

KYTKÖKSET KESKEISIÄ YTS:N TOIMEENPANOLLE

Winland-hankkeen lausunto YTS:n luonnoksesta, 15.8.2017

Kiitämme mahdollisuudesta esittää lausunto Yhteiskunnan turvallisuusstrategian luonnoksesta. Luonnoksessa on useita erinomaisia elementtejä, jotka käymme läpi seuraavalla sivulla. Ehdotamme, että strategiassa huomioitaisiin paremmin neljä teemaa, jotka kuvaamme alla tiiviisti ja avaamme perusteellisemmin seuraavilla sivuilla. Kaikki nämä teemat korostavat moninaisten kytkösten merkitystä osana YTS:n toimeenpanoa, olivat ne sitten eri toimijoiden, sektoreiden tai maantieteellisten tasojen välisiä.

1) Suomi osana verkottunutta maailmaa: globaalien vaikutussuhteiden huomiointi

Suomi on osa verkottunutta maailmaa, jossa turvallisuuteen liittyvät vaikutussuhteet ja virrat ylittävät valtioiden rajat. Vaikka tämä on myös luonnoksen lähtökohta, luonnos tarkastelee kokonaisturvallisuutta pääosin kansallisesti eikä riittävästi huomioi nykyisten muutosten monitasoista luonnetta. Samalla kv-toiminta (3.2) nähdään turhan valtiokeskeisenä ja esimerkiksi huoltovarmuuden (3.5) laajat riippuvuussuhteet eivät saa vaadittavaa painoarvoa.

2) Intressierot näkyviin ja toimijoiden itsearviointi mukaan riskiarviioon

Kokonaisturvallisuuden kehittyminen entistä selkeämmin yhteistoimintamalliksi on hyvä kehityssuunta. "Kaikkien yhteiskunnan tasojen ja tahojen" osallistaminen on kuitenkin haasteellinen prosessi, sillä turvallisuustoimijoilla on erilaisia intressejä ja osin ristiriitaisiakin näkemyksiä kokonaisturvallisuuden edistämisestä. Näiden intressierojen huomioon ottaminen strategiassa sekä kokonaisturvallisuuden toimijakentän itsearviointi osana riskiarviota ovat ensiarvoisen tärkeitä YTS:n toimeenpanolle. Samalla itsearviointi tukee yhdessä oppimista usein nopeastikin muuttuvassa turvallisuus- ja toimijaympäristössä.

3) Haavoittuvuudet löytyvät rajapinnoilta: sektoreiden välisten kytkösten merkitys

Yhteistoimintamalli korostaa sektoreiden välisten kytkösten merkitystä. Vaikka Liitteen 1 strategiset tehtävät ovat perusteltuja vastuunjaon kannalta, ne ovat samalla esimerkki tehtävänjaon siiloutumisesta. Kokemuksemme perusteella merkittävät riskit turvallisuudelle löytyvät usein sektoreiden rajapinnoilta. Eri sektoreiden väliset kytkökset tulisi siis ottaa huomioon, kun strategia pannaan täytäntöön: yhteistyöfoorumit ovat tähän luonnollinen alusta.

4) Kohti resilienttiä Suomea yhteiskehittämisen ja uhkakudelmien avulla

Ennakoinnin mukaanotto osaksi varautumista on tärkeä askel ja yhteistyöfoorumit erinomainen ja konkreettinen tapa sen toteuttamiselle. Koska riskiarvio kuvaa helposti uhkat kapea-alaisina ja erillisinä, ehdotamme, että yhteistyöfoorumi hyödyntää menetelmänä yhteiskehittämistä ja sen avulla muodostettavia laaja-alaisia, "uhkakudelmia". Uhkakudelmien ajatuksena on tarkastella useiden eri uhkien yhteisvaikutuksia eri aikajäniteillä, ja niihin voidaan ottaa mukaan myös yllättäviä, nykytrendeistä poikkeavia skenaarioita.

