kärkikumppaneita, jotka sijaitsevat geostrategisesti tärkeällä alueella. Tästä syystä kumppanuutta on tarkoitus jatkaa edellä mainitussa 28+2 formaatissa yhteisesti laadittujen toimintalinjausten mukaisesti (NATO 2014a: art. 23, 101; NATO 2015).

Uuden kumppanuusmallin ansiosta Suomella on aiempaa paremmat mahdollisuudet syvempään ja räätelöityyn yhteistyöhön myös huoltovarmuuden alalla. Uusi kumppanuusmalli antaa mahdollisuuden osallistua myös useiden sellaisten teemojen tai toimien käsitteilyyn muun muassa kyberturvallisuuden ja resilienssin kehittämisen aloilla, joihin kumppaneita ei ole ennen otettu mukaan. Esimerkkinä Suomen ja NATO:n yleisestä tiivistyvästä yhteistyöstä on niin sanotun isäntämaasopimuksen (*Host Nation Support*) allekirjoittaminen NATO:n kanssa vuonna 2014 (NATO 2014b). Yhteistyöllä on kuitenkin selvät rajansa: Suomi ei ole NATO:n jäsenmaa, eikä yhteistyö anna turvatakuuta, mukaan lukien sen huoltovarmuuskomponentti. Tämä jättää avoimeksi myös sen mahdollisuuden, että NATO:n toimintaa voidaan

rajata uudelleen vain jäsenmaita koskevaksi, jos turvallisuusympäristön tilanne kiristyy vielä entisestään.

Konkreettisinta monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö on energia-alan varautumisessa, jossa Suomi on mukana muun muassa Kansainvälisen energijärjestön (IEA) sopimuksessa kansainvälisestä energiaohjelmasta (*International Energy Program, IEP*) (114/1991). IEP-sopimus on todennäköisesti merkittävin huoltovarmuussopimus alallaan. Järjestelmä sisältää varautumisvelvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvoite ylläpitää vähintään 90 päivän öljyn nettotuontia vastaavia varastoja ja koordinoida toimintaa siinä tapauksessa, että öljynjakojärjestelmässä tai öljyn saatavuudessa on häiriöitä. Jäsenyys antaa näin ollen kollektiivisen turvatakuun öljyn saantiin laillisesti sitovan öljynjakojärjestelmän puitteissa. Suomella on kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitä, kuten pohjoinen sijainti, asumisen ja teollisuustuotannon rakenne ja pitkät kuljetusmatkat, jotka antavat aihetta varautua paremmin kuin IEA-vaatimukset edellyttävät (EVPHT/P 2013: 9).

Kaikkiaan Suomen kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyö on ollut hyvin materiaalikeskeistä. Toisaalta se kuvastaa sitä, mitä huoltovarmuudella kansainvälisesti usein ymmärretään, ja toisaalta sitä, minäkalaisena huoltovarmuuden turvaaminen aiemmin myös Suomessa käsitettiin. Tällä hetkellä yhteistyötarve on laajentunut kattamaan materiaalisia sopimuksia monipuolisemman kirjon erilaisia asioita yhteisestä tilannekuvasta rajat ylittävien prosessien (mm. kyberturvallisuus) turvaamiseen. Tällaista yhteistyötä tehdään niin valtiotasolla, eri toimialasektoreilla kuin varsinaisen huoltovarmuustoiminnan ulkopuolellakin.

4.2

KANSAINVÄLISEN HUOLTOVARMUUSYHTEISTYÖN TULEVAISUUDEN MAHDOLLISUUDET

Suomalaista huoltovarmuutta ei ole kehitetty kansallisessa tyhjiössä, vaan erityisesti Huoltovarmuuskeskuksen tavoitteena on ollut kehittää ja tiivistää kansainvälistä yhteistyötä. Konkreettisia hyötyjä on kuitenkin melko vaikea osoittaa. Vaikka yhteistyöhön osallistuu yksityisen sektorin asiantuntijoita, kansainvälistä yhteistyötä suunnitellaan ja toteutetaan vahvasta viranomaisnäkökulmasta ja kahden- ja monenkeskisiin sopimuksiin ja instituutioihin kiinnitettynä. Valtioiden välinen yhteistyö on tärkeää erityisesti materiaalisen varautumisen alalla, mutta sen rinnalle olisi mahdollista kehittää nykyistä selkeämmin

yksityisen ja järjestösektoreiden itseohjautuvaa yhteistyötä, jota viranomaistoiminta ainoastaan tukisi jo operatiiviselta tasolta alkaen. Tämän lisäksi toiminta voisi olla mahdollisuuksien mukaan pelkän yhteydenpidon sijaan enemmän nimenomaan yhteistyötä. Toiminnan vaikutusten tehostamiseksi painopistettä voisi laajuuden sijasta siirtää syvyyteen, ja niukkoja resursseja voisi suunnata yhteistyöhön, jonka tuloksia ja oppeja olisi helpompi ottaa käyttöön myös kotimaisen huoltovarmuustyön konkreettisessa operatiivisen toiminnan kehittämisessä. Lisäksi tutkimus- ja kehitystoiminnan kehittäminen on tärkeässä roolissa.

Suomella on todennäköisesti parhaat mahdollisuudet tuloksia tuotavaan kansainväliseen yhteistyöhön Ruotsin kanssa. Sen lisäksi, että Ruotsi on nopean turvallisuusympäristön muutoksen johdosta käynnistämässä kokonaisuunpuolustukseen liittyvää huoltovarmuus-, siviilivalmius- ja varautumistoimintaa uudelleen, molemmissa maissa on aiempaa enemmän poliittista tahtoa syventyvään yhteistyöhön. Tämän pohjalta juuri nyt olisi ajankohtaista pohtia ennakkoluulottomia aloitteita niin strategisella kuin operatiivisella tasolla. Yhteinen huoltovarmuuteen liittyvien asiakokonaisuuksien tunnistaminen, analyysi ja suunnittelu antaisivat mahdollisuuden myös luoda yhteisiä viitekehyksiä esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin ja kyberturvallisuuden aloilla, joiden perusteella voitaisiin edelleen luoda yhteisiä rakenteita ja mahdollisesti jopa jaettuja resursseja. Tähän tarkoitukseen olisi mahdollista perustaa rajat ylittäviä työryhmiä tunnistamaan yhteisiä haasteita ja kehittämään niihin yhteisiä ratkaisuja. Jos yhteistyön rakenteita syntyy tarpeeksi, jopa yhteisiä pooleja olisi ehkä syytä harkita toimialoille, joissa keskinäiset riippuvuudet ja intressit ovat selkeimpiä. Strategisella tasolla voitaisiin käynnistää yhteistä tutkimus- ja selvitystoimintaa, jonka tavoitteena olisi tunnistaa ja analysoida keskinäisiä ja yhteisiä riippuvuuksia kolmansista osapuolista sekä näihin liittyviä haavoittuvuuksia ja riskejä, ja tunnistaa ja kehittää toimintamalleja, joiden avulla voitaisiin koordinoita toimenpiteitä ja resursseja esimerkiksi sään ääri-ilmiöistä tai kyberuhista johtuvissa laajoissa häiriöissä.

Samalla tulisi pohtia myös uusien kumppanien kanssa tehtävää yhteistyötä. Esimerkiksi huoltovarmuusyhteistyö Yhdysvaltojen kanssa on tähän asti ollut pienimuotoista, lukuun ottamatta sotilaallista huoltovarmuutta, kuten korkean teknologian asejärjestelmiä ja niiden ylläpitoa ja huoltoa. Viimeaikaisen linjauksen mukaan Suomen olisi syytä syventää turvallisuuspoliittista ja puolustusyhteistyötä Yhdysvaltain kanssa (ks. esim. VNK 2016a: 24). Yleisen huoltovarmuuden suhteen

mallia tiivistyvälle yhteistyölle voisi hakea Ruotsista. MSB solmi huhtikuussa 2007 yhteistyösopimuksen *Department of Homeland Securityn (DHS)* kanssa varautumisen tutkimus- ja kehitysyhteistyöstä (MSB 2009; 2011). Aiheita ovat joukkotuhoojilta suojautuminen (CBRN), räjähdysaineturvallisuus, yhteinen meritilannekuva, valtio- ja yhteiskuntatieteet, johtaminen ja päätöksenteko, tietoturvallisuus ja kriittinen infrastruktuuri. MSB koordinoi yhteistyötä muiden turvallisuusviranomaisten ja kotimaisten kumppaneiden puolesta. Asian- tuntijahaastatteluiden mukaan MSB:n vuotuisesta noin 120 miljoonan kruunun vuosibudjetista noin 20 prosenttia suuntautuu DHS-yhteistyöhön. HVK:lla voisi hyvinkin olla samantapainen rooli Suomessa, yhteistyössä esimerkiksi Turvallisuuskomitean ja sisäministeriön pelastusosaston kanssa.

Venäjän kanssa Suomi ei ole tehnyt huoltovarmuusyhteistyötä sen rajatussa merkityksessä, vaikka riippuvuus Venäjästä muun muassa energiatoimituksissa on huomattava. Esimerkiksi kaikki Suomessa käytetty maakaasu tulee Venäjältä, ja ydinenergia-yhteistyö näyttää jatkuvan. Tiivis ja laaja huoltovarmuusviranomaisten välinen yhteistyö on tuskin agendalla tulevaisuudessakaan, mutta muuta yleiseen yhteiskunnan huoltovarmuuteen laveammin liittyvää teknistä, taloudellista ja poliittista yhteistyötä on mahdollista tehdä sekä kahdenvälisesti että monenkeskisesti (muun muassa Arktisessa neuvostossa ja Barentsin alueen yhteistyön puitteissa). Vallitseva kiristynyt kansainvälispoliittinen tilanne ja kasvanut epävarmuus Venäjän ulkopoliittisista pyrkimyksistä on kuitenkin otettava huomioon. Kansallisen varautumisen näkökulmasta yhä vaikeammin ennakoitava nyky-Venäjä on turvallisuus- ja huoltovarmuuspoliittinen haaste siitäkin huolimatta, että esimerkiksi energiatoimitukset Venäjältä ovat olleet keskeyttämättömiä. Toisin kuin esimerkiksi Keski-Euroopassa, missä Ukrainan läpi tulevissa kaasuntoimituksissa on nähty katkoja, Venäjä on näyttäytynyt tähän asti varsin luotettavana energian toimittajana Suomelle.

Riippuvuus globaaleista toimitus- ja arvoketjuista voi kuitenkin muuttaa huoltovarmuuden kansainvälistä yhteistyötä. Pitkät ja hajaantuneet arvoketjut monimutkaistavat ja hämärtävät kykyä päätellä, missä Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittiset toimijat, järjestelmät ja resurssit ovat, miten yhteydet niihin ovat järjestetty, mitkä niiden haavoittuvaisuudet ovat ja mitä riskejä ja uhkia niihin liittyy. Tästä epävarmuudesta huolimatta olennaista on, että pyritään tunnistamaan ja arvioimaan, mitä vaikutuksia mahdollisilla toimivuuden tai saatavuuden keskeytyksillä olisi yhteiskunnan kriittisille toiminnoille. Kansainvälisen yhteistyön kannalta tärkeää on myös se,

että toimintaa pystytään tietoisesti ja suunnitelmallisesti kohdentamaan sinne, mistä olennaisimmat tunnistetut uhat tulevat ja missä on parhaimmat mahdollisuudet tehdä yhteistyötä uhkien hallitsemiseksi – sillä varauksella, että yllätyksiä todennäköisesti tulee. Tuloksellisinta toiminta olisi todennäköisesti silloin, kun se suunniteltaisiin yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa.

4.3

SUOMALAINEN HUOLTOVARMUUSMALLI VIENTITUOTTEENA?

Tässä tutkimuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan suomalainen huoltovarmuus on ollut viime aikoina kohtuullisen paljon esillä alan kansainvälisissä foorumeissa, lähinnä EU:ssa, NATO:ssa ja pohjoismaisen yhteistyön kontekstissa. Suomalainen huoltovarmuus on tästä huolimatta rajojemme ulkopuolella suhteellisen huonosti tunnettua ja vielä huonommin ymmärrettyä. Tähän on toki osin syynä se, että monissa maissa Suomi nähdään pienenä, syrjäisenä ja pääosin rauhallisena maana, joka nousee harvoin otsikoihin turvallisuusasioissa ja joka ei siten myöskään herätä suurta mielenkiintoa.

Kenties määrittävimpinä tekijöinä tässä ovat kuitenkin suomalaisen huoltovarmuusmallin erilaisuus suhteessa useimpiin muihin valtioihin ja erot eri valtioiden huoltovarmuuspolitiikan sisällössä. Nämä erot pohjaavat kunkin valtion kansallisiin ominaispiirteisiin, kuten energiaomavaraisuuteen, logistisiin yhteyksiin, luonnonoloihin ja turvallisuuspoliittisiin ratkaisuihin. Muun muassa näiden muuttujien vuoksi muissa EU-maissa ei pääsääntöisesti ole samalla tavalla sopimuksin säädeltyä huoltovarmuustoimintaa kuin Suomessa, vaan esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön hallinnointi jakautuu sektorikohtaisesti eri viranomaisten ja ministeriöiden vastuulle. Useimmissa valtioissa myös sellaiset asiat jakautuvat sektorikohtaisesti, jotka Suomessa nivoutuvat yhden huoltovarmuus-käsitteen alle, kuten ruokahuolto, energia, kyberturvallisuus tai varautuminen epidemioihin (EVPHT/P 2013: 4–5).

Eräs merkittävä ongelma suomalaisen huoltovarmuusmallin kansainvälisessä esittelyssä on kuitenkin näitä huoltovarmuuspolitiikan eroja arkipäiväisempi. Se liittyy tiettyjen historiallisten, kulttuuristen ja pitkäaikaisten käytäntöjen muokkaamaan, Suomessa käytettyyn englanninkieliseen käsitteistöön. Huoltovarmuudesta yleisimmin käytetty kattotermi ”security of supply” on erityisen ongelmallinen siinä mielessä, että kansainvälisissä käytännöissä se viittaa ainoastaan

materiaaliseen huoltovarmuuteen, lähinnä energian saatavuuteen tai sotilaalliseen huoltovarmuuteen. HVK:n englanninkielinenkin määritelmä termille on toisaalta huomattavasti laajempi:

“Security of supply refers to society’s ability to maintain the basic economic functions required for ensuring people’s livelihood, the overall functioning and safety of society, and the material preconditions for military defence in the event of serious disruptions and emergencies” (HVK 2016f).

Sen sijaan termi ei suoranaisesti viittaa tai korosta muita suomalaisessa huoltovarmuudessa keskeisinä pidettyjä osa-alueita, kuten kriittisen infrastruktuurin tai tuotannon ja palvelujen jatkuvuuden turvaamista. Tällaisen yhteiskunnan kriittisten toimintojen ja prosessien jatkuvuuden turvaamiseen viitataan useimmiten termillä *Critical Infrastructure Protection (CIP)* tai yksityisellä sektorilla termillä *Business Continuity Management (BCM)*. Tässä yhteydessä ”security of supply” herättää lähinnä hämmennystä. Samaan ongelmapyyhtiin kuuluvat myös HVK:n englanninkielinen nimi *National Emergency Supply Agency (NESA)* ja HVO:n nimen käännös *National Emergency Supply Organisation (NESO)*.

Tämä kansainvälistä yhteistyötä vaikeuttava ongelma ei ole triviaali tai ainoastaan käsitteellinen, vaan myös merkittävällä tavalla käytännöllinen. Yhteisten käsitteiden puuttuessa tietoa on vaikea jakaa muiden vastaavien toimijoiden kanssa, sillä yhteisiä, käytännön yhteistyötä mahdollistavia rajapintoja on vaikea tunnistaa (*issue mapping*) ja verrata keskenään (*benchmarking*). Huoltovarmuuden käsite on yleisesti ymmärretty joko puolustusteollisuuden asiana, energian toimitusvarmuutena tai ei ollenkaan. Pahimmillaan se on herättänyt mielikuvia haitallisesta piiloprotektionismista.

Tässä kontekstissa tulisi harkita, onko ”security of supply” soveltuva termi kansainvälisessä viitekehyksessä. Huoltovarmuuden käsitteen uudelleenmäärittely saattaa hyvinkin olla perusteltua. Eräs vaihtoehto olisi korvata se yhä laajemmin käytetyllä ”resilience”-termillä. Resilienssi-termin käyttöönottoa puoltaisi se, että ainakin kansainvälisessä kontekstissa se kuvaisi huoltovarmuuden tavoitteita ja keinoja paremmin kuin nykyisin käytössä oleva ”security of supply” -termi. Sen lisäksi uusi käsite helpottaisi dialogia keskeisten kansainvälisten partnereiden (esim. EU, NATO ja Ruotsi) kanssa, jotka ovat jo ottaneet termin käyttöön huoltovarmuuden kontekstissa.

Resilienssi-termin käyttöönottoa ennen tulisi kuitenkin määrittellä, mitä sillä tarkoitetaan Suomen huoltovarmuuden kannalta. Tässä

yhteydessä on syytä huomata, että termille ei löydy yhtä yleispätevää määritelmää, vaan se vaihtelee kontekstista ja käyttötarkoituksesta riippuen.

Esimerkiksi materiaalitieteiden, psykologian, ekologian ja taloustieteiden piirissä esitetyt määritelmät käsitteestä ovat toisistaan poikkeavia. Näissä yhteyksissä resilienssillä on yleensä tarkoituksena kuvata järjestelmän tai kohteen kykyä kestää ja mukautua ulkoisiin paineisiin, šokkeihin tai häiriöihin ja toipua niistä mahdollisimman vaivattomasti. Eri määritelmät kuitenkin painottavat resilienssin eri ominaisuuksia eri tavoin käsitteen käyttötarkoituksen mukaan. Resilienssi-termin käytön tarkoitus ei ole mitenkään itsestäänselvyys, sillä käsitettä voidaan käyttää joustavasti kuvaamaan eri tarkoituksia eri yhteyksissä. Toisille resilienssi on esimerkiksi filosofia, periaate tai ainoastaan metafora, toisille se taas tarkoittaa kykyä, tavoitetilaa tai strategiaa (Fjäder 2014).

Yhteiskunnallinen resilienssi on kenties kaikkein vaikeimmin määriteltävissä. Tämä johtuu yllä mainituista käsitteellisistä ongelmista ja käsitteen arvosidonnaisuudesta sekä siitä, että käsitteen kohde ja tavoitteet ovat vaikeasti määriteltävissä ja mitattavissa. Yhteiskunnallisen resilienssin esiintymismuotoja on kuitenkin tunnistettavissa kolmea päätyyppiä: (1) ylläpitävä resilienssi, jonka tavoitteena on taata normaalitila (*status quo*) mahdollisimman vähin muutoksin; (2) marginaalinen resilienssi, jonka tavoitteena on rajoittaa šokin tai häiriön vaikutuksia siten, että yhteiskunnan perusrakenteet muuttuvat mahdollisimman vähän; ja (3) uusiutumisen resilienssi, joka ei pyrikään takaamaan normaalitilan jatkuvuutta, vaan tukee adaptiivisuutta, jossa rakenteita nimenomaan pyritään muuttamaan siten, että lopputulos on kriisiä edeltänyttä normaalitilaa parempi (Bourbeau 2013: 11–16).

Resilienssi-termin käyttö turvallisuusdiskurssissa ei ole ongelmallista. Ensinnäkin sen voidaan nähdä merkitsevän siirtymistä riskienhallinnasta ja turvallisuuden tuottamisesta kohti reaktiivista toipumista tai selviytymistä painottavaa varautumista. Äärimmillään tämä voisi tarkoittaa sitä, että julkiset turvallisuusviranomaiset eivät pyrkisi kattavasti estämään uhkakuvien toteutumista, vaan sen sijaan pyritäisiin varmistamaan ainoastaan mahdollisimman tehokas palautuminen vahingon satuttua. Toiseksi resilienssin voi nähdä siirtävän turvallisuuden tuottamisen vastuuta yhteiskunnalta kohti yksilöitä tai yhteisöjä. Silloin niiden reagoimis- ja palautumiskyky olisi uuden turvallisuuden ytimessä (ks. esim. Fjäder 2014; Juntunen 2014; Chandler 2014; Joseph 2013; Caverty ym. 2015).

Resilienssin käsitteen vastuullinen käyttö turvallisuuskurssissa näyttäisi siis edellyttävän riittävää ja ymmärrettävää määrittelyä sille, mitä ”resilienssillä” tavoitellaan, kenelle ja kenen toimista. Tämä vaatii asiantuntijoiden ja tutkijoiden panosta, mutta myös julkista keskustelua siitä, minkälainen ”turvallisuus” ja ”turvallisuuden tuottaminen” on hyväksyttävää kriisinkestävässä yhteiskunnassa. Eräs mahdollinen pohja keskustelulle voisi olla HVK:n epävirallinen resilienssin määrittelmä: ”tietoinen ja ennakoiva kyky sopeutua ja toimia joustavasti häiriötilanteissa sekä toipua ja kehittyä niiden jälkeen” (Pelttari 2014).

Toinen mahdollinen referenssitermi voisi olla *economic security*, tai taloudellinen turvallisuus (ks. esim. Neu ja Wolf 1994). Termillä viitataan yleisesti kansallisiin toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on tuottaa talouden turvallisuutta. Kansainvälisessä kontekstissa se pitää sisällään seuraavat osa-alueet:

- huoltovarmuus (*security of supply*),
- markkinoille pääsyn turvaaminen (*market-access security*),
- rahoitusmarkkinoille pääsyn turvaaminen (*access to finance*),
- kauppareittien pääsyn turvaaminen (*trade route access*),
- systeemitaso, kansantalouden taso (*systemic level economic security*),
- sosioekonominen turvallisuus (*socio-economic security*) ja
- kriittisen infrastruktuurin suojaaminen (*critical infrastructure protection*).

”Economic security” -viitekehyksen käytön hyödyt olisivat lähinnä siinä, että termi kertoo toiminnan kohteesta ja tavoitteista (kansallisesti kriittisten taloudellisten toimintojen turvaaminen) jäsennettynä tavalla, joka mahdollistaa etenkin politiikkatasolla rajapintojen yhdistämisen kansainvälisessä viitekehyksessä. Termi ei kuitenkaan kata kaikkia varautumistoimia väestön toimeentulon takaamiseksi, eikä siihen myöskään kuulu maanpuolustusta tukeva toiminta. Sen sijaan ”economic security” on lähinnä systeemitason käsite, jolla tarkoitetaan taloudellisten toimintojen turvaamista lähinnä kansantalouden makrotasolla (Fjäder 2016: 38–39). Myös kyber-ulottuvuus puuttuu mallista, mutta se voidaan siihen helposti ja perustellusti lisätä.

Kaikkiaan suomalaisen huoltovarmuuden kokonaisuus on vaikeasti hahmoteltavissa, ja tilannetta pahentaa laajemman kirjatun julkisen strategian puute. Julkisen ohjausasiakirjan puuttuessa toiminnan tavoitteet, mitattavuus ja viime kädessä arviointi ovat vaikeasti ymmärrettävissä ja toteutettavissa – jopa kotimaassa. Hyvinä esimerkkeinä

maista, joissa on luotu selkeä julkinen, joskin kattavuudeltaan rajoitettu strategia kriittisen infrastruktuurin suojaamiselle, ovat muun muassa Ruotsi (MSB 2014), Australia (TISN 2015) ja Kanada (PSC 2009).

Kaikesta huolimatta Suomen huoltovarmuusmallissa on toimintamalleja ja -tapoja, joille on merkittävää kysyntää ja samalla markkinointiarvoa. Raportin asiantuntijahaastatteluiden mukaan vahvimpana toimintatapana on nähty Suomessa tehtävä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, jota on ahkerasti esitelty kansainvälisissä yhteyksissä.

Suomen mallia on kuitenkin vaikea markkinoida, koska sen toimintalogiikka ja organisaatio ovat muokkautuneet vuosikymmenten varrella. Siihen ovat vaikuttaneet olennaisesti tietyt historialliset ja kulttuuriset traditiot, elimellinen linkki maanpuolustukseen ja jopa reserviläistoimintaan sekä organisointi elinkeinojärjestöjen toimialajaottelun mukaisesti. Lisäksi toimintaympäristön muutokset haastavat mallin. Monet muut maat ovatkin jo organisoineet toimintansa omalla, usein selkeästi modernimmalla tavallaan.

Esimerkiksi Hollannissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on jäsenelty kolmiulotteisessa mallissa, johon kuuluu julkisten toimijoiden (public-public), yksityisten toimijoiden (private-private) ja julkisen ja yksityisten toimijoiden (public-private) välinen yhteistyö (NCSC 2016). Australiassa oikeusministeriön alla toimiva *Trusted Information Sharing Network* (TISN) käyttää saman tyyppistä sektorijakoa kuin huoltovarmuusorganisaatio, mutta toiminnassa painottuu ratkaisuhakuinen työryhmämalli, jossa yksityinen sektori pyrkii etsimään ratkaisuja yhteisesti tunnistettuihin ongelmiin.

Suomen malli ei siis ole täysin ainutlaatuinen – eikä välttämättä paraskaan. Suomen malli voi kuitenkin toimia yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön tärkeyttä ja laajuutta korostavana esimerkkinä. Toisaalta Suomessa on myös onnistuttu luomaan toimintamalleja yksityisen sektorin vetämissä hankkeissa, kuten kriittisten valvomoiden välinen KRIVAT-hanke (Erve 2015) tai teollisuudenautomaation kyberturvallisuuden malleja tuottava Kyber-TEO (HVK 2015). Suomen mallia olisikin tulevaisuudessa kenties hyödyllisempää markkinoida lähinnä esittelemällä tuloksia ja vaikutuksia, ei huoltovarmuus-konseptia tai -organisaatiota.

5

5. Huoltovarmuus ja verkostollinen turvallisuus

Omaehtoinen suomalainen huoltovarmuustoiminta on tullut keskinäisriippuvaisessa ja kompleksisessa maailmassa entistä vaikeammaksi. Samalla kansalliset huoltovarmuustoimet kuitenkin koetaan edelleen tärkeiksi kriisiaikoihin varautumisessa, ja suomalaisessa huoltovarmuuden toimintakentässä on edelleen havaittavissa verrattain voimakasta kaipuuta mahdollisimman suureen kansalliseen omavaraisuuteen. Miten nämä kaksi näkökulmaa voidaan sovittaa yhteen ja miten tämä yhtälö on mahdollista ratkaista?

Tätä kysymystä pohdittiin myös huoltovarmuusorganisaation tuottamassa huoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä ennakoineessa skenaariotyössä, josta on luettavissa huoltovarmuuden parissa työskentelevien henkilöiden näkemyksiä omaehtoisen varautumistoiminnan mahdollisuuksista. Alla esitetään tiivistetysti tähän liittyviä skenaariotyön tuloksia, jonka jälkeen luvussa tiivistetään edellä raportissa esiin noussut suomalaisen huoltovarmuustoiminnan ylitsepääsemätön riippuvuus kansainvälisistä yhteyksistä ja niiden kautta luotavista, huoltovarmuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle kriittisistä verkostollisista kyvykkyyksistä. Lopuksi luvussa nostetaan esiin kysymys kiristyneen kansainvälisepoliittisen tilanteen mahdollisista seurauksista kotimaiselle huoltovarmuuspolitiikalle.

5.1
OMAVARAISUUDEN KAIPUU JA KANSALLISEN
HUOLTOVARMUUSTOIMINNAN MAHDOLLISUUDET

Vaikka Suomen huoltovarmuuspolitiikka on aina muotoutunut suhteessa vallitsevaan käsitykseen kansainvälisestä toimintaympäristöstä, on toimintaympäristön muutosten ymmärtämisen tärkeyttä painotettu erityisesti vuoden 2008 valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksestä lähtien (VPHT 2008). Huoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä ennakoitiin systemaattisesti ensimmäisen kerran vuonna 2013 julkaistussa *Huoltovarmuuden skenaariot 2025* -raportissa (HVK 2013). Raportti oli myös keskeinen osa vuoden 2013 valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen valmistelua.

Skenaarioraportin lähtökohdat heijastivat huoltovarmuuden parissa työskentelevien henkilöiden vallitsevaa käsitystä Suomen paikasta maailmassa. Raportin johdannossa todetaan Suomen asemasta ja kansainvälisen toimintaympäristön merkityksestä huoltovarmuudelle seuraavasti:

”Suomi on pieni, Euroopan syrjäisellä laidalla sijaitseva kansantalous. Olemme saaneet usein historiamme aikana todistaa, miten muutokset kansainvälisessä politiikassa ja taloudessa ovat iskeneet täydellä ja usein vastustamattomalla voimalla yhteiskuntaamme” (HVK 2013: 8).

Raportin johdannossa päätellään, että Suomen huoltovarmuuden onnistuminen riippuu vahvasti siitä, miten hyvin (tai huonosti) toimintaympäristön muutoksiin pystytään reagoimaan:

”Yhteiskuntamme huoltovarmuus riippuukin siitä, miten kykenemme kehittämään vahvuksiamme niin, että hyödynnämme muutosten tarjoamat mahdollisuudet, samalla kun varaudumme myös muutosten mahdollisiin uhkiin ja varjopuoliin” (HVK 2013: 8).

Skenaarioraportti esitti neljä vaihtoehtoista maailmaa, jotka kuvaavat kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia, Suomen sisäistä kehitystä samalla aikajanalla ja samoilla alueilla sekä Suomen kykyä sopeutua kunkin skenaarion maailmaan. Kuvassa 4 on esitelty kansainvälistä muutosta kuvaavat (1) niukkuuden, (2) konfliktien, (3) talouskriisin ja

(4) globaalin verkostotalouden maailmat. Tarkemmin skenaariot ovat kuvattu tämän raportin liitteessä 1.

Huoltovarmuuden neljä skenaariota Maailma vuonna 2025

1

Niukkuuteen sopeutuminen

- Niukkuus ja ympäristöhaasteet ohjaavat valintoja.
- Sääntely on vahvaa ja sitä ohjaavat ylikansalliset organisaatiot ja kansalaisjärjestöt.
- Luonnonvarat, sijainti ja osaaminen ovat EU-liittovaltioon kuuluvan Suomen turvana.
- Toimintamallien keskiössä ovat paikallisuus, uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntäminen, kierrätys ja resurssi- tehokkuus.
- Resursseja hyödyntävät (kansallisetkin) suuryhtiöt ovat vahvoilla.
- Yksilöiden ja yhteisöjen välinen luottamus on korkealla tasolla.

2

Konfliktien maailma

- Suurvaltavetoinen sotilas-, valta- ja etupiiripolitiikka on noussut kansainvälisten suhteiden keskiöön.
- Maailma blokkiutuu ja samalla globaalit arvoketjut ja logistiset ketjut rakoilevat.
- Kulttuurien välillä syntyy jännitteitä. Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka ovat kriisiytyneet.
- Luonnonvararikas Venäjä on vahva ja painostaa lähialueitaan.
- EU:n ytimessä on talous- ja puolustusliitto, johon EU-Suomi ei kuulu.
- Suomen talous kasvaa kohtuullisesti.
- Kasvussa ovat myös Suomen talouden riippuvuussuhde Venäjältä ja talouskehityksen epävarmuus.

3

Taluskriisi

- Globaali rahoitusmarkkinakriisi on jatkunut jo vuosikymmenen ja sen myötä maiden ja alueiden välinen epäluottamus ja niiden väliset kaupanesteet ovat lisääntyneet.
- Euroyhteistyö on purkautunut 2010-luvun lopussa ja EU-yhteistyön suunta on hukassa.
- Venäjän talous on heikentynyt ja maa on käymistilassa.
- Suomen talouden romahdus tapahtui 2010-luvun lopulla. Siirryttiin markka-aikaan, roskalinaluokkaan ja IMF-avun piiriin.
- Veronkierto, korruptio, harmaa talous ja vaihdantatalous kasvavat niin Suomessa kuin laajemmin Euroopassakin.
- Yhteiskunnalliset palvelut ja infrastruktuuri heikkenevät nopeasti.

4

Gloaalien verkostojen digitalous

- Teknologia ja markkinat ratkaisevat niukkuuden haasteet.
- Digitaalisessa taloudessa ja internettaloudessa syntyy valtavaa globaalia kasvua.
- Yritykset ja yksilöt verkottuvat, keskittyvät ja erikoistuvat.
- Tieto, teknologia ja pandemiat leviävät nopeasti ja laajasti.
- Globaalit yritykset luovat kasvualustoja, joista PK-yritykset hyötyvät.
- Uudet sukupolvet kyseenalaistavat vanhat arvot ja tavoitteet.
- Suomi jää digitalisoituvan globaalin internettalouden kärjestä.

Kuva 4:
Huoltovarmuuden
neljä skenaariota.
Lähde: HVK (2013).

Vaikka skenaariot näyttävät edustavan keskenään melko erilaista kuvaa maailmasta ja Suomen asemasta siinä, niissä on kuitenkin kohtuullisen runsaasti yhteisiä piirteitä. *Globaalien verkostojen digitalous* -vaihtoehtoa (4) lukuun ottamatta skenaarioita yhdistää pessimistisyys globaalin kehityksen suunnasta ja erityisesti Suomen asemasta. Kansainväliset suhteet nähdään lähinnä valtioiden roolia korostavan poliittisen realismin viitekehyksessä, jossa pieni ja syrjäinen Suomi on (viaton) uhri ja kamppailee pysyäkseen etupiiri- ja vastakkainasetteluajattelun ulkopuolella. Suomen mahdollisuudet vaikuttaa omaan kohtaloonsa nähdään johdonmukaisesti huonoina.

Vaikka skenaarioissa Suomi halutaan selkeästi liittää läntisiin rakenteisiin, halu pysyä vastakkainasettelun ja etupiirijattelun ulkopuolella on niin syvällä, ettei sotilaallinen liittoutuminen näytä toteutuvan niissä skenaarioissa (1–3), joissa vallitsee vastakkainasettelua, blokkautumista ja epävarmuutta. Globaalia verkostollista digitaloutta korostavassa, ainoassa niin sanotun ”poliittisen poutasään” skenaariossa Suomi kuitenkin on liittoutunut. Skenaarioista voi päätellä, että Suomen valmius sotilaalliseen liittoutumiseen nähdään mahdolliseksi ainoastaan vakaissa ja rauhanomaisissa olosuhteissa.

Skenaarioissa näkyy dikotomia, joka tuottaa oman haasteensa huoltovarmuuden turvaamiselle. Skenaarioissa tulevaisuuden Suomi kuvataan usein sotilaallisesti liittoutumattomaksi ja marginaaliseksi toimijaksi, joka ei ole mukana kaikissa kansainvälisissä rakenteissa eikä myöskään kaikessa päätöksenteossa. Tässä mielessä yleinen pessimistisyys tuntuu ohjaavan skenaariotyössä mukana olleiden asiantuntijoiden ajattelua: Suomi nähdään marginaalisena toimijana, joka jättyyty tai jätetään yhteisten päätöksentekomekanismien ulkopuolelle tai ainakin niiden ulkolaidalle.

