



263/31/2010

Oikeusministeriö

17.9.2010

Lausuntopyyntö OM 11/41/2010

SÄÄTIÖLAIN SÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA ARVIOMUISTIO

Oikeusministeriö on pyytänyt 28.6.2010 päivätyllä kirjeellään Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta. Muistion liitteenä on kansainvälinen vertailu. Lausuntopyynnön mukaan arviomuistiossa on kuvattu säätiölainsäädännön nykytilaa ja arvioitu vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi. Lausunto on pyydetty jäsentämään muistion mukaisesti ja siinä on toivottu arvioitavan eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksia.

Arviomuistiossa on todettu sen tavoitteena olevan luoda yleiskuva ja keskustelulähtökohtia säätiölain nykytilaan sekä sen mahdollista kehittämistä vaativiin asiakohtiin, samoin palvella valmistelun avoimuutta. Oikeusministeriö päättää säätiölakiuudistuksen peruslinjauksista, organisoimistavasta ja aikataulusta laadittuaan lausuntopalautteesta yhteenvedon. Arviomuistion mukaan säätiölain voimassaoloaikana on muuttunut merkittävästi niin yhteiskunta ja säätiöiden toimintaympäristö kuin myös julkisen vallan hoidossa olevien toimintojen ja yksityisvarallisuuden määräkin. Säätiölain uudistamisen tavoitteeksi ilmoitetaan kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen säätiöiden toimintamahdollisuuksia edistämällä ja kehittämällä.

Lausuntonaan tarkastusvirasto esittää seuraavaa:

Tarkastusvirasto pitää oikeusministeriön hanketta arvioida vuonna 1930 säädetyin säätiölain uudistamistarpeita erittäin perusteltuna jo yksin säädöshuollon näkökulmasta. Säätiölakia on syytä uudistaa siten, että uudistamisella toteutetaan välttämättömät säädösmuutokset toisaalta osoitettavissa olevien ongelmien poistamiseksi ja toisaalta haluttujen yhteiskunnallisten tilojen saavuttamiseksi. Arviomuistiossa on molempia seikkoja käsitelty varsin vähän, mikä näkyy muistiossa niin esitettyjen kysymysten runsautena kuin kehittämisehdotusten vähäisyytenäkin.

Tarkastusvirasto on suorittanut säätiöiden valtiontukeen ja valvontaan kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen, josta on annettu 18.9.2010 päivätty tarkastuskertomus 210/2010. Jäljempänä esitettävät viraston kannanotot perustuvat pääosin tehtyyn tarkastukseen.

Säätiölain uudistamisen tietopohja

Arviomuistiossa viitataan useassa kohdassa säätiötodellisuuteen, jota lainsäädännön tulisi vastata. Säätiölaitoksen todetaan olevan heterogeeninen ja säätiöiden toimin-

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

ta ympäristön muuttuneen merkittävästi säätiölain voimassaoloaikana. Arviomuiston kohdassa 3.1 todetaan säätiöoikeudellisen tutkimuksen niukkuus, esitellään säätiöoikeudellista kirjallisuutta 1960-luvulta 2000-luvulle ja tuodaan esiin eräitä kirjallisuudesta löydettäviä näkökantoja lain kehittämistarpeisiin. Kohdassa 2.4 todetaan säätiörekisteritietojen vähäisyys. Kohdassa 2.3 puolestaan esitetään tietoa säätiöiden määrästä, varallisuudesta, tuloista, menoista ja henkilöstöstä.

Arviomuistiossa esitetty tietoperusta säätiöistä on varsin puutteellinen ja vanhentunut säätiölainsäädännön uudistamistarpeiden, -kohteiden ja -vaihtoehtojen arviointiin. Tiedot perustuvat lähinnä yhteen selvitykseen, joka on valmistunut vuonna 2005 ja koskee vuosia 2001 ja 2002. Selvitykseen oli vastannut vain 788 säätiötä (noin 28 %), ja osassa kysymyksiä vastanneiden määrä oli ollut tätäkin vähäisempi. Selvitykseen oli koottu tietoja ja näkemyksiä ainoastaan säätiöiden edustajilta, sen sijaan säätiölaitoksen sidosryhmiä ja muita kansalaisyhteiskunnan edustajia ei sitä tehtäessä ollut kuultu.

Säätiölain uudistamisen tulisi perustua ajantasaiseen ja riittävään tietoon muun muassa säätiöistä, niiden hoitamista tehtävistä, toimintamuodoista, taloudesta, havaituista ongelmista ja kehittämistarpeista. Tietopohja ei muodostu riittäväksi laajallakaan lausun- tomenettelyllä, vaan sen muodostamiseksi tarvitaan myös puolueetonta ja riippuma- tonta tiedonmuodostusta. Tarkastusviraston mielestä jatkotyön ensivaiheessa tulisikin kartoittaa tietotarpeet sekä määrittellä tarvittavat tutkimus- ja muut toimenpiteet.

