

# Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

10/2021



Tarkastuskertomus

# Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2021

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/1037/04.09.02/2020, 290/54/2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana, johon on yhdistetty tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, puolustusministeriölle, Turvallisuuskomitealle, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, Huoltovarmuuskeskukselle, Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle, Luonnonvarakeskuksella ja Ruokavirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, talousvaliokunnalle, maa- ja metsätalousvaliokunnalle, liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle sekä valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, puolustusministeriöllä, Turvallisuuskomitealla, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, Huoltovarmuuskeskuksella, Etelä-Suomen aluehallintovirastolla, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealla, Luonnonvarakeskuksella ja Ruokavirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 21. kesäkuuta 2021

**Vesa Koivunen**  
apulaisjohtaja

**Teemu Kalijärvi**  
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-510-8 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-510-8  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-510-8>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
VTV, valokuvaaja Lari Järnefelt

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen aiheena oli huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana. Valtion- ja kansantalouden näkökulmasta on tärkeää, että pandemian oloissa yhteiskunta voi toimia niin normaalisti kuin suinkin mahdollista.

## Pandemian riskienhallinnassa on onnistuttu, vaikka huoltovarmuuden turvaamisessa on pääosin varauduttu toisenlaisiin kriiseihin

Tarkastuksen kohteina olleilla huoltovarmuuden toimialoilla jouduttiin tekemään erilaisia toimenpiteitä covid-19-pandemiaan liittyen. Kokonaisuudessaan Suomi näyttää kuitenkin onnistuneen pandemian hillinnässä huoltovarmuuden näkökulmasta hyvin. Pandemia on ollut jotakin aivan muuta kuin sellainen kriisi, johon Suomen huoltovarmuutta on viimeisten vuosikymmenten aikana rakennettu. Julkinen sektori on varautunut ensisijaisesti sotilaalliseen uhkaan ja pienimuotoisempiin, lyhytkestoisempiin kriiseihin, kuten suuronnettomuuksiin. Toisaalta esimerkiksi vuoden 2018 kansallisessa riskiarviossa esitetty influenssapandemian kuvaus vastaa varsin hyvin nykyistä covid-19-pandemiaa. Riskiarviosta huolimatta kovinkaan konkreettisia pandemian hallintatoimenpiteitä ei ollut etukäteen valmisteltu. Erilaisten suojaintarvikkeiden suuri menekki ja kriisin pitkä kesto ovat olleet merkittäviä seikkoja, joita ei ollut etukäteen kyetty ennakoimaan.

## Huoltovarmuuden kustannuksia ei seurata järjestelmällisesti ja pandemiasta voi seurata lisäkustannuksia vielä tulevina vuosina

Huoltovarmuuden turvaaminen ja kriisitilanteisiin varautuminen ovat monien valtion viranomaisten, muun julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisten vastuulla. Huoltovarmuuden kehittämisen ja ylläpidon kokonaiskustannuksia ei siten ole mahdollista esittää tarkasti. Edes valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden tai Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja siihen liittyvien huoltovarmuuteen liittyvien toimien toteuttamisen kustannuksia ei seurata valtionhallinnossa järjestelmällisesti. Keskeisen toimijan, Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot katetaan veroluontoisen huoltovarmuusmaksun sekä Huoltovarmuusrahaston strategisten sijoitusten tuotoilla.

Pandemian aikaisista sopeutumistoimenpiteistä voi seurata merkittäviä lisäkustannuksia myös tulevina vuosina. Terveysturvallisuuden varmistettiin tehohoitoon, jäljittämiseen ja näyttöidenottoon tarvittavan henkilöstön riittävyttä ajamalla alas kiireetöntä hoitoa. Syntyneellä hoitovelalla voi olla laajakantoisia terveydellisiä ja taloudellisia seurauksia. Tulevaisuuden huoltovarmuuden suunnittelussa henkilöstön riittävyteen tulee kiinnit-

tää erityistä huomiota. Henkilöstön siirtojen laajat kustannusvaikutukset tulee selvittää mahdollisimman huolellisesti, jotta vältytään samoilta virheiltiltä, jotka tehtiin korona-kriisin alussa. Henkilöstön riittävyden turvaamiselle kriisioloissa tulisi myös olla muita vaihtoehtoja kuin valmiuslain käyttöönotto.

## Materiaaliriskien lisäksi keskiöön ovat nousseet henkilöstöriskit

Huoltovarmuus liitetään yleensä erilaisten kriittisten tarvikkeiden tai materiaalin varastointiin ja saatavuuden varmistamiseen. Covid-19-pandemian aikana keskiöön ovat nousseet avainalojen henkilöstöön ja inhimillisiin voimavaroihin liittyvät riskit. Henkilöstön terveysturvallisuuden takaaminen on ollut keskeistä kaikilla huoltovarmuuden toimialoilla. Suomessa työpaikoilla levinneistä tartunnoista seuranneet ongelmat ovat jääneet toistaiseksi yksittäistapauksiksi; esimerkiksi teollisuustuotantoon, alkutuotantoon tai logistiikkaan ei ole kohdistunut merkittäviä häiriöitä. Esimerkiksi alkutuotannon kanalta kriittinen ulkomaisen kausityövoiman saanti kyettiin turvaamaan viranomaisten ja yksityissektorin toimilla ja yhteistyöllä.

Materiaaliriskien osalta on tärkeää ottaa huomioon, että toimivat liikenne- ja logistiikkaketjut ovat materiaalisen huoltovarmuuden selkäranka. Huoltovarmuudessa logistiikkaketjujen merkitys on keskeinen pandemioiden lisäksi muissakin kriiseissä, sillä yksikään maa ei ole täysin omavarainen. Tavaroiden ja ihmisten liikkuvuus on edellytys materiaaliselle ja taloudelliselle huoltovarmuudelle.

## Huoltovarmuusrahasto on erityisesti tarpeen nopeaa rahoitusta vaativissa hankkeissa ja kriiseissä

Pandemian alkuvaiheessa Huoltovarmuusrahaston varoilla tuettiin muun muassa meriliikennettä. Muuten rahastosta on rahoitettu sekä nopeaa reagointia vaativia toimenpiteitä että pidempiaikaisempia kehittämishankkeita. Tukijärjestelmä, jossa Huoltovarmuuskeskus toimii ensivasteena ja valtion viranomaiset pitkän aikavälin tukitoimien järjestäjänä, on osoittanut joistakin ongelmista huolimatta toimivuutensa pandemiassa.

Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston asemaa ja toimintaa on tärkeää tarkastella niin lainsäädännössä kuin muutenkin kokonaisuutena ja ottaa huomioon, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Toisaalta rahastomuodon käyttöä puoltaa, jos se on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeustilanteissa. Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa tällaisena rahoituslähteenä Huoltovarmuuskeskuksen nopean toiminnan.

## Lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisille riittävän toimintakyvyn, mutta ei ratkaise hankintaongelmia, kun kysyntä on tarjontaa suurempi

Lainsäädäntö on pääosin mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riittävän toimintakyvyn covid-19-pandemian hoidossa. EU:n valtioneuvoston päätökset ovat mahdollistaneet yritysten huoltovarmuuteen liittyvän välttämättömän tukemisen pandemian aikana. Merkittävimmät tuet ovat liittyneet lentoliikenteen ja meriliikenteen toimintaedellytysten ja sitä kautta välttämättömän tavaraliikenteen turvaamiseen. Eräs käytännön haaste valtioneuvoston hyväksyessä on ollut se, että EU:n valtioneuvoston päätöksissä ei tunneta huoltovarmuuden käsitettä.

Ongelmana pandemian alkaessa oli se, että suojaruukosten kysyntä ylitti huomattavalla tavalla niiden tarjonnan. Maailman markkinoilta saatavilla olleista ruukkeista syntyi kansainvälinen kilpailu. Valtioiden välinen yhteistyö ei toiminut. Pandemian alkaessa muun muassa Huoltovarmuuskeskus ja sairaanhoitopiirit tekivät merkittäviä suorahankintoja hankintalaitoksilla tarkoitettua kiireperusteella. Ongelmaksi pandemian alkuvaiheessa osoittautui se, että suorahankintaperusteissa ei ole huomioitu tilannetta, jossa tarvittavaa tavaraa ei ole saatavilla normaalien hankintakanavien kautta. Myös sairaanhoitopiirien ja Huoltovarmuuskeskuksen välinen työnjako terveydenhuollon materiaalien hankinnassa oli pandemian alkuvaiheessa epäselvä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sopimusperusteisessa varautumisessa havaitut puutteet tulivat pandemian aikana korostuneesti esille. Jatkossa tuleekin kiinnittää enemmän huomiota yksityisten palveluntuottajien rooliin ja velvollisuuksiin varautumisessa. Sopimusperusteisen varautumisen vaihtoehtona on myös se, että huoltovarmuuden kannalta tärkeille yrityksille asetetaan velvoitteita lainsäädännössä. Sopimusperusteista varautumista voidaan hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muillakin toimialoilla.

Vaikka lääkkeiden velvoitevarastointia koskeva sääntely on kokonaisuutena ollut covid-19-pandemian aikana toimivaa, ja lääkkeitä on ollut saatavissa riittävästi, niin Suomessa ei ole lainsäädäntöä, joka koskisi lääkinnällisten laitteiden ja lääkkeiden annostelussa tarvittavien välineiden varastointia. Näiden velvoitevarastointia koskevan sääntelyn selvittämiseen on siten tarvetta.

## Pandemia on nostanut huoltovarmuuteen liittyvän työn arvostusta ja korostanut huoltovarmuusorganisaation kehittämisen tärkeyttä

Huoltovarmuuden kehittämistoimia on ollut käynnissä jo ennen covid-19-pandemiaa. Pandemian myötä kehittämishankkeita on osin arvioitu uudestaan esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksessa. Pandemia on vauhdittanut huoltovarmuuden eri toimialojen kehittämistyötä. Koska pandemiakriisi on edelleen kesken, on luonnollista, että toimilla pyritään korjaamaan sen aikana havaittuja ongelmia. On kuitenkin tärkeää pitää mielessä huoltovarmuuden kokonaisuus ja Suomen vahvuudet varautumisessa. Jatkossakaan

Suomen resurssit eivät riitä siihen, että se varautuisi täsmällisesti kaikenlaisiin kriiseihin. Sen sijaan huoltovarmuustoimenpiteet pitää suunnitella niin, että niillä kyetään vastaamaan mahdollisimman monenlaisiin poikkeustilanteisiin. Kansainvälisesti vertaillen Suomen tilanne on kuitenkin hyvä, sillä se voi jatkaa huoltovarmuuden kehittämistä vahvoista lähtökohdista.

## Toimialakohtaista tilannekuvatyötä on järkevää jatkaa myös pandemian jälkeen

Huoltovarmuusorganisaatio on jakautunut toimialoittain eri sektoreiksi ja pooleiksi. Ne ovat toiminnassaan keskittyneet pandemian aikana erityisesti tilannekuvatyöhön Huoltovarmuuskeskuksen johdolla. Suomessa ei ennen pandemiaa ollut kansallista tilannekuvaa siitä, mitä terveydenhuollon tarvikkeita maan rajojen sisällä on. Esimerkiksi terveydenhuollossa vuoden 2020 keväällä valtakunnalliseen tilannekuvaan tarvittavien tietojen kerääminen annettiin viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin vastuulle.

Kaikkien toimialojen tilannekuvatyö on jalostunut pandemian aikana. Tärkeää on, että tilannekuvaa jaetaan kaikille sitä työssään tarvitseville. Vastaavasti tilannekuvaa käytännössä tuottavien tahojen pitää saada työstään palautetta sekä ehdotuksia sen kehittämiseksi. Tarkastuksen aikana vaikutti siltä, että esimerkiksi toimialakohtaista tilannekuvatyötä ja sen kehittämistä on järkevää jatkaa myös pandemian jälkeen. Tilannekuvan päivitystahtia voidaan joustavasti muuttaa kulloisenkin tarpeen mukaan. Pandemian jälkeen tilannekuvatyön jatkokehittämistä on kuitenkin syytä koordinoida valtakunnallisesti, jotta päällekkäiseltä työltä vältetään.

Huoltovarmuusorganisaation sektori- ja poolitoiminnan kehittäminen jatkuu pandemian jälkeinkin. Tässä työssä keskeistä on motivoida mukana olevia yrityksiä kokonaisuuden kannalta tulokselliseen työhön. Vaikka huoltovarmuusorganisaatio toimii verkostomaisesti, tarvitsee se työssään konkreettista tukea ja aloitteita sekä Huoltovarmuuskeskuksesta että toimialoja ohjaavilta ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta. Huoltovarmuuskeskus on tunnistanut strategiatyössään sen, että on tärkeää löytää tasapaino varautumisen ja ketterän reagoinnin välillä. Tämä on hyvä lähtökohta pandemian jälkeiselle työlle.



## Tarkastusviraston suositukset

1. Valtioneuvoston tulee varmistaa, että Huoltovarmuusrahaston rooli sekä nopeana ensivaiheen rahoittajana että pidempikestoisen huoltovarmuuden kehittämisen rahoittajana turvataan. Huoltovarmuusrahaston taloudellisen perustan kestävyyttä on tarpeen seurata.
2. Huoltovarmuuskeskuksen valmiuksia toteuttaa kriisitilanteessa keskeisiä hankintoja tulee parantaa siten, että se pystyy tarvittaessa järjestämään riittävän nopeasti hankintojen toteuttamiseen tarvittavat henkilö- ja osaamisresurssit. Tämä tehtävä kuuluu Huoltovarmuuskeskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle, joka vastaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta.
3. Huoltovarmuuskeskuksen tulee selkiyttää poolien roolia ja vastuuta poikkeustilanteiden hoidossa ja luoda sopimusperusteiset tai vastaavat toimintamallit, joilla yrityksissä oleva osaaminen saadaan käyttöön kriisitilanteissa.
4. Vastuuministeriöiden tulee huolehtia, että koronapandemian vaikutukset kriisi- ja poikkeustilanteiden hoitoon ja lainsäädäntöön käydään systemaattisesti läpi ja niiden pohjalta havaitut kehittämiskohteet lainsäädännössä ja muissa käytänteissä toimeenpannaan.
5. Valtioneuvoston, vastuuministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen tulee käydä läpi toimialakohtaisten tilannekuvien tuottamiseen liittyvät prosessit ja varmistaa, että pandemian aikana muodostuneita hyviä käytäntöjä muun muassa tilannekuvien muodostamiseksi hyödynnetään myös normaalioloissa.
6. Sopimusperusteisen varautumisen järjestelmällistä huomioon ottamista on edistettävä kaikkien hankintojen valmistelussa siten, että varautumiseen liittyvät ehdot sisällytetään sellaisiin hankintasopimuksiin, joissa niillä hankintaa suunniteltaessa arvioidaan olevan merkitystä. Sopimusperusteisen varautumisen kehittäminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ja tehtävään pitäisi osallistua ainakin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön, joka on vastuussa Hankinta-Suomi -ohjelmasta.
7. Julkisen hallinnon toimintoja ulkoistettaessa tulee tehtävissä sopimuksissa huomioida nykyistä systemaattisemmin myös huoltovarmuusvelvoitteet.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	5
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	12
2 Onko lainsäädäntö mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riittävän toimintakyvyn? . . . . .	15
2.1 Lainsäädäntö on mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden kannalta riittävän toimintakyvyn . . . . .	16
2.2 Vaikka hankintasäännösten soveltamisessa on ollut ongelmia, säännökset ovat kuitenkin mahdollistaneet huoltovarmuuden kannalta välttämättömät hankinnat . . . . .	22
2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon sopimusperusteisessa varautumisessa on ollut puutteita . . . . .	26
3 Onko huoltovarmuuden ohjausjärjestelmä mahdollistanut tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet pandemian hoidossa? . . . . .	29
3.1 Nykyinen rahoitusjärjestelmä mahdollisti nopean reagoinnin toimintaympäristön muuttuessa äkillisesti . . . . .	30
3.2 Huoltovarmuus perustuu pitkälti markkinaehtoiseen toimintaan . . . . .	31
3.3 Julkinen sektori on varautunut ensisijaisesti sotilaalliseen uhkaan ja pienimuotoisempiin kriiseihin . . . . .	33
3.4 Pandemian aikaisista kustannuksista saadaan tietoa, mutta huoltovarmuuden tavoitteiden toteuttamisen kustannuksia ei arvioi kukaan . . . . .	37
4 Onko huoltovarmuuden ohjaus ja yhteistyö mahdollistanut huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen pandemian aikana? . . . . .	40
4.1 Henkilöstövoimavarojen turvaaminen on tärkeää pandemian aikana . . . . .	41
4.2 Tilannekuvan muodostamiseen on rakennettu erilaisia menettelyjä . . . . .	45
4.3 Työnjakoon liittyviä käytännön ongelmia on ratkaistu pandemian aikana . . . . .	47
5 Onko huoltovarmuuteen liittyviä järjestelyjä alettu kehittää pandemian aikana saatujen kokemusten perusteella? . . . . .	50
5.1 Covid-19-pandemia on vauhdittanut huoltovarmuuden kehittämistä . . . . .	51
5.2 Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa nopean reagoinnin erilaisiin kriiseihin . . . . .	54
5.3 Pandemia on pakottanut arvioimaan uudelleen kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia ja riskejä . . . . .	57
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	62
Viitteet . . . . .	65

## Huolto- varmuus

Ennakointia ja  
käytännön tekoja  
pöyhän päivän varalle.

Huoltovarmuudella  
turvataan yhteis-  
kunnan toimintakyky  
häiriötilanteissa niin,  
että kansalaisten  
arki sujuu ja  
elämyksellään  
tietävät pyöräillä.

Huoltovarmuus on  
alustamateriaalin  
ja viranomaisien  
pitämiä.



# 1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena on ollut huoltovarmuuden turvaaminen erityisesti covid-19-pandemian vaikutusten näkökulmasta. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa Suomen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisen nykytilasta ja edistää covid-19-pandemian aikana ilmenneiden ongelmien ratkaisemista kustannustehokkaalla tavalla. Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistaa covid-19-pandemian hoidon tietoperustaa ja tuottaa uutta tietoa huoltovarmuuden jatkokehittämisen tarpeisiin sekä päätöksentekijöille että huoltovarmuudesta käytännössä vastaaville organisaatioille. Tarkastustiedon keskeisimmät kohderyhmät ovat eduskunta ja valtioneuvosto, tarkastuksen kohteiksi valituista toimialoista vastaavat ministeriöt ja virastot sekä Huoltovarmuuskeskus.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa<sup>1</sup> määritellään suomalaisen yhteiskunnan kannalta seitsemän elintärkeää toimintoa, jotka ovat ”yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintakokonaisuuksia”. Yksi näistä on Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:ssä on huoltovarmuuden käsite määritelty seuraavasti: ”Tämän lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus).”

Kokonaisturvallisuuden sanaston<sup>2</sup> mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan toimintaa, ”jonka tarkoituksena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta”. Kriittiseen (välttämättömään) tuotantoon kuuluu mm. elintarvikehuollolle, terveydenhuollolle, peruspalveluille, teollisuudelle ja sotilaalliselle maanpuolustukselle välttämätön tuotanto. Kriittisiin (välttämättömiin) palveluihin kuuluvat elintarvikehuolto, terveydenhuolto, peruspalveluja, teollisuutta ja sotilaallista maanpuolustusta tukevat palvelut. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne ja logistiikka, tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Huoltovarmuuden turvaamisen kustannukset jakautuvat yhteiskunnassa sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten kesken. Siten huoltovarmuuden kustannuksia ei ole mahdollista esittää yksiselitteisesti.

Huoltovarmuusrahaston tase on noin 2 miljardia euroa. Pääosa varoista on sidottu varastomateriaaleihin. Huoltovarmuusmaksu tuottaa noin 40 miljoonaa euroa vuodessa Huoltovarmuusrahastoon. Huoltovarmuusrahasto saa tuottoja myös osakesijoituksista, joista tärkeimmät ovat Fingrid Oyj ja Suomen Huoltovarmuusdata Oy. Osinkotuotot ovat viime aikoina ylittäneet huoltovarmuusmaksun tuoton.

Tarkastusaihe on kattanut tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kaikki huoltovarmuuden toimialat tai sektorit. Varsinaisessa tarkastuksessa keskityttiin kuitenkin niihin toimialoihin, joihin covid-19-pandemian arvioitiin eniten vaikuttaneen, eli terveydenhuolto, elintarvikehuolto, logistiikka ja liikenne sekä kriittinen teollisuustuotanto.

Tarkastuksessa on yhdistetty tuloksellisuustarkastuksen (erityisesti kysymykset 2–4), laillisuustarkastuksen (erityisesti kysymys 1) ja tilintarkastuksen menetelmiä. Tarkastusasetelmaan sisältyi neljä varsinaista tarkastuskysymystä:

1. Ovatko voimassa oleva lainsäädäntö ja sopimusperusteiset yhteistyöjärjestelyt mahdollistaneet viranomaisten riittävän ja vaikuttavan varautumisen ja nopean reagoinnin huoltovarmuutta uhkaaviin tapahtumiin covid-19-pandemian aikana?
2. Onko huoltovarmuuden ohjausjärjestelmä mahdollistanut tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet covid-19-pandemian hoidossa?
3. Onko huoltovarmuuden ohjaus ja viranomaisten (ja muiden toimijoiden) yhteistyö mahdollistanut huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen covid-19-pandemian aikana?
4. Onko huoltovarmuuteen liittyviä järjestelyjä alettu kehittää tarkoituksenmukaisesti covid-19-pandemian aikana tehtyjen huomioiden tai saatujen kokemusten perusteella?

Tarkastuskriteerien lähteinä käytettiin soveltuvaa lainsäädäntöä, valtioneuvoston päätöksiä, huoltovarmuuteen liittyviä strategioita sekä valtion talousarviota. Tarkastuksessa on käytetty myös salassa pidettäviä aineistoja, mutta varsinainen tarkastuskertomus on kirjoitettu kokonaan julkiseksi.

