

7.4.2016

Viite: Lausuntopyyntönnä 21.3.2016 VM
dnro VM/2348/00.01.03.00/2015

KIRJANPITO- JA TILINPÄÄTÖSTEHTÄVIEN KESKITTÄMINEN VALTION TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON PALVELUKESKUKSEEN

1 YLEISTÄ

Valtion ydinjätehuoltorahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka koostuu kolmesta erillisestä rahastosta: Varautumisrahasto, Ydinturvallisuustutkimusrahasto ja Ydinjätetutkimusra-
hasto.

1.1 VYR:n toiminnan sääntely

Rahaston toiminta perustuu seuraaviin säädöksiin:

Ydinenergialaki (990/87) ja -asetus (161/1988), valtioneuvoston asetus Valtion ydinjätehuolto-
rahastosta (161/2004) sekä valtioneuvoston asetus Valtion ydinjätehuoltorahaston varoista
annettavien lainojen yleisistä ehdoista (83/2010). Rahaston kirjanpidon, maksuliikkeen, muun
laskentatoimen ja tilinpäätöksen osalta noudatetaan valtion talousarviosta annettua lakia
(423/1988) ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja ohjeita.

1.2 VYR:n toiminnan rahoittajat/rahasto/rahoitus vuonna 2016

Kaikkien kolmen rahaston varallisuus kerätään voimayhtiöiltä seuraavasti:

Varautumisrahaston maksuperuste on Ydinenergialaki 36 §. Varat kerätään Fortum Power
and Heat Oy:ltä, Teollisuuden Voima TVO Oy:ltä sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT
Oy:ltä. Varautumista varten kerätyn pääoman määrä vuonna 2016 yhteensä: 2 474 465 000
euroa.

Varautumisrahaston pääoma muodostuu ydinjätehuoltomaksuista ja rahaston lainaus- ja sijoi-
tustoiminnan tuotosta. Jätehuoltovelvollisilla on halutessaan oikeus lainata takaisin vuosittain
turvaavaa vakuutta vastaan 75 % siitä osuudesta, joka niillä kulloinkin rahastossa on. Valtiolla
on oikeus lainata loppuosa varoista. Rahasto sijoittaa turvaavia vakuuksia vastaan ne varat,
jotka ovat jääneet käyttämättä edellä todetuilla tavoilla.

Ydinturvallisuustutkimusrahaston maksuperuste on Ydinenergialaki 53 a §. Varat kerä-
tään Fortum Power and Heat Oy:ltä, Teollisuuden Voima TVO Oy:ltä sekä Fennovoima
Oy:ltä. Kerättyjen maksujen suuruus vuonna 2016 yhteensä: 8 846 000 euroa.

Ydinjätetutkimusrahaston maksuperuste on Ydinenergialaki 53 b §. Varat kerätään For-
tum Power and Heat Oy:ltä, Teollisuuden Voima TVO Oy:ltä sekä Teknologian tutkimuskes-
kus VTT Oy:ltä. Kerättyjen maksujen suuruus vuonna 2016 on yhteensä: 3 216 805 euroa.

Varautumisrahaston taseen loppusumma 31.12.2015 oli n. 2,45 miljardia euroa. Rahaston ti-
linpäätöksen osoittama voitto, noin 22,6 miljoonaa euroa, lisättiin jätehuoltovelvollisten rahas-
to-osuuksiin siinä suhteessa kuin kunkin varoja on kalenterivuoden aikana ollut rahaston käy-
tössä.

2 EHDOTETTU MUUTOS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988) sekä valtioneuvoston asetusta Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009).

Talousarviolakia ehdotetaan muutettavaksi mm. siten, että siihen lisättäisiin uusi 12 b §. Ehdotuksessa pykälässä säädettäisiin Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtävistä, saatavien perinnästä, tehtäväjaosta poikkeamisesta sekä salassapidosta.