Näissä hypoteettisissa maailmoissa (1–3) Suomen vaikutusvalta on vähäinen samalla kun Venäjä kohdistaa Suomeen etupiirijattelun mukaista painostusta. Yleisenä johtopäätöksenä esiin nousee Suomen vahva tarve pitää huolta itse itsestään. Skenaarioissa vaihtoehdoksi jäävät oman puolustuskyvyn parantaminen mahdollisuuksien rajoissa ja pohjoismaiseen yhteistyöhön osallistuminen. Suomi on skenaarioissa kuitenkin korostetusti riippuvainen kansainvälisistä ja globaaleista rakenteista, minkä vuoksi kansainvälisen yhteistyön tärkeys Suomen huoltovarmuudelle korostuu läpi skenaarioraportin. Raportin johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset ovat kuitenkin ristiriidassa kuviteltujen skenaarioiden kanssa, sillä johtopäätökset korostavat kansainvälisen verkottumisen strategiaa, vaikka yksikään skenaario ei tue sitä varauksetta.

Vaikka skenaariot eivät ole ennustuksia, niissä kuvaillut vaihtoehtoiset maailmat ja dynamiikat kertovat huoltovarmuusasiantuntijoiden maailmankuvasta ja siitä, mitkä asiat nähtiin uhkina ja mitkä mahdollisuuksina. Ehkä merkityksellisin yksittäinen havainto on se, että kaikissa skenaarioissa Suomen tulee edelleen olla kansainvälisesti ja globaalisti verkottunut, mutta kuitenkin säilyttää kyky eristäytyä yksittäisten tapahtumien vaikutuksilta.

Perinteinen vahva painotus huoltovarmuuteen on ollut olennainen osa sellaisen suomalaisen yhteiskunnan rakentamista, joka kykenee selviytymään vaikeistakin tilanteista. Kotimaisen huoltovarmuustoiminnan yleisenä lähtökohtana on ollut ajatus epäedullisessa maantieteellisessä asemassa sijaitsevasta, pohjoisesta ja kylmästä Suomesta. Kun maantieteeseen yhdistetään kansainvälinen politiikka, on selvää, että huoltovarmuustoiminnassa on varauduttu tilanteeseen, jossa sijainti on ollut keskeinen haaste.

Kansallinen varautuminen on lähtökohtaisesti nojautunut sotatalousajatteluun, jossa valtiota on rakennettu selviytymään äärimmäisissä olosuhteissa. Painotuksina ovat tällöin olleet omiin resursseihin perustuvat turvallisuusratkaisut, kuten itsenäinen puolustus ja omaehtoinen huoltovarmuus. Omat resurssit koostuvat luonnonvaroista, väestön koosta ja osaamisesta, taloudesta ja sotilaallisista suorituskyvyistä. Tämä perinteinen huoltovarmuuden ajatus lähtee siitä, että mitä omavaraisempi kansakunta on, sitä paremmin se kykenee turvaamaan yhteiskuntansa ja itse määrittelemänsä kansalliset edut. Huoltovarmuuden näkökulmasta omavaraisuus vaatii sekä varmuusvarastointia mahdollisten kriisiaikojen varalle että omaa strategista tuotantoa ja omistusta. Erityisesti materiaallinen varautuminen on ollut tämän huoltovarmuusajattelun ydin.

Samalla on laajasti tunnustettu, että omaehtoinen huoltovarmuuden turvaaminen on entistä vaikeampaa. Tämä välittyy vahvasti myös vuoden 2013 valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksessä, jossa huoltovarmuuspolitiikan painopistettä siirrettiin yhä enemmän omaehtoisesta varautumisesta ja vastauksesta (sotilaalliseen) kriisiskenaarioon kohti kansainvälisyyden merkityksen tunnustavaa jatkuvuudenhallintaa, jonka avulla pyritään turvaamaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot keskinäisriippuvaisessa globaalissa toimintaympäristössä jo normaaliolojen aikana. Tämä muutos heijastaa ymmärryksen muutosta: Suomea ei nähdä lähtökohtaisesti muista erillisenä saarekkeena vaan olennaisesti verkottuneena mutta epäsymmetrisesti keskinäisriippuvaisena toimijana globaalien virtojen ja yhteyksien maailmassa (ks. esim. VPHT 2013; EVPHT/P 2013; LOGHU3 2011; KH 2010; YTS 2010).

Kaikkiaan edellä mainituissakin skenaarioissa näkyvä kansainvälisten riippuvuuksien tunnustamisen ja omavaraisuuden kaipuun välinen dikotomia on todennäköisesti tulevaisuuden huoltovarmuuden kehittämisen suurin yksittäinen ratkaistava kysymys. Mikä siis on omaehtoisen materiaalisen varautumisen ja toimintojen ja prosessien jatkuvuutta korostavan lähestymistavan välinen suhde?

Vaikka huoltovarmuudelle olennaiset muutostekijät ja uhkakuvat ovat hajautuneet ja monipuolistuneet sitä mukaa kuin yhteydet ja toiminnot ovat kansainvälistyneet, kansallista varmuusvarastointia ja kansallisia varautumisjärjestelyjä painottava perinteinen ajatus huoltovarmuudesta ei suinkaan ole eilispäivää. Esimerkiksi tiettyjen kriittisten resurssien ja hyödykkeiden, kuten polttoaineiden, viljan ja lääkkeiden, varmuusvarastointi on edelleen tärkeää paitsi kansainvälisepoliittisten poikkeusolojen myös odottamattomien kansainvälisen logistiikan tai markkinoiden häiriötilanteiden varalle. Kuten Turvallisuuskomitean *Turvallinen Suomi* -dokumentissa todetaan, ”[u]usi rakentuu kuitenkin vanhan päälle; perinteisiä keinoja, kuten varmuusvarastointia eri muodoissaan on syytä käyttää siellä, missä ne ovat edelleen toimivia ratkaisuja” (TS 2014: 178).

Lisäksi on tärkeä huomata, että vaikka Suomen huoltovarmuuden turvaaminen perustuu yhä vahvemmin kansainvälisiin verkostoihin, Suomella on tiettyjä ominaisuuksia, jotka mahdollistavat kansalliset huoltovarmuustoimet. Näitä ovat muun muassa laajat luonnonvarat (muun muassa puu, vilja, vesi, mineraalit), hyvä ruoan tuotannon ja jakelun kyky sekä hyvätasoinen fyysinen ja ICT-infrastruktuuri. Lisäksi kansallisilla varautumistoimijoilla – erityisesti Huoltovarmuuskeskuksella – on kykyä ja tietotaitoa varautua erinäisiin huoltovarmuushaasteisiin ja suunnitella näiden varalle tarvittavia toimia. Vaikka kansallisen huoltovarmuuden turvaaminen on monesta näkökulmasta haastavaa, suomalaisen yhteiskunnan riskitaso on huoltovarmuuden näkökulmasta monin osin matala. Syinä yhteiskunnan yleiseen toimivuuteen on usein nostettu esiin muun muassa yhteiskunnan vakaus, tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus, väestön korkea koulutustaso, edustuksellisen demokratian ja oikeusjärjestelmän toimivuus, laajamittaisen korruption ja kotikutoisen terrorismin vähyys ja suotuisat luonnonolot, kuten seismisen aktiviteetin vähyys (ks. Ilmarinen 2013: 24–25; The Economist Intelligence Unit 2015; Transparency international 2015; Reporters without borders 2016). Lisäksi monet huoltovarmuuden haasteista ovat tuttuja. Näitä ovat muun muassa Suomen geopolitiittinen asema, pitkät etäisyydet yhdistettynä harvaan asutukseen

sekä ilmasto-olot, erityisesti merenkulkua ja ulkomaankauppaa haittaavat talviset jääolosuhteet.

Toisin sanoen, viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut huoltovarmuuspolitiikan painopisteen muutos ei tarkoita, että perinteinen näkemys huoltovarmuudesta olisi epärelevantti: se tarkoittaa sitä, että perinteinen huoltovarmuus voidaan nähdä yhä rajoittuneempana tai vähemmän ainoana vaihtoehtona. Perinteisten huoltovarmuustoimenpiteiden ja materiaalisen fokuksen (mm. varmuusvarastointi, sotilaallinen ulottuvuus) tulee toimia yhdessä ja täydentää uudempaa painotusta kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden, verkostojen ja prosessien jatkuvuudenhallintaan.

5.2

HUOLTOVARMUUS JA LAAJA VERKOSTOLLINEN TURVALLISUUS

Suomalaista huoltovarmuutta joudutaan turvaamaan tilanteessa, joka on tietyllä tavalla ristiriitainen. Toisaalta Suomella on herkkä ja haastava geopoliittinen sijainti, joka hankaloittaa huoltovarmuuden turvaamista. Samalla, kuten myös edellä esitellyn skenaariotyön tuloksista välittyy, Suomen vaikutusmahdollisuudet ympäröivän maailman geopoliittiseen turbulenssiin on koettu vähäisiksi.

Toisaalta Suomi on kuitenkin monilta osin maailmanluokkainen, globaaliin maailmaan integroitunut hyvinvointiyhteiskunta. Suomen pitkäaikaisin valtiollinen strategia on ollut Suomen kansainvälisten yhteyksien avaaminen ja turvaaminen tavalla, joka vakauttaa geopoliittisille jännitteille tai kriiseille alttiissa lähiympäristössä sijaitsevaa Suomea (Väyrynen 1999; Aaltola 2016b). Suomen rakentaminen on muuttunut monien vaiheiden jälkeen yhä eurooppalaisemmaksi ja globaalimmaksi, ja kansainväliset verkostot ja yhteydet ulkomaailmaan ovat olleet tässä kriittisessä roolissa.

Vaikka omaehtoiselle huoltovarmuustoiminnalle on selkeä tarpeensa ja paikkana, luottamusta yksinomaan omiin resursseihin ei enää nähdä riittävänä lähtökohtana Suomen kestäväälle rakentamiselle, ei edes vakavimpien kriisiaikojen varalle. Kuten vuoden 2013 raportti *Huoltovarmuuden globaali ulottuvuus* toteaa:

”[...] huoltovarmuuden toimintaympäristö tulevaisuudessa perustuu kahteen perusoletukseen. Suomi on osa globaalia verkostotaloutta, jonka seurauksena globaalien verkostojen toimintatavat ohjaavat myös Suomen huoltovarmuutta,

*ja kansallisen huoltovarmuuden rakentaminen riip-
puu Suomen asemasta globaalissa verkostotaloudessa”*
(Ilmarinen 2013: 36).

Tämä ajattelutavan muutos on vaikuttanut paitsi yleisen huoltovarmuuspolitiikan painotuksiin myös omavaraisuuteen perinteisesti perustuvan sotatalousparadigman sisältöön: nykyään kansainvälistä yhteistyötä ja kansainvälisiä kumppanuuksia pidetään kriittisinä myös sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiselle (ks. Mikkola ym. 2012: 192–193).

On kuitenkin tärkeä huomata, etteivät rajatut huoltovarmuustoimet itsessään eivätkä edes tähän liittyvät kansainväliset kumppanuudet ja sopimukset välttämättä riitä turvaamaan yhteiskunnan toimintaa osana globaalia verkostotaloutta. Siksi huoltovarmuuden turvaaminen on syytä ymmärtää mahdollisimman lavasti: yhteiskunnan (kriittisten) toimintojen jatkuvuuden turvaaminen on nähtävä osana laajempia toimia, joilla pyritään kehittämään konkreettisia, käytännön tason yhteyksiä sekä yleisempiä eri politiikkasektoreiden linjauksia, jotka yhdessä tukevat Suomelle suotuisan alueellisen ja globaalin verkostoituneen toimintaympäristön kehittymistä.

Suomalainen turvallisuuspoliittinen ajattelu on laventunut yleisen toimintaympäristön kehityksen myötä. Kuten edellä raportissa on nostettu esiin, kylmän sodan jälkeen globalisaation ja kasvavan keskinäisriippuvuuden painottaminen valtioiden välisissä suhteissa alkoi asteittain korvata perinteisempää geopoliittista ajattelua. Keskinäisriippuvuuden merkitys korostui Euroopan unionin tiivistyvän integraation ansiosta. Keskeinen lähtökohta oli ajatus siitä, että taloudellinen vuorovaikutus ja integraatio tuottavat vakautta. Mitä enemmän kauppaa käytiin ja mitä paremmin kaupankäynnin infrastruktuurit oli integroitu globaaleihin prosesseihin, sitä epätodennäköisempänä poliittisia ja sotilaallisia ristiriitoja pidettiin. Valtioiden kansallisessa intressissä oli säilyttää ja turvata kaikille etua tuottavat sidokset ja linkit.¹¹

Yhä tiiviimpi integraatio eurooppalaisiin rakenteisiin on ollut erityisen merkittävää Suomen kansainvälisten yhteyksien ja riippuvuuksien synnyssä. Tämä on vaikuttanut perustavanlaatuisesti suomalaisen

11 Keohanen ja Nyen (1977; 1998) esittämän näkemyksen mukaan kansainvälisten toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus luo kansainväliseen järjestelmään stabiilisuutta ja tuottaa rauhaa tekemällä toimijat sensitiivisimmiksi toistensa tarpeille ja intresseille. Niinpä mitä useammilla asia-alueilla keskinäisriippuvuus toteutuu, sitä suuremmalla todennäköisyydellä osapuolet ovat valmiita toimimaan yhteistyössä ja luomaan sitä tukevia normeja ja instituutioita.

yhteiskunnan turvaamisen edellytyksiin ja mahdollisuuksiin. Tämä integraatiokehitys alkoi jo kylmän sodan aikana, kun Suomi liittyi ensin Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA) liitännäisjäseneksi 1961 ja solmi sitten Euroopan vapaakauppa-alueen (EEC) kanssa vapaakauppasopimuksen vuonna 1973. Suomen päätöstä liittyä Euroopan unioniin täysimääräisenä jäsenenä vuonna 1995 perusteltiin huomattavien taloudellisten hyötyjen lisäksi sillä, että eurooppalaisen integraation oletettiin luovan vakautta ja turvallisuutta (ks. Jokela 2015: 27–28).

Samanaikaisesti EU-jäsenyyden kanssa Suomi liittyi myös Euroopan talous- ja rahaliitton (EMU) ja vuonna 1996 vapaan liikkuvuuden Schengen-sopimukseen. Liittymisen myötä Suomi antoi EU:n perustamissopimusten mukaisesti päätöksentekovaltaa unionille. Unioni pyrkii luomaan avoimeen kilpailuun perustuvat vapaat sisämarkkinat, ja EU-säädökset rajoittavat erilaisten subventioiden antamista kansallisista lähtökohdista (Ilmarinen 2013: 12). Tämä on osaltaan vähentänyt omaehtoisen huoltovarmuustoiminnan liikkumatilaa mutta tuonut mukanaan integraation mahdollistamia turvallisuushyötyjä.

EU:n huoltovarmuusvaikutuksia analysoitaessa on huomattava, että jäsenmaat määrittelevät huoltovarmuusratkaisunsa kansallisten erityispiirteidensä mukaisesti ja vain harvalla EU:n jäsenmaalla on vastaavia huoltovarmuushaasteita kuin Suomella. Tämän vuoksi EU:n huoltovarmuusyhteistyötä on ollut vaikeaa rakentaa (EVPHT/P 2013: 4–6). Euroopan unioni on kuitenkin laveammin ymmärrettynä merkittävä huoltovarmuustoimija, vaikka huoltovarmuus ei ole unionin agendalla omana selkeänä politiikkakokonaisuutenaan.

Merkittävät Suomenkin huoltovarmuuteen vaikuttavat teemat nousevat unionissa esiin erillisillä politiikkasektoreilla. Erityisesti sisämarkkinakysymykset, maatalouspolitiikka, energiapolitiikka ja yhteisvaluuttaan liittyvät kysymykset ovat nykyaikaisen huoltovarmuustoiminnan näkökulmasta merkittäviä.

Unionin toimivallan laajuus vaihtelee voimakkaasti politiikka-sektoreittain, joista monet ovat tärkeitä huoltovarmuuden näkökulmasta. Euroopan unionin toimivalta luokitellaan (1) yksinomaiseen, (2) jäsenvaltioiden kanssa jaettuun ja (3) jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävään toimivaltaan. EU:n yksinomaisen toimivallan asioissa Suomen kansalliseen huoltovarmuuteen suoraan vaikuttavia sektoreita ovat muun muassa kilpailulainsäädäntö, rahapolitiikka ja yhteinen kauppapolitiikka. Jaetun toimivallan asioissa tällaisia sektoreita ovat muun muassa sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus sekä maatalous ja kalastus. Jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävissä asioissa kansalliseen

huoltovarmuuteen vaikuttaa muun muassa pelastuspalvelu. Lisäksi unionin toimet vaikuttavat positiivisesti Suomen kansalliseen huoltovarmuuteen esimerkiksi lääkehuoltoon ja kansanterveyteen liittyvinä yleisinä hyvinvointivaikutuksina (Antola ja Seppälä 2005).

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa Suomen huoltovarmuuteen vaikuttavat Euroopan unionin lisäksi myös muut globaalien verkostotalouden käytännöt ja niitä säätelevät keskeiset alueelliset ja globaalit hallintainstituutiot. Alueellisista hallintainstituutioista mainittakoon esimerkiksi Euroopan talousalue EEC, Pohjois-Amerikan vapaa-kauppa-alue NAFTA, ja tulevaisuudessa mahdolliset transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus TTIP sekä Tyynenmeren alueen kumppanuussopimus TPP. Globaalien hallinnan instituutioita edustavat puolestaan muun muassa Maailman kauppajärjestö WTO, Maailmanpankki WB tai YK:n alainen Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO. Kansainvälisten yhteyksien turvallisuuden ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta keskeisessä roolissa ovat erilaisten instituutioiden ja synkronoidun lainsäädännön lisäksi yhteensopivat käytännöt ja mahdollisimman laajasti jaetut standardit materiaaleille, tuotteille, prosesseille ja palveluille (muun muassa kansainväliset ISO-, CEN- ja ETSI-standardit).

Hyvän esimerkin instituutioiden, synkronoidun lainsäädännön ja jaettujen standardien roolista huoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön muokkaamisessa tarjoaa vuonna 1982 solmittu YK:n merioikeusyleissopimus¹². Sopimuksen syntymisen ja asteittaisen ratifoinnin jälkeen kansainvälisten merialueiden ja merenkulun keskeisistä periaatteista päästiin suhteelliseen kattavaan yhteisymmärrykseen, minkä jälkeen merenkulkuun perustuva maailmankauppa moninkertaistui nopeasti. Pitkiin alueellisiin ja mannertenvälisiin logistiikkaketjuihin liittyvä epävarmuus¹³ väheni, kun valtiot harmonisoivat juridisia käytäntöjään. Epävarmuuden vähentyminen puolestaan edisti yksittäisten yritysten sijoituksia laivoihin ja sijoittajien kiinnostusta satamiin. Tätä kehitystä tukivat myös useat vapaakauppasopimukset, kuten NAFTA (1994) Pohjois-Amerikassa ja AFTA (1992) Kaakkois-Aasiassa, sekä globaalit ratkaisut GATT (1948–1994) ja WTO (1995) neuvottelukierroksineen. Kansallisten lakien ja normien viidakko karstiutui ja sääntely virtaviivaistui, mikä tuki maailmankaupan kasvua. Tämä konkretisoitui tuhansia kilometriä pitkissä logistiikkaketjuissa,

12 Ks. UNCLOS (1982).

13 Kansainvälisen merialueen disruptiivisista dynamiikoista tarkemmin, ks. Aaltola ym. (2014a: 77–96).

joissa eri valtiolliset ja yksityiset tahot toimivat säännönmukaisesti jaettujen standardien pohjalta, vaikka sijaitsevatkin maantieteellisesti, kulttuurillisesti, taloudellisesti ja poliittisesti hyvin erilaisilla alueilla.

Logistiikkaketjujen avautuminen ja tehostuminen muuttivat tapaa ymmärtää yhteiskuntia sekä resurssien ja taloudellisen toimeliaisuuden maailmanlaajuista jakaumaa. Ilman tehokasta globaalia infrastruktuuria tuotannon siirtyminen Itä-Aasiaan ei olisi ollut mahdollista. Logistiikkaan liittyvä epävarmuus ei olisi tehnyt mielekkääksi erottaa maantieteellisesti tuotantoa keskeisimmistä markkina-alueista Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Tuotannon siirtyminen halvempien tuotantokustannusten maihin puolestaan muutti tiettyjen maiden – kuten Kiinan – globaalia taloudellista ja poliittista painoarvoa, mikä edelleen on vaikuttanut kansainvälisesti verkottuneiden talouksien laajempaan huoltovarmuuden toimintaympäristöön.

Myös Suomi toimii tässä globaalin verkostotalouden keskinäisriippuvaisessa maailmassa. Tämänkaltaisessa maailmassa kansainvälisiin verkostoihin pääsy ja niissä vaikuttaminen ovat elintärkeitä kansantaloudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. Ihmisten, palveluiden, pääomien ja hyödykkeiden globaalit virrat nostavat tai laskevat eri maantieteellisten alueiden merkittävyyttä sen mukaan, miten alueet kykenevät toimimaan keskittyminä ja yhteyskohtina erinäisille poikki-kansallisille toiminnoille. Mahdollisimman voimakas linkittyminen näihin globaaleihin prosesseihin on merkittävä indikaattori kyseisen alueen taloudellisesta voimasta ja kansainvälisestä vaikutusvallasta (Aaltola ym. 2014a). Näin ollen valtiollinen sulkeutuminen tai eristäytyminen voisi tuottaa merkittävää haittaa kansantaloudelle ja kansalliselle turvallisuudelle.

Erityisesti globaaliin infrastruktuuriverkostoon nojaava kaupankäynti kasvattaa toimijoiden välisiä keskinäisriippuvuuksia. Keskinäisriippuvuus on tässä suhteessa epätasaisesti jakautunut. Tietty alueet ja maat ovat tihentyneiden yhteyksien varassa. Modernit, monen tasoiset ja digitalisoituneet yhteydet ovat vain harvoin transatlanttisen kehän ja Itä-Aasian tuotantoalueiden ulkopuolella. Esimerkiksi Euroopassa Lontoon, Pariisin ja Frankfurtin alueella sijaitsee keskeinen eurooppalaisen innovaatiotalouden alue. Tähän alueelliseen tihentymään linkittyvät suoraan tai epäsuorasti modernit tietoverkot, satamat, lentokentät ja yliopistot. Tämän integroituneen infrastruktuurin lisäarvoa tuottava potentiaali on huomattava. Pohjois-Euroopassa Itämeren eteläosa muodostaa tärkeän keskittymän. Tukholman seutu on hyvin linkittynyt etelään ja Itämeren alueeseen. Samoin on Helsingin, Tallinnan ja Pietarin seutu.

Suomen liittäminen hyvin yhteyksin tällaisiin alueellisiin keskuksiin on olennaisen tärkeää, jotta huoltovarmuutta ja kansallista turvallisuutta vahvistavat monialaiset verkostot kasvaisivat. Tähän tarvitaan sekä poliittisia että käytännön teknisiä ja infrastruktuuriratkaisuja. Suomalaista huoltovarmuutta edistää se, että suomalainen infrastruktuuri on kehittynyt verrattuna moniin muihin suhteellisen harvaan asuttuihin maihin. Suomen digitaalisen liikenteen verkot (tietoverkot, matkapuhelinverkot) ovat kattavat ja turvalliset. Suorat lentoyhteydet Suomesta ulkomaille ja erityisesti Itä-Aasian kasvaville tuotantoalueille toimivat hyvin, ja lentoliikenne on integroitu kansallisesti maanteihin sekä näiden avulla epäsuorasti myös rautateihin. Satamat kykenevät toimimaan tehokkaasti myös talven haastavissa jääoloissa.

Olemalla teknologisen kehityksen maailman kärkeä Suomi on pyrkinyt kääntämään kylmän ja etäisen maantieteellisen sijaintinsa edukseen. Esimerkiksi pilvipalvelimien aikakaudella Suomen ilmasto ja vakaa maaperä tarjoavat kilpailuvaltteja, joiden avulla Suomi voi pyrkiä ylläpitämään globaalin digitaalisen infrastruktuurin vakautta. Maantieteellisesti syrjäisen, mutta ulkomaankaupasta riippuvaisen maan keskeisiä elinehtoja ovat olleet korkea logistiikkaan liittyvä tietotaito ja osaaminen. Maantieteellisten esteiden poistaminen on johtanut huippuosaamiseen erityisesti merenkulun esteiden madaltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tästä hyvänä esimerkkinä on jäänmurtajaosaaminen, jossa Suomi on globaali edelläkävijä. Noin 60 prosenttia maailman jäänmurtajista on rakennettu Suomessa, ja suomalaisilla toimijoilla on edelleen huippuosaamista jäänmurtajien suunnittelusta (The Arctic Journal 2015).

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa keskeistä Suomen huoltovarmuudelle – joka lopulta nojaa toimivaan ja vahvaan kansantalouteen – ovat edellä mainitun kaltaiset taloudellisten keskittymien syntyä tukevat toimet ja ajurit. Erityisesti yhteyksiä tukevat teknologiat ovat keskeisessä roolissa. Hyvä esimerkki ovat nopeat datayhteydet (Aaltola 2014: 78–84). Usein sanotaan, että digitaaliset yhteydet vähentävät maantieteellisen etäisyyden merkitystä kansainvälisessä kanssakäymisessä. Toisaalta nopeuden ja tehokkaiden yhteyksien vaatimus on siirtymässä uudelle tasolle. Erityisesti uusien sijoitusinstrumenttien varassa tapahtuva nopea kaupankäynti (*High Frequency Trading*) asettaa datayhteyksille millisekuntien tasolla olevia vaatimuksia.¹⁴

14 Erään arvion mukaan vuonna 2014 noin 35% Euroopan ja 50% Yhdysvaltain osakekaupasta (*equity markets*) tapahtuu osittain tai kokonaan automatisoidun, algoritmeja hyväksikäyttävän kaupankäynnin avulla (Kaya 2016: 2).

Esimerkiksi Helsingin etäisyys Lontoosta ja Frankfurtista on 1–2 millisekuntia enemmän kuin Tukholman. Osin tämän johdosta mahdollisimman nopeisiin yhteyksiin perustuvat kaupankäyntikäytännöt ovat vaarassa siirtyä suurelta osin Suomesta Tukholmaan. Esimerkiksi Helsingin pörssin datakeskus sijaitsee Tukholman eteläpuolella. Nopeat yhteydet ovat keskeisiä ajureita myös lentoliikenteessä. Helsingin sijainti keskeisellä paikalla läntisen Euroopan ja Itä-Aasian välissä tarjoaa Suomelle lisäarvoa tuottavan pääsyn lentoliikenteeseen liittyvän toimintaan, kuten turismiin ja liikematkustamiseen.

Digitalisoituvan maailman verkostoissa kyberhuoltovarmuuden tärkeys korostuu. Dataliikenteen määrä ja siihen liittyvä lisäarvo kasvavat nopeasti (Mckinsey Global Institute 2015). Dataliikenneinfrastruktuuri on yhä keskeisemmässä roolissa, kun innovaatiotaloudet kehittävät uusia digitaalisia tuotteita ja palveluita. Globaali dataliikenne on täysin riippuvainen merellisestä kaapeliverkostosta, joissa kulkee noin 99 prosenttia kansainvälisestä dataliikenteestä (Khanna 2016: 329). Suomen digitalisoituvaa innovaatiotaloutta yhdistävät globaaliin dataverkostoon merelliset kaapelit, jotka kulkevat Suomesta Ruotsiin ja Saksaan ja sieltä Keski-Eurooppaan ja Yhdysvaltoihin.¹⁵ Itämeren alueen datan – ja luonnollisesti myös tavarantoimituksen – kuljetusreitit ovat Suomen keskeisiä päävaltimoita. Ilman niitä tavarat eivät liikkuisi Suomesta maailmalle ja takaisin. Myöskään Suomen digitaalisella teollisuudella ja digitalisoituvilla aloilla, kuten rahoituksella, ei olisi menestymisen mahdollisuuksia ilman näitä reittejä.¹⁶

On kuitenkin tärkeä huomata, että Suomen resurssit eivät ole riittäviä maalle keskeisten kriittisten yhteyksien, kuten Itämeren data- ja laivaväylien, turvaamiseksi. Väylät voidaan turvata ainoastaan yhteisten kansainvälisten verkostojen ja yhteistyömuotojen avulla. Suomen kannalta on tärkeää, että kansainväliset turvallisuusverkostot kehittyvät aloille, jotka ovat keskeisiä esimerkiksi Suomen ulkomaankaupan, huoltovarmuuden tai turvallisuuden kannalta.

15 Ruotsin ja Baltian yhteyksien rinnalle Suomesta valmistui uusi merikaapeliyhteys (CINIA:n C-Lion 1) Saksaan tammikuussa 2016. Esillä on ollut myös suunnitelmia kaapeliyhteyden rakentamisesta arktisen alueen halki Aasiaan (CINIA 2016; ECO 2016; LVM 2015).

16 Uudet kaupallista lisäarvoa tuottavat käytännöt ovat yhä riippuvaisempia dataliikenteen nopeudesta ja luotettavuudesta. Tähän haasteeseen on tarpeen vastata (lisä)jalostamalla Suomelle suosiollisia digitalisoituvan talouden ominaisuuksia. Suomen kylmä ilmasto on tunnetusti suosiollinen datakeskusten näkökulmasta, ja Suomessa on saatavilla suhteellisen halpaa energiaa. Yhteiskunta on yksi maailman vakaimmista ja kansalaisten koulutus-taso korkea. Suomessa on myös nopeat ja turvalliset tietoverkot, ja lisäksi Suomella on digitaalisen talouden tietotaitoa. Esimerkiksi Nokian osaaminen digitaalisten verkkojen markkinoilla on huomattava, joskin osaamista saattaa kadota yritysjärjestelyjen vuoksi.

Erityisesti meriturvallisuuden ylläpitäminen on aina ollut Suomelle merkityksellistä – niin läheisillä merialueilla Itämerellä kuin globaalistikin (muun muassa rajavalvonta Välimeren alueella ja merirosvouden vastaiset toimet Afrikan sarven ympärillä). Kyberjärjestelmät tarjoavat toisen kuvaavan esimerkin. Suomen pankkijärjestelmä on riippuvainen yhteiseurooppalaisista turvallisuuden tuottajista. Maksuliikennevarmennus perustuu yhteiseen eurooppalaiseen teknologiseen ratkaisuun (SEPA), joka vaatii toimivia, Suomen Manner-Eurooppaan linkittäviä datayhteyksiä Itämerellä (ks. myös luku 7.1). Lamauttavat häiriöt tässä kokonaisuudessa voivat tapahtua järjestelmän osissa, jotka sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella.

Toimivien, laajempien turvallisuutta ylläpitävien kansainvälisten verkostojen lisäksi nyky maailman uhkiin vastaaminen vaatii kotimaassa paitsi laajaa, valtionhallinnon eri sektorit lävistävää käsitystä turvallisuudesta (kokonaisturvallisuus) myös kansallista kriisisietokykyä eli resilienssiä. Nykyisen globaalin verkostotalouden aikana tämä tarkoittaa adaptiivista kykyä ylläpitää yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja järjestelmiä normaalioloissa jatkuvuudenhallinnan menetelmin, sekä kriisien aikana esimerkiksi hyödyntämällä varmuusvarastoja, mahdollisia varajärjestelmiä, vaihtoehtoisia hankintalähteitä tai toimitusreittejä. Käytännössä pelkät kansalliset toimet eivät ole riittäviä. Tarvitaan yhä enemmän aktiivista osallistumista ja vaikuttamista olennaisissa kansainvälisissä verkostoissa ja instituutioissa, joiden kautta kansalliselle turvallisuudelle lisäarvoa tuottavia kyvykkyksiä luodaan.

5.3

KILPAILULLISEN KESKINÄISRIIPPUVUUDEN NOUSU VERKOSTOLLISEN TURVALLISUUDEN HAASTEENA

Keskeisenä haasteena verkostollisen turvallisuuden luomisessa on kuitenkin keskinäisriippuvaisen järjestelmän tuottamien etujen suhde sen tuottamiin riskeihin. Vaikka globalisaatio on tuonut usealle toimijalle kiistattomia etuja, kasvaneen ja monimutkaistuneen keskinäisriippuvuuden on nähty tuovan yhä enemmän myös uusia riskejä ja haavoittuvuuksia. Perinteisesti näitä on nähty olevan yleisessä kansainvälisen talouden dynamiikassa. Esimerkkinä tästä on aiemmin raportissa esiin nostettu niin kutsuttu ”monimutkaisuuksien ongelma”: kasvava monimutkaisuus globaalien, rajat ylittävien virtojen järjestelmässä yhdistettynä erinäisiin häiriölähteisiin lisää systeemin haavoittuvuutta.

Kriittiset toiminnot voivat kärsiä ketjun eri kohdissa häiriöistä, jotka johtuvat esimerkiksi luonnononnettomuuksista, talouskriiseistä tai poliittisista mullistuksista. Perinteinen omavaraisuusajattelu suhtautuisi kriittisesti tämänkaltaisiin riippuvuuksiin: keskinäisriippuvuus näyttäytyisi helposti haavoittuvuutta lisäävänä ja korostavana piirteenä.

Taloudellisten riskien lisäksi on viime aikoina lisääntynyt myös strategisempi ymmärrys kansainvälisten riippuvuuksien aiheuttamista turvallisuuspoliittisista riskeistä. On alettu puhua keskinäisriippuvuuden eri muotojen käyttämisestä strategisen kamppailun välineenä. Kuten Mark Leonard (2016: 13–16) on todennut, valtioiden välisten yhteyksien ja riippuvuuksien kasvu ei ole aina tarkoittanut oletettua valtioiden välisten jännitteiden loppua. Geopoliittinen kamppailu on edelleen voimissaan, mutta se on saanut uusia muotoja dynaamisten ylikansallisten verkostojen maailmassa. Ihmisiä yhteen linkittäviä asioita – kuten rahoitus, kaupankäynti tai internet – voidaan käyttää työkaluina uudessa strategisessa kilpailussa. Vaikka valtiot eivät ole valmiita luopumaan kaikista globalisaation mahdollistamista hyödyistä, tietyt valtiot – kuten viime aikoina Venäjä – pyrkivät muuttamaan alueellista tai jopa globaalia turvallisuusjärjestystä hyödyntämällä innovatiivisesti toimijoiden välisiä yhteyksiä ja riippuvuuksien epäsymmetriaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluina.

Tämä tarkoittaa sitä, että (keskinäis)riippuvuutta voidaan käyttää elementtinä valtapolitiikassa, jossa valtiot pyrkivät luomaan tai käyttämään hyväksi jo olemassa olevaa keskinäisten suhteidensa epätasapainoa. Perinteisesti viime kädessä avointa sotilaallista toimintaa painottava geopolitiikka muuttuu samalla yhä enemmän valtioiden toteuttamaksi, vaikeammin hahmotettavaksi strategiseksi vaikuttamiseksi kilpailullisessa (keskinäis)riippuvaisessa maailmassa. Tällä tarkoitetaan haitallista toimijoiden välisten epäsymmetristen riippuvuuksien mahdollistamien painostuskeinojen käyttöä, jolla vaikuttamiseen pyrkivä toimija koettaa ajaa strategisia tavoitteitaan. Toisin sanoen tavoitteena on ajaa omia strategisia etuja tekemällä kilpailija riippuvaisemmaksi itsestä kuin itse on kilpailijasta. Sitten tätä riippuvuutta pyritään käyttämään, jotta kilpailijan toimintaa ja toimintaedellytyksiä voitaisiin muokata itselle edullisempaan suuntaan (Leonard 2016; ks. Wigell ja Vihma 2016).

Tästä näkökulmasta keskinäisriippuvuus tekee suvereneista toimijoista aiempaa haavoittuvaisempia toistensa toimille ja mahdollisesti jopa painostukselle tai kiristämislle (Wright 2013: 10). Keskinäisriippuvuus voi näin ollen yhtä hyvin tuottaa kamppailua ja konfliktidynamiikkoja kuin yhteistyötä tai kansainvälistä vakautta.

