



10.7.2013

Viite: OM/11/41/2010

LAUSUNTO SÄÄTIÖLAKITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt 15.5.2013 päivätyllä kirjeellä Valtiontalouden tarkastusvirastolta (VTV, tarkastusvirasto) lausuntoa Säätiölakityöryhmän mietinnöstä. VTV on aikaisemmin antanut 17.9.2010 päivätyn lausunnon säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta.

Säätiölakityöryhmän mietinnöstä VTV lausuu seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Mietinnössä tavoitteeksi on esitetty, että ehdotetut keinot lisäisivät jossain määrin säätiöiden perustamista. Mietinnössä ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, miksi säätiöiden perustamisen lisääminen olisi tavoiteltavaa tai mitä tavoitellaan jatkuvarahoitteisen säätiön perustamisen helpottamisella, tai onko toiminnan harjoittaminen säätiömuodossa sellaisilla alueilla, joihin osakeyhtiö toiminnan järjestäytymismuotona luontevasti soveltuu, ylipäänsä toivottava ilmiö. Tavoitteiden jääminen avoimeksi vaikeuttaa vaikutusten arviointia ja erityisesti lainsäädännön vaikutusten jälkiseurantaa. VTV on kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien tietoperustaan esimerkiksi eduskunnalle antamassaan vuoden 2012 vuosikertomuksessa (K 17/2012 vp, s. 76).

Julkisen hallinnon tehostaminen tai muut vastaavat muutokset eivät sinällään merkitse tarvetta voittoa tavoittelemattoman osakeyhtiön muodossa harjoitetun toiminnan siirtämistä säätiömuotoiseksi. Osakeyhtiömuodossa harjoitetussa toiminnassa julkisella sektorilla on omistajana lähtökohtaisesti paremmat toimintaan vaikuttamismahdollisuudet kuin säätiömuodossa harjoitetussa toiminnassa, koska osakeyhtiössä julkinen taho pystyy omistajana käyttämään tarvittaessa suoraan OYL:n omistajan päätöksenteko-oikeutta.

Säätiölain uudistamistyöryhmän raportista ilmenevin tavoin lain sisältöä ja kirjoitusasua yhtenäistetään yhteisöläinsäädännön kanssa. Tämän tavoitteenasettelun voidaan katsoa edistävän lainsäädännön koherenssia. Se voi myös osaltaan parantaa sääntelyn ymmärrettävyyttä. Osakeyhtiön sääntelyn eräänä pragmaattisena tarkoituksena on yhteisöoikeudessa katsottu olevan se, että osakeyhtiö voidaan nähdä lainsäätäjän mahdollistamana joustavana mallisopimuksena, joka mahdollistaa liiketoiminnan harjoittamisen ennakoitavissa puitteissa. On kuitenkin huomattava, että säätiön ja osakeyhtiön välillä on niiden organisaatioon ja toiminnan tarkoitukseen liittyviä eroavaisuuksia. Näiden eroavaisuuksin vuoksi yhtiöoikeudelliset käsitteet ja yhtiöoikeudellinen systematiikka ei välttämättä ole täysin ongelmattomasti sovitettavissa säätiön oikeudelliseen sääntelyyn. Säätiöllä ei esimerkiksi ole, toisin kuin osakeyhtiöllä, sen hal-

linnon toimintaa seuraavia omistajia. Toisaalta säätiön hallitus täydentää, jos säätiöllä ei ole hallintoneuvostoa, itse itseään (lakiehdotus 3 luku 9 §). Tällaisen itse itseään täydentävän organin halukkuus valvoa säätiön toimintaa saattaa lähtökohtaisestikin olla rajattu.

Mietinnössä on useassa yhteydessä korostettu toiminnan luonteen määrittelyn erillisyyttä säätiölainsäädännön ja verolainsäädännön välillä. Säätiölain uudistaminen mietinnössä esitetyllä tavalla osaltaan korostaa yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevan sääntelyn uudistamistarvetta. Tarkastusvirasto on katsonut 17.9.2010 säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta antamassaan lausunnossa, että säätiölain ohella yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely olisi otettava uudistettavaksi. Asiaa on käsitelty tarkastuskertomuksessa 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta.

