4.11.2025

Hallintovaliokunnalle

Lausuntopyyntö 17.10.2025 (HE 145/2025 vp)

Lausunto hallintovaliokunnalle asiassa HE 145/2025 vp

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE).

HE:lla on ilmeisiä liittymäpintoja useiden valtiovarainministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä (610/2003) valtiovarainministeriölle säädettyjen tehtävien kanssa. Tässä lausunnossa ehdotettuja lakeja tyydytään arvioimaan kuitenkin vain talousarvion ulkopuolisten rahastojen yleisen järjestelmän, valtion omaisuuden hallinnan, sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisen kannalta. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu myös rahoitusmarkkinat, joilla tuotetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän, maanpuolustuksen, sekä turvallisuuden kannalta välttämättömiä taloudellisia toimintoja ja palveluita. HE:n hallintovaliokunnan tehtävänalaan liittyviä seikkoja arvioidaan siten myös tästä, huoltovarmuudesta toimialallaan vastaavan ministeriön näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön nimeämänä asiantuntijana esitän lausuntonani seuraavaa.

HE:n lukuun 4 sisältyvät keskeisten ehdotuksen kuvaus tai pääasiallisten vaikutusten erittely, lukuun 5 sisältyvä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi, sekä luvussa 6 esitelty lausuntopalautteen arviointi eivät anna kattavaa kuvaa siitä, mitä vaihtoehtoja HE:ssä on päätetty olla ottamatta käyttöön ja millaiseen harkintaan ehdotusten valinta on perustunut. Erityisesti sanottu koskee Huoltovarmuuskeskuksen hallinnollista organisointia, valittua rahoitusratkaisua, sekä ministeriöiltä edellytettäviä huoltovarmuusresursseja.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan: Huoltovarmuuskeskuksen organisointiin liittyvät vaikutusarviot

HE:n keskeisiä ehdotuksia, toteuttamisvaihtoehtoja tai lausuntopalautetta käsittelevissä luvuissa ei ole analysoitu tarkemmin sitä, miksi ja missä määrin Huoltovarmuuskeskuksen hallintomallissa poiketaan yleisistä valtion virastojen organisointia koskevista suosituksista, tai miksi ja missä määrin

toteuttamisvaihtoehdossa on katsottu parhaaksi poiketa vasta hyväksytystä valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston ohjausmallista.

Luvussa 6 Huoltovarmuuden hallintomallista annettuja lausuntoja arvioidaan mm. seuraavasti: ” Yksittäisissä lausunnoissa viitattiin uuden valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston ohjausmalliin”. Sanottu ei tuo esiin sitä, että valtiovarainministeriö lausunnossaan HE-luonnoksesta esitti, että virastoa koskeva sääntely vastaisi virastosuositusta. (Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot https://vm.fi/documents/10623/1761914/Virastosuositus+1-12-2021.pdf/bbb7c2bd-da45-76e6-bfad-007c477da19b/Virastosuositus+1-12-2021.pdf?t=1657526138809). Tällöin viraston työjärjestyksellä annettaisiin tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä. Virastosuosituksen mukaisesti valtiovarainministeriö esitti viraston nimeksi Huoltovarmuusvirasto.

On myös huomattava, että yleinen nimitystoimivalta kuuluu PL 126 §:n mukaisesti valtioneuvostolle, mutta lähtökohtaisesti virastoa koskevassa laissa säädetään viraston päällikön nimittävän tahon lisäksi myös viraston päällikön tai viraston nimitystoimivallasta. HE:n ensimmäisen lakiehdotuksen mukaisessa 6 §:ssä ei säädettäisi toimitusjohtajan nimitystoimivallasta vastaavasti kuin kumottavaksi esitetyn huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 8 b §:ssä. Jos päädytään siihen, että lakiehdotukseen ei 3 lukuun ei lisätä riittäviä ja kattavia säännöksiä, jotka kattavat ja sisältävät mm. myös pääjohtajan nimitystoimivallan ja muun virastolle säädettävän nimitystoimivallan, tulisi tämä huomioida asianmukaisesti vaikutusarvioissa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan: huoltovarmuuden resursointi ministeriöissä

HE:n lukuun 5 sisältyvät vaikutusarviot eivät sisällä HTV- tai budjettimääräistä arvioita siitä, missä määrin huoltovarmuusjärjestelmän uudistaminen tulee edellyttämään ministeriöiltä lisäresursseja.

