



Hallituksen vuosikertomus 2024



Hallituksen vuosikertomus 2024

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: 978-952-383-545-0

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-561-0

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Paino: Grano Oy, 2025



Hallituksen vuosikertomus 2024

Valtioneuvoston julkaisuja 2025:42

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Valtioneuvoston kanslia
Kieli suomi

Sivumäärä 183

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). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös hallituksen vuosikertomuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (853/2024) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2024 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 978-952-383-545-0

ISBN painettu 978-952-383-561-0

Asianumero VN/23125/2024

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Hankenumero -

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-545-0>

Regeringens årsberättelse 2024

Statsrådets publikationer 2025:42

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Statsrådets kansli
Språk finska

Sidantal 183

Referat

Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen. Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988).

I 18 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i statsrådets förordning om regeringens årsberättelse (853/2024). Regeringens årsberättelse för 2024 består av fem delar:

- Regeringens årsberättelse
- Bilaga 1 Redogörelser för resultatet inom ministeriernas ansvarsområde
- Bilaga 2 Bokslutskalkyler
- Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden
- Bilaga 4 Statens bolagsinnehav

Nyckelord regeringens årsberättelser, riksdagen, statsrådet, regeringens berättelser, bokslut, ägarstyrning

ISBN PDF 978-952-383-545-0

ISBN tryckt 978-952-383-561-0

Ärendenummer VN/23125/2024

ISSN PDF 2490-0966

ISSN tryckt 2490-0613

Projektnummer -

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-545-0>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Katsaus hallituksen vuoteen	9
1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin	10
1.2 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako.....	15
1.3 Pääministeri Orpon hallitusohjelma ja valtioneuvoston johtaminen	17
2 Hallitusohjelman toimeenpano	19
2.1 Kestävä julkinen talous.....	19
2.2 Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta.....	22
2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto.....	26
2.4 Hyvinvointi syntyy työstä	29
2.5 Osaava Suomi	34
2.6 Kasvun kaava	40
2.7 Puhtaan energian Suomi	50
2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	55
2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä.....	60
2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio	63
2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma.....	73
2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano.....	73
3 Lainvalmistelu	74
3.1 Lainvalmistelun vuosi 2024.....	74
3.2 Lainvalmisteluprosessi	79
3.3 Lainvalmistelun kehittäminen.....	84
4 Julkinen talous	86
4.1 Julkisen talouden tila	87
4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2024	87
4.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	89
4.2 Valtiontalous.....	90
4.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat	90
4.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	97
4.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT.....	111
4.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje	117
4.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	127

4.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	130
4.2.7	Valtionvelka.....	134
4.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	138
4.3	Valtion yhtiöomistus	164
4.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2024 tapahtumia.....	166
4.4	Hyvinvointialuetalous	168
4.4.1	Hyvinvointialueiden ohjaus ja hyvinvointialueiden talouden ohjaus.....	168
4.4.2	Hyvinvointialueiden talouden tila	169
4.5	Kuntatalous	173
4.5.1	Kuntatalouden ohjaus	173
4.5.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	174
4.5.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet.....	176
4.6	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	178
5	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	181

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 tuloksellisuudesta (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 esitetyt tiedot täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön

luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2024. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

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. Valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitetään jatkossa valtionalouden yhdistellyt laskelmat, jotka kattavat valtion talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden. Valtionalouden yhdistellyt laskelmat laaditaan ensimmäisen kerran varainhoitovuodelta 2025 keväällä 2026. Ministeriöiden toimialojen toiminnan tuloksellisuutta koskevaa sääntelyä on selkeytetty 1.1.2025 voimaantulleella valtioneuvoston asetuksella hallituksen vuosikertomuksesta (853/2024).

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

Helsingissä 8. päivänä toukokuuta 2025

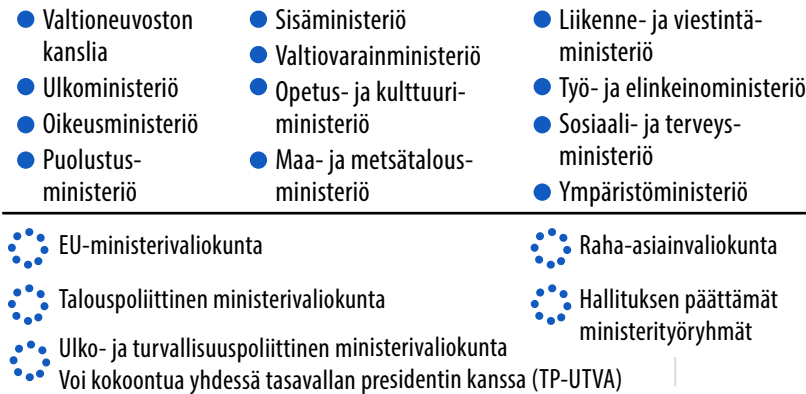
Pääministeri Petteri Orpo

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

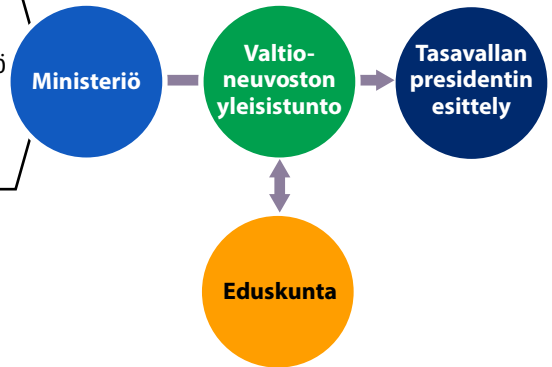
Valmistelu

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

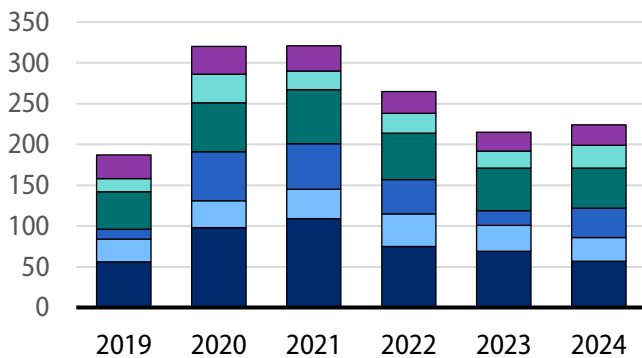


Päätöksenteko

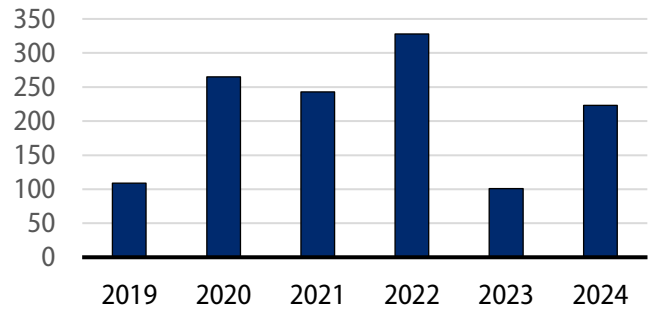
Valtioneuvosto



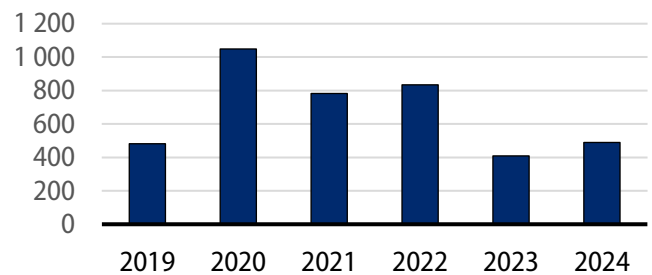
Hallituksen kokoukset 2019–2024



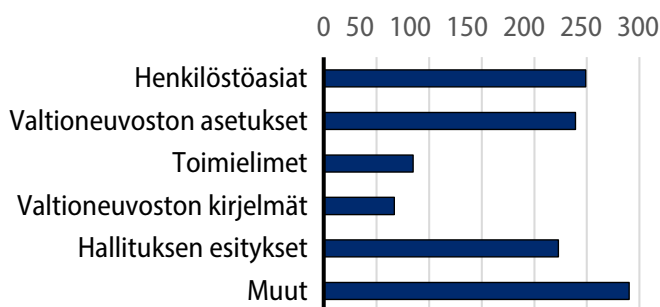
Hallituksen esitykset 2019–2024 vp



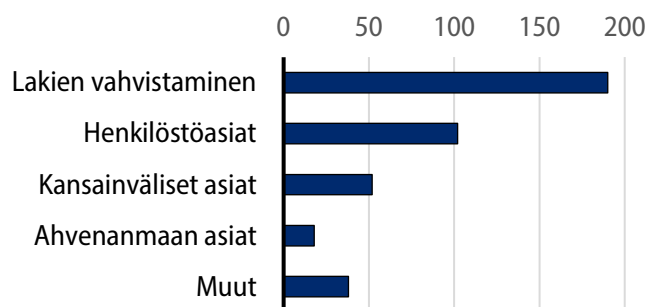
Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2019–2024 vp



Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2024



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2024



1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin

Geopolitiikka ja turvallisuus

Globaali vastakkainasettelu ja suurvaltojen väliset jännitteet ovat lisääntyneet. 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. Euroopan turvallisuusympäristön perustavanlaatuinen muuttuminen ja suurvaltakilpailun kiristyminen on kasvattanut EU:hun ja sen geopolittiseen toimijuuteen kohdistuvia odotuksia.

EU on muuttunut selkeämmin strategiseen kilpailuun osallistuvaksi toimijaksi. Se on asettanut tavoitteekseen vahvistaa strategista autonomiaansa ja tavoittelee vahvempaa asemaa globaalissa kilpailussa investoinneista, osaavasta työvoimasta, teknologisesta johtajuudesta ja raaka-aineista. Euroopalta myös edellytetään suurempaa vastuunkantoa sekä maailmanlaajuisiin haasteisiin vastaamisesta että oman turvallisuutensa ja puolustuskykynsä kehittämisessä Yhdysvaltojen ulkopolitiikkaan liittyvän epävarmuuden valossa. Transaktionaalisuus, eli vaihtokauppamaisuus ja lyhytjänteinen hyötykeskeisyys, sekä kahdenväliset suhteet todennäköisesti määrittävät voimakkaammin Yhdysvaltojen ja Euroopan suhteita ainakin lähivuosina.

Venäjän Ukrainassa käymä hyökkäyssota ja suurvaltapyrkimykset ovat vaikuttaneet laaja-alaisesti ja pitkäkestoisesti turvallisuus- ja toimintaympäristöön. Venäjä on kehittänyt ja käyttänyt laajaa keinovalikoimaa pyrkimystensä edistämiseksi. 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.

Kiina on nostanut teknologista kyvykkyyttään erittäin nopeasti viimeisen kahden vuosikymmenen kuluessa, mutta sen talousnäkyvät ovat synkentyneet. Kiinan tekemät valinnat ja kehitys vaikuttavat voimakkaasti maailmantalouden kehitykseen, ilmastotavoitteiden saavuttamiseen sekä globaaliin turvallisuuteen. Euroopassa tiedostetaan nykyisin paremmin Kiinan hallitsemiin toimitusketjuihin sekä teknologiaan ja tutkimukseen liittyvät riskit, ja niihin on ryhdytty varautumaan.

Globaalisti oikeusvaltiokehitys ja demokratian tila ovat viime vuosina heikentyneet ja konfliktien riski on kasvanut. Vastakkainasettelu autoritaaristen ja demokraattisten poliittisten järjestelmien välillä on kasvanut. Vaalihäirintä ja vaaleihin liittyvä vaikuttaminen on kansainvälisesti ollut kasvava ongelma.

Arktisen alueen strateginen merkitys ja kansainvälinen kiinnostus aluetta kohtaan kasvoi. Myös sotilaallinen toiminta arktisella alueella kasvaa, ja hybrdivaikuttaminen sekä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat iskut ovat kasvava riski. Suomen turvallisuuden keskiössä on vahvan kansallisen puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen osana Pohjois-Atlantin liiton (Nato) pelotetta ja puolustusta ja kansainvälisessä puolustusyhteistyössä. Kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnan kriisinsietokyky, kokonaisturvallisuus ja kokonaisuomaanpuolustus painottuvat kriittisinä tekijöinä.

Talous

Geopoliittiset ja -taloudelliset muutokset kytkevät politiikan ja talouden entistä tiiviimmin yhteen. Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu on kärjistynyt ja johtanut erilaisiin protektionistisiin toimiin, jotka heijastuvat myös muihin maihin. Suurvaltojen politiikka on kasvavasti geopoliittisten tavoitteiden ja geotaloudellisten keinojen sävyttämää, ja valtioiden rooli taloudessa on kasvanut globaalien kilpailun takia. Taloudellisia keinoja, kuten valtiontukia, käytetään strategisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Maailmantalouden stressitekijät ja riskit lisääntyvät. Julkisen velan määrä on globaalisti historiansa korkeimmalla tasolla. Siirrymme kohti pirstaleisempaa, vapaita markkinoita eri tavoin rajoittavaa ja etenkin isojen maiden strategisia valintoja heijastelevaa globalisaatiota. Kaupanesteet ovat lisääntyneet ja pakotepolitiikka on yleistynyt. Talouskasvu hidastuu kaikkialla. Pitkällä aikavälillä maailmantalouden kasvun painopiste siirtyy nouseviin talouksiin. Talouskasvun ja teknologisen kehityksen hyödyt jakautuvat epätasaisesti, mikä syventää kyllä köyhien ja rikkaiden maiden välillä.

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. Suomen talouden elpyminen taantumasta on hidasta. Verotulojen kasvu on hidasta heikon tuottavuuden ja talouskasvun vuoksi, mikä heikentää julkisen talouden kestävyyttä. Osaavan työvoiman saatavuus on ollut yksi suurimmista haasteista yritysten kasvulle viime vuosina, vaikka taloudellisen matalasuhdanteen myötä ongelma on vähentynyt. Työn tuottavuuden kasvu on ollut Suomessa kokonaisuudessaan heikkoa vuoden 2007 jälkeen, kuten monissa muissakin teollisuusmaissa, mutta ero johtaviin vertailumaihin on kasvanut. Suomen taloudessa on suuria uudistumis-, sopeuttamis- ja rahoitustarpeita tulevana vuosikymmeninä.

Teknologia

Teknologisen murroksen vauhti on nopeutunut. Teknologia kietoutuu yhä tiiviimmin geopolitiikkaan, talouteen ja turvallisuuteen, ja vaikuttaa myös merkittävästi informaatioympäristöömme. Teknologista murrosta vie eteenpäin tarve löytää uusia kasvun,

tuottavuuden ja hyvinvoinnin tekijöitä. Lisäksi teknologia tarjoaa uusia mahdollisuuksia ratkaista globaaleja ympäristön, terveyden ja ruoantuotannon haasteita. Murrokselliset teknologiat muuttavat arkea, elinkeinotoimintaa ja yhteiskuntia. Murroksellisiin teknologioihin liittyvät riskit ja eettiset kysymykset vaativat huomiota. Teknologian kehittämistä ja käyttöä ohjaavat arvot ja normit ovat hyvin erilaisia demokraattisissa ja autoritaarisissa valtioissa. Nopean teknologiakehityksen myötä on oletettavaa, että tulevaisuudessa ihminen ja eri teknologiat sulautuvat yhä tiiviimmin yhteen, ja eri teknologioista tulee entistä kiinteämpi osa jokapäiväistä elämää. Yhdistämällä useampia kehittyneitä teknologioita voidaan tuottaa aidosti murroksellisia ratkaisuja. Uudet teknologiat, kuten tekoäly, lohkoketjut, kvanttitekniikka ja robotiikka voivat entistä paremmin auttaa kestävyysmurroksen läpiviennissä. Globaaleista teknologiayrityksistä on tullut merkittäviä vallankäyttäjiä.

Informaatioympäristön muutos vaikuttaa yhteiskuntiin ja demokratiaan, ja tietosuojan ja kyberturvallisuuden merkitys korostuu. Tekoäly muuttaa merkittävästi työtä ja työelämää, ja sen sääntely vaikuttaa maiden ja yritysten väliseen kilpailuun. Tekoälyn yleistymisen myötä kyberriskit kasvavat entisestään. Yhdysvallat ja Kiina käyttävät pääomaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatioinvestointeihin merkittävästi enemmän kuin EU. Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin käyttämä summa bruttokansantuotteesta on OECD-maiden vertailussa kohtalaisen hyvä, noin kolme prosenttia. Tiukka digi- ja datasääntely, sääntelyn kasautuminen ja siitä koituva hallinnollinen taakka suhteessa kilpailijoihin sekä vielä kehityksessä olevat digitaaliset sisämarkkinat ovat pidätelleet EU:ta teknologiakilpailussa. Toisaalta sääntely tarjoaa yrityksille ja investoinneille ennakoivuutta ja kasvattaa kansalaisten luottamusta teknologiaan, teknologiayrityksiin ja viranomais toimintaan. Teknologiakehitys voi parantaa energiatehokkuutta, vähentää päästöjä hiilensidonnalla avulla ja edistää jakamistalouden ja kiertotalouden ratkaisuja. ICT-infrastruktuuri ja palvelut toisaalta kuluttavat energiaa ja materiaaleja. Kaiken kaikkiaan sähkönkulutus tulee kasvamaan.

Suomella on maailman kärkeen kuuluvaa osaamista kaksoissiirtymän eli digitalisaation ja puhtaan siirtymän osa-alueilla, kuten bio- ja ilmastotaloudessa, sekä keskeisissä murroksellisissa teknologioissa, joiden johtoasemasta käydään globaalia kilpailua. Teknologisella kehityksellä on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia hyvinvointiin, terveyteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin ja palveluihin. Digitalisaatioon liittyy haitallisia vaikutuksia keskittymiselle, oppimiselle, ihmissuhteille ja henkiselle ja fyysiselle hyvinvoinnille. Nuorten heikentynyt mielenterveys on yhdistetty sosiaalisen median alustojen käyttöön. Toisaalta digitalisaatio on myös tasa-arvoistanut yhteisöjä ja vahvistanut sosiaalisia ympäristöjä niille, jotka jäävät kasvokkain niissä heikommalle. Terveysteknologian kehitys ja laaja käyttöönotto voivat tulevaisuudessa merkittävästi parantaa hoitotuloksia, sote-palveluiden kustannustehokkuutta ja niiden yhdenvertaista saatavuutta.

Ympäristö

Kansainväliset jännitteet ja geotalouden keinot ovat vaarantaneet Pariisin ilmasto-kokouksen, YK:n biodiversiteettisopimuksen sekä EU:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteiden saavuttamisen. Vuonna 2024 globaali keskilämpötila nousi ensimmäisen kerran mittaushistorian aikana yli Pariisin ilmastopöytäasetetun 1,5 asteen tavoiterajan. Ilmaston lämpeneminen on voimakkainta arktisella alueella, jossa ilmasto lämpenee globaaliin keskiarvoon verrattuna jopa neljä kertaa nopeammin. Ilmastomuutoksen laajuus ja nopeus sekä siihen liittyvät riskit riippuvat lähivuosina toteutettavista hillintä- ja sopeutumistoimista.

Luonnonvarojen niukkuus koventaa kilpailua ja raaka-aineiden hinnat nousevat. Luonnonvarojen merkitys globaalissa turvallisuuspolitiikassa on keskeinen. Luonnonvarojen ylikulutus on keskeinen ajuri niin ilmastomuutokselle kuin luontokadolle. Keskimäärin ihmiskunta kuluttaa 1,8-kertaisesti maapallon kantokyvyn verran resursseja joka vuosi, suomalaisten kulutus on nelinkertaista. Ilmastomuutoksen ja luontokadon vaikutukset ovat osin peruuntumattomia ja ulottuvat laajasti yhteiskuntaan, eri toimialoille ja ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin sekä turvallisuuteen muun muassa vesi- ja ruokajärjestelmien draamaattisten muutosten takia. Ilmastomuutoksen hillinnän viivästyminen aiheuttaa arviolta satojen miljardien lisäkustannukset vuosittain. Luontokato hidastaa jo nyt globaalisti maiden talouskasvua.

Metsien monimuotoisuus vähenee Suomessa. Metsätalous Suomen merkittävimpanä maankäyttömuotona vaikuttaa noin 60 prosenttiin (20 miljoonaan hehtaariin) Suomen pinta-alasta ja rehevöittää sekä sisävesiä että Itämeren. Luonnonvarojen ja biomassan kestävä käyttö sekä ilmastomuutos heikentävät ekosysteemejä. Luonnon monimuotoisuuden tilan heikentyminen aiheuttaa myös taloudellisia riskejä.

Yhteiskunta

Globaali väestönkasvu on hidastunut ja pitkään jatkunut toimintakyvyn ja elinajanodotteen myönteinen kehitys on kohdannut takaiskuja. Väestöllinen huoltosuhde nousee jyrkästi tulevina vuosikymmeninä vauraissa maissa. Kotitalouksien koko pienenee lähes koko maailmassa. EU-maissa yhden hengen kotitalouksien määrä on voimakkaassa kasvussa. Yhteiskuntia koettelevat globaalit kriisit voimistavat eriarvoistumiskehitystä, sillä vaikutukset korostuvat ennestäänkin haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Kuilu rikkaiden ja köyhien maiden välillä on kääntynyt kasvuun 2020-luvulla. Maailmanlaajuisesti koulutustaso nousee. Globaalisti koulutukseen investoidaan vahvasti, koska osaaminen on keskeinen tekijä tuottavuuden kasvussa ja teknologisen kehityksen hyödyntämisessä.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna syntyvyyden lasku on Suomessa ollut vuodesta 2010 lähtien jyrkintä ja kokonaishedelmällisyys on matalin. Suomi kuuluu maailman ikääntyneimpiin maihin. Vanhuuteen liittyvät kokonaismenot ovat yli kolminkertaistuneet vuodesta 2000 lähtien, kun muut sosiaalimenot ovat samalla ajanjaksolla kaksinkertaistuneet.

Kaupungistumiskehitys on kiihtynyt 2000-luvulla. Väestön keskittymisen lisäksi myös työpaikkojen kaupungistuminen jatkuu tulevina vuosikymmeninä. Kuntien eriytymiskehitys lisää paineita yhteiskuntamallin arvioimiseksi.

Vaikka ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on Suomessa kansainvälisesti verrattuna yhä pieni, yhteiskunta monimuotoistuu koko ajan. Kehitys jakaa kansalaisten näkemyksiä voimakkaasti. Etnisiin ryhmiin ja vähemmistöihin kohdistuva rakenteellinen syrjintä on Suomessa yleistä. Suomessa ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteet ovat viime vuosina lähentyneet toisiaan.

Suomessa köyhyys on kansainvälisesti katsottuna vähäistä ja tuloerot pieniä, mutta lapsiperheiden köyhyys on ollut huolestuttavan korkea jo pitkään. Suomessa on EU-maiden neljänneksi pienin köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski. Korkeakoulutettujen nuorten osuus on 2000-luvulla Suomessa pudonnut alle OECD-maiden keskitason ja oppimistulokset ovat laskusuunnassa. Suomessa pyrkimyksenä on korkeakoulutusasteen nostaminen, mutta verrokkimaiden kiinni kurominen on hidasta. Tällä hetkellä jopa neljännes yhdeksäsluokkalaisista ei saavuta sellaista tasoa lukutaidossa ja matematiikassa, joita tarvitaan aktiiviseen osallistumiseen tulevaisuuden yhteiskunnassa. Suomalaiset tytöt menestyvät PISA-tutkimuksissa keskimäärin hieman poikia paremmin matematiikassa, lukutaidossa ja luonnontieteissä. Osaamiserot maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden välillä ovat suuria.

Eurooppalaisittain tarkasteltuna terveyserot ovat Suomessa keskitasoa. Suomessa on myös merkittäviä alueellisia ja sosioekonomisia eroja niin väestön terveydessä ja hyvinvoinnissa kuin palveluiden käytössä ja saatujen palveluiden laadussa. Mielenterveyden ongelmat ovat viime vuosina kasvaneet erityisesti lapsilla ja nuorilla. Alle 16-vuotiaiden Kelan korvaamat mielenterveyden kustannukset ovat kolminkertaistuneet vuosien 2010 ja 2023 välillä. Mielenterveyssyyt nousivat merkittävimmäksi työkyvyttömyyden syyksi vuonna 2019 ohituki- ja liikuntaelinsairauksien.

Suomessa sukupuolten tasa-arvon tilanne on kansainvälisesti vertaillen hyvä, mutta kehitys on hidastunut ja osin myös heikentynyt. Seksuaalista häirintää sekä syrjintää työelämässä kokevat edelleen erityisesti naiset. Ansiotaso miesvaltaisilla aloilla on keskimäärin korkeampi kuin naisvaltaisilla aloilla, kuten aiemminkin. Globaalisti nuorten miesten ja naisten arvo maailmat ovat eriytyneet. Suomalaisetkin nuoret naiset ja nuoret miehet ovat etääntyneet toisistaan poliittisilta ja arvonäkemyksiltään.

Keskimäärin suomalaisten luottamus toisiinsa ja eri yhteiskunnan toimijoihin on säilynyt melko korkealla tasolla. Luottamus tieteeseen on säilynyt keskimäärin vahvana.

Toimintaympäristön muutoksia on tarkasteltu laajemmin kertomusvuoden marraskuussa julkaistussa [Tulevaisuusselonteon 1. osan strategisessa toimintaympäristöanalyysissä](#).

1.2 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

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

Ministereiden työnjako 31.12.2024

Pääministerinä toimi 31.12.2024 **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 **Kai Mykkänen**. Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne toimi myös sisäministerin tehtävässä Mari Rantasen ollessa vapautettuna valtioneuvoston jäsenyydestä ja sisäministerin tehtävästä ajalla 30.8.–8.11.2024. Seuraavassa on kuvattu ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Valtioneuvoston kanslia

Pääministeri Petteri Orpo toimii valtioneuvoston kanslian päällikkönä ja käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin ja kansalliseen EU-asioiden hallintoon liittyvät nimitysasiat. 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. Kertomusvuonna eurooppa- ja omistajaohjausministerinä toimi **Anders Adlercreutz** 5.7.2024 saakka.

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 Wille Rydman käsittelee valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat.

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. Valtiovarainministeri Purra toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala käsittelee korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle sekä kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta kirkollisasioita.

Liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri Sandra Bergqvist käsittelee nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat ja opintotukiasiat.

Opetusministeri Anders Adlercreutz toimii opetusministeriön päällikkönä ja käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien kirkollisasiat. Kertomusvuonna opetusministerinä toimi **Anna-Maja Henriksson** 5.7.2024 saakka.

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen käsittelee energiaosastoa koskevat asiat.

Elinkeinoministeri Wille Rydman käsittelee innovaatiot ja yritysrahoitus -osaston asiat, huoltovarmuuskysymykset sekä muut alueet ja kasvupalvelut -osaston asiat.

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

Työministeri Arto Satonen 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.

Sosiaali- ja terveystministeriö

Työministeri Arto Satonen käsittelee työttömyysturvaan ja aikuiskoulutukseen liittyvät asiat.

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

Sosiaali- ja terveystministeri Kaisa Juuso toimii sosiaali- ja terveystministeriön päällikkönä ja käsittelee muut sosiaali- ja terveystministeriön 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 lakisäätteen [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.

Kertomusvuoden aikana hallitus kokoontui keskustelemaan ajankohtaisista kysymyksistä hallituksen iltakouluun 13 kertaa. Yksittäisiin aiheisiin paneutuvia hallituksen neuvotteluita järjestettiin kaikkiaan 23, joista osa kirjallisessa muodossa.

Kertomusvuonna edistettiin erilaisia toimia, joilla valmistaudutaan keväällä 2025 pidettävään hallituksen puolivälitarkasteluun ja hallituksen neuvotteluun vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta. Esimerkiksi syyskuussa asetettiin Kasvuriihi-hanke, jonka tavoitteena on löytää laajasti uusia keinoja kasvun vauhdittamiseksi.

Suomen ja Ruotsin hallitusten yhteiskokous 16.9.2024

Suomen ja Ruotsin hallitukset kokoontuivat yhdessä Tukholmassa 16.9.2024. Tapaamisen tarkoituksena oli vauhdittaa ja syventää maiden välistä yhteistyötä entisestään. Hallitusten yhteiskokouksessa keskusteltiin tavoista lujittaa maiden yhteistyötä aloilla, jotka ovat yhteiskuntien tulevaisuuden kannalta keskeisiä.

Hallitukset hyväksyivät [julkilausuman](#), jonka tavoitteena on vahvistaa maiden välistä yhteistyötä myös pohjoismaisella tasolla sekä EU:ssa ja Natossa. Julkilausumassa käsiteltäviä aiheita olivat

- turvallinen, puhtaan energian Eurooppa, ja vapaa Pohjola ilman rajaesteitä sekä vahvemmalla siviili- ja sotilaallisella infrastruktuurilla
- Nato-yhteistyön sekä Ukrainalle annettavan vahvan tuen jatkumisen merkitys
- yhteistyö kilpailukyvyyn vahvistamiseksi kansallisella ja EU-tasolla sekä biotalouden ja ydinvoiman merkitys täysimääräisen vihreän siirtymän varmistamiseksi
- tiiviimpi rikostorjuntayhteistyö, mukaan lukien EU:n ulkorajojen suojele
- osaavan kansainvälisen työvoiman houkuttelu
- tiiviimpi tutkimus-, kehitys- ja innovaatioyhteistyö esimerkiksi tekoälyyn, puolijohteisiin, mobiiliverkkoihin ja bioteknologiaan liittyvissä kysymyksissä
- yhteiset panostukset lasten ja nuorten terveyteen lisääntyneen ruutuajan, vähentyneen liikunnan ja keskittymisongelmien johdosta sekä
- yhteistyön jatkaminen kulttuurin ja kansainvälisen matkailun alalla.

Kokouksen yhteydessä käytiin myös eri ministereiden välisiä keskusteluja ajankohtaisista teemoista ja allekirjoitettiin yhteistyölinjaukset siviiliväestön suojaamisen yhteisestä suunnittelusta sekä huoltovarmuuden yhteisestä suunnittelusta. Myös keinoja syventää ja laajentaa väestötietojen vaihtoa Suomen ja Ruotsin välillä sovittiin selvitettävän.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

2.1 Kestävä julkinen talous

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Tämän varmistamiseksi julkisen talouden velkasuhde vakautetaan ja sen jälkeen käännetään ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Pitkän aikavälin tavoite on pohjoismainen talouskasvu ja velan suhde bruttokansantuotteeseen. Tämä edellyttää määrätietoisia julkista taloutta vahvistavia ja talouskasvua tukevia toimia useamman vaalikauden ajan.

Pääministeri Orpon hallitus on päättänyt julkista taloutta 9 miljardilla eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, jonka toimeenpanoon hallitus on sitoutunut. Hallitusohjelmassa päätetyt toimet vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti 6 miljardia euroa vuoden 2027 tasolla. Osana toimenpidekokonaisuutta julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätösin nettomääräisesti noin 4 miljardia euroa. Lisäksi rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Hallitus päätti keväällä 2024 myös lisätoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta noin 3 miljardilla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Lisätoimista noin puolet koostui menosäästöistä ja puolet verotoimenpiteistä. Samassa yhteydessä myös valtion menokehysten tasoa alennettiin. Hallitus seuraa aktiivisesti 9 miljardin euron toimenpidekokonaisuuden toteutumista ja reagoi tarvittaessa korvaavilla toimenpiteillä, jos kokonaisuudet uhkaavat jäädä tavoitelusta tasosta.

Vuoden 2024 talousarviossa hallitusohjelman päätökset vähensivät valtion budjettitalouden menoja nettomääräisesti 0,7 miljardilla eurolla. Merkittävin kokonaisuus liittyi sosiaaliturvaan, johon tehtiin useita määrärahatarvetta pienentäviä uudistuksia, jotka vähensivät sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menoja nettomääräisesti 400 miljoonalla eurolla. Lisäksi esimerkiksi hoivahenkilöstön 0,7 vähimmäismitoituksen voimaantuloa siirrettiin, mistä aiheutui 89 miljoonan euron säästö vuodelle 2024, uusien väylähankkeiden rahoitusta pienennettiin 100 miljoonalla eurolla ja kehitysyhteistyön määrärahoista vähennettiin 118 miljoonaa euroa, josta 38 miljoonaa euroa siirrettiin Ukrainan tukemiseen.

Vastaavasti hallitusohjelman sisältämän 4 miljardin euron investointiohjelman, joka rahoitetaan valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta, toimenpiteitä rahoitettiin yhteensä 713 miljoonalla eurolla vuoden 2024 talousarviossa. Perusväylänpidon

korjausvelan purkuun kohdennettiin 250 miljoonan euron lisäys ja liikenteen kehittämiss-hankkeisiin osoitettiin 369 miljoonaa euroa valtuuta. Lisäksi investointiohjelman puitteissa lisättiin muun muassa Kela-korvausten rahoitusta 65,3 miljoonalla eurolla.

Hallitusohjelmassa päätettiin toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Hallitusohjelmassa päätettiin yhteensä noin 240 miljoonan euron säästötoimenpiteistä valtionhallinnon toimintamenoihin. Lisäksi keväällä 2024 osana sopeutustoimien valmistelua hallitus päätti kohdistaa valtionhallinnon toimintamenoihin 150 miljoonan euron vuotuisen säästön sekä aikaistaa aiemmin päätettyjä säästöjä 50 miljoonalla eurolla vuodelle 2025. Vuonna 2024 hallinnonaloilla valmisteltiin tuottavuusohjelmat, jotka on julkaistu valtiovarainministeriön [verkkosivuilla](#). Lisäksi edistettiin rakenteellisia uudistuksia, kuten sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuutta sekä julkisen sektorin tilankäytön tehostamista.

Hallitusohjelma sisältää 4 miljardin euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden, joka rahoitetaan valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta rahaston nykytasoista toimintaa vaarantamatta. Investointiohjelman mukaisia menoja sisällytetään talousarvioesityksiin ja huomioidaan julkisen talouden suunnitelmissa varmistettujen tulojen mahdollistamissa rajoissa.

Veropolitiikalla hallitus tavoittelee kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallitusohjelman mukaan hallituksen veropolitiikka kannustaa työnteeseen ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Hallitusohjelmaan sisältyvien verotoimien lisäksi hallitus päätti julkisen talouden vakavan tilanteen vuoksi kevään 2024 kehysriihen yhteydessä julkista taloutta vahvistavista uusista verotoimista. Monet hallituksen linjaamista verotoimista toteutettiin jo vuonna 2024.

Vuoden 2024 aikana talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi valtiovarainministeriön esitystä säännönmukaisen meno- ja rakennekartoitusprosessin käytännön toteuttamisen tavasta ja prosessin käynnistämisestä. Syksyllä 2024 sektoriministeriöiltä pyydettiin ensimmäisen kerran aiheita kohdennettujen meno- ja rakennekartoitusten aiheiksi tammikuun 2025 loppuun mennessä ministeriöiden kehusehdotusten yhteyteen. Vuosittaiset kartoitukset kohdennetaan rajattuihin aiheisiin ja kytketään tiiviisti kehys- ja talousarviovalmisteluun. Tarkoituksena on tunnistaa konkreettisia toimenpiteitä julkisen talouden vahvistamiseksi. Päätökset kohdennetuista kartoituksista tehdään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Lisäksi neljän vuoden välein valmistellaan virkatyönä kattava meno- ja rakennekartoitus.

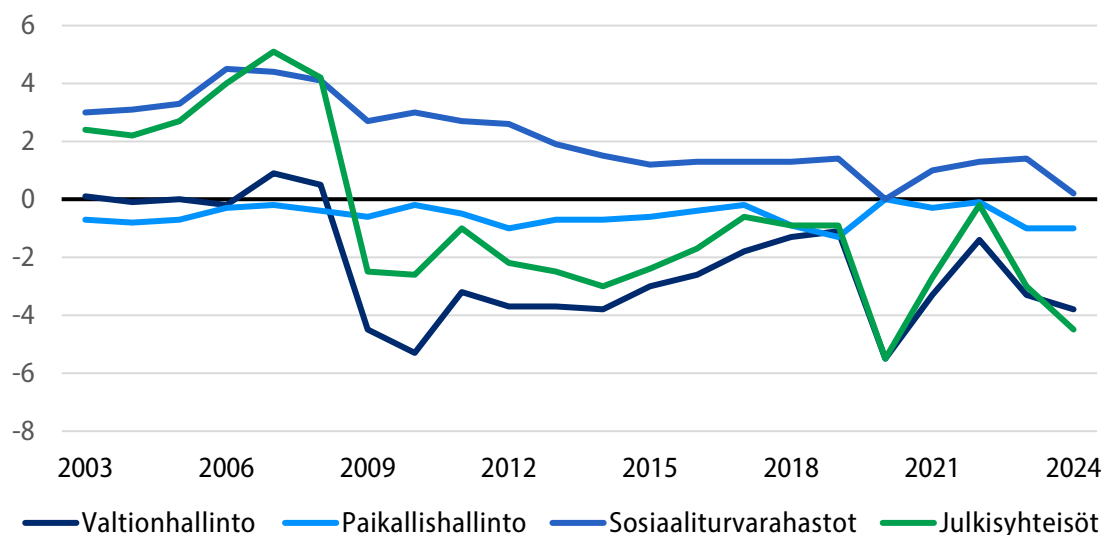
Vuonna 2024 saatiin päätökseen työryhmätyö, jossa tarkasteltiin vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken. Työryhmän [loppuraportissa](#) tarkasteltiin sekä verotuksen että vakuutusjärjestelmän puitteissa erilaisia keinoja, joilla voitaisiin kanavoida sosiaaliturvarahastojen talouteen kohdistuvia säästöjä julkisen talouden velkaantumisen taittamiseen. Työryhmän työn pohjalta toteutettiin valtion rahoitusosuuksien ja sosiaalivakuutusmaksujen muutokset. Näiden muutosten avulla kanavoitiin sosiaaliturvarahastojen (lähinnä Työllisyysrahaston) säästöt pääasiassa valtion, mutta jossain määrin myös kuntien hyödyksi.

Vuoden 2024 aikana työtään jatkoi myös työryhmä, joka tehtävänä oli selvittää työeläkejärjestelmän uudistamista. Työryhmän toimikausi päättyi 31.1.2025.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino kasvoi vuonna 2024 edellisvuoteen verrattuna. Julkisen talouden alijäämä oli ennakkotietojen mukaan 4,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vero- ja sosiaaliturvamaksutulot kasvoivat vuonna 2024 vain vähän, kun taas menojen kasvu oli nopeampaa. 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

Hallitusohjelmassa linjattuun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelureformiin liittyen kertomusvuonna valmisteltiin ja annettiin eduskunnalle useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita uudistavia lakiesityksiä. Hallitusohjelmaa toteuttavassa kansallisessa palvelureformissa vahvistettiin ennaltaehkäisyä, sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta ja palveluiden vaikuttavuutta sekä digitaalisia palveluita hyvinvointialueilla.

Palvelulainsäädännön uudistamisessa painottui julkisen talouden säästöjen aikaansaaminen. Lakimuutoksilla pyrittiin myös vastaamaan vaikeaan henkilöstötilanteeseen ja joustavoittamaan henkilöstön käyttöä hyvinvointialueilla.

- Perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn enimmäisaikoja (hoitotakuu) koskevat muutokset valmisteltiin terveydenhuoltolakiin ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettuun lakiin (HE 134/2024 vp). Julkisen talouden vahvistamiseksi perusterveydenhuollon hoitotakuuta muutettiin siten, että se on 1.1.2025 alkaen avosairaanhoidossa kolme kuukautta ja suun terveydenhuollossa kuusi kuukautta. Muutokset eivät koske alle 23-vuotiaita.
- Lapsille ja alle 23-vuotiaille nuorille määriteltiin hallituksen esityksellä (HE 131/2024 vp) oikeus saada perustasolla lyhytpsykoterapiaa tai muuta vaikuttavaa psykososiaalista hoitoa ja tukea, joka on aloitettava kuukauden sisällä tarpeen toteutumisesta. Lasten ja nuorten terapiatakuuta koskeva lainsäädäntö tulee voimaan 1.5.2025.
- Sairaaloitten päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaa sääntelyä uudistettiin vastaamaan uutta hyvinvointi- ja yhteistyöalueiden toimintaympäristöä. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi annettiin lokakuussa (HE 149/2024 vp). Lait tulevat voimaan 1.10.2025. Päiväkirurgiaa koskeva sääntelyn keventäminen tuli voimaan vuoden 2025 alusta.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden sekä ammatillisen osaamisen turvaamiseksi muun muassa selkiytettiin tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytyksiä lainmuutoksella (HE 132/2024 vp). Samoin valmisteltiin lakimuutos ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista annettuun lakiin koskien iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen keventämistä 0,6 tasolle (HE 127/2024 vp).

- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta tukevia toimia edistettiin laaja-alaisesti osana [Hyvän työn ohjelmaa](#). Ohjelmalla vahvistettiin alan tietopohjaa ja ennakointia, lisättiin koulutusmääriä ja kehitettiin koulutuksen rakenteita sekä edistettiin ammattihenkilöstön mahdollisuuksia keskittyä asiakastyöhön. Lisäksi ohjelmassa tuettiin alan veto- ja pitovoimaa panostamalla työkykyyn, työssä jaksamiseen sekä edistettiin sote-alan rekrytointia ja houkuttelevuutta.
- Hyvinvointialueiden täydennyskoulutusvelvoitteita ja niiden toteutusta vahvistettiin niin sanotulla täydennyskoulutusasetuksella, joka tuli voimaan 1.4.2024. Asetuksella haluttiin varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan ja osaamistaan.
- Aktiivisen ja toimintakykyisen ikääntymisen ja kestävien palvelujen turvaamiseksi annettiin kertomusvuoden alussa [laatusuositus](#). Omaishoidon tuen myöntämisperusteista ja omaishoidon vaikutuksista hyvinvointialueiden palveluille tehtiin [selvitys](#) sekä käynnistettiin hyvinvointialueiden vuorovaikutusohjaus.
- Omalääkärimallien edistämiseksi käynnistettiin [ohjelma](#), jonka tavoitteena on parantaa hoidon saatavuutta ja jatkuvuutta perusterveydenhuollossa hyödyntämällä sekä julkisen että yksityisen sektorin palveluita.
- Uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamista koskeva hallituksen esitys annettiin (HE 122/2024 vp). Vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolakeihin valmisteltiin muutokset, joiden tavoitteena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus sekä säilyttää laki vammaisille henkilöille tarjottavia palveluita koskevana erityislakina. Laki hyväksyttiin eduskunnan tekemin muutoksin joulukuussa. Uusi laki tuli voimaan vuoden 2025 alusta.
- Hallitusohjelman mukaisesti valmisteltiin matalan kynnyksen mielenterveysavun saatavuuden parantamista. [Valtioneuvoston periaatepätös mielenterveyden edistämisestä](#) hyväksyttiin joulukuussa. Mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta kehitettiin hyvinvointialueilla Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoituksella ([Suomen kestävä kasvun ohjelma RRP](#)).
- Sosiaali- ja terveyspalveluiden kestävä rahoituspohjan vahvistamiseksi valtioneuvoston asetuksella korotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen enimmäismääriä. Korotukset koskevat pääasiassa terveydenhuollon maksuja, mutta osa korotuksista kohdistuu myös sosiaalipalvelujen maksuihin.
- Hallitus esitti syksyllä 2024 sairausvakuutuslakiin muutoksia, joilla Kela-korvauksia parannettaisiin ja laajennettaisiin. Muutosten myötä Kela-korvauksia voisi saada suuhygienistin ja fysioterapeutin suoravastaanotoista. Lisäksi gynekologien vastaanottokäyntien sekä hammashoidon ja mielenterveyspalvelujen korvaustaksoja korotettaisiin. Lisäksi hallitus esitti

yksityisessä terveydenhuollossa tehtäviä hedelmöityshoitoja koskevien Kela-korvausten palauttamista. Hallituksen esitysten Kela-korvausten parantamisesta ja laajentamisesta (HE 195/2024 vp) sekä hedelmöityshoitojen Kela-korvausten palauttamisesta (HE 174/2024 vp) käsittelyä jatketaan eduskunnassa keväällä 2025.

- Valtioneuvosto antoi asetuksen, jolla sosiaalialan osaamiskeskuksien toimialueet vastaavat muita sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä varten luotuja rakenteita. Jokaisella yhteistoiminta-alueella (YTA-alue) on jatkossa yksi osaamiskeskus, ja lisäksi on yksi ruotsinkielinen osaamiskeskus, jonka toimialue on koko maa.
- Valvontalain tilapäisellä muutoksella mahdollistettiin se, että sosiaali- ja terveydenhuollon itsenäiset ammatinharjoittajat ja heihin rinnastettavat palveluntuottajat voivat aloittaa toimintansa heti jätettyään hakemuksen Soteri-rekisteröintiä varten.
- Joulukuussa annettiin hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2024 vp). Muutoksen myötä myös normaaliolojen häiriötilanteissa viranomaisilla olisi riittävästi keinoja tarvittaessa sitovasti ohjata ja johtaa tilannetta sekä mukauttaa toimintaa riittävien palvelujen ja toimeentulon turvaamiseksi.

Terveyteen ja hyvinvointiin liittyvä ohjelmatoiminta

Terveydeksi – kansallisen terveys- ja hyvinvointiohjelman toimeenpano käynnistyi. Ohjelman tavoitteena on vähentää keskeisten kansansairauksien ja niiden riskitekijöiden aiheuttamaa hyvinvointivajetta ja tautitaakkaa, lisätä työ- ja toimintakykyä sekä vähentää väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja. Ohjelman pitkän aikavälin tavoitteena on vähentää tarvetta sosiaali- ja terveystaloudellisuudelle.

Kertomusvuonna käynnistettiin **Terveys- ja hyvinvointialan kasvuohjelma**. Ohjelman tarkoituksena on muun muassa vauhdittaa terveys- ja hyvinvointialan kasvua ja uudistumista sekä edistää alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa yhdessä eritaustaisten sidosryhmien kanssa. Ohjelman toimenpiteiden kautta hyvinvointialueet, yritykset ja tutkijat saatetaan yhteistyöhön, jolla tuetaan parhaiden mahdollisten terveys- ja hyvinvointialan käytäntöjen ja teknologian käyttöön saamista hyvinvointialueilla.

Digitaaliset palvelut ja tietojohdaminen hyvinvointialueilla

Sote-tiedonhallinnan lainsäädäntöä uudistettiin, jotta kerätyt tiedot olisivat sujuvammin käytettävissä. Asiakastietolain siirtymäaikoja muutettiin. Kanta-tietovarantoon perustuvan tiedonkeruun pohjalta pystyttiin tukemaan hyvinvointialueita entistä laadukkaamman tiedon tuottamisessa.

Yhtenäiset sote-yksikkökustannusten laskentaperusteet tukevat palvelujärjestelmän seurantaa ja johtamista hyvinvointialueilla sekä sen kansallista ohjausta. Uudet tietosisällöt täydensivät muun muassa [Johdon strategista tilannekuva -palvelua](#) ja paransivat sekä kansallista että alueellista tilannekuvaa hyvinvointialueiden toiminnasta.

Ennaltaehkäisyä tuettiin uusilla digitaalisilla ratkaisuilla (muun muassa digitaaliset terveyskyselyt ja ennakkoiva terveydenhoito) sekä kansallisten hankkeiden toimenpiteillä, joita hyvinvointialueet toteuttivat (muun muassa [Kansallinen hyvinvoinnin ja terveyden palvelutarjotin –ratkaisu Tarmoa](#)).

Tekoälyn käytön vauhdittamiseksi hyvinvointialueilla tunnistettiin lupaavimmat tekoälyn käyttökohteet ja selvitettiin näihin liittyviä juridisia reunaehdoja. Samoin käynnistettiin sosiaali- ja terveysalan toimijoiden, kuten viranomaisten, yritysten ja tutkijoiden, yhteinen vapaamuotoinen verkosto (kansallinen [SOTE-tekoälyn ekosysteemi](#)).

Hyvinvointialueiden rahoituksen ja ohjauksen kehittäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskeneen uudistuksen tulua voimaan hallitus korostaa palvelujen uudistamisen merkitystä ja hyvinvointialueiden rahoituksen kestävyysvarmistamista. Tavoitteisiin pyritään muun muassa kehittämällä hyvinvointialueiden rahoitusmallia ja selkeyttämällä hyvinvointialueiden ohjausta.

Kertomusvuonna toteutettiin hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyviä säädösmuutoksia hallitusohjelman mukaisesti. Elokuussa 2024 tulivat voimaan ensimmäisen vaiheen muutokset hyvinvointialuelakiin sekä sote- ja pelastustoimen järjestämislakeihin. Muutokset koskivat valtiovarainministeriön roolia ohjausta yhteensovittavana tahona valtioneuvostossa sekä ohjaukseen liittyviä neuvottelukuntia, neuvotteluja ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämistä koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Talouden ohjaukseen liittyvät säädösmuutokset valmisteltiin myös vuoden 2024 aikana, ja ne tulivat voimaan vuoden 2025 alusta alkaen. Investointien ohjausta koskevia muutoksia valmisteltiin hallituksen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä linjaamalla tavoin.

Hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehitystyö, jonka tavoitteena on sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituspohjan turvaaminen, mallin kannustavuuden parantaminen ja kustannusten hillinnän tukeminen. Kertomusvuonna hyvinvointialueiden rahoituslakia muutettiin siten, että jälkikäteistarkistukseen lisättiin alueiden omavastuuosuus. Muutoksella pyritään lisäämään rahoitusmallin kannustavuutta, ja se tulee voimaan vuonna 2026. Lisäksi asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otetaan hyvinvointialueiden rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta lukien, kuten tehtävämuutokset. Tämä muutos tuli voimaan vuoden 2025 alusta lukien. Rahoituslain kehittäminen hallitusohjelman perusteella jatkuu koko hallituskauden ajan.

Kertomusvuonna pidettiin lakisääteiset hyvinvointialuekohtaiset neuvottelut järjestämisvastuullisten hyvinvointialueiden kanssa. Yhteistyöalueeneuvottelut vuoden 2024 osalta käydään alkuvuodesta 2025. Tammikuussa 2024 julkaistiin [selvitys](#) hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2023. Myös valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle päivitettiin vastaamaan hallitusohjelman painotuksia, ja ne hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa tammikuussa 2024. Valtakunnalliset tavoitteet laaditaan jatkossa valtiovarainministeriön koordinoimana koskemaan kaikkia hyvinvointialueiden tehtäviä.