Yksityiskohtaisia huomioita

1:2 § Toiminnan tarkoitus, toimintamuodot, oikeushenkilöllisyys ja rajoitettu vastuu

1:2 §:n 1 momentissa on todettu, että säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä *erityisen* taloudellisen edun tuottaminen 7 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla. On mahdollista, että ehdotetun *erityisen* taloudellisen edun määritelmän soveltaminen tulee aiheuttamaan tulkinnallisia ongelmia.

Mietinnön sivulla 94 on määritelty erityinen taloudellinen etu siten, että erityisellä taloudellisella edulla tarkoitetaan sellaista etua, jolle ei ole säätiön tarkoituksesta tai sen toteuttamisesta liittyvää perustetta.

Tämä määritelmä johtaa siihen, että säätiön tarkoituksena ei mm. voi olla sellaisen edun, jolle ei ole säätiön tarkoituksesta liittyvää perustetta, tuottaminen lähipiiriin kuuluvalla.

Mietinnön sivulla 95 on todettu, että ehdotus poikkeaa voimassa olevasta laista siten, että ehdotuksen mukaan säätiön osittainenkaan tarkoitus ei saa olla taloudellisten etujen antaminen säätiön lähipiirille. Mikäli tämä on sääntelyn tavoite, niin olisi arvioitava tulisiko sääntelyn selkeyden parantamiseksi säätää, että säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen 7 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla, ilman rajausta *erityiseen* taloudelliseen etuun. Vaihtoehtoisesti erityinen taloudellinen etu tulisi lainsäädännössä määritellä siten, että määritelmä ei perustu säätiön tarkoitukseen.

1:3 § Peruspääoma ja muu perustamisvaiheen rahoitus

Säätiön perustamispääomaa koskevan euromääräisen vähimmäisvaatimuksen sijasta mietinnössä on ehdotettu, että perustettavalla säätiöllä on oltava riittävästi käyttövaroja perustamista seuraavan kolmen vuoden ajalle laadittavan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesti.

Voimassa olevan lain 5 §:n 3 momentista poiketen säätiön perustamisen edellytykseksi ei siten ehdoteta kiinteää euromääräistä peruspääoman vähimmäisvaatimusta. Tämä yhdistettynä siihen, että toiminnan rahoittamiseksi säätiö voi ylläpitää mitä tahansa lii-

ketoimintaa, osaltaan alentaneen kynnystä säätiön perustamiseksi. Mietinnössä ei ole esitetty vaikuttavuusarvioita siitä, missä määrin säätiöiden määrän odotetaan kasvavan. Sääntelyn vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta olisi perusteltua selvittää lainmuutoksen vaikutukset säätiöiden määrään ja toiminnan luonteeseen jälkikäteen suoritettavassa vaikuttavuusarvioinnissa ja sisällyttää tätä koskeva suunnitelma hallituksen esitykseen.

Perustamispääoma on riittämätön ja tehoton keino velkojensuojan näkökulmasta. Velkojensuojan näkökulmasta tulisi arvioida, olisi perusteltua velkojensuojan tehostamiseksi säätää talousarviota koskevasta tietojenantovelvollisuudesta tai käsitellä yksityiskohtaisissa perusteluissa sitä, miten arvioidaan johdon huolellisuutta talousarvion laadinnassa.

Velkojensuojan näkökulmasta olisi lisäksi perusteltua arvioida, tulisiko toimintaker-
tomuksen informaatioon sisällyttää johdon analyysi toteutuneen toiminnan ja rahoituksen poikkeamista suhteessa kolmelle ensimmäiselle vuodelle laadittavaan toimintasuunnitelmaan ja talousarvioon.