Winland-hanke: tutkijat ja sidosryhmät kokonaisturvallisuutta edistämässä



STN-rahoitteinen Winland-hanke (<http://winlandtutkimus.fi>) tutkii kokonaisturvallisuutta yhdessä sidosryhmien kanssa erityisesti energia-, ruoka- ja vesiturvallisuuden sekä näihin kytkeytyvien päätöksentekoprosessien näkökulmasta. Keskeisinä menetelminämme ovat skenaariot sekä tutkijoiden ja sidosryhmien tutkimuksellinen yhteistyö eli yhteiskehittäminen. Lausunnossa tekemämme ehdotukset pohjautuvat hankkeesta tähän mennessä saamiimme kokemuksiin, sidosryhmiemme kanssa tehtyyn yhteistyöhön, tekemäämme toimijakenttäanalyysiin sekä aiempaan tutkimukseemme.

Kokemuksemme tutkijoiden ja sidosryhmien yhteistyöstä on erittäin positiivinen. **Pidämme tärkeänä, että YTS hyödyntää tutkimusta ja tutkijoita kokonaisturvallisuuden edistämässä.** Suomalainen turvallisuustutkimus on laadukasta ja tutkijoiden tarjoama kriittinen reflektio erityisen tärkeää monitoimijaisen strategian toteutuksessa. Ehdotamme, että tutkijat sisällytetään mukaan YTS:n turvallisuustoimijoihin (2.2.) ja että YTS:n toimijakentän itsearviointissa hyödynnetään aiheesta tehtyä tutkimusta (kts. kuva viimeisellä sivulla).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian luonnos: tärkeä askel eteenpäin!

Luonnoksessa kuvattu varautumisen yhteistoimintamalli on toimiva lähtökohta yhteiskunnan turvallisuusstrategialle. Tähän liittyen luonnoksen kolme keskeistä kehityskohdetta (kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli, ohjaus koko yhteiskunnan varautumiseen, jatkuvat prosessit) ovat erinomaisia askeleita eteenpäin ja tuemme niiden mukaanottoa.

Erytisen tärkeinä pidämme koko yhteiskunnan ja sen eri tasojen varautumisen huomioon ottamista sekä ennakkoinnin mukaanottoa osaksi varautumista. Toiminnallisesti strategian tiivistäminen ja kansallisen riskiarvioinnin linkittäminen osaksi strategian toteuttamista vaikuttavat hyvin perustelluilta. Koska riskiarvion raamitus tulee EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta, sen fokus voi rajautua YTS:aa ajatellen turhan suppeaksi. Tämä on syytä ottaa huomioon YTS:n toiminnallistamisessa ja erityisesti yhteistyöfoorumien ennakkointiin liittyvässä toiminnassa (kts. ehdotuksemme uhkakudelmista).

Kokonaisturvallisuuden toiminnallistamisen kannalta tärkeää on turvallisuuden erilaisten muotojen ja ulottuvuuksien (esim. sisäinen turvallisuus, puolustuskyky, huoltovarmuus ja henkinen kriisinkestävyys) tuominen samaan strategiaan. Tähän liittyen kokonaisturvallisuuden korostaminen ennen kaikkea yhteistoimintana siirtää fokusta aiempaa selvemmin toimintaan ja toimijuuteen. Tämä on oikea suunta, sillä kokonaisturvallisuus tulisi nähdä ennen kaikkea jatkuvana ja yhdessä tapahtuvana toimintana, jossa eri toimijoiden oppimisella sekä prosessin kehittymisellä on keskeinen rooli. Luonnoksen laaja valmisteluprosessi sekä ehdotetut yhteistyöfoorumit luovat erinomaisen pohjan YTS:n monitoimijaiselle toteuttamiselle.

1) Suomi osana verkottunutta maailmaa: globaalien vaikutussuhteiden huomiointi

Olemme riippuvaisia kansalliset rajat ylittävistä resurssivirroista. Suomi on kokonsa, luonnonvarojensa ja maantieteellisen sijaintinsa takia erityisen altis alueellisille ja globaaleille muutoksille, olivat ne sitten taloudellisia, poliittisia tai ympäristöllisiä. YTS:n luonnos ei ota riittävästi huomioon alueellisten ja globaalien vaikutussuhteiden ja virtojen poikkileikkaavaa luonnetta, vaan kansainvälinen toiminta nähdään lähinnä erillisenä toimintona (3.2).