Tarkastus tehtiin keväällä 2021 covid-19-pandemian ollessa vielä käynnissä. Tarkastuksen aikana on ollut käynnissä työ- ja elinkeinoministeriön tilaama Huoltovarmuuskeskuksen arviointi (toteuttajana Vaasan yliopiston johtama konsortio), joka julkaistiin

toukokuussa 2021. Huoltovarmuusneuvoston arvio koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuuteen julkaistiin marraskuussa 2020. Huoltovarmuuskeskuksen keväällä 2020 tekemistä suojaruste-hankinnoista oli tarkastuksen aikana käynnissä poliisin esitutkinta. Lisäksi valtioneuvosto asetti 3.9.2020 Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) yhteyteen riippumattoman tutkintaryhmän selvittämään covid-19-pandemiasta johtuneita toimia Suomessa. Pandemian hoitoon Suomessa liittyvät selvitykset on pyritty huomioimaan tarkastuksen toteutuksen aikana ja mahdollisia päällekkäisyyksiä on vältetty mahdollisuuksien mukaan.

## 2 Onko lainsäädäntö mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riittävän toimintakyvyn?

Lainsäädäntö on pääosin mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riittävän toimintakyvyn covid-19-pandemian hoidossa. Myös EU:n valtiontukisäännökset ovat mahdollistaneet yritysten tukemisen pandemian aikana. Rahallisesti eniten tukea on myönnetty lentoliikenteen ja meriliikenteen toimintaedellytysten ja sitä kautta välttämättömän tavara-liikenteen turvaamiseen. Koska tukipäätöksiä oli tehtävä nopeasti keväällä 2020, osoittautui EU:n valtiontukisääntelyn mahdollista- ma julkisen palvelun velvoite toimivaksi malliksi huoltovarmuu- den kannalta tärkeiden palveluiden turvaamisessa.

Lääkkeiden velvoitevarastointisääntely on toiminut varsin hyvin, ja lääkkeitä on ollut saatavissa riittävästi. Tosin tiettyjen lääkeaineiden myyntiä rajoitettiin ennakoivasti pandemian alku- vaiheessa. Normaaliolojen kulutukseen perustuvat varastointi- velvoitteet eivät välttämättä takaa varastojen riittävyttä pitkä- kestoisessa pandemiassa. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös hankintoihin. Hankintasäännösten soveltamisessa on ollut ongelmia, mutta niistä huolimatta pandemian hoidon kannalta välttämättömät hankinnat on kyetty tekemään säännösten puit- teissa. Pandemian alkuvaiheessa maaliskuussa 2020 Huolto- varmuuskeskukselle annettiin sellaisia hankintatehtäviä, joihin sil- lä ei ollut tarvittavaa osaamista. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen ja sairaanhoitopiirien välinen työnjako oli epäselvä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sopimusperusteisessa varautu- misessa havaitut puutteet tulivat pandemian aikana korostuneesti esille. Varautuminen olisi tärkeää ottaa huomioon kaikkien julkis- ten hankintojen valmistelussa ja sisällyttää varautumiseen liittyvät ehdot hankintasopimukseen, joissa niillä arvioidaan olevan merki- tystä. Sopimusperusteisen varautumisen vaihtoehtona on myös se, että huoltovarmuuden kannalta tärkeille yrityksille asetetaan velvoitteita lainsäädännössä.

## 2.1 Lainsäädäntö on mahdollistanut viranomaisille huoltovarmuuden kannalta riittävän toimintakyvyn

EU:n valtioneuvoston päätökset ovat mahdollistaneet yritysten tukemisen pandemian aikana

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, koska yhdelle yritykselle myönnettävä tuki voi antaa sille kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua. Tämä voi puolestaan vääristää sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta). Julkiset tuet voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määriteltyjä tavoitteita.

Suomen valtio on pandemian aikana tukenut yrityksiä huomattavasti. Monet näistä yritystuista liittyvät huoltovarmuuden turvaamiseen. Valtio on tukenut Finnairia pääomittamalla sitä, korvaamalla yhtiölle aiheutuneet tappiot sekä antamalla yhtiölle hybridilainan ja lainatakauksen. Samaten valtio on tukenut lentokenttäyhtiö Finaviaa antamalla sille tukipaketin, joka koostuu pääomittamisesta, pääomalainasta ja yhtiölle aiheutuneen vahingon korvaamisesta.<sup>3</sup> Valtio on käyttänyt Finnairin tukemiseen yli 1,6 miljardia euroa ja Finavian tukemiseen noin 350 miljoonaa euroa. Kyseisille yhtiöille myönnettyjä valtioneuvoston päätöksiä on käsitelty tarkemmin jäljempänä luvussa 3.4.

Valtio on myös toteuttanut takausohjelman (600 miljoonaa euroa), jolla tuetaan koronakriisistä kärsineitä merenkulkualan yrityksiä. Lisäksi valtio on tukenut suorilla valtioneuvoston päätöksillä (yhteensä 41 miljoonaa euroa) pandemiasta kärsineitä maatalouden alkutuotannon sekä kalastus- ja vesiviljelyalojen yrityksiä.

Edellä mainittuihin tukiin soveltuvat EU:n valtioneuvoston päätökset on ilmoitettu (notifioitu) etukäteen komissiolle. Tuet on hyväksytty maaliskuussa 2020 laadittujen tilapäisten valtioneuvoston päätösten nojalla. Työ- ja elinkeinoministeriön kokemusten mukaan komissio on notifiointimenettelyissä ohjeistanut kansallisia viranomaisia hyvin. Komission toiminta samoin kuin EU:n valtioneuvoston politiikka kokonaisuutena on pandemian aikana ollut joustavaa.<sup>4</sup>

Eräs käytännön haaste valtioneuvoston päätöksiä hyväksyessä on se, että EU:n valtioneuvoston päätöksissä ei tunneta huoltovarmuuden käsitettä. Huoltovarmuus on komission kanssa neuvoteltaessa pystytävä yhdistämään EU:n sääntelyssä tunnettuihin oikeudellisiin argumentteihin.<sup>5</sup>



EU:n valtioneuvoston päätöksissä ei tunneta huoltovarmuuden käsitettä.



Lisäksi yritysten tukeminen on pandemian aikana perustunut EU:n valtiontukisääntelyyn, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (Services of General Economic Interest, SGEI). SGEI-palveluilla tarkoitetaan taloudellisia, joka-päiväisten tarpeiden turvaamiseen liittyviä tai yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä palveluita. Tällaisten palveluiden tarjonnan turvaamiseksi palveluntarjoajille asetetaan määrääjäksi julkisen palvelun velvoite (Public Service Obligation), josta niille maksetaan korvaus julkisista varoista.

Matkustaja-autolauttaliikenne uhkasi maaliskuussa 2020 pysähtyä. Tämä olisi vaarantanut myös maantierahdin ja yhteiskunnan huoltovarmuuden.<sup>6</sup> Vuoden 2020 keväällä ja kesällä Suomessa toteutettiin varustamoille asetettuun julkisen palvelun velvoitteeseen perustuva merenkulun tukiohjelma, jonka käytännön toteutuksesta ja rahoituksesta vastasi Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuusrahastosta maksettiin ohjelman aikana tukea varustamoille yli 30 miljoonaa euroa. Lisäksi eduskunta hyväksyi kesäkuussa 24,7 miljoonan euron lisämäärärahan meriliikenteeseen asetettavan julkisen palvelun velvoitteen kustannusten kattamiseksi (ks. myös luku 3.5). Valtioneuvosto antoi määrärahan käyttöä tarkentavan asetuksen (548/2020), jonka perusteella Liikenne- ja viestintävirasto Traficom valitsi välttämättömille reiteille meriliikenteen harjoittajat julkisista hankinnoista annettuun lakiin (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) perustuvalla tarjouskilpailulla.

Lisäksi Traficom asetti joulukuussa 2020 julkisen palvelun velvoitteen viidelle kotimaan lentoreitille. Reiteille valittiin keväällä 2021 lentoyhtiöt tarjouskilpailulla, jossa tarjousten kokonaisarvo oli 13,8 miljoonaa euroa.

Julkisen palveluvelvoitteen antamisen etu on se, että tällaiseen velvoitteeseen perustuva elinkeinotoiminnan julkinen tukeminen voidaan toteuttaa nopeasti ilman ennakoilmoitusmenettelyä. Esimerkiksi rahtikuljetusten tukemisesta päättämiseen ei keväällä 2020 ollut käytettävissä paljon aikaa.<sup>7</sup> Korvaukset julkisista palveluista eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jos ne täyttävät niin sanotut Altmark-kriteerit (Altmark Trans C-280/00)<sup>8</sup>. Tällöin tukijärjestelyihin ei sovelleta EU:n valtiontukisääntelyn menettelytapasääntöjen ilmoittamisvelvollisuutta. Jos taas valtiontukea sisältävä julkisen palvelun velvoite täyttää komission niin sanotussa SGEI-päätöksessä (2012/21/EU)<sup>9</sup> mainitut ehdot, sitä ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle, vaan järjestelystä ja siihen myönnettävästä tuesta raportoidaan jälkikäteen.



Matkustaja-auto-  
lauttaliikenne uhkasi  
maaliskuussa 2020  
pysähtyä.

Julkisen palveluvelvoitteen antamiseen liittyy myös haasteita. Sen antaminen soveltuu tilanteisiin, joissa markkinoiden toiminta on puutteellista. Esimerkiksi meriliikennettä tuettaessa markkina-puute-edellytyksen täyttymisen arviointi ei kuitenkaan ole ongelmattonta. Julkista palveluvelvoitetta annettaessa joudutaan myös arvioimaan, onko kyseessä avustusluonteinen menettely vai kilpailutettava hankinta.<sup>10</sup> Kun Traficom valitsi toimijat palveluvelvoitteen alaisille meri- ja lentoreiteille, se käytti tarjouskilpailua, jossa huomioitiin SGEI-palvelun vaatimukset. Jälkikäteen komissiolle tehtyjen ilmoitusten käsittely voi myös kestää varsin kauan. Esimerkiksi keväällä ja kesällä 2020 toteutetun merenkulun tukiohjelman käsittely on kesäkuussa 2021 yhä kesken.

Julkisen palvelun velvoite voi olla toimiva malli palveluiden turvaamiseksi paitsi pandemioissa myös muunlaisissa yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavissa häiriötilanteissa, joissa yrityksiä on voitava tukea nopeasti.<sup>11</sup>

## Sähköistä viestintää koskeva sääntely on mahdollistanut etäyhteyksien hyödyntämisen pandemian aikana

Pandemian alettua ihmiset siirtyivät Suomessa laajasti etätyöhön, mikä kasvatti merkittävästi teleliikennettä yleisissä viestintäverkoissa. Verkot kestivät tämän kasvun hyvin. Organisaatioiden omien etätyöyhteyksien (VPN- eli Virtual Private Network -yhteydet) kapasiteetin riittävydessä Traficom havaitsi pandemian alkuvaiheessa ongelmia, jotka hidastivat työntekoa tai aiheuttivat siihen jopa keskeytyksiä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) ja sitä tarkentavissa Traficomien määräyksissä asetetaan vaatimuksia yleisten viestintäverkkojen ja -palveluiden suunnittelulle, rakentamiselle ja ylläpidolle. Traficomien ei ole pandemian aikana tarvinnut käynnistää näitä vaatimuksia koskevia valvontatoimenpiteitä.<sup>12</sup>

Valmiuslain (1552/2011) 60 § 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa päättää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän viestinnän etuoikeudesta yleisissä viestintäverkoissa. Näiden toimivaltuuksien käyttöönotolle ei ole pandemian aikana ollut tarvetta. Traficomien näkemyksen mukaan valmiuslain säännökset kuitenkin täydentävät hyvin normaaliolojen sääntelyä.<sup>13</sup>

## Vaikka lääkkeiden velvoitevarastointia koskeva sääntely on toiminut pandemian aikana, sääntelyyn liittyy myös ongelmia

Terveysturvassa riskitekijöinä erilaisia häiriötilanteissa on mainittu muun muassa kriittisten tarvikkeiden, lääkkeiden sekä raaka-aineiden saatavuuteen liittyvät ongelmat.<sup>14</sup> Velvoite- ja



Julkisen palveluvelvoitteen antamiseen liittyy myös haasteita.

varmuusvarastoilla pyritään luomaan väliaikainen kansallinen puskuri, jonka avulla lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden saatavuutta ja käyttömahdollisuuksia turvataan tilanteissa, joissa niiden saatavuus on vaikeutunut tai estynyt. Lääkkeiden velvoitevarastointia säännellään laissa lääkkeiden velvoitevarastoinnista (979/2008, jäljempänä velvoitevarastointilaki) ja valtion varmuusvarastoinnista laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) sekä valtioneuvoston asetuksessa varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista (279/2006). Sen sijaan Suomessa ei tällä hetkellä ole lääkinnällisten laitteiden (esimerkiksi diagnostisten välineiden ja hengityskoneiden) ja tarvikkeiden (esimerkiksi varaosien, reagenssien, testien, ruiskujen ja injektioneulojen) varastointia koskevaa lainsäädäntöä.

Tarkastushavaintojen perusteella Suomessa ei myöskään ole täsmällistä käsitystä siitä, mitkä ovat ylipäänsä kriittisiä lääkinnällisiä laitteita. Poikkeusolojen neuvottelukunnan (PONK) alaisessa sosiaali- ja terveydenhuoltojaostossa on tehty kriittisten tarvikkeiden listausta, mutta laitteiden listauksen on todettu olevan vaikeaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston aluehallintovirastoille ja sairaanhoitopiireille kohdentamien kyselyjen perusteella sekä aluehallintovirastot että sairaanhoitopiirit toivovat, että materiaalista varautumista kehitetään. Myös tarkastuksen aikana tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa katsottiin, että Suomessa tarvittaisiin lääkinnällisten laitteiden velvoitevarastointia koskevaa sääntelyä.<sup>15</sup> Tässä lainsäädännössä voitaisiin myös määritellä lääkinnällisten laitteiden käsite, mikä osaltaan selkeyttäisi oikeustilaa.

Tarkastushavaintojen perusteella lääkkeiden velvoitevarastointia koskeva sääntely on kokonaisuutena ollut covid-19-pandemian aikana toimivaa. Lääkkeitä on ollut saatavissa riittävästi.<sup>16</sup> Tiettyjen lääkevalmisteiden myyntiä rajoitettiin pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020. Esimerkiksi salbutamolivalmisteiden saatavuuteen nähtiin liittyvän merkittävä riski, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö rajoitti valmiuslain 87 §:n perustella niiden myyntiä. Tällä turvattiin se, että kolmen kuukauden velvoitevarastoa ei jouduttu merkittävästi käyttämään jo pandemian alkuvaiheessa.<sup>17</sup> Lisäksi Suomessa tehtiin kesällä 2020 päätös väliaikaisesta kansallisesta varmuusvarastoinnin hankintamenettelystä.<sup>18</sup> Sen avulla voitiin hankkia muun muassa sellaisia lääkevalmisteita, joita ei ole ollut saatavissa markkinaehtoisesti.

Tarkastuksessa tunnistettiin useita velvoitevarastoinnin sääntelyyn liittyviä ongelmia, joista osa on tuotu jo aikaisemmin esiin muun muassa Huoltovarmuusneuvoston (2020) raportissa<sup>19</sup>. Velvoitevarastointilaki velvoittaa terveydenhuollon yksiköitä varas-



Lääkkeitä on covid-19-pandemian aikana ollut saatavissa riittävästi.

toimaan tiettyjä yksikössä käytettäviä lääkkeitä, mutta ei niiden annostelussa käytettäviä välineitä. Jos lääkkeitä ei pystytä antamaan, velvoitevarastoinnin hyödyllisyys häviää.<sup>20</sup> Lääkinnällisten laitteiden velvoitevarastointia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa voitaisiin huomioida myös annosteluvälineiden velvoitevarastoinnin tarve.

Velvoitevarastointilain 9 §:n mukaan varastointivelvoiteaika kestää kalenterivuoden. Velvoitevarastoitavien lääkkeiden toimittajat valitaan tarjouskilpailulla. Jos vanha toimittaja ei voita kilpailutusta, sen haltuun jää edellisen vuoden kulutuksen perusteella määritelty lääkevarasto. Lääkevalmiste voi tällöin vanhentua toimittajan varastoon, tai se voi joutua hävittämään valmisteen. Tämä ei yhteiskunnan näkökulmasta ole taloudellisesti järkevää, koska Huoltovarmuuskeskus on maksanut toimittajalle korvausta näiden lääkkeiden velvoitevarastoinnista. Valmisteiden hävittämiseen liittyvä riski voi myös vähentää yritysten kiinnostusta velvoitevarastointia kohtaan.

Eräs velvoitevarastointiin liittyvä riski on myös se, että velvoitevarastointilaissa lääkkeiden varastointivelvoite määritellään normaaliolojen kulutuksen perusteella. Poikkeusoloissa lääkkeiden kulutus voi kuitenkin moninkertaistua. Tällöin velvoitevarastot voivat olla riittämättömiä. Käytännössä kriittiseksi tunnistettujen lääkevalmisteiden varastointivelvoitetta ei voida kasvattaa lyhyellä aikavälillä.<sup>21</sup>

Velvoitevarastointilaki ei koske myöskään sosiaalihuollon toimijoita, kuten ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköitä. Lääkelakia ollaankin muuttamassa siten, että palveluasumisen yksiköllä olisi oikeus ylläpitää rajattua yhteiskäyttöön tarkoitettua lääkevarastoa asukkaiden ennakoimattomia tai äkillisiä lääkitystarpeita varten.

Velvoitevarastoinnin ongelmia on jo ennen pandemiaa käsitelty Poikkeusolojen neuvottelukunnan (PONK) alaisessa lääkejaoksessa. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen Fimean mukaan lääkkeiden velvoitevarastointia koskeva laki kaipaa uudistamista.<sup>22</sup>

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymillä on lääkkeitä ja materiaaleja, jotka eivät kuulu velvoitevarastointilain piiriin. Niiden varmuusvarastointi perustuu huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n 1 momenttiin ja 6 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Huoltovarmuuskeskus rahoittaa huoltovarmuusvaraston perustamisen, minkä jälkeen varaston ylläpito ja täydentäminen kuuluvat sairaanhoitopiirien kuntayhtymille. Sairaanhoitopiirit saavat itse määritellä varmuusvarastoissaan olevat lääkinnälliset laitteet sekä varastojen koon, joten materiaalisessa varautumisessa on alueellisia eroja.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kansallisesti yhtenäinen varautuminen ei ole toteutunut Suomessa pandemian aikana.<sup>23</sup> Ministeriön näkemystä tukevat myös tässä tarkastuksessa tehdyt havainnot. Tarkastushavaintojen perusteella terveydenhuollon toimijoiden oma materiaallinen varautuminen ei covid-19-pandemian alkaessa ollut riittävää. Eri sairaanhoitopiirien varautumisessa oli eroja esimerkiksi hengityslaitteiden ja suojamaskien varastoinnissa.<sup>24</sup>

Tarkastusviraston kaikille sairaanhoitopiireille kohdentaman kyselyn perusteella sairaanhoitopiirien materiaalisessa varautumisessa on ollut selviä materiaaliakohtaisia eroja pandemian aikana. Tällä hetkellä julkisilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajilla on riittävästi diagnostisia laitteita ja suojavarusteita. Lähes kaikki vastaajat (noin 93 prosenttia) katsoivat, että niillä on riittävästi myös tarvikkeita. Vastaajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että rokotteita ei ollut saatavilla riittävästi (86 prosenttia vastaajista).

Vastaajien käsitykset varaosien riittävydestä erosivat toisistaan selkeästi. Suurin osa vastaajista (57 prosenttia) katsoi, että varaosia on saatavilla riittävästi, kun taas kolmasosa vastanneista ei osannut sanoa varaosien varautumistilanteesta mitään. Kyselyssä tuotiin esille yhtenä huoltovarmuuden kehittämistä koskevana ehdotuksena, että huoltovarmuuden ylläpitämiseksi tarvittaisiin sairaanhoitopiirikohtaiset materiaalisuosituksset Huoltovarmuuskeskukselta.<sup>25</sup>

Samalla tavalla kuin lääkkeiden velvoitevarastot, myös sairaanhoitopiirien lääkinnällisten laitteiden varmuusvarastot saattavat kriisitilanteessa olla jo lähtökohtaisesti riittämättömiä. Tähän vaikuttaa ensinnäkin se, että ylimääräisten materiaalien varastoinnista aiheutuu kustannuksia, joten sairaanhoitopiirien kannattaa pitää varmuusvarastot mahdollisimman pieninä.<sup>26</sup> Toisaalta pandemian aikana esimerkiksi suojavarusteiden käyttö lisääntyy, mikä lisää tällaisten varusteiden kysyntää.

Lähtökohtaisesti terveydenhuollon yksityisillä palveluntuottajilla ei ole lääkkeitä lukuun ottamatta lakisääteistä velvoitetta varautua materiaalisesti häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Vain poikkeusoloissa voidaan tällaiset palveluntuottajat valmiuslain 86 §:n perusteella velvoittaa muuttamaan toimintaansa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan turvaamiseksi. Aluehallintovirastoilla ja Valviralla on kuitenkin mahdollisuus yksityistä terveydenhuoltoa koskevan lain (152/1990) 4 §:n 3 § momentin 9 kohdan nojalla edellyttää, että luvan hakija pystyy varautumaan mahdollisiin tarttuvien tautien epidemioihin. Tarkastusviraston aluehallintovirastoille kohdentaman kyselyn mukaan yhdessäkään



Terveydenhuollon toimijoiden oma materiaallinen varautuminen ei covid-19-pandemian alkaessa ollut riittävää.

vastanneessa aluehallintovirastossa varautuminen ei kuulunut lupaehtoihin. Vain yhdessä vastanneessa virastossa suunnitellaan varautumisen sisällyttämistä näihin ehtoihin.<sup>27</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston sairaanhoitopiireille kohdentamaan kyselyyn vastanneista sairaanhoitopiireistä osa katsoi, että yksityisille palveluntuottajille tulisi säätää jonkinlainen varmuusvarastointivelvoite esimerkiksi suojamateriaalien ja käyttötavaran osalta.

