

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2021

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2021 (K 2/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, ulkoasiainvaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan, liikenne- ja viestintävaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, talousvaliokuntaan, tiedusteluvalvontavalioikuntaan, tulevaisuusvaliokuntaan, työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunnon määräaika: 30.9.2022.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 20/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- suuri valiokunta SuVL 12/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 40/2022 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 2/2022 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 12/2022 vp
- hallintovaliokunta HaVL 21/2022 vp
- lakivaliokunta LaVL 21/2022 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 25/2022 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 21/2022 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 6/2022 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 19/2022 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 10/2022 vp
- talousvaliokunta TaVL 37/2022 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 4/2022 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 11/2022 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 36/2022 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tietoasiainneuvos Max Hamberg, valtioneuvoston kanslia
- johtava asiantuntija Peter Westersträhle, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö, ylijohtaja Kimmo Viertola, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto
- finanssineuvos Maija Strandberg, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto
- tietohallintojohtaja Ari Uusikartano, ulkoministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Sakari Lehtiö, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Sami Napari, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Martti Salmi, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto, Valtiovarain controller -toiminto, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Ville Autero, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Petri Hirvonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Pertti Hämäläinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisjohtaja Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- päällikkö Nuutti Nikula, Huoltovarmuuskeskus
- professori Juha Junttila, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

Viitetiedot

Asioiden käsittelyn yhteydessä on käsitelty myös asia O 27/2022 vp Huoltovarmuus ja valtiontalouden riskit.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vuosikertomusraportoinnin kehittäminen

Tarkastusvaliokunta on edellisellä vaalikaudella 2015—2018 hallituksen vuosikertomuksesta antamissaan mietinnöissä pitänyt esillä vuosikertomusraportoinnin kehittämistä. Syynä on ollut se, että vuosikertomuksen informaatio sisältöä on pidetty heikkona siitäkin huolimatta, että se on sekä asiantuntemukseltaan että sivumäärältään erittäin laaja kokonaisuus. Valiokunnan vuoden 2014 kertomuksesta antaman mietinnön pohjalta on edelleen voimassa eduskunnan kannanotto EK 26/2015 vp. Kannanoton mukaan vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asettamisen selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

Valiokunta on tämän jälkeen useaan otteeseen kritisoinut hallituksen vuosikertomusta siitä, että siinä keskitytään liikaa nykyhetken toiminnan kuvailuun tavoitteiden saavuttamisen arvioimisen sijasta. Valiokunta on todennut mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2017, että vuosikertomuksesta tulisi myös näkyä, miltä osin tavoitteita ei ole saavutettu (TrVM 11/2018 vp). Vuosikertomusraportointia on vuosien varrella kehitetty, mutta vaatimukset tuloksellisuuden kuvausten parantamisesta eivät ole raportoinnissa siinä määrin toteutuneet, että kannanotto vuosikertomusraportoinnin kehittämisestä olisi voitu poistaa. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa on esitelty niiden toimintaa, muttei juurikaan sitä, missä määrin tavoitteita on saavutettu tai miten vaikuttavaa toiminta ja tehdyt toimenpiteet ovat olleet.

Käsitellessään vuoden 2021 kertomusta valiokunta on kuullut valtioneuvoston kansliaa, Valtiovarain controller -toimintoa sekä Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Kuulemisten perusteella voidaan todeta, että vuosikertomusraportointia on viime vuosina kehitetty monin eri tavoin. Kertomuksen lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on pyritty parantamaan selkeyttämällä visuaalista yleisilmettä sekä käyttämällä havainnollistavia kuvioita ja taulukoita. Jotta lisätiedon löytäminen olisi vaivatonta, muualta saatavilla olevat asiakirjat, kuten tilastot tai muut selvitykset, on liitetty kertomukseen mahdollisimman yksinkertaisilla viittauksilla ja linkityksillä. Toistoa on pyritty välttämään, ja kirjallista esitystapaa on tiivistetty heikentämättä tiedon laadullista tasoa. Valiokunta katsoo, että kokonaisuutena vuosikertomusraportointi onkin kehittynyt myönteiseen suuntaan. Erityisesti kertomuksen sähköinen versio on toimiva ja helppokäyttöinen. Valiokunta pitää visuaalista ja linkitettyä tietoa sisältävää esitystapaa hyvänä.

Raportoinnin analyttisyyttä on kuitenkin tarpeen kehittää edelleen ja kiinnittää enemmän huomiota erityisesti määrärahojen ja tavoitteiden väliseen kytkentään. Raportoinnin kannalta merkittävässä asemassa ovat talousarvion laadinta ja tulostavoitteiden asettaminen. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulisi myös määritellä seurattavissa olevia mittareita, joiden avulla kertomukseen olisi mahdollista tuottaa analysoitua tietoa tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista. Raportoinnissa on kiinnitettävä huomiota vaikuttavuuteen toiminnan ja tekemisen kuvailujen sijaan. Erityisesti kestävä kehitys ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisesta raportoidessa pääpaino on ollut ministeriöiden toimissa ja niiden kuvailussa.

Vaikuttavuustiedon esittämisen osalta valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että ministeriöt ovat tämän suhteen keskenään hyvin erilaisia. Ministeriöiden välillä on suuria eroja siinä, kuinka selkeä yhteys niiden asettamilla vaikuttavuustavoitteilla on talousarvioesityksen asiakokonaisuuksiin ja määrärahoihin. Joillakin hallinnonaloilla vaikuttavuustavoitteet voidaan johtaa suoraan määrärahoista, toisilla vaikuttavuustavoitteiden yhteys määrärahoihin on vaikeammin pääteltävissä. Vaikuttavuustavoitteiden raportointiin vaikuttaa tarkastusviraston mukaan keskeisesti se, kuinka kukin ministeriö vaikuttavuustavoitteensa muotoilee. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on valinnut vaikuttavuustavoitteikseen BKT-osuuksia ja muita indikaattoreita, kun taas ulkoministeriön tavoitteet ovat epätarkempia, laajoja tulevaisuudenkuvia. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan nojaa raportoinnissa ennen muuta tilastoihin ja tuloksiin. Monet ministeriöt lähinnä kuvailevat tekemistä ja toteavat lainsäädäntöhankkeet. Valiokunta katsoo, että tavoitteenasetteluun on syytä kiinnittää erityistä huomiota, sillä ministeriöiden

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

tuloksellisuuden kuvausten kehittäminen ei onnistu, ellei tavoitteita ole selkeästi asetettu ja määritelty.

Hallituksen vuosikertomusta on viime vuosina kehitetty tiiviimmäksi ja esitystavaltaan yhtenäisemmäksi. Vuosikertomus on erittäin laaja kokonaisuus, joten valiokunta katsoo, että kertomusta edelleen tiivistämällä ei todennäköisesti ole saavutettavissa lisähyötyjä kertomuksen asiasisällön ja informatiivisuuden kärsimättä. Valiokunta katsoo, että vuosikertomuksen kehittämistyötä on tärkeää jatkaa, jotta vuosikertomuksessa olisi mahdollista esittää ja analysoida yhä selkeämmin yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että vuosikertomuksen kehittämiseen ja erityisesti vaikuttavuustiedon esittämisen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota vuosikertomusraportointia koskevassa ministeriöille lähetettävässä ohjeistuksessa.

Valtion takausten kasvu ja riskit

Valtion takaukset ja takuut ovat kasvaneet voimakkaasti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2010 valtion takauskanta oli 23,2 miljardia euroa. Vuoden 2021 lopussa takauskanta oli kasvanut 64,2 miljardiin euroon. Kansainvälisessä vertailussa Suomen takauskanta onkin suuri suhteessa talouden kokoon ja on noussut 25 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Takaustavastuiden realisoituminen voi näin ollen johtaa merkittävään rasitukseen kansantaloudelle.

Valiokunta on kiinnittänyt valtion takauskannan kasvuun huomiota aikaisemmissa mietinnöissään hallituksen vuosikertomuksesta (TrVM 8/2017 vp ja TrVM 11/2018 vp) sekä viimeksi syksyllä 2020 tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2019 antamassaan mietinnössä (TrVM 5/2020 vp). Valiokunta on mietinnöissään korostanut huolellisen riskienarvioinnin ja riskienhallinnan kehittämisen merkitystä. Riskin ottamisen tulee valiokunnan mielestä olla hallittua, ja tämän lisäksi tulee myös huolehtia riittävästä riskipuskureista. Huomiota tulee kiinnittää myös takausvastuisiin liittyvien riskien seurantaan ja riittävään raportointiin eduskunnalle.

