



## ESITYS VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI HUOLTOVARMUUDEN TAVOITTEISTA

### 1. Valmistelun tausta

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista annetaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 13 kohdan perusteella. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 6 §:n 2 momentin perusteella esitetään, että valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista tulee voimaan valtioneuvoston vahvistettua uudet tavoitteet. Päätös korvaa edellisen huoltovarmuuden tavoitteista 5.12.2018 annetun päätöksen (1480/2018).

Valtioneuvoston päätöksiä huoltovarmuuden tavoitteista on annettu noin 5–7 vuoden väliajoin vuodesta 1988 alkaen. Tähän mennessä tavoitepäätös on annettu kuusi kertaa vuosina 1988, 1995, 2002, 2008, 2013 ja 2018. Päätösten valmistelussa on huomioitu niin Suomen ulkoisen turvallisuus- ja toimintaympäristön kuin suomalaisen yhteiskunnan muutokset sekä niiden vaikutukset Suomen huoltovarmuuteen.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä määritellään yleiset lähtökohdat, toteuttamisen periaatteet ja kansalliset tavoitteet huoltovarmuustyölle. Päätös ei ole juridisesti sitova kuten lainsäädäntö. Se kuitenkin ohjaa ja antaa suuntaviivoja valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien viranomaisille, hyvinvointialueille ja muille sellaisille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnonalansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä. Päätös vaikuttaa myös horisontaalisesti toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan suunnitteluun, operatiiviseen toimintaan, strategiatyöhön ja ohjaukseen.

Tavoitepäätös on strateginen asiakirja, joten sen toimeenpanon ja seurannan tueksi laaditaan päätöksen hyväksymisen jälkeen erillinen toimeenpanosuunnitelma. Suunnitelmassa määritellään eri viranomaisten vastuut ja toimenpiteiden tarkempi aikataulu. Tavoitepäätös koskee jokaista ministeriötä ja hallinnonalaa, ei vain Huoltovarmuuskeskusta.

Edellinen päätös huoltovarmuuden tavoitteista annettiin joulukuussa 2018. Siinä huomioitiin yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja kansallisen riskiarvion tavoin toimintaympäristön kompleksisuus, keskinäisriippuvuudet sekä häiriöherkkyys. Päätöksen mukaisesti huoltovarmuustoiminnan painopistettä suunnattiin kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen materiaalisen varautumisen lisäksi. Kriittisen infrastruktuurin varautumista on kehitetty sen keskeisiin osa-alueisiin keskittyvillä Huoltovarmuuskeskuksen 2030 -ohjelmilla (alue, digitaalinen turvallisuus, energia, logistiikka ja verkostoyhteistyö). Erityisiä

painopisteitä kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamisessa ovat olleet energiansaannin varmistaminen, elinkeinoelämän kyberturvallisuushkiin varautumisen ja niistä toipumisen tukeminen, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmien sekä viestintäpalveluiden ja -verkkojen varmistaminen, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä toimivat logistiset palvelut ja verkostot.

Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutokset ovat olleet merkittäviä voimassa olevan tavoitepäätöksen hyväksymisen eli vuoden 2018 joulukuun jälkeen. Huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö muuttui covid-19-pandemian myötä alkuvuodesta 2020. Lisäksi suurvaltojen keskinäisen kilpailun voimistuminen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikentyminen ovat lisänneet toimintaympäristön epävakautta. Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristössä tapahtui perustavanlaatuinen muutos Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainaan helmikuussa 2022. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa. Suomesta tuli Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäsen huhtikuussa 2023.

Muuttuneesta toiminta- ja turvallisuusympäristöstä huolimatta valtioneuvoston tavoitepäätös vuodelta 2018 on ollut kokonaisuutena toimiva, eikä se ole estänyt tarvittavien toimenpiteiden nopeaakaan toimeenpanoa. Päätöksen tavoitteet ja sisältö ovat osoittautuneet edelleen ajankohtaisiksi.