Säätiölainsäädännön uudistuksen rajaukset (kohta 4.2)

Arviomuistiossa käsitellään säätiölain uudistamisen laajuutta ja päädytään siihen, että lukuisat seikat puoltanevat kokonaisuudistusta. Arviomuistiossa kysytään, onko säätiölain mahdollinen uudistaminen toteutettava kokonais- vai osittaisuudistuksena. Tarkastusvirasto yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen ja perusteluihin tarpeesta uudistaa säätiölaki kokonaisuudessaan. Kokonaisuudistuksen tulisi kuitenkin perustua arviomuistiossakin viitatulla tavalla kattavampaan esivalmisteluun, jotta heterogeeni- nen säätiölaitos, nykytilanteeseen liittyvät ongelmat ja uudistuksen vaikutukset olisivat riittävästi hallinnassa.

Säätiöoikeudellinen uudistus (kohta 4.3)

Arviomuistion mukaan verotus voi ainakin välillisesti vaikuttaa säätiölain uudistamis- tarpeisiin, mutta pidetään tarkoituksenmukaisena rajoittumista säätiölain uudistami- seen. Verotuksellinen erityiskohtelu ei liity säätiömuotoon vaan tuloverolaisissa säädet- tyyn yleishyödyllisyyteen. Lisäksi perusteluna on esitetty muun muassa, että vero- oikeudellisten kysymysten myötä uudistus laajenisi hyvin laajaksi ja että säätiölain- säädäntö on oma selkeä, ajantasaistettava ala. Arviomuistiossa kysytään, katsotteko, että vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulko- puolelle.

Tarkastusvirasto pitää perusteltuna arviomuistion näkemystä rajoittumisesta säätiölain uudistamiseen. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että säätiölain ohella yleishyödyllis- ten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely on otettava uudistettavaksi. Verottaja on kat- sonut ehkä noin 90 prosenttia kaikista säätiöistä yleishyödyllisen yhteisön tunnusmer- kit täyttviksi. Verotuksellinen erityiskohtelu onkin käytännössä ollut yksi keskeinen

syy valita toimintamuodoksi säätiö ja toisaalta myös yhtiöittää säätiön toimintoja. Tuloverolain säännökset yleishyödyllisyydestä ovat hyvin yleisluonteiset ja tulkinnanvaraiset, aivan samoin kuin arviomuistiossa on kiinnitetty huomiota säätiölain hyödyllisyyskäsitteen epäselvyyteen. Tarvetta tuloverolain yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevan sääntelyn uudistamiseen on käsitelty enemmän tarkastuskertomuksessa 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta.

Jatkuvarahoitteiset säätiöt (kohta 4.4)

Arviomuistion mukaan säätiölaki on kirjoitettu sellaisia säätiöitä varten, jotka rahoittavat toimintansa pääosin säätiöpääoman tuotolla. Jatkuvarahoitteinen säätiö ei usein vastaa tätä säätiölain lähtökohtana olevaa ajatusta, mutta arviomuistion mukaan tämä säätiömuoto on osoittanut tarpeellisuutensa ja tarve niiden perustamiseen voi kasvaa muun muassa julkisen hallinnon tehostamisen ja julkisten palveluiden tarjonnan mahdollisen supistumisen myötä. Arviomuistion mukaan Patentti- ja rekisterihallitus on esittänyt kysymyksen tarpeesta rajoittaa jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamista esimerkiksi korottamalla merkittävästi pääomavaatimusta. Arviomuistiossa huomauteaan, ettei Patentti- ja rekisterihallitus eivätkä muutkaan tahot ole osoittaneet, että jatkuvarahoitteisiin säätiöihin liittyisi sellaisia ongelmia, joita ei voitaisi hoitaa tyydyttävällä tavalla säätiöitä koskevan yleisen muun lainsäädännön avulla. Arviomuistiossa kysytään, tulisiko jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet ottaa nykyistä paremmin huomioon säätiölaissa.