## 2.2 Vaikka hankintasäännösten soveltamisessa on ollut ongelmia, säännökset ovat kuitenkin mahdollistaneet huoltovarmuuden kannalta välttämättömät hankinnat

Suojavarusteiden hankinnoissa on siirrytty suoraan hankinnoista kilpailuttamiseen dynaamisella hankintajärjestelmällä

Covid-19-pandemian aikana yhteiskunnan toimintakyvyn turvaamisessa keskeistä on ollut suojavarusteiden saatavuus. Ongelmana pandemian alkaessa oli se, että suojavarusteiden kysyntä oli huomattavasti suurempaa kuin tarjonta.<sup>28</sup> Maailmanmarkkinoilla saatavilla olleista suojavarusteista syntyi kansainvälinen kilpailu. Käytännössä valtiot asettivat omat tarpeensa etusijalle. Tällaisessa kilpailutilanteessa valtioiden oli vaikeaa tehdä yhteistyötä toistensa kanssa. Euroopan komission kautta Suomeen saatiin pieni erä suojavarusteita. Ne osoittautuivat kuitenkin käyttökelpottomiksi.<sup>29</sup>

Pandemian alkaessa keväällä 2020 Huoltovarmuuskeskuksen varmuusvarastoja käytettiin suojavarustetarpeen tyydyttämiseen. Huoltovarmuuskeskukselle annettiin myös erityistehtävä tehdä suojavarusteiden täydentäviä hankintoja sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöön.<sup>30</sup> Pandemian alkuvaiheessa Huoltovarmuuskeskuksella ei kuitenkaan ollut riittävää osaamista tämän kaltaisten hankintojen tekemiseen.<sup>31</sup> Tietyissä, paljon julkisuudessaakin käsitellyissä, hankinnoissa tehtiin virheitä. Myös tarjoajien taustatietojen selvittäminen oli hankalaa. Huoltovarmuuskeskuksella ei ollut oikeutta saada tietoja esimerkiksi verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköltä, koska Huoltovarmuuskeskusta ei pidetty viranomaisena.<sup>32</sup>

Hankintojen toteuttamiseksi Huoltovarmuuskeskukseen perustettiin huhtikuussa 2020 suojainhankintayksikkö, johon hankittiin ulkopuolista terveydenhuollon, logistiikan ja hankintatoiminnan asiantuntemusta.<sup>33</sup> Suojavarusteiden lisäksi Huoltovarmuuskeskus on pandemian aikana tehnyt myös eräiden lääkevalmisteiden varmuusvarastohankintoja yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin



Huoltovarmuuskeskuksessa harkitaan hankintatoimen järjestämistä erilliseksi tukitoiminnoksi.

laitoksen kanssa. Tällä hetkellä suojainhankintayksikkö tukee suojainhankintojen ohella myös muiden hankintojen tekemistä. Huoltovarmuuskeskuksessa harkitaan hankintatoimen järjestämistä erilliseksi tukitoiminnoiksi, joka auttaa kaikkien Huoltovarmuuskeskuksen hankintojen toteuttamisessa.<sup>34</sup>

Pääsääntöisesti julkiset hankinnat on kilpailutettava hankintalaissa tarkoitettulla tarjouskilpailulla. Tietyissä tilanteissa hankintayksikkö voi valita haluamansa toimittajan ilman kilpailutusta ja tehdä suoramankinnan. Suoramankintaperusteet on lueteltu hankintalain 40, 41 ja 110 §:issä. Ongelmana pandemian alkaessa oli se, että suoramankintaperusteissa ei ole huomioitu tilannetta, jossa tavaraa ei ole saatavilla normaalien hankintakanavien kautta. On mahdollista, että EU:n hankintasäännöksiä uudistetaan siten, että niissä huomioidaan pandemian kaltaiset kriisitilanteet.<sup>35</sup>

Pandemian alkuvaiheessa suojavarusteiden hankintoja tehtiin hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella niitä kilpailuttamatta. Kyseisen lainkohdan (niin sanotun kiireperusteiden) mukaan suoramankinnat ovat mahdollisia hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Komissio julkaisi 1.4.2020 tiedonannon (2020/C 108 I/01, covid-tiedonanto), jonka mukaan covid-19-pandemiaa voidaan pitää sellaisena äärimmäisen kiireellisenä ja ennalta arvaamattomana tilanteena, jossa suoramankinta voidaan tehdä esimerkiksi sairaaloiden ja terveydenhoidon yksiköiden välittömien tarpeiden tyydyttämiseksi. Tiedonannon mukaan suoramankinnan arviointi on aina tehtävä tapauskohtaisesti. Tällaisen hankinnan on myös oltava väliaikainen ratkaisu, jota voidaan käyttää, kunnes hankinnat voidaan kilpailuttaa.

Huoltovarmuuskeskus teki sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä vuoden 2020 huhtikuusta lokakuuhun 220 miljoonan euron arvosta erilaisten suojavarusteiden suoramankintoja.<sup>36</sup> Käytännössä suojavarusteiden hankintojen kilpailuttaminen edellyttää, että niitä on riittävästi saatavilla kilpailutuksen vaatiman ajan. Syksyllä 2020 näitä varusteita oli käytettävissä riittävästi ja hankinnat voitiin toteuttaa kilpailuttamalla.<sup>37</sup>

Kilpailuttaminen toteutettiin siten, että Huoltovarmuuskeskus ja Hansel valmistelivat yhdessä sähköisen dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS eli Dynamic Purchasing System), johon hyväksytään soveltuvuusehdot täyttäviä toimittajia koko järjestelmän keston ajan. Hanselin asiakkaat ovat voineet tehdä järjestelmän sisäisiä kilpailutuksia (niin sanottuja minikilpailutuksia) vuoden 2020 marraskuusta lähtien. Kevääseen 2021 mennessä on toteutettu yli kolmekymmentä minikilpailutusta. Tällä hetkellä valmisteilla



Syksyllä 2020 suojavarusteita oli käytettävissä riittävästi ja hankinnat voitiin toteuttaa kilpailuttamalla.

tai meneillään on noin 20 kilpailutusta. Huoltovarmuuskeskuksen lisäksi esimerkiksi Lahden kaupunki, Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä, Tulli, Meriturva, Keha-keskus, Järvenpään kaupunki ja Verohallinto ovat tehneet minikilpailutuksia.<sup>38</sup>

Hanselin kokemusten mukaan kilpailu dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on toiminut hyvin. Asiakkaat ovat minikilpailutuksissa saaneet tarjouspyyntöihinsä runsaasti tarjouksia (keskimäärin 7,7 kappaletta/tarjouspyyntö). Kotimaisia toimittajia ei voida suosia kilpailutuksissa. Minikilpailutuksia ovat kuitenkin voittaneet myös Suomessa tuotannollista toimintaa harjoittavat yritykset.<sup>39</sup>

Tarkastushavaintojen perusteella pandemian alkuvaiheessa erityisesti sairaanhoitopiirien ja Huoltovarmuuskeskuksen välinen työnjako terveydenhuollon materiaalien hankinnan suhteen oli epäselvä. Näitä ongelmia käsitellään jäljempänä luvussa 4.3.

## Koronaviruksen rajatestauksen hankinnat eivät ole toteutuneet suunnitellulla tavalla

Yhteiskunnan toimintakyvyn turvaamisessa keskeinen merkitys pandemian aikana on ollut myös koronavirustestauksella. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) teki vuoden 2020 keväällä covid-19 PCR-näytteiden analysointipalveluista noin 10 miljoonan euron suorahankinnan. Syksyllä se vuokrasi suorahankinnalla noin 100 miljoonan arvosta tiloja ja laitteistoja koronavirusanalytiikkaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi 17.12.2020 HUSille 199 miljoonaa euroa valtionavustusta, joka on tarkoitettu covid-19-testauskapasiteetin lisäämiseen.

Sekä näytteiden analysointipalveluita että tilojen ja laitteistojen vuokraamista koskevista hankintapäätöksistä valitettiin markkinaoikeuteen, joka antoi niistä päätökset maaliskuussa 2021 (MAO 101/21 ja 102/21). Näissä ratkaisuissa on otettu kantaa siihen kysymykseen, milloin ja millä edellytyksillä pandemian hallinnan kannalta keskeiset hankinnat voidaan tehdä suorahankintoina. Kummassakin tapauksessa suorahankinnan tekemiselle oli olemassa hankintalaissa tarkoitettu ennalta arvaamaton ja hankintayksiköstä riippumaton syy (hankintalain kiireperuste) eikä hankintoja olisi voitu toteuttaa nopeutettuna kilpailutuksena. Hankintayksiköllä oli myös oikeus neuvotella vain yhden tarjoajan kanssa. Tilojen ja laitteistojen vuokraamista koskevassa päätöksessä (MAO 101/21) hankintaan sisältyneen option, joka mahdollisti alkuperäisen 10 kuukauden sopimuksen jatkamisen vuoden 2021 loppuun, katsottiin kuitenkin olevan hankintasäännösten vastainen, koska sen myötä suorahankinta muodostui laajemmaksi kuin mitä oli ehdotoman välttämätöntä.



Päätöksissä MAO 101/21 ja 102/21 konkretisoituvat keskeiset suorahankintojen käyttöön liittyvät ongelmat. Hankintalain keskeisenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Kiiretilanteessakin hankinnat tulisi suorahankinnan asemasta yleensä kilpailuttaa nopeutetulla menettelyllä. Suorahankintoja käytettäessä puolestaan on lähtökohtaisesti neuvoteltava useiden tarjoajien kanssa ja jaettava suuret hankinnat useille yrityksille. Tapauksissa MAO 101/21 ja 102/21 käsillä olleissa tilanteissa näistä periaatteista voitiin kuitenkin poiketa.

Koronavirustestien ja -analytiikan hankinnat eivät ole toteutuneet suunnitellulla tavalla. Alun perin HUSille myönnetyn valtionavustuksen ja HUSin tekemien hankintasopimusten tarkoituksena oli ensisijaisesti turvata riittävä testauskapasiteetti rajaliikenteessä. Rajaliikenteen testauskapasiteetin nostaminen ei kuitenkaan ollut tarpeen, koska syksyllä 2020 Euroopassa alkoi uusi covid-19-pandemia-aalto ja rajaliikenne väheni. Suurimmalla osalla lentoliikenteen matkustajista oli myös ennakkotestitodistus.<sup>40</sup>

Myöskään valtioneuvoston rajaliikenteeseen suunnittelema testaustarvetta lisäävä kahden testauksen malli ei toteutunut. Mallilla pyrittiin lyhentämään korkeamman ilmaantuvuuden maista saapuvien matkustajien karanteeniaikaa. Perustuslakivaliokunta katsoi lokakuussa 2020 antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2020 vp), että väliaikainen tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttaminen ei ollut mahdollista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiuudistus ei lopulta toteutunut. Tällä hetkellä rajoilla tapahtuva testaus perustuu aluehallintovirastojen noin kuukauden ajaksi tekemiin päätöksiin. HUSin kokemusten mukaan tämän toimintamallin varaan on vaikea rakentaa kustannuksiltaan kallista ja pitkäaikaista testausjärjestelmää.<sup>41</sup>

Käytännössä HUS on käyttänyt alun perin rajaliikenteen testaukseen tarkoitettua testauskapasiteettia muuhun covid-19-väestötestaukseen. Tämä on 17.12.2020 tehdyn valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaan mahdollista.<sup>42</sup>

Tällä hetkellä HUS on kilpailuttamassa koronavirusanalytiikan tuotantokapasiteetin vuokrausta, joten rajatestauksen hankinnoissa ollaan siirtymässä hankintojen kilpailuttamiseen. Myös tässä hankinnassa kapasiteetin vuokraus on tarkoitus rahoittaa rajatestausta varten 17.12.2020 myönnetyllä valtionavustuksella.



Koronavirustestien ja -analytiikan hankinnat eivät ole toteutuneet suunnitellulla tavalla.

## 2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon sopimusperusteisessa varautumisessa on ollut puutteita

Sosiaali- ja terveydenhuollossa julkinen sektori hankkii yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta huomattavan määrän palveluita. Julkisen sektorin kanssa sopimussuhteessa olevilla palvelutarjoajilla puolestaan voi olla alihankkijoita, jolloin yhteistyö perustuu verkostomaisiin sopimusrakenteisiin.

Palveluiden toimintavarmuutta ja luotettavuutta voidaan parantaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevilla sopimusehdoilla eli sopimusperusteisella varautumisella. Suomessa Huoltovarmuuskeskus on julkaissut Sopiva-suositukset, joiden avulla pyritään edistämään toimintavarmuutta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut sopimusperusteisen varautumisen ohjeen sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.<sup>43</sup>

Sopimusperusteisen varautumisen toteutumiseen käytännössä vaikuttaa ensinnäkin se, käyttävätkö hankintayksiköt ylipäänsä sopimuksissaan varautumista koskevia ehtoja. Varautumisen onnistumiseen vaikuttaa myös varautumisehdoissa palveluntarjoajalle asetetut velvoitteet sekä se, millaisiin häiriötilanteisiin ehdoilla varaudutaan.

Pandemian aikana sosiaali- ja terveydenhuoltoalan sopimusperusteisessa varautumisessa on ollut selviä puutteita, ja varautumista koskevien sopimusehtojen käyttämisessä on ollut suuria alueellisia eroavaisuuksia. Aluehallintovirastojen tekemän kyselyn mukaan toukokuussa 2020 Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueen kunnista ja kuntayhtymistä 19 prosenttia oli sisällyttänyt määräyksen normaaliajan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa solmimiinsa ostopalvelusopimuksiin. Vastaava osuus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella oli 67 prosenttia. Sopimuksiin kirjatut häiriötilanteet liittyivät toiminnan jatkumiseen ja tilatun palvelun tuottamiseen eivätkä esimerkiksi materiaaliseen varautumiseen.<sup>44</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston sairaanhoitopiireille kohdentama kysely taas osoitti, että vastanneista 14 sairaanhoitopiiristä vain yksi oli kirjannut sopimuksiinsa varautumista koskevia ehtoja, ja seitsemässä sairaanhoitopiirissä ehtojen kirjaamista sopimuksiin suunnitellaan.<sup>45</sup> Tarkastusviraston aluehallintovirastoille osoittaman kyselyyn vastasi neljä aluehallintovirastoa. Nämä katsoivat, että covid-19-pandemia on tuonut niiden omalla alueella esille terveydenhuollon varautumiseen liittyviä kehittämistarpeita. Aluehallintovirastot mainitsivat yleisimmäksi kehittämistarpeeksi sen, että varautuminen tulisi ottaa paremmin huomioon yksityisten palveluntuottajien kanssa solmittavissa sopimuksissa.<sup>46</sup>

Tarkastushavaintojen perusteella varautumista koskevat ehdot nostavat tarjoushintoja sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palveluhankinnoissa.<sup>47</sup> Toisaalta ennakkollisesta varautumisesta pidättäytyminen ja hankintojen tekeminen vasta pandemian kaltaisessa kriisitilanteessa vaatii resursseja sekä nostaa neuvottelu- ja sopimuskustannuksia, koska poikkeusolojen aikana jokaisesta lääkinnällisestä laitteesta on neuvoteltava tarjoajien kanssa erikseen. Tarkastushavaintojen perusteella covid-19-pandemian aikana yksityiset palveluntuottajat ovat monissa tapauksissa voineet määrätä tarjoushinnat, jos sairaanhoitopiireillä ja kunnilla ei ole ollut käytettävissä muita vaihtoehtoja. Myös tilanteissa, joissa hankintayksiköillä on ollut voimassa oleva hankintasopimus, tuottajat ovat pyrkineet nostamaan hintoja, jos sopimusehdot (niin sanottu hinnankorotuspykälä) ovat mahdollistaneet tämän.<sup>48</sup> Lisäksi hankintailmoituksessa ilmoitettu ennakoitu arvo on voinut ylittyä, jos tarvikehankintoja on jouduttu tekemään enemmän kuin hankintaa suunniteltaessa on oletettu.<sup>49</sup>

Eräs tarkastuksessa tunnistettu yleinen riski on se, että palveluntuottajat eivät välttämättä kriisitilanteessa pysty tarjoamaan palveluita kaikille asiakkailleen, jolloin ne joutuvat asettamaan asiakkaiden tarpeet tärkeysjärjestykseen. Tällöin on mahdollista, että julkinen hankintayksikkö ei saa käyttöönsä tarvitsemiaan palveluita.<sup>50</sup>

Sopimusperusteista varautumista on mahdollista kehittää. Kriisitilanteet voivat olla erilaisia, ja etukäteinen varautuminen on tarpeen sosiaali- ja terveydenhuollon hankintasopimusten ohella myös muiden alojen sopimuksissa. Eräs mahdollinen tapa on ottaa varautuminen järjestelmällisesti huomioon kaikkien hankintojen valmistelussa. Varautumiseen liittyvät ehdot voitaisiin sisällyttää sellaisiin hankintasopimuksiin, joissa niillä hankintaa suunniteltaessa arvioidaan olevan merkitystä.<sup>51</sup> Julkisia hankintoja tekevät sekä valtio- että kuntasektorin hankintayksiköt. Sopimusperusteisen varautumisen kehittäminen edellyttää siten sekä valtionhallinnon sisäistä että valtion ja kuntien välistä yhteistyötä. Kehitystyötä voitaisiin tehdä Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman (toimikausi 5.9.2019–31.12.2023) strategisen johtamisen teemaryhmässä, jonka vastuulle hankintojen huoltovarmuus kuuluu.

Sopimusperusteisen varautumisen vaihtoehto on se, että huoltovarmuuden kannalta tärkeille yrityksille asetetaan lainsäädännössä velvoitteita. Komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM (2020) 829 final). Tämän niin sanotun CER-direktiiviehdotukseen (Critical Entities Resilience Directive) mukaan yhteiskunnan kriittisiä toimintoja toteuttaville



Varautumista koskevat ehdot nostavat hankittavista palveluista tarjottavia hintoja.



Sopimusperusteista varautumista tulee kehittää yhteistyössä.

yrityksille asetettaisiin lainsäädännöllisiä velvoitteita. Direktiiviehdotuksen toteutuminen voi merkitä siirtymistä sopimusperusteisesta varautumisesta sääntelypohjaiseen varautumiseen.<sup>52</sup> Vaikka CER-direktiiviehdotus toteutuisi, ei kuitenkaan ole selvää, miten kattavasti EU-lainsäädännöllä voidaan varautua huoltovarmuutta vaarantaviin kriisitilanteisiin. Esimerkiksi kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus kuuluvat SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltioiden vastuulle.

### 3 Onko huoltovarmuuden ohjausjärjestelmä mahdollistanut tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet pandemian hoidossa?

Suomessa on varauduttu hyvin perinteisiin uhkiin, mutta heikommin pitkäkestoiisiin häiriötilanteisiin, jollaiseksi nykyinen pandemia on osoittautunut. Vuonna 2012 päivitetty kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten on laaja, mutta siinä varauduttiin enemmänkin kausi-influenssan pahenemiseen kuin pandemiaan. Siinä ei myöskään esitetty arvioita tarvittavista terveydenhuollon materiaalihankinnoista.

Huoltovarmuusrahasto osoittautui pandemian alkuvaiheessa toimivaksi ensivasteeksi rahoitusjärjestelyissä. Myöhemmin pandemian aikana ei ole enää ollut tarvetta huoltovarmuusrahaston käyttämiseen esimerkiksi logistiikkaketjujen toiminnan turvaamisessa, vaan tukimuodot on voitu hoitaa muuten. Suomen huoltovarmuus perustuu pitkälti markkinaehtoiseen toimintaan, joten erilaiset pandemian aikaiset tukitoimet ovat poikkeuksia, kuten poikkeusoloissa pitääkin olla.

Elintarvikkeiden ja muiden päivittäistavaroiden saatavuus on ollut pandemian aikana hyvällä tasolla, ja keväällä 2020 tiettyjen tuotteiden saatavuusongelmat jäivät lyhytaikaisiksi. Pandemia kuitenkin korosti sitä, että poikkeusoloissa toimivan päivittäistavarahuollon edellytyksenä on tuotteiden riittävä saatavuus kotimaiselta elintarviketeollisuudelta ja alkutuotannolta. Lisäksi elintarvikehuolto on riippuvainen muista huoltovarmuuskriittisistä toiminnoista, kuten energian saannista, maksuliikennejärjestelmistä, kuljetuksista ja vesihuoltopalveluista. Vaikka tällä hetkellä elintarvikeomavaraisuus on noin 80 prosenttia, tarvitsee kotimainen elintarvikehuolto koko ajan myös tuontiraaka-aineita prosesseihinsa.

Teollisuustuotannolle pandemia on toistaiseksi aiheuttanut vähän häiriöitä. Vähäiset häiriöt johtuivat aluksi maailmanlaajuisesta tarjontashokista ja sen jälkeen logistiikan ongelmista. Tuotanto Suomessa on pystytty kuitenkin järjestämään myös vaikeutuneissa oloissa.

Valtion viranomaisille aiheutuvista huoltovarmuuskustannuksista ei ole tarkkaa tietoa, sillä ne sisältyvät joko viranomaisten omiin toimintamenoihin, valtionosuuksilla hoidettaviin tehtäviin tai huoltovarmuus voi olla yksi perustelu erilaisille yksityissektorin tuille tai veroille. Käytännössä huoltovarmuus liittyy lähes kaikkeen valtion toimintaan. Teollisuuden ja teollisen osaamisen kannalta valtion omistuksen säilyttämistä yritystoiminnassa on pidetty tarpeellisena.

### 3.1 Nykyinen rahoitusjärjestelmä mahdollisti nopean reagoinnin toimintaympäristön muuttuessa äkillisesti

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 11 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva Huoltovarmuusrahasto. Nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/94) 1 §:n nojalla varmuusvarastoinnista ja muusta huoltovarmuuden turvaamisesta valtiolle aiheutuvien menojen rahoittamiseksi on nestemäisistä polttoaineista ja 2 a §:ssä tarkoitetuista tuotteista lisäksi suoritettava huoltovarmuusmaksua huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitettuun huoltovarmuusrahastoon. Myös sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 1 §:n nojalla sähköstä, kivihiilestä, maakaasusta, mäntyöljystä, eräistä energiatuotteista ja lain 2 a §:ssä tarkoitetuista tuotteista on huoltovarmuusrahastoon suoritettava huoltovarmuusmaksu.