Valtion takausten kaksi hallitsevaa erää ovat Finnveran myöntämät vientitakuut ja Valtion asuntorahaston asumiseen liittyvät takaukset. Vuoden 2021 lopussa Finnveran takauskanta oli 32 miljardia euroa. Finnveran vastuut muodostavat siten merkittävän osan valtion takauskannasta, mikä korostaa Finnveran toimintaan liittyvän riskienhallinnan merkitystä. Valtion asuntorahaston takauskanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana ja oli vuoden 2021 lopussa yhteensä 17,5 miljardia euroa.

Valtiontakausten ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä on myös kasvanut huomattavasti viime vuosina ja oli hallituksen vuosikertomuksen mukaan 135,4 miljardia euroa vuoden 2021 lopussa. Kasvun taustalla ovat Finnveran vientitakuiden ja varainhankinnan takausvaltuuksien korottaminen vuoden 2020 alussa sekä keväällä 2020 koronaviruskriisin elvytystarpeiden vuoksi tehdyt Finnveran kotimaan rahoituksen enimmäisvaltuuksien korotukset. Muut pandemiaan liittyvät tukitoimet kasvattivat käytettävissä olevaa enimmäismäärä 2,9 miljardilla eurolla. Yhteensä käytettävissä oleva enimmäismäärä kasvoi 28,7 miljardilla eurolla vuonna 2020 tehdyillä päätöksillä.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Finnvera

Koronaviruspandemian pitkittyminen ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 ovat lisänneet maailmantalouden epävarmuutta ja sitä kautta myös Finnveran vientitakaussalkun riskisyyttä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan vuonna 2021 yksittäisten vientitakauskohteiden keskimääräinen riskiluokka on huonontunut huomattavasti. Finnveran vuosikatsauksen mukaan roskalainojen luokkiin (BB-luokka tai sitä heikompi) kuului vuonna 2021 yhteensä 67 prosenttia vientitakauksista. Vastaavasti investointitason luokkien (BBB-luokka tai sitä parempi) osuus vientitakauskannasta oli 29 prosenttia, kun se vuonna 2019 oli vielä 66 prosenttia.

Finnveran vienninrahoitustoiminta on keskittynyt harvoille toimialoille, maantieteellisille alueille ja asiakkaille. Tämä lisää takaussalkun riskisyyttä, mikä entisestään korostuu nykyisenkaltaisessa epävarmassa taloustilanteessa. Alus- ja telakkatoimialan osuus vientitakuukannasta on 50 prosenttia, teletuotteen 15 prosenttia ja metsäteollisuustoimialan 16 prosenttia. Vastaavasti vuoden 2021 lopussa kolmen suurimman rahoituksen saajan osuus oli 40 prosenttia ja kymmenen suurimman 63 prosenttia Finnveran voimassa olevista vastuista. Koronaviruspandemia onkin tuonut konkreettisella tavalla esille Suomen vienninrahoituksen keskittyneeseen rakenteeseen liittyvät riskit. Pandemia vaikutti merkittävästi risteilytoimialaan keskeyttäen käytännössä koko risteilytoiminnan joksikin aikaa ja heikensi toimialan tulevaisuuden näkymiä. Riskiluokitukset heikkenivätkin koronapandemian seurauksena erityisesti alus- ja telakkasektorilla.

Alus- ja telakkateollisuudella on kuitenkin merkittävä rooli Suomen taloudessa, ja toimiala on voimakkaasti tuettua myös kilpailijamaissa. Laissa määritellyjä viennin rahoituksen valtuuksia onkin korotettu usein. Korotuksia on tehty vuosina 2014, 2016, 2017 ja 2020. Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Suomi ei myöskään ole ainoa maa, jossa valtiontakauksilla tuetaan voimakkaasti vientiä tai jossa valtiontakausten kanta on kasvanut rahamääräisesti.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamallaan tuloilla. Itsekannattavuustavoitteet ovat asiantuntijoiden mukaan vuoteen 2019 saakka toteutuneet, mutta vuoden 2020 tappiovarauskirjausten jälkeen viennin rahoituksen 20 vuoden itsekannattavuustavoite ei enää täyttynyt. Vuonna 2020 Finnvera kirjasi vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1,2 miljardia euroa. Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2021 vientitakuutoiminnasta ei kuitenkaan jouduttu tekemään uusia merkittäviä luottotappiovarauksia eikä olennaisia lopullisia tappioita toteutunut. Perusteita vuonna 2020 tehtyjen tappiovarausten purkamiselle ei tästä huolimatta ollut. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät tätä osaltaan osoituksena Finnveran takaussalkun riskisyyden kasvusta.

Samoin kuin vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksesta antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2017 vp) valiokunta katsoo, että työllisyyden ja talouden tukeminen on tärkeää, mutta riskipitoisten päätösten tulee olla tietoisia ja harkittuja. Valtio vastaa viime kädessä Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista, minkä vuoksi valiokunnan mielestä on erittäin tärkeää, että Finnveran riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä huolehditaan. Valiokunta pitää hyvänä meneillään olevia

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

toimia Finnveran riskienhallinnan kehittämiseksi sekä valvontakäytäntöjen parantamiseksi. Osana valvontakäytäntöjen parantamista Finnveran rahoitusvalvonta on siirtymässä työ- ja elinkeinoministeriöltä Finanssivalvonnan tehtäväksi. Hallituksen esitys asiasta annetaan eduskunnalle syksyllä 2022.

Valtion asuntorahasto

Asumiseen liittyvät takaukset ovat suhdannetilanteesta riippumatta olleet jatkuvassa kasvussa viimeisten vuosikymmenten aikana. Valtion asuntorahaston takausvastuut muodostuvat asuntorakentamiseen, peruskorjauksiin ja asunnonhankintaan liittyvien lainojen valtiontakauksista. Rakentamisen ja peruskorjausten rahoituksessa merkittävimmät lainansaajat ovat vuokratalo- tai asumisoikeustaloyhteisöjä. Yksityishenkilöiden osalta takauskanta muodostuu rahoituslaitoksien myöntämien asuntolainojen rajatuista valtiontakauksista. Yksityishenkilöiden korkotukilainoituksen suurin ryhmä ovat puolestaan ensiasunnonostajien ASP-lainat. Asuntolainoituksen takauskanta on kasvattanut luopuminen suorasta valtion asuntorahoituksesta sekä takausvaltuuksien selkeä korottaminen.

Valtion asuntorahaston takaussalkun riskisyyteen vaikuttavia tekijöitä ovat alueellinen reaalitalouden kehitys, väestönkehitys sekä asuntomarkkinoiden hintakehitys, joka vaikuttaa vakuuskiinteistöjen arvoon asuntorahoituksessa. Talouden epävarmuus heijastuu siten voimakkaasti myös Valtion asuntorahaston takauskannan riskisyyteen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan asuntomarkkinoiden hintakehitys on Suomessa vuosina 2020 ja 2021 entistä voimakkaammin eriytynyt alueellisesti. Tämän seurauksena Valtion asuntorahaston myöntämien takauksien riskit ovat kasvaneet erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja.

Asuntorahoituksen takaukset ovat täytetakauksia, jolloin rahoituksen kohteena oleva kiinteistö tai asunto toimii ensisijaisena vakuutena. Valtion asuntorahoituksen täytetakaukset sisältävät tietoista riskinottoa, koska rakentamislainoissa lainoitusaste on 85—95 prosenttia kohteen kustannuksista ja laina-ajat jopa 45 vuotta. Kiinteistöjen arvojen alenemisesta seuraa se, että niiden myyntihinta ei välttämättä kata lainamäärää ja aiheuttaa realisointitilanteessa valtiolle takaustappioriskin. Jos maksukyvyttömyystilanteessa vakuuskohteen realisointihinnalla ei saada katettua lainasaatavia, maksaa valtio rahoituslaitokselle takauskorvauksen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan valtion riskinhallinnalliset toimet takaajan ominaisuudessa ovat haasteellisia, sillä velkasuhde on rahalaitoksen ja asiakkaan välinen, mutta valtio takaajana kantaa luottoriskin. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielestä takauksien myöntövaiheen riskienhallintaa onkin tärkeä kehittää.

Valtion asuntorahoituksen riskienhallintaa hoitavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja Valtiokonttori. Asuntorahoituksen riskienhallinnassa on viime vuosina painotettu ennalta ehkäiseviä suunnitelmia ja toimia kunta- ja yhtiötasolla siten, että toimijat ottaisivat asuntokannan suunnittelussa huomioon alueen väestökehityksen vaikutukset. Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä kehityssuuntana valtion takausriskien hallitsemiseksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin toisaalta huomiota myös siihen, että Helsingissä on vuoden 2022 aikana havaittu myyntiaikojen pidentymistä sekä hintojen nousun hidastumista. Tällä voi jatkuessaan olla vaikutuksia Valtion asuntorahaston takaussalkun riskisyyteen ja tappioihin. Tämän johdosta

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä kehittämään takausten myöntövaiheen riskienhallintaa siten, että erilaiset tilanteet otetaan huomioon.