Tehtävien osalta ehdotetaan palvelukeskuksen tehtäviksi: 1) kirjanpitoyksiköiden ja valtion talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitaminen, 2) tilinpäätöksen laatiminen lukuun ottamatta toimintakertomusta sekä 3) palkanlaskenta. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori antaisi tarkemmat määräykset tehtävien jaosta palvelukeskuksen sekä kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen välillä.

Tehtäväjaosta voitaisiin poiketa taloushallintotehtävän tai sen osan tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa Valtiokonttorin luvalla. Poikkeaminen liittyisi kirjanpitoyksikön tai rahaston toimintaan liittyvään erityiseen syyhyn. Luvassa yksilöidyistä tehtävistä vastaisi palvelukeskuksen sijasta asianomainen kirjanpitoyksikkö tai rahasto. Valtiokonttorin olisi ennen päätöksentekoa kuultava asianomaista kirjanpitoyksikköä tai rahastoa ja palvelukeskusta sekä tarvittaessa kirjanpitoyksikköä tai rahastoa ohjaavaa ministeriötä ja valtiovarainministeriötä.

3 VYR:N LAUSUNTO

3.1 Tuottavuuden kasvu ja kirjanpidon yhtenäisyys

Valtionvarainministeriön esityksen liitemateriaalina olevassa muistiossa (21.3.2016, s. 4) perustellaan muutosta ja tiliöinnin keskittämistä Palkeisiin sillä, että se mahdollistaisi tuottavuuden kasvun erityisesti pienissä kirjanpitoyksiköissä. Lisäksi tiliöinnin suorittaminen Palkeissa antaisi paremmat edellytykset kirjanpidon yhtenäisyydelle eri kirjanpitoyksiköiden välillä.

Esitetyn tuottavuuden kasvuargumentin osalta VYR toteaa seuraavan:

VYR:n varallisuus on kerätty yksityisiltä tahoilta eli voimayhtiöiltä. Voimayhtiöt vastaavat myös VYR:n hallintokuluista. Ennen vuotta 2016 VYR vastasi itse kaikesta taloushallinnosta kirjanpitoineen. Taloushallinnon kokonaiskustannus VYR:lle oli ennen vuotta 2016 yhden kirjanpitäjän kk- palkkion verran ja sisältyi rahaston hallintokuluihin.

Palkeiden mukaantulo 1.1.2016 alkaen kasvatti rahaston hallintokuluja Palkeiden vuosikustannuksen verran (n. 12 000 euroa). Myös rahaston henkilöstön työmäärä on Palkeiden mukaantulon myötä kasvanut.

Tähänastisen kokemuksen perustella (tammikuu-maaliskuu 2016) Palkeiden käyttö VYR:n toiminnoissa ei ole ollut ongelmallista. Ongelmia ovat aiheuttaneet mm. materiaalin katoaminen, Rondon liittyvät tekniset ongelmat, asiakkuudenhallinta, käsittelyaikojen pituus jne. Siirtyminen Palkeisiin on kasvattanut VYR:n henkilöstön työtehtäviä ja kasvattanut VYR:n hallintokuluja.

Näin ollen VYR toteaa, että VYR:n osalta ehdotettu muutos (talousarviolain 12 b §) ei toisi rahastolle tuottavuushyötyjä. VYR:n näkemyksen mukaan ehdotettu muutos kasvattaisi rahaston hallintokuluja entisestään ja lisäisi henkilöstön työmäärää.

3.2 Talousarviolain 12 b §:n muutos

VYR on ollut Palkeiden asiakas 1.1.2016 alkaen. Asiakkuuteen johti se, että VYR:n ”isäntävirasto” TEM siirtyi Kiekun käyttäjäksi 1.1.2016 alkaen, eikä TEM:llä ollut oman siirtymisensä myötä tarjota VYR:lle taloushallintopalveluja eikä jatkoa rahaston taloushallinnossa aikaisemmin käytölle Raindance-ohjelmalle.

Asiakkuus Palkeiden ja VYR:n välillä on perustettu konversio- ja palvelusopimuksilla. Tämänhetkinen palvelusopimus on tehty vuodeksi kerrallaan. Palvelusopimuksesta aiheutuva vuosikustannus VYR:lle on n. 11 000–12 000 euroa.