Hyvinvointialueiden käynnistymisen muutuskustannukset yhdessä yleiseen hintojen nousun kanssa sekä uudistukseen liittyvät palkkatkaisu- ja muutokset ovat haastaneet hyvinvointialueiden taloutta ensimmäisinä vuosina. Lisäksi valtiontalouteen liittyvät säästötavoitteet ovat tuoneet lisäpainetta hyvinvointialueiden taloudelliseen tilanteeseen. Tiukassa taloustilanteessa hyvinvointialueiden toimenpiteet voivat johtaa lyhytjänteisiin säästöpäätöksiin, jotka eivät tue toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Vaarana on, että palveluita ei pystytä uudistamaan, vaan enneminkin heikentämään.

Hyvinvointialueiden taloutta käsitellään tarkemmin luvussa 4.4.

2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto

Kunnat ja kaupungit

Kertomusvuonna valmistui selvityshenkilöiden malli uudeksi kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmäksi. Järjestelmää uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen voimaantulon sekä työ- ja elinkeinopalvelujen uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen valmistelu jatkuu ja tavoitteena on saada uusi laki voimaan vuoden 2027 alusta.

Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelma käynnistettiin keräämällä kunnilta ja muilta organisaatioilta ehdotuksia kevennettäviksi normeiksi ja mahdollisiksi kuntakokeiluiksi. Päällekkäisyyksien karsimisen jälkeen ehdotuksia kevennettäviksi normeiksi on yhteensä 468 ja kokeiluehdotuksia 36. Ehdotusten arviointi jatkuu. Osa niistä käsitellään käynnissä olevissa lainsäädäntö- tai kehittämishankkeissa. On myös tunnistettu ehdotuksia, joiden toteuttamista ei lainsäädäntö estä tälläkään hetkellä sekä ehdotuksia, joissa EU-lainsäädäntö ei mahdollista liikkumavaraa. Ensimmäiset norminpurkuehdotukset ovat edenneet lainsäädäntöön loppuvuoden 2024 aikana.

Kertomusvuoden syyskuussa valtioneuvosto antoi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp) tavoitteena erityisesti kuntien velvoitteiden keventäminen hallitusohjelman mukaisesti. Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien ei enää tarvitsisi laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Laki (907/2024) tuli voimaan 1.1.2025.

Kotikuntalain kokonaisuudistusta valmisteltiin kertomusvuonna. Tavoitteena on antaa uutta kotikuntalakia koskeva lakiesitys eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025.

Valtioneuvosto päätti 6.6.2024 Mäntyharjun ja Pertunmaan kuntien yhdistymisestä.

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2024 työryhmän arvioimaan useilla eri hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista ja vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä. Selvityshenkilön laatima oikeudellinen [selvitys](#) useilla eri hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimisesta valmistui ja julkaistiin tammikuussa 2025 työn tueksi.

Työeläkelaitos Kevan valvonta siirrettiin 1.1.2025 lukien valtiovarainministeriöltä kokonaan Finanssivalvonnan tehtäväksi. Samalla Finanssivalvonnan Kevaan kohdistuvia valvontavaltuuksia laajennettiin Finanssivalvonnan uutta valvontatehtävää vastaaviksi.

Hallitus on toteuttanut vuonna 2024 kaupunkipolitiikkaa useiden sopimus- ja kumppanuusmenettelyiden kautta, joissa kaupunkilähtöisyys ja laaja yhteistyö kaupunkien ja valtion välillä sekä eri hallinnonalojen välillä on ollut keskeinen toimintaa ohjaava periaate.

Allianssimallilla on vuonna 2024 viety eteenpäin kuuden suurimman kaupungin ja valtion välistä strategista yhteistyötä ratkaisuiden löytämiseksi sekä valtion että kaupunkien työtä koskeviin haasteisiin. Allianssiyhteistyössä on löydetty yhteisiä ratkaisuja varhaiskasvatuksen osajapulaan, osaavan työvoiman haasteisiin ja segregaaation vähentämiseen.

Hallitus käynnisti vuonna 2024 [temaattiset kumppanuudet](#) kolmen kaupunkiryhmittymän (Jyväskylä, Kuopio ja Lahti) kanssa, keskisuurten kasvuun tähtäävien kaupunkien kanssa sekä itäisten rajakaupunkien (Joensuu, Lappeenranta ja Imatra) kanssa. Seutukaupunki-ohjelman toimeenpano-ohjelma päivitettiin vuonna 2024.

16 kaupunkiseudulla toteutettavien innovaatiotoimintaa vahvistavien ekosysteemi-sopimusten kautta on vahvistettu paikallistason innovaatioita ja -verkostoja sekä tiivistetty yhteyttä kansallisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikan (TKI) kanssa. Kertomusvuonna toteutettiin sopimusten toimintamallin [väliarviointi](#).

Alueet ja valtion aluehallinto

Valtion aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöjä yli aluerajojen sekä sujuvoittaa lupaprosesseja. Uudistustyötä tehdään valtiovarainministeriön koordinoimana. Hanke toteutetaan poikkihallinnollisesti yhdeksän ministeriön yhteistyössä.

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen esitystä uudistuksen toteuttamiseksi. Esitysluonnos sisälsi ehdotukset Valviran, aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävien ja hallinnon organisoinnista uuteen valtakunnalliseen virastoon, Elinvoimakeskuksiin sekä Ahvenanmaan valtionvirastoon.

Valtakunnallista Lupa- ja valvontavirastoa valmisteleva toimeenpanohanke ja Elinvoimakeskuksia valmisteleva toimeenpanohanke käynnistyivät kertomusvuonna.

[Pohjoisen Suomen ohjelman](#) ja [Itäisen Suomen ohjelman](#) ehdotukset valmistuivat ja ne luovutettiin pääministeri Orpolle 6.2.2025. Hallitus käsittelee ohjelmia hallituksen kehysriihessä keväällä 2025. Ohjelmien tavoitteena on pohjoisen ja itäisen Suomen alueiden mahdollisuuksien täysimääräisen hyödyntämisen edistäminen erityisesti taloudellisen kasvun, alueellisen elinvoiman, investointien vauhdittamisen, osaamisen kehittämisen, työvoiman saatavuuden sekä turvallisuuden, huoltovarmuuden ja omavaraisuuden näkökulmista.

Vuoden 2024 aikana päätettiin tukea Etelä-Karjalan rakennemuutostilannetta äkillisen rakennemuutoksen (ÄRM) hoitoon kehitetyn mallin mukaisesti. Lisäksi myönnettiin koordinaattiorahoitusta yhteensä viidelle alueelle (Merikarvia, Etelä-Pohjanmaa, Outokumpu, Heinola, Äänekoski) paikallisen äkillisen rakennemuutostilanteen hoitoon.

Yleinen hallintopolitiikka

Tietoa ja hyviä käytäntöjä jakavan Avoin demokratia -verkoston ensimmäisen vuoden lopussa verkostoon oli ilmoittautunut yli 800 jäsentä. Verkoston tapaamisia järjestettiin eri aiheista vuoden aikana yhteensä 27 kertaa. Avoinhallinto.fi -sivusto uudistettiin, minkä jälkeen kävijämäärät ovat nousseet aiemmista vuosista.

Kansallisten dialogien skaalaus laajempaan käyttöön onnistui hyvin. Sekä kevään että syksyn dialogikierros ylitti sadan dialogin tavoitteen, ja dialogeista laadittujen yhteenvetojen hyödyntäminen valmistelun tukena on laajentunut. Kevään 2024 Turvallisuus ja luottamus -yhteenvetoa hyödynnettiin muun muassa julkisen johtamisen kehittämisessä (2024–2025) julkisen johtamisen ryhmän valmistelutyössä, ja lisäksi usea hallitusohjelmasta polveutuva hanke hyödynsi kansallisia dialogeja valmistelutyön tukena vuoden 2024 aikana.

Vuoteen 2030 kestäväen valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen avulla rakennetaan julkisen hallinnon yhteisiä asiakaspalvelupisteitä ja vähennetään tarpeetonta toimistotilaa valtiolla. Uudistus eteni vuoden aikana kuuteen uuteen maakuntaan, joissa toteutettiin valtion, kuntien, hyvinvointialueiden ja maakunnan liittojen yhteistyönä palvelu- ja toimitilaverkon alueellista suunnittelua ja toimeenpanoa. Lisäksi päivitettiin yhteisiin työympäristöihin liittyviä toimintamalleja.

Valtion ensimmäinen yhteinen henkilöstöstrategia [Työtä Suomen parhaaksi](#) julkaistiin kertomusvuoden alussa. Valtion henkilöstöstrategia tarjoaa yhteisen vision ja tavoitteet, ohjaten kehittämistyötä tällä vuosikymmenellä. Strategiset tavoitteet liittyvät valtion yhteisiin arvoihin, toimintakulttuuriin, johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan.

2.4 Hyvinvointi syntyy työstä

Työmarkkinat

Hallituksen esitys laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 12/2024 vp) annettiin eduskunnalle kertomusvuoden keväällä. Muutosten tavoitteena on rajoittaa poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin. Tukityötaistelut asetetaan suhteellisuusarvioinnin ja työriitalain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kohteeksi. Laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotetaan. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.

Individuaalista irtisanomiskynnystä koskeva lainsäädäntöhanke käynnistyi kertomusvuoden syksyllä. Tavoitteena on helpottaa työntekijän henkilöön liittyvällä perusteella tehtävää irtisanomista. Tarkoituksena on madaltaa työnantajan kynnystä palkata uutta henkilöstöä.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi leipomotyölain 5 §:n kumoamisesta ja työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 100/2024 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2024. Muutoksen myötä leipomoalan yötyökorvauksista sovittaisiin lain sijasta muita aloja vastaavasti yleisesti sovellettavan työaikalain mukaisesti työehtosopimuksilla.

Työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämistä koskeva hallituksen esitys (HE 146/2024 vp) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2024. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukykyyn vaikuttavien tekijöiden huomiointia sovittelutoiminnassa. Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettuun lakiin lisättiin uusi sovittelumenettelyä koskeva velvoite. Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että

palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Lisäksi uudistuksella yhdenmukaistettiin käytänteitä, joita tiettyä sovittelutehtävää varten asetetuilla sovittelulautakunnilla on. Lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.1.2025.

Työelämän kehittäminen ja työhyvinvointi

Kertomusvuonna jatkettiin TE-palvelut 2024 -uudistuksen toimeenpanoa. Uudistuksessa valtion TE-toimistot lakkautettiin ja järjestämisvastuu julkisista työvoima- ja elinkeinopalveluista siirtyi kunnille ja kuntien muodostamille 45 työllisyysalueelle 1.1.2025. Tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää julkisten työvoima- ja elinkeinopalvelujen tehokkuutta ja saatavuutta. Lisäksi palveluita järjestetään jälleen lähipalveluina.

Uudistuksessa valtion TE-toimistoista ja ELY-keskuksista siirtyi yhteensä 4 400 henkilöä kuntien palvelukseen. Lisäksi valtion virastojen välillä siirtyi noin 300 henkilöä. Henkilöstösiirtojen vuoksi vuoden 2023 syksyllä käynnistetty valtion yhteistoimintamenettely jatkui keväällä 2024 virastokohtaisilla yhteistyö- ja muutoskeskusteluilla. Menettely koski yhteensä 31 valtion virastoa. Muita uudistuksen sujuvan toimeenpanon kannalta merkittäviä valmistelukokonaisuuksia vuonna 2024 olivat valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kolmannen vaiheen käyttöönotto, yli 1,6 miljoonan asiakkaan tietojen siirto kuntiin sekä valtiolta kuntiin siirtyvän henkilöstön palvelussuhdetietojen siirto kuntien tietojärjestelmiin.

Hallitus valmisti esitystä TE-palvelut 2024 -lain korjauksesta, jossa ehdotettiin tehtäväksi työvoimapalveluiden uudelleenjärjestämistä koskevaan lainsäädäntöön vähäisiä muutoksia, joilla edistetään työvoimapalveluiden järjestämisvastuun sujuvaa siirtoa. Hallituksen esitys hyväksyttiin kesäkuussa 2024 (HE 37/2024 vp).

Henkilöasiakkaiden palveluun liittyvän asiakaspalvelumallin uudistamista jatkettiin kertomusvuonna hallitusohjelman mukaisesti. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä virkailijoiden harkintavaltaa palveluprosessin määräytymisessä lisättäisiin. Uudistuksen myötä palveluprosessi perustuisi jatkossa enemmän asiakkaiden palvelutarpeeseen nykyisen kaavamaisen palveluprosessin sijaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan henkilöasiakkaiden palveluun muitakin muutoksia, esimerkiksi työnhakuvelvollisuuteen liittyvää lainsäädäntöä selkeytettäisiin sekä tehtyjen työtarjousten velvoittavuutta lisättäisiin. Esitys annettaneen eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

Hallitusohjelman työkykyä ja työhyvinvointia edistävät ohjelmat ovat edenneet suunnitellusti. [TYÖ2030-ohjelma](#) eteni toimeenpanosuunnitelman ja aikataulun mukaisesti. Vuonna 2024 julkaistiin [johtajuusbarometrin](#) tulokset, Miten johtamista opetetaan korkeakouluissa? -haastattelututkimus sekä järjestettiin 2024 Työelämäfoorumi, jonka osana julkaistiin

Nuorten ajatuksia työelämästä -raportti. Suomen kestävän kasvun ohjelman viides valtion-avustushaku järjestettiin syksyllä 2024. Työelämän mielenterveysohjelman haku kohdistui nuorten mielenterveyden tukeen työelämässä ja ohjatun omahoidon koulutukseen.

Vuonna 2025 käynnistyvää työelämän kehittämisstrategiatyötä pohjustettiin kertomusvuonna valmistelemalla työelämän **tilannekuvaraportti**. Sidosryhmien esityksestä strategia-työssä keskitytään tuottavuuden, työhyvinvoinnin ja jatkuvan oppimisen lisäksi työelämän digitalisaation ja tekoälyn kehityksen tuomiin muutoksiin sekä tulevaisuudessa entistä monimuotoisemman työvoiman kysymyksiin.

Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma 2024–2027 hyväksyttiin helmikuussa 2024. Toimenpiteet vahvistavat moniviranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvien pysyvien rakenteiden pilotointia virkatyönä polisin, verohallinnon ja työsuojeluviranomaisten yhteistyössä. Joulukuussa käynnistyi myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden välinen yhteistyöprojekti työsuojeluvalvonnan rajat ylittävien yhteistarkastusten ja viranomaisyöskentelyn sekä työmarkkinajärjestöjen kanssa toteutettavan yhteistyön lisäämiseksi. Tavoitteena on luoda pysyvä yhteistyörakenne eri viranomaisten välille.

Sosiaaliturva

Ansiopäivärahan määrää porrastettiin ja työssäoloehdon kertymistä muutettiin tekemällä muutoksia työttömyysturvalakiin ja työttömyysturvalain muuttamisesta annettuun lakiin (HE 13/2024 vp). Samalla kumottiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luku, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §. Lakimuutoksilla tavoitellaan merkittävää talouden menosopeutusta (noin 276 miljoonaa euroa) sekä työllisyyden kasvua (18 700 henkilön työllisyyskasvu). Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Lakimuutokset tulivat voimaan 2.9.2024.

Työttömyysturvalakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin tehtiin muutoksia, joilla luovuttiin työttömyysetuuksien aktiivajan korotusosista, sekä tehtiin muutoksia osittaiseen työmarkkinatukeen (HE 135/2024 vp). Muutoksilla tavoitellaan noin 26 miljoonan euron vahvistusta julkiseen talouteen. Määräytymisperusteiden yhtenäistäminen sekä korotusosien poistaminen edistävät myös hallitusohjelman mukaista yleistuen valmistelua. Lait tulivat voimaan 1.1.2025.

Kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien alaikäraja nostettiin 18 vuoteen. Myös vammaisetuusjärjestelmän sisäiseksi ikärajaksi tuli 18 vuotta nykyisen 16 vuoden sijasta (HE 125/2024 vp). Lakimuutosten tavoitteena on etuusjärjestelmän selkeyttäminen ja perusturvajärjestelmän johdonmukaisuuden lisääminen suhteessa alaikäisten nuorten oikeudellista asemaa määritteleviin keskeisiin

velvollisuuksiin. Muutoksilla tavoitellaan lisäksi julkisen talouden tasapainottamista. Vuonna 2025 julkisen talouden menojen arvioidaan vähentyvän yhteensä noin 6,9 miljoonalla eurolla ja vuonna 2026 yhteensä noin 35,8 miljoonalla eurolla. Vuodesta 2027 alkaen muutosten arvioidaan vähentävän julkisen talouden menoja vuositasolla yhteensä noin 48,5 miljoonalla eurolla. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2025. Vammaisetuuksista annetun lain muutokset tulevat voimaan 1.1.2027.

Kansaneläkelakia muutettiin siten, että kansaneläkettä maksetaan jatkossa vain Suomessa pysyvästi asuville henkilöille (HE 128/2024 vp). Muutosten tavoitteena on vahvistaa kansaneläkkeen tarkoitusta vähimmäisetuutena niille Suomessa asuville henkilöille, joiden työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai oikeutta työeläkkeeseen ei ole. Muutoksilla tavoitellaan 35 miljoonan euron valtiontalouden säästöjä vuonna 2025 ja 38 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä vuodesta 2026 alkaen. Laki tuli voimaan 1.1.2025. Ulkomaille maksettavan kansaneläkkeen maksu keskeytetään 1.2.2025 alkaen.

Yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettuihin lakeihin tehdyt muutokset (HE 126/2024 vp) koskivat muun muassa yleisen asumistuen varallisuusharkintaa, enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä ja yrittäjän tulojen arviointia sekä eläkkeensaajan asumistuen omaisuusrajoja ja tuloharkintaa. Yleiseen asumistukeen tehdyt muutokset vahvistavat julkista taloutta arvioiden mukaan yhteensä noin 11,5 miljoonalla eurolla vuodessa ja eläkkeensaajan asumistuen muutokset yhteensä noin 25,4 miljoonalla eurolla vuodessa. Lait tulivat voimaan 1.1.2025. Muutokset tulevat voimaan sitä mukaa, kun kyseinen tuki tarkistetaan.

Toimeentulotuen kokonaisuudistuksella vahvistetaan henkilön itsenäistä selviytymistä, vähennetään pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiytetään toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena. Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta kertomusvuonna valmistellut virkamiestyöryhmä julkaisi [loppumuistion](#), johon oli koottu mahdollisia toimenpiteitä, jotka vahvistaisivat toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä etuutena. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksella tavoitellaan myös 70 miljoonan euron säästöjä valtiontalouteen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

Toimeentulotuesta annettua lakia muutettiin siten, että keliakiasta aiheutuvia ylimääräisiä ravintomenoja lisätään osaksi perustoimeentulotukea (HE 133/2024 vp). Muutoksen tavoitteena on helpottaa keliakiaa sairastavien pienituloisten henkilöiden taloudellista tilannetta. Keliakiakorvaus koskee 16 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Laki tuli voimaan 1.1.2025 teknisten muutosten osalta. Keliakiasta aiheutuvien ylimääräisten ravintomenojen huomioon ottamista perustoimeentulotuessa koskeva säännös tulee voimaan 1.2.2025 ja sovellettavaksi aikaisintaan maaliskuuta 2025 koskeviin toimeentulotuen hakemuksiin.

Vuosina 2024 ja 2025 toteutettavien tai valmistelussa olevien toimeentuloturva koskevien muutosten yhteisvaikutuksia arvioitiin syyskuussa 2024 julkaistuissa kahdessa muistiossa. Muistioissa on tarkasteltu yhteisvaikutuksia kotitalouksien [taloudelliseen asemaan](#) sekä toimeentuloturva ja sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien muutosten suhdetta [perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin](#). Muistiot valmisteltiin eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Yleistuen ensimmäisen vaiheen valmistelu käynnistyi keväällä 2024. Valmistelussa otettiin huomioon Kelan yhden hakemuksen mallin valmistelu, hallituksen muut sosiaaliturvaa uudistavat hankkeet ja sosiaaliturvakomitean työ. Valmistelu aloitettiin työttömän yleistuesta. Valmistelussa arvioidaan myös etuuksiin liittyviä velvoitteita ja työhön kannustavuutta sekä tarkastellaan etuuslainsäädännön menettelytapasääntelyn yhtenäistämistarpeita. Hallituksen esitys työttömän yleistuesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025 ja yleistukilainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan alkuvuonna 2026.

[Sosiaaliturvakomitea](#) keskusteli vuoden 2024 aikana sosiaaliturvan kannustavuudesta, etsi ratkaisuja työllistymisen ja työkyvyn haasteisiin sekä pohti tulevaisuuden työttömyys- ja työkykyetuuksia. Komitea kuuli myös nuorten ajatuksia sosiaaliturvasta yhteistyössä Ohjaamojen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa sekä aloitti yhdessä Erätauko-säätiön kanssa järjestettävän sosiaaliturvadialogien sarjan, jossa keskustellaan sosiaaliturvan tulevaisuudesta. Sosiaaliturvakomitea aloitti myös loppumietintönsä työstämisen. Loppumietintö julkaistaan vuoden 2026 loppuun mennessä.

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa yhteiskunnan lapsi- ja perhemyönteisyyttä sekä etsiä toimenpiteitä, jotka voisivat vaikuttaa positiivisesti syntyvyyteen. Kertomusvuonna asetettiin työryhmä valmistelemaan Väestöpoliittista ohjelmaa, joka keskittyy syntyvyyden kohentamiseen. Valmistelun tueksi teetettiin [selvitys](#), jossa kartoitettiin syntyvyyteen vaikuttavia tekijöitä ja mahdollisia keinoja lastensaannin tukemiseksi.

Kansainvälinen rekrytointi

Hallituksen kansainvälisen rekrytoinnin tavoitteita on edistetty [Talent Boost 2023–2027](#) -ohjelmalla, joka on työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoima poikkihallinnollinen työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton toimenpideohjelma. Tavoitteena on, että Suomi saa tarpeisiin sopivaa osaamista sekä vahvistusta talouskasvuun, työllisyyteen ja innovaatiotoimintaan. Kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseksi ja kohdentamiseksi on käynnistetty kumppanuusmalli hallitusohjelmassa nimettyjen Intian, Vietnamin, Filippiinien ja Brasilian kanssa sen lisäksi että EU/ETA-alueelta tehtävien rekrytointien määrää pyritään lisäämään. Työnantajille tarjotaan yhä kattavammin valtion palveluita (Work in Finland), jotta kansainvälisen rekrytoinnin kynnys madaltuisi ja toiminta olisi eettisesti kestävä. Palveluita on tarkennettu valtioneuvoston asetuksella.

Kertomusvuonna oleskelulupien käsittelyaikoja on merkittävästi lyhennetty hallitusohjelman mukaisesti, samalla kun lupien automaattista jälkivalvontaa on laajennettu ja viranomaisyhteistyötä väärinkäytöksiin puuttumiseksi on lisätty. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyen eduskunnalle on annettu lakiesitykset, jotka liittyvät työntekijän oleskeluluvan palkkarajaan, työperusteisen luvan sitomiseen selkeämmin työhön ja luonnonmarjanpoimijoiden sisällyttämiseen kausityölain soveltamisalaan. Työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi on laadittu [toimenpideohjelma](#), jonka puitteissa muun muassa kehitetään viranomaisten tiedonvaihtoa ja helpotetaan luotettavien rekrytointikumppaneiden löytämistä.

2.5 Osaava Suomi

Osaava Suomi -kokonaisuuden toimenpiteet etenivät hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Keskeisinä tavoitteina on parantaa varhaiskasvatuksen laatua, nostaa suomalaisten oppimistasoa ja koulutustasoa, vahvistaa perustaitojen osaamista, luoda edellytyksiä talouden kasvulle, vastata koulutuksella paremmin työelämän tarpeisiin ja vähentää työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrää sekä lisätä liikkumista kaikissa ikäryhmissä.

Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus

Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa hallitus uudisti esi- ja perusopetuksen oppimisen tukea koskevan lainsäädännön. Lähtökohtana on varmistaa oppilaalle hänen tarvitsemansa tukitoimet sekä kouluille riittävät resurssit tuen toteuttamiseen. Tuen uudistamisen tavoitteena on, että oppimisen tuki olisi yksilöllistä ja vastaisi oppilaan tarpeita. Tarpeen mukaan opetusta voidaan antaa tavallisten luokkien lisäksi pienryhmässä ja erityisluokissa. Tavoitteena on, että oppilaat saavat tukea oppimiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja ennakoidusti. Uudistus tulee voimaan 1.8.2025. Uudistuksen toteutukseen on varattu pysyvää rahoitusta noin 43 miljoonaa vuonna 2025 ja noin 97 miljoonaa vuonna 2026, ja sen toimeenpanemiseksi huolehditaan kaikkien opettajien ja koulujen johdon osaamisen vahvistamisesta valtakunnallisesti.

Valtioneuvoston asetuksella (286/2024) perusopetuksen vähimmäistuntimäärää kasvatettiin kolmella vuosiviikkotunnilla. Perustaitojen vahvistaminen toteutetaan lisäämällä opetustuntimäärää perustaitojen opetukseen (lukutaito, laskutaito): yksi tunti äidinkieleen ja kirjallisuuteen ja yksi tunti matematiikkaan vuosiluokille 1–2 sekä yksi tunti äidinkieleen vuosiluokille 3–6. Kyseisten oppiaineiden opetussuunnitelmaperusteisia tavoitteita ei lisätä, vaan resursoidaan lisää aikaa nykyisten tavoitteiden oppimiseen. Tuntilisäykset ja niiden mukaisesti päivitetyt paikalliset opetussuunnitelmat tulevat peruskouluissa voimaan

1.8.2025. Tuntilisäyksiin on varattu pysyvää rahoitusta 8,6 miljoonaa vuonna 2025 ja 20,6 miljoonaa vuodesta 2026 alkaen. Opetushallitus ohjaa ja tukee tuntilisäysten paikallista toimeenpanoa.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus on vakiinnuttanut tasa-arvorahoituksen määräraha-tason. Avustuksella vahvistetaan varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laatua, tasoi-tetaan oppimiseroja ja ehkäistään segregatiota. Avustuksella edistetään koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kohdentamalla tukea niille päiväkodeille ja kouluille, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti huono-osaisemmillä alueilla, vahvistetaan laadukkaiden oppimistulosten saavuttamista ja hyvinvointia ja pienennetään lapsi- ja opetusryhmäkokoja. Avustuksella on mahdollista palkata lisää opettajia ja avustajia. Avustusta myönnettiin huhtikuussa 2024 yhteensä 280 varhaiskasvatuksen ja/tai opetuksen järjestäjälle yhteensä noin 146 miljoonaa euroa. Myönnetyt avustukset ovat käytettävissä vuoden 2027 lop-puun saakka. Avustusta maksetaan vuosittain kolmessa samansuuruisessa erässä. Avustuk-set maksetaan vuosina 2025 ja 2026 sillä ehdolla, että eduskunta myöntää tarkoitukseen määrärahat.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus teki tarvittavat lainsäädäntömuutokset, joilla voidaan nykyistä tehokkaammin rajoittaa esimerkiksi mobiililaitteiden käyttöä koulupäivän aikana ja näin vahvistaa oppilaiden keskittymistä opetukseen. Hallituksen esitys annettiin edus-kunnalle kertomusvuoden lopussa (HE 212/2024 vp). Samassa yhteydessä hallitus vahvistaa aluehallintovirastojen toimivaltuuksia koulujen laillisuusvalvonnassa. Tavoitteena on vahvis-taa lasten ja oppilaiden oikeutta käydä esiopetusta ja perusopetusta lainsäädännön oikeut-tamalla tavalla. Ohjausta ja valvontaa vahvistamalla varmistetaan palveluiden lainmukaisuus ja laatu sekä oppilaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Osana hallitusohjelman mukaisen Suomi liikkeelle -ohjelman toimia lisätään perusopetuslakiin liikunnallisen elämäntavan edistäminen.

Yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostettiin 100 prosenttiin ja yhden-mukaistettiin järjestäjien velvollisuudet. Esitys käsiteltiin kertomusvuonna eduskunnassa ja lakimuutokset tulevat voimaan 1.8.2025. Jatkossa yksityiset perusopetuksen järjestäjät saa-vat 100 prosentin kotikuntakorvauksen ja ne ovat velvoitettuja järjestämään perusopetus-lain mukaisia tukimuotoja, pois lukien perusopetuslain 20 i §:n mukaisen perusopetuksen järjestäminen oppilaalle oppimiskykyyn vaikuttavan vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen perusteella. Valtion koulut ja yliopistojen harjoittelukoulut saavat edelleen 94 pro-sentin kotikuntakorvauksen, eikä niillä ole velvollisuutta järjestää kaikkia perusopetuslain mukaisia tukimuotoja. Toimenpiteeseen ohjataan pysyvää rahoitusta noin 4,5 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja noin 10,9 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen.

Hallitusohjelman mukaisesti kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten valtiovarainministeriö on asettanut kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelman, johon kytetään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvien osin. Varhaiskasvatuksen osalta normien keventäminen suunnataan suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden keventämiseen. Tätä varten opetus- ja kulttuuriministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys HE 111/2024 vp, jossa ehdotettiin, että varhaiskasvatuslaista poistetaan kunnan velvoite laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja että henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitetta kevennetään. Vuotuinen kustannussäästö olisi arviolta yhteensä 2,2 miljoonaa euroa, josta peruspalveluiden valtionosuusprosentilla laskien säästö valtiolle olisi 540 000 euroa. Hallituksen esitys hyväksyttiin joulukuussa 2024 (L 700/2024), ja se tuli voimaan 1.1.2025.

Toisen asteen koulutus

Toisen asteen koulutuksessa tehtiin hallitusohjelman linjausten mukaisesti uudistuksia rahoitukseen, ohjaukseen ja oppimisen tukeen. Lukiokoulutuksen osalta eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 159/2024 vp), jolla mahdollistetaan englanninkielinen ylioppilastutkinto sekä taito- ja taideaineiden ylioppilaskoe, joka korvaa kuvataiteen, liikunnan ja musiikin lukiodiplomit. Uudistus monipuolistaa opiskelijan mahdollisuuksia osoittaa osaamistaan ylioppilastutkinnossa. Lisäksi lukiokoulutuksen rahoitusperusteita muuttamalla vahvistettiin syrjäisten ja opiskelijamäärältään pienempien sekä vähemmistökielellä sijaintikunnassa opetusta järjestävien lukiokoulutuksen järjestäjien rahoitusta.

Ammatillista koulututusta koskien eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 161/2024 vp), jolla uudistettiin ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteita ja koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjausta. Uusia rahoitusperusteita sovelletaan ensimmäistä kertaa vuoden 2026 rahoituksesta päätettäessä. Opintosuoritusten, työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen painoarvo kasvaa huomattavasti. Opiskelijamäärään perustuvassa rahoituksessa huomioidaan uutena elementtinä opiskelijoiden lähtötaso ja aiempi koulutustausta, mikä kohdistaa rahoitusta enemmän heikomman lähtötason omaavien opiskelijoiden koulutukseen. Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kehittämiseksi käynnistetään kahdeksanvuotinen kokeilu, johon valitaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää. Kokeiluun valittavat järjestäjät saavat nykyistä laajemmat mahdollisuudet järjestää eri alojen tutkintokoulutusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö käy kokeiluun osallistuvien koulutuksen järjestäjän kanssa neuvottelut, joissa sovitaan tavoitteista ja toimenpiteistä. Toiminnanohjauksen ja rahoitusperusteiden uudistuksilla luodaan koulutuksen järjestäjille kannusteet ja ohjausmekanismit, joilla koulutustarjonta suuntautuu nykyistä paremmin työelämän tarpeiden mukaisesti.

Edellä mainittuihin hallituksen esityksiin sisältyivät myös muutokset, joilla vahvistettiin toisen asteen opiskelijoiden oikeutta oppimisen tukeen ja erityisopetukseen. Samalla lisättiin säännökset lukiolaisten oikeudesta tukiopetukseen. Muutokset selkeyttävät ja yhdenmukaistavat oppimisen tukea lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa ja niillä vahvistetaan oppimisen tuen jatkuvuutta perusopetuksesta toiselle asteelle. Tavoitteena on, että jokainen opiskelija saa oikea-aikaisesti tarvitsemansa oppimisen tuen edetäkseen toisen asteen opinnoissa tavoitteidensa mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusuudistuksilla ei ole suoria vaikutuksia valtion- tai kuntatalouteen. Sen sijaan erityisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus tulee kohdentamaan rahoitusta uudelleen koulutuksen järjestäjien kesken. Sekä lukiokoulutuksen että ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitukseen lisättiin hallitusohjelman mukaisesti oppimisen tuen vahvistamiseksi 10 miljoonan euron pysyvä lisärahoitus vuodesta 2025 lukien. Oppimisen tuen uudistus tulee voimaan lukio- koulutuksessa 1.8.2025 lukien ja ammatillisessa koulutuksessa 1.8.2026 lukien. Lisärahoitukset ovat osaltaan tukemassa näiden uudistusten toimeenpanoa.

Korkeakoulutus

Korkeakoulutuksessa koulutus- ja osaamistason nostamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö osoitti vuosille 2024–2027 yhteensä 42,1 miljoonan euron lisärahoituksen tutkintoon johtavan koulutuksen koulutusmäärien lisäämiseen yliopisto- ja ammattikorkeakoulutuksessa. Rahoituksella mahdollistetaan yhteensä 1 011 lisäaloituspaikkaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattikorkeakoulutuksessa ja 875 lisäaloituspaikkaa varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksessa. Lisäksi rahoitusta on osoitettu 70 pysyvän lääketieteen ja 20 eläinlääketieteen aloituspaikan lisäämiseksi.

Valtioneuvosto hyväksyi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen uudistetut rahoitusmallit vuodesta 2025 alkaen. Rahoitusmallit sisältävät aiempaa suuremmat kannusteet opiskelijoiden määrän lisäämiseen ja koulutuksen läpäisyn parantamiseen. Koulutustason noston tavoitteet huomioitiin myös ministeriön ja korkeakoulujen välillä tehdyissä sopimuksissa sopimuskaudelle 2025–2028. Korkeakoulujen tutkintotavoitteisiin sovittiin neljän prosentin kasvu-urasta, joka mahdollistaa nuorten korkeakoulutettujen aikuisten 50 prosentin tavoitteen saavuttamisen vuoteen 2035 mennessä.

Kertomusvuoden kehysriihen 2024 linjauksen pohjalta käynnistettiin koulutustason noston ja koulutuspolkujen sujuvoittamisen toimenpideohjelman valmistelu. Valmistelussa olevat lainsäädäntömuutokset liittyvät muun muassa korkeakoulujen yhden opiskelupaikan sääntöön sekä sosiaali- ja terveysalojen ammattikorkeakoulutuksen tutkintorakenteen kehittämiseen päällekkäisen koulutuksen vähentämiseksi.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen koskien EU/ETA-alueen ulkopuolisten korkeakouluopiskelijoiden täyskatteellisia lukuvuosimaksuja, hakemusmaksun käyttöönottoa ja lukuvuosimaksuvälttelyn estämistä. Lisäksi on selvitetty hallitusohjelman mukaisesti kansainvälisten opiskelijoiden opintolainan kaltaisia kannusteita ja kansallisen apurahajärjestelmän luomista.

Valtioneuvosto hyväksyi muutokset valtioneuvoston asetuksiin yliopistojen ja ammatti- korkeakoulujen toiminnassa perittävistä maksuista. Avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksu kohosi 15 eurosta 45 euroon opintopisteeltä 1.5.2024 alkaen.

Opintotuki

Opintotukea kehitettiin. Päätoimisen opiskelun toimeentuloedellytyksiä ja opiskelijan ostovoimaa parannettiin korottamalla opintorahan huoltajakorotusta 1.1.2024 ja opintolainan valtiontakauksen määriä 1.8.2024. Opintotuen kokonaisuudistus käynnistyi, ja ministeriö asetti työryhmän laatimaan hallitusohjelman mukaisia kehittämis ehdotuksia 31.1.2025 mennessä. Hallituksen esitykset annettiin koulumatkatukioikeuden rajaamisesta maksuttoman koulutuksen opiskelijoille ja opintotuen piirissä olevien opiskelijoiden siirtämisestä yleiseltä asumistuelta opintotuen asumislisän piiriin.

Osaajapulaan vastaaminen ja jatkuva oppiminen

OECD:n johtaman Kansainvälisen aikuisten taitotutkimuksen (PIAAC II) ensitulokset julkaistiin joulukuussa. Tutkimukseen osallistuneiden 31 maan joukossa Suomen aikuisväestön luku- ja numerotaidot ovat kansainvälisessä kärjessä. Adaptiivisessa ongelmanratkaisutaidossa Suomi jakaa ensimmäisen sijan Japanin kanssa. Silti Suomessakin on tutkimuksen mukaan runsas 300 000 16–65-vuotiaasta, joiden tiedonkäsittelyn perustaidot ovat heikot tietoyhteiskunnassa toimimiseen.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRF) osana on toteutettu jatkuvan oppimisen hankekokonaisuudet. Hankkeissa on arvioitu valtakunnallisen elinikäisen ohjauksen tila, kehitetty elinikäisen ohjauksen laatua ja tiedolla johtamista ja laadittu muun muassa kansalliset seuranta- ja urasuunnittelukehikot sekä Elinikäisen ohjauksen käsikirja. Muualla kuin koulutuksessa hankitun osaamisen tunnistaminen -hankkeesta on julkaistu [loppuraportti](#) johtopäätöksineen. Hankkeiden tuloksia ja tietoja käytetään uuden digitaalisen palvelukokonaisuuden (Osaamispolku) kehittämistyössä.

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

Työvoimabarometrin prosessi uudistettiin vastaamaan hallinnollisia uudistuksia (TE2024, aluevirastouudistukset) ja kehitettiin barometria osana kansallisten työvoima-, osaamis- ja koulutustarpeiden poikkihallinnollista ennakkointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt harkinnanvaraista rahoitusta EU/ETA-maiden ulkopuolella tutkintonsa suorittaneiden sairaanhoitajien ammattiharjoittamisoikeuteen liittyvän osaamisen täydentämisen mahdollisuuksien kehittämiseen. Lisäksi Jatkuvan oppimisen palvelukeskus (JOTPA) on myöntänyt hankeavustuksen ulkomailla sairaanhoitajan tehtäviin pätevöityneiden osaamisen täydentämiseen.

Kulttuuri, liikunta ja nuoret

Kulttuuri- ja taidepolitiikassa laadittiin hallitusohjelman linjausten mukaisesti [kulttuuri-poliittinen selonteko](#), joka valmisteltiin laajapohjaisessa vuorovaikutuksessa alan toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Valtioneuvosto antoi selonteon eduskunnalle marraskuussa 2024. Selonteossa korostetaan kulttuurin perustan säilyttämistä, uudistumista ja elinvoimaisuutta sekä kulttuuri- ja luovien alojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamista. Aiemmistä selonteista poiketen visiossa ja toimenpiteissä katsotaan laajemmin ulospäin kulttuuri-sektorilta. Kulttuurin jokaisen oikeudet varmistetaan eri tahojen sitoutuneella yhteistyöllä siten, että kulttuurin tekijät ja kokijat ovat keskiössä. Kulttuurin mahdollisuudet toimia muutosvoimana on operationalisoitu poliittisen tason toimenpiteiksi. Kansainvälisen vaikuttavuuden vahvistamisella luodaan kasvun mahdollisuuksia.

E-kirjojen lainauskorvaus otettiin käyttöön ja perustettiin kansallinen e-kirjasto. Kuntien yhteinen e-kirjasto avautui huhtikuussa 2024. E-kirjastossa on kirjoja, äänikirjoja ja digilehtiä yhdessä sovelluksessa. Palvelun tuottavat Kansalliskirjasto ja yleiset kirjastot yhteistyössä. Vuonna 2025 e-kirjastossa on mukana 280 kuntaa ja palvelun käyttö on mahdollista 5,4 miljoonalle henkilölle. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei rahoita kuntien yhteisen e-kirjaston nykyistä ylläpitovaihetta, sillä kirjastopalvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat. Kertomusvuoden alusta voimaan tulleen tekijänoikeuslain muutoksen perusteella valtion talousarviosta maksetaan tekijöille lainauskorvauksen lisäksi korvausta myös e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytöstä. Korvausta maksetaan myös e-äänikirjojen lukijoille. Kyseisen käyttökorvaus oli kertomusvuonna ministeriön budjetissa 1 000 000 euroa pysyvänä lisäyksenä.

Kertomusvuonna hyväksyttiin lakisääteinen [valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma](#) vuosille 2024–2027. Samalla sen kautta toteutettiin hallitusohjelmakirjausta laaja-alaisesta toimenpideohjelmasta nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi, hyvinvointivajeen ja mielenterveyden ongelmien paikkaamiseksi.

Sivistyshallintouudistusta valmisteltiin hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Hallituksen esitys laiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista lähti lausunkierrokselle kertomusvuoden lopussa. Uudistuksessa virastorakennetta tiivistetään siten, että nykyisten 11 viraston sijasta sivistyshallinnossa on vuodesta 2026 alkaen viisi virastoa. Uudistuksella pyritään lisäämään taloudellista tehokkuutta ja tuottavuutta ja luodaan mahdollisuuksia muun muassa sivistyshallinnon digitalisaation edistämiseksi ja järjestelmien yhteiskäytölle ja kehittämiselle. Myös sivistyshallinnon yhteisiä toimintamalleja ja -rakenteita sekä palveluita lisätään.

2.6 Kasvun kaava

Yrittäjyys ja vienti

Ohjausryhmä luovutti [teollisuuspoliittisen strategian](#) ministeri Wille Rydmanille kertomusvuoden lopussa. Strategia kokoaa yhteen Suomen teollisuuden uudistumisen ja kasvun strategisen agendan ja antaa kokonaiskuvan hallituksen teollisuuspolitiikan painopisteistä ja keinoista. Strategia tarkastelee myös Suomen kannalta keskeisimpiä EU:n teollisuuspolitiikkaan liittyviä aloitteita ja kytkee ne kansallisen teollisuuspolitiikan kontekstiin.

Hallitus antoi syksyllä 2024 [valtioneuvoston periaatepäätöksen yrittäjyydestä](#). Periaatepäätös kokoaa yhteen valtioneuvoston tasolla Suomen päämäärät, tavoitteet ja toimenpiteet yrittäjyyden edistämisessä, joihin hallitus ja ministeriöt sitoutuvat yhdessä. Periaatepäätöksen pääpainopistealueet ovat 1) yritysten uudistuminen, kasvu ja kansainvälistyminen, 2) osaaminen ja osaavan työvoiman saatavuus sekä 3) toimivat markkinat.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan viennin edistämisen rakenteita vahvistetaan valmistelemalla Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Lakiehdotus toimitettiin lausunkierrokselle syksyllä 2024. Tavoitteena on hallituksen esityksen esittely keväällä 2025. Syksyllä 2024 aloitettiin myös valmistelut lainsäädäntöhankkeen esittelemiseksi EU:n komissiolle.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys laiksi Teollisuustuki Oy:stä ja laiksi Teollisuussijoitus Oy:tä koskevan lain muuttamisesta (HE 86/2024 vp). Laki tulee voimaan asetuksella 31.3.2025. Kertomusvuonna aloitettiin myös Teollisuussijoitus Oy:n sijoitusstrategian valmistelu.

Hallitusohjelman mukaisesti talouden ja viennin kivijalan vahvistamista varten on valmisteltu Kasvuyrittäjyyden ohjelma. Sen tavoitteena on kaksinkertaistaa keskisuurten ja midcap-yritysten (niin sanottu Mittelstand) määrä vuoteen 2030 mennessä. Ohjelmassa on

toimia, joilla terävöitetään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden toimia kasvuyrityksille sekä kehitetään toimintaympäristöä (muun muassa kasvurahoitus, verotus, osaaminen ja osaava työvoima, tuottavuus) siten, että se kannustaisi yhä useampaa yritystä siirtymään kasvun ja uudistumisen polulle.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi kesäkuussa 2024 Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Integraation toimeenpanoa varten nimitettiin ulkopuolinen selvityshenkilö Elina Björklund ja hänen tuekseen työryhmä. Selvityshenkilö antoi [raporttinsa](#) tammikuussa 2025. Integraatio on tarkoitus toteuttaa vuoden 2025 aikana.

Pääministeri Orpo asetti syyskuussa 2024 [Kasvuriihi-hankkeen](#), jonka tavoitteena on löytää laajasti uusia keinoja kasvun vauhdittamiseksi. Valmisteluryhmän tehtävänä on ollut koota eri tahojen ja toimijoiden ehdotuksia kasvun vauhdittamiseksi. Valmisteluryhmä koostaa toteuttamiskelpoisiksi arvioimansa ehdotukset loppuraporttiin helmikuun 2025 loppuun mennessä. Valmistelun tueksi on saatu satoja erilaisia ehdotuksia yrityksiltä, tutkijoilta, julkisilta toimijoilta, yksityisiltä henkilöiltä ja järjestöiltä. Hallitus valmistautuu tekemään uusia päätöksiä talouskasvua vauhdittavista uudistuksista viimeistään puoliväliriihessä 2025.

Kilpailun edistäminen ja markkinat

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kertomusvuoden keväällä työryhmän valmistelemaan hallitusohjelman mukaisia hankintalain muutoksia, joilla tavoitellaan kilpailun lisäämistä, markkinoiden hyödyntämistä sekä kilpailuneutraliteettia. Marraskuun loppuun asti toimineen työryhmän työn puitteissa valmisteltiin kertomusvuonna hallituksen esitysluonnos, joka luovutettiin työ- ja elinkeinoministeriölle. Kertomusvuonna tulivat lisäksi voimaan hankintalain muutokset, joilla vahvistettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivaltuuksia puuttua laittomien suorahankintojen valvontaan.

Kertomusvuonna asetettiin selvityshenkilö arvioimaan kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuutta ja täytäntöönpanoa. Selvitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallitus vahvistaa kilpailuneutraliteettivalvontaa sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia valvoa julkisen sektorin kilpailua rajoittavaa toimintaa.

Hallitusohjelmassa on lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä kirjauksia, joiden toimeenpanemiseksi valtiovarainministeriö asetti [Hankinta-Suomi-ohjelman](#) vuosille 2024–2027. Ohjelmaa on johdettu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa, jossa yhteistyön ja erilaisten näkemysten avulla hankintoja kehitetään siten, että jatkossa julkisiin hankintoihin saadaan enemmän tarjoajia ja ne ovat kustannustehokkaita sekä tietoon perustuvia.

Ohjelman [toimenpidesuunnitelmassa](#) on 37 erilaista hallitusohjelman tavoitteita edistävää toimenpidettä, joista 31 oli käynnissä ensimmäisenä toimintavuotena. Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen osalta julkaistiin arviomuistio, jonka pohjalta asetettiin tammikuussa 2025 Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hanke toimikaudelle 17.1.2025–1.5.2027. Kustannustehokkuuden lisäämiseksi rakennettiin hankintayksiköiden käyttöön sähköinen työkalu eri hankintamallien soveltuvuuden arvioimiseksi ja niiden kustannusten ennakoimiseksi. Julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen (JYSE) päivittämiseksi toteutettiin kevyt tarvekartoitus, jonka pohjalta uudet ehdot olivat lausuntokierroksella. Hankintayksiköiden osaamisen lisäämiseksi laadittiin tietosuojaohje ja hankintojen suunnitteluohje sekä rakennettiin tekoälyavusteinen hankintaneuvoja Hankintavälkky ja toteutettiin mentorointiohjelma, oppimisklinikoita ja hyvinvointialueille suunnattu koulutus. Hankintayksiköiden ja tarjoajien toiminnan tueksi jatkettiin ICT-kohtaamon sekä usean verkoston toimintaa sekä perustettiin uudet vertaisverkostot erikseen hankintoja johtaville ja hankintoja kilpailuttaville henkilöille. Lisäksi laajassa yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyössä etsittiin sopivia kehittämiskohteita tekoälyn hyödyntämiselle julkisten hankintojen tehostamiseksi sekä aloitettiin suunnittelu kaikkien käyttöön tulevan tuotantotapa-analyysimallin kehittämiseksi.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 7/2024 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 2024 ja laki vahvistettiin kesäkuussa 2024.

Hallituksen esitys alkoholijuomien toimittamisesta (HE 173/2024 vp) annettiin kertomusvuoden syksyllä. Esitys annettiin eduskunnalle budjettilakina. Eduskunta ei ehtinyt käsittelemään asiaa loppuun asti syksyllä 2024, vaan mietintövaliokuntana toimiva sosiaali- ja terveysvaliokunta jatkaa asian käsittelyä vuonna 2025. Komissio on antanut esitykseen yksityiskohtaisen lausunnon 18.12.2024, minkä vuoksi odotusaika pitenee kuuteen kuukauteen eikä eduskunta saa hyväksyä lakia ennen 19.3.2025.

Muiden alkoholia koskevien hallitusten esitysten valmistelu (panimoiden, tislaamoiden ja viinitilojen ulosmyyntioikeuden laajentaminen, etämyynnin selkeyttäminen, suomalaisten toimijoiden ulkomaille suuntautuvien markkinointirajoitusten poistaminen) aloitettiin virkatyönä.

Syyskuussa 2024 asetettiin selvityshenkilö selvittämään enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien myynnin vapauttamista alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmästä. Selvitys valmistuu vuoden 2025 puolella.

[Lääkkeet ja apteekkitalous -hanke](#) eteni suunnitelman mukaisesti. Lääkesäästöjä koskevat muutokset tulevat voimaan vuoden 2025 aikana.

Sairausvakuutuslakiin ja lääkelakiin tehtiin muutoksia, joiden avulla pyritään säästöihin lääkekustannuksissa (HE 129/2024 vp). Lääkkeiden hinnoitteluun tehtiin uusia säännöksiä, joilla edistetään hintakilpailua ja alennetaan siten lääkkeiden hintoja. Lääkekorvausten alkuomavastuu korotettiin 50 eurosta 70 euroon ja sidottiin kansaneläkeindeksiin. Sairausvakuutuslain ehdollista korvattavuutta koskeva sääntely vakinaistettiin. Apteekkien, sivuapteekkien ja apteekkien verkkopalveluiden hintaneuvontavelvoitetta täsmennettiin ja niille asetettiin velvoite tarjota ostajalle hinnaltaan tosiasiallisesti edullisinta lääkemääräyksellä toimitettavaa lääkevalmistetta. Muutoksilla pyritään 90 miljoonan euron vuosittaisiin säästöihin lääkekustannuksissa. Sairausvakuutuslakiin tehtiin myös täydentäviä muutoksia, jotka liittyvät terveysteknologian arvioinnista annettuun EU-asetukseen (HTA-asetus). Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2025.

Apteekkitaloutta koskeva valmistelu eteni myös suunnitelman mukaisesti. Itsehoito-lääkkeiden myynnin vapauttamista koskevat ehdotukset valmistuivat. Lääketietovarannon ja lääkityslistan hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen edellyttämät selvitykset valmistuivat. Lääkkeiden arviointitoiminnan yhtenäistämistä valmistelevan työtyöryhmän työ käynnistyi.