HE:n ensimmäisen lakiehdotuksen 1 § 3 momentin mukainen ratkaisu tulisi nykyistä selvemmin siirtämään toimialavastuun huoltovarmuudesta kullekin ministeriölle. Tämä ilmenee HE:n säännöskohtaisista perusteluista, joiden mukaan (s. 70) jokainen ministeriö ”vastaisi huoltovarmuudesta omalla toimialallaan. Ministeriön toimiala koostuu niistä politiikkalohkoista ja vastuualueista, joista ministeriö VNOS:n mukaan vastaa. Toimialan käsite on laajempi kuin ministeriön hallinnonala ja tästä syystä säännöksessä viitataan ministeriöiden toimi- eikä hallinnonalaan. Hallinnonalan muodostaa yksittäinen ministeriö yhdessä alaistensa virastojen ja laitosten kanssa. Ministeriön toimialaan kuuluu muun muassa kansainvälisiä tehtäviä ja myös ministeriön hallinnonalan ulkopuolisten organisaatioiden ohjausta tai sääntelyä (esimerkiksi

kunnat, yritykset tai toisen ministeriön hallinnonalan virastot, jotka hoitavat ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä). Vastuu huoltovarmuudesta sisältäisi myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuutta.”

Tämän vastuun merkittävyyttä tulisi HE:ssä arvioida esimerkiksi siltä kannalta, kuinka paljon julkisen hallinnon resursseja tulisi tähän varata esimerkiksi uusia virkamiehiä rekrytoimalla, ministeriöiden sisäisillä tehtävien uudelleenjärjestelyllä, siirtämällä HVK:n henkilöresursseja ministeriöiden käyttöön, tai muilla keinoin. Tätä arviointitarvetta ei tyydytä HE:n maininta, jonka mukaan ministeriöiden ”tulee järjestää asianmukaisesti toimialansa huoltovarmuuden ohjauksen resursointi ja kyky poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Jokaisen toimialan on jatkuvasti myös arvioitava huoltovarmuutta vaarantavia riskejä.”.

On myöskin selvää, että valtioneuvoston periaatepäätöksenä antamassa huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä ei linjata eikä tulisikaan linjata huoltovarmuuden turvaamisen edellyttämiä (lisä)resursseja. Resursseista päätetään talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä, eikä erillisprosesseilla tulisi linjata rahoituksen tasosta. Myös eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta on tärkeää, että HE:sta kävisi ilmi arvio myös muista kuin lainsäädäntöuudistuksen Huoltovarmuuskeskusta ja Huoltovarmuusrahastoa koskevista budjettivaikutuksista.

Vaikutukset julkiseen talouteen: korvamerkinnän suhde eduskunnan budjettivaltaan

HE:n valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriön virkakanta on voimakkaasti tukenut huoltovarmuuden rahoituksen uudistamista huoltovarmuuden riittävän varautumisen tason edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi. Tähän päästäisiin parhaiten siten, että myös rahoituksesta huolehdittaisiin harkinnanvaraisen suuruisina yleiskatteellisina siirtoina valtion talousarviosta kulloisenkin huoltovarmuuden rahoitustarpeen mukaisesti. Tämä vastaisi muunkin yhteiskunnan kriittisen toiminnan rahoitusratkaisua.

