



Hallituksen vuosikertomus 2025



Hallituksen vuosikertomus 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvosto

Valtioneuvoston kanslia

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-461-3

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-477-4

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Paino: Grano Oy, 2026



Hallituksen vuosikertomus 2025

Valtioneuvoston julkaisu 2026:29

Julkaisija	Valtioneuvosto		
Yhteisötekijä	Valtioneuvoston kanslia		
Kieli	suomi	Sivumäärä	209

Tiivistelmä

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä.

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). Säädöstatolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös hallituksen vuosikertomuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (853/2024) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2025 muodostuu viidestä osasta:

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

Asiasanat hallituksen vuosikertomukset, eduskunta, valtioneuvosto, hallituksen kertomukset, valtion tilinpäätös, omistajaohjaus

ISBN PDF	978-952-383-461-3	ISSN PDF	2490-0966
ISBN painettu	978-952-383-477-4	ISSN painettu	2490-0613
Asianumero	VN/31309/2025	Hankenumero	-

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-461-3>

Sisältö

Esipuhe	6
1 Katsaus hallituksen vuoteen	8
1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin	9
1.2 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako.....	16
1.3 Pääministeri Orpon hallitusohjelma ja valtioneuvoston johtaminen	19
2 Hallitusohjelman toimeenpano	22
2.1 Kestävä julkinen talous.....	22
2.2 Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta.....	24
2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto.....	32
2.4 Hyvinvointi syntyy työstä	35
2.5 Osaava Suomi	39
2.6 Kasvun kaava.....	45
2.7 Puhtaan energian Suomi	65
2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	69
2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä.....	75
2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio	77
2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma.....	92
2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano.....	93
3 Lainvalmistelu	96
3.1 Lainvalmistelun vuosi 2025.....	96
3.2 Lainvalmisteluprosessi	105
3.3 Lainvalmistelun kehittäminen.....	110
4 Julkinen talous	112
4.1 Julkisen talouden tila	113
4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2025	113
4.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	115
4.2 Valtiontalous.....	116
4.2.1 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös.....	116
4.2.2 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT.....	130
4.2.3 Verotulot, verotuet ja verovaje.....	137
4.2.4 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	148
4.2.5 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	152
4.2.6 Valtionvelka.....	156
4.2.7 Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	159

4.3	Valtion yhtiöomistus	187
4.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2025 tapahtumia.....	189
4.4	Hyvinvointialuetalous	192
4.4.1	Hyvinvointialueiden ohjaus ja hyvinvointialueiden talouden ohjaus.....	192
4.4.2	Hyvinvointialueiden talouden tila	193
4.5	Kuntatalous	197
4.5.1	Kuntatalouden ohjaus	197
4.5.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	198
4.5.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet.....	200
4.6	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	202
5	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	206

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. 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 tuloksellisudesta (oikea ja riittävä kuva). Hallituksen vuosikertomuksesta annetussa asetuksessa (853/2024) on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuositain.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat: ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa esitetään kuvaus toimintaympäristöstä sekä raportoidaan hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman [Vahva ja välittävä Suomi](#) jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Kertomusosan kolmannessa luvussa tarkastellaan lainvalmistelua kertomusvuonna. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtiontalouteen, hyvinvointialue- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumisesta

kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Valtion tilinpäätöksen 2025 yhteydessä esitetään ensimmäistä kertaa valtiontalouden yhdistellyt laskelmat, jotka kattavat valtion talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden. Liitteessä esitetään myös valtion liikelaitosten, liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuloslaskelmat tai tuotto- ja kululaskelmat ja taseet. Lisäksi liitteessä esitetään hallituksen vuosikertomuksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiset laskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

Valtioneuvosto on sitoutunut vuosikertomuksen edelleen kehittämiseen. Vuoden 2025 kertomuksessa ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvausten rakennetta on kehitetty raportoinnin selkeyttämiseksi.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Helsingissä 7. päivänä toukokuuta 2026

Pääministeri Petteri Orpo

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

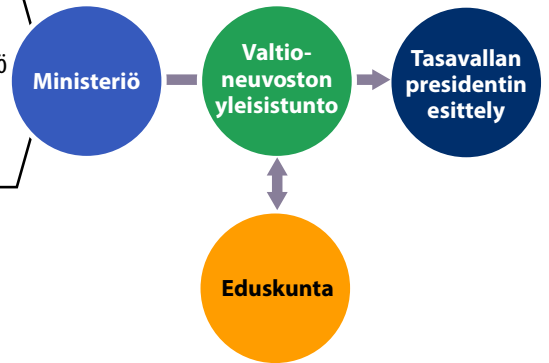
Valmistelu

Ministeriöt valmistelevat ja esittelevät asiat valtioneuvoston yleisistuntoon, tasavallan presidentin esittelyyn tai molempiin

- Valtioneuvoston kanslia
- Sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Puolustusministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Ympäristöministeriö

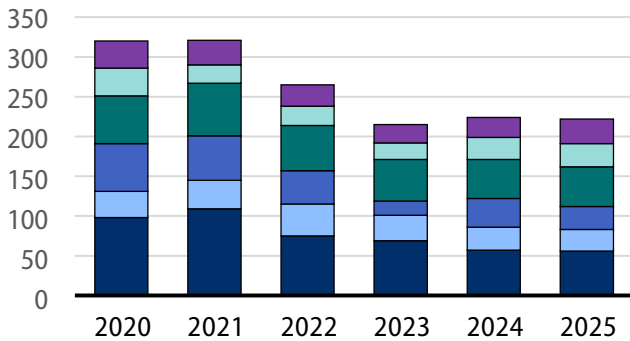
Päätöksenteko

Valtioneuvosto



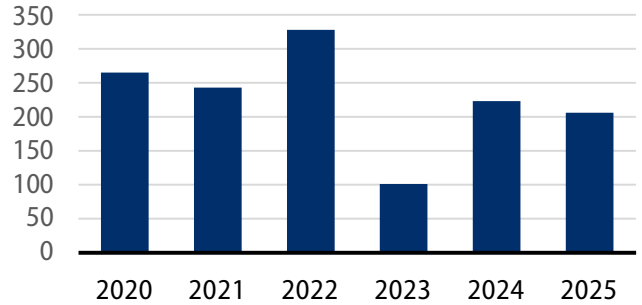
- EU-ministerivaliokunta
- Raha-asiainvaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Hallituksen päättämät ministeriryhmät
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- Voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)

Hallituksen kokoukset 2020–2025

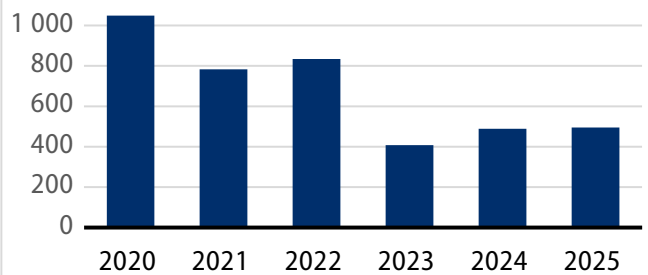


- EU-ministerivaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Raha-asiainvaliokunta
- Hallituksen neuvottelu tai iltakoulu
- Tasavallan presidentin esittely
- Valtioneuvoston yleisistunto

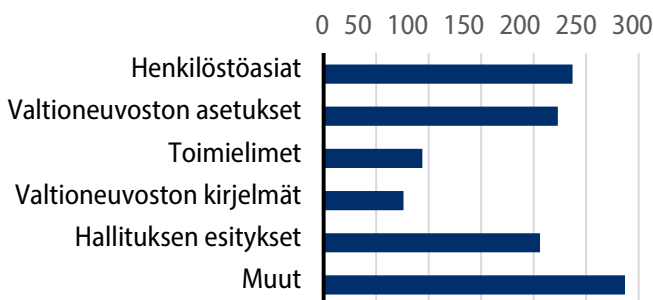
Hallituksen esitykset 2020–2025 vp



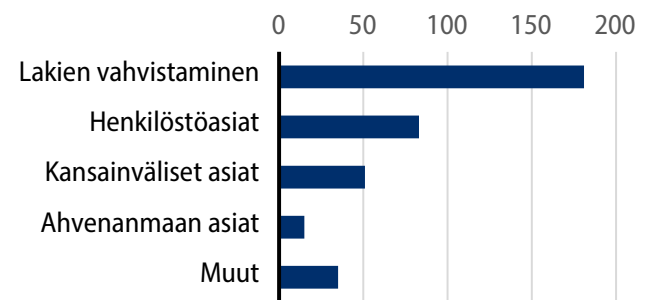
Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2020–2025 vp



Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2025



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2025



1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin

Geopolitiikka ja turvallisuus

Voimapolitiikan paluu, Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja geopoliittiset jännitteet ovat tehneet toimintaympäristöstä vaikeamman. Euroopan ja Suomen turvallisuus-tilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin vuosikymmeniin. Muutoksen arvioidaan olevan perustavanlaatuinen ja pitkäkestoinen. Kilpailu arvoista, poliittisista järjestelmistä, resursseista ja teknologisesta tilasta kovenee moninapaisuudessa maailmassa. Vastakkainasettelu autoritaaristen ja demokraattisten poliittisten järjestelmien välillä on kasvanut vaikeuttaen monenkeskistä yhteistyötä.

Suurvaltojen yksipuoliset ja usein kansainvälistä oikeutta rikkovat toimet sekä turvallisuusneuvoston kyvyttömyys puuttua konflikteihin tehokkaasti ovat heikentäneet kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää. Kiihtyvä strateginen kilpailu eli kyky integroida taloutta, teknologiaa ja turvallisuutta omien intressien ajamiseksi, sekä kansainvälisen monenkeskisen sääntöpohjaisen yhteistyön heikkeneminen vaikeuttavat kaupankäyntiä ja mahdollisuuksia löytää ratkaisuja globaaleihin haasteisiin.

Euroopalta edellytetään suurempaa vastuunkantoa sekä maailmanlaajuisiin haasteisiin vastaamisessa että oman turvallisuutensa ja puolustuskykynsä kehittämisessä Yhdysvaltojen ulkopolitiikkaan liittyvän epävarmuuden vuoksi. Transaktionaalisuus, eli vaihtokaupparaisuus ja lyhytjänteinen hyötykeskeisyys, sekä kahdenväliset suhteet todennäköisesti määrittävät voimakkaammin Yhdysvaltojen ja Euroopan suhteita ainakin lähivuosina.

EU on Suomen tärkein turvallisuusyhteisö ja EU:n laajentuminen ja strateginen autonomia nähdään entistä vahvemmin osana turvallisuuden tuottamista. Strategisen autonomian tarkoituksena on myös vahvistaa EU:n kilpailukykyä ja lisätä EU:n omavaraisuutta kriittisissä teknologioissa, materiaaleissa, komponenteissa ja osaamisessa. Pohjoismaisen yhteistyön roolin turvallisuuden osalta nähdään kasvavan; yhdistäviä tekijöitä on Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyden myötä entistä enemmän. Suomen turvallisuuden keskiössä on vahvan kansallisen puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen osana Pohjois-Atlantin liiton (Nato) pelotetta ja puolustusta sekä kansainvälisessä puolustusyhteistyössä. Kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnan kriisinsietokyky, kokonaisturvallisuus ja kokonaisuuden puolustus painottuvat kriittisinä tekijöinä.

Yhdysvaltojen nykyisellä transaktionaalisella politiikalla ja aiemmasta liberaalista demokraattisesta sääntöpohjaisesta maailmanjärjestyksestä irrottautuvalla toiminnalla on isoja vaikutuksia globaalisti niin turvallisuuden ja talouden kuin ilmaston ja kulttuurin saralla. Yhdysvaltojen muutosta leimaa länsimaisessa vertailussa poikkeuksellinen ja syvenevä kahtiajako: poliittinen, kulttuurinen ja ideologinen ajattelu eriytyy. Kahtiajako nähdään käytännössä sekä hallinnon että oikeuslaitoksen ja niiden tekemien ratkaisujen polarisoitumisessa.

Kiina on EU:lle ja Suomelle lisääntyvästi järjestelmätason haastaja; samanaikaisesti taloudellinen kilpailija ja yhteistyökumppani. Kiina pyrkii muovaamaan kansainvälistä järjestelmää enemmän omia tavoitteitaan vastaavaksi ja toimii usein kahdenvälisesti. Kiinan hidastuva talouskasvu kuitenkin heikentää sen taloudellista ja siten poliittista vetovoimaa. Suomen kannalta Kiinan hidastuva talouskasvu on näkynyt kasvavassa kaupan alijäämässä. Kiina on viime vuosina lisännyt sotilaallista aktiiviteettiaan, kuten harjoitustoimintaa, etenkin Taiwanin ympärillä.

Venäjä on uhka Suomen ja Euroopan turvallisuudelle ja lisää epävakautta. Venäjä pyrkii aikaansaamaan suurvaltojen etupiirijakoon perustuvan turvallisuusjärjestelmän, ja se kehittää ja käyttää laajaa keinovalikoimaa etujensa ajamiseen. Hyökkäyssota kiihdyttää Venäjän autoritaarista kehitystä ja sotateollisuus ylläpitää sen taloutta. Venäjän hyökkäyssodan seurauksena on syntynyt pitkäkestoinen vastakkainasettelu Venäjän ja Ukrainaa tukevan lännen välille. Sodan laajentumisen uhka säilyy. Venäjä haastaa läntiset järjestöt ja instituutiot pyrkien heikentämään näiden yhtenäisyyttä. Suomeen kohdistui laaja-alaista hybridi- ja informaatiovaikuttamista erityisesti Venäjän, mutta myös Kiinan suunnalta. Huoltovarmuus sekä kriittisen infrastruktuurin, mukaan lukien liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien, turvaaminen kasvatti merkitystään.

Arktisesta alueesta on tullut yksi globaalien strategisten kilpailun painopisteistä. Yhdysvaltojen hallinnon kasvava kiinnostus arktista aluetta ja erityisesti Grönlantia kohtaan kasvoi. Muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne lisää kovaan turvallisuuteen liittyvien kysymysten merkitystä arktisessa yhteistyössä seitsemän arktisen maan sekä Nato-liittolaisten kesken ja niitä koskevan keskustelun tiivistymistä. Sotilaallinen toiminta arktisella alueella kasvaa, ja hybridivaikuttaminen sekä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat iskut ovat kasvava riski. Myös kiinnostus arktisen alueen taloudellisiin mahdollisuuksiin kasvaa.

Viime vuosina niin demokratian kuin oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen globaali kehityskulku on ollut negatiivinen. Maailman väestöstä 76 prosenttia asuu maissa, joissa oikeusvaltion tila on heikentynyt jatkuvasti viime vuosien aikana. Vaalihäirintä ja vaaleihin liittyvä vaikuttaminen on kansainvälisesti ollut kasvava ongelma.

Poliittinen ja turvallisuustilanne haastaa sekä kansainvälistä oikeutta että oikeusvaltion rakenteita sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista useissa maissa. Heikosta kansainvälisestä kehityksestä huolimatta Suomi oikeusvaltiona toimii tällä hetkellä hyvin. Keskimäärin suomalaisten luottamus toisiinsa ja eri yhteiskunnan toimijoihin on säilynyt melko korkealla tasolla.

Talous

Taloudellinen valtopoliittikka kytkee markkinat poliittisiin intresseihin. Kiinan ja Yhdysvaltojen vastakkainasettelu jatkaa voimistumistaan ja on saanut enenevästi järjestelmien välisen kamppailun piirteitä. Aiemmin turvallisena ja hyvänä pidetty monialainen globalisaatio on muuttumassa protektionistiseen suuntaan. Maailmantalouden blokkautumista ajaa geotaloudellinen sirpaloituminen. Kaupanesteet ja pakotepoliittiset toimet ovat kasvaneet ja kansainvälisen kaupan monenkeskiset säännöt ovat koetuksella. Uudessa geotaloudessa keskeiset resurssit ja infrastruktuuri välineellistetään geopoliittisiin tarkoituksiin. Resurssiniukkuus ja kilpailustrategisista luonnonvaroista voivat aiheuttaa muutoksia voimasuhteissa ja kasvat-
taa jännitteitä.

Maailmantalouden kasvun painopiste siirtyy pidemmällä aikavälillä nouseviin talouksiin. Samaan aikaan talouskasvu on esimerkiksi Kiinassa hidastunut merkittävästi huippuvuosista. Isojen talouksien kasvun hidastuessa, velkaantuessa ja sopeutuessa muutoksiin maailmantalouden stressitekijät ja riskit lisääntyvät; avoin maailmankauppa ja sitä tukevat kansainväliset normit ja säännöt ovat uhattuna eri tavoin. Talouskasvun ja teknologisen kehityksen hyödyt jakautuvat epätasaisesti, mikä syventää kuilua köyhien ja rikkaiden maiden välillä.

Globaalin talouden muutokset vaikuttavat suoraan Suomessa ja Euroopassa toimivien yritysten kilpailukykyyn ja menestykseen. Koronapandemia, ilmastonmuutos, Venäjän hyökkäyssota ja Gazan sota ovat nostaneet esiin rajat ylittäviin arvoketjuihin ja yritystoimintaan liittyviä riskejä sekä tarpeita varmistaa strategisten hyödykkeiden saatavuus myös erilaisissa häiriötilanteissa.

Teknologian kehitys, ilmastonmuutos ja luontokato sekä väestörakenteen muutos ovat muuttamassa talouden rakenteita monella tavalla. Ne vaikuttavat taloudessa kysyntään ja tarjontaan sekä markkinoiden toimintaan ja eri toimijoiden rooliin. Suomi on jäänyt jälkeen tuottavuudessa. Tuottavuuden ja talouskasvun heikko kehitys johtaa verotulojen hitaaseen kasvuun ja siten vaikeuttaa julkisen talouden kestävyyden saavuttamista. Osaavan työvoiman saatavuus on ollut yksi suurimmista haasteista yritysten kasvulle viime vuosina, vaikka taloudellisen matalasuhdanteen

myötä ongelma on vähentynyt. Suomen bruttokansantuote kasvoi vuonna 2025 niukasti 0,2 prosenttia. Joulukuussa 2025 Suomen työttömyysaste oli Euroopan Union korkein. Suomen taloudessa on suuria uudistumis-, sopeuttamis- ja rahoitus-tarpeita tulevina vuosikymmeninä.

Teknologia

Globaali teknologiakilpailu on kietoutunut yhä tiiviimmin geopoliittisen ja taloudellisen vallan tavoitteluun ja turvallisuuteen. Erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu teknologiaherruudesta kiihdyttää teknologiamurrosta. Teknologian kehittämistä ja käyttöä ohjaavat arvot ja normit ovat hyvin erilaisia demokraattisissa ja autoritaarisissa valtioissa. Globaaleista teknologiayrityksistä on tullut merkittäviä vallankäyttäjiä.

Teknologia liittyy yhä tiiviimmin muiden politiikkasektoreiden kuten turvallisuuspolitiikan ja kauppapolitiikan kanssa. Kyseessä on murrosteknologioiden, kuten tekoälyn ja kvanttilaskennan, hyödyntäminen valtioiden ja yhteiskuntien turvallisuutta ja vapautta lisäävänä, tai niitä vaarantavana tekijänä. Murrosteknologioiden haltuunotto sekä niiden standardeista päättäminen määrittää voittajat – tai vähintään dominoivat valtiot. Tieto ja teknologia korostuvat strategisina resursseina sekä vastakkainasettelujen ja haavoittuvuuksien perustana. Teknologinen kehitys on terävöittänyt riskejä, joita informaation manipulaatio voi synnyttää.

Nopeasti etenevä digitalisaatio on osa teknologista murrosta. Se on läpileikkaava, sektori- ja valtioiden rajat ylittävä kokonaisuus, joka vaikuttaa kaikkiin toimijoihin yksilöistä organisaatioihin.

Data on digiteknologisen murroksen raaka-aine, ja datatalous on EU:n vahvimmin kasvava toimiala. Datan määrän eksponentiaalinen kasvu sekä datan hyödyntäminen uusien teknologioiden, palveluiden, tuotteiden ja liiketoimintamallien kehittämisessä muuttaa maailmaa ennennäkemättömällä tavalla. Tekoäly on integroitunut arkeemme, ja nopeasti kehittyvänä yleiskäyttöisenä teknologiana se muuttaa jokapäiväistä elämää, yritystoimintaa ja koko yhteiskuntaa. Useat teknologiat, kuten tekoäly, hyödyntävät dataa, minkä vuoksi datan saatavuuteen, hyödynnettävyyteen ja yhteentoimivuuteen sekä tietosuojaan ja kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat olennaisia. Tekoälyn sääntelyä kehitetään alueellisesti, esimerkkinä laaja EU:n tekoälyasetus.

Kyberturvallisuudesta on tullut yhä tärkeämpi osa yksilöiden, yritysten ja yhteiskunnan toimintaa. Tietoverkkojen ja tietojärjestelmien toimintavarmuuden sekä turvallisen tiedonkäsittelyn tarve korostuu yhteiskunnan prosessien automatisoituessa ja teknistyessä ja suurvaltakamppailun ulottuessa digitaaliseen toimintaympäristöön. Pahantahtoinen kybertoiminta on lisääntynyt yhteiskunnan eri sektoreilla, ja sitä on suunnattu yhä useammin esimerkiksi valtio- ja kuntatason toimijoita kohtaan. Monimutkaistuvien digi- ja dataekosysteemien kehittäminen vaatii huolellista suunnittelua ja varautumista kyberriskeihin. Digitalisoituva yhteiskunta edellyttää riittävän kyberturvallisuusosaamisen ylläpitoa koko väestössä eri ikäryhmien tarpeet huomioiden. Teknologian kehitys luo uusia turvallisuusuhkia mutta myös ratkaisuja näihin uhkiin.

Ympäristö

Globaali neitseellisten luonnonvarojen käyttö maailmassa on noin kolminkertaistunut viimeisen 50 vuoden aikana, ja nykypolulla fossiilisten polttoaineiden, biomassan, metallien ja mineraalien käytön ennustetaan yli kaksinkertaistuvan vuoteen 2060 mennessä. Se tarkoittaisi materiaalien hallintaan liittyvien hiilidioksidipäästöjen ja luontokadon massiivista kasvua ja toisaalta raaka-aineiden saatavuuden niukkenemistä. Luonnonvarojen merkitys globaalissa turvallisuuspolitiikassa on keskeinen. Luonnonvarojen ylikulutus on keskeinen ajuri niin ilmastonmuutokselle kuin luontokadolle.

Ilmastonmuutos näkyy maalla, merissä ja ilmakehässä. Ilmastonmuutoksen vaikutus on jo muuttanut sään ja ilmaston ääri-ilmiöiden esiintymistä kaikkialla maapallolla. Monet sään ääri-ilmiöt toistuvat useammin ja voimakkaampina. Suuri osa vaikutuksista välittyy veden kiertokulun muutoksina. Valtameret lämpenevät ja happamoituvat, ja merenpinta kohoaa. Merien lämpeneminen voimistaa myrskyjä. Kasvihuonekaasupäästöt ovat globaalisti kasvussa kaikilla sektoreilla.

Euroopasta on tullut maailman nopeimmin lämpenevä maanosa. Ilmaston lämpeneminen on voimakkainta arktisella alueella, jonka tilaan myös muilla ilmastomuutokseen liittyvillä ilmiöillä on vakavia vaikutuksia. Ilmastonmuutoksen taloudelliset ja turvallisuusvaikutukset kohdistuvat Suomeen suorien, ketjuuntuvien ja siirtymävaikutusten seurauksena. Suomen ilmasto on lämmennyt kaikkina vuodenaikoina, voimakkainta lämpeneminen on ollut talvella. Ilmastonmuutoksen suoraan Suomea koskevien vaikutusten rinnalla Suomeen heijastuu merkittäviä vaikutuksia muun muassa globaalien logistiikka-, raaka-aine- ja rahavirtojen sekä ihmisten liikkuvuuden kautta.

Ilmastonmuutos ja luontokato ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa. Ilmastonmuutos vahvistaa luontokatoa useiden eri vaikutusmekanismien kautta. Luontokato etenee maa-, makean veden ja meriekosysteemeissä globaalilla ja alueellisella tasolla. Luontokato etenee myös Suomessa. Luontokato hidastaa jo nyt globaalisti maiden talouskasvua. Ilmastonmuutoksen ja luontokadon pysäyttämiseksi luonnonvarojen ylikulutukseen nojaavasta lineaaritaloudesta on välttämätöntä siirtyä kohti kiertotaloutta. Käytettävistä luonnonvaroista vain hieman yli seitsemän prosenttia on kierrätettyjä, ja suunta on ollut viime vuosina laskeva. Luonnonvarojen niukkuus koventaa kilpailua ja raaka-aineiden hinnat nousevat. Suomalaiset ovat maailman eniten kuluttavien joukossa, myös kotimaisella raaka-aineiden kulutuksella mitattuna. Suomella on ollut kiertotaloustyössä kuitenkin strategista edelläkävijyyttä.

Yhteiskunta

Väestöllinen huoltosuhde nousee jyrkästi tulevina vuosikymmeninä vauraissa maissa. Euroopan väestönkasvu on hidastunut ja kasvun ennakoidaan jatkuvan hitaana myös tulevaisuudessa. Suomen syntyvyys on ennätyksellisen alhaista ja Suomi kuuluu maailman ikääntyneimpiin maihin. Syntyvyyden lasku vaikuttaa taloudellisesti, poliittisesti ja kulttuurisesti. Ikääntyvä yhteiskunta muuttaa taloudellista sukupolvien välistä solidaarisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Ikääntyvässä väestössä jokaisen vauvan, lapsen ja nuoren terveyden ja henkisten voimavarojen tukeminen on aikaisempaakin tärkeämpää. Suomalainen lapsiperheiden palvelujärjestelmä on pääsääntöisesti hyvä ja toimiva. Lapsi- ja äitiyskuolleisuus on maailman alhaisimpia.

Suomessa julkisen sektorin säästöpainet sekä toisaalta alhainen syntyvyys ja ikärakenne ovat haasteita koulutus- ja osaamistason nostamiselle. Suomi on jäänyt koulutustasossa jälkeen muista OECD-maista, joissa korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus ikäluokista on kasvanut. Suomessa nuorten ikäryhmien koulutustason nousu on kansainvälisesti poikkeuksellisesti pysähtynyt varsin pitkäksi aikaa. Inhimillisen pääoman heikko kehitys muodostaa vakavan uhan taloudelliselle kasvulle ja yhteiskunnan kehitykselle.

Suomen vahvuuksia edelleen ovat toimiva tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiojärjestelmä (TKI), TKI-toiminnan yleinen kustannustaso, vahva osaamis pohja muutamilla osaamis- ja toimialoilla sekä vahva ja kehittyvä startup-kulttuuri. Kansainvälisissä innovaatiotoiminnan vertailuissa Suomi sijoittuu usein kärkisijoille.

Esimerkiksi tuoreimmassa vuoden 2025 European Innovation Scoreboard -innovaatiovertailussa Suomi sijoittuu neljännelle sijalle. Luottamus tieteeseen on säilynyt keskimäärin vahvana.

Kaupunkien merkitys kasvaa. Globalisaatio ja kaupungistuminen ovat tuoneet kaupungit keskeisiksi vallankäyttäjiksi valtion rinnalle. Kaupungistuminen jatkuu myös tulevana vuosikymmeninä, mutta väestön ikääntyminen hidastaa kehitystä. Suomen aluerakenne on säilynyt monikeskuksisena. Kaupungit ja kunnat ovat avainasemassa ajankohtaisten kestävyyshaasteiden kohtaajina ja ratkaisijoina.

Vaikka ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on Suomessa kansainvälisesti verrattuna yhä pieni, yhteiskunta monimuotoistuu koko ajan. Eurooppaan suuntautuvan kasvavan muuttoliikkeen taustalla on useita syitä, muun muassa maanosan vanheneva väestö ja kasvava työvoimapula. Jo nyt Euroopan väestö vähenisi ilman maahanmuuttoa. Suhtautumisessa muuttoliikkeeseen EU:n jäsenmaiden sosiaaliset ja poliittiset todellisuudet ovat erilaisia, ja näkemyksiin vaikuttaa myös kasvanut informaatiovaikuttaminen ja polarisaatio. Maahanmuutto tulee jatkumaan keskeisenä EU:ta haastavana kysymyksenä. Etnisiin ryhmiin ja vähemmistöihin kohdistuva rakenteellinen syrjintä on Suomessa yleistä. Suomessa ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteet ovat viime vuosina lähentyneet toisiaan.

Suomessa on merkittäviä sosioekonomisia eroja niin väestön terveydessä ja hyvinvoinnissa kuin palveluiden käytössä ja saatujen palveluiden laadussa. Terveyden alue-erot ovat Suomessa edelleen suuret ja noudattavat perinteistä itä-länsi-jakoa. Eurooppalaisittain tarkasteltuna terveyserot ovat kuitenkin Suomessa keskitasoa tai sen paremmalla puolella. Erilaiset oppimisvaikeudet, mielenterveyden häiriöt sekä neuropsykiatriset vaikeudet ovat lisääntyneet ja ne tunnistetaan aiempaa paremmin. Mielenterveyden heikentymisellä on merkittävät taloudelliset vaikutukset.

Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää haastavat useista syistä kertynyt hoito-, palvelu- ja kuntoutusvelka ja julkisen talouden vaikea tila, sekä erityisesti nopeasti hankaloitunut henkilöstövaje. Palvelujärjestelmien kyky kohdata erilaisia shokkeja on koko yhteiskunnan toiminnan ja terveyden ja hyvinvoinnin oikeudenmukaisuuden kannalta kriittistä.

1.2 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

Tasavallan presidentti nimitti 20.6.2023 pääministeri Petteri Orpon hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 77. hallitus. Pääministeri Orpon hallituksessa on 19 ministeriä.

Ministereiden työnjako 31.12.2025

Pääministerinä toimi 31.12.2025 **Petteri Orpo**. Perustuslain mukaisesti pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi **Mari Rantanen**, puolustusministerinä **Antti Häkkänen**, maa- ja metsätalousministerinä **Sari Essayah**, liikenne- ja viestintäministerinä **Lulu Ranne** ja ympäristö- ja ilmastoministerinä **Sari Multala**. Kertomusvuonna ympäristö- ja ilmastoministerinä toimi **Kai Mykkänen** 24.1.2025 saakka. Seuraavassa on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Valtioneuvoston kanslia

Pääministeri Petteri Orpo toimii valtioneuvoston kanslian päällikkönä ja käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvoston kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin ja kansalliseen EU-asioiden hallintoon liittyvät nimitysasiat sekä EU-tuomioistuinasioiden yksikköä koskevat asiat. Hän käsittelee niin ikään kansalaisviestintää EU-asioissa koskevat valtionavustusasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Joakim Strand käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat.

Ulkoministeriö

Opetusministeri Anders Adlercreutz käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.

Ulkoministeri Elina Valtonen toimii ulkoministeriön päällikkönä ja käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Oikeusministeriö

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee Ahvenanmaata koskevat asiat.

Oikeusministeri Leena Meri toimii oikeusministeriön päällikkönä ja käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtiovarainministeriö

Elinkeinoministeri Sakari Puisto käsittelee valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta valtion lainanoton ja velanhoidon sekä kassavarojen sijoittamisen strategista ohjausta ja valvontaa koskevia asioita. Kertomusvuonna elinkeinoministeri käsittelee kaikki valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat 27.3.2025 saakka.

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Riikka Purra toimii valtiovarainministeriön päällikkönä ja käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien valtion lainanoton ja velanhoidon sekä kassavarojen sijoittamisen strategista ohjausta ja valvontaa koskevat asiat. Valtiovarainministeri Purra toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie käsittelee korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle sekä kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta kirkollisasioita. Kertomusvuonna tiede- ja kulttuuriministerinä toimi **Sari Multala** 24.1.2025 saakka.

Liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri Mika Poutala käsittelee nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat ja opintotukiasiat. Kertomusvuonna liikunta-, urheilu- ja nuorisoministerinä toimi **Sandra Bergqvist** 13.6.2025 saakka.

Opetusministeri Anders Adlercreutz toimii opetus- ja kulttuuriministeriön päällikkönä ja käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien kirkollisasiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee kaupunkikehittämistä koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta.

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala käsittelee energiaosastoa koskevat asiat.

Elinkeinoministeri Sakari Puisto käsittelee innovaatiot ja yritysrahoitus -osaston asiat, huoltovarmuuskysymykset sekä muut alueet ja kasvupalvelut -osaston asiat. Kertomusvuonna elinkeinoministerinä toimi **Wille Rydman** 13.6.2025 saakka.

Sisäministeri Mari Rantanen käsittelee maahanmuutto ja kotoutuminen -yksikön kotouttamista koskevat asiat.

Työministeri Matias Marttinen toimii työ- ja elinkeinoministeriön päällikkönä ja käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat. Kertomusvuonna työministerinä toimi **Arto Satonen** 6.5.2025 saakka.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Työministeri Matias Marttinen käsittelee työttömyysturvaan ja aikuis- koulutukseen liittyvät asiat.

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen käsittelee sosiaaliturva- ja vakuutusosastolle, työ- ja tasa-arvo-osastolle sekä turvallisuus ja terveys -osastolle kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuso toimii sosiaali- ja terveysministeriön päällikkönä ja käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

1.3 Pääministeri Orpon hallitusohjelma ja valtioneuvoston johtaminen

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma [Vahva ja välittävä Suomi](#) annettiin tiedonantona eduskunnalle 20.6.2023. Keskeisten politiikkakokonaisuuksien lisäksi hallitusohjelman alussa on määritelty hallituksen visio ja toiminnan periaatteet. Keskeisiä politiikkakokonaisuuksia ja niiden kehitystä kertomusvuonna kuvataan tarkemmin luvussa 2 Hallitusohjelman toimeenpano.

Hallitusohjelman toimeenpanon valmistelua varten hallitus asetti valtioneuvoston yleisistunnossa 14.7.2023 neljän lakisäätöisen [ministerivaliokunnan](#) (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi seitsemän [ministerityöryhmää](#). Ministerityöryhmät ovat:

- kestävän hyvinvointiyhteiskunnan ministerityöryhmä
- työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä
- puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmä
- sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmä
- lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmä
- liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn ministerityöryhmä
- yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä.

Edellisellä hallituskaudella asetettu parlamentaarinen [sosiaaliturvakomitea](#) jatkaa työtään vuoteen 2027 saakka. Lisäksi vuonna 2025 toimivat seuraavat parlamentaariset työryhmät:

- valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman päivitystä tukeva parlamentaarinen työryhmä
- harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä
- peruskoulun tulevaisuustyön parlamentaarinen seurantaryhmä
- korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2040 – parlamentaarinen seurantaryhmä
- parlamentaarinen seurantaryhmä tukemaan valmiuslain uudistustyötä
- osallistumisoikeuksien kehittämisen parlamentaarinen ohjausryhmä
- perustuslain 10 §:n tarkistamisen valmistelua tukeva parlamentaarinen ohjausryhmä
- puolustuksen parlamentaarinen työryhmä
- vaikuttavien palvelujen ja menetelmien kansallisen valinnan periaatteista säätämistä tukeva parlamentaarinen seurantaryhmä
- yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen ja toiminnan kehittämisen parlamentaarinen neuvottelukunta
- finanssipoliittinen parlamentaarinen työryhmä
- omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta
- parlamentaarinen TKI (tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta) -seurantaryhmä
- saamelaisten totuus- ja sovintokomission suosituksia arvioiva parlamentaarinen työryhmä
- Nato-asioita koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön kehittämistä arvioiva parlamentaarinen työryhmä
- ilmastopolitiikan parlamentaarinen seurantaryhmä

Kertomusvuoden aikana hallitus kokoontui keskustelemaan ajankohtaisista kysymyksistä hallituksen iltakouluun viisi kertaa. Lisäksi marraskuussa järjestettiin iltakoulu, johon osallistui myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Yksittäisiin aiheisiin paneutuvia hallituksen neuvotteluita järjestettiin kaikkiaan 21, joista osa kirjallisessa muodossa. Lisäksi hallitus kokoontui huhtikuussa hallituksen neuvotteluun julkisen talouden suunnitelmasta 2026–2029 (kehysriihi) ja syyskuussa hallituksen neuvotteluun valtion vuoden 2026 talousarviosta (budjettiriihi).

Suomi toimi Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajana vuonna 2025. Puheenjohtajuus toteutettiin yhdessä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa. Suomen ja Ahvenanmaan puheenjohtajuusohjelman nimi oli [Pohjola: yhteinen ja vahva](#).

2 Hallitusohjelman toimeenpano

2.1 Kestävä julkinen talous

Pääministeri Orpon hallitus on päättänyt hallitusohjelmassaan ja keväällä 2024 julkista taloutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta. Se on vuoden 2027 tasolla noin yhdeksän miljardia euroa. Koska valtiovarainministeriön kesäkuun 2025 ennusteen mukaan 9 miljardin euron kokonaisuus ei kuitenkaan riittänyt taittamaan julkisen talouden velkasuhteen kasvua hallituksen tavoitteen mukaisesti vuoteen 2027 mennessä, hallitus päätti syksyllä 2025 vuoden 2026 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä uusista julkisen talouden velan kertymistä vähentävistä noin miljardin euron sopeutustoimista vuodelle 2027. Näistä pysyviä sopeutustoimia on noin 750 miljoonaa euroa. Edellä kuvattujen julkista taloutta vahvistavien toimien lisäksi hallitus päätti kevään 2025 puoliväliriihessä toimista talouskasvun vauhdittamiseksi ja kasvutoimien rahoittamiseksi.

Hallitusohjelmassa kirjatut ja keväällä 2024 päätetyt sopeutustoimet alensivat budjettitalouden määrärahoja nettomääräisesti 2,5 miljardia euroa vuoden 2025 talousarvioesityksessä. Säästöjen vaikutus oli 1,8 miljardia euroa suurempi kuin edellisen vuoden talousarviossa. Esimerkiksi sosiaaliturvan uudistusten nettovaikutus oli sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa noin 470 miljoonaa euroa määrärahoja vähentävä (verrattuna vuoden 2024 talousarvioon ja huomioiden asumistuki- ja toimeentulotukimenot). Tästä noin 300 miljoonaa euroa aiheutui vuonna 2025 voimaan tulleista uudistuksista. Lisäksi niin sanottu kanavointiratkaisu vähensi määrärahatarvetta nettona yhteensä 575 miljoonaa euroa. Hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt kanavoidaan täysimääräisesti velkaa kerryttäville sektoreille, jotta toimenpiteet vähentävät julkisen talouden velkaantumista. Talousarvioesityksessä määrärahatarvetta alensivat myös voimaan tulleet valtionhallinnon toimintameno säästöt, noin 270 miljoonaa euroa.

Hallitusohjelmassa päätettiin toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta ja tavoitellaan noin 240 miljoonan euron toimintameno säästöä vuoden 2027 tasolla. Lisäksi hallitus päätti kevään 2024 kehysriihen yhteydessä vähentää toimintamenoja vuosittain noin 150 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen sekä aikaistaa aiemmin päätettyjä säästöjä 50 miljoonalla eurolla vuodelle 2025. Kevään 2025 kehysriihen yhteydessä, osana kasvutoimien rahoitusta, kohdistettiin valtionhallinnon

toimintamenoihin 130 miljoonan euron vuosittainen lisäsäästö edellä kuvattun lisäksi vuodesta 2026 alkaen. Edelleen syksyn 2025 budjettiriihen yhteydessä hallitus päätti lisäsopeutusten kokonaisuudesta, joka sisälsi 25 miljoonan euron suuruisen lisäsäästön toimintamenoihin vuodesta 2027 alkaen. Päätettyihin toimintameno säästöjen kokonaisuuksiin on tullut joitain muutoksia, mutta ne toteutuvat valtaosin täysimääräisesti. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla ja toimintameno säästöillä tavoitellaan yhteensä noin 533 miljoonan euron säästöä vuoden 2027 tasolla. Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien etenemisestä raportoidaan tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

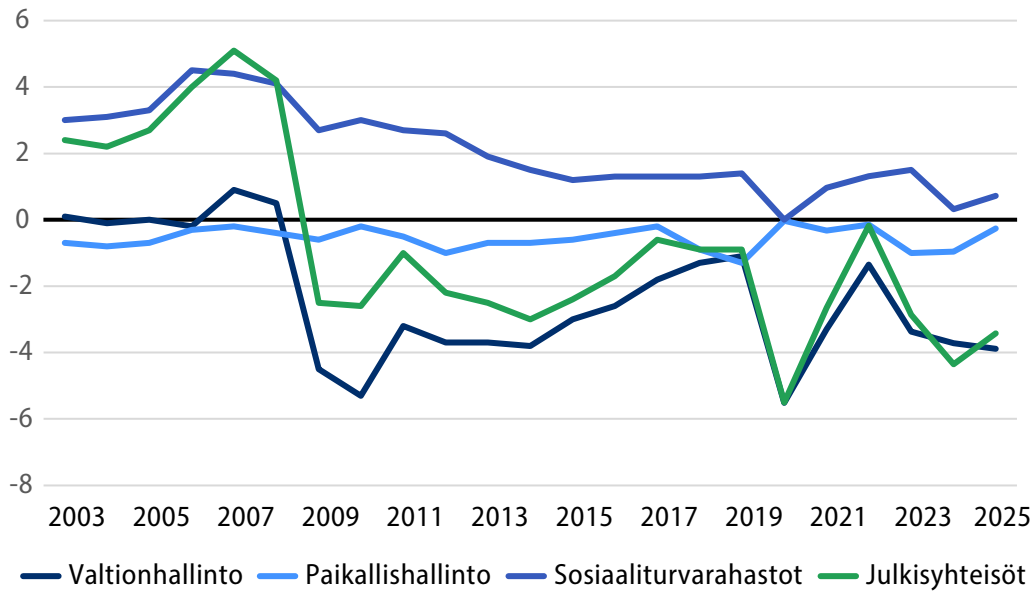
Hallituksen investointiohjelmaa edistettiin sisällyttämällä vuoden 2025 talousarvioesitykseen vajaat 900 miljoonaa euroa uusina valtuuksina ja määrärahoina. Esimerkiksi väylien korjausvelan purkamiseen kohdennettiin 200 miljoonaa euroa määrärahaa ja Karjalanradan kehittämiseen 90 miljoonan euron valtuus. Täydentävässä talousarvioesityksessä uusia valtuuksia ja määrärahoja lisättiin vielä 1,5 miljardilla eurolla. Esimerkiksi Länsiradan rakentamisvaiheen rahoittamiseen kohdennettiin 400 miljoonan euron valtuus. Uusia investointiohjelman hankkeita laitettiin liikkeelle vielä vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa.

Veropolitiikalla hallitus tavoittelee kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteen kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallitusohjelman mukaan hallituksen veropolitiikka kannustaa työntekoon ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Hallitusohjelmaan sisältyvien vero toimien ja aiemmin päätettyjen julkista taloutta vahvistavien verotoimien lisäksi hallitus päätti kevään 2025 kehysriihen yhteydessä talouskasvun edellytyksiä vahvistavista uusista verotoimista, kuten yhteisöverokannan alentamisesta ja työn verotuksen keventämisestä.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat tammikuussa 2025 uudesta eläkeuudistuksesta pääministeri Orpon hallituksen toimeksiannosta. Uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena on mahdollistaa työeläkelaitosten sijoitustuottojen parantaminen sijoitusriskiä kasvattamalla. Uudistuksen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta pitkällä aikavälillä noin 0,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lakiesitys lähetettiin lausuntokierrokselle joulukuussa 2025.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino supistui vuonna 2025 edellisvuoteen verrattuna. Julkisen talouden alijäämä oli ennakkotietojen mukaan 3,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen.

Julkista taloutta käsitellään tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 4.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

2.2 Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta

Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen palvelureformiin liittyen valmisteltiin ja annettiin eduskunnalle useita sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädäntöä uudistavia lakiesityksiä. Uudistusten keskeisinä tavoitteina on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa ennaltaehkäisyä, sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta, palveluiden vaikuttavuutta sekä digitaalisia palveluita hyvinvointialueilla.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteita koskeva hallituksen esitysluonnos oli loppuvuonna lausuntokierroksella. Lakiehdotuksen yleisenä tavoitteena on, että pitkällä aikavälillä palveluvalikoimaa koskevilla valinnoilla ja ohjauksella pystytään saamaan aikaan mahdollisimman paljon terveyttä ja hyvinvointia käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2026.
- Keväällä käynnistettiin hallituksen linjauksen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu-uudistuksen valmistelu. Tehtävään nimetyn työryhmän tavoitteena on tehdä ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistamiseksi siten, että se tuottaa esitykseltä edellytetyt 100 miljoonan euron säästöt. Työryhmän toimikausi on 15.8.2025–31.1.2026.

- Lasten ja nuorten terapiatakuuta koskeva lainsäädäntö (HE 131/2024 vp) tuli voimaan 1.5.2025. Tavoitteena on vahvistaa lasten ja alle 23-vuotiaiden nuorten mielenterveyden häiriöiden ehkäisyä ja hoidon sekä mielenterveyden tuen saatavuutta perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollon perustason palveluissa.
- Hallituksen esitys (HE 149/2025 vp) lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisestä vaiheesta annettiin eduskunnalle 9.10.2025. Tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeutta erityiseen suojeluun sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen.
- Päiväkirurgiaa koskeva sääntelyn keventäminen tuli voimaan 1.1.2025 sekä sairaaloiden päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevat lainsäädännön muutokset tulivat voimaan 1.10.2025 (HE 149/2024 vp). Muutosten tavoitteena on vahvistaa kansallista erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja ympärivuorokautisten päivystysten palveluverkkoa siten, että se pystyy laadukkaasti, potilasturvallisesti ja kestävästi vastaamaan väestön palvelutarpeisiin nyt ja tulevaisuudessa sekä normaaliolojen lisäksi myös erityistilanteissa ja poikkeusoloissa.
- Omaishoidon tuen vähimmäispalkkion korottamista sekä perhehoitajan taloudellista turvaa perhehoitosuhteen irtisanomistilanteissa parantava hallituksen esitys valmisteltiin ja lait hyväksyttiin eduskunnassa (HE 110/2025 vp). Lait tulivat voimaan 1.1.2026.
- Neuvoloiden ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollon säännöksiä uudistettiin. Terveystarkastuksia lasten ja nuorten terveystarkastuksia koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2026 (HE 118/2025 vp).
- Lainsäädäntömuutos iäkkäiden ympärivuorokautisen palveluasumisen vähimmäishenkilöstömitoituksen väljentämisestä 0,65 työntekijästä asiakasta kohden 0,6 työntekijään tuli voimaan vuoden alusta (HE 127/2024 vp). Teknologian hyödyntämistä sosiaalihuollon palveluissa ja iäkkäiden ympärivuorokautisen palveluasumisen henkilöstömitoituksen laskennassa koskeva hallituksen esitys (HE 113/2025 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä.

- Uusi vammaispalvelulaki (675/2023) ja sen tarkennettu soveltamisala tulivat voimaan vuoden alussa. Toimeenpanon tueksi käynnistettiin seurantahanke vuosille 2025–2027. Lisäksi valmisteltiin vammaispalvelulain tarkennettuun soveltamisalaan täsmennys elämänvaiheeseen liittyvästä arvioinnista (HE 92/2025 vp). Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2026.
- Laittomasti maassa oleskelevien oikeuteen saada terveystalveluja tehtiin muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.1.2026 (HE 50/2025 vp).
- Osana sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden sekä ammatillisen osaamisen turvaamisen uudistuksen ensimmäistä vaihetta annettiin hallituksen esitys (HE 174/2025 vp) koskien muun muassa kansainvälisen avun vastaanottamisen sujuvoittamista sekä annettiin lukuisia asetustasoisia muutoksia, joilla edistetään työnjaon ja tehtävärakenteen kehittämistä kytkemällä henkilöstön ammattioikeuksiin vain välttämättömiä ja oikeasuhtaisia rajoituksia. Lait tulevat voimaan vuoden 2026 aikana.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta tukevia toimia edistettiin laaja-alaisesti osana [Hyvän työn ohjelmaa](#). Kertomusvuonna edistettiin pidemmän aikavälin toimenpiteitä kuten henkilöstön tietopohjan ja ennakkoinnin kehittämistä, koulutusmäärien ja -rakenteiden kehittämistä sekä rekrytoinnin laajentamiseen liittyviä toimenpiteitä. Ohjelman puitteissa valmisteltiin muutos sote-järjestämislakiin (§29), jonka mukaan hyvinvointialueet ovat velvollisia raportoimaan myös henkilöstötiedosta. Muutos astui voimaan 1.1.2026.
- Sosiaali- ja terveystalveluiden kestävä rahoitus pohjan ja tehokkuuden vahvistamiseksi annettiin hallituksen esitys (HE 117/2025 vp), jolla korotettiin 1.1.2026 lukien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttämättä ja peruuttamatta jääneistä käynneistä perittävien asiakasmaksujen enimmäismääriä.
- Hoidon saatavuuden ja jatkuvuuden parantamiseksi käynnistetyn [Omalääkäri-ohjelman](#) toimeenpanoa jatkettiin. [Suomen kestävä kasvun ohjelman](#) (RRP) rahoitus hoidon jatkuvuusmallien kehittämiseen päättyi kertomusvuoden lopussa, ja omalääkäriohjelma on toiminut siltana vuonna 2026 alkaville valtionavustushankkeille hoidon jatkuvuusmallien edelleen kehittämiseksi.

- Mielen terveyden edistämisen [periaatepäätöksen](#) työryhmä asetettiin toimikaudelle 3.4.2025–31.3.2027 viemään eteenpäin periaatepäätöksen poikkihallinnollisia toimenpiteitä ja vahvistamaan niiden toimeenpanoa erityisesti kansalaisyhteiskunnassa. Järjestölähtöisen matalan kynnyksen mielen terveysavun kansallisen saatavuuden parantamista jatkettiin hallitusohjelman mukaisesti.
- Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoituksella (RRP) kehitettiin mielen terveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta hyvinvointialueilla. Ohjelman rahoituksella toteutettiin myös Työkykyohjelman laajennus uusille alueille ja vahvistettiin työkyvyn ja työllistymisen tukea sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä parannettiin osatyökykyisten työttömien ja vammaisten henkilöiden työllistymisen edellytyksiä, työ- ja toimintakykyä ja osallisuutta. Lisäksi mielen terveyden häiriöön sairastuneiden henkilöiden IPS-työhönvalmennusmallia laajennettiin uusille hyvinvointialueille yhteistyössä Terveydeksi-ohjelman kanssa. Kestävä kasvun ohjelmasta on myönnetty valtionavustuksia vuosille 2022–2025.

Perusterveydenhuollon palvelujen saatavuutta parannettiin kehittämällä Kela-korvauksia. Kela-korvausten valinnanvapauskokeilussa 65 vuotta täyttäneet ovat päässeet yksityiselle lääkärille julkisen terveydenhuollon asiakasmaksun suuruisella omavastuulla 1.9.2025 alkaen. Kokeilun tavoitteena on lisätä ikääntyvän väestön perusterveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja valinnanvapautta sekä keventää julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvaa kuormitusta. Kokeilu kestää vuoden 2027 loppuun saakka.

Kela-korvausten uudistamista jatkettiin laajentamalla Kela-korvaukset myös suuhygienistiin ja fysioterapeutin suoravastaanottoihin. Lisäksi gynekologien vastaanottokäyntien sekä hammashoidon ja mielen terveyspalvelujen korvaustaksoja korotettiin. Muutokset tulivat voimaan 1.5.2025. Yksityisessä terveydenhuollossa tehdyt hedelmöityshoidot palautettiin Kela-korvausten piiriin korotettuina. Tavoitteena on auttaa tahattomasta lapsettomuudesta kärsiviä, parantaa hedelmöityshoitojen saatavuutta sekä edistää syntyvyyttä. Kela-korvausten parantamisen ja laajentamisen tavoitteena on parantaa terveydenhuollon saatavuutta kohdentamalla yksityisen sairaanhoidon hoito- ja tutkimuskorvauksia sellaisiin palveluihin, joiden saatavuus julkisessa terveydenhuollossa on heikompaa. Samaan aikaan kehitetään yksityisen sairaanhoidon korvausjärjestelmää osana terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuutta.

Terveyteen ja hyvinvointiin liittyvä ohjelmatoiminta

Ennaltaehkäisevien palvelujen näkökulmaa vahvistettiin useilla toimenpiteillä [Terveydeksi – kansallisen terveys- ja hyvinvointiohjelman](#) kautta. Ohjelmasta myönnettiin 4,85 miljoonaa euroa valtionavustusta 12 hankkeelle eri puolille Suomea. Hankkeiden painopisteinä olivat tuetun työllistymisen edistäminen, suun terveyden edistäminen sekä terveellisten elintapojen ja omahoidon tukeminen. Lisäksi myönnettiin 700 000 euroa hankkeille, joissa kehitetään kouluruokailua sekä työikäisten julkisia joukkoruokailu- ja ravintolapalveluja. Näiden hankkeiden tavoitteena on luoda parempia mahdollisuuksia terveyttä edistäviin ruokavalintoihin.

Hyvinvointialueita tuettiin ravitsemushoidon ja ravitsemusterveyden, elintapaohjauksen ja liikuntaneuvonnan alueilla. Lisäksi ohjelmassa jatkui lihavuuden stigmaa vähentävän työryhmän työ eettisten viestintäohjeiden ja koulutus-kriteerien parissa.

Ohjelmassa käynnistettiin myös yksinäisyyden vähentämiseen tähtääviä yhteisötoimintoja sekä toimia nuorten terveyden lukutaidon – ja tunnetaitojen kehittämiseen.

[Terveys- ja hyvinvointialan kasvuohjelman](#) toimenpiteillä vauhditettiin terveys- ja hyvinvointialan kasvua ja uudistumista sekä edistettiin alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa yhdessä laajan toimijakentän kanssa. Ohjelmaa toimeenpannaan viiden ministeriön (sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö) ja kahden rahoittajan (Suomen Akatemia, Business Finland) yhteistyönä. Kertomusvuonna panostettiin Suomen terveys- ja hyvinvointialan kyvykkyyteen olla suunnannäyttäjä ja edelläkävijä datan ja teknologian hyödyntämisessä ja yhdistelemisessä.

Toimeenpanossa tuettiin kansainvälistymistä, kasvua ja investointien houkuttelua muun muassa lainsäädäntöuudistuksilla. Esitys sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (toisiolaki) muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 87/2025 vp) hyväksyttiin ja vahvistettiin. Tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveystietojen turvallista hyödyntämistä tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. Lisäksi valmisteltiin ja lähetettiin lausuntokierrokselle hallituksen esitysluonnos tutkimuslainsäädännön selkiyttämiseksi, jolla jatketaan sosiaali- ja terveystietojen tutkimustoimintaa koskevan lainsäädäntökokonaisuuden sujuvoittamista.

Tutkimustoimintaa rahoitettiin alueellisesti ja paikallisesti Suomen Akatemian kautta lähes 40 miljoonalla eurolla (kliinisen tutkimuksen hankkeet, hyvinvointialueiden tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja -yhteistyön vahvistaminen, tutkimusinfrastruktuurin vahvistaminen).

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa vahvistettiin yhteistyöaluetasoisia tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa koskevia sopimuksia, kehitettiin tiedolla johtamista ja julkaistiin hyvinvointialueiden [TKKIO-asiantuntijaryhmän loppuraportti](#) syyskuussa 2025, joka toimii strategisena pohjana TKKIO-toiminnan (tutkimus, kehittäminen, koulutus, innovaatiot ja osaaminen) jatkokehittämiseksi ja yritys yhteistyön vauhdittamiseksi. Lisäksi ohjelmassa valmisteltiin ehdotus kliinisten lääke- ja laitetutkimusten kansallisesta koordinaatiomallista.

Lapset, nuoret ja perheet

[Kansallisen lapsistrategian](#) toimeenpanoa edistettiin hallituskauden [toimeenpanosuunnitelman](#) mukaisesti. Kertomusvuoden toimeenpanossa vahvistettiin lasten ja nuorten osallistumista ja vaikuttamista erityisesti valtioneuvoston toiminnassa. Lapsen oikeuksien verkkokoulutuskokonaisuutta täydennettiin uusilla osilla. Tammikuussa muun muassa julkaistiin Lapsen oikeudet – Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa -koulutus, joka tarjoaa hyvän tietoperustan lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseen lainvalmistelussa sekä politiikkatoimien valmistelussa. Lastensuojelulainsäädäntöön valmisteltiin muutoksia, mihin liittyen helmikuussa toteutettiin lasten kuuleminen osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa. Kuulemisella tarjottiin lastensuojelun asiakkaina oleville lapsille mahdollisuus tulla kuulluksi, sillä valmistelussa oleva sääntely kohdistui osaan lastensuojelun sijais- huoltoa tarvitsevista lapsista.

Eurooppalaisen lapsitakuun kansallista toimintasuunnitelmaa edistettiin osana lapsistrategiaa. Lapsitakuun toinen seurantaraportti toimitetaan maaliskuussa 2026.

Digitaaliset palvelut ja tietojohdaminen hyvinvointialueilla

[Digitaalinen sosiaali- ja terveydenhuolto -ohjelman](#) toimeenpano jatkui suunnitellusti. Tekoälyn käytön vauhdittamiseksi toteutettiin kymmenen hyvinvointialueen kokeiluhanketta. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon tekoälyn ekosysteemin toimintaa muodostettiin sosiaali- ja terveydenhuollon [tekoälyvisio](#).

Digitaalisten palveluiden vaikuttavuutta tutkittiin muun muassa toteuttamalla satunnaistettu tutkimus digiklinikoiden käytöstä Pohjanmaan hyvinvointialueella Aalto yliopiston, Turun yliopiston sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan lainsäädäntöä kehitettiin tukemaan teknologian ja terveysdatan hyödyntämistä sosiaali- ja terveyspalveluissa (HE 113/2025 vp, HE 118/2025 vp, HE 159/2025 vp). Hyvinvointialueet laajensivat

digitaalisten sote-keskusten saatavuutta; digitaalinen asiointikanava on 4,3 miljoonan suomalaisen käytettävissä. Digitaalisesti tarjotut palvelut vaihtelevat alueittain. Perusterveydenhuollon etäasioinnin osuus on kasvanut, ja on kaikilla hyvinvointialueilla vähintään 29 prosenttia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisia yksikkökustannuksia laskettiin perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon sekä laitos- ja asumispalvelujen osalta vuosien 2023 ja 2024 aineistoista. Kansalliset yksikkökustannukset toimivat jatkossa osana kansallisen ohjauksen tietopohjaa. Kansallisen laskennan perusteella tuotettiin kustannuslaskennan ohjeistusta hyvinvointialueille, mikä mahdollistaa yhtenäisen tavan laskea yksikkökustannuksia jatkossa.

Hyvinvointialueiden sote-järjestämistehtävän ohjaukseen tarkoitettu Seuranan, arvioinnin ja ohjauksen (SAO) -raportointipalvelu mahdollistaa hyvinvointialueiden pitkittäis- ja poikittaisanalyysit kattavasti eri tuloksellisuuden näkökulmat huomioiden.

Hyvinvointialueiden ohjaus ja rahoitus

Hyvinvointialueet ovat vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisestä kertomusvuoden päättyessä kolme täyttä vuotta. Ensimmäisinä toimintavuosina hyvinvointialueet ovat keskittyneet turvalliseen järjestämisvastuun siirtoon, toiminnan vakiinnuttamiseen, palvelujen järjestämisvastuuta koskevan kyvykkyyden parantamiseen, palvelujen yhtenäistämiseen sekä toiminnan ja talouden tasapainottamiseen.

Hallitus ohjasi kertomusvuonna hyvinvointialueita toteuttamaan toiminnallisia muutoksia palvelujen uudistamiseksi sekä niiden vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamiseksi. Erityistä huomiota kohdennettiin hyvinvointialueiden ohjauksessa palvelutuotannon edelleen kehittämiseen, digitaalisten palvelujen käytön lisäämiseen ja kustannusten kasvun hillintään vaikuttaneisiin toimiin, kuten vuokratyövoiman käytön vähentämiseen ja palvelurakenteen uudistamiseen.