Hallituksen esityksellä (HE 38/2024 vp) toteutettiin hallitusohjelman kirjausta siitä, että nikotiinipussit otetaan tupakkalain soveltamisalan piiriin. Hallituksen esitys annettiin keväällä 2024 ja eduskunta hyväksyi lain lokakuussa 2024. Laki jätettiin kuitenkin vahvistamatta, ja asia otettiin uudelleen valmisteluun.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoitus

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta vuosina 2024–2030 koskevan lain (1092/2022) mukaisesti valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan suunnitelman. Hallitus on aiemman parlamentaarisen työn pohjalta sitoutunut nostamaan valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansatuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvosto hyväksyi [valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön monivuotisen suunnitelman](#) kertomusvuoden kesäkuussa. Suunnitelma ohjaa tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käyttöä tulevinä vuosina. Suunnitelmassa painotetaan yritysten ja muiden toimijoiden yhteistyön vahvistamista ja yritysten kannustamista lisäämään tutkimus- ja kehittämistoimintaa Suomessa. Lisäksi suunnitelmassa linjataan, että uutta tietoa ja osaamista tuottavan kunnianhimoisen tutkimuksen edellytyksiä vahvistetaan, tehdään lisäpanostuksia tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin sekä edistetään kansainvälistä tutkimus- ja kehittämis-yhteistyötä.

Pääministerin johtama tutkimus- ja innovaationeuvosto on käynnistänyt kertomusvuonna valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön monivuotisen suunnitelman pohjalta työn tutkimus- ja kehittämispolitiikan ja -toiminnan strategisten valintojen tunnistamiseksi. Neuvostossa tehtävien strategisten valintojen avulla on tarkoitus entisestään koota tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiovoimavaroja sekä tukea hallituksen ja eri hallinnonalojen strategista päätöksentekoa, politiikkatoimia ja EU-vaikuttamista. Neuvosto myös koordinoi tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön vaikuttavuuden seurantaa ja aloitti seurannan kuluneena vuonna.

Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen määrä kasvaa vuoden 2025 talousarviossa noin 280 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasoon nähden. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon-alalla merkittävimmät rahoituksen lisäykset kohdistuvat Business Finland -virastoon, jonka tutkimus- ja kehittämisrahoituksen valtuutta nostetaan 94 miljoonalla eurolla. Rahoitusta kohdennetaan erityisesti yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemiseen sekä yritysten ja tutkijoiden yhteistyöhön. Uutena avauksena kohdennetaan 9 miljoonaa euroa Business Finlandin myöntövaltuutta luovien alojen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemiseen. Lisäksi Geologian tutkimuskeskuksen Mintecin koetehdaskokonaisuuden tutkimus-infrastruktuurin toteuttaminen ja käyttöönotto käynnistetään Outokummussa (valtuus 18 miljoonaa euroa). Business Finlandin muuta kuin tutkimus- ja kehittämisrahoitusvaltuutta leikattiin 20 miljoonalla eurolla vuoden 2024 tasosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut ja toimeenpannut tutkimus- ja kehittämis-toiminnan rahoituslain mukaisia toimia omalla hallinnonalallaan. Päätös on tehty 262 miljoonan euron lisärahoituksesta yliopistoille tuhannen uuden tohtorin kouluttamiseksi ja tohtorikoulutuksen kehittämiseksi. Lisäksi on käynnistetty tohtoripilotin tutkimus- ja seurantahanke, ja ministeriö on osoittanut 6,37 miljoonan euron rahoituksen tohtorin tutkintoa seuraavan vaiheen tutkijanpaikkojen lisäämiseen.

Suomen Akatemian tutkimusvaltuus kasvoi vuonna 2024 yhteensä 55 miljoonalla eurolla lisäyksen kasvaessa 172 miljoonaan euroon vuodesta 2027 lähtien. Suomen Akatemian kautta jaettavaa kilpailullista rahoitusta on kohdennettu vapaasti kohdennettavan tutkimusvaltuuden ohella lippulaivoihin, tutkimusinfrastruktuurien rahoittamiseen, proof of concept -rahoitukseen sekä kliiniseen tutkimukseen ja kertaluonteisesti hyvinvointialueiden tutkimus- ja kehittämisyhteistyön vahvistamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimuslaitokset (Luonnonvarakeskus, Ruokavirasto, Maanmittauslaitos/Paikkatietokeskus) osallistuvat valtion tutkimuslaitosten yhteiseen post doc -ohjelmaan, joka toteutetaan valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksella. Ohjelman tarkoituksena on tukea tohtoritutkijoiden urakehitystä ja lisätä tutkimuslaitosten, yritysten ja hallinnon toimijoiden yhteistyötä. Hallinnonalan laitoksille osoitettiin rahoitusta 25 post doc -tutkijan palkkaamiseen kolmeksi vuodeksi.

Tutkijapaikoista täytettiin vuonna 2024 puolet ja loput rekrytoidaan vuoden 2025 aikana. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kohdennettiin tutkimus- ja kehittämisrahoitusta tutkimuslaitosten EU-hankkeiden vastinrahoitukseen, tutkimusinfrastruktuurien vahvistamiseen sekä puhtaan energian ja materiaalivirtojen tutkimus- ja kehittämishankkeen toteutukseen.

Suurteholaskennan yhteisyritys EuroHPC:n hallintoneuvosto on valinnut Suomen yhdeksi uudeksi eurooppalaisten tekoälytehtaiden sijaintimaaksi Suomen johtaman konsortion hakemuksen pohjalta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut Suomen sitoutumista suurteholaskennan kapasiteetin jatkuvuuden varmistavaan hankkeeseen enintään 250 miljoonan euron osuudella. Nykyisen LUMI-supertietokoneen korvaava LUMI-AI-tekoälytehdas sijoitetaan Kajaaniin Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n datakeskukseen.

Datatalous ja digitalisaatio

Datatalouden ja digitalisaation poikkihallinnollista koordinaatiota ja johtamista jatkettiin kertomusvuonna digitoimistoyhteistyössä. Suomen hyvä menestys jatkui EU:n [Digitaalisen vuosikymmenen tila -raportissa](#), jossa arvioidaan maiden kehitystä digiosaamisessa, digitaalisessa infrastruktuurissa sekä liiketoiminnan ja julkisten palveluiden digitalisaatiossa.

Kertomusvuoden aikana valmisteltiin ministeriöiden välisessä yhteistyössä Suomen puheenjohtajuuskautta Pohjoismaiden ministerineuvostossa vuonna 2025 teemalla ”Pohjola: yhteinen ja vahva”, keskittyen erityisesti Pohjolan ja Baltian kokonaisturvallisuuteen, varautumisyhteistyöhön ja digitaalisen siirtymän edistämiseen.

Julkisia palveluja digitalisoidaan ja automatisoidaan ihmiskeskeisesti tavoitteena yhteen toimivat, turvalliset ja käyttäjille sujuvat palvelut. Kertomusvuonna käynnistettiin uusia toimia muun muassa digitaalisen viranomaisasioinnin ensisijaisuuden edistämiseksi, elämäntapahtumiin liittyvän asioinnin kuten edesmenneen omaisen asioiden hoidon sujuvoittamiseksi ja tiedon liikkumisen automatisoimiseksi sekä digitalisaation esteiden purkamiseksi. Digitaalista identiteettilompakkoa valmisteltiin kansallisesti eIDAS-asetuksen mukaisesti.

Hallitusohjelmakirjauksen pohjalta käynnistettiin myös kriittisen infrastruktuurin tietojen avoimen jakamisen uudelleen arvioiminen huomioiden kansallinen turvallisuus. ICT-menojen raportointia kehitettiin muun muassa digisalkku-raportointivälineellä. Hallitusohjelman mukaisesti valtionhallinnon digihankkeiden rahoitusta koordinoidaan ja tilannekuvaa seurataan yhteisessä digisalkussa. Tekoälyn käyttömahdollisuuksien edistämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi julkisessa hallinnossa asetettiin ministeriöiden generatiivisen tekoälyn hyödyntämisen yhteistyöryhmä. Lisäksi asetettiin generatiivisen tekoälyn verkosto, jossa on mukana laajasti valtionhallinnon toimijoita.

Asuntomarkkinat ja liikenne

Hallituksen esitys rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp) annettiin kertomusvuonna. Ehdotetut muutokset keventävät hallitusohjelman mukaisesti hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa sekä selkeyttävät valitusoikeutta ja sujuvoittavat rakentamislupien käsittelyä uuden käsittelyaikatakuun kautta. Rakentamislaille torjutaan myös ilmastonmuutosta, edistetään kiertotaloutta ja tuetaan rakennetun ympäristön digitalisaatiokehitystä.

Uusi EU:n rakennustuoteasetus (3110/2024) julkaistiin joulukuussa 2024. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa rakennustuotteiden kauppaa koskevaa EU-lainsäädäntöä, helpottaa rakennustuotteiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, keventää hallinnollista taakkaa sekä edistää kiertotaloutta ja teknologista kehitystä rakentamisalalla. Uusi asetus sisältää lisäksi säännökset CPR Acquis Expert Groupista, millä varmistetaan jäsenvaltioiden lainsäädäntötarpeiden huomioon ottaminen.

Valtion tukemalla asuntotuotannolla tuettiin rakennus- ja asuntomarkkinoita tuotantomäärien laskiessa. Valtion tukema asuntotuotanto lisäsi asuntorakentamista ja vastasi yli puolesta kokonaistuotannosta. Valtion tukemalla uudis- ja korjausrakentamisella on ollut merkittävä rooli rakentamisen, talouden ja työllisyyden tasapainottajana heikossa suhdannetilanteessa. Korkotason laskun odotetaan edistävän vuoden 2025 aikana rakentamisen määrän kasvua ja vapaarahoitteista asuntorakentamista. 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 jatkossakin korjausavustuksilla, mutta avustusten pienentyessä tuki kohdennetaan jatkossa kaikkein vaikuttavimpiin korjaustoimiin.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kesäkuussa 2024, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Aran toiminnot siirretään ympäristöministeriön yhteyteen ja Valtion asuntorahasto sulautetaan valtion talousarvioon. Lait Aran lakkauttamisesta ja ympäristöministeriöön perustettavasta Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksista, jolle Aran tehtävät siirtyvät, vahvistettiin joulukuussa 2024. Uuden keskuksen on määrä aloittaa toimintansa 1.3.2025.

Hallitusohjelman tavoitteena on myös asunto-osakeyhtiölain päivittäminen sekä taloyhtiöiden häiriötilanteisiin puuttumisen ja asuntojen hallintaanoton helpottaminen. Valtioneuvosto antoi kertomusvuoden toukokuussa eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi asunto-osakeyhtiölain 8 luvun muuttamisesta (HE 48/2024 vp). 8.7.2024 voimaan tulleella lailla (428/2024) mahdollistetaan osakehuoneiston hallintaanoton edellytyksenä olevien tiedoksiantojen toimittaminen niin sanottuna kuulutustiedoksiantona silloin, kun asiakirjojen tiedoksianto ulkomaille ei ole muuten mahdollista. Muutos helpottaa erityisesti

Kaakkois- ja Itä-Suomessa sijaitsevien asunto-osakeyhtiöiden tilannetta tapauksissa, joissa osakehuoneiston hallintaanotto osakkeenomistajan rikkomuksen tai laiminlyönnin johdosta oli aiemmin estynyt, koska tarvittavia tiedoksiantoja ei ole ollut mahdollista toimittaa Venäjälle.

Hallitusohjelmassa linjatun investointiohjelman puitteissa on talouden kilpailukyvyn vahvistamiseksi, korjausvelan vähentämiseksi ja ihmisten sujuvan liikkumisen edistämiseksi tehty merkittäviä panostuksia väylähankkeisiin. Hallitusohjelman investointiohjelman hankkeita ja siihen sisältyvää korjausvelkarahoitusta on sisällytetty talousarvioihin. Lisäksi on edistetty Liikenne 12 -suunnitelman mukaisen väyläverkon investointiohjelman hankkeiden toteutusta. Hallitusohjelmassa kirjatun mukaisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-) sopimusten rahoituksesta linjattiin kertomusvuoden lopussa valtioneuvoston [periaatepäätöksellä](#).

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti hallitus tekee mittavat panostukset rautatieverkon kehittämiseen eri puolilla Suomea. Rahoituspäätöksiä on tehty muun muassa Karjalan radan ja Rantaradan kehittämiseksi ja Savonradan suunnitteluun. Lentoratahankkeen eteenpäin viemiseksi on perustettu yhtiö. Muilta osin Suomi-radnan valmistelu keskeytettiin.

Hallitus on sitoutunut ohjelmassaan Turun tunnin juna -hankkeen toteutukseen. Turun tunnin juna Oy:n nimenmuutos Länsirata Oy:ksi tehtiin 1.2.2024. Länsirata Oy:n osakkaat pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen rakentamisvaiheen esisopimuksen ehdoista kesäkuussa 2024. Valtio ja yhtiön osakkaana olevat kunnat ovat neuvotelleet syksyn 2024 aikana rakentamisvaiheeseen siirtymisen edellytyksistä ja uudesta osakassopimuksesta hallitusohjelman ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti talvimerenkulun toimintaedellytykset tulee varmistaa ja uudistaa jäänmurron järjestämistapa. Arctia Oy:n omistajaohjaus siirtyi valtioneuvoston kansliasta liikenne- ja viestintäministeriöön elokuussa 2024. Samassa yhteydessä Arctia Oy muuttui strategisen intressin yhtiöstä erityistehtäväyhtiöksi. Samanaikaisesti Cinia Oy:n omistajaohjaus siirtyi liikenne- ja viestintäministeriöstä valtioneuvoston kansliaan.

Väylämaksulakia uudistettiin kevään 2024 kehysriihen päätösten mukaisesti ja väylämaksut palautetaan täysimääräisiksi vuodesta 2025 alkaen. Väylämaksut on peritty puolitetuna vuodesta 2015 alkaen väliaikaisen lainsäädännön nojalla. Lakimuutokset liittyvät julkisen talouden tasapainottamiseen.

Vuonna 2024 Euroopan komissio myönsi 39,11 miljoonaa euroa Verkkojen Eurooppa -väli-
neen (CEF) rahoitusta 11 liikennehankkeelle Suomessa. Viisi valtion hanketta saivat yhteensä
noin 20,16 miljoonaa euroa ja kuusi yksityisten toimijoiden hanketta yhteensä noin 18,96
miljoonaa euroa rahoitusta. Euroopan unionin CEF-hankerahoitusta siis hyödynnettiin täysi-
määräisesti, kuten hallitusohjelmassa linjataan.

Suomi on soveltanut aikarajoitettua saaripoikkeusta EU:n meriliikenteen päästökauppa-
järjestelmänpuutteissa hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.

Hallitusohjelmassa veloitettiin laatimaan yhdessä elinkeinoelämän kanssa toimenpide-
ohjelma vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkon laajentamiselle pääväylillä. [Jakelu-
infraohjelma](#) valmistui marraskuussa 2024. Lisäksi tuli helpottaa latausmahdollisuuksien
asentamista taloyhtiöihin ja fossiilisia polttoaineita käyttävien autojen konvertointia sekä
henkilö- että raskaassa liikenteessä. Henkilöautojen muuntotuet palautettiin lakiin, ja tuen
haku oli voimassa 15.12.2024 asti.

Tietoliikenne ja viestintä

Hallitusohjelman mukaan Yleisradio Oy:n tehtävistä, rahoituksesta ja yhtiön valvonnan riip-
pumattomuuden kehittämisestä linjataan parlamentaarisesti. Hallitus perusti parlamentaa-
risen työryhmän arvioimaan Yleisradio Oy:n rahoitusta, suhdetta kaupalliseen mediaan ja
Yleisradio Oy:stä annetun lain muutostarpeita sekä tarkkarajaistamaan Yleisradio Oy:n jul-
kisen palvelun tehtäviä. Parlamentaarinen työryhmä antoi [mietintönsä](#) syyskuussa 2024.
Työryhmän linjauksen toteuttamiseksi hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen valtion
televisio- ja radiorahastolain muuttamiseksi lokakuussa 2024. Muutoksella jäädytettiin julki-
sen palvelun rahoitusta vuosittain nostava indeksi.

Hallitusohjelmassa linjataan tarvearvioinnista jatkaa laajakaistatukiohjelmaa kiinteiden yhte-
yksien rakentamiseksi alueille, joille ne eivät rakennu markkinaehtoisesti. [Laajakaistatuki-
ohjelman tarve tulevaisuudessa -selvitys](#) julkaistiin maaliskuussa 2024.

Maa- ja metsätalous

Vuosien 2023–2027 CAP-kokonaisuudessa ja kansallisissa tukijärjestelmissä vuotuinen
säästötyö ja toimeenpano etenivät suunnitellulla tavalla. Tällä turvattiin laadukkaan koti-
maisen ruoantuotannon perusedellytyksiä ja tuotanto säilyi edelleen vakaana, vaikka
maataloudessa toimintaympäristö ja kasvukauden olot olivatkin jälleen hankalat. [CAP-
suunnitelma](#) sekä kansalliset tukijärjestelmät sisältävät keskeiset tukivälineet, joilla vaikutte-
taan hallitusohjelman maatalouden ja maaseudun kehittämisen kirjausten toteutumiseen.

CAP-suunnitelman päätavoitteita ovat aktiivisen ruuantuotannon turvaaminen, maatalouden ilmasto- ja ympäristöviisaus sekä uusiutuvan maaseudun elinvoimaisuuden vahvistaminen.

Suomalaisen ruuantuotannon pitkän aikavälin strategia ja elintarvikevientiä lisäävä ruokalan kasvuohjelma kuuluvat hallitusohjelman mukaiseen [Kestävä ja kannattava ruokajärjestelmä -kokonaisuuteen](#). Strategiatyössä luodaan visio siitä, millainen ruokajärjestelmä Suomessa on vuonna 2040, mitä toimenpiteitä sen saavuttamiseksi tarvitaan ja millaisiin muutoksiin on syytä varautua. Hallitus on sitoutunut suomalaisen ruokajärjestelmän kestävyiden parantamiseen ja ruokaviennin kaksinkertaistamiseen vuoteen 2031 mennessä.

Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportin pohjalta on tehty toimenpiteitä, jotta alkutuottajan asema ja koko elintarvikeketjun tasapaino kehittyvät nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Elintarvikemarkkinalain (1121/2018) muutokset (747/2024 ja 748/2024) vahvistettiin joulukuussa ja ne tulivat voimaan 1.1.2025. Laki vahvistaa elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia ja täsmentää säännöksiä tilausten peruuttamisesta ja tiettyjen maksujen kielloista.

Valtioneuvoston [maaseutupoliittista selontekoa](#) on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön johdolla poikkihallinnollisesti. Selonteossa tarkastellaan erilaisten maaseutu-alueiden elinvoiman uudistumisen edellytyksiä väestömuutoksen, asuttavuuden, osaamisen, yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan sekä kansalaistoiminnan kautta.

[Saaristolakia päivitetään](#) vastaamaan tämän päivän saariston toimintaympäristöä. Lakia valmisteleva työryhmä on tehnyt esityksen muun muassa saaristoista kuntaa määrittävistä pykälistä ja sekä saaristoisia kuntia määrittävästä asetuksesta. Saaristoista kuntaa koskevat säännökset kytkeytyvät myös valtiovarainministeriön valtiosuusjärjestelmän uudistukseen. Myös saaristoliikennettä koskevien säännösten uudistamisessa läpikäydään muun muassa yhteysalusliikenteen järjestämisen kriteerit, palvelutaso ja maksullisuus.

Hallitus päätti Metsähallituksen uusista omistajapoliittisista linjauksista vuosille 2024–2027. Keskeisiä teemoja tavoitteissa ovat luonnon monimuotoisuus, ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen hillintä. Lisäksi linjauksissa painottuvat Metsähallituksen toiminnasta saatava taloudellinen hyöty valtiolle ja tällä omistajapolitiikkakaudella erityisesti uusiutuvan energian tuotannon mahdollistaminen valtion alueilla.

Valtioneuvosto myönsi marraskuussa Metsähallitukselle luvan neljän määräalan myyntiin Muhoksen ja Kajaanin kunnissa. Maa-alueet myydään Googlelle, joka suunnittelee pidemällä aikavälillä pilvi- ja datakeskusinfrastruktuurinsa laajentamista Suomessa. Kaupan kokonaisarvo on yli 27 miljoonaa euroa ja alueiden koko yhteensä noin 1 400 hehtaaria.

Vesihuollon toimintavarmuuden ja kyberturvallisuuden parantamiseen myönnettiin kertomusvuonna avustusta 2,2 miljoonaa euroa yhteensä 51 hankkeelle. Hankkeilla kehitetään myös vesihuollon alueellista yhteistyötä sekä edistetään vesihuoltolaitosten yhdistymisiä niitä koskevilla selvityksillä.

Suomi vaikutti siihen, että EU:n maatalous- ja kalastusneuvosto nosti vuoden 2025 silakka-kiintiötä ja mahdollisti lohen kohdennetun kaupallisen kalastuksen jatkamisen kaikilla Suomen merialueilla. Ratkaisuilla on merkitystä Suomen elinkeinokalatalouden toimintaedellytyksiin.

[Kalastusmatkailun kehittämisohjelma](#) valmistui. Ohjelman vision mukaan Suomessa on monipuoliset ja Euroopan laadukkaimmat kalastuspalvelut vuonna 2034. Kehittämisohjelma sisältää toimenpide-esitykset palvelujen ja liiketoiminnan, myynnin ja markkinoinnin sekä toimintaympäristön kehittämiseksi.

[Suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjä kehittänyt asiantuntijatyöryhmä](#) sai työnsä valmiiksi. Työryhmä ehdottaa keinoja, joilla mahdollistettaisiin kannanhoidollinen metsästys Suomessa. Hallituksen esitys metsästyslain muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2025.

Valtioneuvoston asetusta metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista muutettiin siten, että poikkeuslupien avulla voidaan tehokkaammin puuttua suurpetojen aiheuttamiin vahinkoihin. Vähentämällä vahinkoja voidaan osaltaan parantaa suurpetojen hyväksyttävyyttä ja alueellista sosioekonomista kestävyyttä.

2.7 Puhtaan energian Suomi

[Sähköntuotanto ja sähkömarkkinat](#)

Kertomusvuonna valmisteltiin laki talousvyöhykkeen merituulivoimasta (937/2024, HE 147/2024 vp). Lain avulla edistetään merituulivoiman rakentamista, selkeytetään Suomen talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita koskevaa sääntelyä ja varmistetaan, että oikeudet merituulivoiman hyödyntämiseen myönnetään tasapuolisella, läpinäkyvällä ja ennakoitavalla tavalla.

Valtioneuvosto antoi marraskuussa eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 197/2024 vp) laeiksi sähkömarkkinalain ja sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamisesta. Esityksen päätavoitteena on toteuttaa toimia, joilla älykäs sähköjärjestelmä tarjoaa asiakkaille mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti sähkömarkkinoille ja edistää toimitusvarmuuden ylläpitoa.

Syyskuussa asetettiin työryhmä kartoittamaan keinoja sähkömarkkinoiden toimitusvarmuuden ja fossiilittoman jouston edistämiseksi. Työryhmän ehdotuksen on määrä valmistua helmikuussa 2025.

Osana huhtikuun 2024 kehysriihen kasvupakettia hallitus sitoutui huolehtimaan Fingridin ja Gasgridin investointikyvystä vastaamaan energiaintensiivisten teollisten investointien tarpeita, varmistamaan kantaverkon kapasiteetin riittävyys sekä varmistamaan investointien toteutuminen koko Suomessa. Valtiovarainministeriö on syyskuun budjettiriihen jälkeen tiivistänyt keskusteluja Fingridin investointikyvystä, sähkön kantaverkon kapasiteettirajoitteista ja teollisten investointien toteutumisesta, puhtaan siirtymän edellyttämän investointiohjelman suuruudesta ja Fingridin toiminnallisista reunaehdoista sekä mahdollisista pääomitustarpeista.

Ilmasto

Taakanjakosektorin ilmastotoimia koskevaa uutta keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa (KAISU3) valmistellaan rinnakkain uuden energia- ja ilmastostrategian (EI-strategia) kanssa, johon sisältyy myös maankäyttösektorin uudet ilmastotoimet kattava päästövelan lyhennysohjelma. KAISU3 ja EI-strategia perustuvat yhteiseen tietopohjaan ja muun muassa energia-tuotantoa ja -käyttöä sekä päästökehitystä koskevaan perusskenaarioon. Käynnissä olevassa KEITO-hankkeessa ([Kansallisen energia- ja ilmastopolitiikan uudet toimet ja -skenaariot \(Keito\) -hankeyhteistyö](#)) arvioidaan eri toimien vaikuttavuutta ja riittävyyttä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Suomi on mukana EU:n LIFE-ohjelman rahoittamassa Ilmastoratkaisujen vauhdittaja (ACE)-hankkeessa, joka on käynnissä vuosina 2024–2030. Hanke kohdistuu erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman toimeenpanon edistämiseen.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 151/2024 vp) laiksi ilmastolain muuttamisesta. Kunnan ilmastosuunnitelman laatimista koskeva velvollisuus kumottiin ja lain soveltamisalaa muutettiin niin, ettei ilmastolakia sovelleta kunnan viranomaisiin. Lainsäädännön muutos-tarve perustui valtiontalouden sopeutustoimiin. Julkisen talouden suunnitelmaan 2023–2026 sisältynyt määräraha kuntien ilmastosuunnitelmiin lakkautettiin.

Saamelainen ilmastoneuvosto käynnisti toimintansa kertomusvuonna. Neuvoston tehtävänä on tukea valtakunnallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua niin, että valmistelussa otetaan huomioon saamelaiskulttuurin edistämisen kannalta keskeiset seikat.

EU:ssa on käynnissä prosessi vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamiseksi. Komissio antoi helmikuussa 2024 kaksi tiedonantoa, toisen 2040 ilmastotavoitteesta ja toisen teollisesta hiilenhallinnasta, jotka yhdessä muodostavat komission vision vuoden 2030 jälkeisen ajan

siirtymästä kohti vuoden 2050 ilmastoneutraaliutta. Suomen kanta komission tiedonannossa vuodelle 2040 suosittalemaan 90 prosentin nettopäästövähennystavoitteeseen muodostettiin E-kirjeessä E 10/2024 vp, jonka mukaisesti Suomi tukee komission ehdotusta. Vaikka 2040-tavoitteesta ei ole vielä EU-tasolla sovittu, on käynnissä ennakkovaikuttaminen siihen, millaisen ilmasto- ja energia-arkkitehtuurin sekä säädöskokonaisuuden nojalla tavoite toimeenpannaan. Suomen ennakkovaikuttamiskantoja 2030 jälkeisen ajan arkkitehtuuriin muodostettiin E-kirjeellä E 10/2024 vp.

YK:n COP29-ilmastokokous (COP, Conference of Parties) järjestettiin Azerbaidzhanissa Bakussa marraskuussa 2024. Sen keskeinen lopputulos oli sopu 300 miljardin Yhdysvaltain dollarin suuruudesta uudesta globaalista ilmastorahoitustavoitteesta kehittyvien maiden ilmastotoimiin. Sopu saavutettiin myös kansainvälisten markkinamekanismien säännöistä. Kansainväliset markkinamekanismit mahdollistavat sen, että Pariisin sopimuksen allekirjoittaneet maat voivat tehdä ilmastotoimia oman maansa rajojen ulkopuolella. Markkinamekanismeista hyötyvät myös yritykset, jotka haluavat ostaa ilmastoyksiköitä vapaaehtoisilta hiilimarkkinoilta. EU:n ja Suomen tavoitteita heikommiksi Bakussa jäivät kirjaukset päästöjen hillinnästä ja etenkin fossiilisten polttoaineiden käytöstä luopumisesta, joista oli sovittu edellisen vuoden COP28-kokouksessa.

Kertomusvuonna valmisteltiin laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta (1066/2024, HE 119/2024 vp). Lailla pannaan täytäntöön EU:n muutettu päästökauppa-direktiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen päästökaupan osalta. Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa käynnistyy vuonna 2027.

Kertomusvuonna valmisteltiin laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (841/2024, HE 121/2024 vp). Muutoksen myötä jakeluvelvoitteen ja lisävelvoitteen tasot nousevat maltillisesti vuonna 2025.

Kertomusvuonna valmisteltiin laki (753/2024, HE 99/2024 vp), jolla muutetaan EU:n hiilirajamekanismia (CBAM) koskevan asetuksen toimeenpanosta annettua lakia. Hiilirajamekanismi on uusi politiikkaväline, jolla tasataan päästöjen kustannuksia EU:n ja kolmansien maiden välillä.

Maankäytön muutosmaksun lainsäädäntöä valmistelemaan asetettu työryhmä luovutti [loppuraporttinsa](#) ja siihen liittyvän vaikutusten arvioinnin. Työryhmän laatima ehdotus maankäytön muutosmaksusta olisi veroluonteinen ohjauskeino, jota sovellettaisiin metsämaan raivaamiseen muuhun käyttöön.

Vuoden 2024 lopussa päättyneessä [Hiilestä kiinni -tutkimus- ja innovaatio-ohjelmassa](#) toteutettiin monivuotisia maankäyttösektorin ilmastopolitiikan tietotarpeisiin liittyviä hankkeita. Ohjelman tavoitteena oli tuottaa tutkimustietoa ja ratkaisuehdotuksia, joilla vähennetään

maankäytön hiili- ja muita kasvihuonekaasupäästöjä, vahvistetaan hiilinieluja ja hiilen varastoja sekä vahvistetaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kokonaiskestävyyttä. Ohjelman [arviointi](#) julkaistiin helmikuussa 2025.

Tammikuussa 2025 korkein hallinto-oikeus hylkäsi tutkimansa valituksen, joka koski valtioneuvoston eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen 2024 yhteydessä tekemiä ratkaisuja. Valituksessa katsottiin, että valtioneuvosto ei noudata Suomen kansainvälisiä sitoumuksia ja ilmastolain vaatimuksia.

Ympäristö

Kertomusvuonna on valmisteltu säännöksiä, joiden tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia lupamenettelyiden kehittämiseksi ja puhtaan siirtymän investointien houkuttelevuuden lisäämiseksi. Lainsäädäntöhanke kytkeytyy valtion aluehallinnon uudistukseen ja uuden valtion Lupa- ja valvontaviraston perustamiseen. Hankkeen puitteissa kertomusvuoden syksyllä eduskunnalle annettiin esitykset nettonollateollisuutta sekä kriittisiä raaka-aineita koskevien EU-asetusten mukaisesta yhteyspisteviranomaisesta (HE 211/2024 vp ja HE 196/2024 vp).

Lisäksi käynnissä on hanke yhden luukun palvelujen -mallin toimeenpanon kehittämiseksi ympäristötehtävissä yhteistyössä uuden valtion Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen kanssa. Hankkeessa kehitetään toimintatapoja ja menettelyitä sekä digitaalisia ratkaisuja.

EU:n pakkaus- ja pakkausjäteasetusta koskevissa neuvotteluissa saavutettiin sopu kertomusvuoden huhtikuussa. Muodollinen hyväksyminen viivästyi loppuvuoteen komission vaihtumisen myötä, ja asetus tuli voimaan 11.2.2025. Asetus sisältää useita siirtymäaikoja. Sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä syntyvän pakkausjätteen määrää, edistää kierrätystä ja pakkausten uudelleenkäyttöä. Pakkausjätteiden määrälle asetettiin sitovia vähentämistavoitteita, ja tietyt kertakäyttöiset muovipakkaukset kielletään. Lisäksi kaikkien pakkausten tulee olla kierrätettäviä viimeistään vuonna 2030 ja tietyille toimijoille asetetaan uudelleenkäyttötavoitteita. Asetuksen tueksi tarvitaan täydentävää kansallista sääntelyä.

Kuntavastuun rajaamista koskeva jätelain muutos (1068/2024, HE 103/2024 vp) tuli voimaan 1.1.2025. Jätteen haltija vastaa jatkossa (viimeistään 1.1.2026 alkaen) asumista ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja tarjoavien toimipaikkojen ja laitosasumisen yhteydessä syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Kunnan vastuu asumisen jätteistä rajataan näin pääosin kotitalouksissa ja vapaa-ajan asumisessa syntyvään yhdyskuntajätteeseen. Lisäksi annettiin EU:n akkuja ja paristoja sekä jäteakkuja ja -paristoja koskevaa asetusta täydentävät säännökset akkujen ja paristojen markkinavalvontaviranomaisesta.

Kiertotalouden Green Deal -sitoumus julkistettiin 12.9.2024 ja samalla esiteltiin ensimmäiset sitoutujat. Kyseessä on vapaaehtoinen strateginen sitoumus, jossa mukaan lähtevät toimijat sitoutuvat vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja asettamaan vaikuttavia tavoitteita ja tekemään toimia, jotka edistävät vähähiilistä kiertotaloutta. Sitoumus tukee osaltaan hallituksen tavoitetta kehittää kierrätetylle raaka-aineelle toimivat markkinat eri käyttökohteisiin ja lisää kierrätysmateriaalin käyttöosuutta.

EU:n ennallistamisasetus (EU) 2024/1991 tuli voimaan 18.8.2024. Sääntelyn tarkoituksena on parantaa luonnon tilaa laajasti eri ympäristöissä niin suojelualueilla kuin niiden ulkopuolella. Ennallistamisasetus täydentää lintu- ja luontodirektiivejä ja vesipuite- ja meristrategiadirektiivejä säätämällä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen ennallistamis- ja palauttamistoimien toteuttamiselle määrääjat sekä asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden kääntää joukko eri ekosysteemien luonnon monimuotoisuutta kuvaavia indikaattoreita paranevaan suuntaan. Jäsenvaltioiden tulee laatia luonnos kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulumisesta. Työ suunnitelman laatimiseksi on aloitettu valtioneuvostossa.

Lokakuussa pidetty YK:n biodiversiteettisopimuksen (CBD) 16. osapuolikokous oli osanottajamäärältään kaikkien aikojen suurin biodiversiteettikokous, ja siihen osallistui runsaasti myös yksityissektorin edustajia. Kokous jouduttiin keskeyttämään kesken haastavien rahoitusneuvottelujen, ja kokousta jatketaan helmikuussa 2025. Suomelle, EU:lle ja sen jäsenvaltioille tärkeistä asioista tehtiin useita merkittäviä päätöksiä, jotka edistävät luonnon-suojelua, luonnon kestävää käyttöä ja Kunming-Montrealin luonnon monimuotoisuuskehityksen täytäntöönpanoa.

Vesienhoidon sitovia ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevat säännökset ovat voimassa 1.1.2025 lukien. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa on uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin on lisätty kyseiset ympäristötavoitteet uudeksi luvanmyöntämisen edellytykseksi. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi voidaan nyt käsitellä lupamenettelyn yhteydessä. Näillä säännöksillä sujuvoitetaan lupamenettelyitä ja mahdollistetaan hankekohtainen ympäristötavoitteista poikkeaminen osana yhden luukun palvelua. Työ jatkuu toimeenpanon ohjeistuksen valmistelulla. Ympäristötavoitteita täsmentävät asetusmuutokset ovat myös valmisteilla.

[Saaristomeri-ohjelman](#) työ jatkui osana Ahti-ohjelmaa. Saaristomeri-ohjelmassa painotetaan merkittäviä ravinnekiertoa parantavia toimia. Saaristomerelle on valittu kolme pilottialuetta, joihin toimenpiteet erityisesti kohdentuvat: Aurajoen ja Paimionjoen valuma-alueet sekä Kemiönsaari merialueineen. Peltojen fosforihuuhtoumien vähentäminen kipsikäsittelyillä jatkuu. Vuodesta 2020 lähtien on torjuttu 55 fosforitonin joutuminen

Itämereen. Laajentaminen muihin maanparannusaineisiin (rakennekalkki ja kuitu) on työn alla. Ruokaketjun toimijoiden sitouttaminen vesivastuullisuustyöhön käynnistyi osana Saaristomeri-ohjelmaa.

Hallitusohjelmassa linjataan alusten huuhtelu-, ruokajäte-, rikkipesuri- ja käymäläjäteveden mereen purun kieltämisestä Suomen aluevesillä. Linjauksen toteuttamiseksi valmisteltiin hallituksen esitys merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sekä Hongkongin yleissopimuksesta ja MARPOL-yleissopimuksen ja Lontoon pöytäkirjan muutoksista (HE 178/2024 vp).

Valtion maiden suojelua vahvistettiin siirtämällä noin 32 000 hehtaaria maa-alueita suojelu-alueiksi. Valtion maiden uusi suojelupäätös kohdentuu pääosin Lappiin ja Pohjanmaalle sekä Kainuuseen. Metsähallitus aloitti maastokaudella 2024 vanhojen metsien inventoinnin. Suomeen perustetiin kuudes virallinen valtion retkeilyalue: Napapiirin retkeilyalue Rovaniemelle.

Valtioneuvosto hyväksyi asetuksen vapaa-ajankalastuksen saalisilmoituksista. Asetuksella tuetaan kalastuslain mukaista kalastuksen suunnittelua. Ilmoitusvelvollisuudella myös tuetaan hallitusohjelman vaelluskalakantojen elvytyshankkeiden suunnittelua ja tuloksellisuuden seuranta.

Saimaannorpan pesimäalueen laajentuessa norpan suojelemiseksi asetettuja kalastusrajoituksia onnistuttiin lisäämään noin 2 400 hehtaarin alueella vapaaehtoisilla kalastusrajoitussopimuksilla. Kertomusvuoden keväällä Mikkelin Louhivedelle syntyi ensimmäinen kuutti vuosikymmenten tauon jälkeen. Kalastusrajoitusalueen pinta-ala on nyt kokonaisuudessaan 3 050 neliökilometriä.

2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti Venäjän helmikuussa 2022 Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan myötä. Euroopan turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan väistyminen ei ole näköpiirissä. Itämeren alueen turvallisuus oli vuonna 2024 valokeilassa erityisesti vedenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuneiden vahinkojen sekä Venäjän niin sanotun varjo-laivaston aiheuttamien turvallisuus- ja ympäristöriskien vuoksi. Osana Euroopan unionia Suomi edisti ratkaisuja niin Euroopan, sen lähialueen kuin globaalin turvallisuuden ja vakauksen lisäämiseksi.

Euroopan unioni on edelleen Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvo-yhteisö. Pohjoismaat ovat Suomen läheisimmät yhteistyökumppanit, ja heikentyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen seurauksena yhteistyö samat arvot ja intressit jakavien Pohjoismaiden ja Baltian maiden kesken korostui entisestään. Tärkeimmän kahdenvälisen kumppanimme Ruotsin kanssa yhteistyö jatkui tiiviinä, mukaan lukien maidemme hallitus-ten yhteisistunnolla Tukholmassa syyskuussa.

Suomen täysjäsenyys Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natossa vahvistaa Suomen turvalli-suutta ja Pohjois-Euroopan vakautta. Suomi arvioi turvallisuuttaan Naton yhteisen puolus-tuksen näkökulmasta, kantaa osaltaan vastuuta koko liittokunnan turvallisuudesta ja toimii Nato-liittolaistensa rinnalla yhteisten arvojen puolesta. Nato-jäsenyys myös asemoi Suomen entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista ja transatlanttista yhteisöä. Liittymisprosessin loppuunsaattamiseksi Suomi hyväksyi keväällä 2024 useita Naton jäsenyyttä ja toimintaa koskevia sopimuksia, keskeisimpinä joukkojen asemaa koskevan Nato SOFA-sopimuksen (Status of Forces Agreement) sekä Pariisin pöytäkirjan.

Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2024 eduskunnalle [ulko- ja turvallisuuspoliittisen selon-teon](#) (VNS 3/2024 vp) ensimmäistä kertaa puolustusliitto Naton jäsenenä. Selonteossa arvi-oidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja määritellään Suomen toiminnan tavoitteet ja painopisteet lähivuosille. Selonteon mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpänä päämääränä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu arvopohjaiseen realismiin. Suomi pitää kiinni itselleen tärkeistä ja keskeisistä arvoista, kuten demokratiasta, oikeusvaltioperiaatteesta, kansainvälisestä oikeudesta ja ihmisoikeuksista, rauhasta, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta.

Heinäkuussa 2024 valtioneuvosto antoi eduskunnalle [kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon](#) (VNS 4/2024 vp), joka täydentää ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa tarkemmilla kauppa- ja kehityspolitiikan toimenpiteillä. Selonteko perustuu hallitusohjelman tavoitteeseen tarkastella ulkosuhteita entistä strategisemmin ja kokonais-valtaisemmin. Samalla huomioidaan kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneet nopeat muutokset. Selonteon keskiössä on kaupan ja kehityksen entistä tiiviimpi yhteys, Suomen kaupallistaloudellisten intressien edistäminen ja nojautuminen Suomen vahvuus-alueisiin, joissa on hyvät mahdollisuudet tukea kestävää kehitystä. Team Finland -verkoston toimintaa painotetaan strategisesti merkittäviin markkinoihin, ja vienninedistämistoimintaa kehitetään tukemaan pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita.

Suomen puheenjohtajakausi Itämeren valtioiden neuvostossa (CBSS) päättyi Porvoossa kesäkuussa 2024 pidettyyn ulkoministerikokoukseen, joka keskittyi käsittelemään Itämeren alueen ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä sekä alueellista yhteistyötä. Suomen

puheenjohtajakauden läpileikkaavia teemoja olivat kokonaisturvallisuus, kriisivalmius ja resilienssi. Suomi teki marraskuussa päätöksen erota Barentsin euroarktisesta neuvostosta vuoden 2026 alusta, sillä yhteistyömuoto ei vastaa enää tämän päivän tarpeita. Suomi päätti kolmivuotisen kautensa jäsenenä YK:n ihmisoikeusneuvostossa, jossa Suomi jatkoi pitkäjänteistä työtään universaalien ihmisoikeuksien edistämiseksi ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän puolustamiseksi.

Suomi on jatkanut kahdenvälisten suhteiden vahvistamista keskeisten EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden, erityisesti Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Kanadan kanssa. Syyskuussa 2024 tuli voimaan Suomen ja Yhdysvaltojen välinen [puolustusyhteistyösopimus](#), jolla luodaan maiden väliselle puolustusyhteistyölle ajantasaiset puitteet. Suomi ja Iso-Britannia allekirjoittivat toukokuussa [julkilausuman strategisesta kumppanuudesta](#), joka syventää ja edistää yhteistyötä monialaisesti eri sektoreilla. Suomi, Yhdysvallat ja Kanada allekirjoittivat marraskuussa 2024 Washingtonissa niin sanotun ICE Pact -aloitteen, jolla käynnistetään yhteistyö maailmanluokan arktisten ja polaaristen jäänmurtajien kehittämiseksi.

Suhteita ja kumppanuuksia kehitettiin myös EU- ja Nato-viiteryhmän ulkopuolisten maiden kanssa. Suurvaltakilpailun riskienhallinta johti yhteyksien tiivistymiseen samanmielisten kumppaneiden, kuten Japanin, Etelä-Korean ja Australian kanssa. Suomi on vahvistanut kauppasuhteita erityisesti Yhdysvaltoihin ja Intiaan sekä Kaakkois-Aasian ja Latinalaisen Amerikan maihin. Kiina on Suomelle ja EU:lle tärkeä kumppani, mutta myös kilpailija ja järjestelmätason haastaja.

Suomi jatkoi kertomusvuonna vahvan tukensa osoittamista Ukrainalle. Vuoden 2024 aikana Suomi avusti Ukrainaa kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, materiaaliavun ja puolustustarviketuen kautta noin 775 miljoonan euron arvosta. Suomi tuki lisäksi Ukrainan EU- ja Nato-jäsenyysspyrkimyksiä. Valtioneuvosto hyväksyi Suomen kansallisen [Ukraina-jälleenrakentamissuunnitelman toisen osan](#) joulukuussa.

Suomi osallistui päätöksentekoon EU:n Venäjä-pakotteista ja toimeenpani pakotteita kiinnittäen erityistä huomiota pakotteiden kiertämisen estämiseen. Suomi jatkoi tukeaan toimille saattaa Venäjä ja sen edustajat vastuuseen hyökkäyssodasta ja kansainvälisen oikeuden vastaisista sodankäyntimenetelmistä.

Ulkoministeriö käynnisti kertomusvuonna ulkoasiainhallinnon uudistuksen. Vuoden aikana muun muassa kehitettiin ulkoministeriön johtamisjärjestelmää, muutettiin organisaatorakennetta ja kehitettiin toimintatapoja vastaamaan paremmin muuttuneen toimintaympäristön asettamia tarpeita. Ulkoasiainhallinnon uudistus jatkuu tulevinä vuosina.

Suomen vienninedistämisjärjestelmän tehostamiseksi työllisyyden ja yrittäjyyden ministeri-työryhmä päätti kesäkuussa Team Finland -verkoston johtamisrakenteen uudistamisesta kotimaassa sekä Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Muutoksen tavoitteena on tehostaa Suomen vienninedistämisjärjestelmää. Business Finlandin ulkomaantoiminnot integroidaan ulkoasiainhallintoon siirtymäkauden jälkeen 1.1.2026 mennessä.

Maanpuolustus

Suomen puolustuksen toimintaympäristö on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa, ja turvallisuustilanne voi heikentyä nopeastikin. Vahva kansallinen puolustuskyky on nykyisessä asetelmassa entistä tärkeämpää. Turvallisuustilanteen heikennyttyä puolustushallinnon toimintaa ja suunnitelmia on tarkistettu vastaamaan muuttunutta tilannetta. Puolustusvoimien toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja se ylläpidetään turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla. Riittävät alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu ja alueellinen koskemattomuus on turvattu. Puolustusvoimat on kehittänyt puolustusyhteistyöllä ja kansainvälisellä harjoitustoiminnalla valmiutta, yhteensopivuutta ja yhteistoimintakykyä Naton johtamisrakenteessa sekä liittolaisten kanssa.

Nato-jäsenyyden ajan ensimmäinen valtioneuvoston [puolustusselonteko](#) (VNS 9/2024 vp) hyväksyttiin joulukuussa. Suomelle Naton ulkorajavaltiona on tärkeää huolehtia omasta puolustuskyvystä osana liittokuntaa sekä siitä, että liittokunnan pelote ja puolustus vastaavat uhkaympäristön vaatimuksiin.

Integraatio Naton pelotteeseen ja puolustukseen on edistynyt asteittain. Ministeriö on osallistunut liittokunnan toimintaan eri työalueilla ja saavuttanut tärkeitä välitavoitteita Naton läsnäoloon liittyen. Suomen tavoitteiden mukaisesti Nato perustaa Norfolkin yhteisoperaatiojohtoportaan alaisen maakomponentin johtoportaan (Multi-Corps Land Component Command, MCLCC), joka sijoitetaan Suomen Maavoimien esikunnan yhteyteen. Naton eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen (Forward Land Forces, FLF) läsnäololla vahvistetaan pelotetta ja luodaan yhtenäinen eteentyönnetty puolustusvalmius Naton Venäjän vastaiselle rajalle. Ruotsi toimii kehysvaltiona Suomeen perustettavassa maavoimajoukossa, jonka ensisijaisina sijoituspaikkoina ovat Rovaniemen ja Sodankylän varuskunta-alueet.

Puolustusmateriaalia koskevien yhteistyöalueiden sekä Naton yhteisrahoituksen suunniteltuun ja päätöksentekoon on osallistuttu aktiivisesti. Suomi on osallistunut Naton suorituskykyjen kehittämiseen liittyviin monikansallisiin aloitteisiin esimerkiksi avaruuspuolustuksen alueella.

Lakiehdotukset Nato-jäsenyyteen liittyvistä muutoksista hallinnonalan säädöksiin on valmisteltu. Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi aluevalvontalain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 185/2024 vp). Esityksessä maahantulolupia koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutoksia Suomen Nato-jäsenyyden vuoksi lisääntyvän kansainvälisen toiminnan johdosta. Asevelvollisuuslakia muutettiin siten, että kertausharjoituksen tarkoituksena voi olla myös rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä nopeasti kehittyvän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnanrajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen vaikutusten estämiseksi (laki 465/2024).

Tukea EU:n puolustusulottuvuuden kehittämiseksi on jatkettu. Suomelle on esitetty johtovastuuta EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön kvanttiteknologian projektissa. Aktiivinen vaikuttaminen on lisännyt kotimaisen puolustusteollisuuden, pienten ja keski-suurten yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyömahdollisuuksia ja niiden saamaa rahoitusta Euroopan puolustusrahastosta. Myös ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin (ASAP) ja yhteistoiminnallisten hankintojen (EDIRPA) rahoitusvälineistä saatiin myönteiset rahoituspäätökset.

Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö keskeisimpien kumppanimaiden kanssa on ollut tiivistä. Pohjoismaista puolustusyhteistyötä on tiivistetty kahdenvälisesti ja Nordefcon (Nordic Defence Cooperation) puitteissa. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (Defence Cooperation Agreement, DCA) toimeenpano on käynnistetty. Puolustusmateriaaliyhteistyö on johtanut konkreettisiin tuloksiin, esimerkiksi monikansallinen pyöräajoneuvohanke (CAVS), Baltic Seamine -yhteistyö ja ICE Pact -jäänmurtajayhteistyö.

Yhteistyö kotimaisen puolustusteollisuuden kanssa on ollut tiivistä. Puolustusteollisuuden kanssa käytiin keskustelua teollisuuden mahdollisuuksista suorille vienneille Ukrainaan sekä jatkettiin kotimaiselta teollisuudelta tehtävien Ukrainaan suunnattujen materiaalihankintojen valmistelua Puolustusvoimien kanssa. Lisäksi käynnistettiin neuvottelut TNT-räjähdyssainetuotannon aloittamisesta Suomessa ja toteutettiin ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin nostamista koskevia toimenpiteitä. Suunnitelma uuden TNT-tuotantolaitoksen perustamiseksi Suomeen julkistettiin tammikuussa 2025. Tehdas sijoitetaan Poriin, ja hankkeen kokonaisarvo nousee yli 200 miljoonaan euroon.

Ukrainan materiaalituen pitkän aikavälin suunnitelma on laadittu. Kertomusvuonna tehtiin viisi päätöstä materiaalituen luovuttamisesta. Neuvottelut kahdenvälisen puolustusyhteistyön yhteisymmärryspöytäkirjan päivittämiseksi käynnistettiin.

Puolustusvoimien uuden F-35-monitoimihävittäjäkaluston hankinnasta ja käyttöönotosta vastaavan hankkeen (F-35-hanke) toimeenpano etenee suunnitellusti. Merivoimien taistelu-alusten korvaamiseksi käynnistetty Laivue 2020 -hanke on rakentamisvaiheessa.