Huoltovarmuusrahasto osoitti toimivuutensa pandemia-tilanteessa. Huoltovarmuuskeskus toi tarkastuksen aikana esiin, että rahaston tarkoitus on toimia ensivasteena sen aikaa, että muu rahoitus saadaan järjestettyä. Erityisesti logistiikan osalta tämä myös toteutui. Huoltovarmuuskeskuksen käytössä olleet Huoltovarmuusrahaston varat osoittautuivat toimivaksi keinoksi ratkaista nopeasti kriisin tuomia logistiikkaongelmia. Kun pandemia tyrehtyi henkilöliikenteen, oli uhkana, että yhdistetyssä rahti- ja matkustajaliikenteessä tulee kannattavuudesta johtuvia katkoja ja rahdin kuljetus Suomeen vähenee. Huoltovarmuuskeskuksella oli mahdollisuus ottaa varoja nopeasti käyttöön ja tehdä sopimuksia laivayhtiöiden kanssa liikenteen jatkamisesta tuettuna. Näin myös toimittiin, ja noin 30 miljoonan euron tuella liikenne jatkui katkeamatta. Tällä muutaman kuukauden lisäajalla asia saatiin valmisteltua pysyvämpään muotoon, ja tukea jatkettiin sen jälkeen talousarviorahoituksella.



Huoltovarmuusrahasto osoitti toimivuutensa pandemia-tilanteessa.

Huoltovarmuuskeskuksen myöntämä tuki kohdistui pääosin Suomen lipun alla liikkuviin aluksiin, mutta ei yksinomaan niihin. Tukea sai 8 alusta, joista 6 on Suomen lipun alla ja 1 Ruotsin ja 1 Viron lipun alla. Yhdeksi huoltovarmuusasiaksi on nähty riittävä kauppalaivaston koko. Voi kuitenkin olla, ettei sillä ole niinkään merkitystä, vaan tärkeämpää on valmius muin keinoin varmistaa liikenteen jatkuminen poikkeusoloissa. Käytännössä se tarkoittaa taloudellista valmiutta ottaa nopeasti tuki käyttöön ja mahdollisesti jo ennakolta sopimusten tai sopimusmallien laatimista asiasta.

Valtion talousarvion ulkopuolisen Huoltovarmuusrahaston tuotot olivat noin 268 miljoonaa euroa ja tavaraostot 221 miljoonaa euroa sekä tilikauden tappio noin 125 miljoonaa euroa vuonna 2020 (vuonna 2019 tuotot 133 olivat miljoonaa ja ostot 78 miljoonaa sekä tilikauden voitto 183 miljoonaa). Taseen loppusumma oli noin 1,9 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Osakevarallisuus oli noin 507 miljoonaa euroa, varmuusvarastoidut tavarat noin 1,2 miljardia euroa ja rahavarat noin 148 miljoonaa euroa.<sup>53</sup>

## 3.2 Huoltovarmuus perustuu pitkälti markkinaehtoiseen toimintaan

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista korostetaan, että huoltovarmuustoimenpiteiden toteutuksessa merkittävässä asemassa on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, joka on yksityiselle sektorille vapaaehtoista. Päätöksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tulee edistää sekä vapaaehtoiseen kumppanuuteen että toimialakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvaan varautumista. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa. Yrityksillä on vastuu omasta varautumisestaan ja jatkuvuudenhallinnastaan.<sup>54</sup>

Maatalouden tuotanto ohjautuu pääsääntöisesti markkinoiden kysynnän mukaan. Pandemialla ei ole toistaiseksi ollut vaikutusta maataloustuotteiden tuotannon tasoon. Elintarvikkeiden hinnat ovat pysyneet vakaina, ja joidenkin tuontielintarvikkeiden hinnat ovat laskeneet.

Myös logistiikkatoimiala perustuu pääosin markkinaehtoiseen toimintaan yksityisellä sektorilla. Toimialan kolmen poolin yritysten tilanteet kuitenkin vaihtelevat.

Huoltovarmuusneuvosto julkaisi maaliskuussa 2019 kannanotton alkavan vaalikauden haasteisiin liittyen. Kannanoton mukaan ”(e)rityisen tärkeä on turvata välttämättömät ympärivuoti-

set merikuljetukset ja satamien toiminta”.<sup>55</sup> Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan tuoda esiin, miten tämä toteutetaan. Myöskään valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteet eivät määritä, miten tähän tavoitteeseen päästään konkreettisesti. Ylipäätään, huoltovarmuuden tavoitteet on myös asetettu osin epämääräisesti.<sup>56</sup>

Meriliikenteessä ja erilaisten hyödykkeiden merikuljetuksissa toimitaan lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti, ja markkinaehtoinen toiminta on lähtökohta myös huoltovarmuuden turvaamiselle. Valtion talousarvioon varataan vuosittain kuitenkin määrärahoista tukea meriliikenteessä Suomen lipun alla purjehtivien alusten miehistökustannusten kilpailukyvyyn parantamiseksi. Huoltovarmuuden ja logististen yhteyksien turvaaminen on yksi näiden tukien perusteluksi esiin nostettu syy<sup>57</sup>. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut<sup>58</sup>, että ”(y)hden toimialan pysyvä tukeminen on poikkeus yleisestä elinkeinopolitiikasta, jossa markkinoiden annetaan suunnata elinkeinorakenteen kehitystä ja vain äkillisiin rakenneongelmiin suunnataan tukea”. VTV toteaa myös, että ”(k)oska meriyhteydet ovat elintärkeitä, tulisi elinkeinoista ja liikenteestä vastaavien hallinnonalojen selvittää, turvaavatko nykyiset [tuki]menettelyt riittävästi huoltovarmuutta tai olisiko päämäärä saavutettavissa valtiontaloudellisesti edullisemmin keinoin. Nykyisen tukijärjestelmän valtiontaloudelliseen merkitykseen välillisine vaikutuksineen tulisi myös paneutua, koska merenkululla toimialana on muista toimialoista olennaisesti poikkeavia piirteitä. Näiden vuoksi tuen lopullisen valtiontaloudellisen merkityksen arvioiminen on vaativaa, mutta tarpeellista.” On myös epäselvää, miten ulkomaalaisomistuksessa olevat alukset ovat valmiita hoitamaan Suomelle elintärkeitä merikuljetuksia poikkeustilanteissa, joissa valtion tuet eivät riitä takaamaan kuljetuksia. Tätä ei ole valtionhallinnossa julkisesti esitetty.

Maaliikennepoolin huoltovarmuuskriittisten yritysten status kriisitilanteissa on epäselvä. Valmiuslain (1552/2011) 10 luku määrittelee polttoaineen poltonesteen säännöstelystä poikkeusoloissa, mutta muista kriittisistä materiaaleista tai henkilöstöstä ei ole ei ole säädetty. Maakuljetuksissa eräänä riskinä kuljetuksille nousi esiin logistiikkayritysten heikko kannattavuus<sup>59</sup>. Tämä voi vaikuttaa yritysten mahdollisuuksiin varautua poikkeustilanteisiin ja toimia varsinaisissa poikkeustilanteissa. Covid-19-pandemia kuitenkin osoitti, että taloudellisten tukien järjestäminen nopeasti on mahdollista. Siten kriittinen haavoittuvuus liittyy ennemmin esimerkiksi siihen, miten poikkeustilanteissa kuljetushenkilöstö ja mahdolliset materiaaliset resurssit, kuten maskit, riittävät turvaamaan kuljetukset.



Merikuljetuksissa toimitaan lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti.



Teollisuustuotannossa toiminta perustuu lähes täysin markkinoiden toimintaan. Käytännössä kaikki kotimainen tuotanto on tavalla tai toisella yhteydessä erilaisiin globaaleihin tuotanto- ja toimitusketjuihin, eikä mikään tuotanto ole täysin kotimaista. Joistain tuotannolle tärkeistä raaka-aineista ja tuotteista pidetään valtion varmuusvarastoja tai turvavarastoja, jolloin yritys omistaa varastoidun materiaalin, mutta varaston käyttöönotto edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön lupaa. Tuotteet kehittyvät nopeasti, joten erilaisten komponenttien ja asiantuntijatyön tarve on merkittävä. Teknisten alojen tuotannossa tämä käytännössä estää laajemman varastoinnin kustannustehokkaalla tavalla.<sup>60</sup>



Mikään tuotanto ei ole täysin kotimaista.

### **3.3 Julkinen sektori on varautunut ensisijaisesti sotilaalliseen uhkaan ja pienimuotoisempiin kriiseihin**

#### **Kansallinen riskiarvio 2018 kuvasi koronakriisin kaltaisen tilanteen ja useita muita kansallisia uhkia**

Sisäministeriö koordinoi vuonna 2018 Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen mukaisen toisen kansallisen riskiarvion<sup>61</sup>. Riskiarviossa yksi tunnistettu kansallinen uhka on ”influenssapandemia tai muu vastaava laajalle levinnyt epidemia”. Riskiarvion kuvaus vastaa melko hyvin covid-19-pandemiaa, joten laajamittaisen pandemian mahdollisuuden olisi pitänyt olla valtionhallinnon tiedossa kansallisen riskiarvion perusteella. Tekstissä mainitaan muun muassa, että ”viimeisimmät laajat influenssapandemiat ovat puhjenneet 10–40 vuoden välein ja uuden pandemian syntymisen todennäköisyys on suuri”. Kansallinen riskiarvio ei kuitenkaan ole johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin, joilla pandemian aikaiset toimet olisi varmistettu.

#### **Terveydenhuollossa on varauduttu hyvin perinteisiin uhkiin, mutta heikommin pitkäkestoiisiin häiriötilanteisiin tai uudempiin riskeihin, kuten kyberturvallisuusuhkiin**

Tarkastushavaintojen perusteella sairaanhoitopiireissä ja alueilla laajemmin on varauduttu hyvin tavanomaisiin uhkiin, kuten suuronnnettomuuksiin, joihin varautumista myös harjoitellaan säännöllisesti. Kokemuksen myötä on opittu varautumaan äkillisiin uhkiin ja nopeasti hoidettavissa oleviin kriisitilanteisiin, mutta ei pitkäkestoiisiin häiriötilanteisiin, jollaiseksi covid-19-pandemia on osoittautunut. Sen laajakestoisuus on tullut yllätyksenä kaikille

terveydenhuollon toimijoille. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on ollut ylimmällä varautumistasolla maaliskuusta 2020 lähtien, mikä on vaatinut paljon organisaatiolta ja sen johtamiselta. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan jatkossa pitkäkestoiset häiriötilanteet on kyettävä huomioimaan valmiussuunnittelussa koskien muun muassa henkilöstön riittävyyttä, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kyvykkyyttä ja palveluiden priorisointia sekä materiaalista riittävyyttä<sup>62</sup>.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan yksi pandemian opeista on ollut, että varautumista on jatkossa kytkettävä aikaisempaa paremmin vuoden 2018 kansallisessa riskiarviossa tunnistettuihin riskeihin ja niihin on laadittava kansalliset suunnitelmat vastuullisten tahojen koordinoimana<sup>63</sup>. Sosiaali- ja terveydenhuollolla ei ole ollut yhteenkään kansalliseen riskiin valtakunnallisesti yhtenäistä valmiussuunnitelmaa<sup>64</sup>. Alueelliset riskit on sairaanhoitopiirien valmiussuunnitelmissa huomioitu vaihtelevasti.

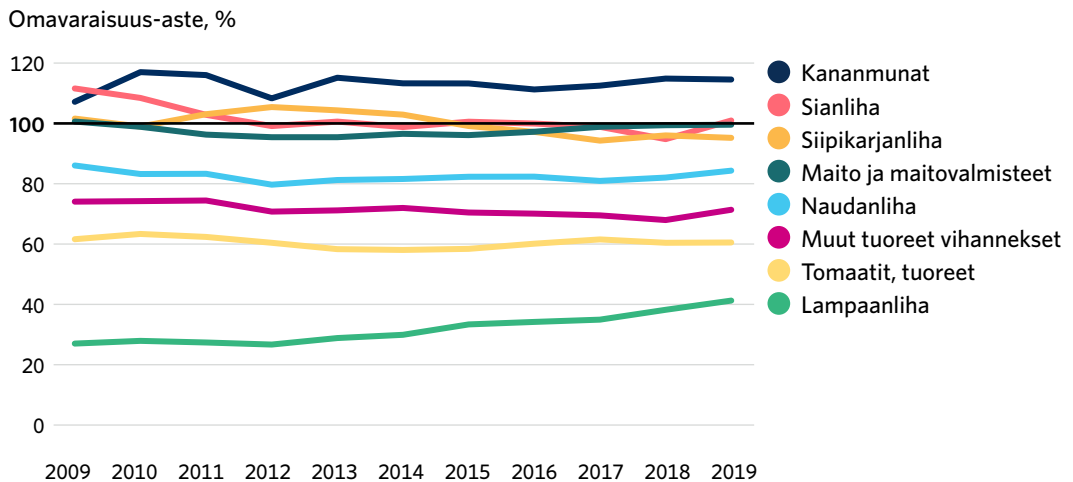
Terveydenhuollon toimijoita ohjeistettiin pandemiaan varautumisessa vuonna 2012 päivitetystä Kansallisesta varautumissuunnitelmassa influenssapandemiaa varten<sup>65</sup>. Siinä ei esitetty tarkkoja arvioita tarvittavista materiaalihankinnoista. Useat sairaanhoitopiirit ja aluehallintovirastot pyysivät sosiaali- ja terveysministeriötä arvioimaan materiaalisten hankintojen, kuten hengityksensuojainten alueellisia tarpeita, vuoden 2009–2010 influenssapandemian kokemusten valossa.<sup>66</sup>

Vuonna 2013 terveydenhuollon toimijoita ohjeistettiin varautumaan keskivaikeaan pandemiaan ja ylläpitämään materiaalisessa varautumisessa pohjoismainen taso<sup>67</sup>. Esityksen tehneen työryhmän raportissa ei kuitenkaan avattu tarkemmin, mitä pohjoismainen taso käytännössä tarkoittaa eikä tuolloin tehdystä valmistelusta ollut tietoa sosiaali- ja terveysministeriön nykyisellä valmiusyksiköllä<sup>68</sup>.

## Suomen elintarvikeomavaraisuus on noin 80 prosenttia

Elintarvikkeiden saatavuudessa ei ole ollut merkittäviä tai pitkäkestoisia häiriöitä covid-19-pandemian aikana. Kuitenkin muutamilla kotimaisilla elintarviketeollisuusyrityksillä oli ennustamattomia ongelmia kotimaisten raaka-aineiden saatavuudessa. Päivittäistavarahuollon edellytyksenä on myytävien tuotteiden saatavuus kotimaiselta elintarviketeollisuudelta ja alkutuotannolta. Suomen elintarvikeomavaraisuus on noin 80 prosenttia, minkä vuoksi kotimainen elintarvikehuolto tarvitsee myös tuontiraaka-aineita ja -panoksia.

Luonnonvarakeskus tuottaa ja jalostaa ruoka- ja luonnonvaratilastot. Maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimiva Viljailan yhteistyöryhmä (VYR) laatii viljatasearvion sekä viljataseen. Tällä hetkellä Suomen viljasektori on omavarainen kaikkien viljojen osalta. Lihan tuotannossa Suomi on lähes omavarainen. Maidontuotannon omavaraisuus on maitovalkuainen mukaan laskettuna yli 100 prosenttia. Vihannesten omavaraisuusaste on ollut viime vuosina 60–70 prosenttia. Kuviossa 1 esitetään keskeisten elintarvikkeiden omavaraisuuden kehitys vuosina 2009–2019.



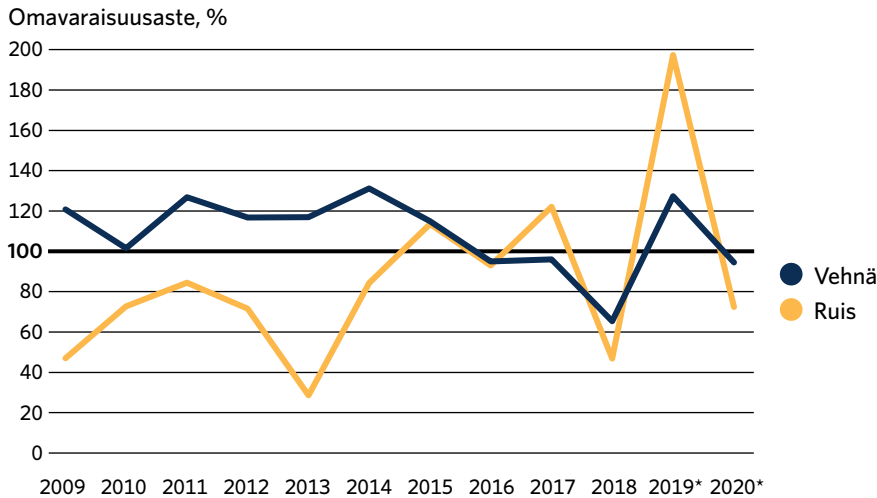
Kuvio 1: Eräiden elintarvikkeiden omavaraisuus 2009–2019.

Lähde: Luonnonvarakeskus

Kuviossa 1 omavaraisuus on laskettu ravintotaseen perusteella kotimaisen tuotannon ja kotimaisen käytön suhteena. Maidon omavaraisuustiedoissa on huomioitu maitonesteen ohella myös maitovalmisteet. Elintarvikkeiden tuotanto on ollut tarkasteltavalla kymmenvuotisjaksolla vakaata, mutta ulkomaisen naudan- ja lampaanlihan sekä ulkomaisten tomaattien ja vihannesten kysyntä on ollut merkittävää. Kotimainen tuotanto vastaa kysyntää kananmunien sekä sian- ja siipikarjanlihan osalta. Muiden peruselintarvikkeiden osalta kotimainen tarjonta on selkeästi kotimaista kysyntää alhaisempaa. Tämä johtuu joko alkutuottajien tuotannon tasoa koskevista päätöksistä tai siitä, että kotimainen elintarviketuotanto ei kykene kilpailemaan hinnalla ja muilla seikoilla ulkomaisia tuontielintarvikkeita vastaan. Kotimaisen alkutuotannon tuotteisiin perustuvaa elintarvikkeiden tuotantoa on kuitenkin mahdollista nostaa, mikäli elintarvikkeiden tuonti jostain syystä vaikeutuisi. On kuitenkin otettava huomioon, että kriisin luonne vaikuttaa alkutuotannon toimintamahdollisuuksiin. Kriisitilanteille tyypillistä ovat puutteet kriittisistä resursseista, jolloin on

tärkeää, että alkutuotannon edellytyksistä huolehditaan mahdollisimman hyvin ennakoivasti.

Kuviossa 2 esitetään leipäviljaomavaraisuuden kehitys vuosina 2009–2020 Suomessa. Vuotta 2020 koskevaa lopullista viljatasetta ei ollut tarkastushetkenä vielä julkaistu.



Kuvio 2: Leipäviljaomavaraisuuden kehitys 2009–2020, (\*ennakkotieto)

Lähde: Luonnonvarakeskus

Kuviossa 2 leipäviljaomavaraisuus on arvioitu varsinaisten leipäviljojen eli rukiin ja vehnän osalta. Rukiin ja vehnän omavaraisuus on arvioitu tuotannon ja kotimaisen käytön suhteena ravintotaseen tietojen perusteella. Vuotta 2020 koskevat tiedot ovat alustavia ennakkollisia laskelmia. Omavaraisuusluvuissa ei ole huomioitu varastoja. Vehnän tuotanto on ylittänyt kotimaisen kulutuksen vuosina 2009–2015 ja 2019. Rukiin kotimainen tuotanto on ylittänyt kysynnän vuosina 2015, 2017 ja 2019. Katovuonna 2018 vehnän viljelyala oli edellisiä vuosia pienempi. Rukiin osalta viljasato jäi alle puoleen kotimaisesta käytöstä.

Kauran elintarvikekäyttö on kasvanut, mutta kotimaisesta käytöstä on kuitenkin valtaosa rehukäyttöä. Ohrasta menee pääosa rehukäyttöön ja mallaskäyttö on myös merkittävää.

## Pandemialla on lyhyt- ja pitkäaikaisia vaikutuksia elintarviketalouteen

Pandemian vaikutukset maa- ja elintarviketalouteen voidaan jakaa lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksiin.<sup>69</sup> Pandemialla on ollut sulkutilan seurauksena merkittävä vaikutus ammattikeittiöitä palvelemaan foodservice-tukkukauppaan. Elintarviketeollisuudelta

edellytettiin myös nopeaa sopeutumista kysynnän siirtyessä ammattikeittiösektorilta päivittäistavara kauppaan. Pitkällä aikavälillä pandemian vaikutukset voivat näkyä maatalous- ja elintarvikesektorilla kysynnän ja ostovoiman laskuna. Lisäksi peruselintarvikkeiden kysyntä kasvaa lisäarvotuotteiden kustannuksella. Kuluttajahinnat kotimaassa ovat pysyneet pandemiasta huolimatta vakaina.<sup>70</sup>

Valtion varmuusvarastoissa pidetään viljaa kotimaisen tarjonnan varmistamiseksi vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Varmuusvarastoissa käytettävissä olevan vilja määrä vastaa vähintään kuuden kuukauden keskimääräistä kulutusta ihmisravinnoksi. Kotimaisen lihan kulutus on kasvanut suhteessa tuontiin pandemian seurauksena. Tämä johtuu toisaalta kotitalouksien kysynnän kasvusta, sekä siitä, että tuontilihan suurimman käyttäjän, hotelli- ja ravintola-alan, kysyntä on pienentynyt koronarajoitusten vuoksi. Hyvästä ruokaturvasta kertoo kuitenkin se, että maataloustuotteita ja elintarvikkeita viedään Suomesta entistä enemmän ulkomaille ja niiden viennin arvo oli vuonna 2020 yli 1,7 miljardia euroa. Arvolla mitattuna suurimmat tuoteryhmät olivat maito- ja meijerituotteet, elintarvikejalosteet sekä kala ja kalatuotteet. Viennin arvo on kasvanut 23 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja vuosien 2015–2020 välillä 16 prosenttia. Tonneina mitattuna eniten vietiin kauraa, ohraa ja vehnää. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuonnin arvo oli 5,3 miljardia euroa vuonna 2020.