HE:n lukuun 5 sisältyvässä vaihtoehtojen arvioinnissa olisi ollut perusteltua syvällisemmin avata niitä mahdollisia toimenpiteitä, joilla huoltovarmuusrahaston kantokyvyn varmistaminen taloudellisesti kestävällä tavalla voitaisiin mahdollistaa. Tämä olisi edellyttänyt sen selvittämistä, mikä nykytilassa tarkalleen on ongelmana ja kuinka sitä vähintään tulisi korjata tilanteen parantamiseksi.

HE:ssä on (s. 47) todettu, että ”Huoltovarmuusrahaston säilyttämisestä on linjattu parlamentaarisesti valmistellussa ja eduskunnan hyväksymässä huoltovarmuusselonteossa. Myös tavoitepäätöksessä on useita viittauksia huoltovarmuusrahastoon. Molemmissa on todettu, että huoltovarmuusmaksun

alenevaa tuottoa on täydennettävä muilla tulonlähteillä huoltovarmuuden rahoituksen riittävän tason turvaamiseksi.”

On kuitenkin huomattava, että mainitut linjaukset koskevat ensisijaisesti Huoltovarmuusrahaston säilyttämistä ja rahoituksen turvaamisen tarvetta, eivätkä rahaston rahoitustapaa. Huoltovarmuusmaksua ei käytettävissä olevien lähteiden perusteella ole arvioitu mainittujen selvitysten yhteydessä, eikä myöskään uudistushankkeessa HE:tä valmisteltaessa.

Vaihtoehtojen arvioinnissa olisi ollut asianmukaista tuoda esille, että HE:ssä on valittu poliittisen arvioinnin perusteella linjattu ratkaisu, jossa energiaverotuksen yhteydessä kannettava huoltovarmuusmaksu säilytetään ja sen tasoa korotetaan, ja jossa huoltovarmuusmaksun verotuotto tuloutetaan edelleen huoltovarmuusrahastoon korvamerkittynä verona.

Vaikutusarviointeihin olisi tullut myös sisällyttää arvioi siitä, mitkä ovat nykyisenlaisen korvamerkinnän hyödyt ja haitat sekä siitä, miksi kaikista yhteiskunnan kriittisistä menoista juuri huoltovarmuusrahaston rahoitus vaatisi valtion talousarvion ohi kulkevan veron. Normaalissa talousarviomenettelyssä yksityiskohtaiset määrärahapuolen päätökset tehdään erillään verotukseen liittyvistä päätöksistä. Korvamerkinnän voi arvioida heikentävän eduskunnan budjettivaltaa sekä päätöksenteon ja budjetoinnin tehokkuutta sekä joustavuutta. Se myös hämärtää menojen seurantaa sekä estää määrärahatarpeen arvioinnin muuttuvissa tilanteissa. Verotulojen kasvaessa tai laskiessa korvamerkitty rahoitus tarpeesta riippumatta vastaavasti kasvaa tai laskee, mikä ei ole välttämättä toivottavaa tai tarkoituksenmukaista. Lisäksi korvamerkintä johtaa veronkorotusten mitoitukseen määrärahatarpeen kautta, mikä ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista veron, tässä tapauksessa energiaveron, muihin tavoitteisiin nähden.

Vaikutukset julkiseen talouteen: huoltovarmuusmaksu

HE:ssä on päädytty ehdottamaan ratkaisua, jonka mukaan (s. 45) huoltovarmuuden ”toimeenpanon rahoituksessa siirryttäisiin vuonna 2026 malliin, jossa rahoitus muodostuisi sekä viraston talousarviorahoituksesta että huoltovarmuusrahastoon tuloutettavasta verosta eli huoltovarmuusmaksusta”. Valtiovarainministeriön kanta on valmistelun aikana ollut se, että huoltovarmuusmaksusta tulisi luopua ja sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston rahoitus järjestää valtion budjettivaroista muiden huoltovarmuusmenojen tapaan.