Puoliväliriihessä keväällä 2025 hallitus linjasi, että hyvinvointialueiden yhteistyötä on vahvistettava. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi kesäkuussa hyvinvointialueille [YTA-sopimisen soveltamisohjeen](#), jossa tarkennettiin, mistä asioista hyvinvointialueiden on keskenään sovittava.

Aluevaalit järjestettiin huhtikuussa, ja niiden jälkeen valtioneuvosto päätti hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista vuosille 2025–2029. Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö järjestivät hyvinvointialueiden kanssa syksyllä lakisääteiset vuosittaiset hyvinvointialuekohtaiset neuvottelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöaluetta koskevat neuvottelut järjestettiin tammikuussa. Maaliskuussa julkaistiin [selvitys](#) hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024.

Hyvinvointialueiden kansallista ohjausta kehitettiin kertomusvuoden aikana. Tavoitteena oli luoda edellytykset hyvinvointialueuudistuksen etenemiselle ja vauhdittamiselle siten, että kansalaisille turvataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut valtion rahoituksen puitteissa. Valmistelutyön pohjalta koottiin ehdotus hyvinvointialueuudistuksen etenemisen varmistamiseksi ja ohjauksen kehittämiseksi. Keväällä julkaistussa ohjauskokonaisuuden kehittämistyön [loppuraportissa](#) todettiin, että ohjaavien ministeriöiden on vahvistettava sekä sisäistä että keskinäistä yhteistyötään. Kehittämistyö käynnistettiin välittömästi, ja toimeenpano jatkuu vuonna 2026. Joulukuussa julkaistiin [hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi](#), jossa todettiin, että kansallista hyvinvointialueiden ohjausta pitää vahvistaa ja selkeyttää.

Hyvinvointialueiden käynnistymisen muutoskustannukset yhdessä yleisen hintojen nousun kanssa sekä uudistukseen liittyvät palkkaratkaisut haastoivat hyvinvointialueiden taloutta ensimmäisinä vuosina. Lisäksi valtionalouteen liittyvät säästötavoitteet toivat oman lisäpainensa hyvinvointialueiden taloudelliseen tilanteeseen. Kertomusvuoden osalta hyvinvointialueiden yhteenlaskettu tulos kääntyi ylijäämäiseksi. Hyvästä kehityksestä huolimatta alueiden taloudellinen eriytyminen syventyi. Valtiovarainministeriö käynnisti kertomusvuonna arviointimenettelyt kolmen hyvinvointialueen kanssa. Lisäksi 11 aluetta haki kertomusvuonna valtiolta lisärahoitusta ja alueet jättivät myös yhteensä 23 lainanottovaltuuden muutoshakemusta. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän uudistamista jatkettiin hallitusohjelman mukaisesti. Rahoitusjärjestelmää kehitetään tutkimukseen perustuen ja se jatkuu koko hallituskauden ajan. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveys- ja pelastuspalvelujen rahoituspohja on turvattu ja että rahoitusmalli on kannustava ja tukee kustannusten hillintää.

Kertomusvuonna valmistellut muutokset rahoitusjärjestelmään koskivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöitä. Väliaikaisella muutoksella toteutettiin myös hallitusohjelman mukaisesti siirtymätasauksia koskevat kertaluontoiset säästötoimenpiteet. Lisäksi investointien ohjausta koskevia muutoksia valmisteltiin hallituksen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä linjaamalla tavoin. Säädös- muutokset tulivat voimaan vuoden 2026 alusta alkaen.

Hyvinvointialueiden taloutta käsitellään tarkemmin luvussa 4.4.

2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto

Kunnat ja kaupungit

Hallitus linjasi puoliväliriihessään, että se sitoutuu jatkamaan norminpurkua kuntien tehtäväkentästä. Tähän liittyy huomioidaan kuntien olosuhteiden erilaisuus sekä tuetaan ja kehitetään kuntien järjestämissyhteistyön lisäämistä. Kuntien normien keventämisen ja tehtävien tarkastelun ohjelmaan on koottu 468 norminpurku-ehdotusta, joiden etenemistä seurataan. Kokonaan tai osittain edistettyjä norminpurku-ehdotuksia on yli 120. Kuntien tehtävien eriyttämisestä tuotetaan selvityksiä, joiden pohjalta voidaan luoda suuntaviivoja kuntien ja niiden tehtävien kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen kutsui joulukuussa eduskuntaryhmien edustajat parlamentaariseen keskusteluun kuntien tulevaisuudesta. Tarkoituksena on käynnistää alkuvuonna 2026 parlamentaarinen yhteistyö, jonka avulla etsitään yhteisiä ratkaisuja kuntien talouden, palvelujen ja elinvoiman haasteisiin.

Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista arvioineen työryhmän [arviomuistio](#) julkaistiin tammikuussa 2026. Työryhmän tehtävänä oli arvioida hallinnon eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdollisia päällekkäisyyksiä ja jääviyssymyksiä sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumista kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön. Keväällä 2025 annettiin toimielimiä koskeva ohjeistus, jota voitiin hyödyntää alue- ja kuntavaalien jälkeisessä paikkajaossa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta ei viedä eteenpäin kuluvalle hallituskaudella. Hallituspuolueet eivät löytäneet kokonaisuudistuksesta sopua uudistuksen eduskuntakäsittelyn vaatiman aikarajan puitteissa. Valtiovarainministeriössä selvitetään kuitenkin, onko järjestelmään mahdollista tehdä rajattuja, sitä selkiyttäviä muutoksia vielä tämän hallituskauden aikana

Hallitus on toteuttanut kertomusvuonna kaupunkipolitiikkaa useiden [sopimus- ja kumppanuusmenettelyiden](#) kautta, jossa kaupunkilähtöisyys ja laaja yhteistyö kaupunkien ja valtion välillä sekä eri hallinnonalojen välillä on ollut keskeinen toimintaa ohjaava periaate.

Allianssimallilla on viety eteenpäin kuuden suurimman kaupungin ja valtion välistä strategista yhteistyötä. Allianssiyhteistyössä on löydetty yhteisiä ratkaisuja varhaiskasvatuksen osajapulaan, osaavan työvoiman haasteisiin, jengiytymisen ehkäisyyn ja segregatian vähentämiseen.

Vuonna 2024 käynnistettiin temaattiset kumppanuudet kolmen kaupunkiryhmittymän kanssa, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kanssa, keskisuurten kasvuun tähtäävien kaupunkien kanssa sekä itäisten rajakaupunkien (Joensuu, Lappeenranta ja Imatra) kanssa. Seutukaupunkien ja valtion yhteistyönä luotiin elinvoimaa kuvaavat mittarit kertomusvuonna.

Alueet ja valtion aluehallinto

Hallituksen kevään 2025 puoliväliriihessä päätettiin Itäisen ja Pohjoisen Suomen ohjelmien strategisista toimenpiteistä. Toimenpiteet liittyvät saavutettavuuteen (Savon radan nopeuttaminen, maakuntalentojen jatko), investointien ja matkailun edistämiseen, Fingrid Oyj:n investointikykyyn (nosto miljardilla 5,2 miljardiin euroon vuosien 2025–2034 kantaverkon investointiohjelmassa), huoltovarmuuden vahvistamiseen perustamalla Kuopioon toksikologisen osaamisen keskus sekä Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan elinvoimaa tukevien investointien edistämiseen (10 miljoonan euron yritystukivaltuus). Puoliväliriihessä päätettiin myös 16,1 miljoonan euron alueiden kestävästä kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahan kohdentamisesta ohjelmien toimeenpanoon. Tästä määrärahasta 12 miljoonaa euroa osoitetaan [Itäisen Suomen ohjelman](#) ja 4,1 miljoonaa euroa [Pohjoisen Suomen ohjelman](#) toimeenpanoon. Lisäksi kauppaneuvos Harri Broman nimitettiin Itäisen Suomen ohjelman erityisedustajaksi. Hänen tehtävänsä liittyvät edellä mainittujen strategisten toimenpiteiden edistämiseen, minkä lisäksi tehtävänä on muun muassa laatia esitys erityistalousaluekonseptista kokeiltavaksi Itä-Suomessa jollakin konseptin laadinnan yhteydessä tarkkarajaisesti määritellyllä alueella.

Pohjoisen Suomen ohjelman strategiset toimenpiteet sisältävät 20 miljoonan euron rahoituksen selvitykseen eurooppalaisen raidelevyyden ulottamisesta Ruotsista Suomeen, investointien edistämisen, Suomen johdolla laadittavan Suomen, Ruotsin ja Norjan yhteisen Pohjoisten alueiden strategisen ohjelman, 5 miljoonan euron rahoituksen 6G-osaamisen kehittämiseen sekä selvityksen lakiin perustuvasta alueellisesta matkailuverokokeilusta.

Kertomusvuonna saatiin kaksi äkillisen rakennemuutoksen (ÄRM) toimintamallin mukaista tukihakemusta: Etelä-Karjala toimitti lokakuussa 2025 hakemuksen liittyen paperiteollisuuden irtisanomisiin ja joulukuussa 2025 Varsinais-Suomi toimitti hakemuksen liittyen Uudenkaupungin autotehtaan irtisanomisiin ja lomautuksiin. Hakemusten käsittely ja arviointi jatkuu vuoden 2026 puolelle.

Valtion aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on ollut vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöjä sekä sujuvoittaa lupaprosesseja. Uudistettu lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2026. Se sisälsi säädökset sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran, aluehallintovirastojen, ELY-keskusten (Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus) ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävien ja hallinnon organisoimista uuteen valtakunnalliseen virastoon, Elinvoimakeskuksiin, Ahvenanmaan valtionvirastoon sekä eräisiin muihin valtion virastoihin. Uudistuksella perustettiin uusina virastoina Lupa- ja valvontavirasto sekä 10 elinvoimakeskusta ja vastaavasti lakkautettiin aluehallintovirastot, ELY-keskukset ja Valvira eli yhteensä 22 virastoa. Lupa- ja valvontavirastoa valmisteleva toimeenpanohanke ja Elinvoimakeskuksia valmisteleva toimeenpanohanke koordinoivat uusien virastojen käynnistymisen edellyttämien käytännön toimien toteutuksen. Virastojen toiminnan käynnistyminen sekä tehtävien, henkilöstön, tietojärjestelmien ja vireillä olevien asioiden siirtyminen uusiin virastoihin toteutui vuosien 2025–2026 vaihteessa häiriöttä ja asiakaspalveluiden jatkuvuus turvaten.

Yleinen hallintopoliittikka

Avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman toimeenpanon **väliarviointi** ja **avoimen hallinnon kysely** toteutettiin kertomusvuonna. Avoimen hallinnon työtä pidetään tärkeänä ja kyselyn avulla tunnistettiin työalueen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Tietoa ja hyviä käytäntöjä jakavan Avoin demokratia -verkon henkilömäärä on vakiintunut noin 800 henkilöön. Kansallisten dialogien skaalaus laajempaan käyttöön on onnistunut hyvin ja dialogien tuottamaa tietoa hyödynnetään myös ministeriöissä.

Vuoteen 2030 kestävä **valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen** avulla rakennetaan julkisen hallinnon yhteisiä asiakaspalvelupisteitä (Suomi-pisteitä) ja vähennetään tarpeetonta toimistotilaa valtiolla. Valtion yhteistä asiakaspalvelutoimintaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2026. Uudistuksen alueellinen suunnittelu on edennyt siten, että 15 maakunnan suunnitelmat ovat valmiina, ja kolmen viimeisen maakunnan palvelu- ja toimitilaverkkosuunnittelu saatiin käyntiin. Lisäksi päivitettiin yhteisiin työympäristöihin liittyviä toimintamalleja.

Vuonna 2024 julkaistun **valtion henkilöstöstrategian** toimeenpanoa on jatkettu. Toteutetut kehittämistoimenpiteet vievät hallintoa kohti yhteisen vision ja strategiasa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet liittyvät valtion yhteisiin arvoihin, toimintakulttuuriin, johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 24.6.2025 valtion toimintameno- ja säästöjen toimeenpanosta. Osana säästöjen toimeenpanoa selvitettiin, millaisia säästöjä joidenkin valtionhallinnon toimintojen keskittämällä voidaan saavuttaa. Selvityksiin asetettiin ryhmät, jotka luovuttivat selvityksensä ajallaan. Selvityksissä esitetään Valtiokonttorin vastuulla olevien valtion taloushallinnon operatiivisten tehtävien sekä näitä tehtäviä tukevien tietojärjestelmien siirtämistä Palkeiden vastuulle. Joidenkin virastoissa tuotettavien tehtävien ja järjestelmien keskittäminen vaatii vielä lisäselvityksiä. Valtiovarainministeriö valmistelelee toimenpide-ehdotukset talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle keväällä 2026.

2.4 Hyvinvointi syntyy työstä

Työmarkkinat

Työlainsäädännön muuttamiseksi annettiin kertomusvuonna kolme hallituksen esitystä.

Lakiesitys suojelutyön turvaamiseksi työtaistelutilanteessa (HE 14/2025 vp) annettiin keväällä. Ehdotetun lainsäädännön tarkoituksena oli varmistaa yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuus työtaistelutilanteessa, jos osapuolet eivät pääse neuvotteluissaan sopuun sen aikana tarvittavasta suojelutyöstä. Lainsäädäntö tuli voimaan 16.6.2025.

Individuaalista irtisanomiskynnystä koskeva hallituksen esitys (HE 158/2025 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä. Hankkeen tavoitteena on helpottaa työntekijän henkilöön liittyvällä perusteella tehtävää irtisanomista. Tarkoituksena on madallata työnantajan kynnystä palkata uutta henkilöstöä. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2026.

Syksyllä eduskunnalle annettiin myös hallituksen esitys koulutuskorvauksen lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 147/2025 vp). Koulutuskorvauksen lakkauttamisen tavoitteena oli vähentää julkisia menoja.

Työelämän kehittäminen ja työhyvinvointi

TE-palvelut 2024 -uudistus toimeenpantiin 1.1.2025. Uudistuksessa järjestämisvastuu julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirtyi kunnille ja kuntien muodostamille työllisyysalueille, joita on yhteensä 45. Valtion TE-toimistot lakkautettiin uudistuksen myötä.

Henkilöasiakkaiden palveluun liittyvän asiakaspalvelumallin uudistamista jatkettiin vuonna 2025 hallitusohjelman mukaisesti. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä virkailijoiden harkintavaltaa palveluprosessin määräytymisessä lisättiin (HE 108/2025 vp). Uudistuksen myötä palveluprosessi perustuu jatkossa enemmän asiakkaiden palvelutarpeeseen aiemman kaavamaisen palveluprosessin sijaan. Tämä mahdollistaa asiakkaiden yksilöllisemmän palvelun sekä resurssien kohdentamisen niitä eniten tarvitseville asiakkaille. Samassa yhteydessä henkilöasiakkaiden palveluun esitettiin muitakin muutoksia, esimerkiksi työnhakuvelvollisuuteen liittyvää lainsäädäntöä selkeytettiin, työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää uudistettiin sekä tehtyjen työtarjousten velvoittavuutta lisättiin. Laki tuli voimaan 1.1.2026 alkaen.

Hallitusohjelman työkykyä ja työhyvinvointia edistävät ohjelmat etenivät suunnitellusti. Suomen [kestävän kasvun ohjelman](#) investoinnin ”Mielenterveys ja työkyky työllisyyden ja tuottavuuden edellytyksenä” ja Työelämän mielenterveysohjelman puitteissa toteutetut hankkeet päättyivät vuoden lopussa. Ohjelmalle asetetut keskeiset tavoitteet ylitettiin. Alkuvuodesta tehdyn eläkesopimuksen osana käynnistettiin kolmikantainen selvitys keinoista, joilla voidaan edistää erityisesti työikäisten mielenterveysongelmien ehkäisyä ja hoitoa. [TYÖ2030-ohjelma](#) eteni toimeenpanosuunnitelman mukaisesti. Keskeisenä tuotoksena oli Tulevaisuusvuoropuhelumenetelmän tuotteistaminen, joka on nyt avoimesti saatavilla muun muassa organisaatioiden ennakoitavuuskehittämiseksi. Osana ohjelmaa valmisteltiin myös [työelämän kehittämisstrategiaa](#) sekä vuoden 2026 Työelämäfoorumia. Työelämän kehittämisstrategiatyön tavoitteena on rakentaa osaamisen, tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvua.

[Työperäisen hyväksikäytön vastaisen toimenpideohjelman 2024–2027](#) toimenpiteillä vahvistettiin moniviranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvien pysyvien rakenteiden pilotointia poliisin, verohallinnon ja työsuojeluviranomaisten yhteistyössä. Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyöprojektissa käynnistyi toimeenpanovaihe, jossa tavoitteena on työsuojeluvalvonnan rajat ylittävien yhteistarkastusten, viranomaisyhteistyön ja työmarkkinajärjestöjen kanssa toteutettavan yhteistyön lisääminen.

Palkka-avoimuusdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon valmistelu eteni ja työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamiseksi suunniteltua joustomallia koskevan hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi.

Sosiaaliturva

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa sosiaaliturvaa, selkiyttää toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona sekä vahvistaa julkista taloutta. Uudistusta edistettiin useilla hallituksen hankkeilla.

Kertomusvuonna toteutettiin yleistuen ensimmäinen vaihe, jossa työmarkkinatuki ja peruspäiväraha korvattiin työttömän yleistuella (HE 112/2025 vp). Yleistuki on tarveharkintainen etuus, joka on suuruudeltaan nykyisen työmarkkinatuen, työttömän peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan tasoinen. Yleistukeen liittyy myös aktivointijakso, jonka tarkoituksena on estää työttömyyden pitkittymistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Yleistukea koskeva lainsäädäntö tulee voimaan 1.5.2026. Seuraavassa vaiheessa jatketaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä sekä nykyisten asumisen tukien sisällyttämistä asteittain yleistukeen.

Toimeentulotukea uudistettiin (HE 116/2025 vp). Tavoitteena on selkiyttää toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona sekä ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja vahvistaa julkista taloutta. Lakiuudistus vahvistaa tuen saajan velvoitteita hakea kokoajatöitä ja ensisijaisia etuuksia. Toimeentulotuen muutoksilla arvioidaan olevan 70 miljoonan euron suora julkista taloutta vahvistava vaikutus uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Uudistuksen arvioidaan kasvattavan toimeenpanokustannuksia yhteensä 18 miljoonalla eurolla. Uudistuksen on arvioitu lisäävän työllisyyttä 1 200 henkilöllä, mikä vahvistaa julkista taloutta noin 29 miljoonaa euroa. Lait tulivat pääosin voimaan 1.2.2026.

Kertomusvuoden aikana valmisteltiin lainsäädäntöä uudesta kotoutumistuesta. Sen tavoitteena on edistää maahan muuttaneiden osallistumista työmarkkinoille ja pääsyä kielikoulutukseen kohtuullisessa ajassa. Esityksellä arvioidaan olevan 3,5 miljoonan euron julkista taloutta vahvistava vaikutus vuoden 2030 tasossa.

Elatustukilakiin, lapsen elatuksesta annettuun lakiin sekä tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (HE 115/2025 vp) tehtiin muutoksia, jotka astuivat voimaan 1.1.2026. Uudella sääntelyllä pyritään varmistamaan, että oikeus Kelan maksamaan elatustukeen perustuu elatusvelvollisen vanhemman todelliseen elatuskykyyn. Lisäksi muutosten tavoitteena on vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana sekä saavuttaa uudistukselle asetetut säästötavoitteet.

Syksyn budjettilakien antamisen aikaan julkaistiin kolme muistioita, jotka arvioivat hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia vaalikauden aikana. Muistioissa keskityttiin erityisesti toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksiin. **Ensimmäisessä muistiossa** käsiteltiin vuosina 2024–2025 tehtyjen sosiaaliturva- ja veromuutosten ja toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia

kotitalouksien toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon. [Toisessa muistiossa](#) arvioitiin budjettilakeina esiteltävien sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin tehtävien muutosten vaikutuksia ihmisryhmittäin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. [Kolmas muistio](#) tehtiin yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, ja siinä tarkasteltiin yhteisesti toimeentulotukea, yleistukea sekä työvoimapalveluita ja työttömyysturvaseuraamuksia koskevia hallituksen esityksiä. Muistiot valmisteltiin eduskunnan päätöksenteon tueksi.

[Sosiaaliturvakomitea](#) keskusteli kertomusvuoden aikana etuuksien yhdistelmistä, asumisen tukemisen eri vaihtoehtoista, perusturvan ja viimesijaisen turvan suhteesta, lasten ja lapsiperheiden sosiaaliturvan tavoitteista sekä lapsilisäjärjestelmän tulevaisuudesta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ja Erätauko-säätiön järjestämät sosiaaliturvadialogit nostivat esiin laajan kirjon kansalaisten ajatuksia ja kehittämisehdotuksia tulevaisuuden sosiaaliturvasta. Sosiaaliturvakomitean loppumietintö julkaistaan vuoden 2026 lopulla.

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa yhteiskunnan lapsi- ja perhemyönteisyyttä sekä etsiä toimenpiteitä, jotka voisivat vaikuttaa positiivisesti syntyvyyteen. Väestöpoliittisen ohjelman valmistelutyöryhmän toimikausi päättyi 30.4.2025. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla tuettaisiin lapsitoiveiden toteutumista ja pysäytettäisiin syntyvyyden lasku. Työryhmä ehdotti maaliskuun lopulla luovutetussa [muistiossaan](#) useita toimenpiteitä, joista hallitus päätti puoliväliriihessä munasolujen luovuttajalle maksettavan haittakorvauksen korottamisesta sekä lisärahoituksesta keskenmenon kokeneiden ja synnytyspelkoisten tuen kehittämiseen.

Kansainvälinen rekrytointi

Hallituksen kansainvälisen rekrytoinnin tavoitteita on edistetty [Talent Boost 2023–2027](#) -ohjelmalla, joka on poikkihallinnollinen työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton toimenpideohjelma. Tavoitteena on, että Suomi saa tarpeisiin sopivaa osaamista sekä vahvistusta talouskasvuun, työllisyyteen ja innovaatiotoimintaan. Ohjelman vaikuttavuutta seurataan Suomen vetovoimaa, sujuvia ja hallittuja oleskelulupaprosesseja, Suomen pitovoiman vahvistamista ja työperusteisen hyväksikäytön torjuntaa koskevilla mittareilla. Kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseksi ja kohdentamiseksi on toimeenpantu kumppanuusmallia hallitusohjelmassa nimettyjen Intian, Vietnamin, Filippiinien ja Brasilian kanssa. Myös EU/ETA-alueelta tehtävien rekrytointien määrää pyritään lisäämään. Heikossa työvoiman

kysyntätilanteessa kumppanuuksien pääpaino on ollut yhtäältä yhteistyörakenteiden vakiinnuttamisessa (mukaan lukien hallitustenväliset yhteistyöasiakirjat) ja toisaalta kasvun ja innovaatioiden kannalta keskeisten huippuosaajien houkuttelussa.

Maahanmuuttoviraston työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupaprosessien on oltava sekä sujuvia että vastattava muuttuneen turvallisuusympäristön haasteisiin ja väärinkäytösriskeihin. Kertomusvuonna on jatkettu työtä hakemusten riskiperusteisen, turvallisen ja sujuvan käsittelyn varmistamiseksi sekä lupien jälki-valvonnan kehittämiseksi. Lupia koskevan lainsäädännön haavoittuvuuksista on tehty kattavat selvitykset, ja hallitus on linjannut vuoden 2026 alusta käynnistyväksi säädöshankkeet liittyen opiskelijoiden ja heidän perheenjäsentensä lupiin sekä yrittäjyysperusteisiin lupiin. Lisäksi vuonna 2025 annettiin valtioneuvoston asetus niistä valtakunnallisista työvoimapula-aloista, joilla työntekijän oleskeluluvan haltija voi työskennellä alkuperäisen alan ohella.

2.5 Osaava Suomi

Hallitusohjelman mukaisesti sivistyshallinnon rakenteita uudistettiin. [Sivistyshallintouudistuksella](#) tiivistetään hallintoa ja vahvistetaan sivistyshallinnon vaikuttavuutta. Hallinnonalan virastoja yhdistettiin suuremmiksi yksiköiksi tavoitteena varmistaa ministeriön ja virastojen toiminnan laatu ja palvelukyky, keventää hallintoa ja lisätä tehokkuutta. Lisäksi sivistyshallinnossa kehitetään ja otetaan käyttöön yhteisiä palveluita ja yhtenäisiä toimintamalleja. Virastorakennemuutosta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2026, josta lukien opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviä hoitaa viisi virastoa: Kansallisarkisto, Museovirasto, Opetushallitus, Suomen Akatemia ja Taide- ja kulttuurivirasto.

Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus

Perustaitoja vahvistettiin lisäämällä perusopetuksen vähimmäistuntimäärää kolmella vuosiviikkotunnilla, joista yksi äidinkielen ja kirjallisuuden ja yksi matematiikkaan vuosiluokille 1–2 ja yksi äidinkielen vuosiluokille 3–6. Nämä lisätunnit antavat lisää aikaa käydä läpi nykyiset tavoitteet ja auttavat tuomaan työrauhaa opettajille ja oppilaille. Lisätunteja koskevat asetusmuutokset tulivat voimaan 1.8.2025. Tuntilisäykset ja niiden mukaisesti päivitettyt paikalliset opetussuunnitelmat tulivat peruskouluissa voimaan 1.8.2025. Tuntilisäykseen on varattu pysyvää rahoitusta 8,6 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 20,6 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen.

Esi- ja perusopetuksen oppimisen tukea koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Uudistettu lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.2025. Sen mukaiset esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet sekä niiden mukaisesti päivitetyt paikalliset opetussuunnitelmat otettiin käyttöön kouluissa 1.8.2025 alkaen. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastotiedonkeruuta kehitettiin vastaamaan uudistettua lainsäädäntöä.

Hallitus teki tarvittavat lainsäädäntömuutokset, joilla voidaan nykyistä tehokkaammin rajoittaa esimerkiksi mobiililaitteiden käyttöä koulupäivän aikana ja vahvistaa oppilaiden keskittymistä opetukseen. Laki tuli voimaan 1.8.2025 alkaen. Opetushallitus päivitti oppaan tietokoneen, kännykän ja muiden mobiililaitteiden käyttöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista koulussa lainsäädännön muutosten yhteydessä.

Perusopetuslakia muutettiin siten, että aluehallintovirastot voivat jatkossa oma-aloitteisesti ottaa tutkittavakseen, onko opetus järjestetty lain mukaisesti. Tavoitteena on vahvistaa lasten ja oppilaiden oikeutta käydä esiopetusta ja perusopetusta lainsäädännön oikeuttamalla tavalla. Ohjausta ja valvontaa vahvistamalla varmistetaan palveluiden lainmukaisuus ja laatu sekä oppilaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Muutos tuli voimaan 1.8.2025 alkaen (HE 212/2024 vp).

Perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen järjestäminen on mahdollistettu. Valmistavan opetuksen lisäopetus toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan mahdollistetaan valmistavan opetuksen jatkuminen kahteen vuoteen tilanteissa, joissa se arvioidaan tarpeelliseksi riittävien kielellisten valmiuksien varmistamiseksi. Perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen tavoitteena on perusopetukseen valmistavan opetuksen jälkeen vahvistaa oppilaan tarvitsemia valmiuksia suomen tai ruotsin kielessä sekä siten edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Lakimuutokset tulevat voimaan 1.8.2026. Valmistavan opetuksen lisäopetukseen kohdennetaan valtion rahoitusta vuosittain noin 20,3 miljoonaa euroa.

Yksityisen päiväkotitoiminnan rekisteriprosessia koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa toiminnan aloittamista. Varhaiskasvatustlain muutokset tulivat voimaan 1.1.2026.

Hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Muutoksella tuetaan yksityisen varhaiskasvatuksen toimintaedellytyksiä. Tavoitteena on, että yhä useampi perhe voisi tasapuolisemmin valita erilaisten varhaiskasvatuksen muotojen välillä. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatustalakea uudistettaessa oli tavoitteena. Laki tuli voimaan 1.1.2026.

Hallitusohjelman mukaisesti valmisteltiin osaamistakuuta, joka tarkoittaa vähimmäisosaamistason määrittelyä ja sen saavuttamista edettäessä peruskoulussa luokalta seuraavalle. Valmistelussa on perusopetuslain täsmentäminen siten, että perusopetuksen yleisen oppimäärän tavoitteiden saavuttamista ja niiden yhdenvertaista arviointia vahvistettaisiin. Tavoitteena on edistää oppiaineiden oppimäärän tavoitteiden saavuttamista ja varmistaa perustaidot jokaiselle perusopetuksen päättävälle oppilaalle. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2026.

Toisen asteen koulutus

Sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa valmisteltiin ja toimeenpantiin useita vuoden 2024 lopulla vahvistettujen lakien (801/2024, 802/2024, 1077/2024, 1078/2024 ja 1079/2024) mukaisia uudistuksia.

Säännösmuutokset oppimisen tuesta tulivat lukiokoulutuksen osalta voimaan 1.8.2025 ja toivat muun muassa oikeuden tukiopetukseen kaikille lukiolaisille. Ammatillisessa koulutuksessa oppimisen tuen uudistus tulee voimaan 1.8.2026 lukien. Vuodesta 2025 lukien kummankin koulutussektorin valtionosuusrahoitusta lisättiin 10 miljoonalla eurolla oppimisen tuen vahvistamiseksi. Opetushallitus on tukenut koulutuksen järjestäjiä uudistuvan oppimisen tuen toimeenpanossa. Tavoitteena on, että jokainen opiskelija saa oikea-aikaisesti tarvitsemansa oppimisen tuen edetäkseen toisen asteen opinnoissa tavoitteidensa mukaisesti.

Toisen asteen opiskelijoiden oppimistuloksia ja opiskelijoiden hyvinvointia koskeva yleinen keskustelu oli vilkasta kertomusvuonna. Nuorten tuen tarpeet ovat lisääntyneet, ja tämä on heijastunut toisen asteen koulutuksessa myös opintojen etenemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti marraskuussa ammatillisen koulutuksen järjestäjille ohjauskirjeen, jossa kiinnitettiin huomiota riittävän lähiopetuksen ja ohjauksen järjestämiseen erityisesti oppivelvollisille opiskelijoille. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) toimivuutta ja vaikuttavuutta parantavia kehittämissuunnitelmia valmisteltiin ministeriön asettamassa työryhmässä.

Hallitusohjelman mukaisesti lukiokoulutuksen rahoitusperusteita uudistettiin vahvistamaan syrjäisten ja opiskelijamäärältään pienempien sekä vähemmistökielillä opetusta järjestävien lukiokoulutuksen järjestäjien rahoitusta. Tällä turvataan koulutuksen saavutettavuutta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista koko maassa. Uusia rahoitusperusteita sovellettiin ensimmäistä kertaa loppuvuodesta 2025 päätettäessä lukiokoulutuksen järjestäjien vuoden 2026 yksikköhinnoista.

Englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen mahdollistuu syksystä 2028 alkaen sekä taito- ja taideaineiden ylioppilaskoe syksystä 2029 alkaen. Englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämislupien hakeminen tuli mahdolliseksi vuoden 2025 alusta. Hakemuksen jätti yhdeksän koulutuksen järjestäjää, joista viidelle myönnettiin lupa englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämiseen. Englanninkielinen lukiokoulutus käynnistyy syksyllä 2026.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli ja rahoitusperusteet uudistettiin vuoden 2026 alusta lukien. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi lokakuussa uuden asetuksen ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista (918/2025). Myös kaikkien ammatillisen koulutuksen järjestäjien järjestämisluvat uudistettiin vastaamaan uudistettua lainsäädäntöä. Uusia rahoitusperusteita sovellettiin ensimmäistä kertaa joulukuussa 2025 päätettäessä vuoden 2026 rahoituksesta. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien saama laskennallinen rahoitus perustuu vuodesta 2026 alkaen kokonaisuudessaan toteutuneisiin suoritteisiin, mikä parantaa rahoituksen ennakoitavuutta. Uutena kriteerinä rahoitusmallissa huomioidaan opiskelijoiden lähtötaso ja aiempi koulutustausta, mikä tuo koulutuksen järjestäjille kannusteen tarjota koulutusta myös lähtötasoltaan heikommille opiskelijoille.

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kehittämiseksi käynnistettiin kahdeksanvuotinen kokeilu vuosille 2026–2033. Keväällä 2025 toteutettiin haku kokeiluun, ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) pisteytti hakemukset. Opetus- ja kulttuuriministeriö teki syksyllä 2025 päätökset kokeiluun valituista 40 ammatillisen koulutuksen järjestäjästä. Toiminnanohjaukokeilun tavoitteena on parantaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua sekä edistää osaavan työvoiman saatavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä valmisteli lainsäädäntömuutokset ammatillisen koulutuksen lakiin (1362/2025), lukiokoulutuksen lakiin (1363/2025), oppivelvollisuuslakiin (1365/2025) ja rahoituslakiin (1364/2025), jotta EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolelta opiskelijan oleskeluluvalla saapuville toisen asteen koulutuksen opiskelijoille voidaan ottaa käyttöön lukuvuosimaksut 1.8.2026 alkaen. Samalla ammatillisen koulutuksen järjestäjille tulee mahdolliseksi myydä tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta myös EU- ja ETA-valtioiden kansalaisille.

Osana julkisen talouden vahvistamista ammatilliseen koulutukseen kohdistettiin vuoden 2025 talousarviossa 120 miljoonan euron sopeutustoimet. Tästä syystä vuoden 2025 varsinaisella suoritepäätöksellä myönnettiin koulutuksen järjestäjille noin 11 000 tavoitteellista opiskelijavuotta vähemmän kuin edellisellä vuotena. Sopeutus toimeenpantiin siten, että rahoituksen ja opiskelijapaikkojen vähennykset eivät vaikuttaisi perusopetuksen päättävien nuorten eivätkä vailla ammatillista

perustutkintoa olevien koulutukseen. Koulutuksen järjestäjiä ohjeistettiin kohdentamaan opiskelijavuosien ja rahoituksen vähennykset ensisijaisesti aikuisille jo aiemmin toisen asteen ammatillisen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneille järjestettävään ammatti-, erikoisammatti- ja perustutkintokoulutukseen.

Korkeakoulutus

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikassa on toimeenpantu hallituksen julkisen talouden suunnitelmaa 2025–2028 käsitelleen riihen yhteydessä käynnistämää ohjelmaa koulutustason nostamiseksi ja korkeakoulutuksen opintopolkujen sujuvoittamiseksi. Kertomusvuonna valmisteltiin ohjelman mukaiset hallituksen esitykset korkeakoulujen yhden opiskeluoikeuden säännöstä sekä sairaanhoitaja-, terveydenhoitaja- ja kättilökoulutusten tutkintorakenteen uudistamisesta. Julkisen talouden suunnitelmaa 2026–2029 käsitelleen riihen yhteydessä päätettiin sadan miljoonan euron investoinnista koulutustason nostoa tukeviin toimiin. Rahoitus kohdennetaan korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäykseen sekä avoimen korkeakoulutuksen opintotietoihin toisen asteen koulutuksen päättäneille nuorille. Koulutustason nostaminen on huomioitu myös korkeakoulujen uudistetuissa rahoitusmalleissa vuodesta 2025 alkaen sekä korkeakoulujen sopimuskauden 2025–2028 korotetuissa tutkintotavoitteissa.

Osaajapulaan vastaaminen ja jatkuva oppiminen

[Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman](#) (RRF) osana on toteutettu jatkuvan oppimisen hankekokonaisuudet. Kokonaisuuteen kuuluvassa hankkeessa luotiin uusi lyhyen aikavälin ennakointityökalu (Työvoimabarometri), jonka ylläpito ja kehittäminen siirrettiin helmikuussa 2025 KEHA-keskukselle. Muiden kokonaisuuteen kuuluneiden hankkeiden tuotoksina toteutettiin arviointitutkimus valtakunnallisen elinikäisen ohjauksen kokonaistilanteesta, kehitettiin elinikäisen ohjauksen laatua, seurantaa ja tiedolla johtamista sekä laadittiin muun muassa kansalliset uraohjauksen osaamiskuvaukset ja urasuunnittelukehikko sekä valtakunnallinen [Elinikäisen ohjauksen käsikirja](#). Edellä mainitut toimenpiteet ja lopputuotokset valmistuivat maaliskuussa 2025. Lisäksi toteutettiin Osaamisen tunnistamisen määrittely- ja pilottihankkeet, joista on julkaistu loppuraportti johtopäätöksineen. Edellä mainittuja jatkuvan oppimisen hankkeiden tuotoksia on laajasti hyödynnetty RRF-rahoituksella rakennetussa Osaamispolku.fi -palvelussa. Hankkeet saavuttivat aikataulussaan niille asetetut tavoitteet.

Nuorten matalan kynnyksen palvelut eli Ohjaamot ovat voineet hakea EU:n elpymisrahaston rahoittamaa valtiontukea palveluiden monialaisuuden vahvistamiseksi. Kannustinmalli on erittäin hyvin edistänyt Ohjaamoita palkkaamaan lisää sosiaali-, terveys- tai koulutuspalveluiden asiantuntijoita.

Opintotuki

Opintotuen uudistamisen valmistelua on jatkettu hallitusohjelman ja vuosille 2026–2029 laaditun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien kirjausten mukaisesti. Tavoitteena on mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu, turvata opiskeluaikainen toimeentulo, vahvistaa opintotuen kannustinelementtejä sekä tukea opintojen läpäisyä tavoiteajassa. Uudistuksessa vahvistetaan myös kaikkein heikoimmassa asemassa olevien opiskelijoiden asemaa, vähennetään alaikäisten velkaantumista ja turvataan perheellisten opiskelijoiden asemaa. Opintotuen kokonaisuudistuksen tulee lisäksi olla kustannusneutraali. Hallituksen esityksen sisällöstä on tarkoitus päättää vuosien 2027–2030 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Kulttuuri

[Kulttuuripoliittinen selonteko](#) on kulttuuri- ja taidepolitiikkaa ohjaava pitkän aikavälin strategia. Selonteko käsittelee kulttuurin perustan säilyttämistä, uudistamista ja elinvoimaisuutta sekä kulttuuri- ja luovien alojen toimintaedellytyksiä niiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Yhtenä tavoitteena on, että toimeenpanon edetessä kulttuurin arvoketju vahvistuu niin, että alan toimijoiden omat tulot kasvavat. Valtioneuvosto antoi selonteon (VNS 8/2024 vp) eduskunnalle marraskuussa 2024, ja eduskunnan kanta saatiin kertomusvuoden lokakuussa (EK 31/2025 vp), jonka jälkeen käynnistettiin toimeenpanosuunnitelman laatiminen. Suunnitelmaa on valmisteltu eduskunnan kannan mukaisia prioriteetteja noudattaen sekä toteutuksen kannalta keskeisiä sidosryhmiä kuullen.

Luovan talouden neuvottelukunta perustettiin työ- ja elinkeino- ja opetus- ja kulttuuriministeriön pysyväksi yhteistyörakenteeksi. Sen toimikausi kestää vuoden 2030 loppuun. Neuvottelukunta on luovan talouden liiketoiminnan kehittämisen neuvoa antava asiantuntijaelin, jonka ensimmäisenä tehtävänä oli luovien alojen [kasvustrategian](#) valmistelu kevätkauden aikana. Kasvustrategian tavoitteena on, että luovat alat ovat vuonna 2030 yksi keskeisistä Suomen kestävästä kasvusta ja yhteiskunnan hyvinvointia rakentavista sekä aineetonta arvoa tuottavista toimialoista. Lisäksi tavoitellaan kansainvälistä näkyvyyttä ja vahvempaa maakuvaa.

Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi taiteen perusopetusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi valmistui kesäkuussa. Uudistuksen tavoitteena on opetuksen saavutettavuuden parantaminen eri taiteenalat huomioiden. Ehdotus sisältää myös esityksen taiteen perusopetuksen valtionrahoitusjärjestelmän uudistamiseksi. Tavoitteena on, että uudet lait tulisivat voimaan 1.1.2027.

Nuorisotyö ja -politiikka

Nuorten hyvinvointityön johtamisessa keskeisenä työvälineenä on toiminut [valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma](#) (VANUPO), sen ohjausrakenne sekä osana ohjelman toimeenpanon seurantaa kootut hyvinvointi-indikaattorit. Ohjelman poikkihallinnollisia, nuorisopoliittisia tavoitteita toimeenpantiin ja niistä raportoitiin muun muassa lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmälle sekä liikunta-, urheilu- ja nuorisoministerin johtamalle VANUPO:n ohjausryhmälle.

VANUPO:n osana käynnistettiin Kunnallisen nuorisotyön kehittämistyöryhmä. Kertomusvuonna työryhmä työskenteli useiden kunnallisen nuorisotyön laadun ja vaikuttavuuden teemojen parissa sekä edisti erityisesti pienten kuntien nuorisotyön turvallisuutta ja laatua. Ryhmä julkaisi suositukset liittyen kunnallisten nuorisotilojen turvallisuuteen sekä teki materiaaleja nuorisotyön koulutuksen kiinnostavuuteen ja laatuun liittyen.

VANUPO:lle hyväksyttiin nuorten hyvinvoinnin indikaattorit, joiden avulla seurataan nuorten hyvinvoinnin kehittymistä laajasti hallituskauden aikana. Yksi indikaattoreista on Nuorisobarometrin kysymys nuorten tulevaisuususkosta. Vuoden 2025 alussa julkaistun Nuorisobarometrin mukaan nuorten luottamuksessa omaan tulevaisuuteensa on tapahtunut merkittävä lasku. Tutkijoista koostuva asiantuntijaryhmä asetettiin selvittämään luottamuksen laskun syitä sekä tekemään ratkaisuesityksiä.

2.6 Kasvun kaava

Yrittäjyys ja vienti

Valtioneuvoston asetus puhtaan siirtymän teollisten investointien tukiohjelmasta tuli voimaan 13.1.2025, jolloin myös haku avautui. Yhteensä 400 miljoonan euron suuruiseksi tarkoitettu tukiohjelma myönnettiin kertomusvuoden aikana valtionavustuksia merkittäville investoinneille teollisuuden tuotantoprosessien

vähähiilistämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi sekä investointien vauhdittamiseksi eräillä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta strategisilla aloilla.

Suomessa otettiin kertomusvuonna käyttöön uusi määräaikainen verotuki suurille puhtaan siirtymän investoinneille. Tuen tavoitteena on lisätä sähköä hyödyntäviä suuria teollisia investointeja ja samalla tukea puhtaan siirtymän teollisuuden rakentamista Suomeen. Business Finlandin hallinnoimaa puhtaan siirtymän investointien verohyvitystä myönnettiin yhteensä 37 hankkeelle noin 2 miljardin euron edestä kertomusvuonna. Myönnetyt hyvitykset pohjautuivat yhteensä noin 15 miljardin euron investointikustannuksiin. Hallitus linjasi kevään 2025 puoliväliriihessä, että puhtaan siirtymän investointien tukemista verohyvityksellä jatketaan.

[Valtioneuvoston periaatepäätös yrittäjyydestä](#) kokoaa yhteen tavoitteet yrittäjyyden edistämiseksi. Sen pääsisältöalueet ovat: 1) yritysten uudistuminen, kasvu ja kansainvälistyminen 2) osaaminen ja osaavan työvoiman saatavuus sekä 3) toimivat markkinat. Periaatepäätös sisältää näille pääsisältöalueille yhteensä 19 toimenpideehdotusta. Kertomusvuoden keväällä tehdyn seurannan mukaan näitä ehdotuksia toteutetaan eri ministeriöissä yhteensä 120 toimella, joista 84 prosenttia oli toteutuksessa.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan vahvistetaan viennin edistämisen rakenteita valmistelemalla Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä (1458/2025) tuli voimaan 1.1.2026.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriryöryhmä linjasi 14.6.2024 Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Integraatio tuli voimaan 1.1.2026.

Hallitusohjelman mukaisesti valtion pääomasijoitustoimintaa tehostettiin keskitämällä valtion pääomasijoitustoiminta Suomen Teollisuussijoitus Oy -konserniin (Tesi) 31.5.2025, jolloin Ilmastorahasto Oy:n ja Oppiva Invest Oy:n toiminta päättyi lopullisesti. Business Finland Venture Capital Oy:n (BFVC) pohjalle muodostettiin Tesin valtiontukea myöntävä tytäryhtiö Teollisuustuki Oy. Tesi-lain muutos (HE 86/2024 vp) ja muut lakimuutokset tulivat voimaan 30.5.2025. Tesin teollisuuspoliittista roolia vahvistettiin ja uuden sijoitusstrategian mukaan yhtiö sijoittaa kohdeyhtiöihin ja -rahastoihin noin 1,8 miljardia euroa vuosina 2025–2029, mikä katalysoi noin 12 miljardia muuta rahoitusta. Tesiä pääomitetiin 100 miljoonalla eurolla Kasvu -suorasijoitusohjelmaa varten, jonka kohteena ovat skaalausvaiheen yritykset ja teollisen mittakaavan investoinnit.

[Kasvuyrittäjyyden ohjelma](#) valmistui toukokuussa 2025. Se sisältää toimenpiteitä, joilla pyritään kaksinkertaistamaan kasvuhakuisten keskisuurten yrittäjävetoisten yritysten määrä vuoteen 2030 mennessä talouden ja viennin vahvistamiseksi. Ohjelmassa on 17 toimenpide-esitystä, jotka jakautuvat viiteen toimenpidekokonaisuuteen: uudistumiseen, rahoitukseen, yrityspalveluihin, osaamiseen ja muihin toimenpiteisiin. Ohjelman toimeenpano on alkanut hyvin, ja sen edistymisestä sekä seurantamittareista raportoidaan vuosittain. Ensimmäinen seuranta-katsaus valmistuu vuonna 2026.

Pääministeri Orpon asettaman Kasvuriihi-hankkeen tavoitteena oli löytää laajasti uusia keinoja kasvun vauhdittamiseksi. Valmisteluryhmä kokosi ehdotuksistaan [loppuraportin](#), joka valmistui helmikuussa. Hallitus hyödynsi ehdotuksia puoliväliriihessä [kasvutoimien](#) valmistelussa.

Hallitusohjelman mukaisesti valtion aluehallinnossa (ELY-keskukset, 1.1.2026 alkaen elinvoimakeskukset) lisätään yrityspalveluiden vaikuttavuutta ja kohdennetaan kasvua tukevia palveluita ja yritysneuvontaa myös yksinyrittäjille, mikroyrittäjille ja aloittaville yrittäjille. Työ- ja elinkeinoministeriön keväällä 2025 käynnistämässä kasvupalveluhankkeessa kehitetään edelleen aluehallinnossa yrityksille tarjottavia kasvupalveluita. Tavoitteena on luoda elinvoimakeskuksille aiempaa yhtenäisempi kasvupalveluvalikoima, kuitenkin alueelliset erot huomioiden. Pienille ja keskisuurille yrityksille tarjotaan muun muassa kasvuneuvontaa, jossa tunnustetaan kehitysvaihe ja laaditaan polku oikeisiin palveluihin ja rahoitusratkaisuihin. Rahoituspalveluilla, joihin käytetään pääosin Uudistuva ja osaava Suomi EU-ohjelman varoja, tuetaan pienten ja keskisuurten yritysten kasvua, puhdasta siirtymää, kansainvälistymistä sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa erityisesti yritysten kasvu- ja kansainvälistymispolun alkuvaiheessa. Vuoden 2025 aikana ELY-keskuksilla oli käytettävissään yritysten kehittämisavustusrahoitusta 113 miljoonaa euroa. Mikro- ja pienet yritykset ovat yrityksen kehittämisavustuksen merkittävimmät kohderyhmät, joihin kohdistui euromääräisesti 70 prosenttia myönnettyistä avustuksista vuonna 2025.

Työryhmän [mietintö](#) osakeyhtiölain ja osuuskuntalain uudistamisesta valmistui ja siitä pyydettiin lausunnot. Hallituksen esitys eduskunnalle on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026. Osakeyhtiöiden ja osuuskuntien hallinnollista taakkaa kevennetään ja parannetaan niiden toiminnan yleisiä edellytyksiä. Osakeyhtiön purkamismenettelyä sekä oman pääoman menettämistä koskevaa sääntelyä sujuvoitetaan. Hallituksen tavoitteena on helpottaa yritystoimintaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Kilpailun edistäminen ja markkinat

Kertomusvuonna valmistui kaksi selvitystä hallitusohjelman kilpailupolitiikkaa koskevista hallitusohjelmakirjauksista. Maaliskuussa 2025 julkaistiin [selvitys](#) kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta ja täytäntöönpanosta. Selvityksessä esitettiin kaikkiaan 11 suositusta kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontamahdollisuuksien vahvistamiseksi. Joulukuussa 2025 julkaistiin [selvitys](#), jossa arvioitiin erilaisia vaihtoehtoja henkilökohtaisille seuraamuksille kartelleista. Selvityksen mukaan henkilökohtainen seuraamusmaksu voisi tehostaa kartelli kiellon noudattamista, mutta selkeää tarveperustetta tällaiselle lisäseuraamukselle ei tunnustettu. Tämän sijaan selvityksessä ehdotettiin kilpailuprosessien nopeuttamista ja yksinkertaistamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksentekotoimivaltuuksia vahvistamalla.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä muun muassa hankintalainsäädännön muutoksilla. Hallituksen esitysluonnos hankintalain muutoksista oli lausuntokierroksella tammi- maaliskuussa 2025. Uudistuksella edistetään markkinoiden toimivuutta, lisätään kilpailua ja kilpailuneutraliteettia sekä huomioidaan huoltovarmuuteen liittyviä tarpeita julkisissa hankinnoissa. Hallituksen esitys (HE 2/2026 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 2026.

Hallitusohjelmassa on lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä kirjauksia, joiden toimeenpanemiseksi asetettiin [Hankinta-Suomi-ohjelma](#) vuosille 2024–2027. Ohjelman toimenpidesuunnitelmassa on 37 erilaista hallitusohjelman tavoitteita edistävää toimenpidettä, joista lähes kaikki ovat valmistelussa tai valmistuneet. Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen osalta hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2026. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE) on päivitetty huomioiden erityisesti kilpailua lisäävät muutostarpeet.

Hankintayksiköiden osaamisen lisäämiseksi laadittiin tuotantotapa-analyysi-ohjeistus, sopimuskauden hallinnan opas, luottamushenkilöille suunnattu koulutusmateriaali sekä käynnistettiin tiedolla johtamisen kehittämisen projekti. Lisäksi kehitettiin tekoälyavusteista hankintaneuvoja Hankintavälkkyä ja toteutettiin mentorointiohjelma sekä oppimisklinikoita. Hankintayksiköiden ja tarjoajien toiminnan tueksi jatkettiin ICT-kohtaamon sekä usean eri hankintayksiköille ja tutkijoille suunnatun verkoston toimintaa. Lisäksi HILMA-ilmoitusjärjestelmän kehittämisessä on pyritty etsimään tekoälyä hyödyntäviä kehittämiskohteita tarjoustien määrän lisäämiseksi.

Hallituksen esityksessä (HE 131/2025 vp) edistettiin hallitusohjelman kirjauksia alkoholijuomien toimittamisen mahdollistamisesta, rajat ylittävän etämyynnin selkeyttämisestä ja ulkomaille suuntautuvan markkinoinnin rajoitusten poistamisesta. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syyskuussa, ja samalla peruttiin eduskunnan käsittelyssä ollut aikaisempi, pelkästään alkoholijuomien toimittamista koskeva hallituksen esitys (HE 173/2024 vp). Valiokuntakäsittelyt jatkuvat vuoden 2026 puolella.

Panimoiden, tislaamoiden ja viinitilojen ulosmyyntioikeuden laajentamista koskevaa hallituksen esitystä valmisteltiin virkavalmistelussa ja hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierros alkoi joulukuussa. Selvityshenkilön laatima [selvitys](#) enintään 15-prosenttisten viinien myynnin laajentamisesta Alkon monopolin ulkopuolelle ja vapauttamisen vaikutusten arvioinnista valmistui kertomusvuoden huhtikuussa.

[Lääkkeet ja apteekkitalous -hanke](#) eteni suunnitellusti toteuttaen apteekkitalouden kokonaisuudistukselle hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet. Vuoden 2026 alusta tulee voimaan apteekkiveroa ja lääketaksaa koskevat muutokset (HE 111/2025 vp). Lääketaksaa alentamalla toteutettiin 30 miljoonan euron pysyvä vuosittainen säästö julkiseen talouteen. Samassa kokonaisuudessa toteutettiin itsehoitolääkkeiden rajatun valikoiman myynnin vapauttaminen. Vuoden 2027 alusta tulee mahdolliseksi myydä myös muualla kuin apteekeissa joitakin rajattuun itsehoitolääkevalikoimaan kuuluvia valmisteita.

Läkelakiin tehdyillä muutoksilla laajennettiin apteekkien mahdollisuutta eräissä erityistilanteissa poiketa lääkemääräyksestä tai korjata lääkemääräystä. Näiden sujuvoittamistoimenpiteiden tavoitteena on mahdollistaa nykyistä paremmin välttämättömän lääkehoidon aloitus ja jatkuvuus. Hallitus myös toteutti vuoden 2024 kehysriihessä päätetyn 10 miljoonan euron suuruisen ja vuoden 2025 budjettiriihen päätökset lääkekorvaussäästöistä muuttamalla sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvausten rahoitusperiaatteita.

Syksyllä käynnistyi Kelan kolmivuotinen [lääkeluottokokeilu](#), jonka tarkoituksena on helpottaa paljon lääkkeitä käyttävien asemaa. Kokeilulla toimeenpannaan hallitusohjelman kirjausta sairausvakuutuksen vuotuisen lääkekaton osittamisesta.

Lääketietovarannon kehittämistyö eteni hankesuunnitelman mukaisesti ja lääkityslistan kehittämistä jatkettiin suunnitellusti tavoitteena edistää moniammatillista työtä potilaan lääkehoidon kokonaisuuden hallitsemiseksi sekä parantaa tiedonkulkua lääkehoitoon osallistuvien toimijoiden välillä.

Lääkkeiden arviointitoiminnan yhtenäistämistä valmistelevan työryhmän ehdotukset valmistuivat marraskuussa. Työryhmän ehdotusten mukaan hallitusohjelman tavoitteita edistetään vaiheittain käynnistämällä lainvalmistelutyö avo- ja sairaalalääkkeiden arviointikriteerien ja -prosessien yhtenäistämiseksi siten, että hallituksen esitys olisi annettavissa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2026. Samoin aloitetaan pidemmän aikavälin valmistelu lääkkeiden arviointia ja päätöksenvalmistelu koskevien tehtävien kokoamiseksi yhdelle toimijalle.

Hallituksen esityksessä (HE 221/2025 vp) edistettiin hallitusohjelman kirjausta nikotiinipussien saattamisesta tupakkalain soveltamisalan piiriin. Esitys pohjautui hallituksen aiempaan esitykseen laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 38/2024 vp, annettu 18.4.2024). Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen kertomusvuonna touku-kuussa, ja laki tuli voimaan elokuun alusta.

Hallituksen esitys uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp) annettiin eduskunnalle 20.3.2025. Hallitusohjelman mukaisesti Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta luovutaan osittain. Rahapelien toimeenpano on jatkossa toimiluvanvaraista. Uusi rahapelilaki tulee pääosin voimaan 1.7.2027

Työtä kilpailun edistämiseksi raideliikennemarkkinalla ja markkinoille pääsyn helpottamiseksi jatkettiin. Hallitus linjasi valtion ostoliikenteen palveluista 2030-luvulla, mikä yhdessä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa antaa pitkän aikavälin näkymän kotimaan raideliikenteen kehittämiseen. Ostojunaliikenteen kalustoyhtiön perustamista ja VR:n omistuksessa olevien varikoiden ja kiinteistöjen siirtämistä valtion omistukseen valmisteltiin. Liikenteen palveluista annettuun lakiin tehtiin hallitusohjelmassa linjatut muutokset, jotka mahdollistavat alueellisille viranomaisille henkilöjunaliikenteen järjestämisen. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ollut rautatieliikenteen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä siirrettiin Liikenne- ja viestintävirastolle.

Suomi on jatkanut vaikuttamista EU:n strategiseen kilpailukykyyn hallituksen laatimien avaintavoitteiden mukaisesti. Suomi on jatkanut työtä horisontaalisen sisämarkkinastrategian toimeenpanemiseksi ja toiminut aktiivisesti sisämarkkinoiden toimivuutta ja toimeenpanoa ajavien samanmielisten jäsenmaiden ryhmässä.

Suomi on korostanut kaikissa yhteyksissä valtioneuvoston jäsenien poikkeuksellisista joustoista luopumista haitallisten vaikutusten välttämiseksi ja painottanut teollisuuden puhtaan siirtymän edistämistä pitkäjänteisesti myös tulevan komission kaudella kilpailukykytekijänä. Strateginen kilpailukyky edellyttää myös riippuvuuksien vähentämistä ja tässä suhteessa Suomi on pitänyt esillä biotalouden tuomaa kilpailuetua ja kasvumahdollisuuksia. Suomi on osallistunut ja vaikuttanut aktiivisesti

myös keskusteluun tarpeesta määritellä eurooppalaiselle teollisuudelle ja eurooppalaisen teollisuuden tuotteille etusija suhteessa muuhun teollisuuteen ja muualla tuotettuihin tuotteisiin.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-rahoitus

Hallitus on aiemman parlamentaarisen työn pohjalta sitoutunut nostamaan valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen (T&K) 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Kansallinen tavoite on, että yksityiset ja julkiset T&K-menot ovat vuosikymmenen loppuun mennessä yhteensä 4 prosenttia bruttokansantuotteesta. T&K-menojen osuus oli 3,2 prosenttia vuonna 2024. T&K-menot olivat kokonaisuutena hyvällä kasvu-uralla kohti 4 prosentin tavoitetta (3,2 prosenttia vuonna 2024, 3,3 prosenttia vuonna 2025 ennakkotiedon mukaan). T&K-menot kasvoivat vuonna 2024 bruttokansantuotetta nopeammin. Neljän prosentin tavoitteen kannalta tärkeää on, että julkinen T&K-tuki kannustaa yrityksiä lisäämään T&K-panostuksia.

Hallitus esitti kuitenkin, että lakia valtion T&K-rahoituksesta päivitetään siten, että laissa huomioidaan uusin talousennuste. Päivitetyn laskelman mukaan rahoituslain mukaiset vuosittaiset korotukset ovat noin 240 miljoonaa euroa vuodesta 2026 lähtien aiemman 280 miljoonan euron sijaan. Osana uusien sopeutustoimien kokonaisuutta hallitus esitti, että Sitran T&K-toimintaan kohdentuvaa rahoitusta luettaisiin jatkossa osaksi valtion rahoitusosuutta. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain 2 §:n muuttamisesta marraskuussa.

Hallitus jatkoi lisäinvestointeja tutkimus- ja kehittämistyöhön. Rahoituksen kohdentamista ohjasivat T&K-rahoituksen käytön [monivuotisen suunnitelman](#) tavoitteet eli yksityisten ja julkisten T&K-toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen, yksityisten investointien vivuttaminen, T&K-osaamisen vahvistaminen, tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien laajempi tukeminen sekä eurooppalaisen ja kansainvälisen yhteistyön tukeminen. Lisäksi hallitus linjasi suunnitelmassa, että tutkimus- ja innovaationeuvoston johdolla valmistellaan tutkimus- ja kehittämispolitiikan ja -toiminnan strategisia valintoja.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto päätti kansallisista tutkimus- ja kehittämispolitiikan ja -toiminnan strategisista valinnoista marraskuussa. Valinnat ovat data ja datapohjainen arvonluonti, murrosteknologiat, terveys ja hyvinvointi, ilmasto, ympäristö ja arktinen ulottuvuus sekä turvallisuus, resilienssi ja puolustus. Näiden valintojen avulla on tarkoitus entisestään koota tutkimus-, kehittämis- ja

innovaatiovoimavaroja sekä tukea hallituksen ja eri hallinnonalojen strategista päätöksentekoa, politiikkatoimia ja EU-vaikuttamista. Neuvosto on tehnyt kertomusvuonna myös tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön vaikuttavuuden seurantatyötä. Hallituksen T&K-rahoituksen kohdentamisen linjauksia tukeakseen neuvosto teetti yhdessä Euroopan komission kanssa [selvityksen suomalaisen T&K-yhteistyön](#) tilanteesta. Yhteistyötä todettiin selvityksessä estävän toimintakulttuuriin ja rahoituskannusteisiin liittyvät haasteet, osaajiin ja heidän liikkuvuuteensa liittyvät haasteet, käytäntöjen ja palveluiden puute, tietopuutteet ja hallinnolliset epäselvyydet.