### **3.4 Pandemian aikaisista kustannuksista saadaan tietoa, mutta huoltovarmuuden tavoitteiden toteuttamisen kustannuksia ei arvioida kukaan**

#### **Huoltovarmuuden kustannukset jäävät suurelta osin piiloon**

Huoltovarmuusorganisaatioissa ja huoltovarmuuden tehtävissä toimii monentyyppisiä organisaatioita. Toimijoina on valtion viranomaisia, muuta julkista hallintoa, yksityisiä yrityksiä ja kansalaiset. Huoltovarmuuden kokonaiskustannukset jäävätkin siten piiloon. Edes valtionhallinnon kustannuksista ei ole arviota, eikä esimerkiksi valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden tai Yhteiskunnan turvallisuusstrategian huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien toimien toteuttamisen kustannuksia seurata valtionhallinnossa järjestelmällisesti. Tietoon perustuva päätöksenteko vaatisi myös säännöllistä arvioita toiminnan kustannuksista eri toimijoille.

## Huoltovarmuuskeskuksen kustannukset selvillä

Huoltovarmuuskeskuksen kustannukset ovat selvillä. Huoltovarmuuskeskus ei kuitenkaan ole suoraa valtionhallintoa, ja se toimii Huoltovarmuusrahaston varojen turvin. Rahoitus katetaan veroluontoisen huoltovarmuusmaksun ja osinkojen sekä rahaston pääoman tuotoilla. Ennen korona-aikaa Huoltovarmuuskeskus käytti huoltovarmuuden ylläpitoon noin 45 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä pääosa menee erilaisten tuotteiden varastoinnin kustannuksiin, lisäksi kustannuksiin sisältyy itse keskuksen ja huoltovarmuusorganisaation toiminnan kustannuksia. Vuonna 2020 Huoltovarmuuskeskuksen menot nousivat yli 87 miljoonaa euroon. Kustannukset nousivat lähes kaikessa toiminnassa, mutta merkittävin tekijä oli kuitenkin noin 30 miljoonan kustannus laivarahtiliikenteen turvaamiseen keväällä 2020, kun matkustajaliikenteen romahdus teki suuresta osasta liikennettä kannattamattomaksi.

## Valtion viranomaisten toiminnasta aiheutuneita kustannuksia ei seurata

Viranomaisilla on yleinen velvollisuus huomioida huoltovarmuus toiminnassaan ja varata tähän riittävät resurssit. Toimijasta riippuen tällä voi olla suurikin taloudellinen merkitys. Erityisesti puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla huoltovarmuus aiheuttaa kustannuksia. Sairaanhoidon kapasiteetin ja varastointivieltojen ylläpito aiheuttaa kustannuksia, joihin valtio myös osallistuu. Työ- ja elinkeinoministeriön alalla energian turvaamisessa ja yritystuissa on usein huoltovarmuusnäkökulma, maa- ja metsätalousministeriön toiminnassa ruokaturva vaikuttaa koko elintarvikeketjuun ja liikenne- ja viestintäministeriö huomioi huoltovarmuuden liikenne- ja viestintäverkoissa.

Valtion viranomaisille aiheutuvista huoltovarmuuskustannuksista ei ole juurikaan tietoa, sillä ne sisältyvät joko viranomaisten omiin toimintamenoihin tai valtionosuuksilla hoidettaviin tehtäviin. Huoltovarmuus voi olla myös yksi perustelu erilaisille yksityissektorin tuille tai veroille. Käytännössä huoltovarmuus liittyykin lähes kaikkeen valtion toimintaan. Asia huomioidaan esimerkiksi liikenneverkon suunnittelussa ja rakentamisessa sekä ylläpidossa, vaihtoehtoisia reittejä pidetään yllä huoltovarmuussyistä ja merenkulkua turvataan jäänmurroilla sekä luotsauksella. Lisäksi yksityistä liikennettä tuetaan eri tavoin.

## Valtio-omisteisissa yrityksissä huoltovarmuudesta aiheutuvien kustannusten erottelu on hankalaa

Valtio on merkittävä yritysten omistaja. Myös tällä yritysomistuksella on osittain huoltovarmuusrooli. Valtioenemmistöisistä osakeyhtiöistä niin sanotuilla valtion strategisen omistuksen yhtiöillä

ja valtion erityistehtäväyhtiöillä on kytköksiä huoltovarmuuden turvaamiseen, mutta huoltovarmuuden turvaaminen ei ole yhtiöiden päätehtävä ja yksinomaan huoltovarmuuskohdista yritykselle aiheutuvien kustannusten erottaminen muista kustannuksista voi olla vaikeaa. Myös teollisuuden ja teollisen osaamisen kannalta on nähty tarpeelliseksi säilyttää valtion omistusta yritystoiminnassa.

## Pandemian aikaisista kustannuksista saadaan tietoa

Pandemian aikaisten valtiontukitoimien perusteella voidaan tehdä karkea arvio sellaisista valtiontaloudellisista kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet ainakin osittain huoltovarmuuden turvaamisesta. Erityisesti logistiikassa valtion tukien hyödyt ovat olleet selviä, sillä niiden avulla logistiikkaketjut on pidetty käynnissä. Pandemian aikana valtio on tukenut Finnairia pääomittamalla sitä (286 miljoonaa euroa), korvaamalla yhtiölle aiheutuneet tappiot (351,4 miljoonaa euroa) sekä antamalla yhtiölle hybridilainan (400 miljoonaa euroa) ja lainatakauksen (600 miljoonaa euroa). Samaten valtio on tukenut lentokenttäyhtiö Finaviaa antamalla sille tukipaketin, joka koostuu pääomittamisesta (249 miljoonaa euroa), pääomailainasta (33 miljoonaa euroa) ja yhtiölle aiheutuneen vahingon korvaamisesta (68 miljoonaa euroa). Valtio on myös toteuttanut takausohjelman (600 miljoonaa euroa), jolla tuetaan korona-kriisistä kärsineitä merenkulkualan yrityksiä.

Huoltovarmuusrahastosta maksettiin julkisen palvelun velvoitteeseen perustuvan merenkulun tukiohjelman aikana tukea varustamoille yli 30 miljoonaa euroa. Lisäksi eduskunta hyväksyi kesäkuussa 24,7 miljoonan euron lisämäärärahan, jolla katetaan meriliikenteeseen asetettavan julkisen palvelun velvoitteen kustannuksia. Valtioneuvosto antoi määrärahan käyttöä tarkentavan asetuksen (548/2020), jonka perusteella Liikenne- ja viestintävirasto Traficom valitsi julkisista hankinnoista annettuun lakiin (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) perustuvalla tarjouskilpailulla välttämättömille reiteille meriliikenteen harjoittajat. Traficom valitsi viidelle kotimaan lentoreitille julkisen palvelun velvoitteen perusteella lentoyhtiöt tarjouskilpailulla keväällä 2021. Tarjousten kokonaisarvo oli 13,8 miljoonaa euroa.

Osa tästä toiminnasta on varmasti ollut merkityksellistä huoltovarmuuden kannalta, mutta osa on ollut tarpeellista myös itse kriisistä selviytymiseksi. Kriisistä selviytyminen on kallista, sillä valtio on korvannut erilaisia kustannuksia sekä kunnille että yksityiselle sektorille. Näiden kustannusten taustalla ei kuitenkaan pääosin ole huoltovarmuuden turvaaminen, vaan covid-19-pandemian vaikutuksista selviytyminen.



Huoltovarmuusrahastosta maksettiin tukea varustamoille yli 30 miljoonaa euroa.

## 4 Onko huoltovarmuuden ohjaus ja yhteistyö mahdollistanut huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen pandemian aikana?

Huoltovarmuus kytketään yleensä erilaisten kriittisten tarvikkeiden tai materiaalien varastointiin ja niiden saatavuuden varmistamiseen. Covid-19-pandemian aikana keskiöön ovat nousseet avainalojen henkilöstöön ja inhimillisiin voimavaroihin liittyvät riskit. Henkilöstön terveysturvallisuuden takaaminen on ollut keskeistä kaikilla huoltovarmuuden toimialoilla. Esimerkiksi sairaaloissa, tuotantolaitoksissa, alkutuotannossa tai logistiikassa tartuntaketjut aiheuttavat toteutuessaan merkittäviä ongelmia. Suomessa työpaikoilla levinneistä tartunnoista seuranneet ongelmat ovat kuitenkin jääneet varsin vähäisiksi ja yksittäistapauksiksi. Terveys- ja huollossa tehohoito- ja näyttökapasiteetin turvaaminen on vaatinut henkilöstön siirtoja, mikä on tarkoittanut mittavaa kiirettömän hoidon alasajoa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on työvoimapula, minkä takia ylimääräisiä henkilöstöresursseja ei ole saatavilla. Elintarvikehuolto- ja logistiikan merkittävimäksi pandemian aiheuttamaksi haasteeksi on puolestaan osoittautunut alkutuotannossa tarvittavan kausityövoiman saaminen maahan. Työvoiman maahantuloon liittyvät ongelmat saatiin vastuuviranomaisten ja yksityissektorin yhteistyöllä kuitenkin ratkaistua varsin hyvin keväällä 2020.

Huoltovarmuuteen liittyvän tilannekuvan muodostamisen menettelyt luotiin vasta pandemian alussa. Esimerkiksi terveydenhuollossa erilaisiin suojaimiin liittyvän tilannekuvan tarve havaittiin jo vuoden 2019 lopulla. Vuoden 2020 keväällä terveydenhuollon valtakunnallisen tilannekuvan luomiseen liittyvät tehtävät annettiin yliopistollisia sairaaloita ylläpitävien viiden sairaanhoitopiirin vastuulle. Elintarvikehuollon ja logistiikan toimialoilla on hyödynnetty huoltovarmuusorganisaation sektoreita ja pooleja. Poolit ovat keränneet tilannekuvan muodostamiseen tarvittavaa



tietoa suoraan jäsenyrityksiltään ja seuranneet sekä kotimaista että kansainvälistä tilannetta eri lähteistä. Tilannekuvaa on päivitetty siinä tahdissa, mikä on ollut tarpeen pandemian intensiteetin mukaan. Tilannekuvatyössä on tärkeää, että tilannekuvan muodostajat saavat säännöllisesti palautetta tilannekuvan hyödyntäjiltä. Tiedon tulee siis liikkua sekä alhaalta ylöspäin että päinvastoin. Tilannekuvan muodostamiseen liittyvien tehtävien lisäksi pooleissa odotettiin, että niissä toimivat henkilöt ja organisaatiot olisivat osallistuneet toteutunutta enemmän myös varsinaiseen valmius-toimintaan,

Viranomaisten keskinäiseen työnjakoon on liittynyt monenlaisia ongelmia ja kehittämistarpeita. Pandemian alkuvaiheessa terveydenhuollossa käytettäviä tarvikkeita hankittiin Huoltovarmuuskeskuksen kautta, vaikka normaalisti terveydenhuollon varautuminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja terveydenhuollon toimijoille. Lievempiä viranomaisyhteistyön ongelmia on ilmennyt myös muilla huoltovarmuuden toimialoilla. Pandemian kuluessa käytännön työnjakoon liittyviä ongelmia on kuitenkin onnistuttu ratkaisemaan, ja pandemian oppeja on mahdollista hyödyntää myös jatkossa kehitettäessä esimerkiksi huoltovarmuusorganisaation toimintaa.

## 4.1 Henkilöstövoimavarojen turvaaminen on tärkeää pandemian aikana

### Henkilöstön saatavuus on huoltovarmuuden kriittisin tekijä

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan työvoiman saannin turvaamiseksi on olennaista, että kaikki hallinnonalat, yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja palvelut sekä huoltovarmuus-kriittiset yritykset kiinnittävät omassa varautumisessaan huomiota avainhenkilöidensä ja yleensä työvoiman tarpeisiin ja koulutus-tarpeisiin eri häiriö- ja poikkeusolotilanteissa.<sup>71</sup> Ennen pandemiaa asiaan ei oltu kiinnitetty juurikaan huomiota. Covid-19-pandemia osoitti, että teollisuuden eri alat ja maatalous ovat riippuvaisia ulkomaisesta työvoimasta. Koska asiaan ei oltu varauduttu riittävästi, jouduttiin nopeasti järjestämään käytännöt, joilla kriittinen työvoima pääsi maahan.

Myös terveydenhuollossa työvoimaan liittyvät kysymykset ovat harvemmin esillä huoltovarmuuden yhteydessä, vaikka covid-19-pandemiassakin tehohoitopaikkojen ja näytteidenotto-kapasiteetin turvaaminen on ollut kiinni ensisijaisesti osaavan henkilöstön riittävyyydestä, ei niinkään laitteista tai tarvikkeista.

Pitkään jatkuneessa covid-19-pandemiassa terveydenhuollossa on korostunut henkilöstön jaksaminen, uudelleen koulutus ja siirrot tehtävästä toiseen.

Tehohoidon resurssit on voitu turvata vain siirtämällä henkilöstöä muista toiminnoista, lähinnä leikkaushoidosta. Tämä on tarkoittanut muun toiminnan supistamista, millä on laajakantoiset terveydelliset ja taloudelliset vaikutukset. Tarkastushavaintojen perusteella mittava kiireettömän hoidon alasajon tarve on sairaanhoitopiireissä tullut yllätyksenä.

Keväällä 2020 henkilöstön riittävyys koronapotilaiden hoidossa turvattiin ottamalla 18.3. käyttöön valmiuslain pykälät 86–88, 93 ja 94. Valmiuslain 86 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminnasta, 87 §:ssä muun terveydenhuollon ohjaamisesta ja 88 §:ssä sosiaali- ja terveystalouksista sekä terveydensuojelusta. 93 §:ssä säädetään palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta (lepoajat, ylityöt ja vuosilomat) ja 94 §:ssä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta.<sup>72</sup>

Sairaanhoitopiireissä valmiuslaki on mahdollistanut henkilöstön siirrot muista toiminnoista tehohoitoon. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin mukaan valmiuslain käyttöönotto henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista. Henkilöstön turvaamiselle kriisioloissa tulisi olla muitakin vaihtoehtoja kuin valmiuslaki.<sup>73</sup> Valmiuslain muutostarpeisiin viitattiin myös aluehallintovirastoille tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa<sup>74</sup>.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan kunnilla ja sote-kuntayhtymillä on riittävästi henkilöstöresursseja kansalaisten koronaneuvontaan, testien näytteenottoon, karanteenipäätösten tekemiseen ja koronapotilaiden sairaalahoitoon. Lisäresursseja on pyritty hankkimaan, mutta jos epidemiatilanne pahenee, henkilöstöresurssit eivät kuntien mukaan tule riittämään.<sup>75</sup> Myös aluehallintovirastojen omat henkilöstöresurssit ovat olleet riittämättömät. Osassa aluehallintovirastoja henkilöstöä on palkattu lisää ja tehtäviä on priorisoitu uudelleen. Muista perustehtävistä suoriutuminen on kuitenkin vaikeutunut ja kanteluiden käsittelyajat ovat pidentyneet.<sup>76</sup>

Tarkastushavaintojen perusteella tulevaisuuden huoltovarmuuden suunnittelussa henkilöstön riittävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapolun vuoksi ylimääräistä henkilöstöresurssia ei ole saatavilla jatkossakaan, vaan mahdollisten uusien kriisien hoito tulee vaatimaan mittavia henkilöstön siirtoja. Henkilöstön siirtojen laajat kustannusvaikutukset tulee selvittää mahdollisimman huolellisesti, jotta vältetään koronakriisin alussa tehdyiltä virheiltä.



Henkilöstön riittävyys tulisi voida kriisioloissa turvata muutenkin kuin valmiuslailla.

Yliopistosairaanhoidopiirien mukaan covid-19-pandemian ensimmäisistä viikoista seurasi 130 miljoonan euron tulospoikkeamat yliopistosairaanhoidopiireille. Taloudelliset menetykset ovat seurausta siitä, että hoitoja on jouduttu perumaan koronapotilaiden hoitoon varautumiseksi. Potilaat ovat myös itse peruuttaneet heille suunniteltuja tutkimus- ja hoitokäyntejä. Hoitamatta jääneet sairaudet aiheuttavat kustannuksia myös pidemmällä aikavälillä.

## Informaatio-ohjaus erityisesti sopimusperusteisen varautumisen osalta ei ole ollut vaikuttavaa

Sosiaali- ja terveysministeriön varautumista koskevaa ohjausta on pidetty hyvänä ja tarpeellisena, mutta ei kovin vaikuttavana. Alueellista valmiussuunnittelua on haitannut sosiaali- ja terveydenhuollon kentän pirstaleisuus. Ongelmana on myös se, että yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto on jäänyt varautumista koskevan ohjauksen ulkopuolelle. Aluehallintovirastot välittävät toimijoille sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeet, mutta tietoa ohjauksen toimivuudesta ei ole. Informaatio-ohjaus erityisesti sopimusperusteisen varautumisen osalta ei ole ollut vaikuttavaa, ja ohjeen jalkauttaminen toimivaksi varautumiseksi on kesken. Ongelma on tiedostettu sosiaali- ja terveysministeriössä, sairaanhoidopiireissä ja aluehallintovirastoissa.<sup>77</sup>

Etelä-Suomen aluehallintoviraston syyskuussa 2020 tekemän kyselyn mukaan sen alueella sijaitsevat kunnat ja sote-kuntayhtymät olivat hyödyntäneet vaihtelevasti kolmea sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2019 julkaisemaa varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvää ohjetta. Eniten oli hyödynnetty sopimusperusteiseen varautumiseen liittyvää ohjetta (30 %) ja vähiten kyberturvallisuuteen liittyvää ohjetta.<sup>78</sup>

Lääkehuollossa toimijoiden ohjauksesta on vastannut Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea. Edellisen, vuosien 2009–2010 pandemian jälkeen Fimeassa tehtiin arviota siitä, millaista on toimiva ohjaus, ja covid-19-pandemian aikaiset toimintamallit perustuvat tuohon kokemukseen. Lääkealan toimijat ilmoittivat tuolloin, että he haluavat lääkealan ohjeistuksen Fimean kautta, ja näin on toimittu tammikuusta 2020 lähtien. Fimea ohjeistaa lääkealan toimijoita, joihin sillä on lakisääteinen toimintamandaatti<sup>79</sup>.

Sairaanhoitopiirien mukaan niille suunnattu terveydenhuollon informaatio-ohjaus on ollut pääosin toimivaa sekä ennen covid-19-pandemiaa että sen aikana<sup>80</sup>. Osa ohjeistuksesta on kentällä kuitenkin koettu epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Yhtenä esimerkkinä tästä on keväällä 2020 ikääntyneiden kotihoidon henkilöstölle annettu ohjeistus siitä, miten heidän tulee suojautua asiakaskäynnillä. Tarkastushavaintojen perusteella sosiaali- ja



Informaatio-ohjaus erityisesti sopimusperusteisen varautumisen osalta ei ole ollut vaikuttavaa.

terveysministeriön antamalla ajantasaisella ja täsmällisellä suoja-  
varusteiden käyttöä, rokotteiden saatavuutta ja antamista koske-  
valla ohjeistuksella on suuri merkitys pandemian hoitoon keskitty-  
ville sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Ohjeistus vaikuttaa  
suoraan materiaalien kulutukseen, joten sillä on suuri merkitys  
myös materiaalisen varautumisen näkökulmasta.

### **Covid-19-pandemian aikana viranomaisten välisen työnjaon epäselvyydet ovat ilmenneet monella tavalla ja näkyneet toimijoille sekavana ohjeistuksena**

Aluehallintovirastojen mukaan terveydenhuollon varautumisen  
valtakunnallinen ohjaus ja johtaminen covid-19-pandemian aika-  
na ei ole ollut toimivaa. Tarkastusviraston kyselyssä tämän syyksi  
nähtiin säädösten, ohjeiden ja ohjauksen monitulkintaisuus,  
vaikeaselkoinen ja hajautettu kriisiviestintä sekä epäselvät toimi-  
valtakysymykset.<sup>81</sup>

Vuoden 2021 maaliskuun alussa hallitus ilmoitti maassa välit-  
tömästi alkavista poikkeusoloista. Ennen päätöstä hallitus oli jo  
ilmoittanut, että Suomessa vallitsee 8.–28.3.2021 ”sulkutila”, jol-  
loin kiihtymis- ja leviämisvaiheen alueilla suljetaan ravintolat ja  
toisen asteen oppilaitoksissa ja yläkouluissa siirrytään etäopetuk-  
seen. Tarkastushavaintojen perusteella tilannetta koskeva sosiaali-  
ja terveysministeriön ohjaus koettiin kentällä hyvin sekavaksi ja  
vaikeatulkintaiseksi sen suhteen, kenellä on ohjausvelvollisuus,  
kenellä vastuu toimista, ja mihin niiden tulee perustua.

Myös huoltovarmuusneuvoston kevättä 2020 koskeneessa  
selvityksessä korostuivat näkemykset siitä, että ohjeistuksen tu-  
lisi olla kansallisella tasolla koordinoitua, kattavaa, selkeää ja  
oikea-aikaista. Lisäksi katsottiin, että ohjeistuksen tulisi olla  
vähimmäisvarautumisen kannalta riittävän yksityiskohtaista ja tu-  
kea toimijoiden käytännön varautumista. Esimerkkeinä mainittiin  
kansalliset toimintaohjeet lentokentille ja henkilöliikenteen sata-  
miin sekä ohjeistus sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisille pal-  
veluntuottajille.<sup>82</sup>

### **Häiriö- ja poikkeusoloissa ruokaketjun toimintaedellytykset ja resurssit turvataan yhteistyössä**

Päivittäistavara- ja elintarvikehuollon keskeinen toiminta-ajatus  
on, että viranomaiset yhteistyössä elinkeinoelämän ja kaupan  
kanssa varmistavat markkinoiden toimintaedellytysten turvaa-  
misen sekä resurssien käytön ja toimijoiden ohjauksen. Maa- ja  
metsätalousministeriö on yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön  
kanssa varautunut ohjaamaan vakavissa häiriötilanteissa ja poik-  
keusoloissa voimavarojen ja alkutuotannon tuotantopanosten

käyttöä, elintarvikkeiden tuotantoa ja tarjontaa huoltovarmuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>83</sup>

Alueelliset ja paikalliset viranomaiset turvaavat vastuullaan olevien ruokapalveluiden jatkuvuutta vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Keskeiset ruokapalveluiden tuottajat kehittävät jatkuvuudenhallintaansa huoltovarmuusorganisaation tukemana.