HE:n alaluvussa 5.1.4. toteuttamisvaihtoehtoja esiteltäessä onkin tuotu esiin vaihtoehtoinen malli, ”jossa rahasto säilytettäisiin, mutta sinne ei kerrytettäisi rahaa korvamerkityllä huoltovarmuusmaksulla, joka on vero, vaan siirtämällä rahoitus valtion talousarviosta rahastoon. Mallin vahvuudeksi on arvioitu se, että

pelkkään talousarviorahoitukseen siirtyminen lisäisi eduskunnan budjettivaltaa ja vähentäisi verohallinnon työtä, kun erillistä huoltovarmuusmaksua ei enää tarvitsisi tulouttaa huoltovarmuusrahastoon. Ratkaisu poistaisi myös nykyiseen huoltovarmuusmaksuun liittyvät EU-oikeudelliset haasteet, kun maksu poistettaisiin Mallin keskeiset haasteet liittyvät rahoituksen ennakoitavuuden heikkenemiseen ja kriisitoimien hidastumiseen” (s. 57). Arviota voi pitää voimakkaasti yksinkertaistavana. Arviosta tulisi ensinnäkin ilmetä, että rahoituksen ennakoitavuuden heikkenemisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että eduskunta budjettivaltansa perusteella päättäisi huoltovarmuusrahastoon ohjattavista määrärahoista valtion talousarvion kautta parhaaksi katsomallaan tavalla. Eduskunnan budjettivallasta ja budjetin täydellisyyden periaatteesta poikkeamiseen tulisi olla painavat perusteet, jotka kävisivät selvästi esille HE:stä.

HE:n perusteella huoltovarmuusmaksun veropohjasta ja merkityksestä osana energiaverotuksen kokonaisuutta ei muodostu selvää kokonaiskuvaa. Vaikutusarvioissa olisikin ollut tärkeää tuoda selvästi esille se, että jos huoltovarmuuden rahoitus tapahtuu nykyiseen tapaan eri energiatuotteiden ja sähkön kulutuksen verolliseen osaan perustuen, liittyy tähän ennakoitavuuden näkökulmasta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä huomattavia haasteita rahoituksen riippuessa suhdannevaihteluista, energiantuotantoon liittyvistä ratkaisuista ja muista eri tekijöistä, jotka liittyvät energian kulutuksen verollisen osuuden kehitykseen ilman, että niillä olisi mitään liittymäpintaa kulloiseenkin huoltovarmuuden rahoitustarpeeseen. Kokonaisuutena huoltovarmuuden rahoituksen perusteena oleva energiaveropohja pienenee voimakkaasti sähkön kulutuksen kasvua lukuun ottamatta.

Vaikutusarvioissa olisi ollut hyvä myös esittää havainnollisesti veron tuoton reaalisen tason muutokset sekä veropohjan kehitys. Huoltovarmuusmaksu on nimestään huolimatta vero, jonka perusteita, kohdistumista ja näistä näkökulmista tarkoituksenmukaisuutta ei ole viime vuosikymmeninä tarkasteltu. Samassa yhteydessä, kun huoltovarmuusmaksu laajennettiin koskemaan myös sähköverolaissa tarkoitettuja tuotteita (HE 225/1996), todettiin, että huoltovarmuusmaksu olisi perusteltua kantaa niiltä toiminnoilta, joiden turvaamiseen kerätyt varat pääosin käytetään. Tästä huolimatta huoltovarmuusmaksua kannetaan edelleen vain energian kulutuksesta. Huoltovarmuusmaksun veropohja ei ole kuitenkaan edes koko energiankulutus vaan ainoastaan verollinen energiankulutus. Näin ollen huomattava osa energiankulutuksesta jää huoltovarmuusmaksun rahoituksen keräämisen ulkopuolelle. Vaikutusarvioissa tulisi siis olla myös kuvaus siitä, mistä kohteista huoltovarmuuden rahoitukseen käytettävät varat tällä hetkellä kerätään ja arvio siitä, mistä kohteista varat olisi perusteltua kerätä. Tämä on keskeisimpiä kysymyksiä huoltovarmuuden rahoituksessa.