Tämä on tullut selvästi näkyviin viime aikoina Euroopassa niin kutsuttujen ”hybridiuhkien” myötä (ks. Rácz 2015). Venäjä on pyrkinyt taktisesti ja strategisesti käyttämään taloudellisia, poliittisia, informaationaalisia ja sotilaallisia työkaluja tai niiden yhdistelmiä useita toimijoita vastaan. Toiminnassaan Venäjä on pyrkinyt saavuttamaan strategisia tavoitteitaan ylittämättä kuitenkin perinteisen sodan kynnystä. Eräs esimerkki tästä on energiasektorilta. Energiayhteistyön on usein oletettu lisäävän positiivisia yhteyksiä ja keskinäistä riippuvuutta. Venäjä on käyttänyt energiakauppaa myös työkaluna ulkopoliittisessa vaikuttamisessa. Tämänkaltainen Venäjän vaikuttaminen on nojannut olemassa olevaan energian siirtoinfrastruktuuriin ja kykyyn kontrolloida muun muassa kaasun tuontia Eurooppaan (Vihma ja Martikainen 2016).¹⁷ Toisena ajankohtaisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin niin kutsuttujen trollien ja erinäisten kyberaseiden käyttö psykologisessa informaatiovaikuttamisessa sekä vakoilussa muun muassa Pohjoismaissa, Baltiassa ja Yhdysvalloissa. Tämänkaltaiset toimet nojaavat olemassa olevaan ylikansalliseen informaatioteknologia-verkostoon (Aro 2016; Aaltola 2015; F-Secure 2015; Aaltola 2016a).

Samoin globalisaatio itsessään on kohdannut lisääntyviä poliittisia haasteita. Esimerkiksi uusien markkinoiden avaaminen vapaakauppasopimusten avulla ei ole enää itsestään selvää. Uudet alueelliset pyrkimykset tehostaa ja harmonisoida (maailman)kauppaa – TTIP euroatlanttisella alueella ja TPP Tyynenmeren alueella – ovat kohdanneet merkittävää sisä- ja ulkosyntyistä vastarintaa. Samaan aikaan globaalitason kauppaneuvottelut WTO:ssa ovat pysyneet jumiutuneina.¹⁸ Lisäksi jo olemassa olevista markkina-alueista erityisesti Euroopan unioni on kohdannut moninaisia haasteita, jotka kyseenalaistavat integraatiota ja keskinäisriippuvuutta Euroopassa. Näistä päällimmäisinä voi mainita eurokriisin aiheuttamat ongelmat erityisesti Euroopan reuna-alueilla, sisärajoja nostavat poliittiset reaktiot turva- paikkakysymykseen sekä Ison-Britannian kansanäänestyksen tuloksen Euroopan unionista eroamisesta. Monin paikoin globalisaation ja

17 Venäjä muun muassa leikkasi kaasuntoimituksia vuosina 2006 ja 2009 painostaakseen Ukrainan hallitusta Venäjä-myönteisempään politiikkaan. Tämän lisäksi Venäjä leikkasi öljyntoimituksiaan Tšekkiin vuonna 2008 vastatoimena Yhdysvaltojen ohjuspuolustuksen sijoittamiselle maahan. Venäjä on tarjonnut myös positiivisia porkkanoita maille, joiden politiikan se kokee tukevan sen omia pyrkimyksiä. Esimerkiksi Suomi, Saksa ja Ranska maksavat maakaasusta huomattavasti vähemmän kuin Venäjää kohtaan kriittiset Puola, Tšekki tai Romania. Ks. tarkemmin Martikainen ym. (2016: 34–42) ja Liuhto (2010).

18 WTO-neuvottelujen jumiutumisesta ja TTIP:n strategisesta merkityksestä globaalista näkökulmasta, ks. esim. Meléndez-Ortiz ym. (2012), Hamilton (2015) ja The Economist (2015).

keskinäisriippuvuuden ei yksinkertaisesti katsota enää antavan riittävästi hyötyjä sen haittoihin nähden. Yhteiskunnat kipuilevat työttömyyden ja veropohjien kapenemisen kanssa. Logistiikan tehostumista tukenut rajojen madaltuminen on paikoin pysähtynyt. Uudessa ilmapiirissä rajat ylittäviä ilmiöitä vieroksutaan. Esimerkiksi nopeat sijoitusvirrat ja nopeasti leviävät talouskriisit tuottavat päänvaivaa poliittisille päättäjille ja lopulta veronmaksajille, jos riskit realisoituvat. Tämä kipuilu ilmentää globaaleja vaikeuksia keskinäisriippuvuuden hyötyjen (tasapuolisessa) ylläpitämisessä.

Samalla Suomen turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttoksessa. Venäjä pyrkii suurvalta-asemansa palauttamiseen, ja maan eurooppalaista turvallisuusarkkitehtuuria haastavat toimet ovat konkretisoituneet sotilaallisina toimina Ukrainassa sekä erinäisinä vaikutus- tai painostustoimina myös Pohjois-Euroopassa (Covington 2015; Martikainen ym. 2016). Tämä on jälleen tuonut Eurooppaan oletuksen perinteisestä geopolitiikasta tai jopa laajemmasta sotilaallisen konfliktin mahdollisuudesta, joita jo pidettiin hetken aikaa vanhentuneina.¹⁹

Kaikkiaan kansainvälisiin riippuvuuksiin liittyvän strategisen kamppailuasetelman korostuminen, Itämeren alueen geopolitiittisen tilanteen kiristyminen ja globalisaation sekä keskinäisriippuvuuden kritiikin vahvistuminen ovat siirtäneet yleistä turvallisuusajattelua kohti kansallisempaa painotusta. Vahvistuessaan tämä kehitys saattaa merkitä perinteisen, fokusoidumman turvallisuuspolitiikan ja sen värittämän huoltovarmuusajattelun paluuta. Tämän ajattelun mukaan Suomella tulisi olla tietyillä osa-alueilla turvallisuuskyvykkyyksiä, joiden tuottaminen on kiinni maan kansallisista intresseistä ja resursseista. Vaikka suomalaisten arjen keskeiset piirteet ovat yhä enemmän kiinni laajoista, jopa globaaleista verkostoista, tilanne tähdentäisi näistä riippumattomien itsenäisten ratkaisujen merkitystä. Tässä vastakkainasettelussa tasapainoilu näkyy viimeaikaisessa turvallisuusajattelussa Suomessa.²⁰

Käytännössä linkit laajempiin verkostoihin ovat kuitenkin kasvaneet niin, että verkostojen tuottamien kyvykkyyksien omaehtoinen korvaaminen kansallisilla ratkaisuilla on yhä vaikeampaa. Kuten raportissa on edellä todettu, Suomessa on perinteisesti korostettu fokusoidun turvallisuusajattelun ohella laaja-alaista verkostoajattelua (ks. luku 3.2). Laaja-alainen turvallisuusverkosto tavoittelee kattavuutta

19 Ks. esim. Mearsheimer (2014).

20 Kattava kokoelma kirjoituksia nykyisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta ajattelusta Suomessa, ks. Blombergs toim. (2016).

turvallisuuden eri osalohkojen välillä. Turvallisuuden määräävinä tekijöinä pidetään laaja-alaisia yhteiskunnallisia, taloudellisia, ekologisia ja kulttuurisia muuttujia, joihin voidaan vaikuttaa vain muodostamalla eri hallinnonalojen välisiä kansallisia ja kansainvälisiä verkostoja. Turvallisuus nähdään perustaltaan asiana, johon ei kyetä vaikuttamaan vain suppealla lähestymistavalla. Kansainvälisesti painottuneessa laaja-alaisessa turvallisuudessa keskitytään tämän lisäksi (eriateisten) verkostollisten sidoksien luomiseen kumppanivaltioiden ja keskeisten kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden (kuten EU, YK, WB, IMO, NATO) kanssa. Näiden sidoksien luomiselle nähdään tärkeänä jaettu ymmärrys laaja-alaisen turvallisuuden mallista. Keskeistä on synkronoitu tilannetietoisuus, jonka pohjalta voidaan toimia yhdessä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Ongelmat ovat moninaistuneet globaalissa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä. Samalla kyvykkyyksien siirtyminen verkostoihin haastaa kansallisen edun määrittelyä. Jos Suomi on riippuvainen laajemmista turvallisuusverkostoista, sen kansallinen etu ei määrity kansallisesti samalla tavoin kuin aikaisemmin. Datakaapelin katkeaminen Suezin kanavalla saattaa häiritä joitakin digitalisoituneen talouden osia vakavasti. Kärjistyvät kiistat merialueista Etelä-Kiinan merellä tai merirosvous Malakansalmella voivat häiritä globaalia kauppaa ja logistiikkaa, kuten tiettyjen kriittisten hyödykkeiden tai komponenttien saatavuutta. Tämänkaltaisiin ongelmatilanteisiin varautuminen on yhä enemmän Suomen välittömän kansallisen edun mukaista, vaikka mahdolliset turvallisuuden tuottajat ovat Suomen ulkopuolella. Tästä näkökulmasta Suomen huoltovarmuus on entistä enemmän alueellisten ja globaalien verkostojen sekä instituutioiden varassa: Suomen huoltovarmuus on yhä enemmän kansainvälistä ja jopa globaalia verkostollista huoltovarmuutta.

Kansainvälisten yhteyksien ja riippuvuuksien haasteista huolimatta Suomi on ratkaisevasti kiinni verkostoissa ja niiden epäsymmetrisyyksissä. Talouden globalisaatio ja teknologioiden digitalisaatio ovat vaikuttaneet ratkaisevasti Suomen poliittis-maantieteelliseen asemaan. Suomen ja suomalaisten turvallisuuden hallinta on yhä enemmän riippuvainen paitsi keskeisistä datan ja tavaroiden logistiikkavirroista myös Suomen poliittisistä kansainvälisistä yhteyksistä ja toiminnasta kansainvälisen hallinnan järjestelmissä.

Tämä ymmärrys keskinäisriippuvaisen maailman sidosten merkityksestä yhdistettynä niiden viime aikoina korostuneeseen käyttöön myös strategisessa kamppailussa vaikuttaa oletettavasti myös suomalaisen varautumisajattelun painopisteisiin. Kun yhteiskunta on yhä

riippuvaisempi kansainvälisistä verkostoista ja toiminnoista ja siten entistä haavoittuvaisempi, toimintojen huoltovarmuus korostuu entisestään. On huomattava, että vakavimmassa kriisitilanteessa jopa sotilaallinen maanpuolustus on riippuvainen muun yhteiskunnan turvallisuudesta ja kriittisten toimintojen huoltovarmuudesta. Ne tukevat sotilaallista maanpuolustusta tai jopa mahdollistavat sen. Samalla on tärkeää huomata, että huoltovarmuustoiminta on vain yksi kansallisen turvallisuuden elementti, eikä se yksin riitä yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseen. Perinteisesti huoltovarmuuden turvaaminen on ymmärretty rajattuna, pitkälti operatiivisen tason toimintana, jolla pyritään turvaamaan yhteiskunnan kriittisten toimintojen materiaaliset ja toimintaprosesseihin liittyvät edellytykset kaikissa oloissa. Kansallisen turvallisuuden ja vaurauden turvaamiseksi vaaditaan kuitenkin yhä laaveampaa skaalaa poliittisia, taloudellisia, kulttuurisia ja sotilaallisia verkostollisia turvallisuuskyvykkyyksiä.

Huoltovarmuustoiminnassa Suomi on riippuvainen ulkoisista sidoksistaan sekä standardeista ja järjestelmistä, joita on kehitetty huoltovarmuusverkostojen tueksi. Tässä toimintaympäristössä keskeisenä haasteena on verkostoriippuvuuden yhtensovittaminen kansallisten huoltovarmuusnäkökohtien kanssa. Kuinka Suomi kykenee optimaalisella tavalla ottamaan huomioon kansallisiin näkökohtiin perustuvassa varautumisessaan laajemmat kansainväliset riippuvuutensa? Kuinka omat resurssit voidaan sovittaa yhteen verkostojen tuottamasta turvallisuudestariippuvaisen huoltovarmuuden kanssa? Miten digitalisoituvan maailman perusehtoja ja dynamiikkaa voidaan sovittaa yhteen Suomen huoltovarmuuden kehittämisen kanssa? Näihin kysymyksiin vastaamisessa olennaista on itsenäisten huoltovarmuuskyvykkyyksien yhtensovittaminen pohjoismaisiin, Itämeren alueen, eurooppalaisiin ja laajempiin globaaleihin keskinäisriippuvuuksiin.

Näiden kysymysten ohella on syytä huomata kaksi toisiinsa vaikuttavaa dynamiikkaa, jotka vaikuttavat erityisesti nyt, kun kansainvälinen poliittinen tilanne on aikaisempaa epävarmempi:

1. Omavarainen huoltovarmuusmalli, jonka historialliset lähtökohdat ovat omiin resursseihin tukeutuvassa sotatalousajattelussa, on yhä haasteellisempi siviili- ja asejärjestelmien monimutkaistuessa, kallistuessa ja niiden tuotannon yksityistyessä ja kansainvälistyessä.
2. Suomalainen yhteiskunta kokonaisuudessaan on yhä enemmän kiinni verkostoihin perustuvissa ratkaisuissa tavalla, joka kaiken aikaa laajentaa kriittisten turvallisuusnäkökohtien kehää.

Nämä kaksi trendiä haastavat perinteistä jakoa poliittisen myrskysään omavaraisuuteen ja poutasään avoimeen verkottumiseen.

Samalla kansainvälisten riippuvuuksien merkityksen laaja-alaisempi tunnistaminen osaksi nykyistä strategista ajattelua ja laajempaa keskustelua voi osaltaan tarkoittaa tiettyä turvallisuustoiminnan painopisteen muutosta. Siinä missä aiemmin suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen konseptissa muu yhteiskunta ja taloudellisten toimintojen turvaaminen tukivat sotilaallista maanpuolustusta, niin sanottujen hybridiuhkien nousu ja kokonaisturvallisuuden malli korostavat yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvallisuuden nousua tietyllä tavalla maanpuolustuksen eturintamaan tai keskiöön. Yhteiskunnan kriittisten toimintojen nähdään yhä useammin olevan ensisijaisia kohteita ulkoisen toimijan harjoittamalle poliittiselle, taloudelliselle ja/tai sotilaalliselle painostukselle. Samalla näiden toimintojen kriisinkestävyys (*resilience*) korreloi entistä enemmän yhteiskunnan yleisen puolustuksellisen pelotteen (*deterrence*) kanssa: mitä toimivampia prosessit ja infrastruktuurit ovat, sitä suuremmalla todennäköisyydellä yhteiskunta välttää painostustoimet. Tämä turvallisuusajattelun laen-tuminen tarkoittaa sitä, että on laitettava entistä suurempi painoarvo yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen, kokonaisturvallisuusmallin kehittämiseen ja yhteiskunnan yleiseen kriisinkestävyyteen. Laveammalla huoltovarmuusnäkökulmalla on tällöin entistä suurempi merkitys näiden toimintojen materiaalisten ja prosessuaalisten edellytysten takaamiseksi.

Tämä tilanne vaatii syvällistä ja laaja-alaista ymmärrystä siitä, mitä kasvava kilpailullinen (keskinäis)riippuvuus tarkoittaa nykyaikaiselle geopolitiikalle ja eri valtioiden strategisille toimille ja turvallisuuspoliittisille valinnoille. Yksi kiinnostava vastaus keskinäisriippuvuuksien tuomaan uhkaan on edellä mainittu resilienssiajattelun hyödyntäminen kansallisessa turvallisuustoiminnassa yleensä ja yhteiskunnan huoltovarmuuden turvaamisessa erityisesti (ks. tarkemmin luku 4.3). Mitä monimutkaisemmiksi, keskinäisriippuvaisemmiksi ja haavoit-tuvammaksi länsimaiset yhteiskunnat tulevat, sitä hankalampaa on häiriöiden estäminen etukäteen ja sitä kriisinkestävämmiksi yhteis-kuntien on tarpeen tulla. Kuten nykyinen hybridiuhkakeskustelu painottaa, tulevaisuuden konflikteissa ja hybridiuhkiin vastaamisessa ovat entistä enemmän vastakkain kriittisten toimintojen ylläpitämiseen tai niiden horjuttamiseen toimintansa nojaavat kokonaiset yhteiskunnat kuin pelkät armeijat. Tämä tarkoittaa, että yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaaminen vaatii

1. laiveampaa, kaikki politiikan sektorit yhdistävää toimintaa,
2. turvallisuussektorin siiloutumisen vähentämistä,
3. entistä vahvempaa yhteiskunnallista otetta maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen ja
4. entistä tiiviimpää ja tehokasta kansainvälistä yhteistyötä tilannetietoisuuden ja yhteiskunnallisen kriisinkestävyuden (ml. huoltovarmuus) parantamiseksi.

Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus ja yhteistyön muodot ovat yleensä heijastaneet vallitsevaa käsitystä turvallisuusympäristön tilasta ja sen vaatimuksista. Kuten yllä on esitetty, siirtyminen perinteisistä kylmän sodan aikaisista uhkakuvista globaalin verkostotalouden uhkakuviin on tuonut vanhojen uhkien rinnalle uudenlaisia, yhtyeenkietoutuneita uhkia. Koska uudet uhkat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, huoltovarmuustyötä ei voi enää tehokkaasti tehdä yksin. Näiden huoltovarmuuden nykyhaasteiden havainnointi, ymmärtäminen ja arviointi vaativat kansainvälisen ulottuvuuden painottamista, uuden tyyppisiä kansallisia kykyjä ja rajat ylittävää yhteistyötä sekä kahden- tai monenkeskisen yhteistyön että ylikansallisen yhteistyön konteksteissa.

Osa II

Suomen huoltovarmuus kotimaisten toimijoiden silmin

Tekstipohjaisen analyysin tueksi tutkimuksessa kartoitettiin asiantuntijahaastatteluiden avulla kotimaisen huoltovarmuustoiminnan nykyistä tilaa ja mahdollisia muutostarpeita. Puolistrukturoidut asiantuntijahaastattelut (yhteensä 27 kappaletta) tehtiin noudattaen *Chatham House* -periaatetta. Haastateltavilta pyydettiin vastauksia neljään yleiseen teemaan, joiden alla esitettiin tarkentavia kysymyksiä. Teemat olivat:

1. Haastateltavan rooli yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisessa
2. Haastateltavan näkemykset kansainvälisen toimintaympäristön merkityksestä suomalaiselle huoltovarmuudelle
3. Haastateltavan näkemykset suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista (SWOT)
4. Toimenpidesuosituksien ja neuvot päätöksentekijöille

Asiantuntijahaastatteluissa eräänä keskeisenä pyrkimyksenä oli tunnistaa kansainvälisestä toimintaympäristöstä nousevia huoltovarmuuteen vaikuttavia trendejä sekä huoltovarmuudelle merkittäviä kansainvälisiä yhteyksiä, riippuvuuksia ja uhkia. Haastateltavien valinnassa keskityttiin kolmen toimialan – merilogistiikan, finanssialan ja kybertoimialan – tarkasteluun. Tavoitteena ei kuitenkaan ollut keskittyä näiden alojen syvälliseen tai kattavaan analyysiin sinänsä, vaan pyrkimys oli kuvata käytännön tapausesimerkkien avulla huoltovarmuustoiminnan usein vähemmän tunnettuja piirteitä ja nykydynamiikkoja.

Seuraavaksi raportissa esitetään koottu katsaus asiantuntijahaastatteluiden tuloksista. Ensin tarkastellaan asiantuntijoiden esittämiä näkemyksiä huoltovarmuuden kansallisesta ulottuvuudesta, mukaan lukien huoltovarmuustoiminnan nykytilasta, huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja huoltovarmuuden perimmäisestä ideasta. Tämän jälkeen käsitellään huoltovarmuuden kansainvälistä ulottuvuutta. Siinä keskitytään muun muassa asiantuntijakentällä korostuviin näkemyksiin toimintaympäristön kehityssuunnista, kansainvälisestä yhteistyöstä ja kriittisistä kansainvälisistä yhteyksistä.

6

6. Huoltovarmuuden kansallinen ulottuvuus

Raportin luvuissa 2 ja 3 kuvattiin nykyisen huoltovarmuusorganisaation järjestäytymistä ja toimintaa. Tässä luvussa tuodaan keskustelu konkreettisemmalle käytännön tasolle asiantuntijahaastatteluissa saadun aineiston avulla ja tarkastelemalla aiempaa aiheesta tehtyä tutkimusta. Käsillä olevan tutkimuksen asiantuntijahaastatteluissa yhtenä tavoitteena oli kartoittaa toimijoiden näkemyksiä kotimaisen huoltovarmuuden ja huoltovarmuustoiminnan nykytilasta. Tässä erityisesti huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuussektorien ja -poolien (ks. luku 2.2) tarkastelu on tärkeässä asemassa.

Haastateltavien mukaan Suomessa huoltovarmuusorganisaation kaltaisen yhteistyöverkoston toiminnan suurin konkreettinen etu on se, että varautumistyön keskeiset henkilöt tuntevat toisensa kattavasti läpi huoltovarmuuden toimintakentän. Toimintatapa perustuu suomalaisen huoltovarmuustyön perinteeseen, josta sitä on haluttu jalostaa ja muokata pienen ja niukkaressurssisen valtion keinoksi taata kriittisten toimintojen jatkuvuus tehokkaasti ja ketterästi.

Nykyisen huoltovarmuusorganisaation toimintaa ja kehittämistarpeita on aiemmin analysoitu Rauni Hagmanin toteuttamassa raportissa *Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista* (Hagman 2015). Raportissa tarkasteltiin erityisesti poolitoiminnan nykytilaa ja kehittämistä. Raportin keskeiset löydökset nostavat poolitoiminnan suurimmiksi vahvuuksiksi toiminnan vapaaehtois pohjan, yhteistoiminnan eri ulottuvuudet yritysten, kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välillä sekä huoltovarmuustoiminnan painopisteen muutoksen kohti kriittisten yritysten ja toimintojen jatkuvuudenhallintaa.

Myös Hagmanin raportin yhteydessä toteutettiin haastattelukierros huoltovarmuudelle relevanttien toimijoiden keskuudessa. Näissä haastatteluissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvaa mallia pidettiin yleisesti järkevänä ja toimivana. Tämän tutkimuksen yhteydessä toteutettujen haastatteluiden yleinen viesti oli samansuuntainen. Suomalainen huoltovarmuuden organisaatorakenne ja sen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudelle perustuva toimintamalli koettiin melko hyvin toimivaksi. Vaikka tästä oltiin asiantuntijahaastatteluissa jokseenkin samaa mieltä, yhtä lailla tunnistettiin nykyisen tilanteen toiminnalle asettamat haasteet. Eräs haastateltava tiivisti asian näin:

”Meillä on kv-vertailussa hyvä tilanne, mutta ei se tarkoita, että oltaisi hyvässä tilanteessa. Meillä on paljon ajateltavaa ja kehitettävää Suomessa.”

Haastateltava

Kehittämisen tarve johtuu jo siitä, että huoltovarmuuspolitiikkaa ja käytännön huoltovarmuustoimia ei suunnitella staattisessa tilassa. Ensinnäkin niiden pitää vastata muuttuvaan turvallisuusympäristöön ja toiseksi ne hahmottuvat suhteessa yleisempiin turvallisuuspoliittisiin linjauksiin.

Asiantuntijahaastatteluissa sivuttiin osin samoja teemoja ja saatiin samankaltaisia tuloksia kuin Hagmanin raportissa. Vaikka suomalainen huoltovarmuusmalli nähtiin suhteellisen hyvänä, myös kehittämistarpeita tunnistettiin. Esimerkiksi toiminnan ja tiedonkulun koettiin edelleen olevan turhan siiloutunutta tai vertikaalista, kun samaan aikaan nykyinen epävarmuuksien maailma ja hybridiuhkien sävyttämä turvallisuusympäristö vaativat uudenlaista ajattelua, horisontaalista tiedonkulkua ja toiminnan tehostamista. Haastatteluissa erityisesti poolitoiminnan suurimpana etuna nähtiin verkostoituminen, vuorovaikutus ja oikeiden ihmisten tunteminen läpi toimintakentän. Tässä tutkimuksessa haastatteluiden tarkoitus kuitenkin oli Hagmanin selvityksestä poiketen yleisten huoltovarmuustoiminnan nykytilaan liittyvien asiantuntijankemysten kartoittaminen, ei niinkään yksittäisten poolien tai sektorien toiminnan arvioiminen. Lisäksi on syytä huomauttaa, että tässä tutkimuksessa huoltovarmuusorganisaatioon ja sen pooli- ja sektoritoimintaan liittyvät tai sitä arvioivat suorat lainaukset haastateltavilta eivät edusta koko poolitoimijoiden joukkoa. Kyseessä on pieni otanta lähinnä tietoyhteiskunta-, logistiikka- ja finanssisektorin alaisista pooleista sekä muilta varautumisalan asiantuntijoilta.

6.1 NÄKEMYKSIÄ POOLI- JA SEKTORITOIMINNASTA

Hagmanin raportissa oli vahva poolien välinen vertaileva ote. Poolitoiminnan ongelmina nähtiin eri poolien erilainen aktiivisuuden ja sitoutumisen taso sekä osin puutteellinen kokonaiskuvan ja huoltovarmuudelle olennaisten verkostojen ja riippuvuuksien tunnistaminen. Samalla poolien välisen yhteistyön ohuus sai osakseen kritiikkiä: jos sektorikohtaisuus on liian tiukkaa, nykyisiin sektorikohtaiset rajat ylittäviin uhkiin ei kyetä vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Huomiota saivat myös tarve parantaa tiedonsaantia ja ymmärrystä huoltovarmuuden kansainvälisestä ulottuvuudesta, samoin kuin tarve selventää poolitoiminnan tavoitteita, arviointia ja ohjausta (Hagman 2015: 15–22).

Toisin kuin Hagmanin selvityksessä, tässä tutkimuksessa pooleja ja sektoreita ei verrattu toisiinsa. Tästä huolimatta pooli- ja sektoroiminta nousivat esille haastatteluissa, ja niihin liittyvässä haastatteluaineistossa ilmeni vahvasti tarve toiminnan tai näkökulman laaja-alaistamiselle. Erityisesti esiin nousi huoli siitä, että nykyinen poolirakenne ja nykyisten häiriöriskien sektorirajat ylittävä kokonaisvaltaisuus eivät välttämättä vastaa toisiaan. Osa yhteiskunnan huoltovarmuudelle kriittisistä toimialoista on hyvin horisontaalisia tai matriisimaisia. Erityisesti logistiikka-alan haastatteluissa painottui, että huoltovarmuuden organisoitumisen pitäisi olla vahvemmin koko arvoketjun tunnistavaa. Liian tiukkojen toimialarajojen nähtiin luovan vain yhden alan valmiutta, kun taas kokonaisturvallisuusajattelun mukaisen varautumisen tulisi olla ajatustavaltaan läpileikkaavampaa.

Poolitoiminnan laaja-alaistamis pohdinnan myötä esiin nousi kysymys siitä, onko nykyinen toimialakohtainen jako ylipäänsä sopivin. Osa haastateltavista nosti sen rinnalle matriisiajattelun. Tämä näkökulma ei kuitenkaan saanut haastatteluaineiston perusteella varauksetonta kannatusta, vaikka kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa painotettiin. Mielipiteitä aiheesta oli puolesta ja vastaan. Oikean tasapainon löytäminen horisontaalisen ja syvemmän toimialakohtaisen näkökulman välillä on vaikeaa, kuten alla olevissa haastattelulainauksissa näkyy:

”Matriisiajattelua on pohdittu. Pitää siirtyä sellaiseen ajatteluun, mutta ei matriisiorganisaatioon.”

Haastateltava

”Pooleista nousee mielipiteet ja syötteet, mutta ne tulkitaan matriisisissa.”

Haastateltava

”Huoltovarmuustoiminta pitäisi olla sektorit ylittävää toimintaa, nyt menee liian pu tkessa!”

Haastateltava

”Pooleja ei kannata yhdistää, sitten siellä ei tapahdu mitään, niiden kannattaa erikoistua.”

Haastateltava

”Nyt ne kaikki [poolitoimijat] puuhailevat omilla tonteillaan. Se ei luo kuin sen alan valmiutta ja se ei enää riitä, skenaariot ei mene enää niin.”

Haastateltava

Toisin sanoen haastatteluissa painotettiin uhkien sektorirajat ylittävää luonnetta ja tästä syystä huoltovarmuusajattelun näkökulmaa haluttiin myös laajennettavan. Laaja-alaisemmalle organisatoriselle ratkaisulle ei kuitenkaan löytynyt varauksetonta tukea. Laajemman järjestäytymisen keskeiseksi riskiksi nousi mahdollinen toimijoiden mielenkiinnon väheneminen lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa toimintaa kohtaan. Toisaalta toimijat siis halusivat laajempaa matriisia, mutta toisaalta pelättiin sitä, että silloin yhteistyöajasta iso osa menee väärällä tavalla osallistujan oman fokuksen ohi. Erityisesti toimialapuolella oli huoli siitä, että matriisiorganisaatiossa suuri osa kysymyksistä ja käsiteltävistä asioista ei koskisi enää niin selvästi tietyn osallistujan omaa alaa, mikä saattaisi näyttäytyä tehottomana ajankäyttönä ja vähentää vapaaehtois pohjaista osallistumisaktiivisuutta. Haastateltujen näkökulmaa summaa seuraava, yleistä tilannetietoisuuden lisäämistä painottava lainaus:

”Matriisitieto pitää olla, mutta valmiiksi pureskeltuna, perusymmärrys siitä.”

Haastateltava

Huoltovarmuusorganisaation yksi perustarkoituksista on tilannetietoisuuden parantaminen. Ideana ja tavoitteena järjestelmässä on tiivistetysti se, että sektoreista ja pooleista saadaan alakohthaista tilannekuvaa, jonka avulla voidaan ohjata koko toimialan huoltovarmuustyötä.

Erityisesti useat haastatellut viranomaistoimijat painottivat kokonaisvaltaisen tilannekuvan merkitystä. Myös toimialakentän mielestä oman alueen ulkopuolelle pitää nähdä ja kokonaiskuvaa sekä kansainvälistä tilannekuvaa pitää parantaa. Kansainvälisen kokonaiskuvan parempi ymmärtäminen on varautumistyön kehittämisessä keskeistä, ja sen puutteellisuus nousi esiin myös Hagmanin raportissa (esim. Hagman 2015: 13). Tässä palataan takaisin kysymykseen sektorien ja poolien rakenteesta. Rajanveto on haastavaa; haastatteluaineiston perusteella halutaan laajempaa tilannekuvaa, mutta silti erikoistuneita pooleja. Tärkeintä toiminnan laadun ja mielekkyyden säilyttämisessä on kuitenkin se, että huoltovarmuusyhteistyötä ja sen järjestäytymistä lähesytään strategisesti ja tarvelähtöisesti, kuten eräs haastateltava totesi:

”HVO:n organisoituminen ei pidä olla niin paljoa nippeleistä nousevaa, vaan yhteiskunnan strategisista tarpeista kumpuavaa.”

Haastateltava

Hagmanin raportin tuloksissa käsitykset huoltovarmuusorganisaation merkityksestä vaihtelivat merkittävästi haastateltavien ja eri toimialojen välillä. Jotkut yritykset eivät nähneet saavansa poolitoiminnasta merkittävää lisäarvoa. Pahimmillaan sektori- tai poolitoiminta nähtiin perusbyrokratian pyörittämiseksi määrättyllä minimitasolla. Erityisesti kansainvälisten yritysten Suomen maajohtajien nähtiin olevan vaikeuksissa oikeuttaessaan pääkonttoreilleen suomalaisen varautumistoiminnan mallia ja yritysten siihen panostamia resursseja (Hagman 2015: 18). Sama huoli ilmeni myös tähän tutkimukseen kerätystä haastatteluaineistosta.

Suhde poolitoimintaan ei siis ollut aina ongelmaton tämänkään tutkimuksen haastattelijien perusteella. Selkeimpinä kehittämis-kohteina nousivat esiin pooli- ja sektoritoiminnan kirkastaminen ja mandaatin selkeyttäminen. Poolitoiminnassa mukana oleville, etenkin elinkeinoelämän edustajille, on tärkeää selkeästi tietää toiminnan mandaatti ja se, mihin tai minkälaiseksi toiminta ja foorumi profiloituvat. Poolit ja poolitoiminta eivät kuitenkaan saa tuntua viranomaisen valvontatyökaluilta, vaan avoimen keskustelun ja tiedonjaon tulee olla mahdollista. Eräs vaihtoehto voisi olla, että poolit profiloitaisiin nykyistä selkeämmin keskusteleviksi asiantuntijafoorumeiksi. Alla on muutamia kuvaavia esimerkkejä haastateltavien suhtautumisesta järjestelmän organisoitumiseen:

”Organisoituminen on sekavaa. Järjestelmä ja organisaatio oli selkeästi toimivampi aiemmin. Oli selkeät toimintalinjat ja hierarkkisessa systeemissä vetovastuu tarpeeksi korkealla.”

Haastateltava

”Organisoitu siten, että paperilla on hyvin, mutta käytännössä ei mene niin pitkälle kuin voisi toivoa.”

Haastateltava

”Pitäisi selventää, että onko se pooli asiantuntijaryhmä vai onko se jonkinlainen päätöksentekofoorumi. Tämä on olennainen ero sen suhteen, miten yrityspuoli esimerkiksi asennoituu poolitoimintaan.”

Haastateltava

”Poolit on profiloitava selkeästi asiantuntijatyöryhmäksi. Tarkastelemaan sitä, mitä maailmassa tapahtuu, löytämään vaihtoehtoja, valmistelemaan niitä. Ja sen jälkeen, päätöksenteko viedään muualle.”

Haastateltava

Sektori- ja poolitoiminnan profiloiminen ja toiminnan mandaatin selkiyttäminen ovat tärkeitä erityisesti toiminnan legitimitetin parantamiseksi. Keskusteluissa nousi esiin tarve määrittää tiettyjä pelisääntöjä poolitoiminnan keskusteluille, esimerkiksi siitä, mikä on hyväksyttävää ja olennaista varautumiseen liittyvää keskustelua ja mikä menee yritystoimintaan liittyvien kilpailuetujen tai -salaisuuksien puolelle. Tästä näkökulmasta on tärkeää pitää erillään se, mitä tietoja toimialat haluavat yhteistyöfoorumilla jakaa osana keskustelua, ja toisaalta se, mitä tietoja viranomaisella on oikeus saada ja pyytää.

Säädösohjaus on keskeinen keino, jolla julkinen valta voi pyrkiä ohjaamaan huoltovarmuustoimintaa. Säädösohjauksen lisääntymistä ei kuitenkaan yleisesti kaivattu, sillä se voisi kankeuttaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa kustannustehokasta mallia, suppeuttaa tarpeettomasti toimintakenttää ja tuottaa yrityksille lisätaakkaa. Lisäksi on selvää, että pelkät kansalliset säädökset eivät ole riittäviä tai tarkoituksenmukaisia, jos kyseessä on esimerkiksi pyrkimys taata yhteiskunnan kriittisille toimintoille tärkeiden kansainvälisten virtujen tai arvoketjujen toimintavarmuus ja jatkuvuus. Niinpä painopisteen muutos jatkuvuudenhallinnan ja prosessivarautumisen suuntaan nähtiin edelleen arvokkaana.

