



5.5.2026

Valtioneuvoston asetus valtion talousarvioista annetun asetuksen (1243/1992) muuttamisesta

1. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Valtion talousarviosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1243/1992; jäljempänä talousarvioasetus) 28 §:ää, 29 §:ää ja 34 §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Muutokset koskisivat valtion maksuliikkeen hoitamisessa käytettävää tilirakennetta.

2. Nykytila

2.1. Valtion maksuliike yleistä

Valtion maksuliikenteen kassavirta oli vuonna 2024 noin 230 miljardia euroa (kassatulot 110 miljardia ja kassamenot 120 miljardia euroa) ja käsitti yhteensä noin 30 miljoonaa maksutapahtumaa (lähtevät tapahtumat 9 miljoonaa ja saapuvat tapahtumat 21 miljoonaa kappaletta). Valtiolla on tällä hetkellä käytössä jatkuvasti kaksi maksuliikepankkia ja yksi ns. huoltovarmuuspankki. Valtiolla on käynnissä valtion maksuliikepalveluiden kilpailutus (VN/7650/2025) sopimuskaudelle 1.12.2026 – 31.11.2031. Tavoitteena on myös tulevilla sopimuskaudella toimia 2+1 pankin mallilla.

2.2. Valtion maksuliikkeen konsernitilirakenne (28 §)

Talousarvioasetuksen 28 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitoyksiköllä tulee olla maksuliikettään varten erikseen tulotili ja menotili. Jos kirjanpitoyksiköllä on useita tulotilejä ja menotilejä, tulee kirjanpitoyksiköllä olla myös yleinen tulotili ja yleinen menotili. Asetuksen 28 §:n 2 momentissa säädetään, että jos kirjanpitoyksiköllä on useita tulotilejä, on ne tyhjennettävä päivittäin kirjanpitoyksikön yleiselle tulotilille. Jos kirjanpitoyksiköllä on useita menotilejä, katetaan ne päivittäin kirjanpitoyksikön yleiseltä menotililtä. Asetuksen 28 §:n 3 momentin mukaan kirjanpitoyksikön yleinen tulotili tyhjennetään päivittäin valtion yleiselle tulotilille. Kirjanpitoyksikön yleiselle menotilille siirretään päivittäin kate valtion yleiseltä menotililtä. Jos kirjanpitoyksiköllä on vain yksi tulotili, tyhjennetään myös se valtion yleiselle tulotilille päivittäin. Jos kirjanpitoyksiköllä on vain yksi menotili, siirretään kate myös sille päivittäin valtion yleiseltä menotililtä. Asetuksen 28 §:n 4 momentissa säädetään, että valtion yleinen tulotili ja valtion yleinen menotili ovat Valtiokonttorin hoidossa.

Talousarvioasetuksen 28 §:n mukainen konsernitilirakenne on ollut valtion maksuliikkeessä käytössä jo pitkän aikaa ja se on toiminut sinänsä varsin hyvin käytössä olleessa toiminta- ja järjestelmäympäristössä. Valtion maksuliikkeen nykytuotoinen kirjanpitoyksiköiden tilirakenne erillisine tulo- ja menotileineen on kuitenkin

tunnistettu osaltaan raskaaksi ylläpitää. Nykyisen sopimuskauden alusta 1.12.2020 alkaen konsernitilirakenne on varautumisen vaateiden vuoksi toteutettu kaikkiin kolmeen valtion maksuliikepankkiin kaikkien kirjanpitoyksiköiden osalta. Kirjanpitoyksiköillä on Valtiokonttorilta 26.2.2025 saadun tiedon mukaan käytössään keskimäärin noin neljä maksuliiketiliiä eli yhteensä 255 maksuliiketiliiä. Kun konsernitilirakenne on toteutettu kuhunkin kolmeen eri pankkiin, niin maksuliiketilijä on avattuna yhteensä 765 kappaletta valtiolle kirjanpitoyksiköitä varten. Edelleen Valtiokonttorilta saadun tiedon mukaan jokaisesta valtion maksuliikepankin maksuliiketilistä muodostuu vuositasona noin 200 tiliotetta.

Lisäksi kirjanpitoyksiköiden ja valtion yleiset tulotilit ja yleiset menotilit ovat osoittautuneet teknisiksi tileiksi, joiden hyödyntäminen on jäänyt asetusmuutosvalmistelussa saatujen tietojen perusteella vähäiseksi. Maksuliikkeen ja digitalisaation kehittyminen mahdollistavat nykyään tilirakenteen yksinkertaistamisen ja samalla tehostamisen.

3. Ehdotettavat muutokset 28 §, 29 § ja 34 §

Tilirakenteen keskeisenä muutoksena ehdotetaan, että talousarvioasetuksen 28 §:stä poistettaisiin pakottavat säännökset kirjanpitoyksikön erillisestä tulotilistä ja erillisestä menotilistä samoin kuin säännökset valtion ja kirjanpitoyksikön yleisistä tulotileistä ja menotileistä.