Valtion T&K-rahoituksen määrä kasvoi vuoden 2025 talousarviossa noin 280 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasoon nähden.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla merkittävimmät rahoituksen lisäykset kohdistuivat Business Finland -viraston myöntämiin tutkimus- ja kehittämisrahoitusvaltuuksiin. Business Finlandin T&K-rahoituksen valtuutta nostettiin 94 miljoonalla eurolla ja rahoitusta kohdennettiin erityisesti yritysten T&K-toiminnan tukemiseen sekä yritysten ja tutkijoiden yhteistyöhön. Uutena avauksena kohdennettiin 9 miljoonaa euroa Business Finlandin myöntövaltuutta luovien alojen tutkimus- ja kehitystoiminnan tukemiseen. Lisäksi Geologian tutkimuskeskuksen Mintecin koetehdaskokonaisuuden tutkimusinfrastruktuurin toteuttaminen ja käyttöönotto käynnistettiin Outokummussa (valtuus 18 miljoonaa euroa). Business Finlandin muuta kuin T&K-rahoitusvaltuutta leikattiin 20 miljoonalla eurolla vuoden 2024 tasosta.

Business Finlandin T&K-toimintaan kohdennettu valtuus nousee vuoteen 2025 verrattuna yli 100 miljoonalla eurolla vuonna 2026 yhteensä noin 735 miljoonaan euroon. Rahoitusta kohdennetaan erityisesti yritysten tutkimus- ja kehittämis-toiminnan tukemiseen sekä yritysten ja tutkijoiden yhteistyöhön. Business Finlandin muuta kuin tutkimus- ja kehittämisrahoitusvaltuutta leikattiin 27 miljoonalla eurolla vuoden 2025 tasosta.

Suomen Akatemian tutkimusrahoituksen valtuus oli vuonna 2025 kokonaisuudessaan 515 miljoonaa euroa. Valtion T&K-toiminnan rahoituslain mukaiset lisävaltuudet suunnattiin tutkimushankerahoituksen kasvattamiseen (22 miljoonaa euroa), temaattisiin tutkimusinfrastruktuureihin (15 miljoonaa euroa), kliinisen tutkimuksen rahoitukseen (10 miljoonaa euroa) ja hyvinvointialueiden T&K-toimien vahvistamiseen (8 miljoonaa euroa). Tutkimusrahoituksen kasvu monipuolistaa Suomen Akatemian rahoitusmuotoja ja rahoituksen saajakenttää. Strategisen tutkimuksen valtuus väheni 6 miljoonaa euroa edelliseen vuoteen nähden.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla linjattiin JTS 2026–2029-prosessin yhteydessä lisäyksistä korkeakoulujen tutkimusperusteiseen perusrahoitukseen vuodesta 2026 alkaen. Lisäksi korkeakoulujen tutkimustoimintaa tukee kilpailulliseen rahoitukseen (Suomen Akatemia, Business Finland) ja EU-vastinhankkeiden rahoitukseen tehdyt lisäykset. Suomen Akatemiaa koskevan lainsäädännön uudistaminen vahvistaa suomalaisen tutkimustoiminnan edellytyksiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämä ja yliopistojen yhdessä sidosryhmien kanssa toteuttama tohtorikoulutuspilotti tuhannen uuden tohtorin kouluttamiseksi ja tohtorikoulutuksen uudistamiseksi on käynnissä vuoteen 2027 asti.

Suurteholaskennan yhteisyritys EuroHPC:n hallintoneuvosto valitsi Suomen vuonna 2024 yhdeksi eurooppalaisten tekoälytehtaiden sijaintimaaksi Suomen johtaman konsortion hakemuksen pohjalta. LUMI-AI -supertietokoneeseen on varattu yhteensä 250 miljoonaa euroa vuosina 2025–2028. Vuonna 2025 valmistellut LUMI-AI-tekoälytehtaan sijoittamiseksi Kajaaniin Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n datakeskukseen etenivät merkittävästi, kun raha-asiainvaliokunta hyväksyi neljä hankintaan liittyvää sopimusta. Tämä mahdollistaa hankkeen siirtymisen toteutusvaiheeseen ja LUMI-supertietokoneen korvaamisen uudella tekoälytehtaalla vuoden 2027 aikana.

Datatalous ja digitalisaatio

Datatalouden ja digitalisaation poikkihallinnollista koordinaatiota ja johtamista jatkettiin kertomusvuonna digitoimistoyhteistyössä ja Suomen digitalisaatiostrategian, digikompassin, päivitystyö käynnistyi. Suomi sijoittui jälleen kärkisijoille [EU:n Digitaalisen vuosikymmenen tila -raportissa](#), jossa arvioidaan maiden kehitystä digiosaamisessa, digitaalisessa infrastruktuurissa sekä liiketoiminnan ja julkisten palveluiden digitalisaatiossa. Tarkastelussa Suomi on edelläkävijä pienten ja keskisuurten yritysten digitalisaatiossa, pilvipalvelujen käytössä ja ihmiskeskeisissä digitaalisissa julkisissa palveluissa. Lisäksi Suomi vahvistaa asemaansa edistyneiden teknologioiden kehityksessä LUMI-supertietokoneen, 5G-pilottien sekä laajojen STEM (science, technology, engineering, mathematics)- ja digiosaamisohjelmien avulla.

Julkisia palveluja digitalisoidaan ja automatisoidaan ihmiskeskeisesti tavoitteena yhteen toimivat, turvalliset ja käyttäjille sujuvat palvelut. Kertomusvuonna edistettiin säädösvalmistelulla ja teknisillä toteutuksilla muun muassa digitaalisen viranomaisasioinnin ensisijaisuutta, elämäntapahtumiin liittyvän asioinnin kuten edesmenneen omaisen asioiden hoidon sujuvoittamista ja automaatiota

viranomaisneuvonnassa. Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteitä purettiin poikkihallinnollisessa yhteistyössä lainsäädännössä, hallinnon rakenteissa ja tietojenvaihdossa, erityiskohteena tekoälyn hyödyntämisen ja pilvipalvelujen käytön lisääminen julkisessa hallinnossa.

Digitaalista identiteettilompakkoa valmisteltiin kansallisesti eIDAS-asetuksen mukaisesti ja yritys-lompakkovalmistelu käynnistettiin. Hallitusohjelmaa toteutettiin myös arvioimalla kriittisen infrastruktuurin tietojen avoimuutta huomioiden kansallinen turvallisuus.

Vuoden aikana edistettiin tekoälyn käyttömahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseksi julkisessa hallinnossa julkaisemalla muun muassa [ohjeistus](#) generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa sekä valmistelemalla Tekoälymuutos valtionhallinnossa -investointiohjelma, joka keskittyy tuottavuuden lisäämiseen AI-agenttien ja automaation avulla.

Suomi toimi kertomusvuonna puheenjohtajamaana Pohjoismaiden ministerineuvostossa. Vuoden aikana keskityttiin erityisesti Pohjolan ja Baltian kokonaisuutteen ja varautumisyhteistyöhön sekä digitaalisen siirtymän edistämiseen ja digitaalisten rajaesteiden poistamiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti on panostettu aktiivisesti ja ennakolta siihen, että dataa ja digitalisaatiota koskeva EU-sääntely kulkee mahdollistavaan, tasapainoiseen ja Suomen kannalta edulliseen suuntaan ja minimoi kansallisen lisäsääntelyn. EU-vaikuttamista on kertomusvuoden aikana tehty merkittävästi muun muassa datatalouden ja kyberturvallisuuden edistämiseksi. Lisäksi on vaikutettu muun muassa komission tulevaan digivuosisikymmenohjelmaan. Keskeiseksi teemaksi vuoden aikana nousi EU:n digitaalinen suvereniteetti eli valtioiden ja organisaatioiden kykyä hallita itsenäisesti digitaalisia resurssejaan, kuten dataa, infrastruktuuria ja palveluita. Suomi osallistui Euroopan digitaalista suvereniteettia käsittelevään huippukokoukseen Berliinissä, jossa laadittiin EU-jäsenvaltioiden yhteinen julistus. Julistuksessa painotetaan muun muassa digitaaliteknologiainvestointien tärkeyttä, kansainvälisen yhteistyön merkitystä sekä panostuksia teknologioiden standardointiin.

Viestintä ja tietoliikenne

Yleisradiosta annettu laki uudistettiin parlamentaarisen työryhmän esitysten pohjalta (HE 34/2025 vp). Uudistukset koskevat Ylen toiminnan ja talouden avoimuutta ja sen valvontaa, varautumiseen liittyvää tehtävää sekä hallintoneuvoston

jäsenmäärää. Lisäksi lakiin lisättiin eurooppalaisen medianvapausasetuksen mukaiset yleisradioyhtiöiden johtohenkilöiden valintaa ja erottamista koskevat menettelyt ja kriteerit.

Hallitus on arvioinut postitoimintaa koskevan sääntelyn uudistamistarpeita ja tehnyt vaikuttamistyötä EU:n postisääntelyn uudistamiseksi. Hallitus osallistui kansainvälisen postisääntelyn kehittämiseen YK:n alaisen Maailman postiliiton kautta.

Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineestä rahoitettiin viiden suomalaistoimijan hanketta noin 4,7 miljoonalla eurolla. Rahoitusta myönnettiin merikaapeleille ja valokuituverkkoon.

Asuntomarkkinat, rakentaminen ja liikenne

Valtion tukemalla asuntotuotannolla tuettiin rakennus- ja asuntomarkkinoita tuotantomäärien säilyessä alhaisella tasolla. Valtion tukema asuntotuotanto lisäsi asuntorakentamista ja vastasi lähes puolesta kokonaistuotannon määrästä. Valtion tukemalla uudis- ja korjausrakentamisella on ollut merkittävä rooli rakentamisen, talouden ja työllisyyden tasapainottajana heikossa suhdannetilanteessa. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa otettiin käyttöön tulorajat vuoden 2025 alusta. Tulorajat koskevat uusia asukasvalintoja ja rajat koskevat myös saman omistajan sisäisiä asunnonvaihtoja. Iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden asumista omassa kodissaan tuetaan korjausavustuksilla ja tuet kohdennetaan kaikkein vaikuttavimpiin korjaustoimiin.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Aran toiminnot itsenäisenä virastona päättyivät helmikuun lopussa ja sen tehtävät siirrettiin ympäristöministeriön yhteyteen perustettuun Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen, jonka toiminta käynnistyi 1.3.2025. Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus myöntää asumiseen ja rakentamiseen valtion tukia ja avustuksia, valvoo ja ohjaa valtion tukemaa asuntorakentamista sekä vastaa asumisen ja asuntomarkkinoiden tietopalveluista.

Hallituksen esitys pienten riita-asioiden menettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 89/2025 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa. Menettelyssä käsiteltäisiin asuinhuoneiston vuokraa sekä häätöjä koskevia riita-asioita. Ehdotuksella halutaan edistää oikeuden saatavuutta. Muutoksen myötä kynnys viedä asia oikeuteen madaltuisi, koska laissa olisi katto sille, kuinka paljon jutun häviöä voisi joutua korvaamaan voittajan oikeudenkäyntikuluja. Uusi menettely olisi myös täysimittaista oikeudenkäyntiä yksinkertaisempi tapa käsitellä asia käräjäoikeudessa.

Työryhmän mietintö asunto-osakeyhtiölain uudistamisesta valmistui ja siitä pyydettiin lausunnot. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026. Tavoitteena on muun muassa helpottaa taloyhtiöiden häiriötilanteisiin puuttumista ja asuntojen hallintaan ottoa, taloyhtiöiden hallittua alasajoa sekä latausmahdollisuuksien asentamista taloyhtiöihin.

Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö valmistui ja oli lausuntokierroksella. Eri-tyisesti vuokranantajan irtisanomisaikoihin ehdotettujen muutosten vuoksi järjestettiin vielä uusi lyhyt lausuntokierros. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026. Tavoitteena on antaa säännöksiä muun muassa sähköisistä tiedoksiannoista, tupakointikiellosta, vuokravakuuden palauttamisesta sekä vuokrasopimuksen purkamisesta.

Kertomusvuonna pidettiin maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten uuden sopimuskauden 2024–2035 ensimmäiset seurantakokoukset. Vuoden 2025 alusta käynnistyneet MAL-toimenpiteet ovat seutujen esittelemien tietojen perusteella edistäneet sopimusten tavoitteiden toteutumista. Seudut ovat ohjanneet uusien asuntojen sijoittumista hyvien kulkuyhteyksien varrelle.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen opiskelija-asuntojen korkotukilainoja koskevista muutoksista. Jatkossa korkotukilainat opiskelija-asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen voivat kattaa 100 prosenttia kustannuksista. Muutoksella luodaan edellytyksiä uusien opiskelija-asuntohankkeiden käynnistymiselle.

ASP- ja valtioneuvoston lakiehdotuksen uudistukseen liittyvät lait vahvistettiin kesäkuussa ja ne tulevat voimaan 1.6.2026 lukien. Muutoksen myötä korvattiin vanha ASP- ja omistusasuntolainojen valtioneuvoston lakiehdotus. Lakihankkeessa pyrittiin siihen, että ensiasunnon ostamisen helpottamiseksi luotu ASP-järjestelmä olisi asunnon ostoa suunnittelevan ja lainansaajan näkökulmasta mahdollisimman ymmärrettävä ja käyttökelpoinen.

Työryhmän suositukset valtion tukeman asuntotuotannon ja sitä koskevan hallinnoinnin kehittämiseksi valmistuivat. Työryhmän toimenpidesuosituksissa ehdotetaan muun muassa, että pitkään korkotukimalliin hyväksyttäviä uusia lainoja lyhennetään kymmenellä vuodella, rajoituksista vapauttamista helpotetaan ja opiskelijoiden asuntokohteiden lainoitusta kehitetään.

Ympäristöministeriö toteutti valtion tukeman asuntokannan asukasrakennetta koskevan selvityksen, jossa tarkasteltiin asuntokuntien keskimääräisten tulojen jakautumista, asukkaiden sosioekonomista asemaa, asumisväljyyttä sekä asumisaikaa.

Tämän pohjalta selvitettiin tarkemmin hallitusohjelman mukaisesti vaihtoehtoja kohdentaa valtion tukemat vuokra-asunnot entistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikeampi löytää asuntoa markkinoilta. Selvityksessä tarkasteltiin erilaisia toteutustapoja korottaa hyvätuloisten asukkaiden vuokria tulorajojen ylittyessä sekä solmia jatkossa määräaikaista vuokrasopimuksia.

Rakentamislaki (751/2023) tuli voimaan 1.1.2025. Uudella rakentamislalla torjutaan ilmastonmuutosta, edistetään kiertotaloutta, sujuvoitetaan rakentamista ja tuetaan rakennetun ympäristön digitalisaatiokehitystä. Hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2024 lakiin tehdyt muutokset keventävät hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa sekä selkeyttävät valitusoikeutta ja sujuvoittavat rakentamislupien käsittelyä uuden käsittelyaikatakuun kautta.

Ympäristöministeriön asetus rakentamisen suunnitelmamallien ja viranomaiskatselmusten sisällöstä (1340/2025) täydentää rakentamislain säännöksiä rakentamisluvan liitteinä toimitettavista tietomallimuotoisista suunnitelmista. Asetus annettiin joulukuussa 2025 ja se tuli voimaan 1.1.2026 yhdessä tietomallimuotoisen rakentamislupaprosessin kanssa. Asetuksen tavoitteena on varmistaa, että toimitettavat tiedot ovat yhteentoimivia ja koneluettavia, mikä on edellytys digitaalisille lupaprosesseille. Valtakunnallisesti yhtenäiset rakennustiedot mahdollistavat lupien sujuvan käsittelyn ja viranomaisten tietojensaannin.

Hallitusohjelman mukainen rakennusvalvontauudistus käynnistettiin vuoden 2024 lopussa säädösvalmisteluhankkeen asettamisella. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa, että rakennusvalvontatoimessa on joka puolella Suomea riittävä osaaminen ja palvelutaso sekä mahdollisimman yhtenäiset tulkinnot. Valmistelutyön tueksi perustettiin valmistelutyöryhmä, jossa ovat edustettuina rakentamis- ja kiinteistöalan keskeiset asiantuntijatahot.

Ympäristöministeriö on jatkanut rakennusten energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanoa. Toimeenpano tapahtuu kansallisilla säädöksillä ja niistä valmistellaan mahdollistavia siten, että vaatimustasoihin on mahdollista päästä kustannustehokkailla keinoilla pienentää rakennuksen energiantarvetta sekä käytöstä aiheutuvia päästöjä. Osana toimeenpanoa on valmisteltu kansallinen rakennusten peruseronussuunnitelma ja sen ensimmäinen luonnos on toimitettu komissiolle vuoden lopussa, kuten direktiivi edellyttää. Lisäksi on valmisteltu muun muassa kansallista rakennusten energiatehokkuustietokantaa, vapaaehtoista peruseronussuunnitelmaa, sekä uudis- ja korjausrakentamista koskevia rakentamismääräyksiä mukaan lukien energiatodistuskokonaisuus ja aurinkoenergian määrän lisääminen uudis- ja korjausrakentamisessa.

Uusi EU:n rakennustuoteasetus (3110/2024) julkaistiin joulukuussa 2024. Asetuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa rakennustuotteiden kauppaa koskevaa EU-lainsäädäntöä, helpottaa rakennustuotteiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, keventää hallinnollista taakkaa sekä edistää kiertotaloutta ja teknologista kehitystä rakentamisalalla. Vuonna 2025 on aktiivisesti osallistuttu uuden rakennustuoteasetuksen mukaisten teknisten standardointipyyntöjen kehittämisen valmisteluryhmien työskentelyyn (CPR acquis). Tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntötarpeiden huomioon ottaminen standardien laadinnassa.

Ympäristöministeriön yhden luukun palvelujen hankkeessa valmistui hallituksen esitys ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2025 vp). Eduskunta hyväksyi esityksen 18.6.2025. Lainsäädäntömuutosten keskeiset uudistukset ovat, että ympäristöön liittyvät lupahakemukset voidaan käsitellä yhdessä, ja YVA-selostuksesta voidaan kuulla Lupa- ja valvontaviraston ratkaisultaan kuuluvan lupahakemuksen lupamenettelyn yhteydessä. Puhtaan siirtymän hankkeiden etusijamenettelyä on jatkettu vuoteen 2030 saakka. Myös EU-sääntelystä aiheutuvien lupamenettelyyn liittyvien velvoitteiden kansallinen toimeenpano on toteutettu.

Lupa- ja valvontaviraston perustamisen, lainsäädäntömuutosten ja yhden luukun palvelun toteuttamiseksi kehitettiin valtion ympäristöviranomaisten toimintatapoja. Uudet toimintamallit saatiin vuoden 2025 lopussa valmiiksi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kohdentaminen aiempaa selkeämmin merkittäviin ympäristövaikutuksiin on toteutettu 1.1.2026 voimaan tulleella asetusmuutoksella (1253/2025) ja toimeenpanon ohjauksella. Yhteyspisteviranomaisen tehtäviin on käytössä yhteiset toimintamallit sekä ohjeet viranomaisille ja asiakkaille. Sähköinen yhden luukun palvelu otettiin käyttöön ja ympäristöviranomaisten käytössä olevia tietojärjestelmiä on kehitetty paremmin yhden luukun palvelua tukeviksi.

Liikennejärjestelmän kehittämistä ohjaava valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2026–2037 (Liikenne 12 -suunnitelma) annettiin [selontekona](#) eduskunnalle joulukuussa 2025. Suunnitelma kattaa matkustaja- ja tavaraliikenteen, kaikki liikennemuodot, infrastruktuurin ja liikenteen palvelut. Suunnitelma sisältää myös hallitusohjelman mukaisen lentoliikennestrategian sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman.

Hallitusohjelmaan sisältyvän investointiohjelman toteutusta on jatkettu liikenneinfrastruktuurihankkeiden ja väyläverkon korjausvelan osalta. Lisäksi on edistetty Liikenne 12 -suunnitelman mukaisesti Väylävirastossa laadittua väyläverkon investointiohjelmaa sekä huoltovarmuutta ja sotilaallista liikkuvuutta parantavia liikenneinfrastruktuurihankkeita. Väyläverkon kehittämiseen osoitettiin vuoden

aikana yhteensä 607 miljoonan euron määräraha. Kertomusvuonna päätettiin käynnistää 15 uutta tiehanketta, kuusi ratahanketta ja yksi vesiväylähanke. Perusväylänpitoon määrärahaa myönnettiin yhteensä noin 1 611 miljoonaa euroa. Väyläverkon korjausvelan purkamiseen kohdennettiin 200 miljoonaa euroa hallitusohjelman investointiohjelman mukaista rahoitusta.

Hallitus on hyödyntänyt täysimääräisesti Euroopan unionin Verkkojen Eurooppa-rahoitusta. Liikennehankkeisiin Euroopan komissio myönsi kertomusvuonna hie-man yli 100 miljoonaa euroa yhdeksälle hankkeelle Suomessa. Valtion hankkeet saivat rahoitusta noin 60 miljoonaa euroa. Valtio sai rahoitusta uuden jäänmurtajan hankintaan ja Pohjois-Suomen yhteyksiin. Uuden jäänmurtajan on tarkoitus korvata vanhenevaa jäänmurtokalustoa. Valtatien 21 liikenneinfran resilienssin parantamiseen myönnettiin rahoitusta noin 11,9 miljoonaa euroa. Tavoitteena on kohentaa liikenneturvallisuutta ja harvaan asutun alueen saavutettavuutta sekä tukea huoltovarmuutta ja sotilaallista liikkuvuutta Pohjois-Suomessa. Väylävirastolle, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille ja Fintraffic Tie Oy:lle myönnettiin rahoitusta liikenteenohjausjärjestelmien parantamiseen ja tieliikennekeskusten toimintaan. Lisäksi rahoitusta myönnettiin Suomen ja Saksan välisten meriliikenneyhteyksien ja älyliikenteen kehittämiseen. Vähäpäästöisen liikenteen edistämiseen myönnettiin suomalaisille yrityksille yhteensä noin 10,6 miljoonaa euroa kolmelle hankkeelle.

Suuria ratahankkeita suunnittelevien valtion ja kuntien yhdessä omistamien hankeyhtiöiden toiminta on jatkunut hallitusohjelman linjaamalta pohjalta. Helsingin ja Turun välistä ratayhteyttä kehittävän Länsiradan osalta valtion ja kuntien väliset neuvottelut hallitusohjelmassa linjattujen rataosuuksien rakentamisvaiheeseen siirtymisestä saatiin päätökseen. Neuvotteluja jouduttiin kuitenkin jatkamaan Kirkkonummen kunnanvaltuuston hylättyä sopimuksen. Itärata Oy ja Lentorata Oy ovat jatkaneet ratayhteyksien suunnittelua.

Liikenneturvallisuuden edistämässä painottui lainsäädäntötyö niin kansallisella kuin EU-tasollakin. Hallitusohjelman mukaisesti luotiin mikroliikkumista (muun muassa sähköpotkulaudat) ohjaavaa lainsäädäntöä. Lakimuutoksilla luotiin kunnille aikaisempaa paremmat työkalut mikroliikkumisen hallintaan ja liikenneturvallisuuden parantamiseen. Mikroliikkumisen turvallisuutta parantavat lakimuutokset tulivat voimaan kesällä 2025. Liikenneturvallisuusstrategian päivityksen tavoitteeksi asetettiin hallitusohjelman mukaisesti, ettei Suomessa tapahdu liikennekuolemia vuonna 2050.

Kertomusvuonna valmistui hallitusohjelman mukaisesti [selvitys](#) Merenkurkun (Vaasa–Uumaja) kiinteästä yhteydestä. Esiselvityksen laatimisesta vastasi Väylävirasto. Hanketta valmisteltiin ja ohjattiin yhteistyössä Suomen ja Ruotsin viranomaisten kanssa. Selvityksen mukaan Merenkurkun kiinteä yhteys on teknisesti toteutettavissa. Mahdollisia toteutustapoja on useita. Kiinteän yhteyden rakentaminen maksaisi alustavasti noin 5–29 miljardia euroa riippuen toteutustavasta. Selvityksen mukaan yhteyden liikenteellinen kysyntä jäisi maltilliseksi.

Liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistuksen valmistelua on jatkettu liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisessä työryhmässä.

Jäänmurron kehittämiseksi on tiivistetty yhteistyötä Ruotsin viranomaisten kanssa. Yhteisenä tehtävänä on laatia koordinoitu näkemys jäänmurtokapasiteetin pitkäjänteisestä uudistamisesta. Kansallisen jäänmurtajien investointiohjelman laatimista on edistetty. Merenkurkun laivaliikenteen tukemiseksi hallitusohjelmassa linjatulla tavalla ei löytynyt EU-sääntelyn mahdollistamaa tapaa.

Pohjoismaisten liikennejärjestelmien koordinoitua rajat ylittävän liikenteen sujuvoittamiseksi on tehty kertomusvuonna aktiivisesti. Yhteistyössä on valmisteltu pohjoismaista liikenteen liikennejärjestelmästrategiaa liikenneministereiltä saadun toimeksiannon mukaisesti liikenteestä vastaavien ministeriöiden ja virastojen välisissä työryhmissä. Liikennejärjestelmän varautumisyhteistyö on vahvistanut liikenne- ja puolustushallintojen yhteistä tilannekuvaa liikennesektorista ja varautumisen, sotilaallisen liikkuvuuden ja huoltovarmuuden haasteisiin vastaamisesta Pohjoismaissa.

[Digirata-hanke](#) on edistynyt hallitusohjelman mukaisesti. Digirata-hankkeessa korvataan vanheneva junien kulunvalvontajärjestelmä uudella radioverkkopohjaisella järjestelmällä. Hankkeessa siirryttiin kehitys- ja verifointivaiheesta toteutusvaiheeseen. Osa hankkeesta rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF).

Hallitusohjelman mukaisesti on kehitetty julkisesti järjestettyjä liikennepalveluita kokonaisuutena yhteistyössä kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa. Hallitusohjelmassa asetettu tavoite on, että palveluiden järjestämiseen suunnatuista resursseista saadaan mahdollisimman suuri lisäarvo. Julkisesti tuettujen kuljetusten tietopohjan keräämisen mahdollistava väliaikainen lainsäädäntö tuli voimaan kesällä 2025. Sen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on käynnistänyt pilottihankkeen, jossa muodostetaan kattava tietopohja kuljetusten kysynnästä ja tarjonnasta. Tietopohjan avulla voidaan laatia konkreettisia kehittämissuunnitelmia kuljetusten tehostamiseksi asiakastarpeita unohtamatta.

Hallitus päätti rahoittaa kokonaan kuuden maakuntakentän ja Helsingin välisiä tappiollisia lentoyhteyksiä helmikuuhun 2028 saakka. Päätöksen mukaan Helsinki-Vantaan sekä Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kokkola-Pietarsaaren ja Porin lentoasemien välisistä lennoista tehtyjä sopimuksia jatketaan ja valtio rahoittaa näiden maakuntakenttien ja Helsingin välisten lentoyhteyksien kustannukset kokonaisuudessaan. Valtion osuus Savonlinnan lentoyhteyksien hankinnasta on puolet. Lentoliikenteen ostojen taustalla oli alun perin koronapandemia.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on käynnissä taksiliikennettä koskevan hallituksen esityksen valmistelu. Säädöshankkeen ensisijaisena tavoitteena on kuluttajien luottamuksen ja turvallisuuden parantaminen.

Maa- ja metsätalous

Maa ja metsätalousministeriö valmisteli kertomusvuonna vuoteen 2035 ulottuvan [strategiansa](#), jonka tavoitteena on luoda kestäviä kasvuedellytyksiä Suomelle, vahvistaa kokonaisturvallisuutta ja turvata suomalaisten hyvinvointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Biotalousalan jalostusasteen nostamisella ja monipuolistamisella pyritään lisäämään arvonalustaa ja vahvistamaan maaseudun elinkeinoja. Uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvat tuotteet muodostavat merkittävän osan Suomen vientituloista, ja arvoketjujen kehittämisessä nähdään huomattavaa kasvupotentiaalia. Tavoitteena on luoda edellytykset kestäville ja uudistaville luonnonvarapohjaisille arvoketjuille, jotka tukevat talouskasvua, kansalaisten hyvinvointia ja koko maan kattavaa kokonaisturvallisuutta.

Vuosien 2023–2027 CAP-kokonaisuuden ja kansallisten tukijärjestelmien osalta vuotuinen säädöstyö ja toimeenpano etenivät suunnitellusti. Tämä toteutui siitä huolimatta, että maatalouden toimintaympäristöä leimasivat jälleen vaihtelevat haasteet, erityisesti kasvukauden sääolosuhteiden osalta. Kotimainen ruoantuotanto pysyi vakaana. [CAP-suunnitelma](#) ja kansalliset tukijärjestelmät muodostavat keskeisen välineistön hallitusohjelman maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevien linjausten toimeenpanossa. Suunnitelman päätavoitteina ovat aktiivisen ruoantuotannon turvaaminen, maatalouden ilmasto- ja ympäristöviisauden edistäminen sekä elinvoimaisen ja uudistuvan maaseudun vahvistaminen.

CAP-suunnitelman alustavista vaikutuksista ja saavutetuista tuloksista julkaistiin ensimmäiset [arvioinnit](#). Arviointien mukaan EU:n maatalousrahoituksen suorilla tuilla ja luonnonhaittakorvauksilla on ollut merkittävä rooli maatalouden resilienssin vahvistamisessa erityisesti markkina- ja sääolojen vaihteluihin sopeuduttaessa. Tuet ovat toimineet vakaana ja ennakoitavana tulonlähteenä, joka tasaa

yrittäjätulojen vaihtelua eri tuotantosuunnissa. Eläinten hyvinvoinnin osalta arvioinneissa todetaan myönteistä kehitystä: vapaaporsitus on yleistynyt, naudat laiduntavat enemmän ja lypsylehmien poistoikä on noussut.

Viljelemättömien pientareiden ja kaistojen merkitys maatalousympäristön monimuotoisuudelle on keskeinen, sillä ne tarjoavat elinympäristöjä muun muassa pölyttäjille ja linnuille. Näiden alueiden määrä on kuitenkin vähentynyt, ja vapaaehtoisten monimuotoisuuskaistojen toteutus on jäänyt vähäiseksi. Peltoympäristön lajiston tilaa voitaisiin parantaa lisäämällä ja kohdentamalla monivuotisia nurmija kesantoaloja peltoalueiden keskiosiin. Peltomaan ulkopuolisten elinympäristöjen hoidon siirtyminen kiinteään hehtaarikorvaukseen on johtanut siihen, että osa aiemmista sopimusalueista on jäänyt tuen ulkopuolelle.

CAP-suunnitelman toimenpiteillä on ollut toivottuja vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään. Esimerkiksi investointituet ovat lisänneet uusiutuvan energian kapasiteettia ja vähentäneet maatalouden päästöjä. Merkittävä osa maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä syntyy uuden pellon raivauksesta. Vaikka uuden pellon raivaus on CAP-suunnitelman myötä vähentynyt selvästi, turvemaiden osuus uusista lohkoista on edelleen korkea. Turvemaiden viljely aiheuttaa suuren osan maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä.

Maatalouden tuetuissa investoinneissa ja tilanpidon aloitusten määrissä nähtiin myönteistä kehitystä, vaikka tuotantosuunnittaisia eroja on edelleen havaittavissa. Erityisesti suurissa tuotantorakennusinvestoinneissa varovaisuus jatkui. Investointeja kohdennettiin myös peltojen vesitaloushankkeisiin sekä eläinten hyvinvoinnin ja ympäristön tilan edistämiseen. Arvioinneissa esitettiin lisäksi suosituksia CAP-suunnitelman ja tulevan politiikkakauden kehittämiseksi.

Suomalaisen ruoantuotannon pitkän aikavälin strategia ja elintarvikevientiä edistävä ruoka-alan kasvuohjelma muodostavat keskeisen osan hallitusohjelman [Kestävä ja kannattava ruokajärjestelmä](#) kokonaisuutta. Maa ja metsätalousministeriö julkaisi joulukuussa [Kansallisen ruokastrategian 2040: Onnellisen ruoan maa](#). Laajassa sidosryhmäyhteistyössä laadittu strategia luo yhteisen pitkän aikavälin suunnan suomalaisen ruokajärjestelmän kehittämiseksi. Sen taustalla ovat globaalit haasteet, kuten ilmastonmuutos, geopoliittinen epävakaus ja teknologinen murros. Strategian tavoitteena on rakentaa ennakoiva, kestävä ja kannattava ruokajärjestelmä, joka turvaa huoltovarmuuden, vähentää ympäristöhaittoja, vahvistaa luonnon monimuotoisuutta ja edistää väestön terveyttä. Strategiaa toimeenpannaan nelivuotisilla toteutussuunnitelmissa.

Hallitusohjelman mukainen [ruoka-alan kasvuohjelma](#) eteni suunnitellusti. Vientirakenteita vahvistettiin pysyvästi muun muassa Ruokatieto ry:n ja Suomen elintarvikevientiyhdistyksen toiminnan sekä Suvi ry:n koordinoiman yrityslähtöisen kasvualustan kautta. Osaamista kehitettiin esimerkiksi suunnittelemalla Helsingin yliopistoon kansainvälisen ruokaviennin ja gastronomian maisteriohjelman. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoitusta kohdennettiin Food 2.0 veturihankkeen ympärille, ja Suomikuvaa vahvistettiin ruokamatkailun keinoin. Tavoitteena on elintarvikeviennin kaksinkertaistaminen vuoteen 2031 mennessä.

Loppuvuonna maa ja metsätalousministeriö ja ulkoministeriö sopivat käytännön yhteistyöstä vientimarkkinoiden avaamisessa ja tapahtumissa. Business Finland avasi joulukuussa 2025 kaksi rahoitushakua (Food Market Explorerin ja Food Exhibition Explorerin) korvaamaan aiemmin lakkautetut rahoitusvälineet. Lisäksi valmisteltiin elintarvikevientiyritysten johdolle suunnattua vertaisyyhteisöä ja valittiin toimija toteuttamaan Suomen maaosastot kansainvälisillä ammattimessuilla. Kasvuohjelman vaikuttavuuden seurantamallin ensimmäinen versio laadittiin jatkokehitystä varten.

EU:n ulkopuolisilla markkinoilla neuvoteltiin uusia vientilupia ja terveystodistuksia elintarvikkeille ja muille eläinperäisille tuotteille. Viranomaisyhteistyön tukemiseksi rahoitettiin kaksi maatalousattaseaa Kiinan sekä Etelä-Korean ja Japanin markkinoille.

Maatalouden tulos ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportin pohjalta toteutettiin toimenpiteitä alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon vahvistamiseksi. Elintarvikemarkkinalain muutokset tulivat voimaan 1.1.2025 ja vahvistivat elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia sekä täsmensivät säännöksiä tilausten peruuttamisesta ja kiellytyistä maksuista. Toisen vaiheen valmistelussa arvioidaan lain lisämuutostarpeita. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston resursseja on vahvistettu. Kesällä 2024 asetettu työryhmä jatkoi elintarvikeketjun tilastoinnin kehittämistä paremman ja ajantasaisemman markkinakuvan tuottamiseksi.

Valtioneuvoston maaseutupoliittista selontekoa valmisteltiin maa ja metsätalousministeriön johdolla poikkihallinnollisesti. Selonteko kuvaa maaseutualueiden tilaa, keskeisiä muutostekijöitä ja asettaa vision ja tavoitteet vuoteen 2040. Selonteko toimii strategisena työkaluna hallituksen päätöksenteossa ja EU-vaikuttamisessa ja tukee seuraavan EU:n rahoituskauden kansallista valmistelua. Lausuntokierroksella saaduissa palautteissa korostuivat ihmislähtöisyys, paikkaperustaisuus sekä toimenpiteiden täsmentämisen ja vaikuttavuuden mittaamisen tarve. [Selonteko](#) on annettu eduskunnalle tammikuussa 2026. Toimeenpanosuunnitelma ja sen vaikutusten arviointi valmistuu aikaisintaan syksyllä 2026.

Hallitusohjelman mukainen [saaristolain uudistus](#) eteni, ja työryhmä sai vuonna 2025 valmiiksi esityksen lain sisällöistä. Osana säännösten valmistelua laadittiin saaristolain maaseutuvaikutusten arviointi sekä yhteysalusliikennepykälän vaikutusten arviointi. Saaristopolitiikkaa vietiin eteenpäin [Saaristo-ohjelmalla 2024–2027](#), jonka painopisteinä ovat saavutettavuus, palvelujen turvaaminen, elinkeinojen monipuolisuus ja luonnon hyvinvointi.

Osana huoltovarmuuden kokonaisuutta käynnistettiin toimenpiteet kotimaisien kuivikkeiden ja kasvualustojen saatavuuden turvaamiseksi. Kasvualusta- ja kuivikemateriaaleja koskeva tiekartta valmistuu alkuvuonna 2026, ja alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeita koskeva ensimmäinen rahoitushaku osana kasvualusta- ja kuiviketuotannon kehittämisohjelmaa avattiin joulukuussa 2025. Kehittämisohjelman tavoitteena on tuotannon, tuotekehityksen, logistiikan ja palveluratkaisujen edistäminen sekä korkean jalostusasteen tuotteiden kehittäminen.

Eläintauti ja kasvintuhoojatilanne säilyi rauhallisena. Varautumista afrikkalaiseen sikaruttoon kehitettiin kriisityöryhmässä, ja eläintautirahaston perustamista valmisteltiin yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Eduskunta hyväksyi vesihuoltolain muutokset (HE 40/2025 vp), joilla varmistetaan vesihuollon julkinen omistus, vahvistetaan huoltovarmuutta ja edistetään kustannusvastaavaa ja läpinäkyvää maksupolitiikkaa pitkällä aikavälillä.

Vuonna 2025 edistettiin EU:n metsäkatoasetuksen kansallista toimeenpanoa ja osallistuttiin neuvotteluihin asetuksen lykkäämisestä ja yksinkertaistamisesta. Hallituksen esitys uudesta metsäkatolaista annettiin eduskunnalle elokuussa (HE 77/2025 vp). Joulukuussa tulleet muutokset asetukseen ja sen soveltamisen lykkääntyminen vuodella eteenpäin tullaan huomioimaan lain jatkovalmistelussa. Kansallisen metsäkatotyöryhmän toimikautta jatkettiin 30.12.2026 saakka.

Metsähallitus jatkoi valtion vanhojen ja luonnontilaisten metsien kartoituksia, joita tehtiin vuosina 2024–2025 noin 170 000 hehtaarin alueella. Inventoinnin tarkoituksena on tunnistaa EU-komission määritelmän sekä kansallisten kriteerien mukaiset vanhat ja luonnontilaiset metsät. Metsähallitus tekee inventointien pohjalta valtioneuvostolle esityksen luonnonsuojelulailta tiukasti suojeltavista alueista.

Hallitusohjelman mukaisesti uudistettiin metsästyslakia suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen edistämiseksi (HE 173/2025 vp). Lisäksi uudistettiin karhukannan hoitosuunnitelma. Metsästyslakiin valmisteltiin myös muutokset, joilla mahdollistettiin suden kestävä metsästyks Suomessa kannanhoidollisena kiintiömetsästyksenä suden suojeluaseman muututtua Euroopan luontodirektiivissä siten, että susi

ei ole enää direktiivin tiukasti suojelema. Valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön hyväksytyä suden metsästystä koskevat asetukset suden kiintiömetsästys alkoi 1.1.2026.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävissä aluehallinnon uudistuksella parannettiin tehtävien hoidon edellytyksiä elinvoimakeskuksissa ja Lupa- ja valvontavirastossa muun muassa muodostamalla jokaiseen elinvoimakeskukseen maaseututehtäviä hoitava osasto ja keskittämällä vesitaloustehtävät kolmelle vesitalousosastolle. Kalataloustehtävät keskitettiin kolmeen elinvoimakeskukseen.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialan aluehallintovirastojen ympäristönterveydenhuollon tehtävät siirtyivät Ruokaviraston vastuulle 1.1.2026 alkaen. Siirtyneet tehtävät koskevat eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä elintarviketurvallisuuden valvontaa, eläinkoelupien myöntämistä sekä poronhoitoon liittyviä tehtäviä. Näin saatiin luotua edellytyksiä yhtenäisemmälle valvonnalle, tehokkaammalle tautien torjunnalle ja resurssien käytölle.

2.7 Puhtaan energian Suomi

Sähköntuotanto ja sähkömarkkinat

Kertomusvuonna valmisteltiin muutos talousvyöhykkeen merituulivoimaa koskevaan lakiin (HE 148/2025 vp). Tavoitteena on edistää kilpailua poistamalla rajaus, jonka mukaan talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen kilpailutukseen voi osallistua yhdestä konsernista vain yksi yritys. Rajaus voi rajoittaa kilpailutukseen osallistumista tavalla, joka ei ole Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön mukainen.

Lisäksi valmisteltiin sähkömarkkina- ja maakaasumarkkinalakien muutos (HE 45/2025 vp). Muutosten avulla edistetään puhtaan energian investointeja ja sähköverkkojen kehittämistä erityisesti lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integroimiseksi kantaverkkoon ja suurjännitteiseen jakeluverkkoon.

Ilmasto

Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2025 (K 16/2025 vp) annettiin eduskunnalle 27.6.2025. Siinä tarkastellaan päästö- ja nielukehitystä, toimien riittävyttä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, lisätoimien tarvetta sekä keskipitkän aikavälin ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmien tavoitteiden ja toimien toteutumista. Lisäksi käsitellään sopeutumissuunnitelmaan sisältyviä toimia.

Valtioneuvosto antoi 4.12.2025 eduskunnalle selonteon [keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta](#) (KAISU, VNS 9/2025 vp), joka sisältää toimia päästövähennysten vauhdittamiseksi. KAISU sisältää sekä arvion nykyisten taakanjakosektorin toimien riittävydestä että lisätoimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Taakanjakosektoriin kuuluvat muun muassa liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen, työkoneiden ja jätehuollon sekä fluorattujen kasvihuonekaasujen kasvihuonekaasupäästöt. Suomi on saavuttamassa kaudelle 2021–2030 EU:ssa yhteisesti asetetut taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet. EU-veloitteiden mukaan Suomen tulee vähentää päästöjä 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta.

Vuonna 2024 Suomen taakanjakosektorin päästöt olivat pienentyneet 26 prosenttia vuodesta 2005. Tieliikenne vastaa yli kolmasosaa taakanjakosektorin päästöistä ja maatalous neljäsosaa. Merkittäviä päästölähteitä ovat myös työkoneet ja rakennusten erillislämmitys. Suomi alitti vuosittaiset päästökiintiöt 2021–2023, mikä loi ylijäämää ja joustoa tuleville vuosille. Yhdessä lisätoimien ja aiemmissa ilmastosuunnitelmissa linjattujen toimien kanssa tämä tekee EU:n päästövähennysveloitteen täyttämisen mahdolliseksi. Vuoden 2030 päästöjen puolitustavoite saavutetaan siis joustojen avulla.

Kansallisen energia- ja ilmastostrategian [selonteko](#) (VNS 8/2025 vp) annettiin myös 4.12.2025. Strategiassa linjataan toimista puhtaan siirtymän vauhdittamiseksi ja ilmastotavoitteiden edistämiseksi. Strategia sisältää eri energiapolitiikan osa-alueita koskevat linjaukset ja politiikkatoimet, mukaan lukien toimet, joilla vähennetään yhteiskunnan kasvihuonekaasupäästöjä ja vahvistetaan nielujen aikaansaamia poistumia.

Valtioneuvosto antoi 18.12.2025 eduskunnalle selonteon [pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta](#) (VNS 11/2025 vp). Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa kartoitetaan kasvihuonekaasupäästöihin ja nielujen aikaansaamiin poistumiin vaikuttavien mahdollisten yhteiskunnan ja teknologioiden kehityskulkujen vaikutusta tulevan ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelun ja valintojen taustaksi. Pitkän aikavälin suunnitelmassa esitetään ilmastolain vaatimusten mukaisesti taakanjako-, päästökauppa- ja maankäyttösektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen

ja poistumien kehitystä koskevat skenaariot, jotka kattavat vähintään seuraavat 30 vuotta. Tämän lisäksi suunnitelmassa esitetään ilmastolain kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteeseen ja nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskevaan tavoitteeseen perustuvat keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot sekä arvio kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien ja nielujen vahvistamismenetelmien pitkän aikavälin kehitysnäkymistä.

Hallitus päätti puoliväliriihessä käynnistää laajan toimenpidepaketin metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamiseksi. Hallitusohjelman mukaisella kokonaisuudella osaltaan tuetaan kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Paketti sisältää lainsäädäntömuutoksia, taloudellisen ja informaatio-ohjauksen vahvistamista sekä neuvontaa metsänomistajille.

Kertomusvuonna valmisteltiin laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (HE 67/2025 vp). Muutoksen myötä lain piiriin lisätään uusia raaka-aineita. Uudistus tukee biopolttoaineiden ja biokaasun kehitystä ja voi tarjota uusia liiketoimintamahdollisuuksia erityisesti lentoliikenteen uusiutuvien polttoaineiden alalla.

Lisäksi valmisteltiin lakimuutos biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta (HE 37/2025 vp). Muutoksen myötä Suomessa kulutetut biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet on tuotettu kestäväällä tavalla.

Valtioneuvosto edisti bioperäisen hiilidioksidin talteenottokapasiteetin rakentamista ja valmisteli talteenoton edistämiseksi myönnettävän avustuksen ehdot. Avustuksella tuetaan ensimmäisiä biogeenisen hiilidioksidin talteenoton ratkaisuja ja niiden skaalaamista teolliseen mittakaavaan ja vauhditetaan vastaavien ratkaisujen markkinaehtoista etenemistä.

Lisäksi valmisteltiin energiatehokkuuslain muutos (HE 85/2025 vp). Tavoitteena on edistää energiatehokkuutta ja ohjata asteittain fossiilisen polttoaineen käytön lopettamiseen lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmissä.

Ympäristöministeriö on valmistellut kansallista rakennusten perusparannussuunnitelmaa. Siinä on tiekartta koko rakennuskannan päästöttömäksi saattamiseksi vuoteen 2050 mennessä.

Ympäristö

Ympäristöministeriössä on ollut käynnissä hanke [luonnonarvomarkkinoiden edistämiseksi \(Marketta\)](#). Hankkeen osana laadittiin muun muassa selvitys luonnonarvomarkkinoiden organisoitumisesta. Selvitys osoitti, että markkinat ovat alkuvaiheessa ja keskeisiä kehittämiskohteita ovat kysynnän vahvistaminen erilaisin politiikkatoimin sekä toimivien välittäjä- ja markkinapaikkaratkaisujen luominen. Lisäksi hankkeessa valmisteltiin hallituksen esitys luonnonsuojelulain muuttamiseksi. Lain muutoksella mahdollistettaisiin voimassa olevien säännösten mukaisesti tuotettavien luonnonarvojen eli luonnonarvohehtaareiden käyttäminen myös muuhun kuin heikennyksen hyvittämiseen (ekologiseen kompensatioon) eli esimerkiksi yritysten ympäristövastuullisuudessa sekä yhteisöjen ja kansalaisten vapaaehtoisissa luontotoeissa. Säännösten tavoitteena on vauhdittaa luonnonarvomarkkinoiden kehittymistä Suomessa. Esitys on ollut lausunnoilla 30.1.2026 saakka.

EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanoa varten laadittavaa kansallista ennallistamissuunnitelmaa on valmisteltu laajassa yhteistyössä. Suunnitelmaa valmistellaan viidessä eri teemaryhmässä ennallistamisasetuksen artikloiden aihealueiden mukaan: 1) maa- ja sisävesiluontotyypit, lajien elinympäristöt sekä virtavedet ja tulvasanteet, 2) meriluonnon tilan parantaminen, 3) kaupunkiympäristöt, 4) maatalousympäristöt ja pölyttäjäkannat ja 5) metsäluonto. Luonnos kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta laitetaan lausunnonlehteen keuhään 2026 aikana ja valtioneuvoston päätös luonnoksesta tehdään ennen luonnoksen jättämistä Euroopan komissiolle.

Vuoden 2025 lopussa hyväksyttiin jätelain muutos, jonka tarkoituksena on helpottaa Lupa- ja valvontavirastolle ja kunnille aiheutuvaa työtä eräiden kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajan kustannusvastuun toteuttamisesta. Vuoden 2026 alusta alkaen tuottajat maksavat kunnille korvauksia tuotteiden aiheuttaman roskaantumisen ehkäisemisestä ja siivoamisesta pääsääntöisesti kiinteämääräisen kustannuksen ja kunnan asukasluvun perusteella. Jätelain muutoksella myös lisättiin nikotiinipussit tuottajan kustannusvastuun piiriin tuottajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi, saastuttaja maksaa periaatteen toteuttamiseksi sekä nikotiinipussien aiheuttaman roskaantumisen vähentämiseksi.

Valtioneuvosto antoi lokakuussa hallituksen esityksen (HE 160/2025 vp) jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksen mukaan jätelaissa säädettäisiin uudesta nopeutetusta (luokittelu)menettelystä, jossa jätteestä tai tuotannon sivuvirrasta valmistettu uusiotuote voidaan sulkea jätelainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle. Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä jätteistä ja sivutuotteista valmistettavien uusiomateriaalien tuotteistamista ja tähän liittyvää liiketoimintaa. Tuotteistamalla eli valmistamalla jätteistä tai teollisuuden sivutuotteista teknisesti ja ympäristön kannalta hyväksyttäviä tuotteita edistetään kiertotaloutta, säästetään

luonnonvaroja ja vähennetään jätteen määrää. Lain edellyttämän uusiotuoterekisterin valmistelu on käynnistetty. Menettely on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2027 alussa.

[Saaristomeri-ohjelman](#) työ jatkui osana vesien ja meren tilan parantamisen [Ahti-ohjelmaa](#) ja sitä toteutettiin vuosille 2024–2027 laaditun työsuunnitelman mukaisesti. Ympäristöministeriö perusti seurantaryhmän tukemaan Saaristomeren tilan parantamista ja kuormituksen vähentämistä. Toimenpiteitä toteutettiin sekä Ahti-ohjelman laajempien teemojen toimenpiteillä että yksinomaan Saaristomeren valuma-alueelle kohdennetuilla toimenpiteillä. Alueella toteutettiin muun muassa Saaristomeren seurantaa parantavia toimia, tiivistettiin yritys yhteistyötä ja valmisteltiin vaikutusperusteisen rahoituksen kokeilua. Saaristomeren valuma-alueen maatalouden kuormituksen Itämerensuojelukomission (HELCOM) hot spot -statuksen poistosta tehtiin [tilannearviointi](#), jonka mukaan 17/23 poistokriteeristä täyttyy.

Kertomusvuoden aikana on valmisteltu muutoksia vesilainsäädäntöön koskien vesivoimalaitoksen säännöstelyä koskevista lupamääräyksistä poikkeamista ja niin sanottuja nollevelvoitelaitoksia.

2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutettiin kertomusvuonna edelleen vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa jatkui, eikä Euroopan turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka ole väistymässä. Suomelle keskeiseen kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään eri tahoilta kohdistuva paine lisääntyi niin ulko-, turvallisuus-, kauppa- kuin kehityspolitiikassa. Itämeren alueen turvallisuus pysyi valokeilassa erityisesti Venäjän niin sanotun varjolaivaston aiheuttamien turvallisuus- ja ympäristöriskien vuoksi. Keväällä 2026 valmistellaan ajankohtaiselonteko ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön muutoksesta.

Kertomusvuoden aikana toimeenpantiin [ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon](#) (VNS 3/2024 vp) sekä [kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon](#) (VNS 4/2024 vp) linjauksia, jotka nojautuvat hallitusohjelman tavoitteeseen tarkastella ulkosuhteita entistä strategisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä päämääränä on turvata maan itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten

turvallisuus ja hyvinvointi. Selonteon pohjalta vahvistettiin Suomen asemaa Naton jäsenenä, syvennettiin EU-yhteistyötä, tiivistettiin suhteita keskeisiin kumppaneihin ja tuettiin sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää. Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon mukaisesti edistettiin Suomen kaupallistaloudellisia intressejä ja kehityspoliittisia tavoitteita strategisesti ottaen huomioon kaupan ja kehityksen entistä tiiviimpi yhteys.

Marraskuussa asetettiin parlamentaarinen työryhmä arvioimaan ja tarvittaessa tekemään perusteltuja ehdotuksia Nato-asioita koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön kehittämiseksi. Työn pohjana toimii perustuslakivaliokunnan arviointitoimeksianto sekä lokakuussa 2025 valmistunut oikeusministeriön esiselvitys.

Suomi toimi kertomusvuonna Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin puheenjohtajana. Puheenjohtajuuden kattoteemana oli kriisinkestävyys. Toimintaa ohjasivat Etyjin periaatteiden kunnioittaminen, ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen erityisesti Ukrainaa tukien sekä järjestön toimintakyvyn vahvistaminen tulevaisuutta varten. Puheenjohtajuuden keskeinen saavutus oli Helsinki+50-aloite, johon sisältyi vuonna 1975 Helsingissä järjestetyn Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen (ETYK) perintöä kunnioittava konferenssi, Etyjin vapaaehtoisrahoituksen strategiseen käyttöön tarkoitettu rahasto sekä keskustelut järjestön kehittämisestä. Suomi tuki Etyjin instituutioita ja kenttätöitä, vahvisti järjestön näkyvyyttä ja toimi syyskaudella myös Etyjin sotilaallisen turvallisuuden ja asevalvonnan kysymyksiin keskittyvän Turvallisuusfoorumin puheenjohtajana.

Suomi ja Ahvenanmaa toimivat kertomusvuonna Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana, ja Suomi hoiti myös Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen niin sanotun N5-yhteistyön puheenjohtajuutta. Pohjoismaista yhteistyötä syvennettiin useissa Suomessa ja Ahvenanmaalla järjestetyissä ministerikokouksissa. Suomen johtaman yhteistyön painopisteitä olivat yhteiskuntaturvallisuus, kriisivalmius, euroatlanttisen yhteistyön vahvistaminen sekä kestävä kehityksen edistäminen.

Suomi irtisanoi Ottawan jalkaväkimiinasopimuksen heinäkuussa (HE 56/2025 vp), ja irtisanominen tuli voimaan tammikuussa 2026. Päätöksen taustalla oli tarve varmistaa Suomen puolustuskyky muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Sopimuksen irtisanominen mahdollistaa jalkaväkimiinajärjestelmän palauttamisen puolustuksen keinovalikoimaan. Suomi on sitoutunut jatkossakin tukemaan sopimuksen humanitaarisia päämääriä, kuten miinojen uhrien auttamista ja miinanraivausta.

Suomi vahvisti arktista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa sekä tiivisti yhteistyötään Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa jäänmurtajateknologian kehittämisessä. ICE Pact -jäänmurtajayhteistyö vahvistaa Suomen asemaa yhtenä arktisen osaamisen johtavana toimijana, ja Suomen ja Yhdysvaltojen lokakuussa solmima yhteisymmärryspöytäkirja luo pohjaa kaupallisille sopimuksille maiden välillä.

Suomi osallistui kertomusvuonna ensi kertaa päämies- ja ministeritasolla maailman suurimpien talouksien G20-ryhmän työhön Etelä-Afrikan puheenjohtajuuskaudella. Suomi edisti EU:n vapaakauppasopimusneuvotteluja unionin kauppasuhteiden monipuolistamiseksi. Neuvottelut saatiin päätökseen Mercosurin, Chilen, Meksikon ja Indonesian kanssa. Heinäkuussa aikaansaatu EU:n ja Yhdysvaltojen välinen tullisopimus vakautti transatlanttista kauppasuhdetta tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen asettamat yksipuoliset tullit uhkasivat eurooppalaisyritysten asemaa keskeisillä vientimarkkinoilla.

Team Finland -verkoston uudistus Suomen vienninedistämijärjestelmän tehostamiseksi eteni hallitusohjelman linjauksen mukaisesti. Team Finland -verkoston johtamisrakenne kotimaassa uudistettiin ja valmisteltiin Business Finlandin ulkomaantoimintojen integrointi ulkoasiainhallintoon 1.1.2026 lukien. Uuden [Team Finland -strategian](#) mukaisesti toimintaa painotettiin strategisesti merkittäviin markkinoihin ja toimialoihin, ja vienninedistämistoimintaa kehitettiin tukemaan pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita. Suomi vahvisti läsnäoloaan Yhdysvalloissa perustamalla 1.7.2025 Texasin Houstoniin pääkonsulaatin, jonka päätehtävänä on tukea suomalaisyritysten vienninedistämistä Suomelle keskeisillä markkinoilla.

Suomen tuki Ukrainalle jatkui vahvana. Vuonna 2025 Suomi antoi Ukrainalle kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, puolustusmateriaaliavun ja siviilipuolen materiaaliavun kautta yhteensä noin 550 miljoonan euron tuen. Suomi osallistui Naton turvallisuus- ja koulutustukeen sekä liittyi Naton koordinoimaan PURL (Prioritised Ukraine Requirements List)-aloitteeseen Yhdysvalloista Ukrainaan toimittavien nopeiden puolustusmateriaalihankintojen mahdollistamiseksi ja Tallinnan mekanismiin Ukrainan kyberresilienssin vahvistamiseksi. Suomi jatkoi tukeaan myös EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) sotilaallisen ja siviilisektorin toimien kautta osallistuen muun muassa EU:n siviilikriisinhallinnan neuvontaooperaatioon Ukrainassa (EUAM). Suomi ja Ukraina perustivat kansainvälisen väestönsuojakoalition väestönsuojarakentamisen edistämiseksi. Suomi tuki Ukrainan jälleenrakennusta kehitysyhteistyön ja yritystoiminnan edistämisen kautta ja jatkoi Ukrainan energianinfrastruktuurin kehittämistä.

Yhdessä kumppaniensa kanssa Suomi toimi aktiivisesti kestävän ja oikeudenmukaisen rauhan edistämiseksi Ukrainassa sekä turvallisuusjärjestelyjen valmistelemiseksi erityisesti niin sanotun halukkaiden koalition puitteissa. Suomi tuki Ukrainan EU- ja Nato-jäsenyysspyrkimyksiä. Suomi oli mukana perustamassa Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevää erityistuomioistuinta sekä kansainvälistä vaadekomissiota Venäjän hyökkäyssodan vastuuvollisuuden toteuttamiseksi. Suomi vaikutti aloitteellisesti EU:n Venäjäpakotteita koskevaan päätöksentekoon ja toimeenpani pakotteita kiinnittäen erityistä huomiota pakotteiden kiertämisen estämiseen. Suomi jatkoi myös vankkaa tukeaan kansainvälisen rikostuomioistuimen itsenäiselle ja riippumattomalle toiminnalle.

Maanpuolustus

Suomen puolustuksen toimintaympäristö on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa, ja turvallisuustilanne voi heikentyä nopeastikin. Venäjän laajamittainen hyökkäyssota Ukrainaan on osoittanut, että sotilaallinen uhka Euroopassa on todellinen. Vahva kansallinen puolustuskyky on nykyisessä asetelmassa entistä tärkeämpää. Suomi Naton ulkorajavaltiona joutuu vastaamaan Venäjän aiheuttamaan uhkaan panostamalla merkittävästi omaan puolustukseensa ja kehittämällä puolustustaan osana Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta. Integraatio Naton pelotteeseen ja puolustukseen on edistynyt asteittain. Suomi on sitoutunut Naton viiden prosentin puolustusmenotavoitteen ja [puolustuselonteon](#) (VNS 9/2024 vp) linjauksiin. Suomen puolustuksen pitkän aikavälin kehittämisen tarkastelemiseksi asetettiin [parlamentaarinen työryhmä](#).