Luonnonvarakeskus<sup>84</sup> on aloittanut Ruokaviraston kanssa yhteistyön, jonka yhtenä osa-alueena on varautumisyhteistyö. Luonnonvarakeskuksen mukaan pandemian seurauksena on opittu, että nykyistä laajempi yhteistyö ja enemmän verkostomainen varautumis- ja toimintamalli olisi sekä tilannekuvan että varautumisen ja varautumissuunnittelun kannalta hyödyllistä.

## 4.2 Tilannekuvan muodostamiseen on rakennettu erilaisia menettelyjä

Huoltovarmuuteen liittyvän tilannekuvan muodostamiseen ei ollut olemassa vakiintuneita menettelyjä ennen covid-19-pandemiaa. Tarve ajantasaisen, pandemiaan ja esimerkiksi erilaisiin lääkinällisiin laitteisiin liittyvän tilannekuvan kokoamiselle havaittiin vuoden 2019 lopulla. Valtioneuvostotasolla tilannekuvatyön kehittäminen alkoi varsinaisesti Aasian tsunamista vuonna 2004. Covid-19-pandemian aikana on ollut keskeistä luoda toimivat järjestelyt esimerkiksi suojarusteisiin ja muuhun materiaaliin liittyvän ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseksi. Tilannekuvan muodostamisen lisäksi on erityisen tärkeää, että tilannekuva myös saavuttaa kaikki sitä työssään tarvitsevat tahot. Vastaavasti tilannekuvaa kokoavien tahojen on tärkeää saada palautetta tilannekuvatuotteiden käyttökelpoisuudesta, jotta toimintaa voidaan kehittää edelleen. Tarkastushavaintojen perusteella monia pandemian aikana rakennettuja tilannekuvaan liittyviä menettelyjä on järkevää pitää yllä myös pandemian jälkeen.

### Ennen covid-19-pandemiaa valtakunnallista tilannekuvaa terveydenhuollon materiaalisesta varautumisesta ei ollut

Huoltovarmuuden tilannekuvan luomisen ja rakenteiden kehittämisen tarve tunnistettiin jo ennen pandemiaa. Ennen kevättä 2020 Suomessa ei ollut kansallista tilannekuvaa siitä, mitä terveydenhuollon tarvikkeita maan rajojen sisällä on.<sup>85</sup> Myöskään lääkkeiden varmuusvarastoinnista ei ollut saatavilla ajankohtaista tietoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon materiaalisesta varautumisesta tilannekuvan muodostamisen haasteena on ollut kentän pirstaleisuus, sosiaalihuollon tietojen puute sekä vaikeudet saada tietoa yksityisten palveluntuottajien varautumisesta.

Vuoden 2020 keväällä valtakunnalliseen tilannekuvaan tarvittavien tietojen kerääminen annettiin viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin vastuulle. Toimintatapa vahvistettiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.3.2021<sup>86</sup>. Lakiesitystä koskevissa lausunnoissa katsottiin, että materiaalsen tilannekuvan luomisen osalta jopa erityisalueita suuremmat yksiköt ovat tarpeellisia<sup>87</sup>. Myös tarkastushavaintojen perusteella muutoksia pidetään kentällä hyvinä ja toivottuina.

Muutos viiden toimijan malliin on sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla suuri. Lakimuutokset asettavat uudenlaisia vaatetta myös yhteistyölle sosiaalihuollon kanssa. Sosiaalihuoltolaissa ei ole ollut terveydenhuoltolain kaltaista velvoitetta alueelliseen varautumiseen. Sosiaalihuollon tilannekuvan muodostamisen vaikeuskerrointa lisää tiedon kerääminen yksityisiltä toimijoilta<sup>88</sup>. Tarkastushavaintojen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen tilannekuvan muodostaminen on vielä alkutekijöissään. Covid-19-pandemian aikana sosiaalihuollon tilannekuvatiedon keruusta ovat vastanneet aluehallintovirastot, joiden rooli tilannekuvatiedon kokoajana on kuitenkin koettu epäselväksi<sup>89</sup>.

Jotta sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuteen liittyvistä kriittisistä suojavarusteista ja muusta materiaalisesta valmiudesta voidaan tehdä kansallinen ja alueellinen tarvearvio ja jotta lääkinnällisiä laitteita voidaan jakaa onnistuneesti kriisitilanteissa, tarvitaan luotettava ja yhtenäinen valtakunnallinen rakenne ja päivittyvä tilannekuva. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 9.4.2020 Materiaalsen valmiuden kansallisen koordinaatioryhmän (nk. Logistiikka 5-ryhmä). Ryhmän muodostavat viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin logistiikkakeskusten johto- ja ohjaushenkilöt. Ryhmän tehtävänä on ollut muodostaa tilannekuva eri toimijoiden varastoissa olevasta, koronavirusepidemian hoitoon liittyvästä kriittisestä huoltovarmuusmateriaalista ja tuottaa jatkuvaa arviota materiaalin riittävydestä.<sup>90</sup> Käytännössä nollapisteestä on päästy siihen, että koordinaatioryhmä raportoi viikoittain ministerikoukokselle terveydenhuollon materiaalsesta valmiudesta. Tarkastusviraston sairaanhoitopiireille tekemässä kyselyssä tilannekuvatoiminnot ja niiden vakiinnuttaminen nähtiin yhdeksi keskeiseksi kehittämiskohteeksi<sup>91</sup>.

Fimea ylläpitää lääkehuollon tilannetietoa ja seuraa lääkkeiden varastotilannetta, muun muassa velvoitevarastoitavien lääkkeiden varastomääriä. Fimean mukaan covid-19-pandemian alettua oli tarpeen seurata tarkemmin lääkkeiden saatavuutta ja riittävyttä ja miettiä toimenpiteitä saatavuuden turvaamiseksi. Keväällä 2020 Fimeassa luotiin lääketukkujen, sairaala-apteekkien ja apteekkien varastotietojen väliaikainen tiedonkeruujärjestelmä. Fimean mukaan lääkehuollon tilannekuvan luomiseksi tarvitaan jatkossakin vastaava järjestelmä ja sen tulisi perustua lainsäädäntöön<sup>92</sup>.

## Tilannekuvan muodostamisen tapa vakiintui eri sektoreilla

Tilannekuvatiedon tuottamisen sisällöt ja toimittamisen frekvenssit määritettiin keväällä 2020. Tietojen toimittamisen vaatimusta on mukautettu eri sektoreilla pandemian eri vaiheissa. Tilannekuvatiedon käsittely- ja raportointimenettelyt on samoin vakiinnutettu pandemian aikana. Huoltovarmuuskeskus pitää tilannekuvatiedon tuottamisen menettelyjen vakiinnuttamista yhtenä keskeisenä onnistumisena pandemian hallinnassa. Pandemian aikana ilmenneet ongelmat esimerkiksi elintarviketeollisuuden tarvitsemissa suojavarusteissa, kuten suojakäsineissä, ovat välittyneet huoltovarmuuskeskuksen tietoon elintarviketeollisuuspoolin laatiman tilannekuvan avulla. Tätä tilannekuvaa on jaettu edelleen keskushallintoon.

Logistiikkatoimialalla eri poolien tehtävissä on korostunut tiedonkeruu ja tiedon välittäminen. Myös viranomaisilla on ollut tiedonkeruutehtäviä ja esimerkiksi Traficom on kerännyt tietoja.<sup>93</sup> Poolit keräävät tilannekuvaa sekä suoraan jäsenyrityksiltään että lehtitietojen ja muiden julkisten lähteiden perusteella. Tilannekuvan keräämiseen liittyi kuitenkin myös epäkohtia. Poolit on perustettu varautumista varten eikä niille ole suunniteltu operatiivisen toimijan vastuita, jota tilannekuvan muodostaminen edustaa. Toimijoiden motivoinnin kannalta merkittävä ongelma oli, että poolit eivät saaneet palautetta tilannekuvasta tai tietoa siitä, miten tilannekuvaa on hyödynnetty.

### 4.3 Työnjakoon liittyviä käytännön ongelmia on ratkaistu pandemian aikana

#### Huoltovarmuuskeskuksen ja sairaanhoitopiirien välinen työnjako materiaalsen varautumisen suhteen on epäselvä

Terveydenhuollon varautuminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle sekä terveydenhuollon toimijoille. Huoltovarmuuskeskuksen roolina on tukea näiden toimijoiden varautumista. Huoltovarmuuskeskus on toimijana, kun huoltovarmuuteen liittyviä välineitä hankitaan kansainvälisesti ja kansallisesti kansalliseen käyttöön ja Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa Huoltovarmuuskeskusta hankintojen valmistelussa<sup>94</sup>.

Covid-19-pandemian aikana Huoltovarmuuskeskuksen rooli terveydenhuollon materiaalien hankkijana ja varastojana on perustunut 6.4.2020 päivättyyn sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteiseen toimeksiantoon Huolto-

varmuuskeskukselle covid-19 viruksen johdosta tarpeellisten suojaushankintojen tilannekuvan tuottamiseksi ja hankintojen koordinoimiseksi.<sup>95</sup>

Covid-19-pandemian alkuvaiheessa hankinnat tehtiin suurelta osin Huoltovarmuuskeskuksen kautta. Tehtävä oli Huoltovarmuuskeskukselle poikkeuksellinen ja yllättävä<sup>96</sup>. Tarkastushavaintojen perusteella pandemian alkuvaiheessa sairaanhoitopiirien ja Huoltovarmuuskeskuksen välinen työnjako terveydenhuollon materiaalien hankinnan suhteen oli hyvin epäselvä. Pahimmillaan sairaanhoitopiiri ja Huoltovarmuuskeskus kilpailivat markkinoilla samoista tarvikkeista. Sairaanhoitopiireissä myös jätettiin tarvikkeita hankkimatta, koska esimerkiksi yhdelle sairaanhoitopiirille oli annettu tieto, että Huoltovarmuuskeskuksen varastoista tarvikkeita riittää kaikille.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan pandemian alkuvaiheesta olisi selvitty paljon heikommin ilman Huoltovarmuuskeskuksen varastoja. Huoltovarmuuskeskuksella ei kuitenkaan ole sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista, minkä vuoksi sen tulevaisuuden roolia tulisi kyseisellä alueella miettiä uudelleen<sup>97</sup>.

Huoltovarmuusneuvoston tekemän selvityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on ollut merkittävä rooli tietyissä varmuusvarastoon tehdyissä hankinnoissa sekä sellaisten Suomeen tulevien lääkekuljetusten turvaamisessa, jotka ovat elintärkeitä ihmisten terveyden ja terveydenhuollon toiminnan turvaamisen kannalta<sup>98</sup>. Lääkehuollon varautumiseen liittyviä rooleja ja vastuita kuitenkin täsmennettiin pandemian aikana<sup>99</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriön 18.6.2020 tekemällä päätöksellä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos määrättiin laajentamaan lääketukku toimintaansa koronaepidemiasta johtuvien lääkkeiden saatavuushäiriöiden hallitsemiseksi rokotteiden lisäksi kaikkiin lääkevalmisteisiin. Toistaiseksi voimassa olevalla määräyksellä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lääketukku toimii kansallisena lääkkeiden hankintayksikkönä.<sup>100</sup> Ennen covid-19-pandemiaa Huoltovarmuuskeskuksen roolia lääkkeiden huoltovarmuudessa ei kyseenalaistettu<sup>101</sup>.

## Viranomaisten vastuut alueellisessa huoltovarmuusyhteistyössä ovat epäselvät

Terveydenhuollossa huoltovarmuuden alueelliset vastuut ja velvoitteet jakautuvat monelle taholle. Sairaanhoitopiireillä on alueellisia varautumiseen liittyviä koordinaatiotehtäviä. Sairaanhoitopiirit tekevät aluehallintovirastojen kanssa yhteistyötä harjoitusten puitteissa sekä alueellisissa valmiusfoorumeissa. Sairaanhoitopiirien mukaan yksi keskeisimmistä kehittämistarpeista varautumisessa on eri hallinnonalojen välinen yhteistyö<sup>102</sup>.



Tarkastushavaintojen perusteella kehitettävää on erityisesti yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa. Puutteina ovat yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön vähyys ja elinkeinoelämän heikko kytkeytyminen huoltovarmuuden yhteistyöverkostoihin. Yksityisillä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla ei ole varautumisvelvoitetta eikä välttämättä kannusteita osallistua suunnittelutoimintaan ja yhteistyöverkostoihin. Covid-19-pandemian hoidon näkökulmasta ongelmalliseksi ovat osoittautuneet laajat palveluiden ulkoistamiset ja se, että toimijoita on paljon. Esitetyn sote-uudistuksen odotetaan parantavan viranomaisyhteistyötä kansallisiin riskeihin varautumisessa ja ughiin vastaamisessa.

## 5 Onko huoltovarmuuteen liittyviä järjestelyjä alettu kehittää pandemian aikana saatujen kokemusten perusteella?

Huoltovarmuuden kehittämistoimia on ollut käynnissä jo ennen pandemiaa. Pandemian myötä kehittämishankkeita on ainakin osin arvioitu uudestaan esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö oli perustanut sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden kehittämistä varten Poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan (PONK) jo maaliskuussa 2019. Yleisesti voidaan todeta, että pandemia on vauhdittanut eri huoltovarmuussektoreiden kehittämistyötä. Jatkossakaan Suomen resurssit eivät kuitenkaan riitä ns. täsmävarautumiseen erilaisiin kriiseihin, vaan tehdyillä huoltovarmuustoimenpiteillä pitäisi kyetä vastaamaan mahdollisimman monenlaisiin poikkeustilanteisiin ja kriiseihin.

Huoltovarmuusorganisaation sektori- ja poolitoiminnassa on keskitytty pandemian aikana erityisesti tilannekuvatyöhön. Sektori- ja poolitoiminnan kehittämistyö jatkuu pandemian jälkeinkin. Tässä työssä on keskeistä motivoida mukana olevia yrityksiä kokonaisuuden kannalta tulokselliseen työhön. Vaikka huoltovarmuusorganisaatiota kuvataan verkostoksi, on se kuitenkin käytännössä ainakin jossakin määrin hierarkkinen organisaatio, joka tarvitsee ministeriöistä ja Huoltovarmuuskeskuksesta tulevaa ohjausta.

Pandemian alkuvaiheessa Huoltovarmuusrahaston varoista tuettiin muun muassa meriliikennettä. Huoltovarmuusrahastoa on hyödynnetty sekä nopeaa reagointia vaativien toimenpiteiden että pidempiaikaisten kehittämishankkeiden rahoittamisessa.

Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston asemaa ja toimintaa on tärkeää tarkastella niin lainsäädännössä kuin muutenkin kokonaisuutena ja ottaa tällöin huomioon, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Rahastomuodon käyttöä kuitenkin puoltaa, jos se on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeustilanteissa.

Pandemia on pakottanut arvioimaan perusteellisesti kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia ja riskejä huoltovarmuuden alueella. Yhteistyö eri maiden ja kansainvälisten yhteisöjen kesken on jatkossakin tärkeää. Pandemia kuitenkin osoitti kansallisen huoltovarmuuden tärkeyden.

## 5.1 Covid-19-pandemia on vauhdittanut huoltovarmuuden kehittämistä

### Covid-19-pandemia on vauhdittanut sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden kehittämistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden kehittäminen alkoi jo ennen pandemiaa. Kehittämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.3.2019 Poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan. Työryhmässä huoltovarmuuden keskeisiksi kehittämiskohteiksi nähtiin sosiaali- ja terveydenhuollon lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden velvoitevarastointi, huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvittavat useat lainsäädännön muutokset sekä huoltovarmuuden tilannekuvan luomisen ja jakamisen rakenteen kehittäminen<sup>103</sup>. Covid-19-pandemian myötä huoltovarmuuden kehittämisen aikatauluja ja asioiden tärkeysjärjestyksiä muutettiin. Poikkeusolojen neuvottelukunnassa valmistellaan kehittämistyön jatkamista seuraavalla toimikaudella. Nykyisen neuvottelukunnan toimikausi päättyi toukokuussa 2021.

Kaiken kaikkiaan covid-19-pandemia on vauhdittanut sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden kehittämistä. Merkittävä lainsäädännön kehittämistoimi on ollut valmiussuunnittelun siirtäminen viidelle yliopistosairaanhoidopiirille, mihin liittyvät terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutokset tulivat voimaan 1.3.2021. Tarkastushavaintojen perusteella varautumista ohjaava lainsäädäntö antaa muutosten jälkeen alueellisella tasolla terveydenhuollon viranomaisille riittävät keinot toimia erilaisissa häiriötilanteissa. Työ jatkuu tulevilla hallituskausilla. Seuraavan hallituskauden aikana toteutettavaksi jää useita lainsäädännöllisiä muutosehdotuksia, joiden valmistelu vaatii aikaa. Tällainen muutosehdotus on esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kyberturvallisuuden vahvistaminen.<sup>104</sup>

Huoltovarmuuskenttä on käynnistänyt strategiatyön<sup>105</sup>, jonka yhtenä tavoitteena on uudistaa varastoinnin kokonaisuus vuonna 2021 mahdollisimman kustannustehokkaaksi järjestelmäksi. Korvin laajamittainen tavaroiden varastoiminen ei ole taloudellisesti järkevää, joten tavoitteena on löytää tasapaino varautumisen ja ketterän reagoinnin välillä<sup>106</sup>.



Tavoitteena on löytää tasapaino varautumisen ja ketterän reagoinnin välillä.

Covid-19-pandemian aikana huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ovat ottaneet käyttöön uusia toimintatapoja, joista osa jäänee käyttöön pandemian jälkeen. Esimerkiksi Fimeassa on kehitetty etätarkastustoimintaa. Sairaanhoidopiireissä uudet toimintakäytännöt ovat liittyneet erityisesti kriisijohtamiseen ja tilannekuvan rakentamiseen<sup>107</sup>.

## Ruokaketjun haavoittuvuuskohtat tunnetaan hyvin

Ruokaketjun suurimmat haavoittuvuuskohtat tunnetaan hyvin. Varmuusvarastoitavista tuotantopanoksista on myös selkeä näkemys, kuten myös siitä, onko varmuusvarastojen ylläpitäminen tiettyjen tuotantopanosten kohdalla käytännössä mahdollista.<sup>108</sup> Elin-  
tarvikkeiden varmuusvarastointia ei pidetä tarpeellisena.<sup>109</sup>

Merkittävin pandemian aiheuttama haaste elintarvikehuolto-  
sektorilla oli alkutuotannon tarvitseman ulkomaisen kausityö-  
voiman maahantuloon liittyvät rajoitukset. Kevään 2020 poikkeus-  
tila aiheutti myös työvoimapulaa puutarhataloilla. Maahantuloon  
liittyvät kysymykset saatiin ratkaistua yksityissektorin ja viran-  
omaisten yhteistyöllä ennen kasvukauden alkua. Vierastyövoim-  
makysymyksen ei ole raportoitu nousseen rajoittavaksi tekijäksi  
kausityövoimasta eniten riippuvaisilla vihannesviljely- ja marja-  
tiloilla. Tässä ei kuitenkaan ole huomioitu luonnonmarjojen kerä-  
ystä.

## Elintarvikehuoltosektorilla on selkeä näkemys huoltovarmuuden kehitystarpeista

Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla on selkeä näkemys  
huoltovarmuuden kehitystarpeista ja -mahdollisuuksista elin-  
tarvikehuoltosektorilla. Näistä keskeisimmät koskevat proteiini-  
omavaraisuuden kasvattamista, sekä pyrkimystä soijan käytön  
lopettamiseksi pitkällä tähtäimellä. Myös kiertolannoitetuotan-  
toa tulee edistää. Kotimaisen kalan käytön edistäminen on mah-  
dollista ja myös tavoitteena, minkä lisäksi sekä ammattimaista  
kasvihuonetuotantoa että yksityispuutarhataloutta tulisi tarkas-  
tella osana huoltovarmuutta. Lisäksi maa- ja metsätalousministe-  
riön tavoitteena huoltovarmuuden kehittämiseksi on vesihuollon  
jatkuvuuden ja varautumisen kehittäminen, vaikeasti ennakoita-  
vien, laaja-alaisten luonnonilmiöiden, poikkeuksellisten sääolo-  
suhteiden ja ympäristöonnettomuuksien vaikutusten tarkastelu  
kotimaiseen elintarvikehuoltoon mahdollisten huoltovarmuus-  
toimenpiteiden näkökulmasta. Yleisellä tasolla tavoitteena on  
myös ilmastonmuutoksen ja siihen sopeutumisen huomioiminen  
huoltovarmuuden kehittämisessä.

Pandemian aikana haasteita ovat aiheuttaneet toimitusten viivästyminen ja pakkausmateriaalien saatavuusongelmat. Erityisenä kehityskohteena onkin elintarvikelogistiikan toimintavarmuuden kehittäminen alkutuotannosta vähittäiskauppaan asti. Riippuvuus keskeisistä tuotantopanoksista ja -toiminnoista, kuten energiasta, sähköstä, tietoliikenteestä ja toimivista maksujärjestelmistä on myös tärkeä kehityskohde. Huoltovarmuuskeskus<sup>110</sup> on muodostanut näkemyksen siitä, kuinka teollisuus- ja vähittäiskaupan yritysten tilaus- ja logistiikkatoiminnot toteutetaan esimerkiksi silloin, jos sähköntuotannossa ja elintarvikkeiden jakelussa on laajoja häiriöitä. Elintarvikkeiden jakeluverkosto koostuu päivittäistavara-kauppojen verkosta. Se kattaa koko maan, ja sen laajuutta on kriisitilanteessa mahdollista sopeuttaa. On myös määritelty, kuinka elintarvikkeiden saatavuus kuluttajille varmistetaan tilanteessa, jossa maksujärjestelmät ovat kaatuneet.