Tarkastusvirasto toteaa, että julkisen hallinnon tehostaminen tai muut vastaavat muutokset eivät sinällään merkitse tarvetta nimenomaan laitossäätiöiden perustamiseen. Taide- ja muita laitoksia perustettaessa on käytetty ja voidaan käyttää säätiömuodon ohella myös muita yhteisömuotoja, kuten yhdistystä ja osakeyhtiötä. Näiden yhteisömuotojen käyttämisessä ei synny useita niistä ongelmista, jotka liittyvät säätiömuotoon ja erityisesti siihen, että säätiössä ei ole omistajia tai jäseniä. Tarkastusvirasto pitää lisäksi tarkoituksenmukaisena pyrkiä siihen, että jatkuvarahoitteisia säätiöitä perustettaessa perustaja huolehtii mahdollisimman pitkälti säätiön toiminnan myöhemmästä rahoittamisesta ja myös säätiön sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Jotta säätiöitä ei tarpeettomasti perusteta julkisen, riittämättömän tai epävarman rahoituksen sekä viranomaisvalvonnan varaan, tulee säätiölaissa säätää muun muassa riittävästä pääomasta.

Epäitsenäiset säätiöt (kohta 4.5)

Arviomuistion useassa kohdassa käsitellään niin sanottuja epäitsenäisiä säätiöitä, joilla tarkoitetaan varoja, jotka on luovutettu toiselle fyysiselle tai juridiselle henkilölle käytettäväksi pysyvästi tiettyä tarkoitusta varten. Arviomuistion mukaan tällaisia epäitsenäisiä säätiöitä on runsaasti. Koska niitä ei rekisteröidä, säätiöitä koskevat luvut antavat puutteellisen kuvan säätiökentästä. Arviomuistion mukaan myöskään lainsäädäntö ei tunne epäitsenäisiä säätiöitä ja siten lainsäädännön kattavuus on ongelma ja herättää joukon kysymyksiä. Näitä kysymyksiä on jossain määrin käsitelty arviomuistiossa. Arviomuistiossa kysytään, tulisiko uudistuksen koskea myös epäitsenäisiä säätiöitä.

Tarkastusvirasto katsoo, että arviomuistiossa ei ole tuotu esiin sellaisia konkreettisia ongelmia, jotka eivät ole olleet hoidettavissa ao. varoja hoitavia säätiöitä tai yhteisöjä

koskevalla lainsäädännöllä ja siten välttämättä edellyttäisivät säätiölain uudistamisen ulottamista koskemaan myös näitä varoja. Arviomuistiossa esitetyn perusteella on pikemminkin todettavissa, että jatkotyössä tulisi selvittää tarkemmin käytännön ongelmat ja se, miltä osin ne edellyttäisivät säätiölain uudistamista.

Säätiön tarkoitus ja toiminta – erityisesti liiketoiminnan harjoittaminen (kohta 5.3)

Arviomuistiossa tuodaan hyvin esiin säätiöiden liiketoimintaa koskevaan sääntelyyn liittyviä ongelmia. Liiketoiminnan harjoittamisen kieltoa koskevan normin ja sen tulkinnan todetaan olevan jossain määrin epäselvä. Liiketoimintaoikeutta on rajoitettu vain 1.1.1965 jälkeen rekisteröityjen säätiöiden osalta, mutta kuitenkin näillä on oikeus harjoittaa säätiölain 8 a §:ssä tarkoitettua liiketoimintaa. Välillisestä liiketoiminnasta säätiölaki ei eksplisiittisesti totea mitään, mutta sen on tulkittu olevan sallittua kaikille säätiöille rekisteröimisajankohdasta riippumatta. Säätiöt harjoittavatkin välillistä liiketoimintaa tavalla, johon ei liiketoimintarajoituksia säädettäessä osattu juurikaan varautua. Säätiöomaisuuden disponoinnin faktiset riskit ovat kuitenkin välillisessä liiketoiminnassa. Arviomuistiossa kysytään, tulisiko säätiölain uudistamisen yhteydessä mahdollisesti pyrkiä myös sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, jossa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistettaisiin ja pitäisikö välillisen liiketoiminnan harjoittamista vastaisuudessa jollakin tavalla säännellä.

Tarkastusvirasto katsoo, että säätiölaista tulisi poistaa säätiömuodossa harjoitetulle liiketoiminnalle asetetut rajoitukset. Rajoitukset koskevat vain osaa säätiöistä, ja lisäksi ne ovat osoittautuneet tehottomiksi. Säätiölaki rajoittaa itse asiassa melko vähän säätiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaa salliessaan hyödyllistä tarkoitusta edistävän liiketoiminnan, sillä hyödyllisyyden käsite on varsin väljä. Toiseksi, liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännökset ovat käytännössä olleet varsin tulkinnanvaraiset sekä säätiötä perustettaessa että myöhemmin säätiön jo toimiessa. Perustamislupia onkin myönnetty myös säätiöille, joiden liiketoiminta on niin laajaa suhteessa muuhun toimintaan, että säätiön tosiasiallisena tarkoituksena on liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiöiden toiminta on myös voinut myöhemmin muuttua elinkeinon harjoittamiseksi tai yhteiskunnallisten olosuhteiden muuttumisen myötä säätiön toimintaa on alettu pitää elinkeinotoimintana (esim. koska alalle on tullut markkinaehtoista palvelutarjontaa)