Hallitus teki keväällä 2025 päätöksen kasvattaa Suomen puolustuspanostuksia 3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2029 mennessä. Tämän lisäksi Suomi on sitoutunut edelleen kasvattamaan puolustusrahoitustaan Naton asettaman tavoitteen mukaisesti 3,5 prosentin tasolle vuoteen 2035 mennessä. Puolustusta tukevaan toimintaan tullaan lisäksi panostamaan vuoteen 2035 mennessä 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Puolustushallinnon toimintaa ja suunnitelmia on tarkistettu vastaamaan muutunutta turvallisuustilannetta. Puolustusvoimien toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja se ylläpidetään turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla. Riittävät alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu yhdessä muiden aluevalvontaviranomaisten kanssa ja alueellinen koskemattomuus on turvattu. Puolustusvoimat on kehittänyt puolustusyhteistyöllä ja kansainvälisellä harjoitustoiminnalla valmiutta, yhteensopivuutta ja yhteistoimintakykyä Naton johtamisrakenteessa sekä liittolaisten kanssa.

Suomen Nato-jäsenyyden ensimmäinen merkittävä tavoite eli siirtyminen Norfolkin yhteisoperaatiojohtoportaan vastuulle toteutui 5.12.2025. Tämä nivoutuu yhteen muiden Nato-tavoitteiden onnistumisten, kuten maakomponentin johtoportaan (Multi-Corps Land Component Command, MCLCC) sekä eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen (Forward Land Forces, FLF) perustamisen kanssa. Maakomponentin johtoporras on aloittanut toimintansa Suomen Maavoimien esikunnan yhteydessä. Eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen ensisijaisiksi sijoituspaikoiksi on valittu Rovaniemen ja Sodankylän varuskunta-alueet. Läsnaololla vahvistetaan pelotetta ja puolustusta sekä luodaan yhtenäinen eteentyönnetty puolustusvalmius Naton Venäjän vastaiselle rajalle.

Puolustusmateriaalia koskevien yhteistyöalueiden sekä Naton yhteisrahoituksen suunnitteluun ja päätöksentekoon on osallistuttu aktiivisesti. Suomi on osallistunut Naton suorituskykyjen kehittämiseen liittyviin monikansallisiin aloitteisiin esimerkiksi avaruuspuolustuksen alueella. Suomi liittyi SAR-satelliittiyhteistyötä koskevaan aiesopimukseen Alankomaiden ja Puolan kanssa.

Puolustusvoimien uudeksi lakisääteiseksi tehtäväksi lisättiin Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus. Ensimmäinen puolustusministeriön johdolla valmisteltu Natoon liittyvä kansainvälinen valtiosopimus Naton johtoesikuntien kanssa allekirjoitettiin. Syntyneellä Pariisin pöytäkirjaa täydentävällä valtiosopimuksella määritellään liittokunnan sotilasesikuntien toimintaa Suomessa.

Reservin yläikäraja nostettiin 65 ikävuoteen (HE 75/2025 vp). Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 72/2025 vp) ahvenanmaalaisten kotiseutuoikeuden omaavien miesten oikeudesta hakea asevelvollisuuden suorittamisesta vapauttamisen kumoamista sekä sukupuolensa vahvistaneiden henkilöiden mahdollisuudesta jatkaa palvelusta ja kuulua reserviin.

Eduskunta hyväksyi lain (HE 2/2025 vp), jonka perusteella puolustusministeriö voi estää sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen kiinteistökaupat, joiden kansalaisuusvaltio on syyllistynyt hyökkäyssotaan ja jonka voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Uudella vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetulla lailla (HE 26/2025 vp) uudistettiin kokonaisuudessaan vaarallisten aineiden kuljetusta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa koskevat säännökset.

Tukea EU:n puolustuslottuvuuden kehittämiseksi on jatkettu. Aktiivinen vaikuttaminen on lisännyt kotimaisen puolustusteollisuuden, pienten ja keskisuurten yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyömahdollisuuksia ja niiden saamaa rahoitusta Euroopan puolustusrahastosta. Suomalaiset teollisuus- ja tutkimustoimijat ovat laajasti edustettuina Euroopan puolustusrahaston hankkeissa.

Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö keskeisimpien kumppanimaiden kanssa on ollut tiivistä. Pohjoismaista puolustusyhteistyötä on tiivistetty kahdenvälisesti ja Nordefcon (Nordic Defence Cooperation) puitteissa. Suomi toimi vuoden aikana Nordefcon puheenjohtajana. Pohjoismaiden puolustusministerit allekirjoittivat päivitetyn Nordefcon yhteisymmärryspöytäkirjan (MoU). Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (Defence Cooperation Agreement, DCA) ensimmäinen täytäntöönpanoasiakirja allekirjoitettiin. Päivitetty versio JEF-maiden (Joint Expeditionary Force) välisestä yhteisymmärryspöytäkirjasta allekirjoitettiin. Puolustusmateriaaliyhteistyö on johtanut konkreettisiin tuloksiin, esimerkkinä CAVS-panssariajoneuvohankkeen (Common Armoured Vehicle System) laajentuminen sekä Pohjoismaiden järjestelyasiakirja miehittämättömien ilma-alusten ja niihin liittyvien teknologioiden yhteishankintojen edistämiseksi.

Yhteistyö kotimaisen puolustusteollisuuden kanssa on ollut tiivistä. Ministeriö on käynnistänyt Ukrainalle uuden tukiohjelman, jolla kohdistetaan tilaukset kotimaan puolustusteollisuudelle. Puolustusministeri valtuutti Puolustusvoimat allekirjoittamaan hankintasopimuksen TNT-räjähdyksineen hankinnasta.

Puolustusvoimien uuden F-35-monitoimihävittäjäkaluston hankinnasta ja käyttöönotosta vastaavan hankkeen ([F-35-hanke](#)) toimeenpano etenee suunnitellusti. Suomen ensimmäisen F-35-hävittäjän rollout-seremonia oli 16.12. Texasin Fort Worthissa Yhdysvalloissa. Puolustusministeri on valtuuttanut Puolustusvoimat hankkimaan Yhdysvalloista AMRAAM AIM-120D-3-ohjuksia (Advanced Medium Range Air-to-Air Missile). Ohjukset ovat yhteensopivia F-35A-monitoimihävittäjän kanssa.

Merivoimien taistelualusten korvaamiseksi käynnistetty [Laivue 2020 -hanke](#) on rakentamisvaiheessa. Ensimmäisen Pohjanmaa-luokan korvetin vesillelaskutilaisuus järjestettiin Raumalla.

Maavoimien uudistaminen puolustusjärjestelmän pitkäjänteiseksi kehittämiseksi on aloitettu vuoden 2021 [puolustusselonteon](#) (VNS 8/2021 vp) mukaisesti. Puolustusvoimien materiaalisen kehittämisen painopiste siirtyy maapuolustukseen, jonka uudistaminen on monitahoinen, pitkäkestoinen ja koko puolustusjärjestelmään vaikuttava kokonaisuus.

Puolustusministeriön hallinnonalalle on rekrytoitu lisähenkilöstöä Nato-jäsenyyden ja muiden lisätehtävien edellyttämällä tavalla.

Hallitus kehittää asevelvollisuutta, muun muassa ottamalla käyttöön koko ikäluokalle kohdennettavan maanpuolustuspäivän parlamentaarisen komitean raportin mukaisesti. Yhteisiä kutsunta- ja valintatilaisuuksia on pilotoitu. Ministeriö on käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on edistää kutsuntaikäisten nuorten miesten ja vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvien naisten liikunnallista elämäntapaa ja toimintakykyä.

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen tavoitetilaa selvittänyt työryhmä luovutti [loppuraporttinsa](#) puolustusministerille. Loppuraportin jatkotoimenpiteenä asetettiin vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimeenpanosuunnitelman valmistelu-ryhmä, jonka tavoitteena on vapaaehtoisen maanpuolustuksen vahvistaminen.

2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä

EU-ennakkovaikuttamista koskevan valtioneuvoston [periaatepäätöksen](#) mukaan EU-ministerivaliokunnassa määritellään vuosittain valtioneuvoston yhteiset EU-ennakkovaikuttamisen painopisteet. Kertomusvuoden painopisteet olivat 1) EU:n monivuotinen rahoituskehys 2028–2034, 2) kokonaisturvallisuus painottuen puolustukseen, ulkorajojen turvaamiseen ja yleiseen varautumiseen sekä 3) sääntelyn yksinkertaistaminen.

Suomen ennakkovaikuttamisen tavoitteita edistettiin monipuolisesti eri vaikuttamiskanavia käyttäen kertomusvuoden aikana (esimerkiksi Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvostojen kokoukset, suomalaisten vierailut Brysselissä ja yhteistyö samanmielisten jäsenmaiden kanssa). Vaikuttamismuistioita ja kirjeitä laadittiin muun muassa tulevaa monivuotista rahoituskehystä, Ukrainan EU-jäsenyyttä sekä Euroopan investointipankin puolustusrahoitusta koskien. Periaatepäätöksen mukaisesti valtioneuvoston EU-sihteeristö yhdessä Suomen pysyvän EU-edustuston kanssa koordinoivat ministeriöiden EU-ennakkovaikuttamista.

Suomi oli yksi ensimmäisistä jäsenvaltioista, joka muodosti tulevan rahoituskehysten kokonaisuutta koskevia kantoja. Linjausten pohjalta tehtiin aktiivista ja johdonmukaista ennakkovaikuttamistyötä eri sektoreilla sekä poliittisella että virkatasolla niin komission kuin samanmielisten jäsenvaltioiden suuntaan. Komission heinäkuussa antama ehdotuskokonaisuus oli kunnianhimoinen niin rakenteen kuin kokonaistasonkin osalta. Suomen ennakkovaikuttamistavoitteiden mukaisesti komissio esitti rahoituskehysten rakennetta yksinkertaistettavaksi. Suomi painotti

rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisimpiin poliittisiin prioriteetteihin, kuten puolustukseen ja strategisen kilpailukyvyn kokonaisvaltaiseen vahvistamiseen. Nämä painotukset näkyivät monipuolisesti komission ehdotuksessa. Suomen ennakkovaikuttamisen EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehukseen 2028–2034 voidaan arvioida olleen oikea-aikaista, oikeasuhtaista, aktiivista ja kattavaa.

Turvallisuuteen liittyen Suomi painotti ennakkovaikuttamisessaan Euroopan kykyä vastata Venäjän muodostamaan pitkäaikaiseen ja jatkuvaan uhkaan. Samoin Suomen puolustuskykyyn, Nato-jäsenyyteen sekä EU:n itäiseen reunaan liittyviä tarpeita, kuten maataistelukyky, korostettiin. Komission puolustusvalmiuden tiekartassa esittämä painotus itäisen reunan puolustukseen (Eastern Flank Watch) EU:n suorituskykyjen kehittämisessä sekä droonipuolustuksen priorisointi vastasivat hyvin Suomen tavoitteita. Maaliskuussa julkaistiin EU:n varautumisunionistrategia uusiin uhkiin ja kriiseihin varautumiseksi.

Sääntelyn yksinkertaistamista koskien ennakkovaikuttamisessa keskityttiin ehdotuksiin, joilla voimassa olevaa EU-sääntelyä voitaisiin yksinkertaistaa erityisesti elinkeinotoiminnan ja yritystoiminnan näkökulmasta. Työssä keskityttiin EU-sääntelyyn, joka aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa, päällekkäisiä tai keskenään ristiriitaisia vaatimuksia, kohtuuttomia kustannuksia tai konkreettisia vaatimuksia, jotka ovat huonosti yhteensovittavissa kansallisten erityispiirteiden kanssa.

EU-ministerivaliokunnassa määriteltiin marraskuussa valtioneuvoston ennakkovaikuttamispainopisteet komission vuoden 2026 työohjelmasta. Nämä ovat puolustus ja rajaturvallisuus, Ukrainan tukeminen sekä strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen.

Eurooppa-neuvoston asialistalla pysyvät kestoaiheina Ukrainan tukeminen, turvallisuuden ja puolustuksen kysymykset, strateginen kilpailukyky, muuttoliikekysymykset, EU:n valmistautuminen laajentumiseen, EU:n monivuotinen rahoituskehys sekä ajankohtaiset ulkopoliittiset kysymykset (muun muassa Lähi-idän tilanne). Toukuussa ja lokakuussa järjestettiin Euroopan poliittisen yhteisön kokoukset.

Komission työohjelman keskiössä oli sääntelyn yksinkertaistaminen ja se antoikin nopealla tahdilla kautensa aluksi suuren määrän ehdotuksia, joilla olemassa olevaa sääntelyä pyritään yksinkertaistamaan ja hallinnollista taakkaa keventämään.

EU-ministerivaliokunnassa käsiteltiin muun muassa Ukrainan tukeen ja puolustusrahoitukseen liittyviä kysymyksiä sekä EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä. Tähän liittyen syksyn 2025 aikana EU-ministerivaliokunnassa käsiteltiin

14 eduskuntaselvitystä, joissa määriteltiin Suomen kannat alkuvaiheen rahoituskehysneuvotteluihin. Lisäksi käsiteltiin muun muassa muuttoliikekysymyksiä, kilpailukyvyn vahvistamista ja sääntelyn yksinkertaistamisaloitteita, varautumiseen liittyviä kysymyksiä, tuomioistuinasioita sekä Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvostojen kokouksiin valmistautumista.

Joulukuussa pääministeri Orpo isännöi Helsingissä Eastern Flank Summit -huippukokousta, jossa EU:n itäisen reunan valtiot painottivat EU:n itäisen ulkorajan turvallisuuden huomattavaa vahvistamista.

Suomalaisten EU-uria ja rekrytoitumista EU-tehtäviin edistettiin tehostamalla viestintää sekä tarjoamalla neuvontaa ja valmennusta. Lisäksi EU-osaamista valtioneuvostossa kehitettiin muun muassa sisäisillä koulutuksilla ja mentorointiohjelmalla. Kansallisten asiantuntijoiden määrä säilyi aiempaa korkeammalla tasolla lisämäärärahojen ansiosta. Sekä EU-instituutioiden virkakilpailuihin osallistuneiden että läpäisseiden suomalaisten määrä on kasvussa.

EU-tuomioistuinasioissa osallistuttiin sellaisiin oikeustapauksiin, joihin liittyy Suomelle tärkeitä etuja kuten oikeusvaltioperiaate, valtioneuvot, Ukrainan tukeminen ja sähköisten viestintäverkkojen turvallisuus. Lisäksi Suomi nosti kaksi kannetta kumotakseen komission toimet, jotka liittyvät Suomen lohikiintiön alentamiseen ja unionin päästökaupparekisterin toimintaan. Komissio nosti Suomea kohtaan yhden rikkomuskanteen, jossa komissio vaatii Suomelle määrättäväksi sakkoja, koska Suomi viivästytti luotonhallinnoijista ja luotonostajista annetun direktiivin täytäntöönpanossa.

2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio

Kansallinen turvallisuus ja kriisinkestävyys

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi valmistui ja siitä pyydettiin lausunnot. Esityksessä ehdotetaan valmiuslain kaikkien osa-alueiden ajantasaistamista vastaamaan muutunutta Euroopan turvallisuustilannetta, yhteiskuntaan kohdistuvia nykyaikaisia uhkia, koronapandemian kokemuksia sekä yhteiskunnallista ja oikeudellista kehitystä. Merkittäviä muutoksia ehdotetaan muun muassa varautumisvelvollisuuteen ja toimivaltuussäännöksiin. Uudistuksessa on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota valmiuslain ja sen toimivaltuuksien tosiasialliseen toimivuuteen kriisitilanteessa.

Valtioneuvosto antoi syyskuussa eduskunnalle [selonteon sisäisestä turvallisuudesta](#) (VNS 6/2025 vp). Selonteon mukaan kansainvälinen turvallisuustilanne vaikuttaa yhä merkittävämmiin Suomen sisäiseen turvallisuuteen. Selonteon painopisteenä on Suomen turvallisuusympäristön muutos. Muutos edellyttää turvallisuusviranomaisilta vahvaa varautumista ja valmiutta. Selonteossa otetaan huomioon aiemmin julkaistut ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 3/2024 vp) ja puolustusselonteko (VNS 9/2024 vp).

Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämistä selvittäneen hankkeen [loppuraportti](#) julkaistiin tammikuussa 2026. Hankkeen tavoite oli selvittää, kuinka valtioneuvoston valmistelu- ja johtamiskykyä turvallisuuskysymyksissä voidaan vahvistaa. Merkittävin uudistusehdotus on pysyvän kokonaisturvallisuuden ja varautumisen ministerivaliokunnan perustaminen. Uuden ministerivaliokunnan avulla vastataan tarpeeseen vahvistaa poliittista ohjausta yhteiskunnan häiriötilanteisiin varautumiseen sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisen toiminnan yhteensovittamiseen valtioneuvostossa. Muita keskeisiä ehdotuksia ovat muun muassa valtioneuvoston kanslian vastuun täsmentäminen varautumisen yhteensovittamisessa ja tähän liittyvä valtioneuvoston häiriötilanteiden hallinnan yhteistyömalli.

Kansallisen turvallisuuden strategian valmistelua jatkettiin kertomusvuonna. Strategia kytkeytyy hallitusohjelman tavoitteeseen yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja kansallisen turvallisuuden vahvistamisesta ja on osa valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishanketta.

Hallitus on toimeenpannut kansallista [kyberturvallisuusstrategiaa](#), jonka toimenpiteillä pyritään vahvistamaan yhteiskunnan kokonaisvaltaista varautumista lisäantyyviin kyberuhkiin. Strategian toimeenpano on kuitenkin hidastunut lisäresurssien puutteen ja virastoihin kohdistettujen säästöjen vuoksi. Strategian viivästynyt toimeenpano uhkaa heikentää yhteiskunnan kyberturvallisuuden tasoa ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskuksen toimintaedellytyksiä.

Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (HE 205/2024 vp) tuli voimaan 1.7.2025. Lailla toimeenpannaan kansallisesti niin sanotun CER (Critical Entities Resilience) -direktiivin velvoitteet. Uusi laki ohjaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tuottavien kriittisten toimijoiden tunnistamista, kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokyvyn parantamista.

Suomen kansallinen riskiarvion päivitystyö käynnistettiin. Riskiarvion tarkoitus on edistää kansallista varautumista ja kehittää yhteiskunnan vastetta merkittäviin riskeihin. Varautumisen alueellisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan nykytilaa selvitettiin sisäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteishankkeessa, jossa valmisteltiin näihin liittyvät kehittämissuositukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ja häiriötilanteiden hoidon kehittämistä jatkettiin kertomusvuonna. Elokuun alussa voimaan tulleilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin tehdyillä muutoksilla (HE 210/2024 vp) luotiin käytännössä johtamisjärjestelmä normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Joulukuussa tuli voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain muutos (HE 86/2025 vp) koskien hyvinvointialueiden ja Puolustusvoimien yhteistyötä. Lailla parannetaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta vastata muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin sekä erityisesti toimia aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aiheuttamissa poikkeusoloissa. Lisäksi valmisteltiin kansainvälisen avun vastaanoton ja antamisen lainsäädännön muutoksia terveydenhuollon ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (HE 174/2025 vp). Asiaan liittyvien lääkelain tarvittavien muutosten valmistelu aloitettiin.

Eduskunta hyväksyi 16.12.2025 hallituksen esityksen (HE 145/2025 vp) laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Laki tulee voimaan 1.4.2026. Uuden lain myötä perustetaan virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus, mikä vastaa paremmin muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin sekä selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa. Hallituksen esitys huoltovarmuusmaksun korottamisesta annettiin eduskunnalle 18.12.2025 (HE 194/2025 vp). Korotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2026.

Ulkomaalaisten yritystojen seurannasta annetun lain uudistamista käsittelevä työryhmä asetettiin kertomusvuoden maaliskuussa. Yritystolakia uudistetaan siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin. Lisäksi uudistamistyössä huomioidaan EU:n ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan koskevan asetuksen uudistaminen.

Valtioneuvosto teki 27.2.2025 [periaatepäätöksen](#) järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta ja toimenpideohjelmasta vuosille 2025–2030. Strategialla vahvistetaan torjuntayhteistyötä, vähennetään rikosten tekijöiden saamaa rikoshyötyä, vaikeutetaan rikollista toimintaa, estetään järjestäytyneen rikollisuuden

soluttautuminen yhteiskunnan perusrakenteisiin ja parannetaan rikoksille erityisen alttiissa asemassa olevien henkilöiden suojaa. Strategian toteuttamista edistävien toimenpiteiden työ käynnistyi kertomusvuoden aikana.

Hallituksen esitys aserikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi annettiin eduskunnalle joulukuussa 2024 (514/2025, 515/2025, 516/2025, 517/2025, 518/2025, HE 204/2024 vp). Uudistuksen tavoitteena on torjua aserikollisuutta ja erityisesti järjestäytyntä rikollisuutta. Lait tulivat voimaan vuoden 2026 alusta.

Kertomusvuonna on poikkihallinnollisessa yhteistyössä toimeenpantu [toimenpideohjelmaa](#), jolla ehkäistään ja torjutaan nuoriso- ja jengirikollisuuden lisääntymistä Suomessa. Eri ministeriöt ovat esimerkiksi jakaneet valtionavustuksia hyvinvointialueille ja kuntiin ehkäisevien ja rikoskierteistä irrottautumista tukevien toimenpiteiden kehittämiseen ja rangaistusten kiristämistä koskevat, toimenpideohjelman mukaiset toimenpiteet ovat valmistuneet. Sisäministeriöön asetettu yhteistyöryhmä on valmistellut monialaista, valtakunnallista nuoriso- ja jengirikollisuuden tilannekuvaa päätöksenteon tueksi. Nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan sekä koulupoliisitoimintaan kohdennettiin kertomusvuonna yhteensä noin 9 miljoonaa euroa lisämäärärahaa.

Heinäkuun alusta tulivat voimaan rikoslain muutokset, jotka ankaroittavat rangaistuksia katujengien toimintaan liittyvissä rikoksissa (178/2025, HE 219/2024 vp). Nuorisorangaistussääntelyn kehittämistä koskeva [työryhmämietintö](#) on valmistunut ja ollut lausuntokierroksella. Mietintöön perustuva hallituksen esitys nuorisorangaistussääntelyn kehittämiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026. Lainmuutoksilla pyritään lisäämään nuorisorangaistuksen käyttöä, selkeyttämään sen asemaa seuraamusjärjestelmässä ja parantamaan rangaistuksen vaikuttavuutta. Tavoitteena on vähentää nuorten uusintarikollisuutta.

Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisy ja torjunnan [toimenpideohjelman](#) toimeenpano jatkui suunnitellusti.

Hallituksen esitys terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi (HE 163/2025 vp) annettiin eduskunnalle marraskuussa. Esityksellä selkeytetään lainsäädäntöä, laajennetaan rangaistavuuden alaa ja kovennetaan rangaistuksia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 aikana.

Poliisin ja muiden viranomaisten tiedonvaihdon esteitä rikostorjunnassa poistettiin hallitusohjelman mukaisesti. Joulukuussa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 182/2025 vp), joka tehostaa tietojen vaihtoa poliisin ja eräiden muiden viranomaisten sekä yksityisten tahojen välillä. Poliisin toimivaltuuksia tarkennettiin

liittyen tietoverkossa tehtävään peitetoimintaan joulukuussa annetulla hallituksen esityksellä (HE 193/2025 vp). Biometriikan käytön edellytyksiä rikostorjunnassa parannettiin antamalla eduskunnalle syyskuussa hallituksen esitys (HE 121/2025 vp). Sen mukaan passin ja henkilökortin biometrisiä tietoja ja ulkomaalaisten biometrisiä tietoja voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin erityisesti vakavimpien rikosten tutkinnassa.

Lainsäädäntöhanke siviilitiedustelulainsäädännön ja poliisin henkilötietolain tarkistamiseksi eteni suunniteltua hitaammin. Hanke on kolmivaiheinen ja päättyy vuoden 2026 loppuun mennessä. Hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvä laki annettiin eduskunnalle huhtikuussa (HE 29/2025 vp).

Perustuslain 10 §:n tarkistamista valmisteleva työryhmä antoi tammikuussa 2026 [mietintönsä](#), jossa ehdotetaan muun muassa muutoksia, jotka mahdollistavat sääntämisen uhkaperustaisesta rikostiedustelusta sekä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien laajentamisen käytettäväksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Hallituksen esityksen muotoon laadittu [mietintö](#) pakkokeinolain muutostarpeista valmistui marraskuussa. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että pakkokeinolaki tukee rikostorjuntaa riittävällä tavalla ehdottamalla nykyistä laajempien salaisten pakkokeinojen käyttöä vakavaan rikollisuuteen liittyen. Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää pakkokeinolain mukaisia vangitsemisedellytyksiä ottaen huomioon kansainvälinen ja kansallinen oikeuskäytäntö. Asiaa koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026. Pakkokeinoiniin liittyen tehtiin myös virkatyönä muutos koskien laite-etsinnästä päättämistä (HE 70/2025 vp). Tätä koskeva lakimuutos tuli voimaan joulukuussa (1104/2025).

Oikeusministeriön asettaman työryhmän [mietintö](#) hallitusohjelman rikoshyödyn poisottamista koskevien kirjausten toteuttamiseksi ja varojen takaisin hankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun EU-direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi julkaistiin joulukuussa ja siitä pyydettiin lausunnot. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026.

Tammikuussa 2026 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2025 vp). Lakimuutosten tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti sujuvoittaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rikosten ehkäisemiseksi.

Poliisin operatiivista toimintakykyä vahvistettiin parantamalla poliisin valmiusyksikön suorituskykyä lisärahoituksen avulla. Poliisitehtävissä toimivien henkilöiden määrää lisättiin suunnitellusti, ja kertomusvuoden lopussa poliisien määrä oli kasvanut 7 830 poliisihenkilötyövuoteen. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on nostaa poliisitehtävissä toimivien määrä 8 000 poliisihenkilötyövuoteen hallituskauden loppuun mennessä. Poliisin operatiivisissa tehtävissä olevien siviilien määrää on nostettu poliisin henkilöstösuunnitelman tavoitteiden mukaisesti.

Poliisin reserviä koskeva lainsäädäntöhanke käynnistettiin poliisin voimavarojen turvaamiseksi kaikissa oloissa. Poliisin toimintaa täydentävää reserviä voitaisiin käyttää normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustus-tilassa. Myös miehittämättömien ilma-alusten eli dronien ja muiden miehittämättömien laitteiden käyttöä koskeva lainsäädäntöhanke poliisin toimivaltuuksien täsmentämiseksi käynnistettiin.

Suojelupoliisin toimintakykyä turvattiin lisäämällä Suojelupoliisin määrärahoja 9,8 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 eteenpäin nykyisen toiminnan ja ennakoivan strategisen suorituskyvyn turvaamiseksi.

Valtioneuvosto päätti 16.4.2025 jatkaa rajanylityspaikkojen sulkemista sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Päätös on voimassa toistaiseksi. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (niin sanottu rajaturvallisuuslaki) voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 asti (HE 18/2025 vp). Lain tarkoituksena on torjua Suomen painostamista, jota toteutetaan maahantulijoita välineellistämällä.

Rajavartiolaitokselle säädettiin uusia toimivaltuuksia liittyen ihmiskaupparikosten ja rahanpesurikosten estämiseen ja selvittämiseen (HE 15/2025 vp). Lakimuutokset tulivat voimaan 1.9.2025. Lakimuutosten myötä Rajavartiolaitos voi estää ja selvittää myös ihmiskaupparikoksia, jotka eivät liity laittoman maahantulon järjestämiseen. Rajavartiolaitoksen rikostiedustelulainsäädännön uudistaminen käynnistettiin, ja asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevästuntokaudella 2026. Lisäksi valmisteltiin hallituksen esitystä laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen tilannekuvaa sisärajoilla ja vähentää tarvetta sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle.

Rajavartiolaitokselle kohdennettiin pysyvää lisärahoitusta julkisen talouden suunnitelmassa. Rahoitusta lisätään vuonna 2026 noin 13,5 miljoonaa euroa ja lisäys kasvaa noin 19 miljoonaan euroon vuoteen 2029 mennessä. Lisärahoituksella muun muassa turvataan Rajavartiolaitoksen toimintakykyä, varmistetaan uusien strategisten suorituskykyjen käyttö, kehitetään sisärajoihin liittyviä toimivaltuuksia ja varmistetaan valmistuvan itärajan esteaidan ylläpito tulevaisuudessa.

Pelastusviranomaisten yhtenäiset johto- ja tilannekeskukset aloittivat toimintansa 1.4.2025. Pelastustoimen valtakunnallista ohjausta kehitettiin. [Selvitys](#) pelastustoimen palvelujen ja talouden toteutumisesta hyvinvointialueilla julkaistiin maaliskuussa. Selvityksessä suositeltiin, että hyvinvointialueet kiinnittävät huomiota pelastajien rekrytointiin ja väestönsuojeluun varautumiseen sekä vahvistavat onnettomuuksien ehkäisytyötä, jotta onnettomuuksien ja tulipalojen määrä vähenisi valtakunnallisesti. Pelastustoimen palvelutaso on pysynyt valtakunnallisesti hyvällä tasolla, vaikka alueellisia eroja on.

Pelastuslain toisen vaiheen uudistamista sekä pelastustoimen henkilötietojen käsittelyä ja tiedonsaantioikeuksia koskevia lainsäädäntöhankkeita jatkettiin suunnitellusti. Pelastustoimen toimintavalmiusohje uudistettiin. Pelastusalan kansallinen työturvallisuushanke käynnistyi maaliskuun alussa. Pelastusalan onnettomuuksien ehkäisemisen [toimintaohjelma](#) hyväksyttiin toukokuussa. Ohjelmalla pyritään lisäämään väestön omatoimista varautumista ja tietoisuutta erilaisista turvallisuuteen liittyvistä asioista.

Pelastajien koulutusmäärän lisäämistä jatkettiin. Pelastusopiston ja Helsingin pelastuskoulun pelastajien tutkintokoulutus kaksinkertaistetaan vuosina 2024–2030. Vuoteen 2032 mennessä valmistuu noin 2300 pelastajaa. Pelastajalisäyksen osuus valmistuneista on noin 1150 henkilöä. Ruotsinkielinen pelastajakoulutus käynnistyi syksyllä Helsingin pelastuskoulussa.

Väestönsuojelua vahvistettiin muun muassa jatkamalla hanketta, jossa laaditaan ohjeet pelastussuunnitelmiin, väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön, kunnossapitoon ja tarkastuksiin. Käynnistettiin selvitys väestönsuojakapasiteetin lisäämisestä niillä alueilla, joilla ei ole riittävästi suojapaikkoja. Väestönsuojien viranomaistoimintojen [esiselvitys](#) julkaistiin helmikuussa. Esiselvityksen mukaan viranomaistoiminnot ovat kohtuullisen hyvällä tasolla, mutta tarvetta säädösten tarkennuksille sekä niiden tulkinnan yhdenmukaistamiselle on.

Pohjoismaista yhteistyötä, Itämeriyhteistyötä sekä kahdenvälistä yhteistyötä siviilivalmiuden, varautumisen ja pelastustoimen osalta tiivistettiin. Toiminnassa korostui kriisinkestävyyden vahvistaminen. Nato-jäsenyyden myötä yhteistyö siviilivalmius- ja resilienssiasioissa liittokunnan kanssa vahvistui. Suomi toimi puheenjohtaja pohjoismaisessa siviilivalmiusyhteistyössä (Haga-yhteistyö).

Suomen ja Ukrainan presidentit allekirjoittivat 19.3.2025 yhteistyölinjauksen väestönsuojiiin liittyvästä yhteistyöstä. Lisäksi Suomen ja Ukrainan pääministerit allekirjoittivat 28.5.2025 kahdenvälisen yhteisjulistuksen, joka tukee laajempaa Suomen ja Ukrainan välillä solmittua sopimusta turvallisuusyhteistyöstä.

Suomesta on toimitettu siviilipuolen materiaaliapua Ukrainaan EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta yli 590 avustuskuormaa, joihin sisältyy esimerkiksi yli 135 ajoneuvoa. Kertomusvuonna annettu tuki painottui erityisesti Ukrainan pelastustoimen tukemiseen. Myös muille katastrofialueille on annettu apua.

Oikeusvaltio ja demokratia

Saamelaiskäräjistä annetun lain muutokset tulivat voimaan elokuun alusta (HE 100/2023 vp). Muutoksen tavoitteena on edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista ja parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Ahvenanmaan itsehallintolain uudistus on käynnissä. Oikeusministeriön asettama uusi itsehallintolakityöryhmä on valmistellut yhdessä Ahvenanmaan maan hallituksen kanssa ehdotusta hallituksen esitykseksi uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Hallituksen esitys laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 218/2024 vp) annettiin eduskunnalle kertomusvuoden tammikuussa. Lunastuslain uudistus parantaa maanomistajien asemaa ja varmistaa oikeudenmukaisen korvauksen lunastustilanteissa. Lunastuslain muutokset tulivat voimaan elokuun alusta.

Hallituksen esitys laiksi rikoslain 16 luvun muuttamisesta (sinivilkkusabotaasi ja ensihoitajien rikosoikeudellinen suoja) (HE 71/2025 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa. Esityksen mukaan rikoslakiin lisätään poliisi- tai hälytystoiminnan vaikeuttamista ja haittaamista koskevat erilliset säännökset.

Työryhmän [mietintö](#) välitysmenettelylain uudistamisesta on valmistunut ja siitä on pyydetty lausunnot. Tarkoituksena on uudistaa välimiesmenettelylaki ottaen huomioon alalla tapahtunut kansainvälinen kehitys ja tarve lain yhdenmukaisuuteen UNCITRAL:n (United Nations Commission on International Trade Law) mallilain kanssa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026.

Kertomusvuonna oli käynnissä useita rikosprosessin sujuvoittamista edistäviä hankkeita. Hallituksen esitys laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle helmikuussa 2025 (HE 5/2025 vp). Tavoitteena on yhtenäistää sääntelyä ja selventää viranomaisten työnjakoa seuraamusten täytäntöönpanossa. Lait tulivat voimaan vuoden 2026 alusta. Eduskunnalle annettiin lisäksi hallituksen esitykset syyteneuvottelun käyttöalan laajentamiseksi (HE 187/2025 vp) ja muiksi rikosprosessin sujuvoittamistoimiksi (HE 188/2025 vp). Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan keväällä ja kesällä 2026.

Oikeusministeriön asettama työryhmä arvioi uudistamistarpeet sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamiseksi. Työryhmän tehtävä suoritetaan kahdessa osassa. Ensimmäisen vaiheen työryhmän [mietintö](#) valmistui syyskuussa ja siitä pyydettiin lausunnot. Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia, ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026. Toisen vaiheen työryhmän määräaika päättyy toukokuun 2026 lopussa.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle vuoden 2027 alusta on myös osa hallitusohjelman oikeusprosessien sujuvoittamiseen tähtäviä toimia. Hallituksen esitys Oikeuspalveluvirastosta annetun lain ja rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta annettiin eduskunnalle tammikuussa 2026 (HE 200/2025 vp). Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettuun lakiin valmisteltiin muutokset (HE 130/2024 vp), joilla perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovuttiin 1.1.2025 alkaen.

Hallituksen esitys laiksi avioliittolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle toukokuussa (HE 51/2025 vp). 10 vuoden määräajan jälkeen entisen aviopuolison omaisuutta kohtaan ei voisi enää esittää vaatimuksia. Lakimuutokset tulevat voimaan kesäkuussa 2026 (982/2025, 983/2025, 984/2025).

Hallituksen esitys laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain ja holhous-toimesta annetun lain muuttamisesta (HE 69/2025 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa. Tarkoituksena on helpottaa edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun tehtävän hoitamista sekä vähentää heitä valvovan holhousviranomaisen työ-määrää. Ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan toukokuussa 2026.

Hallituksen esitys laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja puolustustilalain muuttamisesta annettiin eduskunnalle toukokuussa (HE 53/2025 vp). Muutosten tavoitteena on parantaa vankilaturvallisuutta ja torjua järjestäytyntä rikollisuutta hallitusohjelman mukaisesti. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuussa 2026.

Hallitus teki kertomusvuonna päätöksiä vankilaverkoston uudistamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa 2026–2029 varmistui rahoitus hallitusohjelman mukaisten rangaistusten kiristämisten tarpeisiin. Rahoituksella saadaan noin 400 vankipaikkaa lisää.

Kuluttajaluottodirektiivin ja kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys (HE 120/2025 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa. Esityksessä ehdotetaan muutoksia kuluttajansuojalakiin ja useisiin muihin kuluttajaluottoja ja rahoituspalveluja koskeviin lakeihin. Lainsäädäntöhankkeella toteutetaan lisäksi hallitusohjelman tavoitetta ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemisestä. Kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiiviin perustuvat säännökset tulevat voimaan kesäkuussa 2026 ja kuluttajaluottodirektiiviin perustuvat säännökset puolestaan marraskuussa 2026.

Hallituksen esitys ulosottokaaren muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2026. Lisäksi kevään puoliväliriihessä vahvistettiin, että hallitus etsii keinoja auttaa ulosottovelallisia uuteen alkuun siten, että koron lisäksi myös velan pääoma tosiasiallisesti lyhenee. Myös tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2026.

Ulosottolaitoksen toimipaikoista annettua oikeusministeriön asetusta on muutettu niin, että ulosoton toimipaikkojen määrä supistuu 64 toimipaikasta 29 toimipaikkaan. Asetus tuli voimaan heinäkuun alusta.

Lokakuussa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laeiksi yrityksen saneerausesta annetun lain ja arvopaperimarkkinalain muuttamisesta (HE 153/2025 vp). Lainsäädäntöhankkeella toteutetaan hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan yritysten saneerauskeinoja monipuolistetaan ottamalla käyttöön velkakonversio. Lait tulivat voimaan vuoden 2026 alusta.

Hallituksen esitys laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 43/2025 vp) annettiin eduskunnalle toukokuussa. Lainmuutoksilla parannetaan positiivisen luottotietorekisterin kattavuutta. Lait tulivat voimaan marraskuussa 2025. Lisäksi rekisteröidyn oikeuksia vahvistettiin kuluttajaluottodirektiivin ja kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 120/2025 vp).

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa demokratiaa, osallisuutta ja luottamusta yhteiskunnassa. Valtioneuvosto hyväksyi 20.3.2025 periaatepäätöksenä [kansallisen ohjelman demokratian ja osallistumisen edistämiseksi](#), jonka erityisenä tavoitteena on äänestysaktiivisuuden edistäminen ja lasten ja nuorten osallisuuden vahvistaminen. [Toimeenpanosuunnitelmaa](#) esitetään toimenpiteet ohjelman toimeenpanemiseksi vuosina 2025–2027.

Parlamentaarisen vaalialue työryhmän enemmistön ehdotuksen ja ministerityöryhmän linjauksen mukaisesti oikeusministeriössä on käynnistetty lainsäädäntöhanke perustuslain ja vaalilain muuttamiseksi. Hankkeessa valmistellaan hallituksen esitys, jolla eduskuntavaalien vaalijärjestelmää kehitetään yhdistämällä sellainen vaalipiiri, josta valitaan alle kahdeksan edustajaa, toisen vaalipiirin kanssa vaalialueeksi. Valmistelun tueksi valtioneuvosto on asettanut parlamentaarisen ohjausryhmän. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2026.

Oikeusministeriössä on toteutettu vaalien häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu, jossa kuultiin keskeisiä vaaliviranomaisia ja sidosryhmiä. Osallitaan selvitys toteutti hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan toteutetaan kaikilla hallinnonaloilla häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu. [Parlamentaarinen työryhmä](#) käsitteli selvityksessä ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2026.

Kertomusvuoden kesäkuussa valmistui arviomuistio aloite- ja kuulemisjärjestelmien kehittämisestä.

Oikeusministeriön hankkeessa kokeillaan lasten ja nuorten kansalaispaneeleja osana ministeriöiden valmistelua ja päätöksentekoa vuosina 2025–2026. Tavoitteena on kehittää pysyvä kansalaisosallistumisen tapa valtionhallintoon.

Valtioneuvoston periaatepäätöstä kansalaisjärjestöstrategiasta on kertomusvuonna toteutettu [toimeenpanosuunnitelman](#) mukaisesti. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysmahdollisuuksien vahvistamiseksi käynnissä on esimerkiksi valtionavustuskäytänteiden uudistaminen sekä kansalaisjärjestöille osoitettavien lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamista koskeva säädöshanke. Selvityshenkilön [raportti](#) järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevan sääntelyn kehittämisestä julkaistiin kesäkuussa. Valtionavustuskäytänteiden uudistamiseen liittyviä [ehdotuksia](#) valtionapuviranomaisille annettiin syyskuussa. [Selvitys](#) kuntien ja hyvinvointialueiden avustuksista järjestöille ja säätiöille julkaistiin joulukuussa. Lisäksi on selvitetty EU-rahoitusmahdollisuuksia ja kansalaisjärjestöjen haku- ja hallinnointivalmiuksia. Selvitysten ehdottamien toimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksia tullaan tarkastelemaan.

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2024–2027 hyväksyttiin valtioneuvoston [periaatepäätöksenä](#) 20.11.2025.

Oikeusministeriö julkaisi huhtikuussa [selvityksen](#) erityisvaltuutettujen tehtävistä ja niiden päällekkäisyyksistä. Selvityksessä tuotiin esille mahdollisuuksia yhtenäistää erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tasa-arvovaltuutettua koskevaa sääntelyä ja saada aikaan niiden toiminnassa yhteistyöllä synergiaetuja.

Toukokuussa julkaistussa [kriminaalipoliittisessa toimenpideohjelmassa](#) läpikäydään rikollisuuden tämänhetkistä tilannekuvaa ja hallituksen jo tekemiä tai päättämiä toimia kriminaalipolitiikan osalta. Ohjelmaan sisältyy lisäksi kuusi uutta, vielä tällä hallituskaudella edistettävää toimenpidettä (selvityshanketta), jotka koskevat ulkomaalaisten vankien siirron kotimaihinsa tehostamista, mahdollisuutta rajoittaa tulkkauspalveluiden käyttöä rikosprosessissa, räjähteisiin liittyviä rangaistussäännöksiä, yhtenäisrangaistusjärjestelmän kehittämistä, petosrikollisuuden torjuntaa sekä mahdollisuuksia lisätä valvontarangaistuksen, valvotun koevapauden ja yhdyskuntapalvelun käyttöä.

Hallituksen esitys laiksi rikosuhrimaksusta annetun lain muuttamisesta annettiin eduskunnalle tammikuussa (HE 220/2024 vp). Tavoitteena on turvata tukipalvelujen saatavuus rikoksen uhreille ja lisätä rikosentekijöiden vastuuta niiden rahoituksesta. Laki tuli voimaan vuoden 2026 alusta.

Hallituksen esitys laiksi rikoslain 17 ja 20 luvun muuttamisesta annettiin eduskunnalle kesäkuussa (HE 61/2025 vp). Ehdotetuilla rikoslain muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus tiukentaa lasta seksuaalisesti esittäviä kuvia ja raakaa väkivaltaa esittävää kuvamateriaalia koskevaa sääntelyä.

Kertomusvuonna valmisteltiin ehdotus varmuusvankeuden käyttöönotosta ja elinkautisvankien vapauttamismenettelyn muutoksista. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026. Tavoitteena on varmistaa, etteivät yhteiskunnalle ja muiden turvallisuudelle vaarallisimmat vangit vapaudu.

Kertomusvuoden toukokuussa valmistui eläinsuojelurikosten rangaistuksia ja eläintenpitokieltoja koskeva arviomuistio ja siitä pyydettiin lausunnot.

Puoliväliriihessä tehdyn linjauksen mukaan syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettaville korvauksille määritellään katto. Hankkeen valmistelu on käynnistynyt syyskuussa 2025. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2026.

Työperäistä hyväksikäyttöä koskevan sääntelyn muuttamista koskeva työryhmämietintö valmistui kertomusvuoden kesäkuussa. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2026.

Maahanmuutto ja kotoutuminen

Kansainvälisen suojelun väliaikaista luonnetta vahvistettiin, ja lupien kesto lyhennettiin EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin ulkomaalaislain muutoksella. Rikoksiin syyllistyminen ja kansallisen turvallisuuden vaarantaminen johtavat suojeluaseman myöntämättä jättämiseen tai lakkauttamiseen. Muutokset tulivat voimaan tammikuussa.

Ulkomaalaislain sääntelyä uusittiin turvapaikkamenettelyn tehostamiseksi ja tiukentamiseksi. Muutoksilla tehostettiin turvapaikkahakemusten tutkintaa ja rajoitettiin kansainvälistä suojelua saavien vierailua maissa, joista he ovat paenneet. Myös karkottamispäätösten täytäntöönpanoa sujuvoitettiin.

Turvapaikanhakujärjestelmää on tehostettu ja tehty toimenpiteitä järjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja hakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Maahanmuuttoviraston tulosoajasta on vahvistettu turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja prosessien tehostamiseksi.

Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien vastaanottorahaa ja käyttörahaa pienennettiin vuonna 2024 ja lain voimassaoloa jatkettiin vuonna 2025. Vastaanottorahaa ja käyttörahaa myönnetään kansainvälistä suojelua hakeville, tilapäistä suojelua saaville ja ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntaa.

Pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä tiukennettiin muun muassa niin, että vaadittavaa yhtäjaksoista oleskeluaikaa pidennettiin neljästä kuuteen vuoteen. Lisäksi hakijalta edellytetään tiukempaa nuhteettomuutta, suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä työhistoriaa. Laki tuli voimaan 8.1.2026.

Perheenyhdistämisen, eli ulkomaalaiselle perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan, edellytyksiä tiukennettiin ulkomaalaislain muutoksilla, jotka tulivat voimaan 16.6.2025. Perheenyhdistämisen edellytyksinä otettiin käyttöön 21 vuoden vähimmäisikävaatimus puolisolle, kahden vuoden asumisaika kansainvälistä suojelua saaville sekä toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille. Perheenyhdistämisen tulorajoja selvitettiin, ja selvityksen perusteella niitä korotettiin.

Suomen kansalaisuuden saamisen ehtojen tiukentamista jatkettiin. Tavoitteena on korostaa onnistunutta kotoutumista, suomalaisen yhteiskunnan sääntöjen noudattamista ja työntekoa. Kansalaisuuslain uudistustyö toteutetaan vaiheittain kolmessa lakihankkeessa. Toisen vaiheen lakimuutokset tulivat voimaan 17.12.2025. Muutokset koskivat nuhteettomuutta, toimeentuloa ja henkilöllisyyden selvittämistä. Jatkettiin kansalaisuuslain muutoksen valmistelua, jonka myötä Suomessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoee. Kansalaisuuskoeeella on tarkoitus mitata tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusperiaatteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Vapaaehtoista paluuta ja maasta poistamista tehostavien muutosten valmistelussa on edetty suunnitellusti. Säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevat ulkomalaislain muutokset (147/2025) tulivat voimaan toukokuussa 2025. Maasta poistamisen täytäntöönpanoa ja ennakkollista maahantulokieltoa koskeva hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle vuoden 2025 lopulla. Hallituskauden lakimuutosten tavoitteena on tehostaa laittomasti maassa oleskelevien maasta poistamista ja turvata paremmin yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus sekä varautua uudensuomalaisten turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin. Operatiivista viranomaisyhteistyötä on tiivistetty, ja Suomi on hakenut aktiivisesti parhaita käytäntöjä EU- ja pohjoismaisen yhteistyön kautta. Kolmansien maiden kanssa on käyty sekä kahdenvälistä että EU-tasoisia dialogia takaisinottoyhteistyön parantamiseksi.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maastapoistamista on tehostettu. Maasta poistui ja poistettiin kolmansiin maihin yhteensä vähintään 1 937 henkilöä, mikä on 39 prosenttia enemmän edellisvuoteen verrattuna. Viranomaisten tiedonvaihtokäytänteitä on kehitetty maastapoistamisen tehostamiseksi.

Euroopan komissio antoi maaliskuussa ehdotuksen uudeksi paluuasetukseksi, jonka tavoitteena olisi tehostaa EU:ssa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten paluuta ja palautuksia sekä estää luvatonta liikkumista Schengen-alueella. Asetuksella luotaisiin yhteinen eurooppalainen palautusjärjestelmä ja tehostettaisiin palautusmenettelyjä. Hallitus informoi eduskuntaa kirjelmällä komission ehdotuksesta 15.5.2025. Hallitus katsoi, että ehdotuksella luotiin selkeä oikeudellinen kehys niin kutsuttujen paluukeskusten perustamiselle kolmanteen maahan sopimuksen tai järjestelyn turvin. Paluukeskukset olisivat yksi vartenotettava keino viranomaistoimin tapahtuvien palautusten keinovalikoimassa ja kannustaisivat palautettavia vapaaehtoiseen paluuseen. Neuvoston yleisnäkemyks saavutettiin 8.12.2025.

Suomi on jatkanut aktiivista vaikuttamista EU:n maahanmuutto- ja turvapaikka-järjestelmän tehostamiseksi hallitusohjelmavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi allekirjoitti yhdessä samanmielisten maiden kanssa kirjeen EU-komissiolle joulukuussa 2025, jonka tarkoituksena on vauhdittaa EU:n toimia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen hillitsemiseksi. Valtioneuvosto edisti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun tarjoamista turvallisissa kolmansissa maissa, ja tukee turvallisia kolmansia maita koskevien säännösten yhdenmukaista soveltamista jäsenvaltioissa.

Kertomusvuonna valmistauduttiin EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoon. EU:n yhteinen sopimus auttaa tehostamaan ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa ja tunnistamista, turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä ja estämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän väärinkäyttöä. Kansalliset lainsäädäntömuutokset on valmisteltu ja luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella. Samassa yhteydessä on valmisteltu vastaanottolain uudistukset, joilla tehostetaan vastaanottopalveluja.

Tilapäisen suojelun myöntäminen sotaa pakeneville ukrainalaisille jatkuu 4.3.2027 asti. EU:n ulkoasioiden neuvosto päätti asiasta 15.7.2025.

Suomi toimi vuoden 2025 pohjoismaiden maahanmuuttoasioiden ryhmän puheenjohtajana (NSHF). Esillä olivat erityisesti EU:n uuden turvapaikkajärjestelmän voimaantulo sekä paluiden tehostaminen.

Kertomusvuonna hyväksyttiin kotoutumisen edistämiseksi annettuun lakiin (681/2023) valmistellut pääosin teknisluontoiset ja säädöshuollolliset muutokset (1376/2025). Muutokset tulivat voimaan 1.1.2026 alkaen. Muutosten tarkoituksena oli tehdä lakiin tarpeellisia korjauksia liittyen eri viranomaisten toimintaan, päivittää vanhentuneita lakiviittauksia sekä poistaa viittauksia kumottuihin pykäliin.

Lisäksi valmisteltiin hallituksen esitys kotoutumisen edistämiseksi annetun lain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys lähetettiin kertomusvuoden lopussa lausuntokierrokselle. Esityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumispalvelut vastaamaan hallitusohjelmaa, jonka mukaan kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Lisäksi kotoutumisjärjestelmän uudistamisessa painotetaan tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta kotoutumisestaan. Esityksessä toteutettaisiin myös kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten

kokonaisuudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanaavaan. Esityksessä toteutettaisiin lisäksi sovitut säästötavoitteet kotoutumisen edistämiseen. Muutosten on esitetty tulevan voimaan 1.1.2027.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kohdennettiin vuonna 2025 rahoitusta ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden kehittämiseen ja koordinaatioon. Hallitusohjelman ja budjettiriihen kirjauksen mukaisesti kiintiöpakolaisille on pyritty löytämään kuntapaikkoja ensisijaisesti ruotsinkielisistä ja kaksikielisistä kunnista.

Ukrainasta paenneiden auttamiseksi valmistellun toimenpideohjelman sisältyvien toimenpiteiden toimeenpanoa jatkettiin.

2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma

Poikkihallinnollista [Suomi liikkeelle -ohjelmaa](#) toteutettiin hallitusohjelman mukaisilla toimenpiteillä. Suomi liikkeelle -määrärahaa kohdennettiin kuuden ministeriön hallinnonaloilla toteutettaviin liikkumisen edistämisen toimenpiteisiin.

Suomi liikkeelle -ohjelman [puolivälikatsaus](#) julkaistiin maaliskuussa. Katsauksessa kuvattiin jokaisen hallitusohjelmaan kirjatun toimenpiteen eteneminen sekä valmistumisen tilanne. Kertomusvuoden lopussa ohjelman toimenpiteistä neljä oli valmistunut, 30 oli käynnissä ja yhtä ei toteuteta.

Kertomusvuonna hyväksyttiin perusopetuslain muutos (HE 212/2024 vp), jossa liikunnallinen elämäntapa lisättiin esi- ja perusopetuksen tavoitteeksi. Opetushallitus valmisteli esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmiin päivitykset, joissa liikunnallisen elämäntavan edistäminen kirjattiin vahvemmaksi osaksi toimintakulttuuria.

Kertomusvuonna tuettiin perusopetuksen [Liikkuva koulu -toimintaa ja Move!-prosessin](#) liikuntaneuvontaa, joiden tavoitteena on lisätä liikkumista koulupäiviin ja tukea oppilaiden fyysisistä toimintakykyä. Kuntia tuettiin myös koulumatkojen turvallisuuden ja fyysisesti aktiivisten koulumatkojen kehittämisessä. Liikunnallisen toimintakulttuurin edistämistä tuettiin myös korkeakouluissa. Lisäksi tuettiin kuntien liikuntaneuvontapalvelun kehittämistä.

Koko väestön liikkumisen edistämisen [Liikkuvat-kokonaisuus](#) laajentui useissa ikä- ja väestöryhmissä. Liikkuvien johtamista, koordinaatiota sekä yhteistä rakennetta ja toimintatapoja vahvistettiin. Lisäksi kehitettiin seuranta- ja arviointia.

Liikkuvat-kokonaisuuden avulla toimeenpantiin useita Suomi liikkeelle -ohjelman keskeisiä toimenpiteitä. Liikunnallisen elämäntavan vahvistamiseksi myönnettiin avustuksia erityisesti Liikkuvien toimenpanoon.

Arkiliikkumiseen kannustavia Lisää vain liike -viestintätoimenpiteitä jatkettiin. Kertomusvuoden alussa toteutettiin ensimmäinen valtakunnallinen Anna laitteille lepopäivä -mediakampanja, joka toistettiin syksyllä alueellisena kampanjana. Samalla järjestettiin kuusi Lisää vain liike -tapahtumaa kauppakeskuksissa. Kesällä toteutettiin Metsähallituksen kanssa Luontoon.fi ja Lisää vain liike -kampanja, jolla kannustettiin lähiluonnossa liikkumiseen. Hyvinvoinnin, terveyden ja liikunnan ammattilaisille järjestettiin syksyllä alueelliset Suomi liikkeelle ja Terveudeksi -päivät yhdessä Terveudeksi-ohjelman ja aluehallintovirastojen kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Suomi liikkeelle -ohjelmaa on toimeenpantu etenkin liittyen perheiden liikkumisen edistämiseen neuvoloitten kautta, elintapaohjaukseen mukaan lukien liikuntaneuvonnan ja ravitsemusterveyden edistämiseen hyvinvointialueilla sekä hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä toiminnassa, työterveyshuollon roolin vahvistamiseen työikäisten liikkumisen lisäämiseksi sekä iäkkäiden ulkoilun vahvistamiseen kotihoidossa ja ympärivuorokautisessa palveluasumisessa.

Puolustusministeriön hallinnonala on vienyt eteenpäin Suomi liikkeelle -ohjelman tavoitteita integroimalla liikunnan ja toimintakyvyn edistämisen osaksi uudistuvaa kutsuntajärjestelmää. Toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on vahvistaa asevelvollisten fyysistä toimintakykyä, vähentää varusmiespalveluksen keskeytyksiä sekä tukea pitkäjänteisesti koko ikäluokan kansanterveyttä. Toimenpiteitä toteutettiin kutsuntatilaisuuksien toimintakyvyn kartoituksen ja neuvonnan kautta, jaksamalla kohdennetusti liikuntaseteleitä kutsuntaikäisille, kehittämällä digitaalisia palveluita sekä kokonaisvaltaisesti yhteistyötä tiivistämällä hallinnonalojen, kuntien ja järjestöjen välillä.

2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano

Valtioneuvoston yhdenvertaisuushankkeen toimeenpanoa jatkettiin kertomusvuonna rasminvastaisen [toimenpideohjelman](#) konkretisoimana. Toimenpiteitä toteutetaan useassa eri ministeriössä ja niiden etenemisestä raportoidaan hankkeen [verkkosivulla](#).

Valtioneuvoston kanslia toteuttaa osan toimenpiteistä. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa pääministerin pyöreä pöytä hyvien väestösuhteiden edistämisestä maaliskuussa, valtionavustushaku kansalaisjärjestöjen rasminvastaisen työn kehittämiseksi ja Rasminvastaisen yhteistyöverkoston perustaminen kertomusvuoden syksyllä. Toukokuussa järjestettiin Musliminuoret ja media -keskustelutilaisuus, joka kokosi yhteen media-alan toimijoita, tutkijoita, viranomaisia ja muslimiyhteisöjen edustajia.

Vuoden aikana järjestettiin tiedonannossa määritellysti rasminvastaista koulutusta poliittiselle johdolle ja virkamiesjohdolle. Tavoitteena oli lisätä tietoisuutta yhdenvertaisuudesta, tasa-arvosta sekä rasmin tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Rasminvastaista [Me puhumme teoin](#) -kampanjaa jatkettiin kertomusvuonna. Sen puitteissa järjestettiin webinaareja ja muita tilaisuuksia eri kohderyhmille. Vuoden loppuun mennessä kampanjaan oli liittynyt 95 yhteistyötahoa (kuntia, oppilaitoksia, yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, liikunnan ja urheilun toimijoita), jotka toteuttavat kampanjan puitteissa lähes 500 konkreettista rasminvastaista toimenpidettä. Kampanja jatkuu hallituskauden loppuun saakka.

Rasismia ja yhdenvertaisuutta koskevaa tietopohjaa vahvistettiin toimenpideohjelman mukaisesti. [Lasten ja nuorten yhdenvertainen Suomi? Selvitys alle 30-vuotiaiden etnisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta Suomessa -raportti](#) nostaa esiin monenlaisia syntyperään tai etnisyyteen liittyviä väestöryhmien välisiä eroja ja eriarvoisuuksia lapsilla ja nuorilla. Selvitys tarjoaa myös toimenpidesuosituksia tietopohjaisen kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. [Arviointiselvitys ministeriöiden toiminnallisista ja henkilöstöpoliittisista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista](#) arvioi ensimmäistä kertaa ministeriöiden toiminnallisten ja henkilöstöpoliittisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatua ja vaikuttavuutta. Selvityksen mukaan ministeriöiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatu on pääosin hyvä. Kehitettävää on tiedon käytössä sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden konkreettisuudessa. Selvityksen pohjalta kansliapäällikkökokous linjasi elokuussa perustettavaksi määräaikaisen työryhmän, joka valmistelee ehdotuksen ministeriöiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun prosessin yhdenmukaistamisesta. [Selvitys varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi](#) on myös osa kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaa (2024–2027). Syksyllä 2024 voimaan tullut yhdenvertaisuuslain muutos poisti varhaiskasvatuksen järjestäjiltä velvoitteen laatia yksikkökohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Selvitys kuitenkin suosittelee, että yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan edelleen varhaiskasvatuksen

toimipaikoissa samanaikaisesti tasa-arvosuunnitelmien kanssa. Toimipaikkakohtaiset suunnitelmat antavat parhaat edellytykset lasten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiselle.

Merkittäviä toimenpidekokonaisuuksia muissa ministeriöissä ovat esimerkiksi sisäministeriön toteuttama Ankkuri-toiminnan kehittämishanke ja opetus- ja kulttuuriministeriön [koulutuksen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon kehittämisohjelma](#). Kehittämisohjelma julkaistiin toukokuussa 2025, ja se pitää sisällään kymmenen toimenpidettä, joilla muun muassa vahvistetaan henkilöstön osaamista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa sekä puretaan sukupuolisegregaatiota koulutuksessa.