Poolitoiminnan mandaatin selkeyttämisen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota sektori- ja poolitoiminnan yleiseen mielekkyyteen. Elinkeinoelämävetoisena toiminnan on tärkeitä tarjota jotain hyödyllistä elinkeinoelämän toimijoille, jotta kiinnostus toimintaan säilyy. Julkisen ja yksityisen puolen suhtautumisen sävyeroja tiivistää hyvin seuraava lainaus:

”[HVO] tekee varautumistyötä, pitkän kaaren juttuja, jopa pitkäpiimäisiä juttuja, nämä poolitkin osin. Ehkä vähän junnaavaa hommaa meidän liiketoimintatoimijan näkökulmasta, mutta me tavallaan hyväksytään se, se kuuluu siihen heidän rooliin. Suhde on hyvä, vuorovaikutus toimii kyllä. Mutta tietysti me yrityksenä operoidaan huomattavasti nopeammalla tempolla.”

Haastateltava

Yleisesti tärkeänä seikkana nähtiin se, että toiminnan vetovastuun tulee olla riittävän korkealla tasolla. Hierarkkisesti korkealla oleva vetäjä mahdollistaa sen, että poolitoiminta otetaan osallistujaorganisaatioissa ja -yrityksissä vakavasti, ja vastaavasti toimintaan mukaan lähetetään organisaatioissa tarpeeksi merkittävissä asemissa tai tehtävissä työskenteleviä henkilöitä.

6.2

HUOLTOVARMUUDEN PERIMMÄINEN IDEA?

Suomen huoltovarmuusmallia pidetään yleisesti toimivana, mutta toimivuuden näkökulmasta on tärkeää, että toiminnan lähtökohdat ovat selkeitä. Haastatteluista oli tulkittavissa nouseva uhka siitä, että kotimainen ymmärrys vapaaehtoisen huoltovarmuustoiminnan merkityksestä on hämärtyvässä. Tämän nähtiin johtuvan muun muassa käynnissä olevasta sukupolvenvaihdoksesta sekä yhteistyöhön ja omaehtoiseen varautumiseen perustuvan huoltovarmuustoiminnan taustalla olevien perimmäisten syiden tai niin sanotun huoltovarmuuden perusfilosofian entistä häilyvämmästä luonteesta. Eräät haastateltavat kuvailivat tätä seuraavasti:

”Jotenkin minulla on tunne, että sittemmin huoltovarmuustoiminta on jäänyt sekundääriseksi.”

Haastateltava

”Ennen huoltovarmuusasiat koettiin isänmaalliseksi. Nyt se on muuttunut vaan järjestelmäksi, jolla ei ehkä ole spiritiä takana. Tavallaan ymmärrys siitä, että tämä on selkeästä tarpeesta, se on ehkä heikentynyt.”

Haastateltava

Toisaalta yleinen yhteiskunnallinen kriisitietous on kasvanut nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Tämä on lisännyt perinteisemmän turvallisuusajattelun vetovoimaa. Haastatteluissa arvioitiin, että kriisitietoisuuden kasvu lisää myös huoltovarmuustyön tarvetta, merkitystä ja arvostusta. Viesti huoltovarmuuden turvaamisen ja huoltovarmuustoiminnan perimmäisen tarpeen ja perusfilosofian hämärtymisestä lienee syytä ottaa vakavasti, koska samankaltainen löydös on nähtävissä myös Hagmanin selvitystyön tuloksissa. Selvityksessä nousi esiin tarve kirkastaa suomalaisen huoltovarmuustoiminnan identiteettiä käytännön poolitoiminnan tasolta lähtien: pitäisi vastata kysymyksiin siitä, miksi kokouksissa istutaan, mihin toiminnalla pyritään ja mitä konkreettista hyötyä osallistuminen tuo erityisesti yrityksille (Hagman 2015: 19). Yritykset pyrkivät joka tapauksessa turvaamaan oman toimintansa jatkuvuutta erilaisilla uhkakartoituksilla ja jatkuvuussuunnittelulla. Tosin jos huoltovarmuusorganisaatiota ei olisi, vaaraksi saattaisi muodostua se, että yhteys relevantteihin viranomaisiin olisi liian ohut ja rajattu. Tämän identiteetti-ongelman ratkaisua ei myöskään edistä huoltovarmuustoiminnan tunnettavuuden yleinen heikkous. Tunnettavuutta on tarpeen lisätä ydinjoukon ulkopuolelle laajemmalle yleisölle muun muassa medianäkyvyyden avulla (Hagman 2015: 20).

Tämän tutkimuksen asiantuntijahaastatteluissa nousi esiin tarve huoltovarmuuden identiteetin tarkemmasta selkeyttämisestä ylimmältä poliittiselta tasolta lähtien. Huoltovarmuuden identiteetin hämärtymistä kuvaavat muun muassa seuraavat haastattelulainaukset:

”Toivoisin että joku taho tai tahot yhdessä saisi pohdittua sen, mihin tämä Suomen huoltovarmuuden perimmäisen filosofian pitäisi perustua nyt jo näköpiirissä olevassa uudessa maailmassa, kun talous ja yhteiskunta ovat vahvasti kansainvälisistä toimijoista riippuvaisia.”

Haastateltava

*”Tämä on fundamentaali kysymys, mikä askarruttaa.
Se on valtavan iso kokonaisuus [joka] vaatii poliittisen
päätöksenteon ja harkinnan.”*
Haastateltava

Varautumisen lähtökohtana on vuosikymmenien ajan ollut valmius-
suunnittelu vakavien poikkeusolojen varalle. 1990-luvun loppupuol-
lella ja vuosituhannen vaihteessa ajattelutavassa tapahtui muutos nor-
maaliolojen jatkuvuudenhallinnan painotuksen suuntaan. 2000-luvun
edessä huoltovarmuustavoitteissa alkoi korostua myös enenevä kan-
sainvälisyyden painotus. Keskiöön nousivat kriittisen infrastruktuu-
rin toiminnan turvaaminen ja kansainvälisten verkostojen merkitys
kotimaisen huoltovarmuuden turvaamiselle. Turvallisuustilanteen ja
turvallisuuspoliittisten linjausten mukana eläneet huoltovarmuuden
painopisteet ovat ehkä ulospäin näyttäneet tasapainoilulta normaali-
olojen ja poikkeusoloihin varautumisen välillä. Ehkä viime kädessä
juuri tämän takia tutkimuksen haastatteluista oli tulkittavissa viesti
huoltovarmuustoiminnan perimmäisen filosofian hämärtymisestä.
Eräiden haastateltavien kokemaa tarvetta periaatteiden kirkastamiselle
voi kuvailla yksinkertaisin linjanvetokysymyksin: mitä huoltovarmuus
on, mihin huoltovarmuustoiminnan todella halutaan keskittyttävän ja
mistä syistä?

Keskeisten huoltovarmuustoimijoiden mukaan materiaallinen
varautuminen eli niin sanottu perinteinen omavaraisuusajattelu on
käytännössä ollut läsnä koko ajan, eikä sen merkitys jatkuvuudenhallinnan painotuksesta huolimatta ole vähentynyt kansallisessa varautumistyössä. Materiaalinen varautuminen ja moderni verkostoajattelu yhdistettynä jatkuvuudenhallintaan eivät ole vastakkaisia tai toisiaan poissulkevia käsitteitä. Nykyisessä hybridiuhkia painottavassa keskustelussa tämä näkökulma säilyy edelleen merkittävänä, vaikka se ei tässä haastatteluaineistossa korostunutkaan erityisesti. Muutamit haastateltavat kuitenkin kommentoivat asiaa seuraavasti:

”Me tarvitaan ehdottomasti molempia. Jos me jätetään pois vanha, niin sitten ne iskee siihen. Ei sillä ole väliä onko haavoittuvuus meidän vanhassa vai uudessa jutussa, koska heikkouteen isketään.”
Haastateltava

”En ollenkaan edes puhuisi, että kumpaan suuntaan pitää mennä, koska kenttä laajenee, kokonaisuus laajenee.”

Haastateltava

Puhuttaessa tarpeesta kirkastaa huoltovarmuuden perimmäistä filosofiaa on keskustelussa tärkeä erottaa kansallisen huoltovarmuuden perimmäinen idea ja huoltovarmuustoiminnan käytäntö. Ensimmäinen viittaa yleisempään poliittis-strategiseen linjaukseen ja siihen liittyvään tavoitelaan yhteiskunnan huoltovarmuudesta, kun taas jälkimmäinen viittaa operatiivisemmän tason näkemykseen siitä, miten huoltovarmuustoiminta on rakentunut puhtaiden julkisten toimien lisäksi julkinen-yksityinen-yhteistyölle ja mitä yhteistyön puitteissa konkreettisesti tehdään. Jotta pitkälti vapaaehtoisuuteen perustuva huoltovarmuusorganisaation alle järjestäytynyt toiminta säilyy mielekkäänä, myös osallistuvien yritysten täytyy kokea hyötyvänsä toiminnasta. Jos huoltovarmuuden perimmäisen idean fokus on äärimmäisiin poikkeusoloskenaarioihin varautumisessa, toiminta näyttäytyy helposti yritystoimijoille kaukaisena ja liiketoiminnan kannalta jopa tarpeettomana.

Nykyaikainen tarve jatkuvuudenhallinnalle on helppo sisäistää, ja tämä korostuikin haastateltujen toimiala-asiantuntijoiden näkemyksissä huoltovarmuudesta. Osa haastateltavista asiantuntijoista itse asiassa kritisoi huoltovarmuustoimintaa tietystä ”impivaaralaisuudesta” ja itseensä käpertymisestä. Haastatteluaineistosta voidaan täten tulkita, että on selkeytettävä sitä, miksi nimenomaan perinteinen omavaraisuusajattelu on edelleen olennaista ja tärkeää. Esiin nousi myös tarve asettaa huoltovarmuustoiminta nykyistä selvemmin hybridikeskustelun kontekstiin, jonka avulla on mahdollista ymmärtää kirkkaammin tarve työkalupakin kaikille osille.

Huoltovarmuuden turvaaminen laajempaan kansainvälisiin verkostollisiin kyvykkyyksiin pohjautuvana käytäntönä ei kuitenkaan nousut haastatteluissa esille kovin selkeästi, vaikka haastateltavat pohtivat huoltovarmuuden olemusta ja sen selkiyttämistarvetta, sekä myös peräänkuuluttivat omavaraisuusajattelua laajempaa lähestymistapaa huoltovarmuuden turvaamiseksi. HVO:n pooleissa ja sektoreissa mukana olevat toimijat suhtautuivat toimintaan hyvin käytännöllisistä lähtökohdista ja pitkälti kotimaisella fokuksella. Tämä ei kuitenkaan ole yksin riittävä lähestymistapa huoltovarmuuden turvaamiseen, koska yhteiskunnan eri sektorien ja toimintojen kansainvälisyys on lisääntynyt. Haastatteluissa esiin nousseita näkemyksiä huoltovarmuuden kansainvälisestä ulottuvuudesta käydään tarkemmin läpi seuraavassa luvussa.

7

7. Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus

Koska yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja kansalaisten arkipäivän käytännöt ovat yhä riippuvaisempia kansainvälisistä yhteyksistä ja toimijoista, kansainvälisten (keskinäis)riippuvuuksien ja näihin vaikuttavien globaalien toimintaympäristön muutosten ymmärtäminen on yhä olennaisempaa huoltovarmuuden turvaamisessa. Tutkimuksen asiantuntijahaastatteluissa yhtenä painopisteenä oli pyrkiä tunnistamaan kansainvälisestä toimintaympäristöstä nousevia trendejä, keskeisiä kansainvälisiä yhteyksiä, ja yhteyksiin liittyviä riippuvuuksia ja uhkia. Seuraavaksi tarkastellaan aineistolähtöisesti Suomen huoltovarmuuden kansainvälistä toimikenttää toimijoiden näkökulmasta.

7.1

KATSAUS VALITTUIHIN ESIMERKKITOIMIALOIHIN

Suomelle tärkeiden kansainvälisten yhteyksien ja niihin liittyvien haasteiden havainnollistamiseksi haastatteluissa keskityttiin kolmeen toimialaan, joilla on selkeä kansainvälinen ulottuvuus: merilogistiikka, finanssi-ala ja kybertoimiala.

Kyber toimialana valikoitui tarkasteluun, koska sen toimivuus on keskeinen osa yhteiskunnan ja erityisesti sen kriittisen infrastruktuurin toimivuutta. Kyberhuoltovarmuuden turvaamisen toimintalogiikka on hyvin erilainen suhteessa perinteisiin ajatuksiin huoltovarmuuden turvaamisesta. Kybertoimintaympäristössä perinteisen materiaaliseen varautumiseen perustuvan huoltovarmuuden lisäksi tarvitaan usein erityisesti prosessi- ja palveluhuoltovarmuutta.

Puhuttaessa kyberistä on syytä muistaa, ettei se tiivisty pelkkään tekniikkaan tai teknologisiin ratkaisuihin. Kyber-termi ei ole sisältöään ja määrittelyltään selkeä tai yhtenäinen. Se, mitä kyberillä tai kyberturvallisuudella tarkoitetaan, riippuu usein määrittelijästä. Teknisemmin määriteltynä kyber voidaan ymmärtää toimintaympäristönä, jota luonnehtii elektronisten laitteiden ja sähköelektronisten toimintojen ohjaama tiedon tallennus, muokkaaminen ja siirtäminen tietoverkossa (Kuehl 2009: 28). Kybertoimintaympäristö koostuu järjestelmistä, joissa tätä sähköistä informaatiota käytetään tai siirrellään. Kybertoimintojen käyttäminen sisältää kuitenkin inhimillisen kerroksen. Laajemmin ajateltuna kyber on toimintaympäristö, jossa tehdään arkipäivälle olennaisia käytännön asioita. Kyberympäristössä johdetaan yrityksiä, pyöritetään hallintoa, ohjataan teollisuutta ja hoidetaan yhteiskunnan toiminnan ja kansalaisten kannalta keskeisiä asioita, kuten pankkitoimintaa, terveys- ja tietopalveluita, sähköistä tunnistautumista, sosiaaliturva-asioita, työnhakua ja niin edelleen. Lisäksi siellä viestitään ja viihdytään. Suuri osa tiedonvälityksestä tapahtuu nykyään kyberympäristössä. Kyberinfrastruktuuri myös kehittyy koko ajan: esimerkiksi mobiilitoimintojen ja erilaisten sovellusten jatkuva kehittäminen on muokannut palveluntarjontaa, liiketoimintamalleja sekä kommunikointi- ja toimintakulttuuria.

Kyber on siis toimintaympäristö, jossa tehdään teknisen verkkoalustan päällä inhimillisiä asioita. Yhtenä ominaisuutena kyber tarjoaa palveluympäristön esimerkiksi erilaisten julkisten palvelujen tarjoamiseksi aiempaa helpommin ja tehokkaammin. Näistä voidaan mainita muun muassa verohallinnon sähköiset palvelut tai viime vuosina kansalaistenkin ulottuviin tullut Kansallinen terveysarkisto eli Kanta ja sen tarjoamat sähköiset reseptit ja kansalaisten OmaKanta-palvelu. Tämänkaltaiset digitaaliset palvelut tarvitsevat sekä hyvän sähköisen verkkoinfrastruktuurin että riittävän tietoturvan. Osin tästä syystä kyberturvallisuus on esimerkiksi Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritelty tavoitetilaksi, jossa ”kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan” (KTS 2013: 11). Strategian kyberturvallisuusmääritelmästä voidaan tulkita, että se asettaa kyberhuoltovarmuuden keskeiseen asemaan.

Sähköisten tietojärjestelmien varmistaminen on ollut huoltovarmuustoiminnan keskeinen painopistealue 2000-luvun alusta alkaen (Kananen 2015: 215). Vuosituhannen alussa pyrittiin ensin tunnistamaan kriittisimmät yhteiskunnan tietotekniset toiminnot ja tämän jälkeen varmistamaan niiden toiminta kaikissa olosuhteissa. Tietoturva-asioihin on kiinnitetty huomiota Suomessa jo vuosikymmeniä,

mutta sanoina kyber ja kyberturvallisuus nousivat vauhdilla yhteiskunnalliseen keskusteluun 2010-luvulla. Osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa käynnistettiin alkuvuodesta 2011 ensimmäinen kansallinen kyberturvallisuusstrategian laatiminen. Suomen kyberturvallisuusstrategia julkaistiin vuonna 2013. Strategia-asiakirjan julkaisemisen lisäksi työn konkreettisin tulos on Kyberturvallisuuskeskuksen perustaminen Viestintäviraston alaisuuteen.

Suomen kyberturvallisuuden vision mukaan Suomen on kyettävä suojaamaan elintärkeät toimintonsa kyberuhkia vastaan kaikissa tilanteissa (KTS 2013: 3). Tämän perustavoitteen lisäksi (optimistisena) visiona strategiaperussuunnitelmassa nimettiin myös, että Suomi on kyberuhkiin varautumisen kärkimaa vuonna 2016. Kyberturvallisuuskeskus toimii yhteistoimintaverkon ytimenä strategiassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin pohdittaessa kybertoiminnan yhteiskunnallista läpileikkaavuutta, on alan varautumista kritisoitu konkreettien puutteesta; kyber-uhkia toki seurataan, mutta niiden varalle suunnatut toimenpiteet ovat olleet vähäisiä (Ilmarinen 2013: 21) verrattuna niin sanottujen perinteisten huoltovarmuuskriittisten alojen varautumistoimenpiteisiin.

Huoltovarmuuden kansainvälisen ulottuvuuden näkökulmasta kybertoimialasta tekee olennaisen sen ylikansallinen luonne. Verkko-palvelujen ja palveluprosessien maailma on maantieteellisesti laajalle hajautunut sekä sijainnin että omistuksen suhteen. Toimintaympäristön kansainvälisyys mahdollistaa joustavat liiketoimintamallit ja on tuonut markkinoille lukuisia uusia toimijoita muun muassa kehittyvistä talouksista (Ilmarinen 2013: 12). Monet kansalliset kriittiset prosessit ovat integroituneet erilaisiin kyberympäristössä tapahtuviin ylikansallisiin toimintaprosesseihin, kuten ulkomailla sijaitseviin palvelimiin, pilvipalveluihin ja laajemmin esimerkiksi finanssialan varmennusketjuihin. Tästä syystä ylikansallisen toimintaverkoston huoltovarmuutta on vaikeaa tai jopa mahdotonta ylläpitää tai hallita pelkästään kansallisin toimin. Kyberturvallisuuden takaamisessa ja kyberhuoltovarmuuden turvaamisessa rajat ylittävä verkostokyvykyys ja kansainvälinen yhteistyö ovat merkittävässä asemassa. Kyberympäristön huoltovarmuuden turvaamisen haastavuutta lisäävät myös toimintaympäristön hajanaisuus, nopeus ja vaikeasti ennustettava kehitys. Niin informaatioteknologian kuin erilaisten kyberuhkien evoluutiosykli on lyhyt, mikä asettaa erityisen haasteen kybervarautumiselle ja palvelu- ja prosessihuoltovarmuudelle.

Toinen haastatteluissa sivuttu esimerkkitoimiala on *merilogistiikka*. Kuljetuslogistinen järjestelmä on laaja ja monimutkainen kokonaisuus,

josta merilogistiikka on vain yksi osa. Raportti kuitenkin painottaa juuri merilogistiikkaa kahdesta syystä: ensinnäkin se on selkeästi kansainvälisistä verkostoista ja yhteyksistä riippuvainen, ja toiseksi se on Suomessa volyymiltään suurimpien materiaalien virtojen kuljetusmuoto. Suomi on maantieteensä ja sijaintinsa vuoksi riippuvainen toimivasta merenkulusta muun muassa polttoaine-, materiaali-, ja elintarvikevirtojen osalta. Merilogistinen järjestelmä materiaalisen tavaravirran kuljettajana on yhteiskunnan ja talouden toiminnalle kriittinen elementti.

Huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta merilogistiikka on haavoittuvaista. Se on potentiaalisesti häiriöherkkää monessa mielessä. Ensinnäkin Itämeren ja sen lähialueiden turvallisuustilanne vaikuttaa merenkulun toimivuuteen. Logistisen arvoketjun muualla tapahtuvien häiriöiden heijastevaikutus saattaa olla suuri ja vaikeasti ennustettava. Laajemman kansainvälisen toimintakentän häiriöitä tai lähialueen geopoliittisen tilanteen kiristymistä todennäköisempi häiriöriski on kuitenkin arkipäiväisempi: Suomessa merenkulkuun vaikuttavat sääolosuhteet ja jäätalvet, mahdolliset onnettomuudet, öljyvudot sekä kotimainen työvoimapolitiikka.

Perinteisesti huoltovarmuuden turvaaminen on tarkoittanut merenkulkualalla riittävää määrää Suomen lipun alla purjehtivaa, jäävahvisteista aluskalustoa. Kotimaisella tonnistolla on pyritty varmistamaan yhteiskunnan ja teollisuuden kriittisimmät kuljetukset kaikissa olosuhteissa (LVM 2014:16). Lisäksi kriittisenä elementtinä on pidetty riittävää määrää jäänmurtokapasiteettia merikuljetusten tueksi. Yhtä tärkeää on myös huolehtia merenkulkua tukevan infrastruktuurin kunnosta, toimivuudesta ja väistösuunnitelmista häiriötilanteissa. Merenkulku on maailman suurimpia liiketoimintakokonaisuuksia. Liiketoimintalogiikkaan perustuvalla, kansainvälisellä toimialalla on erittäin tärkeää seurata myös Suomen lähialueiden merilogistiikan kehitystä ja investointeja merenkulkualalle. Esimerkiksi lähimaiden, tällä hetkellä erityisesti Ruotsin ja Venäjän²¹, satama- ja väyläkehitys voi vaikuttaa suoraan koko alueen merenkulun painotuksiin, tavaravirtojen suuntiin ja sitä kautta suomalaiseen huoltovarmuuteen (Koskinen ym. 2015: 16–18; LOGHU3 2011).

Kolmas esimerkkisektori asiantuntijahaastattelussa oli *finanssiala*. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta vakaan finanssitoiminnan ja

21 Ruotsissa on kasvatettu erityisesti Gävlen ja Luulajan satamien (ks. esim. Boskalis 2014, Sjöfartsverket 2016) ympärivuotista kapasiteettia ja laivaväyliä, ja Venäjällä avattiin mm. uusi Bronkan satama Pietarin lähelle tammikuussa 2016 (Port Bronka 2016).

sujuvan rahaliikenteen varmistaminen kaikissa olosuhteissa on ensiarvoisen tärkeää. Tämän tutkimuksen yhteydessä finanssialalla tarkoitetaan rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta, joka sisältää rahaliikenteen, maksujärjestelmän, maksujen välityksen ja arvopaperikaupan. Tutkimuksen näkökulma on rahoitusjärjestelmän infrastruktuurissa, joka on keskeinen osa hyvin toimivaa finanssitoimintaa. Näkökulma painottuu kotimaisen rahoitusjärjestelmän kansainvälisiin riippuvuuksiin ja riskeihin huoltovarmuuden kannalta. Raportissa ei siis käsitellä esimerkiksi pankkisektorin vakavaraisuuteen, luottokelpoisuuteen tai luotonantokykyyn liittyviä riskejä eikä suurempia talouspoliittisia linjauksia.

Finanssiala on kansainvälinen ja yhä teknistynvä ala, joka on Suomessa täysin riippuvainen kansainvälisten verkkoyhteyksien toiminnasta. Erityisesti maksuliikenne perustuu eurooppalaiseen infrastruktuuriin SEPA:an (*Single European Payment Area*). Käytännössä SEPA-pohjainen maksujen siirto tarkoittaa sitä, että kaikki maksuliikenne Suomessa kulkee tämän eurooppalaisen järjestelmän kautta. Huoltovarmuuskriittisen kansainvälisestä maksuliikenteestä tekee se, että maksuliikenteen hoitamiselle ei ole olemassa kansallista varajärjestelmää. Samalla suurin osa finanssialan huoltovarmuusherkkyyksistä liittyy verkko- ja tietojärjestelmäinfrastruktuurin toimintaan sen eri osissa, mukaan lukien ulkomaiset verkkoyhteydet. Rahaliikenteen ja arvopaperikaupan toiminnan mahdollistava verkkoinfrastruktuuri on kuitenkin toiminut sekä Suomessa että Euroopassa luotettavasti ja erittäin vähäisin häiriöin. Maksuvälityksessä on esiintynyt häiriöitä, mutta ne ovat olleet pääosin pankkikohtaisia ja johtuneet yleensä paikallisista järjestelmähäiriöistä. Kuluttajalle asti näkyvät pankkisektorin häiriöt ylittävät kuitenkin nopeasti uutiskynnyksen²², joten pankkitoimiala nimeää yhdeksi sähköisten järjestelmien toimimattomuuden uhaksi myös tästä nousevan maineriskin.

Kansallisesta varautumisviranomaisten näkökulmasta maksuliikenteen yhä suurempi kansainvälinen riippuvuus eurooppalaisista järjestelmistä nähdään lisäävän huoltovarmuushaavoittuvuuksia erityisesti siksi, että prosessi nojaa kriittisesti toimiviin ulkoiisiin tietoverkkoyhteyksiin. Samalla Euroopan keskuspankin johtama SEPA-järjestelmä yhdessä muiden EU-alueen yhtenäistävien järjestelmien

22 Ks. esim. Ilta-Sanomat (2015); Iltalehti (2015); Helsingin Sanomat (2015a).

kanssa²³ kuitenkin parantaa koko talousalueen kilpailukykyä. Myös tästä näkökulmasta Suomen aktiivinen toiminta tällaisissa verkostoissa on nykyaikana keskeistä verkostokyvykkyyksiä parantavaa huoltovarmuustoimintaa, vaikka työtä ei lähtökohtaisesti huoltovarmuuden nimissä tehtäisikään.

Suomen Pankin arvion mukaan suomalaisen rahoitusjärjestelmän riskinsietokyky on kokonaisuutena hyvä (SP 2014: 25). Infrastruktuurin riskinsietokykyä arvioidessa yksittäisten riskien tunnistaminen ei kuitenkaan välttämättä riitä, vaan kokonaisuudenhallinta tulee olla riittävällä tasolla. Kokonaisuudenhallinnan teemat nousivat esiin asiantuntijahaastatteluisissa kaikilla aloilla. Niin finanssialan kuin muidenkin alojen järjestelmien riskeille tunnusomaista on tartuntavaara: yhden järjestelmän häiriö voi johtaa muidenkin riskien realisoitumiseen tai häiriöiden arvaamattomaan kertautumiseen. Tämä ilmentää nykyisen uhkakuvamaiseman epävarmuutta ja riskien ennakoimisen vaikeutta.

7.2

KANSAINVÄLISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN YLEISIÄ KEHITYSSUUNTIA: GLOBALISAATIO JA DIGITALISAATIO

”Huoltovarmuuteen liittyen tärkeää on impivaaralaisuudesta irtaantuminen ja hajautuksen hyväksyminen. Me ei voida sille mitään enää, että monet palveluylläpidot tulee ulkomailta. Jos huoltovarmuutta rakennetaan siltä pohjalta, että kaikki tapahtuu Suomessa, niin tämä ei toimi tämä maa. Meillä ei ole osaamistakaan enää joillekin alemman tason jutuille. Jos me suljetaan se ovi, niin me lamautetaan itse itsemme täällä.”

Haastateltava

Kaikki haastattelut aloitettiin yleistä toimintaympäristöä kartoittavilla kysymyksillä. Haastateltavilta kysyttiin, minkälaisia kansainvälisiä kehityskulkuja he näkevät joko toimialallaan kokonaisuutena tai yleisemmin huoltovarmuuden näkökulmasta. Haastatteluisissa nousi esiin erityisesti kaksi yleistä teemaa: globalisaation huoltovarmuusvaikutukset sekä toimintojen yleinen digitalisaatio.

23 Näitä ovat esimerkiksi euromääräisten rahansiirtojen suorittamiseen sekä euromaiden sisällä että niiden välillä tarkoitetut TARGET-, ja TARGET2-järjestelmät, ks. lisää esim. Palva (2015: 34–36).

Kansainvälisyys näyttäytyy huoltovarmuuskeskustelussa itsestään-selvyytenä. Haastatteluissa esiin nousseet kansainväliseen ulottuvuuteen liittyvät teemat voidaan jakaa kahteen osaan. Osa teemoista koskee laajempaa kansainvälistä toimintaympäristöä ja sen laajempia, ei-toimialasidonnaisia ilmiöitä, kuten globalisaatiota, kansainvälistä taloutta tai kansainvälistä kauppaa. Toisen osan muodostavat näiden ilmiöiden konkreettisemmat toimialakohtaiset ilmentymät ja/tai Suomi-spesifit ominaispiirteet. Yhteistä näille on se, että molemmissa näkökulmissa ilmeni tarve kokonaiskuvan parantamiselle: sekä viranomaiset että toimialat kokevat tarvetta laajemmalle kokonaiskuvulle, sen ymmärtämiselle ja analyysille.

Useimmiten haastatteluissa mainittiin globalisaatio toimintakenttää muokkaavana trendinä. Globalisaatio ei ole terminä eikä ilmiönä uusi, mutta se vaikuttaa edelleen tuotanto- ja palvelurakenteen muutokseen kaikilla sektoreilla. Eräs haastateltava totesi seuraavaa:

”Epätietoisuus, se on yksi asia. Toinen on globalisaatio. Se vaikuttaa siihen, että meillä kriittiset osaajat häviää täältä kun ollaan tällainen pussinperä, tavaravirrat ja muut myös.”
Haastateltava

Globalisaatiotrendillä on yleisiä sekä toimialakohtaisia erikoispiirteitä. Huoltovarmuuden näkökulmasta tietyt globalisaation vaikutukset mainittiin kaikilla esimerkkisektoreilla. Tällaisia olivat muun muassa omistuksen kansainvälistyminen, omistuksen ja/tai toimintojen keskittyminen, alueellinen kasautuminen (”hubistuminen”), toimintojen ulkoistaminen tai myyminen ulkomaisille omistajille, toiminnan hallinnan kansainvälistyminen, hallittavuuden heikkeneminen ja kokonaiskuvan hämärtyminen.

Huoltovarmuuskysymyksen näistä globaalitaloudelle ominaisista ilmiöistä tekee se, että muutokset tuotanto- ja arvoketjuissa kohdistuvat myös yhteiskunnan kriittisiä palveluita tai infrastruktuuria tarjoaviin toimijoihin ja huoltovarmuuskriittisiin yrityksiin sekä toimialoihin. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittinen infrastruktuuri ei ole enää välttämättä suomalaisomistuksessa eikä suomalaisviranomaisten valvontasäätelyn tai hallintamenettelyiden alaisuudessa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa yhteiskunnan toiminnot ovat riippuvaisia palveluista, joita tuotetaan Suomen rajojen ulkopuolella ja joita ei voida kansallisin toimin hallita tai turvata. Tästä seuraa edelleen se, että huoltovarmuuden turvaamisesta ja tähän liittyvästä

varautumissuunnittelusta tulee aiempaa haasteellisempaa ja yhteiskunnasta tulee mahdollisesti haavoittuvaisempi.

Toinen huoltovarmuuteen vaikuttava ja haastatteluissa esiin nousut globalisaatioon liittyvä haaste on kriittisen osaamisen häviäminen. Kriittisiä tuotteita ja palveluita tuotetaan yhä kauempana ja yhä keskitetympin. Huoltovarmuuden näkökulmasta uhkana on se, että palveluiden ulkoistaminen ulkoistaa myös osaamisen. Tietotaito valuu tai katoaa kansainvälistymisen myötä maailmalle, minkä vuoksi olemassa oleva kansallinen osaamis pohja rapautuu ja yksipuolistuu. Asiantuntijahaastatteluiden viesti oli seuraavan kaltaista:

”Jos firma ei tuota jossain maassa, niin se siirretään. Ja osaaminen lähtee sen mukana. Eli siinä sitten ollaan, mistä saadaan se osaaminen takaisin.”

Haastateltava

”Suomesta osaaminen ostetaan pois, jolloin se ei enää ole kansallisissa käsissä. Sillä on merkitystä.”

Haastateltava

”Tärkeä kysymys, ei riitä, että nyt osataan, vaan että osataan myös jatkossa.”

Haastateltava

Huoli osaamis potentiaalin säilymisestä näkyi haastatteluissa erityisesti logistiikka- ja finanssisektoreilla, kun taas kyberalalla vahva osaaminen mainittiin useammin vahvuutena. Kyberosaamista on selvitetty tarkemmin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa *Kyberosaaminen Suomessa – Nykytila ja tiekartta tulevaisuuteen*. Selvityksen mukaan kyberosaaminen on Suomessa korkeatasoista, mutta hieman haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksistä poiketen osaamis pohja on kuitenkin kapea ja keskittyy harvoille toimijoille (Pelkonen ym. 2016: 66–67). Tämänkaltaisen osaamiskapeikko voi muodostaa erityisen huoltovarmuusriskin.

Hieman laveammin ajatellen kriittiseen osaamiseen liittyvän huoltovarmuusriskin voi nähdä olevan kiinteästi liitoksissa yhteiskunnan kilpailukykyyn. Olennainen kysymys on esimerkiksi se, miten lahjakkuus ja osaavat yritykset saadaan pysymään Suomessa. Houkuttelevaa toimintaympäristöä ja hyviä taloudellisia edellytyksiä liiketoiminnalle pidettiin asiantuntijahaastatteluissa keskeisinä osaamis potentiaalin säilymistä edistävinä tekijöinä ja siten myös huoltovarmuustekijöinä.

Haastatteluissa nousi esiin myös globalisaatiokehityksen vaikutusten toimialakohtaisia ilmentymiä. Logistiikka-ala tarjoaa tästä hyvän esimerkin. Logistiikka-alalla tähän liittyy eri kuljetusmuotojen yhdistämiseen keskittyneiden logistiikan jättiyritysten synty ja toimintojen kasautuminen tietyille maantieteellisille alueille. Toimialahaastatteluissa todettiin, että pienempiä toimijoita ostetaan pois markkinoilta ja logistiikkajätit toimivat kuljetusmuotoja yhdistävinä integraattoreina. Tällainen kehitys ei sinällään ole huoltovarmuudelle riski, mutta sen heijastusvaikutusten ymmärtäminen kansallisen huoltovarmuuden turvaamiselle esimerkiksi konfliktitilanteessa vaatii havainnointikykyä ja ymmärrystä logistisen järjestelmän kokonaisuudesta. Erään haastateltavan sanoin:

”Ulkomainen omistus ja intressi logistiikassa ja kuljetusjärjestelmässä on merkittävä. Tämä on seikka, mitä ei ehkä tulla ajatelleeksi, kun ajatellaan vaan kansainvälisiä bisnestrendejä. [...] Sitten, mitä jos tulee ei-toivottuja olosuhteita, niin tapahtuuko sen integraattorin yläpään ohjauksessa jotain, mikä heijastuu tänne? Tällä en hae sitä, että pitääkö Suomessa olla jättiyrityksiä, ei, mutta käsitys pitää olla siitä, miten paljon meillä on kalustoa esimerkiksi käytössä.”