HE:n luvussa 6 aiheesta saatua lausuntopalautetta on kuvattu seuraavasti: "Keskeisiä esitykseen valittuja tavoitteiden toteuttamiskeinoja, kuten ... rahaston

kaksijakoista rahoitusmallia, vastustettiin vain yksittäisissä lausunnoissa." Sanottu, tai luvun 5 vaihtoehtojen arviointi, ei tuo esiin sitä, että valtiovarainministeriö lausunnossaan esitti laajan analyysin esitysluonnoksen Huoltovarmuusrahaston rahoitusratkaisua ja huoltovarmuusmaksua koskevista ongelmista.

Vaikutukset julkiseen talouteen: Huoltovarmuusrahastosta korvattavat kulut

HE:n ratkaisun mukaan ”Huoltovarmuusrahastosta katettaisiin jatkossa materiaalisen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten, Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan kulujen ja muiden kuin materiaalisen varautumiseen liittyvien investointien sekä *ennakoimattomiin kriisitoimien kuluja*.”

Valtiovarainministeriö on valmistelun aikana pitänyt esillä näkemystä, jonka mukaan Huoltovarmuusrahastosta maksettavien korvauksien ei tulisi kattaa kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia, vaan sen tulisi olla luonteeltaan ennakollisen varautumisen rahasto. Siten rahastosta katettavia kuluja tulisivat olla materiaaliseen varautumiseen liittyvät kustannukset, kuten varastoinnin hoitokorvaukset ja varastoinnin edellyttämät investoinnit, sekä nykyisen tapaan myös erityislainsäädännön perusteella maksettavat korvaukset huoltovarmuuden tukemiseksi.

Pääsääntönä on, että yhteiskunnan toimintaa uhkaavien ennakoimattomien ja vakavien kriisitilanteiden keskeisimpänä työkaluna on lisätalousarvion avulla valtion talousarviosta myönnettävät määrärahat. Myös Huoltovarmuusrahastolle voitaisiin lisätalousarviossa joko myöntää lisäpääomaa tai antaa valtuus nostaa valtion takaama laina. Talousarvioon on myös mahdollista ottaa ennakollisesti momentti, josta ennakoimattomia kriisitoimia rahoitettaisiin. Julkisen talouden kannalta ei ole perusteltua pitää huomattavia likvidejä varoja budjetin ulkopuolisessa rahastossa, joka on kuitenkin valtion kassavaroihin nähden selvästi kooltaan pienempi. Tämä hajauttaa tarpeettomalla tavalla valtion resursseja.

HE:n vaihtoehtojen arvioinnissa ennakoimattomien kriisitoiminnan kulujen korvaamista on käsitelty vain Huoltovarmuusrahaston rahoittamisen yhteydessä seuraavasti (s. 57): ”Mallissa kriisitoimien on arvioitu hidastuvan nykyisestä, kun huoltovarmuusrahastossa ei enää pidettäisi likvidejä varoja varautumiskeinona äkillisiin tarpeisiin. Viime aikoina realisoituneissa kriisitilanteissa rahoitusta on nopeimmillaan tarvittu kahden päivän aikana, jopa viikonloppuna. Muilla ehdotetuilla keinoilla rahoitus olisi jäänyt saamatta ja välttämättömät huoltovarmuustoimet toteuttamatta. Tätä on valmistelussa pidetty liian suurena riskinä Suomen huoltovarmuudelle. Juuri ennakoimattomiin kriisitarpeisiin varautumista on pidetty huoltovarmuusrahaston olennaisena funktiona

tavoitepäätöksessä, selonteossa ja Valtiontalouden tarkastusviraston huoltovarmuuden rahoittamista ja sen turvaamista koskevassa kertomuksessa.”