Riskienhallinnan ja raportoinnin kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viime vuosina tarkastuskertomuksissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota valtion takausten sekä niihin liittyvien riskien kasvuun. Viraston näkemyksen mukaan raportointi riskeistä ei ole riittävällä tasolla hallituksen vuosikertomuksessa. Virasto on suosituksissaan lisäksi korostanut tarvetta kehittää takausten riskienhallintaa ja menettelyjä riskien rajaamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö jatkaa selvitystyötä tarkastusviraston suosittelemien riskinottorajoitteiden käyttöönottamisen mahdollisuuksista ja tarpeellisuudesta. Valiokunta katsoo myös, että hallituksen tulisi selvittää sitä, kuinka voitaisiin hallitusti rajoittaa valtiolle ja tätä kautta veronmaksajille takauksen kasvusta muodostuvaa riskiä.

Huoltovarmuus

Tarkastusvaliokunta käsitteli hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2020 antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2021 vp) riskienhallintaa ja johtamista normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä huoltovarmuutta. Valiokunta kiinnitti mietinnössään huomiota erityisesti huoltovarmuustoiminnan organisointiin, huoltovarmuustoiminnan rahoitukseen ja kustannusten seurantaan, oppeihin covid-19-pandemiasta sekä CER-direktiiviin liittyviin kysymyksiin. Valiokunta jatkaa samojen kysymysten käsittelyä nyt valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon (VNS 8/2022 vp) valmistuttua.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992, jäljempänä huoltovarmuuslaki) 1 §:n mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa vakavissa häiriötilanteissa. Huoltovarmuus on laaja kokonaisuus, jonka toteuttamiseen ja ylläpitämiseen osallistuu julkisen, yksityisen sekä kolmannen sektorin toimijoita. Valtioneuvosto ohjaa huoltovarmuustoimintaa antamalla päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista. Voimassa oleva päätös on vuodelta 2018 (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 1048/2018). Päätöksen mukaan kansallisen huoltovarmuuden strateginen tavoite on turvata kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimivuus siten, että ne kykenevät täyttämään väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömimmät perustarpeet kaikissa olosuhteissa. Huoltovarmuustoiminnan painopistettä suunnataan lisääntyvästi kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen materiaallisen varautumisen lisäksi. Kriittisen infrastruktuurin varautumista kehitetään sen keskeisiin osa-alueisiin keskittyvillä ohjelmilla. Huoltovarmuustoiminnan varoja ja resursseja kohdennetaan lisääntyvästi näiden ohjelmien toteuttamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2021 valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon valmistelun. Kyseessä on ensimmäinen huoltovarmuudesta annettu selonteko. Vaikka huoltovarmuuteen liittyvistä asiakokonaisuuksista on valmistunut viime vuosina useita selontekoja, ei varsinaisesti huoltovarmuudesta ole aiemmin annettu valtioneuvoston selontekoa eduskunnalle. Nyt käsittelyssä olevassa valtioneuvoston ensimmäisessä huoltovarmuusselonteossa (VNS 8/2022 vp) määritellään huoltovarmuuden kehittämisen keskeiset tavoitteet vuoteen 2030 saakka. Selon-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

teko on strateginen, ja näin ollen se ei vastaa akuutteihin kriiseihin eikä operatiivisiin kysymyksiin. Selonteon keskeiset linjaukset käsittelevät taloudellisia resursseja, huoltovarmuussäätelyä, sektorikohtaista varautumista ja yhteistyön kehittämistä sekä verkostomallin kehittämistä ja yhteiskunnallista vuoropuhelua. Tarkastusvaliokunta katsoo, että huoltovarmuusselonteon valmistuminen on erittäin tärkeää ottaen huomioon huoltovarmuuden toimintaympäristössä viime aikoina tapahtuneet muutokset, kuten koronapandemia, Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota sekä ajankohtaiset uhat, mm. ilmastomuutos, digitalisaatioon ja kyberturvallisuuteen liittyvät uhat sekä hybridiuhat. Huoltovarmuusselontekoa on tarkoitus päivittää säännöllisesti. Valiokunta pitää tätä tärkeänä säännöllisen parlamentaarisen vuoropuhelun varmistamiseksi. Selonteon päivittäminen antaa eduskunnalle mahdollisuuden keskusteluun ja linjauksiin huoltovarmuudesta sekä sen kehittämisestä.

Huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuusrahasto toimii keskeisenä huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen lähteenä. Huoltovarmuusrahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto. Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat ristiriidassa perustuslainvoimaisen budjetin täydellisyysperiaatteen (PL 84.1 §) kanssa kaventamalla eduskunnan budjettivaltaa. Niillä on kuitenkin taloudenhoidon kannalta selkeitä etuja, kuten joustavuus ja mahdollisuus tulouttaa niihin suoraan verotuloja (veronluonteisia maksuja). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Huoltovarmuusrahasto on erityisesti tarpeen nopeaa rahoitusta vaativissa hankkeissa ja kriiseissä. Eduskunnan budjettivallan kaventumisesta huolimatta rahastomuodon käyttöä puoltaa, jos se on tarkoituksenmukaista rahoituksen joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi poikkeustilanteissa. Huoltovarmuusrahasto mahdollistaa Huoltovarmuuskeskuksen nopean toiminnan tarvittaessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustuslain säätäjän suhtautuminen talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin on vaihdellut. Vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) 66.2 § mahdollisti talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisen, kunnes valtionaloudesta säätänyt hallitusmuodon VI luku uudistettiin 1.3.1992 voimaan tulleella lailla (1077/1991). Tuolloin kumottiin aiempi rahastoja koskeva hallitusmuodon säännös, mikä merkitsi kieltoa perustaa uusia rahastoja. Hallituksen esityksen (HE 262/1991 vp) perusteluissa rahastojen olennaisena ongelmana pidettiin sitä, että ne rikkoivat tulo- ja menoarvion täydellisyyttä ja vähensivät eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltaansa. Hallitusmuodon uuden VI luvun voimassa ollessa jouduttiin Huoltovarmuusrahasto siten perustamaan perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992).

Nykyisessä perustuslaissa (731/1999) budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen lailla on jälleen sallittu (PL 87 §) sillä edellytyksellä, että "valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää". Rahastoa koskevan lakiehdotuksen hyväksyminen vaatii lisäksi kahden kolmasosan enemmistön annetuista äänistä. Valiokunnan saaman valtiosääntöasiantuntijan kirjallisen lausunnon mukaan Huoltovarmuusrahasto täyttäisi myös nykyisessä perustuslaissa säädetyn edellytyksen siitä, että rahasto voidaan perustaa vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. On ilmeistä, että budjettitalouden piirissä sovellettavat keinot (mm. nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi, arvio- tai siirtomäärärahat) eivät riittäisi vastaamaan Huoltovarmuusrahaston tehtävien asettamiin vaatimuksiin. Saamiensa selvitysten perusteella valiokunta katsoo, että Huoltovarmuusrahasto huoltovarmuustoimenpiteiden rahoittamisen muoto-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

na on perusteltu poikkeustilanteissa tarvittavan rahoituksen joustavuuden ja nopeuden takaamiseksi.

Viime vuonna huoltovarmuusaihetta tarkastusvaliokunnassa käsiteltäessä (TrVM 8/2021 vp) nousi asiantuntijakuulemisessa esiin, että Huoltovarmuusrahaston merkitys yleisenä julkisen hallinnon huoltovarmuushankkeiden rahoittamisen lähteenä on kasvanut vuosien saatossa yhä merkittävämmäksi samalla, kun hallinnonalojen oma huoltovarmuudellinen varautuminen, varautumisen koordinaatio ja resursointi näyttävät heikentyneen. Huoltovarmuusrahastosta maksetaan aluehallintovirastojen huoltovarmuusylikustajien palkkoja sekä rahoitetaan Kyberturvallisuuskeskuksen vakinaisia virkoja. Valiokunta piti tällaista ylivuotista määrärahojen sitomista ongelmallisena budjetin täydellisyyssperiaatteen näkökulmasta.