Haastateltava

Suomalaisessa merilogistiikassa tämä näyttäytyy erityisesti konttiliikenteessä. Ulkomaiset monikansalliset varustamot hoitavat tämän kuljetusmuodon lähes kokonaan. Konttiliikenne on pitkään ollut meriklusterin nopeimmin kasvava kuljetusmuoto (Venäläinen 2008: 5), joten alan omistusjärjestelyillä on merkitystä huoltovarmuuden kannalta. Normaalioloissa järjestelmä toimii liiketoimintalogiikalla, mutta viranomaishaastatteluissa huolta herättivät erilaiset merilogistiikan kriisiskenaariot. Laivaliikenne ei ole häiriöpotentiaalista vapaa: esimerkiksi jos laivaliikenne Itämerellä on jostain syystä varustamoyhtiöille liian kallista tai riskialtista, on haastateltavien mukaan olemassa vaara, että varustamot vähintään pohtivat tonniston siirtämistä Itämereltä muille, vähemmän riskialttiille liiketoiminta-alueille.

Tähän liittyen merenkulkualan huoltovarmuuskeskustelussa nousee usein esiin kysymys kotimaisen tonniston riittävästä määrästä. Suomalaisen tonniston osuus kaikista ulkomaan merikuljetuksista oli vuonna 2014 noin 33 prosenttia (Liikennevirasto 2015). Se jakautui siten, että tuonnista 43 prosenttia ja viennistä 23 prosenttia

hoidettiin kotimaisella kalustolla. Kotimainen tonnisto on kuitenkin pitkälti sidottu öljyn kuljetukseen. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä tietty määrä kotimaista tonnistoa on turvattava. Suurin osa haastatelluista piti tämänhetkistä määrää riittävänä, ja osin oltiin myös sitä mieltä, että huoltovarmuus ei vaadi välttämättä kotimaista omistusta. Vaihtoehtoja sen rinnalla voisivat olla erilaiset sitovammat sopimuskäytännöt.

Laivakoon kasvu on huomattava globaalitrendi merilogistiikka-sektorilla. Itämerellä Tanskan salmet rajaavat alusten maksimikokoa, mutta globaalisti konttilaivojen kasvu jatkuu edelleen, ja valtamerillä seilaa niin sanottuja *megaships*-aluksia (ks. esim. OECD 2015: 16–17). Suomen huoltovarmuuteen laivakoon kasvutrendi voi vaikuttaa väyläsyvyyden rajoitteen lisäksi siten, että Suomessa ei ole monta satamaa, jolla on kapasiteettia ottaa vastaan Itämeren maksimikoon mukaisia laivoja. Tätä on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan syytä pohtia mahdollisissa väistöliikenneskenaarioissa.

Kansainvälisen kybertoimintaympäristön merkityksen kasvu oli toinen keskeinen teema, joka nousi esille kaikkien toimialojen asiantuntijoiden näkemyksissä. Haastateltavat nostivat esiin joukon toimintaympäristöön liittyviä ja yleisesti tunnettuja trendejä, kuten ICT-rakenteiden globalisoitumisen sekä keskittymisen, digitalisaation, esineiden internetin ja mobiilipalveluiden kasvun. Erityisesti toimialoilla painotettiin yleistä digitalisaation trendiä. Digitalisaatio on nimetty yhdeksi hallituksen kärkihankkeista, ja sen mahdollisuuksiin tarttumalla haetaan tuottavuusloikkaa erityisesti julkisissa palveluissa (Vnk 2015: 26–27). Digitalisaatio on paljon muutakin kuin pelkkää palvelujen sähköistämistä tai digitalisoidun tiedon hallintaa. Siihen liittyvät erityisesti oletus useimpien arkipäivän käytäntöjen järjestäytymisestä digitaalisen teknologian avulla ja tästä seuraava toimintatapojen uudistuminen ja lisäarvon tuottaminen (ETLA 2015: 18–19; VM 2016). Ei siis ole yllättävää, että digitalisaatio puhutti haastatteluissa riippumatta toimialasta.

”Meillä täällä puhutaan paljon siitä, että ollaan murroksessa ja muutoksessa digitalisaation takia.”

Haastateltava

”Digitalisaation mahdollisuuksista puhutaan kyllä.”

Haastateltava

”Myös digitalisaatiossa näen paljon mahdollisuuksia. Konkretia on vielä todella näpertelyä.”

Haastateltava

Niin kerätyssä haastatteluaineistossa kuin julkisessa keskustelussa-kin digitalisaation käsittelyä luonnehtii kuitenkin usein konkretian ja käytännön esimerkkien puute. Esimerkiksi hallitusohjelmasta uupuu käsitteen varsinainen määritelmä, vaikka ohjelmassa todetaan digitalisaation olevan ”hallituksen strategian läpileikkaava teema” (Vnk 2015: 26).

Digitalisaatio lisää palveluiden globalisaatiota, jota on tapahtunut jo esimerkiksi teollisuudessa. Palvelurakenteen muutos johtaa siihen, että globaali kilpailu haastaa enenevässä määrin esimerkiksi ICT-palvelutarjontaa Suomessa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että markkinoilla on paljon ulkomaisia toimijoita ja palveluinfrastruktuurit eivät välttämättä sijaitse Suomen maarajojen sisäpuolella tai ole suomalaisten yritysten omistuksessa. Tähän liittyen eräs haastateltava käyttikin termiä ”kyberterritorio”. Suomen kyberterritorio on maantieteellistä maa-aluetta laajempi ja abstraktimpi käsite. Haastatteluaineistosta nousi esiin tarve Suomen kyberterritorion tarkemmalle määrittämiselle – jos sitä on ylipäänsä mahdollista määritellä kovin tarkasti. Tällainen pohdinta on joka tapauksessa tarpeen erityisesti huoltovarmuuden näkökulmasta. Suomelle relevantin kyberterritorion huoltovarmuus on oleellinen osa modernin yhteiskunnan huoltovarmuutta, vaikka se ulottuu poliittis-juridisten maarajojen ulkopuolelle. Kyberhuoltovarmuus on osa fyysisen huoltovarmuuden rinnalle tarvittavaa palvelu- ja prosessihuoltovarmuutta, jota haastatteluissa peräänkuulutettiin. Asiantuntijahaastatteluissa esiin noussut pohdinta kuvastaa tätä hyvin:

”Osa huoltovarmuutta on se, miten turvataan meidän kyberterritorio. Fyysinen kuutio tiedetään, mutta mikä on meidän kyberterritorio? Kukaan ei ole sitä määritellyt, mitä siihen kuuluu.”

Haastateltava

”Kuluttaja ei tiedä missä palvelu on, no se ei yksittäisen ihmisen kannalta olekaan niin tärkeää, mutta kriittiset palvelut ovat eri asia. Olisi viisasta tarkastella sitä, missä palvelu on, minne se on varmennettu, mitä kautta se kulkee. Missä data sijaitsee, sitä ei moni tiedä. Saako

palvelun sellainenkin taho, jota ei toivota? Sekin voi olla mahdollista. Tilanne tästä eteenpäin tulee olemaan samankaltainen.”

Haastateltava

”Ja miten paljon meillä on valtiolle kriittistä kybertilaa?”

Haastateltava

Haastatteluissa oltiin pääosin sitä mieltä, että digitalisaatiokehitys on kuitenkin nähtävä ennen kaikkea mahdollisuutena ja se sisältää valtavien liiketoimintapotentialien. Sen on sanottu olevan positiivisessa mielessä eräänlainen ”talouden pyörremyrsky” (Paajanen ja Vainionkulma-Immonen 2015: 110). Digitalisaatio on mahdollisuus prosessien sujuvoittamiseen ja uuden liiketoiminnan luomiseen. Huoltovarmuuden näkökulmasta se on kuitenkin myös keskeinen tulevaisuuden haaste, johon vastaaminen vaatii uudenlaista ajattelua ja tieto- ja kyberturvallisuuden kehittämistä. Digitalisaatiokehityksen myötä korostuva tietoturva – tai tarkemmin sanottuna sen puutteellisuus – mainittiinkin haastatteluissa potentiaalisena uhkana, ellei haasteen hoitamiseen keskitetä riittävästi huomiota ja resursseja.

Kaikkiaan haastattelunäkemyksissä oli yhteistä se, että Suomen ei nähdä kykenevän turvaamaan yksin ja itsenäisesti huoltovarmuuttaan globalisoituneessa maailmassa. Omavaraisuusajattelusta halutaan kokonaisvaltaisempaan ajatteluun. Haastatteluista ilmeni viime vuosina huoltovarmuuskeskustelussa ja valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksissä (VPHT 2008; 2013) näkynyt ja aiemmin raportissa käsitelty painopisteen muutos kohti jatkuvuudenhallintaa. Vaikka Suomen huoltovarmuustyön tavoitteena on edelleen se, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein (VPHT 2013), tämä näkemys nousi esiin vain viranomaishaastatteluissa. Toimialahaastatteluissa sen sijaan painotettiin enemmän arkipäivän jatkuvuudenhallinnan roolia. Haastattelujen mukaan jatkuvuudenhallinta on toimialojen jokapäiväistä työtä, kun taas huoltovarmuutta kokonaisuutena hoidetaan parhaiten tehokkaalla kansainvälisellä verkostoitumisella ja talouden vakaan toiminnan turvaamisella:

”Porttien sulkeminen ei enää käy, portti on siirtynyt tuonne Aasian taakse, tai se on siirtynyt ylös kyberavaruuteen.”

Haastateltava

”Moderni maailma perustuu verkostoihin. [...] Tämä pitää nähdä osana huoltovarmuuselementtiä.”

Haastateltava

”Huoltovarmuus on mielestäni bisnesedellytysten varmistamista tänä päivänä.”

Haastateltava

Yllä olevat lainaukset summaavat haastatteluiden viestiä siitä ilmapii-
riistä, jossa suomalaista varautumista suunnitellaan ja toteutetaan
toimialoilla. Tämän hetken maailma on verkostoitunut, lukuisten
monisyisten ja monimutkaisten dynamiikkojen maailma. Haastateltuja
asiantuntijoita askarruttivat esimerkiksi kysymykset siitä, miten toimia
maailmassa, jonka dynamiikkaa ja virtoja emme itse voi hallita, ja millä
keinoin pieni valtio voi yrittää vaikuttaa toimintaympäristöönsä.

7.3

SUOMI OSANA VERKOSTOJA: KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

”Pitää olla frendejä ja fyrkkaa.”

Haastateltava

”Ei tätä voi tehdä yksin. Ei varsinkaan täällä kaukaisessa pohjukassa.”

Haastateltava

Suomen keinot yksin vaikuttaa toimintaympäristönsä kehitykseen ovat
vähäiset. Asiantuntijahaastatteluissa välittyi konsensus kansainvälisen
yhteistyön tärkeydestä. Useassa haastattelussa mainittiin, että Suomen
korkeimman tason huoltovarmuustavoitteen tulee olla uskottavien
kansainvälisten poliittisten kumppanuuksien maksimoiminen.

Tämän toteuttaminen käytännössä tarkoittaa aktiivista toimimista
kansainvälisillä foorumeilla ja kahdenvälisen suhteiden syventämistä
huoltovarmuuden kannalta strategisesti tärkeisiin kumppanimaihin.
Kansallista huoltovarmuutta ei voi rakentaa ilman toimivia ja luotet-
tavia suhteita ulkomaille, ja tämän vuoksi kansainväliset yhteistyö-
verkostot ovat huoltovarmuuskysymys. Kansainvälinen yhteistyö ja
kumppanuudet ovat merkityksellisiä arkipäivän jatkuvuudenhallinnan
turvaamisessa, mutta erityisen tärkeitä ne ovat myös poikkeusolo-
tilanteisiin varautumisessa ja niiden aikana. Huolimatta siitä, mikä on

Suomen huoltovarmuuden perimmäinen linja, kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä kansallisessa varautumisessa ei siis voi olla alleviivaimmatta. Kansainvälisten suhteiden tärkeys huomioitiin lähes kaikissa asiantuntijahaastatteluissa ja yhteistyön tarve nähtiin ilmeisenä kaikilla esimerkkisektoreilla, joskin hieman eri painotuksin.

Rajatun kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön kontekstissa on kuitenkin hyvä muistaa ja ymmärtää Suomen huoltovarmuuskäsitteen ja -ajattelun ainutlaatuisuus suhteessa keskeisiin yhteistyötahoihin, kuten Euroopan unioniin, yksittäisiin eurooppalaisiin valtioihin tai NATO:on. Edellä (luku 4.3) käsiteltiin suomalaista huoltovarmuutta potentiaalisena vientituotteena. Vaikka tähän ei liene aivan yksinkertaista reseptiä, mahdollisuuden pohdinta on erityisen ajankohtaista ja tärkeää nyt, kun monissa Euroopan maissa ja NATO:ssa on herännyt orastavaa mielenkiintoa Suomen kokonaisturvallisuuden mallia ja huoltovarmuusratkaisua kohtaan. Haastatteluissakin nousi esiin huomio siitä, että huoltovarmuuskäsitteen terminologinen täsmentymättömyys kansainvälisillä foorumeilla on pidettävä mielessä, ennen kuin yhteistyötä pyritään syventämään tai aihepiiriä lobbamaan esimerkiksi EU-areenoilla. Erään haastateltavan sanoin:

”Huoltovarmuus, kukaan ei tiedä mitä sillä tarkoitetaan. Jotkut ymmärtävät sen puolustusteollisuuden juttuna, ja toiset näkee sen piiloprotektionismina, mikä pitää estää. Security of supply on hyvin materiaalikeskeinen termi [Euroopassa].”
Haastateltava

Euroopan unioni on keskeinen osa Suomen huoltovarmuuden kansainvälistä ulottuvuutta. Haastatteluissa EU oli useimmiten mainittu ylikansallisen yhteistyön konteksti, ja haastatellut asiantuntijat näkivät EU:n Suomelle tehokkaimpana keinona yrittää vaikuttaa omaan (lähi)toimintaympäristöönsä ja sitä kautta myös huoltovarmuuden turvaamiseen. EU:ssa ei kuitenkaan juuri käsitellä huoltovarmuusasioita rajatussa merkityksessä pois lukien esimerkiksi energiapolitiikan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamisen teemat. Unionin tasolla ei ole eikä lähiaikoina myöskään syntyne selkeää kokonaisvaltaista huoltovarmuusajattelua tai -strategialinjausta. Tästä huolimatta haastatteluissa painotettiin, että Suomen tulisi pyrkiä olemaan mahdollisimman aktiivinen unionin foorumeilla, jotta huoltovarmuusajattelu lisääntyisi EU-tasolla. Lisäksi haastateltavat nostivat EU:n kontekstissa esiin yleisiä kriittisiä huomioita, jotka liittyivät esimerkiksi suomalaisten

toimijoiden tehottomuuteen EU-rahoituksen hakemisessa sekä suomalaisen toiminnan tehottomuuteen unionin foorumeilla yleisesti. Yleinen EU-kriittisyys ei näkynyt tässä haastatteluaineistossa, vaan pikemmin kritiikki kohdistui siihen, miten Suomi on EU-sektorilla toiminut.

”Jos halutaan hyvä tulevaisuus, niin kyllä tuo EU-politiikka pitää osata paremmin.”

Haastateltava

Tehostettu EU-yhteistyö ja vaikuttaminen unionin foorumeilla nähtiin kuitenkin mahdollisuutena monessa haastattelussa. Haastatteluissa mainittiin, että ajattelutavan muutos olisi EU-tasaisen huoltovarmuustyön kannalta tärkein tekijä, mutta samalla myös tiedostettiin se, että käytännössä muutos tulisi näyttäytymään regulaationa. Huoltovarmuusasioissa regulaatio merkitsisi erään haastateltavan sanoin tiettyjen perusasioiden kuntoon saattamista kaikissa jäsenvaltioissa, mikä tasapainottaisi yleistä varautumistilannetta EU-alueella. Varautuminen on aina jäsenmaiden itsensä vastuulla, ja sitä tehdään eri maissa hyvin vaihtelevasti. Euroopan unionissa on edelleen valtioita, joilla ei ole juuri minkäänlaista integroitua ja kokonaisvaltaista huoltovarmuusajattelua. Siksi huoltovarmuuteen liittyvä EU-regulaatio nähtiin osin hyvänä, jäsenvaltioiden eroja tasapainottavana tekijänä. Julkisella puolella EU-yhteistyöhön suhtauduttiin positiivisemmin ja se nähtiin enemmän mahdollisuutena. Eräs haastateltava kuvasi asiaa näin:

”EU:n huoltovarmuusajattelun kehittyminen on mahdollisuus, se tukisi meitä, ja se on mahdollisuus meille toimia keskeisenä toimijana, viedä sinne osaamista, mitä meillä on ja EU:ssa vielä ei ole.”

Haastateltava

Toimialoille EU-yhteistyö näyttäytyi eri tavoilla. Finanssiala on täysin sitoutunut eurooppalaiseen maksuliikenneinfrastruktuuriin. Myös finanssivalvonnassa tehdään yhteistyötä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän mukaisesti (Finanssivalvonta 2016). Kyber-alalla erityisesti viranomaispuolella on aktiivista yhteistyötä, kuten yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa EU-maiden kyberviranomaisten kesken. Merilogistiikan alalla unioniin suhtauduttiin ehkä vähiten positiivisesti, koska osa toimialasta kokee unionin olevan työkalu lisäsääntelyyn. Merenkulun tärkein kansainvälinen yhteistyöfoorumi on Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO (*International Maritime Organization*).

Euroopan unioni on kuitenkin panostanut vahvasti merenkulun suuntaviivoihin, muun muassa vuonna 2009 julkaistun meriliikennepoliittikan strategian (KOM 2009/8) ja vuonna 2014 julkaistun meriturvallisuusstrategian (11205/14) avulla. Lisäksi EU:ssa on perustettu esimerkiksi logistiikan digitalisaatiota pohtiva asiantuntijaryhmä (KOM 2015/2259). Pyrkimyksenä on muun muassa ollut vahvistaa EU:n kykyä vastata globaalien merellisten toimintaympäristön riskeihin ja uhkisiin sekä yhtenäistää eri jäsenvaltioiden toimintatapoja EU:n yhteisen kilpailukykyyn parantamiseksi. EU yrittää pitää kauppalaivastoaan kilpailukykyisenä, jottei ala valu kokonaan globaalien toimijoiden käsiin. Tässä työssä on myös vahva huoltovarmuusnäkökulma, ja täten EU on kauppamerenkulkualalla huoltovarmuustoimija. Eräs haastateltava painottikin tätä näkökulmaa suhteessa yleiseen sääntelykriittiseen ilmapiiriin toimialalla:

”Koska, jos niihin [merenkulkualan sääntelyyn] tehdään jotain epäsopevaa, niin koko EU:n kauppalaivasto häviää ja tilalle tulee kiinalaista tai muita mukavuusliputettuja laivoja. Omistajuuden ovat silloin monimutkaisia ja häviävät holding-firmojen kautta.”

Haastateltava

Pohjoismainen yhteistyö oli toinen haastatteluissa useimmiten esiin noussut huoltovarmuudelle keskeinen kansainvälisen yhteistyön viitekehys. Toimialoilla tehdään paljon sektorikohtaista pohjoismaista yhteistyötä. Huoltovarmuusnäkökulmasta erityisesti logistiikka-alalla painotettiin tarvetta vielä tiiviimmälle pohjoismaiselle yhteistyölle. Sen lisääminen toisi varautumistyölle potentiaalisesti paljonkin tärkeää lisäarvoa. Yhteistyöpotentiaalia haastatteluissa nähtiin muun muassa satama- ja laivaliikenteessä, maayhteyksien kehittämisessä ja yleisemmin Perämeren kaaren alueen kehittämisessä. Haastatteluvastauksien mukaan maayhteyksien parantaminen Ruotsin kautta Norjaan olisi huoltovarmuusnäkökulmasta keskeistä, sillä se on Suomen ainoa yhteys satamaan, joka johtaa muualle kuin Itämerelle.

Monikansallisista organisaatioista NATO:lla on selkeästi vahvin huoltovarmuusajattelu. NATO on sotilaallinen puolustusliitto, ja se keskittyy sotilaallisten suorituskykyjen ja sotilaallisen huoltovarmuuden ylläpitämiseen osana kollektiivista puolustusta (ja kansainvälistä kriisinhallintaa). Kuten edellä on esitetty, NATO:lla on kuitenkin myös laajaa siviilivalmiustoimintaa. Koska hybridi-vaikuttaminen on viime aikoina korostunut, NATO:n siviilivalmiustoiminnan merkitys

on kasvanut. Entistä voimakkaampi vaikuttaminen sen kehitykseen on myös Suomen huoltovarmuuskäytännöstä tärkeää. Haastatteluaineistossa NATO huoltovarmuustoimijana nousi esiin kuitenkin yllättävän vähän. Syynä saattaa olla NATO-aiheen yleinen poliittinen sensitiivisyys. Viranomaispuolella ei ehkä haluttu ottaa kantaa, kun taas toimialapuolella NATO-liitännäiset seikat eivät kosketa suoraan toimialan omaa varautumistyötä. NATO huoltovarmuuskriittisenä toimijana nousi esiin lähinnä sotilaallisen huoltovarmuuden kontekstissa. Tästä näkökulmasta sotilasliiton ulkopuolisen Suomen nähtiin tarvitsevan erityisen hyvät bilateraaliset suhteet puolustusmateriaalin päätuottajamaihin, joista tärkein on Yhdysvallat. Eräs haastattelija kommentoi sotilaallista huoltovarmuutta:

”Puolustusmateriaalin osalta pätee ihan samanlaiset lainalaisuudet kuin muunkin huoltovarmuuskriittisen tai korkean teknologian tuotteissa, niitä ei voida varastoida pitkiä aikoja tai niitä ei ole varaa ostaa hyllyyn.”

Haastateltava

Haastatteluissa nousi esiin myös yleinen vaikeus saada merkittäviä tuloksia kansainvälisestä yhteistyöstä. Yhteistyö kansainvälisillä foorumeilla on yleensä erittäin hidasta, erityisesti operoitaessa sellaisen käsitteen kanssa, joka jo lähtökohtaisesti ymmärretään muualla paljon suppeammin kuin Suomessa. Vaikka esimerkiksi EU-yhteistyön merkitystä korostettiin usein, haastatteluaineistosta oli tulkittavissa penseämpiäkin sävyjä:

”En näe paljon valoa kansainvälisessä toimintaympäristössä, mitkä voisi parantaa tätä. En EU:ssa, en Itämeren alueella.”

Haastateltava

Kuitenkin kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön lisääntyminen tai ainakin kiinnostus sen lisäämiseen mainittiin selkeästi havaittavissa olevana trendinä Euroopassa. Sekä kokonaisvaltainen turvallisuusajattelu että perinteinen materiaallinen varautuminen ovat alueellisen ja globaalin turvallisuustilanteen kiristyessä alkaneet kiinnostaa aiempaa enemmän, ja ne nähdään yhä tärkeämpinä työkaluina myös eurooppalaisessa keskustelussa. Toisaalta kansainvälistymistrendi ja siitä mahdollisesti kumpuava lisääntynyt yhteistyö voi tuottaa lisäarvoa Suomelle. Yleiseurooppalaisen huoltovarmuuden parantamisen lisäksi haastateltavat nostivat esiin lisääntyneen tiedonvaihdon hyödyllisyyden:

yhteistyön avulla Suomen on mahdollista saada paremmin ja parempaa tietoa vaihtoehtoisista tavoista järjestää yhteiskunnallista varautumista. Kuten eräs haastateltava totesi:

”Vaikka meillä on hyvät järjestelmät, niin ei ne missään tapauksessa valmiita ole. Eli niitä on hyvä tarkastella toisista silmistä käsin. Se on lisäarvo.”

Haastateltava

Tieto muunlaisista varautumisratkaisuksista on siis nähtävä keinona oman järjestelmämme kehittämiseen. Tämä on erityisen huomionarvosta nykyisessä tilanteessa, jossa Suomen perinteikäs huoltovarmuustoiminta tarvitsee uutta, kriittistäkin tarkastelua ja keskustelua.

7.4

KANSAINVÄLISEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN LIITTYVIÄ YHTEYKSIÄ JA RISKEJÄ

Asiantuntijahaastatteluissa pyrittiin myös kartoittamaan haastateltujen omilla toimialoillaan tunnistamia kansainvälisiä yhteyksiä ja riippuvuuksia sekä niihin liittyviä haavoittuvuuksia ja riskejä. Haastatteluissa nousi esiin kansallisesti tärkeitä fyysisiä (muun muassa logistiikka- ja tietoliikenneyhteydet) ja aineettomia (muun muassa kansainvälinen yhteistyö, poliittiset suhteet) yhteyksiä. Yhteiskunnan häiriötön toiminta ja kokonaisvaltaisen varautumisen onnistuminen vaativat kaikkia näitä kansainvälisten yhteyksien muotoja.

Erityisesti kybertoimintaympäristöön liittyvät yhteydet korostuivat ajankohtaisena ja kriittisenä tekijänä asiantuntijahaastatteluissa. Yhteiskunnan perustoimintojen riippuvuus verkkoinfrastruktuurin toimivuudesta on konkreettinen esimerkki nykyajan laajemmista huoltovarmuushaasteista. Eräät haastateltavat kuvasivat asiaa näin:

”Kyber on tietoliikenteessä kuin sähkö yhteiskunnassa. Jos se loppuu, loppuu kaikki.”

Haastateltava

”Ymmärrys siitä, että kaapelista tulee ihan samalla tavalla meidän elämänlanka kuin se tulee laivan tuomasta öljystä tai kaasusta. Tämä pitäisi saada vahvasti mukaan, ne

ulottuvuudet ovat uudenlaisia.”

Haastateltava

Riippuvuus verkkoinfrastruktuurista on haaste ja realiteetti yhtä lailla yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiselle kuin yritysten jokapäiväiselle jatkuvuudenhallinnalle. Ehkä juuri siksi sen merkitys korostui läpi haastatteluaineiston. Aihe otetaan vakavasti riippumatta toimijatyyppistä tai toimialasta, ja se on kriittinen toiminnan kaikilla tasoilla. Pelkkä verkkoyhteyksien toimivuus ei kuitenkaan riitä kuvaamaan riippuvuutta toimivasta kyberympäristöstä, vaan yhteiskunnallisen huoltovarmuuden näkökulmasta keskeiseksi haasteeksi nousee myös kybertoimintaympäristön hallinnan mahdollisuuden valuminen valtiotoimijan ulottumattomiin. Eräs asiantuntija kuvasi tähän liittyvää huoltovarmuushaastetta:

”[...] me ollaan Suomen rajojen ulkopuolella tuotettavien toimijoiden ja palveluiden varassa.”

Haastateltava

Yllä oleva haastattelulainaus kuvaa yhteiskunnan palvelu- ja prosessi-huoltovarmuuteen liittyvää kansainvälistä riippuvuutta. Haastattelujen mukaan tämä näkyy erityisen selkeästi finanssialalla. Maksujenvälitys on toimivan yhteiskunnan keskeisimpiä toimintoja, ja juuri siihen useat haastateltavat liittivät selkeimmin Suomen riippuvuuden ulkoisista yhteyksistä. Kysymys on eritoten maksuliikenneinfrastruktuurista, jolla Suomi on integroitunut yhteiseurooppalaisiin finanssi- ja maksujärjestelmiin ja joille ei ole olemassa kotimaista varajärjestelmää tai varajärjestelyä. Tämä on realiteetti, joka on toimialalla hyvin tiedossa, mutta jota ei yhteiskunnassa laajemmin huoltovarmuusnäkökulmasta ehkä ymmärretä:

”Maksuliikenne on kriittisimpiä. Jos se pysähtyy, niin kaikki pysähtyy.”

Haastateltava

”Jos menisi vaikka kysymään kansanedustajalta, kukaan ei ymmärrä sitä riippuvuutta. Että olemme riippuvaisia toimijoista, joita ei voida hallita.”

Haastateltava

Haastatteluissa todettiin ykskantaan, että riippuvuudesta huolimatta alan integraatiokehitys on ehdottomasti etu sekä toimialan että viranomaisten ja myös yleisesti Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta. Haastatellut asiantuntijat painottivat, että kytkös on vahva eikä järjestelmän toimivuudessa normaalitilanteessa ole koettu olevan riskitekijöitä:

”Riippuvaisia ollaan, mutta kyllä ne kytkökset ulkomaille myös ovat vahvoja. Sekä ICT-kytkökset että kaupalliset yhteydet.”

Haastateltava

”[...] mutta ne [eurooppalaiset järjestelmät] on erittäin korkealle tasolle varmistettuja. Toimintakyky on huippuluokkaa. Aina on mahdollista, että virheitä sattuu, aina voi tietty olla jotain. Todennäköisyydet ovat hyvin pieniä, että kaikki, moninkertaiset, varajärjestelmät olisi alhaalla. Vaikuttavuus on hyvin suuri mutta todennäköisyys hyvin hyvin pieni!”

Haastateltava

”[...] kun siirryttiin kansallisista kansainvälisiin järjestelmiin, niin niitä hoitaa todella ammattimaiset porukat ja ne on varmistettu todella hyvin. Perinteiset riskiarviot on hoidettu siellä kuntoon. Normaaliolojen jatkuvuusmielessä ne on tuoneet paremmat olot. Mutta erimielisyyttä aiheuttaa ne äärimmäiset häntätapaukset, joihin viranomaisnäkökulmasta pitää varautua.”

Haastateltava

Tärkeä huomio maksuliikenne-esimerkin yhteydessä on se, että haastatteluissa riskien ei koettu koskevan eurooppalaisen maksuliikenneinfrastruktuurin toimintaa sinällään. Riskit liittyivät enemmänkin Suomen ulkoisiin tietoliikenneyhteyksiin. Tietoliikenteen kulun katkeaminen kokonaan nähtiin suurempana uhkana kuin itse yleiseurooppalaisen varmennetun järjestelmäverkoston toimintahäiriöt.

Myös merilogistiikan kriittiset yhteydet ja toimintavarmuus tunnistettiin tärkeäksi osaksi laajempaa kansallisen huoltovarmuuden turvaamista. Meriliikenne pyörii pitkälti keskeisten logistiikkatoimijoiden ja suuruuden ekonomian lainalaisuuksien mukaan, ja Suomi on tässä yhtälössä pieni peluri. Huoltovarmuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että Suomi pyrkii olemaan mahdollisimman houkutteleva ja

kilpailukykyinen toimija alueellisilla markkinoilla. Suomen kannalta on tärkeää pysyä kiinni alueellisissa ja sitä kautta myös globaaleissa verkoissa. Toisin sanoen on tärkeää pyrkiä säilyttämään säännölliset laivayhteydet ja niitä tukevat toiminnot.

Haastatteluissa huoltovarmuuden kannalta kriittisenä elementtinä painottui väistöliikenteen lisäksi vaihtoehtoisten kuljetusmuotojen suunnittelu erilaisten häiriötilanteiden varalle. Merenkulun yleistä haavoittuvuutta kuvattiin haastatteluissa muun muassa seuraavasti:

”Laivan pysäyttäminen on äärimmäisen simppeliä, joten laivat ja merilogistiikka ei voi olla ainut huoltovarmuuskriittinen kuljetusmuoto.”

Haastateltava

”Jos tulee kriisi, niin nyky-laivoilla liikenne loppuu siihen. Kriisissä laivat ovat haavoittuvia. Kriisissä maakuljetukset tulee arvoon.”

Haastateltava

Toimivan kyberympäristön yhteydet ovat merkittävässä määrin kansainvälisiä. Keskeisinä kybertoimintojen uhkina haastatteluissa korostettiin palvelunestohyökkäysten sijaan enemmän esimerkiksi vakoi-
luohjelmia ja tietoverkoissa tehtävää yritys-vakoilua, erityisesti jos ja kun se kohdistuu huoltovarmuuskriittisiin järjestelmiin ja yrityksiin. Yritysten kybervarautumisen epätasaisuus suhteessa näihin uhkiin voidaan nähdä riskinä.²⁴

”En näe, että palvelunestohyökkäys on huoltovarmuuskriittisille yrityksille niin paha, se vaan hidastaa ja estää toimintaa jonkin aikaa. Enemmän se tietojen varastaminen ja yritysten verkkoon pääsy ja haltuunotto on se pahempi.”

Haastateltava

Tärkeinä kyberhuoltovarmuuteen liittyvinä tekijöinä haastatteluissa mainittiin myös asenteet ja ymmärrys kyberturvallisuuden tärkeydestä – mukaan lukien siitä, miten laajasti kybertoimintaympäristö

24 Suomi on kuitenkin menestynyt erittäin hyvin kansainvälisten tietoturva-yhtiöiden tekemissä vertailussa erityisesti verkkojen puhtauden, haittaohjelmien vähyyden ja tietoturvan tason osalta (Microsoft 2015: 66–67, 91–92). Esimerkiksi kansalaisiin kohdistuvat haittaohjelmat ovat Suomessa vähäisiä.

kattaa nykyään kaikki elinkeinoelämän ja laajemmin yhteiskunnan toiminnot. Eräs haastateltava totesi:

”Kyllä se varmaan on se arvoketjujen ymmärtäminen, vaikutuksen ymmärtäminen, että mihin kaikkeen kyber voi vaikuttaa. Ei sitä oikein ymmärretä.”

Haastateltava

Lisäksi haastatteluissa nousi esille puute kybertoimintaympäristöön liittyvistä kyvykkyyksistä. Eräiden haastateltavien mielestä Suomessa on erityisesti puutteellinen kybertoimintaympäristöön liittyvä havainnointikyky. Tällä tarkoitettiin muun muassa kykyä tunnistaa haitallista toimintaa verkossa:

”Suomesta puuttuu havainnointikyky, kansallisesti ja yrityksistä. Että ne näkee, mitä siellä verkossa tapahtuu.”

Haastateltava

Julkisen sektorin puolella tämän suhteen on käynnissä lainvalmistelutyö, jonka tarkoituksena on uudistaa siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa ohjaava lainsäädäntö (ks. SM 2016a; SM 2016b).

Kansainvälisten yhteyksien ja niihin liittyvien konkreettisten riskien lisäksi haastatteluissa pyrittiin kartoittamaan myös, miten laajempi turvallisuusympäristön muutos ja erityisesti kiristynyt geopoliittinen tilanne näyttäytyvät toimijoille. Vaikuttaako se varautumistyöhön, ja miten erityisesti yksityisellä puolella nähdään omaan liiketoiminta-alaan liittyvät laajemmat uhkaskenaariot?

Siinä missä viranomaisilla on lakisääteinen varautumisvelvollisuus, toimialoilla jatkuvuudenhallinnan motivaatio perustuu liiketoiminnan ylläpitämiseen ja varautumisen yhteiskunnallinen aspekti osin vapaaehtoisuuteen. Varautuminen maksaa, ja tiukassa taloustilanteessa saattaa olla vaikea perustella, miksi varautua kovin epätodennäköisiin skenaarioihin. Tämä viesti tuli haastatteluissa vahvasti esiin myös muuttuneen turvallisuusympäristön kontekstissa:

”Varautuminen ei kiinnosta, koska mitään ei tapahdu. Paitsi että, kaikki isot tapahtumat viimeisten vuosikymmenien aikana, kaikki ne on olleet yllätyksiä. Miettikää nyt tsunamia tai tuhkapilveä, kaikki on ollut tiedossa olevia asioita, mutta se varautuminen maksaa.”

Haastateltava

Haastatteluvastauksissa korostui erityisesti se, että äärimmäisiin poikkeusolotilanteisiin varautumisen koettiin olevan pääosin valtiollisten toimijoiden vastuulla. Toimialojen näkemyksissä painottui vahvasti se, että elinkeinoelämä keskittyy varautumisessaan oman toiminnan jatkuvuudenhallintaan. Vaikka riskiarviot painottuvatkin liiketoimintariskeihin, yhteiskunnallinen varautumisvastuu tiedostetaan ja otetaan vakavasti. Samalla lähialueen turvallisuustilanteen kiristyminen ja sen uhkapotentiaali Suomelle tunnistettiin kattavasti:

”Me ollaan geopoliittisesti hirveän haavoittuvassa tilanteessa.”