Palkeiden kanssa neuvoteltiin palvelusopimuksen solmimisen yhteydessä ns. vastuunjakotaulukko, joka katsottiin VYR:n toimintojen osalta tarkoituksenmukaisimmaksi.

Jos esitetty muutos tarkoittaa, että VYR:n tulisi luovuttaa Palkeille kokonaisuudessaan kirjanpidon ja maksuliikkeen hoito, palkanlaskenta ja tilinpäätöksen laatiminen Palkeiden hoidettavaksi, esitetty muutos merkitsee liian syvälle menevää VYR:n taloushallintotehtävien haltuunottoa.

VYR toteaa, että rahaston osalta olosuhteet eivät ole muuttuneet palvelusopimuksen laatimisen jälkeen 31.12.2015 siten, että rahastolla olisi tarvetta siirtää kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitoa, palkanlaskentaa tai tilinpäätöksen laatimista kokonaisuudessaan Palkeiden hoidettavaksi.

Lisäksi VYR toteaa, että sopimusvapaus on oikeushenkilön vapaus tehdä oikeustoimia, jotka koskevat oikeushenkilön omaisuutta. VYR on Palkeisiin nähden itsenäinen rahasto ja valtion budjettitalouden ulkopuolella. VYR katsoo sen itsenäisyydestä ja rahoitusperustasta (Voimayhtiöt) seuraavan, että sille kuuluu jatkossakin sopimusvapaus siitä, kenen kanssa se aikoo tehdä mm. taloushallintoon ja kirjanpitoon liittyviä sopimuksia, eikä ns. sopimuspakkoa ole, eikä sellaista voida olemassa olevan oikeusjärjestyksen puitteissa luoda.

VYR tuo esille, että hallituksen esityksessä ydinenergialaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/1985 vp. s. 51) todetaan mm., että Valtion ydinjätehuoltorahasto on ns. tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto, jonka kirjanpito ja tilinpäätös hoidetaan erikseen. Myös tämä argumentti puhuu sen puolesta, että lainsäätäjä on tarkoittanut VYR:n itsenäisesti huolehtivan kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään. VYR katsoo, että tämä tarkoitus ei muutu sen vuoksi, että valtioneuvostoon kuuluvien ministeriöiden kirjanpito- ja tilitoimintoja keskitetään.

Lisäksi VYR pyytää huomioimaan Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen (Työ- ja elinkeinoministeriön päätös 1750/2015) 21 §:n 10 kohdan, jossa säädetään, että ministeriön Henkilöstö- ja hallintoyksikkö käsittelee Valtion ydinjätehuoltorahaston maksuliike- ja kirjanpitopalvelut. VYR katsoo tämän tarkoittavan, että työ- ja elinkeinoministeriö viimekädessä varmentaa rahaston maksuliike- ja kirjanpitopalvelujen jatkuvuuden.

3.3 Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

Valtiolla on 11 kpl budjetin ulkopuolista rahastoa, josta VYR on nimetty yhdeksi. Vaikka VYR kuuluu tähän budjetin ulkopuolisten valtion rahastojen joukkoon, sillä on erityispiirteitä muihin tässä tarkoitettuihin rahastoihin nähden.

VYR on kolmen erillisvarallisuuden kokonaisuus, jossa jokaisella erillisrahastolla on oma toimintonsa, maksuperusteensa ja maksuvelvollisensa. Kaikkien kolmen rahaston maksut kerätään yksityisiltä tahoilta eli voimayhtiöiltä: Fortum Power and Heat Oy:ltä, Teollisuuden Voima Oyj:ltä, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ltä sekä Fennovoima Oy:ltä. Valtio ei rahoita rahaston toimintaa millään tavalla (vrt. MAKERA, MIRA, Valtiontakuurahasto). Myöskään rahastosta ei tapahdu siirtoja valtion talousarvioon (vrt. Valtion eläkerahasto).

