

## Statsstödet till och tillsynen över stiftelser

I Finland finns ca 2 900 stiftelser enligt lagen om stiftelser (109/1930). Patent- och registerstyrelsen meddelar tillstånd till grundande av stiftelserna, stadfäster stiftelsernas stadgar och den skall också tillse att stiftelsernas förvaltning handhas enligt lag och stiftelsens stadgar. Det offentliga stöder också stiftelsernas verksamhet ekonomiskt. Skattestöd är en central stödform. Beskattaren har möjligen betraktat rentav 90 procent av stiftelserna som i inkomstskattelagen (1535/1992) avsedda allmännyttiga samfund. Då är beskattningen av stiftelsen, i likhet med av andra som allmännyttiga betraktade samfund, lindrigare än för andra skattskyldiga, emedan verksamheten beroende på intäkternas sammansättning är antingen helt eller delvis skattefri. Dessutom kan, ifall beskattaren anser att ett samfund som är att betrakta som allmännyttigt bedriver samhälleligt betydelsefull verksamhet, samfundets skatter enligt inkomstskattelagen lindras delvis eller helt med stöd av lagen om skattelättnader för vissa allmännyttiga samfund (680/1976).

Med revisionen klarlades om riksdagen och statsrådet har möjlighet att verkställa en resultatrik styrning av och tillsyn över stiftelserna samt om staten med de åt stiftelserna beviljade skatteförmåner, annat offentligt stöd och den lagstadgade tillsynen effektivt och i tillräcklig utsträckning uppnår de eftersträvade samhälleliga verkningarna utan att alltför mycket försämra andra aktörers verksamhetsförutsättningar.

Vid revisionen framgick, att myndigheterna inte har utrett det, huruvida med skattestöden och tillsynen effektivt och i tillräcklig utsträckning uppnås de eftersträvade samhälleliga verkningarna. Inte heller ett eventuellt förfång för konkurrensen har uppmärksamats tillräckligt. Revisionsverket anser att regleringen av beskattningen av såväl stiftelseväsendet som de allmännyttiga samfunden måste tas till förnyelse, för regleringen uppfyller inte längre de krav som ställs på den och tryggar inte heller konkurrensneutraliteten.

Faktaunderlaget angående stiftelserna är svagt, för statistik, undersökningar och myndigheternas register alstrar endast litet och splittrad information om stiftelserna samt deras ekonomi och verksamhet. Myndigheterna bör därför i samarbete inrätta ett system för insamlande av information om stiftelserna, så att det beslutsfattande som gäller dem kan bygga på fakta och att olika instanser har tillräckliga förutsättningar att bedöma hur nyttig och allmännyttig stiftelsernas verksamhet är.

I stiftelselagen har begränsats stiftelsernas rätt att bedriva affärsverksamhet. Patent- och registerstyrelsen har övervakat, att stadgarna för en stiftelse som skall grundas formellt uppfyller bestämmelserna i lagen om stiftelser. Den har beviljat tillstånd till grundande också åt sådana stiftelser, vilkas affärsverksamhet är så omfattande i förhållande till den övriga verksamheten, att stiftelsens faktiska ändamål klart är att bedriva affärsverksamhet. Stiftelsens verksamhet har också senare utan hinder av stadgarna eller tillståndet till grundande kunnat förändras till att bedriva affärsverksamhet.

Om den tillsynsuppgift som i lagen om stiftelser föreskrivits för myndigheten råder olika uppfattningar. Enligt Patent- och registerstyrelsen har för att skötas av den avsetts en primärt i efterhand utförd laglighetsövervakning som baserar sig på revisionen av stiftelserna, inte en ändamålsenlighetsövervakning. Den övervakning som utförs av Patent- och registerstyrelsen har emellertid varit synnerligen begränsad rentav för att vara laglighetsövervakning, för myndigheten tillser närmast att stiftelserna lämnar in de i lagen om stiftelser föreskrivna handlingarna.

Behovet av att ompröva lagen om stiftelser är uppenbart. För att säkerställa konkurrensneutraliteten och på grund av omfattningen av den affärsverksamhet som stiftelserna de facto bedriver, borde ur lagen om stiftelser tas bort de begränsningar som har uppställts för affärsverksamheten. När lagen om stiftelser förnyas borde också övervägas ånyo det, till vilka delar övervakningen av stiftelserna är en myndighetsuppgift. Till den del det är fråga om en myndighetsuppgift, bör de kostnader som orsakas till staten täckas till fullt belopp med de avgifter som uppbärs av stiftelserna.