Haastateltava

”Häiriöriskien osalta keskeistä on se, mitä tapahtuu Suomen geopoliittisessa lähiympäristössä, Venäjällä, Itämerellä, idän ja lännen suhteissa. Onko Itämeri vapaa meri, voidaan siellä mennä rauhassa?”

Haastateltava

Haastatteluissa esiin nousseen yleisen näkemyksen mukaan Suomen kansainvälisiin yhteyksiin tällä hetkellä kohdistuvat strategisen tason haasteet johtuvat pitkälti Suomen maantieteellisestä sijainnista ja lähialueen muuttuneesta geopoliittisesta tilanteesta. Niiden nähtiin raa-mittavan toimintakenttää ja asettavan Suomen tilanteeseen, joka eroaa monien muiden eurooppalaisten valtioiden tilanteesta. Vaikka Ukrainan kriisin jälkeinen geopoliittisen tilanteen kiristyminen tiedostettiin selvästi sekä viranomaispuolella että toimialoilla, se nostatti enemmän keskustelua viranomaispuolella tehdyissä haastatteluissa. Toimialoilla liiketoimintaskenaarioita ja jatkuvuudenhallinnan riskiarvioita suuntaavat enemmän kustannustehokkuus ja liiketoimintariskit, ja geopoliittisten riskien sijaan pahempuna ja akuutimpana uhkana painotettiin Suomen taloustilannetta ja sen näkymiä.

Laivaliikennettä uhkaava kriisi oli yksi konkreettinen ja usein mainittu esimerkki tilanteesta, jossa lähialueen kiristynyt geopoliittinen tilanne saattaisi vaikuttaa sekä kansalliseen huoltovarmuuteen että yritysten liiketoimintaan. Muutokset (ja erityisesti erittäin vakavat muutokset) Suomen lähiympäristön turvallisuustilanteessa saattaisivat aiheuttaa häiriöriskin Itämeren laivaliikennöintiin. Huoltovarmuuden näkökulmasta tällaisessa vakavammassa kriisitilanteessa uhkana olisi kansainvälisten varustamoyhtiöiden reaktio liiketoiminnan katkoksiin. Erät haastateltavat kuvasivat asiaa näin:

”Meillä ei ole mitään mahdollisuutta kriisin sattuessa komentaa tonnistoja palvelemaan Suomea.”

Haastateltava

”Koko meidän ydinmerenkulku on periaatteessa NATO-lipun alla.”

Haastateltava

”Jos tulisi paha kriisi, pelkään, että laivat vedetään pois. Meillä ei ole turvaa tässä. Meidän turva on ollut Ruotsi, mutta se ei pysty isossa häiriössä meitä turvaamaan.”

Haastateltava

Myös finanssialalla tunnistettiin globaali ja lähialueiden turvallisuustilanteen kiristyminen, mutta haastatteluiden perusteella se näyttää vaikuttavan finanssialan varautumisajatteluun pääosin varautumisvastuussa olevien virkamiesten työssä. Finanssitoimialalla suurin ongelma näytti liittyvän varautumista ohjaavan normiston tulkintaeroihin. Esimerkiksi asetusta huoltovarmuuden tavoitteista ja erityisesti sitä, mitä asetuksen katsotaan velvoittavan varautumisen suhteen, on tulkittu eri tavoin viranomaispuolella ja toimialalla. Tämänkaltaisesta näkemuserosta voi päätellä, että myös uhkat ja varautumistarve tulkitaan eri tavoin. Sekä julkisen että yksityisen puolen muutamat haastateltavat painottivat, että lainsäädäntö on ongelmallista:

”[Lainsäädännön] muotoilu on löysä ja siksi tulkinta on vaikea.”

Haastateltava

”Nyt nykylainsäädäntö on liian väljä ja tulkinnanvarainen.”

Haastateltava

Viranomaisten ja finanssitoimialan kesken vallitsee siis erimielisyys erityisesti siitä, mikä on riittävä kansallisen varautumisen taso. Toimialalla koetaan, ettei se voi merkittävästi vaikuttaa tai olla vastuussa varautumisesta geopoliittisen tilanteen äärimmäiseen kiristymiseen ja siitä mahdollisesti seuraaviin poikkeusoloihin. Vaikka tällainen kriisi on epätodennäköinen, sen yhteiskunnallinen vaikutus olisi suurusluokaltaan niin mittava, että siihen on jollain tasolla varauduttava. Päävastuu poikkeusoloihin varautumisesta nähdään kuitenkin olevan julkisella sektorilla.

7.5
VERKOSTOJEN KASVAVA KOMPLEKSISUUS:
KOKONAISUUDENHALLINTA JA TILANNEKUVAN HAASTE

”Tilannekuva on yksi ongelma huoltovarmuudessa. Tilanne on hajautunut sekä kotimaan sisällä että globaalisti. Meillä ei ole välttämättä tilannekuvaa siitä, mikä se huoltovarmuuden tila on, erityisesti siitä, mitä tapahtuu, jos johonkin isketään, menee pois pelistä.”

Haastateltava

Globaali, monimutkainen toimintakenttä ja hajanaiset, pitkät arvo-
ketjut vaikeuttavat huoltovarmuuden turvaamiselle kriittisen tilanne-
tietoisuuden ylläpitoa. Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna hyvä
huoltovarmuuden kansallinen tilannekuva, mutta laajemman, kansain-
välisen kokonaiskuvan hahmottamisen, ymmärtämisen ja analyysin
tarvetta painotettiin kautta koko haastatteluaineiston. Suomi on kehit-
tänyt kokonaisturvallisuuden konseptia ja pyrkinyt siten tilannekuvan
kokonaisvaltaistamiseen yli hallinnonalojen. Lisäksi Huoltovarmuus-
keskuksen erääksi painopistealueeksi on määritelty huoltovarmuuden
turvaamiseen liittyvän kansainvälisen tilannekuvan kehittäminen.

Vaikka haastatteluissa painotettiin erityisesti kansainvälisen toi-
mintaympäristön tilannekuvan merkitystä, esiin nousi myös tarve
kääntää katsetta sisäänpäin. Haastatteluissa todettiin esimerkiksi, että
iso osa verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvista häiriöistä saattaa johtua
kotimaisista tekijöistä, kuten laiterikoista tai järjestelmien päivitys-
ongelmista. Huoltovarmuus- ja varautumissuunnittelussa tulee täten
ottaa huomioon se, että potentiaalisimmin realisoituvat arkipäivän
häiriötilanteet ovat usein paikallisia.²⁵

Yleinen huoltovarmuuskeskustelu keskittyy usein toimintojen koti-
maisuuksien tarkasteluun: mitä kotimaisempi ratkaisu, sitä parempi
ja turvallisempi se on. Kotimaisuus ei kuitenkaan välttämättä ole syno-
nyymi hyvän varautumistason kanssa eikä sinällään riitä turvallisuus-
den itseisarvoksi ilman kriittistä tarkastelua. Kotimaisuuteen liitty-
västä keskustelusta haastateltavat totesivat muun muassa seuraavaa:

25 Esimerkiksi kaivinkone aiheutti verkkokatkon Porvoossa ja pimensi Porvoon kaupungin tietoliikenneyhteydet, mukaan lukien kaupungin virastojen verkkoliikenteen, lähes vuorokaudeksi alkuvuodesta 2015 (Helsingin Sanomat 2015b).

”Häiriöitä voi tulla, mutta ei se aina tarkoita, että ne tulee ulkomailta.”

Haastateltava

”Helposti keskustelu ajautuu siihen, että joko järjestelmät pitää olla riittävästi varmistettu tai että sen pitää olla kotimainen. Se on absurdia! Että jos järjestelmä on kotimainen, niin että se olisi hyvin varmistettu.”

Haastateltava

”Joskus on siellä ollut sellaista ajattelua, että kaikki pitää olla Suomessa. Siitä on sitten keskusteltu, että mikä on järkevä taso. [...] Minusta hajauttaminen on ilman muuta järkevää.”

Haastateltava

Tilannekuvan lisäksi toinen keskeinen haastatteluissa esiin nousut haasteellinen teema on kokonaisuudenhallinta. Kokonaisuudenhallinnan tarve nousi esiin kaikilla toimialoilla, ja sen puute nähtiin haastatteluissa sekä tämän hetken trendinä että uhkana. Esimerkiksi arvoverkostojen näkökulmasta kokonaisuudenhallinta muuttuu haasteellisemmaksi verkostojen monimutkaistuessa, muun muassa omistajuusmuutosten, ulkoistamisen ja alihankintaketjujen pidentymisen yhteisvaikutuksesta. Globalisaation tuottama liiketoimintarakenteen muutos ja arvoverkostojen toiminnallinen hajautuminen eriyttävät innovaatio-, tuotanto-, ja toimitusketjuja ja niiden osia toisistaan. Käytännössä on mahdollista, että alihankintaketju muodostuu erillisistä osista, joissa kunkin toimijan vastuu kapenee ja osaaminen erikoistuu johonkin arvoketjun tiettyyn osaan. Tästä johtuen kokonaisuudenhallinta monimutkaistuu, mikä aiheuttaa haasteita tehokkaalle johtamiselle sekä huoltovarmuuden turvaamiselle. Hallinnan haasteet nähtiin haastatteluissa jopa uhkana. Haastateltavat pohtivat muun muassa sitä, kuka kykenee hallitsemaan hajanaista tilannetta ja onko se enää kenenkään hallussa:

”Kokonaisuus on tärkein, ja kokonaisuuden hallinta. Silloin tullaan myös huoltovarmuusajatteluun, se on osa sitä kokonaisuutta. Se koskee tällä hetkellä kaikkia sektoreita.”

Haastateltava

”Monimutkaisuus ilmenee juuri kuvittelun vaikeudessa ja kokonaisuuden hallinnassa. Ei toimijat välttämättä tiedä, että mitä kautta esimerkiksi heidän ulkomaanyhteytensä kulkee.”

Haastateltava

Esimerkiksi logistiikka-alan haastatteluissa eräs esiin noussut keskeinen viesti oli, että pohdittaessa merilogistiikan huoltovarmuutta Suomessa pitää ymmärtää paremmin koko merellisen toimintakentän kokonaisuus. Haastatteluissa painotettiin merenkulkualan merkitystä yhteiskunnan toiminnalle: merikuljetukset muodostavat 90 prosenttia tuonnin ja 80 prosenttia viennin volyyymista. Tavarakuljetuksia Suomeen ja Suomesta oli vuonna 2014 määrällisesti 96 miljoonaa tonnia (Liikennevirasto 2015). Merilogistiikka on energiataloudellinen ja ”vihreä” kuljetusmuoto, ja se mahdollistaa suurtuotannon skaalaedut suurien volyyymien liikuttamisessa. Tämä tarkoittaa huoltovarmuuden näkökulmasta sitä, että mahdollisessa kriisitilanteessa merikuljetuksille on vaikea löytää minkäänlaista riittävän tehokasta vaihtoehtoa tai korvaajaa.

Lisäksi on otettava huomioon, että kokonaisuutta ei useimmiten ohjata Suomesta. Merenkulkualan vaikuttavat kansainvälisen kaupan dynamiikka ja globalisaatio. Merenkulku on globaaleista virroista elävä liiketoiminta-ala, ja täten potentiaalisesti häiriöherkkä. Toimialan haastatteluissa painotettiin, ettei Suomi voi valtiona ajatella ja toimia ikään kuin omana merilogistisena saarekkeena vaan koko alan kehitysnäkymät eri mittakaavatasoilla pitää ottaa huomioon. Suomen maantieteellisellä sijainnilla ja Itämerellä sisämerenä on vielä erityistä huoltovarmuusmerkitystä: Itämeri on allas, joka voi sulkeutua tai joka voidaan sulkea liikenteeltä suhteellisen helposti. Tanskan salmet ovat tästä näkökulmasta erittäin kriittiset, samoin Suomenlahti, jossa sijaitsee Suomen suurimpia ja huoltovarmuuskriittisimpiä satamia.

Merenkulun kokonaisuudenhallinnan ja huoltovarmuuden näkökulmasta Suomi pitäisi suhteuttaa merilogistiikkatoimijoiden laajempaan näkökulmaan. Samalla voitaisiin välttää liian kansalliskeskeistä ajattelua. Tilannekuvan laajentamistarpeen näkökulmasta haastatteluissa kritisoitiin esimerkiksi Suomen meriliikennestrategiaa (LVM 2014)²⁶ sen Suomi-keskeisestä näkemyksestä näin globaalilla alalla. Eräs haastateltava totesikin: ”Se strategia oli vain

26 Suomen meriliikennestrategia on liikenne ja -viestintäministeriön julkaisema strategia-asiakirja, joka visioi Suomen meriliikennettä vuoteen 2022 asti.

Suomi-lähtöinen!” Meriliikennestrategian puutteeksi nähtiin erityisesti se, ettei strategiassa tarkastella riittävästi (edes) Suomen lähialueiden meriliikenteen kehitystä. Lähialuekehitys vaikuttaa olennaisesti liikennevirtojen suuntiin ja mahdollisiin muutoksiin tulevaisuudessa. Tämä voi vaikuttaa sekä Suomen merilogistiikan mahdollisuuksiin että merelliseen huoltovarmuuteen.

7.6

HAASTATELUIDEN KESKEISIÄ HUOMIOITA JA PAINOTUKSIA

”No nyt tämä vanha vastakkainasettelun maailma on tullut takaisin. Me ollaan maailmassa, missä pitää ottaa huomioon hirvittävä määrä muutostrendejä, uusia juttuja, mutta samaan aikaan meidän pitää ottaa huomioon se perinteinen blokkiajattelu. Nämä kaksi yhteensä on paljon enemmän kuin se perinteinen vastakkainasettelu tai sitten se välissä ollut uusi maailma. Tässä ympäristössä huoltovarmuus astuu uuteen kukoistukseensa, tai uuteen merkitykseen. Seurauksena me ollaan entistä riippuvaisempia muusta maailmasta.”

Haastateltava

Yllä oleva lainaus kuvaa osuvasti nykypäivän huoltovarmuustoiminnan haasteellista kansainvälistä toimintakenttää. Tässä tilanteessa suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisen haastetta ei ratkaista päättämällä siitä, valitaanko perinteinen omavaraisuutta painottava malli vai modernia jatkuvuudenhallintaa ja kansainvälistä yhteistyötä painottava ajattelu. Nykyisessä maailmassa ja uhkaympäristössä tarvitaan kaikkia olemassa olevia työkaluja ja kyvykkyksiä.

Haastatteluissa nousi esiin huoltovarmuuteen liittyviä asioita, joita haastateltavien mukaan ei joko tunnisteta tai ymmärretä yhteiskunnassa yleisesti. Tiedyt teemat toistuivat vastauksissa yli toimialarajojen. Tällaisia olivat esimerkiksi jo aiemmin mainitut tilannekuvan ja kokonaisuudenhallinnan kysymykset. Näihin liittyi tiiviisti se, että läpi koko haastatteluaineiston esiin nousi tarve ymmärrykselle huoltovarmuuden turvaamisen kokonaisvaltaisuudesta ja siitä, miten suomalainen huoltovarmuus sekä yleisesti että toimialakohtaisesti on itsessään laajemman kokonaisuuden osa. Useat haastateltavat kokivat, että erityisesti päättävällä poliittisella tasolla ymmärrys ei ole riittävän syvää tai laajaa, jotta päättäjät voisivat tai osaisivat ottaa huomioon

toimialakohtaiset tarpeet huoltovarmuuden turvaamisessa. Tämä voidaan nähdä ongelmaksi itsessään ja myös siitä näkökulmasta, että toimialoilla kaivattiin selkeää strategista linjausta suomalaisen huoltovarmuuden suunnasta. Periaatteellinen päätös pitää tehdä poliittisella tasolla, josta se jalkautetaan lainsäädännön, ohjeiden ja yhteistoiminnan keinoin toimialoille.

Käytännön tasolla useimmiten esiin nousi kybertoimintaympäristön merkittävyys kaikilla toimintasektoreilla. Kybertoimintaympäristön läpileikkaavuus ja keskeinen rooli useimmissa yhteiskunnan (kriittisissä) toiminnoissa tiedostetaan ja tunnistetaan hyvin, mutta merkityksestään huolimatta sen huoltovarmuuden turvaaminen koettiin haastatteluissa monin paikoin aliresursoiduksi.

Toisin sanoen useiden haastateltavien mukaan kybertoimintaympäristön tärkeys kyllä tunnistetaan, mutta ei sitä, mitä toimivan, puhtaan ja toimintavarman kybertoimintaympäristön ylläpito vaatii. Eräänä keskeisenä syynä tähän nostettiin esiin rahoituksen niukkuus, mikä edelleen korreloi kyvykkyyksien ja panostusten määrän sekä laadun kanssa.

Yleisellä tasolla mielipiteet huoltovarmuustyön kansallisesta ulottuvuudesta olivat suhteellisen samansuuntaisia. Huoltovarmuustyön vanhoihin ja vakiintuneisiin yhteistyömuotoihin oltiin sinällään tyytyväisiä: muutoksia ei haluttu muutosten vuoksi, mutta katsottiin, että toimintaa ja ratkaisumalleja pitää muokata nykymaailman vaatimusten mukaisiksi. Jotta näin voidaan toimia, tärkeimmäksi tueksi toimialojen omalle huoltovarmuustyölle koettiin kattavampi tilannekuva ja syvällisempi monimutkaisen kansainvälisen toimintaympäristön analyysi. Samalla painotettiin myös huoltovarmuuden turvaamisen kansallisten perusasioiden tärkeyttä.

Haastatteluissa nousi usein esiin myös huomio siitä, että yhteiskunnan huoltovarmuuteen vaikuttaviin kansainvälisiin muutostekijöihin ja haasteisiin ei voida vaikuttaa kotimaan rajojen sisällä ja kotimaisin keinoin, tai ainakin niihin vaikuttaminen on vaikeaa. Kyseessä ovat silloin asiat tai ilmiöt, joihin liittyy ylikansallisia piirteitä, joihin pitää joko sopeutua tai joita varten pitää keksiä uusia tapoja ajatella ja toimia. Haastatteluissa korostui viesti siitä, että sopeutumistoimiin on syytä ryhtyä proaktiivisesti eikä vain reaktiivisesti.

Osa III

SWOT-analyysi ja keskeiset johtopäätökset

Tutkimuksessa toteutettiin sekä yleinen että toimialakohtainen huoltovarmuuden SWOT-analyysi, jonka avulla pyrittiin kartoittamaan suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia nykyisessä toimintaympäristössä. Tässä raportin osassa esitellään sekä tutkimuksen ensimmäisen osan tekstipohjaiseen tutkimukseen että toisen osan asiantuntijahaastatteluihin pohjautuvan yleisen SWOT-analyysin tulokset. Tämän jälkeen esitetään raportin keskeiset johtopäätökset suomalaisen huoltovarmuustoiminnan tukemiseksi ja kehittämiseksi. Merilogistiikka-, finanssi- ja kybersektorien toimialakohtaiset SWOT-analyysit on esitetty erikseen raportin liitteessä 2.

8

8. Suomen huoltovarmuuden SWOT-tilaus

Kaikkia tämän tutkimuksen asiantuntijahaastattelussa toteutettiin SWOT-analyysiosuus, jossa kysyttiin asiantuntijoiden ja eri alojen toimijoiden näkökulmasta suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia. SWOT-osiossa vastauksia pyydettiin kohdentamaan suhteessa toimintaympäristön yleisiin trendeihin sekä verrokkimaiden tilanteeseen.

Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty asiakirjatutkimuksesta ja asiantuntijahaastatteluista esiin nousseita yleisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat kansallisen varautumisen kenttään. Listaan on kerätty tekijöitä ja näkemyksiä, jotka ovat tutkimushankkeen tiedonkeruussa tulleet esille useammasta kuin yhdestä lähteestä ja joiden merkitystä on pidetty suurena.

SWOT-analyysiosuuden nelikenttäjaottelua tulee lähestyä niin, että vahvuudet ja heikkoudet voidaan nähdä pitkälti alan sisäisinä tekijöinä, joihin toimialat voivat vaikuttaa tai joista ne pystyvät hyötymään. Mahdollisuudet ja uhat ovat enemmän ulkoisia olosuhdetekijöitä, joihin toimijoiden on hankalampaa vaikuttaa suoraan.

SUOMEN HUOLTOVARMUUSTOIMINTA:
YLEINEN SWOT

Vahvuudet

- HV-toiminnan perinne
- Verkottunut toimintamalli
- PPP-yhteistyö
- Vahva varautumisen ideologia
- Hyvät henkilösuhteet
- HVK:n olemassaolo
- Materiaalinen varautuminen

Heikkoudet

- HV-työn olosuhteet: sijainti, maantiede, pienuus
- Haluttomuus investoida varautumiseen
- Varautumisajattelun heikkeneminen

Mahdollisuudet

- EU:n huoltovarmuusajattelun kehittyminen
- Suomen hyvät bilateraaliset suhteet olennaisiin toimijoihin
- Pohjoismaisen yhteistyön lisääntyminen

Uhkat

- Hybridiuhkat
- Suomen talouden tilanne
- Kriittisen osaamisen häviäminen
- Kyberuhkat
- Verkkoyhteyksiin liittyvät uhkat
- Sähkö- ja energian saantiin liittyvät kysymykset
- EU:n sisämarkkinoiden murtuminen
- Euron hajoaminen

9

9. Keskeiset johtopäätökset

Suomalainen omaleimainen huoltovarmuusajattelu tulee ymmärtää sen pitkää perinnettä ja historiallista taustaa vasten. Huoltovarmuusorganisaation historiallista kehitystä Puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta nykyiseen huoltovarmuusorganisaatioon käytiin läpi luvussa 2. Luvussa 3 tarkasteltiin huoltovarmuuspolitiikan painopisteiden muutosta suhteessa turvallisuusympäristön keskeisiin muutoksiin. Tarkastelussa korostui erityisesti muutos kylmän sodan aikaisesta materiaalisesta varautumisesta kohti kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön ja yritysten jatkuvuudenhallinnan merkityksen tunnustavaa laventunutta huoltovarmuusparadigmaa. Asiantuntija-haastatteluissa välittyi vahva yleinen tuki nykyisen kaltaiselle huoltovarmuustoiminnalle. Samalla haastatteluissa kuitenkin välittyi tarve kyetä uudistumaan ja sopeutumaan nykyisen ja tulevaisuuden toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin.

Pohjimmiltaan suomalainen huoltovarmuusmalli tähtää yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiseen kansallisista lähtökohdista. Tässä kontekstissa kansainvälinen yhteistyö on keino, ei itseisarvoinen tavoite. Tämän raportin keskeinen viesti on kuitenkin, että Suomi on kriittisesti ja usein epäsymmetrisesti riippuvainen taloudellisista, poliittisista, kulttuurisista ja jopa sotilaallisista kansainvälisistä yhteyksistään. Johtopäätöksenä raportti toteaa, että Suomi ei kykene yksin ja omaehtoisin toimin varmistamaan kansallista huoltovarmuutta, vaan maan täytyy tukeutua huoltovarmuustoiminnassaan laajempiin kansainvälisiin verkostoihin ja kyvykkyyksiin.

Tämä haaste konkretisoituu ehkä parhaiten, kun pyritään vastaamaan kysymykseen siitä, miten Suomen kyber-territorio määritellään. Tässä mielessä huoltovarmuuden turvaaminen ja kehittäminen ovat

kamppailua vastakkaisten voimien asettamien vaatimusten välillä. Toisaalta yhteiskunnalle kriittisten toimintojen turvaaminen keskinäisriippuvaisessa maailmassa vaatii yhteistyötä ja verkostokyvykkyyksiä, mutta tähän tarpeeseen kehitetyt keinot eivät välttämättä täytä äärimmäisten poikkeusolojen vaatimuksia. Näin ollen raportti painottaa, että suomalaisen huoltovarmuuspolitiikan kannalta on oleellista, että perinteiset huoltovarmuustoimenpiteet ja materiaallinen fokus (muun muassa varmuusvarastointi, sotilaallinen ulottuvuus) toimivat yhdessä ja täydentävät uudempaa painotusta kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden, verkostojen ja prosessien jatkuvuudenhallintaan.

Mikä sitten on Suomen huoltovarmuusmallin tulevaisuus? Onko se edelleen relevantti malli muuttuvassa toimintaympäristössä ja yhä kilpailullisemmassa keskinäisriippuvaisessa maailmassa? Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää sitä, että toiminnan ja sen tavoitteiden perissejä kyetään tarkastelemaan kriittisesti. Kun huoltovarmuustoiminnalla on pitkä perinne ja vankka tuki, kiusaus jatkaa vanhalla hyväksi havaitulla tiellä on voimakas – erityisesti tilanteessa, jossa heikentynyt turvallisuusympäristö näyttää korostavan vanhoja sotilaallisia uhkakuvia, joihin huoltovarmuusmalli oli alun perin luotu.

Raportin keskeinen viesti kuitenkin on, että kylmän sodan maailmaan ei ole paluuta eikä huoltovarmuuden turvaaminen voi enää perustua pelkästään perinteisiin lähtökohtiin. Maailma on muuttunut keskinäisriippuvuuden ja toimintojen kompleksisuuden lisääntyessä siten, että uhkia on yhä vaikeampi havaita ja ne ovat usein valtion kontrollin ulottumattomissa. Viime aikoina korostuneet uhat, jotka liittyvät erityisesti kybertoimintaympäristöön sekä hybridi vaikuttamiseen, alleviivaavat tätä käsitystä.

Kansainvälisesti tämä johtopäätös on johtanut *all hazards* -uhkakuvamallin ja resilienssiä painottavien mallien nousuun. Kun uhat eivät ole hallittavissa tai edes helposti tunnistettavissa, niihin on yhä vaikeampi varautua riskiperusteisesti. Sen sijaan yhä useammat toimijat näkevät tärkeäksi luoda kriisikestävyyttä ja adaptiivista kykyä selvitä ja toipua yllättävistä tapahtumista. Tässä kontekstissa resilienssi vaikuttaa houkuttelevalta vaihtoehdolta: sen nähdään usein tuottavan lisäarvoa kansalliselle turvallisuudelle painottamalla adaptoituvaa, oppivaa ja jopa kehittyvää kykyä reagoida ennakoimattomiin tilanteisiin. Esimerkiksi Ruotsi painottaa nykyään yhteiskunnallisen resilienssin kehittämistä, ja malli on kasvattamassa merkitystään myös Euroopan unionissa ja NATO:ssa. Resilienssimallien laaja hyödyntäminen kansallisen turvallisuuden ylläpidossa vaatii kuitenkin tarkkaa

ja syvällistä analyysityötä sekä julkista keskustelua mallin mukanaan tuomista hyödyistä ja haitoista.

Vaikka suomalaisella huoltovarmuustoiminnalla on vankka tuki takanaan, toiminnan kehittäminen ei saa pysähtyä. Lähtökohdiltaan suomalaisen huoltovarmuusmallin käytännön kehittäminen ei poikkea olennaisesti muista kehittyneistä talouksista: yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ja erityisesti infrastruktuuria pyritään turvaamaan ulkoisilta uhilta muuallakin. Suomessa huoltovarmuuden toteutus on kuitenkin laajempaa ja tietyllä tavalla rajumpaa. Tämä raportti on avannut suomalaisen huoltovarmuusajattelun historiallista taustaa ja syitä. Kriittinen kysymys on, saavutetaanko nykyisellä huoltovarmuustoiminnalla jotain sellaista, joka ei muuten toteutuisi. Suomi on monen muun maan tavoin poliittisesti linjannut, että kriittinen infrastruktuuri ja palvelut toteutuvat normaalioloissa tehokkaimmin, kun niitä tuotavat ja ylläpitävät liikevoittoa tavoittelevat yritykset. Yritysten riskienhallinta, yritysturvallisuus ja varautuminen kuitenkin perustuvat liiketoiminnan lähtökohtiin, eivätkä yritykset tältä pohjalta varaudu – eivätkä voi varautua – poikkeusolojen kaltaisiin tilanteisiin. Valtion, eli viranomaisten, oletetaan yleisesti vastaavan yhteiskunnallisten riskien hallinnasta ja poikkeusoloihin varautumisesta. Tällä perusteella on oikeutettua kysyä, onko Suomessa vastattu riittävällä tavalla kysymykseen siitä, kuka vastaa riskeistä, jotka mahdollisesti jäävät liiketoimintariskin ja yhteiskunnallisen riskin rajamaille.

Tämän raportin havaintojen perustella vastaus näyttää olevan kielteinen. Erityisesti yksityisen sektorin edustajat näyttävät toivoivan asiaan selkeyttä. Tämän haasteen voidaan nähdä myös selittävän sitä, miksi on syntynyt tarve sovittaa suomalaisen huoltovarmuusmallin mukaisesti yhteen regulatiivista ja vapaaehtoista varautumista. Tässäkin mielessä suomalainen huoltovarmuusmalli näyttää olevan varsin omintakeinen, sillä useat muut valtiot eivät näe tätä yhteensovittamisen tarvetta. Sen sijaan ne pyrkivät vapaaehtoisella varautumisyhteistyöllä tuottamaan lisäarvoa, joka ylittää regulaatiolla saavutettavan minimitason.

Sen lisäksi, että huoltovarmuuden vastuunjako tulee selkeyttää, on kysyttävä, sitoutetaanko toimintaan lähinnä huoltovarmuustoiminnasta kiinnostuneita yksilöitä vai yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä yrityksiä. Toiminnan vaikutusten suhteen ero on merkittävä: yksilöitä sitouttamalla saadaan aikaan yhdistystoiminnan tapaista aktiviteettia, yrityksiä sitouttamalla laajempia reaali maailman vaikutuksia. Siinä missä nämä kaksi olivat yksi ja sama asia teollisuus- ja vuorineuvoston ohjaillessa huoltovarmuustoimintaa, isänmaallinen

maanpuolustustahto ei sitouta enää yrityksiä vanhaan tapaan, vaan toiminnan vaikutuksia on pystyttävä todistamaan konkreettisella tavalla. Varautumisen itseisarvon todistelu ”jos jotain sattuu joskus tapahtumaan” -menteliteetilla ei näytä enää riittävän perusteluksi yrityksille.

Jokainen yhteiskunta tuottaa turvallisuutta omilla ehdoillaan, mutta on kiinnostavaa pohtia, miksi samankaltaiset maat päätyvät erilaisiin ratkaisuihin. Hätiköityihin johtopäätöksiin ei kuitenkaan ole tarvetta, etenkin nyt kun Suomen valinnat aluepuolustuksessa ja kokonaisturvallisuusmallissa nähdään kansainvälisesti kiinnostavina ja hyödyllisinä ratkaisuinä. Huoltovarmuusratkaisua ei ole syytä purkaa kevyin perustein, kunhan se vastaa Suomen tarpeisiin. Tämän todistamisen paine kuitenkin kasvaa. On tärkeää osoittaa aiempaa konkreettisemmin, mitä sellaista huoltovarmuustoiminta tuottaa, mitä muilla keinoin ei voida saavuttaa. Mikään malli ei voi olla kestävällä pohjalla ilman jatkuvaa kehittämistä. Jotta toiminta täyttäisi tulevaisuuden vaatimukset, myös toiminnan peruslähtökohtia ja olettamuksia pitää pystyä tarvittaessa tarkastelemaan kriittisesti.

Alla on esitetty tiivis yhteenveto asiakirjatutkimuksesta ja asiantuntijahaastatteluiden johdetuista huoltovarmuustoiminnan haasteista ja tarpeista niihin vastaamiseksi.

JOHTOPÄÄTÖS 1: HUOLTOVARMUUSORGANISAATION JA -TOIMINNAN JATKUVA KEHITTÄMINEN

Huoltovarmuustoiminnan näkökulman laaja-alaistaminen

Huoltovarmuustoiminnan kehittämiskohteena tutkimuksessa nousi voimakkaasti esiin tarve laajentaa tarkastelun näkökulmaa. Organisaatorisesti nykyinen sektorikohtainen poolirakenne ja nykyisten häiriöriskien sektorirajat ylittävä kokonaisvaltaisuus eivät välttämättä vastaa toisiaan. Poolitoiminnan laaja-alaistamispuhdinnan myötä nousi esiin kysymys tiukan, toimialakohtaisen jaon järkevyydestä ja toisaalta ajatus matriisiajattelusta vaihtoehtona tälle. Tämä näkökulma ei kuitenkaan saanut haastatteluaineiston perusteella varauksetonta kannatusta, vaikka kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa painotettiin. On tarpeen löytää oikea tasapaino horisontaalisen ja syvemmän toimialakohtaisen näkökulman välillä, vaikka tämä saattaa olla vaikeaa.

Huoltovarmuustoiminnan periaatteiden kirkastaminen

Useat haastateltavat kokivat, että huoltovarmuustoiminnan periaatteita on kirkastettava. Tällöin on vastattava kysymyksiin mitä huoltovarmuus on, mihin todella halutaan keskittyttävän ja mistä syistä. Poolitoiminnassa mukana oleville – ja etenkin elinkeinoelämän edustajille – on tärkeää tietää selkeästi toiminnan mandaatti ja se, mihin tai minkälaiseksi toiminta ja foorumi profiloituvat. Poolit haluttiin usein profiloida keskustelevalle asiiantuntijafoorumiksi. Näkemysten mukaan avoimen keskustelun ja tiedonjaon mahdollistamiseksi poolitoiminta ei saa tuntua viranomaisen valvontatyökalulta. Viranomaispuolella vastuualuejako on suhteellisen kirkas. Ymmärrys vastuunjaosta viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä sen sijaan vaihtelee. Vastuunjaosta tulisikin voida viestiä siten, että se on kaikille osapuolille ymmärrettävä.

Lisäksi heikentyneen turvallisuuspoliittisen ympäristön seuraukset huoltovarmuudelle tulee analysoida tarkasti ja kommunikoida selkeästi eri huoltovarmuustoimijoille. Tässä erityisen merkittävässä roolissa ovat Huoltovarmuuskeskuksessa valmistettava valtioneuvoston vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksen väliarvio ja tästä mahdollisesti seuraava uuden päätöksen valmistelu.

Jatkuvuudenhallinnan ja materiaalsen varautumisen yhteensovittaminen

Nykyaikainen tarve jatkuvuudenhallinnalle on helppo sisäistää, ja jatkuvuudenhallinta on paremmin sidottavissa ja jalkautettavissa yritysten liiketoimintastrategiaan kuin perinteinen omavaraisuuteen tähtäävä huoltovarmuus. Tämä on erityisen tärkeää, koska yritysten täytyy kokea hyötyvänsä toiminnasta, jotta siihen kannattaa sitoutua. Kuitenkin on syytä huomioida, että vaikka huoltovarmuudelle olennaiset muutostekijät ja uhkakuvat ovat monipuolistuneet ja hajautuneet toimintojen kansainvälistyessä, kansallista varmuusvarastointia ja kansallisia varautumisjärjestelyjä painottava perinteinen käsitys huoltovarmuudesta on edelleen tärkeä. Esimerkiksi tiettyjen kriittisten resurssien ja hyödykkeiden varmuusvarastointi on tärkeää paitsi poikkeusolojen myös odottamattomien kansainvälisen logistiikan tai markkinoiden häiriötilanteiden varalle. Perinteisten huoltovarmuustoimenpiteiden ja materiaalsen fokuksen tulee toimia yhdessä ja täydentää uudempaa painotusta kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden, verkostojen ja prosessien jatkuvuudenhallintaan.