Maavoimien uudistaminen on merkittävä osa puolustusjärjestelmän pitkäjänteistä kehittämistä. Työ on aloitettu vuoden 2021 [puolustusselonteon](#) (VNS 8/2021 vp) mukaisesti. Puolustusvoimien materiaalian 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 sekä laajentaa kutsunnat koskemaan koko ikäluokkaa [parlamentaarisen työryhmän raportin](#) mukaisesti. Asevelvollisuuden kehittämistoimet on viety puolustusselontekoon.

Työryhmän [mietintö](#) EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten kiinteistöhankintojen lisärajoituksista valmistui. Päätökset hankkeen jatkotoimenpiteistä tehdään myöhemmin.

Puolustusvoimat kehittää kykyä avaruustilannekuvan ylläpitämiseen ja perustaa kansallisen avaruustilannekeskuksen sotilasjohtokeskuksen toiminnot. Keskuksen täysi toimintakyky saavutetaan vuonna 2028. Puolustusvoimat ylläpitää avaruustilannekuvaa sotilaallisiin tarkoituksiin ja osallistuu kansallisen avaruustilannekuvan tuottamiseen yhteiskunnan tarpeisiin osana kansallisen avaruustilannekeskuksen toimintaa. Avaruustilannekuva on osa yhteiskunnan uhkiin varautumista, avaruustoimintaan liittyvien riskien hallintaa ja olennainen osa Puolustusvoimien johtamisen tilannekuvaa.

2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä

Valtioneuvoston [periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa](#) hyväksyttiin tammikuussa 2024.

Euroopan parlamentin (EP) kesän 2024 vaaleista ja komission vaihtumisesta johtuen ajan-kohtaisinta vuonna 2024 oli ennakkovaikuttaminen unionin strategiseen ohjelmaan ja uuden komission ohjelmaan. EU-ministerivaliokunta linjasi Suomen avaintavoitteet tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi tammikuussa 2024. Valitut pääprioriteetit olivat Euroopan strategisen kilpailukykyyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen.

Kilpailukykyyn liittyen Suomi on painottanut muun muassa teollisuuden puhtaan siirtymän edistämistä pitkäjänteisesti kilpailukykytekijänä. Suomi on myös korostanut kaikissa yhteyksissä valtioneuvoston poikkeuksellisista joustoista luopumista haitallisten vaikutusten välttämiseksi.

Suomen ennakkovaikuttamisen tavoitteita edistettiin eri vaikuttamiskanavia käyttäen vuoden 2024 aikana (Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvostojen kokoukset, suomalaisten vierailut Brysselissä ja yhteistyö samanmielisten jäsenmaiden kanssa). Hallitus lähetti osana ennakkovaikuttamistaan tulevan komission työohjelmaan ministereiden nimissä kirjeet kaikille komissaariehdokkaille syyskuussa 2024. Vaikuttamismuistioita ja kirjeitä laadittiin muun muassa sisämarkkinoiden kehittämiseen, puolustuksen ja turvallisuuden rahoitukseen, biotalouteen ja muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyen. Suomi liittyi mukaan yhteiskirjeisiin muun muassa valtioneuvoston, EU:n 2040 ilmastotavoitteita sekä maataloutta koskien. Merkittävä onnistuminen Suomen ennakkovaikuttamisessa syksyn ja talven 2023–2024 aikana oli komission tiedonanto 2040 ilmastotavoitteeksi, joka sisälsi useita Suomen kannalta myönteisiä seikkoja. Osoituksena vaikuttamistyön tuloksellisuudesta voidaan pitää myös suunnitelmalla uuden horisontaalisen sisämarkkinastrategian laatimiseksi.

EU-ministerivaliokunta linjasi huhtikuussa ensimmäisiä ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä koskien EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä vuodesta 2028 eteenpäin. Lähtökohtana on, että kehityksen tason tulee säilyä kohtuullisena. Suomen nettomaksuosuuden kasvua pyritään välttämään, mutta ollaan valmiita ajamaan lisäpanostuksia Suomelle tärkeisiin painopisteisiin. Monivuotisen rahoituskehysten tulisi säilyä ensisijaisena vastauksena EU-tason rahoitustarpeisiin. Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. Monivuotisella rahoituskehyksellä tulisi osaltaan myös edistää sekä EU:n strategista kilpailukykyä että kokonaisturvallisuutta. Suomen tavoitteena on rahoituskehysratkaisu, jossa huomioidaan Suomen itärajan kokonaisvaltainen merkitys EU:lle.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen vieraili Suomen itärajalla 19.4.2024 perehtyen Venäjän Suomeen kohdistamaan välineellistettyyn maahantuloon ja sen estämiseen sekä haasteisiin, joita rajaliikenteen loppuminen aiheuttaa. Uusi komissio julkaisi joulukuussa 2024 hybridiuhkia ja unionin ulkorajoja koskevan tiedonannon, jonka mukaan Suomi saa 50 miljoonaa euroa itärajan valvonnan vahvistamiseen.

Komission puheenjohtajaksi toiselle kaudelle valitun von der Leyenin uuden komission ohjelman pohjana olevien poliittisten suuntaviivojen keskeiset elementit olivat odotetusti kilpailukyky, puolustus ja turvallisuus, sosiaalinen Eurooppa ja demokratia, kuten Eurooppa-neuvoston kesäkuussa hyväksymässä unionin strategisessa ohjelmassa. Suomen

poliittinen ja virkatason ennakkovaikuttamistyö johti siihen, että Suomen tavoitteet sisältyivät hyvin sekä unionin strategiseen ohjelmaan että komission puheenjohtajan poliittisiin suuntaviivoihin.

Von der Leyenin toisen komission ohjelmaa edelsivät useat ulkopuolisten, korkean tason asiantuntijoiden laatimat raportit (muun muassa [Enrico Lettan sisämarkkinaraportti](#), [Mario Draghin kilpailukykyraportti](#) ja [Sauli Niinistön varautumisraportti](#)). Yhtenä keskeisenä Suomen ennakkovaikuttamisen painopisteenä oli varautuminen, ja tavoitteena oli, että uusi komissio antaisi kokonaisturvallisuuteen perustuvan varautumisunionistrategian (Preparedness Union Strategy).

Eurooppa-neuvoston asialistalla pysyivät kestoaiheina Ukrainan tukeminen, turvallisuuden ja puolustuksen kysymykset, muuttoliikekysymykset, EU:n valmistautuminen laajentumiseen, unionin rahoituskehykset sekä ajankohtaiset ulkopoliittiset kysymykset (muun muassa Lähi-idän tilanne). Lokakuun Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä järjestettiin EU:n ja Persianlahden yhteistyöneuvoston ensimmäinen huippukokous. Heinäkuussa ja marraskuussa järjestettiin Euroopan poliittisen yhteisön kokoukset.

EU-vaalikausi päättyi kesällä 2024 ja parlamentin viimeinen täysistunto järjestettiin huhtikuussa 2024. Isoja lainsäädäntöaloitteita saatettiin päätökseen kevään aikana (muun muassa EU:n turvapaikka- ja muuttoliikeuudistus). Euroopan parlamentin poliittisten ryhmien painopiste siirtyi vaaleissa aiempaa enemmän oikealle.

Komission puheenjohtajaksi valittu von der Leyen antoi ehdotuksensa komission kokoonpanoksi jäsenmaiden ehdotusten pohjalta sekä komissaariehdokkaiden toimeksiannot (niin kutsutut Mission letterit) syyskuussa. Euroopan parlamentin valiokuntien komissaari-kuulemisten jälkeen parlamentti äänesti komission puheenjohtajan, korkean edustajan ja muiden komission jäsenten hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona ja Eurooppa-neuvosto nimitti komission uudelle toimikaudelle 1.12.2024 alkaen. Suomen komissaari Henna Virkkunen sai johtavan varapuheenjohtajan tehtävän, jonka toimialueena on teknologinen omavaraisuus, turvallisuus ja demokratia. Hänen alaisuudessaan työskentelevät puolustuskomissaari, oikeuskomissaari ja sisä- ja muuttoliikeasioiden komissaari.

EU-ministerivaliokunnassa käsiteltiin Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston kokouksiin valmistautumisen lisäksi muun muassa oikeusvaltiotilannetta, Ukrainan tukea, tulevan EU:n monivuotisen rahoituskehysten valmistelutilannetta ja ennakkovaikuttamista siihen, unionin valmistautumista laajentumiseen, ilmastokysymyksiä, varautumiseen liittyviä kysymyksiä sekä tuomioistuinasioita.

Unkarin puheenjohtajuuskauden osalta EU-ministerivaliokunta linjasi kesällä 2024, että Suomi ei osallistu Unkarissa järjestettäviin epävirallisiin ministerikokouksiin poliittisella tasolla. Toimintatapa oli vastine Unkarin toimiin puheenjohtajuuskaudellaan. Suomi toimi asiassa yhtenäisesti Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa.

Yhteensovittamisjärjestelmän EU-valmistelujaostoja koskeva ohjeistus päivitettiin tavoitteena ollen erityisesti EU-ennakkovaikuttamisen tehostaminen jaostojen toiminnan kautta.

Suomalaisten EU-uria ja rekrytoitumista EU-tehtäviin edistettiin muun muassa eurooppa-ministerin kierroksella yliopistoissa keväällä 2024, järjestämällä tilaisuuksia ja muuta viestintää. Keväällä 2024 koulutettiin instituutioihin yhdeksän suomen kielen tulkkia vastaamaan merkittävään tulkkipulaan.

EU-tuomioistuinyksikkö siirtyi vuoden 2024 alusta ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan.

2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio

Kansallinen turvallisuus ja kriisinkestävyys

Kokonaisturvallisuuden toimintamallin sisältävä [Yhteiskunnan turvallisuusstrategia](#) uudistettiin. Toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Strategiassa kuvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, niihin liittyvien riskien arviointi, toimintojen turvaaminen strategisten tehtävien avulla sekä eri toimijoiden osallistuminen.

Kertomusvuonna käynnistettiin sisäisen turvallisuuden selonteon ja kansallisen turvallisuuden strategian valmistelut. Lisäksi käynnistettiin työ, jossa arvioidaan kansallisen turvallisuuden valtioneuvostotason johtamisen nykytilaa ja tehdään siihen liittyviä uudistamishdotuksia. Tähän työhön kytkeytyen strategisen viestinnän toimintamalli on päivitetty, missä kehyksenä on ollut strateginen viestintä osana valtioneuvoston johtamista, informaatioturvallisuutta ja laajemmin suomalaista kokonaisturvallisuutta. Päivitystyössä laadittiin malli strategisen viestinnän valtioneuvostotasoisesta prosessista ja kuvattiin strategisen viestinnän tehtävät ja tavoitteet osana valtioneuvoston turvallisuusjohtamista ja sen rakenteita.

Kertomusvuonna vaikutettiin aktiivisesti Naton tiedustelu- ja turvallisuusyhteistyöhön sekä selvitettiin osana Naton valmiudensäätelyjärjestelmään integroitumista, miten hallinnonalojen valmiudet yhteensovitetaan Naton vastejärjestelmään. Lisäksi kertomusvuoden aikana osallistuttiin aktiivisesti resilienssiasioiden valmisteluun Natossa.

Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 205/2024 vp) laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta. Lailla tuodaan kansalliseen lainsäädäntöön kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, niin sanottu CER-direktiivi (Critical Entities Resilience). Tämä tuo Suomelle uusia vaatimuksia, kuten yhteiskunnan elintärkeitä palveluita tuottavien eli kriittisten toimijoiden tunnistamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä ja laajan turvallisuusselvityksen ulottaminen satamissa ja muissa kriittisissä turvallisuusympäristöissä työskenteleviin työntekijöihin.

Hallitus on sitoutunut parantamaan tietoturvaa kriittisillä toimialoilla ja toteuttamaan kyberturvallisuuden kehittämisohjelman. [Kyberturvallisuusstrategia](#) ja sen toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin vuoden 2024 loppupuolella. Hallituksen esitys (HE 57/2024 vp) Euroopan unionin kyberturvallisuusedirektiivin (NIS 2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi annettiin eduskunnalle keväällä 2024. Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi NIS 2-direktiivin vähimmäistason mukaiset kyberturvallisuuden riskienhallinta- ja raportointivaatimukset sen soveltamisalaan kuuluville toimijoille.

Poliisin operatiivista toimintakykyä vahvistettiin nostamalla poliisin määrärahasoa vuonna 2024 noin 83 miljoonalla eurolla, mikä vastaa noin 10 prosentin lisäystä toimintamenoihin. Tämä parantaa poliisin mahdollisuuksia kehittää toimintaa pitkäjänteisesti vastaamaan turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia. Poliisitehtävissä toimivien henkilöiden määrää lisättiin suunnitellusti ja vuoden 2024 lopussa poliisien määrä oli kasvanut vuoden aikana 52 henkilötövuodella 7 646 henkilötövuoteen. Hallitusohjelman mukaisesti poliisitehtävissä toimivien määrä kasvaa 8 000 henkilön tasolle hallituskauden loppuun mennessä.

Nuorisorikollisuutta ehkäistiin ja torjuttiin tehostetusti. Määrärahoja kohdistettiin nuorten rikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan. Kertomusvuonna käynnistettiin uusi poliisin ja koulujen välinen valtakunnallinen yhteistyömalli laillisuuskasvatuksen vahvistamiseksi ja poliisin läsnäolon lisäämiseksi kouluissa.

Poliisin tiedonvaihtoa ja rikostiedustelua koskevan lainsäädännön muutosten valmistelua jatkettiin. Toteutuessaan muutokset vahvistaisivat keinoja rikosten torjuntaan. Lisäksi tiedonvaihdon esteitä purettiin tietojenvaihtodirektiivin kansallisella toimeenpanolla (HE 139/2024 vp). Uudella vuoden 2024 lopussa voimaan tulleella lainsäädännöllä yhdenmukaistetaan ja nopeutetaan viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja torjutaan tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta hallitusohjelman mukaisesti.

Valtioneuvoston [periaatepäätöksen](#) mukainen kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn ja torjunnan toimenpideohjelma käynnistettiin. Keskeisiä teemoja toimenpideohjelmassa ovat kaikkien väkivaltaisen ekstremismin muotojen ennaltaehkäisy ja torjunta, yhteistyö eri toimijoiden välillä sekä osaamisen vahvistaminen ja tiedon lisääminen.

Hallitusohjelman mukainen lainsäädäntöhanke siviilitiedustelulainsäädännön ja poliisin henkilötietolain 7. luvun tarkistamiseksi eteni suunnitellusti. Hankkeessa pyritään selkeyttämään sääntelyä, joka koskee siviilitiedustelumenetelmillä saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan ja siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Hanke päättyy 31.7.2026.

Suojelupoliisin taloustilanne heikentyi kertomusvuoden aikana. Hallitus myönsi kolmannessa lisätalousarviossa 5 miljoonan euron määrärahan suojelupoliisin toimintakyvyn ja rahoituksen sekä kriittisten suorituskykyjen turvaamiseen.

Välineellistetty maahantulo Venäjältä ja sen laajeneminen aiheuttivat vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Valtioneuvosto teki kertomusvuoden aikana useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön vuoksi. Valtioneuvosto päätti rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä 15.4.2024 alkaen, josta lähtien rajanylityspaikat ovat olleet suljettuina.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien joustavan käytön hyödyntämiseksi ja toimintakyvyn turvaamiseksi erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolakia muutettiin (HE 1/2024 vp). Uudistuksilla parannetaan myös Rajavartiolaitoksen valmiutta torjua hybridiuhkia. Muutokset liittyvät hallitusohjelman tavoitteeseen varmistaa Suomen rajaturvallisuus. Muutokset tulivat voimaan 15.6.2024.

Hallitusohjelman mukaisesti rajaturvallisuuden varmistamiseksi ja nykyaikaisen teknologian hyödyntämiseksi rajavartiolakia muutettiin (HE 25/2024 vp). Muutokset tulivat voimaan 5.7.2024. Lakimuutoksessa Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoitusta ja käyttöaluetta laajennettiin ja rajavartiolakiin lisättiin uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta. Radioteknisellä valvonnalla tarkoitetaan oikeutta havaita, paikantaa, tunnistaa, yksilöidä ja seurata radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja ja radiolaitteita. Lain uuden toimivallan mukaisen suorituskyvyn rakentamiseen ja ylläpitämiseen osoitettiin rahoitus. Lisäksi Suomelle myönnettiin EU:n rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä (BMVI) 50 miljoonaa euroa itärajan valvonnan vahvistamiseen.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, HE 53/2024 vp) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden. Rajaturvallisuutta vahvistavan lain tavoitteena on varmistaa, että Suomella on tehokkaat keinot torjua tilanteet, joissa välineellistettyä maahantuloa käytetään Suomen painostamiseen, sekä varautua välineellistetyn maahantulon vakaviin tilanteisiin. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvosto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.

Itärajan esteaidan rakentamista nopeutettiin ja vuodelle 2025 myönnettyjä määrärahoja aikaistettiin vuodelle 2024.

Valtioneuvosto hyväksyi uuden päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) 24.10.2024. Päätöksessä määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet. Uudet ja vahvistuneet uhat edellyttävät, että huoltovarmuuden turvaamisen ja varautumisen tasoa vahvistetaan. Kansallisen huoltovarmuuden vahvistamisen lisäksi huoltovarmuutta kehitetään kansainvälisellä yhteistyöllä. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) uudistaminen käynnistettiin kertomusvuonna.

Hallitusohjelman mukaisesti pelastajien koulutusmäärää lisättiin. Pelastusopiston ja Helsingin pelastuskoulun pelastajien tutkintokoulutus kaksinkertaistetaan vuosina 2024–2030. Vuoteen 2032 mennessä valmistuu noin 2 300 pelastajaa. Pelastajalisäyksen osuus valmistuneista on noin 1 150 henkilöä. Ruotsinkielistä pelastajakoulutusta valmisteltiin ja koulutus käynnistyy syksyllä 2025 Helsingin pelastuskoulussa.

Myös Häätäkeskuslaitoksen resurssit varmistettiin. Hallitus osoitti rahoituksen häätäkeskusjärjestelmän tallenninjärjestelmän uudistamiseen sekä ydintoiminnan turvaamiseen tarvittavan henkilötyövuositason varmistamiseen. Ruotsinkielisen häätäkeskuspäivystäjäkoulutuksen tarvetta selvitettiin ja käynnistettiin kaksikielinen häätäkeskuspäivystäjäkurssi Pelastusopistolla.

Hallitusohjelman mukaisesti väestönsuojelua vahvistettiin muun muassa uudistamalla väestönsuojelun varautumista koskevaa sääntelyä ja kehittämällä väestönsuojelutyön organisoitua. Väestönsuojelun vahvistamiseksi selvitettiin laajasti väestönsuojelun nykytilaa ja kehittämistarpeita. Selvitystyön perusteella käynnistettiin hanke, jossa laaditaan ohjeet pelastussuunnitelmiin, väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön, kunnossapitoon ja tarkastuksiin. Hankkeella tuetaan myös hallitusohjelman tavoitetta omatoimisen varautumisen osaamisen vahvistamisesta kaikissa väestöryhmissä.

Pelastustoiminnan johtamista ja tilannekuvatoimintaa tarkentavia asetuksia tuli voimaan 4.4.2024. Asetuksilla vastataan hallitusohjelman tavoitteisiin vahvistaa onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumista ja käynnistää pelastusviranomaisten yhtenäiset johto- ja tilannekeskukset. Sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtäviä pelastustoimen tilannekuvatoiminnassa tarkennettiin täsmentämällä voimassa olevan pelastuslain mukaisia tehtäviä, vastuita ja toimintatapoja. Tilannekuvatoiminnassa huomioidaan valtakunnallisen ja kansainvälisen pelastustoiminnan sekä väestönsuojelun tilannekuvatoiminta.

Julkaistiin koko väestölle suunnattu verkko-opas [Häiriö- ja kriisitilanteisiin varautuminen](#). Opas kokoaa yhteen kaikki varautumisohjeet.

Pelastuslain toisen vaiheen uudistamishanke asetettiin.

Suomi ja Ruotsi sopivat [yhteistyölinjauksesta](#) koskien yhteistä suunnittelua siviiliväestön suojaamiseksi. Tavoitteena on parantaa edellytyksiä siviiliväestön suojaamiseksi vakavassa kriisitilanteessa, aseellisessa hyökkäyksessä tai sellaisen uhatessa.

Siviilipuolen materiaaliapua Ukrainaan annettiin EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta. Suomesta oli vuoden 2024 loppuun mennessä toimitettu Ukrainaan 387 rekkalastillista erilaista materiaaliapua ja 90 ajoneuvoa. Materiaaliavun kokoamista ja toimittamista Ukrainaan jatketaan aktiivisesti edelleen.

Oikeusvaltio ja demokratia

Hallitus on tunnistanut nuoriso- ja jengirikollisuuden lisääntymisen vakavaksi ongelmaksi ja sitoutunut ottamaan käyttöön tarvittavat keinot nuoriso- ja jengirikollisuuden määrätietoiseksi torjumiseksi ja vähentämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätös [nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen toimenpideohjelmasta vuosille 2024–2027](#) hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa 25.4.2024. Tämän jälkeen käynnistyi ohjelman toimeenpano.

Kertomusvuoden kesäkuussa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 64/2024 vp), jolla toteutetaan hallitusohjelman kirjaus ensikertalaisuussäännösten muuttamisesta. Ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä on muutettu siten, että henkilö voi olla ensikertalainen vain kerran. Eduskunnalle annettiin myös hallituksen esitys (HE 65/2024 vp), jolla selkiytettiin avioliittoon pakottamisen rangaistavuutta rikoslaissa. Lisäksi annettiin hallituksen esitys (HE 69/2024 vp), joka koski muun ohella tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen kriminalisointiin liittyviä tiukennuksia ja tapon syyteoikeuden vanhentumisesta luopumista. Kaikki edellä mainitut muutokset tulivat voimaan vuoden 2025 alusta.

Hallitusohjelman mukaan asioiden selvittämistä yritysten ongelmatilanteissa vahvistetaan. Lisäksi edistetään rikos- ja vahingonkorvausvastuun toteutumista konkurssitapauksissa. Valtioneuvosto antoi kertomusvuoden toukokuussa eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 59/2024 vp). Tavoitteena on edistää konkurssiasiamiehen ja siten pesänhoitajan tiedonsaantia velallisen taloudellista asemasta erityisesti varattomissa ja vähävaraisissa konkurssipesissä sekä muuten päivittää valvontalakia käytännön valvontatyössä havaittujen tarkennus- ja täydennystarpeiden pohjalta. Laki (551/2024) tuli voimaan 1.11.2024.

Kertomusvuonna valmisteltiin muutoksia, joiden tavoitteena oli nopeuttaa ja sujuvoittaa rikos-, riita- ja hakemusasioiden oikeudenkäyntejä samalla huomioiden oikeusturva ja perusoikeudet. Hallituksen esitys liittyen etäyhteyksien käytön edistämiseen oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa (HE 63/2024 vp) annettiin kesäkuussa ja lait vahvistettiin joulukuussa. Lisäksi lokakuussa annettiin eduskunnalle hallituksen esitys koskien korkeimman oikeuden mahdollisuuksien edistämistä ennakkopäätösten antamisessa (HE 152/2024 vp).

Kertomusvuonna on arvioitu kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeita käsittelyajan lyhentämiseksi ja kuluttajien oikeusturvan parantamiseksi. [Selvityshenkilön raportti](#) valmistui huhtikuussa 2024. Selvityksessä ehdotettuja toimia kuluttajariitalautakunnan valmistelun tehostamiseksi ja ratkaisujen noudattamiseksi on edistetty ja otettu käyttöön kertomusvuonna. Selvityksessä ehdotetuista toimista osaa jatkoselvitetään hallituskauden aikana.

Hallitusohjelman mukaan parannetaan edellytyksiä järjestää laadukkaampia ja yhdenmukaisempia oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja perustamalla valtakunnallinen Oikeuspalveluvirasto. Laki Oikeuspalveluvirastosta (1133/2023) tuli voimaan 1.1.2025, jolloin uusi virasto aloitti toimintansa oikeusministeriön hallinnonalalla.

Kansallisen talousosaamisen strategiaan perustuen kertomusvuoden talousosaamisen edistämisen valtionavustuksilla toteutettiin hallitusohjelmakirjausta velkaantumisielmion kokonaistarkastelusta. Lisäksi valtionavustuksissa painotettiin talousosaamisen strategian toteuttamisen tavoitteita vuodelle 2024, joita oli valmisteltu yhdessä talousosaamisen toimijaverkoston kanssa. Määrärahaa oli vuonna 2024 käytettävissä 650 000 euroa. Rahoitusta myönnettiin yhdeksälle hankkeelle, joilla edistetään valtakunnallisesti laajojen väestö- ja ikäryhmien talousosaamista Suomessa ja talousosaamisen tutkimusta. Kansallisen talousosaamisen strategia ja sen toimeenpano siirtyivät Oikeuspalveluvirastolle 1.1.2025 lukien.

Hallitusohjelman mukaan myös erityisvaltuutettujen tehtävät, mahdolliset päällekkäisyydet ja säästömahdollisuudet selvitetään. Laki Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyvät lait (24–35/2024) tulivat voimaan 1.1.2025, jolloin uusi virasto aloitti

toimintansa oikeusministeriön hallinnonalalla. Virastomuutoksen tavoitteena on muun muassa koota 11 erityisviranomaisen operatiiviset hallintotehtävät yhteen ja vahvistaa niiden hallinnollista asiantuntijatukea, mikä vähentäisi päällekkäistä hallinnollista työtä ja vapauttaisi resursseja viranomaisten sisältötyöhön. Uuteen virastoon koottiin: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), konkurssiasiamies, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutettu, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Valtioneuvoston periaatepäätös [kansalaisjärjestöstrategiasta](#) hyväksyttiin 6.6.2024. Strategialla, joka ulottuu vuoteen 2027, kevennetään järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevaa ylimääräistä sääntelyä, selvitetään mahdollisuuksia kehittää kansalaisjärjestöjen omaa varainhankintaa ja parannetaan hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta.

Valtioneuvosto asetti marraskuussa 2023 parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävänä oli hallitusohjelman kirjauksen perusteella valmistella esitys eduskuntavaalien vaalijärjestelmän suhteellisuutta parantavaksi vaalialuemalliksi sellaisille alueille, joissa piilevä äänikynnys on erityisen korkea. Työryhmä luovutti [loppuraporttinsa](#) oikeusministeriölle 23.1.2025. Loppuraportissaan työryhmä lähes yksimielisesti esitti jatkovalmisteluun ryhtymistä perustuslain ja vaalilain muuttamiseksi, jolloin vaalialuemalli olisi käytössä ensimmäisen kerran vuoden 2031 eduskuntavaaleissa.

Hallitusohjelman mukaan edistetään kielellisiä oikeuksia jatkamalla [kansalliskielistrategiassa](#) ja [kielipoliittisessa ohjelmassa](#) määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamista. Suomen kielen [selvityshenkilön laaja selvitys](#) julkaistiin kertomusvuoden elokuussa. Selvityksessä arvioidaan, että suomen kielen asema on hyvä, mutta myös toimia kaivataan kielen elinvoimaisuuden ja kehittymisen turvaamiseksi.

Kertomusvuoden marraskuussa annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta (HE 190/2024 vp). Tavoitteena on poistaa jäsenäänestyksen pakollisuus vaalilaista ja selkiyttää lakia kampanjan kulut ylittävän rahoituksen osalta sekä selkiyttää vaali- ja puoluerahoitusta lainojen osalta siten, että lainan alkuperä on aina identifioitavissa. Lisäksi päivitetään puoluelain luettelo asioista, joita ei pidetä puolueelle annettavana tukena ja tarkennetaan lainsäädäntöä siten, että puolueilla on mahdollisuus valtionavustuksen osittaiselle siirtämiselle puolueen tarkoitusta toteuttavan muun yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen. Kansalaisaloitelain muutoksen tavoitteena on alentaa eurooppalaisen kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikäraja 16 vuoteen.

Hallitus antoi kertomusvuoden joulukuussa eduskunnalle esityksen aserikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi (HE 204/2024 vp). Esityksellä pannaan täytäntöön hallitusohjelman kirjaukset koskien törkeän ampuma-aserikoksen vähimmäisrangaistusta ja tunnusmerkistöä.

Vankilaverkkoa uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti. Valmistunut tai valmistumassa on kolme vankilaa (Vantaan vankilan lisärakennus, Vaala ja Oulu), joilla saadaan yhteensä 200 vankipaikkaa lisää vuoteen 2026 mennessä. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi lokakuussa 2024 sitä, että hallitusohjelman mukaiseen, edellä kuvattuun ampuma-aserikosten rangaistusten kiristämiseen varataan lisärahoitus, joka mahdollistaa lain täytäntöönpanon vaatimien lähes 200 uuden vankipaikan rakentamisen. Hallitus kehittää vankilaverkostoa myös pitkällä aikavälillä ja uusien vankilahankkeiden suunnittelu on käynnistetty. Hallitus on panostanut vankiloiden turvatekniikkaan myöntämällä 6,45 miljoonan euron lisärahoituksen vuodelle 2025, josta 1,75 miljoonan euron rahoituksen pysyvästi. Oikeusministeriö on asettanut marraskuussa 2024 työryhmän, jonka tehtävä on arvioida vankimäärän kehitystä ja vankilaverkoston kehittämistarpeita.

Syysistuntokauden 2024 lainsäädäntösuunnitelman mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi annettiin myös hallitusohjelmaa toteuttavat hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lunastuslaki) (HE 218/2024 vp), hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 6 ja 17 luvun muuttamisesta (HE 219/2024 vp, katujengit, alle rikosvastuikäisen käyttämisen ja nöyryyttävät rikokset) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta annetun lain muuttamisesta (HE 220/2024 vp, rikosuhrimaksujen korottaminen).

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettuun lakiin valmisteltiin hallitusohjelmaan perustuvat muutokset (HE 130/2024 vp), joilla perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan.

Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka

EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely sisällytettiin Suomen ulkomaalaislakiin (HE 30/2024 vp). Laki tuli voimaan 1.9.2024. Rajamenettelyn tavoitteena on tehostaa perusteettomien turvahakemusten tutkintaa ja kielteisen päätöksen saavien hakijoiden palauttamista. Lisäksi estetään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista muihin EU-maihin.

Maahantulosäännösten kiertämistä estävät lakimuutokset tulivat voimaan 1.9.2024. Muutoksilla tiukennetaan maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä, estetään turvapaikanhakijoiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle ja tiukennetaan hakijan velvollisuutta todistaa henkilöllisyytensä.

Kansainvälisen suojelun väliaikaista luonnetta vahvistettiin, ja lupien kesto lyhennettiin EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin ulkomaalaislain muutoksella. Rikoksiin syyllistymisen ja kansallisen turvallisuuden vaarantaminen johtavat suojeluaseman myöntämättä jättämiseen tai lakkauttamiseen. Muutokset tulivat voimaan 2.1.2025.

Turvapaikanhakujärjestelmän tehostamiseen liittyvät toimenpiteet väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja hakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseksi aloitettiin. Maahanmuuttoviraston tulosohjausta vahvistettiin turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi, ja toimenpiteet prosessin tehostamiseksi ovat käynnissä.

Kiintiöpakolaisten määrää laskettiin, ja se on vahvistettu 500 henkilöön vuoden 2024 alusta alkaen (1 500 henkilöä vuonna 2023).

Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien vastaanottorahaa ja käyttö rahaa pienennettiin 1.8.2024 voimaan tulleella lailla. Laki on voimassa väliaikaisesti vuoden 2025 loppuun asti. Vastaanottorahaa ja käyttö rahaa myönnetään kansainvälistä suojelua hakeville, tilapäistä suojelua saaville ja ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntaa.

Vapaaehtoista paluuta ja maasta poistamista tehostavien muutosten valmistelussa on edetty suunnitellusti. Säilöönottoon ja maahantulokieltoon liittyvä hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 143/2024 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 2024. Ehdotuksilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus sekä varautumaan uudenlaisiin 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.

Hallitusohjelmassa on tavoitteena tiukentaa Suomen kansalaisuuden saamisen ehtoja ja kannustaa maahan muuttaneita kotoutumaan osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Kansalaisuuslain uudistustyö toteutetaan vaiheittain kolmessa lakihankkeessa. Ensimmäisessä hankkeessa Suomen kansalaisuuden edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidennettiin nykyisestä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen kansalaisuuslain muutoksella (HE 27/2024 vp). Muutokset tulivat voimaan 1.10.2024. Muutoksella korostettiin onnistunutta kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Lisäksi mahdollistettiin turvallisuusnäkökohtien huomioiminen entistä paremmin.

Hallitus esitti tilapäisen suojelun lainsäädäntöön muutoksia kertomusvuoden joulukuussa annetulla hallituksen esityksellä (HE 199/2024 vp). Tavoitteena on sujuvoittaa tilapäisen suojelun antamista niin suojelua saavien kuin viranomaisten näkökulmasta. Muutokset koskevat Ukrainan sotaa paenneita, mutta myös muita mahdollisia tilapäisen suojelun tilanteita tulevaisuudessa.

EU:n maahanmuuttopolitiikassa vaikutettiin tiiviisti samanmielisten maiden ryhmässä muuttoliikepolitiikkaa koskevien innovatiivisten ratkaisujen edistämiseksi. Tämä on ollut erityisen tärkeää paluihin ja palautuksiin liittyvien tulevaisuuden ratkaisujen sekä maahantulon välineellistämisen vastaisen työn osalta.

Kertomusvuonna hyväksyttiin kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin kahdessa erillisessä säädöshankkeessa valmistellut muutokset (322/2024, HE 21/2024 vp ja 1100/2024, HE 192/2024 vp). Muutokset tulivat pääsääntöisesti voimaan 1.1.2025 alkaen uudistuneeseen kotoutumislakiin (681/2023). Muutosten tavoitteena on vahvistaa valtiontaloutta vähentämällä valtion kunnille ja hyvinvointialueille pakolaistaustaisten henkilöiden kotoutumisen edistämisestä maksamia korvauksia sekä keventää kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä kotoutumisen edistämässä ja lisätä maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan. Lisäksi alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden nuorten aikuistumisen tuki muutettiin vastaamaan lastensuojelun jälkihuollon yläikärajaa. Kyseinen muutos tuli voimaan 1.7.2024 alkaen.

Toimenpideohjelma Ukrainasta paenneiden auttamiseksi hyväksyttiin kesäkuussa. Toimenpideohjelman tarkoituksena on tukea ukrainalaisia työmarkkinoille pääsemisessä ja suomalaisessa yhteiskunnassa toimimisessa. Osana toimenpideohjelman toimeenpanoa kunnille ja hyvinvointialueille myönnettiin vuonna 2024 valtionavustusta kotikunnan saaneiden ukrainalaisten työllistymistä, kotoutumista ja osallisuutta tukeviin palveluihin ja toimintaan työ- ja elinkeinoministeriölle talousarvioissa 2023 ja 2024 osoitetusta Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleensijoittamisen erillismäärärahasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kertomusvuonna hankkeen kotoutumispalveluiden uudistamiseksi. Hankkeessa valmistellaan kotoutumislakiin ja -järjestelmään muutokset, joilla painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hankkeen yhteydessä toteutetaan kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Hankkeen tueksi on asetettu työryhmä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kohdennettiin kertomusvuonna lisärahoitusta ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden kehittämiseen ja koordinaatioon sekä työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ja muiden ruotsinkielisten kotoutumis- ja työllistymispalveluiden hankintaan kaksikielisillä alueilla. Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisille on pyritty löytämään kuntapaikkoja myös ruotsinkielisistä kunnista.

2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma

Poikkihallinnollista [Suomi liikkeelle -ohjelmaa](#) toteutettiin hallitusohjelman mukaisilla toimenpiteillä. Kertomusvuonna vahvistettiin Liikkuva koulu ja Liikkuva opiskelu -toimintaa, laajennettiin liikuntaneuvontaa ja tuettiin liikkumista lisääviä kokeiluja ja innovaatioita sekä lähivirkistysalueiden kunnostamista ja kehittämistä. Lisäksi käynnistettiin muun muassa toimenpiteet liikunnan ja toimintakyvyn lisäämiseksi osaksi kutsuntojen sisältöä. Aloitettiin arkiliikkumiseen kannustavat Lisää vain liike -viestintätoimenpiteet. Kertomusvuoden aikana ohjelmalle rakennettiin kaikkien toimenpiteiden tulosten ja vaikutusten seurantamalli. Tuloksista raportoidaan ensimmäisen kerran ohjelman puolivälitarkastuksessa keväällä 2025.

2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano

Valtioneuvoston yhdenvertaisuushankkeen toimeenpanoa jatkettiin 31.8.2023 annetussa valtioneuvoston [tiedonannossa](#) sovituin toimenpitein vuonna 2024. Toimenpiteitä olivat muun muassa vainojen uhrien muistopäivän nimen muuttaminen holokaustin uhrien muistopäiväksi sekä pääministerin yhdenvertaisuusteemaisen pyöreän pöydän järjestäminen. Rasisminvastaisella viikolla toteutettu pyöreä pöytä käsitteli työelämän yhdenvertaisuutta muun muassa työelämään pääsyn, työpaikkojen arjen sekä työn ja muun elämän välisten suhteiden näkökulmista.

Rasisminvastainen kampanja [Me puhumme teoin](#) käynnistyi elokuun lopulla. Vuoden loppuun mennessä siihen oli liittynyt noin 60 organisaatiota.

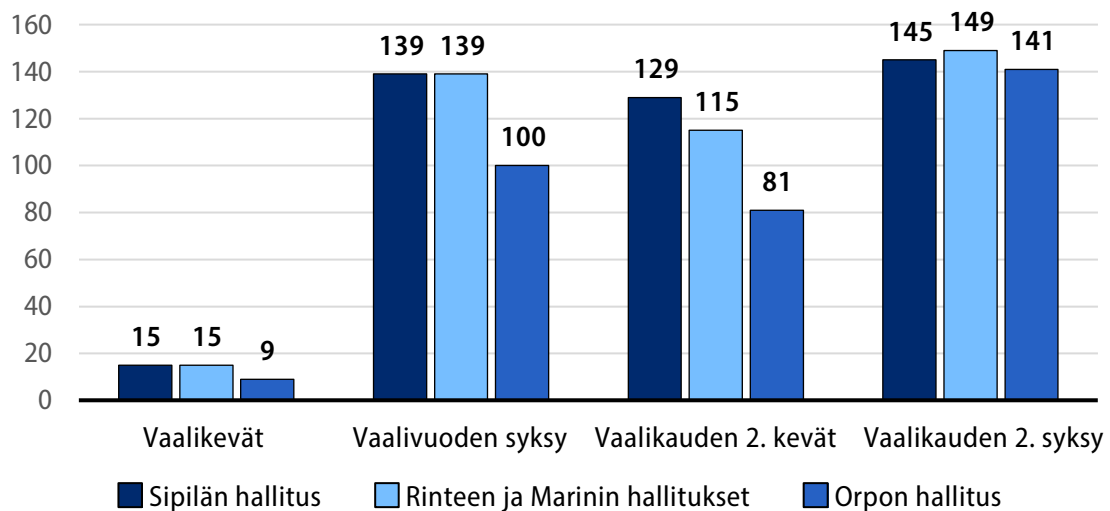
Tiedonantoa konkretisoiva rasisminvastainen toimenpideohjelma [Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa: Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismien torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi](#) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 5.9.2024. Ohjelma sisältää 62 toimenpidettä yhteiskunnallisen ilmapiirin ja väestöryhmien välisten suhteiden parantamiseen, tietoisuuden lisäämiseen sekä erityisesti työelämässä ja koulutuksessa tapahtuvan rasismien ja syrjinnän torjumiseen. Toimenpideohjelmaan sisältyy myös vuosittainen rasisminvastaisen työn järjestöfoorumin toteuttaminen. Ensimmäinen forumi järjestettiin joulukuussa Helsingissä.

3 Lainvalmistelu

3.1 Lainvalmistelun vuosi 2024

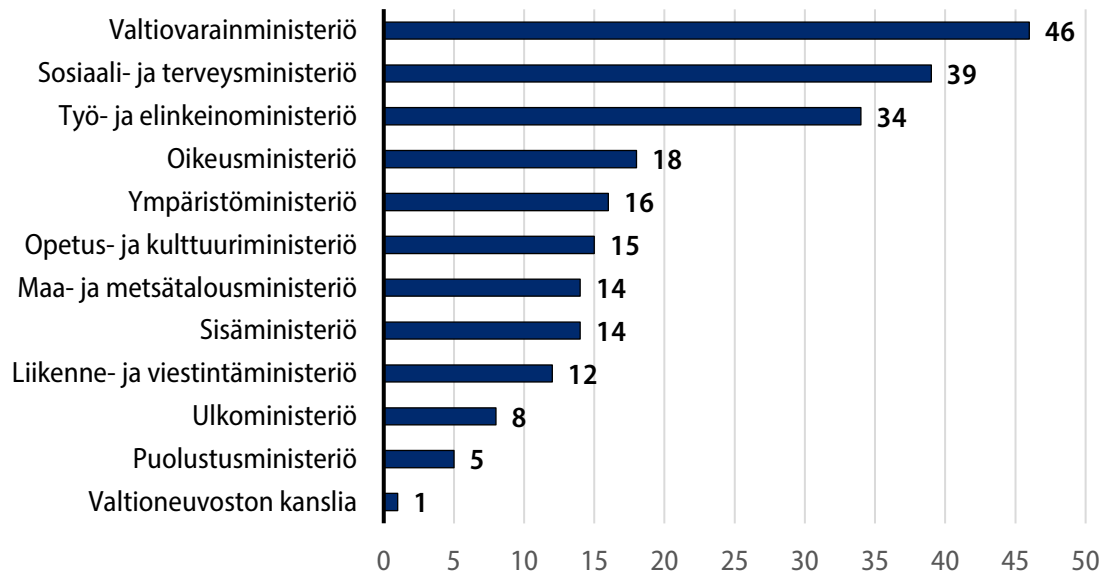
Kertomusvuosi oli vaalikauden ensimmäinen kokonainen vuosi. Hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle valtiopäivillä 2024 yhteensä 222, näistä kevätistuntokaudella 81 esitystä ja syysistuntokaudella 141 esitystä. Kuviossa alla vaalikausittainen vertailu annettujen hallituksen esitysten määrästä eduskunnan 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 2024 valtiopäivillä annetuista 222 hallituksen esityksestä 205 sisälsi yhden tai useampia lakiehdotuksia. Valtion talousarviota koskevia esityksiä (varsinainen talousarvioesitys ja sen täydennys sekä lisätalousarvioesitykset) annettiin viisi ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä 12.

Kuvio 3. Kevät- ja syysistuntokausilla 2024 annetut hallituksen esitykset ministeriöittäin

Valtiopäivillä 2024 (eduskunnan kevät- ja syysistuntokaudet) annettuihin hallituksen esityksiin sisältyi kaikkiaan 697 säädösehdotusta. Keskimäärin hallituksen esitykseen sisältyi 3,1 säädösehdotusta. Hallituksen esitysten sivumäärä oli keskimäärin 67 sivua. Perustuslakivaliokunta käsitteli esityksistä noin 27 prosenttia. Alla olevassa taulukossa on esitetty vastaavat luvut valtiopäiviltä 2019–2023.

Taulukko 1. Hallituksen esitysten laajuus ja käsittely perustuslakivaliokunnassa valtiopäivillä 2019–2024

Valtiopäivät	Hallituksen esityksiä	Säädös-nimikkeitä	Säädösnimikkeitä 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	697	3,1	67	27

Hallituksen lainvalmistelutyön suunnittelua ja seurantaan sekä aikataulujen yhteensovittamista eduskunnan kanssa tuetaan istuntokausittaisilla lainsäädäntösuunnitelmilla. Lainsäädäntösuunnitelma eduskunnan keväistuntokautta varten hyväksyttiin 6.2.2024. Syysistuntokauden lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin 4.9.2024 (tarkemmin jäljempänä luvussa 3.2).

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

- sosiaali- ja terveydenhuollon etuuksiin ja palveluihin liittyviä esityksiä
 - kiireettömään hoitoon pääsy HE 134/2024 vp
 - asumistuen varallisuusharkinta HE 126/2024 vp
 - vammaispalvelulaki HE 122/2024 vp
 - varallisuusharkinta asumistukeen HE 126/2024 vp
 - iäkkäiden palveluiden henkilöstömitoitus HE 127/2024 vp
 - lasten ja nuorten terapiatakuu HE 131/2024 vp
- työmarkkinauudistuksiin liittyviä esityksiä
 - poliittiset työtaistelut HE 12/2024 vp
 - työttömyysturvan muutokset HE 13/2024 vp
 - paikallinen sopiminen HE 85/2024 vp
 - työriitojen sovittelu HE 146/2024 vp
- maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyviä esityksiä
 - oleskelulupasääntelyn kehittäminen HE 26/2024 vp
 - kansainväliseen suojeluun liittyvät muutokset HE 29/2024 vp
 - rajamenettely HE 30/2024 vp
 - säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva sääntely HE 143/2024 vp
 - tilapäisen suojelun jatkaminen Ukrainan kansalaisille HE 199/2024 vp
 - työntekijän oleskeluluvan palkkaraja HE 68/2024 vp
- kotoutumiseen liittyviä esityksiä
 - kansalaisuuslain muutos HE 27/2024 vp
 - maahanmuuttajan oman vastuun vahvistaminen kotoutumisessa HE 21/2024 vp
- hyvinvointialueisiin liittyviä esityksiä
 - alueiden ohjaus HE 2/2024 vp
 - rahoitus HE 70/2024 vp
 - talouden ohjaus HE 78/2024 vp

- opetukseen ja koulutukseen liittyviä esityksiä
 - EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksut HE 51/2024 vp
 - opiskelijat yleisen asumistuen piiriin HE 160/2024 vp
 - koulumatkatuen rajaus HE 177/2024 vp
 - mobiililaitteiden käytön rajoittaminen HE 212/2024 vp
 - perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuki HE 114/2024 vp
 - lukiokoulutuksen muutokset HE 159/2024 vp
- alkoholilainsäädännön muutokset, muun muassa
 - enintään 8,0 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien salliminen luvanvaraiseen vähittäismyyntiin HE 7/2024 vp
 - alkoholin kotiinkuljetus HE 173/2024 vp

Nato-jäsenyyteen ja puolustuksen vahvistamiseen liittyen annettiin sopimusten voimaansaattamiseen liittyviä hallituksen esityksiä, jotka koskivat ydinpuolustustietoyhteistyötä Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä (HE 20/2024 vp), puolustusyhteistyötä (HE 58/2024 vp) ja tutkimus- ja kehitystiedon vaihtoa (HE 74/2024 vp) Suomen ja Yhdysvaltojen välillä. Aluevalvontalakiin tehtiin Nato-jäsenyydestä johtuvia muutoksia (HE 185/2024 vp).

Kertomusvuonna tehtiin useita verotukseen liittyviä muutosesityksiä. Esimerkkeinä muutoksista voidaan mainita arvonnäisäverokantoihin tehdyt muutokset (HE 61/2024 vp, HE 141/2024 vp ja HE 186/2024 vp) ja verohyvitys nettonollalouteen siirtymistä tukeville teollisille investoinneille (HE 207/2024 vp). Lisäksi sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoveron perus- ja käyttövoimaveroja korotettiin (HE 107/2024 vp) ja matkailuautojen verotuki poistettiin (HE 144/2024 vp).

Kertomusvuoden aikana toteutettiin 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. Kokonaisuutta koordinoidaan lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kautta. Häiriö- ja kriisitilanteisiin vastaamisen parantamiseksi annettiin muun ohella hallituksen esitys (HE 205/2024 vp), jolla pannaan täytäntöön kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva EU:n niin sanottu CER-direktiivi ja esitys (HE 57/2024 vp), jolla täytäntöönpannaan EU:n kyberturvallisuusdirektiivi, joka koskee kyberturvallisuuden riskienhallintaa- ja raportointivelvoitteita sekä viranomaisten varautumissuunnittelua kyberhäiriötilanteisiin. Eduskunnalle annettiin myös esitys, jolla parannetaan hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalveluiden valmiutta, varautumista sekä häiriötilanteiden hoitamista normaalioloissa ja poikkeusoloissa (HE 210/2024 vp). Lisäksi valmisteltiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon

torjumiseksi (HE 53/2024 vp) ja esitys EU:n turvapaikkamenettelyn käyttöönotosta (HE 30/2024 vp). Häiriö- ja kriisilainsäädäntöön liittyy poikkeuksellisen laajana hankkeena valmiuslain kokonaisuudistus, jonka valmistelu jatkui kertomusvuoden ajan.

Kertomusvuonna vahvistamatta jäi lokakuussa eduskunnan hyväksymä nikotiinipusseja koskeva tupakkalain muutos (HE 38/2024 vp, EV 76/2024 vp, VJL 1/2024 vp), josta annettiin uusi esitys eduskunnalle tammikuun 2025 lopussa (HE 221/2024 vp). Edellisen kerran lakeja on jäänyt vahvistamatta vuonna 2022, jolloin vahvistamatta jäi kuusi lakia (VJL 1/2022 vp–VJL 6/2022 vp). Syinä vahvistamatta jättämiselle on ollut sisällöllinen virhe tai tilanne, jossa lakia ei ollut perustuslain 77 §:ssä säädettyssä määräajassa esitelty tasavallan presidentille vahvistamista varten.

Valmistelua jatketaan vuonna 2025 esimerkiksi kotikuntalain, kiinteistöjen arvostamisperusteiden uudistamisen, Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisen ja EU:n data-säännöksen toimeenpanon osalta. Vuonna 2025 annettavaksi siirtyivät myös esimerkiksi esitykset, jotka koskevat holokaustin ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen kriminalisointia, kansalaisuuslain nuhteettomuus- ja toimeentuloedellytyksien tarkistamista, perheenyhdistämistä ja eräitä muita hallitusohjelmakirjausten mukaisia muutoksia ulkomaalaislakiin. Kertomusvuonna eduskunnalle annettavaksi suunnitelluista hallituksen esityksistä myöhemmin annettaviksi siirtyi kaikkiaan 37 esitystä.

Kertomusvuonna valmisteltiin pääministeri Orpon hallituksen lainsäädäntöohjelmaa, joka sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista ja muista laajoista kansallisista ja EU-säädösvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2023–2027. [Ohjelma](#) hyväksyttiin kesäkuussa 2024 ja sitä päivitetään kevätkauden 2025 aikana.