Jatkossa pykälässä säädettäisiin, että kirjanpitoyksiköllä tulisi olla maksuliikettään varten vähintään yksi maksuliiketilii. Muutoksella pyritäisiin yksinkertaistamaan valtion konsernitilirakennetta ja luomaan siihen joustavuutta. Valmistelun aikana Valtiokonttorilta saatujen tietojen mukaan useat kirjanpitoyksiköt selviäisivät yhdellä maksuliiketilillä, jonka kautta kirjanpitoyksikkö voi sekä ottaa vastaan tuloja että maksaa menoja. Mikäli kirjanpitoyksikön maksuliiketulot olisivat kuitenkin merkittäviä tai kirjanpitoyksikkö muutoin näkisi tarvetta erillisiin tulotileihin tai menotileihin, niin asetus ei tätä estäisi. Valtiokonttori valmistelisi tarvittavat määräykset ja ohjeet kirjanpitoyksiköille uutta tilirakennetta ja sen käyttöä varten.

Talousarvioasetuksen 28 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiolla tulisi olla valtion maksuliikepankissa pankkitilii (konsernitilii), joka kuvaa valtion rahoitusaseman valtion maksuliikepankkiin nähden. Konsernitiliiä voitaisiin hyvittää ja veloittaa siihen liitetyn keskitetyn maksuliiketilin sekä siihen liitettyjen kirjanpitoyksiköiden maksuliiketilien kautta. Konsernitiliiä ja siihen liitettyä keskitettyä maksuliiketiliiä hallinnoisi Valtiokonttori.

Asetuksen 28 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kirjanpitoyksiköllä tulisi olla maksuliikettään varten konsernitiliiin liitettynä vähintään yksi maksuliiketilii.

Asetuksen 28 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kirjanpitoyksikön maksuliiketilin positiivinen saldo tyhjennettäisiin päivittäin Valtiokonttorin hallinnoimalle keskitetylle maksuliiketilille. Kirjanpitoyksikön maksuliiketilin negatiivinen saldo katettaisiin päivittäin Valtiokonttorin hallinnoimalta keskitetyiltä maksuliiketililtä.

Asetuksen 29 §:n ja 34 §:n muutokset olisivat luonteeltaan teknisiä ja johtuisivat 28 §:n muutoksista. Asetuksen 29 §:n 1 momentissa tulotilit ja menotilit korvattaisiin termillä maksuliiketilii. Asetuksen 34 §:ssä puolestaan valtion yleinen tulotilii korvattaisiin termillä konsernitilii.

4. Muutosten vaikutukset

Ehdotetut muutokset keventäisivät ja modernisoisivat valtion maksuliiketilirakennetta vastaamaan pankkien käytössä olevia peruspalvelumalleja. Tilien ja sen seurauksena tiliotteiden määrän vähentymisellä saavutettaisiin pankkikuluissa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (Palkeet) saadun arvion mukaan 15 000–40 000 euron vuotuinen säästö. Tilien määrän vähentyminen vähentäisi myös valtion liikekirjanpidon tilikarttaa yhteensä noin 30 liikekirjanpidon tilillä, mikä osaltaan sujuvoittaisi kirjanpitoa. Muutosten vaikutukset olisivat kokonaisarviona hallinnollisen työn ja kustannusten kannalta positiivisia.

5. Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on käyty asiaa läpi Valtiokonttorin ja Palkeiden edustajien kanssa.

Asetusluonnos on ollut lausunnoilla 18.12.2025 – 30.1.2026. Lausuntoja saatiin yhteensä 20 kappaletta, joista lausuntopalvelun kautta 15 kappaletta. Keskeiset lausuntopalautteet olivat:

Yhteensä 11 lausunnossa pidettiin muutosehdotuksia eri tavoin ilmaistuna positiivisina ja kannatettavina, 8 lausunnossa todettiin neutraalisti, että ei ole lausuttavaa ja yhdessä lausunnossa tuotiin neutraalisti esiin yksi muutosehdotus.

Valtiokonttori esitti lausunnossaan, että 28 §:n 1 momenttia tarkennettaisiin niin, että konsernitiliä tulee voida hyvittää ja veloittaa siihen liitetyn keskitetyn maksuliiketilin lisäksi siihen liitettyjen kirjanpitoyksiköiden maksuliiketilien kautta. Palkeet kannatti lausunnossaan valtiokonttorin esittämää muutosehdotusta. Asetustekstiä tarkennettiin saadun palautteen perusteella.

Kolmessa lausunnossa (Geologian tutkimuskeskus, Väylävirasto ja Oikeusrekisterikeskus) pidettiin hyvänä, että kirjanpitoyksiköillä on tarvittaessa mahdollisuus myös erillisiin tulotileihin ja menotileihin.

Puolustusministeriö toi esiin huolen, että yhden maksuliiketilin käyttäminen kirjanpitoyksikössä saattaa lisätä tilitapahtumien selvittelyä ja esitti tämän huomioimista muutosten vaikutusarvioinnissa.

Rajavartiolaitos nosti esiin, että muutos saattaa vaatia kirjanpitoyksiköissä muutoksia taloussääntöihin.

6. Voimaantulo

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.päivänä joulukuuta 2026.

7. Toimivalta

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 3 §:n 3 kohta.

Laki valtion talousarviosta (423/1988), 13 §:n 1 momentti (384/2000).