Säätiön toiminnan liiketoimintaluonteen arvioiminen on jäänyt lähinnä Verohallinnon tehtäväksi, jolloin arviointi on kuitenkin tapahtunut tuloverolain – ei säätiölain 5 ja 8 a §:n – näkökulmasta. Säätiölaissa oleva liiketoimintaa koskeva periaatteellinen rajoitus on voinut myös heijastua verottajan arviointiin siitä, onko säätiön toiminnossa kyse elinkeinotoiminnasta vai muusta, verovapaasta toiminnasta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan elinkeinotoimintaa koskevan rajoituksen poistaminen selkiinnyttää myös verotusta ja varmistaa sen kilpailuneutraaliteettia.

Arviomuistiossa ei ole arvioitu tai kartoitettu säätiöiden omissa nimissään harjoittaman liiketoiminnan yleisyyttä tai laajuutta. Myöskään kilpailunäkökulmaa ei ole otettu huomioon. Tarkastusviraston tarkastushavaintojen mukaan säätiöt harjoittavat useilla toimialoilla elinkeinotoimintaa, joka voi olla varsin laajamittaistakin.

Säätiövalvonta (kohta 5.7)

Arviomuistiossa todetaan, että säätiövalvonnassa toimii kaksi keskeistä instituutiota, tilintarkastus ja julkinen (PRH) valvonta. Usein vähäiselle huomiolle on jäänyt perustajien mahdollisuus vaikuttaa säätiön valvontaan ja mahdollisuus antaa sidosryhmille valvontamahdollisuuksia. Arviomuistiossa on myös siteerattu Pirkko-Liisa Aron tutkimusta, jonka mukaan perustajat ovat saattaneet varsin vapaasti muotoilla luomuksensa yksityiskohtia ja muun muassa säätiön sisäisen kontrollin järjestäminen on suurelta osin ollut säätäjän oman kekseliäisyyden varassa. Arviomuistion mukaan julkisen valvonnan taustalla on mainittu useita erilaisia syitä. Kysymys valvonnan perusteista on oleellinen, koska se on avain valvontatahojen määrittämiseen sekä valvontakeinojen ja valvonnan laajuuden tarkasteluun. Mitä kehittyneemmät oikeussuojakeinot ovat, sitä vähemmän julkista valvontaa tarvitaan. PRH:n valvonta on jälkikäteistä valvontaa, ja sen laajuus ei ole juurikaan muuttunut oikeusministeriön valvontaan verrattuna. Oikeudenkäyntikururiski nostaa PRH:n puuttumiskynnystä. Säätiöasioiden kustannusvastaavuus on viime vuosina vaihdellut 19:stä 25 prosenttiin. Säätiöiden valvonnasta ei ole määrätty maksua, ja valvonnan kustannukset on katettu toistaiseksi muiden yksiköiden ylijäämillä. Tällainen jatkuva tukeminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti mahdollista. Säätiölakiuudistuksen yhteydessä on käytävä laaja, oikeudellinen ja periaatteellinen keskustelu julkisen valvonnan asemasta ja kehityslinjauksista. Arviomuistiossa on pyydetty näkemyksiä julkisesta säätiövalvonnasta.

Tarkastusvirasto yhtyy arviomuistion näkemykseen tarpeesta selvittää perin juurin erilaiset mahdollisuudet järjestää toimiva säätiön sisäinen ja ulkoinen valvonta. Tarkastusviraston mielestä keskeistä on korostaa säätiön perustajan vastuuta huolehtia säätiön sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestämisestä. Myös säätiön sidosryhmille on mahdollista antaa nykyistä tehokkaampia mahdollisuuksia valvoa säätiön toiminnan hyödyllisyyttä ja yleishyödyllisyyttä. Oleellista tällöin on huolehtia siitä, että kansalaisilla ja siten myös eri säätiöiden potentiaalisilla edunsaajilla (esim. apurahan hakijat) on helposti ja edullisesti saatavilla niin säätiöiden säännöt kuin riittävän yksityiskohtaiset tiedotkin säätiöiden toiminnasta. Tätä silmällä pitäen säätiörekisterin tietosisältöjä ja tiedon saatavuutta on syytä huomattavasti parantaa.

Säätiölakia uudistettaessa on viranomaiselle mahdollisesti kuuluvaksi katsottavat tehtävät määriteltävä nykyistä selvemmin ja siten, että valvontatehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät resurssit samalla turvataan. Tarkastusvirasto katsoo, että säätiövalvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset tulee kattaa täysimääräisesti säätiöiltä perittävillä maksuilla.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kirsti Sälli

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO