johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 145/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunto hallituksen esityksestä HE 145/2025 vp eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Talousvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä VTV, kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 145/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta, jäljempänä lakiesitys, valiokunnan kokousta 6.11.2025 varten.

10.12.2025 julkaistavassa huoltovarmuuden rahoituspohja -nimisessä tarkastuskertomuksessa VTV kuvaa huoltovarmuuden rahoitusjärjestelmästä tekemät havaintonsa ja johtopäätöksensä sekä eri viranomaisille osoitettavat suosituksensa. Tarkastuskertomusluonnos on harkinnanvaraisesti julkinen asiakirja, mutta se on valiokunnan käytettävissä jo nyt.

Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. VTV:n havainnot huoltovarmuuden rahoitusjärjestelmästä

Huoltovarmuuden rahoituspohja muodostuu huoltovarmuusmaksun lisäksi huoltovarmuusrahaston omaisuuden ja kustannuksien hallinnasta. Myös muita julkisia varoja, kuten avustuksia, tukia ja hankintoja, voidaan kohdentaa ja koordinoida huoltovarmuuden tavoitteet huomioiden ja turvata näin kriittistä tuotantoa mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Huoltovarmuusrahaston tase on noin 2,1 miljardia euroa. Tästä vain pieni osa on likvidejä varoja. Suurin osa huoltovarmuusrahaston varallisuudesta on sidottuna varastoituihin materiaaleihin. Huoltovarmuusrahaston taloudellista liikkumavaraa on heikentänyt tulojen pienentyminen ja muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen liittyvä menojen kasvu.

Huoltovarmuusrahaston kerryttämiseen tarkoitetun huoltovarmuusmaksun tuotto on laskenut niin, että sen inflaatiokorjattu reaalituotto on miltei puolittunut 2000-luvun alkuun verrattuna. Myös huoltovarmuuden ylläpidon koordinaatioon kohdennettavat huoltovarmuusrahaston omaisuudesta kertyvät tuotot ovat pienentyneet viime vuosina. Lisäksi näköpiirissä on näihin tuloihin kohdistuvia epävarmuuksia.

Huoltovarmuuskriittisten alojen yrityksien ja järjestöjen operatiivisilla toiminnoilla hoitamia tehtäviä ja niiden kantamaa kustannuserää ei kyettäisi kattamaan huoltovarmuusrahaston varoin. Yritysten toimintaedellytysten ja elinkeinoelämän sitoutumisen varmistaminen on kriittistä myös huoltovarmuuden rahoituspohjan varmistamisessa

Huoltovarmuuden rahoitusjärjestelmän kestävyys mahdollistaa huoltovarmuuden pitkäjänteisen kehittämisen ja turvaamisen. Toimenpiteiden suunnittelu ja koordinaatio edellyttää ennustettavaa rahoitustasoa. Tämän varmistamiseksi rahoitusjärjestelmän tulee olla muutoskestävä, niin että yhteiskunnallinen kehitys, kuten inflaatio tai muutokset teknologiassa ja kulutustottumuksissa, ei vaaranna rahoitus-

tasoa. Huoltovarmuuden toimenpiteet on toteutettava kustannustehokkaasti, niin että huoltovarmuutta ylläpidetään eri skenaarioihin nähden tarkoituksenmukaisilla toimilla. Koska huoltovarmuuden ylläpidon riskien realisoituminen heijastuu yhteiskunnallisiin suorituskyvykkyyksiin, riskien hallinnan on oltava jatkuvaa ja systemaattista. Huoltovarmuusrahaston riittävän likviditeetin varmistaminen taas turvaa tarvittaessa ketterienkin toimenpiteiden reaaliaikaisen toteutuksen.

Huoltovarmuuden rahoituksen läpinäkyvyys on varmistettava vertikaalisilla, horisontaalisella ja parlamentaarisella tasolla. Huoltovarmuuden vertikaalisen ohjauksen näkökulmasta on kaikkein keskeisintä varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen ja sen omistamien yhtiöiden tavoitteiden saavuttamista ja riskejä koskeva ajantasainen ja systemaattinen raportointi työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriöiden ja eri hallinnonalojen virastojen huoltovarmuusresurssien seuranta vahvistaisi myös horisontaalista koordinaatiota, kun ministeriöille kertyisi tietoa toimenpiteistä, joihin resursseja on kohdennettu. Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi on tärkeää, että eduskunta saa valtion talousarviosta tiedon eri määrärahoihin sisältyvistä olennaisista huoltovarmuustavoitteista.

Huoltovarmuuden rahoituspohjasta tehdyn tarkastuksen havaintojen perusteella lakiesitys on lähtökohtaisesti kannatettava. Lakiesitys kohdistuu monilta osin sellaisiin seikkoihin, jotka tarkastuksemme osoitti huoltovarmuuden rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksiksi.

2. VTV:n lakiesitykseen kohdentuvat tarkastushavainnot

Lakiesityksen tavoitteeksi on asetettu Huoltovarmuusviraston perustaminen. Tarkastuksen havaintojen perusteella tämä selkeyttää huoltovarmuusrahaston hallintaa ja rahaston varojen käyttöä koskevia toimivaltasuhteita.

Lakiesityksen 1 §:ssä säädettäisiin huoltovarmuuden turvaamisen määritelmästä ja varautumisen tasoa määrittävistä huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista. VTV:n tarkastuksen mukaan huoltovarmuusrahaston käyttöä on perusteltua tarkentaa. Tarkastuksessa havaittiin, että huoltovarmuusrahastosta on rahoitettu myös toimintoja, jotka eivät ole yksiselitteisesti olleet huoltovarmuuden turvaamisen määritelmän mukaisia. Huoltovarmuuden turvaamisen määritelmää on perusteltua painottaa huoltovarmuushankkeiden budjetoinnissa, jotta se ohjaisi huoltovarmuusrahaston varojen käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla myös käytännössä.

Valtioneuvoston asettamat huoltovarmuuden yleiset tavoitteet tulee sovittaa yhteen huoltovarmuuden rahoituksen kanssa. Lakiesityksen mukaan jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla hallinnonalallaan. Kun hallinnonalojen toimet katetaan virastojen toimintamenoista, prioriteetit ohjaavat niiden toteutumista. Yleisten tavoitteiden resurssien seuranta tuottaisi toimenpiteiden sisältötietoa, joka tukisi horisontaalista koordinaatiota.

Lakiesityksen 2 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuusneuvostosta. Lakiesityksen 9 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmästä, joka korvaisi aiemmin toimineen hallinnonalojen välisen koordinaatioelimen Huoltovarmuuden yhteistyöryhmän. Tarkastuksen mukaan lakisääteisillä koordinaatioelimillä on potentiaalia vahvistaa huoltovarmuuden horisontaalista koordinaatiota.

Lakiesityksen 6 §:ssä säädettäisiin virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen johtamisesta ja ratkaisuvallasta. Tarkastuksessa havaittiin, että Huoltovarmuuskeskuksen nykymuotoinen toiminta on ratkaisuvallaltaan ollut epäjohdonmukainen. Siirtymä päällikkövirastoon selkeyttää tältä osin käytäntöjä ja vakiinnuttaa ne monilta osin nykyistä toimintamallia vastaavaksi.

Lakiesityksen 13 §:ssä säädettäisiin materiaaliseen varautumiseen liittyvistä tuotanto- ja suorituskykyvarauksista. Tarkastus on osoittanut, että varautuminen eri kestoisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin edellyttää varastoinnin lisäksi myös muita materiaalisen varautumisen toimenpiteitä. Varastoinnin kustannukset ovat nousseet merkittävästi. Tuotanto- ja suorituskykyvaraukset ovat varastointia kustannustehokkaampia varautumisen muotoja ja useiden materiaalien kohdalla niillä voidaan varautua myös pitkäkestoisiin häiriötilanteisiin.

Lakiesityksen 14 §:ssä säädettäisiin huoltovarmuusrahastosta ja huoltovarmuusmaksusta. Lakiesityksen 15 §:ssä taas säädettäisiin huoltovarmuusrahaston hallinnasta. Lakiesitys muodostaa tältä osin yleiset periaatteet huoltovarmuuden kehittämisen rahoitukseksi. Rahoituksen tasosta säädettäisiin erikseen.

Ehdotettu rahoitusmalli vähentää huoltovarmuuden rahoitustason epävarmuuksia, kun riippuvuus osinkotuloista poistuu. Tarkastuksen mukaan huoltovarmuusrahaston osallistuminen kansallisen sähkö- ja kaasuverkon omistusjärjestelyihin on ollut perusteltua ja kannattavaa. Aiemmin tehdyt järjestelyt ovat myös keskeisesti mahdollistaneet huoltovarmuuden turvaamisen kehittämistä. Nykytilanteessa on kuitenkin perusteltua korvata huoltovarmuusrahaston osinkotuloja budjettirahoituksella ja vahvistaa huoltovarmuusmaksun tuottoja.

VTV on tarkastuksessa kiinnittänyt huomiota siihen, että huoltovarmuusmaksun muutoskestävyyttä olisi perusteltua vahvistaa. Muutoskestävyydellä tarkoitetaan reaalisen rahoitustason ennustettavuutta pidemmän ajan kehityksessä. Rahoitustasoon vaikuttaa inflaatio ja yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset. Jos huoltovarmuuden rahoitus tukeutuu voimakkaasti vain yhteen lähteeseen, siinä tapahtuvat muutokset voivat heijastua tuottoihin jopa arvaamattomasti. Siksi huoltovarmuusmaksua tulisi kerryttää tasaisesti useista eri lähteistä. Lakiesitystä valmisteltaessa ei ole selvitetty, mistä eri lähteistä huoltovarmuusmaksua voitaisiin kerätä kestävästi. Myöskään inflaation vaikutusta ennustettavuuteen ei ole huomioitu lakiesityksessä.