## 2. Päätöksen valmistelu

Valtioneuvosto antoi 15.9.2022 ensimmäisen huoltovarmuusselonteon (VNS 8/2022 vp) eduskunnalle. Selonteko valmisteltiin parlamentaarisesti ja laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Eduskunta hyväksyi selonteon huomautuksista 1.3.2023. Yksi selonteon sisältämistä kehittämislinjauksista koskee huoltovarmuuden tavoitepäätöksen uudistamista. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan lisäksi, että hallitus varmistaa valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksellä, että huoltovarmuuden taso vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia.

Valtioneuvoston uuden huoltovarmuuden tavoitepäätöksen valmistelu käynnistettiin tammikuussa 2023. Valmistelua on tehty työ- ja elinkeinoministeriön johdolla poikkihallinnollisessa huoltovarmuuden yhteistyöryhmässä, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt. Yhteistyöryhmän asialistalla päätöksen valmistelu on ollut jokaisessa kokouksessa. Lisäksi päätöksestä on keskusteltu kahdenvälisesti kaikkien ministeriöiden kanssa. Päätösluonnosta on myös käsitelty hallituksen iltakoulussa 22.11.2023, puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmässä 3.10.2024, Turvallisuuskomiteassa 20.11.2023, Huoltovarmuusneuvostossa 26.10.2023 sekä Huoltovarmuuskeskuksen hallituksessa 27.1.2023 ja 25.10.2023.

Sidosryhmiä on osallistettu valmisteluun työpajatyöskentelyn kautta keväällä 2023. Lausuntokierros tavoitepäätösluonnoksesta järjestettiin 7.12.2023–25.1.2024 välisenä aikana. Tavoitepäätösluonnoksesta annettiin kaikkiaan 130 lausuntoa.

Päätösluonnosta muokattiin kauttaaltaan ja siihen tehtiin lisäyksiä, muutoksia ja täsmennyksiä sekä terminologiaa yhdenmukaistettiin saatujen lausuntojen pohjalta. Keskeisiä lisäyksiä olivat uusien toimialakohtaisten alalukujen lisääminen seuraavista sektoreista: avaruustoimiala sekä pelastustoimen, väestönsuojelun ja poliisin huoltovarmuus sekä tiedonvälitys. Lisäksi päätökseen on täsmennetty ja lisätty esimerkiksi sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvien normaaliajan pitkäkestoisten huoltovarmuustoimintojen rahoitus, Suomen

EU-aloite varautumisunionista, pohjoismaisesta yhteistyöstä tehty vahvempi kirjaus sekä Ahvenanmaan asemaa demilitarisoituna alueena on täsmennetty.

Lausunnoissa nostettiin esille muun muassa seuraavia näkökohtia:

- Päätöksen päivittämistä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä pidettiin tärkeänä.
- Huoltovarmuuden varautumisen kansallisen yhteistoimintamallin arvioitiin olevan yleisesti ottaen toimiva kokonaisuus. Useissa kannanotoissa toivottiin kuitenkin huoltovarmuuden toimijoiden vastuiden ja velvollisuuksien selkeyttämistä, erityisesti mahdollisissa poikkeus- ja häiriötilanteissa.
- Viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyöhön perustuvaa mallia pidettiin edelleen toimivana. Yhteistyön kehittämistä kannatettiin lausunnoissa.
- Tarkempaa aikataulua toivottiin huoltovarmuuden tavoitteiden ja toimenpiteiden toimeenpanon osalta. Lisäksi todettiin tarve selkeälle toimeenpanosuunnitelmalle, jossa määriteltäisiin aikataulun ohella vastuutahot. Huoltovarmuustoimista tiedottaminen kansalaisille koettiin myös tärkeäksi.
- Huoltovarmuuspäätöksessä toivottiin huomioitavan elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisharjoittelun merkitys osana varautumis- ja huoltovarmuustyötä sekä eri tahojen järjestämien harjoitusten valtakunnallinen koordinaatio kaikilla toimialoilla.
- Pohjoismaisesta yhteistyöstä ja varautumisesta toivottiin erityistä painopistettä huoltovarmuustyössä.
- Huoltovarmuuden korostettiin rakentuvan kriittisillä sektoreilla toimivien yritysten kyvystä reagoida poikkeusoloihin, toimia kriisi- ja häiriötilanteissa sekä palautua kriiseistä. Laaja toimialojen välinen yhteistyö ja riskien tunnistaminen, yhtenäiset johtamiskäytännöt koettiin tärkeiksi häiriötilanteissa.
- Omatoimisen varautumisen osalta tuotiin esille heikommassa asemassa olevien kansalaisryhmien ja alueellisten erojen huomioiminen. Järjestöjen ja ylipäättään kolmannen sektorin toimijoiden merkityksen tunnistamista kansalaisvarautumiselle korostettiin. Luottamuksen rakentamisen esimerkiksi viestinnän avulla katsottiin olevan tärkeää kansalaisten toimintakyvyn ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Myös henkisen kriisinsietokyvyn merkitystä korostettiin.