Valiokunnan nyt saaman selvityksen mukaan voimassa olevan perustuslain esitöissä korostettiin, että rahastojen perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi pyrkiä eri tavoin vähentämään, minkä voidaan katsoa edellyttävän, että myös yksittäisten rahastosta suoritettavien menoerien tulisi täyttää perustuslain 87 §:n mukainen välttämättömyysvaatimus. Valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien hallintoyksiköiden virkamiesten tai työntekijöiden palkkamenojen suorittaminen Huoltovarmuusrahastosta on asiantuntijan mukaan täten ongelmallista. Lisäksi huoltovarmuuslain 15 §:n mukaan menoerän suorittaminen huoltovarmuusrahastosta edellyttää sen perustumista lain säännökseen. Huoltovarmuusselonteossa linjataan, ettei Huoltovarmuusrahastosta pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta. Tarkastusvaliokunta pitää hyvänä, että selonteossa on asiaan kiinnitetty huomiota ja tehty edellä mainittu linjaus.

Huoltovarmuusselonteon mukaan Huoltovarmuusrahaston merkittävin tulonlähde on tällä hetkellä huoltovarmuusmaksu, jota kannetaan fossiilisista polttoaineista, sähköstä sekä pieniä määriä eräistä uusiutuvista polttoaineista. Tarkastusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan huoltovarmuusmaksun tuotto on pidemmällä aikavälillä vähentynyt, mikä vaikeuttaa Huoltovarmuusrahaston edellytyksiä säilyttää toiminnan taso edes nykyisellään, puhumattakaan rahaston toiminnalle asetettujen uusien tehtävien, kuten huoltovarmuuden ohjelmatoiminnan, toteuttamisesta. Huoltovarmuusmaksun kertymä tulee olemaan myös jatkossa laskeva, koska fossiilisista energialähteistä siirrytään muihin energialähteisiin. Valiokunta on huolestunut huoltovarmuusmaksun alenevasta trendistä ja pitää tärkeänä, että Huoltovarmuusrahaston kantokyky turvataan myös tulevaisuudessa. Valiokunta yhtyy asiantuntijanäkemykseen siitä, että varautumisen ja huoltovarmuuden rahoitus pohjasta tulee muodostaa kansallinen kokonaisnäkemys, jonka pohjalta varautumista voidaan kehittää pitkäjänteisesti uudessa ja jatkuvasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Energiahuoltovarmuus ja Huoltovarmuusrahasto

Tilanne energiasektorilla on muuttunut huomattavasti alkukevään 2022 jälkeen. Asiantuntijoiden mukaan venäläisen tuontien energian käyttö on käytännössä loppunut täysin. Useat energiayhtiöt ovat pystyneet vaihtamaan käyttämiään polttoaineita joko kokonaan tai osittain saatavuuden mukaan. Huoltovarmuudenkin osalta tilanne on melko hyvä velvoite- ja varmuusvarastointijärjestelyjen ansiosta. Olemassa oleviin varastoihin ei ole tehty muutoksia, mutta varmuusvarasto-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

jen kokonaismäärää on laajennettu aloittamalla energiaturpeen varmuusvarastointi, mikä laajentaa samalla polttoainevalikoimaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan globaalina tuotteena raakaöljyllä on laajat maailmanmarkkinat, joten sitä voidaan hankkia monesta muustakin lähteestä kuin Venäjältä. Suomessa pystytään valmistamaan raakaöljystä käytännössä kaikki tarvittavat öljyjalosteet. Maakaasun osalta tilanne on hankalampi, koska sen saaminen perustuu pitkälti olemassa olevaan maakaasuverkostoon, joka on kytköksissä Venäjään. Asiantuntijoiden mukaan maakaasun riittävyyden osalta ratkaisevassa asemassa on Inkooseen sijoittuvan kelluvan LNG-terminaalin käyttöönoton aikataulu. Tavoitteena on, että käyttöönotto tapahtuisi tämän vuoden puolella. Ilman terminaalia maakaasusta saattaa asiantuntijoiden mukaan tulla merkittävää niukkuutta. Sähkön osalta Olkiluodon ydinvoimalan uusi kolmosreaktori tulee käynnistyttyään kattamaan Venäjältä tuotavan sähkön. Olkiluoto 3:n säännöllisen sähköntuotannon alkamisen ajankohta on kuitenkin vielä epävarma. Sähkön riittävyyteen vaikuttavat toisaalta muutkin tekijät, kuten sääolosuhteet, kansalaisten omat säästötoimet sekä sähkömarkkinan tilanne Suomen ulkopuolella.

Ilmastotoimet edellyttävät merkittävää fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämistä. Niin Ukrainan kriisi kuin energian hinnan voimakas nousukin on kiihdyttänyt keskustelua siirtymisestä fossiilisista polttoaineista muihin energialähteisiin. Tällä siirtymällä olisi asiantuntijoiden mukaan merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia, sillä energiaverot ja huoltovarmuusmaksu kannetaan tällä hetkellä lähinnä fossiilisista polttoaineista. Vuonna 2020 energiaverojen kokonaiskertymä oli 4 459 miljoonaa euroa ja huoltovarmuusmaksun kertymä 40,3 miljoonaa euroa. Kuten valiokunta jo edellä tässä mietinnössä toteaa, on tärkeää turvata huoltovarmuustoiminnan rahoituspohjan kestävyys myös tulevaisuuden muuttuneissa olosuhteissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan noin 40 miljoonan euron vuotuiset huoltovarmuusmaksutuotot ovat olleet viime vuosina pienemmät kuin huoltovarmuusrahaston osinkotuotot, jotka ovat olleet noin 45—50 miljoonaa euroa vuodessa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston osakesijoitukset ovat ensisijaisesti huoltovarmuusnäkökohdasta tehtyjä strategisen intressin sijoituksia, eikä Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan kuulu eikä pidä kuulua aktiivinen osakesijoittajana toimiminen. Valiokunta yhtyy asiantuntijanäkemykseen siitä, ettei pitkäjänteistä toimintaa pidä rakentaa osinkotulojen varaan, joiden vaihtelu voi olla hyvinkin suurta, ja painottaa, että Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseen tulee löytää muita ratkaisuja.

Huoltovarmuustoiminnan kustannusten seuranta

Tarkastusvaliokunta kiinnitti viime vuonna mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2020 (TrVM 8/2021 vp) huomiota siihen, ettei huoltovarmuuden kehittämisen ja ylläpidon kokonaiskustannuksista ole saatavissa tarkkoja tietoja. Valiokunta ei pitänyt tilannetta asianmukaisena ja korosti, että kustannusten seurantaa tulee parantaa ja löytää ratkaisuja, joiden avulla pystytään saamaan kokonaiskäsitys huoltovarmuuden kustannusten suuruudesta. Asiantuntijakuulemisissa saadun selvityksen mukaan huoltovarmuusselonteossa on tunnistettu se, että kattavaa tietoa huoltovarmuustoimintoihin käytettävästä talousarviorahoituksesta on haastavaa saada, koska huoltovarmuuden turvaamiseen ja varautumiseen kohdistuva rahoitus on usein budjetoitu muiden toimintojen rahoituksen sisälle.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Valtiolla on yhteinen kustannuslaskentamalli, joka perustuu ydintoiminnan ja tukitoiminnan eroteluun. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan varautumiseen tai huoltovarmuuteen liittyviä viranomaisten kustannuksia ei seurata erikseen millään läpileikkaavalla toiminnolla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voisi kuitenkin olla mahdollista jälkikäteen selvittää ainakin joidenkin huoltovarmuutta koskevien toimien kustannuksia. Esimerkiksi valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista sisältää joitakin toimenpidealueita, joiden osalta ainakin välittömien menojen jälkikäteen selvittäminen voisi olla mahdollista. Sama koskee osaa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisista toimenpiteistä. On huomattava kuitenkin, että edellä mainittu sisältävät myös sellaisia yleisiä toimenpiteitä, joista on käytännössä hyvin vaikeaa luotettavalla tavalla erottaa nimenomaan huoltovarmuuteen liittyvää osaa kustannuslaskennan tasolla. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan mahdollisuus saada kattavasti tietoa kustannuksista voitaisiin toteuttaa kuvaamalla seurattavat huoltovarmuuteen liittyvät asiasisällöt valtion yleiseen kustannuslaskentamalliin. Tuloksen riittävän luotettavuuden takaamiseksi tässä pitäisi sisällöllisesti tukeutua yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimenpiteiden kuvaukseen. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista tehdä edellä mainittua sisältöä nykyistä läpinäkyvämmäksi budjettiprosessissa. Hallinnonalat voisivat esittää budjetin selvitysosassa arvioita esimerkiksi turvallisuusstrategian mukaisista menoista, jolloin tietoa saataisiin koottua ainakin karkealla tasolla. Tällöin kyseessä ei kuitenkaan olisi kustannusseuranta vaan ennakkollinen arvio. Valiokunta tiedostaa huoltovarmuuteen liittyvien toimintojen kustannusten selvittämisen olevan hankalaa mutta pitää samalla tärkeänä, että edellä kuvattujen toimintatapojen toteuttamismahdollisuuksia selvitetään, jotta huoltovarmuuden kustannuksista pystyttäisiin jatkossa muodostamaan edes karkean tason käsitys.