Hallitusohjelman mukaan hallitusohjelman toimeenpanon helpottamiseksi luodaan valtioneuvoston yhteinen ja tarkasti määritetty toimintamenovaraus sekä toimintamalli mahdollistamaan henkilöstövoimavarojen nopea, tehokas ja joustava kohdentaminen. Vuoden 2024 valtion talousarvioon sisältyi tarkoitukseen viiden miljoonan euron määräraha, ja toimintamalli sen jakamiseksi vahvistettiin tammikuussa 2024. Mallin kautta toimintamenoja kohdennetaan määräajaisesti keskeisiin hankkeisiin, joita ovat esimerkiksi merkittävät tai laajat lainsäädäntö- ja kehittämishankkeet. Kertomusvuonna määrärahaa myönnettiin yhteensä 39 hankkeelle ja vuoden 2025 alussa 13 hankkeelle. Valtaosa määrärahaa saaneista hankkeista on suoria lainsäädäntöhankkeita tai lainsäädännön valmistelua tukevia selvityshankkeita. Syksyllä 2024 toteutetun vuoden 2025 varsinaisen hakukierroksen painopistealueena olivat hallitusohjelman toteuttamisen kannalta keskeiset ja kiireelliset lainsäädäntöhankkeet, joiden käynnistyminen tai edistyminen on viivästynyt tai viivästymässä puutteellisten valmisteluresurssien tai muiden erityisten syiden vuoksi.

Hallitusohjelmaan kirjattua yksi sisään, yksi ulos -periaatetta alettiin soveltaa uuden lainsäädännön valmistelussa kevätistuntokauden 2024 alusta lähtien. Periaatteen tavoitteena on, että kansallista alkuperää olevien lakimuutosten aiheuttama yrityksiä koskeva hallinnollinen taakka ei kasva hallituskauden aikana. Samalla on edellytetty, että lakimuutosten vaikutukset yrityksiä koskevaan hallinnolliseen taakkaan arvioidaan euromääräisesti osana hallituksen esityksen vaikutusarviointia. Euromääräistä taakka-arviointia on vuoden 2024 aikana tehty lukuisissa säädöshankkeissa, joista kymmenen annettiin eduskunnalle vuoden 2024 aikana. Esimerkkeinä arvioinneista voidaan mainita yhteistoimintalain muutos (HE 198/2024 vp) ja arvonnlisäverokantoja koskeva lakihanke (HE 141/2024 vp). Samalla on jatkettu työtä vähintään 300 yrityksiä tai kansalaisia haittaavan normin purkamiseksi ministeriöiden välisen hallinnollisen taakan keventämisen ja norminpurun ohjausryhmän johdolla. Toimenpiteitä on tarkemmin selostettu ohjausryhmän raportissa [Yksi sisään, yksi ulos – Vuosittainen taakkaraportti 2024. Sääntelytaakan ja norminpurun tilannekatsaus 2024](#).

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.

3.2 Lainvalmisteluprosessi

Lainsäädäntösuunnitelma

Pääministeri Orpon hallituksen toinen lainsäädäntösuunnitelma sisälsi eduskunnan kevätistuntokauden 2024 ja kolmas suunnitelma syysistuntokauden 2024. Suunnitelmiin tehtiin niiden hyväksymisen jälkeen muutoksia, jotka olivat tarpeen eri hankkeiden valmistelun edetessä ja aikataulujen tarkentuessa. Hankkeiden tiedot olivat ajantasaisesti saatavilla valtioneuvoston hanketietopalvelussa.

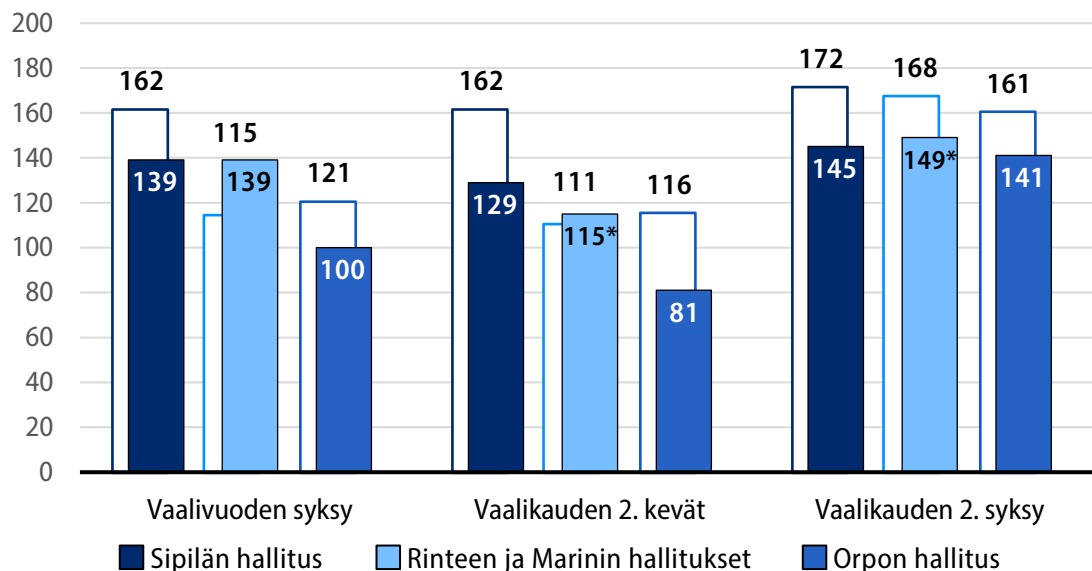
Kevätistuntokaudella annettiin 81 hallituksen esitystä ja syysistuntokaudella 141. Eräissä hankkeissa esittelyviikot lykkääntyivät istuntokaudella suunnitellusta jonkin verran ja osa hankkeista ilmoitettiin siirtyvän annettaviksi kevät- tai syysistuntokaudella 2025. Määrä hallituksen esityksiä, joiden antaminen siirtyi kevätistuntokaudelta seuraaville istuntokausille, poikkesi jonkin verran tavanomaisesta. Valtaosa keväälle suunnitelluista esityksistä pystyttiin

kuitenkin antamaan syysistuntokaudella. Syysistuntokaudelta seuraavilla valtiopäivillä annettaviksi siirtyneiden esitysten määrä oli tavanomainen. Kokonaisuutena arvioiden vuoden 2024 lainsäädäntösuunnitelmien pitävyys ei juurikaan poikennut tavanomaisesta.

Kevätistuntokaudella kiireellisiä esityksiä annettiin yhteensä 17, joista 14 esitystä pystyttiin antamaan eduskunnan kanssa sovitussa määräajassa. Syysistuntokaudella kiireellisiä esityksiä oli 23, joista määräajassa annettiin 18 esitystä. Valtion talousarvioon liittyviä hallituksen esityksiä (niin sanotut budjettilait) kertomusvuoden syksyllä oli kaikkiaan 52, joista 37 annettiin määräajassa.

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 uusi esityksiä.

Kuvio 4. Suunnitellut ja annetut hallituksen esitykset istuntokausittain (kevätistuntokausi 2015-syysistuntokausi 2024)



Annetut hallituksen esitykset (värillinen pylväs)
Annettavaksi suunnitellut hallituksen esitykset (valkoinen pylväs)

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

Lainsäädäntösuunnitelmien hyödyllisyydestä vallitsee yhteisymmärrys eri toimijoiden kesken. Suunnitelmat tukevat lainvalmistelun johtamista, aikatauluttamista ja seurantaan sekä lisäävät avoimuutta. Ne helpottavat valtioneuvoston toiminnan ja resurssien suunnittelua ja ovat myös keskeinen väline valtioneuvoston ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamiseksi lainsäädäntöasioissa. Kertomusvuonna lainsäädäntöjohtajille ja kansliapäällikkökokoukselle annettiin säännöllisesti tilannekatsauksia lainsäädäntösuunnitelmista. Myös eduskunnan virkakuntaa pidettiin ajan tasalla.

Laintarkastus

Vuoden 2024 valtiopäivillä annetuista lakiehdotuksia sisältävistä hallituksen esityksistä tarkastettiin suomeksi 198 (90 vaalivuonna 2023). Näistä esityksistä myös ruotsiksi tarkastettiin 190 (83 vuonna 2023). Kokonaan tarkastamatta jäi 16 esitystä (9 vuonna 2023).

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. Syysistuntokaudella 2024 laintarkastus oli poikkeuksellisen ruuhkautunut valtion aluehallintouudistuksesta johtuvan suuren säädösmuutostarpeen (291 lakiehdotusta) vuoksi, minkä johdosta erityisesti asetusehdotuksia, mutta myös hallituksen esitysehdotuksia jäi tavanomaista enemmän tarkastamatta.

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. Uudistettu opas on tarkoitus hyväksyä siten, että se voidaan ottaa käyttöön syksyllä 2025.

Uudistetun oppaan tavoitteena on kehittää ja yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja valtioneuvostossa ministeriöiden hyviksi 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.

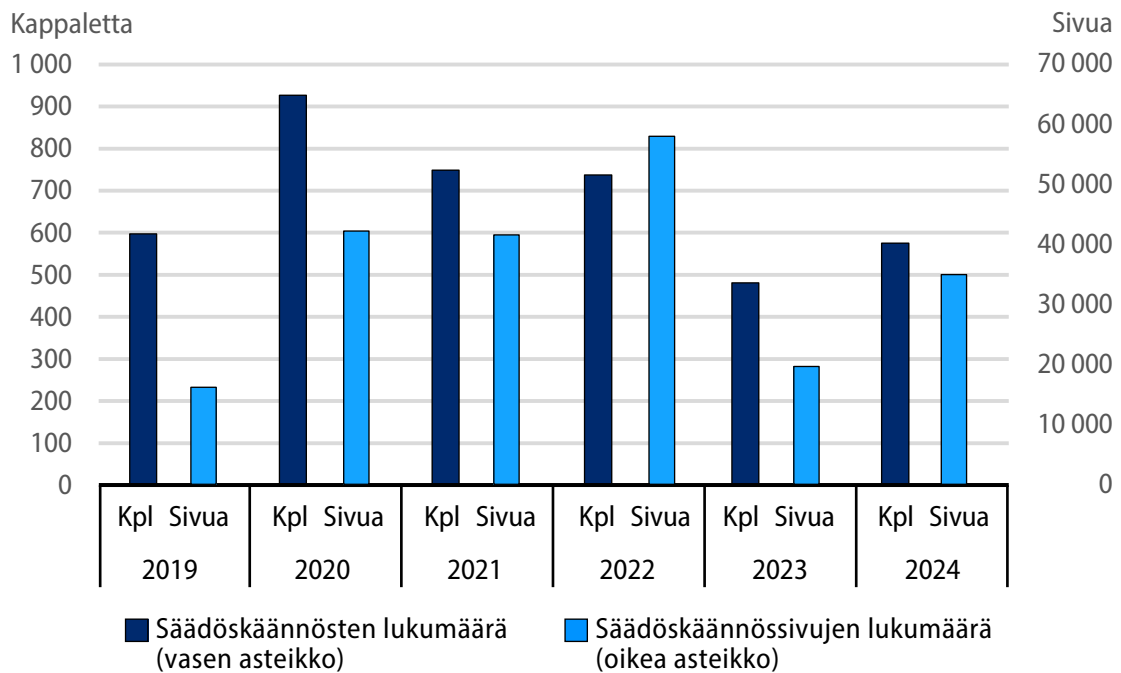
Työryhmä arvioi osana toimeksiantojaan erikseen ohjeistusta säädösehdotusten lausuntoajasta ja sitä koskevista poikkeamisperusteista. Osana valmistelua työryhmä selvitti myös hallitusten esitysluonnosten lausuntomenettelyiden toteutunutta kestoa. Keskimääräinen lausuntoaika on viime vuosina (1/2022–7/2024 annetut hallituksen esitykset) ollut noin viisi viikkoa, mediaani noin kuusi viikkoa ja vaihteluväli 3–87 päivää. Lausuntoajoissa on ollut huomattavia eroja eri ministeriöiden sekä lomakausien ja muiden ajankohtien välillä.

Myös muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri (esimerkiksi oikeuskanslerin lausunto OKV/390/21/2024) ja lainsäädännön arviointineuvosto (esimerkiksi [lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023](#)) ovat kiinnittäneet huomiota asianmukaiseen kuulemiseen.

Säädöskääntäminen

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

Kuvio 5. Ruotsin säädöskäännösten sivumäärät 2019–2024



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

Kertomusvuonna on toteutettu toimia, joiden tavoitteena on käännösprosessin sujuvoittaminen ja muutosversioiden määrän vähentäminen. Tällaisia ovat muun ohella kääntäjän ja toimeksiantajan aloituskokoukset hankkeen alussa sekä koulutukset säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille. Lisäksi uusien sopimustoimittajien kouluttamiseen ja käännösten laadun tarkkailuun on panostettu.

Käännöstoiminnossa kertomusvuonna korostuivat valtion aluehallinnon uudistamiseen ja rahapelijärjestelmän uudistamiseen liittyvät laajat käännöstyöt. Säädöskääntämisen työmäärä on kuitenkin sijoittunut melko tasaisesti koko kertomusvuodelle, eivätkä kevään ja syksyn ruuhkahuiput ole erottuneet yhtä suurina kuin aikaisempien hallituskausien vastavina vuosina.

Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natoon on myös kertomusvuonna näkynyt käännöstoiminnon työssä kansallisen lainsäädännön päivityksinä. Myös 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 43 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista. Tämä oli noin viidennes kaikista kertomusvuoden aikana eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Arviointineuvosto käsitteli esimerkiksi useita työmarkkinoita, terveydenhoitoa ja maahanmuuttoa koskevia esityksiä, jotka se katsoi taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti tärkeiksi arvioida. Arviointineuvosto antoi lausuntoja myös monesta muusta ajankohtaisesta hallituksen esitysluonnoksesta, jotka liittyivät aikuiskoulutustukeen, merituulivoimaan, lasten ja nuorten terapiatakuuseen sekä alkoholin kotiinkuljettamiseen. Arviointineuvoston lausunnot on julkaistu [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Arviointineuvoston lausuntojen perusteella hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointien taso pysyi jokseenkin ennallaan vuoteen 2023 verrattuna. Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan kehittämissuosituksia siitä, miten hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointia tulee parantaa. Hallituksen esitysluonnoksille yleisimmin annetut kehittämiskohteet pysyivät lähes ennallaan edellisvuosiin verrattuna. Eniten puutteita oli esitysten tekniseen ulkoasuun, kuten kuvioihin, tekstin ymmärrettävyyteen ja jäsentelyyn liittyvissä seikoissa. Toiseksi eniten puutteita oli esityksien määrällisten arvioiden ja kustannusten sekä hyötyjen kuvaamisessa. Kolmanneksi eniten puutteita oli tavoitteiden ja ehdotusten kuvaamisessa. Monen esitysluonnoksen osalta oli vaikea saada selkoa esityksen tavoitteista ja hyödyistä.

Hallituksen esityksissä on tärkeää tunnistaa vaikutukset lain kohderyhmille. Edellisvuosien tapaan yritysvaikutukset olivat jälleen yleisin kehittämiskohde vaikutusalueiden välisessä vertailussa. Lisäksi puutteita oli perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa sekä vaikutuksissa ihmisryhmiin ja viranomaisiin. Kaikkia ryhmiä, joihin laki vaikuttaa, ei aina tunnisteta tai jokin ryhmä tunnistetaan vain otsikkotasolla, eikä kerrota ryhmän sisällöstä tarkemmin. Konkreettiset arjen tai käytännön vaikutukset lain kohderyhmille voivat jäädä epäselviksi.

Lausuntojen antamisen lisäksi arvointineuvoston sihteeristö osallistui kertomusvuonna moniin hallinnon työryhmiin ja kansainväliseen yhteistyöhön, jotka liittyvät lainvalmistelun kehittämiseen. Sihteeristö antoi koulutusta ministeriöille ja keskusteli hallinnon kanssa lausunnoista ja vaikutusarvioinneista. Arvointineuvoston [vuosikatsaus 2024](#) julkaistiin maaliskuussa 2025.

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 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on säännöllisesti käsitellyt lainvalmistelun kehittämistä koskevia aiheita. Yhteistyöryhmä on muun muassa seurannut lainsäädäntösuunnittelua ja -suunnitelman toimeenpanoa, kriisi- ja häiriötilannesääntelyn valmistelua, uuden kuulemisohjeen valmistelua, EU-vaikuttamisen tehostamista ja eri toimijoiden lainvalmisteluprosessista tekemiä havaintoja. Lisäksi yhteistyöryhmän toimeksiannosta on arvioitu toteuttamismahdollisuuksia lainsäädännön arvointineuvoston tekemälle aloitteelle, jossa esitettiin hallituksen esityksiin lisättäväksi vaikutusarviointitietoa.

Valtioneuvostossa on kertomusvuonna tarjottu lainvalmistelukoulutusta ministeriöiden lainvalmistelijoille. Lainvalmistelun perehdytyskurssi uusille lainvalmistelijoille järjestettiin kaksi kertaa, samoin lainvalmistelun peruskurssi. EU-valmistelun peruskurssi järjestettiin kerran. Syventävänä teemakoulutuksena järjestettiin elinkeinovapautta ja omaisuusensuojaa perusoikeuksina käsitellyt koulutus sekä koulutus EU:n perusoikeuskirjasta. Lisäksi järjestettiin muuta lainvalmistelukoulutusta kuten sääntelytaakkaa käsittelevä koulutus. Koulutuksilla tavoitettiin merkittävä määrä valmistelijoita. Lainvalmistelijoille järjestettiin myös tilaisuuksia

ajankohtaisista lainvalmisteluun liittyvistä aiheista. Vaikutusarvioinnin osaamisverkosto järjesti vuoden aikana kolme kaikille lainvalmistelijoille avointa tilaisuutta, jotka käsittelivät ajankohtaisia vaikutusarvioinnin teemoja asiantuntija-alustusten pohjalta.

Lainvalmistelun kehittäminen edellyttää systemaattista seurantatietoa lainvalmisteluprosessista ja sen laadusta. Kertomusvuonna käynnistettiin järjestyksessään toinen lainvalmistelijoille ja sidosryhmille suunnattu lainvalmistelun laatua koskeva barometrikysely. Kyselyn tulokset julkaistaan keväällä 2025. Kyselyt pohjautuvat vuonna 2023 valmistuneeseen tutkimushankkeeseen, jossa kehitettiin lainvalmisteluprosessille seuranta-indikaattoreita ([Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit](#)). Kyselyt toistetaan jatkossa kahden vuoden välein tuottamaan systemaattista seurantatietoa lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien näkemyksistä.

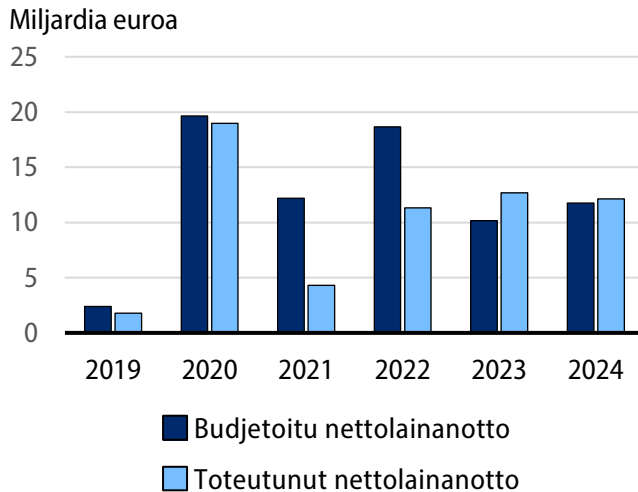
Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto jatkoi toimintaansa kertomusvuoden aikana toimintasuunnitelmansa mukaisesti. Verkoston tavoitteena on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tukea lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa ja lainsäädännön jälkiarvioinnissa.

Kertomusvuonna virkamiestasolla tehtiin lainvalmisteluyhteistyötä erityisesti Ruotsin kanssa. Kokemuksia ja parhaita käytäntöjä on jaettu myös muuten Pohjoismaiden kesken.

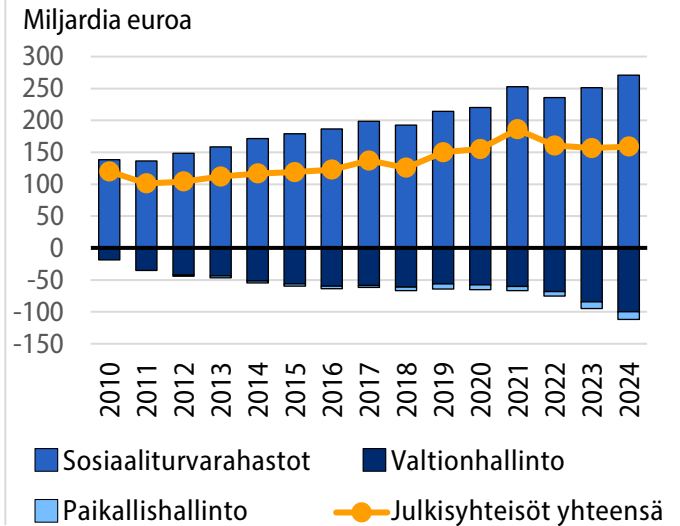
Lainsäädäntö-, oikeustapaus- ja viranomaisaineistoja sisältävän Finlex-verkkopalvelun uudistus eteni kertomusvuonna suunnitellusti. Finlex-verkkopalvelun testiversio julkaistiin testikäyttöön lokakuussa 2024, [uusi palvelu](#) otettiin käyttöön helmikuun 2025 lopussa. Uudistuksessa parannetaan Finlexin hakua ja sisältöjen löydettävyyttä, verkkopalvelun käytettävyyttä ja saavutettavuutta sekä laajennetaan entisestään avoimia säädösaineistoja. Samalla kehitetään aineistojen julkaisutoimintoja aineistojen tuottajille (muun muassa viranomaiset ja tuomioistuimet). Uudistuksen jälkeen palvelun aineisto on saatavana myös avoimena datana, mikä mahdollistaa uusien verkkopalvelujen joustavan kehittämisen jatkossa ja aineistojen hyödyntämisen uusien lisäpalvelujen perusaineistona.

4 Julkinen talous

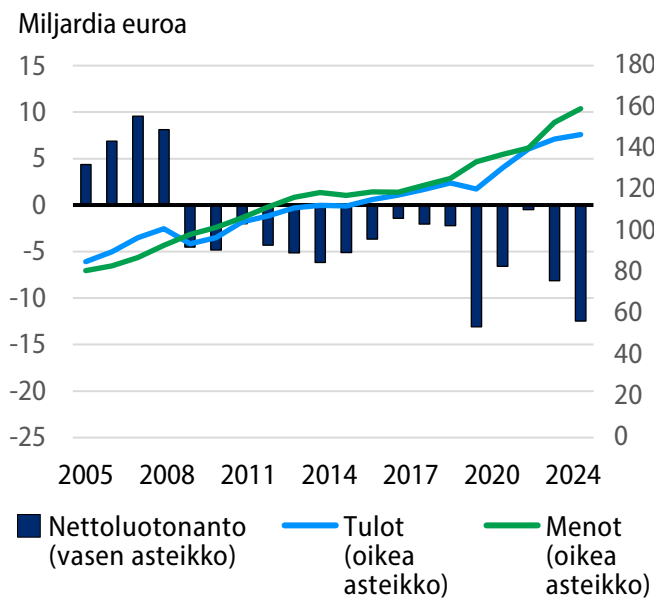
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



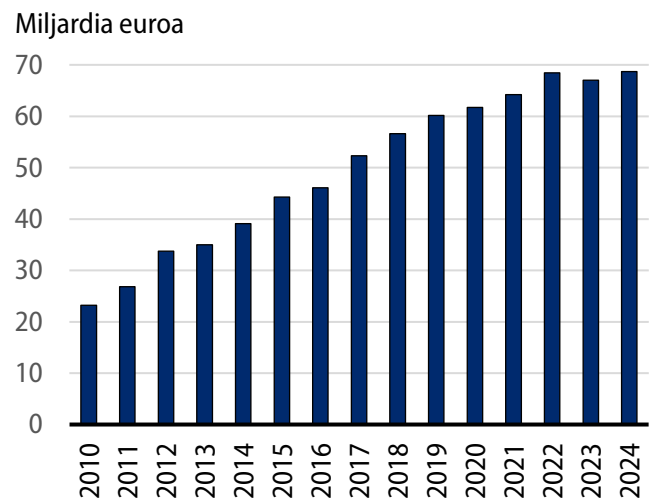
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkisyhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takaukset ja takuut



4.1 Julkisen talouden tila

4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2024

Suomen talous kääntyi taantumasta hienoiseen kasvuun alkuvuoden aikana, mutta vuositasolla bruttokansantuote (BKT) jäi 0,1 prosenttia pienemmäksi vuonna 2024 kuin edellisvuonna. Eniten tuotantoa heikensi rakentamisen merkittävä vähentyminen ja myös yksityinen kulutus laski hieman. Kasvua sen sijaan tuli ulkomaankaupasta, vienti on kasvanut haastavasta ympäristöstä huolimatta ja tuonti laski selvästi.

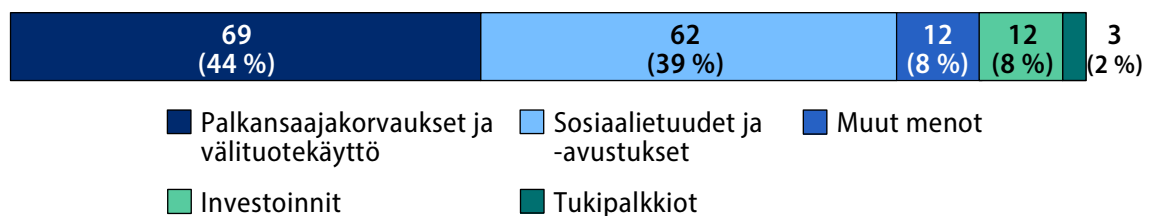
Inflaatio hidastui merkittävästi vuoden aikana ja oli keskimäärin 1,6 prosenttia siitä huolimatta, että välillisten verojen korotuksilla oli hintoja nostava vaikutus. Myös korot laskivat vuoden aikana, kun Euroopan keskuspankki laski ohjauskorkoa inflaation hidastuttua. Asuntoluottojen korot laskivatkin selvästi vuoden aikana, mutta valtion 10 vuoden korko laski vain hieman.

Työllisyyden lasku jatkui koko vuoden ajan ja vuonna 2024 työllisiä oli 25 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömiä oli 35 000 enemmän kuin vuosi aiemmin. Työllisyysaste (20–64-vuotiaat) laski 76,7 prosenttiin ja työttömyysaste nousi 8,4 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.

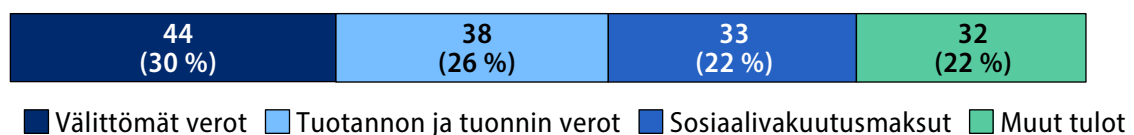
Kuvio 6. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2024

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Kuvio 7. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2024

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista



Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni vuonna 2024 verrattuna edelliseen vuoteen. Julkisen talouden alijäämä oli ennakkotietojen mukaan 4,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vero- ja sosiaaliturvamaksutulot kasvoivat vuonna 2024 vain vähän, kun taas menojen kasvu oli nopeampaa. Kansantalouden tilinpidon mukaisissa verotuloissa esimerkiksi kotitalouksien tuloveron kertymä kasvoi 2,4 prosenttia ja arvonlisäveron kertymä kasvoi 3,0 prosenttia. Sosiaaliturvamaksujen kertymä puolestaan aleni 3,9 prosenttia edellisvuodesta, mihin vaikutti työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen vuoden 2024 alussa.

Valtionhallinnon alijäämä kasvoi edellisvuodesta hieman yli miljardilla eurolla. Valtionhallinnon alijäämä oli 10,4 miljardia euroa eli 3,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämässä näkyvät muun muassa maanpuolustukseen ja rajaturvallisuuteen kohdennetut lisäpanostukset, tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) -menojen kasvu sekä kasvaneet korkomenot.

Julkisen talouden muista alasektoreista paikallishallinnon (mukaan lukien hyvinvointialuehallinto) rahoitusasema oli 1,0 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä oli sama kuin edellisvuonna. Työeläkelaitokset olivat 0,7 prosenttia ylijäämäisiä. Muiden sosiaaliturvarahastojen edellisvuoden ylijäämä kääntyi alijäämäksi. Alijäämä oli 0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus kasvoi hiukan vuonna 2024 ja oli 57,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionhallinnon nettorahoitusvarallisuus supistui, kun taas sosiaaliturvarahastojen nettovarallisuus kasvoi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 158,8 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa, mikä oli 2,3 miljardia enemmän kuin vuonna 2023.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Vuoden 2024 aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 15,5 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velat ylittivät rahoitusvarat 99,8 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat supistuivat 1,7 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat kasvoivat vuoden 2024 aikana 19,5 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 270,9 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 276,7 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. Kansallisesti julkisen talouden hoitoa ohjaavat

- laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (finanssipoliittinen laki, 869/2012) sekä
- julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus 120/2014).

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, ja 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. Lisäksi finanssipoliittikan sääntöjen uudistuksessa tehtiin muutoksia budjettikehysdirektiiviin, johon liittyvät muutokset kansalliseen finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tulee tehdä vuoden 2025 loppuun mennessä. Valmistelu kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön muuttamiseksi on käynnistetty valtiovarainministeriössä ja se tulee saattaa päätökseen vuoden 2025 loppuun mennessä.

Uusien EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaisesti Suomen ensimmäinen kansallinen keskipitkän aikavälin suunnitelma hyväksyttiin valtioneuvostossa ja toimitettiin EU:lle 10.10.2024. Suunnitelman sisältämä nettomenopolku hyväksyttiin EU:n neuvostossa 21.1.2025.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston joulukuussa julkistetun ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä oli 4,2 prosenttia ja velkasuhde 82,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2024. Komissio arvioi syksyllä 2024, että vuodesta 2025 lähtien julkisen talouden alijäämä ei komission syysennusteen mukaan ylitä viitearvoa, jolloin alijäämämenettelyn avaaminen ”ei palvelisi hyödyllistä tarkoitusta”.

4.2 Valtiontalous

4.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarvionalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot.

Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarvionalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitoskonsernien osakkuusyhtiöt.

Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitettyssä valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtiontalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja kokonaistaseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitoskonsernien keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointieräitä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitoskonsernien pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarvionalouteen.

Valtion taloustilanne oli edelleen vaikea ja velkaantuminen jatkui vuonna 2024. Sekä valtion saamat verotuotot että valtion menot kasvoivat. Katsaus talousarvionalouden tuottoihin ja kuluihin sekä taseeseen löytyy hallituksen vuosikertomuksen luvusta 4.2.2.

Tuotto- ja kululaskelma

Taulukko 2. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	1.1.–31.12.2023	1.1.–31.12.2024
Toiminnan tuotot	4 208	4 573
Toiminnan kulut	13 312	13 712
Jäämä I	-9 105	-9 139
Rahoitustuotot	2 667	2 963
Rahoituskulut	2 709	3 707
Osuus osakkuusyhteisöjen tuloksesta	5	9
Satunnaiset tuotot	61	81
Satunnaiset kulut	5	1 723
Jäämä II	-9 085	-11 517
Siirtotalouden tuotot	1 137	1 642
Siirtotalouden kulut	62 145	66 039
Jäämä III	-70 093	-75 915
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	62 777	63 275
Vähemmistöosuus**	0	0
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	-7 316	-12 639

** Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

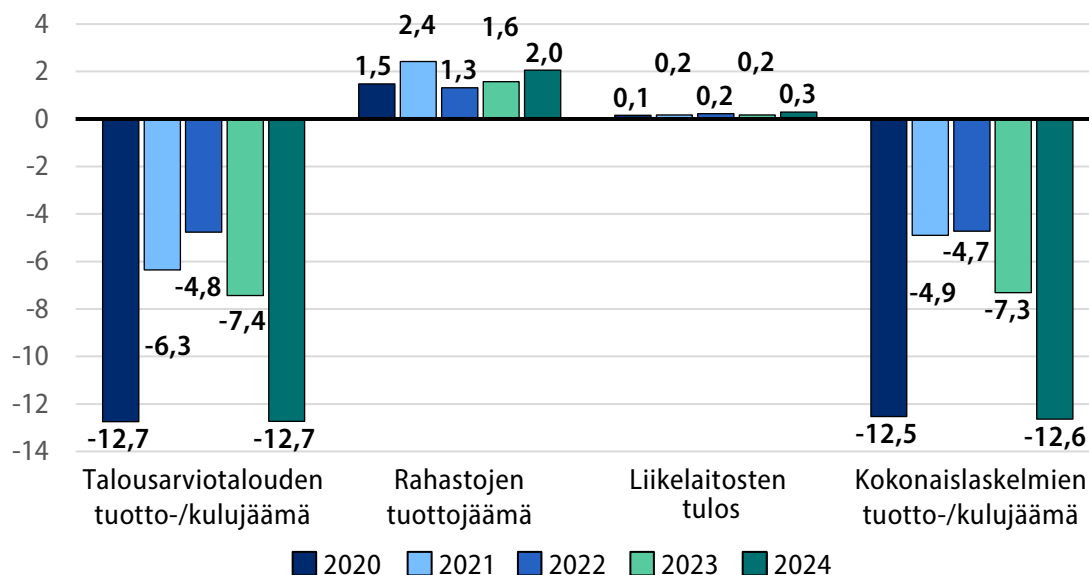
Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattaamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2024 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 12,6 miljardia euroa (7,3 miljardia euroa vuonna 2023). Kulujäämä vuonna 2024 oli 5,3 miljardia euroa suurempi kuin vuonna 2023. Toiminnan kuluissa kasvu oli suurinta henkilöstökuluissa ja muissa kuluissa. Satunnaisten kulujen kasvu johtuu korjauksesta, jossa valtion taseesta on poistettu aikaisemmin virheellisesti aktivoidut kansainvälisille rahoituslaitoksille maksetut Suomen osuudet. Yhteensä ne ovat 1,7 miljardia euroa.

Siirtotalouden kulut hyvinvointialueille olivat noin 25,0 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen oli 3,6 miljardia. Hyvinvointialueiden toiminnan rahoitus ja niiden talouden alijäämäisyys on vaikuttanut osaltaan valtiontaloutta heikentävästi. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 0,5 miljardia euroa edellisvuoteen verrattuna. Eniten kasvua oli

tulo- ja varallisuusverotuotoissa, 0,8 miljardia euroa ja muissa välittömissä veroissa 0,4 miljardia euroa. Arvonlisäverotuotot kasvoivat 0,1 miljardia euroa. Tuotot vähenivät muun muassa valmisteveroissa 0,3 miljardia ja muissa välillisten verojen luonteisissa maksuissa 0,4 miljardia euroa.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarviotalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitos-konsernien voitto erillisesti raportoituna vuosilta 2020–2024.

Kuvio 8. Tuotto- ja kulujäämät 2020–2024, miljardia euroa



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 12,6 miljardia euroa oli 2,2 miljardia euroa suurempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten yhteenlaskettu eliminoimaton tuotto- ja kulujäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiirtoja 2,3 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahastolle tilitetyt eläkemaksut vähentävät tuottoja ja kuluja 0,8 miljardia euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 0,9 miljardia euroa.

- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehty 0,6 miljardin euron siirto vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiirtoja.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 0,15 miljardia euroa.

Tase

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuus-erät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastoilla) ja vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma.

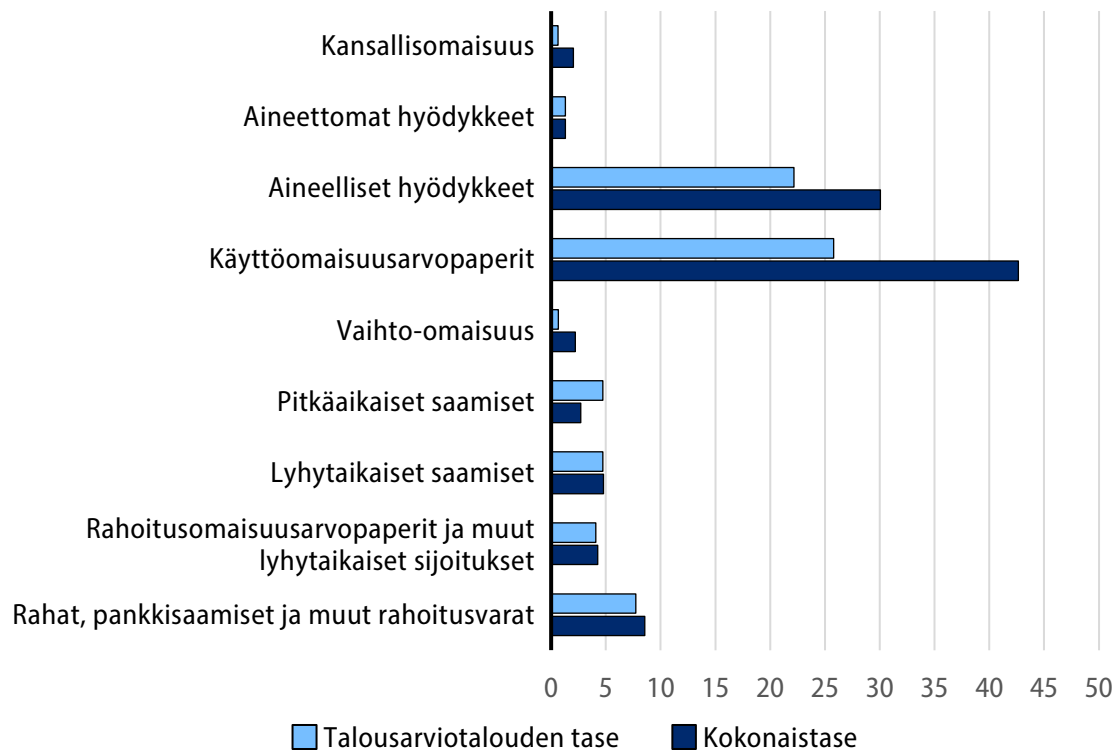
Valtiontalouden tase pieneni vuonna 2024 edellisvuodesta 1,0 miljardilla eurolla. Merkittävimpinä muutoksina olivat vieraan pääoman kasvaminen 11,7 miljardilla eurolla ja negatiivisen oman pääoman lisääntyminen 12,7 miljardilla eurolla. Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset kasvoivat 0,6 miljardilla eurolla. Käyttöomaisuusarvopaperit vähenivät 0,3 miljardia euroa. Vaihto- ja rahoitusomaisuus pieneni 1,7 miljardia euroa. Tämä kirjanpitol tekninen korjaus johtuu siitä, että valtion taseesta on poistettu aikaisemmin virheellisesti aktivoidut kansainvälisille rahoituslaitoksille maksetut Suomen osuudet.

Taulukko 3. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2023	31.12.2024
Kansallisomaisuus	1 974	2 044
Aineettomat hyödykkeet	1 309	1 323
Aineelliset hyödykkeet	29 179	30 061
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	42 944	42 647
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	73 432	74 031
Vaihto-omaisuus	2 163	2 231
Pitkäaikaiset saamiset	3 517	2 716
Lyhytaikaiset saamiset	3 545	4 778
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	6 503	4 276
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	8 490	8 565
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	24 218	22 565
Vastaavaa yhteensä	99 624	98 640
Vastattavaa	31.12.2023	31.12.2024
Oma pääoma		
Oma pääoma	-63 454	-76 124
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	11	11
Varaukset	34	34
Vieras pääoma		
Pitkäaikainen	125 355	138 180
Lyhytaikainen	37 674	36 535
Vieras pääoma yhteensä	163 029	174 715
Vastattavaa yhteensä	99 624	98 640

* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2024. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 9. Taseen omaisuuserien jakautuminen 2024, miljardia euroa

Valtion kokonaistaseen loppusumma 98,6 miljardia euroa oli 13,5 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten valtion rahastojen ja liikelaitoskonsernien yhteenlaskettu eliminoimaton taseiden loppusumma. Tämä johtuu eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitoskonsernien omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitoskonsernien omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6,1 miljardia euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdystilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 4,5 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 2,3 miljardia euroa.
- Liikelaitoskonsernien voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 0,15 miljardia euroa.

Vieras pääoma

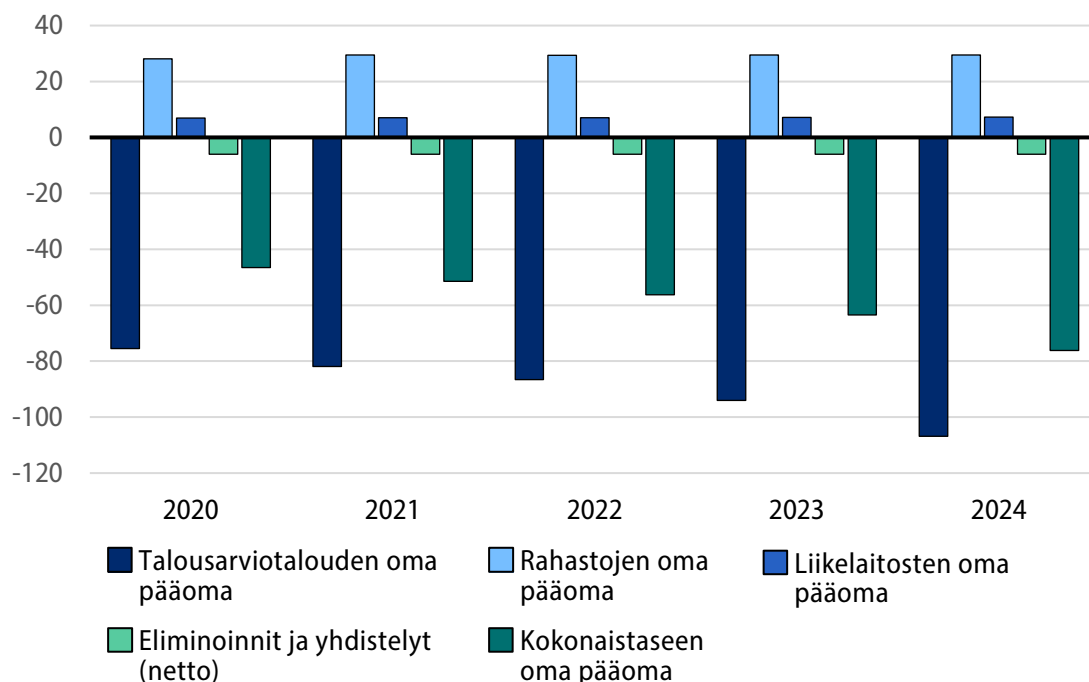
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2024 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 179 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli yhteensä 175 miljardia euroa 31.12.2024. Kasvua oli vuoteen 2023 verrattuna yhteensä 11,7 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2024 lainoja yhteensä 168,0 miljardia euroa, liikelaitoksilla 2,7 miljardia euroa ja Valtiontakuurahastolla 0,3 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 168,1 miljardia euroa, mikä on noin 12,4 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2023. Lainojen eliminointeja oli 2,7 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2024 oli 76,1 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2023 nähden negatiivinen oma pääoma kasvoi noin 12,7 miljardia euroa.

Kuvio 10. Oman pääoman kehitys 2020–2024, miljardia euroa



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitos-konsernien oman pääoman positiivisuudesta.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden, Valtion Eläkerahaston ja Solidium Oy:n julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarviotaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset. Vuoden 2023 hallituksen vuosikertomuksessa vastaavaan taulukkoon (taulukko 6) sisältynyt Ilmastorahasto Oy on poistettu, sillä sen omistusten arvot pyöristyvät nolllaksi.

Taulukko 4. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa

		Yhteensä 2023	Yhteensä 2024	Muutos 2023– 2024	Muutos 2023– 2024 %
Talousarviotalous	Kirjanpitoarvo	7,6	7,6	0,0	0,0
	Markkina-arvo	17,9	10,8	-7,0	-39,3
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	13,1	13,5	0,4	2,8
	Markkina-arvo	18,0	19,3	1,4	7,6
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	7,2	7,2	0,0	0,6
	Markkina-arvo	7,2	7,2	0,0	0,6
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	28,0	28,3	0,4	1,5
	Markkina-arvo	43,0	37,4	-5,6	-13,1

* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty ko. markkina-arvo 31.12.2024 ja 31.12.2023. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2024 ja 31.12.2023.

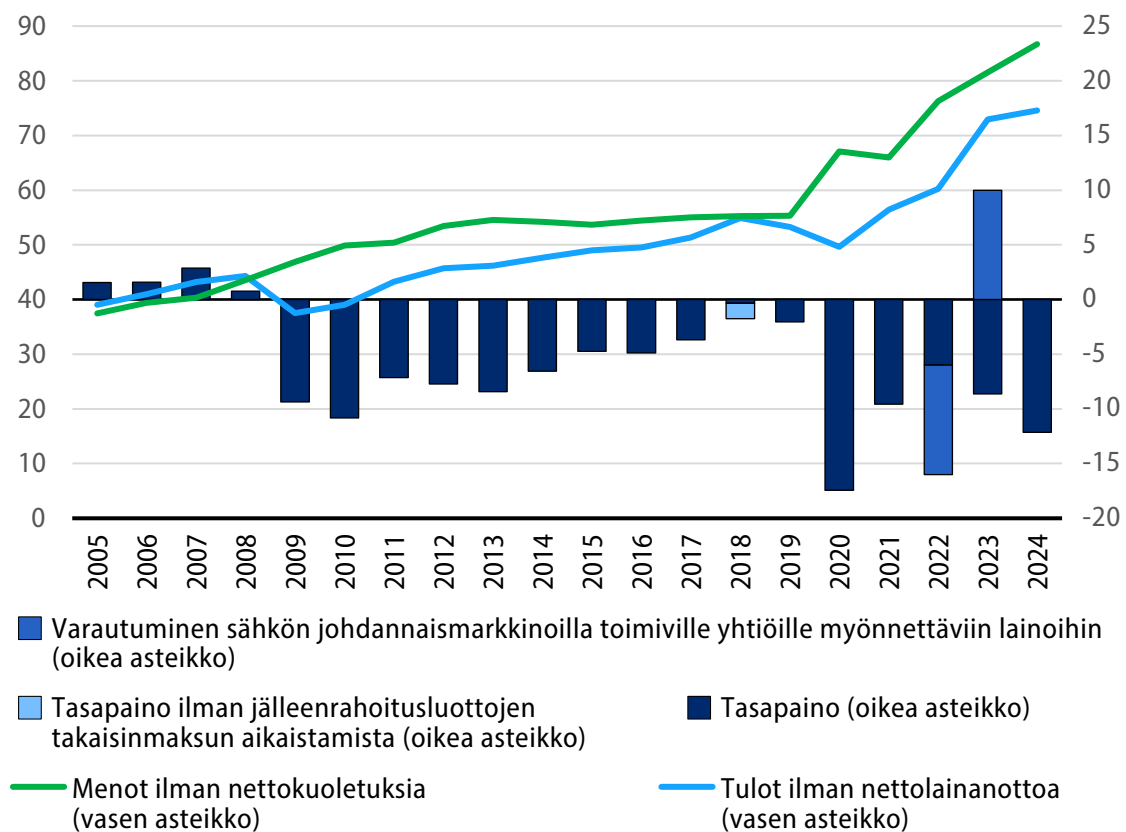
4.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä pienentyi vuoteen 2019 asti, jolloin se kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi muun muassa covid-19-pandemian johdosta tehtyjen menolisäysten myötä ja oli poikkeuksellisen suuri myös vuonna 2021, vaikka laskua edellisestä vuodesta olikin. 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 määrärahaa oli 8,6 miljardia euroa, kun vastaava luku vuonna 2022 oli 6,0 miljardia euroa. Budjettitalouden alijäämällä tarkoitetaan budjettitalouden tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotusta.

Vuonna 2024 budjettitalouden alijäämä oli 12,1 miljardia euroa, mikä on 3,5 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2023 ja noin 362 miljoonaa euroa enemmän kuin vuodelle 2024 oli budjetoitu.

Kuvio 11. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa



Talousarvio ja lisätalousarviot 2024

Valtion vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa (sisältäen täydentävän esityksen) määrärahojen yhteismäärä oli 87,9 miljardia euroa, mikä on 6,5 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa. Määrärahatason kasvua vuoteen 2023 verrattuna selittävät erityisesti vuoden 2024 lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset,

korkomenojen kasvu sekä hyvinvointialueiden valtion rahoituksen merkittävä kasvu. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa 11,4 miljardia euroa.

Vuonna 2024 eduskunta hyväksyi yhteensä kolme lisätalousarviota. Hallinnonalojen määrärahasoa laskettiin yhteensä 312 miljoonalla eurolla. Vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa määrärahasoa kasvatettiin 183 miljoonalla eurolla. Syksyn lisätalousarvioissa määrärahasoa laskettiin 53 ja 442 miljoonalla eurolla.

Ensimmäisen lisätalousarvion suurin yksittäinen lisäys kohdistui Rajavartiolaitoksen investointimenoihin, joihin lisättiin 74 miljoonaa euroa vuodelle 2024 siirtona vuodelle 2025. Ukrainan tukemiseksi tehtävään kansainväliseen ampumatarvikkeiden yhteishankintaan lisättiin 30 miljoonaa euroa ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin 12,2 miljoonaa euroa liittyen välineellistettyyn maahantuloon. Myös lintuinfluenssan vuoksi lopetettujen turkiseläinten korvauksiin lisättiin 44,4 miljoonaa euroa. Rakennusalan suhdannekehityksen tasaamiseksi vuoden 2024 korkotukilainavaltuuksiin lisättiin 750 miljoonaa euroa, jonka myötä valtuustaso nousi historiallisen korkeaksi 2,25 miljardiin euroon. Samalla verotuloarviota laskettiin 1,4 miljardilla eurolla heikentyneen suhdannetilanteen sekä hävittäjähankkeen ajoitusmuutosten vuoksi.

Toisessa lisätalousarviossa alennettiin useita menomäärärahojen tarvearvioita, kuten EU-jäsenmaksua sekä energiatuen määrärahaa ja uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahoja. Myös EU:n rakennerahastoihin varattua määrärahaa vähennettiin 100 miljoonalla eurolla ennakoitua pienempien maksatusten vuoksi. Vastaavasti puolustusministeriön hallinnonalan menoja lisättiin yhteensä 152,8 miljoonalla eurolla toteutuneen indeksikehityksen mukaisena tarkistuksena. EU:n Verkkojen Eurooppa -ohjelmasta saatuja tukia kohdennettiin yhteensä 51,1 miljoonalla eurolla liikenteen hankkeisiin ja valtion korkomenoarviota tarkistettiin ylöspäin 73,1 miljoonalla eurolla. Tuloarviota nostettiin kokonaisuudessaan 141 miljoonalla eurolla johtuen sekalaisten tulojen, kuten yllä mainitun Verkkojen Eurooppa -ohjelman tulojen sekä siirrettyjen määrärahojen peruutusten ennakoitua korkeammasta tasosta. Vastaavasti verotuloarviota alennettiin 469 miljoonalla eurolla ennakoitua alempien kertymätietojen sekä edelleen heikentyneen suhdannetilanteen myötä. Arvonlisäveron tuottoarviota kuitenkin nostettiin 107 miljoonalla eurolla johtuen 1.9.2024 alkaen tehdystä yleisen arvonlisäverokannan nostosta.

