

SUOMEN HUOLTOVARMUUS JA BALTIAN ALUE

TIIVISTYVÄT YHTEYDET MUUTTUVASSA
TURVALLISUUSYMPÄRISTÖSSÄ

Emma Hakala, Harri Mikkola, Juha Käpylä,
Matti Pesu & Mika Aaltola

FIIA
REPORT

SYYSKUU 2019

/ 61

**SUOMEN HUOLTOVARMUUS
JA BALTIAN ALUE**
**TIIVISTYVÄT YHTEYDET MUUTTUVASSA
TURVALLISUUSYMPÄRISTÖSSÄ**

Emma Hakala, Harri Mikkola, Juha Käpylä,
Matti Pesu & Mika Aaltola

FIIA REPORT

SYYSKUU 2019

/ 61

Tämä julkaisu on loppuraportti Ulkopoliittisen instituutin tutkimushankkeesta ”Baltian alueen merkitys Suomen huoltovarmuudelle”, jonka osarahoittajana toimi Huoltovarmuuskeskus.

Raportteja voi tilata Ulkopoliittisesta instituutista:

09 432 7707 / erja.kangas@fiia.fi

Kaikki FIIA raportit ja muut julkaisut ovat ladattavissa osoitteesta:

www.fiia.fi

Ulkoasu: Mainostoimisto SST Oy

Taitto ja grafiikka: Kaarina Tammisto

Paino: Punamusta Oy, 2019

ISBN (painettu) 978-951-769-615-9

ISBN (sähköinen) 978-951-769-616-6

ISSN 2323-5454

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

FIIA

ULKOPOLIITTINEN
INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA
INSTITUTET

Arkadiankatu 23 b
PL 425 / 00101 Helsinki
Puhelin (09) 432 7000
Fax (09) 432 7799

www.fiia.fi

SISÄLLYS

Esipuhe 8

Johdanto 9

1. **Suomi ja virtojen maailma** 21
 - Gloaalivirtojen merkityksen nousu 22
 - Suomi kolmen kartan maailmassa 25
 - Rajat ylittävien virtojen keskeisiä piirteitä 30
 2. **Itämeren turvallisuuden kolme dynamiikkaa** 39
 - Yhteistyöalueesta strategiseksi polttopisteeksi 41
 - Itämeren turvallisuusdynamiikat 43
 - Sotilas- ja siviilivarautuminen: jaetut uhkaskenaarit ja turvallisuusympäristö 50
 3. **Muuttuva huoltovarmuus virtojen maailmassa** 59
 - Huoltovarmuus yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaajana 60
 - Huoltovarmuuden kansainväliset ulottuvuudet 64
 - Huoltovarmuus, verkostollinen turvallisuus ja globaalit virrat 69
 4. **Suomen ja Baltian väliset huoltovarmuusyhteydet: Kohdennetun kyselyn tuloksia** 75
 - Baltian merkitys toiminta-alueena 77
 - kriittiset yhteydet Baltiaan normaaliolojen häiriötilanteessa 81
 - kriittiset yhteydet Baltiaan poikkeusoloja muistuttavassa kriisitilanteessa 85
 - Baltian alueen merkityksen muutos 93
 - Loppupäätelmiä kyselyn tuloksista 97
- Johtopäätökset** 107
- Lähdekirjallisuus** 115
- Liite 1** 127
- Kirjoittajat** 130
- Sarjan aiemmat julkaisut** 131

ESIPUHE

Tämän raportin on tuottanut Ulkopoliittisen instituutin tutkimusryhmä, johon kuuluvat Emma Hakala, Harri Mikkola, Juha Käpylä, Matti Pesu ja Mika Aaltola sekä tutkimusavustaja Anu Ruokamo. Hankkeen ovat rahoittaneet Ulkopoliittinen instituutti yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Tutkimus kuuluu osaksi aikaisempia huoltovarmuutta käsitelleitä tutkimusprojekteja.

Tutkimusryhmä haluaa kiittää rakentavasta yhteistyöstä ja kommentista Huoltovarmuuskeskusta, erityisesti Christian Fjäderiä, Mikko Vähä-Sipilää, Nuutti Nikulaa ja Hannu Hernesniemeä. Lisäksi tutkimusryhmä kiittää lukuisia hankkeen puitteissa haastateltuja eri alojen asiantuntijoita sekä kohdennettuun kyselyyn vastanneita elinkeinoelämän edustajia.

JOHDANTO

TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

Suomen kaupalliset ja poliittiset yhteydet ulkomaailmaan kulkevat merkittävältä osin Itämeren alueen lävitse. Esimerkiksi noin 80 prosenttia maahan tuodusta tavarasta saapuu laivoilla Itämeren halki ja lähestulkoon kaikki tietoliikenne kulkee meren pohjassa olevia kaapeleita pitkin. Samalla kaupalliset ja poliittiset yhteydet ovat monin tavoin riippuvaisia Itämeren alueen tilanteesta. Tämä on näkynyt erityisesti vuonna 2014 alkaneen Ukrainan kriisin myötä, kun kiristynyt turvallisuuspoliittinen ilmapiiri on lisännyt jännitteitä myös Suomen lähialueilla. Samaan aikaan Itämeren maiden välille on toisaalta suunniteltu ja rakennettu uusia yhteyksiä, jotka tuovat uusia mahdollisuuksia muun muassa energian- ja tiedonsiirtoon sekä resurssien ja tavaroiden kuljetuksiin. Näiden muutosten vaikutukset eivät rajoitu vain Itämeren alueelle, vaan niillä on myös laajempaa merkitystä Suomen kansainvälisiin yhteyksiin ja riippuvuuksiin.

Tässä raportissa tarkastellaan Baltian alueen ja sinne suuntautuvien yhteyksien merkitystä Suomen huoltovarmuudelle. Tarkoituksena on selvittää, millaisia kriittisiä yhteyksiä kulkee Suomesta Baltian maihin ja niiden kautta Eurooppaan, ja mikä näiden merkitys on siviilivarautumiselle ja yhteiskunnalliselle kriisinkestävyydelle. Tämän tueksi raportti pyrkii syventämään globaalien virtojen dynamiikkaa esiin tuovaa huoltovarmuuden analyysin viitekehystä, jonka varaan Suomen ja Baltian yhteyksien tarkastelu rakentuu. Hankkeen keskeiset tutkimuskysymykset ovat: Minkälaisessa toimintaympäristössä Suomen kansainväliset yhteydet toimivat? Onko Suomella huoltovarmuuden kannalta olennaisia

yhteyksiä ja näihin liittyviä riippuvuuksia Baltian alueesta normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja kriisitilanteissa? Mitä kansallisia haavoittuvuuksia näihin liittyy?

Itämeren alueen merkitystä Suomen huoltovarmuudelle on tutkittu jonkin verran viime aikoina (esim. Ojala et al. 2018; Solakivi et al. 2018; Aaltola et al. 2016), mutta Baltian maiden rooli on näissä tarkasteluissa usein jäänyt vähemmälle huomiolle. Siksi alueeseen liittyviä huoltovarmuuskysymyksiä on syytä tarkastella Suomen näkökulmasta myös erikseen. Baltian maiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen tilanne eroaa jossain määrin muista Itämeren maista ja osoittaa kaikkein selvimmin jännitteiden kiristymistä. Suomelle Baltia muodostaa paitsi olennaisen markkina- ja tuotantoalueen, myös tärkeän kauttakulkureitin Keski-Eurooppaan suuntautuville yhteyksille. Lisäksi Suomella on erityisesti Viroon läheiset taloudelliset ja poliittiset suhteet, ja alueella on merkitystä myös esimerkiksi työvoiman ja rahoituksen kannalta.

Suomen ja Baltian välinen liikenne on kasvanut nopeasti viimeisen vuosikymmenen ajan. Esimerkiksi meriteitse kuljetettavan rahdin määrä Suomen ja Viron välillä yli kolminkertaistui vuodesta 1998 vuoteen 2014, ja kasvun ennustetaan jatkuvan (Fagerström 2019). Samassa ajassa henkilöautoliikenne Helsingin ja Tallinnan välillä yli kuusinkertaistui (Tapaninen 2016). Kaikkien Baltian maiden osuus Suomen ulkomaankaupasta on 2000-luvun aikana myös kasvanut. Lisäksi Keski-Euroopan – etenkin Puolan – merkitys tuonti- ja vientimaina on noussut, mikä näkyy lisääntyneenä kauttakulkuliikenteenä Baltiassa (Tulli 2019). Kasvusuuntaista kehitystä on siivittänyt myös Euroopan unioni (EU), jonka jäsenyys poistaa esteitä maiden keskinäiseltä kanssakäymiseltä. EU on myös suoraan tukenut maiden välistä yhteistyötä ja verkottuneisuutta erityisesti energiasektorilla.

Tiivistyvät yhteydet edellyttävät panostuksia infrastruktuuriin. Viime vuosina Suomen ja Baltian maiden välille onkin virinnyt useita väylä- ja energiahankkeita. Esimerkiksi Suomen ja Viron välinen Balticconnector-kaasuputki on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2019 loppuun mennessä, jolloin se mahdollistaa Suomen kaasumarkkinoiden avaamisen ja yhdistämisen Baltian maihin (Balticconnector 2019). Suomi on mukana myös Rail Baltica –rautatiehankkeessa, jonka on suunnitelmien mukaan tarkoitus kulkea Virosta Latvian ja Liettuan läpi Puolaan. Reitti parantaisi merkittävästi niin rahti- kuin henkilöliikenteen yhteyksiä Suomesta Keski-Eurooppaan (Liikenne- ja viestintäministeriö 2019a). Rail Baltican merkitystä lisäksi entisestään suunnitelmatasolla oleva Helsingin ja Tallinnan välinen rautatietunneli, jonka on sanottu yhdistävän Suomen eurooppalaiseen rautatieverkostoon (Liikenne- ja viestintäministeriö 2018).

2000-luvun aikana myös suomalainen huoltovarmuusajattelu on muuttunut huomattavasti (Aaltola et al. 2016). Perinteisten, resurssien turvaamiseen ja varastointiin tähtäävien tavoitteiden lisäksi on alettu korostaa yhä enemmän toiminnan jatkuvuuden ja kriittisen infrastruktuurin turvaamista. Samalla on korostunut huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus, erityisesti kansantalouksien rajat ylittävä keskinäisriippuvuus ja globaalien resurssi-, tavara-, finanssi-, data- ja ideavirtojen merkitys. Suomi on yhä tiiviimmin osa EU:ta ja muita yksityisiä ja julkisia kansainvälisiä järjestelyjä, jotka ovat osaltaan lisänneet kriittisen infrastruktuurin merkitystä ja verkostoituneisuutta yli rajojen. Uudenlaisten yhteyksien myötä on toisaalta syntynyt uusia haavoittuvuuksia, jotka kohdistuvat esimerkiksi informaatiojärjestelmien ja laajemmin yhteiskunnan toimintaan. Siten myös lähialueiden kiristynyt turvallisuustilanne voi vaikuttaa Suomeen entistä useammalla tavalla.

Uhkien monipuolistumisen seurauksena huoltovarmuusajattelu on nivoutunut entistä selkeämmin osaksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhteiskunnan rakenteisiin, kuten kriittiseen infrastruktuuriin tai tiedonvälitykseen, kohdistuvia uhkia ei voida torjua yksinomaan perinteisen maanpuolustuksen keinoin, vaan ne edellyttävät varautumista usealla sektorilla ja jopa yli rajojen ulottuvan yhteistyön avulla. Toisaalta huoltovarmuuden toimenpiteillä voi olla turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Vuonna 2018 tehdyssä Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista todetaankin, että huoltovarmuustoiminnan tulee tapahtua ”harkitusti ja suunnitellusti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tavoitteenasettelun ja päätöksenteon asettamissa puitteissa” ja sen tulee huomioida ”mahdolliset vaikutukset turvallisuusympäristöön sekä kansainvälisistä sopimuksista muodostuvat velvoitteet ja niistä aiheutuvat rajoitteet” (Valtioneuvosto 2018).

Suomesta katsottuna edellä kuvatut muutokset niin lähialueen turvallisuuspoliittisessa tilanteessa kuin huoltovarmuuden merkityksessä asettavat myös Baltian-yhteydet uuteen valoon. Erilaiset suunnitellut infrastruktuurihankkeet tulisivat lisäksi laajentamaan ja syventämään yhteyksiä, mikä saattaa entisestään korostaa Baltian roolia osana Suomen siviilivarautumisen ja huoltovarmuuden suunnittelua. Ympäröivät muutokset myös luovat Suomen ja Baltian välille uusia, kumpaankin suuntaan kulkevia riippuvuuksia. Siksi Baltian-yhteyksiä on erityisen tärkeä tarkastella geopoliittisessa kontekstissaan.

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGIA

Tämän raportin on tuottanut Ulkopoliittisen instituutin (FIIA) tutkimusryhmä. Tutkimushankkeen vetäjänä toimi vanhempi tutkija Emma Hakala, ja sen laajempaan tutkimusryhmään kuuluivat Hakalan lisäksi vanhemmat tutkijat Harri Mikkola ja Juha Käpylä, tutkija Matti Pesu sekä Globaali turvallisuus – tutkimusohjelman johtaja Mika Aaltola. Lisäksi hankkeessa tutkimusavustajana toimi Anu Ruokamo. Tutkimushanke on Huoltovarmuuskeskuksen osarahoittama. Raportti kuuluu sarjaan aikaisempia tutkimusprojekteja, jotka ovat omalta osaltaan kartoittaneet Suomen huoltovarmuudelle tähdellistä kansainvälistä strategista toimintaympäristöä, kansallisen huoltovarmuusajattelun traditiota ja nykyisiä muotoiluja, sekä huoltovarmuuden keskeistä merkitystä osana Suomen laaja-alaisia turvallisuuskäytänteitä.¹

Loppuraporttiin tiivistynyt tutkimus jakautui neljään työpakettiin (TP):

TP I: Projektin ensimmäinen työpaketti koostui perustutkimuksesta, joka kartoitti ja analysoi projektille olennaisia jo tehtyjä tutkimuksia ja niiden puutteita. Samalla työpaketissa hahmoteltiin projektia ohjaava yhteinen tutkimuksellinen lähtökohta ja täsmennettiin tutkimusryhmän työpanosten jakautumista.

TP II: Projektin toinen työpaketti koostui kyselystä, joka suunnattiin Suomen ja Baltian alueen yhteyksiä käyttävien/tuntevien yritysten ja toimialojen edustajille. Kyselyn valmistelun ja toteuttamisen lisäksi työpaketissa analysoitiin saatuja vastauksia, joiden pohjalta edelleen kirjoitettiin iteratiivisesti raportin pohjatekstiä. Kyselyn tulosten sekä raportin yleisemmän analyysin tueksi toteutettiin myös asiantuntija-haastatteluita.

TP III: Projektin kolmas työpaketti koostui loppuraportin analyysin yhteenkokoamisesta ja viimeistelystä, loppuraportin sisäisestä arvioinnista ja julkaisuprosessin valmistelusta.

TP IV: Projektin neljäs vaihe koostui hankkeen loppuseminaarin valmistelusta ja lopulta raportin julkistuksesta seminaarissa.

¹ Aaltola et al. 2014; Aaltola et al. 2016; ks. myös Hyvönen et al. 2019 (luku 7).

Tutkimuksen metodologia perustui asiakirjatutkimukselle, kohdennetulle kyselylle, sekä puolistrukturoiduille asiantuntijahaastatteluille.

Asiakirjatutkimus. Perusymmärrys Suomen yleisestä kansainvälisestä toimintaympäristöstä ja kansainvälisistä yhteyksistä, Itämeren alueen turvallisuustilanteesta sekä kansallisen huoltovarmuustoiminnan trendeistä saavutettiin asiakirja- ja kirjallisuustutkimuksen avulla. Tutkimusaineistona olivat hankkeelle relevantti tutkimuskirjallisuus, valtionhallinnon päätökset (kuten Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista) ja lainsäädäntö, sekä laajemmin huoltovarmuuden tutkimiselle olennaiset kansalliset ja kansainväliset strategiset asiakirjat ja muut dokumentit. Lisäksi apuna käytettiin eri sektoreista aiemmin tehtyjen tutkimusten ja selvitysten tuloksia, erityisesti Huoltovarmuuskeskuksen omia analyysejä.

Kohdennettu kysely. Hankkeessa pyrittiin tuottamaan ajankohtaista tietoa Baltian alueen merkityksestä kansalliselle huoltovarmuudelle. Tähän tarkoitukseen hankkeessa toteutettiin kysely, joka suunnattiin huoltovarmuuspooleissa² oleville suomalaisille yrityksille ja toimialojen edustajille. Kyselyä ei tarkennettu erityisesti Baltian kanssa aktiivisesti yhteistyötä tai kauppaa tekeville yrityksille, koska tavoitteena oli saada yleiskuva Baltiasta koko Suomen huoltovarmuuden kannalta. On kuitenkin todennäköistä, että kyselyyn vastaamiseen on ollut kiinnostusta erityisesti niillä yrityksillä ja aloilla, joille Baltia-yhteydet ovat tärkeitä.

Aluksi tutkimusryhmä laati kyselylomakkeen, jonka sisällön suhteen konsultoitiin Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijoita useamman kerran. Itse kysely toteutettiin Huoltovarmuuskeskuksen avustamana, jolloin se voitiin kohdentaa laaja-alaisesti tahoille, jotka ovat tutkimuksen teemalle relevantteja. Lomake lähetettiin Surveypal-ohjelman kautta yhteensä 430 Huoltovarmuuskeskuksen tiedossa olevalle toimijalle, joista 96 vastasi kyselyyn. Kyselyn vastausprosentti oli täten 22,3%. Kyselyn tulosten analyysissä ja esittelyssä säilytetään vastaajien anonymiteetti; yksittäisiä yrityksiä tai toimialojen edustajia ei mainita nimeltä. Kyselyn tulokset jäävät sellaisenaan myös Huoltovarmuuskeskuksen käytettäväksi.

Kyselylomakkeessa esitetyt 17 kysymystä oli jaettu seuraaviin kysymyksiin pääteemoihin: 1. Yleiset taustakysymykset; 2. Baltian alueen rooli toimialan näkökulmasta; 3. Huoltovarmuuden kannalta kriittiset yhteydet Baltiaan normaalioloissa; 4. Huoltovarmuuden kannalta

2 Huoltovarmuuspoolit ovat elinkeinoelämän johdolla toimivia huoltovarmuutta edistämään pyrkiviä toimielimiä. Ks. tarkemmin alaviite 25.

kriittiset yhteydet Baltiaan poikkeusoloissa; 5. Baltian alueen merkityksen muutos; sekä 6. Muuta (mahdollisuus yleiseen kommentointiin). Lomake on lähetetyssä muodossaan raportin liitteessä 1.

Asiantuntijahaastattelut. Asiakirjatutkimuksen ja kohdennetun kyselyn tueksi toteutettiin asiantuntijahaastatteluita. Niissä noudatettiin Chatham House -sääntöä, jotta haastatteluissa saatua tietoa ei ole mahdollista yhdistää tiettyyn haastateltavaan. Haastateltavia asiantuntijoita oli 15, pääosin kotimaasta. Baltian maiden osalta asiantuntijat olivat haastatteluhetkellä sijoittuneet Viroon ja Liettuaan. Haastateltavina oli viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia, edunvalvojia, tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Haastateltaviksi pyrittiin löytämään toimijoita, jotka ovat tekemisissä Suomen ja Baltian alueen konkreettisten (kaupallisten) yhteyksien kanssa, työskentelevät tähän liittyvillä hallinnon aloilla tai ovat jollain tavoin mukana huoltovarmuustoiminnassa. Tutkimusryhmä sai apua haastateltavien identifiointiin Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijoilta.

Haastatteluita toteutettiin sekä kasvotusten että etänä Skype-sovelluksella ja puhelimitse. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluita, joissa haastateltavilta pyydettiin pitkälti vapaamuotoisia vastauksia keskeisiin teemoihin hankkeessa. Näitä olivat erityisesti: 1. Suomen ja Baltian välisten yhteyksien nykytila; 2. Baltian merkitys Suomen huoltovarmuuden kokonaiskuvassa; 3. Huoltovarmuuden kannalta kriittiset yhteydet Baltiaan normaali- ja poikkeusoloissa; 4. Suomen ja Baltian välisten yhteyksien tulevaisuusnäkymät.

Haastatteluiden avulla oli mahdollista suhteuttaa asiakirjatutkimuksesta saatua tietoa alan asiantuntijoiden näkemyksiin. Lisäksi haastattelut tukivat omalta osaltaan kohdennetulla kyselyllä toteutettua tiedonkeruuprosessia. Haastattelujen keskeisimpiä tuloksia on integroitu osaksi raportin yleistä analyysiä, mutta haastateltujen kanssa sovitun mukaisesti niitä ei esitetä suorina lainauksina.

TUTKIMUKSEN RAKENNE JA SISÄLTÖ

Raportti etenee käsillä olevan johdannon jälkeen seuraavasti:

Luvussa 1 hahmotellaan Suomen huoltovarmuuden geostrategista toimintaympäristöä valtioiden rajat ylittävien virtojen merkitystä korostavan tulkintakehyksen avulla. Suomalaista strategista ajattelua on perinteisesti

määrittänyt sotilaallisen liittoutumattomuuden lisäksi ajatus Suomen geopoliittisesta ja logistisesta asemasta pitkälti ”meren eristämänä saarekkeena”. Suomen pitkä strateginen linja onkin korostanut, että tätä pienen toimijan epäedullista geopoliittista sijaintia voi ja pitää kompensoida kehittämällä ja ylläpitämällä yhteyksiä maailmaan. Ne muodostavat kansantalouden elinvoimaisuuden ja valtion turvallisuuden kannalta keskeisimmän verisuoniston. Sen päävaltimot kulkevat Itämerellä niin viennin ja tuonnin kuin tietoliikenteen osalta. Nämä ”elämänlangat” kytkeytyvät hyvin organisoituun resurssien, tavaroiden, ihmisten, datan ja ideoiden virtoihin. Ylikansalliset yhteydet ja virrat ovat tulleet yhä merkityksellisemmiksi maailmassa, jota on kuitenkin hahmotettu perinteisesti suvereenieja valtioita tai suurvaltojen vaikutusvaltaa korostamalla. Yhteyksillä ja niissä kulkevilla virroilla on omanlaistaan strategista logiikkaa, jonka ymmärtäminen ja yhteensovittaminen perinteisempien paradigmojen kanssa on Suomelle strategisesti oleellista. Samalla Suomen näkökulmasta on oleellista ymmärtää tarkemmin virtojen keskeisiä piirteitä, joiden merkitys saattaa vaihdella kontekstista ja itse virrasta johtuen.

Luvussa 2 analysoidaan tarkemmin Suomen kansainvälisille yhteyksille ja virroille elintärkeän Itämeren turvallisuustilannetta vuoden 2014 jälkeisellä aikakaudella. Suomen yhteiskunnan elinvoimaisuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimmät päävaltimot kulkevat Suomen etelä-, lounas- ja länsirannikoilta kohti läheisiä merialueita – laajasti ymmärrettynä Itämerta. Itämeren alueelle on kehkeytynyt uusi turvallisuuspoliittinen tilanne, joka koostuu kolmesta keskinäisriippuvaisesta dynamiikasta. Näistä ensimmäinen on Venäjän revisionistinen suhtautuminen Euroopan turvallisuusjärjestelmään ja sen heijastuminen Itämeren alueelliseen turvallisuuteen. Toinen keskeinen trendi on toimet, jotka pyrkivät vahvistamaan sekä Pohjois-Atlantin puolustusliiton (Nato) sitoutumisen tasoa ja puolustusliiton konkreettista läsnäoloa Baltian maissa ja Puolassa (”eteentyönnetty läsnäolo”) että jäsenmaiden omaa turvallisuutta, mukaan lukien toimet laajemman turvallisuuden vahvistamiseksi (”yhteiskuntien resilienssi”). Kolmas, usein vähemmän huomiota saava kehityskulku on Suomen ja Ruotsin sitoutuminen läntiseen turvallisuusjärjestelmään. Näiden kolmen dynamiikan vuorovaikutus määrittää Itämeren turvallisuustilannetta ja alueella kulkevia yhteyksiä tulevana vuosina.

Luvussa 3 avataan Suomen huoltovarmuuden turvaamisen perusteita tilanteessa, jossa elinvoimainen kansantalous ja laajemmin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhä enenevässä määrin riippuvaisia kansainvälisistä yhteyksistä. Kansallisen huoltovarmuustoiminnan kova ydin on perinteisesti ollut omaehtoinen, materiaallinen varautuminen tilanteeseen,

jossa yhteydet ulkomaailmaan katkeavat, erityisesti Itämerellä. Vaikka varautumisen merkitys on edelleen suuri, kylmän sodan päättymisen ja globalisaation kiihtymisen seurauksena kansallisen huoltovarmuuspolitiikan painopiste on laaventunut monella tapaa. Varautumista on alettu suunnitella yhä enemmän normaaliolojen poikkeustiloihin. Kansainväliset yhteydet ja poikkirajalliset ilmiöt, kuten ilmastonmuutos, pandemiat tai tietoturvakysymykset, ovat korostuneet. Samalla materiaalisen varautumisen rinnalla on kehitetty sekä yksityisten markkinatoimijoiden toteuttamia jatkuvuudenhallinnan toimia että kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi kansallista huoltovarmuutta pyritään turvaamaan yhä laajemmin – yhä moninaisemmilla poliittikkasektoreilla ja yhä enemmän omien rajojen ulkopuolella. Voimapolitiikan paluu ja Suomen lähialueiden heikentynyt turvallisuustilanne ovat kuitenkin nostaneet esiin uusia uhkia huoltovarmuudelle, mukaan lukien keskeisille yhteyksille ja niissä kulkeville virroille Itämerellä. Huoltovarmuus pitää pyrkiä turvaamaan myös tilanteessa, jossa kansainvälisiä yhteyksiä käytetään, tai voidaan käyttää, osana voimistuvaa strategista kamppailua.

Luvussa 4 analysoidaan Suomen ja Baltian alueen välisiä yhteyksiä kansallisen huoltovarmuuden näkökulmasta. Itämeren alueen merkitys ja sen nykyiset turvallisuusdynamiikat vaikuttavat kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen. Vähemmälle huomiolle tarkastelussa on kuitenkin jäänyt Baltian alueelle tai sen läpi suuntautuvat yhteydet, sekä niiden merkitys Suomen kansantaloudelle, yhteiskunnan toimivuudelle sekä kansalliselle huoltovarmuudelle. Siksi hankkeessa kartoitettiin liike-elämän käsityksiä Baltian yhteyksistä. Tarkoituksena oli tarkentaa tilannekuvaa Itämeren alueen toimintaympäristöstä ja Suomen kannalta kriittisistä yhteyksistä. Erityisesti haluttiin selvittää, miten merkittävänä liike-elämän toimijat Baltian yhteyksiä pitävät ja miten suuren riskin muodostaisi tilanne, jossa ne syystä tai toisesta katkeaisivat. Lisäksi tavoitteena oli saada selville, onko liike-elämän piirissä varauduttu tilanteeseen, jossa kuljetukset Baltiasta tai sen kautta eivät toimitakaan. Tarkastelussa aineistona käytettiin kyselytutkimuksen tuloksia sekä asiantuntijahaastatteluja.

Lopuksi esitetään raportin keskeiset johtopäätökset. Ensin nostetaan esiin raportin keskeisin viesti Baltian alueen ja sen läpi kulkevien yhteyksien merkityksestä Suomen huoltovarmuudelle. Tämän jälkeen avataan tarkemmin raportin muita johtopäätöksiä erityisesti Suomen ja Baltian välisten virtojen piirteistä ja niiden vaikutuksesta yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiseen. Tarkastelun perusteella nousee esiin myös yleisempiä huomioita kansallisen huoltovarmuustoiminnan suunnittelun ja kehittämisen tueksi.

/ 1

1. SUOMI JA VIRTOJEN MAAILMA

Suomalaista strategista ajattelua on perinteisesti määrittänyt sotilasliiton kuulumattomuuden lisäksi ajatus Suomen geopoliittisesta ja logistisesta asemasta pitkälti ”meren eristämänä saarekkeena”. Suomella on pitkä (n. 1 300 km) maaraja Venäjän kanssa ja omanlaisensa kokemukset toisesta maailmansodasta ja kylmästä sodasta. Suomella on miltei yhtä mittava meriraja, jonka läheisyydessä sijaitsevien satamien kautta kulkee merkittävä osa Suomen viennistä ja tuonnista. Itämeren datakaapelien kautta liikkuu pääosa Suomen globaaleista tietoliikenneyhteyksistä. Suomen pitkä strateginen linja onkin korostanut, että tätä pienen toimijan epäedullista geopoliittista sijaintia voi ja pitää kompensoida kehittämällä ja ylläpitämällä yhteyksiä maailmaan (Aaltola et al. 2016; Aaltola 2019). Yhteyksien muodostamisessa Itämeri ja sen osana Suomenlahti näyttelivät hyvin keskeistä osaa. Suomen elinvoimainen ja kansainvälisesti hyvin korkeatasoinen yhteiskunta on olemassa näiden Itämeren alueen läpikulkevien sidosten kautta. Ne muodostavat kansantalouden elinvoimaisuuden ja valtion turvallisuuden kannalta keskeisimmän verisuoniston. Nämä ”elämänlangat” (Medcalf ja Brown 2014) kytkeytyvät hyvin organisoituun globaalien resurssien, tavaroiden, ihmisten, datan ja ideoiden virtoihin.

Tässä luvussa avataan tarkemmin laajempaa viitekehystä, jonka puitteisiin tutkimus asettuu.³ Sen keskeinen väite on, että ylikansalliset yhteydet ja virrat ovat tulleet yhä merkityksellisimmiksi maailmassa, jota on hahmotettu perinteisesti suvereenieja valtioita tai suurvaltojen vaikutusvaltaa korostamalla. Yhteyksillä ja niissä kulkevilla virroilla on omanlaistaan strategista logiikkaa, jonka ymmärtäminen ja yhteensovittaminen

3 Viitekehysten hahmottelu pohjautuu ja jalostaa aiempia kirjoituksia teemasta; ks. Aaltola et al. 2014; Aaltola 2019.

perinteisempien paradigmojen kanssa on Suomelle strategisesti oleellista. Suomen näkökulmasta on oleellista ymmärtää tarkemmin virtojen keskeisiä piirteitä, joiden merkitys saattaa vaihdella kontekstista ja itse virrasta johtuen. Tämä ymmärrys on myös edellytys Baltian yhteyksien tarkemmalle analyysille.

GLOBAALIVIRTOJEN MERKITYKSEN NOUSU

Suomen geostrategista asemaa maailmassa on mahdollista hahmottaa niin sanotun kolmen kartan -mallin avulla. Mallissa poliittista todellisuutta pyritään ymmärtämään *valtiokeskeisen*, *imperiaalisen* sekä *nomadisen*, rajat ylittäviä virtoja korostavan tulkintakehystyksen avulla (Maier 2014; ks. Aaltola et al. 2014; Aaltola 2019). Keskeinen oletus tällöin on, ettei mikään tulkintakehys ole yksistään riittävä kuvaamaan todellisuutta, vaan niihin liittyviä elementtejä ja dynamiikkoja on mahdollista nähdä maailmassa samanaikaisesti. Analyyttisen yksinkertaisuuden sijaan pyrkimys on siis ymmärtää laajemmin maailman erinäisiä, myös toisilleen ristiriitaisia, piirteitä.

Vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälispoliittinen tila on järjestetty ja ymmärretty valtiokeskeisesti. Tämän konkreettisin esimerkki lienee moderni maailmankartta, jossa maailma on jaettu selkeästi toisistaan erillisiin maantieteellisiin kokonaisuuksiin. Tämän tulkintakehysten historialliset taustat on liitetty usein vuoden 1648 Westfalenin rauhaan ja sitä edeltäneeseen rauhankongressiin. Westfalenin rauhaa on pidetty valtiokeskeisen kansainvälisen järjestyksen saranahetkenä, minkä jälkeen selkeät aluerajat sekä keskitetyn vallan omaava territoriaalinen valtiomalli alkoi yleistyä (aluksi) Euroopassa. Kansainvälinen järjestelmä oli tällöin nähtävissä koostuvana suvereneista valtioista, jotka lähtökohdaisesti hyväksyivät periaatteen, etteivät ne puuttuisi toisten suvereenien sisäisiin asioihin (Watson 1993).

Nykyhetken suomalaisille tuttu moderni eurooppalainen valtiokeskeinen tapa hahmottaa kansainvälistä tilaa vakiintui toisen maailmansodan jälkeisellä aikakaudella, YK:n peruskirjan ja viimeistään Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) myötä. Helsingin vuoden 1975 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätössiakirjan allekirjoittaneet valtiot sitoutuivat kunnioittamaan toistensa suvereniteettia ja rajoja, sekä lupautuivat myös pidättäytymään voiman käytöstä tai sillä uhkamisesta toimissaan. Jos valtiot kuitenkin haluaisivat muuttaa rajojaan, asiakirjan mukaan yhteisymmärrys tulisi saavuttaa kansainvälistä lakia

noudattaen, rauhanomaisesti ja neuvotteluteitse, ei sotilaallista voimaa käyttäen (Conference on Security and Co-operation in Europe 1975).

Imperiaalisessa tulkintakehyksessä ajatus rajoista ei ole näin tarkka; rajat ovat liukuva käsite. Tällöin suurvallan ulkoraja on nähtävissä raja- maana, jonne keskushallinnon valta ulottuu. Vertauskuvasuhteisesti raja muistuttaa täten enemmänkin jokien alkulähteitä, virtoja ja puroja. Ne alkavat suurvallan virallisten rajojen ulkopuolelta. Vähitellen virta muuttuu kuitenkin vuolaammaksi joeksi, joka tukee sydänalueiden elinvoimaisuutta. Monesti puhutaan myös suurvaltojen etupiireistä, joiden ne katsovat (tai ovat katsoneet) kuuluvan oman vaikutusvaltansa alaisuuteen, muttei kuitenkaan muodollisesti osaksi territoriotaan. Usein niiden on nähty lisäävän suurvallan strategista syvyyttä, eräänlaista puolustusellista vyöhykettä emämaan ja sille potentiaalisesti vihamielisten toimijoiden väliin.⁴

Nomadinen tulkintakehys taas korostaa poikkirajallisia yhteyksiä sekä vallan liikkuvaa, mobiilia, luonnetta. Siinä esimerkiksi kansainvälisen kaupan, tietoliikennevirtojen tai rahoituksen liike, suunta ja säännöllisyys määrittävät alueita, joiden läpi tai kautta ne virtavat. Territorio on siellä tapahtuvan liikkeen ja tekemisen funktio. Nomadisen kehyksen juuria voi kuitenkin nähdä jo imperiaalisessa paradigmassa. Liike on ollut tärkeää myös imperiumeille. Esimerkiksi Rooman legioonat olivat pääsääntöisesti sijoitettuna laajan imperiumin teiden varsille, koska niillä tapahtuva liike ja sen verottaminen, sekä kyky reagoida sisäisiin levottomuuksiin ja kapinointiin, olivat pitkään keskuksen kannalta merkittävämpiä tekijöitä kuin rajamaiden puolustaminen mahdollisia ulkoisia uhkia vastaan. Itse asiassa Rooma ei aina tunnistanut itsellään olevan tarkkaa ulkorajaa eikä tarvetta järjestää systemaattista ulkoisen rajan vartiointi- ja puolustusjärjestelmää (Lintott 1981; Luttwak 1979). Imperiumit ja suurvallat ovat tyypillisesti olleet myös ekspansiivisia kokonaisuuksia, jotka ovat levinneet ja liikkuneet ulospäin.

Nomadinen ajattelu korostuu nykyajassa puheena globaalivirroista ja näitä tukevista ja näiden ulottuvuuden määrittelevistä kriittisistä infrastruktuureista.⁵ Esimerkiksi mantereet yhdistävät merikaapelit luovat infrastruktuurin, jonka avulla tietoliikennevirrat saavat globaalin luonteensa. Sama pätee myös lento- tai meriliikenteeseen. Lentokentät, satamat sekä näihin liittyvät säännölliset käytänteet mahdollistavat ihmisten,

4 Imperiumiin liittyvästä keskustelusta laajemmin, ks. esim. Barkawi ja Laffey 2002; Nexon ja Wright 2007.

5 Kriittisellä infrastruktuurilla voidaan tarkoittaa "sellaisia [valtioissa] sijaitsevia hyödykkeitä ja järjestelmiä tai niiden osia, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnan välttämättömien toimintojen, terveydenhuollon, turvallisuuden, turvatoimien sekä väestön taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, ja joiden vahingoittumisella tai tuhoutumisella olisi merkittävä vaikutus [valtioon] sen vuoksi, että näitä toimintoja ei kyetä ylläpitämään" (2008/114/EY). Kansainvälisesti kriittinen infrastruktuuri voidaan täten ymmärtää infrastruktuuriksi, jonka vahingoittumisella tai tuhoutumisella olisi merkittäviä vaikutuksia kahdessa tai useammassa valtiossa.

tavaroiden ja resurssien kansainväliset virrat. Toisaalta valtioterritoriaalisuuteen on myös liittynyt tiettyjä nomadisia piirteitä. Suomessa korostettiin 1990-luvulla, että Euroopan maat ovat vapaita päättämään oman viiteryhmänsä Euroopan poliittisella kartalla myös turvallisuuspoliittisessa mielessä (Valtioneuvosto 1995a). Vallitsevissa kielikuvissa korostui täten kartan dynaamisuus ja kylmän sodan aikaisen geopoliittisen luentan hylkääminen.

Tilan ymmärtäminen kriittisten infrastruktuurien mahdollistamien virtojen avulla on yhä keskeisempää nykypäivän geopolitiikassa. Vaikka territoriaaliset valtiot tai suurvaltojen pyrkimykset luoda etupiirejä eivät ole kadonneet kansainväliseltä pelikentältä, valtapoliitiikan keinovalikoimaan kuuluu yhä enemmän virtojen luomista, niiden hyödyntämistä ja sen kontrollointia, kuka pääsee nauttimaan solmukohtien eduista. Virrat ja niiden taustalla olevan infrastruktuurin kehittäminen luovat usein työpaikkoja ja uusia kaupanteon mahdollisuuksia. Se, missä nämä virrat kartalla kulkevat ja kenen strategisen ajattelun varassa niitä rakennetaan, määrittää alueiden elinvoimaisuutta ja kohtaloa – ei vain maiden mittakaavassa vaan laajemmin maailmanpolitiikan tasolla. Yhteydet ovat keskeisimpiä elinvoimaisuuden määreitä, ja niiden turvaaminen ja jatkuvuuden hallinta ovat keskeisiä nykyajan turvallisuuspolitiikan muotoja (vrt. Bildt 2010).⁶ Virrat ja yhteydet myös luovat, purkavat tai ylläpitävät strategisia ja poliittisia sidoksia. Esimerkiksi Suomen sidoksien suuntautuminen kohti länttä muodostaa tärkeän poliittisen faktan.

Virtojen funktionaalisen hallinnan käsite (ks. Aaltola 2019) on eräs tapa pyrkiä hahmottamaan tätä tarkemmin. Se viittaa tässä yhteydessä yhteyksien strategiseen rakentamiseen, ylläpitämiseen, säätelyyn ja/tai niiden toimintalogiikkaan vaikuttamiseen – joko suoraan tai epäsuorasti. Valtapolitiikan keinona funktionaalinen hallinta on yhä keskeisemmässä roolissa perinteisen territoriaalisen hallinnan – esimerkiksi alueellisen laajentumisen – rinnalla. Ydinaseiden aikakaudella perinteisen sodan merkitys kansallisten etujen edistämässä on vähentynyt, ja kynnys sodan aloittamiseen on korkea. Infrastruktuurin rakentaminen ja hyödyntäminen mahdollistavat strategisen hallinnan saavuttamisen ilman sodasta koituvia suuria riskejä. Strategisten infrastruktuurihankkeiden (esim. Kiinan Silkkitie-hanke) lisäksi valtapoliitiikan keinovalikoimaan kuuluvat yhä enemmän myös sijoitusvirtoja ohjaavat sanktiot (USA, EU), kaupanvirtoja säätelevät tullit ja tariffit (USA, Kiina) sekä kognitiivisia virtoja ohjaavat strateginen viestintä ja informaatio-operaatiot (Kiina, Venäjä, USA). Vaikka suuret toimijat ovat hyvin merkityksellisiä virtalogiikan

6 Ruotsin entinen pääministeri Carl Bildt totesi noin kymmenen vuotta sitten, että territoriaalisen turvallisuuden (*territorial security*) rinnalla virtaturvallisuus (*flow security*) on tulevaisuuden vuosikymmenten keskeisin haaste (Bildt 2010).

näkökulmasta, myös pienemmillä toimijoilla on oma keskeinen roolinsa. Valtiorakenne sekä monenkeskisyys ja kansainvälinen oikeus muodostavat tärkeän legitimitietin lähteen pienten toimijoiden oikeudelle ja vaateille kytkeytyä alueellisen ja globaalien tason virtoihin. Esimerkiksi joidenkin suhteissa pienempien toimijoiden, erityisesti Tanskan, vastustus Venäjän ja Saksan välistä, Itämeren lävitse rakenteilla olevaa NordStream II -projektia kohtaan on jo ainakin muuttanut kaasuputken reittiä (Shalal 2019).