Myös oikeusministeriö toteuttaa laajaa toimenpidekokonaisuutta, johon sisältyi kertomusvuonna muun muassa rasismia kokeneille nuorille ja paikallisille päättäjille suunnattujen dialogitilaisuuksien järjestäminen Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) johdolla sekä hyvän keskustelukulttuurin koordinaatioverkoston perustaminen. Lisäksi osana kunniaan liittyvän väkivallan ehkäisyä tehtiin kysely kuntien ja hyvinvointialueiden ammattilaisille sekä ETNO:n jäsenille tietotarpeista teemaan liittyen, jonka pohjalta suunnitellaan tilaisuuksia vuodelle 2026. Osana toimenpidettä, jossa lisätään uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvien tietoisuutta syrjintään ja häirintään liittyvistä oikeussuojakeinoista, tavattiin uskonnollisia yhteisöjä.

Kuurojen ja viittomakielisten valtiollinen totuus- ja sovintoprosessi käynnistettiin yhteistyössä kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen kanssa 5.6.2025 ([valtioneuvoston periaatepäätös](#)) ja laki kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta vuosina 2026–2028 tuli voimaan 1.1.2026 (HE 82/2025 vp).

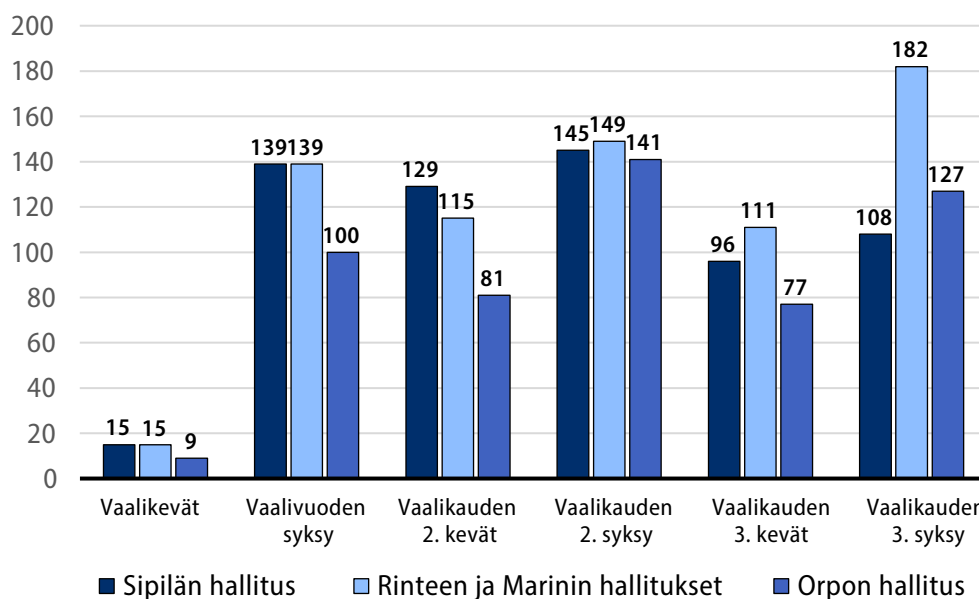
3 Lainvalmistelu

3.1 Lainvalmistelun vuosi 2025

Kokonaiskuva lainvalmistelusta

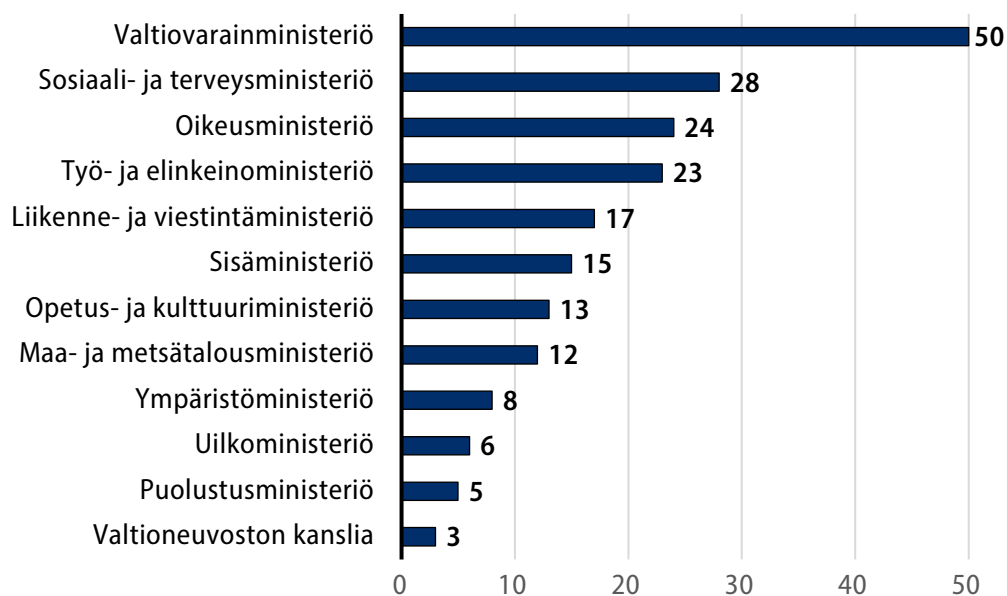
Kertomusvuosi oli vaalikauden toinen kokonainen vuosi. Hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle valtiopäivillä 2025 yhteensä 204, näistä kevätistunto-kaudella 77 esitystä ja syysistunto-kaudella 127 esitystä. Kuviossa alla on esitetty vaalikausittainen vertailu annettujen hallitusten esitysten määrästä eduskunnan istuntokausittain.

Kuvio 2. Eduskunnalle annetut hallituksen esitykset eri vaalikausilla



Pääministeri Sipilän hallitus 29.5.2015 alkaen, Rinteen ja Marinin hallitukset 6.6.2019 alkaen ja Orpon hallitus 20.6.2023 alkaen.

Vuoden 2025 valtiopäivillä annetuista 204 hallituksen esityksestä 192 sisälsi yhden tai useampia lakiehdotuksia. Valtion talousarviota koskevia esityksiä (varsinainen talousarvioesitys ja sen täydennys sekä lisätalousarvioesitykset) annettiin viisi ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä seitsemän.

Kuvio 3. Kevät- ja syysistuntokausilla 2025 annetut hallituksen esitykset ministeriöittäin

Valtiopäivillä 2025 annettuihin hallituksen esityksiin sisältyi kaikkiaan yli tuhat säädösehdotusta. Keskimäärin hallituksen esitykseen sisältyi 5,3 säädösehdotusta. Hallituksen esitysten sivumäärä oli keskimäärin noin 100 sivua. Perustuslakivaliokunta käsitteli esityksistä noin 27 prosenttia. Alla olevassa taulukossa on esitetty vastaavat luvut valtiopäiviltä 2019–2024.

Taulukko 1. Hallituksen esitysten laajuus ja käsittely perustuslakivaliokunnassa valtiopäivillä 2019–2025

Valtiopäivät	Hallituksen esityksiä	Säädös-nimikkeitä	Säädös-nimikkeitä keskimäärin	Sivumäärä keskimäärin, sivua	PeV-käsittely, prosenttia esityksistä
2019	109	504	5,0	55	13
2020	265	807	3,0	58	17
2021	243	803	3,3	67	19
2022	328	1 190	3,6	75	23
2023	109	260	2,4	60	11
2024	222	698	3,1	67	27
2025	204	1 082	5,3	102	27

Olennainen muutos valtiopäivävuosien 2024 ja 2025 säädösnimikkeiden määrässä ja sivumäärissä johtuu käsittelyyn tulleista erityisen laajoista hallituksen esityksistä. Esimerkiksi aluehallinnon uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä säädösnimikkeitä oli lähes 300 ja yli 2 000 sivua.

Hallituksen lainvalmistelutyön suunnittelua ja seurantaan sekä aikataulujen yhteensovittamista eduskunnan kanssa tuetaan istuntokausittaisilla lainsäädäntösuunnitelmissa. Lainsäädäntösuunnitelma eduskunnan kevätistuntokautta varten hyväksyttiin 12.2.2025. Syysistuntokauden lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin 5.9.2025 (tarkemmin jäljempänä luvussa 3.2).

Kertomusvuonna valmisteltiin pääministeri Orpon hallituksen vuonna 2024 laaditun [vaalikauden lainsäädäntöohjelman](#) tarkistus. Ohjelma sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista ja muista laajoista kansallisista ja EU-säädösvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2023–2027. [Ohjelman tarkistus](#) hyväksyttiin kesäkuussa 2025.

Keskeisiä esityksiä

Kertomusvuonna annettiin eduskunnan käsiteltäväksi useita pääministeri Orpon hallitusohjelmaa ja hallituksen linjauksia toteuttavia hallituksen esityksiä, joista esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

Julkinen talous

- esitys uudeksi finanssipoliittiseksi sääntelyksi HE 167/2025 vp
- hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena olevan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen (HYTE-kerroin) muutos ja säästöjen toteuttaminen HE 38/2025 vp
- väliaikainen muutos hyvinvointialueiden alijäämän kattamisen sääntelyyn HE 189/2025 vp

Verotus

- ansiotuloverotuksen kevennykset ja muut muutokset HE 98/2025 vp
- 14 prosentin arvonnäköverokannan alentaminen 13,5 prosenttiin HE 93/2025 vp
- perintö- ja lahjaverotuksen muutokset HE 94/2025 vp
- liikennepolttoaineiden valmisteveron alennus HE 132/2025 vp
- metsävähennyksen määrän korottaminen HE 123/2025 vp
- kaivostoiminnassa ja konesaleissa käytettävän sähkön verotuen poistaminen HE 97/2025 vp ja HE 156/2025 vp
- kaivosmineraaliveron korottaminen HE 127/2025 vp

Julkishallinto

- valtion aluehallinnon uudistus (uusi lupa- ja valvontavirasto) HE 13/2025 vp
- uudet säännökset valtion yhteisestä asiakaspalvelutoiminnasta HE 122/2025 vp
- sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuus viranomaistoiminnassa HE 124/2025 vp

Rikosoikeus ja -torjunta sekä oikeusprosessit

- terrorismirikosten sääntelyn kokonaisuudistus HE 163/2025 vp
- rikoslain rangaistussäännökset poliisi- tai hälytystoiminnan vaikeuttamisesta ja haittaamisesta (niin sanottu sinivilkkusabotaasi) HE 71/2025 vp
- holokaustin kieltämisen kriminalisointi HE 47/2025 vp
- rikosoikeudellisten oikeusprosessien sujuvoittamiseen (kirjallinen menettely, tutkinnan lopettaminen, poissaolokäsittely) liittyvä hallituksen esitys HE 188/2025 vp

Maahanmuutto, kotoutuminen ja kansalaisuus

- kansalaistamisen edellytysten tiukennus HE 19/2025 vp
- perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen HE 117/2025 vp
- pysyviin oleskelulupiin liittyvät tiukennukset HE 62/2025 vp

Turvallisuusviranomaisten tietojen hankinta, henkilötietojen käsittely ja viranomais- ten välinen tiedonvaihto

- Rajavartiolaitoksen tutkintaoikeuden rajattu laajentaminen ihmiskaupparikoksiin ja rahanpesurikoksiin HE 15/2025 vp
- siviilitiedustelumenetelmällä saadun rikosta koskevan tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan HE 29/2025 vp
- poliisin rekisterissä olevien biometristen tietojen käyttö HE 121/2025 vp
- poliisin tietojenvaihdon parantaminen muiden viranomaisten kanssa HE 128/2025 vp
- poliisilaissa ja pakkokeinolaissa yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan laajentaminen yhdenmukaisesti HE 193/2025 vp
- tietojen vaihtamisen sujuvoittaminen vankiltaturvallisuuden parantamisessa sekä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisemisessä HE 198/2025 vp

Sosiaaliturva

- toimeentulotuen kokonaisuudistus HE 116/2025 vp
- uusi työttömien yleistuki HE 112/2025 vp
- elatustuen uudistaminen HE 115/2025 vp
- omaishoidon tuen korottaminen HE 110/2025 vp
- sote-asiakasmaksujen korotus HE 117/2025 vp

Sosiaali- ja terveystalvet

- teknologian hyödyntämisen iäkkäiden ympärivuorokautisessa hoidossa mahdollistava esitys HE 113/2025 vp
- 65-vuotta täyttäneiden valinnanvapauskokeilu HE 36/2025 vp
- täsmennykset vammaispalvelulakiin HE 92/2025 vp
- lastensuojelulain uudistuksen ensimmäinen vaihe HE 149/2025 vp
- lääke- ja apteekkitalouden uudistus HE 111/2025 vp
- terveydenhuollon tietojärjestelmä- ja tiedonkäyttölainsäädännön tarkistukset, muun ohella tietojen toissijainen käyttö HE 87/2025 vp

Koulutus

- perusopetuksen valmistava opetus HE 103/2025 vp
- ammatillisen koulutuksen tilauskoulutus ja maksullisuus HE 143/2025 vp
- ammattikorkeakoulujen kaksoistutkintouudistus HE 197/2025 vp
- yhden opiskeluoikeuden sääntö korkeakouluihin HE 191/2025 vp

Ympäristö ja luonnonvarojen käyttö

- EU:n metsäkatoasetuksen täytäntöönpano HE 177/2025 vp
- vesihuoltolain muuttaminen osana kansallista vesihuoltouudistusta HE 40/2025 vp
- metsästyslain muuttaminen suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi HE 21/2025 vp
- metsästyslain muutos suden suojeleusosan muuttamiseksi HE 173/2025 vp

Liikenne

- liikennepalvelulain muutokset, jotka mahdollistavat alueellisille viranomaisille henkilöjunaliikenteen järjestämisen HE 66/2025 vp
- mikroliikkumista koskeva lainsäädäntö HE 127/2025 vp
- autojen romutuspalkkio vuosille 2026–2027 HE 106/2025 vp

Tietoverkot, datan hyödyntäminen ja media

- EU:n datasäädöksen toimeenpano HE 128/2025 vp
- EU-sääntelystä johtuvat kyberturvallisuuslain muutokset HE 27/2025 vp
- EU:n kyberkestävyysasetuksen toimeenpano HE 179/2025 vp
- erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamista koskeva lainsäädäntö HE 74/2025 vp
- liikennejärjestelmien digitaalisten tietopalvelujen sääntely HE 105/2025 vp
- EU:n medianvapausasetuksen täytäntöönpanoesitys HE 32/2025 vp
- Yleisradio Oy:stä annetun lain muutos HE 34/2025 vp

Yritystoiminta, elinkeinopolitiikka ja energia

- Finnvera-lainsäädännön kokonaisuudistus HE 64/2025 vp
- vientitakuiden riskirajan nosto HE 23/2025 vp
- kaivoslain päivitys HE 165/2025 vp
- energiamarkkinoihin liittyvät esitykset, esimerkiksi HE 37/2025 vp, HE 45/2025 vp ja HE 85/2025 vp

Työllisyys, työmarkkinat ja työelämän sääntely

- työriitojen sovittelun uudistus HE 14/2025 vp
- yksilöllisen irtisanomisperusteen täsmennys HE 158/2025 vp
- määräaikaisen työsopimuksen helpottaminen, lomautusilmoitusajan lyhentäminen ja takaisinottovelvollisuuden poistaminen pieniltä yrityksiltä HE 199/2025 vp

Asuminen ja rakentaminen

- valtion asuntorahaston lakkauttaminen HE 135/2025 vp
- asuntosäästöpalkkiojärjestelmän (ASP) kehittäminen HE 7/2025 vp
- opiskelija-asuntojen rakentamisen tukeminen HE 180/2025 vp
- ympäristölupa-asioiden käsittelyn keskittäminen uuteen Lupa- ja valvontavirastoon (niin sanottu yhden luukun periaate) HE 41/2025 vp

Puolustus ja turvallisuus

- kiinteistönhankintarajoitukset kansallisen turvallisuuden perusteella HE 2/2025 vp
- Nato-jäsenyydestä johtuvat muutokset puolustusvoimista annettuun lakiin HE 6/2025 vp
- asevelvollisuuslain muutokset HE 72/2025 vp ja HE 75/2025 vp
- irtautuminen jalkaväkimiinoja koskevasta niin sanotusta Ottawan-sopimuksesta HE 56/2025 vp
- väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkaminen vuoden 2026 loppuun asti HE 18/2025 vp

Kertomusvuonna toteutettiin edelleen hallitusohjelman mukaista häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelua osana lainsäädäntösuunnittelua. Ministeriöt kartoittivat oman hallinnonalansa sääntelymuutostarpeet ja näitä tunnistettiin suurehko määrä. Yksittäiset muutostarpeet ovat laadultaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Häiriö- ja kriisitilanteisiin vastaamisen parantamiseksi annettiin muun ohella hallituksen esitykset

- EU:n kyberkestävyysasetuksen toimeenpanosta HE 179/2025 vp
- sähkömarkkinalain muuttamisesta liittyen lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integrointiin kantaverkkoon ja suurjännitteiseen jakeluverkkoon HE 45/2025 vp
- huoltovarmuuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi HE 145/2025 vp ja
- kansainvälisen avun vastaanottamisen ja antamisen mahdollistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa HE 174/2025 vp.

Häiriö- ja kriisilainsäädäntöön liittyy poikkeuksellisen laajana hankkeena valmiuslain kokonaisuudistus, jonka valmistelu jatkuu kertomusvuoden ajan.

Kertomusvuonna peruutettiin alkoholilain muutosesitys (HE 173/2024 vp), jolla olisi mahdollistettu alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä asiakkaalle. Samanaikaisesti eduskunnalle annettiin uusi esitys (HE 131/2025 vp), jolla edistettiin hallitusohjelman kirjauksia alkoholijuomien toimittamisen mahdollistamisesta, rajat ylittävän etämyynnin selkeyttämisestä ja ulkomaille suuntautuvan markkinoinnin rajoitusten poistamisesta.

Valmistelua jatketaan vuonna 2026 eräissä sotilas- ja siviilitiedusteluun sekä poliisin uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyvissä hankkeissa. Myös pelastuslain toisen vaiheen muutoksia valmistellaan edelleen. Vuonna 2026 annettaviksi siirtyvät myös esimerkiksi esitykset, jotka koskevat asunto-osakeyhtiölain tarkistamista, kiinteistöveron arvostamisuudistusta, taksisääntelyn tarkistuksia liikennepalvelulaissa, niin sanotun Norjan mallin toteuttamista lasten kotihoidon tuessa sekä sosiaalihuoltolain muutokset, joilla lisätään hyvinvointialueiden mahdollisuuksia järjestää sosiaalipalvelut joustavammin ja asiakaslähtöisemmin. Myös alueidenkäyttölain uudistaminen ja EU:n ennallistamisasetuksen ensi vaiheen edellyttämien säädösmuutosten valmistelu jatkuu. Kertomusvuonna eduskunnalle annettavaksi suunnitelluista hallituksen esityksistä myöhemmin annettaviksi siirtyi kaikkiaan 74 esitystä.

Resurssien vahvistaminen

Hallitusohjelman mukaan hallitusohjelman toimeenpanon helpottamiseksi on luotu valtioneuvoston yhteinen ja tarkasti määritetty toimintamenovaraus sekä toimintamalli mahdollistamaan henkilöstövoimavarojen nopea, tehokas ja joustava kohdentaminen. Toimintamalli vahvistettiin ja määrärahaa myönnettiin ensimmäisen kerran vuonna 2024. Mallin kautta toimintamenoja kohdennetaan määräaikaaisesti keskeisiin hankkeisiin, joita ovat esimerkiksi merkittävät tai laajat lainsäädäntö- ja kehittämishankkeet. Vuonna 2025 määrärahaa oli käytettävissä yhteensä 10 miljoonaa euroa (viisi miljoonaa euroa vuonna 2024). Kertomusvuonna määrärahaa myönnettiin yhteensä 42 hankkeelle ja vahvistettiin jatkorahoitus 34 vuonna 2024 käynnistyneelle hankkeelle. Valtaosa määrärahaa vuosina 2024 ja 2025 saaneista hankkeista on lainsäädäntöhankkeita tai lainsäädännön valmistelua tukevia selvityshankkeita. Syksyllä 2025 toteutetun vuoden 2026 varsinaisen hakuierroksen painopistealueena olivat hallitusohjelman toteuttamisen kannalta keskeiset ja kiireelliset lainsäädäntöhankkeet, joiden käynnistyminen tai edistyminen on viivästynyt tai viivästyneessä puutteellisten valmisteluresurssien tai muiden erityisten syiden vuoksi.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on säännöllisesti selvittänyt lainvalmistelun voimavaroja ja niiden riittävyyttä ministeriöille osoitetun kyselyn avulla. Viimeisin kysely toteutettiin vuonna 2025 ja se koski vuoden 2024 tilannetta. Vuonna 2024 lainvalmistelun kokonaistyöpanoksesta arviolta noin 445 henkilötyövuotta kohdistui kansallisen lainsäädännön valmisteluun, noin 130 henkilötyövuotta EU-oikeuden valmisteluun, noin 50 henkilötyövuotta lainvalmistelun avustaviin tehtäviin sekä 34 henkilötyövuotta säädöskääntämiseen ja laintarkastukseen. Vuotta 2021 koskeneen kyselyn mukaan kansalliseen lainvalmisteluun käytettiin valtioneuvostossa noin 395 henkilötyövuotta, joten tuohon vuoteen verrattuna kokonaistyöpanos valtioneuvostossa on lisääntynyt noin 50 henkilötyövuotta.

Säädösten sujuvoittaminen ja norminpurku

Valtiopäivävuoden 2024 aikana yritysten hallinnollista taakkaa kevennettiin noin 120 miljoonan euron arvosta vuosittain. Valtiopäivävuonna 2025 eduskunnalle annettiin kahdeksan hallituksen esitystä, jotka sisältyivät periaatteen piiriin ja joissa oli laadittu euromääräinen taakka-arvio. Kertomusvuonna muutokset yrityksiin kohdistuvassa hallinnollisessa taakassa olivat melko pieniä kansallisista tarpeista lähtöisin olevissa lakimuutoksissa. Merkittävämpiä muutoksia on tullut sen sijaan EU-säädöksistä, jotka ovat sekä lisänneet että keventäneet yritysten taakkaa,

esimerkiksi metsäkatoasetus (EUDR) ja Omnibus I -paketti. Samalla on jatkettu työtä vähintään 300 yrityksiä tai kansalaisia haittaavan normin purkamiseksi ministeriöiden välisen hallinnollisen taakan keventämisen ja norminpurun ohjausryhmän johdolla.

Syysistuntokauden 2024 loppuun mennessä lainsäädännön, asetusten ja määräysten myötä purettiin yhteensä 133 normia. Vuonna 2025 purettuja normeja on löydetty lukumäärällisesti hitaammin, sillä yksittäisistä hankkeista kertyy tyypillisesti maltillinen määrä norminpuruksi laskettavia muutoksia. Vuonna 2025 normeja purettiin kuitenkin useita kymmeniä. Toimenpiteitä on tarkemmin selostettu ohjausryhmän vuosittaisissa taakkaraporteissa [2024](#) ja [2025](#).

EU ja säädösvalmistelu

Merkittävä osa Suomen lainsäädännöstä on EU-peräistä. EU:n paremman sääntelyn kehittämishankkeisiin vaikuttamisen painopisteenä on ollut erityisesti EU-lainsäädännön laatu ja yksinkertaistaminen, sääntelytaakan keventäminen sekä paremman sääntelyn kysymykset osana EU:n kilpailukykyä. Myös erilaiset EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat olleet esillä. Kansallisessa lainvalmistelua koskevassa ohjeistuksessa ja yritysten hallinnollisen taakan keventämistä koskevassa kansallisessa työssä on huomioitu myös EU-näkökulma. Kertomusvuoden keskeisiä EU-asioita on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 2.9.

Kansalaisaloitteet

Valtioneuvoston yleisistunto käsitteli kertomusvuonna kaikkiaan seitsemän eduskunnan kirjelmää eduskunnan käsittelemistä kansalaisaloitteista. Eduskunta ilmoitti kirjelmässään 14/2025 vp hyväksyneensä kansalaisaloitteeseen KAA 6/2023 vp (Rikkomaton – kielletään eheytyshoidot) sisältyvän ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Kirjelmä merkittiin valtioneuvoston pöytäkirjaan ja päätettiin ryhtyä kirjelmään sisältyvästä kannanotosta aiheutuviin toimenpiteisiin. Oikeusministeriö on käynnistänyt [säädösvalmisteluhankkeen](#) eheytyshoitojen kieltämiseksi kesäkuussa 2025. Hanke on esivalmistelussa, jossa kartutetaan tietoa eheytyshoitoja koskevasta ilmiöstä.

Valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittiin lisäksi seuraavat eduskunnan kirjelmät, joissa eduskunta ilmoitti hylänneensä kansalaisaloitteen:

- KAA 2/2025 vp: Oulaskankaan sairaalassa tulee mahdollistaa ympärivuorokautinen perusterveydenhuollon päivystys
- KAA 7/2024 vp: Yle kuriin nyt!
- KAA 6/2024 vp: Termien äiti ja isä säilyttämisestä lainsäädännössä, palveluissa ja yhteiskunnassa
- KAA 1/2024 vp: Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen
- KAA 3/2023 vp: Valvottu käyttötila huumeita käyttäville
- KAA 5/2020 vp: Kannabiksen käytön rangaistavuuden poistaminen

3.2 Lainvalmisteluprosessi

Lainsäädäntösuunnitelma

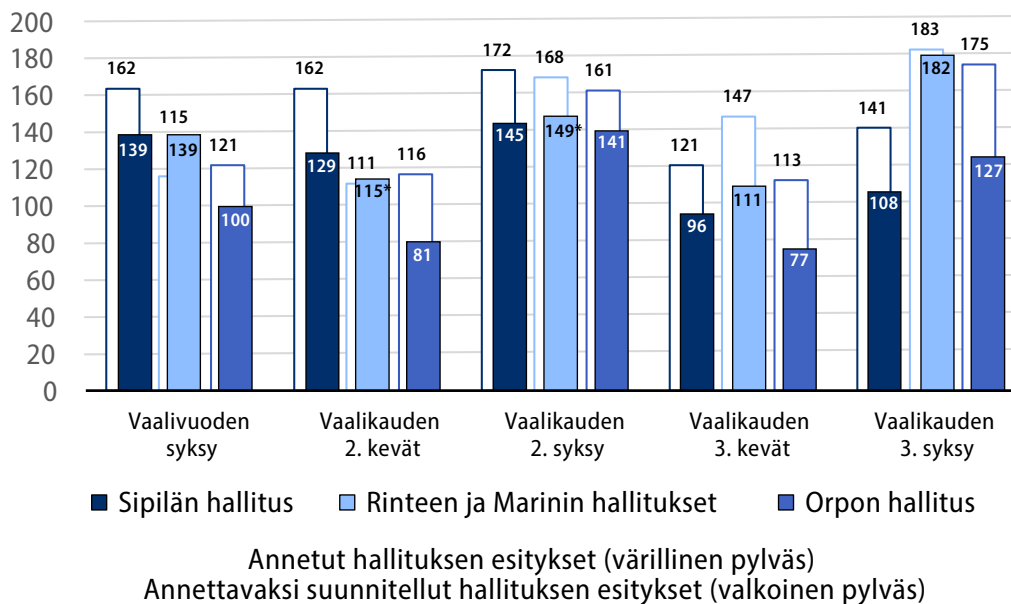
Pääministeri Orpon hallituksen neljäs lainsäädäntösuunnitelma sisälsi eduskunnan kevätistuntokauden 2025 ja viides suunnitelma syysistuntokauden 2025. Suunnitelmiin tehtiin niiden hyväksymisen jälkeen muutoksia, jotka olivat tarpeen eri hankkeiden valmistelun edetessä ja aikataulujen tarkentuessa. Hankkeiden tiedot olivat ajantasaisesti saatavilla valtioneuvoston hanketietopalvelussa.

Kevätistuntokaudella annettiin 77 hallituksen esitystä ja syysistuntokaudella 127. Eräissä hankkeissa esittelyviikot lykkääntyivät istuntokaudella suunnitellusta jonkin verran ja noin 70 hanketta ilmoitettiin siirtyvän annettaviksi kevät- tai syysistuntokaudella 2026. Määrä hallituksen esityksiä, joiden antaminen siirtyi kevätistuntokaudelta 2025 seuraaville istuntokausille, ei poikennut tavanomaisesta. Valtaosa keväälle suunnitelluista esityksistä pystyttiin antamaan kertomusvuoden syysistuntokaudella. Syysistuntokaudelta seuraavilla valtiopäivillä annettaviksi siirtyneiden esitysten määrä oli hieman tavanomaista suurempi. Kokonaisuutena arvioiden vuonna 2025 annettaviksi suunniteltujen esitysten kokonaismäärä jäi tavanomaista alhaisemmaksi.

Kevätistuntokaudella kiireellisiä esityksiä annettiin yhteensä 18, joista 14 esitystä pystyttiin antamaan eduskunnan kanssa sovituissa määräajassa. Syysistuntokaudella kiireellisiä esityksiä oli 19, joista määräajassa annettiin 16 esitystä. Valtion talousarvioon liittyviä hallituksen esityksiä (niin sanotut budjettilait) kertomusvuoden syksyllä oli kaikkiaan 45, joista 37 annettiin määräajassa. Kokonaisuutena arvioiden määräajoissa pystyttiin edellisvuotta paremmin.

Alla olevassa kuviossa on esitetty kunkin hallituksen ennen istuntokautta hyväksymässä lainsäädäntösuunnitelmassa annettaviksi suunniteltujen hallitusten esitysten lukumäärät ja istuntokauden aikana annettujen esitysten lukumäärät vaalikauden eri istuntokausilla. Suunnitelmat päivittyvät istuntokauden aikana siihen tehtävillä aikataulumuutoksilla. Lisäksi suunnitelmaan on mahdollista lisätä kokonaan uusia esityksiä.

Kuvio 4. Suunnitellut ja annetut hallituksen esitykset istuntokausittain (kevälistuntokausi 2015-syysistuntokausi 2025)



*Luku sisältää Covid-19-pandemiaan liittyviä esityksiä yhteensä 124 (aikaväli maaliskuu 2020–toukokuu 2021).

Laintarkastus

Vuoden 2025 valtiopäivillä annetuista lakiehdotuksia sisältävistä hallituksen esityksistä tarkastettiin suomeksi 179 (198 vuonna 2024). Näistä esityksistä myös ruotsiksi tarkastettiin 168 (190 vuonna 2024). Kokonaan tarkastamatta jäi 19 esitystä (16 vuonna 2024).

Säädösten mukaan lakiehdotukset tulee toimittaa oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu. Osa tarkastamatta jääneistä esitysehdotuksista on toimitettu tarkastettaviksi niin lyhyellä määräajalla, ettei

tarkastaminen ole ollut mahdollista. Erityisesti tämä koskee ruotsinkielisiä esitysehdotuksia. Esitysten jäämiseen tarkastamatta on vaikuttanut myös ruuhka-
huippujen muodostuminen laintarkastuksessa, kun useita esityksiä on toimitettu tarkastettaviksi samoihin aikoihin.

Oikeusministeriön laintarkastuksen arvion mukaan valtaosa tarkastetuista esitysehdotuksista on hyvin tai ainakin melko hyvin valmisteltu. Laatua heikentävästi vaikuttavat kiire, lainvalmisteluun varattujen resurssien riittämättömyys ja vähemmän kokeneiden valmistelijoiden avun ja ohjauksen puute ministeriöissä.

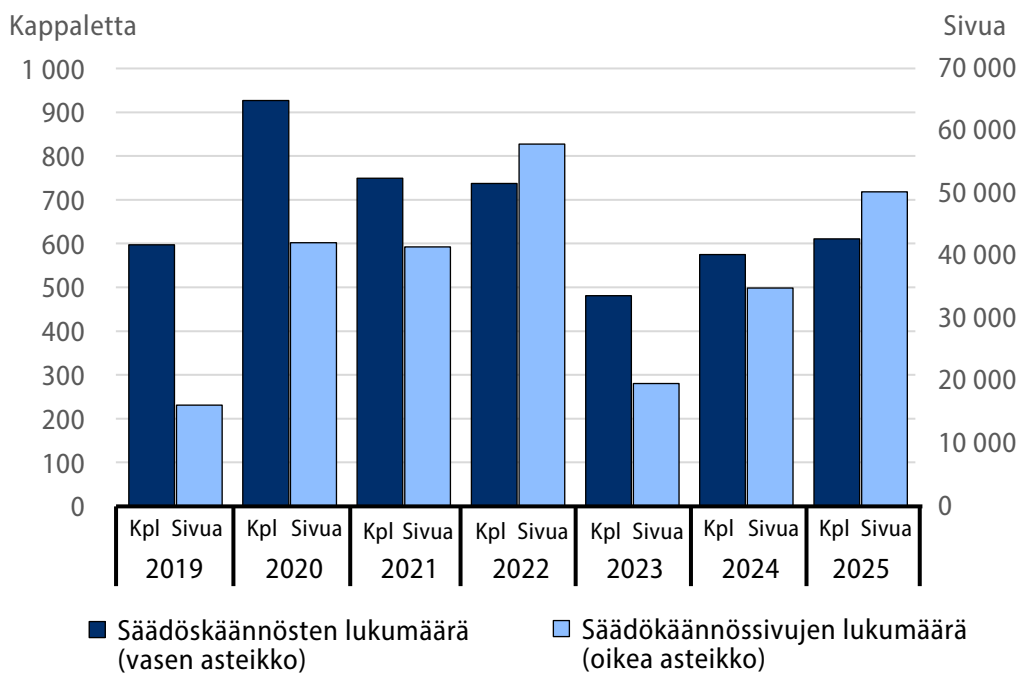
Kuuleminen

Kuulemista ja osallistamista säädösvalmisteluun ohjeistetaan valtioneuvostossa säädösvalmistelun kuulemisoppaassa. Oikeusministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä viimeisteli kertomusvuonna luonnoksen uudeksi lainvalmistelun kuulemisoppaaksi ja [opas](#) on otettu käyttöön vuoden 2026 alussa.

Uuden oppaan tavoitteena on kehittää ja yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja valtioneuvostossa ministeriöiden hyväksi havaittujen käytänteiden mukaisesti. Opas ottaa nykyistä paremmin huomioon sen, että lainvalmisteluhankkeet ovat keskenään erilaisia. Oppaassa on tuotu esiin erilaisiin hankkeisiin ja hankkeiden eri vaiheisiin sopivia hyviä käytäntöjä.

Säädöskääntäminen

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston säädös- ja muiden käännösten tuottamisesta. Käännösmäärät vaihtelevat vuositasolla 50 000–75 000 käännessivun välillä hallituskauden ajankohdan mukaan. Vuonna 2024 säädöskäännösten kokonaismäärä oli lähes 35 000 sivua. Kuviossa alla on esitetty ruotsin säädöskäännöstoimeksiantojen ja -sivujen kokonaismäärät vuosina 2019–2025.

Kuvio 5. Ruotsin säädöskäännösten sivumäärät 2019–2025

Pääministeri Sipilän hallitus 29.5.2015 alkaen, Rinteen ja Marinin hallitukset 6.6.2019 alkaen ja Orpon hallitus 20.6.2023 alkaen.

Kertomusvuonna on jatkettu toimia, joiden tavoitteena on käänösprosessin sujuvoittaminen ja muutosversioiden määrän vähentäminen. Tällaisia ovat muun ohella suurten säädöshankkeiden suunnitteluvaiheessa pidetyt kokoukset säädösvalmistelijoiden kanssa, joissa sovitaan termityön laajuudesta ja käänösaikatauluista sekä koulutukset säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille. Lisäksi on kerätty tietoa tekoälyn käytöstä kääntämisen vertaisorganisaatioissa ja valmisteltu seuraavan kertomusvuoden aikana toteutettavaa kääntäjien tekoölyavusteisten työvälineiden testausta.

Käännöstoiminnossa kertomusvuonna korostuivat valmiuslain ja ydinenergialain uudistamiseen liittyvät laajat käänöstyöt. Säädöskääntämisen työmäärä on sijoittunut melko tasaisesti koko kertomusvuodelle, kuitenkin niin, että hallituskauden lopun käänösruuhkaa näkyi selvästi jo kertomusvuoden syksyllä.

Natoon liittyvää termityötä on jatkettu vuorovaikutuksessa kansallisten ja kansainvälisten tahojen, kuten Ruotsin ulkoministeriön kanssa.

Lainsäädännön arviointineuvosto

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto antoi kertomusvuonna yhteensä 38 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista. Arviointineuvosto käsitteli monia taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti tärkeitä esityksiä, jotka koskivat laajasti erilaisia yhteiskunnallisia teemoja. Lausuntoja annettiin muun muassa yleistuesta, kaivosmineraaliverosta, rikosprosessin sujuvoittamisesta, patenttilaista, metsästyslaista ja monista työmarkkinoihin liittyvistä esityksistä. Arviointineuvoston lausunnot on julkaistu [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Arviointineuvoston lausuntojen perusteella hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointien taso pysyi jokseenkin ennallaan vuoteen 2024 verrattuna. Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan kehittämisuosituksia siitä, miten hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointia tulee parantaa. Hallituksen esitysluonnoksille yleisimmin annetuissa kehittämiskohteissa oli pieniä muutoksia edellisvuoteen verrattuna. Eniten puutteita oli esitysten esittämistavassa, kuten kuvioiden käyttöön, tekstin ymmärrettävyyteen ja kokonaisuuden jäsentelyyn liittyvissä seikoissa. Toiseksi eniten puutteita oli esityksen nykytilan tai muutoksen tarpeen kuvaamisessa. Kolmanneksi eniten puutteita oli kustannusten, hyötyjen ja määrällisten arvioiden kuvaamisessa. Esityksistä aiheutuvia kustannuksia ja hyötyjä ei aina kuvata riittävästi tai selkeästi.

Hallituksen esityksissä on tärkeää tunnistaa vaikutukset lain kohderyhmille. Edellisvuosista poiketen viranomaisvaikutukset olivat yleisin kehittämiskohde vaikutusalueiden välisessä vertailussa. Lisäksi puutteita oli perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa sekä ihmisryhmiin ja yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Eri ihmisryhmiin kohdistuvien konkreettisten vaikutusten arviointiin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Lainsäädännön arviointineuvosto on toiminut vuodesta 2016 lähtien. Valtioneuvosto asetti keväällä 2025 neuvoston uudelle toimikaudelle 15.4.2025–14.4.2028.

Lausuntojen antamisen lisäksi arviointineuvoston sihteeristö osallistui kertomusvuonna moniin hallinnon työryhmiin ja kansainväliseen yhteistyöhön, jotka liittyvät lainvalmistelun kehittämiseen. Sihteeristö antoi koulutusta ministeriöille ja keskusteli hallinnon kanssa lausunnoista ja vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston [vuosikatsaus 2025](#) julkaistiin huhtikuussa 2026.

3.3 Lainvalmistelun kehittäminen

Laadukas lainvalmistelu vaatii osaamista ja resursseja sekä pitkäjänteistä kehittämistyötä. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta ja sen resursoinnista. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Lainvalmistelun kehittämistyötä on tehty kertomusvuonna sekä yhteisesti valtioneuvostotasolla että kussakin ministeriössä.

Lainvalmistelun kehittämistyötä koordinoidaan oikeusministeriön asettaman lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän puitteissa siten, että kaikki ministeriöt osallistuvat aktiivisesti työhön. Kertomusvuonna yhteistyöryhmä on säännöllisesti käsitellyt lainvalmistelun kehittämistä koskevia ajankohtaisia aiheita esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelman toteutuminen, kriisi- ja häiriötilannesääntelyn kokonaistarkastelu ja uusi kuulemisohje. Myös valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto jatkoi toimintaansa kertomusvuonna tavoitteenaan vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tukea lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa ja lainsäädännön jälkiarvioinnissa.

Valtioneuvostossa on kertomusvuonna tarjottu ministeriöiden lainvalmistelijoille lainvalmistelukoulutusta sekä tiettyyn teemaan keskittyvää koulutusta ja ajankohtaistilaisuuksia. Koulutuksista esimerkkinä voidaan mainita lainvalmistelun perehdytys- ja peruskurssit sekä EU-valmistelun peruskurssi. Teemakoulutuksia järjestettiin muun muassa oman lainvalmisteluhankkeen johtamisesta, suomen- ja ruotsinkielisestä lakikielestä, tietosuojasta ja tiedonsaantioikeuksista lainvalmistelussa. Lisäksi järjestettiin EU-lainvalmisteluaiheisia sekä jälkiarviointiin ja eri vaikutuslajeihin keskittyviä teemakoulutuksia. Koulutuksilla tavoitettiin merkittävä määrä valmistelijoita.

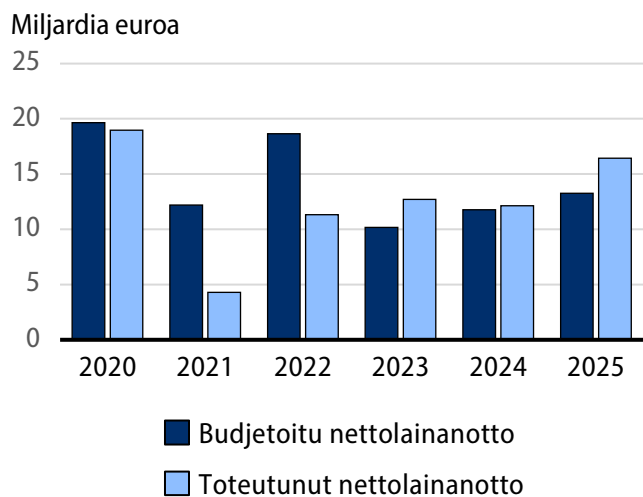
Oikeusministeriö selvitti vuodenvaihteessa 2024–2025 järjestetyillä kyselyillä lainvalmistelijoiden ja lainvalmistelun sidosryhmien näkemyksiä lainvalmisteluprosessin laadusta. Kyselyt kehitettiin valtioneuvoston tutkimushankkeessa [Kohti laadukasta lainvalmistelua](#), jonka osana kyselyt toteutettiin ensimmäinen kerran vuonna 2022. Kysely uusittiin vuonna 2024. [Sen tulosten](#) mukaan lainvalmisteluprosessin eri osa-alueiden laatua mittaavien kysymysten valossa niin lainvalmistelijat kuin sidosryhmät pitivät vahvimpana osa-alueena sitä, että lainsäädäntöhankkeiden yhteiskunnallinen merkitys ja tavoitteet määritellään selkeästi. Sekä lainvalmistelijat että sidosryhmät arvioivat heikoimmin toteutuvaksi osa-alueeksi sen, että hankkeisiin varataan riittävästi aikaa. Sidosryhmien näkemykset olivat lainvalmistelijoita kriittisempiä erityisesti kuulemista ja osallisuutta sekä vaikutusarviointia koskevissa kysymyksissä. Suurimmat erot vastauksissa liittyivät esimerkiksi siihen, miten kuulemispalautte on otettu huomioon esityksessä ja onko

esityksen vaikutuksia arvioitu riittävän monipuolisesti ja perusteltu miksi valittuun toimenpiteeseen on päädytty. Vuoden 2022 ja 2024 kyselytuloksissa ei ollut kuitenkaan merkittäviä eroja. Kysely on tarkoitus toistaa säännöllisin väliajoin, jotta lainvalmistelun kehittämistyötä varten saadaan seurantatietoa lainvalmistelun laatua koskevista näkemyksistä.

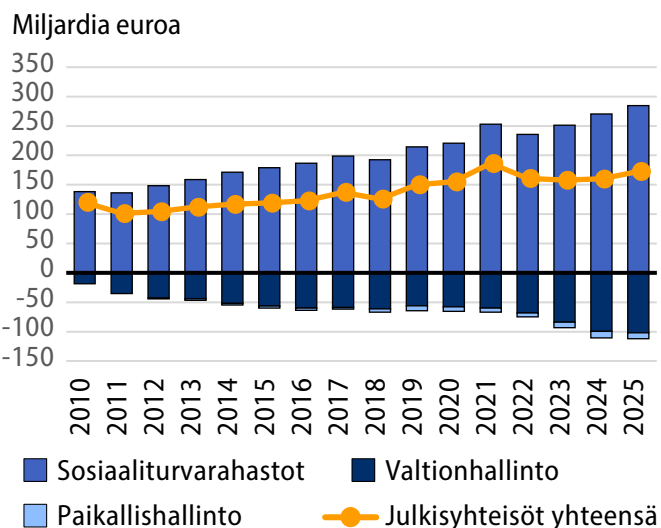
Lainsäädäntö-, oikeustapaus- ja viranomaisaineistoja sisältävä uudistunut [Finlex-palvelu](#) otettiin käyttöön kertomusvuoden helmikuussa. Uudistus paransi Finlexin hakua ja sisältöjen löydettävyyttä sekä verkkopalvelun käytettävyyttä ja saavutettavuutta. Uudistuksessa myös laajennettiin ajantasaistettuja säädösaineistoja, joita on vuoden 2026 alussa noin 60 000 sekä suomen- että ruotsinkielisinä. Lisäksi Finlexin sisällöntuotannon julkaisutoimintoja kehitettiin aineistojen tuottajille (muun muassa viranomaiset ja tuomioistuimet). Uudistuksen jälkeen palvelun aineisto on saatavana myös avoimena datana, mikä mahdollistaa aineistojen hyödyntämisen uusien lisäpalvelujen perusaineistona. Eri toimijat alkoivat hyödyntää avointa dataa kertomusvuonna. Finlex-sivustolla vierailukertoja kertyy kuukausittain jopa yli miljoona.

4 Julkinen talous

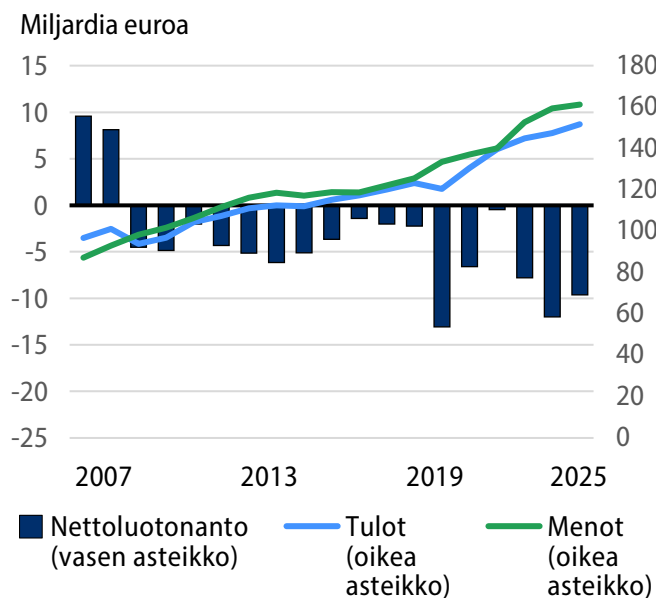
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



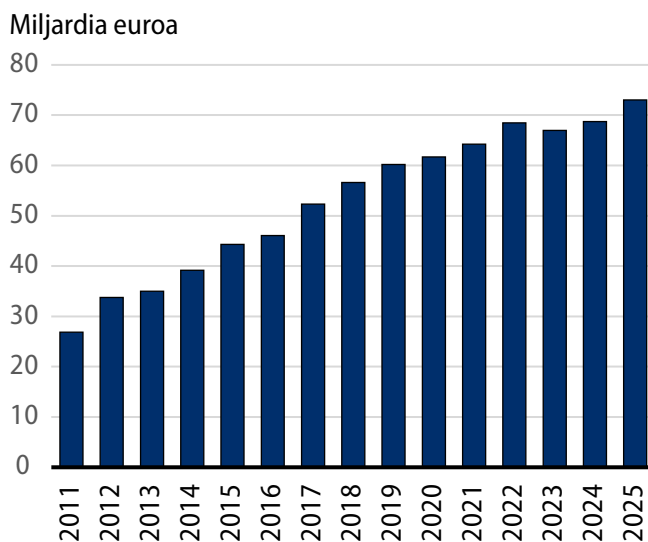
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkisyhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takaukset ja takuut



4.1 Julkisen talouden tila

4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2025

Suomen talouskasvu jäi vaatimattomaksi vuonna 2025. Bruttokansantuote kasvoi vain 0,2 prosenttia, ja kasvua jarrutti erityisesti kotimaisen kysynnän heikkous. Vuoden loppua kohden taloudessa nähtiin kuitenkin lieviä piristymisen merkkejä. Yksityinen kulutus pysyi vaimeana heikon työllisyystilanteen ja kuluttajien pitkään jatkuneen epävarmuuden vuoksi. Rakentaminen jatkoi supistumistaan, sillä asuntomarkkinoiden elpyminen oli hidasta. Talouskasvua tuki ulkomainen kysyntä, sillä tavaravienti kasvoi, ja nettoviennin vaikutus kasvuun oli positiivinen.

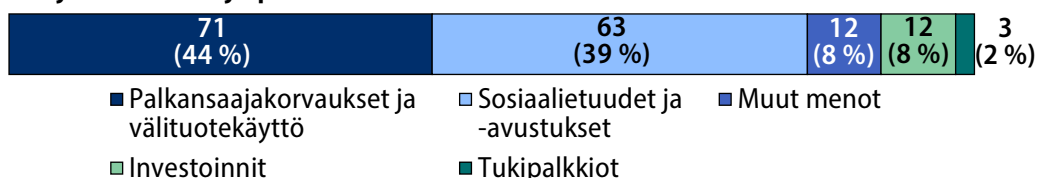
Inflaatio hidastui vuonna 2025 selvästi ja oli vuositasolla 0,3 prosenttia, vaikka välilisten verojen korotukset nostivat hintoja. Inflaatiota hidastivat omistusasumisen ja energian hintojen lasku. Lyhyet markkinakorot laskivat hieman vuonna 2025, kun Euroopan keskuspankki jatkoi vuonna 2024 aloittamaansa rahapolitiikan keventämistä. Tämä välittyi asuntolainojen korkoihin erityisesti vuonna 2025, mikä laski omistusasumisen hintaa. Valtion 10 vuoden korko pysytteli lähes edellisvuoden tasolla nousten kolmeen prosenttiin.

Työllisyys heikkeni vuonna 2025 heikon suhdanteen vuoksi. Työllisten määrä väheni noin 12 000:lla ja työttömien määrä kasvoi selvästi, noin 40 000:lla edellisvuoteen verrattuna. Työllisyysaste (20–64-vuotiaat) laski 76,0 prosenttiin ja työttömyysaste nousi 9,7 prosenttiin.

Suomen julkisen talouden menot ja tulot ovat olleet rakenteellisessa epätasapainossa jo pitkään. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ja 2010-luvun alkupuolella koettu hidas talouskasvu. 2020-luvun kriisit ovat myös heikentäneet julkista taloutta velkaantumisen kasvun vuoksi.

Kuvio 6. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2025

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Kuvio 7. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2025

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista



Julkisen talouden rahoitusasema koheni hieman vuonna 2025 edellisvuodesta ja oli ennakkotietojen mukaan -3,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Talouskasvu jäi vaisuksi, mutta sopeutustoimet paransivat julkisen talouden tilannetta suhteessa aiempaan vuoteen. Julkisyhteisöjen menojen kasvu jäi runsaaseen prosenttiin. Viimeksi menojen kasvu on ollut hitaampaa vuonna 2017.

Valtionhallinnon alijäämä syveni vuonna 2025 edelleen ja oli arviolta noin 11 miljardia euroa, mikä on noin 3,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämää kasvattivat erityisesti hyvinvointialueiden rahoituksen nopea kasvu.

Julkisen talouden muista alasektoreista paikallishallinnon kokonaisuus oli vuonna 2025 yhteensä noin 0,3 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä supistui edellisvuoteen verrattuna muun muassa kuntatalouden ja hyvinvointialueiden omien sopeutustoimien vuoksi. Hyvinvointialueiden tilannetta helpotti myös alueiden vuoden 2023 tulokseen perustuva vuonna 2025 maksettu 1,4 miljardin euron suuruinen jälkikäteistarkistus. Kuntahallinnon rahoitusasema pysyi 0,3 prosenttia alijäämäisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun taas hyvinvointialuehallinto oli tasapainossa. Työeläkelaitokset olivat 1,0 prosenttia ylijäämäisiä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusjäämä pysyi alijäämäisenä ollen 0,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus kasvoi vuonna 2025 ja oli 61,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionhallinnon nettorahoitusvarallisuus supistui hieman, kun taas sosiaaliturvarahastojen nettovarallisuus kasvoi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 172,6 miljardia euroa vuoden 2025 lopussa, mikä oli 12,7 miljardia enemmän kuin vuonna 2024.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Vuoden 2025 aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 2,3 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velat ylittivät rahoitusvarat 101,7 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat paranivat 0,7 miljardilla eurolla, mutta velat ylittävät rahoitusvarat 10,3 miljardilla eurolla. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat kasvoivat vuoden 2025 aikana 14,3 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 284,7 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 288,1 miljardia euroa. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen kansantalouden rahoitustilinpitoon.

4.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenvaltioissa. Vuonna 2025 jatkettiin uuden kansallisen finanssipoliittisen lain (laki julkisen talouden hoitamisesta, 1440/2025) valmistelua.

EU:n finanssipoliittisia sääntöjä koskeva uudistettu lainsäädäntö tuli voimaan 30.4.2024. EU:n perussopimuksessa asetetut viitearvot – julkisen talouden alijäämälle kolme prosenttia ja julkisen talouden velalle 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen – pysyivät uudistuksessa ennallaan. Uudistuksen merkittävimmät muutokset liittyvät vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan, jota koskeva asetus korvattiin kokonaan uudella asetuksella. Muun muassa keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO) luovuttiin. Uuden ennaltaehkäisevän osan keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin (finanssipoliittis-rakenteelliset) suunnitelmat, jotka sisältävät julkisen talouden nettomenopolun sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Merkittävin muutos korjaavassa osassa liittyy velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn käynnistymiseen, joka käynnistyy jatkossa jäsenvaltion poiketessa neuvoston hyväksymältä nettomenopolulta eli kun jäsenvaltio ylittää neuvoston suosituksessa määritellyn suurimman sallitun nettomenojen kasvun. Lisäksi finanssipolitiikan sääntöjen uudistuksessa tehtiin muutoksia budjettikehysdirektiiviin. Merkittävimmät muutokset olivat itsenäisten finanssipolitiikan valvojien tehtävien laajentaminen, kansallisten finanssipoliittisten sääntökehikoiden uudistaminen vastaamaan uutta keskipitkän aikavälin mallia sekä laajentuneet raportointivaatimukset esimerkiksi julkisen talouden ennusteiden taustaoletuksista. EU:n neuvosto hyväksyi 21.1.2025 Suomen ensimmäisen keskipitkän aikavälin suunnitelman vuosille 2025–2028.

Finanssipoliittisen sääntöjen uudistamista valmisteleva työryhmä asetettiin joulukuussa 2023, ja valmistelu kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön uudistamiseksi käynnistettiin vuonna 2024. Pääministeri järjesti kesäkuussa 2025 lainsäädäntöuudistuksesta ensimmäisen parlamentaarisen kokouksen, minkä jälkeen luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle. Syyskuussa 2025 asetettiin parlamentaarinen työryhmä parlamentarisesta sitoutumisesta velkaantumisen taittamiseen sekä kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön uudistamisesta. Työryhmässä oli edustus kaikista eduskuntaryhmistä, ja se kuuli laajasti asiantuntijoita. Lähes kaikki eduskuntaryhmät allekirjoittivat 14.10.2025 parlamentaarisen sopimuksen julkisen talouden hoitamisesta. Hallituksen esitystä muokattiin parlamentaarisen sopimuksen ja lausuntopalautteen perusteella ja esitys (HE 167/2025 vp) annettiin eduskunnalle 13.11.2025, ja se hyväksyttiin pienin muutoksin 19.12.2025.

Uuden finanssipoliittisen lain mukaan julkisen talouden hoitoa ohjataan valtioneuvoston asettamilla valtion- ja paikallishallinnon yhteenlaskettua nimellistä rahoitusasemaa koskevilla tavoitteilla. Vaalikauden neljän vuoden tavoite asetetaan vaalikauden alussa vaalikauden viimeiselle vuodelle. Ylivaalikautinen tavoite asetetaan vaalikauden puoliväliin mennessä keskimääräisenä rahoitusasemana tulevalle kahdeksan vuoden ajanjaksolle.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston joulukuussa julkistetun ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä oli 3,9 prosenttia ja velkasuhde 89,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2025. Koska Suomen alijäämä ylitti jo vuonna 2024 kolmen prosentin viitearvon eikä alijäämä laskenut vuonna 2025 viitearvon alapuolelle, Euroopan komissio ehdotti joulukuussa Suomea koskevan liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä. Neuvosto hyväksyi tammikuussa 2026 liiallisen alijäämän päätöksen sekä suositukset tilanteen korjaamiseksi. Suomen tulee raportoida huhtikuun 2026 loppuun mennessä liiallisen alijäämän tilanteen korjaamiseksi tehdyistä toimituksista. Sen jälkeen menettelyä ja tehtyjä toimia tarkastellaan puolen vuoden välein komissiolle toimitettavan keskipitkän aikavälin suunnitelman edistymisraportin sekä alustavan talousarviosuunnitelman yhteydessä.

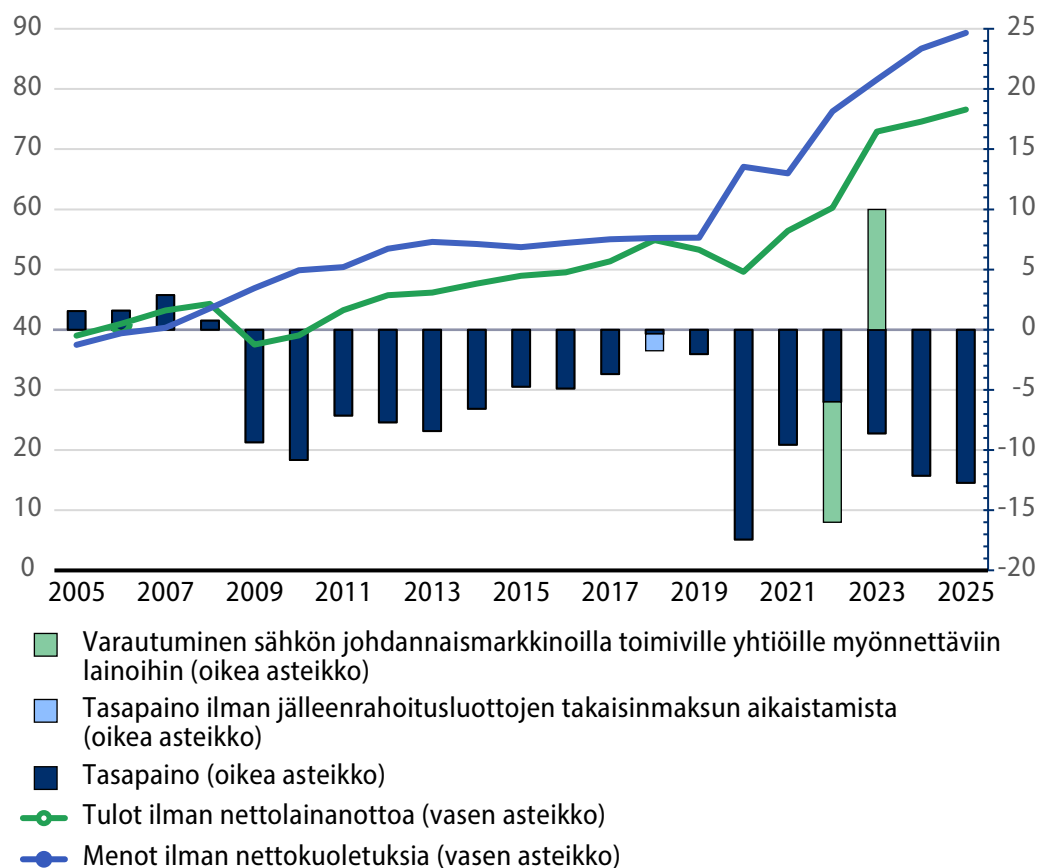
4.2 Valtiontalous

4.2.1 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Budjettitalouden tasapaino on alijäämäinen, jos tulot (pois lukien nettolainanotto) ovat pienemmät kuin menot. Vuosina 2014–2019 alijäämä pieneni useimpina vuosina. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi muun muassa covid-19-pandemian johdosta tehtyjen menolisäysten myötä. Alijäämä oli poikkeuksellisen suuri myös vuonna 2021, vaikka laskua oli edellisestä vuodesta. Alijäämä pysyi pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna korkealla tasolla myös vuosina 2022 ja 2023. Vuonna 2023 vertailukelpoinen alijäämä ilman sähkön johdannaismarkkinoilla toimivien yhtiöiden 10 miljardin euron määrärahan peruuntumista oli 8,6 miljardia euroa, kun vastaava vertailukelpoinen alijäämä vuonna 2022 oli 6,0 miljardia euroa. Edellä mainittu 10 miljardin euron sähköyhtiöille varattu määräraha jäi kokonaisuudessaan käyttämättä. Se kirjautui vuoden 2022 tilinpäätöksessä menoksi ja vuoden 2023 tilinpäätöksessä tuloksi, kun määräraha peruuntui.