Sanottua ei voi pitää kattavana arviona kriisitarpeiden taloudellisen varautumisen kokonaisuudesta. Vaikutusarvioissa olisi tullut vähintäänkin yksityiskohtaisemmin selvittää, mihin kriisitoimiin likvidejä varoja on tähän mennessä tarvittu, millaisia kustannuksia Huoltovarmuusrahaston likvidien varojen ylläpitäminen vuositasolla aiheuttaa, sekä millaisia muita vaihtoehtoja kriisitarpeisiin varautumisen sinänsä tarpeelliseksi katsottavan funktion järjestämiselle olisi.

Vaikutukset viranomaisiin: sektoriministeriöt

HE:n vaikutusarviossa ei ole käsitelty sitä, millaiset esityksen vaikutukset ovat toimialavastuullisten ministeriöiden ja muiden huoltovarmuudesta omalla toimialallaan vastaavien viranomaisten toimintaan. HE:ssa ei ole myöskään esitelty, mitä huoltovarmuustoimia viranomaiset nykyisin tekevät huoltovarmuusorganisaation ulkopuolella.

Erityinen puute on se, ettei HE sisällä arviota siitä, missä määrin esitetty Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli mahdollistaa ministeriöiden 1 § 3 momentin mukaisen kehittämisvelvollisuuden toteuttamisen Huoltovarmuuskeskusta ohjaamalla. Velvollisuuden toteuttamiseksi sektoriministeriöillä tulisi olla mahdollisuutta ohjauksen tai budjetoinnin keinoin vaikuttaa esimerkiksi HVK:n toiminnan painopistealueisiin, huoltovarmuusorganisaation toimintaan, tai huoltovarmuusrahastosta korvattaviin huoltovarmuusinvestointeihin. HE ei kuitenkaan sisällä säännöksiä esimerkiksi mahdollisuudesta osallistua huoltovarmuusorganisaation toimintaan tai lausua huoltovarmuusrahastosta maksettavaksi suunnitelluista korvauksista.

Jos esitetyn lain voimaantulon jälkeen ministeriöiden huoltovarmuustoimia ei voida kytkeä HVK:n toteuttamiin huoltovarmuustoimiin, on riski siitä, että huoltovarmuuden rahoitus ei kokonaisuudessaan muodostu läpinäkyväksi ja vaikuttavaksi. Vaikutusarvioissa olisi tullut tarkastella, missä määrin sektoriministeriöillä on keinoja huoltovarmuustoiminnan ohjaamiseen ja missä määrin HVK pystyy tekemään huoltovarmuuden rahoituspäätöksiä huoltovarmuusrahastosta itsenäisesti (eduskunnan budjettivallan ulkopuolella). Täten olisi ollut mahdollista arvioida sitä, onko esitetyssä mallissa huoltovarmuuden rahoitus läpinäkyvää, ja missä määrin huoltovarmuustoimet ovat poliittisen vastuun alaisia. Luvussa 5 ei ole myöskään esitetty arviota siitä, miten huoltovarmuuden tavoitteista annettava valtioneuvoston päätös ja valtion talousarvio voidaan synkronoida siten, että huoltovarmuuden tavoitteet tulevat saavutetuiksi mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Lausuntopalaute

HE:n luvussa 6 (s. 62) mainitaan, että ”Valtiovarainministeriön työryhmälle jättämä eriävä mielipide oli lausuntopyynnön liitteenä”. Lausuntopyynnön liitteenä oli kuitenkin vain siihen liittyvä lausumaeikä eriävää mielipidettä julkaistu sellaisenaan lausuntopyynnön liitteenä. Selvyyden vuoksi HE-valmistelun yhteydessä 11.8.2025 esitetty eriävä mielipide tämän lausunnon liitteenä.

neuvotteleva virkamies Markus Kari

Liite Eriävä mielipide 11.8.2025