Huoltovarmuustoiminnan organisointi

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4 §:ssä säädetään, että ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan, minkä lisäksi työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu vielä huoltovarmuuden kehittämisen ja varautumistoimien yhteensovittaminen. Tarkastusvaliokunta kiinnitti viime vuonna mietinnössään (TrVM 8/2021 vp) huomiota huoltovarmuustoiminnan organisointiin. Valiokunta piti erittäin huolestuttavana asiantuntijakuulemisissa esiin tullutta tietoa siitä, että varautumistoiminnan organisointi näytti ministeriöissä jääneen heikolle hoidolle ja ministeriöiden velvollisuutta varautua oli ulkoistettu Huoltovarmuuskeskukselle samalla, kun valmiuspäällikköorganisaation toimintaedellytykset olivat heikentyneet. Myöskään poikkihallinnollinen yhteistyö ja keskinäinen koordinaatio ministeriöiden välillä ei ollut kaikilta osin toiminut.

Huoltovarmuusselonteossa linjataan sektorikohtaisen varautumisen ja yhteistyön kehittämisen osalta, että jokainen ministeriö edelleen vastaa varautumisesta omalla hallinnonalallaan, mutta eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Poikkihallinnollista yhteistyötä kehitetään edelleen, ja kriisivarautumiseen sekä kriiseihin liittyvään harjoitteluun lisätään myös yhteistoimintaa koskevat rakenteet ja niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestäminen. Valiokunta korostaa vastuiden selkeyttämisen tärkeyttä huoltovarmuusorganisaatiossa ja yhtyy selonteon kirjaukseen siitä, että huoltovarmuudesta vastaavien ministeriöiden toimivaltuuksien on oltava selkeästi määriteltyjä ja poikkihallinnollisen yhteistyön toimivaa. Huoltovarmuuskeskus on ensi sijassa varautumisorganisaatio, jolla on operatiivisia tehtäviä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valiokunta painottaa yli hallinnonalarajojen tehtävän yhteistyön ja harjoittelun tärkeyttä, sillä poikkeustilanteiden vaikutukset ulottuvat käytännössä aina useille

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

sektoreille, jolloin tarve poikkihallinnolliselle yhteistyölle on suuri. Lisäksi valiokunta toteaa, että myös läpikäydyistä kriiseistä saadut opit tulee ottaa huomioon ja hyödyntää toiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.10.2021 poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän, joka osaltaan tehostaa ministeriöiden välistä huoltovarmuusyhteistyötä, huoltovarmuuden kehittämistä sekä varautumistoimien yhteensovittamista ministeriöiden välillä. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina kaikki ministeriöt sekä Huoltovarmuuskeskus, Kyberturvallisuuskeskus, liikenne- ja viestintävirasto Traficom sekä Turvallisuuskomitean sihteeristö. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan yhteistyöryhmä on tehostanut huoltovarmuuden kehittämistä ja yhteistyötä. Se tarjoaa puitteet ajankohtaisista asioista käytävälle keskustelulle ja tiedon välittämiseksi ministeriöiden kesken sekä muodostaa tärkeän verkoston. Valiokunta katsoo, että huoltovarmuuden yhteistyöryhmä on osoittautunut tarpeelliseksi edistäessään osaltaan huoltovarmuuden poikkihallinnollista yhteistyötä ja sen toimintaa on perusteltua jatkaa.

CER-direktiivi

Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi (Critical Entities Resilience) on tulossa pian kansallisesti toimeenpantavaksi. Direktiivillä varmistetaan, että EU:n sisämarkkinoilla toimivilta kriittisiltä toimijoilta edellytetään jatkossa yhdenmukaista varautumisen tasoa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne toimivat. Tarkastusvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa hyvänä toimijoiden tasavertaisten toimintaedellytysten näkökulmasta. CER-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on laadittava häiriönsietokyvyn vahvistamista koskeva kansallinen strategia, jonka pohjan muodostavat kansallinen CER-riskiarvio ja kriittisten toimijoiden tunnistamisen kriteeristö. CER-direktiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä on huomioitava myös sektorilainsäädännön muutostarpeet sekä huoltovarmuuslainsäädännön päivittämistarpeet. Valiokunta painottaa, että direktiiviä on hyödynnettävä suomalaisen huoltovarmuusmallin kehittämisessä turvaamalla julkisen ja yksityisen sektorin välinen toimiva yhteistyö sekä nykyiset huoltovarmuustoiminnan rakenteet.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan CER-direktiiviä täytäntöön pantaessa on arvioitava useita jo olemassa olevia rakenteita. Direktiiviä täytäntöön pantaessa tulee arvioida CER-strategian suhde yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista sekä EU:n pelastuspalvelumekanismiin perustuvan kansallisen riskiarvion suhde kansalliseen CER-riskiarvioon. Yhtymäkohdat Naton tulevaan Resilienssikomiteaan on myös selvitettävä tarkasti. Valiokunta painottaa, että nämä arvioinnit ja selvitykset on tehtävä huolella eikä päällekkäisiä rakenteita tule luoda.

Huoltovarmuuden tilannekuva

Huoltovarmuuskeskus kokoaa huoltovarmuuden tilannekuvaa yhdessä huoltovarmuusorganisaation kanssa. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii sektoreita ja pooleja. Sektoreihin kuuluu viranomaisten, ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä keskeisten yritysten edustajia. Huoltovarmuussektoreita ovat elintarvikehuolto-, energiahuolto-, finanssi-ala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektorit. Poolien tehtävänä on vastata toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta operatiivisesta varautumisesta. Poolien toimintaa suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan poolien ja

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

sektoreiden rooli huoltovarmuuden tilannekuvaa koskevan tiedon tuottamisessa on ollut avainasemassa sekä covid-19-pandemian että Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aikana. Tilannekuvan kokoamisen ohella ennakoidaan, mihin suuntaan tilanne on kehittymässä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Huoltovarmuuskeskus siirtyi Ukrainan sodan johdosta korotettuun valmiuteen ja koostaa viikoittain julkaistavaa tilannekuvaa sodan huoltovarmuusvaikutuksista. Tilannekuva kuvaa Ukrainan sodan vaikutuksia Suomen huoltovarmuudelle ja tunnistaa sen johdosta kehittyviä mahdollisia tarpeita erityisille huoltovarmuustoimille, kuten valtion varmuusvarastojen tai yritysten velvoitevarastojen käyttöönotolle. Valiokunta toteaa ajantasaisen huoltovarmuuden tilannekuvan olevan ensiarvoisen tärkeää ja korostaa tilannekuva- ja ennakoituvuudessa saadun tiedon monensuuntaisen jakamisen merkittävyyttä hallinnossa ja huoltovarmuusorganisaatiossa.

Omistajaohjaus

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt valtion omistajaohjaukseen liittyviä kysymyksiä useita kertoja mietinnöissään (mm. TrVM 11/2010 vp, TrVM 4/2012 vp, TrVM 7/2013 vp ja TrVM 7/2014 vp). Viimeisin valiokunnan mietintö omistajaohjauskysymyksistä käsitteli Finaviaa ja valtionyhtiöiden riskienhallintaa (TrVM 1/2017 vp). Eduskunnan kyseisen mietinnön pohjalta hyväksymät kaksi kannanottoa ovat edelleen voimassa. Näihin kannanottoihin liittyen valiokunta on kuullut valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoa valtio-omisteisille yhtiöille annetusta riskienhallinnan ohjeistuksesta sekä omistajaohjauksen toimintaperiaatteista.

Omistajaohjausosaston mukaan valtio hoitaa yhtiöomistuksiaan sovittaen yhteen omistajastrategiset tavoitteensa, lainsäädännön vaatimukset sekä muiden omistajien oikeudet. Valtion päätöksenteko omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Valtion yhtiöomistusta koskevat omistajapoliittiset periaatteet ja yleiset tavoitteet linjataan valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevalla periaatepäätöksellä. Voimassa oleva valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös on vuodelta 2020 (Vaurautta vastuullisella omistajuudella, Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020). Periaatepäätös sisältää myös riskien hallintaa koskevia ohjeita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto arvioi omistajan näkökulmasta yhtiöiden merkittäviä riskejä jatkuvasti osana yhtiöanalyysiä. Yhtiöiden riskienhallinnan prosessia seurataan, ja yhtiöiden hallituksen ja johdon kanssa käydään jatkuvaa keskustelua. Valiokunta pitää hyvänä asiana sitä, että riskien hallintaa koskevaa ohjeistusta on sisällytetty omistajapoliittiseen periaatepäätökseen. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että olemassa olevista riskienhallintaohjeista huolimatta nousee aina aika ajoin ongelmia esiin, kuten tänä vuonna energiayhtiö Fortumin Uniper-omistusten osalta tapahtui. Vastaavasti viime vaalikaudella samoin kävi Finavian osalta, kun esiin nousivat yhtiön tekemistä johdannaissovimuksista seuranneet ongelmat.

Omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä linjataan, että "Yhtiön hallitus ja sen puheenjohtaja sekä toimiva johto ovat vastuussa siitä, että ne keskustelevat merkittävien omistajien kanssa yhtiön toimintaan ja omistaja-arvoon vaikuttavista olennaisista asioista. Valtio-omisteisissa yhtiöissä odotetaan valtion omistuksen koko huomioiden mahdollisimman avointa tiedonkulkua ja keskustelua valtio-omistajan kanssa. Omistajana valtio keskustelee yhtiöiden kanssa aktiivisesti lainsäädännön asettamissa rajoissa muut omistajat huomioon ottaen." Valiokunta pitää ensiarvoi-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

sen tärkeänä, että tiedonkulku valtio-omistajan ja yhtiöiden välillä toimii saumattomasti. On aivan olennaista, että omistaja on informoitu ja selvillä siitä, mitä yhtiössä tapahtuu.

Omistajapoliittinen periaatepäätös, osakeyhtiölaki, hyvä hallintotapa sekä OECD:n suositukset ohjaavat omistajaohjaustyötä ja asettavat rajat omistajaohjaukselle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityistehtävayhtiöiden ohjauksessa noudatetaan valtion yhteisiä omistajaohjauksen käytäntöjä ja yhdenmukaista hallinnointimallia. Omistajaohjausosasto avustaa vastuuministeriötä omistajavallan käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin ratkaisuksi tarkastusvaliokunnan huoliin omistajaohjauksen täydellistä keskittämistä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle, pois lukien EU-regulaation perusteella Gasgrid ja Fingrid. Perusteluna tälle esitettiin OECD-tasolla todetut keskitetyn omistajaohjauksen vahvuudet, jotka perustuvat lähtökohtaisesti siihen, että keskitetyssä omistajaohjauksessa virkamiehet ovat salakunhoidon ammattilaisia, kun taas muissa omistajaohjausta hoitavissa ministeriöissä omistajaohjaustehtäviä tehdään tyypillisesti oman toimen ohella. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että tehty esitys on yksi mahdollinen ratkaisu tilanteeseen, ja pitää sitä harkitsemisen arvoisena.

Edellä olevaan perustuen valiokunta pitää valtionyhtiöiden riskienhallintaan liittyviä kannanottoja edelleen ajankohtaisina, joten kannanotot säilytetään. Tarkastusvaliokunta tulee jatkamaan valtionyhtiöiden riskienhallintaa koskevien kysymysten käsittelyä.

Ulkoasiainhallinnon tietoturva

Valiokunta käsitteli edellisen kerran ulkoasiainhallinnon tietoturvaa mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2017 (TrVM 11/2018 vp). Tuolloin taustalla olivat sekä ulkoasiainhallinnon toimintaympäristön nopeat muutokset että valmistautuminen Suomen tulevaan EU-puheenjohtajuuskauteen vuonna 2019. Valiokunnan mietinnön pohjalta on edelleen voimassa eduskunnan kannanotto (EK 25/2019 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa toimenpiteitä ulkoasiainhallinnon tietoturvajärjestelyiden parantamiseksi ja raportoi niistä hallituksen vuosikertomuksessa.

Valtionhallinnon ja erityisesti ulkoasiainhallinnon tietoturvaratkaisujen riittävyys ja toimivuus ovat nousseet entistäkin akuutimmaksi kysymykseksi Venäjän hyökättyä Ukrainaan keväällä 2022. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan eritasoisten kyberhyökkäystoimien kohteena ovat olleet Euroopan eri maiden ulkoasiainhallintoon liittyvät toiminnot. Kyberympäristön uhat ovat samanaikaisesti lisääntyneet ja monimutkaistuneet yhteiskunnan eri toimijoiden digitalisaation vuoksi.

Suomessa ulkoministeriön tietoturvallisuutta ja kykyä vastata kyberuhkiin on kehitetty vuosien ajan systemaattisesti. Tämä onkin tärkeää tilanteessa, jossa hallinnonalaan kohdistuvat tietoturvallisuuden uhkatekijät ovat kasvaneet jatkuvasti. Ulkoministeriön hallinnonalan toimintoihin on tarkastelujaksolla 2021—2022 havaittu toistuvasti kohdennettua tiedustelutoimintaa. Ilmiö on asiantuntijoiden mukaan sinänsä ulkoasiainhallinnon näkökulmasta normaali, mutta toiminta on kehittyneempää ja sen intensiteetti on kasvanut. Kohdennetut haittaohjelmat, kehittyneet verkko-
hyökkäykset, valeutisointi sekä muut tiedonkeruu- ja hybriditoiminnaiksi katsottavat vaikuttamisyrietykset ovat tarkastelujaksolla lisääntyneet. Ulkoministeriön mukaan tietoturvariskeihin on

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

varauduttu sekä teknisillä että tilaratkaisuilla ja myös henkilöstön osaamisen kehittämisen kehittämisellä. Ministeriön tietoturvaluus on sertifioitu ISO27001-standardin mukaisesti. Valiokunta pitää kehittämistoimia kaikilla osa-alueilla tarpeellisina ja korostaa, että kehittämisen tulee olla jatkuvaa.

Valtioneuvostotasoiset tietojärjestelmäratkaisut

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä Suomen ulkomaanedustustojen tieto- ja viestintätekniset peruspalvelut. Kaikkien valtioneuvoston ministeriöiden perustietotekniikkapalvelut tuottaa Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori. Ministerioissa käytetään pääsääntöisesti Valtorin tuotteistamia palveluita. Näiden palveluiden tietoturvaluutta on valiokunnan saaman tiedon mukaan kehitetty viime vuosien aikana merkittävästi valtioneuvoston kanslian ja Valtorin välisellä yhteistyöllä. Tämä kehitystyö myös jatkuu. Asiantuntijoiden mukaan käynnissä on jatkuva kilpajuoksu ammattimaisten tai valtiollisten toimijoiden hyökkäyskyvykkyyksien ja valtionhallinnon puolustuskyvykkyyksien välillä.

Ulkoministeriö pitää valtioneuvostotasoisista keskittämistä tietotekniikka- ja järjestelmäpalveluissa haasteena omassa toiminnassaan. Vastaavasti valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan keskitetyillä ratkaisulla voidaan saavuttaa parempi tietoturvan taso sekä turvata parempi tietotekninen osaaminen verrattuna erillisiin pienten resurssien käyttöön perustuviin ratkaisuihin. Samat näkemyserot keskitettyjen tietoturvaratkaisujen toimivuudesta nousivat esiin valiokunnan käsittellessä edellisen kerran ulkoasiainhallinnon tietoturva vuoden 2017 hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä. Valiokunta edellyttää nyt, että valtioneuvoston kanslia ja ulkoministeriö pyrkivät aktiivisesti korjaamaan tilanteen siten, että ulkoasiainhallinnossa voidaan luottaa tietoturvaratkaisujen toimivuuteen toimintaympäristön muututtua erittäin haastavaksi maailman geopolittisen tilanteen kiristymisen myötä. Tässä on huomioitava myös riittävään osaamiseen ja resursseihin liittyvät näkökohdat kokonaisuutena.

Toimitilaratkaisut

Merkittävä osa tietoturvaluutta on toimitilojen turvallisuus. Ulkoministeriön työtilat ovat valtionhallinnon nykykonseptin mukaisesti monitoimitiloja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusien toimitilojen fyysinen turvallisuus on paremmalla tasolla kuin mitä se oli aikaisemmissa toimitiloissa, mutta monitilamallin koetaan soveltuvan huonosti turvaluokitellun tietoaineiston käsittelyyn.

Valiokunta nosti mietinnössään TrVM 8/2018 vp esiin huolensa erityisesti ulkomaanedustustojen tilojen tietoturvaluudesta. Ulkomaanedustustojen osalta turvallisuustilanne on valiokunnan saaman asiantuntija-arvion mukaan edelleen vaihteleva, sillä yhtenäistä turvaamiseen liittyvää tilakonseptia ei ole aikaisemmin ollut. Osaltaan turvaamismahdollisuuksiin vaikuttaa myös se, millaiset tilat on kyetty hankkimaan tai vuokraamaan. Rakenteellisten ja turvateknisten järjestelmien vaatimukset on kirjattu ulkomaanedustustojen turvallisuusohjeeseen. Haastavinta on valiokunnan saaman tiedon mukaan äänieristyksen riittävä toteuttaminen. Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että ulkomaanedustustojen tilaratkaisuissa on edelleen puutteita tietoturvassa.