### 3. Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen lähtökohtia

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §).

Huoltovarmuuden toimintakenttä on pidettävä selkeänä. Kaikkiin riskeihin ei voida ennakolta varautua, eivätkä kaikki vakavatkaan häiriöt ole sellaisia, että niitä voitaisiin hallita huoltovarmuustoimenpiteillä.

Huoltovarmuus on osa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista kokonaisturvallisuutta. Huoltovarmuuden näkökulmasta keskeistä on eri toimijoiden (viranomaiset, yksityinen

sektori, järjestöt ja kansalaiset) välinen vuorovaikutus paikallisella, alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Ministeriöt vastaavat huoltovarmuudesta ja kehittävät sitä omalla toimialallaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) sekä erityislainsäädännön mukaisesti. Huoltovarmuutta kehitetään tiiviisti poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

Huoltovarmuussääntelyn uudistamista valmisteleva poikkihallinnollinen työryhmä asetettiin 12.1.2024. Työryhmän tehtävänä on valmistella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (488/2008) uudistamista. Uudistuksen esivalmistelun jälkeen työryhmä jatkaa lainsäädännön uudistamisen hanketyöryhmänä ja valmistelee hallituksen esitysluonnoksen huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamiseksi sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annettavan valtioneuvoston asetusluonnoksen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025 ja laki tulisi voimaan keväällä 2026.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on kehittää julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Yrityksillä on vastuu omasta varautumisestaan ja jatkuvuudenhallinnastaan sekä sektorilainsäädännössä määriteltyjen velvoitteiden täyttämistä. Yritykset varautuvat omassa toiminnassaan sellaisiin riskeihin, jotka muodostavat uhkan niiden liiketoimintaedellytyksille. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on tukea huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä siten, että huoltovarmuus kyetään turvaamaan mahdollisimman hyvin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansalliset ja kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Huoltovarmuuden turvaaminen tukeutuu myös toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin ml. liikenneväylät sekä näiden jatkuvuuteen.

Kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvitaan myös nykyistä laajempaa yhteistyötä Ruotsin, muiden Pohjoismaiden ja Itämeren alueen maiden sekä EU:n ja Naton ja niiden jäsenmaiden kanssa. Kahdenvälisellä yhteistyöllä eri valtioiden ja kumppaneiden kanssa voidaan vahvistaa kotimaista huoltovarmuutta.

Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain (1144/1991) mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Ahvenanmaan huoltovarmuus kuuluu osaksi maakunnan ja osaksi valtakunnan toimivaltaan tämän mukaisesti. Viranomaiset tekevät yhteistyötä varautumisasioissa sen mukaan kuin asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000) säädetään.

#### **4. Huoltovarmuustyön rahoitus**

Viranomaisten vastuulle määriteltävien huoltovarmuustoimenpiteiden rahoittaminen on osa kyseisten ministeriöiden tai niiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua. Hallinnonalat toteuttavat tavoitepäätöksessä mainittuja

toimenpiteitä siinä määrin, kuin se on niiden resurssien puitteissa mahdollista. Rahoitusta vaativat toimenpiteet käsitellään ja niistä päätetään erikseen talousarvio- ja JTS-prosesseissa. Mahdolliset EU:n ja Naton rahoitusvaihtoehdot on myös hyödynnettävä.