Vuoden kolmannessa lisätalousarviossa euromääräisesti merkittävimmät muutokset koskivat puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoja. Monitoimihävittäjien hankintaan liittyvästä vuoden 2024 maksusmäärärahasta myöhennettiin 436 miljoonaa euroa vuodelle 2028 ja Ukrainan tukemiseen liittyviin valtuuksiin tehtiin useita muutoksia. Myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan valtuuksiin ja määrärahoihin tehtiin useita muutoksia. Myös kolmannessa lisätalousarviossa laskettiin eräiden arviomäärärahojen, kuten muun

muassa energiatuen ja valtion osuuden sairausvakuutuslaista johtuviin menoihin määrärahatasoa. Vastaavasti opintotukeen lisättiin 31,5 miljoonaa euroa opintolainojen takausvastuusuoritusten noususta ja korkoavustusten kasvaneesta käytöstä johtuen. Lisäksi arkkitehtuuri- ja designmuseosäätiön pääomittamiseen lisättiin 58 miljoonaa euroa. Tuloarviota korotettiin kokonaisuudessaan 525 miljoonalla eurolla, josta verotuloarvion osuus oli 143 miljoonaa euroa ja sekalaisten tulojen sekä korkotulojen arvion osuus yhteensä 382 miljoonaa euroa.

Menokehystä laskettiin vuonna 2024

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 9.10.2023 vuodelle 2024 asetettiin menokehykseksi 75,5 miljardia euroa. Vuosi 2024 oli vaalikauden ensimmäinen talousarviovuosi, joten vuoden 2024 talousarvioesitys valmisteltiin samanaikaisesti kehyspäätöksen kanssa.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2024 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 400 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 50 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen. Eduskunnan talousarviokäsittelyn jälkeen jakamatonta varausta jäi 0,7 miljoonaa euroa.

Osana kevään 2024 kehysriihen ratkaisuja pääministeri Orpon hallitus päätti laskea vuoden 2024 lisätalousarviovarausta 400 miljoonasta eurosta 100 miljoonaan euroon. Lisäksi samassa yhteydessä hallitus päätti laskea vuosien 2025–2027 kehystasoa yhteensä 727 / 887 / 923 miljoonalla eurolla (mukaan lukien lisätalousarviovarauksen lasku kunakin vuonna 400 miljoonasta eurosta 300 miljoonaan euroon).

Vuoden 2024 lisätalousarvioissa kehysmenojen lisäykset ja tarvearvioiden tarkentumiset vähensivät kehysmenoja nettona 327 miljoonalla eurolla, minkä jälkeen vuoden 2024 hinta- ja rakennekorjattu kehystaso oli 75,0 miljardia euroa. Jakamattomaksi varaukseksi jäi 301 miljoonaa euroa, josta enintään 200 miljoonaa euroa siirtyi käytettäväksi vuoden 2025 lisätalousarvioissa kertaluonteisiin menoihin.

Pääministeri Orpon hallituksen kehysääntö sisältää kehyspoikkeuksen, jonka mukaan Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainan tukemiseksi tarkoitettu uusi ja tilapäinen puolustusmateriaali-, siviilimateriaali- ja humanitaarinen apu katetaan kehyksen ulkopuolisena. Menot otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Vuonna 2024 näitä menoja huomioitiin kehystasoa korottavana tekijänä yhteensä 70 miljoonalla eurolla.

Myös hallitusohjelman mukainen 4 miljardin euron määräaikainen investointiohjelma otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Vuonna 2024 näitä menoja huomioitiin kehystasoa korottavana tekijänä yhteensä 349 miljoonalla eurolla.

Taulukko 5. Talousarviomenot vuonna 2024, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso*	Lisä- talous- arvio- varaus	Jakamaton varaus**
Kehyspäättös 2024– 2027		87 879	74 963	75 510	400	147
Hallituksen esitys	TAE ml. täydentävä esitys	87 818	75 007	75 457	400	50
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2024	87 867	75 054	75 455	400	0,7
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE I	183	183	75 575		338
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE II	-53	-263	75 312		337
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE III	-442	-248	75 028		301
Yhteensä		87 555	74 727	75 028		301

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

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

Valtion talousarvion toteutuminen

Valtion tilinpäätöksen mukainen määrärahojen käyttö vuonna 2024 oli 86,7 miljardia euroa, joka on 0,8 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2024 oli budjetoitu lisätalousarviot mukaan lukien. Valtion tilinpäätöksessä siirtomäärärahat lasketaan menoiksi, vaikka ne käytettäisiin vasta jatkovuosina. Suurin arviomääräraha-alitus (124 miljoonaa euroa) liittyi tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemiseen. Menotaso alittui selvästi

myös EU:n ja valtion rahoitusosuudessa EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muiden koheesio-
politiikan ohjelmien (58 miljoonaa euroa) sekä muun muassa kotoutumisen edistämisessä
(68 miljoonaa euroa) ja perustoimeentulotuessa (61 miljoonaa euroa).

Kokonaisuudessaan vuodelta 2024 seuraavalle vuodelle siirtyy 9,7 miljardia euroa, mikä on
0,1 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2023. Erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön
sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla siirtyvä erä laski selvästi. Vastaavasti siir-
tyvän erän kasvu oli suurinta sisäministeriön hallinnonalalla. Suurimmat yksittäiset siirty-
vät erät liittyvät turvallisuuteen. Puolustusmateriaalihankinnoissa (2 285 miljoonaa euroa),
monitoimihävittäjien hankinnoissa (1 037 miljoonaa euroa) sekä Rajavartiolaitoksen inves-
toinneissa (649 miljoonaa euroa) siirtyvä erä oli erityisen suuri.

Vuonna 2024 valtion tulot nettolainanotto pois lukien olivat 1,2 miljardia euroa budjetoitua
matalammat. Verotulokertymä oli yhteensä 882 miljoonaa euroa budjetoitua pienempi. Eri-
tyisesti ansio- ja pääomatuloverokertymä (274 miljoonaa euroa), yhteisöverokertymä (128
miljoonaa euroa) sekä arvonlisäverokertymä (153 miljoonaa euroa) jäivät budjetoidusta.
Lisäksi tupakkaverokertymä jäi 334 miljoonaa euroa budjetoidusta ajoitustekijöistä johtuen.
Verotuloarvion ylityksiä tapahtui lähinnä korkotulojen lähdeverossa, jonka kertymä ylitti
budjetoidun 31 miljoonalla eurolla, sekä varainsiirtoverossa, jonka kertymä oli 26 miljoonaa
euroa yli budjetoidun.

Sekalaisten tulojen kertymä oli 91 miljoonaa euroa budjetoitua pienempi ja yhteensä 7,8
miljardia euroa. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä budjetoituja tuloja jäi kertymättä
391 miljoonaa euroa toimeenpanon viivästymisen vuoksi ja päästöoikeuksien huutokauppa-
tulot alittivat budjetoidun 193 miljoonalla eurolla. Vastaavasti siirrettyjen määrärahojen
peruuksia kertyi 246 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän. Valtion korkotulot, osak-
keiden myyntitulot ja voiton tuloutukset olivat yhteensä 2,1 miljardia euroa, mikä oli 378
miljoonaa euroa budjetoitua vähemmän johtuen rahapelitoiminnan tuotosta, joka jäi 473
miljoonaa euroa budjetoidusta. Vastaavasti korkotuloja talletuksista kertyi 71 miljoonaa
euroa budjetoitua enemmän.

Toteutunut nettolainanotto ja velanhallinta olivat 2024 budjetoitua korkeampia. Yhteensä
nettolainanoton toteuma oli 12,1 miljardia euroa, kun vastaavasti budjetoitu nettolainanotto
oli 11,8 miljardia euroa eli toteuma oli 0,4 miljardia euroa budjetoitua suurempi. Toteutuneen
velanottoon vaikutti erityisesti se, että toteutuneita tuloja samoin kuin toteutuneita
menoja oli nettovaikutuksena 366 miljoonaa euroa vähemmän kuin mitä talousarviossa
arvioitiin.

Taulukko 6. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2024, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2024	Tilinpäätös 2024
Ansio- ja pääomatulovero	25 952	25 678
Yhteisövero	5 557	5 429
Arvonlisävero	21 711	21 558
Muut verot	12 105	11 778
Muut tulot	10 459	10 130
Yhteensä	75 784	74 573
Nettolainanotto ja velanhallinta*	11 772	12 133
Tuloarviot yhteensä	87 555	86 706
Kulutusmenot	21 204	21 147
Siirtomenot	61 845	61 059
Sijoitusmenot	1 206	1 181
Muut menot	3 301	3 323
Määrärahat yhteensä	87 555	86 710
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		-4
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-5 925

* 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 nousi 6,3 prosenttia vuodesta 2023 ja oli 2,1 prosenttia vuodelle 2024 budjetoitua matalammalla tasolla. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteumaasteissa. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja.

Taulukko 7. Tulot ja määrärahojen käyttö 2023–2024, miljoonaa euroa

Tulot	2023	2024	Muutos 2023–2024	Talousarviot 2024	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	63 460	64 442	1,5 %	65 325	98,6 %
12. Sekalaiset tulot	17 152	7 760	-54,8 %	7 851	98,8 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 017	2 141	6,1 %	2 519	85,0 %
15. Lainat	12 989	12 362	-4,8 %	11 861	104,2 %
Yhteensä	95 619	86 706	-9,3 %	87 555	99,0 %
Määrärahojen käyttö	2023	2024	Muutos 2023–2024	Talousarviot 2024	Toteuma- aste
21. Eduskunta	139	140	0,7 %	146	95,9 %
22. Tasavallan presidentti	35	48	37,1 %	48	100,0 %
23. Valtioneuvoston kanslia	523	267	-48,9 %	259	103,1 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 416	1 205	-14,9 %	1 284	93,8 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	1 144	1 229	7,4 %	1 240	99,1 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	2 239	2 421	8,1 %	2 643	91,6 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	5 066	5 377	6,1 %	5 540	97,1 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	34 411	37 684	9,5 %	37 948	99,3 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7 670	8 042	4,9 %	8 209	98,0 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 485	2 515	1,2 %	2 924	86,0 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 692	3 971	-7,6 %	3 876	102,5 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 393	3 258	-4,0 %	3 549	91,8 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	15 688	16 043	2,3 %	16 441	97,6 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	370	313	-15,4 %	257	121,8 %
36. Valtionvelan korot	2 323	3 183	37,0 %	3 192	99,7 %
Yhteensä	80 593	85 696	6,3 %	87 555	97,9 %

Tuotot ja kulut

Valtion talousarvionalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 12,7 miljardin euron kulujäämää vuodelta 2024. Vuonna 2023 kulujäämä oli 7,4 miljardia euroa.

Taulukko 8. Tuotto/kulujäämä vuosina 2020–2024, miljoonaa euroa

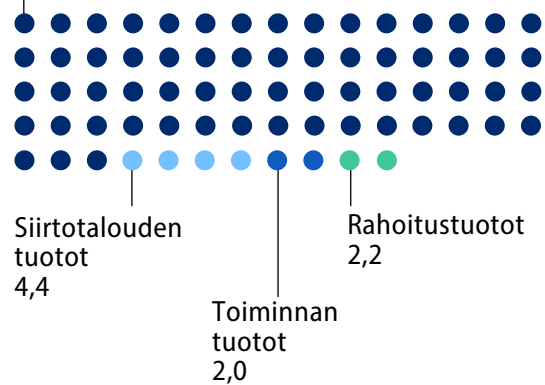
	2020	2021	2022	2023	2024
Tuotto/kulujäämä	-12 747	-6 349	-4 767	-7 438	-12 729

+tuottojäämä, -kulujäämä

Kuvio 12. Valtion talousarvionalouden tuotot ja kulut 2024

Tuotot 71,8 miljardia euroa

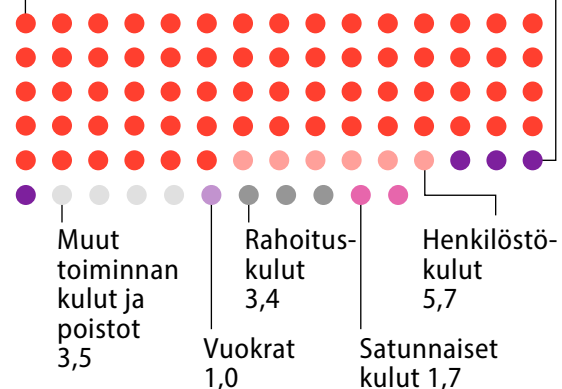
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista
63,1



Kulut 84,6 miljardia euroa

Siirtotalouden kulut
65,6

Palvelujen ostot
3,6



Taulukko 9. Talousarvionalouden tuotot vuosina 2020–2024, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Toiminnan tuotot	1 384	1 557	1 912	1 969	1 994
Rahoituksen tuotot	1 364	1 974	1 680	2 095	2 212
Satunnaiset tuotot	197	145	89	233	81
Siirtotalouden tuotot	3 387	3 661	3 395	3 254	4 422
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	42 058	46 534	51 252	62 639	63 132
Yhteensä	48 390	53 870	58 328	70 190	71 841

Valtion talousarviotalouden tuotot olivat vuonna 2024 edellisvuoteen verrattuna 1,7 miljardia euroa eli 2,4 prosenttia suuremmat. Tuottojen kasvu johtuu pääosin siirtotalouden tuottojen lisääntymisestä 1,2 miljardilla eurolla. Tuotot valtionhallinnolta eli talousarvion ulkopuolisilta rahastoilta kasvoivat 0,7 miljardia euroa, mikä sisältää 0,5 miljardin euron tuloutuksen Valtion asuntorahastosta. Tuotot Euroopan unionin toimielimiltä ja muilta elimiltä kasvoivat 0,5 miljardia euroa. Nämä ovat myös siirtotalouden tuottojen suurimmat erät. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 4.2.5 ja 4.2.6.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 0,5 miljardia euroa. Eniten kasvua oli tulo- ja varallisuusverotuotoissa, 0,8 miljardia euroa, ja muissa välittömissä veroissa, 0,4 miljardia euroa. Arvonlisäverotuotot kasvoivat 0,1 miljardia euroa. Tuotot vähenivät muun muassa valmisteveroissa 0,3 miljardia ja muissa välillisten verojen luonteisissa maksuissa 0,4 miljardia euroa. Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.4.

Rahoitustuottojen kasvu 0,1 miljardilla eurolla johtuu pääosin korkojen noususta. Vuonna 2024 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot 1,4 miljardia euroa ja korot euromääräisistä saamisista 0,4 miljardia euroa. Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Satunnaisten tuottojen vähentymisen, 0,2 miljardia euroa, taustalla on tilanteen palautuminen tavanomaiselle tasolle edellisen vuoden kertaerän aiheuttaman nousun jälkeen.

Taulukko 10. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2020–2024, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Julkisoikeudelliset suoritteet	356	398	437	447	478
Markkinasuoritteet*	227	191	204	220	216
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	310	318	319	324	346
Yhteensä**	893	907	960	991	1 040

* 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 (0,1 miljardia vuonna 2024) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2024).

Maksullisen toiminnan tuotoissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

Valtion talousarviotalouden kulut olivat vuonna 2024 noin 6,9 miljardia euroa eli 9,0 prosenttia edellisvuotta suuremmat.

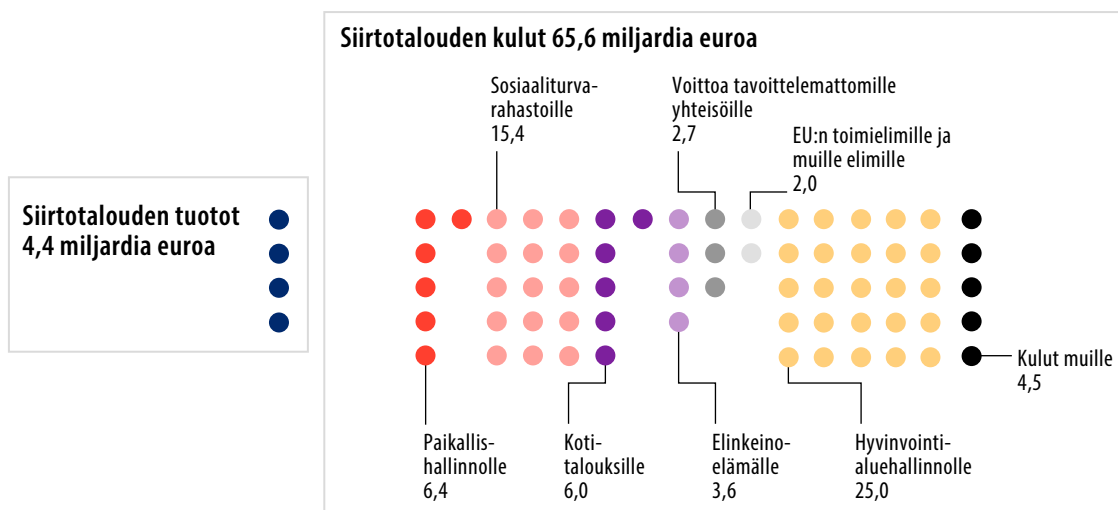
Taulukko 11. Talousarviotalouden kulut vuosina 2020–2024, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Toiminnan kulut	11 040	11 126	12 088	13 593	13 847
Rahoituksen kulut	891	739	818	2 462	3 441
Satunnaiset kulut	26	15	65	5	1 720
Siirtotalouden kulut	49 180	48 339	50 125**	61 569	65 562
Yhteensä	61 137	60 220	63 096	77 629	84 570

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

Toiminnan kulujen suurin erä, 5,7 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut, joissa kasvua oli 0,1 miljardia euroa. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 4.2.3. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,6 miljardia euroa, missä laskua edellisestä vuodesta on 0,1 miljardia euroa. Lisäksi muut kulut kasvoivat 0,2 miljardia euroa. Rahoituskulujen 1,0 miljardin kasvu johtuu korkojen noususta.

Satunnaisten kulujen 1,7 miljardin nousu johtuu siitä, että Valtiokonttorin taseeseen aiemmin virheellisesti kirjatut kansainvälisten rahoituslaitosten omistussuudet on korjattu kuluksi. Talousarviovaikutusta korjauksella ei ole ollut. Tarkempi kuvaus korjauksesta on valtion tilinpäätöksen liitteessä 1.

Kuvio 13. Siirtotalouden tuotot ja kulut 2024

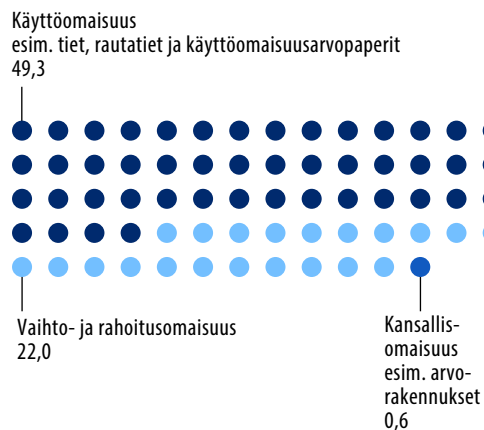
Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 77,5 prosenttia. Siirtotalouden kulut olivat 4,0 miljardia euroa edellisvuotta suuremmat. Kasvu johtuu pääosin hyvinvointialueiden rahoituksesta, joka oli 25,0 miljardia euroa. Vastaavasti siirtotalouden kulut muulle paikallis- hallinnolle pienenivät 0,4 miljardia euroa. Kuntataloutta käsitellään tarkemmin luvussa 4.5.

Tase

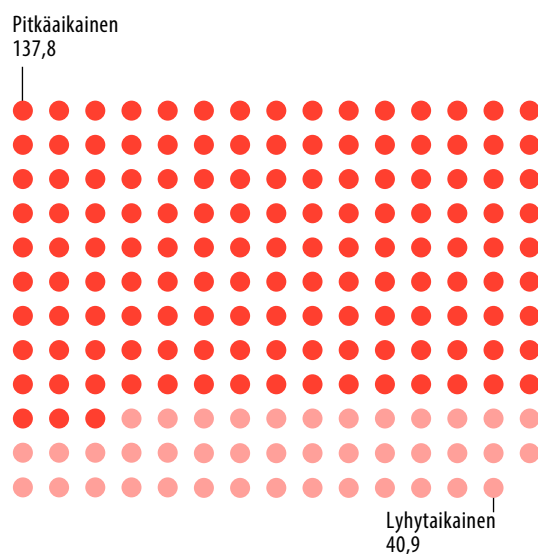
Valtion talousarvionalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 71,9 miljardia euroa, mikä on noin 2,3 miljardia euroa eli 3,2 prosenttia pienempi kuin edellisenä vuonna.

Kuvio 14. Valtion talousarvionalouden varat ja velat 2024

Varat 71,9 miljardia euroa



Velat 178,7 miljardia euroa



Suurin muutos taseessa oli valtionvelan määrän muutos. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 12,2 miljardilla eurolla 168,0 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 4.2.7. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 12,8 miljardilla eurolla ja lyhytaikainen väheni 2,5 miljardilla eurolla.

Vaihto- ja rahoitusomaisuudessa suurimmat muutokset olivat 1,1 miljardin euron lisäys lyhytaikaisten saamisten ryhmän ennakkomaksuissa sekä muiden euromääräisten sijoitusten pieneneminen 2,6 miljardilla eurolla. Ennakkomaksujen muutos johtui pääosin

Puolustusvoimien hankintoihin liittyvistä ennakkomaksuista sekä sosiaali- ja terveysministeriön tammikuun 2025 sosiaalietuuksia varten maksamista ennakoista. Muut lyhytaikaiset sijoitukset ovat koostuneet johdannaisten vakuuksista ja niiden määrän väheneminen johtuu siitä, että uusia johdannaissopimuksia ei ole tehty.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,2 miljardia euroa (17,9 miljardia euroa vuonna 2023) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euromääräiset sijoitukset yhteensä 19,7 miljardia euroa (21,3 miljardia euroa vuonna 2023). Arvon muutos johtuu pääosin kirjanpitoon tehdystä korjauksesta, jossa Valtiokonttorin taseeseen virheellisesti kirjatut osuudet kansainvälisissä rahoituslaitoksissa siirrettiin kuluksi. Tarkempi kuvaus korjauksesta on valtion tilinpäätöksen liitteessä 1.

Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,1 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2023). Tarkempi erittely sijoituksista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistuksia käsitellään luvussa 4.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 12,7 miljardia euroa vuoden 2024 aikana kulujäämästä johtuen ja oli 106,8 miljardia euroa.

Taulukko 12. Talousarviotalouden tase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024
Kansallisomaisuus	567	570	587	606	632
Aineettomat hyödykkeet	1 128	1 204	1 225	1 293	1 303
Aineelliset hyödykkeet	21 389	21 464	21 668	21 742	22 183
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	25 589	25 814	26 931	27 435	25 793
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	48 105	48 483	49 824	50 470	49 279
Vaihto-omaisuus	501	576	644	621	674
Pitkäaikaiset saamiset	4 191	4 602	4 936	4 996	4 727
Lyhytaikaiset saamiset	1 659	1 586	1 885	3 373	4 737
Rahoitusomaisuus-arvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	312	678	6 537	6 340	4 086
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	7 863	5 023	3 983	7 817	7 743
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	14 525	12 464	17 986	23 147	21 968
Vastaavaa yhteensä	63 197	61 516	68 397	74 223	71 880
Vastattavaa	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-75 520	-81 869	-86 637	-94 074	-106 803
Rahastojen pääoma	9	10	11	11	11
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	102 570	108 995	114 497	124 948	137 789
Lyhytaikainen	36 139	34 381	40 526	43 338	40 883
Vieras pääoma yhteensä	138 708	143 376	155 023	168 287	178 672
Vastattavaa yhteensä	63 197	61 516	68 397	74 223	71 880

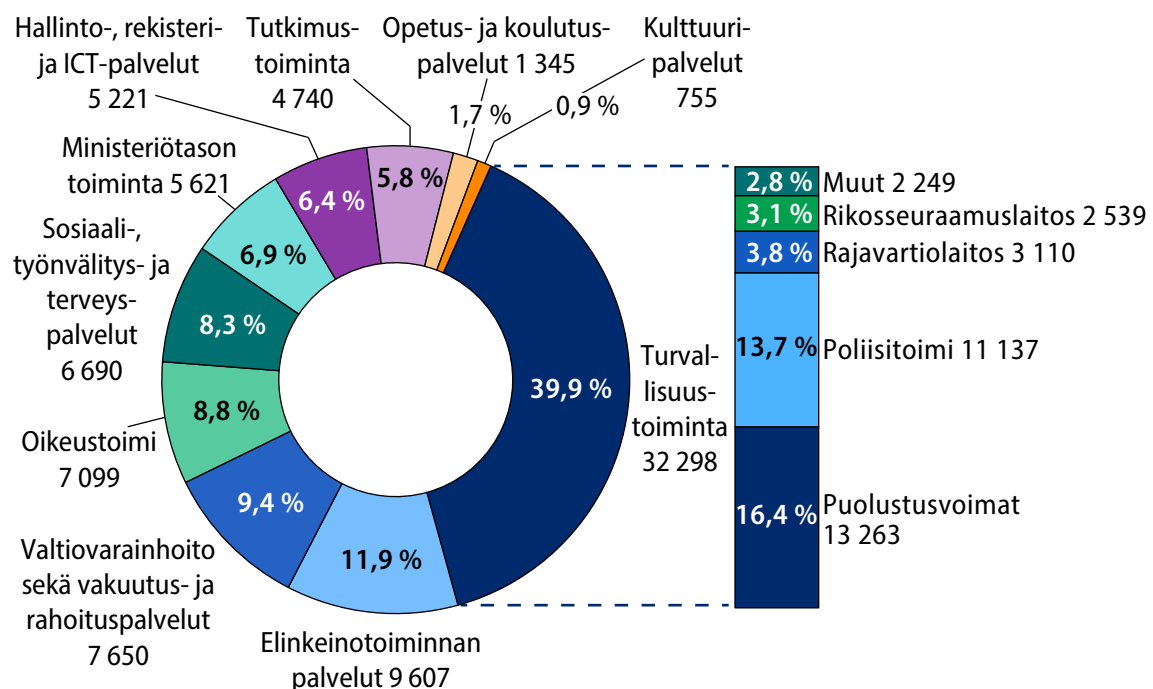
4.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2024 lopussa 81 026 henkilöä, joka on 3,2 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtionhallinnon henkilöstömäärä oli alimmillaan (72 984) vuonna 2016, jonka jälkeen se on noussut vuodesta 2017 lähtien tasaisesti vuosittain. TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Samalla noin 4 800 palvelussuhdetta siirtyi pois budjettitalouden piiristä. Tammikuussa 2025 budjettivaltion henkilöstömäärä oli 75 825.

Yli puolet (53,0 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria toimijoita kuten poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin kymmenen prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 15. Valtion henkilöstömäärä virastotyyppin mukaan 2024



Kuvio 16. Henkilöstö hallinnonaloittain 2024, prosenttia

SM 20,6 %	VM 15,8 %	PLM 16,6 %	TEM 12,8 %	OM 12,3 %	Muut 21,8 %
---------------------	---------------------	----------------------	----------------------	---------------------	-----------------------

Vuoteen 2023 verrattuna henkilöstön määrä laski 0,8 prosenttia eli 670 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2024 aikana 80 629, joka on 396 henkilötyövuotta ja 0,5 prosenttia edellisvuotta enemmän. Henkilötyövuodet kasvoivat eniten sisäministeriön (298 henkilötyövuotta), oikeusministeriön (233 henkilötyövuotta) ja työ- ja elinkeinoministeriön (202 henkilötyövuotta) hallinnonaloilla. Myös valtioneuvoston kanslian, puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla henkilötyövuodet kasvoivat. Henkilötyövuodet vähenivät eniten valtiovarainministeriön (-254 henkilötyövuotta), maa- ja metsätalousministeriön (-120 henkilötyövuotta) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (-77 henkilötyövuotta) hallinnonaloilla. Lisäksi ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloilla henkilötyövuodet vähenivät vuoteen 2023 nähden.

Virastotyypeittäin henkilötyövuosien määrä kasvoi eniten turvallisuustoiminnan virastoissa, 352 henkilötyövuotta. Myös oikeustoimessa (190 henkilötyövuotta), sosiaali-, työnvälitys- ja terveystaloudissa (116 henkilötyövuotta) ja elinkeinotoiminnan palveluissa (109 henkilötyövuotta) henkilötyövuosien määrä kasvoi edellisvuoteen nähden. Suurin lasku tapahtui valtiovarainhoidon sekä vakuutus- ja rahoituspalveluiden virastoissa, 201 henkilötyövuotta. Lopuissa virastotyypeissä lasku oli maltillisempaa. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa, poliisitoimessa, yleisissä tuomioistuimissa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa. Eniten henkilötyövuodet vähenivät verohallinnossa, Digi- ja väestötietovirastossa sekä Ruokavirastossa.

Henkilöstöstä 50,9 prosenttia oli naisia ja 49,1 prosenttia miehiä. Naisten osuus valtion henkilöstöstä laski hieman edellisvuoteen nähden. Henkilöstön keski-ikä oli 45,7 vuotta, joka nousi hieman edellisvuodesta. Miesten keski-ikä oli 44,7 ja naisten 46,7 vuotta. Sukupuolten välinen keski-ikä ero johtuu erityisesti turvallisuustoiminnan virastojen nuorten miesten suhteellisesti suuresta määrästä. Edellisvuoteen nähden keski-ikä nousi molemmissa sukupuolissa, naisilla kuitenkin hieman enemmän. Henkilöstöstä 63 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 39,5 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (94,9 prosenttia) ja vakinaisissa (84,6 prosenttia) palvelussuhteissa. Kokoaikaisten osuus pysyi ennallaan ja määräaikaisten osuus laski 2,0 prosenttiyksikköä vuoteen 2023 verrattuna. Sairauspoissaolot nousivat vuoteen 2023 nähden 0,2 työpäivää henkilötyövuotta kohti.

Taulukko 13. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot

	2020	2021	2022	2023	2024
Kokonaistyytyväisyys*	3,67	3,65	3,69	3,71	**
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	7,4	7,3	9,7	7,9	8,1

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

**Tietoa ei saatavilla maaliskuussa 2025

Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti palkkoja tarkistettiin 1.3.2024 yhteensä 2,50 prosentin palkantarkistuserällä, josta 2,00 prosenttia oli yleiskorotusta ja 0,50 paikallisesti jaettavaa virastoerää. Poikkeuksellisesti paikallisesti oli sovittavissa yleiskorotuksen ja virastoerän välinen suhde niin, että virastoerä saattoi olla suurimmillaan 1,50 prosenttia. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmien mukaan naisten ansiot valtiolla olivat keskimäärin 99,0 prosenttia miesten ansioista, kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,65 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 5,60 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 3,5 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 3,0 prosenttia. Yhden henkilötövuoden hinta oli keskimäärin 69 439 euroa, joka kasvoi 2,5 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 14. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Henkilötövuodet, lukumäärä	74 960	76 263	78 282	80 233	80 629
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	45,7	45,6	45,5	45,6	45,7
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 628	4 814	5 059	5 436	5 599
Henkilötövuoden hinta, euroa*	61 737	63 124	64 627	67 755	69 439
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia	82,5	82,2	80,8	81,2	80,9

* Työvoimakustannukset / henkilötövuosien määrä

Valtion toimitilat

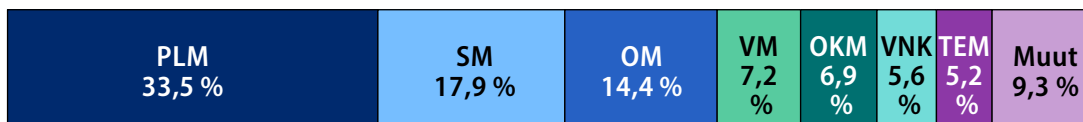
Valtiolla on omistuksessaan arvoltaan noin viiden miljardin euron rakennettu kiinteistö-omaisuus, johon kuuluu noin 8 000 rakennusta. Kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on keskitetty pääosin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle liikelaitos-konsernille. Lisäksi valtio omistaa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

Valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut [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 2024 aikana on valmistunut yhteiset työympäristöt Kouvolassa, Lahdessa, Lappeenrannassa ja Porissa. Lisäksi Jyväskylässä, Kuopiossa, Mikkelissä ja Rovaniemellä on otettu käyttöön ensimmäiset osat vaiheittain toteutettavista suuremmista kokonaisuuksista.

Vuonna 2024 valtiolla oli käytössä toimitiloja yhteensä noin 5 miljoonaa neliometriä. Vuokra-kustannukset olivat 774 miljoonaa euroa ja tilakustannukset yhteensä 905 miljoonaa euroa. Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion käytössä oli noin 0,9 miljoonaa neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 14,2 neliometriä henkilötyövuotta kohti (15,2 neliometriä vuonna 2023). Valtion toimitilastrategian tilatehokkuustavoitteena valtion tiloille on keskimäärin 10 neliometriä henkilötyövuotta kohti.

Valtion rakennusinvestoinnit nousivat jälleen uudelle ennätystasolle. Investoinnit kohdistuivat erityisesti turvallisuusviranomaisten tiloihin. Vuoden aikana kiinteistöinvestointeihin ja rakentamiseen käytettiin Senaatti-konsernissa 759 miljoonaa euroa, josta Senaatti-kiinteistöjen osuus oli 520 miljoonaa euroa ja Puolustuskiinteistöjen 239 miljoonaa euroa. Tarkempia tietoja valtion tilankäytöstä ja tilankäytön kustannuksista julkaistaan osoitteessa tutkihallintoa.fi.

Kuvio 17. Valtion tilakustannusten jakauma hallinnonaloittain 2024



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

Taulukko 15. Valtion tilojen jakauma hallinnonaloittain 2024 *

Hallinnonala	Osuus (m ²)
Puolustusministeriö	52,6 %
Sisäministeriö	13,9 %
Oikeusministeriö	11,3 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	5,3 %
Valtiovarainministeriö	4,1 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	3,5 %
Maa- ja metsätalousministeriö	3,5 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	2,4 %
Valtioneuvoston kanslia	2,3 %
Liikenne- ja viestintäministeriö	1,1 %
Ympäristöministeriö	0,2 %

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

Valtioneuvosto hyväksyi 27.3.2024 valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallisen suunnitelman 2024–2027. Suunnitelma sisältää valtionhallinnon yhteisiä tai hallinnonalakohtaisia strategisen tason linjauksia yksiköiden ja toimintojen sijoittamiselle sekä strategisia kehittämistavoitteita palveluiden saatavuudelle ja toiminnan tuloksellisuudelle.

Valtion ICT

Virastojen ja laitosten valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2024 noin 1 140 miljoonaa euroa (1 053 miljoonaa euroa vuonna 2023). Valtion budjettitalouden sisäisiltä toimijoilta eli virastoilta ja laitoksilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat noin 484 miljoonaa euroa (464 miljoonaa euroa 2023). Näistä ostoja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta oli noin 461 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat noin neljä prosenttia vuoteen 2023 verrattuna. Valtorin asiakkaiden kysyntä tietotekniikkaratkaisuille laajeni edelleen, mikä näkyi Valtorin tuottamien palveluiden tuottamistarpeen ja kokonaiskustannusten kasvussa vuonna 2024. Lisäksi kokonaiskustannusten kasvuun vaikutti yleinen hintatason kehitys ja palkkatason nousu. Valtorin tuottamien vakio-palveluiden hintakehitys on ollut hallittua ja yksikköhinnat pysyivät lähes ennallaan vuodesta 2023 vuoteen 2024.

Valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta ja sisäisiltä toimijoilta tehtyjä ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska virastojen toisiltaan edelleen laskutamiin eriin sisältyy myös ulkopuolisilta toimijoilta tehtyjä ostoja. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tietohallintomenoja vuosina 2020–2024. Tarkempia tietoja valtion ICT-menoista julkaistaan tutkihallintoa.fi-palvelussa.

Taulukko 16. Tietohallintomenot vuosina 2020–2024, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Laitevuokrat	25	27	28	30	34
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	347	362	385	416	445
Tietoliikenne	85	83	85	55	93
Tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut	444	438	481	552	568
Ulkoiset ostot yhteensä	900	910	979	1 053	1 140
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	404	420	437	464	484

Vuonna 2024 käyttöomaisuuteen kohdennettuja menoja oli ICT-laitteissa yhteensä 23 miljoonaa euroa (30 miljoonaa euroa vuonna 2023) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä 73 miljoonaa euroa (62 miljoonaa euroa vuonna 2023). Vuoden 2024 lopussa taseen arvo ICT-laitteissa oli noin 51 miljoonaa euroa (55 miljoonaa euroa vuonna 2023) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä noin 702 miljoonaa euroa (661 miljoonaa euroa vuonna 2023).

Taulukko 17. Taseen arvo laitteissa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
ICT-laitteet	44	38	44	55	51
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	450	559	598	661	702

Hallinnon toimintojen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehityksen sekä viime vuosina tehtyjen merkittävien digitalisaatiota tukevien panostusten arvioidaan nostavan ICT-menoja myös tulevana vuosina. Kehittämistoimenpiteet organisoidaan virastoissa ja laitoksissa

tyypillisesti erikseen asetettaviksi hankkeiksi. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämistä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä Hankesalkkupalvelussa.

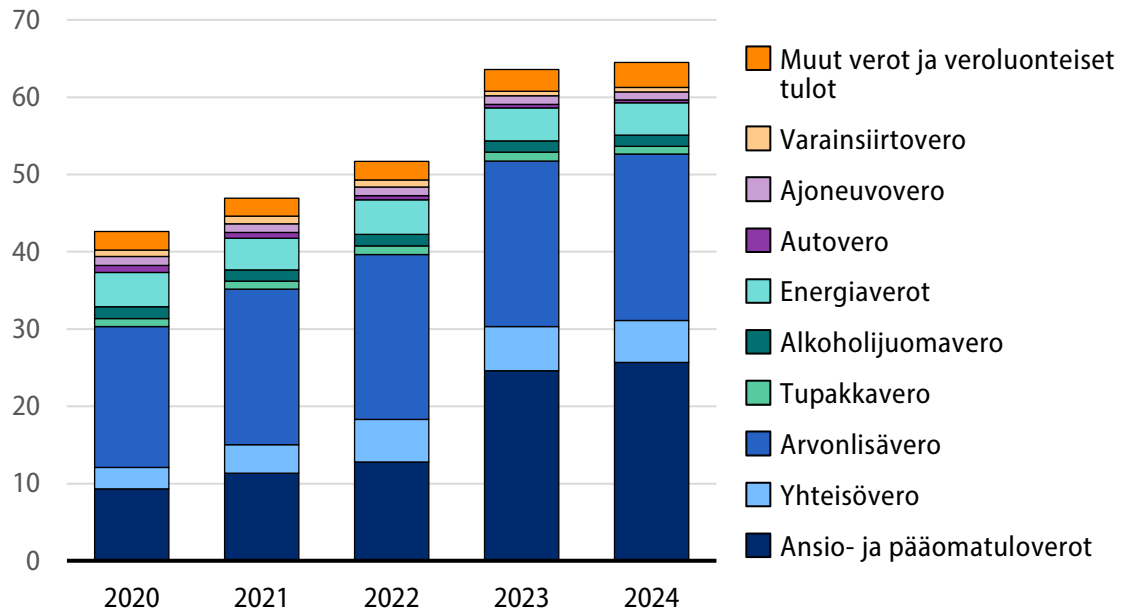
Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2024 lopun tilanteessa raportoitu noin 250 yli yhden miljoonan euron ICT-hankkeesta. Näistä toteutusvaiheessa oli 155 hanketta (131 hanketta vuonna 2023), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä noin 1,3 miljardia euroa. Toteutuneita kustannuksia toteutusvaiheen hankkeista on raportoitu yhteensä lähes 620 miljoonaa euroa. Hankkeiden budjetit ja toteutuneet kustannukset jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempien vuosien toteumia. Yhteenlasketuista budjeteista lähes 40 prosenttia kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön (17 prosenttia), työ- ja elinkeinoministeriön (13 prosenttia) sekä maa- ja metsätalousministeriön (11 prosenttia) hallinnonaloille.

4.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 64,4 miljardia euroa vuonna 2024. Kasvua edellisvuoteen nähden oli 1,0 miljardia euroa eli noin 1,5 prosenttia. Kasvu johtui lähinnä ansio- ja pääomatuloveron tuoton kasvusta. Vuonna 2023 sote-uudistuksen myötä merkittävä määrä ansiotuloverotuottoja siirrettiin kunnilta valtiolle, ja osa siirrettävistä verotuotoista kertyi vasta vuonna 2024.

Tilinpäätöksen verojen ja veroluonteisten tulojen kertymä oli 2 399 miljoonaa euroa (3,6 prosenttia) pienempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste laski edellisvuoteen verrattuna ja oli 42,1 prosenttia. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista mak-suista oli noin 60 prosenttia.

Alla olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2020–2024. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 18. Valtion verotulot vuosina 2020–2024, miljardia euroa

Veroperusteisiin tehtiin sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia, joita on kuvattu alla verolajikohtaisissa tarkasteluissa. Lisäksi vuonna 2024 verotuloja kasvatti väliaikainen sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan voittovero, joka tuotti 44 miljoonaa euroa.

Vuoden 2024 verokertymien kehitykseen vaikutti heikko suhdannetilanne. Vuoteen 2023 verrattuna euromääräisesti eniten kasvoi ansio- ja pääomatuloveron kertymä johtuen muun muassa sote-uudistuksesta, kun taas palkkasumman kehitys jäi edellisvuotta vaatimattomammaksi. Myös korkotulojen lähdeveron tuotto nousi edellisvuoden matalalta tasoltaan korkotason nousun myötä ja arvonlisäveron tuotto kasvoi johtuen lähinnä syyskuun alussa toteutetusta yleisen arvonlisäverokannan korotuksesta. Yritysten edellisvuotta heikompi tuloskehitys alensi yhteisöveron kertymää. Myös tupakkaverokertymä aleni kuten odotetusti energia-, auto- ja ajoneuvoverojen kertymät.

Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2020–2024.

Taulukko 18. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2020	2021	2022	2023	2024
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	1,4	6,4	3,3	4,0	3,4
Palkkatulot	-0,1	5,4	6,4	4,9	2,1
Eläkkeet ja muut sosiaaliuududet	6,5	0,6	0,8	6,4	6,0
Pääomatulot	-0,8	32,3	-8,1	-8,0	6,1
Ansiotasoindeksi	1,9	2,4	2,4	4,2	3,1
Arvonlisäveron pohja	-3,1	6,5	5,7	2,9	0,9
Bensiinin kulutus	-5,8	1,3	-4,8	1,6	0,7
Dieselöljyn kulutus	-3,8	-2,6	-2,3	-3,7	-3,3
Sähkön kulutus	-5,9	6,6	-5,2	-3,9	3,7
Verollisen alkoholin kulutus	1,1	-1,2	-4,3	-2,1	-3,0
Uusien henkilöautojen rekisteröinnit, kpl	96 400	98 500	81 700	87 500	74 100
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	-15,6	2,1	-17,0	7,1	-15,4
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	0,3	2,2	7,1	6,2	1,6

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 25,7 miljardia euroa vuonna 2024. Kertymä kasvoi 4,4 prosenttia edellisestä vuodesta. Merkittävin tekijä kertymän kasvun takana oli vuonna 2023 voimaan tullut sote-uudistus, jonka yhteydessä kunnilta valtiolle siirretyistä verotuloista osa kertyi vasta vuonna 2024.

Vuonna 2024 ansiotuloverotukseen tehtiin useita muutoksia, joista merkittävimmät olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sekä työtulovähennyksen kasvattaminen. Hallitusohjelman mukaisesti työtulovähennystä kasvatetaan asteittain hallituskauden aikana yhteensä 400 miljoonalla eurolla. Indeksitarkistus tehtiin alimitoitettuna vuonna 2024 julkisen talouden vahvistamiseksi.

Verovuoden 2024 ansio- ja pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuttua vuoden 2025 marraskuussa, mutta alustavan arvion mukaan ansio- ja pääomatuloveron veropohja kasvoi 3,6 prosenttia. Ansiotulojen arvioidaan kasvaneen 3,4 prosenttia ja pääomatulojen 5,4 prosenttia.

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 274 miljoonaa euroa (1,1 prosenttia) talousarviossa (mukaan lukien lisätalousarviot) arvioitua vähemmän ja 918 miljoonaa euroa (3,5 prosenttia) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli budjetoitu. Eroa budjetoituun verrattuna selittävät palkkatulojen ennustettua heikompi kehitys, verontilityksissä käytettävien valtion vuosien 2023 ja 2024 jako-osuuksien muutokset sekä ennakoitua suuremmat lähdeveron palautukset. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta muutettiin vuoden 2024 ensimmäisessä ja kolmannessa lisätalousarviossa kertymätietojen, veropohjaennusteen alenemisen sekä vuoden 2023 verotuksen valmistumisesta saatujen ennakkotietojen perusteella.

Yhteisöveroa kertyi valtiolle 5,4 miljardia euroa. Kertymä pieneni 5,5 prosenttia edellisestä vuodesta. Yhteisöveroa kerätään yhteisöjen verotettavasta tuloksesta ja sen tuotto riippuu siten yritysten tuloskehityksestä. Yhteisöveron määrään vaikuttavat pääosin kuluvan vuoden ennakkoerot sekä aiempia verovuosia koskevat lisäennakot, jäännösverot ja veronpalautukset. Valtion yhteisöveron kertymä oli 689 miljoonaa euroa (11,3 prosenttia) pienempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota pienennettiin ensimmäisessä lisätalousarviossa 173 ja toisessa lisätalousarviossa 469 miljoonalla eurolla veropohjaennusteen ja kertymätietojen päivittymisten vuoksi.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 305 miljoonaa euroa, mikä oli 259 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisvuonna eli veron tuotto lähes kuusinkertaistui. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskiporkko nousi edellisvuodesta ja oli vuonna 2024 keskimäärin 1,31 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2024 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2023 talletusten keskiporkko. Veron tuotto oli 157 miljoonaa euroa (noin 206 prosenttia) varsinaisessa talousarviossa arvioitua suurempi. Tuottoarviota korotettiin toisessa lisätalousarviossa 106 miljoonalla eurolla talletuskannan keskiporkon kasvuoletuksen johdosta. Kolmannessa lisätalousarviossa tuottoarviota korotettiin 20 miljoonalla eurolla ennakoitua suuremmista kertymätiedoista johtuen.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 1 258 miljoonaa euroa, mikä oli 7,5 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2024 pantiin maksuun noin 241 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli suunnilleen saman verran kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo nousi edellisvuoden 5 120 eurosta 5 450 euroon. Veron tuotto oli 441 miljoonaa euroa eli 54 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua korkeampi. Perintö- ja lahjaveroennusteeseen vaikuttavat muun muassa tiedot isoista yksittäisistä perintö- tai lahjaveroeristä sekä tiedot perintö- ja lahjaveroapäätösten käsittelyprosessin muutoksista. Ennakoitua selvästi isomman kertymän taustalla oli vuonna 2024 erityisesti Verohallinnon toimet, joilla purettiin aiempina vuosina kertynyttä perintöveropäätösten käsittelyruuhkaa, sekä maksuunpantujen veroerien keskikoon odotettua suurempi kasvu.

Arvonlisäveroa kertyi 21,6 miljardia euroa. Veroa kertyi 153 miljoonaa euroa (0,7 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymän kasvua hidasti heikentynyt taloustilanne. Vuoden 2024 verokertymään vaikutti myönteisesti veroperustemuutos. Yleinen arvonlisäverokanta korotettiin 24 prosentista 25,5 prosenttiin 1.9.2024 alkaen. Tilitysviiveen takia korotus vaikutti vuoden 2024 verokertymään kahden kuukauden ajan. Muutoksen arvioitiin kasvattavan arvonlisäveron tuottoa noin 180 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Vuoden 2024 arvonlisäverokertymä oli 1,0 miljardia euroa eli 4,5 prosenttia alempi kuin varsinaisessa talousarviossa oli arvioitu. Tuottoarviota päivitettiin merkittävästi vuoden 2024 aikana ensimmäisessä lisätalousarviossa, jossa arviota pienennettiin 723 miljoonalla eurolla ennustettua matalampien kertymien vuoksi.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 963 miljoonaa euroa. Verokertymä oli 42 miljoonaa euroa (4,6 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2024 verokertymä oli 24 miljoonaa euroa budjetoitua suurempi. Vakuutusmaksuvero korotettiin 24 prosentista 25,5 prosenttiin 1.9.2024 yhdessä arvonlisäveron yleisen verokannan kanssa, mikä kasvatti verokertymää arviolta 15 miljoonalla eurolla vuonna 2024.

Tupakkaveron tuotto oli 1,0 miljardia euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi noin 164 miljoonaa euroa eli 14,2 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2023 johtuen tupakkatuotteiden kulutuksen vähenemisestä. Verotuottoa kertyi 170 miljoonaa euroa eli 14,6 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Kolmannessa lisätalousarviossa tuottoennustetta korotettiin 164 miljoonalla eurolla, kun oletettiin, että 1.11.2024 voimaan tulleen veronkorotuksen takia tupakkayritykset varastoisivat tupakkatuotteita ennen veronkorotusta, jolloin verotuottoa kertyisi näistä tuotteista vuoden 2024 puolella. Varastointia ei kuitenkaan tapahtunut ennustetusti, jolloin vuoden 2024 verotuotto jäi odotettua pienemmäksi.

Alkoholiveroa kertyi 1,4 miljardia euroa. Veroa kertyi 17 miljoonaa euroa eli 1,1 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2023. Verotuoton laskua selittää alkoholiveron veropohjan pieneminen 3,0 prosentilla. Verotuottoa kertyi yli 25 miljoonaa euroa eli 1,7 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoennustetta alennettiin toisessa lisätalousarviossa 10 miljoonalla eurolla.

Energiaveroja kertyi 4,2 miljardia euroa. Veroja kertyi 77 miljoonaa euroa eli 1,8 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2023. Verotuottoihin vaikutti liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kulutuksen väheneminen. Verotuottoa kertyi 9 miljoonaa euroa eli 0,2 prosenttia enemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Varainsiirtoveron tuotto aleni 5,4 prosentilla ja oli 575 miljoonaa euroa. Verotuottoon vaikutti varainsiirtoverotukseen tehdyt veroperustemuutokset, kuten kiinteistöjen luovutuksen varainsiirtoveroprosentin alentaminen 4,0:sta 3,0:aan sekä asunto-osakeyhtiöiden, muiden kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden ja arvopaperien luovutusten veroprosenttien laskeminen 2,0:sta ja 1,6:sta 1,5:een. Lisäksi ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapaus poistettiin. 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 54 miljoonaa euroa (8,6 prosenttia) vähemmän kuin täydentävässä talousarviossa odotettiin. Toisessa ja kolmannessa lisätalousarviossa varainsiirtoveron tuottoennustetta alennettiin yhteensä 79 miljoonalla eurolla odotettua heikomman asunto- ja kiinteistökaupan kehityksen vuoksi.