SUOMI KOLMEN KARTAN MAAILMASSA

Yllä esitetyn kolmijaon pääsuunnat ovat nähtävissä jatkumona, jonka avulla voidaan havainnoida Suomen turvallisuuden eri puolia. Suomalaisessa poliittisessa argumentaatiossa korostetaan suvereneista valtioista koostuvan valtiojärjestelmän kansainvälisoikeudellisia piirteitä. Suomi on myös hyvin tarkka rajoistaan. Tämä tulee hyvin selväksi ilmatila- taierialueloukkausten kohdalla; ne huomioidaan tarkoin ja niihin reagoidaan selkeästi. Esimerkiksi Suomen merivoimat reagoivat napakasti vuonna 2015 havaintoihin vedenalaisesta kohteesta Helsingin edustalla, tiputtaen lopulta varoitukseksi käsisyvyyspommeja (Yle 2015). Samoin vuonna 2018 oletetusti Venäjältä aiheutettuun lentoliikennöintiä haittaavaan satelliittipaikannuksen häiriöön suhtauduttiin erityisellä vakavuudella (Yle 2018a; 2018b). Maan rajojen vartiointin ja ylläpitämisen lisäksi Suomen puolustusratkaisu kattaa koko maan. Alueellisella maanpuolustuksella pyritään mahdollisen kriisin tullen puolustamaan koko maata.

Suomi on liittynyt moderniin valtiotraditioon reilut sata vuotta sitten. Toisin kuin esimerkiksi Venäjällä ja Ruotsilla, Suomella ei ole omaehtoista imperiaalista menneisyyttä. Suomella ei täten myöskään ole ajatusta omista vaikutuspiireistä eri naapurimaiden suhteen. Toisaalta Euroopan unionin jäsenyyden myötä säntillinen sitoutuminen valtioterritorioon ja sen tarkkoihin rajoihin on tietyltä osin hämärtynyt. Suomen kansantalous on liittynyt osaksi laajempia verkostoja, joita määrittelevät esimerkiksi Euroopan yhtenäinen euromaksualue (SEPA) sekä eurooppalaiset sisämarkkinat ja vapaa liikkuvuus. Näitä nomadisia piirteitä voi havaita myös Suomen muita aloja koskevissa käytänteissä ja strategisissa teksteissä. Esimerkiksi raportin luvussa 3 tarkemmin käsiteltyä kansallista huoltovarmuutta ei nähdä enää omaehtoisena varautumisena ulkoiseen kriisiin, vaan sen käsitetään olevan osa laajempaa alueellista ja globaalia logistiikkajärjestelmää ja sen turvaaminen tukeutuukin kansallisten toimien lisäksi toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Nomadinen virta-ajattelu korostuu myös siinä, että Suomea aktiivisesti visioidaan merkittäväksi alueelliseksi solmukohtaksi tai keskuukseksi (*hub*), jonka kautta keskeiset globaalivirrat kulkisivat. Kuten esimerkiksi silloinen liikenne- ja viestintäministeri totesi maaliskuussa 2018, ”Suomen tulee asemoitua maailmankartalla uudella tavalla osana henkilö-, tavara- ja tietoliikennevirtoja. Suomi vuonna 2050 ei ole Euroopan periferia, vaan vaihtoehtoinen, pohjoinen käytävä ja solmukohta maailmanlaajuisille matkustaja-, tavara- ja datavirroille” (Berner 2018). Toisaalta on hyvä myös muistaa, että vaikka globaalit virrat merireiteistä rahoituksen päävaltimoihin ja tietoliikennevirtoihin kytkeytyvät yhä paremmin Suomeen, useat keskeiset päätökset järjestelmästä kokonaisuudessa ja sen toimintalogistiikasta tehdään Suomen ulkopuolella. Virtatila on jatkuvasti muutoksessa ja vaatii siksi pieneltä toimijalta valppautta ja ketteryyttä, jotta omat aktiiviset toimet on mahdollista kohdistaa oikein.

Joidenkin virtojen kohdalla Suomella on joka tapauksessa suotuisa sijainti. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasema on nopeimmalla reitillä Itä-Aasian keskeisten tuotantoalueiden ja Euroopan keskeisten markkina-alueiden välissä. Niinpä lentokenttää markkinoidaan solmukohtana läntisen Euroopan ja itäisen Aasian välillä. Suomea on myös haluttu nostaa Koillisväylän kautta suunnitellun datakaapelin, tai ”digitaalisen sillan”, avulla kansainvälisen tietoliikenteen ja siihen liittyvän liiketoiminnan yhdeksi solmukohtaksi (Cinia 2018). Koska maassa on jo ennestään muita kyseistä liiketoimintaa tukevia tekijöitä, tänne on onnistuttu houkuttelemaan suuria datan varastointiin erikoistuneita yrityksiä, kuten Haminaan palvelinkeskuksensa sijoittanut Google.⁷ Uusi suora tietoliikenneyhteys Euroopan ja Aasian välillä todennäköisesti edistäisi alan kasvua Suomessa myös tulevaisuudessa.

Junaradasta Jäämeren rannalle arktiselle alueelle puhutaan mahdollisuutena liittää Suomi avautuvaan ja asteittain aktivoituvaan Pohjoiseen merireittiin ja edelleen kohti Aasian markkinoita⁸, kun taas suunnitelmat Helsinki-Tallinna -tunnelista suuntaavat Suomea tiiviimmin kohti Baltian aluetta ja Manner-Eurooppaa - tai Kiinan Silkkitie-hankkeiden myötä myös jopa Keski- ja Itä-Aasiaa (Liikennevirasto 2018; FinEst Link 2018; Yle 2019a). Lisäksi kasvukeskusajattelun varaan perustuva maan sisäinen kehitys on osa suurempaa ajattelun muutosta kohti virtaintegraatiota ja virtaturvallisuutta. Virtojen käsitetään pääosin muokkaavan Suomen territoriota meitä hyödyttävällä tavalla, vaikka samalla myös kannetaan huolta keskeisten virtojen ulkopuolelle jäävien alueiden elinvoimaisuudesta sekä pelätään varjovirtoja, kuten huumekauppaa, kyberrikollisuutta,

7 Tarkemmin Googlen palvelinkeskuksista, ks. <https://www.google.com/intl/fin/about/datacenters/locations/hamina/>

8 Arviot Jäämerenradan kannattavuudesta ovat olleet kuitenkin pessimistisiä, ks. esim. Yle 2018c.

kansainvälistä terrorismia ja hallitsematonta maahanmuuttoa. Näiden varalta pyritään edelleen hahmottamaan virtaturvallisuuden erinäisiä ratkaisuja, kuten esimerkiksi rajaturvallisuuden uusia käytäntöjä, panostuksia kyberturvallisuuteen tai päivitettyjä tiedustelukyvykkyyksiä.

Vanhempi suurvalta-ajattelu vaikuttaa Suomeen ja sen lähialueille erityisesti Venäjän kautta. Venäjä on esimerkiksi korostanut puolustavansa etniseltä taustaltaan venäläisten tai venäjää puhuvien oikeuksia sen rajojen ulkopuolelle ulottuvassa ”venäläisessä maailmassa” (Coalson 2014).⁹ Se myös pyrkii kontrolloimaan Krimin aluetta ja Ukrainan itäisiä osia, sekä vaikuttamaan laajemmin koko maan poliittiseen elämään ja valintoihin. Tämä muistuttaa perinteistä suurvalta-asennetta, jossa territoriaalinen laajentuminen strategisesti tärkeille alueille lisää käytettävissä olevaa valtaa toimijan keskustassa. Venäjä saa pääsyn raaka-aineisiin ja strategisesti merkittäviin alueisiin. Samalla se estää maan siirtymisen Venäjän näkökulmasta kilpailevien tai jopa vihamielisten toimijoiden, erityisesti Naton, alaisuuteen ja palauttaa kylmän sodan loppumisen myötä kadonnutta strategista syvyyttä. Muina laajentumisen syinä voi nähdä muun muassa ideologisia tekijöitä, kuten suurvaltastatuksen ylläpitämistä sekä kansallistunteen kohottamista ja yhteisöllisyyden korostamista, kun talouskasvu ei enää yllä aikaisempiin lukuihin (Laruelle 2015; Puolustusministeriö 2019).

Venäjän tavoitteet ovat ymmärrettäviä osana perinteistä geopolittista ajattelua, mutta sitä on myös syytä lähestyä uudempien valtiokäytäntöjen näkökulmasta. Niissä korostuvat nykyaikaisten yhteyksien mahdollistamien ekosysteemien kehittäminen ja houkuttelevuus, missä Venäjä ei ole onnistunut. Käynnissä oleva energiavallankumous muodostaa lisäuhan sen erityisesti hiilivetyjen tuotantoon panostaneelle mutta samalla yksipuoliselle taloudelle. Uusiutuviin energialähteisiin panostetaan esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kiinassa ja Euroopassa (REN21 2019). Yhdysvalloista on myös tulossa vauhdilla suurin kaasun viejä maailmassa (US Energy Information Administration 2019; Clemente 2018; 2019). Venäläiset innovaatio suunnitelmat, kuten Piilaakson kaltaisten keskusten synnyttäminen (Skolkovo), eivät ole onnistuneet halutulla tapaa eikä maa näytä vapautuvan resurssikirouksestaan, vaikka tietoisuus vaadittavista talouden rakenteellisista uudistuksista on olemassa (The Moscow Times 2016; Lukin ja Rozman 2018). Maan demografia aiheuttaa myös huolia. Väestö vanhenee, syntyvyys on alhaista ja YK:n ennusteen mukaan Venäjän noin 144 miljoonan väestö (2018) saattaa laskea mediaaniskenaariossa jopa yli kymmenellä miljoonalla 2050-lukuun mennessä (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2019; ks. The Moscow Times

9 Tarkempaa analyysia teemasta, ks. Laruelle 2015 ja Kallas 2016.

2018, World Bank 2015). Lisäksi taloudellinen epätasa-arvo on korkeammalla tasolla kuin monissa muissa kehittyneissä valtioissa (Russell 2018) ja siviiliyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia on rajoitettu eri tavoin (Brechenmacher 2017).

Suomen ja Itämeren kannalta myös toisen tärkeän suurvallan, Yhdysvaltojen strategisen ajattelun muutokset ja kehittyminen ovat merkityksellisiä. Venäjään verrattuna Yhdysvallat on globaali suurvalta, joka on kehittynyt toiseen suuntaan. Yhdysvaltojen strategisen ajattelun eräs keskeinen komponentti on ollut pitkään sen kyky luoda ja ylläpitää verkostoja, kuten liittolaisverkostoja Euroopassa ja Aasiassa, strategisia kumppaneita erityisesti Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa, sekä sotilastukikohtia ympäri maailman. Maan voi kuitenkin katsoa siirtyneen kylmän sodan aikana luodun verkostovallan strategiasta kohti globaalin vallan muotoja, jotka korostavat aikaisempaa enemmän liikettä, logistiikkaa ja mobilisaatiokykyä. Maan toimintakyky edellyttää toimivaa innovaatiotaloutta ja maailmankaupan päävaltimoiden turvaamista kansainvälisesti operoivien sotavoimien avulla. Erityisesti merireittien turvaaminen ja niille pääsyn hallinta ovat keskeisiä tekijöitä Yhdysvaltojen strategisessa ajattelussa. Nykypäivänä tämä kuitenkin vaatii kykyä toimia esteettömästi myös muilla toiminta-alueilla (*domain*), kuten avaruudessa ja kyberavaruudessa (esimerkiksi paikantamis-, johtamis- ja kommunikaatiojärjestelmien näkökulmista).

Yhdysvaltojen globaali rooli perustui vielä Presidentti Obaman aikana vahvasti liikettä korostavaan nomadiseen ajattelumalliin, mikä näkyi esimerkiksi pyrkimyksessä turvata pääsy ja kyky toimia edellä mainituilla globaaleilla yhteiskäyttöisillä alueilla (US Department of Defense 2012). Presidentti Trumpin hallinto on määritellyt nämä alueet kansainvälisen kilpailun alaisiksi kiristyneen strategisen kamppailun aikakaudella (US Department of Defense 2018), minkä lisäksi se ei ole ollut täysin johdonmukainen kommunikaatiossaan esimerkiksi kansainvälisten merireittien avoimuuden turvaamisesta, erityisesti Persianlahdella (Cornwell 2019; ks. myös Cook 2019; Morgan ja Toosi 2019). Yhdysvalloissa on noussut esiin myös vanhempaa imperiumiajattelua. Esimerkiksi Monroe-doktriini Etelä-Amerikan suhteen on kansallisen turvallisuuden neuvonantajan John Boltonin mukaan edelleen ”elossa ja hyvinvoiva” (The Economist 2019a; ks. myös The Economist 2019b). Strategisen kamppailun kiristytessä hyötyjä olevassa olevista verkostoista haetaan joka tapauksessa erityisesti emämaalle ja suhteessa kilpaileviin valtakeskuksiin, erityisesti Kiinaan (The White House 2017). Yhdysvallat on vuosien varrella saavuttanut korostetun aseman esimerkiksi pääomavirtojen ja teknologisten innovaatioiden maailmankartoilla. Samalla se on yhä enemmän

käyttämässä näitä valtansa resursseina esimerkiksi rajoittaessaan pakot-
teiden avulla Venäjälle tai Iraniin kohdistuvia finanssivirtoja ja teknologian
siirtoja. Kiinaan on kohdistunut erityistä huomiota viime aikoina. Laajan
kauppasodan lisäksi (tai tulkinnasta riippuen sen osana) Washington
pyrkii ylläpitämään asemaansa myös rajoittamalla kiinalaisen teknolo-
gian leviämistä erityisesti tulevaisuuden telekommunikaationverkoissa
(5G) (Bryan–Low 2019; Mason ja Chen 2019).

Kaikki kolme edellä käsiteltyä poliittista tilaa määrittävää perinnettä
vaikuttavat Suomen alueelliseen luonteeseen – siihen, miten meillä ja
muualla käsitetään Suomen asema. Siten ne vaikuttavat taustalla myös
Suomen asemoitumiseen alueellisesti suhteessa Baltiaan. Suomen kyky
sopeutua tilanteeseen järkevällä tavalla edellyttää eri perinteiden ja niiden
piirteiden huomioimista. Puhe paluusta johonkin vanhaan, kuten neut-
raaliin geopoliittiseen asemaan, tekee Suomesta rajamaan suurvallan,
Venäjän, reuna-alueena. Tämä saattaisi altistaa Suomea lisääntyvälle
ulkoiselle vaikutukselle, joka on läntisestä näkökulmasta osaksi sank-
tioitua ja epätoivottua. Samalla Suomeen liitetty maariski esimerkiksi
kansainvälisten investointitahojen näkökulmasta oletettavasti nousisi.
Näkemyks paluusta vanhaan ei ota huomioon Suomen geoeconomista ja
geoteknologista altistumaa ja sen syvää sitoutuneisuutta maailmankau-
pan ja innovaatiotalouden virtoihin.¹⁰

Toisin sanoen Suomi on muuhun maailmaan kiinteästi liitoksissa oleva
maa, jonka taloudellinen lisäarvo ja yhteiskuntakudoksen elinvoimaisuus
ovat paljolti kiinni siitä, kuinka erinäisten yhteyksien jatkuvuus kyetään
turvaamaan ja hallinnoimaan. Suomea on suunnattu kohti uusia realiteet-
teja jo kylmän sodan ajoista lähtien. Erityisesti Suomi on hakeutunut kohti
Eurooppaa jo pitkään. Käytännössä tämä on tapahtunut muun muassa
asteittaisella integroitumisella Euroopan taloudellisiin ja poliittisiin raken-
teisiin, kuten liitännäisjäsenyydellä Euroopan vapaakauppajärjestöön
(EFTA) vuonna 1961, vuonna 1973 solmitulla vapaakauppasopimuksella
Euroopan talousyhteisön (ETY) kanssa, sekä EFTA:n täysijäsenyydellä
vuonna 1986. Nykymuodossaan jäsenyys Euroopan unionissa sisältää
myös sotilaallisen avun velvoitteen (SEU 2007/C 306/01: 42.7), jonka tosi-
asiallisesta merkityksestä on käyty keskustelua ja jota on syytä selkeyt-
tää tulevaisuudessa.¹¹

EU-jäsenyyden vaikutus on luonnollisesti suurempi ja ulottuu myös
koko yhteiskunnan huoltovarmuuteen ja toimivuuteen. Esimerkiksi
Euroopan talous- ja rahaliittoon perustuviin sisämarkkinoihin kuuluu
olennaisena osana kansalaisten ja pääomien vapaa liikkuvuus, joka nivoo

10 Geoekonomiasta tarkemmin, ks. esim. Scholvin ja Wigell 2018; Vihma 2017.

11 Erinäiset näkemykset velvoitteesta nousivat esille jo vuonna 2015, ks. esim. European Council on Foreign Relations 2015.

Suomen konkreettisesti osaksi valtiorajat ylittäviä verkostoja ja säätelyä. Tiivistyvät yhteydet merkitsevät kuitenkin myös uusia riippuvuuksia, kun yhä useampaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittistä järjestelmää hallinnoidaan EU-tasolla. Lisäksi EU:n jäsenmaiden välisiin suhteisiin vaikuttaa kasvava keskinäisriippuvuus. Tämä on väistämättä otettava huomioon myös Baltian ja Suomen välisiä yhteyksiä tarkasteltaessa.

Suomi on taloudellisesti integroitunut läntisiin markkinoihin ja maailmalle. Suomalaiset toimijat, erityisesti suurelta osin elinkeinoelämä, ovat kehittäneet huomattavaa kapasiteettia, jolla on mahdollista selviytyä olosuhteissa ja realiteeteissa, jotka poikkeavat vanhasta jakolinjasta. Keskitetty valtiollisen toimijuuden suuntaaminen uudelleen kohti jotain versiota kylmän sodan geopoliittisesta todellisuudesta olisi pahimmillaan virhe, joka estäisi uuteen maailmaan suuntautuvaa strategista ajattelua. Voidaan väittää, ettei Suomi kykene tarjoamaan valtioalustaa, joka kykenisi olemaan entiseen tapaan Venäjän rajamaa ilman, että Suomen aikaisemmat strategiset linjaukset radikaalisti muuttuisivat ja epäonnistuisivat.

RAJAT YLITTÄVIEN VIRTOJEN KESKEISIÄ PIIRTEITÄ

Pienen mutta hyvin verkostoituneen toimijan, kuten Suomen, näkökulmasta on oleellista ymmärtää tarkemmin valtioiden rajat ylittävien virtojen keskeisiä piirteitä ja sitä, miten nämä piirteet näyttäytyvät erilaisissa geopoliittisissa tilanteissa (Aaltola 2019). Suomen keskeisin valtiollinen strategia ja ulkopoliittinen linja on siis ollut aktiivinen verkostoituminen ja linkittyminen maailmaan tavalla, joka vakauttaa tilannetta geopoliittisille jännitteille alttiissa lähiympäristössä. Juuri tästä syystä on tärkeä olla hyvin tietoinen globaalien virtojen ja niiden funktionaalisen hallinnan hyödyntämiseen liittyvästä valtiopolitiikasta ja ymmärtää, milloin Suomen yhteyksien varaan rakennettua asemaa voidaan vakauttaa kytkeytymällä yhä laajemmin, syvemmin ja intensiivisemmin virtoihin ja millä tavalla Suomen kytkökset saattavat johtaa tai lisätä haavoittuvuuksia ja altistumia.

Globaalit virrat tai virroilla vakauttaminen saattavat kuulostaa hieman vieraalta perinteisen ulkopoliittisen kielenkäytön näkökulmasta, jossa termit kuten sääntö pohjainen maailmanjärjestys, liikkumatila tai neutraali teetti ovat historian valossa paljon tutumpia. Talouspolitiikassa tämän kaltainen virta-ajattelu ei kuitenkaan ole mitään uutta ja vierasta. Kaupan ja rahoituksen virtoihin pitää pyrkiä kytkeytymään, jotta voi nauttia arvoketjujen synnyttämästä lisäarvosta ja kansantaloutta tukevasta vaikutuksesta. Tämä toteamus on kuitenkin yksioikoinen ja mahdollisesti

harhaanjohtava peukalosääntö. Näin ei ole ainoastaan silloin, kun kansainväliset yhteydet ja virrat mahdollistavat kaukaisten häiriöiden ja rakenteellisten ongelmien läikkymisen Suomeen (vrt. luku 3), vaan myös silloin kun virrat saavat ensisijaisesti geopoliittisia merkityksiä. Virtojen maailmassa on toisin sanoen nähtävissä joukko erilaisia määreitä ja piirteitä, joilla on myös poliittinen ja geopoliittinen mielensä sekä merkityksensä.

- 1) *Epäsymmetria*. Fyysinen infrastruktuuri mahdollistaa yhteyksiä, mutta ne ovat harvoin tasasuhtaisia. Yksi osapuoli saattaa hyötyä yhteydestä merkittävästi enemmän, kun taas toinen saattaa olla erityisen riippuvainen siitä. Esimerkiksi Euroopan energiamarkkinoilla Venäjällä on tärkeä rooli erityisesti maakaasun toimittajana. Useat eurooppalaiset valtiot ovat riippuvaisia Venäjästä ja sen kyvystä ja halusta toimittaa energiaa luotettavasti. Muun muassa lähes kaikki Suomessa käytetty maakaasu on tullut pitkään (ja tähän asti luotettavasti) Venäjältä (Gasum 2019; Energiavirasto 2018).¹² Saksa on taas keskeinen kaasun toimituskohde Keski-Euroopassa. Toisaalta myös Venäjä on edelleen riippuvainen Euroopan maista asiakkaina, vaikkakin kysyntä Kiinassa on kasvanut samalla kun Venäjän kyky toimittaa kaasua sinne on kehittynyt viime vuosina (Foy 2018; Staalesen 2018). Epäsymmetrian monia valtapoliittisia ulottuvuuksia analysoidessa keskeistä on huomata lisäksi erilaisten virtojen kokonaissymmetria. Vaikka monet EU-maat ovat riippuvaisia Venäjältä tuodusta kaasusta, Venäjä on hyvin riippuvainen eurooppalaisista toimijoista esimerkiksi tietoliikennenyhteyksien suhteen. Keskeinen reitti Venäjän tietoliikennenyhteyksille kulkee Suomen kautta. Toisaalta uuden teknologian ja sijoitusten virrat Euroopasta, ja laajemmin lännestä, Venäjälle ovat Venäjän kannalta merkittäviä. Euroopan unionilla on myös laajemmin kansainvälisesti merkittävää geokonomista valtaa, kun se esimerkiksi säätelee eurooppalaisille markkinoille pääsyn ja siellä tapahtuvan taloudellisen toiminnan periaatteita – usein samalla asettaen *de facto* globaaleja standardeja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansainväliset yritykset joutuvat usein mukauttamaan tuotteitansa ja toimintatapojansa eurooppalaisten standardien mukaisiksi, etteivät ne joutuisi hylkäämään maailman isointa yhteismarkkina- aluetta kokonaisuudessaan (Bradford 2016; European Commission 2019).
- 2) *Suuntaisuus*. Virrat saattavat olla epäsymmetrisiä, ja samalla ne saattavat suuntautua monella tasolla vain yhteen tai kahteen pääsuuntaan.

¹² Edelleen vahvistuva kyky vastaanottaa LNG-toimituksia sekä pian valmistuva Suomen ja Viron maakaasuverkot yhdistävä meriputkiyhteys (Balticconnector) muuttavat jossain määrin Suomen tilannetta Venäjän suhteen.

Kun moni virroista kohdentuu samaan maantieteelliseen suuntaan tai suuntiin, ne muodostavat sidoksen, josta luopuminen tuottaisi merkittäviä poliittisia ja taloudellisia häiriöitä. Esimerkiksi Suomi suuntautuu Itämerellä tietoliikenneyhteyksien osalta erityisesti Ruotsiin, Saksaan ja Baltian alueelle.¹³ Samat alueet ovat tärkeitä myös tavara- ja raaka-ainevirtojen suhteen. Suomen orientoituneisuus näkyy selvästi virtojen kartalla Itämeren alueella. Suuntaisuus ilmentää myös virtojen ekosysteemin kokonaislogiikkaa. Esimerkiksi Kiinan infrastruktuurihankkeet pyrkivät linkittämään maita ja alueita tavalla, joka suuntaa virtojen tuottamaan taloudellista ja geopoliittista lisäarvoa pääsääntöisesti (enemmän) Kiinaan.

- 3) *Intensiteetti*. Mitä voimakkaampi kokonaisvirta on, esimerkiksi kahden maan välillä tai merialueella, sitä vaikuttavampi virta on ja sitä ongelmallisempia ja moniulotteisimpia ovat siihen liittyvät mahdolliset häiriöt. Suomen ja Ruotsin väliset kulkuyhteydet ovat intensiivisiä, ja samalla tämä on merkittävä huoltovarmuustekijä Suomen näkökulmasta. Itämeren laivaliikenne vastaa suuresta osasta Itämeren rantavaltioiden viennistä ja tuonnista. Esimerkiksi Suomen tavaraviennin kokonaisvolyymista tonneina mitattuna liikkuu Itämerellä noin 90 prosenttia, kun taas tuonnin suhteen prosenttiluku on 80.¹⁴ Intensiiviset maiden väliset virrat kohtaavat Itämerellä. Venäjän länteen suuntautuneet resurssivirrat – kuten tankkerit öljyn ja kiinteät putket maakaasun suhteen – kulkevat ristiin Suomenlahdella Suomen ja Viron välisen aktiivisen tavara- ja henkilöliikenteen kanssa.¹⁵ Suuntaisuuden ollessa selkeä ja virtaintensiteetin ollessa korkea virroilla on selkeitä poliittisia ja strategisia seurauksia. Esimerkiksi maiden väliset tiiviit ja voimakkaat virrat luovat puitteita Suomen ja Ruotsin väliseen turvallisuuspoliittiseen lähentymiseen, josta on ollut selkeitä merkkejä viime vuosien aikana (Pesu 2017; 2018; ks. myös luku 2).
- 4) *Korvattavuus*. Riippuvuutta tietystä yhteydestä tai resurssista voidaan käyttää tietyn toimijan oman strategisen edun ajamiseksi esimerkiksi tuottamalla häiriöitä virtoihin. Tämä johtaa erityisesti huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta tärkeään tarpeeseen luoda korvaavia yhteyksiä ja hajauttaa riskiä. Kuinka paljon esimerkiksi Venäjältä tuotavaa maakaasua on mahdollista korvata muilla energialähteillä

13 Suomen merellisistä tietoliikenneyhteyksistä, ks. <https://www.submarinecablemap.com/>.

14 Tarkemmin aiheesta esim. Ojala et al. 2018; Liikenne- ja viestintävirasto Traficom 2018.

15 Esimerkiksi vuonna 2015 Helsingin ja Tallinnan välillä kulki yli 8 000 000 matkustajaa, kun taas vuonna 2018 matkustajamäärä oli kasvanut 9 000 000 matkustajaan (Port of Helsinki 2019).

tai -toimittajilla eri EU-maissa? Maakaasumarkkinoiden kohdalla nesteytetyn maakaasun (LNG) yleistymisen on tarkoittanut sitä, että Venäjän kiinteän verkon kautta tulevia toimituksia on mahdollista korvata ainakin osittain, jos vaadittava vaihtoehtoinen infrastruktuuri, eli LNG-terminaalit, on olemassa. Vuonna 2020 Haminaan valmistuva kolmas LNG-terminaali lisää korvattavuutta Suomessa (Energiavirasto 2018). Toinen mahdollinen vaihtoehto on pyrkiä siirtää painopistettä kohti vaihtoehtoisia energialähteitä, kuten uusiutuvan energian muotoja tai ydinvoimaa (joissa kaikissa on omat hyötynsä ja riskinsä). Kansainvälisten tietovirtojen kohdalla korvattavuutta on pyritty kohottaa rakentamalla vaihtoehtoisia merikaapeliyhteyksiä (mm. Viroon, Ruotsiin ja Saksaan). Itämeri kokonaisuudessaan on keskeinen virta-alue Suomelle, kuten se on myös kaikille muille meren rantavaltiolle. Samalla ongelmat Itämerellä häiritsevät todennäköisesti Suomen kykyä ylläpitää modernin yhteiskunnan keskeisiä toimintoja.

- 5) *Horisontaalisuus ja markkinaehtoisuus.* Ideaalissa tilanteessa riippuvuuden, suuntaisuuden ja intensiteetin kasvaessa virta-aktiivisuutta syntyy spontaanisti samalla horisontaalisella ei-valtiollisella tasolla. Virrat synnyttävät markkinatilan, jossa omistajuus on markkinaehtoisilla, taloudellisesti motivoituneilla toimijoilla. Näillä virroilla on omat taipumuksensa sekä jatkaa toimintaansa, jos ne eivät kohtaa ulkoisia vaikutusvoimia tai häiriöitä, että löytää korvaavia ratkaisuja jos häiriöitä ilmaantuu. Kriittisten virtojen kohdalla valtioilla ja instituutioilla, kuten Euroopan unionilla, on omat intressinsä säädellä virtojen varaan syntyneitä markkinoita. Kuitenkin on hyvä huomata, että markkinoiden spontaanisuus on todennäköisesti vähäisempää, jos aktiivisesti mukana on suuria valtiollisia tai lähellä valtiota olevia toimijoita. Kuitenkin erityisesti autokraattisissa maissa isot virtatoimijat ovat usein lähellä valtiota olevia toimijoita, jotka toteuttavat valtiointressin määrittelemiä päämääriä tai heidän toimintansa ei ainakaan ole ristiriidassa näiden päämäärien kanssa.
- 6) *Vertikaalisuus ja valtiollinen intressisidonnaisuus.* Jos epäsymmetrisen virran lisäarvo riippuu valtiollisista tai valtiota lähellä olevista toimijoista ja kohdemaan virtatoimijat ovat ei-valtiollisia yritystoimijoita, virran valtopoliittinen vaikutus on helposti vertikaalinen, ylhäältä alas. Tämä tehostaa lähtömaan strategista toimijuutta suhteessa virtaverkostoon kokonaisuudessaan. Asetelma ei lisää ainoastaan mahdollisesti korruptoivaa, toisten toimijoiden hyvää hallintotapaa rapauttavaa vaikutusta, vaan tuottaa myös mahdollisia geopoliittisia

seurauksia. Virta altistuu geopolittisten päämäärien toteuttamiselle helpommin ja syvemmin kuin tilanteessa, jossa virtaverkosto koostuisi samantasoisista toimijoista. Vertikaalivaikutusta korostavat poliittisten järjestelmien erot. Tätä voidaan arvioida muun muassa erilaisilla demokraatiaindekseillä (ks. Freedom House 2019; The Economist Intelligence Unit 2019). Esimerkiksi keskitettynä yhtenäistämijana autokraattinen valtio asettaa erityisiä haasteita demokraattisen maan kansalaisyhteiskuntatason toimijoille, kuten yrityksille.

- 7) *Luottamus*. Virtatoimijat perustavat toimintansa usein tulevaisuuden vakauden odotuksiin, oli sitten kyseessä valtiollinen toimija, markkinoita säätelevä instituutio, yksityinen yritys tai rahoittajataho. Virtalogiikka ja mahdollinen taloudellinen lisäarvo perustuvat paljolti kykyyn ylläpitää luottamusta virran jatkuvuuteen ja häiriöttömyyteen sekä erityisesti tietovirtojen kohdalla myös sisältöjen suojaukseen. Toisin sanoen virtalogiikka perustuu luotettaviin toimijoihin, joilla on yhteinen intressi ylläpitää kyseisen virran lisäarvoa tuottavaa muotoa. Syntynyt luottamus nostaa todennäköisyyttä virtasuhteiden syvenemiselle ja laajenemiselle. Historiallinen kokemus luottamuksesta nostaa sen saavuttamisen todennäköisyyttä tulevaisuudessa, jos/kun virtainfrastruktuuria kehitetään.
- 8) *Lojaalisuus*. Fyysinen kyky ylläpitää virtojen häiriöttömyyttä on tärkeää modernien yhteiskuntien toimivuuden ja eri toimintojen sitkoisuuden näkökulmasta. Mutta tämän rinnalla yhteyksiin ja niihin liittyvin virtoihin saattaa liittyä myös sosiaalisia ja poliittisia sidoksia, joita syntyy virrasta lisäarvoa saaville ja tästä riippuville toimijoille. Näistä sidoksista syntyvällä lojaliteetilla – tarpeella ottaa vastapuolen, kumppanin tai sidosryhmän edut huomioon – on omat poliittiset seurauksensa. Sen lisäksi, että ne saattavat vaikuttaa siihen, kuinka itse yhteyksiä ja niissä kulkevia virtoja tuetaan poliittisesti, ne saattavat vaikuttaa myös laajemmin eri politiikkasektoreihin ja niillä tehtäviin päätöksentekoprosesseihin. Esimerkiksi merkittävä kiinalainen rahoitus saattaa muuttaa siihen sitoutuneiden toimijoiden – yksilöiden, yritysten tai valtioiden – poliittista lojaliteettia ja sitä ilmaisevaa käyttäytymistä. Kiinalaisten panostukset Kreikan satamainfrastruktuuriin ovat todennäköisesti vaikuttaneet maan haluttomuuteen kritisioida Kiinan ihmisoikeuspolitiikkaa. Kreikka on muun muassa estänyt Euroopan unionin yhteisen kannan muodostamisen asiaan liittyen YK:ssa (Emmot ja Koutantou 2017).

- 9) *Korruptiivisuus.* Virrat eivät siirrä ainoastaan resursseja vaan myös poliittisia käytänteitä sekä kulttuurisia käsityksiä sen varrella olevien yhteisöjen ja yhteiskuntien välillä. Nämä saattavat poiketa esimerkiksi läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta korostavista standardeista ja arvoista. Tällöin virtojen varaan muodostuu helposti verkostoja, jotka hyötyvät ja jakavat lisäarvoa ohittaen hyvän hallintotavan sekä valtiollisen hallinnan ja lainsäädännön. Yksinkertaisimmillaan korruptioefektiä voi pyrkiä haarukoimaan vertailemalla virran lähtö- ja kohdemaan korruptiotasoa (esim. Transparency International 2018a; 2018b). Kun lisäarvon tuova rahoituksen tai resurssien lähde on peräisin korruptioindeksin mukaan mitattuna huonosti sijoituvista valtioista, on todennäköisempää, että korruptoivaa vaikutusta on olemassa ja että se on voimakasta.
- 10) *Turvallisuusvaateet.* Virrat ovat myös maantieteellisiä ja materiaalisia ilmiöitä – ne kulkevat konkreettisesti tietyn alueen lävitse fyysisen infrastruktuurin avulla. Erityisesti vertikaalisen suhteen varassa toimivat intensiiviset virrat saattavat johtaa vaateisiin turvata ja sitkoistaa niiden häiriöttömyyttä tavoilla, joilla on turvallisuuspoliittisia seurauksia. Vaikka keinotekoinen infrastruktuuri ei ole kansainvälisen lain näkökulmasta rinnastettavissa luonnolliseen territorioon, on käytännön kansainvälisen politiikan tasolla selvää, että niihin vedoten voi esittää vaatimuksia, joilla voi olla poliittista ja strategista painoarvoa. Esimerkiksi Kiinan tekosaaret Etelä-Kiinan merellä ja Venäjän silta Krimille voivat tuottaa tarvetta turvata niitä myös sotilaallisen varautumisen keinoin.

1/2

2. ITÄMEREN TURVALLISUUDEN KOLME DYNAMIIKKA

Kuten edellä on esitetty, Suomen strategisen kulttuurin erään keskeisen elementin voi katsoa olevan ajatus, jonka mukaan pienen valtiotoimijan epäedullista geopoliittista sijaintia on (ollut) mahdollista kompensoida luomalla yhteyksiä ympäröivään maailmaan. Suomen yhteiskunnan elinvoimaisuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimmät pääväylät kulkevat Itämeren lävitse. Nämä merialueella kulkevat elämänlangat mahdollistavat resurssien, tavaroiden, ihmisten, datan ja ajatusten virrat Suomeen ja Suomesta. Esimerkiksi 80 % maamme tavaratuonnista ja 90 % viennistä kulkevat merikuljetuksin Itämeren kautta. Lähestulkoon kaikki yhteiskunnallemme elintärkeästä tietoliikenteestä kulkee meren pohjaan vedettyjen tietoliikennekaapeleiden lävitse (Aaltola 2019; Luoma 2018). Tämän vuoksi mikä tahansa tilanne, jossa yhteydet ulkomaailmaan vaarantuisivat Itämerellä, olisi äärimmäisen haitallista Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja yhteiskunnan toimivuudelle ja kriisinkestävyydelle.

Itämeri on jo satojen vuosien ajan ollut vaihtuvien suurvaltojen temmelyskenttä, jonne muutokset eurooppalaisessa voimatasapainossa ovat väistämättä heijastuneet (North 2015). Lähihistoria ei muodosta poikkeusta. Itämeren alueen turvallisuuspoliittinen tilanne on muuttunut dramaattisesti viimeisen neljännesvuosisadan aikana, ja muutokset ovat olleet kiinteästi yhteydessä suurvaltapolitiikan käännteisiin. Kylmän sodan päätyttyä, Baltian maiden itsenäistyttyä ja Varsovan liiton hajottua Venäjän fyysinen ja poliittinen jalansija alueella kutistui. Jos Kaliningradin aluetta ei oteta huomioon, Venäjän läsnäolo Itämerellä rajoittui pitkälti

Suomenlahden pohjukkaan. Viimeiset venäläisjoukot lähtivät Virosta ja Latviasta vuonna 1994.

Venäjän aseman heikkeneminen alueella johti siihen, että useat Itämeren itä- ja pohjoisosien valtiot pyrkivät kurottamaan länteen, erityisesti hake-malla jäsenyyttä keskeisissä länsimaisissa instituutioissa. Vuonna 1990 Naton vastuualue laajeni kohti itää, kun entinen Saksan Demokraattinen Tasavalta liittyi osaksi Saksan liittotasavaltaa. Vuonna 1999 Puolasta tuli Naton jäsen, ja viisi vuotta myöhemmin Baltian maat otettiin liittokun-nan jäseniksi. Samana vuonna 2004 nelikko liittyi Euroopan unioniin entisten puolueettomien maiden eli Suomen ja Ruotsin liityttyä unioniin jo vuonna 1995. Kylmän sodan loppuminen toisin sanoen johti läntisten poliittisten ja turvallisuusrakenteiden vahvistumiseen Itämeren alueella. Samalla institutionaaliset rajat ylittävä yhteistyö pehmeän turvallisuus-ten ja ympäristökysymysten ympärillä lisääntyi.

Ensimmäiset merkit Euroopan turvallisuustilanteen heikentymisestä nähtiin jo 2000-luvun loppupuolella. Venäjä alkoi koventaa retoriikkaansa länttä kohtaan, ja vuonna 2008 se päätyi käyttämään sotilaallista voimaa Georgiaa vastaan. Georgian sodan kokemukset ja vahva talouskasvu saivat Venäjän modernisoimaan asevoimiaan, ja sen käytös muuttui aiempaa itsevarmemmaksi. Tämä näkyi eritoten kasvavina sotaharjoituksina ja paikoin uhmakkaana käyttämisellä myös Itämerellä.

Vuodesta 2014 kehkeytyi Itämeren alueen turvallisuuden vedenja-kaja. Turvallisuustilanteen heikentymisellä oli vaikutusta myös matalan tason politiikan yhteistyöhön. Krimin laiton liittäminen Venäjään ja Itä-Ukrainassa alkanut konflikti kiristivät Venäjän ja lännen välit äärim-milleen, ja osapuolten välinen dialogi lähes sammui. Heikentyneellä eurooppalaisella turvallisuustilanteella oli myös välittömiä heijastus-vaikutuksia Itämeren alueelle. Eräät kommentaattorit pitivät Itämeren aluetta ja erityisesti Baltian maita jopa seuraavan mahdollisen aggression kohteina (ks. esim. Lucas 2015).

Vaikka sotilaallinen konflikti Itämeren alueella ei olekaan realisoitunut ja vaikka sotilaallista selkkausta alueella ei voida pitää edes kovin toden-näköisenä, Ukrainan tapahtumat johtivat perustavanlaatuisen tekijöi-den muuttumiseen Koillis-Euroopan turvallisuudessa. Naton kiinnostus Itämerestä kasvoi merkittävästi kylmän sodan jälkeisellä ajalla. Eritoten Baltian maat mutta myös Puola kokivat itsensä uhatuiksi, ja liittokunnan sisällä saavutettiin yksimielisyys alueen liittolaisten tukemisesta. Tehtävää riittää, sillä sotilasliiton vastuualueen laajentuminen kohti itää uusien jäsenmaiden myötä oli ollut ennen kaikkea poliittinen prosessi, eikä Nato ollut juurikaan paneutunut Baltian maiden ja Puolan puolustamiseen. Päähuomio oli ollut kriisinhallinnassa tai laajamittaisissa, liittokunnan

rajojen ulkopuolisissa operaatioissa esimerkiksi Afganistanissa ja Irakissa. Uudessa turvallisuustilanteessa Nato oli pakotettu pohtimaan, miten Itämeren jäsenmaiden puolustus tarpeen tullen hoidettaisiin, mikä lopulta johti konkreettisiin toimiin Naton alueellisen läsnäolon sekä uskottavan toimintakyvyn vahvistamiseksi.