Huoltovarmuusselonteon linjauksen mukaisesti huoltovarmuusrahastosta ei pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön päaluokasta.

Huoltovarmuusselonteon mukaisesti Huoltovarmuuskeskuksen hallinnassa olevan huoltovarmuusrahaston kantokyky turvataan. Sen on oltava riittävä vastaamaan nopeasti toimintaympäristön vaatimiin toimenpiteisiin ja muuttuviin haasteisiin. Rahaston kantokyky arvioidaan huoltovarmuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Varsinaisen lakityöryhmän lisäksi on asetettu rahoituksen alatyöryhmä, jonka tehtävänä on huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi muun muassa huoltovarmuusmaksun määräytymisperusteiden uudelleenarviointi ja rahaston avoimuuden kehittäminen.

Päätöksen yhtenä tavoitteena on, että huoltovarmuuteen käytettyjen määrärahojen seurantaan kehitetään, jotta jatkossa pystytään nykyistä paremmin arvioimaan vuosittain huoltovarmuustyöhön käytettyjen taloudellisten resurssien määrää. Kattavaa tietoa huoltovarmuustoimintoihin käytettävästä valtiontalousarviorahoituksesta on haastavaa saada, koska usein huoltovarmuuden turvaamiseen ja varautumiseen kohdistuva rahoitus on budjetoitu sisälle muiden toimintojen rahoitukseen.

## 5. Päätöksen toimeenpano

Valtioneuvoston antamien tavoitteiden edistymistä huoltovarmuuden turvaamisesta seurataan säännöllisesti. Vastuu seurantatehtävästä on työ- ja elinkeinoministeriöllä, joka laatii suunnitelman tavoitepäätöksen toimeenpanosta yhteistyössä ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Toimeenpanosuunnitelmassa määritellään eri viranomaisten vastuut ja toimenpiteiden tarkempi aikataulus.

Päätöksessä asetettujen tavoitteiden toimeenpano ja siihen liittyvä kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen sekä rahoitus kuuluvat kullekin ministeriölle niiden omalla toimialalla. Toimeenpanosuunnitelman toteutumista seurataan säännöllisesti huoltovarmuuden yhteistyöryhmässä, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt.

Työ- ja elinkeinoministeriö tiedottaa valtioneuvoston päätöksestä huoltovarmuuden tavoitteiksi. Lisäksi huoltovarmuuden yhteistyöryhmän, ministeriöiden ja huoltovarmuusorganisaation kautta tavoitepäätös jalkautetaan hallinnon ja huoltovarmuuden toimijakentälle.

## 6. Päätöksen voimaantulo ja vaikutukset

Päätös tulee voimaan 24.10.2024.

### Taloudelliset vaikutukset

Viranomaisten vastuulle määriteltävien huoltovarmuustoimenpiteiden toimeenpano ja rahoittaminen ovat osa kyseisten ministeriöiden tai niiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua. Hallinnonalat toteuttavat tavoitepäätöksessä mainittuja toimenpiteitä siinä määrin, kuin se on niiden resurssien

puitteissa mahdollista. Rahoitusta vaativat toimenpiteet käsitellään ja niistä päätetään erikseen normaaleissa talousarvio- ja JTS-prosesseissa.

#### Vaikutukset viranomaisten ja yritysten toimintaan

Tämä valtioneuvoston päätös sisältää toimenpiteitä ja tavoitteita valtion, alueellisten ja kuntien viranomaisille sekä myös yritysten ja kansalaisten varautumiseen ja turvallisuuteen vaikuttavia yhteiskunnallisia tavoitteita. Näiden toimenpiteiden ja tavoitteiden taloudelliset ja muut vaikutukset arvioidaan kussakin tapauksessa toteuttamisvaiheessa.

#### Ympäristövaikutukset

Organisaatioiden jatkuvuuden hallinnalla ja kriisivalmiudella parannetaan osaltaan myös ympäristöturvallisuutta ja valmiutta hallita ympäristöön kohdistuvia uhkia ja häiriöitä. Lisäksi ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä sään ääri-ilmiöt huomioidaan varautumisessa sekä huoltovarmuuden toimenpiteissä ja kehittämisessä.