Autoveroa kertyi 302 miljoonaa euroa. Kertymä oli 76 miljoonaa euroa eli 20,0 prosenttia pienempi kuin vuonna 2023. Verokertymän pieneneminen johtui ennen kaikkea ajoneuvojen rekisteröintimäärän laskusta. Lisäksi vuoden 2023 verotuottoa oli kasvattanut se, että veroilmoitusten väliaikaisen käsittelyaikojen pidentymisen takia käytettynä tuotujen autojen veronmaksua siirtyi vuodelta 2022 vuodelle 2023. Verotuottoa kertyi 6 miljoonaa euroa eli 1,9 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Ajoneuvoveroa kertyi 1 060 miljoonaa euroa. Kertymä oli 27 miljoonaa euroa eli 2,5 prosenttia pienempi kuin vuonna 2023. Verokertymän pieneneminen johtui perusveron kertymän pienenemisestä, joka oli seurausta ajoneuvokannan hiilidioksidipäästöjen alenemisesta ja perusveron veronalennuksesta. Verotuottoa kertyi 24 miljoonaa euroa (2,3 prosenttia) enemmän kuin vuoden 2024 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 2024 verotukia tunnistettiin 191 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 2024.

Taulukko 19. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2024, miljoonaa euroa

Tuloverotus	
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	5 000
Työtulovähennys	4 135
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 880
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	170
Työeläkevakuutusmaksun vähennyskelpoisuus	2 870
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	345
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	2 500
Eläketulovähennys	2 460
Kotitalousvähennys	500
Yrittäjävähennys	130
Elinkeinoverotus	
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki (veroluoton korko)	180
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	505
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	130
Maatalous- ja metsäverotus	
Metsävähennys	100
Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus	
Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 633
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	735
Lääkkeiden alennettu verokanta	424
Henkilökuljetuksen alennettu verokanta	273

Valmisteverotus

Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 674 miljoonaa euroa) sekä dieselkäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 324 miljoonaa euroa)	350
Teollisuuden (ml. kaivostoiminnan) ja kasvihuoneiden sekä lämpöpumppujen, konesalien ym. alempi sähköveroluokka	783
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	414
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon verontuki	50
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	440
Turpeen alennettu verokanta	55

Varainsiirtoverotus

Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
--	-------

Perintö- ja lahjaverotus

Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	180
--------------------------------------	-----

Kiinteistöverotus

Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	859
--	-----

Vuonna 2024 verotukien kokonaislukumäärää pienensivät sähköenergian määräaikaisen arvonlisäveron alennuksen ja kotitalousvähennyksen yhteydessä toteutettavan sähkövähennyksen päättymisen. Lisäksi poistuivat kiinteistön ensiasunnokseen ostavan verovapaus ja osakehuoneiston ensiasunnokseen hankkivan verovapaus. Vuonna 2024 uutena verotukena tuli kaivosmineraaliveroon liittyvä kullanhuuhdonnan 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.

Yksittäisistä verotuista biomassan verotuksen laajentamisen vaikutuksia arvioitiin Valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan [julkaisusarjassa 2024:7](#). Valtiovarainministeriön [Verokartoitus 2023](#) -julkaisussa tarkasteltiin valittuja verotukia esimerkiksi verotuohtojen kasvattamisen ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön asettama 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 arvion mukaan arvonlisäverovaje on ollut noin 600 miljoonaa euroa vuonna 2023. Arvioitu vaje on noin kolme prosenttia arvonlisäveron ilmoitusten summasta ja se pitää sisällään verovelat. Arvonlisäverovajeen arvioinnissa on hyödynnetty havaintoja satunnaisista verotarkastuksista. Arvion mukaan ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin liittyvä arvonlisäveron verovaje on vuonna 2023 ollut noin kaksi prosenttia ilmoitetusta verosta. Arvonlisäveron verovaje arvio antaa arvion todellisen vajeen vähimmäismäärästä. Arvio on viime vuodet pysynyt melko vakaana, eikä arviossa ole ollut havaittavissa merkittäviä muutoksia.

Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni. Esimerkiksi EU:n komission vuonna 2024 julkaiseman arvion perusteella Suomen arvonlisäveron verovaje on ollut yksi EU:n alhaisimpia ja tasaisimpia vajeita.

Arvonlisäverovajeen lisäksi Verohallinto on arvioinut pienten ja keskisuurten yritysten yhteisöverovajetta. Yhteisöverovaje on vuosina 2021–2022 ollut noin kolme prosenttia yritysten ilmoittamasta maksettavasta verosta, mikä vastaa noin 68 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio ei sisällä verovelkoja. Pienten ja keskisuurten yritysten verovaje arvio perustuu satunnaistarkastuksiin. On huomattava, ettei arvio kata kaiken kokoisia yrityksiä, vaan sekä kaikkein pienimpien että toisaalta suurten yritysten aiheuttama verovaje jää arvion ulkopuolelle.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Henkilöasiakkaita koskevan [asiakastutkimuksen](#) mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksumyönteisiä 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. Vuonna 2024 valvonnan ja ohjauksen painopistealueita olivat muun muassa virtuaalivaluuttojen, etämyynnin, sähköisten palveluiden sekä alustatalouden tulojen ilmoituspuutteiden valvonta, kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonta, harmaan talouden torjunta arvonlisäverotuksen petoksissa ja väärinkäytöksissä, arvonlisäverotus kansainvälisessä kaupassa, sote-toimialalla ja hyvinvointialueilla sekä työvoimavaltaisten alojen valvonta. Vuoden 2024 verovalvonnassa havaittiin 520 miljoonaa euroa ilmoittamatta jääneitä veroja, jotka Verohallinto lisäsi asiakkaidensa verotukseen. Määrä nousi noin 100 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta.

Siirtohinnoittelussa ja suuryritysten verovalvonnassa Verohallinto jatkoi ennakkollista menettelytapansa pyrkien tunnistamaan merkittävät veroriskit jo ennalta. Yhteisöasiakkaat voivat pyytää ennakkollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä joustavana vaihtoehtona ennakkoratkaisuhakemukselle. Vuonna 2024 käytiin 119 asiakasaloitteista ennakkollista keskustelua, minkä lisäksi Verohallinto käynnisti omasta aloitteestaan keskustelun 18 tapauksessa.

Harmaan talouden torjunta säilyi keskeisenä valvonnan painopistealueena. Harmaan talouden torjunnan painopisteitä ovat olleet erilaiset verojen palautuspetokset, autokauppa, kuluttajapalvelualat ja ulkomaisiin transaktioihin ja uusiin maksutapoihin liittyvät petokset. Vuonna 2024 kaikista verotarkastuksista 43 prosenttia johti rikosilmoitusharkintaan. Harmaan talouden torjuntaa on kehitetty vuosille 2024–2025 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. Verohallinnon johdolla on uudelleen organisoitu pohjoismaista petostorjuntayhteistyötä vastaamaan toimintaympäristön muutoksen aiheuttamiin tarpeisiin.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikössä valmistui ilmiöselvityksiä, lausuntoja ja muita tiedon tuottamistehtäviä yhteensä yli 150. Viranomaisten tueksi tuotettavan velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö laajeni edelleen tukemaan uusia viranomais-tehtäviä ja vuoden lopussa niitä oli 38. Velvoitteidenhoitoselvityksiä tilattiin yli 700 000. Selvitysyksikön koordinoima viranomaisten yhteinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto ylläpiti ajankohtaista tilannekuvaa julkaisemalla Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla 63 julkaisua.

Vuonna 2024 Tullin toimintaan heijastuivat muutokset turvallisuustoimintaympäristössä ja kansainvälisessä kauppapolitiikassa, verkkokaupan voimakas kasvu sekä valtionhallinnon säästötoimenpiteet. Tulli torjui Suomen verokertymään ja EU:n yhteisiin varoihin kohdistuvaa verovajetta. Verovajeen torjunta sisälsi muun muassa tullivalvonnan, yrityksiin kohdistuvat hallinnolliset tarkastukset sekä rajat ylittävään talousrikollisuuteen ja harmaaseen

talouteen kohdistuvat rikostorjunnalliset toimet samoin kuin tiedonvaihdon muiden koti- ja ulkomaisten viranomaisten kanssa. Tullin asiakaspalvelu ja neuvonta ehkäisivät asiakkaiden virheellisestä toiminnasta aiheutuvaa verovajetta. Tulli osallistui aktiivisesti EU:n tulliuudistuksen suunnitteluun.

Vuonna 2024 Tullin rikostutkinnassa kirjattiin yhteensä 404 epäiltyä veropetosta, joista 71 oli törkeitä veropetoksia, 95 perusmuotoisia veropetoksia ja 238 lieviä veropetoksia. Tullin talousrikostorjunnan laskennallinen euromääräinen vaikuttavuus oli yhteensä noin 83,6 miljoonaa euroa. Tullin tekemien yritys-, asiakirja- ja varastotarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli noin 8,9 miljoonaa euroa.

Valtioneuvosto hyväksyi kertomusvuoden joulukuussa [periaatepäätöksen](#) harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaksi 2024–2027. Uusi toimenpideohjelma sisältää 19 hanketta. Hankkeilla toteutetaan strategian päätavoitteita eli edistetään yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita, ennalta estetään harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, turvataan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset sekä kehitetään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.

4.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Vuosi 2024 oli EU:n monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 neljäs vuosi. Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2,0 miljardia euroa ja sai 1,6 miljardia euroa vuonna 2024. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 23 miljoonaa euroa ja Euroopan rauhanrahastoon 34 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen ja bruttokansantuloon perustuvat jäsenmaksuosuudet) pienenevät 216 miljoonaa euroa (9,9 prosenttia) vuodesta 2023.

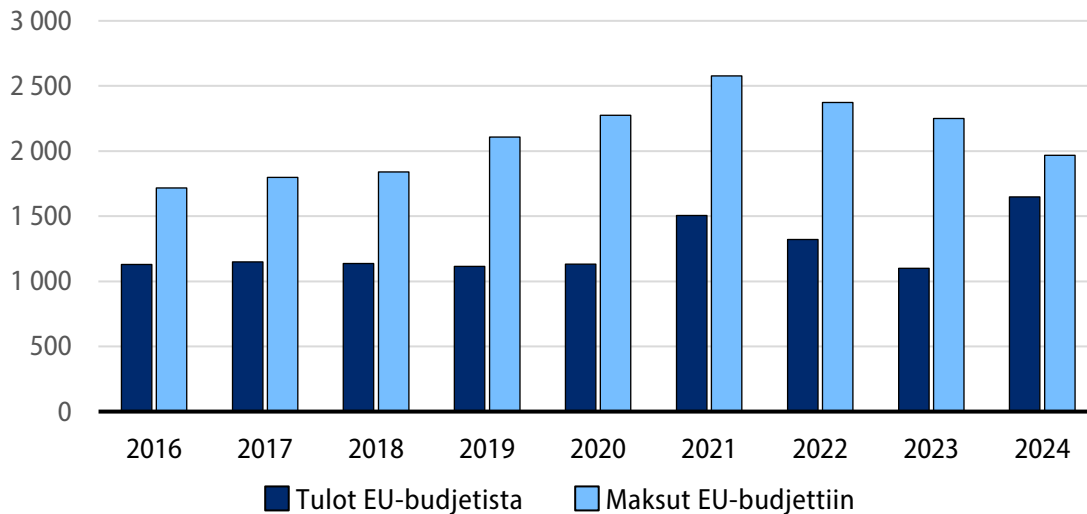
Valtion budjettitalouden tulot EU:lta kasvoivat 548 miljoonaa euroa (49,8 prosenttia) vuodesta 2023. Vuonna 2024 Suomi sai elpymis- ja palautumistukivälineestä yhteensä 202 miljoonaa euroa sekä REPowerEU-suunnitelmaan liittyvän esirahoitusosuuden 25,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 Suomella ei ollut tuloja näistä välineistä.

Suomen saamat rakennepoliittiset tuet kasvoivat 159 miljoonaa euroa (91,2 prosenttia) ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat noin 36 miljoonaa euroa (4,8 prosenttia).

Vuonna 2024 Suomi keräsi EU:n puolesta 184 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 46 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 138 miljoonaa euroa.

Taulukko 20. Yhteenvedo valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2023–2024, miljoonaa euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2023	2024
Budjettitalous		
ALV-maksu	326	372
Muovimaksu	89	90
BKTL-maksu	1 768	1 505
EU-maksut yhteensä	2 183	1 967
Euroopan kehitysrahasto	31	23
Euroopan rauhanrahasto	15	34
Budjettitalous yhteensä	2 229	2 024
VALTIONTALOUDEN TULOT	2023	2024
Budjettitalous		
Maataloustuki	531	529
Maaseudun kehittäminen	224	262
Rakennepoliittinen tuki	175	334
Tullien yms. kantopalkkio	54	46
Elpymis- ja palautumistukivälineen tulot	0	228
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	116	248
Budjettitalous yhteensä	1 099	1 647
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 099	1 647

Kuvio 19. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2017–2024, 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 avustustuotoista 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.

Saadakseen tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenmaiden oli laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomen suunnitelma hyväksyttiin EU-neuvostossa vuoden 2021 lopussa. Vuonna 2022 EU käynnisti REPowerEU-suunnitelman, jolla EU pyrkii katkaisemaan riippuvuuden Venäjän fossiilisista polttoaineista ja nopeuttamaan siirtymää

puhtaaseen energiaan. Suunnitelma on osa elpymis- ja palautumistukivälinettä. Neuvosto hyväksyi Suomen REPowerEU-lukuun perustuvan elpymis- ja palautumissuunnitelman päätöksen 8.12.2023 ja Suomi sai REPowerEU-suunnitelmaan liittyvän esirahoitusosuuden 25.1.2024 ja sen suuruus (13 prosenttia kokonaissaannosta) oli 25,4 miljoonaa euroa. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaisavustusmäärä on REPowerEU-rahoitus huomioiden noin 1,95 miljardia euroa.

Maksupyyntöjen lähettäminen edellyttää sopimista komission kanssa menettelyistä ja asiakirjoista, joilla osoitetaan suunnitelman tavoitteiden saavuttaminen. Suomi lähetti ensimmäisen (202 miljoonaa euroa nettona) maksupyyntönsä 10.11.2023 ja komissio julkaisi alustavan arvionsa siitä 25.1.2024. Maksupyyntöä vastaava summa maksettiin Suomelle 1.3.2024. Suomi lähetti toisen (378 miljoonaa euroa nettona) maksupyyntönsä 11.10.2024 ja komissio julkaisi alustavan arvionsa siitä 14.2.2025. Maksupyyntöä vastaava summa maksetaan Suomelle huhtikuun 2025 alussa. Suomen kolmas maksupyyntö lähetetään komissiolle vuoden 2025 keväällä.

Suomi päivitti vuoden 2024 aikana elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa niin sanottuihin objektiivisiin syihin perustuen eli sellaisiin syihin, jotka eivät ole suoraan jäsenvaltion hallittavissa. Valtioneuvoston hyväksymä päivitetty suunnitelma lähetettiin komissiolle 16.5.2024 ja EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi päivityksen 24.6.2024.

Kansallisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano on edennyt pääosin aikataulussa ja rahoitusta on kohdennettu suunnitelman investoinneille ja uudistuksille vuodesta 2021 lähtien. Laki Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta (537/2022) tuli voimaan heinäkuussa 2022 ja se määrittelee eri viranomaisten tehtävät ja vastuut sekä tiedonkeruuvälitteet. Lisätietoja toimeenpanon etenemisestä, kustannuksista ja rahoituksesta on saatavissa [tutkihallinto.fi](#)-sivustolta.

4.2.6 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 hallinto- tehtäviä. Liikelaitosten tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ja tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa.

Taulukko 21. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2023 ja 2024

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	
	2023	2024	2023	2024
Liikevaihto, miljoonaa euroa	422	471	967	997
Liikevaihdon muutos, prosenttia	2,8	11,7	12,4	3,1
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	158	201	76	122
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	142	180	30	106
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	120	110	38	36
Sijoitetun pääoman tuotto, prosenttia	6,1	7,8	1,0	2,6
Omavaraisuusaste, prosenttia	98	97	57	52
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 099	3 184	5 259	5 951
Henkilöstö	572	562	1 290	1 277

Taulukko 22. Valtion liikelaitoskonsernien liikevaihto, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	645	801	861	967	997
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	329	355	410	422	471

Taulukko 23. Valtion liikelaitoskonsernien taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Senaatti-kiinteistöt liikelaitoskonserni	4 597	4 787	5 019	5 259	5 951
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 032	3 047	3 109	3 099	3 184

Rahastot

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

Taulukko 24. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset 2023 ja 2024, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2023	2024	2023	2024
Huoltovarmuusrahasto	0	0	209	162
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	4,3	4,7
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0	0	316	301
Palosuojelurahasto	0	0	26	28
Rahoitusvakauserahasto	0	0	1 072	344
Valtion asuntorahasto	-0,4	-503	3 175	2 543
Valtion eläkerahasto	-2 116	-2 274	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	576	594	7,3	6,7
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	10,5	4,7
Valtion takuurahasto	0	0	1 109	1 116
Öljysuojarahasto	3,6	0	7,2	4
Yhteensä	-1 537	-2 183	5 936	4 514

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

Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon 41 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Valtion asunto-rahastosta tuloutettiin 0,5 miljardia euroa.

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

Taulukko 25. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Toiminnan tuotot	2 442	3 364	2 625	2 561	2 825
Toiminnan kulut	486	-13*	464	191	362
Rahoitustuotot	698	652	752	735	914
Rahoituskulut	206	249	535	202	261
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	2	0	173	3
Siirtotalouden tuotot	0	0	0	0	0
Siirtotalouden kulut	1 046	1 432	1 134	1 225	1 124
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	66	61	62	58	60
Tilikauden tuotto-/kulujaama	1 467	2 411	1 307	1 565	2 049

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

Vuonna 2024 toiminnan tuotoista 2,4 (2,1 vuonna 2023) miljardia euroa oli Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,7 (1,7) miljardia euroa oli eläkemaksutuottoja ja 669 (379) miljoonaa euroa olivat osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahoitusvakauserahaston toiminnan tuotot pienenivät edellisestä vuodesta 251 miljoonalla eurolla ja olivat 153 (404) miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot kasvoivat 145,3 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2023. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot kasvoivat yhteensä 263 miljoonalla eurolla vuodesta 2023.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden kuluihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuuden arvo oli 1,5 (1,5) miljardia euroa. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuus on arvostettu hankintahinnan mukaisena.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat kasvaneet vuoteen 2023 verrattuna 120 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotot olivat kasvaneet 179 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 914 (735) miljoonaa euroa. Rahoituskulut olivat kasvaneet 60 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 261 (202) miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät olivat siirrot valtion televisio- ja radiorahastosta 594 miljoonaa euroa, sekä asuntorahaston avustukset 122 (136) miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 26. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa

Vastaavaa	2020	2021	2022	2023	2024
Aineettomat hyödykkeet	1	0	0	0	0
Aineelliset hyödykkeet	39	43	53	56	57
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 061	19 451	19 961	21 370	22 748
Vaihto-omaisuus	1 161	1 532	1 412	1 501	1 518
Pitkäaikaiset saamiset	21	20	19	16	15
Lyhytaikaiset saamiset	2 267	2 317	2 095	662	699
Lyhytaikaiset sijoitukset	145	110	120	164	189
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	5 497	6 477	6 352	6 332	4 719
Vastaavaa yhteensä	28 193	29 950	30 011	30 101	29 945
Vastattavaa	2020	2021	2022	2023	2024
Rahastojen oma pääoma	28 090	29 499	29 415	29 538	29 453
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	349	349	349	368
Lyhytaikainen vieras pääoma	103	102	248	214	124
Vastattavaa yhteensä	28 193	29 950	30 011	30 101	29 945

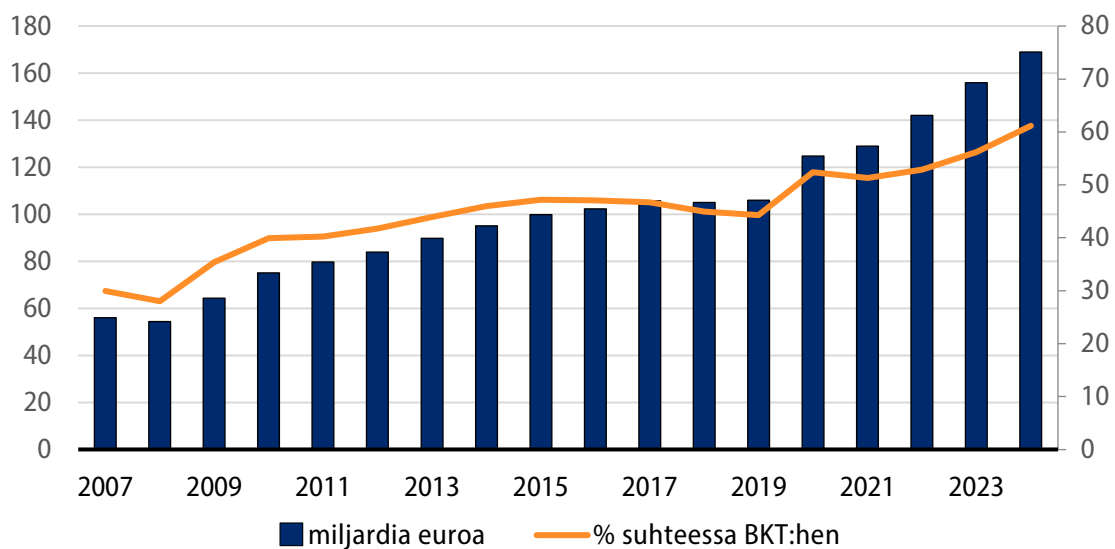
Rahastotalouden käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset olivat yhteensä 22,7 miljardia euroa, josta Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset olivat 17,1 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin Huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Lyhytaikaiset saamiset muodostuvat lähinnä Valtion asuntorahaston laina- ja siirtosaamisista ja Valtion eläkerahaston muista lyhytaikaisista saamisista ja siirtosaamisista. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

4.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2024. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 12,1 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 0,4 miljardia euroa enemmän kuin eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa, mihin oli syynä varautuminen vuoden 2025 alussa maksettaviin menoihin. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 7,5 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2024 päättyessä nimellisarvoltaan 165,0 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 11,8 miljardia euroa (8 prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 3,2 miljardia euroa eli 0,9 miljardia euroa enemmän kuin vuotta aiemmin.

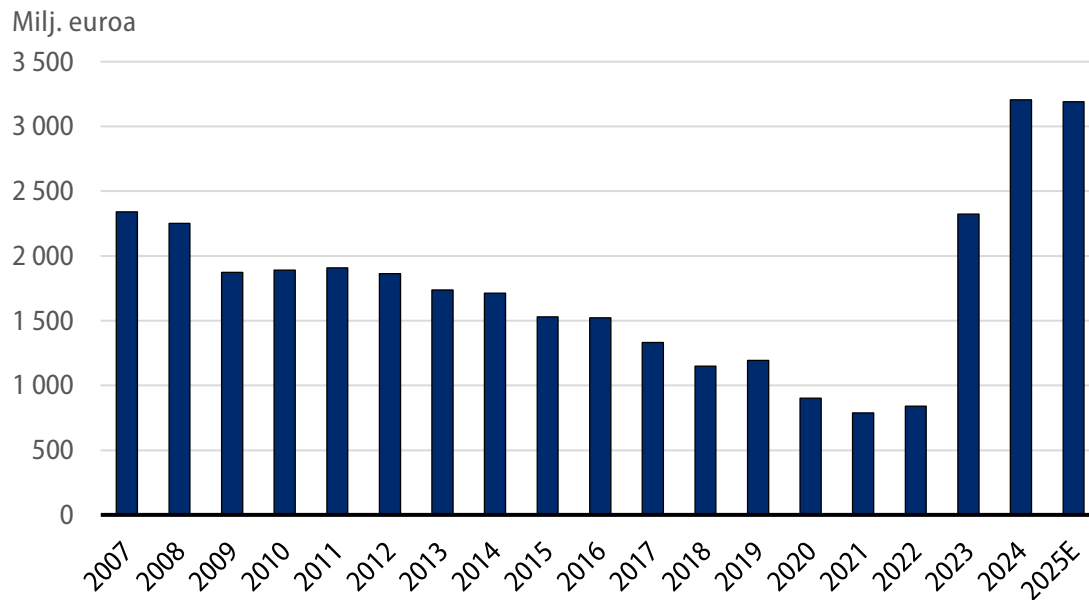
Kuvio 20. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia



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

Vuoden 2024 päättyessä 89 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 11 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 150,7 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligatioista (148,2 miljardia euroa) ja muista yleisöobligatioista (2,6 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 18,7 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 2024 lopussa valtionvelan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 2,01 prosenttia eli 0,11 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuotta aiemmin. Efektiivinen kustannus laski edellisvuodesta, kun yleinen korkotaso kääntyi laskuun vuoden 2024 aikana.

Kuvio 21. Valtionvelan* korkomenot vuosittain miljoonaa euroa

*) Sisältää budjettitalouden velan korkomenot.

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

Valtio laski liikkeeseen kolme uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui tammikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2055 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen, 4,0 miljardin euron vuonna 2034 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen huhtikuussa. Kolmas, 4,0 miljardin euron vuonna 2030 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi toteutettiin 14 huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2032, 2033, 2034, 2040, 2042, 2047 ja 2055 erääntyviä lainoja yhteensä 12,7 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 700 miljoonan euron arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 30,3 miljardia euroa. Tähän sisältyi 733 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Kesäkuussa valtio laski liikkeeseen 10-vuotisen Yhdysvaltain dollarimääräisen obligaation arvoltaan 0,9 miljardia euroa. Valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 6,5 miljardia euroa eli 3,9 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 27. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Nostot	53 880	38 570	44 439	57 933	54 167
Kuoletuks	35 565	34 887	31 764	43 719	41 587
Velanhallinnan erät	647	624	-1 361	-1 516	-446
Nettolainanotto yhteensä	18 962	4 307	11 314	12 698	12 133

Taulukko 28. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa

	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024
Pitkäaikainen velka	106 745	116 868	124 218	134 457	150 747
Lyhytaikainen velka	18 088	11 829	17 411	21 716	18 667
Valtionvelka yhteensä	124 833	128 696	141 628	156 172	169 414
Budjettitalous	123 598	127 280	139 955	154 169	166 748
Rahastotalous	0	0	0	0	0
Liikelaitokset	1 235	1 416	1 673	2 003	2 666
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	124 833	128 696	141 628	156 172	169 414

* 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).

4.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

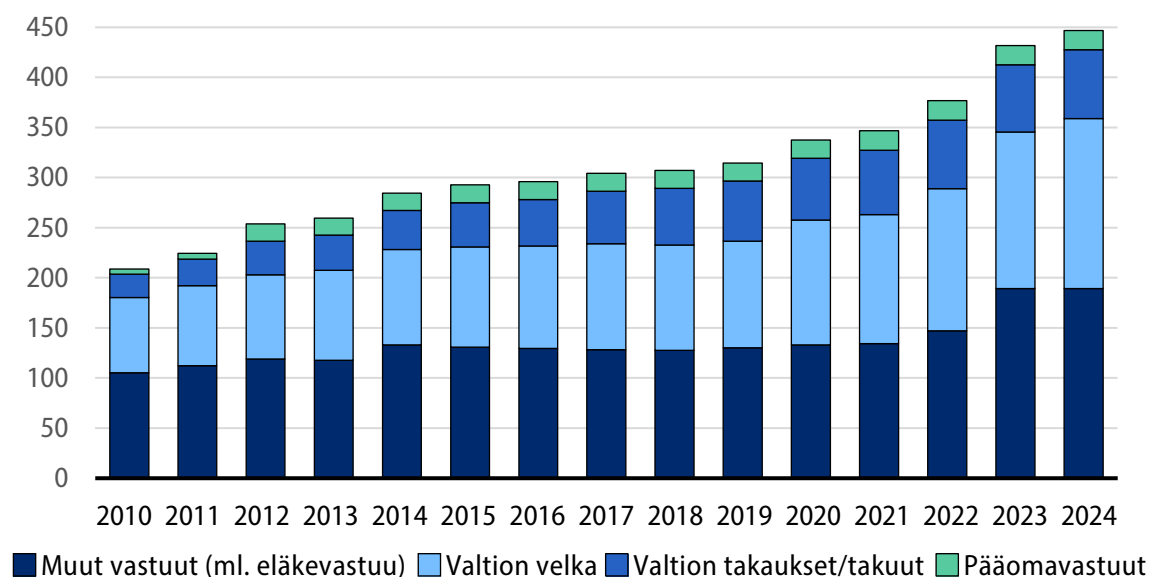
Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut 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 2024 [katsauksessa valtion taloudellisiin vastuihin ja riskeihin](#). Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2025.

Valtiontalouden vastuut

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat ja muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 101 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuihin.

Kuvio 22. 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 tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektori-luokituksen 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 29. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Varat						
Valtion reaalivarat ¹	59,3	58,5	61,1	64,4	66,9	
prosenttia suhteessa BKT:hen	24,8 %	24,7 %	24,6 %	24,2 %	24,5 %	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	89,1	108,0	104,1	93,8	94,5	91,1
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	37,1 %	45,7 %	41,8 %	35,2 %	34,6 %	32,9 %
Valtion kassa ²	2,3	7,6	4,8	3,7	8,5	5,5
Solidium Oy	7,5	7,6	9,0	7,9	7,1	6,9
Muut noteeratut osakeomistukset	19,0	26,0	25,0	19,7	17,9	10,8
Asuntorahaston saamiset	3,7	3,2	2,8	2,4	2,1	1,8
Vastuut						
Valtion velka ³	106,4	124,8	128,7	141,6	156,2	169,4
prosenttia suhteessa BKT:hen	44,3 %	52,8 %	51,7 %	53,2 %	57,3 %	61,2 %
Kuntien velka ⁴	28,9	31,3	32,4	34,1	29,7	30,1
prosenttia suhteessa BKT:hen	12,0 %	13,2 %	13,0 %	12,8 %	10,9 %	10,9 %
Hyvinvointialueiden velka ⁴					6,3	7,8
Valtion takaukset ja takuut ⁵	60,2	61,7	64,2	68,5	67,0	68,7
prosenttia suhteessa BKT:hen	25,1 %	26,1 %	25,8 %	25,7 %	24,6 %	24,8 %
Finnvera Oyj ⁶	32,6	31,6	32,1	35,1	31,9	32,1
Opintolainat	4,0	4,5	5,0	5,5	6,1	6,4

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)	7,0	6,8	6,6	6,7	6,7	6,6
Suomen Pankki	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9
Valtion rahastot ⁷	15,5	16,5	17,7	18,6	19,9	21,3
Covid-19-tukitoimet ⁸		1,0	1,4	1,4	1,0	0,6
Muut	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5	0,7
Pääomavastuut ⁹	17,9	18,2	19,4	19,4	19,3	19,4
prosenttia suhteessa BKT:hen	7,5 %	7,7 %	7,8 %	7,3 %	7,1 %	7,0 %
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
European investointipankki (EIP)	3,1	3,1	3,7	3,4	3,4	3,4
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,1	1,1	1,5	1,5	1,3	1,3
Muut	2,6	2,8	3,1	3,4	3,5	3,6
Muut vastuut ¹⁰	130,0	132,9	134,3	147,2	189,3	189,3
prosenttia suhteessa BKT:hen	54,2 %	56,2 %	54 %	55,3 %	69,4 %	68,3 %
Talousarviotalous, josta	127,2	130,2	131,5	143,8	185,6	185,4
eläkevastuut	92,7	93,1	93,3	97,0	101,0	101,0
Rahastotalous	1,7	1,8	2,0	2,4	2,3	2,3
Liikelaitokset	1,1	0,9	0,8	1,0	1,4	1,6

Lähde: Tilastokeskus, Valtiokonttori

- 1 Reaalivarat kattavat reaalisien omaisuuden ja rahoitusvarat ovat taloudellisia varoja, jotka koostuvat maksuvälineistä, rahoitussaamisista 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 huoltovarmuuskriittisille varustamoille, Finnairille sekä EU:n SURE-tukivälineen lainoille ja EIB:n Covid-19-takuurahastolle sekä Covid-19-rokotetakuun.
- 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 talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2024 yhteensä 258,5 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna on 2,2 miljardia euroa. Vuonna 2023 valtion tilinpäätöksen liitetietoihin lisättiin tiedot valtion vastuista yrittäjien, maatalousyrittäjien, merimiesten ja Kelan toimihenkilöiden eläkejärjestelmissä sekä valtion vastuu alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ja opiskelun ajalta karttuvista eläkkeistä.

Taulukko 30. Talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseen ulkopuolisten vastuiden määrät ja niiden muutos 2023 ja 2024 miljoonaa euroa

	31.12.2023	31.12.2024	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut	232 738	233 285	547	0,2
Valtion eläkevastuu	101 000	101 000	0	0,0
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	20 455	20 257	-198	-1,0
Valtiontakaukset ja valtiontakuu ¹	47 122	47 356	224	0,5
Muut monivuotiset vastuut	64 162	64 162	0	0,0
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	22 174	23 654	1 480	6,7
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	1 403	1 554	151	10,8
Yhteensä	256 316	258 492	2 176	0,8

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

Takaukset ja takuu

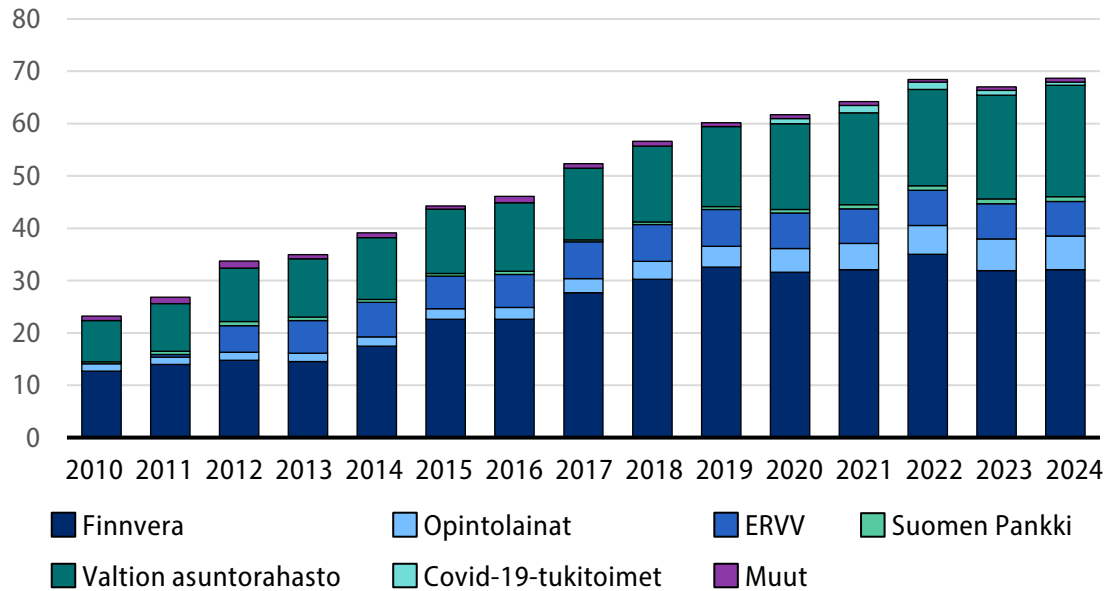
Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtion tilinpäätöksessä raportoidaan valtiontakauksien ja -takuiden käytössä oleva enimmäismäärä, johon on eduskunnan valtuus sekä voimassa oleva takaus- ja takuuvastuu.

Valtiontakausten ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2024 lopussa 141,6 miljardia euroa. Vuoden 2024 aikana käytettävissä oleva enimmäismäärä aleni 7,6 miljardilla eurolla johtuen pääosin energiayhtiöiden laina- ja takausohjelman 10 miljardin euron valtuuden päättymisestä vuoden 2023 lopulla.

Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2024 lopussa 68,7 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2024 aikana noin 1,7 miljardia euroa ja 2,5 prosenttia. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kokonaiskanta on ollut kasvava yli 10 vuoden ajan, poikkeuksena ainoastaan vuoden 2023 kannan lasku. Pitkäaikainen kannan kasvu on painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen eli Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa

Vuoden 2024 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 32,2 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 21,2 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) osuus 6,6 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 6,4 miljardia euroa. Koronapandemiaan liittyviin tukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 644 miljoonaa euroa, josta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 182 miljoonaa euroa ja covid-19-rokotteen vakuutustakuun osuus 30 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo oli vuoden 2024 lopussa 24,8 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Eniten voimassa olevista takauksista ja takuista kasvua oli vuonna 2024 Valtion asuntorahastoon liittyvissä vastuissa 1,4 miljardia euroa ja opintolainatakauksissa 0,3 miljardia euroa. Finnveraan liittyvä takauskanta kasvoi 0,2 miljardilla eurolla. Koronapandemiaan liittyvä Finnair Oyj:n lainalle myönnetty valtiontakaus päättyi vuoden 2024 aikana ennenaikaisen takaisinmaksun myötä.

Kuvio 23. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa

* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaus toiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaus toiminnan 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.

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

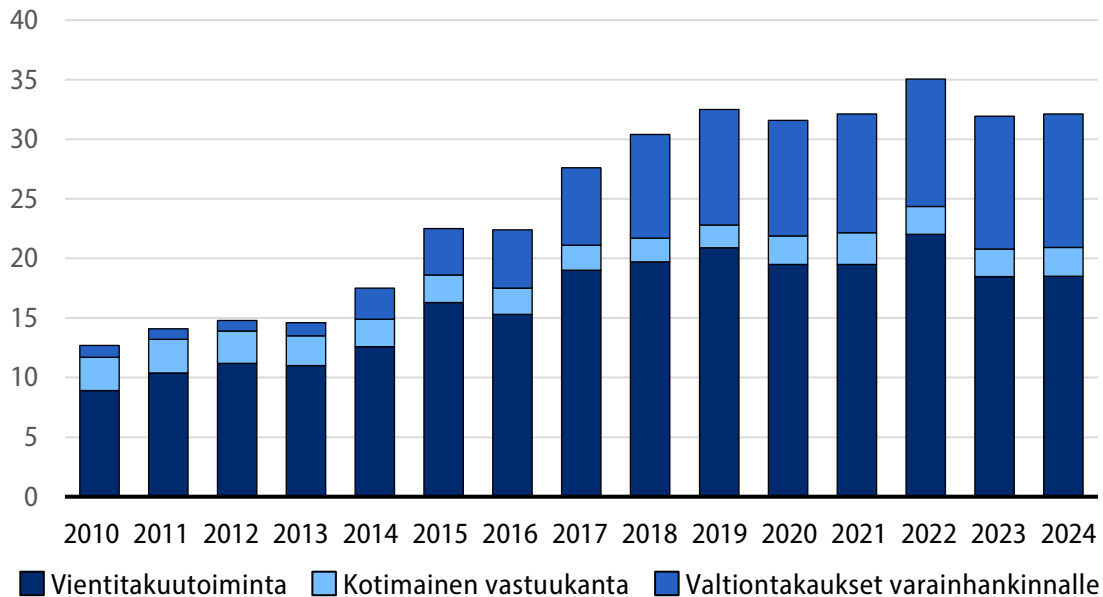
Finnvera

Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuja. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:stä, ja konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Vuonna 2024 Finnveran strategian pääteemat olivat viennin edistäminen, kasvu ja kansainvälistyminen, asiakaskokemus ja kumppanuudet sekä digitalisaatio. Vuoden lopulla hyväksyttiin strategia vuosille 2025–2028, jossa korostuvat entistä vahvemmin Suomen viennin ja viejien määrän kasvattaminen, yritysten kasvun ja uuden yritystoiminnan mahdollistaminen sekä asiakaskeskeinen digitalisaatio.

Viime vuosien koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, energiakriisi ja kiihtynyt inflaatio sekä sitä seurannut korkojen nousu ovat muuttaneet globaaleja ja Suomen talousnäkymiä ja aiheuttaneet toimintaympäristön epävarmuutta. Vuonna 2024 inflaatio ja korkotasot laskivat, mutta geopoliittinen epävarmuus ja talouden heikko tilanne niin Suomessa kuin vientimarkkinoilla jatkuivat. Finnveran kotimaan ja viennin rahoitusmäärät olivat vuonna 2024 edellisvuotta alemmalla tasolla. Finnveralla on noin 21 100 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 2024 lopussa 32,1 miljardia euroa (31,9 miljardia euroa 2023). 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 takauskannan oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Vastuukannan kehitys on ollut viime vuosina tasaisempaa johtuen yleisen taloustilanteen aiheuttamasta rahoituksen kysynnän laskusta. Vuoden 2024 lopussa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan voimassa oleva vastuukanta oli 18,5 miljardia euroa (18,5 miljardia euroa vuonna 2023) ja kotimaan laina- ja takausvastuukanta 2,4 miljardia euroa (2,3 miljardia euroa vuonna 2023) sekä varainhankinnan takausvastuut 11,2 miljardia euroa (11,2 miljardia euroa vuonna 2023). Varainhankintaan liittyvistä takausvastuista kaikki olivat pitkäaikaisen EMTN-varainhankintaan liittyviä ja lyhytaikaisen ECP-varainhankintaan liittyen ei ollut takausvastuita vuoden lopussa. Valtio korotti EMTN-lainaohjelman alla liikkeeseen lasketun varainhankinnan valtiontakauksen enimmäismäärän vuoden 2024 lopussa 15 miljardista eurosta 17 miljardiin euroon.

Kuvio 24. 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 2024 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 16,7 miljardia euroa (vuoden 2023 lopussa 17,7 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla. Vuoden 2024 lopussa Finnveran vientitakuiden ja -takausten sekä erityistakausten kokonaisvastuut olivat 21,1 miljardia euroa (vuoden 2023 lopussa 23,4 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 14,3 miljardia euroa (vuoden 2023 lopussa 14,2 miljardia euroa). Vientitakuiden ja -takausten sekä erityistakausten kokonaisvastuut laskivat vuoden aikana 2,3 miljardia euroa (-0,7 miljardia euroa, 2023). Yleinen talouden tilanne ja vientikysynnän lasku vaikuttivat vastuukantaan. Lisäksi vastuukannan muutoksiin vaikuttivat yksittäisten suurten vientikauppojen ajoittuminen.

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

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Alus- ja telakka-toimialan osuus koko vastuukannasta oli vuoden 2024 lopulla 50 prosenttia (50 prosenttia vuonna 2023), teletomimialan 15 prosenttia (17 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 13 prosenttia (15 prosenttia). Voimassa olevista vientitakuu- ja erityistakausvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2024 lopussa kolmen suurimman ostajarahoitukseen saajan osuus oli 41 prosenttia (41 prosenttia 2023), 10 suurimman 67 prosenttia (68 prosenttia) ja 20 suurimman 78 prosenttia (78 prosenttia).

Eduskunta korotti viennin rahoituksen valtuuksia merkittävästi vuonna 2020 perustuen vienninrahoituksen silloisiin kasvuennusteisiin. Eduskunta korotti lisäksi kotimaan rahoituksen valtuuksia toukokuussa 2020 koronapandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Vuoden 2020 korotusten jälkeen keskeisimmät Finnveran toimintaan liittyvät valtuudet ovat: vientitakuut 38 miljardia euroa, varainhankinnantakaukukset 20 miljardia euroa, vientiluotot 33 miljardia euroa ja korontasaus 33 miljardia euroa, kotimaan rahoitus 12 miljardia euroa. Vuonna 2023 vienninrahoituksen erityisriskinoton takausvaltuutta korotettiin 5 miljardista eurosta 8 miljardiin euroon. Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen ja Suomen talouden vahvistaminen.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vahvistaa viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan toteutetaan Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Lainsäädännön kokonaisuudistusta on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuoden 2024 alusta, ja hallituksen esitys oli lausunnoilla 21.11.2024–2.1.2025. Esityksellä Finnvera Oyj:tä koskeva lainsäädäntö kootaan yhteen lakiin ja lisäksi säädetään muun muassa yhtiön rahoitusvalvonnan siirrosta Finanssivalvonnan vastuulle. Rahoitusvalvonnan siirtoa koskeva hallituksen esitys (HE 311/2022 vp) annettiin alun perin erillisenä esityksenä syksyllä 2022, mutta se raukesi eduskuntakauden päättyessä. Hallituksen esitys Finnveran kokonaislainsäädännön uudistuksesta on tarkoitus antaa eduskunnalle keuhällä 2025.

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 seuraintindikaattorina toimii kumulatiivinen tulos yhtiön toiminnan alusta. Vuonna 2024 Finnvera-konsernin tulos oli 228 miljoonaa euroa. Edellisenä vuonna tulos oli 433 miljoonaa euroa. 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 varustamotoimialan parantuneiden näkymien seurauksena, mikä on vaikuttanut myös positiiviseen tulokseen. Lisäksi Venäjä-vastuiden tappiovaraukset ovat alentuneet takaisinmaksujen seurauksena. Venäjä-vastuut olivat vuoden 2024 lopussa 64 miljoonaa euroa ja ne ovat pienentyneet kolmessa vuodessa lähes miljardista eurosta yli 93 prosenttia.

Vuoden 2024 lopulla kotimaan rahoituksen luottotappiovaraukset olivat 146 miljoonaa euroa ja vienninrahoituksen luottotappiovaraukset 999 miljoonaa euroa. Lopullisten tappioiden määrä konsernissa oli vuonna 2024 121 miljoonaa euroa (128 miljoonaa euroa 2023). Kotimaan rahoituksessa luottoriskimittarit heikkenivät ja luottotappiot kasvoivat vuonna 2024, ja globaalien kriisien kasautuminen näkyi tappioina myös vientitakuutoiminnassa. Vuonna 2024 maksettiin kaksi isompaa yksittäistä vientitakuukorvausta.

Sekä kotimaan toiminnan itsekannattavuus että vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus ovat toteutuneet, kun tulos lasketaan kumulatiivisesti toiminnan alusta joulukuun 2024 loppuun. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuuden toteutumisessa otetaan huomioon valtioneuvoston rahaston varat, jotka ovat kertyneet Finnveran edeltäjäorganisaatioiden toiminnasta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat olivat vuoden 2024 lopussa 1 446 miljoonaa euroa (1 272 miljoonaa euroa vuonna 2023), kun taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston 511 miljoonan euron lisäksi otetaan huomioon vuoden 2024 erillistuloksen 168 miljoonaa euroa sekä valtioneuvoston rahaston varat 767 miljoonaa euroa (760 miljoonaa euroa vuonna 2023). Valtioneuvoston rahaston varoihin sisältyy rahastoon vuonna 2021 valtion tekemä pääomitus 400 miljoonaa euroa. Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2024 lopussa 1,5 miljardia euroa eli 8 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

Finnvera sai vuoden 2020 tappiollisen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan erillistuloksen kattamiseksi valtioneuvoston rahastolta 349 miljoonan euron rahastomaksun. Finnvera on vapautettu valtioneuvoston rahastolta saadun rahastomaksun palauttamisesta vuoden 2021 ja sitä seuraavien vuosien mahdolliseen voitolliseen tulokseen perustuen. Vapauttaminen on voimassa siihen asti, kunnes vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ovat koronapandemiaa edeltävällä tasolla. Lopullinen päätös palautuksesta vapauttamisesta tehdään Finnveran yhtiökokouksessa.

Kotimaan toiminnan rahasto oli vuoden 2024 lopussa tilikauden tulos huomioon ottaen 432 miljoonaa euroa (405 miljoonaa euroa vuonna 2023).

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 2024 lopussa 25,5 prosenttia (24,3 prosenttia vuonna 2023). 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 valtiontakuurahasto 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 valtiontakuurahasto huomioiden vuoden 2024 lopussa 5,7 prosenttia (5,6 prosenttia vuonna 2023).

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on ympäristöministeriön alainen talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset on tehty 1.3.2025 asti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskanta sekä tekee lainoitukseen liittyviä tervehdyttämistoimia koskevat päätökset.

Ympäristöministeriö asetti syksyllä 2023 selvitysryhmän arvioimaan valtion tukemaa asuntotuotantoa, valtion asuntorahastoa ja epäsuoria tukia. [Selvitysryhmän kehitysehdotukset](#) valmistuivat kertomusvuoden maaliskuussa ja niitä tarkasteltiin valtiosihteeri Mika Nykäsen johtamassa työryhmässä vuoden 2024 aikana. [Mika Nykäsen työryhmän suositukset julkaistiin vuoden 2025 tammikuussa](#). Vuoden 2024 aikana valmistui myös [selvitys vuokra- ja omistusasumisen välimallin tarpeesta](#) sekä käynnistettiin selvitys asumisoikeustuotannon lopettamisen vaikutuksista asumisoikeusyhteisöihin.

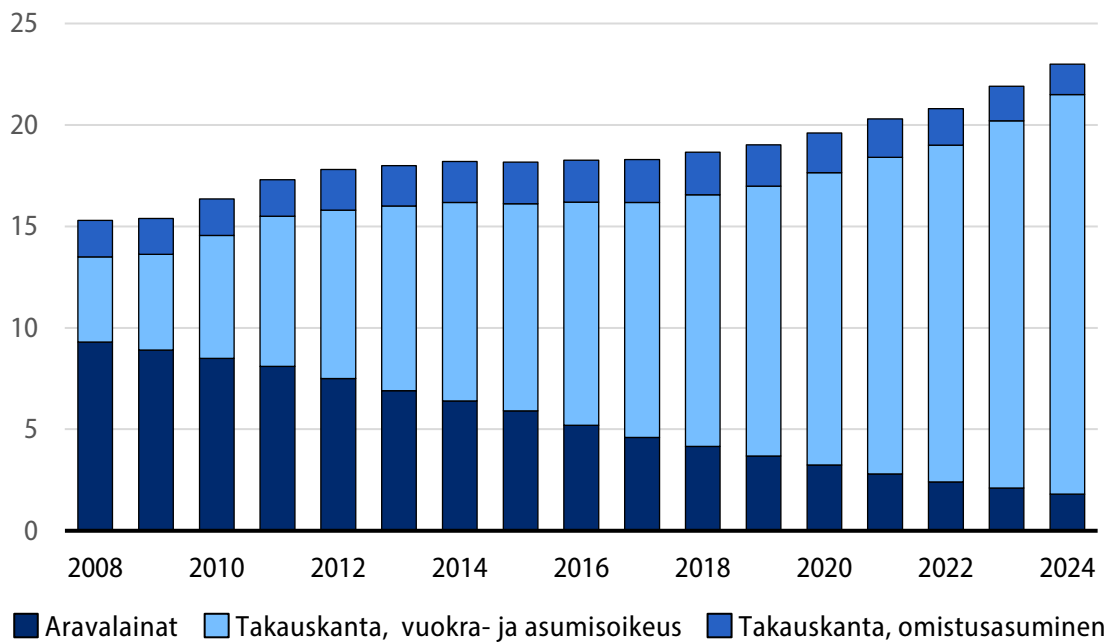
Laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA) annetun lain kumoamisesta ja sen korvaamisesta Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksella (Varke) vahvistettiin 19.12.2024. Laissa määriteltyjä tehtäviä aletaan hoitaa ympäristöministeriöön perustetussa keskuksessa 1.3.2025 alkaen. Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 24.6.2024 Valtion asuntorahaston sulauttamisesta osaksi talousarviotaloutta vuoden 2026 alusta alkaen. Sulauttamisen edellyttämät lainsäädännön muutokset valmistellaan vuoden 2025 aikana.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2024 lopussa oli 1,8 miljardia euroa (2,14 miljardia euroa vuonna 2023). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtiontakauksiin liittyvistä

takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat (yhdystilisaatava valtiolta) olivat vuoden 2024 lopussa 2,5 miljardia euroa (3,17 miljardia euroa vuonna 2023). Rahastosta siirrettiin vuonna 2024 valtion talousarvioon 0,5 miljoonaa euroa (0,4 miljoonaa euroa vuonna 2023).