Kokonaisvaltaisen tilannekuvan merkitys

Tilannekuvan tuottaminen ja parantaminen nähtiin huoltovarmuusorganisaation keskeisenä tehtävänä ja hyötynä. Tavoitteena on, että sektoreista ja pooleista saadaan alakohtaista tilannekuvaa, jonka avulla voidaan ohjata koko toimialan huoltovarmuustyötä. Erityisesti useat haastatellut viranomaistoimijat painottivat kokonaisvaltaisen tilannekuvan merkitystä ja sitä, että tilannekuvan selkeyttämiseen pyrkiviä prosesseja on syytä jatkaa ja kehittää. Huoltovarmuusorganisaation sisällä tuotetun tilannekuvan lisäksi on syytä kehittää myös muiden viranomaisten ja tutkimusyhteisön kykyä tuottaa analyysejä ja tilannekuvaa huoltovarmuuden strategisesta toimintakentästä ja sen muutoksista.

JOHTOPÄÄTÖS 2: KRIITTISEN OSAAMISEN TURVAAMISEN TARVE

Olosuhteiden luominen osaamisen säilymiselle

Toimintojen globalisaatioon liittyvä kriittisen osaamisen häviäminen nousi tutkimuksessa esiin merkittävänä huolenaiheena. Kriittisiä tuotteita ja palveluita tuotetaan yhä kauempana ja yhä keskitetymmin. Tällöin vaarana huoltovarmuuden näkökulmasta on, että palveluiden ulkoistaminen ja kansainvälistyminen ulkoistavat myös kotimaisen osaamisen, jolloin suomalainen huoltovarmuusrelevantti osaamis pohja rapautuu ja yksipuolistuu. Osaamisen katoamiseen liittyvä huoltovarmuusriski on relevantti myös yhteiskunnan kilpailukyvyn näkökulmasta, jolloin keskeinen kysymys on, miten lahjakkuus ja osaavat yritykset saadaan pysymään Suomessa. Houkuttelevaa yhteiskunnallista toimintaympäristöä ja hyviä taloudellisia edellytyksiä liiketoiminnalle pidettiin asiantuntijahaastattelussa keskeisinä osaamispotentiaalnin säilymistä edistävinä tekijöinä.

JOHTOPÄÄTÖS 3: HARJOITUSTOIMINNAN KRIITTISYYS KOTIMAISELLE HUOLTOVARMUUSYHTEISTYÖLLE

Harjoitustoiminnan perinteen ylläpitäminen ja kehittäminen

Kotimainen huoltovarmuusyhteistyö näyttää monille konkreettisimmillaan jo vuosikymmeniä jatkuneessa yhteisharjoitustoiminnassa. Sekä haastatellut viranomaiset että toimialaedustajat kokivat

harjoitustoiminnan hyväksi ja tärkeäksi. Erityisesti viranomaispuolella skenaarioharjoitusten merkitys korostui varautumistyössä, ei vähiten siksi, että yhteisharjoittelu auttaa löytämään kansallisen varautumisen heikkoja ja kehittämistä vaativia kohteita. Koska harjoitustoiminta on keskeistä, sen lisätehostamista on syytä pohtia ja uusia keinoja sen toteuttamiseksi tulee edelleen kehittää.

JOHTOPÄÄTÖS 4: HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN KEHITTÄMISEN TARVE

Kansainvälisten yhteyksien häiriöiden vaikutusten ymmärtäminen ja arviointi

Suomi on kriittisesti mutta usein epäsymmetrisesti riippuvainen kansainvälisistä yhteyksistään. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen – kuten kommunikaatiojärjestelmien, logistiikan tai maksuliikennejärjestelmän – turvaaminen on riippuvaista toimivista kansainvälisistä yhteyksistä, globaalien virtojen verkostoista ja näitä ylläpitävistä prosesseista.

Monimutkaiset ja hajaantuneet arvoketjut vaikeuttavat kuitenkin kykyä päätellä sitä, missä Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittiset rakenteet, resurssit ja järjestelmät ovat, miten yhteydet niihin on järjestetty, mitkä niiden haavoittuvaisuudet ovat ja mitä riskejä ja uhkia niihin liittyy. Tässä tilanteessa olennaisinta on, että pystytään tunnistamaan ja arvioimaan, mitä vaikutuksia mahdollisilla keskeytyksillä olisi yhteiskunnan kriittisille toiminnoille ja kansalaisten hyvinvoinnille. Lisäksi on pyrittävä tunnistamaan olennaisimpia uhkia sekä mahdollisuuksia niiden hillitsemiseksi tai estämiseksi niin tarkasti kuin mahdollista nykyisessä kompleksissa toimintaympäristössä. Kuitenkin sattumanvaraisten tai vaikeasti ennakoitavien tapahtumien mahdollisuus on syytä tiedostaa.

Kansainvälisten muutosten yhteistyöpohjainen havainnointi ja ennakointi

Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus ja yhteistyö ovat heijastelleet vallitsevaa käsitystä turvallisuusympäristön tilasta ja vaatimuksista. Siirtyminen perinteisestä kylmän sodan aikaisesta uhkakuvamaailmasta globaalien verkostotalouden uhkakuvamaailmaan on tuonut vanhojen uhkien rinnalle uudenlaisia uhkia (muun muassa terrorismi, ilmastonmuutos, sekä viime aikoina erityisesti cyber- ja

hybridiuhat), joiden havainnointi, ymmärtäminen ja arviointi vaativat uuden tyyppisiä kansallisia kykyjä ja rajat ylittävää yhteistyötä. Perinteisten uhkien paluu on puolestaan tuonut turvallisuuspolitiikan vahvemmin takaisin myös huoltovarmuuden suunnitteluun.

Entistä moninaisemmassa, nopeammin muuttuvassa ja epävarmuuden verhoamassa toimintaympäristössä kyky havainnoida ja ennakoida muutoksia on yhä kriittisempää – tosin myös haastavampaa. Etenkin uusien uhkien rajat ylittävän luonteen vuoksi tätä työtä ei voi enää tehokkaasti tehdä yksin. Työtä on tehtävä yli valtiollisten ja yhteiskunnallisten rajojen. Tämä tarve asettaa uusia tavoitteita ja tuo mukanaan uusia haasteita huoltovarmuuden kansainväliselle yhteistyölle. Myös tarve toimintaympäristön jatkuvaan seurantaan on edellä mainittujen kehityskulkujen vuoksi ilmeinen. Toimintaympäristön seurannasta saatua tietoa voidaan hyödyntää huoltovarmuuden toiminnan kehittämisessä, kansainvälisten riippuvuuksien ymmärtämisessä ja tähän perustuvassa varautumiskeinojen kehittämisessä.

Kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön toimijakentän laventaminen

Huoltovarmuuden kansainvälistä yhteistyötä ohjaavat alan kansainväliset sopimukset, mutta sen painopisteitä ja toteutusta kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön viitekehyksessä ohjaavat myös toimintaympäristön kehitys ja sen asettamat vaatimukset. Vaikka yhteistyöhön osallistuu yksityisen sektorin asiantuntijoita, kansainvälistä yhteistyötä suunnitellaan ja toteutetaan usein hyvin virkamiesmäisestä näkökulmasta ja kahden- ja monenkeskisiin sopimuksiin ja instituutioihin kiinnitettynä. Valtioiden välinen yhteistyö erityisesti materiaalisessa varautumisessa on toki tärkeää, mutta sen rinnalle tulisi aktiivisemmin kehittää yksityisen ja järjestösektoreiden itseohjautuvaa yhteistyötä, jota viranomaissektori ainoastaan tukisi.

Tämän lisäksi toiminnan pitäisi mahdollisuuksien mukaan olla pelkän yhteydenpidon sijaan enemmän nimenomaan yhteistyötä. Toiminnan vaikutusten tehostamiseksi painopistettä voisi laajuuden sijasta siirtää syvyyteen: niukkoja resursseja tulisi suunnata yhteistyöhön, jonka tuloksia ja oppeja olisi helpompi ottaa käyttöön myös kotimaisen huoltovarmuustyön konkreettisessa operatiivisen toiminnan kehittämisessä. Valtioiden välisen ja virkamiesjohtoisen yhteistyön pitäisi myös selkeämmin tukea yksityisen ja järjestösektoreiden tarpeita ja yhteistyön mahdollisuuksia jo operatiiviselta tasolta asti, tutkimusta ja kehittämistä unohtamatta.

Huoltovarmuudelle olennaisten verkostokyvykkyyksien lavea ymmärtäminen

Huoltovarmuustoiminta on vain yksi elementti kansallisen turvallisuuden ylläpidossa, eikä se ole yksin riittävä lähestymistapa yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseen. Yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaaminen vaatii laveaa, kaikki politiikan sektorit yhdistävää toimintaa, turvallisuussektorin siiloutumisen vähentämistä ja entistä vahvempaa yhteiskunnallista otetta maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen. Samalla huoltovarmuudelle relevanttia kansainvälistä yhteistyötä tehdään usein muun kuin huoltovarmuus-käsitteen alla: esimerkiksi EU:n sisämarkkinoiden, maatalouspolitiikan tai vaikkapa kansainvälisen merenkulun säädöspohjan muutokset voivat vaikuttaa merkittävällä tavalla kotimaisen huoltovarmuuden turvaamisen edellytyksiin.

Vaikka konkreettisen kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön kehittäminen esimerkiksi Ruotsin kanssa on tärkeää, tarvitaan myös laveampi ymmärrys Suomen verkostollisista kyvykkyyksistä, jotka ovat yhteiskunnan toimivuuden turvaamiselle olennaisia. Turvallisuus tulee nähdä perustoiltaan asiana, johon ei kyetä vaikuttamaan vain suppealla lähestymistavalla. Suomessa on perinteisesti korostettu fokusoidun turvallisuusajattelun rinnalla laaja-alaiseen turvallisuus-käsitykseen perustuvaa verkostoajattelua. Kapea-alaisuuden sijaan turvallisuuden ja huoltovarmuuden määräävinä tekijöinä tulee pitää laaja-alaisia yhteiskunnallisia, taloudellisia, ekologisia ja kulttuurisia tekijöitä, joihin voidaan vaikuttaa vain hallinnon alojen kansallisia ja kansainvälisiä verkostoja synnyttämällä ja niissä aktiivisesti vaikuttamalla.

Näin ollen kansainvälisesti painottuneessa, laaja-alaisessa turvallisuudessa tulee keskittyä luomaan verkostollisia sidoksia kumppanivaltioiden ja keskeisten kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden kanssa. Näiden sidosten luomiselle on tärkeää jaettu ymmärrys laaja-alaisen turvallisuuden mallista ja synkronoitu tilannetietoisuus, joiden pohjalta on mahdollista pyrkiä muodostamaan jaettua politiikkatason toimintaa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Lähteet

- Aaltola, Mika (2014): Flow security in the digital age, teoksessa Brattberg, Erik ja Hamilton, Daniel S. (toim.) *Global Flow Security: A New Security Agenda for the Transatlantic Community in 2030*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University.
- Aaltola, Mika (2015): Why the West is Easily Duked: The Strategic Anatomy of the Duke-type Russian Cyber-Attacks, *FIIA Column*, September 17, 2015, http://www.fia.fi/fi/blog/466/why_the_west_is_easily_duked_the_strategic_anatomy_of_the_duke-type_russian_cyber-attacks/.
- Aaltola, Mika (2016a): Cyber attacks go beyond espionage, *FIIA Briefing Paper* 200/2016, http://www.fia.fi/fi/publication/606/cyber_attacks_go_beyond_espionage/.
- Aaltola, Mika (2016b): Suomi kansainvälisessä politiikassa ja yhteistyöverkostoissa, teoksessa Limnell, Jarno (toim.): *Suomen idea*. Helsinki: Docendo.
- Aaltola, Mika; Sipilä, Joonas ja Vuorisalo, Valtteri (2011): Securing global commons: A small state perspective, *FIIA Working Paper* 71, http://www.fia.fi/fi/publication/198/securing_global_commons/.
- Aaltola, Mika; Käpylä, Juha; Mikkola, Harri ja Behr, Timo (2014a): Towards the Geopolitics of Flows, Implications for Finland, *FIIA Report* 40, The Finnish Institute of International Affairs, http://www.fia.fi/assets/publications/FIIA_Report_40_web.pdf.
- Aaltola, Mika; Käpylä, Juha ja Vuorisalo, Valtteri (2014b): *The Challenge of Global Commons and Flows of us Power, The Perils of Missing the Human Domain*. Ashgate, Dorchester.
- Antola, Esko ja Seppälä, Kaapo (2005): *Uusi lähestymistapa huoltovarmuuteen*, Puolustustaloudellinen suunnittelukunta, <http://www.huoltovarmuus.fi/static/pdf/238.pdf>.
- Aro, Jessikka (2016): The cyberspace war: propaganda and trolling as warfare tools, *European View* (2016) 15: 121.
- Blombergs, Fred toim. (2016): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maapuolustuskorkeakoulu.
- Boskalis (2014): Project sheet: Port extension and upgrading navigation aids, Port of Gävle, <http://boskalis.com/about-us/projects/detail/port-extension-port-of-gaevle.html>.
- Bourbeau, Philippe (2013): Resiliencism: Premises and Promises in Securitization Research, *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1 (2): 11–16.
- Cavelty, Dunn; Kaufmann, Mareile ja Søby Kristensen, Kristian (2015): Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities, *Security Dialogue* 46 (1): 3–14.
- Chalk, Peter (2010): Piracy off the Horn of Africa: Scope, dimensions, causes and responses, *The Brown Journal of World Affairs*, 16 (2), 89–108.
- Chandler, David (2014): Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity, *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2 (1): 47–63.
- Cinia (2016): Cinia completes submarine data cable to link Germany and Finland, <http://cinia.fi/en/news/cinia-completes-submarine-data-cable-link-germany-and-finland>.
- Covington, S.R. (2015): Putin's choice for Russia, *Belfer Center for Science and International Affairs*, August 2015, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Putins%20Choice%20web.pdf>.

- ECO (2016): Digitalization is the driver for growth, <https://datacenter.eco.de/2016/news/digitalization-is-the-driver-for-growth.html>.
- ENISA (2016): The European Union Agency for Network and Information Security, ENISA:n verkkosivut, <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa>.
- Erve (2015): Krivat kohentaa yhteiskunnan toipumiskykyä, 17.3.2015, Suomen Erillisverkot –konsernin verkkosivut, <http://erveutiset.erillisverkot.fi/tilannekuva/krivat/krivat-kohentaa-yhteiskunnan-toipumiskyky/>.
- ESS (2003): *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan Unionin turvallisuusstrategia*, Bryssel 12. joulukuuta 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiif.pdf>.
- ETLA (2015): Suomalainen teollinen internet – haasteesta mahdollisuudeksi, *ETLA Raportit No. 42*, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-42.pdf>.
- Euroopan komissio (2006): Tiedonanto elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevasta EU:n ohjelmasta, Bryssel 12.12.2006, KOM(2006) 786 lopullinen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006DC0786>.
- Euroopan komissio, DG Energy (2016): Protection of Critical Infrastructure, DG Energy, <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/protection-critical-infrastructure>.
- Euroopan komissio, DG MHA (2016): Critical Infrastructure, DG Migration and Home Affairs, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/critical-infrastructure/index_en.htm.
- EVPHT/P (2013): Esitys valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista 2013: perustelumuistio, Työ- ja elinkeinoministeriö, 4.12.2013.
- Finanssivalvonta (2016): Euroopan finanssivalvontajärjestelmä, Finanssivalvonnan verkkosivut, <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/EU-valvonta/Pages/Default.aspx>.
- Fjäder, Christian (2014): The nation–state, national security and resilience in the age of globalisation, *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2 (2): 114–129.
- Fjäder, Christian (2016): National security in a hyper-connected world: Global interdependence and national security, teoksessa Masys, A.J. (toim.): *Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges*, Springer, s. 31–58.
- F–Secure (2015): The Dukes: 7 years of Russian cyberespionage, *F–Secure Labs Threat Intelligence Whitepaper*, https://www.f-secure.com/documents/996508/1030745/dukes_whitepaper.pdf.
- Hagman, Rauni (2015): *Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista*, Huoltovarmuuskeskus, 6.3.2015, <http://huoltovarmuus.fi/mediabank/833.pdf>.
- Hamilton, Daniel ja Blockmans, Steven (2015): The Geostrategic Implications of ТТIP, *CEPS Special Report*, No. 105 / April 2015, <https://www.ceps.eu/system/files/SR105%20Geopolitics%20of%20TTIP%20Hamilton%20and%20Blockmans.pdf>.
- Hansen, Stig Jarle (2009): Piracy in the Greater Gulf of Aden: Myths, misconceptions and remedies, *NIBR Report 2009:29*, Norwegian Institute for Urban and Regional Studies, <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2009-29-ny.pdf>.
- HE 152/2007 (2007): Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta ja puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamisesta. 9.3.2007, http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2007/20070152*idp119280.
- Helsingin Sanomat (2015a): OP:n häiriö korjattu – pankkipalvelut toimii taas, Helsingin Sanomat 26.8.2015. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1440564409212>.
- Helsingin Sanomat (2015b): Kaivinkone katkaisi taas kaapelin – Porvoon kaupungin yhteydet poikki lähes vuorokauden, Helsingin Sanomat 27.1.2015. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1422328793899>.

- HSPD (2007): *Homeland Security Presidential Directive/Hsdp-7: Critical Infrastructure Identification, Prioritization and Protection*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html>.
- Huhtinen, Aki-Mauri; Tainio, Risto ja Tienari, Janne (2008): Ulkomaisten omistuksen ja kansallisen turvallisuuden välinen muuttuva suhde: Esimerkkinä Suomi. *Kosmopolis* 38 (3): 45–59.
- HVK (2013): Huoltovarmuuden Skenaariot 2025, Huoltovarmuuskeskus, <http://www.huoltovarmuus.fi/static/pdf/623.pdf>.
- HVK (2015): Automaation kyberturvallisuutta kehitetään yhdessä, 13.2.2015, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, http://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/jatkuvuudenhallinta/163/automaation_kyberturvallisuutta_kehitetaan_yhdessa.
- HVK (2016a): Erityislainsäädäntö, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, <http://www.huoltovarmuus.fi/toimialat/energiahuolto/erityislainsaadanto/>.
- HVK (2016b): Organisaatio, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, <http://www.huoltovarmuus.fi/organisaatio/>.
- HVK (2016c): Kansainvälinen yhteistyö, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, <http://www.varmuudenvuoksi.fi/vuosikertomus-2015/suunnittelu-ja-analyysitoiminta/kansainvalinen-yhteistyö>.
- HVK (2016d): Pohjoismainen yhteistyö, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, <http://www.huoltovarmuus.fi/organisaatio/kansainvalinen-yhteistyö/pohjoismainen-yhteistyö/>.
- HVK (2016e): Euroopan Unionin toimivalta huoltovarmuussasioissa, Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut, <http://www.huoltovarmuus.fi/organisaatio/kansainvalinen-yhteistyö/yhteistyö-euroopan-unionissa/>.
- HVK (2016f): Huoltovarmuuskeskuksen www-sivut, <http://www.huoltovarmuuskeskus.fi/>.
- Ilmarinen, Jussi (2013): *Huoltovarmuuden globaali ulottuvuus, globaalien yritysten ja kansallisen huoltovarmuusorganisaation välisen vuorovaikutuksen syventäminen*, Huoltovarmuuskeskus, <http://www.huoltovarmuus.fi/static/pdf/642.pdf>.
- Iltalehti (2015): Palkat myöhässä – maksuliikenteessä häiriöitä, Iltalehti 30.6.2015, http://www.iltalehti.fi/uutiset/2015063019955413_uu.shtml.
- Iltasanomat (2015): Nordean verkkopankissa laaja häiriö – asiakkaan tileiltä ”hävisi rahaa”, Iltasanomat 8.4.2015, <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-2000000905574.html>.
- Jokela, Juha (2015): Finland and the Eurozone crisis, teoksessa Bäckman, Pernilla ym. (toim.): Same, same but different: The Nordic EU members during the crisis, *Sieps* 2015: 10p, Swedish Institute for European Policy Studies, http://www.sieps.se/sites/default/files/Sieps%202015_10p_web_o_o.pdf.
- Joseph, Jonathan (2013): Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach, *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1 (1): 38–52.
- Juntunen, Tapio (2014): Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria: kriittisiä näkökulmia resilienssiin, *SPEK Puheenvuoroja*, <http://www.spek.fi/loader.aspx?id=b40c9f5f-cb2d-4d65-9e0c-4f568d70d375>.
- Kananen, Ilkka (2015): *Suomen huoltovarmuus. Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkulku?* Docendo, Juva.
- Kaya, Orçun (2016): High frequency trading: Reaching the limits, *Research Briefing*, May 24, 2016, Deutsche Bank Research, https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PRODO000000000406105/High-frequency_trading%3A_Reaching_the_limits.pdf.
- Keohane, Robert O. ja Nye, Joseph S. (1977): *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Keohane, Robert O. ja Nye, Joseph S. (1998): “Power and Interdependence in the Information Age”, *Foreign Affairs*, September/October 1998 issue.

- Keränen, Jaana; Molarius, Riitta; Heikkilä, Anna-Mari; Poussa, Liisa ja Partanen, Juho (2016): Varautumisen kehitystarpeet turvallisessa yhteiskunnassa, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 12/2016, http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/12_Varautumisen+kehitystarpeet+turvallisessa+yhteiskunnassa.pdf/bb4b6c20-173a-451e-8cfa-73c657fc2b70?version=1.0.
- KH (2010): Kuljetuslogistiikan huoltovarmuus – Esittely Huoltovarmuusneuvostolle 11.11.2010. Huoltovarmuuskeskus.
- Khanna, Parag (2016): *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. New York: Random House.
- KOM 2005/576: Euroopan elintärkeiden infrastruktuureiden suojaamishjelma, Euroopan komissio, Bryssel 17.11.2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0576&from=EN>.
- KOM 2009/8: EU:n meriliikennepoliittikka vuoteen 2018 saakka: strategiset tavoitteet ja suositukset, Euroopan Komission tiedonanto, Bryssel 21.1.2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52009DC0008>.
- KOM 2010/639: Tiedonanto Energia 2020 Strategia kilpailukykyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi, Euroopan komissio, Bryssel 10.11.2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN>.
- KOM 2015/80: Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospoliittikkaa koskeva puitestrategia, Euroopan komissio, Bryssel 25.2.2015, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.
- KOM 2015/2259: Setting-up an expert group on digital transport and logistics ('the Digital Transport and Logistics Forum'), European Commission Decision, Brussels 9.4.2015, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/media/news/doc/2015-04-15-setting-up-dtlf/com%282015%292259_en.pdf.
- Koskinen, Pekka ja Rinta-Keturi, Irmeli (2015): *Naapurimaiden satamakehityksen vaikutus Suomen meriliikenteen huoltovarmuuteen*, Loppuraportti, Brave Logistics Oy.
- Kraska, James ja Wilson, Brian (2009): Maritime piracy in East Africa, *Journal of International Affairs*, 62 (2), 55–68.
- KTM (1986a): Huoltovarmuuden yleistavoitteita valmisteleavan työryhmän loppuraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriö, 27.6.1986.
- KTM (1986b): Varmuusvarastoinnin hallintotyöryhmän muistio, Kauppa- ja teollisuusministeriö, 28.2.1986.
- KTS (2013): Suomen kyberturvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, <http://puolustusvoimat.fi/documents/2182700/0/Kyberturvallisuusstrategia/bb56d179-9b3a-4816-806d-84c84b04da30>.
- Kuehl, Daniel (2009): From Cyperspace to Cyberpower: Defining the Problem, teoksessa Kramer, Franklin ym. (toim.): *Cyberpower and National Security*, National Defence University Press, Washington D.C.
- Kunz, Barbara (2015): Sweden's NATO workaround: Swedish security and defense policy against the backdrop of Russian revisionism, *Focus Stratégique*, No 64, IFRI Security Studies Centre.
- Leonard, Mark toim. (2016): *Connectivity Wars, Why Migration, Finance and Trade are the Geo-Economic Battlegrounds of the Future*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/page/-/Connectivity_Wars.pdf.
- Liikennevirasto (2015): Ulkomaan meriliikennetilasto 2014, *Liikenneviraston tilastoja* 5/2015, http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf8/lti_2015-05_ulkomaan_meriliikennetilasto_web.pdf.
- LVM (2014): Suomen meriliikennestrategia 2014–2022, *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu* 9/2014, <http://www.lvm.fi/-/suomen-meriliikennestrategia-2014-2022-842655>.

- LVM (2015): Teknistaloudellinen selvitys Koillisväylän merikaapelin toteutumisedellytyksistä, *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja*, 15/2015, <http://www.lvm.fi/documents/20181/514467/Julkaisuja+15-2015/e8b217db-108d-488d-80f6-a24cd8b4ad9d?version=1.0>.
- Liuhto, Kari (2010): Energy in Russia's foreign policy, *Electronic Publications of Pan-European Institute* 10/2010, https://www.utu.fi/fi/yksikot/tse/yksikot/PEI/raportit-ja-tietopakettit/Documents/Liuhto_final_netti.pdf.
- LOGHU3 (2011): *LOGHU3 – Toimintaympäristön kehittyminen*, 30.3.2011. Pekka Rautiainen ja Irmeli Rinta-Keturi, Talent Partners Oy.
- Martikainen, Toivo; Pynnöniemi, Katri; Saari, Sinikukka ja Ulkopoliittisen instituutin työryhmä (2016): Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 34/2016. http://www.fia.fi/fi/publication/607/venajan_muuttuva_rooli_suomen_lahialueilla/.
- Mckinsey Global Institute (2016): Digital Globalization: The New Era of Global Flows, McKinsey&Company, <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- Mearsheimer, John J. (2014): Getting Ukraine Wrong, *The New York Times*, March 13, 2014, http://www.nytimes.com/2014/03/14/opinion/getting-ukraine-wrong.html?_r=0.
- Meléndez-Ortiz, Ricardo, Bellmann, Christophe ja Mendoza, Miguel Rodriguez (2012) *The Future and the WTO: Confronting the Challenges. A Collection of Short Essays*, International Centre for Trade and Sustainable Development, <http://www.ictsd.org/downloads/2012/07/the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf>.
- Microsoft (2015): *Microsoft Security Intelligence Report (SIR)*, Vol. 19, <https://www.microsoft.com/security/sir/default.aspx>.
- Mikkola, Harri; Anteroinen, Jukka ja Lauttamäki, Ville (2012): Uhka vai mahdollisuus? Suomi ja Euroopan puolustus- ja turvallisuusmarkkinoiden muutos, *FIIA Report* 33, The Finnish Institute of International Affairs, http://www.fia.fi/fi/publication/287/uhka_vai_mahdollisuus/.
- MSB (2009): Samverkan mellan Sverige och USA inom samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – verkkosivut, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Internationellt-samarbete/Samverkan-med-DHS-USA/>.
- MSB (2011): Sverige och USA – gränsöverskridande risker och gemensamma lösningar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26086.pdf>.
- MSB (2014): *Action Plan for the Protection of Vital Societal Functions & Critical Infrastructure*, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27412.pdf>.
- MSB (2015): Regeringen har beslutat om planeringsanvisningar, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Regeringen-har-beslutat-om-planeringsanvisningar-/>.
- NATO (2010): Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.
- NATO (2014a): Wales Summit Declaration, press release, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

- NATO (2014b): Memorandum of Understanding (MOU) between the Government of the Republic of Finland and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations / Exercises / similar Military Activity, https://www.eduskunta.fi/F1/lakiensaataminen/valiokunnat/ulkoasiainvaliokunta/Documents/HNS_MOU_FINLAND.pdf.
- NATO (2015): NATO Secretary General welcomes deepening cooperation and dialogue with Finland and Sweden, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125372.htm?selectedLocale=en.
- NCSC (2016): *Public private partnerships*, National Cyber Security, Centre Ministry of Security and Justice, The Netherlands, <https://www.ncsc.nl/english/Cooperation/public-private-partnership.html>.
- Neu, C. Richard ja Wolf, Charles (1994): *The Economic Dimensions of National Security*, Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- OECD (2015): The Impact of Mega-Ships: Case-Specific Policy Analysis, International Transport Forum, OECD, http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cspa_mega-ships.pdf.
- Ojanen, Hanna (2016): Ruotsin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, teoksessa Blombergs, Fred (toim.) *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Paajanen, Reijo ja Vainionkulma-Immonen, Outi (2015): Digitalisaation trendit ja palvelutalouden murros internet-taloudessa, teoksessa Työ- ja elinkeinoministeriö, *Palvelutalouden murros ja digitalisaatio: Suomen kasvun mahdollisuudet*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 12/2015, http://digitaalinenpolku.fi/wp-content/uploads/2015/08/TEMjul_12_2015_web_30032015.pdf.
- Palva, Marianne (2015): Suomen pankin rooli maksuliikenteen kehityksessä: kansallisista järjestelmistä yhteiseurooppalaisiin järjestelmiin, Suomen Pankki, http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/yleistajuiset_selvitykset/Documents/A116.pdf.
- Pelkonen, Antti ym. (2016): Kyberosaaminen Suomessa – Nykytila ja tiekartta tulevaisuuteen, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2016*, http://vnk.fi/documents/10616/2009122/9_Kyberosaaminen+Suomessa.pdf/29c8f675-0790-4c2f-91c2-69187b34b37e?version=1.0.
- Pelttari, Hannu (2014): *Resilienssiä etsimässä*, Varmuuden Vuoksi, Huoltovarmuuskeskus, http://www.varmuudenvuoksi.fi/blogi/aihe/turvallisuus/206/resilienssia_etsimassa.
- Piira, Sami (2014): *Kansallinen huoltovarmuus muutoksessa*, Esiupseerikurssi 66-tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Port Bronka (2016): New Deepwater Port in Saint-Petersburg Russia, <http://eng.port-bronka.ru/files/13-69232.pdf>.
- PSC (2009): *National Strategy for Critical Infrastructure*, Government of Canada, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/srtg-crtcl-nfrstrctr/srtg-crtcl-nfrstrctr-eng.pdf>.
- PLM (2016): Sotilaallinen huoltovarmuus paranee, Puolustusministeriö, http://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet?9_m=7671.
- PV (2008): Laaja turvallisuuskäsite, Puolustusvoimat, [http://194.89.205.67/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/\\$file/150108%20PLM%20esitys.pdf](http://194.89.205.67/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/$file/150108%20PLM%20esitys.pdf).
- PV (2012): Kokonaismaanpuolustus, Puolustusvoimat, <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=6>.
- Rácz, András (2015): Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist, *FIIA Report*, The Finnish Institute of International Affairs, http://www.fiia.fi/fi/publication/514/russia_s_hybrid_war_in_ukraine/.
- Reporters without borders (2016): *2016 World press freedom index*, <https://rsf.org/en/ranking>.

- Rautavirta, Kaija (2010): *Petusta pitsaan. Ruokahuollon järjestelyt kriisiaikojen Suomessa*, Helsingin yliopisto, Maatalous- metsätieteellinen tiedekunta, Elintarvike- ja ympäristötieteiden laitos, Ravitsemustiede. Väitöskirja.
- RIESS (2008): *Providing Security in a Changing World: Report on the Implementation of the European Security Strategy*, Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf.
- Seppinen, Ilkka (1996): *Ahdinkoajan varalle: Taloudellinen puolustusneuvosto ja puolustustaloudellinen suunnittelukunta huoltovarmuuden kehittäjänä 1929-1955-1995*. Helsinki: Edita Oy.
- Siddi, Marco (2015): The EU's Energy Union: Towards an integrated European energy market?, *FIIA Briefing Paper* 172, The Finnish Institute of International Affairs, http://www.fia.fi/fi/publication/496/the_eu_s_energy_union/.
- Sjöfartsverket (2016): Projekt Malmporten Luleå, <http://www.sjofartsverket.se/sv/Sakra-farleder/Projekt-Malmporten/>.
- SM (2016a): Siviilitiedustelulainsäädännön uudistaminen, Sisäasiainministeriön verkkosivut, <http://www.intermin.fi/fi/lainvalmistelu/tiedustelu>.
- SM (2016b): Parlamentaarinen seurantar ryhmä tiedustelulainsäädännön uudistamiseen liittyville hankkeille, Sisäasiainministeriön mediatiedote, http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/parlamentaarinen_seurantar_ryhma_tiedustelulainsaadannon_uudistamiseen_liittyville_hankkeille_64315.
- SP (2014): Rahoitusjärjestelmän riskinsietokyky ja rakenteelliset riskit, Suomen Pankki, *Euro ja Talous* 2/2014, Helsinki.
- The Arctic Journal (2015): Ice-breakers, Designed by Finland in Helsinki, <http://arcticjournal.com/business/1392/signed-finland-helsinki>.
- The Economist (2015): The TTIP of the spear, 17.10.2015, <http://www.economist.com/news/europe/21674772-selling-europes-trade-agreement-america-strategic-has-problems-ttip-spear>.
- The Economist Intelligence Unit (2015): Democracy index 2015: Democracy in an age of anxiety, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=EIU-Democracy-Index-2015.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2015>.
- Tilastokeskus (2015): Ulkomaisten tytäryhtiöiden liikevaihdossa 18 prosentin kasvu vuonna 2014, 18.12.2015, http://www.stat.fi/til/ulkoy/2014/ulkoy_2014_2015-12-18_tie_001_fi.html.
- TISN (2015): Critical Infrastructure Resilience Strategy: Plan, Australian Government, <http://www.tisn.gov.au/Documents/CriticalInfrastructureResilienceStrategyPlan.PDF>.
- TK (2014): *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*, Turvallisuuskomitea, <http://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/component/k2/13-turvallinen-suomi>.
- Transparency International (2015): Corruption perceptions index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015/>.
- UM (2016): Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa vuonna 2015, Ulkoasiainministeriön muistio, 27.5.2015, <https://www.eduskunta.fi/F1/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2016-AK-63509.pdf>.
- UNCLOS (1982): United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.
- UNSC (2011): Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council, 24.1.2011, United Nations Security Council, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/206/21/PDF/N1120621.pdf?OpenElement>.
- Venäläinen, Pirjo (2008): Suomen konttikuljetukset meritse, *Merenkulkulaitoksen julkaisu* 4/2008, Merenkulkulaitos, Helsinki, <http://docplayer.fi/938763-Suomen-konttikuljetukset-meritse.html>.