Vuonna 2024 budjettitalouden alijäämä kasvoi 12,1 miljardiin euroon. Vuonna 2025 budjettitalouden alijäämä oli 12,7 miljardia euroa, mikä on 0,6 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2024 ja 0,5 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2025 oli budjetoitu.

Kuvio 8. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa



Talousarvio ja lisätalousarviot 2025

Valtion vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa (sisältäen täydentävän esityksen) määrärahojen yhteismäärä oli 89,2 miljardia euroa, mikä on 1,3 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Määrärahatason kasvua vuoteen 2024 verrattuna selittivät erityisesti hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistus sekä vuoden 2025 lakisäätöiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset. Toisaalta menotasoa alensivat pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ja kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa linjatut uudistukset ja menosäästöt. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa 12,5 miljardia euroa.

Vuonna 2025 eduskunta hyväksyi yhteensä kolme lisätalousarviota. Määrärahoja lisättiin niissä yhteensä miljardilla eurolla. Vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa määrärahasoa kasvatettiin 113 miljoonalla eurolla. Toisessa lisätalousarviossa määrärahoja lisättiin 757 miljoonalla eurolla ja kolmannessa lisätalousarviossa 163 miljoonalla eurolla. Lisätalousarvioissa muun muassa korotettiin Ukrainan tukemiseen liittyviä tilausvaltuuksia ja edistettiin hallituksen investointiohjelmaa. Määrärahojen tarvearvioihin tehtiin tavanomaisia tarkistuksia. Kolmannessa lisätalousarviossa kohdennettiin määrärahaa nuorten rekrytointitukeen ja Puolustusvoimien terveydenhuollon edellyttämiin poikkeusoloihin varautumisen investointeihin.

Tuloarvioita korotettiin lisätalousarvioissa yhteensä 281 miljoonalla eurolla. Tuloarvioita tarkistetaan lisätalousarvioissa etenkin uusimpia ennusteita vastaaviksi. Kokonaisuudessaan lisätalousarviot kasvattivat budjettitalouden alijäämää 752 miljoonaa euroa suhteessa varsinaiseen talousarvioon.

Menokehystä laskettiin vuonna 2025

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 9.10.2023 vuodelle 2025 asetettiin menokehykseksi 76,6 miljardia euroa (vuoden 2024 hintatasossa). Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti harkinnanvaraisesti laskea vuoden 2025 menokehystä yhteensä 727 miljoonalla eurolla (mukaan lukien lisätalousarviovarauksen lasku). Kevään 2024 kehyspäätöksen jälkeen vuoden 2025 menokehys oli 76,7 miljardia euroa (vuoden 2025 hintatasossa).

Osana kevään 2025 puoliväliriihen ratkaisuja hallitus päätti harkinnanvaraisesti laskea vuosien 2026 ja 2027 kehystasoa yhteensä 102 ja 92 miljoonalla eurolla. Kehystason laskusta päätettiin, koska hallitus linjasi puoliväliriihessään menosäästöistä, joilla osaltaan rahoitettiin talouskasvua vauhdittavien toimien kokonaisuutta.

Vuoden 2025 talousarvioesityksen (mukaan lukien täydentävä esitys) jälkeen jakamaton varaus oli 77 miljoonaa euroa. Lisäksi oli käytettävissä 300 miljoonan euron varaus lisätalousarvioita varten. Eduskunnan talousarviokäsittelyn jälkeen jakamaton varaus jäi 4 miljoonaa euroa. Jakamaton varaus tarkoittaa liikkumatilaa, joka jää vaalikauden kehyksen ja kehykseen luettavien menojen väliin. Myös mahdolliset muut varaukset, kuten lisätalousarviovaraus, huomioidaan eli vähennetään.

Vuoden 2025 lisätalousarvioissa harkinnanvaraiset menolisäykset ja tarvearvioiden tarkentumiset kasvattivat kehysmenoja nettona yhteensä 871 miljoonalla eurolla. Lisätalousarvioiden jälkeen vuoden 2025 hinta- ja rakennekorjattu kehystaso oli 77,9 miljardia euroa ja jakamattomaksi varaukseksi jäi alle 0,1 miljoonaa euroa.

Pääministeri Orpon hallituksen kehysääntö sisältää kehyspoikkeuksen, jonka mukaan Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainan tukemiseksi tarkoitettu uusi ja tilapäinen puolustusmateriaali-, siviilimateriaali- ja humanitaarinen apu katetaan kehysten ulkopuolisena. Menot otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Vuonna 2025 näitä menoja huomioitiin kehystasoa korottavana tekijänä yhteensä 92 miljoonalla eurolla.

Myös hallitusohjelman mukainen määräaikainen investointiohjelma otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Tämä ei kuitenkaan koske yhtä investointiohjelmaan tehdyistä laajennusosioista, jota varten kevään 2025 kehyspäätöksessä tehtiin yhteensä 200 miljoonan euron kehysvaraus vuosille 2026 ja 2027. Vuonna 2025 näitä menoja huomioitiin kehystasoa korottavana tekijänä yhteensä 571 miljoonalla eurolla.

Taulukko 2. Talousarviomenot vuonna 2025, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso*	Lisä- talous- arvio- varaus	Jakamaton varaus**
Kehyspäätös 2025–2028	–	87 605	76 188	76 738	300	250
Hallituksen esitys	TAE ml. täydentävä esitys	88 754	76 829	77 263	300	134
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2025	89 213	76 925	77 229	300	4
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE I	113	113	77 343	–	304
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE II	757	593	77 713	–	81
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE III	163	164	77 796	–	0
Yhteensä	–	90 246	77 796	77 796	–	0

* Kehyktasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehysten, hallinnonaloille kohdennettujen menojen ja varausten erotusta.

Valtion talousarvion toteutuminen

Vuonna 2025 valtion tilinpäätöksen mukaiset määrärahat olivat 89,3 miljardia euroa, joka on 0,9 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2025 oli budjetoitu lisätalousarviot mukaan lukien. Valtion tilinpäätöksessä siirtomäärärahat lasketaan menoiksi, vaikka ne käytettäisiin vasta jatkovuosina. Suurin arviomääräraha-alitus (150 miljoonaa euroa) oli momentilla EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesipolitiikan ohjelmiin. Menotasoa alittui selvästi myös asumistuessa (119 miljoonaa euroa), maksuissa Euroopan unionille (67 miljoonaa euroa), tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisessa (60 miljoonaa euroa) ja valtionosuudessa työttömyysetuuksien perusturvasta (56 miljoonaa euroa).

Kokonaisuudessaan vuodelta 2025 siirtyi seuraavalle vuodelle siirtomäärärahoja 9,7 miljardia euroa, mikä on 68 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2024. Erityisesti sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla siirtyvä erä laski selvästi. Vastaavasti siirtyvän erän kasvu oli suurinta puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla. Puolustusministeriön pääluokan kolmella momentilla olivat suurimmat siirtyvien erät: Puolustusmateriaalihankinnat 2,4 miljardia euroa, monitoimihävittäjien hankinnat 1,1 miljardia euroa sekä Puolustusvoimien toimintamenot 591 miljoonaa euroa. Neljänneksi suurin siirtyvä erä oli väyläverkon kehittämisessä, 581 miljoonaa euroa.

Vuonna 2025 valtion tulot (pois lukien nettolainanotto) olivat 76,6 miljardia euroa, mikä on 0,4 miljardia euroa vähemmän kuin oli budjetoitu. Verotulokertymä oli yhteensä 653 miljoonaa euroa budjetoitua pienempi. Ansio- ja pääomatuloveron kertymä jäi budjetoidusta 457 miljoonaa euroa ja arvonnlisäveron kertymä 282 miljoonaa euroa. Yhteisöveroa kertyi 40 miljoonaa euroa enemmän kuin oli budjetoitu.

Sekalaisten tulojen kertymä oli 60 miljoonaa euroa budjetoitua suurempi. Esimerkiksi elpymis- ja palautumistukivälineen tulot ylittyivät 134 miljoonalla eurolla ja opintotukitoiminnan tulot 79 miljoonalla eurolla. Sen sijaan päästöoikeuksien huutokauppatuloja kertyi 146 miljoonaa euroa budjetoitua vähemmän. Valtiolle takaisinmaksettavien lainojen lyhennyksiä kirjattiin tuloiksi 185 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän.

Toteutunut nettolainanotto (mukaan lukien velanhallinta) oli vuonna 2025 budjetoitua korkeampi. Tilinpäätöksen mukainen toteutunut nettolainanotto oli 16,4 miljardia euroa, kun budjetoitu nettolainanotto oli 13,3 miljardia euroa. Toteutunut nettolainanotto oli yli 3 miljardia euroa suurempi kuin budjetoitu nettolainanotto, mikä johtui etenkin siitä, että valtiolta vaaditut korko- ja valuuttajohdannaisiin liittyvät käteisvakuudet kasvoivat yli 3 miljardilla eurolla verrattuna vuoden 2024 loppuun.

Taulukko 3. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2025, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2025	Tilinpäätös 2025
Ansio- ja pääomatulovero	26 547	26 090
Yhteisövero	5 348	5 388
Arvonlisävero	22 892	22 610
Muut verot	11 483	11 530
Muut tulot	10 724	10 989
Yhteensä	76 994	76 606
Nettolainanotto ja velanhallinta*	13 252	16 428
Tuloarviot yhteensä	90 246	93 034
Kulutusmenot	22 085	22 066
Siirtomenot	63 533	62 617
Sijoitusmenot	1 482	1 463
Muut menot	3 146	3 181
Määrärahat yhteensä	90 246	89 327
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä	–	3 707
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)	–	-2 219

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö kasvoi 3,3 prosenttia vuodesta 2024 ja oli 98,1 prosenttia suhteessa vuodelle 2025 budjetoituihin määrärahoihin. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja.

Taulukko 4. Tulot ja määrärahojen käyttö vuosina 2024–2025, miljoonaa euroa

Tulot	2024	2025	Muutos 2024–2025	Talous- arviot 2025	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	64 442	65 617	1,8 %	66 270	99,0 %
12. Sekalaiset tulot	7 760	7 880	1,5 %	7 819	100,8 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 141	2 846	32,9 %	2 827	100,7 %
15. Lainat	12 362	16 691	35,0 %	13 329	125,2 %
Yhteensä	86 706	93 034	7,3 %	90 246	103,1 %
Määrärahojen käyttö	2024	2025	Muutos 2024–2025	Talous- arviot 2025	Toteuma- aste
21. Eduskunta	140	140	0,0 %	148	94,6 %
22. Tasavallan presidentti	48	47	-2,1 %	51	91,1 %
23. Valtioneuvoston kanslia	267	373	39,7 %	431	86,5 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 205	1 242	3,1 %	1 222	101,6 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	1 229	1 234	0,4 %	1 257	98,2 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	2 421	2 602	7,5 %	2 454	106,0 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	5 377	6 384	18,7 %	6 741	94,7 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	37 684	40 265	6,8 %	40 312	99,9 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	8 042	8 584	6,7 %	8 642	99,3 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 515	2 532	0,7 %	2 666	95,0 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 971	3 683	-7,3 %	4 059	90,7 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 258	2 977	-8,6 %	3 308	90,0 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	16 043	15 149	-5,6 %	15 672	96,7 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	313	316	1,0 %	286	110,6 %
36. Valtionvelan korot	3 206	3 013	-5,3 %	2 997	100,5 %
Yhteensä	85 718	88 538	3,3 %	90 246	98,1 %

Tuotot ja kulut

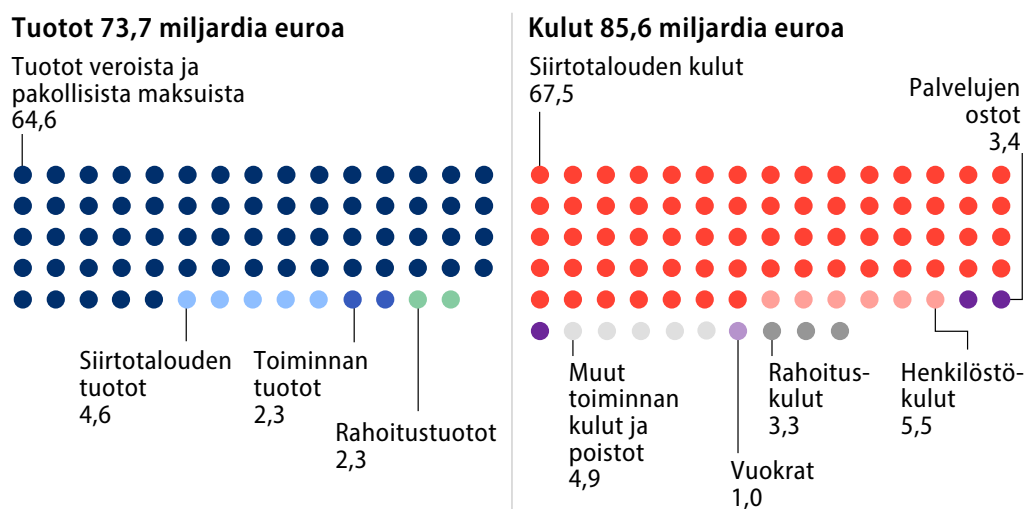
Valtion talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 11,9 miljardin euron kulujaäämää vuodelta 2025. Vuonna 2024 kulujaäämä oli 12,7 miljardia euroa.

Taulukko 5. Tuotto/kulujaäämä vuosina 2021–2025, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Tuotto/kulujaäämä	-6 349	-4 767	-7 438	-12 729	-11 910

+tuottojaäämä, -kulujaäämä

Kuvio 9. Valtion talousarviotalouden tuotot ja kulut 2025



Taulukko 6. Talousarviotalouden tuotot vuosina 2021–2025, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Toiminnan tuotot	1 557	1 912	1 969	1 994	2 317
Rahoituksen tuotot	1 974	1 680	2 095	2 212	2 256
Satunnaiset tuotot	145	89	233	81	-*
Siirtotalouden tuotot	3 661	3 395	3 254	4 422	4 576
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	46 534	51 252	62 639	63 132	64 551
Yhteensä	53 870	58 328	70 190	71 841	73 700

*Tuotto- ja kululaskelman kaavasta on poistettu erä satunnaiset tuotot vuodesta 2025 alkaen.

Vuoden 2025 alusta lukien satunnaisten erien kirjanpidollista käsittelyä muutettiin, minkä johdosta satunnaisten tuottojen tiliryhmä poistettiin tilinpäätöskaavasta. Toiminnan tuottojen osalta vuosien 2021–2024 tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2025 tietoihin.

Valtion talousarviotalouden tuotot olivat vuonna 2025 edellisvuoteen verrattuna 1,9 miljardia euroa eli 2,6 prosenttia suuremmat. Tuottojen kasvu johtuu pääosin siitä, että tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 1,4 miljardia euroa. Tulo- ja varallisuusverotuotot kasvoivat 0,4 miljardia euroa ja myös muut välillisten verojen luonteiset maksut kasvoivat 0,4 miljardia euroa. Arvonlisäverotuotot kasvoivat 1,0 miljardia euroa. Tuotot vähenivät muun muassa valmisteveroissa 0,3 miljardia ja muissa välittömissä veroissa 0,1 miljardia euroa. Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.3.

Toiminnan tuottojen 0,3 miljardin euron kasvu johtuu pääosin yhteistoiminnan kustannusten korvausten ja kertaluonteisten tuottojen lisääntymisestä. Aiemmin satunnaisiin tuottoihin kirjatut kertaluonteiset tuotot esitetään vuodesta 2025 alkaen toiminnan tuotoissa.

Siirtotalouden tuotot kasvoivat 0,2 miljardia euroa. Tuotot valtionhallinnolta eli talousarvion ulkopuolisilta rahastoilta vähenivät 0,2 miljardia euroa. Tuotot Euroopan unionin toimielimiltä ja muilta elimiltä kasvoivat 0,4 miljardia euroa. Nämä ovat myös siirtotalouden tuottojen suurimmat erät. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 4.2.4 ja 4.2.5.

Vuonna 2025 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot 1,7 miljardia euroa, missä oli kasvua edellisestä vuodesta 0,3 miljardia, ja korot euromääräisistä saamisista, 0,3 miljardia euroa. Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Taulukko 7. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2021–2025, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Julkisoikeudelliset suoritteet	398	437	447	478	493
Markkinasuoritteet*	191	204	220	216	226
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	318	319	324	346	394
Yhteensä**	907	960	991	1 040	1 113

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

** Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,6 miljardia euroa vuonna 2025).

Maksullisen toiminnan tuotoissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

Valtion talousarviotalouden kulut kasvoivat edellisestä vuodesta noin 1,0 miljardia euroa eli 1,2 prosenttia.

Taulukko 8. Talousarviotalouden kulut vuosina 2021–2025, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Toiminnan kulut	11 126	12 088	13 593	13 847	14 817
Rahoituksen kulut	739	818	2 462	3 441	3 317
Satunnaiset kulut	15	65	5	1 720***	–*
Siirtotalouden kulut	48 339	50 125**	61 569	65 562	67 477
Yhteensä	60 220	63 096	77 629	84 570	85 611

* Tuotto- ja kululaskelman kaavasta on poistettu erä satunnaiset kulut vuodesta 2025 alkaen.

** Vuoden 2022 lopussa maksettiin hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tammikuun erästä puolet eli 1,86 miljardia euroa.

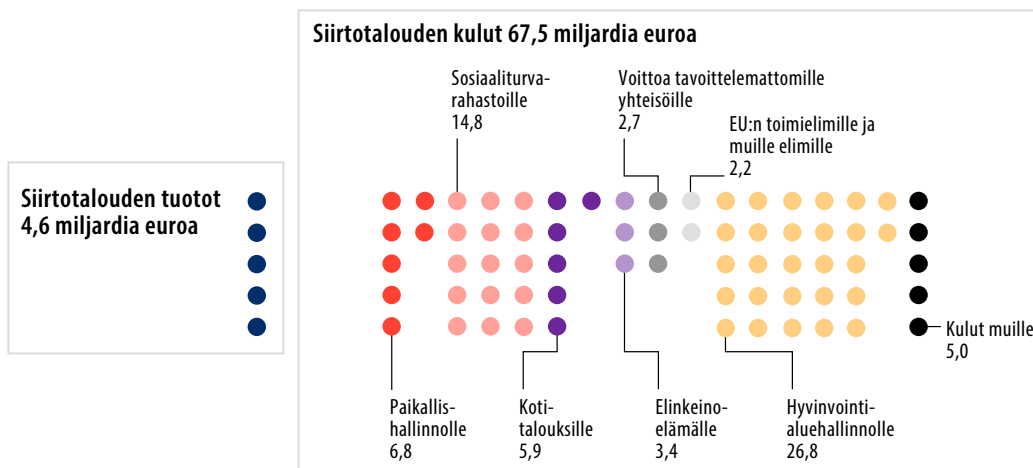
*** Sisältää taseeseen virheellisesti aktivoitujen kansainvälisten rahoituslaitosten pääomaosuuksien korjauksesta aiheutuneen 1,7 miljardin euron kertaluontoisen erän (VN/24844/2024).

Vuoden 2025 alusta lukien satunnaisten erien kirjanpidollista käsittelyä muutettiin, minkä johdosta satunnaisten tuottojen tiliryhmä poistettiin tilinpäätöskaavasta. Toiminnan kulujen osalta vuosien 2021–2024 tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2025 tietoihin.

Toiminnan kulut kasvoivat 7,0 prosenttia edellisvuodesta. Tämä johtui pääosin lisääntyneistä hankinnoista. Toiminnan kulujen suurin erä, 5,5 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut, jotka vähenivät 0,2 miljardia euroa. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 4.2.2. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,4 miljardia euroa, missä laskua edellisestä vuodesta on 0,2 miljardia euroa.

Rahoituskulut vähenivät 0,1 miljardia.

Kuvio 10. Siirtotalouden tuotot ja kulut 2025

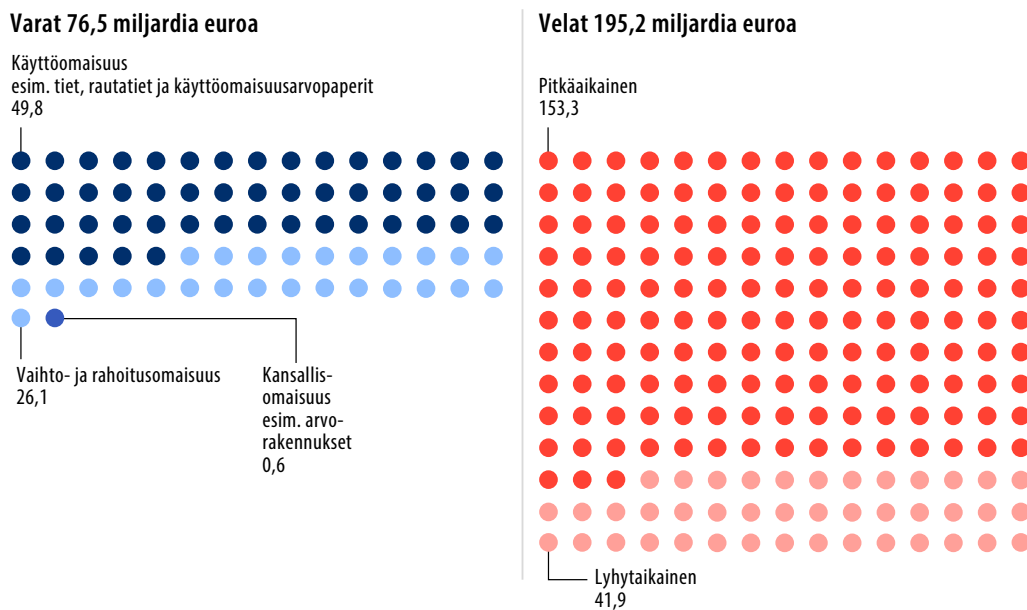


Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 78,8 prosenttia. Siirtotalouden kulut olivat 1,9 miljardia euroa edellisvuotta suuremmat. Kasvu johtuu pääosin hyvinvointialueiden rahoituksesta, joka oli 26,8 miljardia euroa. Kulut muulle paikallishallinnolle kasvoivat 0,4 miljardia euroa. Hyvinvointialueita käsitellään tarkemmin luvussa 4.4 ja kuntataloutta luvussa 4.5. Vastaavasti suurimmat vähennykset olivat siirtotalouden kuluissa sosiaaliturvarahastoille, 0,6 miljardia, ja yrityksille, 0,2 miljardia euroa.

Tase

Valtion talousarvionalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 76,5 miljardia euroa, mikä on noin 4,6 miljardia euroa eli 6,5 prosenttia suurempi kuin edellisenä vuonna.

Kuvio 11. Valtion talousarvionalouden varat ja velat 2025



Suurin muutos taseessa oli valtionvelan määrän muutos. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 17,1 miljardilla eurolla 185,0 miljardiin euroon. Taseen mukaisella valtionvelalla tarkoitetaan pitkäaikaista vierasta pääomaa ja lyhytaikaisen vieraan pääoman seuraavana tilikautena maksettavia lyhennyksiä sekä lyhytaikaisia euromääräisiä lainoja. Valtionvelkaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.6. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 15,5 miljardilla eurolla ja lyhytaikainen miljardilla eurolla.

Vaihto- ja rahoitusomaisuudessa suurimmat muutokset olivat 7,2 miljardin euron lisäys muissa lyhytaikaisissa saamisissa sekä muiden euromääräisten sijoitusten pieneneminen 3,1 miljardilla eurolla. Johdannaisten käteisvakuudet esitetään vuodesta 2025 alkaen muissa lyhytaikaisissa saamisissa, kun ne aiemmin olivat muissa euromääräisissä sijoituksissa. Annettujen käteisvakuuksien määrä on noussut 3,0 miljardia euroa. Pankkitileillä olevien varojen määrä on pienentynyt miljardilla eurolla.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,5 miljardia euroa (18,2 miljardia euroa vuonna 2024) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euromääräiset sijoitukset yhteensä 19,8 miljardia euroa (19,7 miljardia euroa vuonna 2024).

Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,0 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2024). Tarkempi erittely sijoituksista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Investoinnit on esitetty valtiontalouden yhdisteltyjen laskelmien liitteessä 5. Valtion yhtiöomistuksia käsitellään luvussa 4.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 11,9 miljardia euroa vuoden 2025 aikana kulujäämästä johtuen ja oli 118,7 miljardia euroa.

Taulukko 9. Talousarviotalouden tase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025
Kansallisuusomaisuus	570	587	606	632	634
Aineettomat hyödykkeet	1 204	1 225	1 293	1 303	1 310
Aineelliset hyödykkeet	21 464	21 668	21 742	22 183	22 698
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	25 814	26 931	27 435	25 793	25 813
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	48 483	49 824	50 470	49 279	49 821
Vaihto-omaisuus	576	644	621	674	763
Pitkäaikaiset saamiset	4 602	4 936	4 996	4 727	5 499
Lyhytaikaiset saamiset	1 586	1 885	3 373	4 737	12 046
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	678	6 537	6 340	4 086	1 000
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	5 023	3 983	7 817	7 743	6 773
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	12 464	17 986	23 147	21 968	26 081
Vastaavaa yhteensä	61 516	68 397	74 223	71 880	76 536

Vastattavaa	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-81 869	-86 637	-94 074	-106 803	-118 698
Rahastoidut varat	10	11	11	11	11
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	108 995	114 497	124 948	137 789	153 310
Lyhytaikainen	34 381	40 526	43 338	40 883	41 912
Vieras pääoma yhteensä	143 376	155 023	168 287	178 672	195 223
Vastattavaa yhteensä	61 516	68 397	74 223	71 880	76 536

Yhdistellyt laskelmat

Valtion vuoden 2025 tilinpäätöksen yhteydessä esitetään ensimmäisen kerran talousarviolain 17 b §:ssä (757/2024) säädettyt valtiontalouden yhdistellyt laskelmat. Yhdistellyt laskelmat ovat vastaavat kuin valtion tilinpäätöksessä lukuun ottamatta valtion talousarvion toteumalaskelmaa. Yhdisteltyjä laskelmia täydentävät oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot samaan tapaan kuin valtion tilinpäätöksen liitteet täydentävät valtion tilinpäätöstä. Yhdistellyt laskelmat on muodostettu yhdistelemällä valtion talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä valtion liikelaitosten kirjanpitoliedot konsernitilinpäätöksen laatimismenetelmällä (hankintamenomenetelmä) lähtökohtaisesti siten kuin kyseessä olisi yksi talousyksikkö. Laskelmat antavat lisätietoa valtioneuvoston ohjauksvallan alaisen valtiontalouden kokonaiskuvasta, mutta eivät ole osa valtion tilinpäätöstä, jolla käsitteenä tarkoitetaan jatkossakin perustuslain 83 §:ssä tarkoitetun valtion talousarvion ja sen mukaisesta valtion talousarviotaloudesta laadittua valtion tilinpäätöstä. Yhdistellyt laskelmat ovat esitetty Hallituksen vuosikertomuksen liitteellä 2 Tilinpäätöslaskelmat.

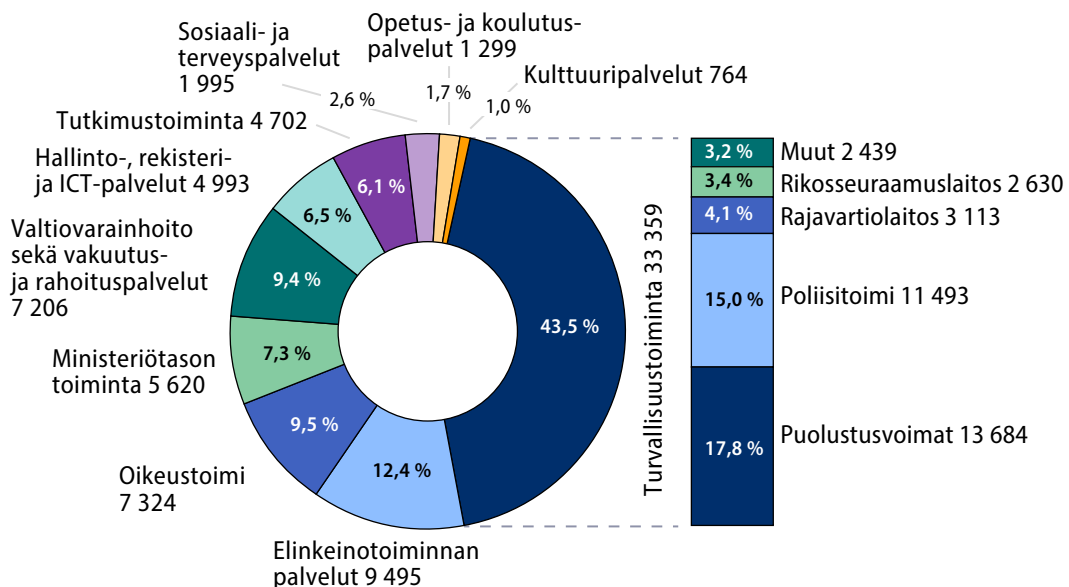
4.2.2 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

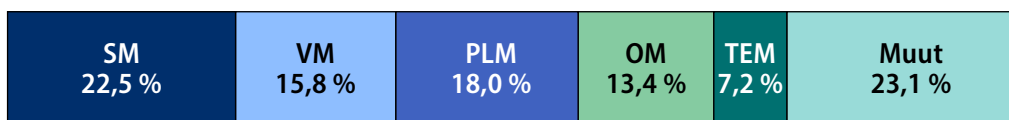
Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2025 lopussa 76 757 henkilöä, joka on 3,0 prosenttia työllisestä työvoimasta. Henkilöstömäärä laski edellisvuodesta 4 269 palvelussuhteella. Suurin osa tästä laskusta tapahtui TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä, jossa julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Henkilöstömäärän laskuun vaikutti myös määräaikaisten määrän lasku. Vuoden 2025 aikana henkilöstömäärä nousi kuitenkin 932 palvelussuhteella, kun tarkastellaan henkilöstömäärän muutosta tammikuusta 2025 joulukuuhun 2025.

Yli puolet (56,4 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria toimijoita kuten poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 46 prosenttia valtion henkilöstöstä. Osuutta kasvatti myös Tullin tilastollisen virastotyyppiluokituksen vaihtuminen valtiovarainhoidon sekä vakuutus- ja rahoituspalveluiden virastotyyppistä turvallisuustoiminnan virastotyyppiin vuoden 2025 aikana. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja oikeustoimen virastotyyppit, joilla molemmilla on noin kymmenen prosentin osuus valtion henkilöstöstä. Valtiovarainhoidon sekä vakuutus- ja rahoituspalvelujen osuus valtion henkilöstöstä laski puolestaan 6,8 prosenttiin Tullin virastoluokituksen muutoksen ja muun virastotyyppissä tapahtuneen henkilöstömäärän laskun takia. Sosiaali- ja terveyspalveluiden virastotyyppin henkilöstömäärä laski noin 4 700 henkilöllä ja virastotyyppin henkilöstön osuus valtion henkilöstöstä laski 2,6 prosenttiin, oltuaan vielä yli kahdeksan prosenttia vuonna 2024.

Kuvio 12. Valtion henkilöstömäärä virastotyyppin mukaan 2025



Kuvio 13. Henkilöstö hallinnonaloittain 2025 prosenttia



Vuoteen 2024 verrattuna henkilöstön määrä laski 5,3 prosenttia. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2025 aikana 75 353, joka on 5 276 henkilötyövuotta ja 6,5 prosenttia edellisvuotta vähemmän. Henkilötyövuodet kasvoivat eniten sisäministeriön (390 henkilötyövuotta), puolustusministeriön (366 henkilötyövuotta) ja oikeusministeriön (135 henkilötyövuotta) hallinnonaloilla. Myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla henkilötyövuodet kasvoivat. Henkilötyövuodet vähenivät eniten työ- ja elinkeinoministeriön (5 002 henkilötyövuotta), valtiovarainministeriön (929 henkilötyövuotta) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (135 henkilötyövuotta) hallinnonaloilla. Lisäksi ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, valtioneuvoston kanslian sekä ulkoministeriön hallinnonaloilla henkilötyövuodet vähenivät vuoteen 2024 nähden.

Virastotyypeittäin henkilötyövuosien määrä kasvoi eniten turvallisuustoiminnan virastoissa, lisäystä oli 762. Myös oikeustoimessa henkilötyövuosien määrä kasvoi (179 henkilötyövuotta) edellisvuoteen nähden. Suurin lasku tapahtui sosiaali- ja terveyspalveluiden virastotyyppissä, jossa tehtyjen henkilötyövuosien määrä laski 4 773 henkilötyövuotta vuoteen 2024 nähden. Määrä laski myös valtiovarainhoidon sekä vakuutus- ja rahoituspalveluiden virastoissa (720 henkilötyövuotta). Lopuissa virastotyypeissä lasku oli maltillisempaa. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta Puolustusvoimissa, Maahanmuuttovirastossa, poliisitoimessa ja yleisissä tuomioistuimissa. Eniten henkilötyövuodet vähenivät Verohallinnossa, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa.

Henkilöstöstä 48,8 prosenttia oli naisia ja 51,2 prosenttia miehiä. Naisten osuus valtion henkilöstöstä laski edellisvuoteen nähden, etenkin työvoimapalvelujen poistumisen takia. Henkilöstön keski-ikä oli 45,7 vuotta, joka pysyi ennallaan edellisvuoteen nähden. Miesten keski-ikä oli 44,8 ja naisten 46,8 vuotta. Sukupuolten välinen keski-ikä ero johtuu erityisesti turvallisuustoiminnan virastojen nuorten miesten suhteellisesti suuresta määrästä. Edellisvuoteen nähden keski-ikä nousi hieman molemmissa sukupuolissa, mutta kokonaisvaikutus jäi pyörityssäännön takia ennalleen. Henkilöstöstä 63 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 39,5 prosenttia ylempään korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (95,2 prosenttia) ja vakinaisissa (85,2 prosenttia) palvelusuhteissa. Kokoaikaisten nousi hieman edellisvuodesta ja määräaikaisten osuus laski 0,6 prosenttiyksikköä vuoteen 2024 verrattuna. Sairauspoissaolot laskivat vuoteen 2024 nähden 0,3 työpäivää henkilötyövuotta kohti.

Taulukko 10. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot

	2021	2022	2023	2024	2025
Kokonaistyytyväisyys*	3,65	3,69	3,71	3,71	**
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	7,3	9,7	7,9	8,1	7,8

* Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen

** Tietoa ei saatavilla maaliskuussa 2026

Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti palkkoja tarkistettiin 1.7.2025 yhteensä 2,40 prosentin palkantarkistuserällä, joka oli kokonaisuudessaan yleiskorotuserä. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmien mukaan naisten ansiot valtiolla olivat keskimäärin noin 93,6 prosenttia miesten ansioista, mutta palkkapositio paranee 98,7 prosenttiin, kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,51 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 5,46 miljardia euroa. Palkkasumma laski noin 3,0 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 2,5 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 72 464 euroa, joka kasvoi 4,4 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 11. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Henkilötyövuodet, lukumäärä	76 263	78 282	80 233	80 629	75 353
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	45,6	45,5	45,6	45,7	45,7
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 814	5 059	5 436	5 599	5 460
Henkilötyövuoden hinta, euroa*	63 124	64 627	67 755	69 439	72 464
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia	82,2	80,8	81,2	80,9	80,9

* Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

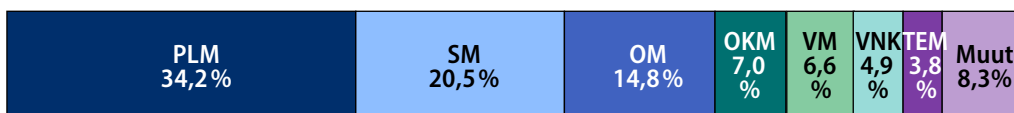
Valtion toimitilat

Valtiolla on omistuksessaan arvoltaan noin kuuden miljardin euron rakennettu kiinteistöomaisuus, johon kuuluu noin 8 000 rakennusta. Kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on keskitetty pääosin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle liikelaitoskonsernille. Lisäksi valtio omistaa kiinteistöjä ulkomailla noin 300 miljoonan euron arvosta. Valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä hallinnoi ja hoitaa ulkoministeriö.

Valtioneuvoston periaatepäätöksiä annettua [valtion toimitilastrategia](#) ja [valtion kiinteistöstrategia](#) ohjaavat valtion kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöä. Toimitilastrategian tavoitteena on, että neljännes valtion henkilöstöstä työskentelisi yhteiskäyttöisissä tiloissa vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2025 lopussa yhteisissä työympäristöissä työskenteli jo yli 14 000 henkilötyövuotta. Kokonaisuudessaan valmistuneet ja käyttöön otetut yhteiset työympäristöt ovat Joensuussa, Kouvolassa, Lahdessa, Lappeenrannassa, Porissa, Jyväskylässä ja Turussa. Kuopiossa, Rovaniemellä ja muutamilla muilla paikkakunnilla on otettu käyttöön ensimmäiset osat vaiheittain toteutettavista kokonaisuuksista tai pienemmistä kahden viraston yhteisistä työympäristöistä. Lisäksi useita hankkeita on käynnissä (muun muassa Helsinki ja Tampere) ja useista uusista hankkeista on sovittu (muun muassa Mikkeli, Seinäjoki ja Oulu). Vuoteen 2030 mennessä toteutetaan 18 paikkakunnalle yhteisten työympäristöjen verkosto.

Vuonna 2025 valtiolla oli käytössä toimitiloja yhteensä noin 4,9 miljoonaa neliometriä. Vuokratustannukset olivat 780 miljoonaa euroa ja tilakustannukset yhteensä 905 miljoonaa euroa. Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion käytössä oli noin 0,8 miljoonaa neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 14,1 neliometriä henkilötyövuotta kohti (14,2 neliometriä vuonna 2024). Valtion toimitilastrategian tilatehokkuustavoitteena valtion tiloille on keskimäärin 10 neliometriä henkilötyövuotta kohti.

Valtion rakennusinvestoinnit nousivat jälleen uudelle ennätystasolle. Investoinnit kohdistuivat erityisesti turvallisuusviranomaisten tiloihin. Puolustuskiinteistöjen investoinnit ovat edelleen voimakkaassa kasvussa. Senaatti-kiinteistöjen investoinnit kääntyivät laskuun. Vuoden aikana kiinteistöinvestointeihin ja rakentamiseen käytettiin Senaatti-konsernissa 756 miljoonaa euroa, josta Senaatti-kiinteistöjen osuus oli 400 miljoonaa euroa ja Puolustuskiinteistöjen 356 miljoonaa euroa. Tarkempia tietoja valtion tilankäytöstä ja tilankäytön kustannuksista julkaistaan osoitteessa tutkihallinto.fi.

Kuvio 14. Valtion tilakustannusten jakauma hallinnonaloittain 2025

* Ulkoministeriön kotimaan tilakustannusvastuu on valtioneuvoston kanslialla kuten muidenkin ministeriöiden. Edustustot eivät ole tiedoissa mukana.

Taulukko 12. Valtion tilojen jakauma hallinnonaloittain 2025 *

Hallinnonala	Osuus (m ²)
Puolustusministeriö	53,5 %
Sisäministeriö	14,2 %
Oikeusministeriö	11,2 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	5,4 %
Valtiovarainministeriö	4,0 %
Maa- ja metsätalousministeriö	3,5 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	2,4 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	2,4 %
Valtioneuvoston kanslia	2,2 %
Liikenne- ja viestintäministeriö	1,3 %
Ympäristöministeriö	0,2 %

* Ministeriöiden käytössä olevat tilat eivät sisälly hallinnonalojen lukuihin, vaan ovat valtioneuvoston kanslian osuudessa.

Valtion toimitilainvestointien ohjauksessa otettiin käyttöön 12-vuotinen strateginen toimitilainvestointisuunnitelma, joka julkaistiin 4.9.2025. Tavoitteena on yhtenäistää investointien suunnittelua, vähentää virastojen ja laitosten investointien määrää ja hillitä valtion toimitilakustannuksia. Vuosille 2026–2029 tunnistettuja investointitarpeita oli noin 2,85 miljardia euroa painottuen voimakkaasti suuriin turvallisuussektorille kohdistuviin investointiohjelmiin.

Valtion ICT

Virastojen ja laitosten ulkoiset eli muilta toimijoilta kuin valtion virastoilta ja laitoksilta, talousarvion ulkopuolella olevilta valtion rahastoilta tai valtion liikelaitoksilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2025 noin 1 140 miljoonaa euroa. Aiemmista vuosista poiketen ulkoisten ICT-palveluostojen kasvu pysähtyi ja niiden kokonaismäärä pieneni noin 0,46 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2024.

Sisäiset ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2025 noin 455 miljoonaa euroa (484 miljoonaa euroa 2024). Muutokseen vaikuttivat sekä sisäisten ostojen vähentyminen että kirjauskäytäntöjen muutokset. Sisäisistä ICT-palvelujen ostoista noin 442 miljoonaa euroa (97 prosenttia) kohdistui Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta tehtyihin ostoihin. Valtorilta tehdyt ostot vähenivät noin neljä prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Laskua selittävät Valtorin tuottavuus- ja säästötoimet sekä useiden palvelujen volyymien pienentyminen, mikä liittyi valtionhallinnon tuottavuustoimiin ja TE-palveluiden siirtymiseen kunnille vuoden 2025 alussa. Valtion yhteisille ICT-palveluille asetetut tuottavuustavoitteet ulottuvat vuoteen 2029, ja niiden odotetaan vaikuttavan sisäisiin ICT-palveluiden ostoihin myös tulevina vuosina. Valtorin tuotteistettujen palvelujen yksikköhinnat ovat laskeneet 3,4 prosenttia vuodesta 2023 vuoteen 2025.

Valtion ICT-menojen raportoinnissa ulkoisia ja sisäisiä ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska virastojen toisiltaan laskuttamiin eriin sisältyy myös ulkopuolisilta toimijoilta tehtyjä ostoja. Tästä syystä kokonaisuutta ei voida esittää yksittäisenä summana ilman päällekkäislaskennan riskiä. Seuraavassa taulukossa esitetään ICT-menojen kehitys vuosina 2021–2025. Tarkempia tietoja valtion ICT-menoista julkaistaan [tutkihallintoa.fi-palvelussa](https://www.tutkihallinto.fi-palvelussa).

Taulukko 13. Tietohallintomenot vuosina 2021–2025, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Laitevuokrat	27	28	30	34	34
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	362	385	416	445	431
Tietoliikenne	83	85	55	93	91
Tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut	438	481	552	568	583
Ulkoiset ostot yhteensä	910	979	1 053	1 140	1 140
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	420	437	464	484	455 ^{*)}

^{*)} Ei vertailukelpoinen kirjauskäytäntöjen muutosten vuoksi

Vuonna 2025 käyttöomaisuuteen kohdennettuja menoja oli ICT-laitteissa yhteensä 30 miljoonaa euroa (23 miljoonaa euroa vuonna 2024) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä 77 miljoonaa euroa (73 miljoonaa euroa vuonna 2024). Vuoden 2025 lopussa taseen arvo ICT-laitteissa oli noin 50 miljoonaa euroa (51 miljoonaa euroa vuonna 2024), ja ohjelmistojen ja tietojärjestelmien tasearvo oli noin 716 miljoonaa euroa (702 miljoonaa euroa vuonna 2024).

Taulukko 14. Taseen arvo laitteissa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
ICT-laitteet	38	44	55	51	50
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	559	598	661	702	716

Valtionhallinnon toimintojen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittäminen organisoidaan virastoissa ja laitoksissa tyypillisesti erikseen asetettaviksi hankkeiksi. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämistä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä Hankesalkkupalvelussa.

Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2025 lopun tilanteessa raportoitu lähes 270 yli yhden miljoonan euron ICT-hankkeesta. Näistä toteutusvaiheessa oli 156 hanketta (155 hanketta vuonna 2024), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä noin 1,3 miljardia euroa. Toteutuneita kustannuksia toteutusvaiheen hankkeista on raportoitu yhteensä noin 680 miljoonaa euroa. Hankkeiden budjetit ja toteutuneet kustannukset jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempien vuosien toteumia. Yhteenlasketuista budjeteista 30 prosenttia kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön (22 prosenttia), työ- ja elinkeinoministeriön (13 prosenttia) sekä maa- ja metsätalousministeriön (9 prosenttia) hallinnonaloille.

4.2.3 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 65,6 miljardia euroa vuonna 2025. Kasvua edellisvuoteen nähden oli 1,2 miljardia euroa eli noin 1,8 prosenttia. Kasvu johtui erityisesti arvonlisäveron tuoton kasvusta.

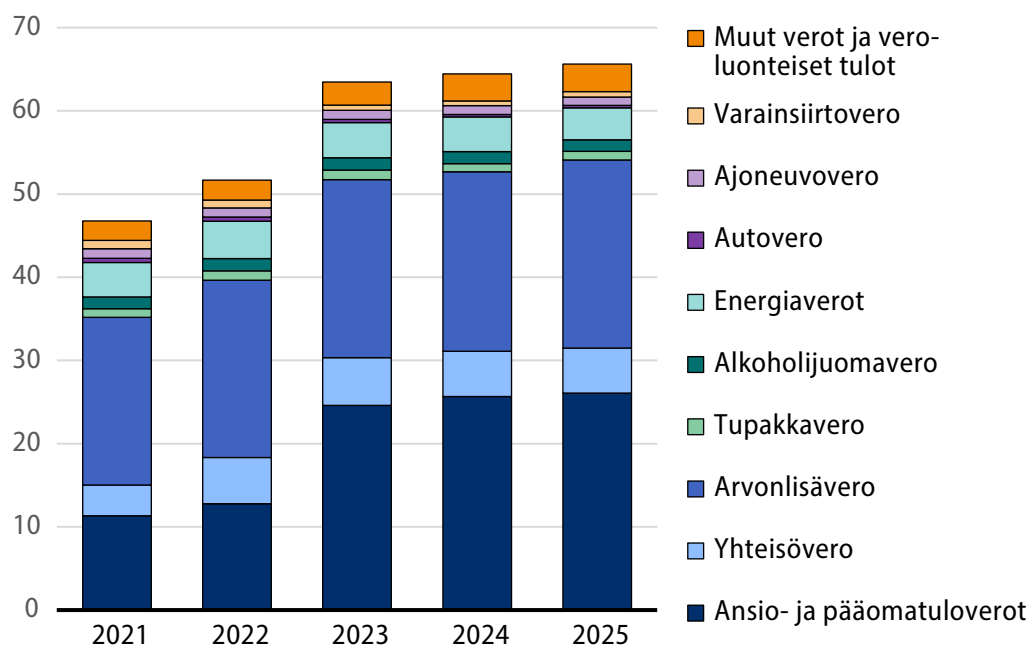
Tilinpäätöksen verojen ja veroluonteisten tulojen kertymä oli 1,68 miljardia euroa (2,5 prosenttia) pienempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste nousi hieman edellisvuoteen verrattuna ja oli 42,5 prosenttia. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli noin 60 prosenttia.

Veroperusteisiin tehtiin sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia, joita on kuvattu alla verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Vuoden 2025 verokertymien kehitykseen vaikutti heikko suhdannetilanne. Vuoden 2024 verrattuna euromääräisesti eniten kasvoi arvonlisäveron kertymä johtuen lähinnä yleisen arvonlisäverokannan korotuksesta syksyllä 2024 ja monien alennettuun verokantaan kuuluvien hyödykkeiden veronkorotuksesta vuoden 2025 alussa. Suhteessa edellisvuoteen merkittävästi nousi erityisesti korkotulojen lähdevero, jonka tuoton kasvu vuonna 2025 johtui osaltaan vuonna 2024 aiemmin matalalta tasolta nousseen korkotason viiveellä realisoituvista vaikutuksista. Yritysten edellisvuotta heikompi tuloskehitys alensi yhteisöveron kertymää. Myös energia-, auto- ja ajoneuvoverojen kertymät alenivat odotetusti.

Alla olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2021–2025. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 15. Valtion verotulot vuosina 2021–2025, miljardia euroa



Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2021–2025.

Taulukko 15. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2021	2022	2023	2024	2025
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	6,4	3,3	3,7	3,9	1,9
Palkkatulot	5,4	6,4	4,7	2,4	2,2
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	0,6	0,8	6,6	6,1	1,2
Pääomatulot	32,38	-8,1	-8,8	10,0	2,0
Ansiotasoindeksi	2,4	2,4	4,2	3,4	3,0
Arvonlisäveron pohja	6,5	5,7	3,1	0,3	-0,3
Bensiinin kulutus	1,3	-5,9	1,1	2,6	-1,2
Dieselöljyn kulutus	-6,3	-1,5	-4,6	-1,7	-5,1
Sähkön kulutus	6,6	-5,2	-3,9	3,7	-2,3
Verollisen alkoholin kulutus	-1,2	-4,3	-2,1	-3,0	-4,0
Uusien henkilöautojen rekisteröinnit, kpl	98 500	81 700	87 500	74 100	71 900
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	-2,1	-17,0	7,1	-15,4	-2,9
Kulutajahintaindeksin vuosimuutos	2,2	7,1	6,2	1,6	0,3

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 26,1 miljardia euroa vuonna 2025. Kertymä kasvoi 1,6 prosenttia edellisestä vuodesta. Kertymän vaatimattoman kasvun taustalla oli muun muassa heikko työllisyyskehitys. Verovuoden 2025 ansio- ja pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuttua vuoden 2026 marraskuussa, mutta alustavan arvion mukaan ansio- ja pääomatuloveron veropohja kasvoi 1,9 prosenttia.

Vuonna 2025 ansiotuloverotukseen tehtiin useita muutoksia, joista merkittävimpiä olivat ansiotuloverotuksen indeksitarkistus ja työtulovähennyksen muutokset. Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus toteutettiin osittaisena siten, että kaksi ylintä tuloluokkaa jätettiin tarkistuksen ulkopuolelle. Työtulovähennystä kasvatettiin työn verotuksen keventämiseksi hallitusohjelman mukaisesti, ja lisäksi vähennystä

korotettiin samassa yhteydessä, kun ansiotulovähennys poistettiin. Toimenpiteellä yksinkertaistettiin verojärjestelmää ja vahvistettiin kuntien veropohjaa. Verotuottojen kasvattamiseksi eläketulovähennystä ja kotitalousvähennystä pienennettiin.

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 457 miljoonaa euroa (1,8 prosenttia) talousarviossa (mukaan lukien lisätalousarviot) arvioitua vähemmän ja 656 miljoonaa euroa (2,5 prosenttia) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli budjetoitu. Eroa budjetoituun verrattuna selittävät palkkatulojen ennustettua heikompi kehitys, sekä ennakoitua suuremmat lähdeveron palautukset. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta muutettiin vuoden 2025 toisessa ja kolmannessa lisätalousarviossa kertymätietojen ja veropohjaennusteen alenemisen perusteella.

Yhteisöveroa kertyi valtiolle 5,4 miljardia euroa. Kertymä pieneni 0,8 prosenttia edellisestä vuodesta. Yhteisöveroa kerätään yhteisöjen verotettavasta tuloksesta ja sen tuotto riippuu siten yritysten tuloskehityksestä. Yhteisöveron määrään vaikuttavat pääosin kuluvan vuoden ennakoverot sekä aiempia verovuosia koskevat lisäennakot, jäännösverot ja veronpalautukset. Valtion yhteisöveron kertymä oli 186 miljoonaa euroa (3,3 prosenttia) pienempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota pienennettiin ensimmäisessä lisätalousarviossa 226 miljoonaa euroa veropohjaennusteen ja kertymätietojen päivittymisten vuoksi.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 444 miljoonaa euroa, mikä oli 139 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisvuonna. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskiporkko aleni edellisvuodesta ja oli vuonna 2025 keskimäärin 0,9 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2025 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2024 talletusten keskiporkko. Veron tuotto oli 38 miljoonaa euroa (noin 9,4 prosenttia) varsinaisessa talousarviossa arvioitua suurempi. Tuottoarviota korotettiin kolmannessa lisätalousarviossa 47 miljoonalla eurolla kertymätietojen perusteella.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 1 055 miljoonaa euroa, mikä oli 16,1 prosenttia edellistä vuotta vähemmän. Vuonna 2025 pantiin maksuun noin 197 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin 18 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo oli noin 5 430 euroa, mikä oli suunnilleen saman verran kuin edellisenä vuotena. Veron tuotto oli 106 miljoonaa euroa eli 11 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua korkeampi. Perintö- ja lahjaveroennusteeseen vaikuttavat muun muassa tiedot isoista yksittäisistä perintö- tai lahjaveroeristä sekä tiedot perintö- ja lahjaveropäätösten käsittelyprosessin muutoksista. Edellisvuotta pienemmän kertymän taustalla olivat

erityisesti Verohallinnon toimet vuonna 2024, joilla purettiin aiempina vuosina kertynyttä perintöveropäätösten käsittelyruuhkaa, mikä johti tuolloin poikkeuksellisen suureen verokertymään.

Arvonlisävero kertyi 22,6 miljardia euroa. Veroa kertyi 1,0 miljardia euroa (4,9 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymän kasvua hidasti heikentynyt taloustilanne. Vuoden 2025 verokertymään vaikuttivat myönteisesti veroperustemuutokset. Yleinen arvonlisäverokanta korotettiin 24 prosentista 25,5 prosenttiin 1.9.2024 alkaen. Vuoden 2025 alussa suurin osa 10 prosentin alennettuun verokantaan kuuluvista hyödykkeistä siirrettiin 14 prosentin alennettuun verokantaan. Tämän lisäksi arvonlisäverotuksen alarajahuojennuksesta luovuttiin.

Vuoden 2025 arvonlisäverokertymä oli 0,8 miljardia euroa eli 3,6 prosenttia alempi kuin varsinaisessa talousarviossa oli arvioitu. Tuottoarviota päivitettiin merkittävästi vuoden 2025 aikana. Toisessa lisätalousarviossa arviota pienennettiin 272 miljoonalla eurolla ja kolmannessa lisätalousarviossa arviota pienennettiin 427 miljoonalla eurolla. Taustalla olivat ennustettua matalammat verokertymät ja makrotaloudellisen ennusteen päivitys.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 1 064 miljoonaa euroa. Verokertymä oli 101 miljoonaa euroa (10,5 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2025 verokertymä oli 6 miljoonaa euroa budjetoitua suurempi. Vakuutusmaksuvero korotettiin 24 prosentista 25,5 prosenttiin 1.9.2024 yhdessä arvonlisäveron yleisen verokannan kanssa, mikä kasvatti verokertymää arviolta 45 miljoonalla eurolla vuonna 2025.

Tupakkaveron tuotto oli miljardi euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi noin 53 miljoonaa euroa eli 5,4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2024. Verotuottoa kertyi 368 miljoonaa euroa enemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin, koska oletettiin, että 1.11.2024 voimaan tulleen veronkorotuksen takia tupakkayritykset varastoisivat tupakkatuotteita ennen veronkorotusta ja vastaavasti vuoden 2025 puolella kertyisi vähemmän verotuottoja. Ensimmäisessä lisätalousarviossa tuottoennustetta korotettiin 361 miljoonalla eurolla, kun varastointi ei toteutunutkaan ennustetusti. Verotuottoennustetta alennettiin kolmannessa lisätalousarviossa kulutuksen odotettua suuremman aleneman vuoksi.

Alkoholiveroa kertyi 1,4 miljardia euroa. Veroa kertyi 50 miljoonaa euroa eli 3,5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2024. Verotuoton laskua selittää alkoholiveron veropohjan pieneneminen 4,0 prosentilla. Verotuottoa kertyi yli 93 miljoonaa euroa eli 6,2 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoennustetta alennettiin kolmannessa lisätalousarviossa 86 miljoonalla eurolla.

Energiaveroja kertyi 3,8 miljardia euroa. Veroja kertyi 319 miljoonaa euroa eli 7,7 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2024. Verotuottoihin alentavasti vaikutti liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kulutuksen väheneminen sekä kevyemmin verotettujen uusiutuvien polttoaineiden osuuden kasvu. Verotuottoa kertyi 126 miljoonaa euroa eli 3,2 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoennustetta alennettiin kolmannessa lisätalousarviossa 106 miljoonalla eurolla.

Varainsiirtoveron tuotto kasvoi 12,4 prosentilla ja oli 646 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Verotuottoa kertyi 42 miljoonaa euroa (7 prosenttia) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa arvioitiin. Kolmannessa lisätalousarviossa varainsiirtoveron tuottoennustetta korotettiin yhteensä 27 miljoonalla eurolla kertymätietojen perusteella.

Autoveroa kertyi 273 miljoonaa euroa. Kertymä oli 30 miljoonaa euroa eli 9,8 prosenttia pienempi kuin vuonna 2024. Verokertymän pieneneminen johtui ennen kaikkea autoverottomien sähköajoneuvojen rekisteröintiosuuden kasvusta. Verotuottoa kertyi 19 miljoonaa euroa eli 6,5 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Ajoneuvoveroa kertyi miljardi euroa. Kertymä oli 48 miljoonaa euroa eli 4,5 prosenttia pienempi kuin vuonna 2024. Verokertymän pieneneminen johtui suurelta osin perusveron kertymän pienenemisestä, joka oli seurausta ajoneuvokannan hiilidioksidipäästöjen alenemisestä. Verotuottoa kertyi 13 miljoonaa euroa (1,9 prosenttia) enemmän kuin vuoden 2025 talousarvioesityksessä odotettiin.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska

käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Muun muassa näistä syistä tukien arvioinnissa ja tulkinnassa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen.

Vuonna 2025 verotukia tunnistettiin 189 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytä esittämään euromääräistä arviota lainkaan ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Verotuen määrä kuvaa verotuottomenetystä kaikille veronsaajille. Seuraavassa taulukossa on esitetty arvioita eräiden verotukien euromääräistä verolajeittain vuonna 2025.

Taulukko 16. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2025, miljoonaa euroa

Tuloverotus	milj. euroa
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	5 000
Työtulovähennys	6 720
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	170
Työeläkevakuutusmaksun vähennyskelpoisuus	2 950
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	285
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	2 500
Eläketulovähennys	2 325
Kotitalousvähennys	350
Yrittäjävähennys	135
Elinkeinoverotus	milj. euroa
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki (veroluoton korko)	133
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	390
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	144
Maatalous- ja metsäverotus	milj. euroa
Metsävähennys	73

Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus	milj. euroa
Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 829
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	837
Lääkkeiden alennettu verokanta	364
Henkilökuljetuksen alennettu verokanta	163
Valmisteverotus	milj. euroa
Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 631 miljoonaa euroa) sekä dieselkäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 312 miljoonaa euroa)	319
Teollisuuden (ml. kaivostoiminnan) ja kasvihuoneiden sekä lämpöpumppujen, konesalien ym. alempi sähköveroluokka	851
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	414
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	440
Turpeen alennettu verokanta	35
Turpeen verottomuus alle 10 000 MWh:n käytöllä	46
Varainsiirtoverotus	milj. euroa
Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
Perintö- ja lahjaverotus	milj. euroa
Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	135
Kiinteistöverotus	milj. euroa
Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	856

Vuonna 2025 verotukien kokonaislukumäärää pienensivät arvonlisäveron alarajahuojennuksen päättymisen ja ansiotulovähennyksen poistuminen sekä työnantajan koulutusvähennyksen poistuminen. Vuonna 2025 uutena verotukena tuli arvonlisäveroon liittyvä kuukautissuojien, inkontinenssisuojien ja lasten vaippojen verotuki. Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena. Lisätietoa verotuista löytyy [valtiovarainministeriön verkkosivuilta](#). Tiedot voimassa olevista verotuista ovat erillisessä [verotukimuistiossa](#).