Valtion asuntorahaston takaukanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takaukanta oli vuoden 2024 lopussa 21,2 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 1,4 miljardia euroa. Asuntorahaston takaukannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takaukanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 19,7 miljardia euroa.

Kuvio 25. Asuntorahoituksen takaukanta ja aravalainakanta, miljardia euroa



Sosiaalisen asuntorahoituksen takausvaltuuksien käyttö oli 2010-luvulla keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Valtion täytetakauksen sisältävien lainojen vuosittain myönnetty määrät ovat kasvaneet viime vuosina. Vuonna 2023 takausvaltuuden käyttö oli 1,9 miljardia euroa ja vuonna 2024 yli 2,0 miljardia euroa.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takaukannan suurimmat riskit aiheutuvat 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 vuokratotalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät lainaajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratotalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokratalo-yhteisöille laeissa määritellyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2024 vapautettiin 2 676 asuntoa rajoituksista (3 052 asuntoa vuonna 2023). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2024 0,86 miljoonaa euroa (0,87 miljoonaa euroa vuonna 2023) ja purkuavustuksia myönnettiin 2,8 miljoonaa euroa (2,9 miljoonaa euroa vuonna 2023). Rajoitusakordeja ei myönnetty vuonna 2024 (0,19 miljoonaa euroa vuonna 2023).

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastasi vuoden 2024 aikana Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta oli voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoitiin ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä.

Vuokra- ja asumisoikeustotalorahoituksen 1,8 miljardin euron aravalainakannasta 0,4 miljardia euroa (23 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratalo- ja asumisoikeustotalorahoituksen 19,7 miljardin euron takauskannasta 2,7 miljardia euroa (14 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen takauskanta oli vuodesta 2012 vuoteen 2020 noin 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuosina 2021–2024 takauskanta on laskenut. Vuoden 2024 lopussa henkilölainojen takauskanta oli noin 1,5 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 209 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2024 lopussa 23,6 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 1,9 miljardia euroa. Korkotukilainoista yhteisölainojen osuus oli vuoden 2024 lopussa 18,8 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden omistusasuntolainojen osuus 4,8 miljardia euroa. Maksetut korkotuet nousivat vuonna 2024 korkotason nousun seurauksena 239 miljoonaan euroon (92,4 miljoonaa euroa vuonna 2023). Lainakannan kasvu nostaa myös valtion korkotukimaksuja riippuen yleisestä korkotasosta. Korkotason yleinen kohoaminen on lisännyt merkittävästi valtion maksettavaksi tulevien korkotukien määrää vuosina 2023 ja 2024.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet mitoitetaan aiempaa paremmin vastasyklisesti rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. Lisäksi takausmaksut otetaan kattavasti käyttöön myös asuntorahoituksessa. Hallitusohjelman mukaan uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa otetaan käyttöön takausmaksut (0,5 prosenttia), mutta erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle. Takausmaksujen käyttöönottoa korkotukilainoissa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2025 aikana osana valtion asuntorahaston lakkauttamista koskevaa hallituksen esitystä.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtion-takuista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtiontakuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtion-takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

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

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takuista kertyi vuonna 2024 takausmaksuja 4,8 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat Suomen Keskinäiseltä Lääkevahinkovakuutusyhtiöltä, Senaatti-kiinteistöiltä sekä koronapandemiaan liittyvistä lainatakauksista perityistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla maksettiin noin 5,1 miljoonaa euroa johtuen EU-Covid-takuurahastolle maksetuista korvauksista.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2024 takausmaksuja 2,6 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen myönnettyjen lainojen valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,4 miljoonaa euroa vuonna 2024 (0,5 miljoonaa euroa vuonna 2023). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia ei maksettu vuonna 2024 (3,5 miljoonaa euroa vuonna 2023).

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2024 oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osalta 149 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 40 miljoonaa euroa. Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Vuonna 2024 valtion tappiokorvaukset Finnveralle olivat suoriteperusteisesti 20 miljoonaa euroa (18 miljoonaa euroa, 2023).

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtiontakausten perusteella maksettiin pankeille vuonna 2024 korvauksia 112,1 miljoonaa euroa. Takaussaatavia perittiin takaisin 23,3 miljoonaa euroa. Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2024 takausmaksuja 1,1 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 1,4 miljoonaa euroa.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden 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 valtiontaloudelle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaalityurvan 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. Koronapandemialla, 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 2024 jatkuivat lisäksi kiihtyneen inflaation ja nopeasti kohonneen korkotason vaikutukset. Korkotason nousu on aiheuttanut kustannuspaineita sekä valtion velan korkokustannuksiin että korkotukilainojen korkotukimaksujen kasvuun. Inflaatio kääntyi laskuun

vuoden 2024 aikana ja keskuspankit alkoivat laskea ohjauskorkoja. Korkojen laskun vaikutukset heijastuvat kuitenkin valtiontalouteen viiveellä. Geopoliittinen epävarmuus jatkui vuoden 2024 aikana sekä Ukrainan sodan että Lähi-idän tilanteen vuoksi.

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 kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Velan voimakas kasvu ja erityisesti vuosien 2022 ja 2023 aikana tapahtunut korkojen nousu ovat kasvattaneet tuntuvasti valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2023 korkomenot olivat 2,3 miljardia euroa ja 3,2 miljardia euroa vuonna 2024, kun ne vuosina 2018–2022 vaihtelivat 0,8–1,2 miljardin euron välillä vuosittain. Tämän hetken korko-odotuksiin perustuva arvio valtion lähivuosien korkomenoista on 3–4 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 velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2027 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 627 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna. Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä.

Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden 2024 lopussa 1,8 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratilojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,1 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen tase-aseman 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 varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Ehdollisiin vastuisiin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velka-suhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyypillisesti 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 luottosuh-teen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saneeraustoimen-piteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita turvaa-maan Euroopan vakausmekanismiin (EVM) pääoman riittävyttä tai Euroopan rahoitus-vakausvälineelle (ERVV) annettujen takauksen 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 aiheu-tuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) enimmäismäärä on 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston enimmäismäärä 280 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätök-sen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otetta-vat 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 takaus-ten 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 julki-sen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makro-kehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuihin 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 finanssi-kriisin jälkeen. Koronapandemia aiheutti valtion vastuiden tasoon lyhyessä ajassa merkittävän lisäyksen, joka vaikuttaa edelleen vastuiden tasoon. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena syntyneet energiamarkkinoiden tukitarpeet vaikuttivat valtiontalouteen erityisesti vuosina 2022–2023. Valtiontalouteen kohdistuu myös kasvavia turvallisuuteen liittyviä menopaineita sodan jatkuessa ja turvallisuustilanteen heikennyttyä Euroopassa pitkäkestoisesti.

Kuntatalouteen on kohdistunut merkittäviä taloudellisia haasteita erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä ottaen huomioon väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Kuntatalouden osalta tilanne muuttui olennaisesti vuoden 2023 alussa, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja muilta kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille. Uudistuksen vaikutuksia julkisen sektorin kustannuskehitykseen voidaan arvioida tarkemmin vasta pidemmällä aikavälillä. Hyvinvointialueet ovat olleet merkittävästi alijäämäisiä ensimmäiset toimintavuotensa, vuonna 2024 alijäämää on tilinpäätösarvioiden mukaan 1,2 miljardia euroa (1,3 miljardia euroa vuonna 2023). Hyvinvointialueiden taloustilanteen kehitys on keskeisessä roolissa julkisen talouden vakauttamisessa.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen valtiontaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallinointiin 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 kokonaisarvioinnille 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. Erityisesti 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 vakausmekanismien (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismien (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 rahoitustukiohjelmia 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 31. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2024, 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	11,9	0,21
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,8	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	78,0	1,38
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	185,7	213,9
Suomen osuus takauksista	4,65	3,58	4,13
Ylitakauksineen	-	5,75	6,62
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	127,4	2,46
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	169,1	3,26
Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	127,4	0,93
Espanja	EVM	11,9	0,30
Yhteensä		139,3	1,23
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	0,60	0,139

ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75

EU-maksutasetuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,2	0,003

Huom. Summat eivät pyöristyksistä johtuen välttämättä täsmää.

Euroalueen 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 Kroatian liittymisen jälkeen 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. Kokonaispääoma on siten yhteensä 708,5 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,5 miljardia euroa.

EVM:llä ei ole ollut käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia vuonna 2018 päättyneen Kreikan EVM-ohjelman jälkeen. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2024 käytössä 77,9 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,4 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2024 sidottu Kreikalle maksettuun rahoitustukeen 59,8 miljardia euroa, Kyprokselle maksettuun rahoitustukeen 6,3 miljardia euroa ja Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 11,9 miljardia euroa. Espanja suoritti joulukuussa 2024 noin 4,6 miljardin euron lainapääoman lyhennyksen ja maa on maksanut takaisin yhteensä 29,5 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta, josta 17,3 miljardia euroa etuajassa.

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 kestävyysvaatimusta EVM-tuen ehtona ja parannetaan velkakestävyysluottamuksen 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 valtiontakaus on voimassa vuoteen 2082 asti. Kreikka on aloittanut ERVV-lainojensa niiden erien lyhennyksen, jotka jäivät vuonna 2018 sovittujen velkahelpotustoimien ulkopuolelle. ERVV:n lainasaatavat Kreikan ohjelmasta ovat 127,4 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 185,7 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 213,9 miljardia euroa. Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli 4,13 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli 6,62 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2023 loppuun Suomen takausvastuun määrä supistui hieman.

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 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 lyhennysvapaata 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 vasta, kun lainojen 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 kertyviä 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 sovitusti kesäkuussa 2020. Kreikka suoritti joulukuussa 2024 vuosien 2026–2028 lainapääoman lyhennykset etuajassa, Suomen osalta yhteensä 150,7 miljoonaa euroa. Suomen antaman lainan ajantasainen saldo oli vuoden lopussa 601,2 miljoonaa euroa. Kreikka on maksanut etuajassa lainaerät myös vuosien 2024–2025 osalta. Korkotuottoja on kertynyt yhteensä 134,3 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Kreikan suorittamat lainanlyhennykset ovat 50,3 miljoonaa euroa vuodessa. Viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet.

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2024 maksamatta takaisin yhteensä 217 miljoonaa euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin kolme miljoonaa euroa.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia, 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 jälleenrahoitukseen kohdistuvaa luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jakoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmalle 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 vakausriskien operatiivisia jälleinhoitusriskkejä.

Vakausriskien markkinaehtoisesta rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan riskien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittävillä 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 mahdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistusten toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuun 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 299,3 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo 931,5 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2024 siis 1,23 miljardia euroa. Euro-määräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 3,5 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. Korko- 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 sovitusti 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 maksukyvyystä.

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 kestävyys, jos ne realisoituisivat 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.

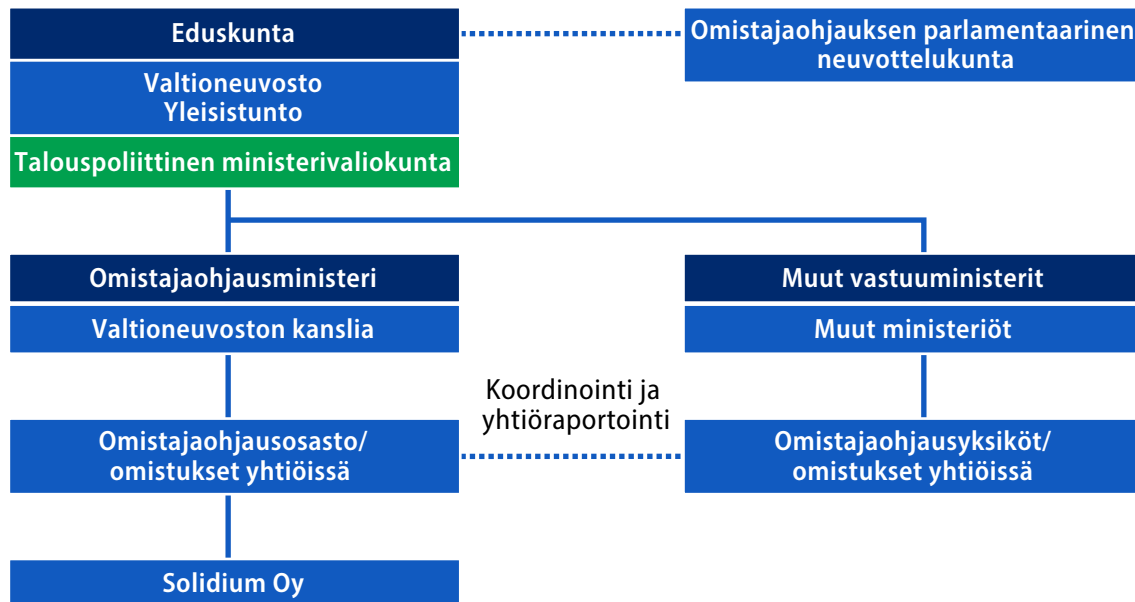
Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon 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 edeliseen. 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 26. Valtion omistajaohjauksen hallintomalli



Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Vuoden 2024 päättyessä valtiolla oli omistuksia 69 yhtiössä, joista 34 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 35 erityistehtävayhtiötä. 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, joka muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Lisäksi valtio edellyttää yhtiöiltä vastuullista liiketoimintaa, joka on usein myös edellytys hyvän taloudellisen tuloksen saavuttamiseen.

Valtio on jakanut omistuksensa kolmen intressin perusteella. Finanssi-intressin yhtiöistä pyritään saamaan etupäässä tuloja valtion budjettiin. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksella pyritään turvaamaan valtiolle tietty kansallisen merkityksen toiminto tai pääoma. Erityistehtävayhtiöillä 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 kestävää omistaja-arvon kasvua. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euro-määräiseen tulovirtaan valtion budjettiin ja yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kestävää kokonaistulosta.

Valtioneuvoston kanslia vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtävä-yhtiöiden omistajaohjauksesta mukaan lukien sijoitusyhtiö Solidium Oy. Muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaus. Valtion täysin omistama Solidium oli vuoden 2024 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 kokonaiskuvaa. Vuoden 2024 aikana neuvottelukunta kokoontui kolme kertaa.

4.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2024 tapahtumia

Vuoden 2024 päättyessä valtiolla oli omistuksia 69 yhtiössä. Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo oli noin 30 (37) miljardia euroa vuoden 2024 lopussa. Merkittävin yksittäinen syy arvon muutoksen oli Nesteen osakekurssin lasku ja yhtiön suuri paino valtion sal-kussa. Valtion kaikkien pörssiomistusten arvo oli 17,8 (24,9) miljardia euroa. Siitä valtion suoran pörssiomistuksen osuus oli 10,8 (17,9) miljardia euroa ja Solidiumin osakeomistuksen osuus 6,9 (7,1) miljardia euroa.

Listamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonmäärittelyn mukaan vuoden lopussa oli noin 12,1 (11,6) miljardia euroa.

Vuonna 2024 valtio sai yhtiöomistuksistaan omaisuustuloja yhteensä 1,45 (1,57) miljardia euroa. Valtioneuvoston kanslian osuus omaisuustuloista oli 1,33 (1,36) miljardia euroa. Osinkokertymään vaikutti positiivisesti Fortumin kasvanut osinkotasoa sekä kaupallisesti toimivien listamattomien yhtiöiden kasvanut varojenjakoa. Laskevasti osinkokertymään sen sijaan vaikutti muun muassa Solidiumin laskenut osinko.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidiumin omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2024 oli yhteensä noin 119 (131) miljardia euroa. Liikevoittoprosentti laski 7,9 prosentista 6,7 prosenttiin vuonna 2024.

Haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta listaamattomat yhtiöt suoriutuivat vuodesta taloudellisesti hyvin. Listaamattomien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2024 oli 15,6 (15,5) miljardia euroa ja liikevoitto 1,6 (1,4) miljardia euroa.

Valtio-omisteiset yhtiöt työllistivät yhteensä noin 280 000 (285 000) työntekijää.

Valtioneuvoston keväällä 2024 hyväksymässä omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä korostuu kestävä kasvun hakeminen sekä riskienhallinta ja turvallisuus. Lisäksi periaatepäätös sisältää aiempaa konkreettisemmat tavoitteet valtio-omisteisille yhtiöille. Kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden on asetettava strategiset tavoitteet, taloudelliset tavoitteet sekä erityistehtävayhtiöiden on lisäksi asetettava tavoitteet erityistehtävälle.

Uuden omistajapoliittisen periaatepäätöksen yhteydessä tarkastettiin ja täsmennettiin yhtiöiden omistusintressit ja tiettyjen yhtiöiden vähimmäisomistusrajat, jotka eduskunta hyväksyi vuoden 2024 kolmannessa lisätalousarviossa. Finavian ja VR Groupin vähimmäisomistusrajat laskettiin 50,1 prosenttiin aiemmasta 100 prosentista. Gasumin ja Posti Groupin vähimmäisomistusrajat laskettiin 33,4 prosenttiin aiemmasta 50,1 prosentista. Kemijoki Oy:n raja nostettiin 33,4 prosenttiin aiemmasta 0 prosentista.

Periaatepäätöksen mukaisesti valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen keskittämistä jatkettiin siirtämällä Cinia Oy:n omistajaohjaus liikenne- ja viestintäministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Toisaalta omistajaohjausta hajautettiin siirtämällä Arctia Oy:n omistajaohjaus valtioneuvoston kanslian keskistetystä omistajaohjauksesta liikenne- ja viestintäministeriöön.

Vuonna 2024 lakkautettiin Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy ja Gasonia Oy.

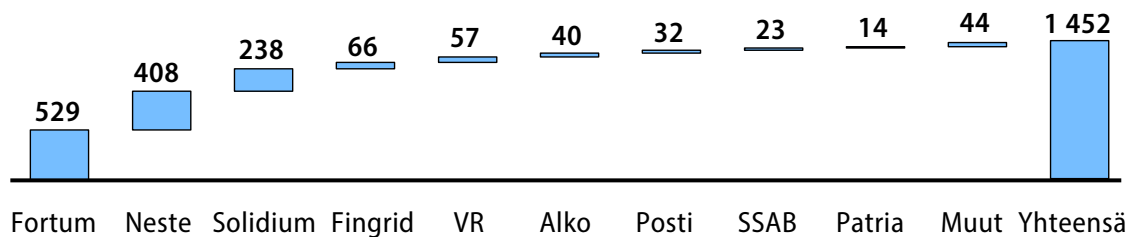
Omistajaohjaus toteutti useita hallitusohjelman vaatimuksia kuluneena vuonna. Valtion ei-listattujen yhtiöiden ylipääomituksia analysoitiin, identifioitiin sekä käytiin läpi muiden ministeriöiden kanssa syksyllä 2024.

Hallitus toteuttaa kauden aikana mittavat kertaluonteiset panostukset kasvun tukemiseksi. Hallitus rahoittaa neljän miljardin kertaluonteisten investointien kokonaisuuden myymällä valtion omaisuutta, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta. Vuonna 2024 investointiohjelman rahoitusta valtio-omisteisten yhtiöiden omaisuustulojen osalta kertyi 352 miljoonaa euroa.

Toiminnan tehostamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö alasajoi Ilmastorahaston ja Oppiva Investin. Suomen Teollisuussijoitus (Tesi) Oy:n uusi tytäryhtiö Teollisuustuki Oy muodostetaan nykyisen Business Finland Venture Capitalin (BFVC) pohjalta siten, että BFVC:n

markkinaehtoiset sijoitukset siirretään Tesiin. Teollisuustuki hoitaa jatkossa BFVC:n valtiontukea sisältävää rahoitussalkkua ja vastaa mahdollisista uusista valtiontukea sisältävistä rahoituspäätöksistä.

Kuvio 27. Valtion saama omaisuustulo kassaperusteisesti 2024, miljoonaa euroa



4.4 Hyvinvointialuetalous

4.4.1 Hyvinvointialueiden ohjaus ja hyvinvointialueiden talouden ohjaus

Hyvinvointialueiden ohjausta koskevia säädösmuutoksia toteutettiin hallitusohjelman mukaisesti siten, että elokuussa 2024 tulivat voimaan ensimmäisen vaiheen muutokset hyvinvointialuelakiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämislakeihin. Muutokset koskivat valtiovarainministeriön roolia ohjausta yhteensovittavana tahona valtioneuvostossa sekä ohjaukseen liittyviä neuvottelukuntia, neuvotteluja ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämistä koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Hyvinvointialueiden vuotuiset neuvottelut järjestetään valtiovarainministeriön yhteensovittamana.

Hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen liittyvät säädösmuutokset valmisteltiin vuoden 2024 aikana ja niitä koskevat säädösmuutokset tulivat voimaan vuoden 2025 alusta alkaen. Uudeksi ohjauskeinoksi tuotiin ennakkollinen talouden ohjauksen menettely hyvinvointialueille, joiden talouden tilanne on merkittävästi vaarantunut. Muutos sisälsi myös täsmennyksen arviointimenettelyn käynnistymisen ehtoihin. Lisäksi investointien ohjausta koskevia muutoksia valmisteltiin hallituksen keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä linjaamalla tavalla.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö neuvottelivat laissa säädetyin mukaisesti loppuvuonna 2024 kaikkien hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin kanssa niiden järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien toteuttamisesta ja taloudenhoidosta. Lisäksi hallitus käynnisti syksyllä 2024 valtiovarainministeriön johtovastuulla kuudelle hyvinvointialueelle (Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Keski-Suomi,

Lappi, Satakunta sekä Vantaa ja Kerava) erityistä muutostukea toiminnan ja talouden tasapainottamiseksi. Näiden alueiden kanssa käytiin tarkentavia keskusteluja alueen tilanteesta, uudistumisesta ja sopeutustoimien päätöksenteon tilanteesta.

4.4.2 Hyvinvointialueiden talouden tila

Hyvinvointialueiden taloutta koskevat tiedot pohjautuvat hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän Valtiokonttorille raportoimiin vuoden 2024 tilinpäätösarviotietoihin (2/2025). Lopulliset vuoden 2024 taloustiedot saadaan myöhemmin tilinpäätösten valmistuttua.

Hyvinvointialueiden talous jatkoi vuonna 2024 vahvasti alijäämäisenä. Vuonna 2023 yhteenlaskettu alijäämä oli noin 1,3 miljardia euroa, ja tilinpäätösarvioiden perusteella vuonna 2024 päädytään noin 1,2 miljardin euron alijäämään. Loppuvuoden 2024 kehityksessä oli kuitenkin varovaisen positiivisia merkkejä, kun tammikuussa 2025 raportoitu tilinpäätösarvio näytti lähes kaikille alueille parempaa tulosta, kuin vielä syksyllä 2024 oli ennakoitu. Vain viidellä alueella tilanne oli heikentynyt. Vuoden 2025 talousarvioiden perusteella hyvinvointialueiden talous kääntyisi kokonaisuutena ensi kertaa positiiviseksi. (+240 miljoonaa euroa). Alueelliset erot talouden tilanteessa ja näkymissä ovat kuitenkin suuret.

Vuonna 2024 hyvinvointialueiden valtion yleiskatteisen rahoituksen yhteismäärä oli noin 24,1 miljardia euroa. Lisäksi alueille maksettiin tammikuussa 2024 rahoituksen kertakorvaus (noin 530 miljoonaa euroa), mikä oli seurausta kunnilta siirtyvien kustannusten niin sanotun siirtolaskelman täsmäytyksestä vastaamaan lopullisia vuoden 2022 tilinpäätöksiin pohjautuvia laskentatietoja. Tämä erä kuitenkin kirjautui hyvinvointialueilla vuoden 2023 kirjanpitoon. Lisäksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuspäätöksistä ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoituspäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten sekä valtiovarainministeriön tekemien selvitysten ja korjausten perusteella hyvinvointialueiden rahoitusta korotettiin vielä kesällä 2024 noin 0,5 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2024 talousarvioiden perusteella odotettiin noin 860 miljoonan euron alijäämää, joka nousi puolivuotisraportoinnin tilinpäätösennusteessa jopa noin 1,4 miljardiin euroon. Syksyllä 2024 tilanne näyttäisi kuitenkin parantuneen erityisesti alueiden muutosohjelmien toimeenpanon etenemisen ansiosta. Vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden perusteella hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteenlaskettu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tilikauden tulos olisi noin 1,2 miljardia euroa alijäämäinen. On mahdollista, että luku vielä tarkentuu lopullisiin tilinpäätöksiin.

Hyvinvointialueiden toimintakulut kasvoivat noin 3,1 prosenttia suhteessa vuoden 2023 toteumaan ja olivat tilinpäätösarvioiden perusteella 28,7 miljardia euroa. Vuonna 2024 henkilöstömenot kasvoivat noin 4,2 prosenttia ja palvelujen ostot noin 2,2 prosenttia. Toimintatuottojen kasvu oli noin 2,9 prosenttia ja ne ovat tilinpäätösarvioiden perusteella noin 3,8 miljardia euroa. Lisäksi HUS-yhtymä keräsi asiakasmaksuilla noin 90 miljoonaa euroa. Toimintakate heikkeni tilinpäätösarvion perusteella noin 3,2 prosenttia noin -24,9 miljardiin euroon.

Vuosikate parantui hieman vuodesta 2023, mutta oli kuitenkin 780 miljoonaa euroa negatiivinen. Poistot ja arvonalentumiset kasvoivat vain 1,4 prosenttia edellisvuodesta ollen noin 404 miljoonaa euroa. Näin ollen hyvinvointialueiden ja Helsingin tilikauden yhteenlaskettu tulos näyttäisi päätävän noin 1,18 miljardia euroa alijäämäiseksi. Alueelliset erot ovat kuitenkin suuret, ja vain Helsingin tulos olisi päätymässä vuonna 2024 positiiviseksi. Suurimmillaan alijäämä kasvaa jopa yli 500 euroon asukasta kohti.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue haki hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaista lisärahoitusta vuonna 2024. Valtioneuvosto kuitenkin hylkäsi hakemuksen, koska ei ollut osoitettu, että rahoituksen taso vuonna 2024 vaarantaisi rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen alueella. Alue haki lisärahoitusta samalla myös vuodelle 2025, mutta sitä pidettiin ennenaikaisena.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteenlasketut bruttoinvestoinnit olivat vuonna 2024 noin 1,0 miljardia euroa. Tilinpäätösarvioiden mukaan lainakanta oli vuoden lopussa yhteensä 6,8 miljardia euroa, mikä tarkoittaa yli 17 prosentin kasvua vuoteen 2023.

Taulukko 32. Keskeisiä lukuja hyvinvointialueiden ja Helsingin taloudesta vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden perusteella

Tunnusluku	milj. euroa	%, muutos vuoteen 2023
Toimintatulot	3 805	2,9 %
Myyntitulot	1 319	1,8 %
Maksutulot	1 651	9,3 %
Tuet ja avustukset	502	-16,0 %
Muut toimintatulot	332	12,7 %
Valmisteverastojen muutos	0	
Valmistus omaan käyttöön	8	-3,7 %
Toimintamenot	28 667	3,1 %
Henkilöstömenot	11 984	4,2 %
Palvelujen ostot	12 705	2,2 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 716	-1,0 %
Avustukset	644	1,8 %
Muut toimintamenot	1 617	8,3 %
TOIMINTAKATE	-24 854	-3,2 %
Valtion rahoitus	24 084	4,0 %
Rahoitustulot (+) ja -menot (-)	-15	-620,4 %
VUOSIKATE	-785	14,6 %
Poistot ja arvonalentumiset	403	1,4 %
Satunnaiset erät	-0	97,3 %
Tilinpäätössiirrot + (-)	4	0
TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ (ALIJÄÄMÄ)	-1 184	10,8 %
Investointimenot yhteensä (brutto)	982	2,4 %
Lainakanta 31.12.	6 787	17,1 %

Hyvinvointialueiden talouden kehitys jatkoi eriytymistä vuonna 2024. Vain Helsinki on tilinpäätösarvion perusteella päätyvässä positiiviseen tulokseen myös vuonna 2024. Osa alueista on kuitenkin pystynyt hillitsemään kustannusten kasvua merkittävästi mikä näkyy tuloksessa. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan ja Pirkanmaan tilanne on parantunut huomattavasti. Yhteensä 11 alueen tulos parani vuodesta 2023. Toisaalta usealla alueella tulos

heikkeni selvästi. Keskimäärin alijäämää kertyi 212 euroa asukasta kohti (1 184 miljoonaa euroa), mikä oli noin 26 euroa vähemmän asukasta kohti kuin vuonna 2023 (1 326 miljoonaa euroa).

Taulukko 33. Hyvinvointialueiden ja Helsingin yli/alijäämät vuosina 2023–2024, miljoonaa euroa.

Alue	2023 tilinpäätös	2024 tilinpäätösarvio	2023–2024 %-muutos
Etelä-Karjala	-29,4	-38,0	-29,0 %
Etelä-Pohjanmaa	-45,4	-65,1	-43,6 %
Etelä-Savo	-42,9	-45,7	-6,5 %
Helsinki	29,0	29,3	0,9 %
Itä-Uusimaa	-34,6	-48,1	-39,1 %
Kainuu	-19,3	-21,0	-9,1 %
Kanta-Häme	-59,5	-46,9	21,2 %
Keski-Pohjanmaa	-20,5	-17,0	17,0 %
Keski-Suomi	-113,5	-137,8	-21,4 %
Keski-Uusimaa	-66,6	-66,4	0,4 %
Kymenlaakso	-31,0	-68,0	-119,2 %
Länsi-Uusimaa	-122,0	-10,7	91,3 %
Lappi	-90,3	-88,6	2,0 %
Päijät-Häme	-45,6	-44,1	3,4 %
Pirkanmaa	-136,5	-56,0	58,9 %
Pohjanmaa	-38,0	-29,0	23,7 %
Pohjois-Karjala	-22,7	-44,9	-98,3 %
Pohjois-Pohjanmaa	-72,2	-52,0	27,9 %
Pohjois-Savo	-62,9	-77,1	-22,5 %
Satakunta	-50,8	-55,8	-9,9 %
Vantaa ja Kerava	-104,4	-74,7	28,4 %
Varsinais-Suomi	-147,3	-125,9	14,6 %
Yhteensä	-1 326,4	-1 183,5	10,8 %

Johtuen valtion yleiskatteellisen rahoituksen jälkikäteistarkistuksesta (noin 1,4 miljardia euroa) sekä rahoituksen tason muista tarkistuksista (palvelutarve, hva-indeksi) nousee rahoituksen taso vuodelle 2025 yhteensä noin 2,2 miljardia euroa. Vuodelle 2025 toteutetaan lisäksi lukuisia hallitusohjelman mukaisia tehtävämuutoksia, jotka vähentävät hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita ja toisaalta kasvattavat mahdollisuuksia kerätä asiakasmaksuja. Näiden toimien yhteisvaikutuksesta rahoitusta vähennetään noin 250 miljoonaa euroa. Tämä vähennys on sisällä yllä mainitussa rahoituksen kasvussa. Samaan aikaan hyvinvointialueiden sopeutustoimien odotetaan etenevän, mikä tulee näkymään kustannusten maltillisena kasvuna ja näin ollen vuoden 2025 tuloksen odotetaan kääntyvän positiiviseksi valtaosalla alueista. Vain viisi aluetta teki selvästi alijäämäisen talousarvion vuodelle 2025. Talousarvioiden perusteella ylijäämää kertyisi koko maan tasolla noin 240 miljoonaa euroa.

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 ja kuntien tehtävien muutoksia sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Vuoden 2024 kuntatalousohjelmissa ([Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028: Kevät 2024](#) ja [Kuntatalousohjelma vuodelle 2025: Syksy 2024](#)) on tuotu esille, että sopeutumispaine kasvaa kuntataloudessa jo kuluvana vuonna ja paineet sopeutumistoimenpiteille jatkuvat myös kehyskaudella. Tämä johtuu erityisesti menojen kasvusta ansiokehityksen ja hintojen noustessa. Myös investointitason arvioidaan pysyvän lähivuosina korkeana etenkin kasvavissa kunnissa. Samanaikaisesti kuntien tulopuolella on selviä haasteita.

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen vuonna 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemista, sillä syksyn 2024 julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 prosenttia vuonna 2027.

Pääministeri Orpon hallitusohjelma sisältää monia kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Vuonna 2024 valmistui selvitys kuntien palvelutuotannon menoista ja selvityshenkilöiden ehdotus kuntien valtionosuusjärjestelmäksi. Uudistuksen voimaantulon siirtymisestä vuoteen 2027 tehtiin päätös syksyllä 2024.

Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelma pyrkii vahvistamaan kuntien toimintaedellytyksiä sekä edistämään kuntien uudistumista ja kuntien erilaisuuden huomioimista purkamalla normitusta kuntien tehtäväkentästä. Lisäksi hallitus päätti kevään 2024 kehysriihen yhteydessä lisäsopeutustoimena kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä tai kuntien maksutulojen lisäämisestä siten, että julkinen talous vahvistuu 100 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 lähtien.

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 talousnäkömien 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 2024 tilinpäätösarvioihin (2/2025). Pieni osa kunnista ja kuntayhtymistä ei ollut raportoinut tietojaan raportoinnin määräaikaan mennessä, joten puuttuvat tiedot on täydennetty elokuussa 2024 raportoiduilla tilinpäätösennustetiedoilla. Tämän lisäksi tiedoissa on havaittavissa myös muita puutteita ja epävarmuustekijöitä, jotka on kuitenkin pyritty korjaamaan mahdollisuuksien mukaan. Tästä huolimatta etenkin kuntakohtaisiin tietoihin tulee suhtautua varauksella. Sote-uudistuksen seurauksena kuntien lakisääteiset menot koostuvat nykyisin pääosin sivistyspalveluista. Niiden lisäksi kunnat vastaavat muun muassa tekniseen toimeen ja vapaa-aikaan liittyvistä tehtävistä.

Kuntataloudessa vuosi 2024 oli hieman kärjistetysti sanoen siirtyminen uuteen normaaliin aikaan. Vuodet 2020–2023 ovat olleet kuntataloudessa varsin vahvoja. Syinä hyvään kehitykseen ovat olleet valtion merkittävät koronatuett, hyvä työllisyysaste ja tätä myötä verotulojen hyvä kehitys. Lisäksi sote-kiinteistöjen myynneistä saadut tulot ja sote-uudistukseen liittyvät erät vuonna 2023 vahvistivat kuntien taloutta.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu taloustilanne heikkeni selvästi vuoden 2023 poikkeuksellisen hyvästä tilanteesta. Kuten oli ennalta tiedossa, taloustilanteen heikkenemisen taustalla oli pääosin sote-uudistukseen liittyvien kertaluonteisten erien poistuminen, mikä näkyi erityisesti verotulojen ja osin valtionosuuksien vähenemisenä. Yhteenlaskettu vuosikate heikkeni edellisvuodesta noin miljardilla eurolla 3,5 miljardiin euroon. Vuosikate riitti kattamaan poistot, mutta ei nettoinvestointeja. Tilikauden tulos säilyi kuitenkin hieman yli miljardi euroa positiivisena. Verotulojen väheneminen ja toimintakulujen kasvu jäivät kuitenkin syksyllä 2024 ennakoitua pienemmiksi, mikä edesauttoi tilanteen pysymistä kohtalaisen hyvänä.

Taulukko 34. Kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja ja muutos vuosina 2023–2024, miljardia euroa

	Tilinpäätös 2023	Tilinpäätösarvio 2024	Muutos, miljardia euroa	Muutos, prosenttia
Toimintakate	-13,9	-14,1	-0,24	-1,8
Verotulot	14,5	14,0	-0,49	-3,4
Valtionosuudet, käyttötalous	3,6	3,4	-0,24	-6,5
Verorahoitus yhteensä	18,1	17,4	-0,73	-4,0
Rahoituserät, netto	0,4	0,4	-0,04	-8,6
Vuosikate	4,5	3,5	-1,01	-22,2
Poistot	2,8	2,8	0,01	0,3
Vuosikate – poistot	1,8	0,7	-1,02	
Nettoinvestoinnit	-3,9	-3,9	-0,01	0,2
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,6	-0,4	-1,01	
Lainakanta	19,9	20,6	0,73	3,7
Rahavarat	6,7	6,6	-0,18	-2,7
Veroprosentti, painotettu	7,33	7,47		0,14 %-yks.

Kuntien ja kuntayhtymien lainamäärä kasvoi yli 700 miljoonalla eurolla noin 20,6 miljardiin euroon. Lainamäärän selvään kasvuun on vaikuttanut heikentyneen tulorahoituksen lisäksi korkeahkona jatkunut investointitaso.

Tilanteen heikentymisestä huolimatta negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä laski edellisvuodesta. Vuonna 2024 negatiivisen kuntien määrä oli tilinpäätösarvioiden mukaan 11, kun edellisvuonna määrä oli 15. Negatiiviset vuosikatteet kohdistuivat aiempien vuosien tapaan pääosin pieniin, alle 5 000 asukkaan kuntiin. Tilikauden tulos oli negatiivinen 83 kunnalla (edellisvuonna 49) ja yhteenlaskettu negatiivinen tulos nousi 170 miljoonaan euroon edellisvuoden 57 miljoonasta eurosta. Negatiiviset tulokset kohdistuivat kaikkiin kuntakokoryhmiin ja mukana myös kolme yli 100 000 asukkaan kuntaa.

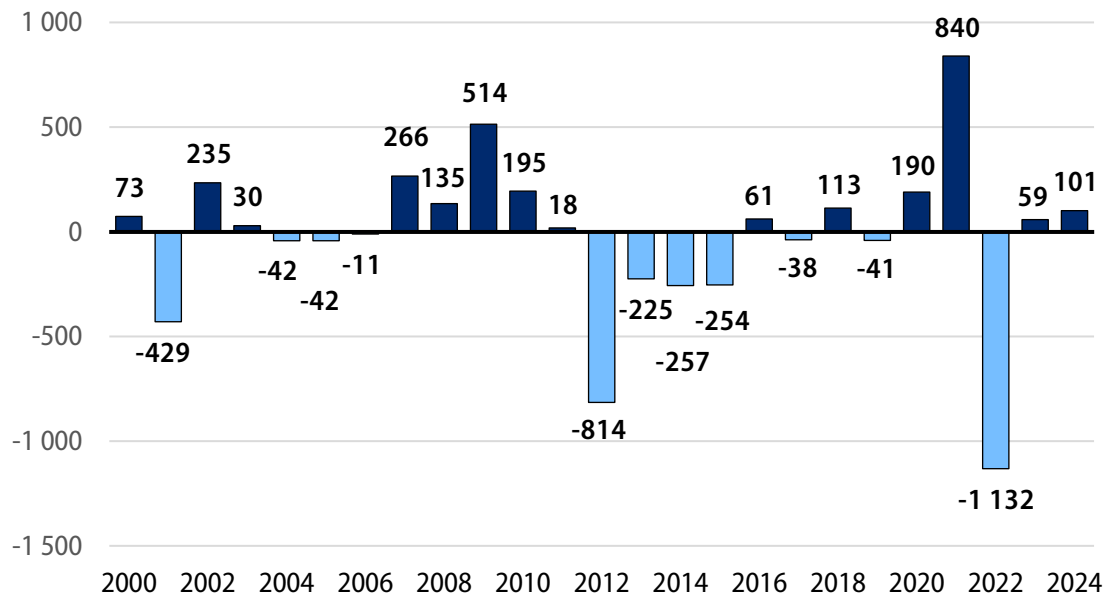
Heikon talouden arviointimenettelyyn olisi päätymässä vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden perusteella mahdollisesti 1–3 uutta kuntaa. Kuntayhtymien osalta arviointimenettelyn kriteeri ei täyty yhdelläkään kuntayhtymällä. Lopullinen tilanne varmistuu kuitenkin vasta huhtikuussa 2025 valmistuvien lopullisten tilinpäätösten myötä, kun on saatavilla myös kuntakonsernien tiedot.

4.5.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Valtion vuoden 2024 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 5,1 miljardia euroa. Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen oli vuonna 2024 hieman kuntataloutta vahvistava. Hallitusohjelman mukainen maapohjan kiinteistöveron alarajan korotus vahvisti kuntataloutta arviolta noin 108 miljoonalla eurolla vuonna 2024. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin, joista taloudellisesti merkittävimmät olivat sitouttava kouluyhteistyö (4,7 miljoonaa euroa) sekä B1-kielen opetuksen lisääminen yhdellä vuosiviikkotunnilla (4,1 miljoonaa euroa), osoitettiin täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoitiin kunnille.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 2000–2024. Kuvion vertailu on tehty varsinaisten talousarvioiden välillä, eikä siinä ole huomioitu esimerkiksi valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen kohdistamia noin kolmen miljardin euron koronapandemiaan liittyviä tukia.

Kuvio 28. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 2000–2024 verrattuna edellisen vuoden varsinaiseen talousarvioon, miljoonaa euroa



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa noin 2,5 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon valtionosuuksien määrä laski noin 260 miljoonaa euroa. Muutos johtui pääosin vuonna 2023 sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten ja tulojen tarkentumisesta, jonka vuoksi valtionosuuteen tehtiin vastaava korjaus. Valtionosuuteen tehtiin kuitenkin vuodelle 2024 erillinen 192 miljoonan euron määräaikainen lisäys hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan siirron tasoittamiseksi.

Peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus lisäsi valtionosuutta 53 miljoonaa euroa vuonna 2024. Indeksikorotus jäi kuitenkin 24 miljoonaa euroa tätä pienemmäksi, koska hallitusohjelman mukaisesti indeksikorotukseen tehtiin yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti laski 22,09 prosentista 21,92 prosenttiin vuonna 2024. Muutoksessa huomioitiin lisäyksenä 0,07 prosenttiyksikköä uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia. Indeksistä puolestaan alensi valtionosuusprosenttia 0,24 prosenttiyksikköä.

Taulukko 35. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2021–2024, miljoonaa euroa

	2021 varsinainen talousarvio	2022 varsinainen talousarvio	2023 varsinainen talousarvio	2024 varsinainen talousarvio
Laskennalliset valtionosuudet yhteensä	8 755	9 099	4 016	3 701
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	7 698	7 983	2 744	2 490
Opetus- ja kulttuuriministeriö	1 057	1 115	1 272	1 211
josta kuntayhtymät	1 522	1 053	1 096	1 112
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 360	2 648	862	848
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	2 889	1 282	549	636
Oikeusministeriö	0	11	11	32
Sisäministeriö	0	0	0	0
Valtiovarainministeriö	20	30	11	11
Opetus- ja kulttuuriministeriö	286	234	227	247
Maa- ja metsätalousministeriö	4	4	4	4
Liikenne- ja viestintäministeriö	42	45	44	31
Työ- ja elinkeinoministeriö	247	208	157	228
Sosiaali- ja terveysministeriö	2 229	695	48	57
Ympäristöministeriö	61	54	46	25
Valtionavut yhteensä	14 004	13 029	5 427	5 185

4.6 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, kuten yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto, ovat osa julkista taloutta ja huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan karttuneiden eläkeoikeuksien arvo oli 834 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa, kun diskonttokorkona käytetään 2,5 prosenttia vuoteen 2031 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2032 alkaen. Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. 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 tammikuussa 2025. Eläkeuudistuksen tavoitteena on parantaa työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Uudistuksen keskeisiä toimia ovat eläkevarojen sijoitusriskin kasvattaminen, rahastoinnin lisääminen ja inflaatiovakauttaja.

Työeläkejärjestelmään kuuluu useita eläkelajeja. Yksityisen sektorin työntekijöiden, pois lukien merenkulkijat, työeläketurvasta säädetään työntekijän eläkelaisissa (TyEL). Merenkulkijoilla on oma eläkelakinsa, merimieseläkelaki (MEL). Myös yrittäjillä ja maatalousyrittäjillä on omat eläkelakinsa: yrittäjän eläkelaki (YEL) ja maatalousyrittäjän eläkelaki (MYEL). Kevan jäsenyhteisön, 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. Tämän lisäksi 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 suhdanteessa tietyin ehdoin. Vastavuoroisesti puskuria kasvatetaan keräämällä hyvässä taloustilanteessa enemmän työeläkemaksuja kuin on tarpeen. Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeet rahoitetaan maksutuloilla ja ylimeneviltä osin valtion budjetista, eikä rahastointia ole. Vuonna 2024 valtio rahoitti noin 30 prosenttia YEL-eläkemenosta ja lähes 84 prosenttia MYEL-eläkemenosta. Valtion osuus merimieseläkemenoista on pääsääntöisesti 29 prosenttia ja loput rahoitetaan maksutuloilla.

Kevan ja valtion eläkejärjestelmissä on molemmissa 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. Vuosien 2024–2028 aikana tuloutus kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain 41 prosentista 45 prosenttiin. Loppuosa katetaan suoraan valtion budjetista, josta valtion eläkemenot maksetaan kokonaisuudessaan.

Vuonna 2024 työeläkelaitosten rahoitusasema oli ylijäämäinen 0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka sektorin menot kasvoivat nopeasti indeksikorotusten takia, työeläkelaitokset pysyivät kuitenkin ylijäämäisenä pääosin kasvaneiden omaisuustulojen ja

saatujen sosiaaliturvamaksujen myötä. Työeläkelaitosten ylijäämä on kuitenkin pienentynyt merkittävästi 2000-luvun alusta, jolloin ylijäämä oli korkeimmillaan neljä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän pieneneminen johtuu erityisesti eläkemenojen kasvusta.

Muihin sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat perussosiaaliturvaa hoitava Kela ja ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Kelan menot rahoitetaan 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 noin 5 prosenttia ja muiden tuottojen osuus 2–3 prosenttia. Kevään 2024 kehysriihessä päätetty kanavointiratkaisu tuo muutoksia rahoituksen jakautumiseen vuodesta 2025 lähtien: valtion osuus sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksessa laskee 67 prosentista 51,4 prosenttiin ja vakuutettujen osuus kasvaa vastaavasti.

Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Työllisyysrahasto kerää työttömyysvakuutusmaksut sekä työntekijöiltä että työnantajilta. Valtio maksaa palkansaajakassan maksamista ansioturvamenoista peruspäivärahaa vastaavan osuuden, ja työttömyyskassat kattavat pääsääntöisesti 5,5 prosenttia. Työllisyysrahasto vastaa lopuista ansioturvamenoista. Työllisyysrahastolla on käytössä suhdannepuskuri, jonka nettovarallisuus oli vuoden 2024 lopussa 1 272 miljoonaa euroa. Suhdannepuskurin avulla varaudutaan talouden suhdannevaihteluihin ja pyritään takaamaan työttömyysvakuutusmaksujen tasainen kehitys.

Vuonna 2024 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema heikkeni edeltävistä vuosista –0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen pääasiassa työttömyysvakuutusmaksun alenemisen seurauksena. Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvovat vuonna 2024 hieman yli 5 prosenttia ja olivat noin 20 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Menojen kasvun taustalla on muun muassa väestön ikääntymisestä johtuva eläkemenojen kasvu ja heikon suhdannetilanteen takia lisääntynyt työttömyysmenojen kasvu.

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 2024 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä on arvioitu soveltuvin osin 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti. Vuoden 2024 hallituksen vuosikertomuksen arvioinnin ja varmistuksen yhteydessä on painotettu kertomuksen laadintaprosessin luotettavuutta, hyvän raportointitavan noudattamista sekä raportointiin liittyvien riskien hallintaa.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen 2024 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 2024 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Valtiovarain controller -toiminto on tutustunut Valtiokonttorin valtion tilinpäätöksestä antamaan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaan sekä valtion keskuskirjanpidon hoidolle ja valtion tilinpäätöksen valmistamiselle tehtyyn riskianalyysiin.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty 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 jo vakiintuneen tavan mukaan laskelmat talousarvionalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtionalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista ja laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtionalouden 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 valtionaloudesta 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 kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteessä 1 esitetyt tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2024 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 parantunut edellisiin vuosiin verraten. Riskiraportoinnissa on kuitenkin oikean ja riittävän kuvan muodostamiseksi suositeltavaa kuvata myös riskitilannekuvassa tapahtuneita merkittäviä muutoksia sekä riskienhallinnan kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaus on laadittu ohjeistuksesta poiketen vuoden 2025 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mukaisesti.

Kaikki ministeriöt ovat esittäneet määrärahataulukon sekä kuvauksen määrärahojen käyttökohteista. Arviot hallinnonalojen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksestä jäävät vaatimattomiksi. Toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittymisen analysointia ja arviointia tulisi kehittää.

Tuloksellisuuden raportointia ja vuosikertomuksen informatiivisuutta lisäävät havainnollistavat taulukot ja kuviot sekä asiakirjalinkitykset. Numeerisen tiedon osalta tiedon alkulähteen merkitseminen parantaisi tiedon luotettavuuden arviointia. 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 ensimmäisen kerran vuodelta 2024 laadittuun vuosikertomukseen. Asetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohtaa valtionalouden yhdisteltyjen laskelemien osalta ja 5 kohtaa sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittavaan vuosikertomukseen. Vuosikertomuksen sisältövaatimusten ja laadintaperusteiden vakiinnuttamiseksi tulisi harkita vuotuisen laadintaohjeistuksen korvaamista pysyväisluontoisella ohjeistuksella.

Kokonaisuutena arvioiden vuoden 2024 hallituksen vuosikertomuksen laadinnassa on noudatettu hyvän hallinnon periaatteita ja hyvää raportointitapaa.

Helsingissä 25. päivänä huhtikuuta 2025

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto

Johtava asiantuntija Terhi Sääskilahti



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-545-0
ISBN painettu: 978-952-383-561-0
ISSN pdf: 2490-0966
ISSN painettu: 2490-0613