- Vihma, Antto ja Martikainen, Toivo (2016): Dividing the EU with energy? Unpacking Russia's energy geoeconomics, *FIIA Briefing Paper*, Ulkopoliittinen instituutti, http://www.fiaa.fi/fi/publication/571/dividing_the_eu_with_energy/.
- VM (2016): Digitalisaatio, Valtiovarainministeriön verkkosivut, <http://vm.fi/digitalisaatio>.
- VNK (2012): Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012: Valtioneuvoston selonteko, Valtioneuvosto, http://vnk.fi/documents/10616/622970/Jo512_Suomen+turvallisuus-+ja+puolustuspolitiikka+2012.pdf/b534174a-13bc-4684-bebo-a093be30ce2a?version=1.0.
- VNK (2015): Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän Hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, *Hallituksen julkaisusarja* 10/2015, Valtioneuvoston kanslia, http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_nettil.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82.
- VNK (2016a): Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, VNS 6/2016 vp, Valtioneuvoston kanslia, http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/VNK1072016_fi.pdf/9a3a074a-d97f-43c4-a1d8-e3ddbbd8d1da.
- VNK (2016b): Ulkomaankauppa kansantaloudessa, 14.7.2016, Valtioneuvoston kanslia/Findikaattori – verkkosivut, <http://www.findikaattori.fi/fi/33>.
- VPHT (1995) Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden turvaamisesta (1440/1995), 13.12.1995, Valtioneuvosto, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19951440>.
- VPHT (2002) Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden turvaamisesta (350/2002), 8.5.2002, Valtioneuvosto, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020350>.
- VPHT (2008): Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden turvaamisesta (21.8.2008/539). Valtioneuvosto, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080539>.
- VPHT (2013): Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013), 5.12.2013, Valtioneuvosto, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130857>.
- Väyrynen, Raimo (1999): *Suomi avoimessa maailmassa: Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Taloustieto Oy.
- Wigell, Mikael ja Vihma, Antto (2016): Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU, *International Affairs*, 92: 605–627.
- Wright, Thomas (2013): Sifting through Interdependence, *The Washington Quarterly*, 36 (4): 7–23.
- YTS (2010): Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 16.12.2010, http://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf.
- 13.4.2012/172: Laki ulkomaalaisten yritystojen seurannasta, 13.4.2012, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120172>.
- 18.12.1992/1390: Laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 18.12.1992, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921390>.
- 22.7.1991/1083: Puolustustilalaki, 22.7.1991, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>.
- 29.12.2011/1552: Valmiuslaki, 29.12.1992, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>.
- 54/2006: Sopimus tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä sota- ja kriisitilanteissa/NORJA, 8.6.2006, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2006/20060054>.
- 68/414/EEC: Neuvoston direktiivi ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa, 23.12.1968, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0414&from=EN>.
- 72/425/EEC: Neuvoston direktiivi ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa 20 päivänä joulukuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin muuttamisesta, 19.12.1972, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972L0425&qid=1465982106125&from=EN>.

- 78/2010: Sopimus raakaöljyn ja öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista/ LATVIA, 04.6.2010, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2010/20100078>.
- 96/1997: Öljyn varmuusvarastointia koskeva sopimus/RUOTSI, 30.12.1997, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1997/19970096>.
- 98/93/EC: Neuvoston direktiivi ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa annetun direktiivin 68/414/ETY muuttamisesta, 31.12.1998, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0093&from=DE>.
- 103/2006: Sopimus raakaöljyn ja öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista/ VIRO, 22.12.2006, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2006/20060103>.
- 103/2007: Sopimus raakaöljyn ja/tai öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista/ TANSKA, 9.11.2007, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2007/20070103>.
- 107/1992: Sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa/RUOTSI, 6.11.1992, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1992/19920107>.
- 114/1991: Sopimus kansainvälisestä energiaohjelmasta, 22.12.1991, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1991/19910114>.
- 1245/2014: Valtioneuvoston asetus televisio- ja radiotoiminnasta, 18.12.2014, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141245>.
- 2006/67/EC: Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa, 8.8.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0067&qid=1465982372875&from=EN>.
- 2008/114/EC: Neuvoston direktiivi Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämisestä ja nimeämisestä sekä arvioinnista, joka koskee tarvetta parantaa sen suojaamista, 8.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32008L0114>.
- 11205/14: European Union Maritime Security Strategy, 24.6.2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>.

Liite 1: Huoltovarmuuden skenaariot

Huoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä ennakotiin systemaattisesti ensimmäisen kerran vuonna 2013 julkaistussa *Huoltovarmuuden skenaariot 2025* -raportissa. Raportti visioi huoltovarmuuden kansainvälistä ulottuvuutta, ja se oli keskeinen osa vuoden 2013 valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen valmistelua (HVK 2013: 8). Alla on esitetty tiivistetyksi skenaarioiden olennaisis sisältö.

Niukkuuteen sopeutumisen -skenaario kuvaa maailmaa, jossa ilmastomuutoksen aiheuttamat sään ääri-ilmiöt ja ympäristöhaasteet johtavat käytettävissä olevien luonnonvarojen niukkuuteen ja muun muassa energian, raaka-aineiden, elintarvikkeiden ja puhtaan veden puutteeseen. Tämän seurauksena syntyneet väestön muuttoliikkeet ja kiristynvä kilpailu resursseista kasvattavat konfliktiherkkyyttä ja siirtävät voimatasapainoa resurssirikkailla valtioille. Globaaliongelmien kasaantuminen puolestaan korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitystä, mutta samalla globaalihallinnan puutteesta johtuvassa tyhjiössä valtioiden rooli taloudessa ja politiikassa vahvistuu olennaisesti. Kansainvälistä yhteistyötä tehdään tässä skenaariossa lähinnä valtioiden kesken tai kansainvälisten instituutioiden puitteissa. Tilanteen paineiden vuoksi skenaariossa painotetaan EU:n liittovaltiokehitystä. Tässä skenaariossa Suomen painoarvo ja vaikutusmahdollisuudet vähenevät, minkä seurauksena resurssitehokkuuden, vaihtoehtoisten lähteiden ja materiaalien sekä materiaalisen varautumisen merkitys todennäköisesti kasvaisi. Skenaariossa Suomi on edelleen sotilaallisesti liittoutumaton vuonna 2025 ja samalla ainoa NATO:on kuulumaton EU-valtio. Suomi on sivussa myös keskeisistä päätöksenteon foorumeista. Pohjoismainen yhteistyö kuitenkin tiivistyy ja EU:n ja Venäjän välinen yhteistyö kasvaa.

Konfliktien maailma -skenaariossa kansainvälisiä suhteita ohjaavat poliittisen realismin säännönmukaisuudet. Sotilaallinen turvallisuus on noussut keskeiseksi tekijäksi, ja valtiot painostavat toisiaan pakottein. Tämän lisäksi johtavien suurvaltojen ympärille on rakentunut alueellisia blokkeja, ja myös ne kohdentavat toisiinsa painostusta. EU:ssa etelän ja pohjoisen välinen kahtiajako syvenee. EU:n ytimeen on Saksan ja Ranskan ympärille kehittynyt talous- ja puolustusliitto, johon Suomi ei kuulu. USA:n talous toisaalta heikkenee, sen rooli globaalina turvallisuustuottajana pienenee, ja se vetäytyy Euroopasta. Tämän seurauksena NATO:n rooli Euroopan sotilaallisen turvallisuuden takaajana romahtaa ja EU:n oma sotilaallinen yhteistyö vahvistuu. Suurvaltojen välinen vastakkainasettelu kuitenkin kasvaa, ja etupii-riajattelun leviäminen lisää konfliktiherkkyttä. Kriisiytynyt Lähi-itä on suurvaltapolitiikan ja globaalin epävakauden lähde, joka vaikuttaa öljyn hintaan ja saatavuuteen sekä vaarantaa logistisia järjestelmiä. Venäjä on poliittisesti ja taloudellisesti vahva ja kohdentaa painostusta omaan etupiiriinsä ja ympäröiviin valtioihin, myös Baltiaan ja Suomeen. Myös tässä skenaariossa Suomi on sotilaallisesti liittoutumaton ja pohjoismainen yhteistyö syvenee.

Taluskriisien maailma -skenaario kuvaa maailmaa, jossa globaalit rahoitusmarkkinat ovat kriisissä ja nousevat kaupan esteet ajavat koko globaalin talouden vaikeuksiin. Kun globaali talouskasvu heikkenee, epävarmuus ja epäluottamus kasvavat. Euro on hajonnut, EU-yhteistyö on kriisissä ja Schengen-alue rakoilee. Kansainvälisen yhteistyön edellytykset heikentyvät ja ylikansallisten järjestöjen asema murenee. Skenaariossa YK ja WTO ovat syvenevässä kriisissä. Suurvallat ja erityisesti Kiina kilpailevat resursseista, ja kilpailu niistä kärjistyy. Monikansalliset yritykset ovat entistä merkittävämpiä globaaleja toimijoita. Venäjä on heikko, ja sen sisäinen epävakaisuus ja ennakoimattomuus syövät entisestään maan toimintaedellytyksiä. Suomi hakeutuu lähempään yhteistyöhön Pohjois-Euroopassa. Ruotsin merkitys Suomelle kasvaa voimakkaasti, kun taas Venäjän merkitys vähenee. Venäjä kohdistaa Suomeen painostusta, jonka päämäärät ovat epäselvät. Skenaario ei ota kantaa Suomen sotilaalliseen liittoutumiseen, vaan keskittyy lähinnä taloudellisten tekijöiden kuvaamiseen.

Gloaalien verkostojen digitalous -skenaario edustaa globaalien toimintaympäristön kontekstissa optimistisempää näkökantaa. Skenaariossa digitalisaatio ja internettalous tuottavat vakaata talouskasvua. Huoltovarmuuden näkökulmasta riippuvuus digitaalisista palveluista ja yhteyksistä kasvaa ja verkostoituminen vähentää kansalaisten

identifioitumista kansallisvaltioon. Skenaariossa Suomi ei ole onnistunut hyötymään mahdollisuuksista merkittävästi, vaan marginalisoituu sitä mukaa kuin suuremmat ja toisaalta ketterämmät toimijat menevät sen edelle. Globaalisti monikansalliset yritykset kasvattavat merkitystään ja haastavat valtiotoimijoita. Brasilia, Intia ja Kiina jatkavat kasvuun ja kasvattavat vaikutusvaltaansa. Kansainvälisten järjestöjen normatiivinen rooli yhteisten pelisääntöjen säätäjänä kuitenkin korostuu. EU:n liittovaltiokehitys on pysähtynyt, mutta talous on vakautunut ja euro stabilisoitunut. Venäjä joutuu uudistumaan selvittääkseen rakenteellisista vaikeuksistaan, ja yhteistyö EU:n ja Venäjän välillä tiivistyy. Suomi on pienenä toimijana täysin riippuvainen globaaleista arvoketjuista ja rakenteista. Se on myös pieni tytäryhtiötalous, jolla on vähän vaikutusvaltaa. Suomi on kuitenkin tässä skenaariossa NATO:n jäsen.

Liite 2: Toimialakohtaiset SWOT-taulukot

MERIOLOGISTIIKKA

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none">• Tiivis yhteisö ja keskusteluyhteys• Ammattitaito• Jääosaaminen, jäävahvisteinen kalusto• Kustannustehokas kuljetusmuoto• Joustavuus, systeemin ketteruus• Hyvä satamainfrastruktuuri ja tukitoiminnot• Suhteellisen toimiva logistiikkaketju	<ul style="list-style-type: none">• Työvoimapolitiikka, satamatyöajat• Väistöliikenteen suunnittelu, vaihtoehdot reitit• Kokonaiskuvan hahmottaminen• Jäätalvi• Alueellinen/paikallinen regulaatio• Kustannusrakenne, miehistökulut• Pieni markkina-alue• Investointien puute
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none">• Itämeri-, Ruotsi-/Norja-yhteistyön kehittäminen• Etupainotteinen kehittäminen (ICT, Greentech ym.)• Satamakapasiteetin tehostaminen• Irtaantumisen liian Suomi-keskeisestä tarkastelusta• EU-rahoituksen potentiaali• Byrokratian purku, "one-window shopping"• Ennakoitavuuden parantaminen• Satamien osakeyhtiöittäminen: mahdollisuus ammattimaistaa ja kehittää toimintaa• Perämerenkaaren yhteyksien kehittäminen	<ul style="list-style-type: none">• Geopoliittinen sijainti: Itämeren turvallisuustilanteen kiristyminen• Maantieteellinen sijainti: paha jäätalvi• Satamien heikko investointikyky• Transitoliikenteen heikkeneminen, käänteinen transito• Satamien riippuvuus tietystä teollisuustoimijasta• Heikot sisämaayhteydet• Varustamotoiminnan keskittyminen• Vähärikkisen polttoaineen saatavuus• Itämeren valvontayhteistyön keskeytyminen mahdollisessa kriisitilanteessa

FINANSSI

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none">• Pieni toimintakenttä: tiiviit henkilöyhteydet• Toimijoilla hyvää omaa varautumistyötä• Vakaa pankkijärjestelmä• Tiivis kansainvälinen yhteistyö• Resilientti järjestelmä	<ul style="list-style-type: none">• Pienet resurssit, erit. ihmisresurssit• Polarisoituneet markkinat• Toimialan ja viranomaisten yhteistyö varautumisessa• Toimintaympäristön olemus (sijainti, maantiede)• Riippuvuus ulkomaankaupasta• Varajärjestelmien testaamattomuus
Mahdollisuudet	Uhkat
<ul style="list-style-type: none">• Digitalisaatio• Mobiilipalveluiden kehittäminen• Instant payment -mallin kehittäminen• Globalisaatio, eurooppalaistuminen• Pankkivalvontayhteistyö EU:ssa• Harjoitustoiminnan lisääntyminen	<ul style="list-style-type: none">• Kyberuhkat• Euroalueen hajoaminen• Osaamisen/kompetenssin katoaminen

KYBER

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none">• Korkea osaamistaso• Puhtaat verkot• Hyvin organisoitu huoltovarmuustoiminta• Hyvä vuorovaikutus viranomaisten kanssa	<ul style="list-style-type: none">• Verkostojen tehoton käyttö• Viranomaisten kyberresurssit• Havainnointikyky• Markkinointikyvykykyys• Markkina-alueen pienuus• Lintukotoajattelu• Kyberturvallisuuden kansanomaistaminen• Kiristynyt regulaatio
Mahdollisuudet	Uhkat
<ul style="list-style-type: none">• Verkostojen tehoton käyttö• Viranomaisten kyberresurssit• Havainnointikyky• Markkinointikyvykykyys• Markkina-alueen pienuus• Lintukotoajattelu• Kyberturvallisuuden kansanomaistaminen• Kiristynyt regulaatio	<ul style="list-style-type: none">• Julkisen hallinnon ICT:n budjettileikkaukset• Digitalisoituvan yhteiskunnan tietoturvallisuus• Vakoiluohjelmat, yritysvakoilu• Verkon lamaantuminen• Sähkönsyötön häiriöt

Liite 3: Tutkimuksessa haastatellut henkilöt

Lista tutkimuksessa haastatelluista henkilöistä (yhteensä 27) on järjestetty aakkosjärjestykseen sukunimen mukaan. Haastateltavien haastatteluhetken toimipaikka ja titteli ovat eriteltyinä nimen perässä.

Lolan Eriksson

hallitusneuvos, liikenteen turvallisuus- ja ympäristöasiat, liikenne- ja viestintäministeriö

Minna Haapala

logistiikkajohtaja, Neste Oyj

Axel Hagelstam

erityisasiantuntija, siviilivalmius ja huoltovarmuusasiat, Suomen Nato-edustusto

Maria Halsas

riskienhallintapäällikkö, Nordea Pankki Oy Ab

Vesa Häyrinen

neuvotteleva virkamies, kansainväliset asiat, liikenne- ja viestintäministeriö

Kirsi Karlamaa

johtaja, Kyberturvallisuuskeskus

Pekka Koskinen

konsultti, Brave Alliance

Rauno Kuusisto

osastonjohtaja, informaatiotekniikkaosasto, Puolustusvoimien tutkimuslaitos

Mika Linna

johtava asiantuntija, Turvallisuus ja infra, Finanssialan keskusliitto

Raimo Luoma

toimitusjohtaja, Huoltovarmuuskeskus

Isto Mattila

johtaja, Turvallisuus ja yhteiskuntavastuu, Laurea Ammattikorkeakoulu

Jorma Mellin

puheenjohtaja, Ficix Ry

Tuumas Mikkola

satamapäällikkö, Logistics, Harbours and Terminals, Neste Oil Corporation

Juha Mutru

toimitusjohtaja, Satamaoperaattorit Ry

Annaleena Mäkilä

toimitusjohtaja, Suomen Satamaliitto

Anne Nisen

johtava riskiasiantuntija, Finanssivalvonta

Jorma Mäntynen

professori, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen teknillinen yliopisto

Markku Ranta

konsultti, finanssiala

Arto Rätty

kansliapäällikkö, puolustusministeriö, Turvallisuuskomitean puheenjohtaja

Tapio Saarelainen

chief information officer, Nordea Pankki Oy Ab

Tatu Tuominen

yhteiskuntasuhdejohtaja, Sonera

Hanna Vainio

varatoimitusjohtaja, Euroclear Finland, Chief Business Development Officer for Euroclear Nordics

Antti Vehviläinen

pääjohtaja, Liikennevirasto

Kimmo Virolainen

osastopäällikkö, Suomen Pankki

Vesa Virtanen

pääsihteeri, Turvallisuuskomitean sihteeristö

Juha-Pekka Weckström

toimitusjohtaja, Digita Networks Oy

Olof Widén

toimitusjohtaja, Suomen Varustamot

Liite 4: Haastattelukysymykset, julkinen sektori

OSA 1: HAASTATELTAVAN ROOLI YHTEISKUNNAN KRIITTISTEN TOIMINTOJEN TURVAAMISESSA

1. Mikä on näkemyksenne suomalaisen huoltovarmuustoiminnan nykytilasta?
2. Mikä on näkemyksenne toisaalta viranomaisten välisen ja toisaalta viranomaisten ja elinkeinoelämän välisen huoltovarmuusyhteistyön tilasta?
3. Mitä yleisiä huoltovarmuuteen liittyviä kotimaisia ja ulkomaisia kehityssuuntia näette?
4. Mitkä ovat olennaiset suomalaisen yhteiskunnan jatkuvuudenhallinnalle kriittiset kansainväliset yhteydet ja riippuvuudet?
5. Mitkä ovat mielestänne suurimmat häiriöriskit näille kriittisille kansainvälisille yhteyksille ja riippuvuuksille? Mitkä voisivat olla käytännön esimerkkejä, jotka illustroisivat kansainvälisen toimintaympäristön haasteita suomalaisen yhteiskunnan jatkuvuuden hallinnalle ja huoltovarmuuden turvaamiselle?
6. Miten koette omaehtoisen varautumistoiminnan riittävyyden ja mahdollisuudet mahdollisia häiriötilanteita vastaan? Osaatteko nimetä skenaarioita, joissa omaehtoinen varautumistoiminta on/ei ole riittävää?
7. Minkälaisena koette kansallisen/kansainvälisen huoltovarmuussektorin regulaation? Mitä pitäisi/ei pitäisi säännellä? Kenen toimesta sääntelyn tulisi tapahtua? Minkälaista kansainvälistä yhteistyötä olisi syytä edistää?

**OSA 2:
SWOT-ANALYYSI**

1. Mitkä ovat suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuudet? Miten näitä vahvuuksia voisi entisestään parantaa?
2. Verrattaessa suomalaista huoltovarmuustoimintaa globaaliin verokkiryhmään, mitkä ovat suomalaisen toiminnan isoimmat ongelmat/haasteet?
3. Mitä puollettavia kotimaisia tai ulkomaisia kehityskulkuja on näkyvissä, jotka voisivat parantaa suomalaisen huoltovarmuustoiminnan mahdollisuuksia/vahvuuksia?
4. Mitä koette keskeisimpinä uhkina suomalaiselle huoltovarmuustoiminnalle? Minkälaisia kotimaisia ja kansainvälisiä kehityskulkuja näette, jotka voivat heikentää suomalaisen huoltovarmuustoiminnan vahvuuksia/toimintamahdollisuuksia?

**OSA 3:
TOIMENPIDESUOSITUKSET JA NEUVOT PÄÄTÖKSENTEKIJÖILLE**

5. Mitkä ovat näkemyksenne mukaan oleelliset kansalliset suomalaiset erityispiirteet ja kansalliset tarpeet, jotka toimintasektorillanne pitäisi erityisesti ottaa huomioon kriittisten toimintojen turvaamisen näkökulmasta?
6. Mistä Suomen täytyy pitää kiinni huoltovarmuuden ja kansallisten kriittisten toimintojen säilymisen näkökulmasta? (esim. yhteydet, osaaminen, järjestelmät jne.)
7. Onko toimintasektorinne näkökulmasta jotain sellaista, minkä kriittisyyttä/tärkeyttä ei yleisesti ymmärretä, tunneta tai tunnisteta? Mitä (a) yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiseen, (b) huoltovarmuuteen (c) toimintasektorinne kehitykseen ja erityispiirteisiin vaikuttavia olennaisia teemoja, muutosvoimia ja/tai huomioita haastattelijoiden tulisi ottaa huomioon projektissaan?
8. Keitä muita toimijoita tai asiantuntijoita suosittelisitte lisähaastateltaviksi?

Liite 5: Haastattelukysymykset, yksityinen sektori

OSA 1: HAASTATELTAVAN ROOLI YHTEISKUNNAN KRIITTISTEN TOIMINTOJEN TURVAAMISESSA

1. Mitä sellaisia tuotantoja/palveluita/infrastruktuuria tuotatte, jolla on vaikutusta valtiohallinnon/yhteiskunnan/yritysmaailman tarpeisiin erityisesti yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen näkökulmasta?
2. Minkälainen suhde yrityksellänne/organisaatiollanne on suomalaisen huoltovarmuustoimintaan? Minkälaista yhteistyötä teette viranomaisten kanssa? Miten yhteistyö toimii? Miten koette roolinne yhteiskunnan huoltovarmuusjärjestelmässä?
3. Mitä yleisiä huoltovarmuuteen liittyviä kotimaisia ja ulkomaisia kehityssuuntia näette alallanne?
4. Miten koette roolinne osana oman alanne kansainvälistä järjestelmää? Mitkä ovat olennaisimmat toimintanne jatkuvuudenhallinnalle kriittiset kansainväliset yhteydet ja riippuvuudet?
5. Mitkä ovat mielestänne suurimmat riskit toimintojenne jatkuvuudenhallinnalle? Mitkä voisivat olla käytännön esimerkkejä, jotka illustroisivat kansainvälisen toimintaympäristön haasteita toimintojenne jatkuvuudenhallinnalle?
6. Miten koette oman varautumistoimintanne mahdollisuudet mahdollisia häiriötilanteita vastaan? Miten olette varautuneet riskien hallintaan? Mikä on omaehtoisen varautumistoiminnan mahdollisuus alallanne?
7. Minkälaisena koette kansallisen/kansainvälisen sääntelyn alallanne? Miten se näkyy toiminnassanne? Mitä haasteita sääntelystä on teille? Mitä pitäisi/ei pitäisi säännellä? Kenen toimesta sääntelyn tulisi tapahtua?

**OSA 2:
SWOT-ANALYYSI**

1. Mikä on teille liiketoiminnallinen vahvuus/mitä te teette hyvin? Miten te voisitte tehdä sen vielä paremmin? Mikä on yhteiskunnan rooli ja kontribuutio tämän tukemisessa?
2. Verrattaessa organisaatiotanne alan globaaliin verokkiryhmään, missä on organisaatioinne isoimmat ongelmat/haasteet suhteessa muihin toimijoihin?
3. Mitä toivottavia kotimaisia tai ulkomaisia kehityskulkuja on näkyvissä, jotka voisivat parantaa toimintamahdollisuuksianne/vahvuuksianne?
4. Mitä koette uhkina liiketoiminnalle? Minkälaisia kotimaisia ja kansainvälisiä kehityskulkuja näette, jotka voivat heikentää vahvuuksianne/toimintamahdollisuuksianne?

**OSA 3:
TOIMENPIDESUOSITUKSET JA NEUVOT PÄÄTÖKSENTEKIJÖILLE**

5. Mitkä ovat näkemyksenne mukaan oleelliset kansalliset suomalaiset erityispiirteet ja kansalliset tarpeet, jotka alallanne pitäisi erityisesti ottaa huomioon kriittisten toimintojen turvaamisen näkökulmasta?
6. Mistä Suomen täytyy pitää kiinni alanne elinvoimaisuuden sekä huoltovarmuuden ja kansallisten kriittisten toimintojen säilymisen näkökulmasta? (esim. yhteydet, osaaminen, järjestelmät jne.)
7. Onko alallanne jotain sellaista, minkä kriittisyyttä/tärkeyttä ei yleisesti ymmärretä, tunneta tai tunnisteta? Mitä (a) yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiseen, (b) huoltovarmuuteen (c) alanne kehitykseen ja erityispiirteisiin vaikuttavia olennaisia teemoja, muutosvoimia ja/tai huomioita haastattelijoiden tulisi ottaa huomioon projektissaan?
8. Keitä muita alanne toimijoita tai asiantuntijoita suosittelisitte lisähaastateltaviksi?

Sarjan aiemmat julkaisut

JUHA PYYKÖNEN

Nordic Partners of NATO:
How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?
FIIA Report 48 (2016)

KRISTI RAIK & SINIKUKKA SAARI (eds.)

*Key Actors in the EU's Eastern Neighbourhood:
Competing perspectives on geostrategic tensions*
FIIA Report 47 (2016)

TOIVO MARTIKAINEN, KATRI PYNNÖNIEMI,
SINIKUKKA SAARI & ULKOPOLIITTISEN INSTITUUTIN
TYÖRYHMÄ
*Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla:
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan
raportti*

MIKA AALTOLA & ANNA KRONLUND (eds.)

*After Rebalance:
Visions for the future of us foreign policy and
global role beyond 2016*
FIIA Report 46 (2016)

KATRI PYNNÖNIEMI & ANDRÁS RÁ CZ (eds.)

*Fog of Falsehood:
Russian Strategy of Deception
and the Conflict in Ukraine*
FIIA Report 45 (2016)

NIKLAS HELWIG (ed.)

*Europe's New Political Engine:
Germany's role in the
EU's foreign and security policy*
FIIA Report 44 (2016)

ANDRÁS RÁ CZ

*Russia's Hybrid War in Ukraine:
Breaking the Enemy's Ability to Resist*
FIIA Report 43 (2015)

KATRI PYNNÖNIEMI, JAMES MASHIRI

*Venäjän sotilasdoktriinit vertailussa:
Nykyinen versio viritettiin kriisiajan taajuudelle*
FIIA Report 42 (2015)

ANDREI YELISEYEU

*Keeping the door ajar:
Local border traffic regimes
on the EU's eastern borders*
FIIA Report 41 (2014)

MIKA AALTOLA, JUHA KÄPYLÄ, HARRI MIKKOLA,
TIMO BEHR

*Towards the Geopolitics of Flows:
Implications for Finland*
FIIA Report 40 (2014)

JUHA JOKELA, MARKKU KOTILAINEN,

TEIJA TIILIKAINEN, VESA VIHRIÄLÄ
*EU:n suunta:
Kuinka tiivis liitto?*
FIIA Report 39 (2014)

JUHA JOKELA (ed.)

*Multi-speed Europe?
Differentiated integration in the external relations
of the European Union*
FIIA Report 38 (2013)

SEAN ROBERTS

*Russia as an international actor:
The view from Europe and the us*
FIIA Report 37 (2013)

ROSA BALFOUR, KRISTI RAIK

*Equipping the European Union for the 21st
century:
National diplomacies, the European External
Action Service and the making of EU foreign policy*
FIIA Report 36 (2013)

- KATRI PYNNÖNIEMI (ed.)
*Russian critical infrastructures:
 Vulnerabilities and policies*
 FIIA Report 35 (2012)
- TANJA TAMMINEN (ed.)
*Strengthening the EU's peace mediation
 capacities:
 Leveraging for peace through new ideas and
 thinking*
 FIIA Report 34 (2012)
- HARRI MIKKOLA, JUKKA ANTEROINEN,
 VILLE LAUTTAMÄKI (eds.)
*Uhka vai mahdollisuus?
 Suomi ja Euroopan puolustus- ja
 turvallisuusmarkkinoiden muutos*
 FIIA Report 33 (2012)
- TOUKO PIIPARINEN & VILLE BRUMMER (eds.)
*Global networks of mediation:
 Prospects and avenues for Finland as a
 peacemaker*
 FIIA Report 32 (2012)
- MIA PIHLAJAMÄKI & NINA TYNKKYNE (eds.)
*Governing the blue-green Baltic Sea:
 Societal challenges of marine eutrophication
 prevention*
 FIIA Report 31 (2011)
- ARKADY MOSHES & MATTI NOJONEN (EDS.)
*Russia-China relations:
 Current state, alternative futures,
 and implications for the West*
 FIIA Report 30 (2011)
- TEIJA TIILIKAINEN & KAISA KORHONEN (eds.)
*Norden – Making a Difference?
 Possibilities for enhanced Nordic cooperation
 in international affairs*
 FIIA Report 29 (2011)
- TIMO BEHR (ed.)
*Hard Choices:
 The EU's options in a changing Middle East*
 FIIA Report 28 (2011)
- JYRKI KALLIO
*Tradition in Chinese politics:
 The Party-state's reinvention of the past and
 the critical response from public intellectuals*
 FIIA Report 27 (2011)
- STEVEN PARHAM
*Controlling borderlands?
 New perspectives on state peripheries in southern
 Central Asia and northern Afghanistan*
 FIIA Report 26 (2010)
- MARI LUOMI
*Managing Blue Gold:
 New Perspectives on Water Security
 in the Levantine Middle East*
 FIIA Report 25 (2010)
- TAPANI PAAVONEN
*A New World Economic Order:
 Overhauling the Global Economic Governance
 as a Result of the Financial Crisis, 2008–2009*
 FIIA Report 24 (2010)
- TOBY ARCHER, TIMO BEHR, TUULIA NIEMINEN (eds)
*Why the EU fails
 – Learning from past experiences
 to succeed better next time*
 FIIA Report 23 (2010)
- LOUISE WIUFF MOE
*Addressing state fragility in Africa:
 A need to challenge the established 'wisdom'?*
 FIIA Report 22 (2010)
- TARJA CRONBERG
*Nuclear-Free Security:
 Refocusing Nuclear Disarmament and the Review
 of the Nuclear Non-Proliferation Treaty*
 FIIA Report 21 (2010)
- KRISTIAN KURKI (ed.)
*The Great Regression?
 Financial Crisis in an Age of Global
 Interdependence*
 FIIA Report 20 (2009)
- ANNA KORPPOO & ALEX LUTA (ed.)
*Towards a new climate regime?
 Views of China, India, Japan, Russia and the
 United States on the road to Copenhagen*
 FIIA Report 19 (2009)

MINNA-MARI SALMINEN & ARKADY MOSHES

Practise what you preach
— *The prospects for visa freedom*
in Russia-EU relations
FIIA Report 18 (2009)

CHARLY SALONIUS-PASTERNAK (ed.)

From Protecting Some to Securing many:
Nato's Journey from a Military Alliance
to a Security Manager
FIIA report 17 (2007)

TOBY ARCHER & TIHOMIR POPOVIC

The Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative:
The Us War on Terrorism in Northwest Africa
FIIA Report 16 (2007)

SERGEI MEDVEDEV

EU-Russian Relations:
Alternative futures
FIIA Report 15 (2006)

HANNA OJANEN (ed.)

Peacekeeping – Peacebuilding:
Preparing for the future
FIIA Report 14 (2006)

HANNA OJANEN

The EU and the UN: A shared future
FIIA Report 13 (2006)

GRZEGORZ GROMADZKI,

RAIMUNDAS LOPATA & KRISTI RAIK

Friends or Family?
Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the
EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova
FIIA Report 12 (2005)

HU ANGANG, LINDA JAKOBSON & SHEN MINGMING

China's Transforming Society and Foreign Policy
FIIA Report 11 (2005)

KRISTI RAIK & TEEMU PALOSAARI

It's the Taking Part that Counts:
The new member states adapt to EU foreign
and security policy
FIIA Report 10 (2004)

HISKI HAUKKALA & ARKADY MOSHES

Beyond "Big Bang":
The Challenges of the EU's Neighbourhood
Policy in the East
FIIA Report 9 (2004)

LINDA JAKOBSON

Taiwan's Unresolved Status:
Visions for the Future and Implications
for EU Foreign Policy
FIIA Report 8 (2004)

LINDA JAKOBSON

Taiwanin kiistanalainen asema:
Tulevaisuudennäkymät ja niiden
vaikutukset EU-Kiina-suhteisiin
UPI-raportti 8 (2004)

TOBY ARCHER

Kansainvälinen terrorismi ja Suomi
UPI-raportti 7 (2004)

HANNA OJANEN (ed.)

Neutrality and non-alignment in Europe today
FIIA Report 6 (2003)

SOILE KAURANEN & HENRI VOGT

Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen:
Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden
ja Euroopan unionin yhteistyön kehitys
UPI-raportti 5 (2003)

ARKADY MOSHES (ed.)

Rethinking the Respective Strategies
of Russia and the European Union
Special FIIA -Carnegie Moscow Center Report
(2003)

ARKADY MOSHES

Ukraine in tomorrow's Europe
FIIA Report 4 (2003)

HANNA OJANEN

EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon:
Tervetullutta kilpailua
UPI-raportti 3 (2003)

HISKI HAUKKALA

Towards a Union of Dimensions
The effects of eastern enlargement
on the Northern Dimension
FIIA Report 2 (2002)

HISKI HAUKKALA

*Kohti ulottuvuuksien unionia: Itälaajentumisen
vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle*
UPI-raportti 2 (2002)

CHRISTER PURSIAINEN & SINIKUKKA SAARI

Et tu Brute!
Finland's NATO Option and Russia
FIIA Report 1 (2002)

CHRISTER PURSIAINEN & SINIKUKKA SAARI

Et tu Brute!
Suomen Nato-optio ja Venäjä
UPI-raportti 1 (2002)

Huoltovarmuus muutoksessa

*Kansallisen varautumisen haasteet
kansainvälisessä toimintaympäristössä*

Mika Aaltola, Christian Fjäder, Eeva Innola, Juha Käpylä, Harri Mikkola

Huoltovarmuustoiminta on Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta kriittistä, mutta se tunnetaan ja ymmärretään varsin suppeasti. Raportti analysoi Suomen huoltovarmuustoiminnan nykytilaa, identiteettiä ja muutosta.

Suomalaisella huoltovarmuustoiminnalla on pitkä historia, jonka aikana toiminnan painopisteet ovat muuttuneet. Suomen turvallisuus ja hyvinvointi ovat aiempaa riippuvaisempia yhteiskunnan keskeisten, useasti rajat ylittävien ja kansallisen toimivallan ulottumattomissa olevien toimintojen jatkuvuudesta. Siksi huoltovarmuusajattelussa on alettu painottaa valtioiden välisiin sotilaallisiin kriiseihin varautumisen sijaan yritysten toiminnan jatkuvuutta ja kriittisen infrastruktuurin turvaamista jo normaaliolojen häiriötiloja varten. Samalla huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus on korostunut.

Geopoliittisten jännitteiden kiristyminen Euroopassa on kuitenkin herättänyt kysymyksen, pitäisikö huoltovarmuuden painopistettä tuoda takaisin kohti sotataloudellista varautumista. Toisaalta myös maanpuolustuksen huoltovarmuus on yhä enemmän kansainvälisten riippuvuuksien, verkostojen ja toimijoiden varassa. Huoltovarmuutta on vaikea palauttaa kansallisiin voimavaroihin ja toimenpiteisiin pohjautuvaan malliin.

Raportti analysoi huoltovarmuuden asemaa yhä keskinäisriippuvaisemman ja kriisiherkemmän maailman keskeisenä turvallisuuskäytäntönä. Raportti vastaa kysymyksiin siitä, miten Suomen huoltovarmuus pyritään turvaamaan, miten suomalainen huoltovarmuuspolitiikka on sopeutunut toimintaympäristön muutoksiin, kuinka huoltovarmuudessa tehdään kansainvälistä yhteistyötä ja minkälainen huoltovarmuusidentiteetti ja -politiikka Suomella voisi tai pitäisi nykypäivänä olla.