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Valtiovarainministeriön [Verokartoitus 2023](#) -julkaisussa tarkasteltiin valittuja verotukia esimerkiksi verotuottojen kasvattamisen ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön asettaman verotukiraportoinnin ohjausryhmän tehtävänä on päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista. Ohjausryhmän tekemät päätökset sekä ajankohtaista tietoa verotuista löytyy valtiovarainministeriön [verotukisivustolta](#).

Verovaje

Verohallinnon viimeisimmän arvion mukaan arvonlisäverovaje vuonna 2024 on ollut noin 670 miljoonaa euroa. Vaje on noin kolme prosenttia arvonlisäveron ilmoitusten summasta ja se pitää sisällään verovelat, joiden osuus on yksi prosenttiyksikkö (230 miljoonaa euroa). Ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin liittyvä arvonlisäveron verovaje on vuonna 2024 ollut noin kaksi prosenttia ilmoitetusta verosta. Verohallinto muodostaa arvonlisäverovaje-arvion satunnais- ja riskiperusteisten valvontojen havaintojen perusteella, joten tuotettu verovaje-arvio on alaraja todellisesta arvonlisäverovajeesta. Arvio on viime vuodet pysynyt melko vakaana, eikä siinä ole ollut havaittavissa merkittäviä muutoksia.

Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni. Euroopan komission viimeisimmän arvion mukaan Suomen arvonlisäveron verovaje oli kolme prosenttia lainmukaisesta kertymästä vuonna 2023, kun EU-maiden keskimääräinen verovaje on 10 prosenttia.

Vuodesta 2025 alkaen Verohallinto on arvioinut henkilöasiakkaiden ansio- ja pääomatulojen verotuksen verovajetta merkittävien tulojen ja vähennysten ilmoitusvirheiden pohjalta. Verovuodelta 2024 jäi arviolta 200 miljoonaa euroa tuloveroja keräämättä virheellisten ilmoitusten takia. Ilmoitusvirheistä syntynyt verovaje on noin 1,5 prosenttia suhteessa vähennyksiä tehneiden maksamiin ansio- ja pääomatuloveroihin. Verovuoden 2023 osalta arvio henkilöasiakkaiden ansio- ja pääomatulojen verotuksen verovajeelle on niin ikään noin 200 miljoonaa euroa. Henkilöasiakkaiden verovaje-arviot eivät sisällä verovelkoja. Arviot muodostetaan satunnaisvalvonnasta saatujen tietojen perustella.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Valtioneuvoston periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi vuosille 2024–2027 hyväksyttiin 19.12.2024. Strategialla jatketaan aiempaa työtä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Toimenpideohjelman hankkeilla muun muassa kartoitetaan viranomais- toimintaan liittyviä lainsäädännöllisiä haasteita ja esteitä, turvataan olennaisten rekisteritietojen oikeellisuus ja saatavuus (erityisesti ulkomaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyiden yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi). Vuoden 2025 aikana edistettiin eri hankkeissa viranomaisten tiedonsaantia muun muassa liittyen Harmaan talouden selvitysyksikön toimintaan, rahanpesun torjuntaan, julkisten tukien saajien taustojen selvittämiseen sekä edistettiin viranomaisten välistä yhteistyötä.

Verohallinnon asiakastutkimuksen mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksu- myönteisiä ja verojen maksaminen koetaan tärkeäksi velvollisuudeksi. Kansalaiset myös kokevat, että Verohallinto valvoo tehokkaasti tulojen ilmoittamista ja verojen maksamista.

Verohallinnon keskitetty riskienhallintatoiminto on parantanut toimenpiteiden osuvuutta merkittävimpiin verovajetta aiheuttaviin riskeihin. Valvontaa on kohdennettu merkittävimpiin veroriskialueisiin, minkä lisäksi valvontaa kohdennetaan yleisesti kaikkiin asiakasryhmiin ja verolajeihin. Vuoden 2025 verovalvonnassa havaittiin noin miljardi ilmoittamatta jääneitä veroja, jotka Verohallinto lisäsi asiakkaidensa verotukseen. Määrä nousi noin 500 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta. Suuryritysten ohjauksessa ja valvonnassa sekä siirtohinnoittelussa pääpaino oli edellisvuosien tapaan ennakkolisissa keskusteluissa, minkä lisäksi niihin kohdistetaan myös valvontatoimenpiteitä.

Harmaan talouden ja talouteen kohdistuvien rikosten torjunta on yksi keskeisistä Verohallinnon valvonnan painopisteistä. Talousrikollisuuden ammattimaistuminen ja koveneminen on näkynyt torjuntatyössä. Vuonna 2025 kaikista verotarkastuksista 43 prosenttia johti rikosilmoitusharkintaan. Harmaan talouden torjuntaa on kehitetty vuosille 2024–2025 valtiovarainministeriöstä saadulla erillisrahoituksella, minkä turvin on muun muassa rakennettu pakotevalvontamenettelyt, tehostettu riskienhallintaa identiteettien väärinkäytösten torjunnassa sekä hankittu ja kehitetty uusia torjuntatyökaluja. Ennalta estävää työtä on toteutettu kaupunki- ja hyvinvointialueyhteistyön muodossa sekä kouluttamalla sidosryhmiä.

Harmaan talouden torjunnassa tehtiin kansallista ja kansainvälistä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä. Verohallinnon harmaan talouden torjunnan johdolla valmistui uusi yhteispohjoismainen uhkakuva (NATA2025). Lisäksi tuotettiin muitakin riskikartoituksia ja tilannekuvia. OECD-tasolla Verohallinto on osallistunut verovajetta

ja sen torjuntaa käsitteleviin alatyöryhmiin. Verohallinnon harmaan talouden torjunta on mukana rahanpesun ja korruption torjuntatyön sekä viranomaisyhteistyön alueilla Ukrainaa tukevassa ulkoministeriön projektissa vuosina 2025–2028.

Harmaan talouden selvitysyksikkö tutkii harmaan talouden ilmiöiden vaikutuksia ja torjuntaa sekä arvioi lainsäädännön vaikuttavuutta. Yritysten taloudellista luotettavuutta arvioitiin vuonna 2025 useammassa selvityksessä, muun muassa valtionavustusten, rahankeräyslupien, julkisten hankintojen ja kuljetuslupien yhteydessä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä todettiin miltei kaikissa selvityksissä ja erikseen selvitettiin kaupparekisterin vaatimien rekisteri-ilmoitusten laiminlyöntejä. Vuoden aikana julkaistiin selvityksiä myös konkurssien tilanteesta ja verotarkastusten vaikutuksista harmaan talouden osakeyhtiöiden verotuskäyttämiseen sekä tarkasteltiin yhteisöveron harmaan talouden aiheuttamaa menetystä. [Kokonaisuudessaan](#) ilmiöselvityksiä, lausuntoja ja muita tiedon tuottamistehtäviä valmistui vuoden aikana yli 150. Viranomaisten tehtävien tueksi tuotetun veloitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö laajeni edelleen tukemaan uusia viranomaistehtäviä ja vuoden lopussa palvelua hyödynnettiin 40 viranomaistehtävässä. Veloitteidenhoitoselvityspyyntöjä vastaanotettiin yli 730 000 kappaletta. Selvitysyksikön koordinoima viranomaisten yhteinen tilannekuvatoiminto ylläpiti ajantasaista kokonaiskuvaa julkaisemalla Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla 61 tietotuotetta, jotka sisälsivät muun muassa tilastoja torjuntatoimien määrästä sekä analyyseja harmaan talouden ilmiöistä.

Vuonna 2025 Tulli uudisti toimintaansa ohjaavan strategian. Strategia tunnistaa Tullin keskeisen roolin harmaan talouden torjunnassa ja veronkannon turvaamisessa ja tukee siten vahvasti verovajeen torjuntaa.

Tulli torjuu sekä Suomen kansalliseen verokertymään että EU:n yhteisiin varoihin kohdistuvaa verovajetta muun muassa edistämällä veronmaksuymyönteisyyttä, ohjaamalla asiakkaita ennakoivasti sekä puuttumalla säännöstenvastaiseen toimintaan valvonnallisin ja rikostorjunnallisin keinoin. Valvontatoimiaan Tulli kohdentaa riskiperusteisesti erityisesti sellaisiin toimijoihin ja ilmiöihin, joissa väärinkäytösten todennäköisyys ja taloudellinen merkitys arvioidaan suurimmiksi. Vuosille 2024–2027 ajoittuvan kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman puitteissa Tulli kehittää analyysi- ja tiedustelutoiminnan analyyttikkakyvykkyksiään ja edistää lainsäädäntömuutoksia Tullin ja Verohallinnon hallinnollisen tarkastustoiminnan toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien turvaamiseksi. Tulli on myös jatkanut aktiivista osallistumistaan EU:n tullireformin suunnitteluun.

Vuonna 2025 Tullin rikostutkinnassa kirjattiin yhteensä 141 epäiltyä veropetosta, joista 67 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia, 33 perusmuotoisia veropetoksia ja 41 lieviä veropetoksia. Tulli on tutkinut muun muassa verointressiltään merkittäviä tupakkatuotteiden salakuljetustapauksia sekä arvonlisäveropetoksia. Tullin talousrikostorjunnan laskennallinen euromääräinen vaikuttavuus oli vuonna 2025 yhteensä noin 53 miljoonaa euroa. Tullin tekemien yritys-, asiakirja- ja varastotarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli vuonna 2025 yhteensä noin 15,8 miljoonaa euroa.

4.2.4 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Vuosi 2025 oli EU:n monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 viides vuosi. Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2,2 miljardia euroa ja sai 1,9 miljardia euroa vuonna 2025. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahaan 13 miljoonaa euroa ja Euroopan rauhanrahastoon 20 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen ja bruttokansantuloon perustuvat jäsenmaksuosuudet) kasvoivat 256 miljoonaa euroa (13,0 prosenttia) vuodesta 2024.

Valtion budjettitalouden tulot EU:lta kasvoivat 287 miljoonaa euroa (17,4 prosenttia) vuodesta 2024. Vuonna 2025 Suomi sai elpymis- ja palautumistukivälineestä yhteensä 623 miljoonaa euroa, joka on 395 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2024.

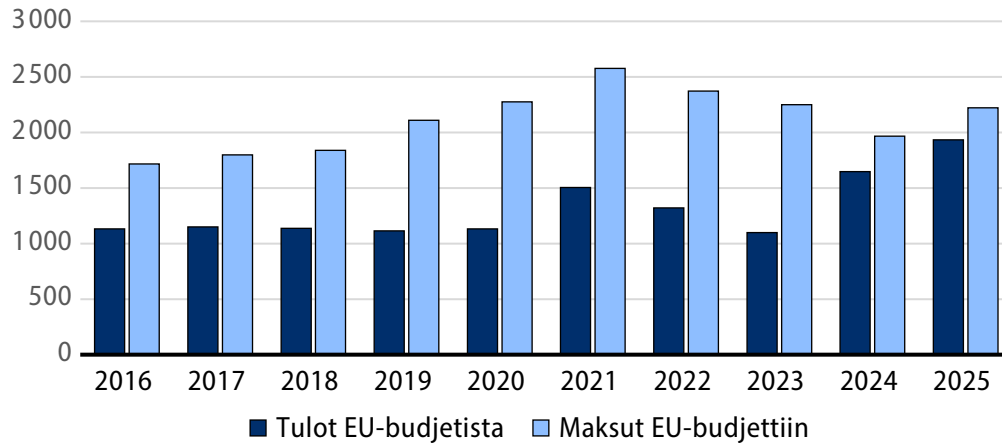
Suomen saamat rakennepoliittiset tuet vähenivät 32 miljoonaa euroa (9,7 prosenttia) ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat noin 44 miljoonaa euroa (5,6 prosenttia).

Vuonna 2025 Suomi keräsi EU:n puolesta 189 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 47 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 142 miljoonaa euroa.

Taulukko 17. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2024–2025, miljoonaa euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2024	2025
Budjettitalous		
ALV-maksu	372	390
Muovimaksu	90	87
BKTL-maksu	1 505	1 745
EU-maksut yhteensä	1 967	2 223
Euroopan kehitysrahasto	23	13
Euroopan rauhanrahasto	34	20
Budjettitalous yhteensä	2 024	2 256
VALTIONTALOUDEN TULOT	2024	2025
Budjettitalous		
Maataloustuki	529	527
Maaseudun kehittäminen	262	308
Rakennepoliittinen tuki	334	302
Tullien yms. kantopalkkio	46	47
Elpymis- ja palautumistukivälineen tulot	228	623
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	248	126
Budjettitalous yhteensä	1 647	1 934
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 647	1 934

Kuvio 16. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2016–2025, miljoonaa euroa



Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

EU:n elpymis- ja palautumistukiväline

Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa kesällä 2020 sovittiin monivuotisesta rahoituskehiksestä vuosille 2021–2027 ja koronaviruspandemiaan liittyvästä EU:n elpymispaketista, jonka tavoitteena on vauhdittaa jäsenmaiden talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä koronaviruksen seurauksista. Kertaluonteisen elpymisvälineen koko on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin), josta 390 miljardia euroa on avustusmuotoista tukea ja 360 miljardia euroa lainoja.

Merkittävin osa EU:n elpymispakettia on elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), jonka tarkoitus on auttaa jäsenmaita käsittelemään koronaviruspandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ottaen huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä kestävyysnäkökulmat. Välineestä myönnetään avustuksia ja lainoja jäsenvaltioiden rakenteellisten uudistusten ja investointien toteuttamiseen. Jäsenvaltiot ovat RRF:n voimassa olon aikana peruneet lainaosuuksiaan ja niiden kokonaismäärä on vuoden 2025 tapahtuneiden suunnitelmien päivitysten jälkeen enää 217 miljardia euroa.

4.2.5 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt sekä Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt. Metsähallituksella on liiketoiminnan lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä. Liikelaitosten tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ja tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Taulukko 18. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2024 ja 2025

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	
	2024	2025	2024	2025
Liikevaihto, miljoonaa euroa	471	518	997	1 021
Liikevaihdon muutos, prosenttia	11,7	10,0	3,1	2,4
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	201	231	122	75
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	180	208	106	42
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	110	125	36	36
Sijoitetun pääoman tuotto, prosenttia	7,8	7,3	2,6	1,5
Omavaraisuusaste, prosenttia	97	98	52	47
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 184	3 242	5 951	6 297
Henkilöstö	562	568	1 277	1 273

Taulukko 19. Valtion liikelaitoskonsernien liikevaihto, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	801	861	967	997	1 021
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	355	410	422	471	518

Taulukko 20. Valtion liikelaitoskonsernien taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	4 787	5 019	5 259	5 951	6 297
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 047	3 109	3 099	3 184	3 242

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 11 valtion rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Taulukko 21. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset 2024 ja 2025, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2024	2025	2024	2025
Huoltovarmuusrahasto	0	0	162	131
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	4,7	5,1
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0	0	301	288
Palosuojelurahasto	0	0	28	28
Rahoitusvakauserahasto	0	0	344	3,4
Valtion asuntorahasto	-503	-210	2 543	2 368
Valtion eläkerahasto	-2 274	-2 350	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	594	594	6,7	6,2
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	3	4,7	3,7
Valtion takuurahasto	0	0	1 116	1 117
Öljysuojarahasto**	0	-	4	-
Ympäristövahinkorahasto**	-	3	-	8,0
Yhteensä	-2 183	-1 960	4 514	3 958

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon.

** Ympäristövahinkorahastosta annetun lain (1262/2022) tultua voimaan 1.1.2025 öljysuojarahaston toiminta on päättynyt. Öljysuojamaksun kantamisesta kertyneet varat, jotka öljysuojarahastolla oli 31.12.2024 on siirretty ympäristövahinkorahastoon.

Valtion Eläkerahaston tuloista siirrettiin vuonna 2025 valtion talousarvioon 42 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Valtion asuntorahastosta tuloutettiin valtion talousarvioon 0,2 miljardia euroa.

Rahastoilla ei ole yleensä itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat pääsääntöisesti osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseeseen yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 22. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Toiminnan tuotot	3 364	2 625	2 561	2 825	4 146
Toiminnan kulut	-13*	464	191	362	401
Rahoitustuotot	652	752	735	914	1 088
Rahoituskulut	249	535	202	261	213
Satunnaiset tuotot ja kulut	2	0	173	3	-
Siirtotalouden tuotot	0	0	0	0	0
Siirtotalouden kulut	1 432	1 134	1 225	1 124	908
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	61	62	58	60	61
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	2 411	1 307	1 565	2 049	3 773

* Huoltovarmuusrahastossa vuonna 2020 alennettuja öljytuotteiden varmuusvarastojen tasearvoja palautui 274 miljoonaa euroa.

Vuoden 2025 alusta lukien satunnaisten erien kirjanpidollista käsittelyä muutettiin, minkä johdosta vuosien 2021–2024 tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2025 tietoihin toiminnan tuottojen ja kulujen osalta. Vuoden 2025 luvut on esitetty vuoden 2025 valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettävien valtionalouden yhdistelyjen laskelmien mukaisesti.

Vuonna 2025 toiminnan tuotoista 3,9 (2,4 vuonna 2024) miljardia euroa oli Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,6 (1,7 vuonna 2024) miljardia euroa oli eläkemuksutuottoja ja 2,2 (0,7 vuonna 2024) miljardia euroa oli osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot kasvoivat yhteensä 1,3 miljardilla eurolla vuodesta 2024.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden kuluihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuuden arvo oli 1,4 (1,5 vuonna 2024) miljardia euroa.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat kasvaneet vuoteen 2024 verrattuna 222 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotot olivat kasvaneet 174 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 1 088 (914 vuonna 2024) miljoonaa euroa. Rahoituskulut olivat vähentyneet 48 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 213 (261 vuonna 2024) miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät olivat siirrot valtion televisio- ja radiorahastosta 594 miljoonaa euroa, sekä asuntorahaston kulut yrityksille 163 (290 vuonna 2024) ja voittoa tavoittelemattomille yhteisöille 78 (122 vuonna 2024) miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 23. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa

Vastaavaa	2021	2022	2023	2024	2025
Aineettomat hyödykkeet	0	0	0	0	0
Aineelliset hyödykkeet	43	53	56	57	51
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 451	19 961	21 370	22 748	24 617
Vaihto-omaisuus	1 532	1 412	1 501	1 518	1 426
Pitkäaikaiset saamiset	20	19	16	15	34
Lyhytaikaiset saamiset	2 317	2 095	662	699	336
Lyhytaikaiset sijoitukset	110	120	164	189	77
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	6 477	6 352	6 332	4 719	4 962
Vastaavaa yhteensä	29 950	30 011	30 101	29 945	31 503
Vastattavaa	2021	2022	2023	2024	2025
Rahastojen oma pääoma	29 499	29 415	29 538	29 453	30 981
Pitkäaikainen vieras pääoma	349	349	349	368	367
Lyhytaikainen vieras pääoma	102	248	214	124	156
Vastattavaa yhteensä	29 950	30 011	30 101	29 945	31 503

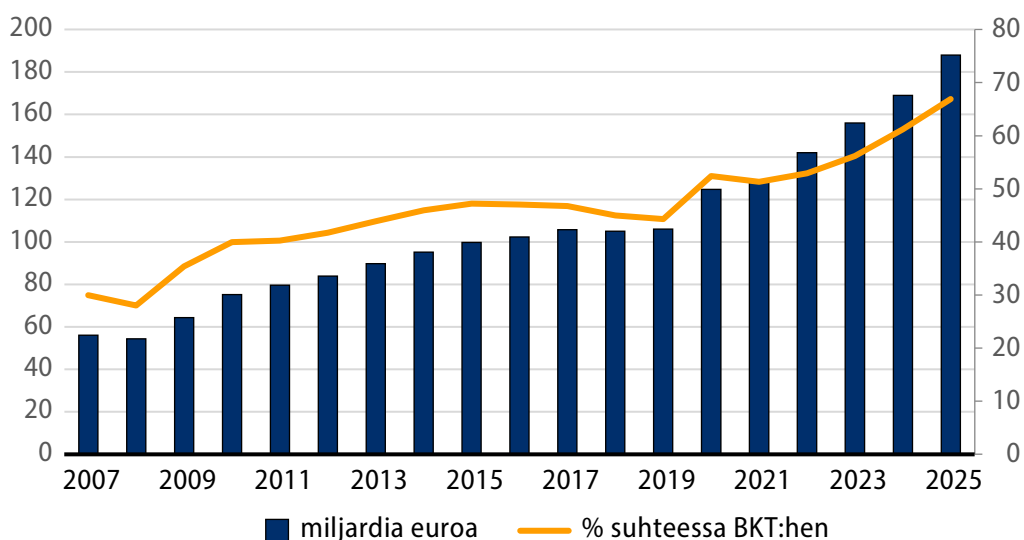
Rahastotalouden käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset olivat yhteensä 24,6 miljardia euroa, josta Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset olivat 18,9 miljardia euroa vuoden 2025 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin Huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Lyhytaikaiset saamiset muodostuvat lähinnä siirtosaamisista ja Valtion eläkerahaston eläkemaksusaamista. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

4.2.6 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2025. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 16,4 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 3,2 miljardia euroa enemmän kuin eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa, mihin oli syynä käteisvakuusvaateiden kasvu. Nimellisarvoinen nettolainanotto ilman emissioerojen huomioimista oli 17,8 miljardia euroa vuonna 2025. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 7,6 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2025 päättyessä nimellisarvoltaan 181,6 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot). Budjettitalouden velka sisältää emissioerojen jaksotukset. Jäljempänä esitettävä velan instrumenttikohtainen jaottelu perustuu valtionvelan tilastolliseen kantaan, jossa emissioeroja ei jaksoteta, mikä selittää lukujen välisen eron. Velan korkomenot olivat yhteensä 3,0 miljardia euroa eli 0,2 miljardia euroa vähemmän kuin vuotta aiemmin.

Kuvio 17. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia



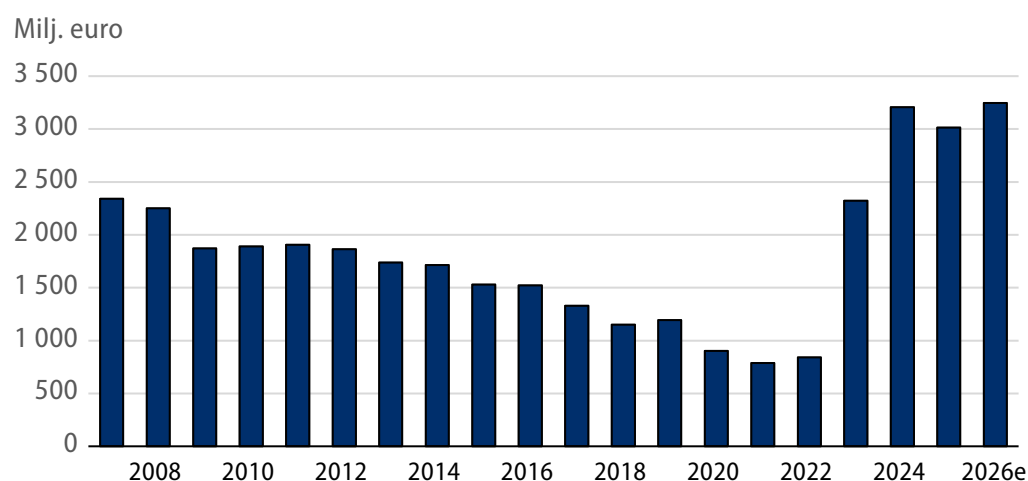
* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot. Lähde: Valtiokonttori.

Vuoden 2025 päättyessä 89 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 11 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 167,3 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (163,5 miljardia euroa) ja muista yleisöobligaatioista (3,9 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 20,3 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälleenrahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Vuoden 2025 lopussa valtionvelan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,86 prosenttia eli 0,15 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuotta aiemmin. Velan efektiivinen kustannus oli 1,32 vuonna 2016, josta se laski matalien korkojen toimintaympäristössä 0,41 vuonna 2021. Korkojen nousun myötä myös efektiivinen kustannus lähti nousemaan ja vuonna 2023 efektiivinen kustannus oli 2,13.

Kuvio 18. Valtionvelan* korkomenot vuosittain miljoonaa euroa



*) Sisältää budjettitalouden velan korkomenot. Vuosi 2026 ennuste.

Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Vuonna 2024 voimaan astuneessa velanhallinnan määräyksessä valtionvelan keskeiseksi korkoherkkyyden tunnusluvuksi määritettiin otettujen lainojen pääoma- ja korkokassavirroilla painotettu laina-aika. Sen tulee olla keskimäärin seitsemän vuotta keskipitkällä aikavälillä. Vuoden 2025 lainanoton painotettu laina-aika oli 7,0 vuotta.

Valtio laski liikkeeseen kolme uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui tammikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2045 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen, 4,0 miljardin euron vuonna 2035 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen huhtikuussa. Kolmas, 4,0 miljardin euron vuonna 2032 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi toteutettiin 29 huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2027, 2029, 2030, 2031, 2032, 2034, 2035, 2038, 2040, 2042, 2043, 2052 ja 2055 erääntyviä lainoja yhteensä 14,6 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 1 080 miljoonan euron arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 28,9 miljardia euroa. Senaatti-kiinteistöjä varten ei laskettu liikkeeseen velkasitoumuksia vuonna 2025.

Lokakuussa valtio laski liikkeeseen 5-vuotisen Yhdysvaltain dollarimääräisen obligation arvoltaan 1,3 miljardia euroa. Valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 7,0 miljardia euroa eli 3,7 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 24. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2021	2022	2023	2024	2025
Nostot	38 570	44 439	57 933	54 167	55 862
Kuoletukset	34 887	31 764	43 719	41 587	38 057
Velanhallinnan erät	624	-1 361	-1 516	-446	-1 376
Nettolainanotto yhteensä	4 307	11 314	12 698	12 133	16 428

Taulukko 25. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa

	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025
Pitkäaikainen velka	116 868	124 218	134 457	150 747	167 346
Lyhytaikainen velka	11 829	17 411	21 716	18 667	20 327
Valtionvelka yhteensä	128 696	141 628	156 172	169 414	187 673
Budjettitalous	127 280	139 955	154 169	166 748	184 553
Rahastotalous	0	0	0	0	0
Liikelaitokset	1 416	1 673	2 003	2 666	3 120
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	128 696	141 628	156 172	169 414	187 673

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

Eduskunta korotti kesäkuussa 2024 valtion lainanottovaltuutta. Sen mukaan eduskunta on antanut valtioneuvostolle tai sen määräämissä rajoissa Valtiokonttorille valtuuden ottaa lainaa valtion talousarvion kattamiseksi siten, että lainaa saa kulloinkin olla enintään 205 miljardia euroa (aiempi valtuus 170 miljardia euroa), josta määrästä lyhytaikaista, lainoja liikkeeseen laskettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden mittaista lainaa, saa olla kulloinkin enintään 35 miljardia euroa (aiemmin 29 miljardia euroa).

4.2.7 Valtiontalouden vastuut ja riskit

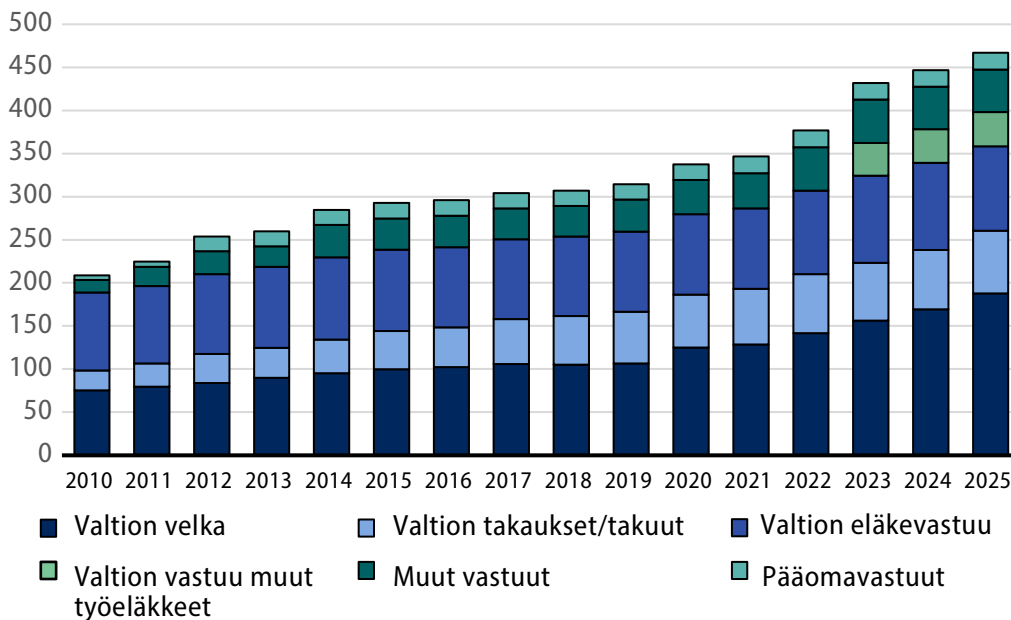
Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvissä asioissa. Tällöin valtiolle voi syntyä tarve ottaa tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön syksyn 2025 [katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin](#). Katsauksen mukaan valtion suorien vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti joh-tuen pitkään jatkuneesta heikosta talouskasvusta ja 2020-luvun ulkoisista kriiseistä sekä ehdollisten vastuiden osalta erityisesti vienninrahoitukseen ja asuntorahoitukseen kohdistuneista valtioneuvoston takauksista. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2026.

Valtiontalouden vastuut

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääoma-vastuut, velat ja muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehi-tyksestä. Valtion vastuissa on vuodesta 2023 alkaen ilmoitettu valtion eläkevastuun (2025: 97,8 miljardia euroa) lisäksi valtion vastuu muista työeläkevastuista (2025: 39,7 miljardia euroa).

Kuvio 19. Valtion vastuut, miljardia euroa



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilas-tot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa viralli-sissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia. Rahoitusvarallisuudesta on

lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia, joiden markkina-arvot vaihtelevat muun muassa suhdanteiden muuttuessa. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa sellaisissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Taulukko 26. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

Varat	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Valtion reaali-varat ¹	58,5	61,1	64,4	66,9	68,1	–
prosenttia suhteessa BKT:hen	24,7 %	24,6 %	24,2 %	24,5 %	24,6 %	–
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	108,0	104,1	93,8	94,5	91,9	105,6
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	45,7 %	41,8 %	35,2 %	34,6 %	32,3 %	37,6 %
Valtion kassa ²	7,6	4,8	3,7	8,5	5,5	5,5
Solidium Oy	7,6	9,0	7,9	7,1	6,9	9,1
Muut noteeratut osakeomistukset	26,0	25,0	19,7	17,9	10,8	16,0
Asuntorahaston saamiset	3,2	2,8	2,4	2,1	1,8	1,5
Vastuut	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Valtion velka ³	124,8	128,7	141,6	156,2	169,4	187,7
prosenttia suhteessa BKT:hen	52,8 %	51,7 %	53,2 %	57,3 %	61,2 %	66,9 %
Kuntien velka ⁴	31,3	32,4	34,1	29,7	30,1	31,4
prosenttia suhteessa BKT:hen	13,2 %	13,0 %	12,8 %	10,9 %	10,9 %	11,2 %
Hyvinvointialueiden velka ⁴	–	–	–	6,3	7,8	7,8
Valtion takaukset ja takuut ⁵	61,7	64,2	68,5	67,0	68,7	73,0
prosenttia suhteessa BKT:hen	26,1 %	25,8 %	25,7 %	24,6 %	24,8 %	26,0 %
Finnvera Oyj ⁶	31,6	32,1	35,1	31,9	32,1	34,1
Opintolainat	4,5	5,0	5,5	6,1	6,4	6,7
Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)	6,8	6,6	6,7	6,7	6,6	6,6
Suomen Pankki	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Valtion rahastot ⁷	16,5	17,7	18,6	19,9	21,3	23,4
Covid-19-tukitoimet ⁸	1,0	1,4	1,4	1,0	0,6	0,6
Muut	0,7	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7

Vastuut	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pääomavastuut ⁹	18,2	19,4	19,4	19,3	19,4	19,6
prosenttia suhteessa BKT:hen	7,7 %	7,8 %	7,3 %	7,1 %	7,0 %	7,0 %
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
Euroopan investointipankki (EIP)	3,1	3,7	3,4	3,4	3,4	3,4
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,1	1,5	1,5	1,3	1,3	1,3
Muut	2,8	3,1	3,4	3,5	3,6	3,8
Muut vastuut ¹⁰	132,9	134,3	147,2	189,3	189,3	186,6
prosenttia suhteessa BKT:hen	56,2 %	54 %	55,3 %	69,4 %	68,3 %	66,5 %
Talousarviotalous, josta	130,2	131,5	143,8	185,6	185,4	182,9
valtion eläkevastuu	93,1	93,3	97,0	101,0	101,0	97,8
valtion vastuu muista työeläkkeistä	–	–	–	38,2	39,2	39,7
Rahastotalous	1,8	2,0	2,4	2,3	2,3	2,0
Liikelaitokset	0,9	0,8	1,0	1,4	1,6	1,7

Lähde: Tilastokeskus, Valtiokonttori

- 1 Reaalivarat kattavat reaalisien omaisuuden ja rahoitusvarat ovat taloudellisia varoja, jotka koostuvat maksuvälineistä, rahoitussuhteista sekä sellaisista taloudellisista varoista, jotka ovat luonteeltaan saamisten kaltaisia.
- 2 Valtion likvidit kassavarat
- 3 Valtionvelka sisältää budjettitalouden velan ja liikelaitos Senaatti-kiinteistöille välitetyn velan.
- 4 Kuntien ja hyvinvointialueiden velkaluvuissa kansantalouden tilinpidon velka, jossa Helsingin sote- ja pelastustoimi luetaan hyvinvointialueisiin.
- 5 Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).
- 6 Finnveran takaus- ja takuuvastuut muodostuvat vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP-lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.
- 7 Pääosan rahastojen takauksista muodostaa Valtion asuntorahasto.
- 8 Sisältää takaukset EU:n SURE-tukivälineen lainoille, EIB:n Covid-19-takuurahastolle ja Covid-19-rokotetakuun sekä aiempina vuosina takaukset huoltovarmuuskiittisille varustamoille ja Finnairille.
- 9 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.
- 10 Esimerkiksi valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

Valtion talousarvionalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2025 yhteensä 259,6 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna on 1,1 miljardia euroa. Vuodesta 2023 alkaen valtion tilinpäätöksen liitetiedoissa on ilmoitettu myös tiedot valtion vastuista yrittäjien, maatalousyrittäjien, merimiesten ja Kelan toimihenkilöiden eläkejärjestelmissä sekä valtion vastuu alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ja opiskelun ajalta karttuvista eläkkeistä.

Taulukko 27. Talousarvionalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseen ulkopuolisten vastuiden määrät ja niiden muutos 2024 ja 2025 miljoonaa euroa

	31.12.2024	31.12.2025	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarvionalouden taseen ulkopuoliset vastuut	233 285	232 504	-781	-0,3
Valtion eläkevastuu	101 000	97 800	3 200	-3,2
Valtion vastuu muista työeläkkeistä	39 194	39 662	468	1,2
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	20 257	21 368	1 111	5,5
Valtiontakaukset ja valtiontakuu ¹	47 356	49 577	2 221	4,7
Muut monivuotiset vastuut	25 968	24 097	-1 871	-7,2
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	23 654	25 418	1 764	7,5
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	1 554	1 670	116	7,5
Yhteensä	258 492	259 592	1 100	0,4

¹ Rahastojen valtiontakaukset ja -takuu sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

Takaukset ja takuut

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuuta, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takausten ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisen 15 vuoden aikana. Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva kanta oli vuonna 2010 23,2 miljardia euroa ja vuoden 2025 lopussa 73,0 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2025 aikana noin 4,2 miljardia euroa ja 6,1 prosenttia. Pitkäaikainen kannan kasvu on

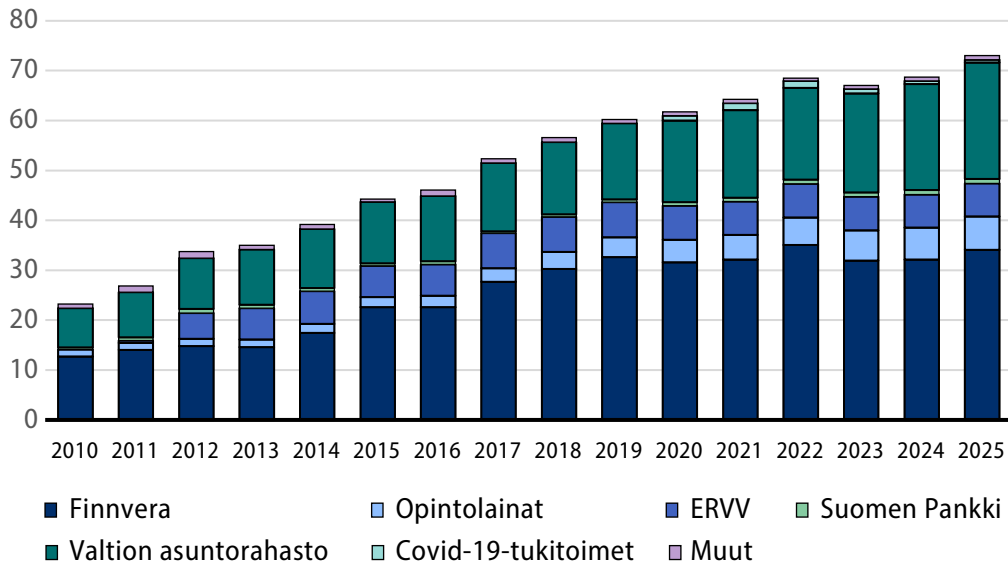
painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen eli Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahoituksen takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Valtion tilinpäätöksessä raportoidaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden lisäksi käytettävissä oleva enimmäismäärä, johon on eduskunnan valtuus sekä voimassa oleva takaus- ja takuuvastuu. Valtiontakausten ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2025 lopussa 141,7 miljardia euroa (2024: 141,6 miljardia euroa).

Vuoden 2025 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 34,1 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 23,3 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) osuus 6,6 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 6,7 miljardia euroa. Koronapandemiaan liittyviin tukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 639 miljoonaa euroa, josta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 147 miljoonaa euroa ja covid-19-rokotteen vakuutustakuun osuus 30 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo oli vuoden 2025 lopussa 26,0 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Eniten voimassa olevista takauksista ja takuista kasvua oli vuonna 2025 Valtion asuntorahastoon liittyvissä vastuissa 2,1 miljardia euroa, Finnveraan liittyvissä vastuissa 2,0 miljardia euroa ja opintolainatakauksissa 0,3 miljardia euroa.

Eurostat julkaisee [tilastoja EU-maiden valtiontakausten kokonaismäärästä suhteessa bruttokansantuotteeseen](#). Takausvastuiden nimellisarvojen yhteismitallista vertailua maiden välillä vaikeuttavat kuitenkin muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt.

Kuvio 20. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa

* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP-lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Finnvera

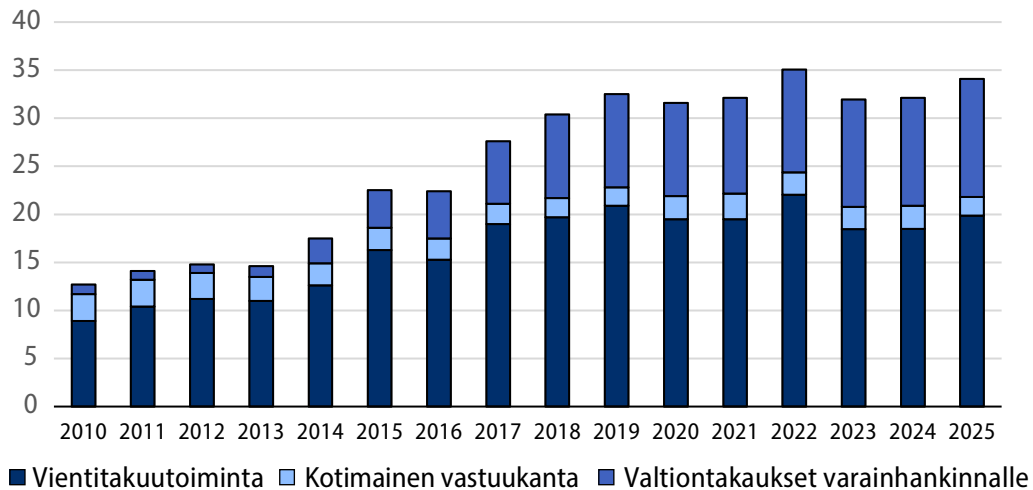
Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuita. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:stä, ja konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Vuoden 2025 Finnveran strategiassa painopisteinä olivat viennin ja viejien määrän kasvattaminen, kasvun ja uuden yritystoiminnan mahdollistaminen, osaava henkilöstö ja johtaminen sekä asiakaskeskeinen digitalisaatio. Vuosien 2026–2029 strategiassa näistä korostuvat viennin ja viejien määrän lisääminen sekä kasvun ja uuden yritystoiminnan tukeminen.

Korkotaso ja inflaatio olivat vakaalla tasolla vuonna 2025. Suomen kasvu pysyi kuitenkin hitaana, mihin vaikutti osaltaan maailmantalouden epävarmuus, kuten Yhdysvaltojen tullipolitiikka ja Ukrainan sota. Suomen viennin vetoapuna voi toimia euroalueen talouskasvu, vaikka sekin on ollut hidasta. Vuonna 2025 Finnveran viennin rahoitusta myönnettiin kuitenkin ennätysellisen paljon ja myös kotimaan rahoitus kasvoi edellisvuodesta, joskin toimintaympäristön epävarmuus sai toimijat

lykkäämään hankkeita. Finnveran kotimaan ja viennin rahoitusmäärät olivat vuonna 2025 edellisvuotta korkeammalla tasolla. Finnveralla on noin 19 300 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Euromääräisesti Finnveran suurimmat vastuut ovat kuitenkin viennin rahoituksessa.

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut olivat vuoden 2025 lopussa 34,1 miljardia euroa (32,1 miljardia euroa 2024). Tilinpäätösraportoinnissa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valtiontakaukset ja -takuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN (Euro Medium Term Note) ja ECP (Euro Commercial Paper) -lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta eri ajankohtana.

Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut ovat 2010-luvun alun jälkeen kasvaneet merkittävästi takaukskannan oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Vastuukannan kehitys oli 2020-luvun alkuvuosina tasaisempaa johdun yleisen taloustilanteen aiheuttamasta rahoituksen kysynnän laskusta. Vuosina 2024 ja 2025 vastuut ovat kääntyneet uudelleen kasvuun. Vuoden 2025 lopussa vientitakuu- ja vientitakuu- sekä erityistakaustoiminnan voimassa oleva vastuu-kanta oli 19,9 miljardia euroa (18,5 miljardia euroa vuonna 2024) ja kotimaan laina- ja takausvastuukanta 1,9 miljardia euroa (2,4 miljardia euroa vuonna 2024) sekä varainhankinnan takausvastuut 12,3 miljardia euroa (11,2 miljardia euroa vuonna 2024). Varainhankintaan liittyvistä takausvastuista kaikki olivat pitkäaikaiseen EMTN-varainhankintaan liittyviä ja lyhytaikaiseen ECP-varainhankintaan liittyen ei ollut takausvastuita vuoden lopussa. Voimassa olevien takauspäätösten mukaan EMTN-ohjelman enimmäismäärä on 17 miljardia euroa ja ECP-ohjelman enimmäismäärä 3 miljardia euroa.

Kuvio 21. Finnveran takaus- ja takuuvastuut *, miljardia euroa

* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP-lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Vuoden 2025 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 19,33 miljardia euroa (vuoden 2024 lopussa 16,7 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla. Vuoden 2025 lopussa Finnveran vientitakuiden ja -takausten sekä erityistakausten kokonaisvastuut olivat 23,1 miljardia euroa (vuoden 2024 lopussa 21,1 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 14,5 miljardia euroa (vuoden 2024 lopussa 14,3 miljardia euroa). Vientitakuiden ja -takausten sekä erityistakausten kokonaisvastuut kasvoivat vuoden aikana 2 miljardia euroa (-2,3 miljardia euroa, 2024).

Finnveran vastuut muodostavat merkittävän osa-alueen valtiontakauksista ja -takuista, mikä korostaa Finnveran toimintaan liittyvän riskienhallinnan merkitystä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys myös Finnveran riskinotto- ja säilyttämisessä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski, joka korostuu euro- ja euro- ja euro- määräisesti erityisesti vienninrahoituksessa. Finnveran varainhallintaan puolestaan liittyy muun muassa likviditeetti- ja markkinariskiä.

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Alus- ja telakkatoimialan osuus koko vastuukannasta oli vuoden 2025 lopulla 54 prosenttia (50 prosenttia vuonna 2024), teletoimialan 11 prosenttia (15 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 14 prosenttia (13 prosenttia). Voimassa olevista vientitakuu- ja erityistakausvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2025 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 33 prosenttia (41 prosenttia 2024), 10 suurimman 66 prosenttia (67 prosenttia) ja 20 suurimman 78 prosenttia (78 prosenttia).

Finnveran rahoituksen keskeisimmät valtuudet olivat vuoden 2025 loppuun saakka voimassa olleiden lakien mukaisesti seuraavat: Vientitakuut 38 miljardia euroa, varainhankinnan takaukset 20 miljardia euroa, vientiluotot 33 miljardia euroa ja korontasaus 33 miljardia euroa sekä kotimaan rahoitus 12 miljardia euroa. Vienninrahoituksen erityisriskinoton takausvaltuutta korotettiin kesäkuussa 2025 8 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vahvistaa viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia. Hallitusohjelman mukainen Finnvera Oyj:tä koskeva lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu saatiin vuonna 2025 päätökseen. Uutta lakia koskeva hallituksen esitys annettiin 5.6.2025. Laki vahvistettiin joulukuussa 2025 ja se astui voimaan vuoden 2026 alusta. Uudessa laissa valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä (1458/2025) on koottuna aiemmin useassa laissa Finnvera Oyj:tä koskeva lainsäädäntö yhteen lakiin. Laissa säädetään myös yhtiön rahoitusvalvonnan siirrosta työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle siirtymäajan jälkeen 1.1.2028.

Vuoden 2026 alusta voimaan astuneessa Finnveran toimintaa koskevassa laissa valtuudet määriteltiin seuraavasti: Rahoitustoimintaa koskevat vastuut ovat enintään 50 miljardia euroa, josta vienninrahoituksen osuus on enintään 40 miljardia euroa ja kotimaan rahoituksen osuus enintään 10 miljardia euroa. Näistä enintään 20 miljardia euroa saa olla erityisriskinottoa tai omistajapäätöksellä tehtyjä rahoituspäätöksiä. Varainhankintaan liittyvät valtioneuvoston takaukset saavat olla enintään 20 miljardia euroa, josta lyhytaikaiseen varainhankintaan kohdistuvien takausten osuus saa olla enintään 3 miljardia euroa.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Yhtiölle asetetun itsekannattavuustavoitteen seurantaindikaattorina toimii kumulatiivinen tulos yhtiön toiminnan alusta. Vuonna 2025 Finnvera-konsernin tulos oli 16 miljoonaa euroa (228 miljoonaa euroa vuonna 2024), mikä johtui

rahastomaksusitoumuksen palauttamiskirjauksesta. Palautus koski vuonna 2020 valtiontakuurahastolta saatua palautusvelvollista rahastomaksusitoumusta vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiollisen tuloksen kattamiseksi.

Vuonna 2020 Finnvera kirjasi koronaviruspandemian sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1 222 miljoonaa euroa, josta alus- ja telakkatoimialan osuus oli noin 90 prosenttia. Lisäksi Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan lisäsi yhtiön luottotappiovarauksia vuonna 2022. Alus- ja telakkasektorin tappiovarauksia on purettu osittain viime vuosien aikana erityisesti varustamatoimialan parantuneiden näkymien seurauksena, mikä on vaikuttanut myös positiiviseen tulokseen. Lisäksi Venäjä-vastuiden tappiovaraukset ovat alentuneet takaisinmaksujen seurauksena. Venäjä-vastuut olivat vuoden 2025 lopussa enää 14 miljoonaa euroa ja ne ovat pienentyneet kolmessa vuodessa lähes miljardista eurosta lähes 99 prosenttia.

Vuoden 2025 lopulla kotimaan rahoituksen luottotappiovaraukset olivat 123 miljoonaa euroa ja vienninrahoituksen luottotappiovaraukset 856 miljoonaa euroa. Lopullisten tappioiden määrä konsernissa oli vuonna 2025 36 miljoonaa euroa (121 miljoonaa euroa 2024). Vuoden 2024 tappioihin vaikuttivat globaalien kriisien kasautuminen sekä kaksi suurempaa maksettua vientitakuukorvausta. Vuoden 2025 pienempään tappioon vaikutti erityisesti vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan luottotappiot, jotka olivat katsauskaudella 4 miljoonaa euroa positiiviset.

Sekä kotimaan toiminnan itsekannattavuus että vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus ovat toteutuneet, kun tulos lasketaan kumulatiivisesti toiminnan alusta joulukuun 2025 loppuun. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuuden toteutumisessa otetaan huomioon valtiontakuurahastoon kertyneet varat. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat olivat vuoden 2025 lopussa 1 730 miljoonaa euroa (1 446 miljoonaa euroa vuonna 2024), kun taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston 679 miljoonan euron lisäksi otetaan huomioon vuoden 2025 erillistuloksen -66 miljoonaa euroa sekä valtiontakuurahaston varat 1 117 miljoonaa euroa (767 miljoonaa euroa vuonna 2024). Valtiontakuurahaston varoihin sisältyy rahastoon vuonna 2021 valtion tekemä pääomitus 400 miljoonaa euroa. Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2025 lopussa 2,0 miljardia euroa. Tästä nostettujen jälleenvakuutusten osuus oli 1,8 miljardia euroa eli 12 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

Kotimaan toiminnan rahasto oli vuoden 2025 lopussa tilikauden tulos huomioon ottaen 481 miljoonaa euroa (432 miljoonaa euroa vuonna 2024).

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja varainhankinnan kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuussuhde oli Basel III standardimenetelmän laskentaperiaatteilla laskettuna vuoden 2025 lopussa 35,3 prosenttia (25,5 prosenttia vuonna 2024). Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole asetettu vähimmäisvaatimusta, koska viime kädessä valtio vastaa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiollisesta tuloksesta, jota toiminnasta kertyneet vapaat omat pääomat ja valtiantakurahasto eivät riittäisi kattamaan. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuitenkin vastuu- ja riskiaseman sekä puskurivarojen kehitystä sekä muun muassa oman pääoman vakavaraisuusvaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit. Viennin rahoituksen vakavaraisuus oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiantakurahasto huomioiden vuoden 2025 lopussa 7,7 prosenttia (6,4 prosenttia vuonna 2024).

Valtion asuntorahoitus

Valtion tukemaa asuntorahoitusta hoiti 28.2.2025 saakka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja Valtiokonttori. ARA:n tehtävät siirtyivät 1.3.2025 alkaen ympäristöministeriöön perustetulle Valtion tukeman asuntorakentamisen keskukselle (Varke). Valtiokonttorin rooli asuntorahoituksen hallinnoinnissa ja riskien hallinnassa säilyi entisenä. Virastorakenteellisen muutoksen lisäksi Valtion asuntorahasto lakkautettiin vuoden lopussa ja rahaston varat ja vastuut siirtyivät vuoden 2026 alusta valtion talousarvioon.

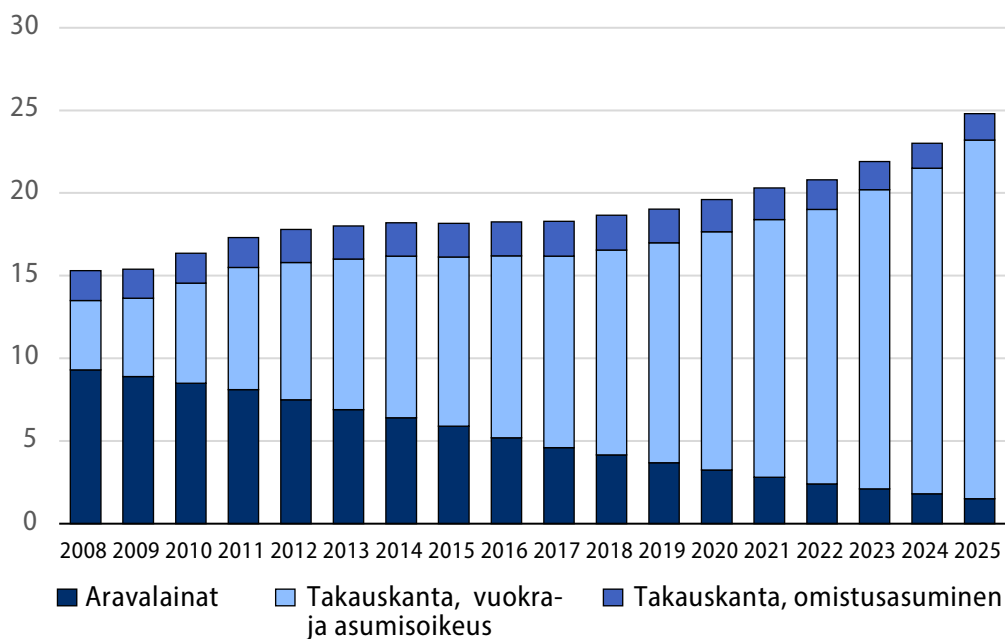
Valtion asuntorahaston sulauttaminen talousarvioletalouteen ei aiheuta olennaisia muutoksia sosiaaliseen asuntorahoitukseen, koska rahastoa koskevat asuntorahoituksen myöntövaltuudet on jo tähän mennessäkin määritelty vuosittain valtion talousarviossa ja rahoitus- ja takauspäätökset on tehty Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa ja 1.3.2025 alkaen Valtion tukeman asuntorahoituksen keskuksessa. Myös rahaston kassa on ollut osa valtion kassaa, joten muutos ei vaikuta valtion maksuvalmiuteen. Asuntorahastosta on lisäksi vuosittain tuloutettu erä valtion talousarvioon.

Valtion asuntorahaston tase oli sen viimeisessä tilinpäätöksessä 3 890,1 miljoonaa euroa ja kassavarat 2 367,6 miljoonaa euroa. Rahaston taseessa saatavien pääosan muodostivat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2025 lopussa oli 1,5 miljardia euroa (1,8 miljardia euroa vuonna 2024). Tulonsa rahasto on saanut aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtiantakauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion

asuntorahaston rahavarat (yhdistilisaatava valtiolta) olivat vuoden 2025 lopussa 2,4 miljardia euroa (2,5 miljardia euroa vuonna 2024). Rahastosta siirrettiin vuonna 2025 valtion talousarvioon 210,2 miljoonaa euroa (502,7 miljoonaa euroa vuonna 2024).

Valtion asuntorahoituksen lainojen ja takausten yhteenlaskettu kanta on pitkäkestoisesti kasvanut. Vuonna 2010 näiden yhteenlaskettu kanta oli 16,4 miljardia euroa ja vuoden 2025 lopussa 24,8 miljardia euroa. Asuntorahoituksen takaukanta oli vuoden 2025 lopussa 23,3 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 2,1 miljardia euroa. Asuntorahaston takaukannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takaukanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 21,7 miljardia euroa.

Kuvio 22. Asuntorahoituksen takaukanta ja aravalainakanta, miljardia euroa



Sosiaalisen asuntorahoituksen takausvaltuuksien käyttö oli 2010-luvulla keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Viime vuosina valtion täytetakauksen sisältävien lainojen vuosittain myönnetty määrät ovat kasvaneet. Takausvaltuuden käyttö oli vuonna 2023 1,9 miljardia euroa, vuonna 2024 yli 2,0 miljardia euroa ja vuonna 2025 noin 1,7 miljardia euroa.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat yleisimmin kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla, mikä vaikuttaa alentavasti vakuuskiinteistöjen arvoihin. Tilastokeskuksen vuonna 2024 julkaisemat kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat kasvun keskittymistä edelleen pääkaupunkiseudun lisäksi muutamaaan maakuntakeskukseen, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia). Vuonna 2025 sosiaalisessa asuntorahoituksessa aloitettujen konkurssien määrät lisääntyvät ja riskejä ilmeni myös eräissä kohteissa kasvukeskuksissa.

Vuokratalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokrataloyhteisöille laeissa määritellyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2025 vapautettiin 5096 asuntoa rajoituksista (2676 asuntoa vuonna 2024). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2025 0,77 miljoonaa euroa (0,86 miljoonaa euroa vuonna 2024) ja purkuavustuksia myönnettiin 4,0 miljoonaa euroa (2,8 miljoonaa euroa vuonna 2024). Rajoitusakordeja ei ole myönnetty vuosina 2024 ja 2025.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastasi vuoden 2025 aikana Valtion tukeman asuntorahoituksen keskus (28.2.2025 saakka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA) ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallintaa koordinoitiin maaliskuun loppuun saakka ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä, jonka toimintaa jatkamaan ympäristöministeriö asetti uuden Valtion tukeman asuntorahoituksen keskuksen ja Valtiokonttorin yhteisen riskiryhmän. Ryhmissä on ollut myös ympäristöministeriön edustaja.

Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen 1,5 miljardin euron aravalainakannasta 0,3 miljardia euroa (20 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen 21,7 miljardin euron takauskannasta 2,8 miljardia euroa (13 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen takauskanta oli vuodesta 2012 vuoteen 2020 noin 2,0–2,1 miljardin euron tasolla, mutta vuosina 2021–2025 takauskanta on laskenut. Vuoden 2025 lopussa henkilölainojen takauskanta oli noin 1,6 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 39 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2025 lopussa 25,8 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 2,2 miljardia euroa. Korkotukilainoista yhteislainojen osuus oli vuoden 2025 lopussa 20,8 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden omistusasuntolainojen osuus 4,9 miljardia euroa. Maksetut korkotuet olivat vuonna 2025 152 miljoonaa euroa. Määrä aleni edellisvuodesta, mutta oli edelleen korkeampi kuin vuonna 2023. Vuonna 2023 korkotukia maksettiin 92,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 239 miljoonaa euroa. Maksuun meneviin korkotukimääriin vaikuttavat yleiset korkotasojen muutokset sekä korkotuen sisältävän lainakannan määrä.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet mitoitetaan aiempaa paremmin vastasyklisesti rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. Hallitusohjelman mukaan uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa otetaan käyttöön takausmaksut (0,5 prosenttia), mutta erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle. Linjauksen mukainen takausmaksujen käyttöönottoa koskeva laki hyväksyttiin joulukuussa 2025 ja se astui voimaan vuoden 2026 alusta.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtioneuvoston takauksista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtioneuvoston takuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Takausmaksun määrää säätelevä valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista päivitettiin vuonna 2025 (843/2025).

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjataan, että takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takuista kertyi vuonna 2025 takausmaksuja noin 0,3 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat Suomen Keskinäiseltä Lääkevahinkovakuutusyhtiöltä ja Finavia Oyj:lle myönnettyjen takauslainojen maksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla maksettiin noin 9,8 miljoonaa euroa johtuen EU-Covid-takuurahastolle maksetuista korvauksista.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2025 takausmaksuja 2,5 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen myönnettyjen lainojen valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden

asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2025 (0,4 miljoonaa euroa vuonna 2024). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia ei maksettu vuonna 2024 eikä 2025.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2025 oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osalta 129 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 39 miljoonaa euroa. Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaus-tappioita. Vuonna 2025 valtion tappiokorvaukset Finnveralle olivat suoriteperusteisesti 20 miljoonaa euroa (20 miljoonaa euroa, 2024).

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtioneuvoston takausten perusteella maksettiin pankeille vuonna 2025 korvauksia 108,6 miljoonaa euroa. Takaussaatavia perittiin takaisin 31,3 miljoonaa euroa. Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2025 takausmaksuja 1,1 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 0,7 miljoonaa euroa.

Riskit

Valtioneuvoston riskiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtioneuvoston tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset sokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi geopolittiset tekijät tai raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtioneuvostolle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla aiheuttivat myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen rakennettiin yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Ulkoiset tekijät ovat 2020-luvulla tuoneet uudenlaisia ja pääosin vaikeasti ennakoitavissa olleita makrotaloudellisia uhkia ja riskejä koko yhteiskunnalle. Koronapandemiolla, Venäjän hyökkäyssodalla ja sitä seuranneilla energiamarkkinoiden epävakauksilla on ollut toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia kansalaisiin, yrityksiin ja julkiseen sektoriin. Valtio on joutunut poikkeuksellisissa kriiseissä kasvattamaan menojaan ja toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia. Kriisien seurauksena valtion velkaan ja takausvastuisiin on kohdistunut kasvupaineita. Koronapandemian vaikutukset poistuivat vähitellen vuonna 2023, mutta valtion vastuissa pandemia näkyy edelleen. Venäjän hyökkäyssota vuonna 2022 Ukrainaan käynnisti kriisin energiamarkkinoilla, joihin liittyvät valtion tukitoimet päättyivät vuoden 2023 lopussa.

Vuonna 2025 inflaatio ja korkotaso vakiintuivat aiempia vuosia alemmalle tasolle, mutta edelleen korkotasot aiheuttivat kustannuspaineita sekä valtion velan korkokustannuksiin että korkotukilainojen korkotukimaksujen kasvuun. Geopoliittinen epävarmuus jatkui vuoden 2025 aikana sekä Ukrainan sodan että Lähi-idän tilanteen vuoksi. Lisäksi Yhdysvaltojen tulli- ja kauppapoliittiset toimet loivat epävakautta maailmantalouteen.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 4.1

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on yli kolminkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Velan voimakas kasvu ja erityisesti vuosien 2022 ja 2023 aikana tapahtunut korkojen nousu ovat kasvattaneet tuntuvasti valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2025 korkomenot olivat 3,0 miljardia euroa. Tämän hetken korko-odotuksiin ja velkaantumisnäkyymiin perustuva arvio valtion lähivuosien korkomenoista on 4–6 miljardia euroa vuosittain.

Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriskin käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen budjettivelan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2028 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 638 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden 2025 lopussa 1,5 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla.

Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,2 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion yhtiöomistukset on esitelty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4. Valtion varallisuutta hoidetaan muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa. Paremman valtionalouden kokonaiskuvan saamiseksi tilinpäätöksen yhteydessä esitetään myös valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ja liikelaitokset sisältävät valtionalouden yhdistellyt laskelmat. Muutokset on tehty vuoden 2025 raportoinnista alkaen.

Ehdollisiin vastuisiin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaussuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita turvaamaan Euroopan vakausmekanismiin (EVM) pääoman riittävyttä tai Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takausten perusteella. Tällaisen tilanteen voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa rahoitustukea saanut valtio ei maksa saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuodesta 2020 alkaen takaus- ja takuuvastuisiin ovat kuuluneet koronapandemian aikana tehdyt tukijärjestelyt, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) enimmäismäärä on 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin

covid-19-takuurahaston enimmäismäärä 147 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 miljardia euroa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus suhtautuu vakavasti takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin. Hallitusohjelman mukaan valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia kehitetään riskit kattavammin huomioivaksi ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu.

Yhteenveto riskeistä

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Valtion velka ja takausvastuut ovat olleet lähes jatkuvalla kasvu-uralla vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen. Koronapandemia aiheutti valtion vastuiden tasoon lyhyessä ajassa merkittävän lisäyksen, joka vaikuttaa edelleen vastuiden tasoon. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena syntyneet energiamarkkinoiden tukitarpeet vaikuttivat valtionalouteen erityisesti vuosina 2022–2023. Valtionalouteen kohdistuu myös kasvavia turvallisuuden liittyviä menopaineita sodan jatkuessa ja turvallisuustilanteen heikennyttä Euroopassa pitkäkestoisesti.

Kuntatalouteen on kohdistunut taloudellisia haasteita ottaen huomioon erityisesti väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Sosiaali- ja terveystoimen osalta kuntatalouden osalta tilanne muuttui olennaisesti vuoden 2023 alussa, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja muilta kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet olivat merkittävästi alijäämäisiä ensimmäiset toimintavuotensa. Yhteenlaskettu kumulatiivinen alijäämä vuosina 2023–24 oli 2,45 miljardia euroa.

Vuonna 2025 kehitys kääntyi parempaan ja vuositason tuloksien ennakoitaan olevan yhteensä noin 0,65 miljardia euroa ylijäämäinen, joskin aluekohtaisia eroja esiintyy. Vuonna 2024 yhteenlaskettu alijäämä oli 1,12 miljardia euroa. Hyvinvointialueiden taloustilanteen kehitys on keskeisessä roolissa julkisen talouden vakauttamisessa. Vuonna 2025 valtion rahoituksen osuus oli noin 26 miljardia euroa.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoihin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään. Kansainvälisessä toimintaympäristössä lisääntyneet epävarmuudet asettavat valtion vastuisiin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarviointille entistäkin suuremmat vaatimukset.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin kriisin aikana perustettujen vakausmekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erytisesti euroalueen rahoitustukiohjelmista on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euromaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismiin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoitusvakautusmekanismiin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta

hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustuki-ohjelmia ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

Taulukko 28. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2025, miljardia euroa

Euroopan vakausmekanismi		Pääoma	
Suomen osuus koko pääomasta		12,5	
Maksettu pääomaosuus		1,4	
Vaadittaessa maksettava osuus		11,1	

EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	7,3	0,13
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,0	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,4	1,05
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	72,6	1,29

ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	185,7	215,0
Suomen osuus takauksista	4,65	3,58	4,15
Ylitakauksineen	-	5,71	6,61

ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	18,4	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	23,8	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	125,7	2,43
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	167,9	3,24

Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	125,7	0,96
Espanja	EVM	7,3	0,21
Yhteensä		133,0	1,17

Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	0,50	0,156

ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,3	0,28
Portugali	Ohjelma päättynyt	22,3	0,36
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	39,6	0,63

Huom. Summat eivät pyöristyksistä johtuen välttämättä täsmää.

Euroopan vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 81,0 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,4 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 627,5 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,1 miljardia euroa. Peruspääoma on siten yhteensä 708,5 miljardia

euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,5 miljardia euroa. Vuoden 2026 alusta Bulgaria liittyi EVM:n jäseneksi ja Latvian pääomaosuuden väliaikainen korjaus päättyi. EVM:n peruspääoma kasvaa Bulgarian pääomaosuutta ja Latvian pääomaosuuden kasvua vastaavalla summalla, noin 708,5 miljardista eurosta noin 714,7 miljardiin euroon vuoden 2026 alusta. Vastaavasti EVM:n maksettu pääoma kasvaa 80,97 miljardista eurosta 81,68 miljardiin euroon. Suomen EVM:n jakoperusteen mukainen pääomaosuus laskee Bulgarian jäsenyyden jälkeen nykyisestä 1,7706 prosentista 1,7552 prosenttiin.

EVM:llä ei ole ollut käynnissä olevia rahoitustukiohjelmaa vuonna 2018 päättyneen Kreikan EVM-ohjelman jälkeen. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2025 käytössä 72,6 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Verrattuna vuoden 2024 loppuun, lainojen saldo pieneni noin 5,3 miljardilla eurolla. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,3 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2025 sidottu Kreikalle maksettuun rahoitustukeen 59,4 miljardia euroa, Kyprokselle maksettuun rahoitustukeen 6,0 miljardia euroa ja Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 7,3 miljardia euroa. Espanja suoritti joulukuussa 2025 noin 4,6 miljardin euron lainapääoman lyhennyksen ja maa on maksanut takaisin yhteensä 34,0 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta, josta 17,3 miljardia euroa etuajassa. Myös Kypros ja Kreikka suorittivat lainapääoman lyhennyksiä vuoden 2025 aikana.

EVM-sopimuksen muuttaminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Euroryhmä saavutti marraskuussa 2020 sovun EVM-sopimuksen muuttamisesta ja euroalueen jäsenvaltiot allekirjoittivat muutossopimuksen tammi-helmikuussa 2021. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2021 hallituksen esityksen (HE 99/2021 vp) EVM-sopimukseen tehtävistä muutoksista. Eduskunta hyväksyi (EV 155/2021 vp) muutetun sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Muutettu sopimus tulee voimaan, kun kaikki euroalueen jäsenmaat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Italia on ainoa euroalueen maa, joka ei ole vielä ratifioinut muutossopimusta.

EVM-sopimukseen tehtävillä muutoksilla vahvistetaan muun muassa velan kestävyuden vaatimusta EVM-tuen ehtona ja parannetaan velkakestävyuden luotettavan arvioinnin edellytyksiä. Velkajärjestelyjen edellytyksiä kehitetään euroalueella muun muassa ottamalla euromaiden velkakirjoissa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet. Lisäksi EVM:lle annetaan valtuudet arvioida jäsenvaltioiden talouteen ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia ja EVM:n ennakollisten välineiden ehtoja muutetaan. EVM voi myös tarjota pankkien yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn, joka on osa pankkiunionin viimeistelyä.

Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimii euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen, eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. Viimeiset lainaerät erääntyvät vuonna 2070 ja ERVV:n varainhankinnalle annettu valtioneuvoston takaus on voimassa vuoteen 2082 asti. Kreikka on aloittanut ERVV-lainojensa niiden erien lyhennyksen, jotka jäivät vuonna 2018 sovittujen velkahelpotustoimien ulkopuolelle. ERVV:n lainasaatavat olivat lainapääoman osalta yhteensä 185,0 miljardia euroa. Kreikan ohjelman lainapääoma oli 125,7 miljardia euroa, Irlannin ohjelman 18,4 miljardia euroa ja Portugalin ohjelman 23,8 miljardia euroa. Vuoden 2025 aikana Kreikka suoritti noin 1,7 miljardin lainanlyhennyksen ja Portugali noin 1,5 miljardin euron lainanlyhennyksen. Samaan aikaan korkoja ja muita maksuja kertyi noin 1,9 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyin varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuun lopussa käytössä pääomaltaan 185,7 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 215,0 miljardia euroa. Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli 4,15 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli 6,61 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2024 loppuun Suomen takausvastuun määrä pysyi lähes ennallaan.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tarvittaessa tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkoivat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin alkavat vuonna 2029. Korot alennettiin vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Vuonna 2018 Kreikan ERVV-lainojen keskimääräisiä laina-aikoja pidennettiin 42,5 vuoteen ja lainojen ja korkojen lyhennysvapaa pidennettiin 20 vuoteen. Toimet kohdistuivat 96,4 miljardin euron erityislainaosuuteen Kreikan ERVV-lainojen 129,2 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve voi vielä lähivuosina kasvaa, vaikka uusia lainoja ei enää makseta. Määrä alkaa pienentyä merkittävästi vasta, kun lainojen täysimittaiset takaisinmaksut alkavat.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Kreikan velkakestävyydelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sovittiin myös, että euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatkettiin ja saatettiin muiden euromaiden osalta päätökseen etupainotteisesti vuoden 2022 loppuun mennessä. Suomi tulouttaa muista euromaista poiketen Suomen Pankille vielä kerettyjä sijoitustuottoja vastaavan summan Kreikalle vasta vuosina 2023–2027 sitä mukaa, kun tuottoja tuloutetaan Suomen Pankille. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle maksettiin noin 1,0 miljardia euroa vuosina 2010–2011. Kreikka aloitti kahdenvälisen lainan takaisinmaksun sovituksi kesäkuussa 2020. Kreikka on vuodesta 2023 alkaen suorittanut ennenaikaisia lyhennyksiä kahdenväliseen lainaan useammassa erässä. Joulukuussa 2025 maa suoritti vuosina 2033–2041 erääntyviin lainapääoman lyhennyksiin kohdistuvia lyhennyksiä, Suomen osalta yhteensä 100,5 miljoonaa euroa. Suomen antaman lainan ajantasainen saldo oli vuoden lopussa 500,3 miljoonaa euroa. Kreikka on maksanut lainaerät etukäteen myös vuosien 2026–2028 osalta. Korkotuottoja on kertynyt yhteensä 150,9 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Kreikan lainanlyhennykset ovat maksuaikataulun mukaan 50,3 miljoonaa euroa vuodessa. Viimeinen maksuerä erääntyy viimeisimpien lyhennysten jälkeen vuonna 2039.

Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,63 miljardia euroa. ERVM-lainojen saldot vuoden 2025 lopussa olivat Irlannille 17,3 miljardia euroa ja Portugalille 22,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä, eikä uutta ohjelmarahaa makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoitustuesta takaisin. Poikkeuksena oli Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Maan tiukennettu valvonta päättyi syksyllä 2022. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio yhteistyössä EVM:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Rahoitustuesta syntyviä riskejä on pyritty rajaamaan vähentämällä tukea saaneen maan jälleenerahoitukseen kohdistuvaa luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jaksoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmamaille turvallinen kassapuskuri on pyritty turvaamaan tukea saaneen maan kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Toimilla voidaan katsoa olevan ohjelmamaan takaisinmaksukykyä turvaava vaikutus, mutta samalla se lisää vakausmekanismien operatiivisia jälleenerahoitusriskejä.

Vakausmekanismien markkinaehtoisien rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan mekanismien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittäväillä pääomilla ja varainhankinnan takauksilla sekä jäsenmaiden vahvalla poliittisella sitoumuksella.

Matalat rahoitustukilainojen korot ja pitkät takaisinmaksuajat vähentävät ohjelmamaiden korkokustannuksia ja rajaavat vuosittaisia rahoitustarpeita, mikä antaa ohjelmamaille aikaa toteuttaa kilpailukykyä ja julkista taloutta kohentavia uudistuksia ja sen myötä vähentää lainojen takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistuksien toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa kokonaisriskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:llä on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Etuoikeutettu velkojan asema on luonteeltaan euromaiden poliittinen sitoumus. Kahdenvälisille ja ERVV-lainoille ei ole sovittu vastaavaa asemaa.

Suomen valtio sai Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyt, joiden määrät perustuvat ERVV:n Kreikalle ja EVM:n Espanjalle myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastasi 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustui luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottoriskiiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa 212,5 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo 955,4 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2025 siis 1,17 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteeseen. Espanjan suorittamien EVM-lainojen lyhennysten seurauksena sen antamien vakuuksien markkina-arvo ylitti vuoden 2025 aikana Suomen laskennallisten enimmäisvastuiden määrän, joten ylimääräisiä vakuuksia vapautettiin Espanjalle sopimusten mukaisesti.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 5,3 miljardia euroa. Jos tämä ei riitä, tappioita katettaisiin maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 81,0 miljardin euron pääoma on sijoitettu korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Korke- ja markkinatilanteesta riippuen pääomaa on ollut sijoitettuna myös käteiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitetusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyvystä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyuden, jos ne realisoiduisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuista syntyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia. IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

4.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä luvussa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys omistajaohjauksesta ja valtio-omistuksien taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Ylintä omistajapoliittista päätöksentekovaltaa käyttää eduskunta. Maan hallitus puolestaan määrittelee omistajapolitiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassaan. [Valtion omistajaohjausta koskeva valtioneuvoston periaatepäätös](#) linjaa tarkemmat strategiset suuntaviivat sekä kuvaa omistajaohjauksen toimintatavat. Uusi periaatepäätös julkistetaan hallituskausittain, ja viimeisin omistajapoliittinen periaatepäätös valmistui toukokuussa 2024. Valtioneuvostossa yleisestä omistajapolitiikasta ja omistajaohjauksen yhteensovittamisesta vastaa omistajaohjausministeri. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee taloudellisesti merkittävät valtion yhtiöomistuksiin liittyvät asiat.

Kuvio 23. Valtion omistajaohjauksen hallintomalli

Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Vuoden 2025 päättyessä valtiolla oli omistuksia 73 yhtiössä, joista 41 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 32 erityistehtävayhtiöitä. Vuosittain valtion talousarvioon tuloutetaan osinkoja ja pääomanpalautuksia sekä mahdollisia osakemyyntituloja. Viime vuosina osingot ja pääomanpalautukset ovat vaihdelleet ajoittain voimakkaastikin. Tarvittaessa valtio voi perustaa osakeyhtiöitä valtioneuvoston päätöksellä ja pääomittaa niitä valtion budjetista.

Valtio tavoittelee yhtiöomistuksistaan mahdollisimman hyvää taloudellista tulosta, mikä muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Lisäksi valtio edellyttää yhtiöiltä vastuullista liiketoimintaa, mikä on usein myös edellytys hyvän taloudellisen tuloksen saavuttamiseen.

Valtio on jakanut omistuksensa kolmen intressin perusteella. Kansallisen merkityksen omaavista finanssi-intressin yhtiöistä pyritään saamaan etupäässä tuloja valtion budjettiin. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksella pyritään turvaamaan valtiolle tietty toiminto tai pääoma. Erityistehtäväyhtiöillä on hoidettavanaan erikseen määritelty tehtävä valtiolle.

Valtio on aktiivinen omistaja, jonka toiminta perustuu lakiin ja hyvään hallintotapaan. Yhtiöiden tärkein päätöksentekoeelin on yhtiökokous, jossa omistajat muun muassa nimittävät yhtiön hallituksen jäsenet. Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus ja niitä koskeva sääntely pidetään erillään. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden resursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös vastuullinen liiketoiminta. Aktiivisella ja vastuullisella omistajapolitiikalla ja -ohjauksella tavoitellaan kestävästä omistaja-arvon kasvua. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euromääräiseen tulovirtaan valtion budjettiin ja yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kestävästä kokonaistulosta.

Valtioneuvoston kanslian vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta mukaan lukien sijoitusyhtiö Solidium Oy. Muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaus. Valtion täysin omistama Solidium oli vuoden 2025 päättyessä omistaja 12 yhtiössä, joista 11 on pörssilistattuja. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta muodostuu eduskuntaryhmien edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii omistajaohjauksesta vastaava ministeri. Kokouksissa käsitellään valtion yhtiöomistuksen kokonaiskuva. Vuoden 2025 aikana neuvottelukunta kokoontui neljä kertaa.

4.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2025 tapahtumia

Vuonna 2025 valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaympäristöä määrittivät edelleen talouden vaisu kasvu, korkea epävarmuus ja jatkuvat geopolitiittiset jännitteet. Yritysten suorituksessa näkyi kuitenkin myös orastavaa optimismia: korkotason loiventuminen ja maltillinen inflaatio loivat edellytyksiä kannattavuuden paranemiselle, vaikka talouden kokonaiskuva säilyi haastavana. Yhtiöiden pitkäjänteinen työpäily ja kilpailukyvyyn ja kannattavuuden parantamisessa näkyi tilanteeseen nähden hyvänä taloudellisena suorituksena.

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo oli noin 38 (30) miljardia euroa vuoden 2025 lopussa. Yhtiöomistusten arvoa kasvatti erityisesti valtion pörssiomistusten erittäin hyvä 47,9 (-23,8) prosentin kokonaistuotto. Vuoden lopussa valtion kaikkien pörssiomistusten arvo oli 25,0 (17,7) miljardia euroa. Siitä valtion suoran pörssiomistuksen osuus oli 16,0 (10,8) miljardia euroa ja Solidiumin osakeomistuksen osuus 9,0 (6,9) miljardia euroa.

Listamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonnäilytyksen mukaan vuoden lopussa oli noin 12,7 (12,1) miljardia euroa.

Vuonna 2025 valtio sai yhtiöomistuksistaan omaisuustuloja yhteensä 1,94 (1,45) miljardia euroa, josta valtioneuvoston kanslian osuus oli 1,8 (1,3) miljardia euroa. Postin myyntitulojen ja ylimääräisen osingon lisäksi omaisuustuloja kasvattivat pääasiassa Fortumin hyvä osinkotasoa sekä Solidiumin kasvanut osinko- ja pääomanpalautustaso, jota nosti pääasiassa ylimääräinen 222 miljoonan euron pääomanpalautus, joka kertyi Mandatum ja Kemiran myynneistä.

Yhtiöjärjestelyiden osalta vuosi 2025 oli aktiivinen valtion omistajaohjauksessa. Valtioneuvoston kanslia toteutti onnistuneesti Posti Groupin listautumisannin ja -myynnin syksyllä 2025. Tavoitteena oli laajentaa Postin omistuspohjaa ja mahdollistaa Postin kasvun jatkuminen parantamalla sen taloudellista joustavuutta pörssi-yhtiönä. Postin osakkeet kiinnostivat sekä kotimaisia että kansainvälisiä sijoittajia, ja osakemyynti ylimerkittiin moninkertaisesti. Yleisökysyntää vauhditti mahdollisuus merkitä bonusosakkeeseen oikeuttavia osakkeita. Osakekohtainen myyntihinta listautumisessa oli 7,5 euroa, ja vuoden päättyessä Postin osakekurssi oli 8,6 euroa. Postin osake nousi 14 prosenttia sen aikana, mitä sillä käytiin kauppaa vuoden lopussa. Osakemyynnin ja listautumisen jälkeen valtio omistaa Postin osakkeista 65,8 prosenttia, ja se sai myyntituloja 100 miljoonaa euroa.

Valtiosta tuli Valmet Automotiven enemmistöomistaja syksyllä 2025. Samalla sen tytäryhtiö Loncor eriytettiin siirrettäväksi Finnish Minerals Groupin omistukseen.

Suomen Ostoliikennekalusto Oy siirrettiin VR-Yhtymästä valtion suoraan omistukseen ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen. Suomen Ostoliikennekalustosta tuli valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, joka vastaa jatkossa kaluston hallinnasta, vuokraamisesta sekä investointien valmistelusta ja toteutuksesta.

Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tessin) uuden strategian keskeisiä elementtejä ovat suorien sijoitusten kasvattaminen, aiempaa selektiivisempi rahastosijoittaminen sekä tarkempi sijoitusallokaatio markkinatilanteen ja tarpeen mukaan. Uusi strategia selkeytti valtion sijoitusyhtiöiden rooleja, ja se antaa valtiolle paremmat edellytykset tukea eri kasvuvaiheissa olevia yrityksiä.

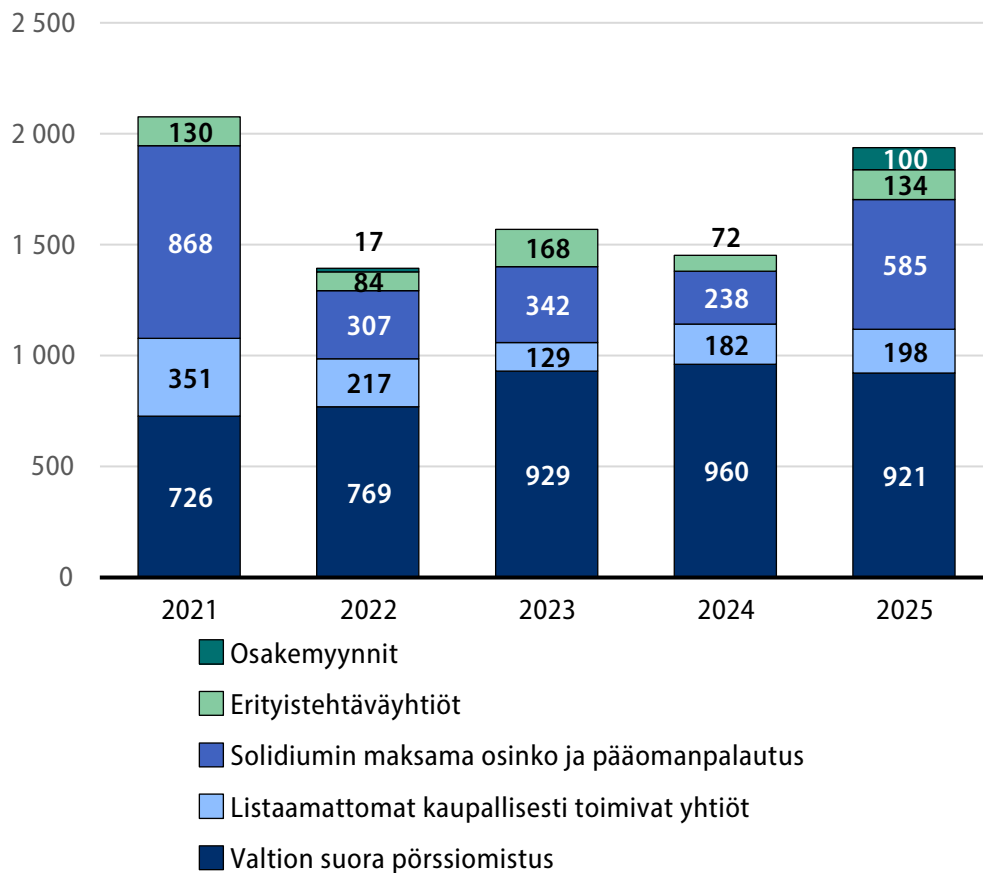
Valtioneuvoston kanslia on valmistellut omaisuustulojen osalta hallituksen investointiohjelman rahoitussuunnitelman, jonka osana valtio-omisteisten yhtiöiden pääomarakenteet on analysoitu. Vuonna 2025 hallituksen investointiohjelman rahoitusta omaisuustuloilla kertyi 837 miljoonaa euroa ja vuotta aiemmin 352 miljoonaa euroa eli yhteensä 1 189 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 rahoitus koostui Postin myyntituloista, osingoista, Solidiumin ylimääräisestä pääomanpalautuksesta sekä yhtiöiden pääomien purkamisista.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidiumin omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2025 oli yhteensä noin 117 (119) miljardia euroa. Liikevoittoprosentti laski 6,7 prosentista 6,5 prosenttiin vuonna 2025.

Haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta listaamattomat yhtiöt suoriutuivat vuodesta taloudellisesti kohtuullisen hyvin. Listaamattomien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2025 oli 13,6 (15,6) miljardia euroa ja liikevoitto 1,5 (1,6) miljardia euroa.

Valtio-omisteiset yhtiöt työllistivät yhteensä noin 275 000 (280 000) työntekijää.

Kuvio 24. Valtion saama omaisuustulo kassaperusteisesti 2021–2025, miljoonaa euroa



4.4 Hyvinvointialuetalous

4.4.1 Hyvinvointialueiden ohjaus ja hyvinvointialueiden talouden ohjaus

Joulukuussa 2025 julkaistiin riippumattoman asiantuntijaryhmän tekemä laaja-pohjainen hyvinvointialueuudistuksen [väliarviointi](#). Sen mukaan hyvinvointialueet ovat onnistuneet uudistamaan alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluverkkoa ja palveluja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus valtakunnallisesti on pääosin samalla tasolla kuin ennen uudistusta. Palvelujen laatu ja yhdenvertaisuus ovat parantuneet. Erityisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalvelujen myöntämiskriteerit ja palvelujen sisällöt ovat yhtenäistyneet. Arviointi osoittaa, että yksittäisten palvelujen saatavuudessa ja uudistamisessa on kuitenkin merkittäviä eroja hyvinvointialueiden välillä.

Sosiaali- ja terveysministeriön [selvityksen](#) mukaan hyvinvointialueiden kyky järjestää lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti on kokonaisuutena vahvistunut, mutta palvelujärjestelmässä on aluekohtaisesti yksittäisten palveluiden katveita ja alueiden väliset taloudelliset erot ovat kasvaneet, mitkä voivat johtaa alueiden toiminnalliseen eriytymiseen. Päätöksentekokyky alueilla pysyi pääsääntöisesti hyvänä, vaikka aluevaltuustokausi vaihtui kesän 2025 aikana. Osalla alueista oli kuitenkin edelleen merkittäviä päätöksentekoon liittyviä vaikeuksia, jotka heijastuvat palveluiden kehittämiseen, rakenteellisten muutosten etenemiseen sekä talouden tasapainotukseen. Keskimäärin alueiden kyky järjestää palveluja parani vuoden 2025 aikana.

Valtiovarainministeriö käynnisti arviointimenettelyn vuonna 2025 kolmella alueella (Itä-Uusimaa, Keski-Suomi, Lappi). Lisärahoitusta vuodelle 2025 haki yhdeksän aluetta (Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Karjala, Varsinais-Suomi, Pohjois-Karjala, Päijät-Häme, Pohjois-Savo, Keski-Uusimaa, Keski-Suomi ja Kymenlaakso) ja sitä myönnettiin vain Pohjois-Karjalalle. Lisäksi kertomusvuonna hakemuksen vuotta 2026 koskevasta lisärahoituksesta jätti kaksi aluetta (Etelä-Pohjanmaa ja Etelä-Karjala). Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyjä ei kertomusvuonna käynnistetty, mutta lainanottovaltuuksien muutoksia hakivat laajasti lähes kaikki alueet. Valtiovarainministeriö jatkoi alkuvuoden 2025 ajan viidelle alueelle (Itä-Uusimaa, Keski-Suomi, Lappi, Satakunta sekä Vantaa ja Kerava) syksystä 2024 alkaen tarjottua toiminnan ja talouden tasapainottamisen muutostukea.

Hallitus antoi 11.12.2025 eduskunnalle esityksen hyvinvointialuelain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 189 /2025 vp) siten, että hyvinvointialueet voisivat hakea ja saada tietyin edellytyksin lisää aikaa kertyneiden alijäämien kattamiseen. Lisää aikaa voitaisiin myöntää niille hyvinvointialueille, joille se on välttämätöntä

lainsäädännön noudattamiseksi. Hallituksen tavoitteena on väliaikaisesti säädosperustaisesti mahdollistaa tarvittavien toimenpiteiden ajoittaminen vuoden tai kaksi vuotta pidemmälle ajanjaksolle niille hyvinvointialueille, jotka eivät alueen taloustietojen perusteella objektiivisesti arvioiden pysty sopeuttamaan toimintaansa riittävästi voimassa olevassa laissa säädettyyn alijäämän kattamismääräaikaan mennessä. Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2026. Eduskunnalle annettiin maaliskuussa 2026 edellä mainittua esitystä täydentävä esitys (HE 27/2026 vp) kattamisveloitteen määräaikojen joustoista. Sääntelyä täydennetään siten, että valtiovarainministeriö voisi tietyin edellytyksin myöntää mahdollisuuden kattaa kertyneet alijäämät myös vuoden 2029 loppuun mennessä niille hyvinvointialueille, joille se on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi.

4.4.2 Hyvinvointialueiden talouden tila

Hyvinvointialueiden taloutta koskevat tiedot pohjautuvat hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän Valtiokonttorille tammikuussa 2026 raportointiin vuoden 2025 tilinpäätösarvotietoihin. Lopulliset vuoden 2025 taloustiedot ovat käytettävissä myöhemmin keväällä 2026 tilinpäätösten valmistuttua.

Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on ollut haastava ensimmäisten toimintavuosien aikana. Alueiden yhteenlaskettu kertynyt alijäämä vuosilta 2023–2024 oli 2,45 miljardia euroa, joka oli 438 euroa per asukas tai noin kymmenen prosenttia vuoden 2024 valtion rahoituksesta. Hyvinvointialueiden taloudessa tapahtui kuitenkin käännettä parempaan jo loppuvuoden 2024 aikana eivätkä synkimmät ennusteet lopulta toteutuneet. Samalla alueiden kustannuskehitys hidastui selvästi noin 2,9 prosenttiin.

Vuonna 2025 hyvinvointialueiden talouden tilanteeseen vaikutti merkittävästi vuoden 2023 kustannusten toteuman perusteella maksettu lakisääteinen rahoituksen jälkikäteistarkistus (noin 1,4 miljardia euroa). Huomioiden indeksitarkistus, palvelutarpeen kasvu sekä tehtävämuutokset, kasvoi rahoitus yhteensä noin 2,2 miljardia euroa. Jälkikäteistarkistuksen sekä alueiden tekemien sopeuttamistoimien ansiosta hyvinvointialueiden ja Helsingin vuoden 2025 yhteenlasketun tuloksen ennakoidaan olevan noin 650 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Näin ollen vuoden 2025 lopussa alueiden kertynyt alijäämä olisi supistumassa noin 1,8 miljardiin euroon.

Alueiden talous kääntyi kertomusvuonna 2025 koko maan osalta parempaan, mutta toisaalta hyvinvointialueiden talouden eriytyminen jatkui. Alueiden vuoden 2025 taloudellisessa tilanteessa on huomattavaa vaihtelua. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ylijäämä vuonna 2025 oli tilinpäätösarvioiden mukaan noin 340 euroa

asukasta kohti, kun Keski-Suomen hyvinvointialueen alijäämä oli yli 260 euroa asukasta kohti. Yhteensä 15 alueen tulos oli ylijäämäinen. Tilinpäätösarvioiden mukaan seitsemän aluetta teki edelleen alijäämää vuonna 2025, ja nämä alueet ovat pääasiassa samoja, joilla on suurimmat kertyneet alijäämät vuosilta 2023–2024.

Kertyneen alijäämän yhteenlaskettu määrä vuoden 2025 lopussa oli 1,8 miljardia euroa eli keskimäärin 320 euroa asukasta kohden. Eniten kertynyttä alijäämää vuoden lopussa oli Keski-Suomen hyvinvointialueella, noin 1200 euroa asukasta kohti. Helsingin kaupungin tilanne on puolestaan vahvin; kertynyttä ylijäämää oli vuoden lopussa 330 euroa asukasta kohden.

Hyvinvointialueiden toimintakulut kasvoivat noin 2,0 prosenttia suhteessa vuoden 2024 toteumaan ja olivat vuoden 2025 tilinpäätösarvioiden perusteella 29,2 miljardia euroa. Henkilöstömenot kasvoivat noin 5,5 prosenttia ja palvelujen ostot puolestaan laskivat noin 0,5 prosenttia. Toimintatuottojen kasvu oli noin 4,6 prosenttia, ja ne ovat tilinpäätösarvioiden perusteella noin 4,0 miljardia euroa. Lisäksi HUS-yhtymä keräsi asiakasmaksuilla noin 115 miljoonaa euroa. Toimintakate heikkeni tilinpäätösarvioiden perusteella noin 1,5 prosenttia noin -25,2 miljardiin euroon.

Vuosikate kääntyi selvästi positiiviseksi noin 1,1 miljardiin euroon. Poistot ja arvonalentumiset kasvoivat 2,0 prosenttia edellisvuodesta ollen noin 413 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteenlasketut bruttoinvestoinnit olivat vuonna 2025 noin 0,8 miljardia euroa. Tilinpäätösarvioiden mukaan lainakanta oli vuoden lopussa yhteensä 7,0 miljardia euroa.

Taulukko 29. Keskeisiä lukuja hyvinvointialueiden ja Helsingin taloudesta vuoden 2025 tilinpäätösarvioiden perusteella

	Miljoonaa euroa	Muutos edellisvuoteen, %
Toimintatulot	4 030	4,6 %
Myyntitulot	1 375	3,8 %
Maksutulot	1 787	8,0 %
Tuet ja avustukset	515	-4,4 %
Muut toimintatulot	353	5,0 %
Toimintamenot	29 213	2,0 %
Henkilöstömenot	12 646	5,5 %
Palvelujen ostot	12 642	-0,5 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 715	0,1 %
Avustukset	624	-3,0 %
Muut toimintamenot	1 585	-1,1 %
TOIMINTAKATE	-25 173	-1,5 %
Valtion rahoitus	26 255	9,0 %
Rahoitustulot (+) ja -menot (-)	-22	-69,0 %
VUOSIKATE	1 059	247,4 %
Poistot ja arvonalentumiset	413	2,0 %
TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ (ALIJÄÄMÄ)	649	157,9 %
Investointimenot yhteensä (brutto)	807	-17,8 %
Lainakanta 31.12.	7 050	3,2 %

Suurella osalla alueista kustannuskehitys on hidastunut vuodesta 2024 ja keskimääräinen kustannusten nimelliskehitys (noin 1,6 prosenttia) on jo huomattavan matalalla tasolla, huomioiden kustannusten nousupaineet. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue näyttäisi saavan katettua vuosien 2023 ja 2024 alijäämät vuoden 2025 aikana.

Taulukko 30. Hyvinvointialueiden ja Helsingin yli/alijäämät vuosina 2024–2025, miljoonaa euroa sekä vuosina 2023–2025 kertynyt yli/alijäämä.

Alue	2024 tilinpäätös	2025 tilinpäätösarvio	2024–2025 muutos	Kertynyt yli/alijäämä vuoden 2025 lopussa tilinpäätösarvio
Etelä-Karjala	-40	-12	28	-84
Etelä-Pohjanmaa	-62	-27	35	-133
Etelä-Savo	-42	3	45	-74
Helsinki	29	166	137	224
Itä-Uusimaa	-48	-12	36	-95
Kainuu	-11	4	15	-26
Kanta-Häme	-47	26	73	-83
Keski-Pohjanmaa	-17	9	26	-28
Keski-Suomi	-142	-72	69	-328
Keski-Uusimaa	-67	8	75	-125
Kymenlaakso	-62	-12	50	-106
Lappi	-87	-13	74	-190
Länsi-Uusimaa	-5	132	138	6
Pirkanmaa	-57	125	181	-68
Pohjanmaa	-27	15	42	-51
Pohjois-Karjala	-46	10	56	-61
Pohjois-Pohjanmaa	-51	53	103	-81
Pohjois-Savo	-68	4	72	-125
Päijät-Häme	-44	-9	35	-97
Satakunta	-46	37	83	-56
Vantaa ja Kerava	-57	99	155	-62
Varsinais-Suomi	-119	115	234	-151
Yhteensä	-1 115	649	1 764	-1 793

4.5 Kuntatalous

4.5.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjaus on kiinteä osa julkisen talouden ohjausta. Kuntalaissa (410/2015) säädetään tarkemmin esimerkiksi valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä, kuntatalousohjelman laadinnasta, yksittäisten kuntien talouden tasapainovaatimuksista sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä.

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

Pääministeri Orpon hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen vuonna 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemistä, sillä syksyn 2025 julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,6 prosenttia vuonna 2027.

Hallitusohjelma sisältää monia kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuden uudistamista valmisteltiin vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ei kuitenkaan toteutunut, sillä hallituspuolueet eivät löytäneet kokonaisuudistuksesta sopua uudistuksen eduskuntakäsittelyn vaatimassa ajassa. Valtiovarainministeriössä selvitetään, onko järjestelmään mahdollista tehdä muutoksia vielä kuluvan hallituskauden aikana.

Kuntien normien keventämisen ja tehtävien tarkastelun ohjelma pyrkii vahvistamaan kuntien toimintaedellytyksiä sekä edistämään kuntien uudistumista ja kuntien erilaisuuden huomioimista purkamalla normitusta kuntien tehtäväkentästä. Esimerkiksi kuntien suunnitteluvaihtoehtoja on vähennetty tällä hallituskaudella varhaiskasvatuksesta, lukiokoulutuksesta, kotoutumisesta, kuntouttavasta työtoiminnasta ja kuntien ilmastotyöstä. Hallitus linjasi puoliväliriihessään huhtikuussa 2025, että hallitus sitoutuu jatkamaan norminpurkua kuntien tehtäväkentästä. Tähän liittyen hallitus huomioi myös kuntien olosuhteiden erilaisuuden ja tukee ja kehittää

kuntien järjestämisyhteistyön lisäämistä. Tämän tueksi kuntien tehtävien eriyttämisestä tuotetaan selvityksiä, joiden pohjalta voidaan luoda suuntaviivoja kuntien ja niiden tehtävien kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

Peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää kuitenkin myös sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaikutuksiin, koska kunta-alan palkansaajien eläköityminen on voimakasta ja työvoimatilanne vaihtelee paljon niin toimialoittain kuin alueittain. Kuntien eriytymiskehityksen sekä heikentyvien talousnäköymien vuoksi investointien harkinnan ja palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun tarve lisääntyy lähivuosina entisestään.

4.5.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden tilaa kuvaavat tiedot perustuvat vuoden 2025 tilinpäätösarvioihin (2/2026). Sen lisäksi, että tiedot ovat arvioita, niissä voi olla puutteita ja epävarmuustekijöitä, joten etenkin kuntakohtaisiin tietoihin tulee suhtautua varauksella.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu taloustilanne jatkoi heikkenemistään. Vuosikate heikkeni noin 420 miljoonalla eurolla 3,2 miljardiin euroon. Edellisvuoden tapaan vuosikate riitti kattamaan poistot, mutta ei nettoinvestointeja. Heikentymisen taustalla oli toimintakatteen voimakas heikkeneminen (7,8 prosenttia) ja verotulojen lievä lasku (0,2 prosenttia). Sen sijaan valtionosuudet kasvoivat lähes 20 prosenttia. Toimintakulujen ja valtionosuuksien suurta kasvua selittää muun muassa työllisyyspalveluiden rahoitus- ja järjestämistäsiirto kunnille vuoden 2025 alusta lähtien.

Tilikauden tulos heikkeni noin 340 miljoonalla eurolla säilyen kuitenkin selvästi positiivisena ollen 0,7 miljardia euroa. Tulosta vahvistivat osaltaan suurehkot satunnaiset erät kuten Porin energiayhtiön osakkeiden myynti sekä Kemin energia- ja vesi-yhtiön osakkeiden myynti. Taseen kertynyt ylijäämä kasvoi hieman yli 19 miljardiin euroon, jossa kasvua edellisvuoteen noin 0,45 miljardia euroa.

Toiminnan ja investointien rahavirta jatkoi heikkenemistään ollen 0,84 miljardia euroa negatiivinen, minkä seurauksena lainamäärä kasvoi 0,79 miljardilla eurolla (3,9 prosenttia) noin 21,3 miljardiin euroon. Edellisvuonna kasvua oli 0,64 miljardia euroa, joten kasvu voimistui.

Taulukko 31. Kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja ja muutos vuosina 2024–2025, miljardia euroa

	Tilinpäätös 2024	Tilinpäätös- arvio 2025	Muutos, miljardia euroa	Muutos, prosenttia
Toimintakate	-14,1	-15,2	-1,10	-7,8
Verotulot	14,0	13,9	-0,03	-0,2
Valtionosuudet, käyttötalous	3,4	4,1	0,67	19,8
Verorahoitus yhteensä	17,4	18,0	0,64	3,7
Rahoituserät, netto	0,3	0,4	0,04	11,2
Vuosikate	3,6	3,2	-0,42	-11,7
Poistot	2,9	2,9	0,03	1,0
Vuosikate – poistot	0,7	0,3	-0,45	–
Nettoinvestoinnit	3,9	3,7	-0,21	-5,4
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,3	-0,5	-0,21	–
Lainakanta	20,5	21,3	0,79	3,9
Rahavarat	6,5	6,9	0,41	6,4
Veroprosentti, painotettu	7,47 %	7,53 %	–	0,06 %-yks.

Tilanteen heikentymisestä huolimatta negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä laski edellisvuodesta. Vuonna 2025 negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä oli tilinpäätösarvioiden mukaan vain kahdeksan, kun edellisvuonna määrä oli 14. Negatiiviset vuosikatteen kohdistuivat aiempien vuosien tapaan pääosin pieniin, alle 5 000 asukkaan, kuntiin. Huomion arvioista on myös se, että sekä vuosikatteen että tilikauden tulokset heikkenivät eniten suurissa, yli 100 000 asukkaan, kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kuntien tulos jäi myös tasoltaan kuntakokoryhmistä kaikkein heikoimmaksi, mikä on varsin poikkeuksellista. Yli 100 000 asukkaan kunnista vain Helsinki ja Espoo ylsivät positiivisiin tuloksiin.

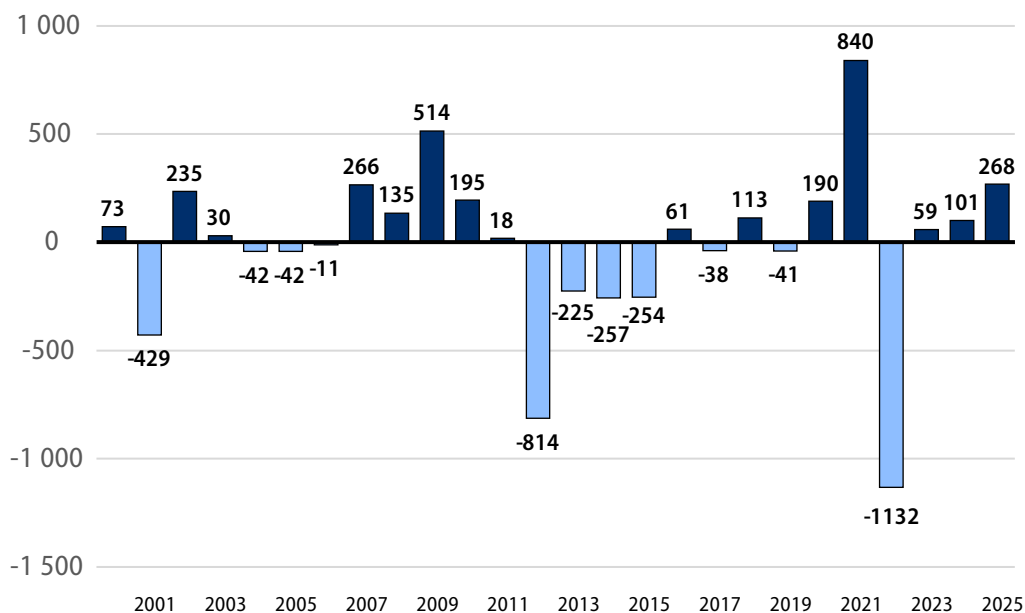
Uusia heikon talouden arviointimenettelyn kriteerit täyttäviä kuntia on arviolta yhdestä kahteen. Kuntayhtymien osalta arviointimenettelyn kriteeri ei täyty yhdelläkään kuntayhtymällä. Lopullinen tilanne varmistuu kuitenkin vasta huhtikuussa 2026 valmistuvien lopullisten tilinpäätösten myötä, kun on saatavilla myös kuntakonsernien tiedot.

4.5.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Vuoden 2025 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 5,6 miljardia euroa, mikä oli 0,5 miljardia enemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Valtionosuus kasvoi noin 875 miljoonaa euroa ennen kaikkea vuoden 2025 alussa voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen seurauksena. Valtionavustukset kunnille alenivat muun muassa valtiontalouden säästöjen seurauksena noin 230 miljoonalla eurolla. Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutukset vahvistivat kuntataloutta kokonaisuudessaan noin 270 miljoonaa euroa suhteessa edellisen vuoden talousarvioon. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitettiin täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoitiin kunnille.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 2000–2025. Kuvion vertailu on tehty varsinaisten talousarvioiden välillä, eikä siinä ole huomioitu esimerkiksi valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen kohdistamia noin kolmen miljardin euron koronaepidemiaan liittyviä tukia.

Kuvio 25. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 2000–2025 verrattuna edellisen vuoden varsinaiseen talousarvioon, miljoonaa euroa



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa noin 3,4 miljardia euroa. Valtionosuus kasvoi vuoden 2024 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 875 miljoonalla eurolla. Muutos johtui TE-palveluiden ja niiden rahoituksen siirtymisestä kunnille. Nettovaikutuksiltaan merkittävin hallituksen päätös koski sote-siirtolaskelman tarkentumisen vaikutusten lieventämistä 277 miljoonan euron pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä vuodesta 2025 alkaen.

Peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus lisäsi valtionosuutta 86 miljoonaa euroa vuonna 2025. Indeksikorotus jäi kuitenkin 25 miljoonaa euroa tätä pienemmäksi, koska hallitusohjelman mukaisesti indeksikorotukseen tehtiin yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö. Oppimisen tuen uudistamisen kokonaisuus (38,2 miljoonaa euroa) oli merkittävin tehtävämuutos, joka otettiin vuonna 2025 huomioon uutena valtionosuustehtävänä.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti nousi 21,92 prosentista 25,02 prosenttiin vuonna 2025. Muutoksessa taustalla olivat etenkin TE-uudistukseen liittyvät pysyvät valtionosuuden lisäykset ja sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä valtionosuuden lisäys.

Taulukko 32. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2022–2025, miljoonaa euroa

	2022 varsinainen talousarvio	2023 varsinainen talousarvio	2024 varsinainen talousarvio	2025 varsinainen talousarvio
Laskennalliset valtionosuudet	9 099	4 016	3 701	4 668
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	7 983	2 744	2 490	3 552
Opetus- ja kulttuuriministeriö	1 115	1 272	1 211	1 312
siitä kuntayhtymät	1 053	1 096	1 112	1 128
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 648	862	848	534
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 282	549	636	475
Oikeusministeriö	11	11	32	0
Valtiovarainministeriö	30	11	11	11
Opetus- ja kulttuuriministeriö	234	227	247	191
Maa- ja metsätalousministeriö	4	4	4	9
Liikenne- ja viestintäministeriö	45	44	31	31
Työ- ja elinkeinoministeriö	208	157	228	190
Sosiaali- ja terveysministeriö	695	48	57	27
Ympäristöministeriö	54	46	25	17
Valtionavut yhteensä	13 029	5 427	5 185	5 874

4.6 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, kuten yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto, ovat osa julkista taloutta ja huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. [Eläketurvakeskukseen uusimman arvion](#) mukaan karttuneiden eläkeoikeuksien arvo oli noin 1 127 miljardia euroa vuoden 2025 lopussa, kun diskonttokorkona käytetään Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) euroalueen riskitöntä korkoa. Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kertyneillä ylijäämillä, jotta

niiden talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenojen kasvun taustalla ovat eläkkeensaajien määrän kasvu, indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu. Eläkkeiden taso nousee, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Työmarkkinajärjestöt saavuttivat neuvottelutuloksen eläkeuudistuksesta tammi-kuussa 2025. Eläkeuudistuksen tavoitteena on parantaa työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Uudistuksen keskeisiä toimia ovat eläkevarojen sijoitusriskin kasvattaminen, rahastoinnin lisääminen ja indeksirajoitin. Muutosten on suunniteltu tulevan voimaan porrastetusti 1.7.2026 alkaen siten, että ne olisivat kokonaisuudessaan voimassa viimeistään vuoden 2027 alusta.

Työeläkejärjestelmään kuuluu useita eläkelajeja. Yksityisen sektorin työntekijöiden, merenkulkijat pois lukien, työeläketurvasta säädetään työntekijän eläkelaiissa (TyEL). Yrittäjillä, maatalousyrittäjillä ja merenkulkijoilla on omat eläkelakinsa: yrittäjän eläkelaki (YEL), maatalousyrittäjän eläkelaki (MYEL) ja merimieseläkelaki (MEL). Kevan jäsenyhteisöjen, valtion, evankelisluterilaisen kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin palveluksessa olevien eläketurva perustuu julkisten alojen eläkelakiin (JuEL).

Lakisääteiset työeläkkeet rahoitetaan pääsääntöisesti jakojärjestelmän mukaisesti, eli eläkkeet rahoitetaan kunkin vuoden työeläkemaksuilla. Osa eläkkeistä toimii osittain rahastoivan periaatteen mukaan, jolloin osa maksetuista työeläkemaksuista rahastoidaan tulevia eläkkeitä varten ja osa käytetään kuluvan vuoden eläkkeisiin. TyEL-järjestelmässä on käytössä EMU-puskuri, jonka tavoitetaso on 2,5 prosenttia yksityisalojen palkkasummasta. Puskuri mahdollistaa työeläkemaksujen laskemisen heikossa suhdannetilanteessa tietyin ehdoin. Vastaavasti puskuria kasvatetaan keräämällä hyvässä taloustilanteessa enemmän työeläkemaksuja kuin olisi tarpeen. Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeet rahoitetaan maksutuloilla ja ylimeneviltä osin valtion talousarviosta, eikä rahastointia ole. Vuonna 2025 valtio rahoitti noin kolmasosan YEL-eläkemenosta ja 84 prosenttia MYEL-eläkemenosta. Merimieseläkelain mukainen valtion osuus on 29 prosenttia eläkemenosta, ja loput rahoitetaan maksutuloilla.

Kevan ja valtion eläkejärjestelmissä on puskurirahastot, mutta ei vastaavaa työntekijäkohtaista rahastointia kuin TyEL-järjestelmässä. Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetuilta työntekijöiltä ja valtiotyönantajilta perityt eläkemaksut maksetaan Valtion eläkerahastoon, josta siirretään vuosittain varoja valtion talousarvioon valtion eläkemenojen kattamiseksi. Loppuosa katetaan suoraan valtion talousarviosta, josta valtion eläkemenot maksetaan kokonaisuudessaan.

Vuonna 2025 Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon siirrettävä määrä oli 42 prosenttia valtion eläkemenosta. Kevään 2025 puoliväliriihessä päätettiin kasvattaa talousarvioon siirrettävää osuutta eläkemenojen kattamiseksi siten, että siirrettävä osuus kasvaa vuodesta 2026 alkaen vuosittain 1,2 prosenttiyksiköllä vuoteen 2028 asti. Tämän myötä vuodesta 2028 lähtien talousarvioon siirrettävä määrä on pysyvästi 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta. Vuonna 2027 osuutta korotetaan lisäksi kertaluonteisesti 18,7 prosenttiyksiköllä. Syksyn 2025 budjettiriihessä hallitus linjasi lisäksi, että valtion talousarvioon vuosittain siirrettävä määrä nousisi nykyisestä 1,8 prosenttiyksiköllä vuodesta 2027 lähtien. Vuodesta 2028 alkaen määrä olisi tällöin pysyvästi 48,0 prosenttia valtion eläkemenosta.

Vuonna 2025 työeläkelaitosten rahoitusasema oli ennakkotietojen mukaan ylijäämäinen 1,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työeläkelaitokset pysyivät ylijäämäisinä pääosin kasvaneiden omaisuustulojen ja saatujen sosiaaliturvamaksujen myötä. Sektorin menot kasvoivat maltillisemmin kuin edellisvuosina matalampien indeksikorotusten vuoksi. Työeläkelaitosten ylijäämä on pienentynyt merkittävästi 2000-luvun alusta, jolloin se oli korkeimmillaan neljä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän pieneneminen johtuu erityisesti eläkemenojen kasvusta.

Muihin sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat perussosiaaliturvaa hoitava Kela sekä ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Kelan menot rahoitetaan pääosin valtionosuuksilla, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä sosiaalivakuutusmaksuilla sekä kunnilta saatavilla tulonsiirroilla. Valtion osuus rahoituksesta on viime vuosina ollut hieman yli 70 prosenttia, vakuutusmaksujen osuus noin 20 prosenttia, kuntien osuus 4–5 prosenttia ja muiden tuottojen osuus 2–3 prosenttia. Kevään 2024 kehysriihessä päätetty kanavointiratkaisu muutti rahoituksen jakautumista vuodesta 2025 alkaen: valtion osuus sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksessa laski 67 prosentista 51,4 prosenttiin ja vakuutettujen osuus kasvoi vastaavasti 48,6 prosenttiin.

Ansiosidonnainen työttömyysturva rahoitetaan Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Työllisyysrahasto kerää työttömyysvakuutusmaksut sekä työntekijöiltä että työnantajilta. Valtio maksaa palkansaajakassojen maksamista ansioturvamenoista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Työttömyyskassat kattavat pääsääntöisesti 5,5 prosenttia. Työllisyysrahasto vastaa lopuista ansioturvamenoista. Työllisyysrahastolla on käytössä suhdannepuskuri, jonka nettovarallisuus oli vuoden 2025 lopussa 543 miljoonaa euroa. Suhdannepuskurin nettovarallisuus pieneni 729 miljoonaa euroa vuodesta 2024, mikä johtui matalammista työttömyysvakuutusmaksuista ja

heikosta työttömyystilanteesta. Suhdannepuskurin avulla varaudutaan talouden suhdannevaihteluihin ja pyritään takaamaan työttömyysvakuutusmaksujen tasainen kehitys.

Vuonna 2025 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli alijäämäinen, mutta parani ennakkotietojen perusteella edeltävästä vuodesta -0,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Paraneminen kohti tasapainoa johtui erityisesti saatujen sosiaaliturvamaksujen kokonaistason kasvusta ja etuusmenojen supistumisesta.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvoivat kokonaisuudessaan vuonna 2025 noin prosentin ja olivat noin 20 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

5 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

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 valtiovain 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.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

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. Tarkastusvirasto antaa erillisen kertomuksen valtion vuoden 2025 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Vuoden 2025 hallituksen vuosikertomus sisältää ensimmäistä kertaa valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettävät valtiontalouden yhdistellyt laskelmat. Ne on laadittu yhdistelemällä valtion talousarvionalouden, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä valtion liikelaitoksien kirjanpitotiedot. Valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitetyt yhdistellyt laskelmat sisältävät talousarviolain 17 b §:ssä edellytetyt tiedot. Laskelmien analyysi jää kuitenkin puutteelliseksi.

Valtiovarain controller -toiminto on tutustunut Valtiokonttorin valtion tilinpäätöksestä antamaan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaan sekä valtion keskuskirjanpidon hoidolle ja valtion tilinpäätöksen valmistamiselle tehtyyn sisäisen valvonnan arviointiin ja riskianalyysiin.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty olennaisia huomautuksia. Hallituksen vuosikertomuksessa esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta antavat oikean ja riittävän kuvan liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta toiminnan luonne huomioon ottaen.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään laskelmat talousarvionalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista. Laskelmien tieto on informatiivista ja laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella.

Kertomusosassa 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 koskevat tiedot

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. Katsauksissa ministeriöiden toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimpiin muutoksiin on esitetty riittävässä määrin kytkös muutostekijän, ministeriön toimialan ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välille. Katsaukseen sisältyvien riskiarvioiden sisältö on edelleen kehittynyt edelliseen vuoteen verraten. Arvio riskien vakavuudesta esitetään vuoden 2025 hallituksen vuosikertomuksessa ensimmäistä kertaa yhtenäisellä tavalla. Riskiraportoinnissa on kuitenkin oikean ja riittävän kuvan muodostamiseksi suositeltavaa kuvata myös riskitilannekuvassa tapahtuneita merkittäviä muutoksia sekä riskienhallinnan kehittämistä.

Kaikki ministeriöt ovat esittäneet liitteessä 1 infograafin hallinnonalan keskeisistä tunnusluvuista. Osana toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä ministeriöt ovat esittäneet vuoden 2025 hallituksen vuosikertomuksessa myös kuvauksen hallinnonalan tuottavuusohjelman etenemisestä. Toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksen analysointi jää kuitenkin edelleen pintapuoliseksi. Eriyisesti analysointia ja arviointia tulisi kehittää siten, että se antaisi kuvan hallinnonalan keskeisimpiin toimintoihin käytetyistä taloudellisista ja muista resursseista, saavutetuista tuloksista ja suoritteista, sekä näiden suhteesta tapahtuneista muutoksista.

Tuloksellisuuden raportointia ja vuosikertomuksen informatiivisuutta lisäävät havainnollistavat taulukot ja kuviot sekä asiakirjalinkitykset. Toiminnallisen tuloksellisuuden analyysiä on toteutettu pääasiassa linkittämällä ministeriöiden tuloksellisuusosion loppuun kunkin hallinnonalan ministeriön ja virastojen tilinpäätökset. Keskeisten yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta tulisi kuitenkin raportoida vuosikertomuksessa.

Hallituksen vuosikertomuksen sisällön määrittelevä valtioneuvoston asetus 853/2025 annettiin 19.12.2024. Asetusta sovellettiin toista kertaa vuodelta 2025 laadittuun vuosikertomukseen. Asetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohtaa valtiontalouden yhdisteltyjen laskelmien osalta ja 5 kohtaa sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittuun vuosikertomukseen.

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

Helsingissä 23. päivänä huhtikuuta 2026

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto

Johtava asiantuntija Terhi Sääskilahti



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-461-3
ISBN painettu: 978-952-383-477-4
ISSN pdf: 2490-0966
ISSN painettu: 2490-0613