Kannustamme globaalien vaikutussuhteiden parempaan huomioon ottamiseen YTS:ssa etenkin talouteen, infrastruktuuriin sekä huoltovarmuuteen (3.5) liittyen. Esimerkiksi usein "kotimaisiksi" mielletyt ruokaturva ja energiaturvallisuus ovat voimakkaasti riippuvaisia alueellisista ja kansainvälisistä resurssivirroista. Turvallisuuteemme vaikuttava kansainvälinen toiminta ei myöskään aina ole valtiokeskeistä. Esimerkiksi yritysten kansainväliset hankinta- ja arvoketjut ovat merkittävä osa Suomen huoltovarmuutta ja ne tulee ottaa selvemmin huomioon strategiassa.



Samalla on tärkeä arvioida turvallisuuteemme kytkeytyvien luonnonvarojen hankinta- ja arvoketjujen konfliktiherkkyttä. Sekä turvallisuuden että kestävyuden kannalta on järkevää miettiä riippuvuuttamme resursseista, joiden konfliktiherkkyys tai negatiiviset vaikutukset ovat suuria, Suomessa tai muualla. Viereinen nelikenttä esittää yhden tavan jäsentää tätä suhdetta.

2) Intressierot näkyviin ja toimijoiden itsearviointi mukaan riskiarvioon

Luonnos korostaa eri tahot ja tasot yhteentuoavaa toimintamallia. Luonnos ei kuitenkaan ota selväsanaisesti huomioon eri turvallisuustoimijoiden (2.2) välisiä kytköksiä ja heidän mahdollisia intressierojaan. Tällaisia ristiriitoja ei kuitenkaan voi välttää ja sen vuoksi niiden olemassaolo olisi hyvä avata sekä miettiä tapoja ristiriitatilanteiden ratkaisemiseen.

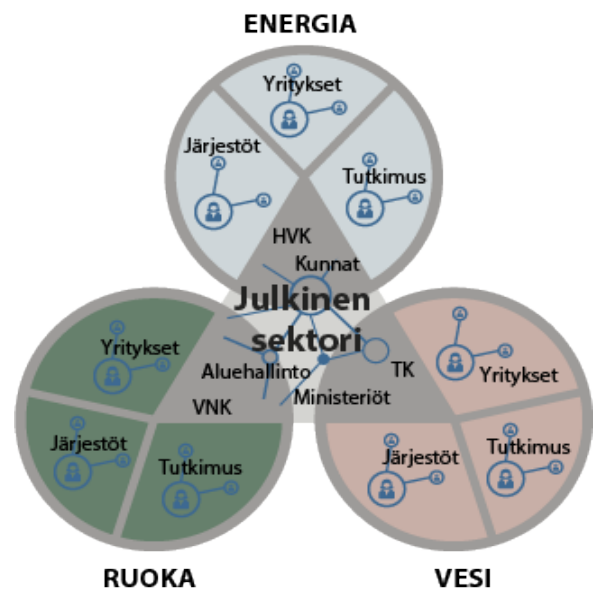
Ehdotamme, että kansalliseen riskiarviointiprosessiin otetaan ulkoisten uhkien ohella arvioitavaksi myös toimijuus eli keskeisten suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuus sekä eri toimijoiden väliset suhteet (ml. julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliset suhteet sekä hallinnon eri tasot). Tällainen toimijakentän itsearviointiprosessi tulisi toteuttaa eri tahojen yhteistyönä Turvallisuuskomitean koordinoimana ja se voisi hyödyntää valmiusharjoituksista ja muusta käytännön yhteistoiminnasta saatuja kokemuksia. Samalla sen olisi tärkeä huomioida myös turvallisuuden toimijakenttää tarkastelevan tutkimuksen suosituksia. Säännöllinen arvointiprosessi varmistaa sen, että eri toimijoiden roolia arvioidaan kriittisesti ja itsereflektioivasti, oppimista edistäen sekä YTS:n toimeenpanoa kehittäen.

3) Haavoittuvuudet löytyvät rajapinnoilta: sektoreiden välisten kytkösten merkitys

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin rakentuu useiden sektoreiden ja niiden eri toimijoiden varaan. Winland-hankkeessa olemme havainneet, että turvallisuustoiminta siiloutuu helposti ja läheisetkään sektorit eivät välttämättä tee yhteistyötä tai ole edes tietoisia toisten sektoreiden käytänteistä. Samaan aikaan turvallisuuteen liittyvät haavoittuvuudet ja uhat löytyvät yhä useammin “ei-kenenkään maalta” eli eri sektoreiden välisiltä rajapinnoilta. Esimerkiksi elintarvikehuoltomme on kriittisesti riippuvainen energian saannista ja tämän kytköksen huomiotta jättäminen voi johtaa merkittäviin kerrannaisvaikutuksiin ja pahimmillaan ruokaturvan romahtamiseen.

Strategiassa tulisi korostaa voimakkaammin sektoreiden ja niiden eri toimijoiden välisten kytkösten merkitystä. Nykyisellään esimerkiksi Liite 1 korostaa pikemminkin siiloutumista ja kytkösten puuttumista kuin eri toimijoita yhteen tuovaa lähestymistapaa. Myöskään varsinaisessa strategiatekstissä ei oteta huomioon sektoreiden välisiä kriittisiä turvallisuuskytköksiä esimerkiksi energian ja ilmastomuutoksen tai ruokaturvan ja luonnonvarojen saatavuuden välillä.

Oheinen kuva esittää esimerkinomaisesti energia-, ruoka- ja vesiturvallisuuden liittyviä keskeisiä toimijoita, joita olemme tunnistaneeet osana Winlandin toimijakenttäanalyysia. Jo näiden kolmen temaattisen sektorin alla eri toimijoita ja niiden välisiä kytköksiä on erittäin runsas määrä. Tämän vuoksi kytkösten tunnistamista ja hallintaa ei tule jättää ainoastaan yhden tahon vastuulle, vaan niitä tulee pohtia vuorovaikutteisesti eri toimijoiden kanssa. Luonnoksessa ehdotetut yhteistyöfoorumit sekä yllä esitetty toimijakentän itsearviointiprosessi tarjoavat tähän luontevan pohjan.



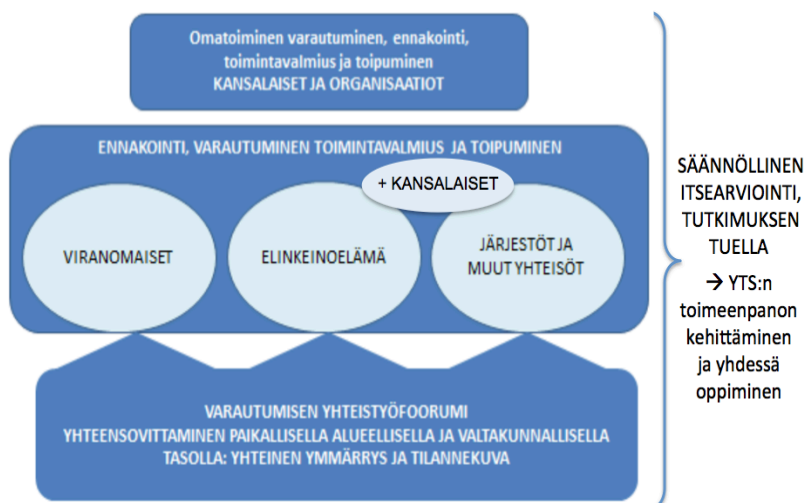
Lainsäädäntö luo yhteiskunnan varautumisen perustan. Lainsäädännöllä voidaan myös tukea eri sektoreiden välistä yhteistyötä sekä kannustaa eri toimijoita huomioimaan turvallisuuskysymykset omassa toiminnassaan. YTS:n toimeenpanoa ajatellen sääntelyn painopistettä tulisi edelleen siirtää valmiuslainsäädännöstä (jonka varsinaisena tarkoituksena on varautua poikkeusoloihin) normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumiseen sekä niiden ennakkointiin. Kokonaisturvallisuuden kannalta on tärkeää, että sääntely hahmottuu jatkumona, jonka osia ovat häiriötilannetoiminta, varautuminen häiriötilanteisiin sekä niiden ennaltaehkäisy.

4) Kohti resilienttiä Suomea yhteiskehittämisen ja uhkakudelmien avulla

Ennakoinnin sisällyttäminen osaksi varautumista tuo tärkeän mutta uudenlaisen ulottuvuuden YTS:n toiminnallistamiselle: siksi huomiota tulee kiinnittää ennakointiprosessin toteuttamiselle. Yhteistyöfoorumien toteuttamisessa ehdotamme hyödynnettäväksi eri turvallisuustoimijoiden välistä yhteiskehittämistä (*co-creation*) sekä sen pohjalta luotuja, eri toimijoiden näkemyksiä yhdisteleviä “uhkakudelmia”. Uhkakudelmien ajatuksena on tarkastella useiden eri uhkien yhteisvaikutuksia eri aikajäniteillä, ja niihin voidaan ottaa mukaan myös yllättäviä, nykytrendeistä poikkeavia skenaarioita.

Nopeasti kehittyvien häiriö- ja kriisitilanteiden lisäksi uhkakudelmassa on tärkeää huomioida hitaasti kehittyvät turvallisuusuhkat kuten ilmastonmuutoksen heijastevaikutukset, sillä niiden vaikutukset ovat moniulotteisia ja niihin vastaaminen vaatii usein sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä. Samaan aikaan on sanoitettava selvästi, että mitkään uhkakudemat tai riskiarviot eivät pysty kattamaan kaikkia uhkia ja tulevaisuuden epävarmuutta. Sen vuoksi yhteiskehittämisen tavoitteena tulisikin “täydellisen” uhkakudelman määrittelyn sijaan olla avoin keskustelu erilaisista uhkista sekä toimijoiden näkemyksistä ja varautumisvaihtoehdoista niihin liittyen.

Kokonaisturvallisuus kytkeytyy läheisesti yhteiskunnan resilienssiin eli kykyyn sopeutua muutoksiin. Ns. Linkovin resilienssimatriisiin perustuen jäsenämme Winland-hankkeessa häiriötilanteen hallintasyklin vaiheita viiden teeman avulla: fyysinen ympäristö, informaatio, sosiaalinen, kognitiivinen ja poliittinen. Eri tahojen yhteistoimintamalli korostaa yhä selkeämmin sosiaalisia, kognitiivisia ja poliittisia ulottuvuuksia. Kokonaisturvallisuuden ja resilienssin varmistamisessa on siis kyse yhtä paljon sisäisestä toimijuudesta (kokonaisturvallisuuden toimijakenttä ja sen toiminta) kuin ulkoisista uhkatekijöistä.



Tämä huomio tukee ajatustamme tutkimuksen tuella tapahtuvasta itsearviointista, johon yhteistyöfoorumit tarjoavat valmiin alustan. Ehdotamme, että luonnoksen Kuvaan 2 sisällytetään oheisen kuvan oikealle puolelle lisätty itsearviointi-teksti. Lisäksi kuvan keskellä olevaan palkkiin olisi hyvä lisätä kansalaiset, jotka luonnoksessa tunnistetaan myös keskeisiksi turvallisuustoimijoiksi.

Lisätietoja: Winland-konsortion johtaja Marko Keskinen (marko.keskinen@aalto.fi, 050-3824626). Tietoa Winland-hankkeesta ja sen julkaisuista: <http://winlandtutkimus.fi>