Valtioneuvoston kanslia sai vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa määrärahoja valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kyberturvallisuuden kehittämiseen. Määrärahalla uudistetaan myös

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Suomen ulkomaanedustustojen käytössä oleva perustietoturvasoinen videoneuvotteluratkaisu ajantasaiseksi vuosien 2022—2023 aikana. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että mahdollisuuksia ajantasaiseen tietojenvaihtoon parannetaan. Kiristynyt maailmanpoliittinen tilanne kuitenkin nostaa entisestään edustustojen tarvetta myös turvaluokiteltujen videoneuvottelupalvelujen ja muiden korkeamman turvaluokan järjestelmien käyttöön.

Nato-liittymisprosessin tuomat kehittämistarpeet

Nato-liittymisprosessi on luonut uusia tarpeita turvalliseen tiedonhallintaan valtionhallinnossa. Kansainvälisten salassa pidettävien aineistojen käsittely on tarkoin säädeltyä, ja esimerkiksi EU:n ja Naton aineistoihin liittyvät tietoturva vaatimukset ovat tiukat ja yksityiskohtaiset. Näitä käsittelevien sähköisten järjestelmien on oltava asianmukaisesti käyttöön hyväksytyjä. Kaikkein korkeimmin turvaluokiteltavien aineistojen käsittely tapahtuu edelleen paperilla. Suomen tulevan Nato-jäsenyyden myötä on kuitenkin tunnistettu selvä tarve käsittelyn sähköistämiseksi myös korkeimmin turvaluokiteltujen aineistojen osalta. Korkeimmin turvaluokiteltujen salassa pidettävien aineistojen määrä on kasvanut vuonna 2022 merkittävästi, ja tulee arvioiden mukaan kasvamaan entisestään. Paperilla liikutettavan aineistomäärän kasvu on asiantuntijoiden mukaan myös aiheuttanut välittömän tarpeen henkilöstömäärän lisäämiseen.

Normaalissa ulkoasiainhallinnon toiminnassa ei asiantuntijoiden mukaan kuitenkaan edellytetä suuria muutoksia, koska ulkoministeriön toimintamallit ovat auditoinnin perusteella kansainvälisten tietoturvavelvoitteiden mukaisia.

Henkilöstön osaaminen

Henkilöstön osaaminen on keskeistä tietoturvan ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta. Ulkoasiainhallinnon henkilöstö on velvoitettu käymään säännöllisesti tieto- ja kyberturvallisuuteen sekä tietosuojaan liittyvissä verkkokoulutuksissa. Niiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä käyttöoikeuksien säilymiselle hallinnonalan tietojärjestelmiin. Koulutukset ovat pääsääntöisesti verkkopohjaisia, ja peruskoulutuksen lisäksi kokonaisuus sisältää erityiskursseja henkilöiden työtehtävistä riippuen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä jatkuvaa tietoturvaosaamisen kehittämistä ja osaamisen ylläpitämistä. Tämä tulee huomioida koko valtionhallinnossa, sillä henkilöstön osaaminen on viime kädessä avainasemassa tietoturvallisuuden varmistamisessa. Tietoturvajärjestelmien kehittäminen ei riitä, mikäli henkilöstöllä ei ole riittävää osaamista käyttää olemassa olevia järjestelmiä eikä tietoja ja taitoja tunnista tietoturvariskejä. Tietoturvariskeihin tulee varautua tietoisuutta, toimintatapoja sekä teknistä tietoturvaa vahvistamalla. Valiokunta katsoo, että henkilöstön riittävään tietoturvaosaamiseen ja ammattitaitoon tulee kiinnittää erityistä huomiota ulkoasiainhallinnon lisäksi koko valtionhallinnossa.

Valiokunta pitää hyvänä kehittämistoimia ulkoasiainhallinnon tietoturvan parantamiseksi. Korjattavaa on kuitenkin edelleen, joten valiokunta katsoo, että eduskunnan kannanotto ulkoasiainhallinnon tietoturvajärjestelyiden parantamisesta on syytä pitää edelleen voimassa. Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että erityisesti ulkomaanedustustojen tila- ja tietoturvaratkaisuissa on edelleen puutteita, vaikka ongelmat on nostettu esiin jo useita vuosia sitten. Valiokunta pitää välttämättömänä, että todetut tietoturvapuutteet korjataan.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Poistettavat tarkastusvaliokunnan kannanotot

Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta

EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp — TrVM 8/2017 vp

Euroalueen vakauteen liittyvistä valtiontalouden vastuista ja riskeistä

Eduskunta edellyttää, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta sekä selkeyttää kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Suomen valtion vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä tulee raportoida hallituksen vuosikertomuksessa kaikilta osin ajantasaisesti ja kattavasti.

Perustelut poistolle: Vastuusitoumuksista raportoidaan vuosittain useassa eri yhteydessä: vastuusitoumuksista on oma osio hallituksen vuosikertomuksessa, ja tätä raportointia täydentää lisäksi vuosittain valtiovarainministeriön erillinen laajempi katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Edellisten lisäksi EVM- ja ERVV-vuosikertomukset ja tilinpäätökset annetaan eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä. Raportointia on vuosittain kattavasti ja ajantasaisesti, joten mainittu kannanotto toteutuu hyvin ja kannanoton voi poistaa.

EK 37/2017 vp — O 21/2016 vp — TrVM 9/2017 vp

EVM-rahoitustukiohjelmasta päättäminen

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää tarpeen lakimuutoksille, joiden perusteella uusista Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustukiohjelmissa päättäminen on koko eduskunnalla, mikäli Euroopan vakausmekanismin rooli säilyy nykymuotoisena ja sen päätöksentekoon kuuluvat jäsenmaiden kannanotot.

Perustelut poistolle: EVM-asioiden käsittelyn siirtäminen suuresta valiokunnasta täysistunnon käsiteltäväksi edellyttäisi perustuslain muutosta, sillä EU-asioiden käsittely ja eduskunnan kannanmuodostus niistä kuuluu perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti suurelle valiokunnalle. Merkittävät rahoitustukiohjelmissä koskevat päätökset tulevat todennäköisesti joka tapauksessa täysistunnon käsiteltäväksi poliittisen prosessin kautta joko opposition välikysymysten tai hallituksen tiedonantojen muodossa. Kannanotto voidaan poistaa.

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

EK 26/2018 vp — O 61/2016 vp — TrVM 3/2018 vp

Asuntopolitiikan kahdeksan vuoden kehittämisohjelma selontekona eduskunnalle

1. Eduskunta edellyttää, että asuntopolitiikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämisohjelma. Ohjelman perustana tulee olla selvitys asuntopolitiikan keskeisistä kehittämiskohteista, ja ohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

MAL-sopimukset

6. Eduskunta edellyttää, että maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyösopimuksia kehitetään entistä pitkäaikaisemmiksi ja sitovammiksi ja että valtio on valmis laajentamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyösopimuksia (MAL) myös uusille kaupunkiseuduille.

Hallituksen vuosikertomus 2020 ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

EK 6/2022 vp — K 3/2021 vp, K 16/2021 vp — TrVM 8/2021 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisältyvät eduskunnan aiempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

Säilytettävät tarkastusvaliokunnan kannanotot

Seuraavat kannanotot jäävät voimaan.

Harmaa talous

EK 42/2010 vp — M 8/2010 vp — TrVM 9/2010 vp

4. Tilaajavastuulain kokonaisarviointi

Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

23. Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

24. Voimavarojen kohdentaminen merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan

Eduskunta edellyttää hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota on kiinnitettävä myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälkiseurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

EK 26/2015 vp — K 9/2015 vp, K 15/2015 vp — TrVM 5/2015 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempina esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempaa sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

EK 37/2014 vp — K 12/2014 vp, K 16/2014 vp — TrVM 7/2014 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Nuorten syrjäytyminen

EK 12/2014 vp — M 3/2014 vp — TrVM 1/2014 vp

Painopiste ennalta ehkäisevään toimintaan

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmää uudistaessaan siirtää painopisteen korjaavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään toimintaan ja puuttuu lasten, nuorten ja perheiden ongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Käytettävissä olevien voimavarojen uudelleen suuntaaminen on sekä inhimillisesti että julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta välttämätöntä. Olemassa olevien hyvien käytäntöjen levittäminen, jalostaminen ja uusien kokeileminen tulee toteuttaa suunnitelmallisesti uudistuksen yhteydessä.

