



29.4.2026

## HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS VUODELTA 2025

### 1 Yleistä

Eduskunnan tulee saada vuosittain kattavaa tietoa valtion talouden ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä hallituksen toimintapolitiikasta ja toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tätä tiedonantovelvollisuutta varten annetaan vuosittain *hallituksen vuosikertomus*. Kertomus sisältää myös valtioneuvoston vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin.

Hallituksen vuosikertomuksen tekstit laaditaan ministeriöissä. Valmistelun koordinoimisesta ja kertomuksen toimittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön muodostama hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta.

### 2 Oikeusperusta

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, valtioneuvostolaki) 9 a §:n mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositteittäin hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen, josta säädetään lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988, talousarviolaki).

Talousarviolain 17 §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan tarpeelliset tiedot julkisen talouden hoidosta, valtion tilinpäätös ja sen yhteydessä esitettävät valtiontalouden yhdistellyt laskelmat sekä tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tarpeelliset tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten, liikelaitoskonsernien sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

Hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä säädetään tarkemmin hallituksen vuosikertomuksesta annetussa asetuksessa (853/2024). Asetuksen 1 §:n mukaan kertomukseen otetaan:

- 1) katsaus hallituksen keskeisten politiikkakokonaisuuksien edistymisestä
- 2) katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä
- 3) katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan
- 4) valtion tilinpäätös ja sen yhteydessä esitettävät valtiontalouden yhdistellyt laskelmat sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 §:ssä säädettyt muut tiedot
- 5) valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdisteltyihin laskelmiin on yhdistelty olennaisilta osin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) tarkoitetut valtio-omisteiset yhtiöt pääomaosuusmenetelmällä tai sitä vastaavalla menetelmällä
- 6) ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset
- 7) tiedot hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Kohtaa 4 yhdisteltyjen laskelmien osalta ja kohtaa 5 on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittavaan vuosikertomukseen.

Hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

### 3 Hallituksen vuosikertomuksen rakenne ja sisältö

Hallituksen vuosikertomus koostuu viidestä osasta: varsinaisesta kertomuksesta ja sitä täydentävistä liitteistä:

- Liite 1 Ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta
- Liite 4 Valtion yhtiöomistus

#### Hallituksen vuosikertomus

Kertomuksen luvussa 1 on esitetty hallituksen kokoonpano, keskeiset tunnusluvut hallituksen työskentelystä ja ministereiden työnjako kertomusvuoden lopussa.

Kertomuksen luvussa 2 on esitetty pääministeri Orpon hallitusohjelman *Vahva ja välittävä Suomi* jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet mukaan lukien kuvaus valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpanosta.

Kertomuksen luvussa 3 kuvataan lainvalmistelua ja sen kehittämistä kertomusvuonna.

Kertomuksen luku 4 käsittelee julkista taloutta vuonna 2025. Siinä käsitellään yleistaloudellisia lähtökohtia, julkisen talouden tilaa ja valtiontaloutta. Luvussa on myös valtiokokonaisuuden taloudellista asemaa selvittävä katsaus, jossa on kootusti ja tiiviissä muodossa tietoa valtion talousarvion ja valtion liikelaitosten ja rahastojen tuotoista, kuluista ja varallisuusasemasta. Lukuun on lisätty myös tiedot valtiokokonaisuuden taseen ulkopuolisista vastuista. Lisäksi käsitellään tarkemmin muun muassa valtion talousarviota, valtiontalouden kehityksiä sekä EU:n ja Suomen välisiä rahavirtoja. Selvitykset annetaan myös valtionvelasta, valtiontalouden riskeistä ja verotuksesta. Lukuun sisältyy myös katsaus valtion henkilöstöstä ja toimitiloista sekä ICT-palveluista ja -järjestelmistä. Luvussa käsitellään myös lyhyesti valtion yhtiöomistusta, ja siihen on sisällytetty lisäksi tarkastelu hyvinvointialueetaloudesta, kuntataloudesta sekä työeläkelaitoksista ja muista sosiaaliturvarahastoista.

#### Vuosikertomuksen liite 1 – Ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvaukset

Kertomuksen liite 1 sisältää ministeriöiden toimialojen vuoden 2025 tuloksellisuuden kuvaukset, jotka kukin ministeriö on toimittanut kertomuksen valmistelua varten.

Ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksiin pyydettiin esittämään seuraavat asiat:

- katsaus toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimpiin muutoksiin sekä arvio toimialan keskeisimmistä riskeistä
- arvio toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä sekä arvio ministeriön hallinnonalan keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta
- arvio hallinnonalan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksestä sekä hallinnonalan tuottavuusohjelman etenemisestä
- arvio sekä kestävä kehityksen että sukupuolten välisen tasa-arvon tavoitteiden toteutumisesta

Tietoja täydentävät linkitykset vaikuttavuustavoitteisiin liittyviin valtion toiminnan ja rahoituksen arviointeihin sekä virastojen tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin. Liitteessä 1 on raportoitu myös tärkeimmät tiedot ministeriöiden ohjauksessa toimivista liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

#### Vuosikertomuksen liite 2 – Tilinpäätöslaskelmat

Kertomuksen liite 2 käsittää Valtiokonttorissa laaditun ehdotuksen valtion vuoden 2025 tilinpäätökseksi, joka sisältää valtion talousarvion toteutumalaskelman, valtion tuotto- ja kululaskelman, valtion taseen, valtion rahoituslaskelman sekä laskelmia täydentävät liitteet. Lisäksi mukana on valtiontalouden yhdistellyt laskelmat varainhoitovuodelta 2025, valtion liikelaitoskonsernien tuloslaskelmat, taseet ja vastuuliitteet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet sekä vastuuliitteet. Liite 2 sisältää myös valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat.

Valtioneuvosto hyväksyy valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

Valtion tilinpäätöksen tarkastaa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Rahastojen ja liikelaitosten tiedot perustuvat VTV:n tai ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

#### Vuosikertomuksen liite 3 – Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Kertomuksen liitteessä 3 selostetaan valiokunnittain toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Eduskunta päättää yksittäisten lausumien ja kannanottojen vireilläolon päättämisestä.

#### Vuosikertomuksen liite 4 – Valtion yhtiöomistus

Kertomuksen liitteessä 4 selostetaan tarkemmin valtion omistajapolitiikkaa ja yhtiöomistusta kertomusvuonna. Liite täydentää kertomusosan luvussa 4 esitettyjä tietoja. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta, mukaan lukien yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

#### **4 Valtiovarain controller –toiminnon lausuma ja Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus**

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2025 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu soveltuvin osin 12.4.2017 annetun valtiovarain controller –toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti. Vuoden 2025 hallituksen vuosikertomuksen arvioinnin ja varmistuksen yhteydessä on painotettu kertomuksen laadintaprosessin luotettavuutta, hyvän raportointitavan noudattamista sekä raportointiin liittyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä.

Valtiovarain controller –toiminto toteaa vuosikertomukseen sisältyvässä lausumassaan, että hallituksen vuosikertomuksen 2025 ja sen liitteiden 1 ja 2 arvioidaan antavan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamat kirjanpitoyksiköiden tarkastusten ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Alustavien havaintojen mukaan valtion tilinpäätös on laadittu pääosin säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Lisäksi käytössä on ollut tarkastusviraston havainnot talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisten prosessien sisäisen valvonnan tarkastuksesta.

Lausuman mukaan vuosikertomuksessa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden tilasta ovat yhdenmukaisia valtion tilinpäätöksen kanssa ja täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetään katsaus julkisen talouden tilaan sekä annetaan tietoa valtiontaloudesta ja valtion taloudenhoidosta. Kertomuksessa kuvataan kertomusvuonna taloudelliseen asemaan ja kehitykseen liittyvät keskeiset tekijät. Julkisen talouden raportointiin sisältyvä kuvaus valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä antaa kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan valtion vastuista.

Tuloksellisuutta koskevista tiedoista valtiovarain controller -toiminto toteaa, että hallituksen vuosikertomus antaa kokonaisuutena arvioiden oikeat tiedot tuloksellisuudesta, mutta tietojen riittävydessä on osin puutteita. Hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteessä 1 esitetyt tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2025 talousarviossa esitetyn hallinnonalojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksen analysointi jää pintapuoliseksi.

Kokonaisuutena arvioiden vuoden 2025 hallituksen vuosikertomuksen laadinnassa on noudatettu hyvän hallinnon periaatteita ja hyvää raportointitapaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa lisäksi erillisen kertomuksen eduskunnalle valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.