Lakiesityksen 16 §:ssä säädettäisiin huoltovarmuusrahaston kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja tilintarkastuksesta. Virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus tulee VTV:n tilintarkastuksen piiriin lakisääteisesti. Huoltovarmuusrahaston tilintarkastuksesta on säädettävä erikseen, kuten lakiesityksessä on tehty.

On perusteltua, että VTV suorittaa myös huoltovarmuusrahaston tilintarkastuksen. Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnallinen yhteys on siinä määrin kiinteä, että viraston ja rahaston tarkastukset ovat synergisiä. VTV myös vahvistaa omassa roolissaan rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Esitetyssä muodossa VTV tuottaisi tilintarkastuksillaan eduskunnalle sen tarvitsemaa tietoa huoltovarmuusrahaston hallinnasta.

Lakiesityksen 18 §:ssä säädettäisiin huoltovarmuusrahastosta maksettavien tukien yleisistä ehdoista. Kuten tässä lausunnossa on aiemmin tuotu esiin, huoltovarmuusrahaston varojen käyttö on esitetyllä tavoin perusteltua rajata lakiesityksen 1 §:ssä säädettävään huoltovarmuuden turvaamisen määritelmään.

Lakiesityksen 20 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen osakeomistusta koskevasta päätöksenteosta. Tarkastuksessa havaittiin, että nykyisin Huoltovarmuuskeskuksen hallintomalli ei kaikilta osin turvaa yhtiöomistusten hyvää hallintaa. Huoltovarmuuskeskuksen omistajaohjausta on toteutettu epämuodollisesti, eikä esimerkiksi liiketoiminnallisia tavoitteista tai riskeistä ole raportoitu asianmukaisesti. Lakiesityksen mukaan 31.3.2026 välitilinpäätöksen taseessa olevat osakeomistukset merkittäisiin virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen. Tämä ei suoranaisesti selkeytä työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiä omistajaohjauksen vastuita tai käytäntöjä. Siksi lakiesityksen 20 §:n sisällössä on keskeistä, että Huoltovarmuuskeskuksen omistamien yhtiöiden hallinnan tulee vastata valtion yleisiä yhtiöomistuksen päätöksenteon ja omistajaohjauksen käytänteitä.

Lakiesityksen 27 §:ssä säädettäisiin, että laki tulisi voimaan 1.4.2026. Lakiesityksen 30 §:ssä taas säädettäisiin omaisuuteen liittyvistä siirtymäsäännöksistä. Kirjanpidon ja tilintarkastuksen näkökulmasta kesken vuotta tapahtuvat muutokset ovat haasteellisia. 31.3.2026 tehtävä välitilinpäätös mahdollistaa kuitenkin taloushallinnon ja sen tarkastuksen siirron VTV:n tehtäväksi.

3. VTV:n tarkastushavaintoihin perustuvat suositukset

VTV on 10.12.2025 julkaistavassa huoltovarmuuden rahoituspohja -tarkastuksessaan ottanut huomioon lakiesitysluonnoksen perustelut. VTV tulee tarkastuskertomuksessaan antamaan viisi suositusta. Kolme

näistä suosituksista koskee lakiesityksessä ja tässä lausunnossa jo huomioituja näkökohtia. VTV suosittaa huoltovarmuusrahaston varojen käytön ohjauksen vahvistamista tavalla, joka varmistaa varojen käyttöä lakisääteiseen tarkoitukseensa, Huoltovarmuuskeskuksen hallintomallin kehittämisen jatkamista sekä yhtiöomistusten hallinnan tavoitteellisuuden ja läpinäkyvyyden parantamista. Näiltä osin suositukset kohdistuvat myös lainsäädäntöä alemman asteiseen ohjaukseen ja täydentää siten lakiesityksen tavoitteita.

VTV suosittaa lisäksi, että julkisen rahan kohdentamisen huoltovarmuuspotentiaali otettaisiin nykyistä paremmin huomioon, aivan vastaavasti kuin Euroopan unionin varautumisunionistrategia vahvistaa EU:n toimintapolitiikkoihin sovellettavaa sisäänrakennetun varautumisen kulttuuria. Sisäänrakennetun varautumisen periaate (preparedness by security and design) ohjaa toimijoita huomioimaan eri hankkeisiin liittyvät resilienssiä ja varautumista koskevat näkökohdat ennakkoon. Vastaava sisäänrakennettu ajattelutapa tukisi huoltovarmuutta tukevien avustusten, tukien ja hankintojen koordinaatiota ja kustannustehokasta rahoitusta.

VTV suosittaa myös, että olennaiset huoltovarmuuteen liittyvät tavoitteet tulee tuoda esiin määrärahaa koskevan budjettimomentin selvitysosassa. Tämä osallistaisi eduskuntaa huoltovarmuuden rahoitusta koskevassa päätöksenteossa, vahvistaisi eduskunnan budjettivaltaa ja parantaisi huoltovarmuuden rahoituksen läpinäkyvyyttä.

Lisätietoja lausunnosta antaa:

johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, sami.vuorinen@vtv.fi, p. 0400 589 933