On sinänsä selvää, että liiketoimintaan kuuluu nimenomaisesti riskin ottaminen eikä talousarvion huolellinen laatiminen voi olla tae rahoituksen toteutumisesta talousarvion mukaisesti. Yksin talousarviosta poikkeamisen ei siten voi seurata perustajan tai säätiön johtoon kuuluvan henkilökohtaista vastuuta puuttuvan rahoituksen määrästä, kuten mietinnössä on todettu. Mietinnössä olisi kuitenkin perusteltua todeta, että talousarvion laadintaa koskenee yleinen huolellisuusvelvoite. Tämän huolellisuusvelvoitteen vastaisesti laaditusta talousarvioista voinee siten huolimattomuuden perusteella aiheutua tuottamusperusteinen vahingonkorvausvastuu 10:1 §:n perusteella. Tästä syystä mietinnössä olisi perusteltua käsitellä sitä, mitä edellytetään huolellisesti laaditulta talousarviolta.

Edelleen olisi perusteltua arvioida, tulisiko nimenomaisesti säätää siitä, että kolmelle ensimmäiselle vuodelle laadittava toimintasuunnitelma ja talousarvio tulisi sisällyttää kohdassa 2:2 §:n 2 momentin perustamiskirjan liitteisiin.

1:4 § Johdon tehtävät

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ssä säädetään johdon huolellisuusvelvoitteesta siten, että säätiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä säätiön tarkoituksen toteutumista. Säätiön toiminnan luonteesta ja tarkoituksesta voi seurata, etteivät yhteisöoikeudelliset aineelliset periaatteet ole sellaisenaan täysin sovitettavissa säätiön toiminnan sääntelyyn. Perusteluissa viitataan velvoitteen erityispiirteisiin liiketoimintaa harjoittavissa säätiöissä ja todetaan tältä osin muun ohella, että huolellisuusvelvoitteen täyttymistä arvioitaessa on huomioitava normaalit liiketoimintaan liittyvät periaatteet, joihin sisältyy myös riskien ottaminen. Voitaaisiinkin kysyä, pitäisikö perusteluissa ottaa kantaa siihen, onko huolellisuusvelvoitteen arvioinnin tältä osin tarkoitus olla täysin vastaavankaltaista osakeyhtiölain johdon huolellisuuden arvioinnin kanssa. Vai liittyykö säätiön toimintaan kenties erityispiirteitä, jotka on huomioitava johdon huolellisuusvelvoitetta arvioitaessa?

Säätiöllä ei esimerkiksi ole omistajia eikä säätiö toiminnan lähtökohta ole voiton tuottaminen omistajille. Päinvastoin – lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan

säätiön tarkoituksena ei ole liiketoiminnan harjoittaminen. Lisäksi säännökseen sisältyy nimenomainen kielto jakaa varoja lähipiirille. Huolellisuusvelvoitteen arviointiin voi ehkä vaikuttaa myös säätiön säännöissä mainittu perustajan tarkoitus.

On mahdollista kysyä, voiko edellä mainituista lähtökohdista seurata, että esimerkiksi hyvin riskialttiisiin liiketoimiin ryhtyminen voisi säätiössä merkitä huolellisuusvelvoitteen rikkomista, vaikka vastaavat toimet voisivat osakeyhtiölaissa tarkoitetun huolellisuusvelvoitteen perusteella olla mahdollisia. Perusteluissa olisi ehkä myös syytä mainita, soveltuuko osakeyhtiölain perusteluissa mainittu ”business judgement rule” säätiön johdon huolellisuusvelvoitteen arviointiin.

”Säätiön hyvä hallinto” -ohjeistuksessa todetaan, ettei säätiö pyri velkarahoituksella laajentamaan säätiön varsinaista toimintaa riskejä ottaen. Hyvän säätiötavan perusteella vaikuttaisi siltä, että velkarahoitukseen on säätiötoiminnassa suhtauduttava tiettyä varovaisuutta noudattaen. Liiketoiminnassa velkarahoituksen käyttöön voivat liittyä myös riskialttiit vipuvaikutukset. Voitaisiinkin kysyä, olisiko lain esitöissä johdon huolellisuusvelvoitteen osalta syytä ottaa kantaa myös velkarahoituksen käyttöön ja tämä seikan merkitykseen sallitun riskinoton rajojen määrittämisessä. Johdon huolellisuusvelvoitteen määrittelyn tärkeyttä korostaa myös se, että huolellisuusvelvoitteella ja tähän liittyvällä sallitun riskinoton rajoilla voi olla keskeinen merkitys lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetun sijoitustoiminnan sallittavuutta arvioitaessa.

Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan perustettavan säätiön on laadittava 3 ensimmäiselle vuodelle toimintasuunnitelma ja talousarvio. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan talousarvion mukaisen rahoituksen toteutumatta jäämisestä ei seuraa vastuuta säätiön perustajalle tai sen johtoon kuuluvalla henkilölle (s. 98). Perusteluja voidaan pitää tältä osin tulkinnanvaraisina. Voitaisiin esimerkiksi ajatella – vaikka talousarvion vajauksen ei sinällään katsottaisi johtavan henkilökoh- taiseen vastuuseen – että vahingonvastuu voisi yleisen huolellisuusvelvoitteen rikko- misen perusteella tietyissä tilanteissa syntyä. Kysymykseen voisi tulla ensinnäkin ti- lanne, jossa talousarvio on alun perinkin laadittu huolimattomasti. Toisaalta johdon huolimatton säätiön asioiden hoitaminen voi johtaa talousarvion mukaisen rahoituksen toteutumatta jäämiseen. Voitaisiinkin kysyä, olisiko 1 luvun 3 §:n perusteluja syytä täsmentää edellä mainituilta osin.

1:5 § Sijoitustoiminta

Mietinnössä on kohdassa 1:5 §:ssä ehdotettu, että sijoitustoiminnan on oltava suunnitelmallista ja säätiöllä on oltava toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitettavaa sijoitustoimintaa varten kirjalliset periaatteet (sijoitussuunnitelma). Sijoitussuunnitelman sisältöä on määritelty mietinnön sivulla 102 siten, että säätiön sijoituspolitiikassa määritellään sijoitustoiminnan tavoitteet, riskit, seuranta ja raportointi, sijoitusten allokaatio ja liikkumavara allokaation sisällä sekä sallitut varallisuuslajit.

Sijoitussuunnitelmassa tulee siten huomioida riskienhallintaan liittyviä tekijöitä. Sijoitustoimintaan kiinteästi liittyvän riskienhallinnan merkityksen painottamiseksi olisi perusteltua arvioida, tulisiko 1:5 §:ssä säätää sijoitussuunnitelman sijasta nimenomaisesti sijoitus- ja riskienhallintasuunnitelmasta.

Edelleen olisi perusteltua arvioida, tulisiko säätää toimintakertomuksen informaatiosta siten, että toimintakertomuksessa tulisi antaa selostus riskienhallinnan pääpiirteistä.

1:6 § Liiketoiminta

Voimassa olevasta laista poiketen 1:6 §:n 2 momentissa on ehdotettu säädettäväksi, että säätiö voi toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvän liiketoiminnan lisäksi harjoittaa myös muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Tämä osaltaan alentanee kynnystä säätiön perustamiseksi. Mietinnössä ei ole esitetty vaikuttavuusarvioita siitä, missä määrin säätiöiden määrän tai säätiömuodossa harjoitettavan liiketoiminnan odotetaan kasvavan. Sääntelyn vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta olisi perustua selvittää lainmuutoksen vaikutukset säätiöiden määrään ja toiminnan luonteeseen jälkikäteen suoritettavassa vaikuttavuusarvioinnissa.

Mietinnössä on mm. tässä yhteydessä korostettu toiminnan luonteen määrittelyn erillisyyttä säätiölainsäädännön ja verolainsäädännön välillä. Säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta 17.9.2010 annetussa lausunnossa VTV on pitänyt perusteltuna rajoittumisesta säätiölain uudistamiseen, mutta katsonut, että säätiölain ohella yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely olisi uudistettava. Säätiölain uudistaminen mietinnössä esitetyllä tavalla osaltaan korostaa yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevan sääntelyn uudistamistarvetta, koska tuloverolain säännökset yleishyödyllisyydestä ovat hyvin yleisluonteiset ja tulkinnanvaraiset ja mietintö osaltaan lisännee säätiömuodossa harjoitettavan liiketoiminnan määrää.

1:7 § Lähipiiri

Lakiehdotuksen 1 luvun 7 §:ssä on määritelty lähipiirin käsite. Säännöksessä ei kuitenkaan ole mainittu, millä tavoin säännös kytkeytyy lakiehdotuksen 1 luvun yleisiin periaatteisiin. Säännös jää 1 luvun muuhun sisältöön nähden irralliseksi. Voitaisiinkin kysyä, olisiko 7 §:n viimeiseksi momentiksi syytä lisätä maininta säännöksen tarkoituksesta (esim. tässä säännöksessä tarkoitettuun lähipiiriin soveltuu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu varojenjakokiello tms.).

2:2 § Perustamiskirjan sisältö

Olisi arvioitava, tulisiko nimenomaisesti säätää siitä, että perustamiskirjaan on otettava tai liitettävä perustamista seuraavan kolmen vuoden ajalle laadittava toiminta- ja taloussuunnitelma.

5:2 § Toimintakertomus

Olisi arvioitava tulisiko tilikaudelta laadittava toimintakertomukseen sisällyttää mietinnössä esitettyjen tietojen lisäksi tieto,

- miten säätiön tuloja ja varoja on käytetty toiminnan tarkoituksen toteuttamiseksi.
- jos säätiölle on asetettu määräaika, jonka kuluessa sen jäljellä olevat varat on käytettävä ja säätiö lakkautettava,
- riskienhallinnan järjestelmän pääpiirteistä,
- toteutuneen toiminnan ja rahoituksen poikkeamista ja näiden syistä suhteessa kolmelle ensimmäiselle vuodelle laadittavaan toimintasuunnitelmaan ja talousarvioon.

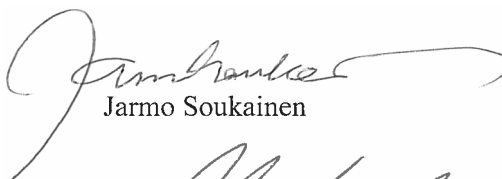
5:4 § Konsernitilinpäätös

Lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan konsernin emosäätiönä toimivan säätiön on aina laadittava konsernitilinpäätös. Säännöksen mukaan konsernitilinpäätös olisi laadittava, vaikka kirjaipitolaki ei tätä edellyttäisikään. Voitaisiin kysyä, onko konsernitilinpäätöksen laatimisen edellyttäminen välttämätöntä kirjaipitolain 6 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Esimerkiksi pienten konsernien tai sellaisien konsernien, joiden tytäryhtiöt eivät harjoita liiketoimintaa, kyseessä ollessa konsernitilinpäätöksen laatiminen saattaa aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

14:1 § Julkinen valvonta

Vaikka säätiöiden toimintakertomus- ja tilinpäätöstietojen avoimuuden lisääntymisen on arvioitu vähentävän säännöllisen säätiövalvonnan työmäärää vähäisessä määrin, niin on tärkeää huolehtia siitä, että Patentti- ja rekisterihallitukselle turvataan riittävät resurssit myös tosiasiallisesti huolehtia sille asetetuista valvonta- ja tarkastustehtävistä. Lakiehdotuksessa säätiön toiminnan valvontaan liittyviin ongelmiin, jotka viime aikoina ovat olleet julkisuudessa esillä, on pyritty puuttumaan viranomaisvalvonnulla. Patentti- ja rekisterihallitukselle on lakiehdotuksen 14 luvussa annettu tehtäväksi valvoa ja tarkastaa säätiön toimintaa. Lisäksi tilintarkastajalle on erikseen säädetty velvollisuus ilmoittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle säätiölain ja säätiön sääntöjen olennaisista rikkomuksista (lakiehdotus 14 luku 6 pykälä). Patentti- ja rekisterihallituksella on myös oikeus ajaa kannetta säätiön hyväksi (lakiehdotus 10 luku 5 §).

Tuloksellisuustarkastusjohtaja
Ylijohtajan sijaisena



Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö



Marko Männikkö