Haasteita ovat aiheuttaneet toimitusten viivästyminen ja ongelmat pakkausmateriaalien saatavuudessa.

## Huoltovarmuuskeskus kehittää logistiikkatoimialaa ohjelmalähtöisesti

Huoltovarmuuskeskus on tunnistanut logistiikan kehittämisen yhdeksi kehityskohteistaan. Se käynnisti keväällä 2021 Logistiikka 2030 -ohjelman, jonka budjetti on noin 50 miljoonaa euroa vuosille 2021–2026<sup>111</sup>. Budjetti käytetään projekteihin, joiden tarkoituksena on parantaa logistista huoltovarmuutta. Ohjelman tavoitteina ovat ”toimintaympäristön muutosten tunnistaminen ja huomioiminen ohjelman sisällössä, kriittisen logistisen infrastruktuurin sekä palveluiden toimintakyvyn ja toimintaedellytyksien vahvistaminen, logistiikan asiakkaiden ja palveluntuottajien tarpeiden laaja-alainen huomioiminen sekä huoltovarmuustoiminnan tavoitteellisuuden, vaikuttavuuden ja pitkäjänteisyyden kehittäminen.”<sup>112</sup> Huoltovarmuuskeskuksen mukaan Logistiikka 2030 on kehitysohjelma, joka tunnistaa logistiikan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset Suomessa ja kansainvälisesti. Ohjelmalla vahvistetaan kriittistä logistista infrastruktuuria sekä logistiikka-palveluiden toimintakykyä ja -edellytyksiä Suomessa.<sup>113</sup> Logistiikka 2030 -ohjelma on vasta alkanut, joten sen toimeenpanon tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei voida vielä arvioida. Koska osa ohjelman rahoituksesta tulee veroluonteisesti kerättävästä huoltovarmuusrahastosta, on tärkeää, että sen toimeenpanoa seurataan ja konkreettiset hyödyt arvioidaan.

Huoltovarmuuskeskus on tunnistanut jo useita myös tässä tarkastuksessa tunnistettuja ongelmia. Tarkastuksen aikana haastateltujen poolien edustajien mukaan poolitoiminnan kehittämiseksi on tarve muun muassa siksi, että yritykset kokisivat toiminnan

motivoivaksi. Ohjelmien, myös Logistiikka 2030:n, yhtenä tavoitteena on että ”Huoltovarmuuskeskus hyödyntää laaja-alaisemmin yksityisen sektorin osaamista huoltovarmuuden rakentamisessa ja toimeenpanossa”<sup>14</sup>. Yritysten osallistaminen ja sen onnistuminen on verorahojen tehokkaan käytön näkökulmasta erittäin tärkeää. Logistiikkatoimiala ja toimitusketjut pohjautuvat joko osin tuettuun tai täysin markkinaehtoiseen toimintaan, joten yritysten täysimittainen hyödyntäminen poikkeustilanteissa tulee varmistaa.

## Teollisuustuotannon turvaaminen riippuu logistiikan toiminnasta

Pandemian vaikutukset teollisuustuotannolle ovat jääneet vähäisiksi. Yrityksille osallistuminen huoltovarmuustoimintaan on vapaaehtoista ja sen vuoksi on tärkeää, että ne kokevat saavansa myös hyötyä osallistumisesta. Poolitoiminnan kehittämisessä, joka on osa Huoltovarmuuskeskuksen strategian kehittämisohjelmaa, tämä on syytä huomioida. Motivointiongelman voi arvioida vaikeutuvan tulevaisuudessa yritysten kansainvälistyessä ja kotimaisen tuotannon ulkomaalaisomistuksen lisääntyessä. Vaikeasti ratkaistava ongelma on myös odotusten moninaisuus. Periaatteessa huoltovarmuus kuvataan verkostotoiminnaksi, mutta usein odotus on kuitenkin, että toiminta olisi hyvinkin hierarkkista. Samoin käsitys toiminnan luonteesta poikkeusoloissa voi vaihdella, eli pooleilla on epäselvyyttä siitä, onko kyse varautumis- vai valmius-toiminnasta. Tämä osaltaan tekee kehittämistyöstä vaikeampaa.

## 5.2 Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa nopean reagoinnin erilaisiin kriiseihin

### Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa nopean rahoituksen kriisitilanteissa, mutta Huoltovarmuuskeskusta ja Huoltovarmuusrahastoa tulee tarkastella kokonaisuutena

Huoltovarmuuskeskuksella ja Huoltovarmuusrahastolla on yhteinen tilinpäätös. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 9 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia (1336/1997) ja tilintarkastukseen tilintarkastuslakia (1141/2015). Näin ollen menettelyt poikkeavat valtion kirjanpitoyksiköiden menettelystä, jota ohjeistaa Valtiokonttori. Valtion kirjanpitoyksiköt määrää Valtiokonttori, ja niiden tilintarkastukset tekee Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 21 a §:n mukaan talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskenta-toimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä talousarviosta annetussa laissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Valtion talousarviosta annetun lain mukaan kirjanpito-yksikön ja valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätös sisältää myös toimintakertomuksen.

Edelleen huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 12 a §:n mukaan tilinpäätöstä vahvistaessaan valtioneuvosto voi Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen esityksestä päättää Huoltovarmuusrahastoon kertyneiden varojen siirtämisestä valtion talousarvioon, jos ne eivät ole välttämättömiä valtioneuvoston 2 §:n 2 momentin nojalla asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden toteuttamiseksi tai 15 §:ssä säädettyjen menojen kattamiseksi.

Valtion talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitoyksiköllä on oltava taloussääntö, jonka sisältövaatimukset on lueteltu asetuksessa. Talousarvioasetuksessa ei kuitenkaan ole otettu kantaa valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, jotka eivät välttämättä toimi kirjanpitoyksikön yhteydessä. Näin ollen esimerkiksi Huoltovarmuusrahaston keskeiset taloushallintoa ja varainhoidon vastuusuhteita sekä varastokirjanpitoa ja inventaarimenettelyjä koskevat vaatimukset voivat poiketa olennaisesti kirjanpito-yksiköiden yhteisistä sisältövaatimuksista ja myös jäädä muiden asiakirjojen varaan. Huoltovarmuuskeskuksella on taloussääntö, joka sisältää myös Huoltovarmuusrahastoa koskevat määräykset. Taloussääntöä ei kuitenkaan ole päivitetty covid-19-pandemian aikana, eikä sen sisältö ole ajantasainen esimerkiksi tietojärjestelmämuutosten vuoksi. Toisaalta Huoltovarmuuskeskus on kiinnittänyt huomiota sisäiseen valvontaan muun muassa perustamalla sisäisen tarkastuksen ja ottamalla käyttöön taloushallinnon controller-toimintoja. Huoltovarmuuskeskuksesta saadun tiedon mukaan taloussäännön päivitys on hyväksytty tarkastuksen aineistonhankinnan päätyttyä 4.6.2021.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i § edellyttää, että kukin ministeriö antaa perustellun kannanoton viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15. päivään mennessä hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat

selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. Työ- ja elinkeinoministeriön antama tilinpäätös-kannanotto on tilinpäätöksen tapaan salassa pidettävä (TL IV)<sup>115</sup>.

Nykytilanne osoittaa Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston taloushallinto-, kirjanpito- ja tilinpäätös-menettelyjä koskevan lainsäädännön väljyyden. Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston asemaa ja toimintaa on tärkeää tarkastella niin lainsäädännössä kuin muutenkin kokonaisuutena ja ottaa tällöin huomioon, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Rahastomuodon käyttöä kuitenkin puoltaa, jos se on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeus-tilanteissa.

## Maatalouden jatkuvuutta on pyritty turvaamaan koronakriisissä

Muiden toimialojen tapaan covid-19-kriisi on tuonut ongelmia myös maatalouden joillekin toimijoille. Hallitus osoitti vuoden 2020 neljännessä lisätalousarvioesityksessään elvytysmäärärahoja maatalouden investointien jatkuvuuden turvaamiseen. Näitä varoja ohjataan myös elinkeinokalatalouteen. Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) 70 miljoonan euron pääomituksella tuetaan huoltovarmuutta ja omavaraisuutta edistäviä maatalouden investointeja.

Covid-19-pandemia aiheutti taloudellisia vaikeuksia myös maataloille, jotka toimittavat tuotteita suoraan ravintoloille.<sup>116</sup> Maaseudun yritysten ja alkutuotannon väliaikainen tuki covid-19-pandemian aiheuttamiin vaikeuksiin on myönnetty maksuvalmiuden turvaamiseksi noin tuhannelle yrittäjälle ja tuet ovat yhä haettavissa. Kriisituen suuruus on 60 miljoonaa euroa, josta maatalouden alkutuotannon tuki 48 miljoonaa euroa ja maaseutuyritysten tuki 12 miljoonaa euroa. Huoltovarmuudesta huolehditaan myös panostamalla maatalojen neuvontaan, sillä koronakriisi on aiheuttanut elinkeinoille tarpeen tarkastella tuotantoaan uudelleen. Maa- ja metsätalousministeriö osoittaa neuvontaan valtionapua 0,5 miljoonaa euroa. Maatalojen liikkeenjohdollisen osaamisen tarve tuotiin esiin useissa haastatteluissa.<sup>117</sup> Lisäksi kalanjalostusteollisuudelle myönnettäviin investointi- ja tuotekehitysavustuksiin ohjataan miljoona euroa. Ruokaviraston toimintamenoihin osoitettiin 125 000 euroa, joka on tarkoitettu covid-19-virusnäytetestausten analysoinnin edellyttämiin laite- ja tarvikehankintoihin Ruokaviraston laboratorioissa.



### 5.3 Pandemia on pakottanut arvioimaan uudelleen kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia ja riskejä

Euroopan unionin toimintavalta huoltovarmuusasioissa perustuu Lissabonin sopimuksessa 2009<sup>118</sup> määriteltyyn yhteisvastuuseen sekä solidaarisuusvelvoitteisiin. Huoltovarmuuskäsitteitä korostetaan EU:n strategisissa linjauksissa, vaikka huoltovarmuutta koskevien kriisien varalle EU:lla ei ole yhteistä politiikkaa. Naton kumppanuussopimuksen puitteissa sen sijaan toteutetaan huoltovarmuuden siviilivalmiuden suunnittelua (Civil Emergency planning, CEP). Sen lähtökohta on, että vaikka siviilivalmiuden suunnittelu on ensisijaisesti kansallinen tehtävä, valtiot eivät voi enää luottaa puhtaasti kansallisiin ratkaisuihin laajamittaisissa hätätilanteissa.

#### Kansainvälinen huoltovarmuusyhteistyö voi tuoda terveydenhuollon huoltovarmuuteen lisäarvoa, mutta kansallista omavaraisuutta tarvitaan jatkossakin

Valtioneuvoston huoltovarmuutta koskevan päätöksen sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuutta tuetaan kansainvälisin toimin<sup>119</sup>: Lääkkeiden, rokotteiden sekä terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi kehitetään maiden välisiä kahden- ja monenkeskisiä huoltovarmuussopimuksia. Suomi toimii aktiivisesti EU:ssa huoltovarmuusulottuvuuden tehostamiseksi ja valmiussuunnittelun ja varautumisen yhteistyötä Pohjoismaiden kanssa lisätään.<sup>120</sup> Myös huoltovarmuuden tulevaisuutta luotaavissa skenaarioissa yhtenä osana on kasvava yhteistyö EU:n ja muiden Pohjoismaiden kanssa<sup>121</sup>.

Tarkastushavaintojen perusteella Suomen tavoittelema kansainvälinen huoltovarmuusyhteistyö on kuitenkin ollut hyvin vähäistä siitä huolimatta, että Suomi on terveydenhuollon tarvikkeiden ja lääkevalmisteiden osalta tuontiriippuvainen maa ja siihen liittyvät riskit on tunnistettu monissa huoltovarmuuden skenaarioissa. Riskinä on, että terveydenhuollon kriittisten tarvikkeiden, lääkkeiden sekä raaka-aineiden saatavuus heikkenee erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa. Pienen maan tuonninvaraista huoltovarmuutta vaikeuttavat myös sirpaloituneet tuotanto- ja logistiikkaketjut.<sup>122</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan yhteistyö EU:n kanssa on toistaiseksi tarkoittanut erilaisiin tilannekuvakyselyihin vastaamista ja osallistumista joidenkin materiaalien yhteishankintoihin. Pohjoismaainen yhteistyö EU:n rinnalla on noussut ainakin

keskustelun tasolla merkittävään asemaan. Suomi panostaa puheenjohtajuusvuonna 2021 Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisen pohjoismaisen valmius- ja varautumisyhteistyön kehittämiseen.<sup>123</sup> Käytännön kokemusta Pohjoismaisesta yhteistyöstä on kuitenkin vähän. Yhteistyötä ovat hankaloittaneet esimerkiksi lääkete- ja rokotevalmistajat. Ilman niiden lupaa tarvikkeita ei voi siirtää markkina-alueelta toiselle. Laboratorioiden yhteistyön esteenä puolestaan on näytteiden analyysin aikakriittisyys.<sup>124</sup> Fimean mukaan viranomaisten välinen, pitkäaikainen pohjoismainen yhteistyö on toiminut hyvin myös pandemian aikana. Lisäksi esimerkiksi pohjoismaiset pakkaukset mahdollistavat lääkevalmisteiden liikumisen rajojen yli myös muunlaisten kriisien aikana.<sup>125</sup> Pohjoismaisen yhteistyön rakentamiselle oma merkityksensä on myös sillä, että Tanska ja Norja ovat Naton jäsenmaita. Tarkastuksen haastatteluissa hyviä kokemuksia valtakunnan rajan ylittävästä yhteistyöstä oli Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Suomen näkökulma on, että pelkästään staattisilla varastoilla ei pystytä riittävästi varautumaan: yhteistyötä tarvitaan materiaalin kierrossa, Pohjoismaiden oman materiaalituotannon kyvykkyydessä sekä materiaalin hankinnoissa.<sup>126</sup> Huoltovarmuuskeskuksen mukaan varautumista olisi mahdollista vahvistaa huomattavasti nykyisestä kansainvälisellä yhteistyöllä. Yhteispohjoismaiset tai eurooppalaiset yhteisvarastot voisivat tukea Suomen materiaalista varautumista. Suomen on kuitenkin varmistettava ensisijaisesti omat kansalliset varastonsa, jotka ovat käytettävissä nopeasti ja toimintavarmasti kaikissa mahdollisissa tilanteissa.<sup>127</sup>

Yhteismarkkinoista huolimatta EU:lla ei ole ollut yhteistä huoltovarmuuspolitiikkaa. Pandemian aikana Euroopan komissio on toteuttanut joukon toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut auttaa jäsenmaita laitteiden ja tarvikkeiden hankinnassa. Jäsenvaltiot hankkivat kuitenkin valtaosan lääketarvikkeistaan kansallisten hankintareittien kautta.<sup>128</sup> Rokotteita lukuun ottamatta EU:n yhteishankintoja on tehty vähän.

Tarkastushavaintojen perusteella sairaanhoitopiireissä on ainakin periaatteessa varauduttu kansainvälisen kaupan häiriöihin. Sairaanhoitopiirien valmiussuunnitelmista 11:ssä (yht. 18) huomioitiin, että terveydenhuollon huoltovarmuus on yhä enemmän tuontiriippuvaista, millä voi olla merkittävä vaikutus toiminta- valmiuteen häiriötilanteissa. Covid-19-pandemia osoitti, miten vaikeaa materiaalien hankkiminen on tilanteessa, jossa koko maailma kilpailee samoista tuotteista. Mitä lähempänä materiaalien raaka-aineet ja tuotanto ovat, sen parempi varautumisen kannalta.<sup>129</sup> Tarkastuksen havainnot saavat tukea Huoltovarmuuskeskuksen selvityksestä, jonka mukaan terveydenhuollon edus-



Pelkästään staattisilla varastoilla ei pystytä riittävästi varautumaan.

tajat ovat pessimistisiä kansainvälisen huoltovarmuusyhteistyön kasvun todennäköisyyden suhteen<sup>130</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan EU-tason kehittämisessä on tärkeää huolehtia siitä, ettei oikeuksia kansallisiin huoltovarmuustoimiin ja kansalliseen varautumiseen rajoiteta tarpeettoman laajasti<sup>131</sup>.

## EU-yhteishankinta nähtiin Suomessa ainoana realistisena rokotteiden hankintakanavana

Koronarokotukset alkoivat Suomessa 27.12.2020. Suomen varautumissuunnitelmien tavoitteena on ollut hankkia pandemia-rokotteita kaikille suomalaisille. Mahdollisimman laaja ja nopea rokottaminen koronavirusta vastaan on tarpeen sekä kansanterveyden että kansantalouden näkökulmasta<sup>132</sup>.

Tarkastushavaintojen perusteella EU:n rokotteiden yhteishankinta on ollut Suomen kannalta hyvä ratkaisu. Rokotteiden saapuminen pienissä erissä ja toimitusten viivästyminen rokote-tuotanto-ongelmien ja valmistuskapasiteetin rajallisuuden vuoksi on kuitenkin aiheuttanut vaikeuksia rokotusten suunnittelulle, järjestämiselle ja etenemiselle. Monien rokotteiden kohdalla kuljetus ja jakelu vaativat katkeamattoman kylmäketjun, tai erityis-kylmäsäilytyksen, mikä myös monimutkaistaa logistiikkaa.<sup>133</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Fimean mukaan pienen lääkemarkkinan etu on ollut osallistua keskitettyyn menettelyyn, koska se on varmistanut rokotteiden saatavuutta, vahvistanut asemaa hintaneuvotteluissa sekä mahdollistanut laajemman asiantuntemuksen käytön. Rokotevalmistajien suuren määrän vuoksi olisi myös ollut riski, että Suomi olisi neuvotellut sopimuksia valmistajien kanssa, joiden rokotteet eivät olisikaan tulleet markkinoille<sup>134</sup>.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan yhteishankinnan ongelmana on ollut se, että jäsenmaiden mahdollisuudet vaikuttaa sopimusten sisältöön ovat olleet rajalliset. Sopimusehtojen mukaan jäsenmaat eivät saa neuvotella kahdenvälisesti samojen rokotevalmistajien kanssa, joiden kanssa EU on neuvotellut hankintasopimuksen. Ongelmana on ollut myös rokotesopimusten toimitusehtojen tulkinnanvaraisuus.<sup>135</sup>

## Terveydenhuollon kriittisten tarvikkeiden kotimainen valmistus saatiin hyvin käyntiin, mutta sen jatkosta ei ole selvyyttä

Kotimaisen sosiaali- ja terveydenhuollon suojavarusteiden tuotanto käynnistettiin keväällä 2020. Tuotannon käynnistäminen sekä sen jatkuvuuden turvaaminen on nähty erittäin tärkeäksi Suomen huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta<sup>136</sup>. Alun käynnistys-



EU:n rokotteiden yhteishankinta on ollut Suomen kannalta hyvä ratkaisu.

viiveiden jälkeen kotimainen tuotanto lähti hyvin käyntiin ja sillä on saatu osaltaan turvattua terveydenhuollon kriittisten materiaalien saatavuus covid-19-pandemian aikana. Sairaanhoidopiiriin, Huoltovarmuuskeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön roolit kotimaisen valmistuksen ylläpitämisessä kriisin jälkeen kaipaavat kuitenkin selkeyttämistä.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan jatkossa kotimaisen valmistuksen roolin on oltava selkeä kriittisissä nimikkeissä ja reagointikykyä on pidettävä yllä ja testattava aika ajoin.<sup>137</sup> Sairaanhoidopiireissä valmius kotimaisen tuotannon nopeaan käynnistämiseen nähdään tarkastuksen perusteella tärkeäksi.

Oma kysymyksensä on lääkkeiden kotimainen valmistus. Fimean mukaan Suomessa on keskusteltu siitä, pitäisikö Suomessa olla kotimaista lääkevalmistusta. Huoltovarmuuden näkökulmasta olisi hyvä, että tuotantoa olisi Suomessa tai ainakin Euroopassa<sup>138</sup>. Osa lääkkeiden huoltovarmuuden kysymyksistä on tiukasti sidoksissa EU-tason yhteiseen kehittämiseen lääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi ja terveysuhkiin varautumiseksi. EU:n hätävarastot (rescEU) voivat sisältää myös lääkkeitä<sup>139</sup>.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan lääkealan materiaalsen kriisivalmiuden kasvattaminen tulevaisuudessa vaikuttaa todennäköiseltä kehityskululta EU-tasolla. Sen mukaan myös pohjoismaisen yhteistyön mahdollisuudet lääkkeiden hankinnassa ja varastoinnissa tulisi selvittää ja arvioida.<sup>140</sup>

## Kotimaisen rokotekehityksen ja -tuotannon merkityksestä tulevaisuuden huoltovarmuudelle on erimielisyyttä

Keväällä 2021 julkisessa keskustelussa nousi esiin kysymys siitä, pitäisikö Suomessa olla pysyvää rokotteiden tuotantokapasiteettia poikkeustilanteiden varalle.