Det har framförts att storleksordningen av skattestöden till allmännyttiga samfund allt sedan mitten av 1990-talet har varit 100 miljoner euro per år. På basis av revisionen är uppskattningen un-

derdimensionerad. Inte heller skattestödets inriktning är känd. Skattestödets statsfinansiella betydelse, skattebasens täckningsgrad samt transparens i förvaltningen och på marknaden skulle förutsätta mer detaljerad information än för närvarande om skattestödets volym, inriktning och verkningar.

Inkomstskattelagens bestämmelser om beskattningen av allmännyttiga samfund och skattelättnadslagen har varit så gott som oförändrade allt sedan mitten av 1970-talet. Staten har sedermera tagit på sig mera finansieringsansvar för ett flertal uppgifter, när lagstiftningen på olika sektorer har förnyats eller ny lagstiftning har getts. Skattestöden och det övriga offentliga stödet som riktas till verksamheten borde därför samordnas.

Enligt 81 § 1 momentet i grundlagen bestäms om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek genom lag. Som grunder för en bedömning av allmännyttigheten är inkomstskattelagens bestämmelser emellertid allmänt hållna, vidlyftiga och ger rum för tolkningar. I stället för lagens bestämmelser har därför beskattnings- och rättspraxis fått en central betydelse. Också Skattestyrelsens möjligheter att styra och övervaka beskattningen av allmännyttiga samfund samt att sörja för ett jämlikt och rättvist bemötande av de skattskyldiga liksom även för skattetagarnas intressen har försvårats.

Det vore i enlighet med principerna för bättre reglering, att grunderna för allmännyttigheten framgick direkt ur lagen. Det blir dock alltid kvar något utrymme för tolkning i lagen, varför också Skattestyrelsens anvisningar har någon betydelse.

Vid revisionen framgick det, att beskattningen av allmännyttiga samfund också har varit förenad med påtryckningsåtgärder, som överstiger gränsen för normal intressebevakning och som har riktats mot både Skattestyrelsen och tjänstemän som fattar enskilda beslut om beskattningen.

Inkomstskattelagen förutsätter att samfundet skall verka enbart och omedelbart för allmän fördel. I praktiken har inkomstskattelagen tillämpats så, att som allmännyttiga har betraktats också sådana samfund, vilkas verksamhet så gott som helt utgörs av näringsverksamhet och den allmännyttiga verksamheten är mycket liten. I det fall, att skattestödet till stiftelserna anses vara ändamålsenligt, är revisionsverket av åsikten att lagstiftningen bör preciseras så, att med lag också föreskrivs om vad som betraktas som tillräckligt ve-

derlag för de skatteintäkter som samhället går miste om. Vidare ser revisionsverket det som viktigt, att myndigheterna utreder tillräckligt ofta och i tillräcklig omfattning storleken, inriktningen samt inverkan på samhället av det skattestöd, som allmännyttiga samfund får.

I inkomstskattelagens 23 § 3 moment har för allmännyttiga samfund föreskrivits en möjlighet till skattefri näringsverksamhet, varutöver bl.a. inkomsten av uthyrning av fastigheter och lägenheter är antingen skattefri eller lindrigare beskattad än för andra skattskyldiga. Dessutom har i praktiken inkomstskattelagen tillämpats så, att en ekonomisk verksamhet, som bedrivs i bolagsform vore näringsverksamhet, när den är en verksamhet hos stiftelsen eller föreningen har kunnat betraktas som skattefri allmännyttig verksamhet. På basis av revisionen leder skattelättnaderna - om de så beror på lagstiftningen eller beskattnings- och rättspraxis - till konkurrensolägenheter, men dessa är dåligt kända och de har inte utretts tillräckligt när beskattningen har utvecklats.

De allmännyttiga samfunden är i allt större utsträckning verk samma på samma marknad som företagen, Härvid har den risken ökat, att de allmännyttiga samfundens skatteförmåner allt mer leder till effekter som snedvrider konkurrensen och samtidigt till sådana snedvridningar som man inte har kunnat ta i betraktande när inkomstskattelagen på sin tid stiftades. Revisionsverket anser att de snedvridande verkningarna på konkurrensen av skattestöden till allmännyttiga samfund bör utredas grundligt så, att man samtidigt beaktar EU:s bestämmelser om statsstöd.

Enligt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter (1346/1999) är de centrala beskattningssuppgifterna som gäller skattestöd och skattelättnader sekretessbelagda. Rentav informationen om ett samfunds allmännyttighet är sekretessbelagd. Sekretessbeläggningsen bidrar för sin del till att marknaden inte är transparent och de verkningar som snedvrider konkurrensen syns inte tillräckligt. Revisionsverket anser att det på grund av det i form av skatteförmåner och skattelättnader givna offentliga ekonomiska stödet, och likaså på grund av dess allmännyttiga karaktär, inte är motiverat att det för beskattningen av allmännyttiga samfund till alla delar gäller samma sekretessbestämmelser som för andra skattskyldiga.