Myös sotilasliittoon kuulumattomat Suomi ja Ruotsi vetivät Venäjän toiminnasta omat johtopäätöksensä. Kansallisten valmiutta ja kykyjä lisäävien toimien lisäksi ne ovat hakeutuneet entistä tiiviimpään puolustusyhteistyöhön keskenään ja myös keskeisten läntisten toimijoiden, erityisesti Yhdysvaltain, kanssa. Sotilasliittoon kuulumattomuudesta huolimatta sekä Suomi että Ruotsi tulkitaan usein käytännössä osaksi läntistä puolustusjärjestelmää ja sen luomaa (vihamielistä toimintaa rajoittamaan pyrkivää) pelotevaikutusta Itämeren alueella.

Itämeren alueelle on viime vuosina kehkeytynyt uusi turvallisuuspoliittinen tilanne, jossa korostuu kolme keskinäisriippuvaista dynamiikkaa. Ensimmäinen dynamiikka on Venäjän revisionistinen suhtautuminen Euroopan turvallisuusjärjestelmään ja sen heijastuminen Itämeren alueelliseen turvallisuuteen. Toinen keskeinen trendi on Naton sitoutumisen tasoa, jäsenmaiden turvallisuutta ja puolustusliiton läsnäoloa lisäämään pyrkivät toimet Baltian maissa ja Puolassa (niin sanottu ”eteentyönnetty läsnäolo”). Kolmas, usein huomiotta jäävä olennainen kehityskulku on Suomen ja Ruotsin sitoutuminen läntiseen turvallisuusjärjestelmään. Näiden kolmen dynamiikan vuorovaikutus määrittää Itämeren alueen sotilaallista turvallisuutta ja siviilivarautumistilannetta tulevina vuosina. Se heijastuu väistämättä myös Suomen ja Baltian maiden välisiin yhteyksiin.

YHTEISTYÖALUEESTA STRATEGISEKSI POLTTOPISTEEKSI

Kylmän sodan jälkeen Itämeren alueella kehittyi merkittävää matalan tason politiikkaan keskittyntä yhteistyötä. Vuonna 1992 perustettiin pehmeään turvallisuuteen keskittynyt Itämeren valtioiden neuvosto, jonka tarkoituksena on ollut edistää demokratiaa ja taloudellista kehitystä alueella. Neuvoston jäsenenä ovat kaikki Itämeren alueen valtiot sekä Norja ja Islanti. Myös Pohjoismaiden neuvosto on ollut alueella merkittävä toimija. Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden kautta alueella on tehty merkittävää ympäristöyhteistyötä, jonka rahoittajana ovat olleet muun muassa Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki sekä Euroopan investointipankki. Itämeren alueen ympäristöyhteistyötä on pidetty jopa globaalina malliesimerkkinä toimivasta yhteistoiminnasta ympäristökysymysten saralla (Gestrin 2018). Myös Euroopan Unioni

aktivoitui alueella. Vuonna 2009 se hyväksyi Itämeren alueen strategian, jonka tavoitteena oli Itämeren tilan parantaminen sekä alueellisen liikkuvuuden ja kilpailukyvyyn edistäminen. Strategian tarkoituksena oli myös lisätä yhteistyötä Venäjän kanssa (KOM 2009/248/3).

Alueellisen yhteistyön ja yhteistyövaraisen turvallisuuden paradigma vallitsi alueella 2010-luvun alkuun, vaikka Venäjän kritiikki länttä kohtaan alkoi muuttua entistä kovasanaisemmaksi. Naton ja EU:n laajeneminen tai Georgian sota eivät vielä muuttanut sitä lähtökohtaa, että EU ja Nato näkivät Venäjän kumppanina, eikä sitä, että Venäjälläkin oli aitoja pyrkimyksiä lähestyä erityisesti Euroopan unionia (ks. esim. Forsberg ja Haukkala 2016). Tämä näkyi positiivisina kehityskulkuina myös Itämerellä, jossa alueelliset jännitteet pysyivät matalana. Georgian sota tosin toi myrskypilviä taivaalle, ja jo vuotta aikaisemmin Viro oli joutunut patsas-kiistasta alkaneiden kyberhyökkäysten sarjan kohteeksi. Hyökkäysten takana oli todennäköisesti Venäjä (McGuinness 2017).

Lännen pyrkimys rakentaa kumppanuutta Venäjän kanssa johti osittain siihen, että Itämeren alueen kova turvallisuus jäi vähemmälle huomiolle. Vaikka Nato otti Baltian maiden ilmatilanvalvonnan harteilleen jo vuonna 2004, Baltian maat ja myös Puola olivat pitkään olleet tyytymättömiä siihen, että Natolla ei poliittisista syistä johtuen ollut jäsenyyden jälkeen laadittuja hätäisiä puolustussuunnitelmia pidemmälle menevää konseptia alueen puolustamiselle. Tämä tilanne muuttui osittain vuonna 2010 julkisuuteen vuotaneen Naton Eagle Guardian -operaation myötä. Kyseessä oli liittokunnan uusi suunnitelma Baltian maiden ja Puolan puolustamiseksi (Traynor 2010). Suunnitelma ei tosin mennyt kovinkaan pitkälle, eikä se hahmottanut, miten alueen puolustus konkreettisesti hoidettaisiin (Lucas 2015).

Venäjän suhtautuminen länteen ja eritoten Yhdysvaltoihin kiristyi entisestään Vladimir Putin palattua maan presidentiksi vuonna 2012. Putinin suhtautuminen länttä kohtaan kiristyi huomattavasti, mikä myös romahdutti Barack Obaman ja Dmitri Medvedevin hallintojen välillä olleen yhteistyökauden (ks. esim. McFaul 2018). Huonontuneet suhteet alkoivat näkyä hiljalleen myös Itämeren alueella, jossa kovan turvallisuuden kysymykset alkoivat vallata alaa. Syksyllä 2013 Itämeren alueella järjestettiin niin Naton Steadfast Jazz 2013- kuin Venäjän Zapad 2013 -sotaharjoitukset. Zapad 2013 -harjoitus heijasti Venäjän sotaharjoituksille tyypillistä kaavaa, jossa harjoitettujen joukkojen määrä ylitti huomattavasti julkisuuteen ilmoitetun vahvuuden. Julkisten arvioiden mukaan harjoituksen skenaario oli alueellinen sota Natoa vastaan, ja se todennäköisesti sisälsi simuloitun hyökkäyksen Baltian maihin ja Puolaan (Norberg 2015).

Vasta Krimin liittäminen ja Itä-Ukrainassa alkanut konflikti alkoivat olennaisesti muuttaa Itämeren alueen turvallisuuspoliittista tasapainoa. Kumppanuusparadigma lännen ja Venäjän välillä murtui (Fischer ja Timofeev 2018). Nato ja EU laittoivat käytännön yhteistyön Venäjän kanssa jäihin. Myös Itämeren alueen matalan politiikan yhteistyö vaikeutui. Alueelliset jännitteet nousivat korkealle, ja vuonna 2014 Itämeren alueella raportoitiin useita korkean riskin tapahtumia, jotka olisivat pahimmassa tapauksessa voineet johtaa eskalaatioon lännen ja Venäjän välillä. Esimerkiksi keväällä 2014 SASin matkustajakone oli lähellä törmätä tunnistamattomaan venäläiseen tiedustelukoneeseen. Myöhemmin syksyllä Viron turvallisuuspalvelun upseeri kaapattiin Venäjälle Viron maa-perältä (Frear et al. 2014).

Ukrainan tapahtumien jälkeen Venäjän uhasta jo pidemmän aikaa varoittaneet Baltian maat ja Puola alkoivat saada lisää ymmärrystä osakseen. Venäjä oli kuin olikin valmis käyttämään sotilaallista voimaa intressiensä ajamiseen. Läntisissä medioissa ja asiantuntijapiireissä alkoi lisäksi esiintyä kommentteja mahdollisesta ”Narva-skenaariosta”, jossa Viron venäjänkielinen itäosa voisi olla seuraava houkuttava kohde Krimin kaltaiselle hybridioperaatiolle (ks. esim. Sander 2014). Vaikka Virossa – ja laajemmin Itämerellä – Venäjän toimet herättivät aitoa huolta, yhteys Krimin ja Viron venäjänkielisten alueiden välillä kiellettiin ponnekkaasti (Kasekamp 2018).

Krimin liittäminen Venäjään ja Itä-Ukrainan konflikti syöksivätkin Itämeren alueen epävarmuuden aikaan, jossa alueellinen turvallisuustilanne haki muotoaan. Kiristynyt ilmapiiri ja vaaralliset selkkaukset eivät ole kuitenkaan johtaneet alueelliseen kriisiin, vaan keskeisten Itämeren valtioiden toimien välillä on syntynyt uusi jännittynyt tasapainotilanne. Näiden dynamiikkojen välinen balanssi on keskeinen Itämeren turvallisuutta määrittävä tekijä vuoden 2014 jälkeisessä ajassa.

ITÄMEREN TURVALLISUUSDYNAMIIKAT

Venäjän revisionismi

Ensimmäinen Itämeren alueen tämänhetkiseen turvallisuustilanteeseen vaikuttava tekijä on Venäjän revisionistinen asenne Euroopan turvallisuusjärjestelmää kohtaan. Venäjä on täysin avoimesti vaatinut euroatlanttisten instituutioiden varaan rakennetun arkkitehtuurin muuttamista paneurooppalaisempaan suuntaan – toisin sanoen asetelmaan, jossa Venäjän suhteellinen asema eurooppalaisessa päätöksenteossa olisi vahvempi. Kreml katsoo, että tämänhetkinen eurooppalainen

turvallisuusjärjestys ei vastaa sen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kahta keskeistä päämäärää, jotka ovat suurvalta-aseman ja siihen liittyvien etuoikeuksien saavuttaminen sekä maan nykyisen hallinnon valta-aseman turvaaminen. Erimielisyydet Euroopan poliittisen ja turvallisuusjärjestelmän luonteesta olivat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttivat Ukrainan sodan syttymiseen, ja eripura luo jatkuvaa kitkaa lännen ja Venäjän suhteisiin (Raik 2019).

Tutkijat ovat kuvanneet Venäjän tapaa edistää turvallisuuttaan hieman eri käsittein, mutta tulkinoilla on myös yhteinen nimittäjä: Venäjän turvallisuuspolitiikka perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa sotilaallisten ja ei-sotilaallisten sekä puolustusellisten ja hyökkäyksellisten keinojen raja ymmärretään häilyväksi. Esimerkiksi Kristin ven Bruusgaard on kuvannut Venäjän politiikkaa strategiseksi pelotteeksi, jossa defensiiviset ja offensiiviset keinot sekoittuvat ydinaseisiin, konventionaalisiin kykyihin sekä ei-sotilaallisiin keinoihin (Ven Bruusgaard 2016). Dmitri Adamsky on puhunut taas politiikka-alueet ylittävästä koersiosta (*cross-domain coercion*). Se perustuu sekä kovan että pehmeän vaikuttamisen yhdistämiseen eri politiikanteon osa-alueilla kuten ydinasepolitiikassa, tavanomaisissa sotilaallisissa keinoissa ja kyberissä (Adamsky 2018). Oscar Jonssonin ja Robert Seelyn kuvauksen mukaan Venäjä taas harjoittaa täyden spektrin konfliktia yhdistämällä konventionaaliset sotilaalliset keinot tiedustelutoimintaan, taloudelliseen vallankäyttöön, poliittiseen vaikutusvaltaan ja informaatiovaikuttamiseen (Jonsson ja Seely 2015). Suomessa vakiintuneen terminologian mukaan kyseessä on Venäjän harjoittama strategiseen tavoitteeseen pyrkivä, monia komponentteja yhdistelevä ja usein vaikeasti havaittava hybridivaikuttaminen (ks. esim. Hyytiäinen 2017).¹⁶ Tämä kokonaisvaltainen lähestymistapa on käytössä myös Itämeren alueella, mikä luo potentiaalisen uhkan alueen valtioiden sotilaalliselle ja kokonaisturvallisuudelle sekä tuottaa uusia haasteita alueen valtioiden siviilivarautumiselle (Pynnöniemi ja Salonius-Pasternak 2016).

Venäjä toimii Itämeren alueella sekä puolustuksellisesti että ajoittain aktiivisesti toimillaan uhkaillen. Maan puolustuksellinen intressi liittyy erityisesti Pietarin ja laajemmin koko Venäjän sotilaalliseen turvallisuuteen. Historiallisesti Itämeri ja sitä ympäröivä alue ovat muodostaneet ”valtatie”, jonka kautta laajentumishakuiset Keski-Euroopan suurvallat ovat kyenneet uhkaamaan Venäjän maaperää ja sen turvallisuutta (ks. esim. Milevski 2018). Venäjän turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perimmäinen tavoite onkin varmistaa, ettei Itämeren suunnalta suuntaudu

16 Erotuksena pitkälti intensiivisemmistä operaatioista koostuvasta hybridisodasta, hybridivaikuttaminen on pääosin matalamman tason tavoitteellista toimintaa, joka koostuu yhdestä tai useammasta vaikuttamiskomponentista ja jossa vihamielisen toimijan olemassaolo pyritään joko salaamaan tai kiistämään.

hyökkäystä maata kohtaan. Moskova on vahvistanut läntistä sotilaspiiriään osana maan asevoimien modernisaatioprojektia sekä tuonut alueelle uusia kaukovaikutteisia asejärjestelmiä (Boston et al. 2018; Dalsjö 2019).

Venäjän aktiivisempi toiminta Itämeren alueella liittyy yhtäällä maan strategisen pelotteen vahvistamiseen ja toisaalta sen tavoitteisiin heikentää euroatlanttista turvallisuusjärjestelmää. Venäjän järjestämät laajamittaiset sotaharjoitukset, uusien asejärjestelmien esittely ja ajoittaiset provokatiiviset sotilaalliset toimet, kuten vaikkapa vuoden 2013 simuloitu hyökkäys Ruotsia kohtaan tai siviili- ja sotilasalusten häirintä Itämerellä, ovat osa strategista viestintää, jolla Venäjä pyrkii lisäämään pelotepoliittikkansa uskottavuutta. Muutenkin Venäjän toiminta Itämerellä on pysynyt aktiivisella tasolla (ks. esim. Huhta 2019). Tällä hetkellä näkyvissä ei kuitenkaan ole tekijöitä, jotka viittaisivat siihen, että Venäjä olisi valmis suoraan sotilaalliseen toimintaan Itämeren alueella. Baltian maat ja Puola eivät kuulu sen ensisijaiseen etupiiriin (ks. Lo 2015). Vaikka potentiaalisen aggression hyödyt voisivat sinänsä olla merkittävät, erityisesti jos se aiheuttaisi Naton ja laajemmin Yhdysvaltain turvatakuiden uskottavuuden menettämisen, riski sotilaallisten toimien aloittamiseen on yksinkertaisesti liian suuri.

Sotilaallisen voimannäytön lisäksi Venäjä vaikuttaa myös muilla sektoreilla ja eri välineillä tavoitteenaan heikentää Itämeren alueen valtioiden sisäistä tasapainoa ja tätä kautta myös niiden kykyä toimia yhdessä eurooppalaisella tasolla. Baltian maiden tiedusteluviranomaiset ovat arvioineet, että Venäjä harjoittaa kaikissa kolmessa maassa aktiivista tiedustelutoimintaa. Eritoten Virossa ja Latviassa pyrkimys on vahvistaa venäjänkielisen vähemmistön myönteisyyttä Venäjää kohtaan (Piotrowski ja Raš 2016). Moskova on lisäksi rahoittanut Venäjä-mielisiä kansalaisjärjestöjä sekä tiedotusvälineitä, jotka välittävät Venäjä-mielistä narratiivia maiden ja maailman tapahtumista (Unian 2018).

Naton lisääntyvä läsnäolo Itämerellä: ansalangasta resilienssiin?

Sekä Baltian maat että Puola ovat panostaneet kansantaloutensa kokoon nähden runsaasti puolustukseensa. Erityisesti Viro ja Puola ovat jo pidemmän aikaa aktiivisesti kehittäneet puolustuskykyään. Vuoden 2014 jälkeen myös Latvia ja Liettua ovat satsanneet lisää rahaa maanpuolustukseensa. Tällä hetkellä koko nelikko kuluttaa puolustukseensa vähintään kaksi prosenttia bruttokansantuotteestaan, joka on viime aikoina paljon huomiota saanut Naton virallinen tavoite. Huolimatta merkittävästä panostuksesta puolustukseensa erityisesti kansantaloudeltaan pienten Baltian maiden on mahdotonta luoda uskottavaa sotilaallista pelotetta, mikä näkyy kaikissa puolustushaaroissa – erityisesti ilma- ja merivoimissa. Puolan lähtökohdat

puolustuksensa kehittämiseen ovat hieman toiset. Maa on satsannut kalliisiin asejärjestelmiin ja kehittänyt valmiuttaan. Puolan puolustuspolitiikan lähtökohta on kuitenkin se, että ulkoista tukea tarvitaan riittävän kynnyksen luomiseksi (ks. esim. Vanaga ja Rostoks 2018).

Naton vuoden 2016 huippukokous Varsovassa oli Naton Itämeren-läsnäolon kannalta käännteentekevä. Liittokunnan jäsenmaat nimittäin pääsivät sopuun monikansallisten joukkojen lähettamisestä alueelle. Niin kutsutun eteentyönnetyn läsnäolon (*Enhanced Forward Presence*) kautta Nato pyrkii vahvistamaan pelotetta Itämeren alueella. Rotaatioperusteiset, kevyesti aseistetut joukot kolmessa Baltian-maassa ja Puolassa ovat ennen kaikkea ”ansalankajoukkoja”, joiden perimmäisenä tehtävänä ei ole torjua mahdollista hyökkäystä. Joukkojen läsnäolon on tarkoitus pikemmin vakuuttaa alueen maat sekä potentiaalinen hyökkääjä siitä, että aggressio saisi aikaan Naton laajemman reaktion ja vahvistusjoukkojen lähettämisen alueelle. Jokaisessa maassa Naton monikansallinen läsnäolo rakentuu yhden niin sanotun kehysvaltion ympärille. Virossa vastuuta tätä kantaa Iso-Britannia, Latviassa Kanada, Liettuassa Saksa ja Puolassa Yhdysvallat (ks. esim. Zapfe 2017).

Naton uskottavuutta kasvattaa Yhdysvaltain itsenäiset toimet Euroopassa. Jo 2014 Yhdysvallat käynnisti *Atlantic Resolve* -operaation, jonka puitteissa se lähetti lisäjoukkoja itäiseen Eurooppaan. Saavutettuaan toimintavalmiuden yhdysvaltalaisjoukot toimivat Puolasta käsin, mutta kiertävät myös ympäri Eurooppaa. Trumpin hallinnon aikana puolustusbudjetin ulkopuolelta rahoitettu, koko Eurooppaa palvelevan *European Deterrence Initiative* resurssit ovat entisestään kasvaneet. Vuonna 2019 rahoitus oli 6,5 miljardia dollaria, mutta summan odotetaan laskevan hieman vuoden 2020 budjetissa (Mehta 2019). Toisaalta presidentti Trumpin kärjekäs retoriikka on herättänyt kysymyksiä Naton sisäisen luottamuksen ja koherenssin suhteen.

Itämeren alueen maat ovat pääpiirteissään tyytyväisiä Naton läsnäoloon, ja myös sotilaallisiin liittoumiin kuulumattomat Suomi ja Ruotsi pitävät sotilasliiton toimintaa Itämerellä aluetta vakauttavana tekijänä. Baltian maat tosin menettivät eteentyönnetyn läsnäolon myötä yhdysvaltalaisjoukot maaperältään, minkä voi katsoa jonkin verran nakertavan Naton pelotteen uskottavuutta. Lisäksi maat ovat toivoneet erityisesti ilma- ja myös alueen meripuolustuksen vahvistamista – toisin sanoen kykyjä, jotka nostaisivat sotilaallisen aggression kynnystä entisestään (Harper et al. 2018; Lange et al. 2019). Puola on taas satsannut paljon diplomaattista pääomaa saadakseen pysyvän Yhdysvaltojen läsnäolon alueelleen.

Ilman merkittävää muutosta Euroopan turvallisuusympäristössä Naton läsnäolosta alueella on tullut pysyvä tekijä ja Naton Itämeren toiminnan

perusteet ovat selvillä. Kun sotilaallinen pelote on saatu aikaiseksi, huomio on hiljalleen kääntymässä laajempiin turvallisuuskysymyksiin kuten kokonaismaanpuolustukseen- ja turvallisuuteen. Kuten sotilaallisen maanpuolustuksen luomisen kohdalla, alueen valtioilla on omia kansallisia painotuksia ja toimia, jolla ne ovat pyrkineet luomaan konseptia ja konkreettista politiikkaa kokonaisturvallisuuden ja siviilivarautumisen vahvistamiseksi. Viron kansallinen puolustusstrategia rakentuu esimerkiksi kuuden pilarin ympärille. Sotilaallinen maanpuolustus on vain yksi pilareista muiden tukijalkojen liittyessä muun muassa puolustukselle annettuun siviilitukeen, kansainväliseen toimintaan, sisäiseen turvallisuuteen, valtion ja yhteiskunnan ylläpitoon sekä psykologiseen puolustukseen. Latvian, Liettuan ja Puolan strategiat sisältävät samankaltaisia elementtejä (Flanagan et al. 2019; Patek 2016).

Kansallisten politiikkojen ohella myös Natolla on annettavaa eritoten Baltian maiden kokonaisturvallisuuden parantamiselle. Rand Corporationin tutkimusraportti esimerkiksi esittää lukuisia toimia, joilla liittokunta voisi tukea Viron, Latvian ja Liettuan kokonaisturvallisuuden kehittämistä. Näitä ovat esimerkiksi kokonaisturvallisuuteen liittyvän koulutuksen lisääminen, strategisen viestinnän koordinointi sekä tiedustelutoiminnan vahvistaminen (Flanagan et al. 2019). Carnegie Endowmentin Itämeren vakautta käsittelevä tutkimus taas ehdottaa Baltian maiden mediatoiminnan tukemista. Erityisen tärkeänä nähdään venäjänkielisen median tukeminen. Lisäksi raportti ehdottaa, että Naton tulisi seurata venäläisvähemmistön integroimista sekä heidän oikeuksiensa toteutumista Baltiassa (Kühn 2018, 61).

Suomen ja Ruotsin lähentyminen läntiseen turvallisuusjärjestelmään

Itämeren alueen turvallisuuspoliittisissa analyyseissä Suomen ja Ruotsin politiikoissa tapahtuneet muutokset ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Reaktiona vuoden 2014 tapahtumiin maat ovat tehneet niin kansallisia kuin myös kansainvälisiä muutoksia puolustuspoliittisiin linjoihinsa. Maat ovatkin sitoutuneet entistä tiiviimmin osaksi läntistä turvallisuusjärjestelmää Pohjois-Euroopassa. Huomionarvoista on myös maiden kahdenvälinen puolustusyhteistyö, joka ulottuu myös kriisiaikaiseen yhteistyöhön kaikissa kolmessa puolustushaarassa.

Kansainvälisellä puolella maiden ratkaisut ovat olleet samankaltaisia.¹⁷ Maat ovat sitoutuneet kahden- ja monenvälisiin yhteistyömuotoihin, joiden tavoitteena on parantaa maiden mahdollisuutta saada sotilaallista apua mahdollisissa konfliktissa. Ruotsi tähtää maansa puolustamiseen

17 Maiden kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä ks. esim. Pesu 2018; Fägersten et al. 2018.

kumppaneiden kanssa täysin eksplisiittisesti Suomen viestiessä asiasta hieman varovaisemmin sanankääntein. Suomi tosin sai valmiiksi sotilaalliseen avunantoon ja sen vastaanottamiseen liittyvän lainsäädännön vuonna 2017. Ruotsi on vielä valmistelemassa omaa lainsäädäntöään, jossa Suomelle tarjottavalla avunannolla on erityisrooli. Avunantotavoitteet näkyvät myös maiden harjoitustoiminnasta. Maiden kansallisissa sota-harjoituksissa nähdään entistä enemmän muiden valtioiden joukkoja, ja ne osallistuvat kansallisiin harjoituksiin eri puolella Pohjois-Eurooppaa. Ruotsi lisäksi järjesti syksyllä 2017 ison kansainvälisen Aurora 17 -harjoituksen, jossa Ruotsi harjoitteli maansa puolustamista kumppaniensa kanssa. Vastaavanlainen harjoitus on tarkoitus järjestää Suomessa vuonna 2021.

Maiden Nato-yhteistyö rakentuu hyvin samanlaisille periaatteille. Naapurukset ovat hyväksyneet isäntämaasopimuksen ja ovat lisäksi Naton tehostettuja kumppanimaita. Aktiivisuudessaan Suomi ja Ruotsi ovat lähellä monia Naton jäsenmaita. Ne ovat olleet mukana liittokunnan niin kutsutuissa CMX-harjoituksissa, joissa on viime vuosina simuloitu Naton kollektiiviseen puolustukseen liittyvää päätöksentekoa. Molemmat maat osallistuivat myös Naton Trident Juncture 2018 -suurharjoitukseen Norjassa, ja ne myös käyvät sotilasliiton kanssa säännöllistä dialogia Itämeren alueen turvallisuustilanteesta. Suomi ja Ruotsi eivät luonnollisesti ole Naton turvatakuiden piirissä, vaan yhteistyö perustuu ennen kaikkea toimijoiden yhteisiin intresseihin Itämeren turvallisuuden takamiseksi (ks. esim. Pyykönen 2016).

Suomi ja Ruotsi ovat solmineet myös tiiviit yhteydet Yhdysvaltoihin, ja yhteistyötä tehdään myös kolmenvälisesti (Salonius-Pasternak 2019). Yhdysvaltojen kasvanut läsnäolo Euroopassa on mahdollistanut erityisesti harjoitteluyhteistyön tiivistämisen. Eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä Suomi on ollut selkeästi aktiivisempi osapuoli. Vahva transatlantinen side sekä maan puolustusteolliset intressit vaikuttavat osaltaan Ruotsin halukkuuteen ajaa puolustusyhteistyötä Euroopassa.

Kansallisella puolella Suomen toimet ovat keskittyneet valmiuden kasvattamiseen, mikä näkyy erityisesti maavoimien toiminnassa. Ruotsin puolustuspolitiikan keskeinen tavoite on taas ollut maan asevoimien sovitaminen aluepuolustustehtäviin kansainvälisiä operaatioita painottaneen vuosikymmenen jälkeen. Näyttäviä liikkeitä ovat olleet muun muassa asevelvollisuuden aloittaminen uudelleen sekä sotilaallisen läsnäolon palauttaminen Gotlantiin. Ruotsin erityisenä huolena on kuitenkin ollut riittävien resurssien turvaaminen (Jonsson ja Engvall 2018; Dalsjö 2018).

Dynamiikkojen välinen tasapaino

Itämeren turvallisuuden ja strategisen tasapainon tulevaisuuden kannalta on tärkeää ymmärtää, että ylläkuvatut kolme Itämeren turvallisuusdynamiikka ovat linkittyneitä toisiinsa. Yhteys on erityisen voimakas Venäjän toimien ja yhtäältä Naton sekä toisaalta Suomen ja Ruotsin reaktioiden välillä. Naton kasvanutta läsnäoloa ja vahvempaa sitoutumista Itämeren alueen turvaamiseen ei olisi ilman Venäjän Ukrainaankohdistamaa aggressiota ja revisionistista politiikkaa. Sama koskee Suomen ja Ruotsin lähentymistä läntiseen turvallisuusjärjestelmään. Venäjän aggressiiviseksi koetut toimet alueella ja myös sen ulkopuolella todennäköisesti vahvistaisivat molempia läntisiä dynamiikkoja. Venäjän vahvistunut sotilaallinen toimintakyky, maan viimeaikaiset toimet sekä epätietoisuus siitä, miten Moskovan kasvanut taipumus sotilaallisen voiman käyttöön ilmenee tulevaisuudessa, ovat tehneet strategista pelotekynnystä nostaneesta läntisestä puolustuspolitiikasta legitiimiä ja olennaisen osan Itämeren alueen tasapainon ylläpitoa.

Linkki Venäjän ja Itämeren läntisten toimijoiden välillä on olemassa myös vastakkaisessa muodossa, vaikkei yhteys olekaan yhtä voimakas. Läntisessä keskustelussa pohditaan varsin vähän sitä, miten sen omat toimet saattavat vaikuttaa Venäjän politiikkaan. Tähän liittyvä arviointi on kuitenkin nähtävissä lännen konkreettisessa politiikassa. Naton eteen-työnnetty läsnäolo Itämeren alueella perustuu kevyesti varusteltuihin kiertäviin joukkoihin, mikä ei ole sattumaa. Pienet joukkokokonaisuudet alleviivaavat operaation puolustuksellista luonnetta, ja kiertävien joukkojen ylläpitäminen mahdollistaa Naton pitäytymisen sen ja Venäjän välillä solmitun peruskirjan periaatteissa. Liittokunta ei ole toiminnal- laan siis halunnut herättää Moskovassa aitoja huolia tai antaa sille lisää poliittisia aseita, jolla se voisi kiristää politiikkaansa. Venäjän tämän- hetkinen uhka-arvio tuskin perustuu sille, että maan turvallisuus olisi sen läntiseltä suunnalta uhattuna suoran sotilaallisen toiminnan tai muiden vaikutusoperaatioiden seurauksena. Manner-Euroopassa ei ole laajentumishaluista suurvaltaa, eikä Yhdysvalloilla ole aikeita kohdis- taa sotilaallisia toimia Venäjää kohtaan. Turvallisuus- ja puolustuspoli- tiikalla vastataan kuitenkin myös pidemmän aikavälin uhka-arvioihin, ja eri maissa vallitsevat tilanne- ja uhka-arviot voivat poiketa toisistaan merkittävästikin.

Lännen on täten syytä arvioida omia toimiaan suunnitellessaan, saako strategisen pelotteen vahvistaminen aikaan sen päämäärien kannalta haitallisia reaktioita Venäjän suunnalta. Pysyvät, suuremmat ja raskaasti aseistetut joukkokokonaisuudet voivat potentiaalisesti aiheuttaa turvalli- suusdilemman kaltaisen tilanteen, jossa suuremmat satsaukset lisäisivät

poliittisista syistä tai aidosta huolesta kumpuavia vastatoimia, jotka lisäsivät alueellisia riskejä.¹⁸ Natolla ja sen jäsenmailla ei ole tällä hetkellä poliittista tahtoa, saati resursseja, alueellisen asemansa vahvistamiseen. Eräät kommentaattorit ovat kuitenkin nähneet Yhdysvaltain mahdollisessa Puolan-tukikohdassa tämänlaisia riskejä, vaikka prikaatitason läsnäolo ei merkittävästi muuttaisi alueen sotilaallista tasapainoa (Kofman 2018). Pelotetta onkin syytä kehittää nykyisissä puitteissa.

Suomen ja Ruotsin toimien kohdalla olennainen kysymys on niiden suhtautuminen Nato-jäsenyyteen. Moskovassa on taatusti ymmärretty niiden rooli läntisessä puolustusjärjestelmässä ja osana lännen pelotevaikutusta, eikä maiden Nato-jäsenyydet välttämättä muuttaisi Pohjois-Euroopan strategista tilannetta olennaisesti. Ottaen huomioon Venäjän jyrkän kannan Naton laajentumiseen sekä Kremlin viimeaikaiset laajentumista estämään pyrkineet toimet kuitenkin viittaavat siihen, että sen vastareaktio olisi mahdollisesti jyrkkä (Bajrovic et al. 2018). Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyys ajaisikin alueen turvallisuuspoliittiset dynamiikat muutokseen, mikä aiheuttaisi vähintään hetkellistä turbulenssia Itämerellä. Lopputuloksena voisi toisaalta olla vahvempi tasapaino-tila, jossa Suomi ja Ruotsi olisivat eksplisiittinen osa läntistä alueellista pelotejärjestelmää.

Vaikka Itämerellä voidaan tällä hetkellä katsoa vallitsevan eräänlainen kylmä tasapaino-tila, ei ole poissuljettua, etteikö nykyisten dynamiikojen puitteissa alueella voisi syntyä vakaviakin selkkauksia. Aktiiviset sotilaalliset toimet esimerkiksi lisäävät väärinymmärrysten ja vahinkojen riskiä. Yhdysvaltojen ja Venäjän halu riskien välttämiseen ja de-eskalointoon muilla kansainvälisen politiikan polttopistealueilla on rohkaiseva merkki siitä, että osapuolilla ei ole halua ajautua vakavampaan konfliktiin (Gibbons-Neff 2018). Sitoutuminen olemassa oleviin sotilaallista läpinäkyvyyttä lisääviin sopimuksiin sekä muut riskejä vähentävät käytännöt, kuten Suomen ajama pimeiden lentojen vähentäminen, olisi tärkeää varsinkin nyt, kun mahdollisuutta alueellisiin asevalvontasopimuksiin ei käytännössä ole (Kulesa 2018; Kühn 2018).

SOTILAS- JA SIVIILIVARAUTUMINEN: JAETUT UHKASKENAARIOT JA TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ

Yllä kuvattu Itämeren nykyinen turvallisuusdynamiikka ja Suomen lähialueiden muuttunut turvallisuusympäristö vaikuttaa sotilaallisen

18 Turvallisuusdilemma viittaa tilanteeseen, jossa valtion omaa turvallisuutta lisäävät toimet, kuten sotilaallisen voiman kasvattaminen tai sotilasliiton solmiminen, johtavat toisen valtion samanlaisiin vastatoimiin ja täten jännitteiden nousemiseen.

varautumisen lisäksi kansalliseen huoltovarmuuteen ja laajemmin yhteiskunnalliseen kriisinkestävytyteen ja resilienssiin. Sotilaallinen ja siviilivarautuminen Suomessa – ja laajemmin Pohjois-Euroopassa – jakavat saman yllä kuvatun turvallisuusympäristön ja siihen liittyvät uhkaskenaariot. Tätä heijastaa myös Suomen vuoden 2018 huoltovarmuus päätös, jossa todetaan, että heikentyneen lähialueiden turvallisuusympäristön vuoksi ”[r]iski esimerkiksi kriittisten yhteyksien häiriöille on olemassa. Ulkoisen toimintaympäristön muutokset korostavat huoltovarmuuden merkitystä yhteiskunnan perustoimintojen ja valtion suvereenin päätöksenteon mahdollistajana. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut. Samanaikaisesti yhteiskunnan haavoittuvuus on lisääntynyt” (Valtioneuvosto 2018).

Suomen huoltovarmuus on jo tovin korostanut toimivien kansainvälisten yhteyksien ja yhteistyön merkitystä kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseksi. Viime vuosina voimallisesti esiin nousseet uhkakuvat, kuten kyber- ja hybridiuhat, ovat tuoneet lisäelementin huoltovarmuuden suunnitteluun. Sodan ja rauhan välisen rajan hämärtyminen ja valtioiden välisen strategisen kamppailun kanavoituminen kansainvälisten yhteyksien ja poikkirajallisten toimintojen hyväksikäyttämiseen kohdevaltion näkökulmasta haitalliseen vaikuttamiseen ovat lähentäneet puolustus- ja siviilivarautumista toisiinsa. Esimerkiksi yhä suurempi osa sotilaalliselle toiminnalle olennaisesta kuljetuskapasiteetista, ruoka-, vesi- ja voimahuollosta, telekommunikaatiosta ja rakennusmateriaaleista on yksityisen sektorin omistuksessa ja hallinnassa. Yhteiskunnallisten kriittisten toimintojen kriisinkestävyys korreloi kansallisen deterrenssein kanssa siten, että mitä kestävämpiä nämä prosessit ja toiminnot ovat, sitä vaikeampi niitä on horjuttaa haitallisella taloudellisella, finanssi-, informaatio- ja kybervaikuttamisella, ja sitä vähemmän haavoittuva yhteiskunta on myös suoralle sotilaalliselle painostukselle.

Euroopan unioni ja Nato – Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta keskeisimmät kansainväliset toimijat – ovat viimeisten vuosien kuluessa nostaneet erityisesti yhteiskunnallisen kriisinkestävytyden ja resilienssin keskeisiksi strategisen suunnittelun käsitteiksi. Hybridiuhkien vastainen toiminta on synnyttänyt lisää luontevaa yhteyspintaa Naton ja EU:n varautumisprosesseille, ja yhteistyö tällä sektorilla näiden kahden toimijan välillä on merkittävästi lisääntynyt. EU ja Nato ovat muun muassa tuottaneet kaksi yhteistä julistusta, jossa nämä toimijat linjaavat yhteistoimintaansa hybridiuhkia vastaan (Nato 2017; 2018). Molemmat toimijat ovat sekä yhteistyössä että erikseen ryhtyneet aktiivisiin toimiin yhteiskuntien kriisinkestävytyden parantamiseksi nykyisessä hankalassa turvallisuusympäristössä. Esimerkiksi EU kehitti

vuonna 2016 Euroopan komission ja Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisen kehyksen hybridiuhkien torjumiseksi. Tätä yhteistä kehystä on tämän jälkeen on täydennetty vuoden 2018 yhteisellä tiedonannolla ja vuoden 2019 implementaatioreportilla (JOIN 2016/18 final; SWD 2019/200 final). Nato puolestaan päätti vuoden 2016 Varsovan huippukokouksessaan jatkaa jäsenvaltioiden resilienssin vahvistamista ja sen varmistamista, että liittokunnalla on kyky tehokkaasti vastata muun muassa hybridi-vaikuttamisen kaltaisiin monimutkaisiin haasteisiin (Nato 2016). Tässä työssä liittokunnan siviilivarautumisen kehittämisellä on olennainen rooli.

Suomi koetaan yleisesti kokonaisturvallisuuden ja siviilivarautumisen mallimaaksi Euroopassa. Heikentyneessä turvallisuustilanteessa Suomen huoltovarmuustoimintaa kohtaan on osoitettu viime vuosina suurta kansainvälistä kiinnostusta. Siviilivarautumisen viime vuosien nopea kehitys Natossa on tarjonnut Suomelle mahdollisuuksia tällä sektorilla erittäin syvään yhteistyöhön Naton rauhankumppanuusohjelman puitteissa (ks. myös luku 3). Huomionarvoista on, että mahdollisesti yhä syvenevä siviili- ja sotilasvarautumisen integraatio Natossa voi aiheuttaa Suomelle myös pulmallisia tilanteita. Koska Suomi ei ole Naton jäsen, voi eteen tulla esimerkiksi tiedon saatavuuteen tai Naton sotilaalliseen suunnitteluun liittyviä rajoitteita. Tällä voi puolestaan olla hankaloittava vaikutus Suomen ja Naton yhteistyöhön siviilivarautumisen sektorilla.

Vaikka yllä kuvattu Itämeren turvallisuustilanne on heikentynyt, on sodan kynnys edelleen korkea Pohjois-Euroopassa. Suoran sotilaallisen painostuksen sijaan valtioiden harjoittamat vaikutus- tai painostustoimet saattavat kanavoitua tulevaisuudessa yhä enemmän hybridi-vaikuttamisen eri muotoihin ja kohdevaltion kriittisen infrastruktuurin horjuttamiseen. Tilanteessa, jossa on olemassa akuutti sotilaallisen konfliktin uhka, Suomen velvoitteet muita EU-maita kohtaan voivat tuottaa paineita juuri huoltovarmuustoimintaan liittyviin prosesseihin. Euroopan unionin perussopimuksen artiklassa 42.7 todetaan, että ”jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä olevin keinoin” (SEU 2007/C 306/01: 42.7). Käytännössä Suomeen voisi kohdistua painetta tukea kyseistä jäsenmaata juuri yhteiskunnan elintärkeiden siviilitoimintojen sekä kriittisten resurssien ja hyödykkeiden saatavuuden turvaamiseen liittyen. Näin ollen huoltovarmuustoiminnalla ja siihen liittyvillä sitoumuksilla ja kehittämisaloitteilla voi olla merkittäviä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyviä vaikutuksia, minkä vuoksi kansainvälistä huoltovarmuusyhteistyötä ei voi lähestyä puhtaasti teknisluontoisena asiana. Esimerkiksi nykyistä

syvämpi sopimukseen perustuva huoltovarmuusyhteistyö (ks. luku 3) Baltian maiden kanssa synnyttäisi käytännössä myös poliittisia sitoumuksia ja vaateita avunannosta. Nämä sitoumukset voisivat tuottaa merkittäviä vaikutuksia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle päätöksenteolle tilanteessa, jossa turvallisuusympäristö esimerkiksi Itämeren alueella olisi entisestään kriisiytynyt, ja jossa vastakkain olisivat Suomen kansainväliseen siviilivarautumis- ja huoltovarmuustoimintaan liittyvät kansainväliset sitoumukset ja niitä vastaan mahdollisesti ulkoapäin tuleva poliittinen painostus.

Myös vuoden 2018 huoltovarmuuspäätös tunnistaa yhteyden huoltovarmuustoiminnan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon välillä. Päätöksessä todetaan, että "[h]uoltovarmuuden kansainvälisen toimintaympäristön muutokset sekä kasvava ja syvenevä riippuvuus kansainvälisistä verkostoista ja yhteiskäyttöalueista edellyttävät, että huoltovarmuustoiminta tapahtuu harkitusti ja suunnitellusti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tavoitteenasettelun ja päätöksenteon asettamissa puitteissa. Kansallisten huoltovarmuustoimenpiteiden mahdolliset vaikutukset turvallisuusympäristöön sekä kansainvälisistä sopimuksista muodostuvat velvoitteet ja niistä aiheutuvat rajoitteet on huomioitava huoltovarmuustoimenpiteiden suunnittelussa" (Valtioneuvosto 2018).

Kuten edellä on esitetty, Suomen kansainvälisille yhteyksille ja virroille merkityksellisen Itämeren turvallisuusparadigma on muuttunut viime vuosina. Ensimmäiset kaksi kylmän sodan lopun jälkeistä vuosikymmentä Itämeren pidettiin alueellisen, instituutioiden rajat ylittävän yhteistyön malliesimerkkinä. Venäjän Ukrainaan kohdistama aggressio sysäsi alueen väliaikaiseen epävarmuuden tilaan, josta lopulta nousi uusi alueellinen turvallisuusasetelma. Itämeren uusi turvallisuuspoliittinen tilanne rakentuu kolmen, keskinäisriippuvaisen turvallisuusdynamikan varaan. Kolme trendiä ovat Venäjän revisionistinen suhtautuminen Euroopan turvallisuusjärjestykseen, Naton vahvistunut läsnäolo ja lisääntyneet sotilaalliset ja siviilivarautumiseen liittyvät toimet alueella, ja Suomen sekä Ruotsin entistä tiiviimpi sitoutuminen läntiseen turvallisuusjärjestelmään. Itämeren strategisen tason turvallisuuspoliittinen tilanne syntyy näiden kolmen dynamiikan vuorovaikutuksesta. Läntisten panostusten kannalta on olennaista löytää pelotteen taso, joka nostaa sotilaallisen aggression kynnyksen ja kustannukset riittävän ylös kuitenkin aiheuttamatta Venäjän vastareaktioita. Tässä työssä tärkeässä roolissa on myös yhteiskuntien kriisinkestävyiden ja siviilivarautumisen kehittäminen.

Itämeren strateginen asema ja turvallisuuspoliittinen merkitys ovat olennaisesti sidoksissa laajempaan euroatlanttiseen turvallisuuteen sekä

lännen ja Venäjän suhteisiin. Vaikka Itämeren turvallisuuden korkeimmat jännitteet ovat kenties laskeneet, kireä perusasetelma ei muutu, ellei lännen ja Venäjän suhteissa tapahdu muutosta parempaan. Suhteiden pääasiallisena agendana on viime ajat ollut lähinnä eskalaation välttäminen, väärinkäsitysten minimointi ja potentiaalisten sekä orastavien kriisien hallitseminen (Trenin 2019). Tämä kaikki tarkoittaa sitä, että Itämeren alueen strateginen merkitys säilyy huomattavana, mikä heijastuu kaikkiin Itämeren alueen yhteiskuntiin, niiden väliseen vuorovaikutukseen sekä Itämeren kautta kulkeviin kansainvälisiin yhteyksiin.

/ 3

3. MUUTTAVA HUOLTOVARMUUS VIRTOJEN MAAILMASSA

Huoltovarmuuden turvaaminen on ollut pitkään keskeinen osan Suomen siviilivarautumista ja yhteiskunnallista kriisinsietokykyä.¹⁹ Pyrkimyksenä on ollut kehittää valmiutta vastata ja sopeutua ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, ja erityisesti turvata yhteiskunnan toimintakyky poikkeusoloissa ja sittemmin myös laajemmin normaaliolojen häiriötilanteissa. Verraten pienenä mutta avoimena maana ja kansantaloutena Suomi on erityisen riippuvainen rajat ylittävistä kytköksistä sekä vakaasta ja rauhanomaisesta kehityksestä kansainvälisesti. Perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi näihin vaikuttavat yhä enemmän globaali verkostotalous ja kansainväliset pääomien liikkeet.

Huoltovarmuusajatteluun ovat vaikuttaneet myös kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset ja uudenlaisten uhkien nousu keskiöön. Syrjäisestä sijainnista huolimatta keskinäisriippuvaisen maailman globaalit ongelmat ja turvallisuusuhat voivat kanavoitua myös Pohjois-Eurooppaan nopeasti ja laaja-alaisesti. Strategisella tasolla eräiksi keskeisiksi teemoiksi ovat nousseet kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsite ja elinkeinoelämän sekä muun yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen kansallisen varautumisen kehittämisessä. Samalla huoltovarmuuden ja toisaalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet sekoittuvat entistä enemmän yhdeksi kokonaisuudeksi (Aaltola et al. 2016).

Huoltovarmuus muodostaa Suomen näkökulmasta olennaisen lähtökohdan Baltiaan suuntautuviin kytköksiin ja koko Itämeren keskinäisriippuvuuksiin. Itämeren yhteyksien merkitys Suomelle on raportissa edellä todetun mukaisesti suuri. Suomalaisen elinkeinoelämän ja siten

¹⁹ Huoltovarmuuden tarkastelu pohjautuu aiempiin kirjoituksiin teemasta; ks. Aaltola et al. 2016 ja Hyvönen et al. 2019 (luku 7).

myös yhteiskunnan kriittisten toimintojen kannalta Baltian alueelle tai sen kautta Eurooppaan kulkevilla yhteyksillä on samoin usein oletettu olevan merkittävä rooli. Toisaalta etenkin luvussa 2 kuvatut muutokset Itämeren turvallisuustilanteessa vaikuttavat väistämättä alueen yhteyksiin, keskinäiseen luottamukseen ja liiketoiminnan jatkuvuuteen. Tällöin myös monenkeskiset riippuvuudet ja yhteistyö erityisesti lähialueen maiden välillä ovat nousseet uudella tavalla tärkeiksi. Tässä luvussa käydään läpi Suomen huoltovarmuuspolitiikan peruspilareita ja niiden merkitystä Suomen kansainvälisissä yhteyksissä.

HUOLTOVARMUUS YHTEISKUNNAN KRIITTISTEN TOIMINTOJEN TURVAAJANA

Nykyisen määritelmän mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan ”väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa” (Valtioneuvosto 2018).²⁰ Vuoden 2017 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan lisäksi, että ”talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamisella järjestetään elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi tarvittava rahoitus ja muut resurssit” (Valtioneuvosto 2017). Suomalainen moderni näkemys huoltovarmuudesta on laaja-alaisempi kuin useimmissa muissa valtioissa tai kansainvälisissä organisaatioissa. Se pitää sisällään muun muassa materiaalisen varautumisen, kriittisen infrastruktuurin suoje- lun, viestintä- ja tietoverkkojärjestelmien ja -palveluiden turvaamisen, logististen järjestelmien ylläpidon, vesi- ja ruokahuollon, kriittisten lää- keiden ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden turvaamisen sekä sotilaallisen huoltovarmuuden (Valtioneuvosto 2018).²¹

Kuten aikaisemmissa luvuissa on todettu, suomalainen huoltovar- muusajattelu on perinteisesti pohjautunut ajatukseen Suomesta saarek- keena, joka on pitkän itärajan ja Itämeren vuoksi erillään ja logistisesti verraten hankalasti saavutettava. Keskeinen uhkakuva on ollut vaka- vasta alueellisesta sotilaallisesta kriisistä johtuva pitkäkestoinen sulkuti- la, jonka aikana pääosin Itämeren kautta kulkeva ulkomaankauppa

20 Huoltovarmuuden turvaamisen säädöspohjaa löytyy erityisesti kolmesta laista: laista huoltovarmuuden turvaamisesta (18.12.1992/1390), valmiuslaista (29.12.2011/1552) ja puolustustilalaista (22.7.1991/1083). Lisäksi huoltovarmuusksymyksiä esiintyy muissa laeissa, kuten laissa ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (13.4.2012/172) (Aaltola et al. 2016). Tarkemmat tavoitteet ja taso huoltovarmuudelle määritellään erillisillä valtioneuvoston päätöksillä (esim. Valtioneuvosto 2018; 2013).

21 Kansainvälisissä yhteyksissä huoltovarmuudella on usein ollut suppeampi merkitys. Se on tarkoittanut esimerkiksi tietyn kriittisen tuotteen tai resurssin toimitusvarmuutta (esim. energian toimitus, sotatarvikkeiden saatavuus) tai kriittisten infrastruktuurien (tietoverkot, energian toimitusverkot) turvaamista (Aaltola et al. 2016).

vaikeutuisi huomattavasti tai pysähtyisi täysin. Tämä vaatisi kansalliselta talouselämäältä ja koko yhteiskunnan toiminnalta merkittäviä sopeutumistoimia. Samalla suomalaisen varautumisajattelun leimallinen piirre on ollut oletus, että kansakunnan pitää viime kädessä kyetä selviytymään yksin, ilman ulkopuolista apua. Kansallinen varautuminen on lähtökohdaisesti nojautunut sotatalousajatteluun, jossa valtiota on rakennettu selviytymään äärimmäisissä olosuhteissa. Paino on ollut omiin resursseihin perustuvissa turvallisuusratkaisuissa, kuten itsenäisessä puolustuksessa ja omaehtoisessa huoltovarmuudessa. Etenkin kylmän sodan aikana tämä merkitsi poikkeustilanteessa toteutettavien sopeutumistoimien lisäksi kansallista materiaalista varautumista ja kriittisten materiaalien ja tavaroiden varmuus- ja velvoitevarastointia (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1986a; ks. Kananen 2015 ja Kauppa- ja teollisuusministeriö 1986b).²²

Kylmän sodan loputtua turvallisuusympäristö muuttui merkittävästi. Globaalisti kasvavan taloudellisen keskinäisriippuvuuden nähtiin tuovan mukanaan positiivisia turvallisuushyötyjä ja etenkin Euroopassa näytti alkaneen uusi syvä rauhan aika. EU:n ja Naton jäsenvaltioiden nähtiin muodostavan turvallisuusyhteisö, jonka piirissä taloudellisten sidosten lisäksi yhteiset arvot ja uskomukset, lisääntyvä rauhanomainen vuorovaikutus, vahvistunut luottamus, sekä jaetut käsitykset pidemmän ajan eduista auttaisivat ratkomaan riidat ilman valtioiden välistä sotaa (Blombergs 2016; Iso-Markku et al. 2018). Toisaalta uudessa tilanteessa tunnistettiin uusia haavoittuvaisuuksia ja uhkia, kuten ympäristöongelmat, etniset konfliktit ja humanitaariset katastrofit, järjestäytynyt rikollisuus, ihmiskauppa, kyberhyökkäykset ja terrorismi. Uudet uhkakuvat ovat useimmiten valtiorajat ylittäviä ja syy-seuraussuhteiltaan yhteen kietoutuneita ja monimutkaisia. Niihin ei voi vastata perinteiseen tapaan asevoimalla, vaan ne edellyttävät hallinnon eri sektoreiden yhteistoimintaa. Keskeisiksi turvallisuuspolitiikan teemoiksi nousivat uusiin turvallisuusuhkiin vastaaminen, vakauden ja kehityksen keskinäisriippuvuus, laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsite sekä elinkeinoelämän ja muun yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen kansallisen varautumisen kehittämisessä. Kansainvälisen yhteistyön tarve on korostunut sitä mukaa kuin laaja-alaisen turvallisuusuhkien merkitys on kasvanut (ks. esim. European Council 2003; Valtioneuvosto 2012a; Valtioneuvosto 2012b).

Nykyään Suomi on osa globaalia verkostotaloutta ja huoltovarmuus perustuu siten yhä enemmän kansainväliseen kytkeytymiseen (Aaltola et

22 Kylmän sodan ajan huoltovarmuuden turvaamisen keinovalikoimaan kuuluivat muun muassa talouden omaehtoinen sopeutuminen, tuotannon ohjaus ja sääntely, kulutuksen sääntely, korvaava tuotanto sekä materiaallinen varautuminen, esimerkiksi kaupalliset varastot, velvoitevarastot sekä valtion varmuusvarastot (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1986a; ks. Aaltola et al. 2016).

al. 2014). Yhteiskunnan ja kansantalouden toiminnalle keskeisten tuotteiden arvoketjut ovat usein globaaleja ja hajautuneita, ja ne voivat kohdata häiriöitä kaukana kotimaan satamista tai lähialueen kuljetusreiteistä. Kasvanut kansainvälinen riippuvuus vaikuttaa siksi merkittävästi siihen, miten Suomen huoltovarmuus voidaan järjestää kansainvälisesti verkottuneessa maailmassa. Samalla jokapäiväisen huoltovarmuuden turvaaminen on yhä selvemmin ulkomaisen infrastruktuurin ja markkinatoimijoiden varassa. Yksityinen sektori tuottaa yhä suuremman osan julkisen sektorin vastuulla olevista tuotteista ja palveluista (Valtioneuvosto 2018).

Viime kädessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on silti edelleen julkisen sektorin vastuulla. Ensisijaisesti tämä tarkoittaa, että vakavimmat häiriötilanteet ja poikkeusolot, kuten sotilaalliset uhat, kuuluvat entiseen tapaan ensisijaisesti valtion vastuun ja toiminnan piiriin. Koska yksityisten ja usein myös kansainvälisten markkinatoimijoiden merkitys on yhä suurempi, valtiotason keskitetyt toimet eivät kuitenkaan yksin riitä vastaamaan huoltovarmuuteen olennaisesti liittyvästä varautumisesta ja toimijoiden jatkuvuudenhallinnasta. Nämä ovat toimintojen ja prosessien moninaisuuden vuoksi mahdollisia ainoastaan eri politiikkasektorit ylittävällä yhteistyöllä, jossa mukana ovat julkisen vallan edustajien lisäksi myös elinkeinoelämä ja kolmas sektori. Laajasti ajatellen olennaista on myös talous- ja elinkeinopolitiikka, jolla pyritään turvaamaan vakaa julkinen talous, monipuolinen teollinen pohja sekä kansantalouden kilpailukyky välttämättömien toimintojen, taloudellisten resurssien ja osaamisen saatavuuden takaajana. Lisäksi huoltovarmuudelle suotuisan toimintaympäristön ja yhteistyöverkoston kehitykseen vaikuttavat ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaukset ja periaatteet, kuten jäsenyys Euroopan unionissa sekä kansainvälistä oikeutta kunnioittavan kansainvälisen järjestelmän edistäminen (Aaltola et al. 2016).

Muutokset kansainvälisessä toimintaympäristössä näkyvät myös huoltovarmuuteen liittyvässä säädöspohjassa ja erityisesti Suomen peruslinjaukset määrittelevissä Valtioneuvoston päätöksissä huoltovarmuuden turvaamisesta. Viimeisin huoltovarmuus päätös vuodelta 2018 nostaa uudella tavalla keskiöön kansainvälisen keskinäisriippuvuuden sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan nivoutumisen osaksi huoltovarmuuden tavoitteita. Linjaukseen on lisätty uutena asiakohtana ”Huoltovarmuuden kansainvälinen, eurooppalainen ja globaali ulottuvuus”, jonka alla korostetaan miten ”kansainvälisen toimintaympäristön muutokset sekä kasvava ja syvenevä riippuvuus kansainvälisistä verkostoista ja yhteiskäyttöalueista edellyttävät, että huoltovarmuustoiminta tapahtuu harkitusti ja suunnitellusti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tavoitteenasettelun ja päätöksenteon asettamissa puitteissa” (Valtioneuvosto 2018). Toisin

sanoen huoltovarmuutta ei enää nähdä pelkästään erillisenä, operatiivisen tason toimintana vaan osana Suomen geopoliittista ja strategista aseointia.

Samalla vuoden 2018 päätös kuitenkin myös tukee aikaisempaa kehitystä, jossa huoltovarmuus on omaehtoisen varautumispolitiikan rinnalla yhä tiiviimmin nivoutunut kansainvälisiin verkostoihin. Se painottaa muun muassa globaalia verkostoituneisuutta ja EU:n sisämarkkinoiden merkitystä kriittisten toimintojen turvaamisessa. Tämä ei merkittävästi eroa vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksestä, vaan pikemminkin vahvistaa sen linjaa, jossa mainittiin linkittyminen toimiviin kansainvälisiin markkinoihin, kansallista huoltovarmuutta tukeviin markkinaehtosiin varautumistoimiin, sekä kansainväliseen sopimus pohjaiseen ja institutionaaliseen yhteistyöhön (Valtioneuvosto 2013). Toimintaympäristön muutoksesta huolimatta Suomen riippuvuus kansainvälisen talouden toiminnasta ei siis ole kadonnut.

Toisin kuin edellisissä huoltovarmuuspäätöksissä, vuoden 2018 linjauksessa ei määritellä yksittäistä vakavaa ulkoista uhkakuvaa, josta seuraisi yhteiskunnan toimintakyvyn vaarantava kriisitilanne.²³ Sen mukaan kuitenkin ”Suomen lähialueiden heikentynyt turvallisuusympäristö nostaa esiin uhkia huoltovarmuudelle”; esimerkiksi ”[r]iski [...] kriittisten yhteyksien häiriöille on olemassa” (Valtioneuvosto 2018). Lisäksi päätöksessä todetaan, että ”[s]otilaallisten kriisien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut”, samaan aikaan kun ”yhteiskunnan haavoittuvuus on lisääntynyt” (ibid.). Ero on merkittävä verrattuna esimerkiksi vuoden 2013 päätökseen, jossa sotilaallisen uhan mahdollisuutta ei edes suoraan mainittu. Aikaisemmin painotetut verkostoituneeseen ”riskiyhteiskuntaan” kohdistuneet uhat eivät silti myöskään ole kadonneet, vaan jo myös ilmastonmuutos, suuret väestöliikkeet, tartuntataudit ja säteilyonnettomuudet mainitaan. Niiden rinnalla kuitenkin korostuvat muun muassa hybridi- ja kybervaikuttamiseen liittyvät ulkoisten toimijoiden tietoisesti tuottamat uhat (Valtioneuvosto 2018).

Myös yksityisen sektorin rooli huoltovarmuuden turvaamisessa on kasvanut. Vuoden 2018 päätöksessä korostetaan julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta, jonka on tarkoitus tukea varautumista ja jatkuvuudenhallintaa. Kumppanuus on yksityisille toimijoille vapaaehtoista, joskin sitä tuetaan joillakin toimialoilla velvoittavin säädöksin. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tarkoituksena on muodostaa

23 Esimerkiksi vuosien 2013 ja 2008 huoltovarmuuspäätöksissä todettiin, että huoltovarmuuden vakavin ulkoinen uhkakuva on kriisitilanne, jossa kansakunnan kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut (Valtioneuvosto 2013; 2008). 1990-luvulla varautumisen yleisenä lähtökohdana pidettiin vakavaa, jopa puolustustilaa vaativaa kriisitilannetta, jonka seurauksena Suomen mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tavaroita ja palveluja on olennaisesti vaikeutunut (Valtioneuvosto 1995b).

toimintamalleja tilanteisiin, joissa markkinat ”eivät riitä ylläpitämään tarvittavaa huoltovarmuuden tasoa” (Valtioneuvosto 2018). Toisaalta vuoden 2018 päätös painottaa entiseen tapaan eri viranomaisten ja hallinnonalojen koordinaatiota ja yhteistyötä edellytyksenä huoltovarmuuden turvaamisen toteuttamiselle.

HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLISET ULOTTUVUUDET

Varmistaakseen yhteiskunnan toimivuuden Suomen yhteiskunnallinen toimintakyky on riippuvainen useiden resurssien, hyödykkeiden ja palveluiden tuonnista. Esimerkiksi kaksi kolmasosaa energiasta tuodaan Suomen rajojen ulkopuolelta. Merkittävin yksittäinen lähde on Venäjä; noin kuusikymmentä prosenttia tuodusta energiasta on peräisin sieltä (Tulli 2016). Energian, kemikaalien ja koneiden tuonti on edellytys muun muassa nykyisen kaltaiselle maataloustuotannolle, ja useiden lääkkeiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden valmistajat ja varastot sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013). Samalla ilmastonmuutokseen ja säätilan äärimmäisiin vaihteluihin liittyvät dynamiikat lisäävät näiden yhteyksien haavoittuvuutta.

Lisäksi monet yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat pitkälti kansainvälisten infrastruktuurien, järjestelmien ja prosessien varassa. Ulkomaankaupasta riippuvaisena toimijana Suomi nojautuu siten paitsi omaan kansalliseen logistiikkasektoriinsa myös maailmanlaajuisen logistiikkaverkoston toimivuuteen. Sen muutokset ja häiriöt vaikuttavat niin suoraan kuin epäsuorasti kansalaisten arkeen sekä koko yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan. Rahoitussektori on puolestaan kokonaisuutensa integroitunut kansainvälisiin infrastruktuureihin, järjestelmiin ja sääntelyyn. Esimerkiksi kotimainen maksuliikenne on riippuvainen kansainvälisistä toimijoista, ylikansallisesta sääntelystä ja kansainvälisten verkkoyhteyksien toiminnasta. Maksuliikenne Suomessa perustuu eurooppalaisen Yhtenäisen euromaksualueen (Single European Payment Area, SEPA) infrastruktuuriin ja järjestelmiin, joiden kautta käytännössä kaikki maksut Suomessa kulkevat. Kansainvälinen maksuliikenne on erityisen tärkeä huoltovarmuuden näkökulmasta, sillä sen korvaaminen kotimaisin ratkaisuin on nykyolosuhteissa haastavaa ja kallista (Aaltola et al. 2016; Valtiovarainministeriö 2018).

Digitalisaatio on keskeinen osa moderneja yhteiskuntia. Tieto- ja viestintäjärjestelmät ja niihin liittyvät palvelut (ja tietovarannot) ovat nykyisin ensisijaisen tärkeässä roolissa lähes kaikessa huoltovarmuudelle kriittisessä toiminnassa. Maanpuolustus, kriittisen infrastruktuurin

ylläpito ja teollisten prosessien ohjaus mutta myös monet kansalaisten arkipäivään ja hyvinvointiin liittyvät toiminnot pohjautuvat (yhä kasvavissa määrin) täys- tai puoliautomatisoituihin tietoteknisiin ratkaisuihin (Valtioneuvosto 2018; 2013). Verkkopalvelut ja palveluprosessit ovat kuitenkin maantieteellisesti laajalle hajautuneita niin sijainniltaan kuin omistukseltaan. Monet kansallisesta näkökulmasta katsottuna kriittiset prosessit ovat sidoksissa ylikansallisen kyberympäristön toimintaan. Pilvipalvelujen, tekoälyn sekä esineiden ja asioiden internetin (Internet of Things) yleistyessä yhä lisää ylikansallistuminen todennäköisesti vain lisääntyy.

Suomen kansantalous ja yksityinen sektori ovat siten osa maailmanlaajuista, muun muassa raaka-aine-, informaatio-, rahoitus- ja henkilövirroista muodostuvaa dynaamista verkostoa (Aaltola et al. 2014). Samalla nämä suomalaiselle yhteiskunnalle kriittisiä resursseja ja palveluita toimittavat monimutkaiset ketjut ovat haavoittuvia. Yhden sektorin häiriöt saattavat juuri ylikansallisen verkostoituneisuutensa vuoksi helposti heijastua muiden sektorien toimintaan ja levitä maasta toiseen. Juuri tämä myös lisää edellä mainittujen uudenlaisten uhkien, kuten luonnononnettomuuksien, pandemioiden tai humanitaaristen kriisien vaikuttavuutta. Sattumanvaraiset ja ennakoimattomat tilanteet muualla maailmassa voivat häiritä jotain osaa tuotanto- ja toimitusketjusta ja heikentää kansallista huoltovarmuutta. Ilmastonmuutos aiheuttaa lisäksi pitkän aikavälin haasteen globaaleille tuotanto- ja toimitusketjuille. Äärimmäiset sääilmiöt, kuten lisääntyneet ja voimistuneet myrskyt, tulvat sekä kuivuusjaksot, voivat häiritä kriittisiä kuljetusreittejä tai energiainfrastruktuuria, tai sulkea tärkeitä logistisia keskittymiä ja satamia (Huoltovarmuuskeskus 2010; Intergovernmental Panel on Climate Change 2018).

Täysin omaehtoinen huoltovarmuustoiminta on keskinäisriippuvaisessa ja kompleksisessa maailmassa lähes mahdotonta. Globaali markkinadynamiikka ja siihen liittyvät virrat ovat usein kansallisten toimien tai valvontamenettelyiden ulottumattomissa. Huoltovarmuuden monimutkaisella toimintakentällä keskeisiä kysymyksiä ovat pätevän tilannekuvan muodostaminen ja kokonaisuudenhallinta. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää pyrkiä ymmärtämään globaalien verkostojen ja kehityskulkujen seurauksia yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin, tärkeiden hyödykkeiden ja resurssien saatavuuden, kansallisen tietotaidon ja keskeisten prosessien turvaamiselle. Käytännössä tämä on hankekalaa sekä maailmanpolitiikan tapahtumien että virtojen ja verkostojen monimutkaisuuden ja jatkuvan muutoksen vuoksi.

Globaalin verkottuneisuuden ja siihen liittyvän markkinadynamiikan myötä myös ulkomaisen infrastruktuurin ja kaupallisten toimijoiden

merkitys Suomen huoltovarmuuden kannalta on kasvanut jo pitkään (Huoltovarmuuskeskus 2010; Rautiainen ja Rinta-Keturi 2011). Voittoa tavoittelevilla yksityisillä toimijoilla on rooli huoltovarmuuden toimintaresurssien tuottamisessa, mutta lisäksi niillä on intressi (ja vastuu) tunnistaa ja hallita omaa toimintaansa mahdollisesti vaarantavia uhkia osana omia jatkuvuuden hallinnan käytänteitään. Valtiovallan näkökulmasta tavoitteeksi on asetettu, että yritysten sekä toimialojen oma riskienhallinta ja toiminnan suojaaminen parantavat myös yleistä yhteiskunnan huoltovarmuutta, kun kriittiset palvelut ja hyödykkeet ovat turvatummin saatavilla kansalaisyhteiskunnalle ja muille talouden toimijoille. Huoltovarmuuskeskus pyrkii edistämään yritysten varautumista, ja erikoistapauksissa valtiovalta voi jopa tukea rahallisesti ”hyvää jatkuvuudenhallintaa voimakkaampia toimenpiteitä” (Valtioneuvosto 2018).

Kansallisen varautumisen kehittäminen ja huoltovarmuuden turvaaminen painottavat siten yhä enemmän huoltovarmuuskriittisten yritysten toiminnan jatkuvuuden turvaamista sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, kuten edellä käsitellyssä vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksessä todetaan. Koska toiminta useimmiten on perustunut vapaaehtoisuuteen, on pidetty tärkeänä, että yksityinen sektori kokee yhteistyöstä saadut edut siihen käytettyjen panostusten arvoiseksi. Aina näin ei kuitenkaan ole ollut, kun yrityksen tai jopa laajemmin toimialan jatkuvuuden hallinnan toimet ja julkisen vallan tavoitteet huoltovarmuuden turvaamiseksi eivät ole täysin kohdanneet (Aaltola et al. 2016).²⁴ Yksityisen sektorin toimijoiden näkökulmasta toimitusketjujen sekä kriittisen infrastruktuurin kestävyuden parantaminen voi nostaa kustannuksia: optimoidut, kustannustehokkaat tuotanto- ja logistiikkajärjestelmät eivät yleensä pidä sisällään kriittisten hyödykkeiden ja palveluiden turvaamiseen tarvittavaa redundanssia eli toisteisuutta. Tehokkuuden tavoittelu johtaa ydintoimintoihin keskittymiseen ja yhä voimistuvaan ulkoistamiseen, kun palveluita hankitaan oman organisaation ulkopuolelta alihankkijoilta. Esimerkiksi kuljetus- ja tietopalvelut ovat yhä useammin ulkoistettuja palvelukokonaisuuksia. Tämä pidentää ja monimutkaistaa tuotanto- ja palveluketjuja ja siten huoltovarmuusnäkökulmasta lisää haavoittuvuuksia.

Vaikka elinkeinoelämän toimijat osallistuvat vapaaehtoispuolelta huoltovarmuusorganisaation puitteissa järjestettävään sektori- ja

24 Ks. myös Valtionvarainministeriö 2018.

poolitoimintaan²⁵, niiden sitoutumista ja yhteistyön toimivuutta saattaa vaikeuttaa myös se, ettei huoltovarmuustoimintaa välttämättä tunneta laajemmin erityisen hyvin. Esimerkiksi vuonna 2015 tehdyn kyselyn mukaan huoltovarmuuden käsitteen merkityksen ymmärsi vähintään melko hyvin reilut kolmekymmentä (32) prosenttia 1028 vastaajasta (Rastas ja Holopainen 2015). Lisäksi mitä enemmän varautumistoiminta liittyy äärimmäisiin poikkeusoloihin, sitä enemmän se saattaa näyttäytyä yksityisen sektorin toimijoille kaukaisena ja liiketoiminnan näkökulmasta jopa tarpeettomana (Aaltola et al. 2016). On kuitenkin mahdollista, että viimeaikaisten häiriötilanteiden, kuten talvisten sähkönjakelukatkosten, lääkehuollon haasteiden ja lisääntyvien kyberuhkien, kansainvälis-poliittisen tilanteen kiristymisen sekä hybridivaikuttamiseen liittyvän keskustelun myötä käsite saattaa olla nyt hieman tunnetumpi ja relevantimmaksi koettu. Liike-elämän toimijoiden kohdalla tiedottamista huoltovarmuusyhteistyön merkityksestä ja tavoitteista voidaan toki lisätä ja suunnata kohdistetusti huoltovarmuuskriittisille yrityksille. Huoltovarmuusorganisaation järjestämä harjoitus- ja koulutustoiminta tukee myös tavoitetta.

Yksityisten toimijoiden kanssa tehdyn yhteistyön rinnalla kansallista huoltovarmuutta pyritään turvaamaan myös kansainvälisen yhteistyön avulla. Suomi on solminut kahdenvälisiä sopimuksia taloudellisesta yhteistyöstä kriisitilanteissa Ruotsin (107/1992) ja Norjan (54/2006) kanssa. Yhteydenpito pohjoismaisten kumppaneiden kanssa on tiivistynyt merkittävästi viime vuosina, ja kiinnostusta on myös herännyt Baltian alueella. Tämän taustalla on pitkälti jaettu kokemus Ukrainan kriisin myötä heikentyneestä turvallisuustilanteesta Itämeren alueella. Lisäksi Suomi on solminut kahdenkeskisiä, EU:n varastodirektiivin (2009/119/EY) mukaisia varastointisopimuksia raakaöljyn ja öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista muun muassa Viron, Tanskan ja Latvian kanssa (Turvallisuuskomitea 2014, 173; ks. esim. HE 229/2006).

Suomen huoltovarmuuteen vaikuttaa myös yhteistyö Euroopan unionissa. EU:n perussopimuksen yhteisvastuulauseke mahdollistaa euroopalaisen yhteistoiminnan poikkeuksellisissa oloissa, kun taas keskinäisen avunannon lauseke velvoittaa jäsenvaltioilta yhteistyötä, jos yksi niistä joutuisi aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Huoltovarmuuden turvaaminen ei kuitenkaan ole unionin toimivaltaan ja yhteislainsäädännön piiriin

25 Huoltovarmuussektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia huoltovarmuuden turvaamista edistäviä yhteistoimintaorganisaatioita. Ne ohjaavat, koordinoivat ja seuraavat oman huoltovarmuusalan varautumista sekä edistävät viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuuspoolit ovat puolestaan operatiivisesta varautumisesta vastaavia, elinkeinoelämäjohtoisia toimielimiä. Niiden tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi. Alan yritykset osallistuvat poolin järjestämään koulutukseen ja suunnittelutyöhön sekä varautuvat poolin antamien ohjeiden mukaan (Aaltola et al. 2016).

kuuluva yhtenäinen politiikkakokonaisuus. Tästä huolimatta monilla EU:n yhteisillä perusjärjestelmillä, kuten talous- ja rahaliitolla sekä yhteisellä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalla, on merkittäviä suoria tai epäsuoria vaikutuksia Suomen huoltovarmuuteen. Kenties merkittävien jäsenmaiden huoltovarmuutta yleisesti vahvistava tekijä EU:ssa on kuitenkin unionin yhteistä maatalous- ja kauppapolitiikkaa ohjaava lainsäädäntö (Turvallisuuskomitea 2014; Huoltovarmuuskeskus 2019b).

Unionissa on pyritty kuluvaan vuosikymmenen aikana myös turvaamaan Euroopan elintärkeitä infrastruktuureja (2008/114/EY), edistämään energiaturvallisuutta *Energia 2020* (KOM 2010/639 lopullinen) ja *Energiaunioni* (COM 2015/80; Siddi 2015) -strategioilla, sekä reagoimaan hybridivaikuttamisen haasteisiin muun muassa yhteistyössä Naton kanssa (ks. luku 2). Muita huoltovarmuuden alaan liittyviä toimenpiteitä ovat olleet EU:n tietoturvaviraston (ENISA) sekä Euroopan puolustusviraston (EDA) perustaminen vuonna 2004.

Suomi tukee kansallisia huoltovarmuustavoitteita edelleen monenkeskisellä yhteistyöllä Naton viitekehyksessä. Tämä tapahtuu pääasiallisesti Naton rauhankumppanuusohjelman siviiliulottuvuuden (*Civil emergency planning, CEP*) puitteissa. CEP-agendalla ovat muun muassa huoltovarmuuden turvaamista tukeva valmiussuunnittelu ja tiedonvaihto erinäisten kriisitilanteiden varalle sekä katastrofiavun koordinoimiseksi. Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen on korostunut tässä työssä yhä enemmän (Turvallisuuskomitea 2014, 174–175; Suomen erityisedustusto Natossa, Bryssel n/d). Suomen tehostettu kumppanuus Naton kanssa tarjoaa aiempaa paremmat mahdollisuudet syvempään ja räätälöityyn yhteistyöhön myös huoltovarmuuden näkökulmasta.

Edellä mainittujen lisäksi Suomi on sitoutunut monenkeskisiin sopimuksiin ja niiden tuomiin velvoitteisiin tietyillä huoltovarmuuden toimialoilla, erityisesti energia-alalla. Suomi on mukana muun muassa Kansainvälisen energiajärjestön sopimuksessa kansainvälisestä energiaohjelmasta (*International Energy Program, IEP*) (114/1991). Sopimuksessa sovitut varautumisveloitteet²⁶ antavat osapuolille kollektiivisen turvatakuun öljyn saantiin häiriötilanteissa laillisesti sitovan jakojärjestelmän puitteissa (Wilson 2016). Tämän lisäksi Suomi pyrkii varautumaan pohjoismaisen sähkön yhteismarkkina-alueen sähköhuollollisiin haasteisiin kumppanimaidensa kanssa NordBER -yhteistyöforumissa (Huoltovarmuuskeskus 2019c).²⁷

26 IEP sisältää varautumisveloitteen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvoite ylläpitää vähintään 90 päivän öljyn nettotuontia vastaavia varastoja ja koordinoida toimintaa (öljyn jakamiseksi ja sen kysynnän rajoittamiseksi) siinä tapauksessa, että öljynjakojärjestelmässä tai öljyn saatavuudessa on häiriöitä (Wilson 2016).

27 Energia-teemaan liittyvästä kansainvälisestä huoltovarmuusyhteistyöstä tarkemmin, ks. Huoltovarmuuskeskus 2019a.

HUOLTOVARMUUS, VERKOSTOLLINEN TURVALLISUUS JA GLOBAALIT VIRRRAT

Yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen lisääntyneestä riippuvuudesta kansainvälisistä yhteyksistä, prosesseista ja toimijoista seuraa, että puhtaasti yhteiskunta- tai valtiokeskeinen käsitys huoltovarmuudesta ei ole riittävä. Esimerkiksi Suomi on väistämättä riippuvainen kansainvälisten yritystoimijoiden lisäksi myös muiden valtioiden ja hallitusten tekemistä päätöksistä ja priorisoinneista sekä etenkin lähialueella tapahtuvista turvallisuusympäristön muutoksista. Huoltovarmuuden turvaamisen on tällöin oltava yhä enemmän valtion rajojen ulkopuolelle ulottuvaa, mikä tarkoittaisi perinteisen territoriaalisesti ymmärretyn turvallisuuden rinnalle myös painotusta virtaturvallisuuteen (*flow security*), jotta yhteiskuntia yhdistävät keskeiset yhteydet ja niissä kulkevat ihmisten, ideoiden, tavaroiden, raaka-aineiden ja rahan virrat olisi mahdollista turvata (Hamilton 2016; Mikkola et al. 2018; Aaltola et al. 2014).

Tämä sopii hyvin Suomen pitkäaikaiseen valtiolliseen strategiaan, jonka ytimessä on ollut Suomen kansainvälisten yhteyksien avaaminen ja turvaaminen tavalla, joka vakauttaa geopolittisille jännitteille tai kriiseille alttiissa lähiympäristössä sijaitsevaa Suomea (Väyrynen 1999; Aaltola et al. 2016; Aaltola 2019). Nykytilannetta kuitenkin monimutkaistaa kiristyneen kansainvälisen ilmapiirin myötä vahvistunut ymmärrys kansainvälisten yhteyksien strategisesta merkityksestä (Leonard 2016). Tämä on tullut esille erityisesti strategisessa keskustelussa korostuneen hybridi-vaikuttamisen myötä. Siinä tietyt toimijat pyrkivät hyödyntämään kansainvälisiä taloudellisia, teknologisia ja informaation liittyviä yhteyksiä ja riippuvuuksia vaikuttaakseen haitallisesti kohdeyhteisöihin (Hyytiäinen 2018; Mikkola et al. 2018).

Huoltovarmuustoiminta tulee siksi ymmärtää laveasti. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaaminen on osa laajempia toimia, joilla pyritään kehittämään ja ylläpitämään konkreettisia käytännön yhteyksiä, strategisia sidoksia kansainvälisiin verkostoihin sekä yleisempiä eri politiikkasektoreiden linjauksia, jotka tukevat Suomelle suotuisan alueellisen ja globaalin verkostoituneen toimintaympäristön kehittymistä. Konkreettisemmin tämä tarkoittaa muun muassa taloudellisia tai poliittisia panostuksia yhteysinfrastruktuureihin, kuten tietoverkkoihin, satamiin tai rautateihin; kansainvälisten infrastruktuurien ja niihin liittyvien virtojen jatkuvuudenhallintaa; sekä edellä mainittuja edistäviä alueellisen- ja globaalihallinnan ratkaisuja (vrt. Kaufman ja Bach 2016).

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa suomalaisen yhteiskunnan jatkuvuudenhallintaan vaikuttavat sekä globaalin verkostotalouden käytännöt ja niitä säätelevät keskeiset alueelliset ja globaalit hallintainstituutiot, kuten Euroopan unioni ja Maailman kauppajärjestö WTO, että kansainvälisesti yhteensopivat standardit ja käytänteet materiaaleille, tuotteille, prosesseille ja palveluille. Pienenä maana Suomen omat resurssit eivät ole riittäviä maalle keskeisten kriittisten yhteyksien, kuten Itämeren merikaapeleiden ja laivaväylien, turvaamiseksi. Niiden hallinta onnistuu ainoastaan yhteisten kansainvälisten verkostojen ja yhteistyömuotojen avulla. Suomen kannalta on tärkeää, että kansainväliset turvallisuusverkostot kehittyvät aloille, jotka ovat keskeisiä esimerkiksi Suomen ulkomaankaupan, huoltovarmuuden tai turvallisuuden kannalta. Tähän liittyen Suomi on pyrkinyt lisäämään kansainvälisiä sidoksiaan myös puolustusyhteistyön saralla. Tästä kertovat viime vuosina tiivistynyt yhteistyö Naton ja Euroopan unionin puitteissa, alueelliset ratkaisut, ja kahdenkeskinen yhteistyö (ks. luku 2).²⁸

Samalla kyvykkyyksien siirtyminen verkostoihin vaikuttaa myös siihen, miten kansallista etua määritellään ja miten se ymmärretään. Jos ja kun Suomi on riippuvainen laajemmista kansainvälisistä (fyysisistä ja poliittisista) verkostoista, sen kansallinen etu ei määrity samalla tavoin kuin aikaisemmin. Esimerkiksi datakaapelin katkeaminen Suezin kanavalla saattaa häiritä joitakin digitalisoituneen talouden osia vakavasti. Kärjistyvät kiistat esimerkiksi Etelä-Kiinan merellä tai Hormuzin salmella voivat häiritä globaalia kauppaa ja logistiikkaa, kuten tiettyjen kriittisten resurssien, hyödykkeiden tai komponenttien saatavuutta, tai pahimmillaan jopa vaarantaa vapaan merenkulun periaatteen kansainvälisillä merialueilla. Tämänkaltaisiin ongelmatilanteisiin varautuminen on yhä enemmän Suomen välittömän kansallisen edun mukaista, vaikka mahdolliset turvallisuuden tuottajat ovat usein Suomen ulkopuolella. Tästä näkökulmasta Suomen huoltovarmuus on entistä enemmän alueellisten ja globaalien verkostojen sekä instituutioiden varassa.

Kansallisen turvallisuuden ja vaurauden takaamiseksi vaaditaan siis yhä enemmän erilaisia turvallisuuskyvykkyyksiä. Turvallisuuden määrittävinä tekijöinä pidetään laaja-alaisia yhteiskunnallisia, taloudellisia, ekologisia ja kulttuurisia muuttujia, joihin voidaan vaikuttaa vain muodostamalla eri hallinnonalojen välisiä kansallisia ja kansainvälisiä verkostoja. Turvallisuus on siis perustaltaan asia, johon ei kyetä vaikuttamaan vain suppealla lähestymistavalla.

²⁸ Kansallista puolustusta, laajempaa alueellista vakautta sekä täten myös toimivia ylijärjällisiä yhteyksiä ja virtoja tukemaan pyrkivistä yhteistyönuodoista, ks. tarkemmin Pesu 2017, 2018; Glatz ja Zapfe 2019; European External Action Service 2018.

/4

4. SUOMEN JA BALTIAN VÄLISET HUOLTOVARMUUSYHTEYDET: KOHDENNETUN KYSELYN TULOKSIA

Liiketoiminta muodostaa keskeisen osan Suomen ja Baltian maiden välisissä yhteyksissä. Kuten edellä on todettu, huoltovarmuuden muutos yhä riippuvaisemmaksi globaaleista virroista ja keskinäisriippuvuuksista on kasvattanut myös yksityisen sektorin roolia huoltovarmuustoiminnassa. Valtioiden lisäksi Itämeren yhteyksien toimivuus riippuu yritysten liiketoiminnallisista päätöksistä ja kansainvälisesti kytkeytyneistä toimitusketjuista. Toisaalta Itämeren infrastruktuurista ja yhteyksistä muodostuva kokonaisuus sekä turvallisuuspoliittinen tilanne vaikuttavat yhtä lailla yritysten toimintamahdollisuuksiin. Suomen ja Baltian yhteydet voi ymmärtää edellisissä luvuissa kuvatun kaltaisina virtoina, joille reuna-ehdoja asettavat muun muassa niin keskinäiset kuin globaaleihin verkostoihin ulottuvat taloudelliset sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset tekijät.

Suomen näkökulmasta Baltiassa on paitsi kauppakumppaneita, myös tuotantoketjun osatekijöitä, ja lisäksi alueella on suuri merkitys sen läpi kulkevien toimitusten kannalta. Yhteyksiä Baltiaan on helppo pitää merkittävänä jo niiden määrällisen intensiteetin vuoksi. Ennen kaikkea Suomen ja Viron välisen meriliikenteen rahtikuljetukset olivat vuonna 2018 noin 8,2 miljoonan tonnin tasolla (Liikenne- ja viestintävirasto 2019), mikä viittaa reitin korkeaan intensiteettiin. Kaikkiaan Baltian kautta kulkee noin kolmasosa kaikista Suomesta Eurooppaan suuntautuvista kuljetuksista (Ojala et al. 2018). Yleisesti ottaen Suomen tavara-aviennistä noin 80 % ja tuonnista noin 90 % kulkee merikuljetuksin Itämeren kautta. Lisäksi Suomen ja Viron välinen matkustajaliikenne on tiivistä; esimerkiksi vuonna 2018 maiden välillä kulki noin 8,9 miljoonaa laivamatkustajaa (Liikenne- ja viestintävirasto 2019). Viron ja

Suomen välillä kulkee myös kaksi sähkönsiirtokaapelia (Estlink 1 ja 2) sekä useita tietoliikennekaapeleita. Lisäksi Suomen ja Viron välillä kulkeva Balticconnector-maakaasuputki on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2019 loppuun mennessä.

Olemassa olevien yhteyksien lisäksi suunnitteilla on muita liikennehankkeita, jotka vaikuttaisivat Suomen ja Baltian välisiin kulkureitteihin ja muihin yhteyksiin. Helsingin ja Tallinnan välisestä rautatietunnelista on käyty keskustelua jo joitakin vuosia, ja liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt selvityksiä sen toteuttamismahdollisuuksista (Liikenne- ja viestintäministeriö 2018). Baltian maiden välinen Rail Baltica -rautatie vaikuttaisi toteutuessaan myös Suomesta Baltiaan ja Eurooppaan suuntautuviin kuljetuksiin, ja Suomen valtio osallistuu hankkeen takana olevaan RB Rail AS -yhteisyritykseen (Liikenne- ja viestintäministeriö 2019a). Laajempaan kuvaan vaikuttaa myös suunnitelmat Jäämeren radasta, joka muodostaisi rautatieyhteyden Suomen Lapista jäämerelle. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan hanke muuttaisi Suomen logistista asemaa ja erityisesti yhdessä Tallinna-tunnelin ja Rail Baltican kanssa se parantaisi myös yhteyksiä Eurooppaan. Jäämeren rata ei kuitenkaan selvitysten perusteella olisi taloudellisesti kannattava, eikä se todennäköisesti parantaisi huoltovarmuutta ainakaan vakassa kriisitilanteessa. Niinpä sen toteutuminen ei ainakaan tällä hetkellä näytä erityisen todennäköiseltä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2019b, Yle 2018c).

Suomen ja Viron välillä myös työvoiman liikkuvuudella on tärkeä rooli erityisesti Helsingissä ja Uudellamaalla. Pääkaupunkiseudulla arvelaan olevan noin 60 000 virolaistaustaista työntekijää, joista suuri osa matkustaa maiden välillä joko päivittäin tai viikoittain. Helsinki ja Tallinna ovat myös panostaneet yhteiseen työssäkäyntialueeseen ja liikenneyhteyksiin perustuvaan ajatukseen kaksoiskaupungista, jonka on tarkoitus vauhdittaa talouskasvua molemmilla puolilla Suomenlahtea. Esimerkiksi kaupunkien satamia on kehitetty yhteistuumin Twin Port -hankkeissa, jotka ovat saaneet myös EU-rahoitusta (Tapaninen 2016).

Edellä mainituista olemassa olevista ja suunnitelluista yhteyksistä johtuen tätä raporttia varten kartoitettiin liike-elämän käsityksiä Baltian-yhteyksistä. Tarkoituksena oli tarkentaa tilannekuvaa Itämeren alueen toimintaympäristöstä ja Suomen kannalta kriittisistä yhteyksistä. Erityisesti haluttiin selvittää, miten merkittävänä yritykset Baltian-yhteyksiä pitävät ja miten suuren riskin muodostaisi tilanne, jossa ne syystä tai toisesta katkeaisivat. Lisäksi tavoitteena oli saada selville, onko yrityksissä varauduttu tilanteeseen, jossa kuljetukset Baltiasta tai sen kautta eivät toimitaisikaan.

Tarkastelussa aineistona käytettiin kyselytutkimusta, joka toteutettiin Huoltovarmuuskeskuksen huoltovarmuuspooleissa mukana oleville yrityksille, kuten johdannossa on tarkemmin esitetty. Kyselyvastauksia syventämään käytettiin lisäksi asiantuntijahaastatteluja. Tarkastelun tukena hyödynnettiin luvussa 1 esiteltyjä kymmentä virtojen ominaispiirrettä, joita ovat epäsymmetrisyys, suuntaisuus, intensiteetti, korvattavuus, horisontaalisuus, luottamus, lojaliteettivaateet, korruptiivisuus, vertikaalisuus ja valtiollinen intressisidonnaisuus sekä mahdollisuus tuottaa turvallisuusvaateita. Piirteet auttavat jäsentämään Suomen ja Baltian välisten yhteyksien merkitystä ennen kaikkea huoltovarmuuden ja riippuvuuksien näkökulmasta, mutta samalla myös hahmottamaan niihin liittyviä laajempia poliittisia ja geopoliittisia ulottuvuuksia. Kyselyn yksittäiset kysymykset eivät kohdistuneet rajatusti tiettyihin piirteisiin vaan muodostivat kokonaisuuden, jonka pohjalta piirteitä arvioitiin.

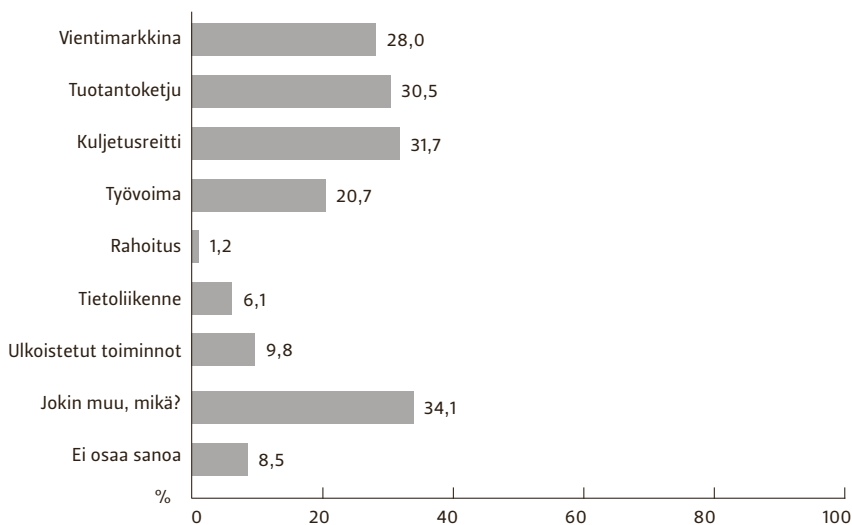
Tässä luvussa kyselytutkimuksen tuloksia peilataan aikaisemmissa luvuissa muodostuneeseen viitekehykseen niin huoltovarmuuskysymysten kuin Itämeren ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen osalta. Lopuksi kyselystä nostetaan esiin olennaisia johdonmukaisuuksia tai muita huomioita, jotka kaipaavat tarkempaa käsittelyä.

BALTIAN MERKITYS TOIMINTA-ALUEENA

Yksi tutkimuksen tavoitteista oli selvittää, millaisessa roolissa Baltia nähdään Suomen toimijakentällä. Siksi oli tärkeä tietää, mitä liike-elämän yhteyksiä alueelle Suomesta käsin katsottuna sijoittuu. Kuten kuva 4.1 osoittaa, 31,7 % vastaajista nimesi annetuista vaihtoehtoista juuri kuljetusreitit. Miltei yhtä moni (30,5 %) ilmoitti, että Baltiassa sijaitsee osia tuotantoketjusta. Merkittävään asemaan nousivat myös Baltian rooli vientimarkkinoiden (28,0 %) sekä työvoiman (20,7 %) kannalta. Sen sijaan ulkoistetut toiminnot Baltiassa mainitsi vain 9,8 % vastaajista.

Tietoliikenneyhteydet (6,1 %) ja rahoituksen (1,2 %) oli valinnut vain muutama vastaaja. Avoimissa vastauksissa ylivoimaisesti eniten korostuivat sähkön siirtoyhteydet, mutta useammin kuin kerran mainittiin myös alueen merkitys raaka-aineiden lähteenä. Mainintoja saivat lisäksi sisaryhtiöt ja sivukonttorit, energiamarkkinoiden yhteistyö, Baltian sisäiset polttoainekuljetukset sekä sosiaali- ja terveydenhuolto.

Kyselyn vastaukset vahvistavat käsitystä, että Baltia nähdään Suomessa erityisesti yhteysreitinä muualle Eurooppaan. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan se on yksi kolmesta vaihtoehtoisesta reitistä, joita Suomella on Keski-Eurooppaan suuntautuville kuljetuksille. Muut reitit kulkevat

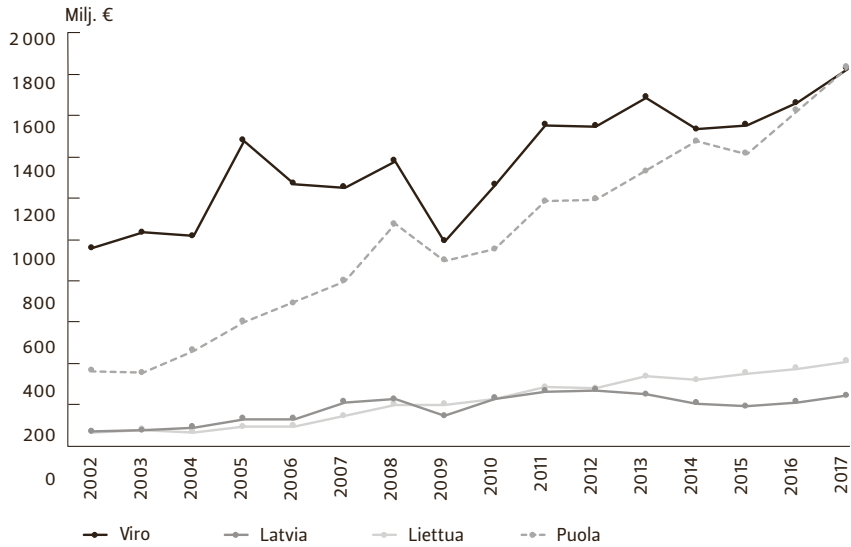


Kuva 4.1 Onko toimialallanne tärkeitä yhteyksiä Baltian maihin jostain seuraavista näkökulmista? (kaikki sopivat vaihtoehdot)

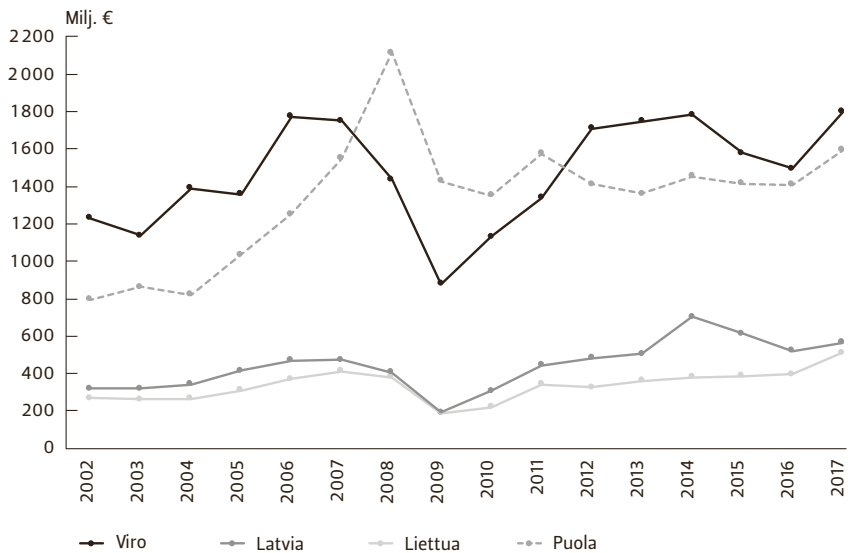
joko meriteitse Itämerellä tai Ruotsin kautta. Kuten edellä on todettu, Baltian kautta menee noin kolmasosa kaikista Eurooppaan suuntautuvista kuljetuksista. Etenkin matkustajaliikenteen mukana kulkevalla rahdilla on tärkeä rooli, joskin Suomenlahdella toimii jonkun verran myös pelkästään kuljetuksia hoitavia roro-aluksia. Päätökset eri reittivaihtoehtojen välillä määrittyvät pääasiassa niistä koituvien kokonaiskustannusten perusteella, mutta erot ovat varsin pieniä, sillä kustannusten vaihtelu on noin 5 % luokkaa. Baltian etuna on suuri edullisten kuljetuspalvelujen tarjoajien määrä.

Tilastojen ja asiantuntijahaastattelujen perusteella Suomen yhteyksissä eri Baltian maihin on huomattavia eroja, mikä näkyy kuvissa 4.2 ja 4.3. Viron maantieteellinen ja poliittinenkin läheisyys erottuu selvästi. Esimerkiksi ulkomaankaupassa Viro on kokoonsa suhteutettuna merkittävä kauppakumppani ja kymmenenneksi tärkein vientimaa, kun taas Latvia ja Liettua ovat sijoilla 22 ja 23 (Tulli 2019). Vastavuoroisesti Suomi on Virolle ehdottomasti suurin kauppakumppani sekä viennin että tuonnin suhteen (esim. Arhinmäki 2019). Myös virolaisen työvoiman merkitys etenkin pääkaupunkiseudulla on suuri. Toisaalta kuljetusreittien näkökulmasta koko Baltian alue on samanarvoinen. Katkokset tai häiriöt missä tahansa alueen maassa vaikuttaisivat Suomessa.

Vastauksissa näkyy myös taloudellisten ja materiaalivirtojen laajempi kansalliset rajat ylittävä kytkeytyminen, jossa Baltiaan sijoittuu myös olennaisia tuotantontekijöitä. Erityisesti Baltiasta tulevalle työvoimalla



Kuva 4.2 Suomen tuonti Baltian maista ja Puolasta (milj. €) (Tulli 2019)



Kuva 4.3 Suomen vienti Baltian maihin ja Puolaan (milj. €) (Tulli 2019)

on suuri merkitys monelle suomalaisyritykselle ja julkisille toimijoille etenkin rakennus- sekä sosiaali- ja terveysalalla. Lisäksi Baltian maat tarjoavat suomalaisyrityksille vientimahdollisuuksia. Varsinaisia ulkoistuksia kyselyyn vastanneet yritykset ovat kuitenkin tehneet Baltiaan verrattain vähän. Ulkoistamisella haetaan yleensä alhaisempien kustannusten kaltaisia etuja (Kiiskinen et al. 2002), joita Baltiassa ei siis välttämättä enää

ajatella olevan näköpiirissä. Asiantuntijahaastattelujen perusteella esimerkiksi palkkakustannusten uskotaan lähitulevaisuudessa nousevan, jolloin kilpailuetu Suomen kustannuksiin verrattuna alenee. Toisaalta palkkatason nousu voi lisätä vientimarkkinoiden vetoa.

Kansainvälinen kytkeytyneisyys tarkoittaa, että Baltian kautta kulkevia yhteyksiä määrittävät alueen ulkopuoliset tekijät. Kulkureitin merkitykseen vaikuttavat muun muassa Suomen ja Keski-Euroopan maiden välisen ulkomaankaupan suuruusluokka ja sisältö. Viimeisten kymmenen vuoden aikana Suomen kauppa erityisesti Puolan kanssa on jatkuvasti kasvanut, kuten kuvat 4.2 ja 4.3 osoittavat. Koska Puola on suuri talous, näkyy kasvu myös Baltian maiden läpi kulkevassa liikenteessä. Osaltaan tämäkin lisää tarvetta liikenteeseen liittyvän infrastruktuurin parantamiselle.

Asiantuntijahaastatteluissa korostettiin myös Baltian maiden ja erityisesti Viron laajempaa ulko- ja turvallisuuspoliittista merkitystä. Baltian yhteyksien nähdään edistävän talouskasvua ja vahvistavan alueellista yhteistyötä, mikä voi osaltaan tukea vakautta koko Itämerellä. Baltian maiden EU-jäsenyys on helpottanut yhteyksien ylläpitoa, ja samalla tehnyt niistä Suomelle mahdollisia kumppanimaita Unionin sisäisessä päätöksenteossa. Tiukemmin turvallisuuspolitiikan osalta maiden erillaisen Nato-linjan nähtiin kuitenkin jossain määrin hillitsevän yhteistyön tiivistämistä. Tämä johtuu jo käytännön syistä, sillä Suomi ei Naton ulkopuolisena maana ole mukana kaikissa prosesseissa, joihin Viro, Latvia ja Liettua Nato-maina linkittyvät. Baltian maiden näkökulmasta kommentoineet asiantuntijat korostivat silti Suomen roolia potentiaalisena yhteistyökumppanina paitsi jatkuvuudenhallinnassa, myös siviilivarautumisessa, johon liittyvään Nato-yhteistyöhön Suomi osallistuu Baltian maiden rinnalla puolustusliiton kumppanimaana. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan Baltiassa olisi halukkuutta konkreettisemmallekin yhteistyölle monissa myös huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä, kuten kyber- ja hybridivaikuttamisen torjunnassa.

Myös virtojen piirteitä tarkasteltaessa vastaukset pääosin tukevat käsitystä tiiviistä yhteyksistä Baltiaan. Jo tilastojen perusteella yhteyksien *intensiteetti* on määrällisesti korkea, mutta kyselyvastaukset osoittavat lisäksi virtojen sijoittuvan usealle yhteiskunnan sektorille ja pitävän sisällään monipuolisesti fyysisiä ja henkilöresursseja, tavaraa ja dataa. Toisin sanoen myös niiden kokonaisvaltainen *suuntaisuus* Suomesta Baltiaan on suuri. Monialaisuus syventää virtojen yhteiskunnallista merkitystä molemmiin puolin. Se myös selittää osaltaan asiantuntijahaastatteluissa esille tullutta poliittista merkitystä, joka Baltiaan suuntautuviin yhteyksiin liittyy. Kuten luvussa 1 on todettu, intensiteetiltään voimakkaiden

ja suuntaisuudeltaan selkeiden virtojen varaan rakentuu myös poliittista kanssakäymistä, joka voi kanavoitua esimerkiksi tiiviimmäksi yhteistyöksi.

Baltiaan suuntautuvat virrat näyttävät ensisijaisesti *horisontaalisilta*, eli markkinaehtoisilta ja spontaaneilta. Ne ovat pääasiassa yksityisten toimijoiden markkinaehtoisten valintojen varassa, eivät valtiollisen tahon ohjaita. Toisaalta yksityisten toimijoiden aktiivisuutta helpottavana ja kannustavana piirteenä voi nähdä myös *luottamuksen*, joka erityisesti asiantuntijahaastattelujen perusteella on leimallista Suomen ja Baltian yhteyksille. Baltian maat nähdään Suomessa pääasiassa hyödyllisinä yhteistyökumppaneina, joissa toimintaympäristö on verrattain hyvin ennakoitavissa. Poliittisiin suhteisiin ulottuva kanssakäyminen toisaalta osaltaan tukee luottamuksen ilmapiiriä molemmin puolin.

KRIITTISET YHTEYDET BALTIAAN NORMAALIOLOJEN HÄIRIÖTILANTEESSA

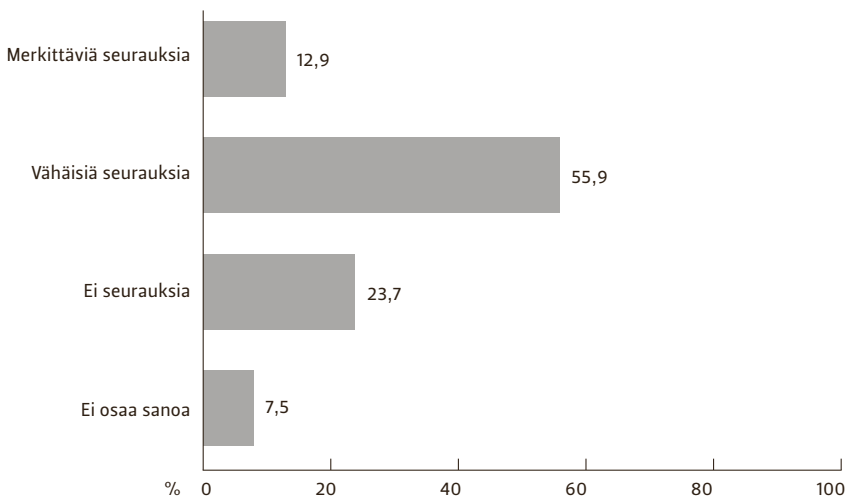
Suomen huoltovarmuuden kannalta keskeisin kysymys on, liittyykö Baltian-yhteyksiin sellaisia riippuvuuksia, jotka voisivat häiriintyessään vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Kyselyssä tätä pyrittiin selvittämään yksittäisten yritysten näkökulmasta toimialatasolla. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, millaisia seurauksia heidän toimialalleen koituisi ensin normaaliolojen häiriötilanteessa ja sitten poikkeusoloissa. Kyselyssä haluttiin tehdä erottelu puolustusneuvoston kuvauksen mukaisten normaali- ja poikkeusolojen (Puolustusneuvosto 1999) välillä, jotta olisi mahdollista tarkastella tilanteen vakavuuden ja keston mahdollisia vaikutuksia. Tarkemmat skenaariot kummastakin vaihtoehdosta jätettiin kuitenkin auki, sillä kyselyssä haluttiin erityisesti avoimien vastausten perusteella myös kartoittaa toimijoiden mahdollisia näkemyksiä todennäköisistä häiriötilanteista.

Normaalioloissa tapahtuvan häiriötilanteen (Kuva 4.4) kohdalla 55,9 % vastaajista uskoi toimialalleen koituvan vähäisiä seurauksia ja 12,9 % merkittäviä seurauksia. 23,7 % arveli toimialansa selviävän täysin ilman seurauksia. Toisin sanoen yhteensä 68,8 % vastaajista arvioi häiriötilanteen vaikuttavan alansa toimintaan jollain tavalla. Toisaalta yhteensä 79,6 % vastaajista puolestaan arvioi, että vaikutuksia on vain vähän tai ei ollenkaan. Seurauksia ei myöskään arvioitu erityisen vakaviksi. Kysyttäessä vaikutuksista tarkemmin ainoastaan 8,0 % vastaajista arvioi normaaliolojen häiriötilanteen johtavan toimitusvarmuuden romahtamiseen, 6,9 % tuotannon pysähtymiseen ja 12,6 % tuotannon hidastumiseen. Yleisimmät

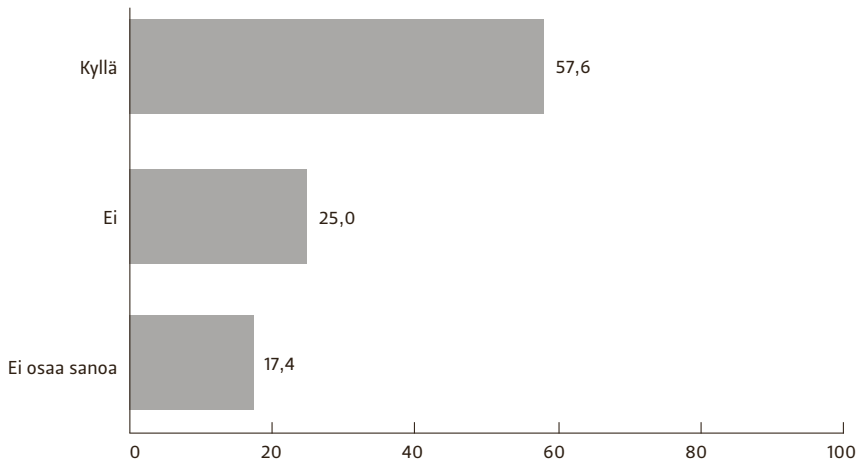
annetuista vaihtoehtoista valitut olivat toimitusvarmuuden heikentyminen (33,3 %) sekä kustannusten kohoaminen (28,7 %).

Avoimissa vastauksissa mainittiin muun muassa ”[p]alvelutason lievä alenema”, ”[e]pävarmuus markkinalla ja spekulatio” sekä ”[m]aineriski jos toimitushäiriöitä”. Lisäksi energian toimitusvarmuuden arvellaan jossain määrin heikkenevän. Ainoat maininnat vakavammista seurauksista tarkastelevat kysymystä laajempänä kokonaisuutena. Niiden mukaan Baltiaan ”voisi jäädä iso määrä tuotantovälineitä sekä henkilöstöä” ja lisäksi alueen ”tilanne vaikuttaa suuresti teollisuuden ja logistiikan luottamukseen Itämeren pohjoisosassa.”

Vastaajista valtaosa siis näki häiriötilanteen mahdollisesti vaikuttavan Suomeen ja oman alansa toimintaan, mutta vähäisellä eikä huoltovarmuuden kannalta kriittisellä tavalla. Pääasiassa näkemys perustuu siihen, että Baltian maareitti on kuljetusten osalta korvattavissa muilla vaihtoehtoilla. Tämä Suomen ja Baltian yhteyksien kannalta olennainen seikka tuli esiin paitsi lukuisissa asiantuntijahaastatteluisissa, myös kyselyn avoimissa vastauksissa. Yritysten liiketoiminta ei myöskään yleensä ole pelkästään Baltian alueella sijaitsevien toimintojen varassa. Poikkeuksena on yksittäisiä yrityksiä, joilla koko toiminta tai valtaosa siitä pysähtyisi Baltiassa ilmenevän häiriön vuoksi. Näiden joukossa ei kyselyn perusteella kuitenkaan ole suuria julkisia toimijoita tai muuten Suomen huoltovarmuuden kannalta ratkaisevia yrityksiä.



Kuva 4.4 Mikäli Baltian alueella olisi normaalioloissa tapahtuva häiriötilanne, joka vaikeuttaisi hetkellisesti yhteyksiä Baltian alueen ja Suomen välillä, koituisiko toimialalenne seurauksia?

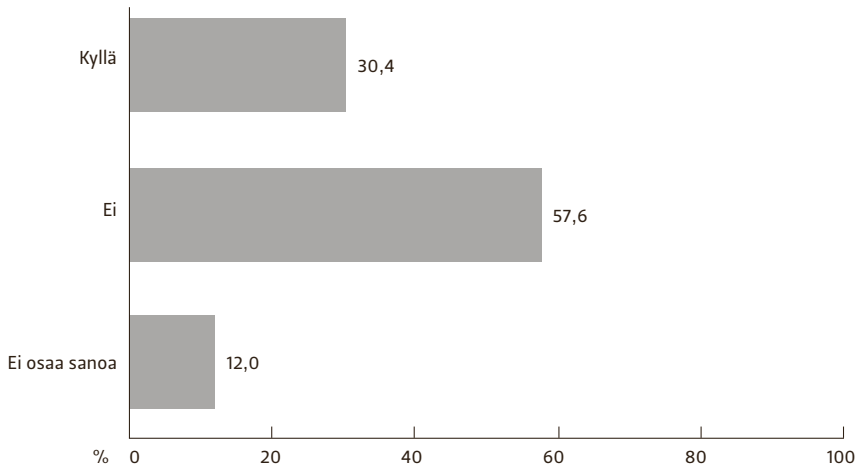


Kuva 4.5. Onko yrityksellänne vaihtoehtoja Baltian kautta kulkeville yhteyksille tai siellä tapahtuvalle toiminnalle, mikäli yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi lyhytaikaisesti normaalioloissa tapahtuvan häiriötilanteen seurauksena?

Baltian alueen huoltovarmuuskriittisyyttä valottavat tarkemmin vastaukset kyselyn kohtaan 9, jossa kysyttiin onko Baltian reitille toimijoiden näkökulmasta olemassa korvaavia yhteyksiä (Kuva 4.5). Valtaosa eli 57,6 % vastasi myöntävästi, kun kieltäviä vastauksia oli 25,0 %. Jälkimmäiseen ryhmään sisältyy kuitenkin myös niitä toimijoita, joille Baltian reitti ei ylipäänsä ole merkityksellinen. Avoinna vastauksissa painotettiin vaihtoehtoisia reittejä etenkin Itämeren pitkin mutta myös Ruotsin kautta. Myös elinkeinoelämän asiantuntijoiden haastatteluissa korostui, että olosuhteiden muuttuessa kuljetukset etsiytyisivät korvaaville reiteille, todennäköisimmin Itämeren tai Ruotsin kautta.

Edellisen valossa voi tulkita vastauksia kysymykseen 8 koskien sitä, onko yrityksissä tehty varautumissuunnitelmia Baltian häiriötilanteen varalta (Kuva 4.6). Tähän 57,6 % vastasi kieltävästi ja 30,4 % myöntävästi. Vaikka kieltävien vastausten määrä on suuri, voi se osin johtua siitä, että Baltian häiriötilanteen vaikutukset on arvioitu niin vähäisiksi, ettei sen katsota edellyttävän ennakko-varautumista. Toisaalta tapauksessa, jossa kuljetukset täytyy siirtää vaihtoehtoisille reiteille, ei ennakko-varautumisesta välttämättä ole valtavasti hyötyä, vaan tilanteeseen reagoidaan sen ilmaantuessa. Varautumattomuus ei siis tässä tapauksessa välttämättä viittaa merkittävään puutteeseen tai riskiin huoltovarmuussuunnittelussa.

Vastausten perusteella siis normaalioloissa tapahtuvan häiriötilanteen ei katsota vaikuttavan merkittävästi Suomeen. Asiantuntijoiden mukaan Baltian reitti on kriittisimpien resurssien kuten energian osalta vain yksi useammasta toimitusvaihtoehdosta, eikä yleensä edes tärkein. Tilapäinen häiriötilanne saattaisi hetkellisesti alentaa toimitusvalmiutta, mutta ei



Kuva 4.6. Onko yrityksessänne varauduttu normaalioloissa tapahtuvaan häiriötilanteeseen, jossa yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi lyhytaikaisesti?

välttämättä edes edellyttäisi mittavia uudelleenreitityksiä. Baltian alueella ei myöskään vastausten perusteella ole sellaista huoltovarmuuskriittistä tuotantoa, joka ei olisi korvattavissa muualta tulevilla toimituksilla.

Normaaliolojen häiriötä pidetään selvästi Baltian alueelle rajautuvana paikallisena tilanteena, eikä sen uskota heijastuvan laajemmin Itämeren alueelle. Sitä ei myöskään linkitetä väistämättä osaksi suurempaa turvallisuuspoliittista kuohuntaa alueella. Kyselyvastauksissa ei niin ikään viitata mahdollisuuteen, että Baltian maista Suomeen kohdistuisi avunpyyntöjä tai muita merkittäviä odotuksia. Osaltaan vastaukset viittaavat myös siihen, että luottamus Baltian-yhteyksien toimivuuteen on suhteellisen korkea.

Häiriötilanteen osalta asiantuntijahaastattelujen näkemykset ovat linjassa kyselyn vastausten kanssa. Virkamiestasolla korostui mahdollinen tarve vastata Baltiasta tuleviin avunpyyntöihin, joskin tämän nähtiin olevan ennen kaikkea Suomen omassa intressissä jo vastavuoroisuuden kannalta ajateltuna. Osa haastatelluista myös totesi, ettei Baltian maiden siviilivarautuminen välttämättä ole Suomen tasolla, ja piti normaaliolojen huoltovarmuusyhteistyötä tarpeellisenä. Yksityisillä sosiaali- ja terveysalan toimijoilla on myös erityisesti Viron kanssa jonkin verran yhteistyötä, joka edesauttaisi avustustoimintaa myös häiriötilanteessa.

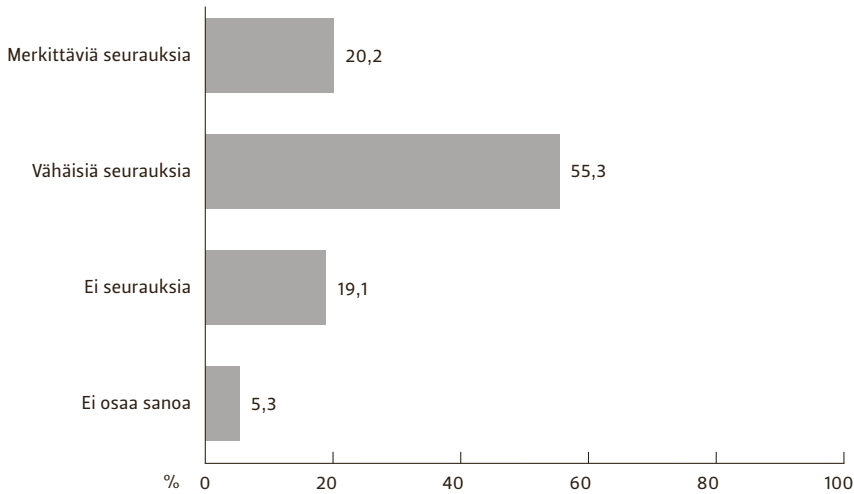
Häiriötilanteen tarkastelun perusteella on mahdollista paremmin hahmottaa Suomen ja Baltian välisten virtojen piirteitä. Erityisesti korostuu, että kriittisyys huoltovarmuuden kannalta muodostuu pääsääntöisesti usean tekijän summana. Vaikka sekä tilastot että vastaukset kyselyn edelliseen kysymykseen häiriötilanteisiin varautumisesta viittaavat reitin verrattain korkeaan intensiteettiin, ei se kuitenkaan näytä olevan

yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittinen yhteys ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tämä selittyy yhteyden muita piirteitä tarkasteltaessa. Tärkein näistä on yhteyden suuri *korvattavuus*, eli vaihtoehtoiset reitit Itämeren tai Ruotsin kautta. Niiden käyttökelpoisuuteen toisaalta vaikuttaa myös suuntaisuus, joka näyttyy häiriötilanteissa uudella tavalla. Vaikka Suomen yhteydet suuntautuvat voimakkaasti kohti Baltiaa, suuri osa niistä kohdistuu viime kädessä Keski-Eurooppaan. Tämä toisaalta parantaa korvattavuutta, sillä vaihtoehtoisten reittien hyödyntäminen on mahdollista juuri pidemmälle Eurooppaan sijoittuvan määränpään vuoksi. Suoraan Baltiaan kohdistuvat virrat eivät puolestaan ole helposti korjattavissa, mutta ne eivät ole samalla tavalla huoltovarmuuskriittisiä kuin Eurooppaan suuntautuvat virrat.

Suomen ja Baltian keskinäiset yhteydet ovat kokonaisuutena tarkasteltuna *symmetriset*, sillä virrat ja niihin liittyvä infrastruktuuri ovat suuruusluokaltaan vastavuoroisia. Suomen näkökulmasta Baltialla on kuitenkin lisäksi huomattava merkitys kulkureittinä, mitä Suomi puolestaan ei tarjoa Baltialle. Toisin sanoen Suomi on kuljetusten suhteen riippuvaisempi Baltiasta kuin Baltia Suomesta. Tästä tuskin kuitenkaan olisi häiriötilanteessa Baltian maille etua, erityisesti huomioitaessa Viron riippuvuus Suomesta kauppakumppanina. Baltian ja Suomen välisen reitin avoimuus ja luotettavuus on todennäköisesti kaikille osapuolille kannattavinta.

KRIITTISET YHTEYDET BALTIAAN POIKKEUSOLOJA MUISTUTTAVASSA KRIISITILANTEESSA

Normaaliolojen häiriötilanteen lisäksi vastaajilta kysyttiin erikseen poikkeusoloja muistuttavasta kriisitilanteesta Baltian alueella. Kysymyksenasettelussa siis tarkoituksellisesti korostui, että kyseessä on edellistä asetelmaa vakavampi tilanne. Siitä huolimatta vastaukset olivat samankaltaisia kuin häiriötapauksessa. Kuten kuva 4.7 kertoo, vastaajista 55,3 % uskoi kriisitilanteella olevan toimialalleen vähäisiä seurauksia ja 20,2 % merkittäviä seurauksia, kun taas 19,1 % arveli, ettei sillä olisi seurauksia ollenkaan. Suhteessa normaaliolojen häiriötilanteeseen siis merkittävien seurausten osuus on hiukan suurempi ja ”ei seurauksia”-vaihtoehdon hiukan pienempi. Tarkemmista seurauksista kysyttäessä hieman normaaliolojen häiriötilannetta suurempi osa vastasi toimitusvarmuuden heikentymisen (36,2 %) sekä kustannusten kohoamisen (39,4 %), mutta esimerkiksi tuotannon pysähtymistä piti todennäköisenä vain pieni osa (5,3 %).



Kuva 4.7 Mikäli Baltian alueella olisi poikkeusoloja muistuttava kriisitilanne, joka katkaisisi pitkäaikaisesti alueelta tai alueen läpi suorat yhteydet Suomeen, koituisiko toimialalle seurauksia?

Avoimet vastaukset vakavamman kriisitilanteen kohdalla eivät myöskään suurimmaksi osaksi eroa merkittävästi normaaliolojen häiriöstä. Yleisimmin niissä toistui huomio seurauksista sähkömarkkinoilla, mikäli Baltia irrottautuisi Nord Pool -sähköpörssistä. Tämän uskottiin näkyvän sähkön tukkuhintojen nousuna, mutta mahdollisia ovat myös ”[1]aitosten häiriötilanteet sähköverkon luotettavuuden alenemisen takia”. Tässäkin tapauksessa mainittiin maineriski toimitusvarmuuden kärsiessä, sekä taloudelliset tappiot markkinatilanteen vaikeutuessa.

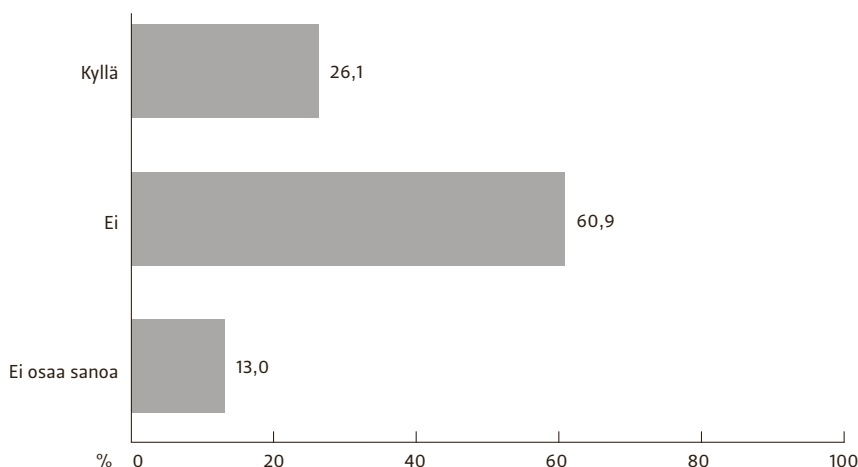
Yksittäisessä vastauksessa huomautettiin mahdollisista vaikutuksista työvoiman saatavuuteen sosiaali- ja terveysalalla, jolla työskentelee paljon joko Suomessa asuvia tai Suomeen työn takia kulkevia virolaisia. Aihe tuli esiin myös asiantuntijahaastatteluissa, joissa mainittiin virolaisen työvoiman merkitys muillakin aloilla, erityisesti rakennussektorilla. Täysin tarkkoja lukuja varsinkaan vakituisesti Virossa asuvan työvoiman osuudesta eri aloilla ei haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ole, mutta mikäli Baltiassa tapahtuva kriisi estäisi työvoiman pääsyn Suomeen, vaikutukset tuntuisivat asiantuntijoiden arvioiden mukaan erityisesti Helsingissä ja Uudellamaalla. Toisaalta esimerkiksi rakennusalalla haitat eivät olisi yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä, vaikka rakennushankkeiden mahdollinen viivästyminen voisi aiheuttaa hankaluuksia ja taloudellisia tappioita. Sosiaali- ja terveysalan kohdalla äkillinen työvoimapula edellyttäisi todennäköisesti uudelleenjärjestelyjä ja priorisointia, ja voisi pitkään jatkuessaan osoittautua vaikeaksi.

Asiantuntijat kuitenkin myös huomauttivat, että merkittävä osa virolaisesta työvoimasta asuu tai oleskelee merkittävän osan ajasta Suomessa. Baltiassa tapahtuvan kriisitilanteen vaikutus saattaisi olla pikemminkin se, että Suomessa olevat virolaiset jättäisivät palaamatta kotimaahansa. Tilanteen yhteiskunnallinen vaikutus jäisi täten todennäköisesti lieväksi, koska kyse olisi Suomessa muutenkin ainakin osan ajasta oleskelevista ihmisistä. Poliittisesti kysymys voisi olla herkempi erityisesti, mikäli kriisin taustalla olisi toisen valtion vihamielinen toiminta.

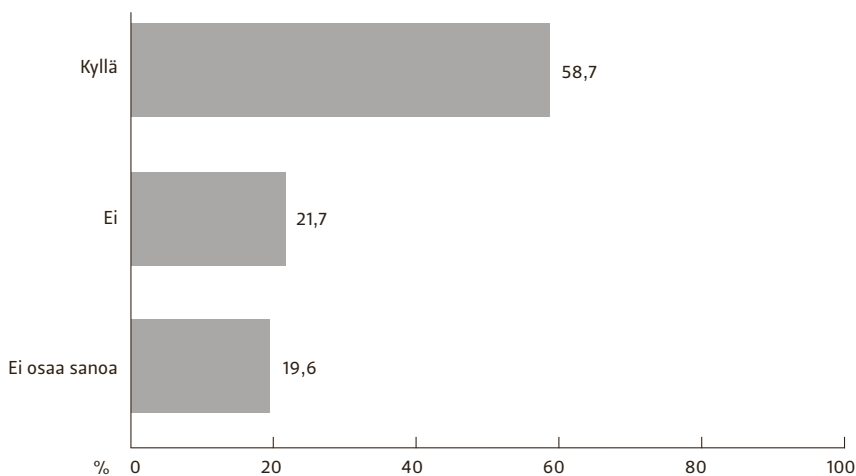
Joukosta erottui muutama vastaus, joissa kriisitilannetta oli tarkasteltu laajempaan kehityksenä. Eräässä kommentissa huomautettiin Suomen maariskistä, joka ”hyppäisi siinä tilanteessa lähes kaikkien asiakkaiden ja investoijien piirissä. Oman alamme tuotanto voisi alkaa siirtyä muualle, turvallisimmille vesille.” Toisessa vastauksessa arveltiin, että kriisi aiheuttaisi ”todennäköisesti Itämeren merenkulun vaikeutumisen heijastusvaihteluksia ennen kaikkea tuotantopanosten saannin/kustannusten nousun kautta.” Näissä huomioissa Baltian kriisi asettuu osaksi geopoliittista ja taloudellista kehystä, jossa Suomen olisi otettava huomioon myös tilanteen mahdollisesti merkittävätkin kerrannaisvaikutukset. Näin käsiteltynä kriisi voisi siis kokonaisuudessaan osoittautua ennakkokäsityksiä vakavammaksi. Tätä näkökulmaa korostavat vastakset olivat kuitenkin huomattavassa vähemmistössä.

Vastauksissa ei myöskään tarkemmin nostettu esiin rahoitusalaan liittyviä riskitekijöitä, vaikka Baltiaan on viime vuosien aikana keskittynyt paljon myös Suomessa tärkeässä markkina-asemassa olevien pankkien toimintoja. Kehitys on julkisessa keskustelussa herättänyt huolta sen jälkeen, kun pankkien Baltian maissa sijaitsevilla konttoreilla on paljastunut vakavia rahanpesuepäilyjä (Yle 2019b). Viranomaistoiminnan tasolla finanssialan riskien varalta on kuitenkin järjestetty kriisinhallintaharjoituksia pohjoismaisten ja baltialaisten toimijoiden välillä (Suomen Pankki 2019). Suomalaisten liike-elämän toimijoiden näkökulmasta yksittäisiin pankkeihin liittyvät rikosepäilyt eivät välttämättä näytä sellaisena kriisinä, joka voisi horjuttaa esimerkiksi koko Suomen maksuliikennettä ja siten yhteiskunnan toimintakykyä.

Kysymyksessä 12 selvitettiin erikseen, ovatko vastaajat varautuneet poikkeusolojen kriisitilanteeseen jonkinlaisilla toimenpiteillä (Kuva 4.8). Tulokset olivat lähes samat kuin normaaliolojen kohdalla: 60,9 % vastasi kieltävästi ja 26,1 % myöntävästi, tosin vastaukset kallistuivat vielä muutamana prosenttiyksikön enemmän kieltävän puolelle. Tämä voi johtua siitä, että vakavaa kriisitilannetta pidetään sen verran epätodennäköisempänä, ettei siihen erikseen ole varauduttu. Oletuksena saattaa myös olla, että vakavassa tapauksessa vastuu kuuluu ensisijaisesti julkiselle vallalle.



Kuva 4.8 Onko yrityksessänne varauduttu poikkeusoloja muistuttavaan kriisitilanteeseen, jossa yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi pitkäaikaisesti?



Kuva 4.9 Onko yrityksellänne vaihtoehtoja Baltian kautta kulkeville yhteyksille tai siellä tapahtuvalle toiminnalle, mikäli yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi pitkäaikaisesti poikkeusoloja muistuttavan kriisitilanteen seurauksena?

Ero on kuitenkin niin vähäinen, että sen perusteella yritykset eivät juuri näytä tekevän eroa normaaliolojen häiriötilanteen ja poikkeusoloihin johtavan kriisin välillä.

Avoimissa vastauksissa pääasiallisena varautumiskeinona mihin tahansa tilanteeseen mainittiin vaihtoehtoiset kuljetusreitit. Tätä tukevat myös vastaukset kysymykseen 13, jossa selvitettiin, onko yrityksillä pidemmän kriisin varalta vaihtoehtoja kuljetuksille Baltian kautta (Kuva 4.9). Vastaukset myös tähän muistuttavat normaaliolojen tapausta: 58,7 prosentilla vastaajista on vaihtoehtoisia reittejä ja 21,7 prosentilla ei ole.

Tässäkään kohdassa vastaajat eivät siis nähneet suurta eroa normaali- ja poikkeusolojen välillä. Vastaukset myös osaltaan selittävät suhteellisen alhaista varautumisprosenttia, sillä osa vastaajista saattaa katsoa, ettei erillisille toimenpiteille ole tarvetta juuri vaihtoehtoisten reittien takia.

Toinen näkökulma tulee kuitenkin esiin osassa avoimia vastauksia, joissa todetaan että vakavampi kriisitilanne koskisi erittäin todennäköisesti koko Itämeren aluetta. Esimerkiksi vieraan valtion aggressiivinen toiminta Baltiassa horjuttaisi lähes väistämättä Itämeren turvallisuustilannetta ja vaikuttaisi myös kaupankäyntiin ja kuljetusreitteihin. Kuten eräässä vastauksessa todettiin, ”mikäli Baltian maihin kohdistuu ko. poikkeustilanne on kansainvälispoliittinen tilanne Itämeren alueella sen kaltainen että kauppamerenkulku Suomeenkin häiriintyy”. Baltian ja Itämeren reittien yhtäaikainen katkeaminen puolestaan olisi kyselyvastausten perusteella merkittävä uhka Suomen huoltovarmuudelle. Erään vastauksen mukaan ”[s]kenaario tarkoittanee kauppamerenkulun katkeamista Itämerellä. Pitkäaikainen huoltosaarto olisi erittäin vakava ja koko toimialaa koskeva kokonaisvaltainen häiriötilanne”.

Kyselyvastauksissa koko Itämerelle ulottuvaa kriisiä uumoileva näkökulma oli vähemmistössä, mutta asiantuntijahaastatteluuissa huomio sen sijaan tuli toistuvasti esiin. Asiantuntijoiden mukaan on vaikea kuvitella sellaista vakavaa kriisitilannetta, johon ei liittyisi merkittäviä geopolittisia jännitteitä. Ainakin huoltovarmuuden kannalta Suomelle koituvat seuraukset riippuvat olennaisesti juuri Itämeren merireitistä. Tämä osoittaa sen, mitä osa haastatelluista muutenkin korosti: Baltian tapahtumat ovat vahvasti sidoksissa koko Itämeren geopolittiseen tilanteeseen. Suomen ja Baltian yhteyksiä on vaikea analysoida tästä viitekehyksestä erillään. Mikäli kriisitilanne ei jo lähtökohtaisesti liittyisi alueelliseen selkkaukseen, se joka tapauksessa vaikuttaisi Itämeren tilanteeseen merkittävästi.

Itämeren laajuiseen kriisiin ei yritysten omassa toiminnassa ole kyselyvastausten perusteella laajamittaisesti varauduttu, sillä sitä ei pidetä todennäköisenä. Eräässä tilanteeseen viitannessa avoimessa vastauksessa todetaan, että ”[s]kenaariotyöpajoissa tämä uhka/riski on tunnistettu ja tunnustettu” mutta sitä ei suoraan ole harjoiteltu. Toisessa vastauksessa taas toivotaan suorien varautumistoimien lisäämistä: ”Näitä vaihtoehtoisia huoltoreittejä ja huoltomalleja tulisi harjoitella ja tehdä koelaskelmia, kuinka suuria määriä ja mitä tuotteita ko. reittejä hyväksi käyttäen voitaisiin Suomeen tuoda”. Myös haastattelujen perusteella kriisitilanteen vaikutukset kuitenkin olisivat niin merkittävät, että se tulisi mahdollisesti ottaa varautumisen suunnittelussa entistä selkeämmin huomioon.

Kriisitilanteessa virtojen päristä siis korostuvat mielenkiintoisella tavalla luotettavuus ja korvattavuus. Kriisiä pidetään epätodennäköisenä ja Baltian-yhteyttä luotettavana, mutta toisaalta yksi tärkeimmistä

varautumistoimista perustuu reitin korvattavuudelle. Lähemmin tarkasteltuna on kuitenkin mahdollista, että juuri kriisitilanteessa yhteys ei käytännössä olisikaan korvattavissa, mikäli poikkeustilanne koskisi koko Itämeren. Virtojen logiikalle on ominaista, että se on kytköksissä ympäröivään geopoliittiseen tilanteeseen, ja saattaa muuttua olosuhteiden muuttuessa. Tämä näyttää pätevän erityisen selvästi tarkasteltaessa Itämeren virtoja erillisinä osioina.

Asiantuntijahaastattelussa korostui myös, että kriisitilanne Baltiassa kohdistaisi Suomeen odotuksia avun ja tuen tarjoamisesta. Varsinkin Viron näkökulmasta Suomi on lähinaapurina ja yhteistyökumppanina ilmeinen kohde avunpyynnöille. Perusteet kriisin kohteeksi joutuneiden maiden tukemiselle vain kasvavat, mikäli niiden kanssa on paljon kaupallisia tai infrastruktuuriin liittyviä yhteyksiä, joiden jatkuvuuden takaaminen on myös Suomen intressissä. Kriisitilanteen luonteesta ja laajuudesta riippuu, millaista tukea Suomi voisi olla antamassa. Asiantuntijoiden mukaan monella alalla, esimerkiksi terveydenhuollossa, valmiuksia kansainväliseen avunantoon on olemassa.

Osa haastatelluista huomauttikin, että huoltovarmuudessa olisi nykyistä paremmin otettava huomioon myös käänteiset eli muiden maiden riippuvuudet Suomesta. Esimerkiksi energiasektorilla Baltian maat ovat pyrkineet kasvattamaan riippumattomuuttaan Venäjältä ja siten yksittäiset muualle suuntautuvat yhteydet saattavat olla niiden näkökulmasta merkittävämpiä kuin ne ovat Suomelle. Tämä näkyy erityisesti suhtautumisessa Balticconnector-kaasuputkeen. Baltiassa se on nähty prioriteettina, jolle on haluttu myös hakea asemaa Euroopan komission vuonna 2005 tekemän päätöksen mukaisena kriittisenä infrastruktuurina (NATO ENSEC COE 2018). Suomessa Balticconnector ei kuitenkaan ole huoltovarmuuden kannalta ratkaiseva, sillä kaasu muodostaa Suomessa asiantuntijoiden mukaan suhteellisen pienen osan energiantuotannon kokonaiskuvassa. Suomessa on energian suhteen myös haluttu pikemminkin korostaa markkinalähtöisiä ratkaisuja (myös esim. Huoltovarmuuskeskus 2019a).

Suuremman kriisin tapauksessa käänteiset riippuvuudet joka tapauksessa linkittyisivät väistämättä koko Itämeren alueen ja mahdollisesti myös ainakin EU:n turvallisuuspolitiikkaan. Suomeen kohdistuisi ulkopoliittisia paineita, ja sotilaallisen kriisin tapauksessa esimerkiksi avunanto tai siitä pidättäytyminen voitaisiin molemmat tulkita osallisuutena mahdolliseen konfliktiin. Toisaalta asiantuntijanäkemyksen mukaan EU-jäsenyyden tarjoaisi Suomelle eräänlaisen taustatuen kriisitilanteen päätöksenteossa. EU-tason sopimukset esimerkiksi kansalaisten liikkuvuudesta asettavat omat velvoitteensa, jotka perustelisivat Suomen toimintaa kansainvälisellä

tasolla. Kuten luvussa 3 on todettu, Euroopan unionin perussopimuksen artikla 42.7 velvoittaa EU-maita auttamaan, mikäli toinen jäsenmaa joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Kyse ei kuitenkaan ole nykyisen tulkinnan mukaan Natoon liitetystä sotilaallista toimintaa vaativasta avunantovelvoitteesta, joten jäisi Suomen oman tulkinnan varaan, millaista apua sen tulisi tarjota.

Kyselyvastauksissa taas käänteisten riippuvuuksien ja odotusten näkökulma ei tule ollenkaan esiin. Osaltaan tämä tukee käsitystä, että tilanteeseen ja sen aiheuttamiin haavoittuvuuksiin ei ole laajamittaisesti varauduttu. Toisaalta kysymys riippuvuuksista liittyy ensisijaisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, josta kyselyn vastaajina olleet yritykset eivät ole päättämässä ja jonka seurauksia ne tuskin päivittäisessä toiminnassaan ottavat huomioon. Asiantuntijoiden näkemys ulkoisista riippuvuuksista on siitä huolimatta varautumisen kannalta olennainen.

Virtojen piirteiden näkökulmasta käänteiset riippuvuudet voi ymmärtää *lojaliteettivaateina*. Kyse ei kuitenkaan ole suoraviivaisesti siitä, että suomalaisten yritysten toiminnot tai Suomen valtion etu edellyttäisivät tietynlaisia päätöksiä, vaan hienovaraisemmasta suhteesta. Mitä tiiviimmin Suomen ja Baltian maiden välillä on toimintaa ja esimerkiksi liikenneyhteyksiä, sitä enemmän Baltian alueen tapahtumat vaikuttavat myös Suomeen. Osaltaan tähän vaikuttavat baltialaisten yhteistyökumppanien odotukset, mutta samalla olisi entistä selvemmin myös suomalaisten toimijoiden intressissä turvata jatkuvuutta Baltian alueella. Toisaalta varsinkin kriisitilanteessa myös Suomeen EU:n taholta mahdollisesti kohdistuvia odotuksia voi pitää *lojaliteettivaateina*, joiden taustalla on EU:n sisäinen solidaarisuus.

Sekä kyselyvastauksissa että haastatteluissa EU:n rooli toimijana kriisitilanteessa jää varsin vähälle huomiolle. Esiin ei nouse esimerkiksi tilannetta, jossa Baltian-yhteyksien katkeaminen johtuisi koko EU:n laajuisesta häiriöstä. Toisaalta tällöin kriisi tapahtuisi pikemmin koko Euroopan tasolla, eikä sitä siksi liitetä nimenomaan Baltian ja Suomen yhteyksiin. EU ja siihen olennaisesti liittyvät järjestelmät ja verkostot selvästi nähdään ennen kaikkea vakautta tuottavana ja kansainvälisiä yhteyksiä edistävinä tekijöinä.

Skenaariona vakavamman kriisitilanteen tarkastelu tuo esiin uusia puolia Suomen ja Baltian välisiin virtoihin liittyvistä piirteistä. Osaltaan se vahvistaa jo lievemmän häiriötilanteen pohjalta esiin tulleita päätelmiä, joiden mukaan Baltian-yhteyksien intensiteetti ja luotettavuus ovat korkeita. Se ei myöskään muuta käsitystä virtojen horisontaalisuudesta. Toisaalta kriisitilanteen tarkastelu kuitenkin osoittaa, miten piirteet voivat vaihtelevissa geopoliittisissa olosuhteissa muuttua, ja miten voimakkaasti

ne riippuvat ympäröivistä olosuhteista. Selkeimmin tämä näkyy korvattavuudessa, joka näyttää määrittyvän lähes täysin sen perusteella, miten laajat seuraukset kriisitilanteella on. Baltian kautta Keski-Eurooppaan kulkevat reitit ovat korvattavissa ainoastaan siinä tapauksessa, että merireitti Itämeren läpi on avoinna. Jos myös merireitti estyy tai muuttuu epävarmaksi, korvattavuus hiipuu lähes olemattomiin, sillä Ruotsin kautta kulkeva reitti ei yksin mitenkään riitä pitämään yllä yhteiskunnan toimintojen vaatimaa normaalitason logistiikkaa. Skenaariota voi pitää varoittavana, sillä varsinkin asiantuntijakommenteissa mutta myös osassa kyselyn avoimia vastauksia pidettiin epätodennäköisenä, että vakavampi ja pitkäaikainen kriisitilanne rajoittuisi vain Baltian maiden alueelle.

Kriisitilanne asettaa vielä uuteen valoon myös virtojen epäsymmetrian. Kuten edellä on todettu, kuljetusreitteinä Baltia on Suomelle tärkeämpi kuin Suomi Baltian maille. Eräissä asiantuntijahaastatteluissa kuitenkin mainittiin, että Suomi saattaa osoittautua Baltian maiden näkökulmasta elintärkeäksi kriisitilanteessa tarvittavan kriittisen infrastruktuurin suhteen, mikäli yhteydet sinne pysyisivät kaikesta huolimatta toiminnassa. Suomi voisi esimerkiksi kaasuputken ja sähkö- ja tietoliikennekaapelien kautta tarjota resursseja, joiden suhteen yhteydet Baltian maista muualle olisivat katki. Toisin sanoen tiivistyvistä ja lisääntyvistä virroista voi seurata myös epäsymmetrisiä käänteisiä riippuvuuksia, joista voisi kriisitilanteessa koitua Suomen kannalta mahdollisesti epäedullisia odotuksia.

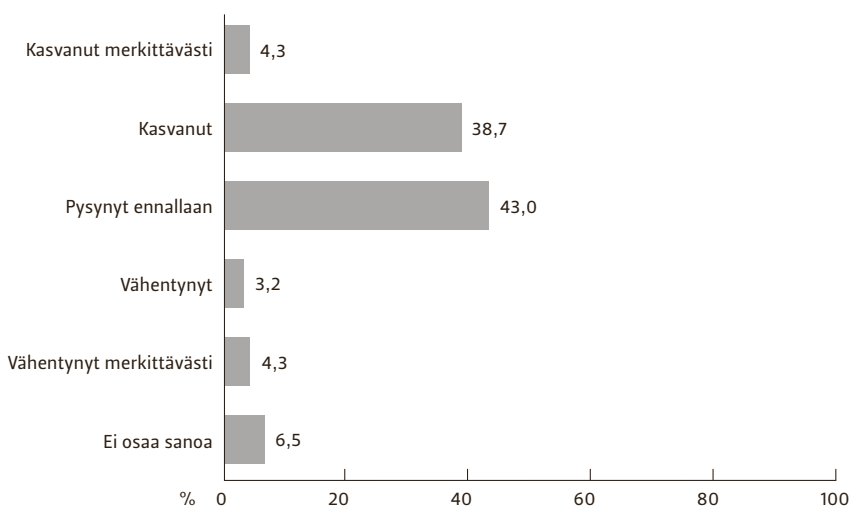
Edellä mainitut Suomen ja Baltian välisten virtojen piirteet osoittavat, että huoltovarmuus riippuu olennaisesti yhteiskunnallisista ja geopoliittisista kehityskuluista. Muutokset kansainvälis-poliittisessa tilanteessa saattavat äkillisesti horjuttaa totuttua tasapainoa ja pakottaa muuttamaan virtojen kulkureittejä tai suuntaa. Usein näihin tilanteisiin reagoiminen voi myös olla sidoksissa johonkin kansainväliseen sopimukseen tai järjestelmään ja sitä kautta paljon laajempaan poliittiseen kontekstiin. Toisaalta monet suorista reaktioista syntyvät yksityisten toimijoiden itsenäisinä päätöksinä, jotka perustuvat kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Kyselyn vastausten perusteella yksityiset yritykset eivät kuitenkaan päivittäisessä toiminnassaan ennakoisi mahdollisten turvallisuuspoliittisten muutosten vaikutuksia eivätkä ainakaan pysty vaikuttamaan kansainvälis-poliittisten päätösten sisältöön. Valtiollisen tason toiminta näyttääkin olevan tarpeellista juuri mahdollistamaan varautumisen huoltovarmuuden laajemmasta kytkäytymisestä johtuviin seuraussuhteisiin.

BALTIAN ALUEEN MERKITYKSEN MUUTOS

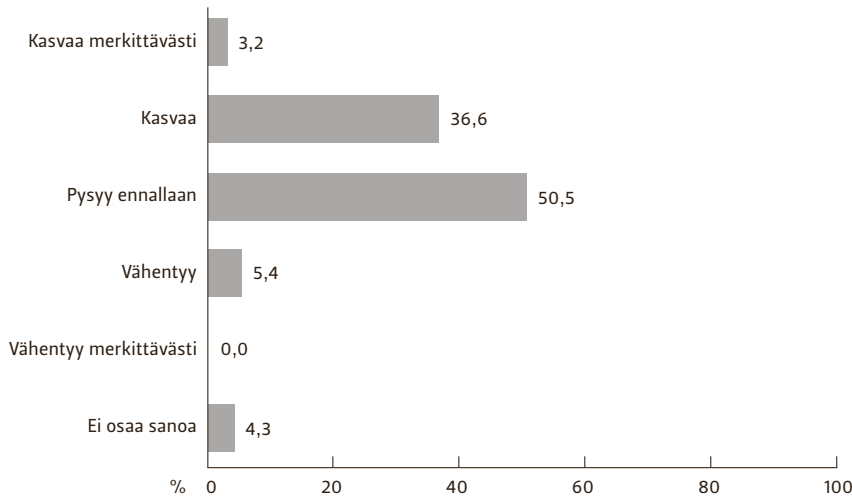
Kyselyssä selvitettiin myös vastaajien näkemyksiä Baltian maiden muutuvasta merkityksestä Suomelle. Kysymys 14 koski Baltian merkityksen muutosta viimeisen 5–10 vuoden aikana yrityksen näkökulmasta (Kuva 4.10). Enemmistö eli 43,0 % näki tilanteen pysyneen samana, mutta miltei yhtä suuri osa eli 38,7 % totesi Baltian maiden merkityksen kasvaneen. Vain yhteensä 7,5 % vastaajista näki Baltian merkityksen vähentyneen tai vähentyneen merkittävästi.

Kysyttäessä vastaajien arvioita tulevien 5–10 vuoden aikana tapahtuvasta muutoksesta, 50,5 % uskoi Baltian alueen merkityksen pysyvän ennallaan ja 36,6 % kasvavan (Kuva 4.11). Vain 5,4 % uskoi merkityksen vähenevän. Valtaosa yrityksistä ei siis odota esimerkiksi uusien infrastruktuuri-investointien tuovan merkittävää kasvua Suomen ja Baltian välisissä yhteyksissä.

Avoimien vastausten perusteella voi päätellä, että arviot Baltian tulevaisuuden kehityksestä ovat hyvin toimialakohtaisia. Alueen merkityksen arveltiin kasvavan erityisesti energiasektorilla, missä markkinoiden integraation ja kehittämisen uskottiin luovan uusia mahdollisuuksia niin Suomessa kuin Baltiassa. Konkreettisenä yksittäisenä tekijänä mainittiin Balticconnector-kaasuputki, joka mahdollistaa kaasumarkkinoiden avautumisen sekä pitkällä tähtäimellä kaasunsiirtoyhteyden Puolaan ja muualle Keski-Eurooppaan. Tärkeänä pidettiin myös Suomen ja Baltian



Kuva 4.10 Miten Baltian maiden merkitys yrityksellenne on muuttunut viimeisen 5–10 vuoden aikana?



Kuva 4.11 Miten arvioitte Baltian maiden merkityksen yrityksellenne muuttuvan seuraavien 5–10 vuoden aikana?

maiden välisten sähkömarkkinoiden yhtenäistymistä. Lisäksi huomioitiin, että Baltiasta saattaa tulla biopolttoaineen toimittaja pääkaupunkiseudulle.

Osa suomalaisista energia-alan asiantuntijoista esitti epäilyksiä Balticconnectoriin tehtyjen merkittävien panostusten suhteen. Heidän mukaansa hanke on jossain määrin ristiriidassa Suomen ilmastotavoitteiden kanssa, sillä tarkoituksena on ollut luopua fossiilienergiasta nopealla aikataululla. Putken kuljettama maakaasu on fossiilinen polttoaine, vaikkakin vähäpäästöisempi kuin esimerkiksi kivihiihi. Baltian maiden kyky siirtyä EU:n ilmastotavoitteiden edellyttämään energiantuotantoon herätti asiantuntijoissa kysymyksiä laajemminkin. Erityisesti Viron tukeutuminen korkeita hiilidioksidipäästöjä aiheuttavaan palavaankiveen eli öljyliuskeeseen näyttää pitkällä aikavälillä kestävämmältä strategialta. Samalla keskustelu osoittaa, että myös EU:n kannustimet toisaalta Euroopan energiaomavaraisuuden kasvattamiseen ja toisaalta ilmastonmuutoksen torjumiseen saattavat näyttää ristiriitaisilta joidenkin toimijoiden näkökulmasta. Huomionarvoista on myös, että kyselyvastauksissa ilmastotavoitteiden aiheuttamat muutosvaatimukset eivät näy juuri millään tavalla, vaikka ne toteutuessaan edellyttävät merkittäviä ja huoltovarmuuteenkin vaikuttavia toimia kaikilta EU-jäsenmailta (esim. Huoltovarmuuskeskus 2019a). Ilmastonmuutoksen torjuminen ei siis näytä vielä valtavirtaistuneen ainakaan yksityissektorin toimijoiden tulevaisuudennäkymiin.

Liikenne- ja kuljetusyhteyksien osalta arviot suunniteltujen yhteyksien merkityksestä olivat varovaisempia. Osaltaan tähän todennäköisesti vaikuttaa se, että alalla suunnitellut investoinnit ovat vielä epävarmoja eikä niihin liittyviä yksityiskohtia tarkkaan tunneta. Vastausten perusteella esimerkiksi Rail Baltica muuttaisi toteutuessaan logistisia reittejä, mutta muutoksia on vaikea arvioida tarkemmin ennen kuin esimerkiksi reitin hintataso on tiedossa. Haastatellut asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä siitä, että Rail Baltica ja Helsinki-Tallinna -tunneli tarjoaisivat kulkureittien suhteen uusia vaihtoehtoja ja siten osaltaan parantaisivat Suomen huoltovarmuutta, mutta eivät mullistaisi sitä suuntaan tai toiseen. Haastateltujen joukossa oli kuitenkin eriäviä kantoja sen suhteen, tulisiko huoltovarmuusnäkökulmaa korostaa jopa kannattavuuslaskelmien edelle. Eräiden näkemysten mukaan hankkeita tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti yhteiskunnallisen hyödyn ja huoltovarmuuden kannalta, ei ainoastaan taloudellisen kannattavuuden perusteella. Vallitseva näkökulma sen sijaan oli, että taloudellisesti kannattamattomat reittihankkeet eivät olisi huoltovarmuusnäkökulmastakaan hyödyllisiä. Vaikka ne saataisiin esimerkiksi valtion rahoituksella toteutettua, niiden käyttöaste olisi korkeiden kustannusten takia alhainen ja niitä olisi siksi vaikea kriisitilanteessakaan ottaa käyttöön pääasiallisena reittinä.

Useilla aloilla Baltian maiden oman kehityksen arvellaan vähentävän alueen merkitystä Suomessa. Sekä kyselyssä että asiantuntijahaastattelussa vastaajat uskoivat maiden talouskehityksen jatkuvan, mikä johtaisi hintojen ja palkkatason nousuun. Tämä puolestaan todennäköisesti vähentäisi baltialaisen työvoiman liikkuvuutta Suomeen, mikä saattaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla vaikuttaa työvoiman saantiin merkittävästikin. Samalla tuotantokustannusten nousu laskisi suomalaisten yritysten halukkuutta säilyttää toimintonsa Baltiassa. Osassa vastauksista toisaalta uskottiin, että talouskehitys voi ostovoiman kasvaessa johtaa yhteyksien tiivistymiseen ja molemminpuolisiin hyötyihin.

Toisaalta voimakas kasvu Suomen ja itäisen Keski-Euroopan maiden, erityisesti Puolan, välisessä kaupassa perustelee liikenneyhteyksiin suunniteltujen investointien toteuttamista. Varsinkin Rail Baltica tarjoaisi nopean ja vähäpäästöisen yhteyden Puolaan ja siitä pidemmälle Eurooppaan. Yhteyden olemassaolo voisi puolestaan lisätä suomalaisen liike-elämän kiinnostusta kauppaan ja muuhun toimintaan itäisessä Keski-Euroopassa. Samalla se parantaisi yhteyksiä myös Baltian maihin, mikä voisi Suomesta katsottuna lisätä niiden houkuttelevuutta sijoituskohteina. Lisääntyvä kauppa niin Baltian kuin itäisen Keski-Euroopan maiden kanssa tarkoittaa entistä suurempaa intensiteettiä Baltian-reitille. Erään asiantuntijakommentin mukaan tämä saattaa myös johtaa suurempaan

riippuvuuteen Baltian-yhteydestä. Virran intensiteetti voi tällöin kasvaa niin suureksi, ettei Itämeren kautta kulkevan reitin kapasiteetti välttämättä enää riitä tarvittavissa määrin korvaamaan sitä. Tällöin siis pelkästään Baltian maa-alueelle rajoittuva kriisi voisi aiheuttaa seurauksia myös Suomen huoltovarmuudelle. Tilastojen valossa tätä mahdollisuutta lisää se, että Puolan-kaupassa kasvua on tapahtunut erityisesti tuonnin osalta, kuten edellä oleva kuva 4.2 osoittaa. Tärkeimpien Puolasta tuotavien tuotteiden joukossa ovat muun muassa puutavara, teräs sekä erilaiset koneet ja laitteet (Tulli 2019), joiden toimitusvaikeudet saattavat hankaloittaa yhteiskunnan toimintakykyä. Näitä tosin tuodaan verrattain paljon myös esimerkiksi Ruotsista, joten vaihtoehtoja Baltian kautta kulkevalle tuonnille on olemassa. Ainakaan toistaiseksi suurin osa haastatelluista asiantuntijoista ei siten maininnut Baltian-reitin kasvua kovin suurena riippuvuusriskinä.

Muutamassa vastauksessa nousi esiin myös turvallisuuspolitiikan näkökulma. Taustalla nähtiin Venäjän rooli ja Ukrainan tilanteen mahdollinen kiristyminen, mutta myös yleisemmin ”suurvaltapolitiittiset uhkatekijät”. Kommenttien perusteella Baltian maat nähdään erityisen alttiina Venäjän toimille. Tämän ei kuitenkaan suoraan esitetty vähentävän esimerkiksi investointihalukkuutta alueelle. Asiantuntijahaastattelussa uhkakuvat korostuivat hiukan enemmän kuin kyselyvastauksissa. Esimerkiksi Baltian omaa huoltovarmuusvarautumista pidettiin Suomen näkökulmasta osin puutteellisena, joskin tälle syynä nähtiin Baltian maiden voimakas turvautuminen NATO-jäsenyyteen ja kumppanuuteen Yhdysvaltojen kanssa. Suomen ja Baltian maiden suuntaisuus kriittisten maanpuolustukseen liittyvien yhteyksien suhteen on kuitenkin jossain määrin erilainen, mikä saattaa osaltaan hillitä maiden väliseen yhteistyöhön perustuvien huoltovarmuus- tai varautumisjärjestelyjen syntymistä.

Euroopan unionin merkitystä Suomen ja Baltian yhteyksien kehityksessä kuvattiin etenkin asiantuntijahaastattelussa suureksi. Osin tämä johtuu EU:n konkreettisista toimista jäsenmaiden välisen yhteistyön tukemiseksi. Esimerkiksi Balticconnector- ja Rail Baltica -hankkeissa EU-rahoitus on ollut tärkeässä roolissa. Silti olennaisena pidettiin myös EU:n tarjoamaa yhteistä poliittista viitekehystä, joka muodostuu muun muassa yhteisvaluutta euron kaltaisista taloudellisista järjestelmistä, energiaunionin²⁹ kaltaisista infrastruktuuri- ja politiikkahankkeista sekä perussopimuksessa määritellyistä yhteisistä periaatteista. Niin Suomelle kuin Baltian maille EU-jäsenyys on myös tarjonnut tärkeän ja jaetun osoituksen kuulumisesta Länsi-Eurooppaan.

29 Energiaunioni on pitkäaikainen strategia, jonka on tarkoitus edistää EU:n toimintaa energiaturvallisuuden, energiasämarkkinoiden, energiatehokkuuden, vähähiilisuuden sekä tutkimuksen ja kehityksen saralla (esim. European Commission 2015; COM 2015/80).

Kyselyvastausten perusteella suomalaisessa yritys kentässä ei nähdä Baltian alueelle ja sen läpi kulkevia virtoja määrittävien piirteiden dramaattisesti muuttuvan tulevaisuudessa. Merkittäviä syitä intensiteetin laskuun tai suuntaisuuden muutokseen ei todettu olevan näköpiirissä. Toisaalta virtojen ei vastausten perusteella myöskään uskota dramaattisesti lisääntyvän lähivuosina. Mahdollisesti jatkossa liikenne- ja energiainfrastruktuuriin kohdistuvat hankkeet ovat ilmeisesti vielä liian epävarmassa vaiheessa, jotta niiden varaan voisi rakentaa investointisuunnitelmia tai tarkkoja seurauksia voisi arvioida. Päivittäisen kanssakäymisen tasolla ei toisaalta nähdä olevan merkittäviä uusia riskejä, joten luottamus säilyy vakaana.

LOPPUPÄÄTELMIÄ KYSELYN TULOKSISTA

Kyselyvastausten perusteella suomalaiset liike-elämän toimijat eivät näe Baltian maita tai niiden kautta kulkevia kuljetus- ja muita yhteyksiä Suomen huoltovarmuudelle kriittisinä. Vaikka yhteydet ovat intensiteetiltään korkeat, ne ovat varsinkin normaalioloissa suhteellisen helposti korvattavissa muita reittejä pitkin. Yksittäisillä yrityksillä voi olla niiden oman toiminnan kannalta elintärkeitä toimintoja tai yhteyksiä, mutta näiden ei nähdä horjuttavan koko maan toimintakykyä. Baltian rooli nähdään ensisijaisesti yhtenä vaihtoehtoisista kuljetusreiteistä, joka on vahvasti sidoksissa koko Itämeren alueen laajuiseen toimintakenttään.

Yksittäisten toimijoiden tasolla Baltian merkityksen ei myöskään odoteta dramaattisesti muuttuvan lähivuosina. Toisin sanoen näköpiirissä ei ole esimerkiksi energia-alalle tai logistiin yhteyksiin sellaisia investointeja, jotka vaikuttaisivat käänteentekevästi Suomeen, vaikka virtojen intensiteetti toki saattaisi lisääntyä. Osin maltilliset odotukset saattavat johtua myös siitä, ettei mahdollisista hankkeista ole riittävästi tietoa, jotta niiden vaikutuksia olisi mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida.

Toisaalta keskeiset toimijat tiedostavat koko Itämeren alueeseen vaikuttavien ulko- ja turvallisuuspoliittisten muutosten merkityksen. Osin tämä liitetään kohonneeseen kriisien mahdollisuuteen. Erityisesti ministeriöiden ja viranomaisten tasolla geopoliittisia uhkia ja niiden vaikutuksia huoltovarmuuteen tarkastellaan myös strategisella tasolla. Yksityiset toimijat taas näyttävät pitävän ainakin sotilaallisen kriisin uhkaa niin pienenä, ettei siihen päivittäisessä toiminnassa varauduta. Toisaalta liike-elämän toimijoiden varautumiskeinot ovat kuljetusreittien korvaamisen lisäksi joka tapauksessa vähissä, joten vastuun nähdään luultavasti olevan valtiolla.

Luvussa 1 esitetty viitekehys virtojen piirteistä auttaa tarkemmin erittelemään Suomen ja Baltian yhteyksiä. Erityisesti seitsemän piirrettä nousee tarkastelussa kuvaamaan kyselytutkimuksen ja asiantuntijahaastattelujen pohjalta muodostuvaa kuvaa:

Intensiteetti. Suomen ja Baltian yhteydet ovat määrällisesti intensiiviset. Etenkin Suomen ja Viron välisten merikuljetusten ja matkustajaliikenteen merkitys on suuri. Reittiä pitkin kulkee noin kolmasosa Suomen ja Euroopan välisistä tavarakuljetuksista, kun taas matkustajaliikenteessä huoltovarmuuden kannalta olennaista on työvoiman liikkuvuus. Etenkin Suomi ja Viro ovat lisäksi toisilleen merkittäviä kauppakumppaneita. Korkean intensiteetin virroille ominaiset poliittiset yhteydet Suomen ja Baltian välillä näkyvätkin parhaiten Suomen ja Viron keskinäisessä yhteistyössä. Muun muassa Helsinki–Tallinna–kaksoiskaupungin voi nähdä paitsi kaupallisena hankkeena, myös laajempaan poliittiseen lähentymisenä.

Suuntaisuus. Suomen ja Baltian maiden välillä kulkee virtoja usealla eri alalla. Rahti- ja matkustajaliikenteen lisäksi tärkeitä yhteyksiä ovat muun muassa kaasuputki, sähkönsiirtokaapelit sekä datakaapelit. Suuntaisuus Suomesta Baltiaan on siis selkeää. Toisaalta rahtiliikenteestä huomattava osa suuntautuu viime kädessä kohti Keski-Eurooppaa, jonne kulkevan matkan varrella Baltia on väli-etappi. Kahdenvälisten virtojen osalta Suomi on jälleen voimakkaimmin suuntautunut Viroon, jonka kanssa yhteydet ovat tiiveimmät. Lisäksi Suomeen vaikuttaa Baltian maiden Suomeen kohdistuva suuntaisuus, jossa tosin erot maiden välillä tulevat erityisen hyvin esiin. Viro on hyvin voimakkaasti suuntautunut Suomen-yhteyksiin, kun taas varsinkin Liettuan mutta myös Latvian yhteydet suuntautuvat pikemminkin Keski-Eurooppaan.

Epäsymmetria. Suomen ja Baltian välillä ei ole mittavia yksipuolisia riippuvuuksia, joten niiden yhteydet näyttävät pääosin symmetrisiltä. Lähemmin tarkasteltuna dynamiikassa on kuitenkin epäsymmetrisiäkin puolia. Suomi on huomattavasti riippuvaisempi Baltian kautta kulkevasta reitistään kuin Baltian maat Suomeen suuntautuvista reiteistä. Kriisitilanteessa kuitenkin Baltian maat saattavat olla hyvinkin epäsymmetrisesti riippuvaisia yhteyksistään Suomeen esimerkiksi kaasun, sähkön tai tietoliikennevirtojen suhteen. Toisaalta Suomen mahdollisuudet tai halukkuus tarjota yhteyksiä Baltian maiden käyttöön

riippuvat osin myös kriisin luonteesta ja vallitsevasta kansainvälis-poliittisesta tilanteesta.

Korvattavuus. Vaikka edellä käsitellyt piirteet viittaavat tiiviisiin ja olennaisiin yhteyksiin Suomen ja Baltian välillä, ne eivät kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella ole juuri lainkaan huoltovarmuuskriittisiä. Pääasiallinen syy tähän on Baltian kautta kulkevan reitin korkea korvattavuus. Vaikka huomattava osa Suomen Euroopan-kuljetuksista ohjautuu Baltian halki, normaaliolojen häiriötilanteessa tärkeät virrat olisi mahdollista reitittää Itämeren kautta ilman merkittäviä yhteiskunnan toimivuutta häiritseviä vaikutuksia. Kriisitilanteessa korvattavuus on kuitenkin epävarmempaa. Mikäli kuljetukset eivät toimisi myöskään Itämeren pitkin, viimeiseksi jäävä vaihtoehto eli Ruotsin kautta kulkeva reitti ei yksin riittäisi pitämään yllä Suomelle elintärkeitä toimituksia. Toisin sanoen korvattavuus pätee ainoastaan siinä tapauksessa, että kriisi rajautuu Baltian maiden alueelle ja Itämeren meriliikenne toimii suurilta osin normaaliin tapaan. Baltian-reitin lisääntyvä intensiteetti saattaa jopa jossain määrin heikentää sen korvattavuutta, sillä Itämeren kautta kulkevan reitin kapasiteetti ei välttämättä enää riitä kriisitilanteessa kattamaan kasvaneita kuljetusmääriä.

Horisontaalisuus. Virrat Suomen ja Baltian välillä ovat pääasiassa horisontaalisesti markkinaehtoisten toimijoiden varassa. Valtioiden ja kansainvälisten instituutioiden toiminnalla on merkitystä esimerkiksi markkinoiden sääntelyn ja infrastruktuurihankkeiden rahoittamisen suhteen, mutta ne eivät ole dominoivassa roolissa virtojen ohjailijoina. Siten yksityisillä toimijolla on suuri rooli erityisesti Baltiaan suuntautuvien, huoltovarmuuden kannalta olennaisten toimintojen mahdollistajina.

Luottamus. Suomalaisten yksityisten ja valtiotason toimijoiden kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella yhteyksiä Baltiaan tai sen kautta pidetään luotettavina. Osaltaan tästä kertovat myös uudet tai suunnitellut infrastruktuurihankkeet tai niiden suunnitelmat, kuten Balticconnector ja Helsinki-Tallinna -tunneli. Baltialaisten toimijoiden halukkuus kehittää muun muassa kaasuinfrastruktuuria yhteistyössä Suomen kanssa osoittaa vastavuoroisesti luottamusta Suomeen suuntautuvien yhteyksien ylläpitoon. Suomen näkökulmasta suurimpana uhkatekijänä nähtiin ulkopuolelta Baltiaan kohdistuva kriisitilanne, joka ei toisin sanoen riipu Baltian maiden luotettavuudesta yhteistyökumppaneina. Uhkakuvaa kuitenkin pidettiin varsin

epätodennäköisenä – suuri osa yksityisen sektorin toimijoista ei edes ilmoittanut varautuneensa tällaiseen kriisiin.

Lojaliteettivaateet. Suomi ja Baltian maat eivät ole suhteessa toisiinsa kovin voimakkaita toimijoita sikäli, että ne voisivat painostaa toisiaan haluttuihin poliittisiin päätöksiin. Normaalioloissa näyttää myös epätodennäköiseltä, että niillä olisi edes halukkuutta ainakaan näin suoraan vaikuttamiseen. Ilmeisiä tai ainakaan tehokkaita lojaliteettivaateita tuskin pystyttäisiin suoraan maiden välillä esittämään kriisitilanteessakaan. Tiivistyvillä yhteyksillä voi silti olla seurauksia lojaliteetin kannalta. On luultavaa, että ne lisäävät käänteisiä riippuvuuksia, eli esimerkiksi Baltian maista Suomeen kohdistuvia odotuksia, jotka konkretisoituisivat erityisesti kriisitilanteessa. Mitä enemmän yhteistä infrastruktuuria ja normaalioloissa kulkevia virtoja maiden välillä on, sitä vakuuttavammin perustein juuri Suomea voi vaatia tai pyytää tarjoamaan resursseja kriisimaiden tueksi. Mikäli kyseessä olisi sotilaallinen kriisi, kohdistuisi Suomeen yleisempi lojaliteettivaade EU:lta. Unionin perussopimuksen artikla 42.7 velvoittaa muita jäsenmaita auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutuneita maita kaikin käytettävissä olevin keinoin. Olemassa olevan infrastruktuurin vuoksi Suomella olisi käytössään useimpia muita EU-maita tehokkaampia keinoja. Tällöin on mahdollista, että myös EU-tasolta juuri Suomeen kohdistuisi poikkeuksellisen tiukkoja ja jopa velvoittavia odotuksia toiminnasta. Samalla esimerkiksi energiatoimitukset kriisimaihinkin voitaisiin kuitenkin tulkita osallisuudeksi konfliktiin, mikä ei Suomen kansallisen intressin kannalta välttämättä olisi kaikissa tilanteissa suotavaa.

Muut kolme luvussa 1 kuvailtua piirrettä eivät ainakaan kysely- ja haastatteluaineiston perusteella näytä olennaisesti kuvaavan Suomen ja Baltian yhteyksiä. Niissä ei ole huomattavia merkkejä *vertikaalisuudesta* eli valtiollisten tai valtiota lähellä olevien tahojen vaikutuksesta, vaan kuten edellä on todettu, yhteydet ovat pääasiassa horisontaalisia ja markkinanähtöisiä. Sama pätee *korruptiivisuuteen*. Vaikka varsinkin Latviassa ja Liettuassa korruptio on paljon korkeammalla tasolla kuin Suomessa,³⁰ vastausten perusteella tämä ei tule leimallisena piirteenä esiin kaikessa maihin suuntautuvassa toiminnassa. Suomen ja Baltian yhteyksiin ei myöskään liity merkittäviä *turvallisuusvaateita*. Esimerkiksi Suomella ei ole Baltian alueella sellaisia kriittisiä resursseja tai infrastruktuuria,

30 Transparency Internationalin tilastossa vuodelta 2018 Suomi oli sijalla 3, Viro sijalla 18, Liettua 38 ja Latvia sijalla 41, kun maita listataan vähiten korruptoituneista eniten korruptoituneihin (Transparency International 2018a).

joita se oma-aloitteisesti pyrki turvaamaan sotilaallisella läsnäolollaan. Kuten lojaliteettivaateiden kohdalla on todettu, maat eivät myöskään ole toisiinsa sellaisessa valta-asemassa, jossa turvallisuuspoliittisten keinojen soveltaminen onnistuisi ainakaan vasten toisen maan tahtoa.

Kyselyyn ja haastatteluihin pohjautuva analyysi osoittaa ennen kaikkea sen, ettei Baltian merkitystä Suomen huoltovarmuudelle voi tarkastella irrallaan muusta Itämeren alueesta. Mahdollisten uhkakuvien lisäksi myös erilaiset skenaariot uhkien seurauksista riippuvat voimakkaasti alueellisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta ympäristössä tapahtuvista muutoksista. Selvimmin tämä kiteytyy kysymykseen kuljetusreittien korvattavuudesta, joka voi olla joko korkea tai lähes olematon riippuen siitä, onko Itämeren halki kulkeva reitti käyttökelpoinen. Myös esimerkiksi virtujen intensiteetti ja symmetria määrittävät osin sen mukaan, millaisia toimintamahdollisuuksia, yhteyksiä tai kumppanuuksia muualla Itämeren alueella vallitsee. Itämeren maantieteelliset osat toki eroavat toisistaan monin tavoin geopoliittisesti tarkasteltuna, mutta ovat silti väistämättä liitoksissa toisiinsa muun muassa talouden, logistiikan ja erilaisten kansainvälisten järjestelyjen kautta. Huoltovarmuusratkaisuissa on siten viime kädessä aina katsottava Itämeren alueen dynamiikoista muodostuvaa kokonaisuutta.

Suomen ja Baltian maiden yhteyksiin keskittyvä tarkastelu ei silti ole turhaa. Kuten edellä on todettu, Baltian merkitys Suomen kannalta on laajassa kuvassa usein jäänyt varjoon. Tämän raportin analyysissä käytetty aineisto osoittaa, että osana Itämeren virtadynamiikkaa Baltialla ja erityisesti sen kautta kulkevilla yhteyksillä on Suomelle suuri merkitys. Ne eivät yksin ole huoltovarmuuskiittäviä, mutta yhdessä Itämeren reitin kanssa Baltia muodostaa kokonaisuuden, joista vähintään toisen tulee olla käytettävissä Suomen elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Analyysin perusteella Baltian ja Itämeren yhteydet kuitenkin linkittyvät monin tavoin yhteen myös poliittisesti, mikä myös lisää todennäköisyyttä, että vakavassa kriisitilanteessa ne molemmat katkeavat.

Tarkastelussa ei noussut esiin akuutteja huoltovarmuusaukkoja. Tällä hetkellä Suomen ja Baltian välille suunnitellut investoinnit eivät myöskään näytä luovan uusia Suomen kannalta elintärkeitä yhteyksiä, jotka olennaisesti muuttaisivat huoltovarmuustilannetta. Monilta osin raportin analyysi tukee yleisemmin aikaisempia käsityksiä suomalaisen huoltovarmuusajattelun kehittymisestä ja toimintaympäristön muutoksista. Tarkastelussa korostuu erityisesti yksityisen sektorin suuri merkitys huoltovarmuuden kannalta tärkeiden toimijoiden joukossa, mutta myös geopolitiikan ja kansainvälisten verkostojen rooli huoltovarmuuteen liittyvässä päätöksenteossa.

Sen sijaan analyysin perusteella niin uusissa kuin vanhoissa yhteyksissä on syytä kiinnittää huomiota käänteisiin riippuvuuksiin. Vaikka esimerkiksi uusien kansainvälisten liikenneväylien tai sähkönsiirtokapelin käyttöönotto lähes aina parantaa Suomen huoltovarmuutta tarjoamalla vaihtoehtoisia virtayhteyksiä, se toisaalta sitoo kumppanimaat entistä tiiviimmin yhteen. Yhteys voi lisäksi olla toiselle valtiolle kriittinen, vaikka se ei olisi sitä Suomelle. Käänteiset riippuvuudet saattavat häiriö- tai kriisitilanteessa konkretisoitua esimerkiksi lojaliteettivaateiksi joko kriisin kohteena olevien maiden tai EU:n ja laajemman kansainvälisen yhteisön taholta. Toisin sanoen huoltovarmuus ei rajoitu Suomen omiin riippuvuuksiin muista maista, vaan siihen vaikuttavat epäsuorasti myös muiden maiden riippuvuudet Suomesta.

Suomen ja Baltian välisten virtojen piirteiden jäsentely osoittaa laajemmin, että yhteydet ja riippuvuudet ovat usein moniulotteisia ja toisinaan ristiriitaisiakin. Niiden pohjalta voi myös löytää suuntaviivoja sekä Itämeren alueellisen tilanteen että yleisemmin huoltovarmuusajattelun tarkasteluun. Raportin yleisiä loppupäätelmiä vedetään yhteen seuraavassa luvussa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Itämerta voi kuvata Suomen tärkeimmäksi valtavyölyksi, jota pitkin kulkee suuri osa koko yhteiskunnan yhteyksistä globaaliin verkostolouteen. Baltian kautta kulkeva reitti on yksi vaihtoehtoisista Itämeren väylää hyödyntävistä yhteyksistä Suomen ja Euroopan välillä. Yhteys Baltian kautta nivoutuu kuitenkin niin taloudellisesti kuin geopoliittisesti osaksi koko Itämeren turvallisuustilannetta, jolloin myös ainakin isot häiriöt ja vakavat kriisit leviävät helposti koskemaan koko aluetta tai suurta osaa siitä.

Tämän raportin tarkoituksena on ollut tarkentaa kuvaa Suomesta Baltian maihin ja niiden kautta Eurooppaan kulkevista kriittisistä yhteyksistä. Erityisesti tavoitteena oli selvittää, millaisia huoltovarmuuden kannalta olennaisia yhteyksiä ja näihin liittyviä riippuvuuksia Suomella on Baltian alueesta normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa sekä vakavammissa kriisitilanteissa. Samalla on tarkasteltu laajemmin Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä ja siihen liittyviä dynamiikkoja.

Baltian alueelle ja sen kautta kulkeva reitti on Suomelle tärkeä mutta ei huoltovarmuuskriittinen

Baltian reitti ei itsessään ole huoltovarmuuskriittinen, sillä se on normaaliolojen häiriötilanteessa korvattavissa Itämerta pitkin kulkevalla merireitillä. Korvattavuutta edesauttaa etenkin se, että suurin osa Baltian kautta kulkevista virroista suuntautuu itse asiassa Keski-Eurooppaan tai sieltä Suomeen. Baltian maiden alueelle puolestaan ei sijoitu sellaisia resursseja tai tuotantoprosessin osia, jotka olisivat Suomen

yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä eivätkä korvattavissa. Sen sijaan sekä Baltiasta että sen läpi kulkee Suomeen paljon virtoja, joiden äkillinen katkeaminen aiheuttaisi Suomelle haasteita ja vaatisi toimenpiteitä. Näistä tärkeimpiin kuuluu varsinkin Virosta tuleva työvoima, jolla on Suomessa suuri merkitys ennen kaikkea pääkaupunkiseudulla sekä terveydenhuolto- ja rakennusallalla. Työvoiman korvaaminen, toimintojen priorisoiminen ja muu tilanteeseen sopeutuminen veisivät aikaa ja aiheuttaisivat taloudellisia tappioita, mutta ne eivät pysäyttäisi suomalaisen yhteiskunnan toimintaa. Yksittäisille yrityksille häiriöt Baltian-reitissä voisivat aiheuttaa suurtakin haittaa tai jopa estää liiketoiminnan jatkamisen. Tätä ei kuitenkaan voi pitää koko yhteiskunnan huoltovarmuuteen kohdistuvana riskinä.

Baltian ja Suomen välille on suunnitteilla tai rakenteilla tärkeitä uusia liikenne- ja energiansiirtoyhteyksiä. Niistä mikään ei kuitenkaan näillä näkymin ole synnyttämässä huoltovarmuuskriittisiä riippuvuuksia. Kaupallisten toimijoiden ja asiantuntijoiden arvioiden mukaan Baltian merkitys Suomelle pysyy luultavasti entisellään tai mahdollisesti kasvaa, kun taas sen pienenemistä pidetään epätodennäköisenä. Kokonaisuudessaan luottamus Baltian yhteyksiin on korkea.

Vakavassa kriisitilanteessa myös Baltian reitin korvaavat vaihtoehdot saattavat olla suljettuina

Mikäli Baltiassa ilmenevän kriisitilanteen taustalla olisi yhteen tai useampaan maahan kohdistuva aseellinen hyökkäys tai muu merkittävää haittaa aiheuttava vihamielinen toiminta vieraan vallan taholta, tilanne vaikuttaisi voimakkaasti myös naapurimaihin ja koko Itämeren alueeseen. Hyvin todennäköisesti sillä olisi myös kansainvälisiä geopoliittisia seurauksia. Siten on hyvin mahdollista, että kriisi leviäisi ja syystä tai toisesta myös Itämerta pitkin kulkeva reitti katkeaisi tai häiriintyisi vakavasti. Tämä olisi Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittinen tilanne, sillä viimeinen vaihtoehto eli Ruotsin kautta kulkeva reitti ei riittäisi kattamaan kaikkia elintärkeitä kuljetuksia. Kuten edellä on todettu, pääasiallinen syy siihen, ettei Baltian-reittiä pidetä huoltovarmuuskriittisenä, on juuri sen korvattavuus – ei siis reittiä pitkin kulkevien virtojen vähäinen merkitys. Jos vaihtoehtoinen reittimahdollisuus katoaa, yhteiskunnan toimivuus on uhattuna.

Sotilaallisen selkkauksen puhkeamista Baltiassa pidetään kuitenkin epätodennäköisenä, joten myös riski Baltian ja Itämeren kuljetusten yhtäaikaaisesta katkeamisesta arvioidaan alhaiseksi. Moni yksityisen sektorin toimijoista ei ainakaan oman ilmoituksensa mukaan ole siihen varautunut.

Toisaalta yritystoimijoiden mahdollisuudet vastata tämän mittakaavan tilanteeseen ovat rajalliset. Sen sijaan ministeriötasolla ja strategisissa skenaarioissa uhkakuva on asiantuntijoiden mukaan otettu huomioon. Nykyisessä virtoihin nojautuvassa maailmassa valtion on kuitenkin vaikea varautua tilanteeseen, jossa valtaosa sen ulkomaanyhteyksistä on poikki.

Tiivistyvät yhteydet parantavat huoltovarmuutta, mutta niiden myötä syntyy myös käänteisiä riippuvuuksia

Yleisesti ottaen uudet kansainväliset liikenneväylät, energiainfrastruktuuri ja muut yhteydet parantavat huoltovarmuutta, koska ne tuovat vaihtoehtoja virtojen kulkureitteihin. Kuten edellä on todettu, yhteyksien korvattavuus on tärkeää etenkin häiriö- ja kriisitilanteissa. Samalla uudet yhteydet kuitenkin myös aiheuttavat uusia käänteisiä eli muissa maissa muodostuvia riippuvuuksia. Toisin sanoen, vaikka Suomella ei olisi Baltian maihin suuntautuvia kriittisiä yhteyksiä, Baltian mailla voi niitä olla suhteessa Suomeen. Käänteiset riippuvuudet eivät välttämättä vaikuta huoltovarmuuteen suoraan, mutta ne voivat kriisitilanteessa konkretisoitua odotuksiksi tai vaatimuksiksi toista valtiota kohtaan.

Suomen ja Baltian tapauksessa suorat vaateet tai painostus eivät ole todennäköisiä, koska mailla ei ole keinoja vaikuttaa toisiinsa niin voimakkaasti. Odotukset saattavat kuitenkin saada aikaan odottamattomia tilanteita herkässä turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Esimerkiksi Baltian maiden auttaminen sotilaallisen kriisin aikana saattaisi vetää Suomen konfliktin osapuoleksi. Samalla Suomeen saattaisi kohdistua yleisempiä odotuksia kansainvälisen yhteisön taholta – erityisesti EU:sta, jonka perussopimukseen sisältyy velvoite auttaa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneita jäsenmaita. Käänteiset riippuvuudet voivat siis johtaa tilanteisiin, joissa Suomeen muualta kohdistuvat odotukset ja vaateet voivat ainakin lyhyellä aikavälillä olla joissain tilanteissa ristiriidassa Suomen omien pyrkimysten kanssa. Toisaalta tämä ei missään nimessä poista kansainvälisten sitoumusten ja yhteistyön tuomaa merkittävää vakauttavaa vaikutusta pidemmällä aikavälillä. Ennen kaikkea juuri EU-jäsenyyteen liittyvä yhtenäisyys ja keskinäiset yhteydet parantavat huomattavasti Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion kriisinsieto- ja estokykä.

Huoltovarmuudessa on siten otettava huomioon paitsi Suomen riippuvuudet muista maista ja niihin suuntautuvista yhteyksistä, myös muiden maiden riippuvuudet Suomesta. Ylimääräisenä haasteena on, että muualla toteutettavat politiikkalinjaukset saattavat tuoda yllättäviä muutoksia huoltovarmuustilanteeseen. On esimerkiksi mahdollista, että merkittävät

muutokset energiapolitiikassa lisäisivät Baltian maiden riippuvuutta Suomen energiaviennistä. Kansallisessa päätöksenteossa huoltovarmuuskysymykset on mahdollista ottaa huomioon, mutta ulkopuolisiin linjauksiin on usein vaikeaa ellei mahdotonta vaikuttaa.

Suomen näkökulmasta Itämeren alueen turvallisuusdynamiiikka muodostaa kokonaisuuden, jossa myös Baltialla on olennainen merkitys

Suomen ja Baltian yhteyksiä on mahdotonta nähdä täysin erillisinä koko Itämeren alueen geopoliittisesta ja turvallisuustilanteesta. Baltian kautta kulkevat virrat ja niiden aikaansaamat riippuvuudet ovat väistämättä liitoksissa siihen, mitä muualla Itämerellä tapahtuu. Esimerkiksi poikkeusoloissa seuraukset Suomen huoltovarmuudelle riippuvat ensisijaisesti siitä, vaikuttaako kriisi myös Itämeren kautta kulkevaan reittiin. Varsinkin sotilaallisen tai muuten vieraan vallan aloitteesta alkaneen kriisin leviäminen puolestaan riippuu pitkälti siitä, miten luvussa 2 kuvatut turvallisuusdynamiiikat Itämeren alueella toteutuvat. Siksi minkä tahansa Itämeren valtion tai valtioiden välisten yhteyksien tarkastelu tulee sijoittaa Itämeren alueelliseen kontekstiin.

Tämä raportti kuitenkin osoittaa, että myös Baltian alueella on rooli osana Itämeren turvallisuusdynamiiikkaa. Vaikka aloitekyky geopolitiikassa on pääosin suurvalloilla, myös Baltian maiden omat päätökset esimerkiksi siviilivarautumisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä vaikuttavat tasapainoon. Suomen näkökulmasta on välttämätöntä ymmärtää Baltiassa tehtäviä päätöksiä ja niiden seurauksia maiden kautta kulkevien virtojen suhteen. Erityisen tärkeää on kyetä tunnistamaan yhteistä etua edistäviä hankkeita ja toisaalta niiden myötä mahdollisesti syntyviä käänteisiä riippuvuuksia.

Huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää laajaa näkemystä yhteiskunnan eri aloilta ja toimijoilta

Baltian yhteyksien tarkastelu tukee jo aikaisemmissa Suomen huoltovarmuustoimintaa ja sen muutosta tarkastelleissa raporteissa (Aaltola et al. 2014; Aaltola et al. 2016) esiin tullutta huomiota huoltovarmuuden kentän laajenemisesta. Globaalissa verkostotaloudessa sitä ei enää voi nähdä pelkästään omana, erillisenä toimintakenttänä. Baltian ja Suomen yhteyksissä tämä näkyy osin yksityisen sektorin merkittävänä roolina ja toisaalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan kasvavana merkityksenä.

Suuri osa huoltovarmuuteen vaikuttavista päätöksistä syntyy osana yksityisen sektorin toimintaa. Kuten edellä on todettu, tilanne korostuu

Suomen ja Baltian yhteyksissä, jotka ovat leimallisesti horisontaaliset eli pääosin markkinaehtoisen toiminnan varassa. Siten huoltovarmuuteen liittyviä toimenpiteitä ei voi yksipuolisesti sanella ylhäältä huomioimatta markkinoiden realiteetteja. Toisaalta huoltovarmuuden turvaaminen ei myöskään voi tapahtua kokonaan yksityisen sektorin kannattavuuteen ja kilpailukykyyn perustuvilla päätöksillä. Kuten raporttia varten tehty kysely osoittaa, yrityksillä ei yleensä ole resursseja tai tarpeellista tietoa ottaa päivittäisessä toiminnassaan esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kovin syvällisesti huomioon. Niillä ei myöskään lähtökohtaisesti ole velvollisuutta tehdä päätöksiään ensisijaisesti yhteiskunnan etua edistäen. Siksi valtiolla ja viranomaisilla on edelleen tärkeä rooli huoltovarmuustoiminnan ohjaajina. Sekä yhteistyö yksityisen sektorin kanssa että yhä laaja-alaisempi ymmärrys globaalista verkostotaloudesta ovat kuitenkin yhä välttämättömpiä myös huoltovarmuuden suunnittelussa.

Yksityisen sektorin korostuminen ei kuitenkaan tarkoita perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkityksen häviämistä huoltovarmuusajattelusta. Päinvastoin Baltian tarkastelu osoittaa, miten Itämeren alueen geopoliittinen tilanne vaikuttaa väistämättä valtioiden ulkopuolisiin yhteyksiin ja rajat ylittävien virtojen kulkuun. Raportin analyysi tukee siten vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksen näkemystä, jonka mukaan huoltovarmuustoiminnan tulee tapahtua sopusoinnussa ulko- ja turvallisuuspoliittisen tavoitteenasettelun kanssa.

Huoltovarmuutta ei voi nähdä kapeasti materiaalisena varautumisena tai edes yhteyksien ylläpitämisenä, vaan se kytkeytyy laaja-alaisesti ympäröivästä yhteiskunnasta ja kansainvälis-poliittisesta tilanteesta muodostuvaan kudelmaan. Kansainvälisten sopimusten ja instituutioiden muodostamat velvoitteet ja verkostoituneesta taloudesta syntyvät keskinäisriippuvuudet määrittävät yhä enemmän globaalivirtojen kulkua. Toisaalta myös suurvaltapolitiikka ja valtioiden väliset suhteet muodostavat edelleen puitteet kansainväliselle vuorovaikutukselle. Siksi Suomen kansalliseen huoltovarmuuteen ja siviilivarautumiseen liittyvä päätöksenteko edellyttää mahdollisimman pätevää, kokonaisvaltaista tilannekuvaa.

LÄHDEKIRJALLISUUS

- Aaltola, Mika et al. (2014) *Towards the Geopolitics of Flows: Implications for Finland*. FIIA Report 40. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fia.fi/julkaisu/towards-the-geopolitics-of-flows> (Ladattu 15.7.2019).
- Aaltola, Mika et al. (2016) *Huoltovarmuus muutoksessa: Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. FIIA Report 49. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fia.fi/julkaisu/huoltovarmuus-muutoksessa> (Ladattu 15.7.2019).
- Aaltola, Mika (2019) *Poutasään jälkeen*. Jyväskylä: Docendo.
- Adamsky, Dmitry (2018) "From Moscow with coercion: Russian deterrence theory and strategic culture." *Journal of Strategic Studies* 41 (1–2): 33–60.
- Arhinmäki, Hannu (2019) "Suomi on Viron tärkein taloudellinen kumppani." Edustustojen raportit, 3.1.2019. *Ulkoministeriö*. Käytettävissä osoitteessa: https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/suomi-on-viron-tarkein-taloudellinen-kumppani/384951 (Ladattu 2.7.2019).
- Bajrović, Reuf et al. (2018) "Hanging by a Thread: Russia's Strategy of Destabilization in Montenegro." *Russia Foreign Policy Papers* 6/2018, Foreign Policy Research Institute. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2018/07/kraemer-rfp5.pdf> (Ladattu 15.7.2019).
- Balticconnector (2019) Projekti. Yrityksen verkkosivut. Käytettävissä osoitteessa <http://balticconnector.fi/fi/projekti/> (Ladattu 13.8.2019).
- Barkawi, Tarak & Laffey, Mark (2002) "Retrieving the imperial: Empire and international relations." *Millennium*, 31(1), 109–127.
- Berner, Anne (2018) "Ministeri Berner: Suomi ihmisten, tavaroiden ja datan liikenteen globaaliksi solmukohdaksi." Tiedote, 6.3.2018. *Liikenne- ja viestintäministeriö*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.lvm.fi/-/ministeri-berner-suomi-ihmisten-tavaroiden-ja-datan-liikenteen-globaaliksi-solmukohdaksi-967871> (Ladattu 15.7.2019).
- Bildt, Carl (2010) "Speech by Carl Bildt on the challenges of democracy." High Level Meeting, 10th Anniversary of the Community of Democracies, Krakow, 3.7.2010. *Government offices of Sweden*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.government.se/49b73f/contentassets/e1967087c2c84e09b752e9144112d973/speeches-20062010--carl-bildt> (Ladattu 15.7.2019).
- Blombergs, Fred (2016) "Johdatus Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa." Teoksessa Fred Blombergs (toim.) *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Boston, Scott et al. (2018) "Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority." *Research Report*, RR-2402, RAND. Käytettävissä osoitteessa: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2402.html (Ladattu 16.7.2019).
- Bradford, Anu (2016) "The EU as a regulatory power." Teoksessa Mark Leonard (toim.) *Connectivity wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*. London: European Council on Foreign Relations. Käytettävissä osoitteessa https://www.ecfr.eu/page/-/Connectivity_Wars.pdf (Ladattu 16.7.2019).

- Brechenmacher, Saskia (2017) "Civil Society under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia." *Carnegie Endowment for International Peace*, 18.5.2017. Käytettävissä osoitteessa: <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/introduction-civil-society-under-assault-repression-and-responses-in-russia-egypt-and-ethiopia-pub-69957> (Ladattu 16.7.2019).
- Bryan-Low, Cassell et al. (2019) "The China challenge: The 5G fight." *Reuters*, 21.5.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/huawei-usa-campaign/> (Ladattu 18.7.2019).
- Cinia (2018) "Koillisväylän datakaapelista virtaa Pohjois-Suomen maakuntien elinkeinoihin." *Cinia*, uutiset, 23.1.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.cinia.fi/arkisto/koillisvaylan-datakaapelista-virtaa-pohjois-suomen-maakuntien-elinkeinoihin.html> (Ladattu 16.7.2019).
- Clemente, Jude (2018) "Despite 'Trade War,' U.S. Natural Gas Exports Booming To Record Highs." *Forbes*, 5.8.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2018/08/05/despite-trade-war-u-s-natural-gas-exports-booming-to-record-highs/#7c6883f314ea> (Ladattu 16.7.2019).
- Clemente, Jude (2019) "It's Full Speed Ahead For U.S. Natural Gas Exports." *Forbes*, 13.2.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2019/02/13/its-full-speed-ahead-for-u-s-natural-gas-exports/#1d114c1f4d3d> (Ladattu 16.7.2019).
- Coalson, Robert (2014) "Putin Pledges To Protect All Ethnic Russians Anywhere. So, Where Are They?" *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 10.4.2014. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.rferl.org/a/russia-ethnic-russification-baltics-kazakhstan-soviet/25328281.html> (Ladattu 9.8.2019).
- COM 2015/80 final, "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia." *Euroopan komissio*, 25.2.2015. Käytettävissä osoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF (Ladattu 10.8.2019).
- Conference on Security and Co-operation in Europe (1975) "Final Act." *Conference on Security and Co-operation in Europe*, Helsinki, 1.8.1975. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true> (Ladattu 9.8.2019).
- Cook, Steven A. (2019) "Iran Owns the Persian Gulf Now." *Foreign Policy* 1.8.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://foreignpolicy.com/2019/08/01/iran-owns-the-persian-gulf-now/> (Ladattu 12.8.2019).
- Cornwell, Alexander (2019) "China might escort ships in Gulf under U.S. proposal: envoy." *Reuters* 6.8.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-iran-tanker-china/china-might-escort-ships-in-gulf-under-u-s-proposal-envoy-idUSKCN1UW1DR> (Ladattu 12.8.2019).
- Daljsö, Robert (2018) "Sweden and its deterrence deficit: Quick to react, slow to act." Teoksessa Nora Vanaga ja Toms Rostoks (toim.) *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States*. Milton Park: Routledge.
- Dalsjö, Robert et al. (2019) *Bursting the Bubble. Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications. FOI Report, 4/2019*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4651--SE> (Ladattu 9.8.2019).
- Emmot, Robin ja Angeliki Koutantou (2017) "Greece blocks EU statement on China human rights at U.N." *Reuters*, 18.6.2017. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP> (Ladattu 18.7.2019).
- Energiavirasto (2018) "Kertomus maakaasun toimitusvarmuudesta vuosina 2017–2018 sekä ennuste talvikaudelle 2018–2019." *Energiavirasto*, 29.11.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://energiavirasto.fi/documents/11120570/12722768/Raportti-maakaasun-toimitusvarmuus-2018.pdf/c7de3dae-007c-78cb-1471-2c27120d988a/Raportti-maakaasun-toimitusvarmuus-2018.pdf.pdf> (Ladattu 16.7.2019).
- European Commission (2015) "Energy Union: Advancing the integration of European energy markets." *European Commission*, Press release, 8.6.2015. Käytettävissä osoitteessa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5142_en.pdf (Ladattu 3.7.2019).

- European Commission (2019) "EU position in world trade." *European Commission*, 18.2.2019. Käytettävissä osoitteessa: <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/> (Ladattu 16.7.2019).
- European Council (2003) "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy." *European Council*, 12.12.2003. Käytettävissä osoitteessa: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf (Luettu 9.8.2019).
- European Council on Foreign Relations (2015) "Article 42.7: An explainer." *Commentary*, 19.11.2015. European Council on Foreign Relations. Käytettävissä osoitteessa: https://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019 (Ladattu 16.7.2019).
- European External Action Service (2018) "Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet". European Union External Service, 28.6.2018. Käytettävissä osoitteessa: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en (Ladattu 15.8.2019).
- Fagerström, Håkan (2019) Globalization and New Routes in the European Market. Esitys SFAEM-konferenssissa 13.–14.5.2019 Helsinki–Tallinna.
- FinEst Link (2018) "Helsinki–Tallinn Transport Link. Feasibility Study – Final report." *FinEst Link*. Käytettävissä osoitteessa: <http://www.finestlink.fi/wp-content/uploads/2018/02/FinEst-link-REPORT-FINAL-7.2.2018.pdf> (Ladattu 18.7.2019).
- Fischer, Sabine ja Ivan Timofeev (2018) "Selective Engagement between the EU and Russia." *Russian International Affairs Council (RIAC)*, EUREN Interim Report. Käytettävissä osoitteessa: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/selective-engagement-between-the-eu-and-russia/> (Ladattu 16.7.2019).
- Flanagan, Stephen J. et al. (2019) "Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance." *Research Report RR-2779-OSD*, RAND. Käytettävissä osoitteessa: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html (Ladattu 16.7.2019).
- Forsberg, Tuomas ja Hiski Haukkala (2016) *The European Union and Russia*. Lontoo: Red Globe Press.
- Foy, Henry (2018) "Russia's \$55bn pipeline gamble on China's demand for gas." *The Financial Times*, 3.4.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://ig.ft.com/gazprom-pipeline-power-of-siberia/> (Ladattu 9.8.2019).
- Frear, Thomas et al. (2014) *Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014*. Lontoo: European Leadership Network.
- Freedom House (2019) "Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019." *Freedom House*. Käytettävissä osoitteessa: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat> (Ladattu 18.7.2019).
- Fägersten, Björn et al. (2018) "Sweden and European defence cooperation: Interests in search of a strategy." *UI Brief 10/2018*, Swedish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no.10-2018.pdf> (Ladattu 16.7.2019).
- Gasum (2019) "Maakaasun siirtoverkosto Suomessa." *Gasum*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.gasum.com/kaasusta/suomen-kaasuverkosto/kaasun-siirtoverkosto/> (Ladattu 18.7.2019).
- Gestrin, Christina (2018) *Environmental Co-operation in the Baltic Sea Region. An outstanding case of peaceful dialogue*. Kööpenhamina: Pohjoismaiden neuvosto.
- Gibbons–Neff, Thomas (2018) "How a 4–Hour Battle Between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria." *The New York Times*, 24.5.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/middleeast/american-commandos-russian-mercenaries-syria.html> (Ladattu 16.7.2019).
- Glatz, Rainer L. ja Martin Zapfe (2019) "NATO's Framework Nations Concept." *ETH Zürich, Center for Security Studies*, 1.4.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/763c5010-0aa5-4836-913c-c175654bec7f/pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- Hamilton, Daniel S. (toim.) (2016) *Forward Resilience: Protecting Society in an Interconnected World*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University.

- Harper, Christopher et al. (2018) ”Air Defence of the Baltic States.” *ICDS Report*, May 2018. International Centre for Defence and Security. Käytettävissä osoitteessa: https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/06/ICDS_Report_Air_Defence_Christopher_Harper_Tony_Lawrence_Sven_Sakkov_May_2018.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- HE 229/2006, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Viron välillä raakaöljyn ja öljytuotteiden vastavuoroisesta varmuusvarastoinnista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.” *Finlex*, 19.10.2006. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060229> (Ladattu 10.8.2019).
- Huhta, Kari (2019) ”HS-analyysi: Venäjän sotilaallinen toiminta Suomen lähialueilla jatkuu kiivaana.” *Helsingin Sanomat*, 21.5.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006112897.html> (Ladattu 16.7.2019).
- Huoltovarmuuskeskus (2010) ”Kuljetuslogistiikan huoltovarmuus – esittely Huoltovarmuusneuvostolle.” *Huoltovarmuuskeskus*, 11.11.2010.
- Huoltovarmuuskeskus (2019a) ”Huoltovarmuus energiamurroksessa. Raportti huoltovarmuuskeskukselle.” *Huoltovarmuuskeskus*, 29.5.2019. Käytettävissä osoitteessa: https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2019/06/04101238/Huoltovarmuus_energiaturroksessa.pdf (Ladattu 30.6.2019).
- Huoltovarmuuskeskus (2019b) ”Euroopan unionin toimivalta huoltovarmuusasioissa.” *Huoltovarmuuskeskus*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/kansainvalinen-yhteistyoyhteistyoeuroopan-unionissa/> (Ladattu 18.7.2019).
- Huoltovarmuuskeskus (2019c) ”Kansainvälinen yhteistyö.” *Huoltovarmuuskeskus*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/toimialat/energiahuolto/kansainvalinen-yhteistyoyhteistyoyhteistyoeuroopan-unionissa/> (Ladattu 18.7.2019).
- Hyvönen, Ari-Elmeri et al. (2019) ”Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi.” *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 17/2019. Käytettävissä osoitteessa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161358/17-2019-Kokonaisresilienssi%20ja%20turvallisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Ladattu 9.8.2019).
- Hyytiäinen, Mika (2017) ”Hybridivaikuttaminen.” Teoksessa *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. Turvallisuuskomitea*. Käytettävissä osoitteessa: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf (Ladattu 9.8.2019).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2018) ”Global Warming of 1.5 C: Summary for Policymakers. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, October 2018. Käytettävissä osoitteessa: https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf (Ladattu 9.8.2019).
- Iso-Markku, Tuomas et al. (2018) ”Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä: Kansalaismielipide, asenne- ja arvoympäristö.” *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 68/2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/12/vn-teas-euroopan-unioni-turvallisuusyhteisona-final.pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- JOIN 2016/18 final, ”Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Yhteinen kehys hybridiuhkien torjumiseksi: Euroopan unionin toimet.” Euroopan komissio ja Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 6.4.2016. Käytettävissä osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN> (Ladattu 1.8.2019).
- JOIN 2018/16 final, ”Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle. Selviytymiskyvyn ja valmiuksien kehittäminen hybridiuhkien varalta.” Euroopan komissio ja Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 13.6.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=EN> (Ladattu 1.8.2019).

- Jonsson, Michael ja Johan Engvall (2018) "Guardians of the North: The Finnish Army Improves Readiness and Mobility to Counter Hybrid Threats." *Swedish Defence Research Agency*, FOI Memo 6481, September 2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C222d182-63fe-469e-a561-235a0ca52a3a.pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- Jonsson, Oscar ja Robert Seely (2015) "Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal after Ukraine." *Journal of Slavic Military Studies* 28 (1): 1–22.
- Kallas, Kristina (2016) "Claiming the diaspora: Russia's compatriot policy and its reception by Estonian-Russian population." *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 15 (3): 1–25.
- Kananen, Ilkka (2015) *Suomen huoltovarmuus. Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkulku?* Jyväskylä: Docendo.
- Kasekamp, Andres (2018) "Are the Baltic States Next? Estonia, Latvia and Lithuania." Teoksessa Ann-Sofie Dahl (toim.), *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Kaufman, David J. ja Robert L. Bach (2016) "Toward Greater Resilience in Uncertain Regions". Teoksessa Daniel S. Hamilton (toim.) *Forward Resilience: Protecting Society in an Interconnected World*. Washington D.C: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University.
- Kaappa- ja teollisuusministeriö (1986a) "Huoltovarmuuden yleistavoitteita valmistelevalle työryhmän loppuraportti." *Kaappa- ja teollisuusministeriö*, 27.6.1986.
- Kaappa- ja teollisuusministeriö (1986b) "Varmuusvarastoinnin hallintotyöryhmän muistio." *Kaappa- ja teollisuusministeriö*, 28.2.1986.
- Kiiskinen et al. (2002) *Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Kofman, Michael (2018) "Revise and Resubmit: An Unconvincing Proposal for Permanent U.S. Troops in Poland." *War on the Rocks*, 1.11.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://warontherocks.com/2018/11/revise-and-resubmit-an-unconvincing-proposal-for-permanent-u-s-troops-in-poland/> (Ladattu 16.7.2019).
- KOM 2009/248/3, "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten." *Euroopan yhteisöjen komissio*. Käytettävissä osoitteessa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_fi.pdf (Ladattu 25.7.2019).
- KOM 2010/639 lopullinen, "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Energia 2020: Strategia kilpailukykyisen, kestävä ja varman energiansaannin turvaamiseksi." *Euroopan komissio*, 10.11.2010. Käytettävissä osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN> (Ladattu 10.8.2019).
- Kulesa, Lukasz (2018) "Challenges and opportunities for deterrence and arms control in the Baltic Sea area." *ELN Commentary*, 1.10.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/challenges-and-an-opportunity-for-stable-deterrence-and-arms-control-in-the-baltic-sea-area/> (Ladattu 16.7.2019).
- Kühn, Ulrich (2018) "Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook." *Carnegie Endowment for International Peace*. Käytettävissä osoitteessa: <https://carnegieendowment.org/2018/03/28/preventing-escalation-in-baltics-nato-playbook-pub-75878> (Ladattu 16.7.2019).
- Lange, Heinrich et al. (2019) "To the Seas Again: Maritime Defence and Deterrence in the Baltic Region." *ICDS Report*, April 2019. *International Centre for Defence and Security*. Käytettävissä osoitteessa: https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/04/ICDS_Report_To_the_Seas_Again_Lange_Combes_Jermalavicius_Lawrence_April_2019.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Laruelle, Marlene (2015) "The 'Russian World': Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination." *Center on Global Interests*, May 2015. Käytettävissä osoitteessa: http://globalinterests.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-CGI-Russian-World_Marlene-Laruelle.pdf (Ladattu 18.7.2019).

- Leonard, Mark (toim.) (2016) *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-Economic Battlegrounds of the Future*. London: European Council on Foreign Relations. Käytettävissä osoitteessa https://www.ecfr.eu/page/-/Connectivity_Wars.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2018) ”Helsinki – Tallinn tunnel task force: Report of the main findings.” *Liikenne- ja viestintäministeriö*, raportti 15.5.2018. Käytettävissä osoitteessa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/86f6e89d-cfcc-4dfb-aed8-923a7688588e/e0449964-ad60-4421-b83d-51f57691b399/RAPORTTI_20180515085000.PDF (Ladattu 27.6.2019).
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2019a) ”Raideliikenteen kilpailutus etenee, hankeyhtiöt rahoittamaan investointeja.” *Liikenne- ja viestintäministeriö*, tiedote 1.2.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.lvm.fi/-/raideliikenteen-kilpailutus-etenee-hankeyhtiot-rahoittamaan-investointeja-997477> (Ladattu 27.6.2019).
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2019b) ”Suomen ja Norjan välisen Jäämeren radan selvitystyöryhmän loppuraportti.” *Liikenne- ja viestintäministeriö*, raportti 11.2.2019. Käytettävissä osoitteessa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161366> (Ladattu 28.7.2019).
- Liikenne- ja viestintävirasto, Traficom (2018) ”Ulkomaan meriliikennetilasto 2018.” *Traficom, Liikenne- ja viestintävirasto*, 17/2019. Käytettävissä osoitteessa: https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Ulkomaan_Meriliikenteen_2018_vuosijulkaisu.pdf (Ladattu 17.7.2019).
- Liikenne- ja viestintävirasto, Traficom (2019) ”Viime vuonna lisää risteilymatkustajia ja tuontitavaraa Suomeen – Helsingissä yli puoli miljoonaa risteilylaivaturlastusta.” *Traficom*, tiedote 20.6.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/viime-vuonna-lisaa-risteilymatkustajia-ja-tuontitavaraa-suomeen-helsingissa-yli-puoli> (Ladattu 27.6.2019).
- Liikennevirasto (2018) ”Jäämeren rataselvitys.” *Liikennevirasto*, Helsinki 2018. Käytettävissä osoitteessa: https://julkaisut.vayla.fi/pdf8/lr_2018_jaameren_rataselvitys_web.pdf (Ladattu 28.7.2019).
- Lintott, Andrew (1981) ”What was the ‘Imperium Romanum’?” *Greece and Rome*, 28 (1), 53–67.
- Lo, Bobo (2015) *Russia and the New World Disorder*. Lontoo & Washington D.C: Chatham House & Brookings Institution Press.
- Lucas, Edward (2015) ”The Coming Storm: Baltic Sea Security Report.” *Center for European Policy Analysis*, June 2015. Käytettävissä osoitteessa: https://docs.wixstatic.com/ugd/644196_302ae06eff3a4f20ab59888b0ed73a0f.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Lukin, Artyom ja Gilbert Rozman (2018) ”The Russian Far East: Positive Scenarios and Negative Scenarios”. Teoksessa Gilbert Rozman ja Sergey Radchenko (toim.) *International Relations and Asia's Northern Tier: Sino-Russian Relations, North Korea, and Mongolia*. Singapore: Asan-Palgrave Macmillan.
- Luoma, Raimo (2018) ”Itämeren alueen merkitys Suomen huoltovarmuudelle.” *Pulloposti* 51, 20.12.2018. Centrum Balticum. Käytettävissä osoitteessa: http://www.centrumbalticum.org/uutishuone/julkaisut/pulloposti/itameren_alueen_merkitys_suomen_huoltovarmuudelle.5696.news (Ladattu 18.7.2019).
- Luttwak, Edward (1979) *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third*. Baltimore: JHU Press.
- Maier, Charles (2014) *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mason, Jeff ja Yawen Chen (2019) ”Trump agrees to no preconditions for meeting with China’s Xi: Kudlow.” *Reuters*, 27.6.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/trump-agrees-to-no-preconditions-for-meeting-with-chinas-xi-kudlow-idUSKCN1TS0TN> (Ladattu 18.7.2019).
- McFaul, Michael (2018) *From Cold War to Hot Peace: The Inside Story of Russia and America*. Lontoo: Allen Lane.
- McGuinness, Damien (2017) ”How a cyber attack transformed Estonia.” *BBC News*, 27.4.2017. Käytettävissä osoitteessa <https://www.bbc.com/news/39655415> (Ladattu 16.7.2019).
- Medcalf, Rory ja James Brown (2014) ”Defence challenges 2035: Securing Australia’s lifelines.” *Lowy Institute Analysis*, November 2014. Lowy Institute for International Policy. Käytettävissä osoitteessa: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/defence-challenges-2035_0.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Mehta, Aaron (2019) ”European defense fund takes a 10 percent cut in new budget.” *Defense News* 12.3.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.defensenews.com/smr/federal-budget/2019/03/12/european-defense-fund-takes-a-10-percent-cut-in-new-budget/> (Ladattu 16.7.2019).

- Mikkola, Harri et al. (2018) *Hybridiviakuttaminen ja demokratian resilienssi: Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa. FIIA Report 55*, toukokuu 2018. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. Käytettävissä osoitteessa: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/05/fiaa_report55_web_hybrdiviakuttaminen-ja-resilienssi.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Milevski, Lukas (2018) *The West's East: Contemporary Baltic Defense in Strategic Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, Wesley ja Toosi, Nahal (2019) "U.S.-led Gulf maritime coalition 'rebranded' to attract more countries" *Politico* 5.8.2019. Käytettävissä osoitteessa <https://www.politico.com/story/2019/08/05/uk-us-persian-gulf-1448151> (Ladattu 12.8.2019).
- Nato (2016) "Warsaw Summit Communiqué." NATO, 9.7.2016. Käytettävissä osoitteessa: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (Ladattu 18.7.2019).
- Nato (2017) "Joint declaration." NATO, 8.7.2016. Käytettävissä osoitteessa: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en (Ladattu 18.7.2019).
- Nato (2018) "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation." NATO, 10.7.2018. Käytettävissä osoitteessa: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm?selectedLocale=en (Ladattu 18.7.2019).
- NATO ENSEC COE (2018) "Recommendations on the importance of critical energy infrastructure (CEI) stakeholder engagement, coordination and understanding of responsibilities in order to improve security." NATO Energy Security Centre of Excellence, Vilna. Käytettävissä osoitteessa: https://enseccoe.org/data/public/uploads/2018/04/d1_2018.04.23-recommendations-on-the-importance-of-critical-energy.pdf (Ladattu 30.6.2019).
- Nexon, Daniel H., and Thomas Wright (2007) "What's at stake in the American empire debate." *American Political Science Review* 101(2), 253-271.
- Norberg, Johan (2015) *Training to Fight – Russia's Major Military Exercises 2011–2014. FOI Report*, December 2015. The Swedish Defence Research Agency. Käytettävissä osoitteessa <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4128--SE> (Ladattu 16.7.2019).
- North, Michael (2015) *The Baltic: A History*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ojala, Lauri, et al. (2018) "Merenkulun huoltovarmuus ja Suomen elinkeinoelämä – Toimintaympäristön tarkastelu vuoteen 2030." *Huoltovarmuuskeskus. Käytettävissä osoitteessa*: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/merenkulun-huoltovarmuus-suomen-elinkeinoelama-toimintaympariston-tarkastelu-vuoteen-2030/> (Ladattu 1.8.2019).
- Pacek, Boguslaw (2016) "Polish comprehensive approach towards security." *Warsaw Security Forum*, 16.10.2016. Käytettävissä osoitteessa: <https://warsawsecurityforum.org/polish-comprehensive-approach-towards-security/> (Ladattu 16.7.2019).
- Pesu, Matti (2018) "Kolmatta linjaa: Suomi ja kansainvälinen yhteistyö." *Maanpuolustus* 125. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.maanpuolustus-lehti.fi/single-post/Kolmatta-linjaa> (Ladattu 16.7.2019).
- Pesu, Matti (2017) "What non-alignment? Finland's security and defence policy stems from partnerships." *FIIA Briefing Paper* 227, November 2017. The Finnish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiaa.fi/en/publication/finlands-security-and-defence-policy-stems-from-partnerships> (Ladattu 18.7.2019).
- Piotrowski, Marcin Andrzej ja Kinga Raś (2016) "Baltic States' Intelligence Services Report Increased Threat from Russia." *PISM Bulletin* 42 (892), 15.6.2016. The Polish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/PISM%20-%20Baltic%20States%E2%80%99%20Intelligence%20Services%20Report%20Increased%20Threat%20from%20Russia.pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- Port of Helsinki (2019) "Record cargo at Port of Helsinki in 2018." *Port of Helsinki*, 17.1.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.portofhelsinki.fi/en/port-helsinki/whats-new/news/record-cargo-port-helsinki-2018> (Ladattu 9.8.2019).
- Puolustusministeriö (2019) "Voiman Venäjä." Raportti. Käytettävissä osoitteessa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161438> (Ladattu 21.8.2019).
- Puolustusneuvosto (1999) "Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin." *Puolustusneuvosto*. Käytettävissä osoitteessa: https://www.defmin.fi/files/349/675_varautuminen.pdf (Ladattu 16.4.2019).

- Pynnöniemi, Katri ja Charly Saloniuss-Pasternak (2016) "Security in the Baltic Sea Region: Activation of Risk Potential." *FIIA Briefing Paper 196*, June 2016. The Finnish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiaa.fi/julkaisu/security-in-the-baltic-sea-region> (Ladattu 16.7.2019).
- Pyykönen, Juha (2016) *Nordic Partners of NATO: How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation? FIIA report 48*, October 2016. The Finnish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiaa.fi/julkaisu/nordic-partners-of-nato> (Ladattu 16.7.2019).
- Raik, Kristi (2019) "The Ukraine Crisis as a Conflict over Europe's Political, Economic and Security Order." *Geopolitics* 24 (1): 51–70.
- Rastas Päivi ja Jukka Holopainen (2015) *Huoltovarmuuskeskusten mainitutkimus 2015*. Pohjoisranta Burson-Marsteller.
- Rautiainen, Pekka ja Irmeli Rinta-Keturi (2011) "LOGHU3 – Toimintaympäristön kehittyminen." *Talent Partners Oy*, 30.3.2011.
- REN21 (2019) "Renewables 2019: Global status report." *REN 21, Renewables now*. Käytettävissä osoitteessa: <http://www.ren21.net/gsr-2019/> (Ladattu 18.7.2019).
- Russell, Martin (2018) "Socioeconomic inequality in Russia." *European Parliamentary Research Service*, At a glance, April 2018. Käytettävissä osoitteessa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620225/EPRS_ATA\(2018\)620225_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620225/EPRS_ATA(2018)620225_EN.pdf) (Ladattu 16.7.2019).
- Saloniuss-Pasternak, Charly (2019) "Suomen, Ruotsin ja USA:n turvallisuuspoliittinen yhteistyö: Jos kaksi on hyvä, onko kolme parempi?" *FIIA Briefing Paper 263*, toukokuu 2019. Ulkopoliittinen instituutti. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiaa.fi/julkaisu/suomen-ruotsin-ja-usan-turvallisuuspoliittinen-yhteistyö> (Ladattu 16.7.2019).
- Sander, Gordon F. (2014) "Could Estonia be the next target of Russian annexation?" *Christian Science Monitor*, 3.4.2014. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2014/0403/Could-Estonia-be-the-next-target-of-Russian-annexation> (Ladattu 16.7.2019).
- Scholvin, Sören ja Mikael Wigell (2018) "Power politics by economic means: Geoeconomics as an analytical approach and foreign policy practice." *Comparative Strategy* 37 (1):73–84.
- SEU 2007/C 306/01, "Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen muuttamisesta." *Euroopan unionin virallinen lehti*, 17.12.2007. Käytettävissä osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=FI> (Ladattu 5.8.2019).
- Shalal, Andrea (2019) "Nord Stream 2 upbeat Denmark will approve gas pipeline proposal." *Reuters*, 25.3.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.reuters.com/article/us-gazprom-nordstream-2-denmark/nordstream-2-upbeat-denmark-will-approve-gas-pipeline-proposal-idUSKCN1R61EM> (Ladattu 18.7.2019).
- Siddi, Marco (2015) "The EU's Energy Union: Towards an integrated European energy market?" *FIIA Briefing Paper 172*, March 2015. The Finnish Institute of International Affairs. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp172.pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- Solakivi, Tomi et al. (2018) "Logistiikkaselvitys 2018." *Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja E-2: 2018*. Turun yliopisto: kauppakorkeakoulu. Käytettävissä osoitteessa: <https://blogit.utu.fi/logistiikkaselvitys/wp-content/uploads/sites/92/2019/01/Logistiikkaselvitys-2018-FINAL.pdf> (Ladattu 9.8.2019).
- Staalesen, Atle (2018) "New LNG carrier finds way through Russian Arctic route to Chinese port." *The Barents Observer*, 14.11.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2018/11/new-lng-carrier-finds-way-through-russian-arctic-route-chinese-port> (Ladattu 17.7.2019).
- Suomen erityisedustusto Natossa, Bryssel (n/d) "Siviilivalmuis – yhteiskunnan kriisisietokyvyn perusta." *Suomen erityisedustusto Natossa, Bryssel*. Käytettävissä osoitteessa: <https://finlandabroad.fi/web/nato/siviilivalmuis> (Ladattu 9.8.2019).
- Suomen Pankki (2019) Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteinen rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaharjoitus tammikuussa 2019. Uutinen 31.1.2019. Käytettävissä osoitteessa <https://www.suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/uutiset/2019/pohjoismaiden-ja-baltian-maiden-yhteinen-rahoitusmarkkinoiden-kriisinhallintaharjoitus-tammikuussa-2019/> (Ladattu 15.8.2019).

- SWD 2019/200 final, "Report on the implementation of the 2016 Joint Framework on countering hybrid threats and the 2018 Joint Communication on increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats." *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, 28.5.2019. Käytettävissä osoitteessa: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/report_on_the_implementation_of_the_2016_joint_framework_on_countering_hybrid_threats_and_the_2018_joint_communication_on_increasing_resilien.pdf (Ladattu 9.8.2019).
- Tapaninen, Ulla (2016) "Helsinki-Tallinna tunneli." Helsingin kaupunginkanslia, Elinkeino-osasto, 10.3.2016. Käytettävissä osoitteessa: http://www.finestlink.fi/wp-content/uploads/2016/03/Tapaninen_Tallinna_100316.pdf (Ladattu 29.6.2019).
- The Economist (2019a) "John Bolton and the Monroe Doctrine." *The Economist*, 9.5.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.economist.com/leaders/2019/05/09/john-bolton-and-the-monroe-doctrine> (Ladattu 16.7.2019).
- The Economist (2019b) "What is the Monroe Doctrine?" *The Economist*, 12.2.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2019/02/12/what-is-the-monroe-doctrine> (Ladattu 16.7.2019).
- The Economist Intelligence Unit (2019) "Democracy Index 2018". *The Economist Intelligence Unit*, 2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (Ladattu 10.8.2019).
- The Moscow Times (2016) "Silicon Valley Still Beats Skolkovo for Russia's Richest Tycoons." *The Moscow Times*, 28.1.2016. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.themoscowtimes.com/2016/01/28/silicon-valley-still-beats-skolkovo-for-russias-richest-tycoons-a51615> (Ladattu 16.7.2019).
- The Moscow Times (2018) "UN Predicts Falling Population, Rising Urbanization in Russia Through 2050." *The Moscow Times*, 17.5.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.themoscowtimes.com/2018/05/17/un-predicts-falling-population-rising-urbanization-russia-through-2050-a61480> (Ladattu 16.7.2019).
- The White House (2017) "National Security Strategy of the United States of America." *The White House*, 12/2017. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Ladattu 10.8.2019).
- Transparency International (2018a) "Corruption perceptions index 2018." *Transparency International*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.transparency.org/cpi2018> (Ladattu 17.7.2019).
- Transparency International (2018b) "Global corruption barometer – overview." *Transparency International*. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.transparency.org/research/gcb/overview> (Ladattu 17.7.2019).
- Traynor, Ian (2010) "WikiLeaks cables reveal secret Nato plans to defend Baltics from Russia." *The Guardian*, 6.12.2010. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/06/wikileaks-cables-nato-russia-baltics> (Ladattu 16.7.2019).
- Trenin, Dmitri (2019) "State of play: Russia and the fraying West." *The Security Times*, February 2019. Käytettävissä osoitteessa: http://www.the-security-times.com/wp-content/uploads/2019/02/SecurityTimes_Feb2019Teil12.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- Tulli (2016) "Energiatuotteiden ulkomaankauppa." *Tulli*, 20.5.2016. Käytettävissä osoitteessa: <https://tulli.fi/documents/2912305/3436465/Energiatuotteiden-ulkomaankauppa/8559bd7e-bc46-43f9-81dc-35c1518eef14/Energiatuotteiden-ulkomaankauppa.pdf?version=1.1> (Ladattu 10.8.2019).
- Tulli (2019) "Tuonti ja vienti maittain suuruusjärjestyksessä; tuonti alkuperämaittain ja vienti määrämaittain." *Tulli*, tilasto. Käytettävissä osoitteessa: <https://tulli.fi/tilastot/taulukot/maatilastoja> (Ladattu 11.4.2019).
- Turvallisuuskomitea (2014) "Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta (laaja versio)." *Turvallisuuskomitea*. Käytettävissä osoitteessa: <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/05/Turvallinen-Suomi-laaja.pdf> (Ladattu 10.8.2019).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013) "Esitys Valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista 2013: Perustelumistio", *Työ- ja elinkeinoministeriö*, Muistio, 4.12.2013.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019) "Russian Federation: Total Population." *United Nations, DESA: Population Division*. Käytettävissä osoitteessa: <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/643> (Ladattu 16.7.2019).
- Unian (2018) "Russia secretly finances news outlets in Lithuania, Latvia, Estonia as part of information warfare". *Unian*, 29.9.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.unian.info/world/10242066-russia-secretly-finances-news-outlets-in-lithuania-latvia-estonia-as-part-of-information-warfare.html> (Ladattu 16.7.2019).
- US Department of Defense (2012) "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense." *US Department of Defense*, January 2012. Käytettävissä osoitteessa: https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (Ladattu 16.7.2019).
- US Department of Defense (2018) "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge." *US Department of Defense*. Käytettävissä osoitteessa: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (Ladattu 16.7.2019).
- US Energy Information Administration (2019) "Annual Energy Outlook 2019 with projections to 2050." *US Energy Information Administration*, 24.1.2019. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/aeo2019.pdf> (Ladattu 16.7.2019).
- Valtioneuvosto (1995a) "Turvallisuus muuttuvassa maailmassa: Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat." Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. Käytettävissä osoitteessa https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf (Ladattu 15.8.2019).
- Valtioneuvosto (1995b) "Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista." *Finlex*, 1440/1995, 13.12.1995. Käytettävissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19951440> (Ladattu 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2008) "Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista." *Finlex*, 21.8.2008/539, 21.8.2008. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080539> (Ladattu 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2012a) "Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012: Valtioneuvoston selonteko." *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja*, 5/2012. Käytettävissä osoitteessa: http://vnk.fi/documents/10616/622970/J0512_Suomen+turvallisuus-+ja+puolustuspolitiikka+2012.pdf/b534174a-13bc-4684-beb0-a093be30ce2a?version=1.0 (Ladattu 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2012b) "Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta." *Valtioneuvosto*, 5.12.2012. Käytettävissä osoitteessa: https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf (Ladattu 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2013) "Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista." *Finlex*, 857/2013, 5.12.2013. Käytettävissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130857> (Ladattu: 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2017) "Yhteiskunnan turvallisuusstrategia." *Valtioneuvoston periaatepäätös*, 2.11.2017. Turvallisuuskomitea. Käytettävissä osoitteessa: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017-suomi.pdf (Ladattu 10.8.2019).
- Valtioneuvosto (2018) "Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista." *Finlex*, 1048/2018, 5.12.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048> (Ladattu 16.5.2019).
- Valtiovarainministeriö (2018) Varautumisvelvollisuutta rahoitusallalla koskevan sääntelyn tarkistaminen. Työryhmämämuistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2018. Käytettävissä osoitteessa <https://vm.fi/documents/10623/7263094/Varautumisvelvollisuutta+rahoitusallalla+koskevan+sääntelyn+tarkistaminen/64e150bc-56cc-430e-8aa6-5adc10bc80ae/Varautumisvelvollisuutta+rahoitusallalla+koskevan+sääntelyn+tarkistaminen.pdf?version=1.0> (Ladattu 13.8.2019).
- Vanaga, Nora ja Toms Rostoks (toim.) (2018) *Detering Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States*. Milton Park: Routledge.
- Ven Bruusgaard, Kristin (2016) "Russian Strategic Deterrence." *Survival* 58 (4): 7–26.
- Vihma, Antto (2017) "Geoeconomic Analysis and the Limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak." *Geopolitics* 23 (1): 1–21.
- Watson, Adam (1993) *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*. London: Routledge.

- Wilson, Alex (2016) "International Energy Agency: Origins and developments." *In-depth analysis*, May 2016. European Parliamentary Research Service. Käytettävissä osoitteessa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/582015/EPRS_IDA\(2016\)582015_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/582015/EPRS_IDA(2016)582015_EN.pdf) (Ladattu 9.8.2019).
- World Bank (2015) "Searching for a New Silver Age in Russia: The Drivers and Impacts of Population Aging." *The World Bank*. Käytettävissä osoitteessa: <http://www.worldbank.org/en/country/russia/publication/searching-for-a-new-silver-age-in-russia-the-drivers-and-impacts-of-population-aging> (Ladattu 17.7.2019).
- Väyrynen, Raimo (1999) *Suomi avoimessa maailmassa: Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Yle (2015) "Merivoimat: Ei voida varmuudella sanoa, että kyseessä oli sukellusvene." *Yle*, 28.4.2015. Käytettävissä osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-7960314> (Ladattu 17.7.2019).
- Yle (2018a) "GPS-häirintä ulottui Lappiin Naton sotaharjoituksen aikana – häirinnästä on epäilty Venäjää." *Yle*, 9.11.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10498891> (Ladattu 17.7.2019).
- Yle (2018b) "Ulkoministeriö ilmoitti Venäjälle edellyttävänsä lisätietoja ilmailuliikenteen GPS-häirinnästä." *Yle*, 19.11.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10514645> (Ladattu 17.7.2019).
- Yle (2018c) "Jäämeren rata ei kannata – Selvityksestä paljastuu täystyrmäys." *Yle*, 14.3.2018. Käytettävissä osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-10116782> (Ladattu 18.7.2019).
- Yle (2019a) "Jos Helsinki–Tallinna–tunneli toteutuu, Suomesta tulee osa Kiinan arktista silkkiteitä – Peter Vesterbacka toivoo rahoitusta myös länsimaista." *Yle*, 8.3.2019. Käytettävissä osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-10680801> (Ladattu 18.7.2019).
- Yle (2019b) "Pieni konttori Virossa oli täynnä isoja riskejä – Danske Bank on selvinnyt rahanpesukohusta vielä vähällä, ellei Yhdysvallat vedä "töpseliä seinästä"" *Yle* 2.3.2019. Käytettävissä osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-10663633> (Ladattu 15.8.2019).
- Zapfe, Martin (2017) "Deterrence from the Ground Up: Understanding NATO's Enhanced Forward Presence." *Survival* 59 (3): 147–160.
- 107/1992, "Sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa"/Ruotsi, 6.11.1992, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1992/19920107>
- 2008/114/EY, "Neuvoston direktiivi 2008/114/EY". Euroopan unionin neuvosto. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 23.12.2008. Käytettävissä osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=EN> (Ladattu 25.7.2019).
- 2009/119/EY, "Neuvoston direktiivi 2009/119/EY". Euroopan unionin neuvosto. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 9.10.2009. Käytettävissä osoitteesta: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.265.01.0009.01.FIN&toc=OJ:L:2009:265:TOC (Ladattu 10.8.2019).
- 54/2006, "Sopimus tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä sota- ja kriisitilanteissa"/Norja, 8.6.2006, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2006/20060054>.

LIITE 1

KOHDENNETUN KYSELYN KYSYMYKSET

Taustakysymykset

1. Mitä huoltovarmuuden turvaamiselle tärkeää toimialaa yrityksenne edustaa? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot.
 - a) Alkutuotanto
 - b) Elintarviketeollisuus
 - c) Kauppa ja jakelu
 - d) Voimatalous
 - e) Öljyala
 - f) Ilmakuljetukset
 - g) Maakuljetukset
 - h) Vesikuljetukset
 - i) Terveysthuolto
 - j) Vesihuolto
 - k) Media
 - l) ICT
 - m) Rahoitushuolto
 - n) Vakuutusala
 - o) Kemian ala
 - p) Teknologia
 - q) Metsäala
 - r) Muovi- ja kumiala
 - s) Maanpuolustus
2. Miten suuri on yrityksenne vuosiliikevaihto?
 - a) Alle 2 miljoonaa euroa
 - b) 2–10 miljoonaa euroa
 - c) 11–50 miljoonaa euroa
 - d) yli 50 miljoonaa euroa
3. Miten suuri on yrityksenne henkilöstömäärä?
 - a) yli 250 työntekijää
 - b) 50–249 työntekijää
 - c) 10–49 työntekijää
 - d) alle 10 työntekijää

Baltian alueen rooli toimialan näkökulmasta

4. Onko omalla toimialallanne tärkeitä yhteyksiä Baltian maihin jostain seuraavista näkökulmista? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot.
 - ___ Vientimarkkina
 - ___ Tuotantoketju
 - ___ Kuljetusreitti
 - ___ Työvoima
 - ___ Rahoitus
 - ___ Tietoliikenne
 - ___ Ulkoistetut toiminnot
 - ___ Muu, mikä?
 - ___ ei osaa sanoa

5. Mikäli yrityksellänne Baltian alueelle ulkoistettuja toimintoja, millaisia ne ovat? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot.
- Tuotanto (esim. alkutuotanto, prosessointi, kokoonpano)
 - Konesalipalvelut (esim. tietoliikenteeseen, palvelimiin, tallennusjärjestelmiin, tietokantoihin ja työryhmäratkaisuihin liittyvät palvelut)
 - Help desk –palvelut
 - Asiantuntijapalvelut
 - Muut palvelut; mitkä _____
 - Ei osaa sanoa

Huoltovarmuuden kannalta kriittiset yhteydet Baltiaan normaalioloissa

6. Mikäli Baltian alueella olisi normaalioloissa tapahtuva häiriötilanne, joka vaikeuttaisi hetkellisesti yhteyksiä Baltian alueen ja Suomen välillä, koituisiko toimialalenne seurauksia?
- Merkittäviä seurauksia
 - Vähäisiä seurauksia
 - Ei seurauksia
 - Ei osaa sanoa
7. Millaisia seurauksia yrityksellenne koituisi kyseisen kaltaisesta Baltiassa tapahtuvasta häiriötilanteesta? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot.
- Tuotannon pysähtyminen
 - Tuotannon hidastuminen
 - Toimitusvarmuuden romahtaminen
 - Toimitusvarmuuden heikentyminen
 - Kustannusten kohoaminen
 - Muu taloudellinen tappio
 - Muu, mikä _____
 - Ei seurauksia
 - Ei osaa sanoa
8. Onko yrityksessänne varauduttu normaalioloissa tapahtuvaan häiriötilanteeseen, jossa yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi lyhytaikaisesti?
- Kyllä
 - Ei
 - Ei osaa sanoa
- Kuvaillkaa varautumistanne tarkemmin _____
9. Onko yrityksellänne vaihtoehtoja Baltian kautta kulkeville yhteyksille tai siellä tapahtuvalle toiminnalle, mikäli yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi lyhytaikaisesti normaalioloissa tapahtuvan häiriötilanteen seurauksena?
- Kyllä
 - Ei
 - Ei osaa sanoa
- Kuvaillkaa vaihtoehtoisia yhteyksiä tarkemmin _____

Huoltovarmuuden kannalta kriittiset yhteydet Baltiaan poikkeusoloissa

10. Mikäli Baltian alueella olisi poikkeusoloja muistuttava kriisitilanne, joka katkaisisi pitkäaikaisesti alueelta tai alueen läpi suorat yhteydet Suomeen, koituisiko toimialalenne seurauksia?
- Merkittäviä seurauksia
 - Vähäisiä seurauksia
 - Ei seurauksia
 - Ei osaa sanoa

11. Millaisia seurauksia yrityksellenne koituisi kyseisen kaltaisesta Baltiassa tapahtuvasta kriisitilanteesta? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot
- Tuotannon pysähtyminen tai merkittävä lasku
 - Tuotannon hidastuminen
 - Toimitusvarmuuden heikentyminen
 - Kustannusten kohoaminen
 - Muu taloudellinen tappio
 - Muu, mikä _____
 - Ei seurauksia
 - Ei osaa sanoa
12. Onko yrityksessänne varauduttu poikkeusoloja muistuttavaan kriisitilanteeseen, jossa yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi pitkäaikaisesti?
- Kyllä
 - Ei
 - Ei osaa sanoa
- Kuvaillkaa varautumistanne tarkemmin _____
13. Onko yrityksellänne vaihtoehtoja Baltian kautta kulkeville yhteyksille tai siellä tapahtuvalle toiminnalle, mikäli yhteys Baltiaan tai sen läpi katkeaisi pitkäaikaisesti poikkeusoloja muistuttavan kriisitilanteen seurauksena?
- Kyllä
 - Ei
 - Ei osaa sanoa

Baltian alueen merkityksen muutos

14. Miten Baltian maiden merkitys yrityksellenne on muuttunut viimeisen 5–10 vuoden aikana?
- Kasvanut merkittävästi
 - Kasvanut
 - Pysynyt ennallaan
 - Vähentynyt
 - Vähentynyt merkittävästi
 - Ei osaa sanoa
15. Miten arvioitte Baltian maiden merkityksen yrityksellenne muuttuvan seuraavien 5–10 vuoden aikana?
- Kasvaa merkittävästi
 - Kasvaa
 - Pysyy ennallaan
 - Vähentyy
 - Vähentyy merkittävästi
 - Ei osaa sanoa
16. Millaisten tekijöiden arvelette aiheuttavan muutoksia Baltian alueen merkitykseen toimialallanne?
- _____
17. Halutessanne voitte kommentoida tutkimuksen teemoja ja nostaa esiin mielestänne olennaisia asioita, joita tässä kyselyssä ei ole huomioitu.
- Keskeiset haasteet: _____
- Tarvittavat toimenpiteet: _____

KIRJOITTAJAT

YTT, dosentti Mika Aaltola toimii ohjelmajohtajana Ulkopoliittisen instituutin Globaali turvallisuus-tutkimusohjelmassa. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat suurvaltapolitiikka ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

YTT Emma Hakala on vieraileva vanhempi tutkija Ulkopoliittisessa instituutissa. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat ympäristö- ja ilmastoturvallisuus sekä kestävä kehitys. Tällä hetkellä hän tutkii ilmastopolitiikan turvallisuus- ja geopolitiittisia vaikutuksia.

YTT Juha Käpylä toimii vanhempana tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat muun muassa arktisen alueen kysymykset ja virtojen geopolitiikka.

YTT Harri Mikkola toimii vanhempana tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat turvallisuus- ja puolustuspolitiikan, kansallisen huoltovarmuuden ja resilienssipolitiikan sekä arktisen alueen kysymykset.

YTM Matti Pesu toimii tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä euroatlanttinen turvallisuus.

SARJAN AIEMMAT JULKAISUT

- Leo Michel & Matti Pesu**
Strategic deterrence redux: Nuclear weapons and European security
FIIA Report 60 (2019)
- Katja Creutz, Tuomas Iso-Markku, Kristi Raik and Teija Tiilikainen**
The changing global order and its implications for the EU
FIIA Report 59 (2019)
- Arkady Moshes, András Rácz (eds.)**
What has remained of the USSR: Exploring the erosion of the post-Soviet space
FIIA Report 58 (2019)
- Marcin Kaczmarski, Mark N. Katz and Teija Tiilikainen**
The Sino-Russian and US-Russian relationships: Current developments and future trends.
FIIA Report 57 (2018)
- Kristi Raik, Mika Aaltola, Jyrki Kallio and Katri Pynnöniemi**
The security strategies of the US, China, Russia and the EU: Living in different worlds.
FIIA Report 56 (2018)
- Harri Mikkola, Mika Aaltola, Mikael Wigell, Tapio Juntunen ja Antto Vihma**
Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi: ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa.
FIIA Report 55 (2018)
- Mika Aaltola, Charly Salenius-Pasternak, Juha Käpylä and Ville Sinkkonen (eds.)**
Between change and continuity: Making sense of America's evolving global engagement.
FIIA Report 54 (2018)
- Marco Siddi (ed.)**
EU member states and Russia: national and European debates in an evolving international environment
FIIA Report 53 (2018)
- Elina Sinkkonen (ed.)**
The North Korean Conundrum: International responses and future challenges
FIIA Report 52 (2017)
- Mika Aaltola and Bart Gaens (eds.)**
Managing Unpredictability
Transatlantic relations in the Trump era
FIIA Report 51 (2017)
- Tuomas Iso-Markku, Juha Jokela, Kristi Raik, Teija Tiilikainen, and Eeva Innola (eds.)**
The EU's Choice
Perspectives on deepening and differentiation
FIIA Report 50 (2017)
- Mika Aaltola, Christian Fjäder, Eeva Innola, Juha Käpylä, Harri Mikkola**
Huoltovarmuus muutoksessa:
Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä
FIIA Report 49 (2016)
- Juha Pyykönen**
Nordic Partners of NATO:
How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?
FIIA Report 48 (2016)
- Kristi Raik & Sinikukka Saari (eds.)**
Key Actors in the EU's Eastern Neighbourhood: Competing perspectives on geostrategic tensions
FIIA Report 47 (2016)
- Toivo Martikainen, Katri Pynnöniemi, Sinikukka Saari & Ulkopoliittisen instituutin työryhmä**
Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportti
- Mika Aaltola & Anna Kronlund (eds.)**
After Rebalance: Visions for the future of US foreign policy and global role beyond 2016
FIIA Report 46 (2016)
- Katri Pynnöniemi & András Rácz (eds.)**
Fog of Falsehood: Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine
FIIA Report 45 (2016)
- Niklas Helwig (ed.)**
Europe's New Political Engine:
Germany's role in the EU's foreign and security policy
FIIA Report 44 (2016)

- András Rácz**
Russia's Hybrid War in Ukraine:
Breaking the Enemy's Ability to Resist
FIIA Report 43 (2015)
- Katri Pynnöniemi, James Mashiri**
Venäjän sotilasdoktriinit vertailussa:
Nykyinen versio viritettiin
kriisiajan taajuudelle
FIIA Report 42 (2015)
- Andrei Yeliseyev**
Keeping the door ajar:
Local border traffic regimes
on the EU's eastern borders
FIIA Report 41 (2014)
- Mika Aaltola, Juha Käpylä, Harri Mikkola, Timo Behr**
Towards the Geopolitics of Flows:
Implications for Finland
FIIA Report 40 (2014)
- Juha Jokela, Markku Kotilainen, Teija Tiilikainen, Vesa Vihriälä**
EU:n suunta: Kuinka tiivis liitto?
FIIA Report 39 (2014)
- Juha Jokela (ed.)**
Multi-speed Europe?
Differentiated integration in the external
relations of the European Union
FIIA Report 38 (2013)
- Sean Roberts**
Russia as an international actor:
The view from Europe and the US
FIIA Report 37 (2013)
- Rosa Balfour, Kristi Raik**
Equipping the European Union for the 21st
century: National diplomacies, the European
External Action Service and the making
of EU foreign policy
FIIA Report 36 (2013)
- Katri Pynnöniemi (ed.)**
Russian critical infrastructures:
Vulnerabilities and policies
FIIA Report 35 (2012)
- Tanja Tamminen (ed.)**
Strengthening the EU's peace mediation
capacities: Leveraging for peace through
new ideas and thinking
FIIA Report 34 (2012)
- Harri Mikkola, Jukka Anteroinen, Ville Lauttamäki (eds.)**
Uhka vai mahdollisuus?
Suomi ja Euroopan puolustus- ja
turvallisuusmarkkinoiden muutos
FIIA Report 33 (2012)
- Touko Piiparinen & Ville Brummer (eds.)**
Global networks of mediation:
Prospects and avenues for Finland
as a peacemaker
FIIA Report 32 (2012)
- Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen (eds.)**
Governing the blue-green Baltic Sea:
Societal challenges of marine eutrophication
prevention
FIIA Report 31 (2011)
- Arkady Moshes & Matti Nojonen (eds.)**
Russia-China relations:
Current state, alternative futures,
and implications for the West
FIIA Report 30 (2011)
- Teija Tiilikainen & Kaisa Korhonen (eds.)**
Norden – Making a Difference?
Possibilities for enhanced Nordic cooperation
in international affairs
FIIA Report 29 (2011)
- Timo Behr (ed.)**
Hard Choices:
The EU's options in a changing Middle East
FIIA Report 28 (2011)
- Jyrki Kallio**
Tradition in Chinese politics:
The Party-state's reinvention of the past and
the critical response from public intellectuals
FIIA Report 27 (2011)
- Steven Parham**
Controlling borderlands?
New perspectives on state peripheries
in southern Central Asia and northern
Afghanistan
FIIA Report 26 (2010)
- Mari Luomi**
Managing Blue Gold:
New Perspectives on Water Security
in the Levantine Middle East
FIIA Report 25 (2010)
- Tapani Paavonen**
A New World Economic Order:
Overhauling the Global Economic Governance
as a Result of the Financial Crisis, 2008–2009
FIIA Report 24 (2010)
- Toby Archer, Timo Behr, Tuulia Nieminen (eds)**
Why the EU fails
– Learning from past experiences
to succeed better next time
FIIA Report 23 (2010)
- Louise Wiuff Moe**
Addressing state fragility in Africa:
A need to challenge the established 'wisdom'?
FIIA Report 22 (2010)
- Tarja Cronberg**
Nuclear-Free Security:
Refocusing Nuclear Disarmament and
the Review of the Nuclear Non-Proliferation
Treaty
FIIA Report 21 (2010)

Kristian Kurki (ed.)

The Great Regression?
Financial Crisis in an Age of Global
Interdependence
FIIA Report 20 (2009)

Anna Korppoo & Alex Luta (ed.)

Towards a new climate regime?
Views of China, India, Japan, Russia and the
United States on the road to Copenhagen
FIIA Report 19 (2009)

Minna-Mari Salminen & Arkady Moshes

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

Charly Salonijs-Pasternak (ed.)

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

Toby Archer & Tihomir Popovic

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

SUOMEN HUOLTOVARMUUS JA BALTIAN ALUE

TIIVISTYVÄT YHTEYDET MUUTTUVASSA TURVALLISUUSYMPÄRISTÖSSÄ

Baltian maat muodostavat Suomelle paitsi olennaisen markkina- ja tuotantoalueen myös tärkeän kauttakulkureitin. Suomen ja Baltian väliset kuljetukset ovat lisääntyneet nopeasti viimeiset kymmenen vuotta, ja verkostoitumista on tapahtunut myös energia- ja tietoliikennealoilla. Tiivistyvät yhteydet ovat edellyttäneet panostuksia valtiorajat ylittävään infrastruktuuriin. Toisaalta viime vuosien kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne on luonut uusia epävarmuuksia Itämeren alueella.

Tässä raportissa tarkastellaan Baltian alueen ja sinne suuntautuvien yhteyksien merkitystä Suomen huoltovarmuudelle. Sen tarkoituksena on selvittää, millaisia kriittisiä yhteyksiä kulkee Suomesta Baltian maihin ja niiden kautta pidemmälle Eurooppaan, ja mikä näiden merkitys on siviilivarautumiselle ja yhteiskunnalliselle kriisinkestävyydelle. Tämän tueksi raportti pyrkii myös syventämään globaalien virtojen dynamiikkaan perustuvaa huoltovarmuuden käsitettä. /