VYR toteaa, että toimintojen luonteen puolesta vertailukelpoisia budjetin ulkopuolisia rahastoja ovat lähinnä Valtion eläkerahasto, huoltovarmuusrahasto ja Valtiontakuurahasto. Näistä ainakin kahdella viimeksi mainitulla on oma erillinen kirjanpito. Myös VYR järjesti tili- ja kirjanpitopalvelunsa vuoteen 2016 asti itsenäisesti, koska ydinenergialain lähtökohtana on ollut, että rahasto itsenäisesti huolehtii kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään. Oman kirjanpidon malli sopii VYR:lle paremmin kuin nyt esitetty malli, jossa Palkeisiin siirrettäisiin kaikki VYR:n kirjanpidon ja maksuliikkeen hoito, palkanlaskenta ja tilinpäätöksen laatiminen.

Myös VYR:n taseen kokoluokkaa (2,4 mrd € v 2015) tarkasteltaessa VYR eroaa muista rahastoista. Niin ikään VYR:n toimintojen laaja-alaisuudesta (lainasopimuksia, sijoitustoimintaa) johtuu, että se tarvitsee jatkossakin laadukkaita ja turvallisia tili- ja kirjanpitotoimintoja.

VYR on siirtynyt käyttämään sopimusasiakkaana Palkeiden palveluja (tammi–maaliskuu 2016) VYR kuitenkin huomauttaa, että sen hallintokustannukset ja hallinnollinen työmäärä ovat kasvaneet Palkeiden asiakkuuden myötä. Tällä hetkellä VYR ei voi todeta saavuttaneensa tuottavuus- tai kustannushyötyjä Palkeiden kanssa solmitusta sopimuksesta. Päinvastoin; uuden toimijan myötä toiminnot ovat hidastuneet, monimutkaistuneet ja kallistuneet.

3.4 Lopuksi

Esityksen johdosta valtionhallinnon tili- ja kirjanpito toimintoja keskitetään Palkeisiin. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, millaiseen kustannustasoon Palvelukeskuksen asiakkaat jatkossa joutuvat sitoutumaan. Edellä on tullut myös todetuksi, että valtiolle tai VYR:lle ei synny säädösehdotusten myötä tuottavuushyötyjä siitä, että VYR:n tili- ja kirjanpito toiminnot keskitettäisiin kaikilta osin Palkeisiin.

Yleisesti tiedossa oleva tosiseikka on, että asiakkaiden näkökulmasta markkinaehtoisen kilpailun ja asiakkaiden valinnanvapauden kautta toteutuvat parhaiten toimintojen laatu ja kustannussäästöt. VYR katsoo, että nyt esitettyjen säädösmuutosten luonne on kirjanpitoyksiköiden ja budjetin ulkopuolisten rahastojen sopimusoikeudellista valinnanvapautta rajaava.

Vaikkakin VYR kerää Voimayhtiöiltä varoja lakiperusteisesti, rahaston varat ovat yhtiöiden varallisuutta koko sen ajan, kun yhtiöt ovat mukana ydinjätehuoltojärjestelmässä. Yhtiöiden yhteisöjen kannalta ei siis ole samantekevää, millaisen taloushallinnon puitteissa rahasto toimii. Yksi mahdollinen vaihtoehto VYR:n taloushallinnon ylläpidolle jatkossa onkin yksityinen tilitoimisto kirjanpitoineen.

VYR:n näkemyksen mukaan markkinaehtoisen kilpailun ja valinnan vapauden kautta saavutetaan todennäköisimmin myös tässä tarkoitettujen tili- ja kirjanpitopalvelujen laatu ja tehokkuus. Samalla mahdolliset saadut kustannussäästöt koituvat palvelusta maksavien toimijoiden hyödyksi.



Eva Liljeblom
puheenjohtaja



Christina Snellman
toimitusjohtaja

TIEDOKSI VYR johtokunta
TEM/EOS/Riku Huttunen
VYR-tulosohjaus/YEP-ryhmä (Plit, Kumpula)