Apua suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleville

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joiden avulla ensiksi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät henkilöt saavat tarvitsemansa avun.

Tietosuoja ja salassapitoasiat sekä moniammatillisen yhteistyön esteiden poistaminen

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lasten, nuorten ja perheiden palveluja koskeissa tietosuoja- ja salassapitoasioissa. Valmistelu on määrättävä yhdelle ministeriölle. Ministeriölle tulee antaa toimintaedellytykset ja toimivalta koota ja yhtenäistää viranomaisten tietosuoja- ja salassapitosäännökset mainittuja palveluja koskien. Ministeriön tulee ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin sähköisen asiakirjahallinnon ja moniammatillisen yhteistyön esteiden poistamiseksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja syrjäytyneiden nuorten auttamisessa.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Tiedonkulku

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus edellä kannanottokohtaan neljä pohjautuen varmentaa tiedonkulun ja yhtenäiset tietosuoja- ja salassapitokäytännöt viranomaisyhteistyössä määräyksiin, ohjein ja koulutuksella. Lainsäädännössä, käytännön esimiestyössä ja johtamisessa on korostettava viranomaisen velvollisuutta ottaa vastuu lapsen ja nuoren ongelmista ja etsiä niihin ratkaisuja yhteistyössä perheen ja muiden toimijoiden kanssa. Puuttumisessa tulee lähtökohtana olla aina lapsen etu ja lapsen oikeus tulla autetuksi, eikä vastuullisen toiminnan esteenä tulkintatilanteessa pidä olla pelko tietosuoja- ja salassapitosäännösten rikkomisesta ja sen seurauksista.

Monikanavaisen rahoituksen uudistaminen

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusjärjestelmää uudistaessaan ottaa huomioon, että rahoitus jatkossa ohjaa järjestämään nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaatimat ennalta ehkäisevät ja korjaavat palvelut kokonaisuutena matalalla kynnyksellä, yhdeltä luukulta ja moniammatillista yhteistyötä hyödyntäen.

Yhtenäinen toimintatapa ongelmiin puuttumisessa

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja ottaa käyttöön yli hallinnonrajojen ulottuvan yhtenäisen toimintatavan, jonka avulla voidaan käytännön työssä tehokkaasti toteuttaa lasten ja nuorten ongelmiin varhainen puuttuminen, tiedonkulku ja toimenpiteiden seuranta sekä estää ongelmien paheneminen.

Harmaan talouden torjunnan keskeiset hankkeet

EK 14/2016 vp — K 10/2016 vp, K 15/2016 vp — TrVM 2/2016 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta

EK 4/2017 vp — O 72/2016 vp — TrVM 1/2017 vp

Yleinen ohjeistus valtio-omisteisille yhtiöille riskien hallinnasta

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja antaa riskien hallintaa koskevan yleisen ohjeistuksen valtio-omisteisille yhtiöille.

Valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteiden tarkentaminen

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita erityisesti valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä vuoden 2017 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Kokemukset nykyisestä toimeentulotukijärjestelmästä

EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp — TrVM 8/2017 vp

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ja arvioi kokemukset nykyjärjestelmästä, jossa Kela vastaa perustoimeentulotuesta ja kunnat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta sekä sosiaalityöstä, ja raportoi eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

EK 26/2018 vp — O 61/2016 vp — TrVM 3/2018 vp

Asuinalueiden kehittäminen

2. Eduskunta edellyttää, että kahdeksan vuoden kehittämisohjelman osana laaditaan asuinalueiden myönteisen kehityksen tueksi ja eriytymisen ennaltaehkäisemiseksi yli hallinnonalarajojen ulottuva asuinalueiden kehittämisohjelma, jolla turvataan pitkäjänteisesti palveluiden ja asumisen hyvä taso ja vahvistetaan asuinalueiden elinvoimaisuutta.

Taantuvien alueiden ongelmien ratkaiseminen elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikalla

3. Eduskunta edellyttää, että kahdeksaksi vuodeksi laadittavan asuntopolitiikan kehittämisohjelman yhteydessä selvitetään, kuinka elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikalla voidaan ennaltaehkäistä taantuvien alueiden asumisen ongelmia.

Asumistukijärjestelmän kehittämistarpeiden arviointi

4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

Julkisesti tuettu asuntotuotanto

5. Eduskunta edellyttää, että kohtuuhintaista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa lisätään pääkaupunkiseudulla ja niillä kasvavilla seuduilla, joilla vuokra-asunnoista on kysyntää pitkällä tähtäyksellä. Julkisesti tuetussa asuntorakentamisessa on perusteltua huomioida suhdannetekijät siten, että matalasuhdanteessa julkista rakentamista voidaan lisätä.

Valtion asuntorahaston aseman itsenäisyys

7. Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen.

Sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli

9. Eduskunta edellyttää, että lainmuutoksilla edistetään ns. sosiaalisen asumisen osuuskuntamallin käyttöönottoa.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Kotouttamisen toimivuus

EK 35/2018 vp — O 10/2017 vp — TrVM 6/2018 vp

Kotoutumislain uudistus

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta.

Kotouttamisprosessin nopeuttaminen

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Toimintoja tulee tehostaa nykytilanteeseen verrattuna kaikissa vaiheissa siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen.

Kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun siirto kunnille

4. Eduskunta edellyttää, että kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

Maahanmuuttajien työllistymistä tukevat palvelut

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

Kotoutumiskoulutuksen kieliopinnot

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Kielikoulutuksen velvoittavuus

8. Eduskunta edellyttää, että hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Vastaanottopalveluiden opintotoiminta

9. Eduskunta edellyttää, että hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee edellyttää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistäminen

10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattaminen kotouttamisessa

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.

Työvoiman kohtaanto-ongelman poistaminen

EK 47/2018 vp — K 11/2018 vp, K 17/2018 vp — TrVM 11/2018 vp

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin talouskasvua heikentävän työvoiman kohtaanto-ongelman poistamiseksi.

Riskienhallinnan parantaminen

EK 43/2018 vp — K 19/2018 vp — TrVM 10/2018 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Hallituksen vuosikertomus 2018

EK 25/2019 vp — K 3/2019 vp, K 13/2019 vp — TrVM 5/2019 vp

Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Rakentamisen ja rakennusten käytön vastuut

2. Eduskunta edellyttää, että rakentamisen ja rakennusten käytön laatua selkeästi parannetaan sekä valvontaa ja vastuuta selkeytetään.

Homeloukkuun jääneiden tukeminen

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, minkälaista apua ja tukea homeloukkuun jääneet tarvitsevat.

Terveet tilat 2028

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä Terveet tilat 2028 -hankkeen konkreettisista tuloksista ja arvioi hankkeen vaikuttavuutta.

UM:n tietoturvajärjestelyt

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa toimenpiteitä ulkoasiainhallinnon tietoturvajärjestelyjen parantamiseksi ja raportoi niistä hallituksen vuosikertomuksessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

EK 22/2021 vp — O 4/2021 vp — TrVM 2/2021 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää, kuinka niin sanotun yksi yli yhden -periaatteen toteutumista voidaan edistää koko valtionhallinnossa. Eduskunta pitää tärkeänä selvittää menettelytapaa, jolla sisäisen tarkastuksen ja myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen havaitsemista, valtion viraston tai laitoksen ylintä johtoa koskevista epäkohdista, voitaisiin ilmoittaa kyseisen viraston tai laitoksen operatiivisesta johdosta riippumattomalle taholle. Myös ulkoisen tarkastajan tiedonsaannista tulee tässä yhteydessä huolehtia.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtionhallinnon matkustamiseen liittyvän ohjeistuksen selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Ohjauksen ja neuvonnan riittävyydestä sekä ohjeistuksen noudattamisen valvonnasta tulee myös huolehtia. Yksittäisenä kysymyksenä tulee selvittää, miten virkamatkoista kertyvien kanta-asiakkuusettujen käyttöä pitäisi ohjeistaa niin, että käytännöt olisivat yhdenmukaisia, selkeitä ja noudatettavissa. Hallituksen tulee lisäksi tehdä kokonaisarviointi siitä, tuoko virkamiehelle annettu suositus tehdä henkilökohtainen kanta-asiakkuussopimus lentoyhtiön kanssa valtion virkamatkustukseen riittäviä taloudellisia tai muita olennaisia hyötyjä, jotta sen säilyttäminen tiedossa olevista ongelmista huolimatta olisi jatkossakin perusteltua.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2022 vp

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomusten K 2/2022 vp ja K 20/2022 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisältyvät eduskunnan aiempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

Helsingissä 9.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
eriyisasiantuntija Anne Kalliomäki