Suomessa ei tällä hetkellä ole virusrokotevalmistukseen hyväksyttyä tuotantolaitosta tai toimilupaa, eikä tällaista ole aikaisemminkaan ollut.<sup>141</sup> Uuden koronavirusrokotteen turvallisuuteen, immuunisuojaan ja vaikuttavuuteen tähtääviä tutkimuksia tulee kuitenkin tehdä myös Suomessa riippumatta siitä, tuleeko käyttöön kotimaista alkuperää oleva vai muualla maailmassa kehitetty rokote<sup>142</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Suomi ei ole riittävän suuri maa kehittämään loppuun asti myyntiluvallista rokotetta. Se, onko kansallisen rokotetuotannon pystyttäminen mahdollista tai järkevää, tulisi ministeriön mukaan kuitenkin huolellisesti arvioida.<sup>143</sup>

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan pandemiarokotteiden tuotantokyky ja kapasiteettivaraukset olisivat jatkossa Suomen huoltovarmuuden kannalta merkittäviä parannuksia nykyiseen. Rokotteiden saatavuuden parantaminen kansallisesti sekä rokotusten nopeuttaminen turvaisivat merkittäväällä tavalla myös yhteiskunnan kriittisiä toimintoja, väestön toimeentuloa sekä maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömiä taloudellisia toimintoja ja edesauttaisivat paluuta vakaampaan taloudelliseen toimintaympäristöön.<sup>144</sup>

## Yhteistyö Euroopan Unionissa on tärkeää huoltovarmuudelle kriisitilanteissa

Covid-19-kriisissä Euroopan Unionin jäsenmaat sulkiivat myös keskinäisiä rajojaan taudin leviämisen estämiseksi. EU onnistui kuitenkin nopeasti järjestämään kaupan ja tavaroiden liikkumisen alueella lähes häiriöttä. Ruokaturvan kannalta merkittävä toimi pandemian oli EU:n sisärajoilla mahdollistettu tuoretuotteiden kuljetus Green Lines -kuljetuksilla, vaikka liikennettä muuten rajoitettiin. Työvoiman liikkuvuuden takaaminen erityisesti Schengen-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta turvasi myös huoltovarmuutta.

Uuden yhteisen maatalouspolitiikan ohjelmakauden olisi pitänyt käynnistyä jo 2021 alussa, mutta se on viivästynyt. Ei ole varmaa, millä tavoin koronakriisi on vaikuttanut EU:n yhteiseen päätöksentekoon maatalouspolitiikan uudistamisesta. Sillä voi olla vaikutusta uudistuksen sisältöön joltain osin ja se on vaikeuttanut kokousten järjestämistä. Todennäköinen kehityskuva suomalaisessa maataloudessa tulevalla, näillä näkymin 1.1.2023 alkavalla EU:n CAP-ohjelmakaudella on, että maataloustukien kriteerit muuttuvat ja tukipolitiikka muuttuu niin, että ne tukevat aiempaa enemmän ympäristö- ja ilmastopoliittisia toimia. Lisäksi tulee uusia vaatimuksia viljelijätasolle.<sup>145</sup> Uudistuksesta ei ole vielä ratkaisua. EU:n maatalouspolitiikan perustana kuitenkin on maatalouden harjoittaminen kaikkialla sen alueella. Tämä on huoltovarmuuden kannalta Suomelle tärkeää, koska maatalous täällä on suurelta osin heikommin kannattavaa kuin EU:ssa keskimäärin. Maataloustuet auttavat omalta osaltaan tuotannon jatkumista ja riittävän tuotantokapasiteetin ylläpitoa. Myös Suomen maatalouspolitiikassa tavoitteena on maatalouden toimintaedellytysten turvaaminen ja huoltovarmuuden kannalta riittävän kotimaisen tuotannon säilyttäminen.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa covid-19-pandemian hoidon tietoperustaa ja tuottaa uutta tietoa huoltovarmuuden jatkokehittämisen tarpeisiin sekä päätöksentekijöille että huoltovarmuudesta käytännössä vastaaville organisaatioille.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa Suomen poikkeus- ja häiriötilanteisiin vaurautumisen nykytilasta ja edistää covid-19-pandemian aikana ilmenneiden ongelmien ratkaisemista kustannustehokkaalla tavalla.

Tarkastustulosten tärkeimpiä hyödyntäjiä ovat eduskunta ja valtioneuvosto sekä tarkastuksen kohteiksi valituista toimialoista vastaavat ministeriöt ja virastot sekä Huoltovarmuuskeskus.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen aiheena on ollut huoltovarmuuden turvaaminen covid-19-pandemian aikana. Tarkastusaihe on kattanut ne huoltovarmuuden toimialat, joihin covid-19-pandemian arvioitiin eniten vaikuttaneen, eli terveydenhuolto, elintarvikehuolto, logistiikka ja liikenne sekä kriittinen teollisuustuotanto. Tarkastuksen kohteina ovat olleet näistä toimialoista vastaavat viranomaiset sekä Huoltovarmuuskeskus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, puolustusministeriöltä, Turvallisuuskomitealta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Huoltovarmuuskeskukselta, Etelä-Suomen aluehallintovirastolta, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealta, Luonnonvarakeskukselta ja Ruokavirastolta. Varsinaiset lausunnot antoivat valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, Turvallisuuskomitea, Huoltovarmuuskeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Fimea sekä Luonnonvarakeskus. Teknisluontoisia kommentteja antoivat maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Fimea, Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä Ruokavirasto. Valtioneuvoston kanslia sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelmaan on sisältynyt neljä varsinaista tarkastuskysymystä. Ensimmäinen tarkastuskysymys on ensisijaisesti laillisuustarkastuskysymys. Tarkastuskysymykset 2–4 ovat ensisijaisesti tuloksellisuustarkastuskysymyksiä.

Tarkastuskysymys 1: Onko voimassa oleva lainsäädäntö ja sopimusperusteiset yhteistyöjärjestelyt mahdollistaneet viranomaisten riittävän ja vaikuttavan varautumisen ja nopean reagoinnin huoltovarmuutta uhkaaviin tapahtumiin covid-19-pandemian aikana?

Kriteerit: Säädöksissä ja muissa ohjausasiakirjoissa esitetyt huoltovarmuuden strategiset tavoitteet, hankintojen kilpailuttamiselle ja suorahankinnoille asetetut edellytykset, julkisille hankinnoille asetetut huoltovarmuuden strategiset tavoitteet.

Kriteerien lähteet: Huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), valtioneuvoston asetus huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008), valmiuslaki (1552/2011), tartuntatautilaki (1227/2016), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), komission 1.4.2020 julkaisema tiedonanto (2020/C 108 I/01), laki julkisista hankinnoista (1397/2016).

Tarkastuskysymys 2: Onko huoltovarmuuden ohjausjärjestelmä mahdollistanut tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet covid-19-pandemian hoidossa?

Kriteerit: Huoltovarmuuden ohjausjärjestelmä mahdollistaa tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet covid-19 pandemian hoidossa.

Kriteerin lähteet: Huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Sisäisen turvallisuuden strategia, laki valtion talousarviosta (423/1988).

Lisäksi tarkastuksen kohteiksi valittavia toimialoja ohjaavat muut säädökset tarvittavilta osin.

Tarkastuskysymys 3: Onko huoltovarmuuden ohjaus ja viranomaisten (ja muiden toimijoiden) yhteistyö mahdollistanut huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen covid-19-pandemian aikana?

Kriteeri: Huoltovarmuuden ohjaus ja viranomaisten (ja muiden toimijoiden) yhteistyö mahdollistaa huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen covid-19-pandemian aikana.

Kriteerin lähteet: Huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Sisäisen turvallisuuden strategia, laki valtion talousarviosta (423/1988).

Lisäksi tarkastuksen kohteiksi valittavia toimialoja ohjaavat muut säädökset tarvittavilta osin.

Tarkastuskysymys 4: Onko huoltovarmuuteen liittyviä järjestelyjä alettu kehittää tarkoituksenmukaisesti covid-19-pandemian aikana tehtyjen huomioiden/saatujen kokemusten perusteella?

Kriteeri: Huoltovarmuuteen liittyviä järjestelyjä on alettu kehittää tarkoituksenmukaisesti jo covid-19-pandemian aikana tehtyjen huomioiden/saatujen kokemusten perusteella.

Kriteerin lähteet: Huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Sisäisen turvallisuuden strategia, laki valtion talousarviosta (423/1988).

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineisto on koostunut tarkastuksen kohteena oleviin toimialoihin liittyvien ministeriöiden, virastojen, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden toimijoiden aineistosta. Aineistoon on kuulunut mm. valmisteluasiakirjoja, päätösasiakirjoja ja niiden taustamuistioita, ohjaus- ym. työryhmien pöytäkirjoja sekä näiden liitteitä. Keskeistä aineistoa ovat olleet myös hankinta-asiakirjat sekä erilaiset sopimukset. Säädösaineisto esitöineen on ollut olennaista laillisuustarkastuskysymykseen vastaamisessa, mutta säädösaineistoa on käytetty myös tuloksellisuustarkastuskysymyksiin vastattaessa. Lisäksi on hyödynnetty kirjanpitoaineistoa (esim. tilinpäätökset). Tarkastuksessa on hyödynnetty myös salassa pidettävää (TL IV) aineistoa ja osaan näistä asiakirjoista on viitattu loppuviiteissä. Tarkastuskohteilta on kuitenkin varmistettu lausuntokierroksella, että varsinainen tarkastuskertomus ei sisällä salassa pidettävää aineistoa.

Aineistojen analyysissä on käytetty laadullista sisällönanalyysia sekä haastatteluaineiston jäsentämistä ja luokittelua sekä tältä pohjalta tehtyä analyysia.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 21.12.2020 ja päättyi 15.6.2021. Tarkastuksen aineistohankinta on päättynyt 14.5.2021.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät tuloksellisuustarkastusneuvokset Taina Rintala ja Visa Paajanen, johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen, johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas, johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, ylitarkastajat Sanna Ollila ja Karoliina Pilli-Sihvola sekä tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastusprojektin omistajana toimi apulaisjohtaja Vesa Koivunen.

## Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus on tehty kevään 2021 aikana, jolloin covid-19-pandemia oli vielä käynnissä. Tämä on syytä huomioida tarkastuksen tuloksia arvioitaessa. Mahdollisia tuloksiin liittyviä epävarmuuksia voidaan arvioida myös tarkastuksen jälkiseurannassa, joka on tarkoitus tehdä vuonna 2023.



# Viitteet

- 1 [Yhteiskunnan turvallisuusstrategia](#). Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- 2 [Kokonaisturvallisuuden sanasto](#). Sanastokeskus TSK 50, 2017.
- 3 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.3.2021.
- 4 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.3.2021.
- 5 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.3.2021.
- 6 Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 31.12.2020 s. 3. TL IV.
- 7 Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 26.4.2021.
- 8 Tuomio 24.8.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, C-280/00, EU:C:2003:415.
- 9 Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU).
- 10 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.3.2021.
- 11 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.3.2021.
- 12 Traficomin vastaus tarkastuskysymyksiin 24.3.2021.
- 13 Traficomin vastaus tarkastuskysymyksiin 24.3.2021.
- 14 HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- 15 Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 26.4.2021, HUSin haastattelu 17.3.2021, Fimean haastattelu 1.2.2021, PONKin pöytäkirja 11.6.2020. TL IV.
- 16 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus tarkastuskysymyksiin 12.3.2021, Fimean haastattelu 1.2.2021, Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 19.3.2021, TL IV.
- 17 Sosiaali- ja terveysministeriön valmiuslain 87 §:n mukainen päätös salbutamolivalmisteiden myynnin rajoittamisesta 9.4.2020.
- 18 Sosiaali- ja terveysministeriö. Arviointi-, hankinta- ja logistiikkaprosessit lääkkeiden tai muiden lääkinnällisten valmisteiden saatavuuden ja riittävyuden turvaamiseksi uuden koronaviruksen aiheuttaman epidemian aikana. 2.6.2020 Yhteinen ministerijohtoryhmä.
- 19 Huoltovarmuusneuvosto (2020). [Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu korona-kriisin vaikutuksista](#).
- 20 Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9. Helsinki, Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 21 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus tarkastuskysymyksiin 12.3.2021.

- 22 Fimean lausunto luonnoksesta tarkastuskertomukseksi teemasta huoltovarmuus 8.6.2021.
- 23 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus tarkastuskysymyksiin 12.3.2021.
- 24 Tarkastushaastattelut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 12.2.2021 ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri 5.3.2021.
- 25 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 26 Huoltovarmuusneuvosto (2020). [Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu korona-kriisin vaikutuksista](#).
- 27 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 28 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 25.1.2021 ja 2.2.2021 sekä HUSin vastaus tarkastuskysymyksiin 30.4.2021.
- 29 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 25.1.2021 ja 2.2.2021.
- 30 Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 31.12.2020 s.2. TL IV.
- 31 [Viljasta verkostoihin. Huoltovarmuuskeskuksen arviointi](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:32 ja Huoltovarmuusneuvosto (2020). [Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista](#).
- 32 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 25.1.2021 ja 2.2.2021.
- 33 Huoltovarmuuskeskuksen haastattelu 30.4.2021 ja Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 31.12.2020.
- 34 Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 30.4.2021.
- 35 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 25.1.2021 ja 2.2.2021 sekä HUSin haastattelu 17.3.2021.
- 36 [Huoltovarmuuskeskuksen tiedote](#) 9.10.2020. Suojavarusteiden hankinnan kilpailutusjärjestelmä avattu.
- 37 Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 26.4.2021.
- 38 Hanselin vastaus tarkastuskysymyksiin 31.3.2021.
- 39 Hanselin vastaus tarkastuskysymyksiin 31.3.2021.
- 40 Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelu 28.4.2021.
- 41 HUSin vastaus tarkastuskysymyksiin 30.4.2021.
- 42 Valtionavustuspäätös 17.12.2020 kohta Valtionavustuksen ehdot.
- 43 [Sopimusperusteinen varautuminen – Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille](#). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2019:9.
- 44 Yhteenvedo aluehallintovirastojen vastauksista selvityspyyntöön ostopalvelujen varautumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 45 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 46 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 47 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin haastattelu 12.2.2021 ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin haastattelu 5.3.2021.
- 48 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin haastattelu 12.2.2021 ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin haastattelu 5.3.2021.
- 49 HUSin haastattelu 17.3.2021.
- 50 HUSin haastattelu 17.3.2021.
- 51 Hanselin vastaus tarkastuskysymyksiin 22.3.2021.
- 52 Huoltovarmuuskeskuksen vastaus tarkastuskysymyksiin 26.4.2021.
- 53 Hallituksen vuosikertomus 2020. [Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat](#).
- 54 [Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista](#) (1048/2018), luku 2.

- 55 [Tulevan vaalikauden tärkeimmät haasteet huoltovarmuuden näkökulmasta. Huoltovarmuusneuvoston kannanotto 20.3.2019.](#)
- 56 Österlund B., 2019. [Suomen meriliikenteen huoltovarmuudelle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen.](#) Maanpuolustuskorkeakoulu.
- 57 Lehto & Vinnari 2019. [Merenkulun valtiontukien strateginen legitimointi.](#) Hallinnon tutkimus 38 (1), 21-33. Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto.
- 58 Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015. [Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville.](#) Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2015 vp.
- 59 Traficom haastattelu 8.3.2021.
- 60 Huoltovarmuusneuvosto (2020). Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu korona-kriisin vaikutuksista s. 21.
- 61 [Kansallinen riskiarvio 2018](#) (2019). Sisäasiainministeriö 2019:5. Helsinki.
- 62 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 63 Huoltovarmuuskeskuksen vastaukset VTV:n esittämiin tarkastuskysymyksiin. 19.3.2021, TL IV.
- 64 HE 241/2020 vp.
- 65 Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.
- 66 Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:38.
- 67 Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:38.
- 68 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 69 [Skenaariotarkastelu COVID-19-pandemian vaikutuksista metsäsektoriin, maa-, elintarvike- ja kalatalouteen sekä luontoon perustuvaan matkailu- ja luonnontuotealaan 2020-luvulla.](#) Luonnonvarakeskus 2020.
- 70 [Korona ei heiluta elintarvikesektoria.](#) Pellervon taloustutkimus PTT.
- 71 [Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.](#) Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- 72 [Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta.](#) Valtioneuvoston Tiedote 421/2020.
- 73 Tarkastushaastattelu, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 12.2.2021.
- 74 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 75 [Kuntien ja sote-kuntayhtymien varautuminen COVID-19- pandemiassa.](#) Aluehallintovirastojen julkaisuja 104/2021.
- 76 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 77 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tarkastushaastattelut.
- 78 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 79 Tarkastushaastattelu, Fimea 1.2.2021.
- 80 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 81 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely aluehallintovirastoille 17.2.2021.
- 82 Huoltovarmuusneuvosto (2020). Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu korona-kriisin vaikutuksista.
- 83 [Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista](#) (1048/2018). 7.4 Elintarvikehuolto.
- 84 Luonnonvarakeskuksen haastattelu 3.2.2021.

- 85 Poikkeusolojen neuvottelukunnan pöytäkirja, 30.10.2019, TL IV.
- 86 HE 230/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.
- 87 TV:n tarkastusmuistio HE 230/2020 vp:tä koskevista lausunnoista.
- 88 HE 230/2020 vp.
- 89 Emt.
- 90 Materiaalisen valmiuden kansallisen koordinaatioryhmän asettamispäätös, sosiaali- ja terveysministeriö 9.4.2020.
- 91 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 92 Tarkastushaastattelu, Fimea 1.2.2021.
- 93 Poolien haastattelut, Traficom haastattelu 8.3.2021
- 94 Materiaalisen valmiuden kansallisen koordinaatioryhmän asettamispäätös, sosiaali- ja terveysministeriö 9.4.2020.
- 95 Huoltovarmuuskeskuksen lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston huoltovarmuutta koskevan tarkastuskertomuksen johdosta, 8.6.2021.
- 96 Huoltovarmuuskeskuksen haastattelu 25.11.2020.
- 97 Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelu 18.11.2020.
- 98 Huoltovarmuusneuvosto (2020). Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu korona-kriisin vaikutuksista.
- 99 Sosiaali- ja terveysministeriön määräys Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle lääketukutoiminnan laajentamiseksi (Covid-19). VN/12431/2020, VN/12431/2020-STM-1.
- 100 Sosiaali- ja terveysministeriön määräys Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle lääketukutoiminnan laajentamiseksi (Covid-19). VN/12431/2020, VN/12431/2020-STM-1.
- 101 Tarkastushaastattelu, Fimea 1.2.2021.
- 102 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 103 Poikkeusolojen neuvottelukunnan pöytäkirja, 30.10.2019, TL IV.
- 104 HE 230/2020 vp.
- 105 Huoltovarmuuskeskus (2020). [Huoltovarmuuden uusi normaali](#). Skenaarioita Post-COVID -maailmasta ja niiden vaikutuksista huoltovarmuudelle.
- 106 Huoltovarmuuskeskuksen haastattelu 25.11.2020 ja STM:n haastattelu 18.11.2020.
- 107 Valtiontalouden tarkastusviraston kysely sairaanhoitopiireille 23.2.2021.
- 108 Luonnonvarakeskuksen haastattelu 3.2.2021, maa- ja metsätalousministeriön haastattelu 15.2.2021 sekä Ruokaviraston haastattelu 12.2.2021.
- 109 Kauppa- ja jakelupoolin ja Kaupan liiton haastattelu 9.3.2021.
- 110 Kauppa- ja jakelupoolin sekä Kaupan liiton haastattelu 9.3.2021.
- 111 [Logistiikka 2030](#). Esittely Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivuilla.
- 112 [HVK:n strategia 2021–2023](#), s. 25.
- 113 [Logistiikka 2030](#). Esittely Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivuilla.
- 114 [HVK:n strategia 2021–2023](#), s. 28.
- 115 Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnasta vuonna 2020. Työ- ja elinkeinoministeriö 11.5.2021. TL IV.
- 116 Ruokaviraston verkkosivut: [www.ruokavirasto.fi](http://www.ruokavirasto.fi).
- 117 Maa- ja metsätalousministeriön haastattelu 15.2.2021 ja Luonnonvarakeskuksen haastattelu 3.2.2021.

- 118 EUVL C 306, 17.12.2007.
- 119 [Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista](#) (1048/2018). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- 120 [Yhteiskunnan turvallisuusstrategia](#). Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- 121 Huoltovarmuuskeskus (2020). [Huoltovarmuuden uusi normaali](#). Skenaarioita Post-COVID -maailmasta ja niiden vaikutuksista huoltovarmuudelle.
- 122 HE 230/2020 vp.
- 123 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 124 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen haastattelu 27.11.2020.
- 125 Fimean lausuntoluonnoksesta tarkastuskertomukseksi teemasta huoltovarmuus 8.6.2021.
- 126 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 127 Huoltovarmuuskeskuksen vastaukset VTV:n esittämiin tarkastuskysymyksiin. 19.3.2021, TL IV.
- 128 [EU:n ensimmäiset toimet covid-19-pandemian torjumiseksi: kokemusten hyödyntäminen kansanterveysalan yhteistyön parantamiseksi](#). Lehdistötiedote 18.1.2021, Luxemburg.
- 129 Tarkastushaastattelut: Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 12.2.2021 ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri 5.3.2021.
- 130 Huoltovarmuuskeskus (2020). [Huoltovarmuuden uusi normaali](#). Skenaarioita Post-COVID -maailmasta ja niiden vaikutuksista huoltovarmuudelle.
- 131 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 132 Emt.
- 133 Emt.
- 134 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen haastattelu 27.11.2020. Tarkastushaastattelu, Fimea 1.2.2021. Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 135 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 136 Resilienssi, hyvinvointi ja kriiseihin varautuminen. Poikkihallinnollinen virkamies-työryhmä 18.8.2020. [Resilienssi, hyvinvointi ja kriiseihin varautuminen \(hankeikkuna.fi\)](#) ja Poikkeusolojen neuvottelukunnan pöytäkirja, 2.3.2021, TL IV.
- 137 Huoltovarmuuskeskuksen vastaukset VTV:n esittämiin tarkastuskysymyksiin. 19.3.2021, TL IV.
- 138 Tarkastushaastattelu, Fimea 1.2.2021.
- 139 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 140 Huoltovarmuuskeskuksen vastaukset VTV:n esittämiin tarkastuskysymyksiin. 19.3.2021, TL IV.
- 141 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 142 Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [COVID 19 -epidemian hallinnan hybridistrategian toteuttaminen – Mahdolliseen toiseen aaltoon varautuminen](#).
- 143 Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 12.3.2021 VTV:n kirjalliseen tietopyyntöön.
- 144 Huoltovarmuuskeskuksen vastaukset VTV:n esittämiin tarkastuskysymyksiin. 19.3.2021, TL IV.
- 145 Luonnonvarakeskuksen haastattelu 3.2.2021.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi