



Työelämä- ja markkinaosasto

LAUSUNTO
1.7.2013

Dnro
TEM/1130/00.06.01/2013

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
oikeusministerio@om.fi

ASIA: Lausuntopyyntö uusi säätiölaki –mietintö OM11/41/2010

Oikeusministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa säätiölainsäädännön uudistamista koskevasta oikeusministeriön asettaman Säätiölakityöryhmän mietinnöstä. Työ- ja elinkeino-ministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että on helppoa olla samaa mieltä uudistuksen yleisistä lähtökohdista siten kuin ne määritellään uudistushankkeen toimeksian-
nossa. Säätiömuotoisen toiminnan rajat, säätiöille sallittu toiminta, sekä säätiön
johdon tehtävät ja vastuut, samoin kuin säätiöiden valvontaan liittyvät kysymykset
kaipaavat kipeästi uudistamista. On myös perusteltua pyrkiä selkeyttämään niin
sanottujen toiminnallisten säätiöiden osalta toiminnan tarkoituksen hyödyllisyy-
destä ja itse toiminnan kaupallisesta ja usein myös kilpailullisesta luonteesta ai-
heutuvia ristiriitoja siten, että säätiöt voivat toteuttaa arvokasta tehtäväänsä muun
muassa sosiaali- ja terveystalouden tuottajana.

1.1. Säätiöt palvelujen tuottajina

Selkeyttä tavoiteltaessa on kuitenkin muistettava, että huomattava osa näiden
toiminnallisten säätiöiden palveluntuotannosta tapahtuu aloilla, joilla on runsaasti
vaihtoehtoja palveluntuotantoa ja joilla yhteiskunnan kokonaisuus ehdottomasti
edellyttää myös yksityisen palveluntuotannon toimivuuden takaamista. On koko-
naisedun vastaista, jos yksityisten toimijoiden kanssa tosiasiallisesti kilpailevat
säätiöt saavat toimia olennaisesti erilaisilla ehdoilla kuin muut palveluntuottajat.
Tämän vuoksi on tärkeää, että eri palveluntuottajien toiminnan läpinäkyvyyttä ja
vertailtavuutta parannetaan ja että tämä tavoite näkyy jokaisessa palveluntuotan-
non kannalta merkityksellisessä uudistushankkeessa.

1.2. Säätiö liiketoiminnan harjoittajana

Työ- ja elinkeinoministeriö on edellä kuvatuista syistä eri mieltä siitä uudistuseh-
dotuksen lähtökohdasta, että nykyinen epäselvyys säätiöiden liiketoiminnan sallit-

tavuuden suhteen tulisi ratkaista sallimalla säätiön käyttäminen käytännössä rajoituksetta yhtenä liiketoiminnan harjoittamisen organisatorisena muotona. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan Suomessa ei ole tarvetta tämänkaltaiselle liiketoiminnan harjoittamisen organisoitumiselle, eikä kehitystä tule viedä työryhmän esitysten osoittamaan suuntaan.

Suomessa on kansainvälisestäkin näkökulmasta katsottuna edistyksellinen ja joustava osakeyhtiömuodon sääntely, joka mahdollistaa osakeyhtiön käyttämisen myös voittoa tavoittelemattoman toiminnan organisoimiseen. Tällöin myös yhtiöoikeudelliset, verotukselliset sekä esimerkiksi tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen liittyvät kysymykset järjestyvät tavalla, joka varmistaa tällaisen osakeyhtiön vertailukelpoisuuden muihin osakeyhtiöihin, samoin kuin muihin liiketoiminnan muotoihin. Joustavaksi kirjoitetun osakeyhtiölain ja siihen pitkälti rinnastuvan osuuskuntalain lisäksi Suomessa on yleisesti toimivana pidetty henkilöyhtiöiden sääntely. Tarvetta sille, että säätiön kaltainen elin saisi harjoittaa liiketoimintaa, ei siten ole. Olisi myös olennaisesti selkeämpää, jos säätiöt käyttäisivät liiketoiminnassaan olemassa olevia liiketoiminnan organisointimuotoja. Samalla erotettaisiin nykyistä selvemmin toisistaan aatteellinen ja kaupallinen toiminta sekä niiden riskit ja vastuukysymykset sen sijaan, että eroja hämärrettäisiin. Tämä edistäisi yhtä uudistuksen keskeisistä tavoitteista eli säätiöiden hallintoa ja päätöksentekoa koskevien vastuukysymysten selkiyttämistä. Säätiöiden valvonta ja niiden tarkoituksen toteutumisen arviointi olisivat myös olennaisesti helpompia, jos säätiöiden selkeästi taloudellinen toiminta toteutetaan erillisissä organisaatioissa, jotka myös ovat normaalin tilintarkastuksen ja muun valvonnan kohteina.

1.3. Kilpailuneutraliteetti

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo myös, että säätiöiden vapaan liiketoiminnan salliminen tuottaisi selkeän ristiriidan hallituksen hyväksymän terveen kilpailun ohjelman mukaisen kilpailuneutraliteettitavoitteen kanssa. Eduskunta on juuri hyväksynyt hallituksen esityksen, jonka mukaisesti kuntien liikelaitokset ja muut liiketoimintaa harjoittavat kunnalliset ei-yhtiömuotoiset toimijat on yhtiöitettävä. Tämän uudistuksen taustalla ovat pitkälti EU:n valtioneuvoston päätöksiin liittyvät kysymykset kunnallisten toimijoiden veroedusta ja konkurssisuojausta, mutta peruskysymys kilpailuneutraliteetin turvaamisesta koskee myös säätiöitä. Jos liiketoimintaa saa vapaasti harjoittaa sellaisessa organisaatiossa, jonka tarkoituksena on joko takaavat sen verovapauden tai antavat edes mahdollisuuden verovapauteen, luodaan niille kilpailuetu suhteessa muihin organisaatiomuotoihin. Tätä työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä hyväksyttävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että komission tutkinnassa on parhailaan valtioneuvoston kanteluna yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden erityisasema verolainsäädännössä (SA.29535/CP 314/2009). Tutkinnan kohteena on nimenomaan se, saako yleishyödyllinen yhteisö tai säätiö harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassaan verolainsäädännöstä johtuvia etuja enemmän kuin muut palveluntuottajat. Komissiolle tehty kantelu osoittaa sen, miten tärkeää on selkeyttää ja selvästi rajata säätiöiden mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaa. Sama suunta on ollut nähtävissä myös kuntapuolella. Siellä kilpailuilla markkinoilla toimivia kunnallisia liikelaitoksia ollaan yhtiöittämässä, jotta muun muassa näiden saamat veroetuuudet poistuisivat. Yhtiöittäminen olisi ehdotuksen mukaan sallittua myös säätiöön. Kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittämisen säätiöön ei kuitenkaan

tulisi olla mahdollista siten, että tätä kautta päästäisiin sellaisten veroetuuksien piiriin, joita muilla samoilla markkinoilla kilpailevilla toimijoilla ei ole.

1.4. Säätiön hallituksen jäsenyys

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo myös, että hallituksen jäsenyys voi olla ehdotusten mukaisesti muuta kuin henkilökohtaista, mutta vain siinä tapauksessa, että säätiön oikeus harjoittaa liiketoimintaa selkeästi poistetaan. Liiketoimintaa harjoittavan organisaation – olipa se yhteisö tai säätiö – hallinnossa vastuiden on oltava sillä tavoin selkeitä ja henkilökohtaisia, että yhteisöjäsenyys ei ole hyväksyttävää. Tämä on nimenomaisesti todettu sekä osakeyhtiölaissa että osuuskuntalaissa, joissa toimitaan pääomapanoksista koostuvalla riskillä ja ilman omistajien tai jäsenten henkilökohtaista vastuuta, joten siitä ei myöskään tulisi poiketa säätiöissä, joissa toimitaan perustajan tai perustajien luovuttaman pääomapanoksen varassa. Työryhmän perusteluissa oikeushenkilön hyväksymistä on perusteltu yksinomaan säätiöiden tarpeilla eikä tässä yhteydessä jostakin syystä ole lainkaan kiinnitetty huomiota osakeyhtiölakiin, jota muutoin on yleisesti käytetty uusien sääntelyehdotusten mallina.

1.5. Säätiövalvonta

Ehdotus näyttää nostavan patentti- ja rekisterihallituksen kynnystä käynnistää valvontatoimenpiteitä. Tärkeätä olisi turvata valvontaviranomaiselle mahdollisuus ryhtyä oma-aloitteisesti toimenpiteisiin virheen havaitessaan. Valvonnan rahoitusta tulisi lisäksi miettiä vielä uudelleen ja ratkaista se viimeaikaisten rahoituksen järjestämistä koskevien ehdotusten mallia noudattaen.

1.6. Hallinnollinen taakka

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että se ei pidä uskottavana arviota, jonka mukaan uudistus keventäisi säätiön toimintaan liittyvää hallinnollista taakkaa. Selvästi aiempaa laajempi ja monelta osin erilaisten olettamasaantöjen sekä yksityiskohtaista juridista suunnittelua edellyttävän tahdonvaltaisuuden varaan rakentuva uusi laki pikemminkin selvästi lisäisi toiminnan hallinnollista taakkaa, joskin se luonnollisesti samalla toisi merkittäviä vapausasteita ja valinnanmahdollisuuksia. Vaikutusarvioinnissa tulisikin ottaa huomioon myös joustavuuden lisäämistä aiheutuvat kustannukset.

2. Pykäläkohtaisia kommentteja

1 luku 3 §

Vähimmäispääoma tulisi säilyttää ja asettaa riittävän korkeaksi varmistamaan säätiön pysyvyyttä. On vaikea ymmärtää, mikä merkitys on annettava kolmelle ensimmäiselle vuodelle laadittavalle toimintasuunnitelmalle ja talousarviolle. Toimintaympäristön muuttuessa nykyiseen tahtiin on vaikea nähdä kolmeksi vuodeksi laadittavaa talousarviota ja toimintasuunnitelmaa kovin paikkansa pitävinä. Jos tilintarkastajan tulee tarkastaa, että perustamisen edellytykset rahoituksineen ovat kunnossa, tulee hänen myös pystyä näkemään kolme vuotta tulevaisuuteen antaakseen arvionsa pääoman riittävyydestä. Tämä lienee haastava tehtävä.

1 luku 6 §

Liiketoiminnan harjoittamisesta säätiömuodossa on todettu edempänä kohdassa 1.2. Liiketoimintasuunnitelman merkitys tilintarkastuksen kannalta on epäselvä.

3 luku 2 §

Vastuu tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta on selkeästi luovutettava jollekin taholle, tässä tapauksessa hallitukselle.

3 luku 10 § ja 3 luku 11 §

Katso ylempänä kohta 1.4. Nimitys päävastuullinen hallituksen jäsen viittaa tilintarkastukseen eikä selvennä vastuusuhteita. Lähtökohtaisesti yhteisöillä voisi olla oikeus nimetä hallituksen jäsen, joka kuitenkin toimisi henkilökohtaisella vastuulla. Jos hallituspaikka kuuluu yhteisölle, kenelle maksetaan hallituspalkkio. Tämäkin sekaannus vältetään luopumalla yhteisöistä hallituksen jäsenenä ja säilyttämällä yhteisöillä vain nimitysoikeus. Yhteisön nimeämän hallituksen jäsenen ei tarvitsisi olla yhteisöjäsenen hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsen tai muu vastaava henkilö.

3 luku 16 §

Mikäli säätiöllä ei ole toimitusjohtajaa, vastaa hallitus 3:2 §:n mukaan yhtiön hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä.

3 luku 19 § ja 3 luku 20 §

Termi ”luonnollinen henkilö” tuntuisi asianmukaisemmalta kuin termi ”ihminen”. Mikäli yhteisö nimitetään toimitusjohtajaksi ja yhteisö ilmoittaa, kuka toimii päävastuullisena toimitusjohtajana, hämärretään vastuiden rajoja. Lisäksi tämä viittaa liikaa tilintarkastukseen ja antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, että päävastuullisen toimitusjohtajan lisäksi olisi muita vastuullisia. On vaikea hahmottaa, mikä merkitys käytännössä on yhteisön valinnalla toimitusjohtajaksi, jos kuitenkin päävastuulliseen toimitusjohtajaan sovelletaan säätiölain ja muiden lakien säännöksiä suoraan.

5 luku 2 §

Päällekkäisyyttä toimintakertomuksen ja kirjanpitoasetuksen liitetietojen osalta tulisi välttää. Ne tiedot, jotka voimassa olevien säädösten perusteella annetaan liitetiedoissa, tulisi tässäkin määritellä liitetiedoiksi eikä toistaa toimintakertomuksessa. Nyt pykälän 4 momentti käsittelee asiaa päinvastoin. Kirjanpitolain ja -asetuksen tulisi olla ensisijaisia.

5 luku 3 §

Lähipiiriin tulisi kuulua myös säätiön jäsenyhteisöt tai säätiössä määräysvaltaa käyttävät yhteisöt. Rahalainojen antaminen lähipiiriläiselle ei ole hyväksyttävää muuta kuin poikkeustilanteissa.

13 luku 3 § ja 13 luku 4 §

Säätiörekisteriin merkitään luonnollisista henkilöistä henkilötietoina täydellinen nimi, henkilötunnus, kotikunta ja kansalaisuus. Paikkakuntatietojen osalta ehdotus seuraa kaupparekisterilakia, mutta ehdotuksesta puuttuu henkilötunnuksen luovuttamista koskevat rajoitukset eli rajoitus luovuttaa henkilötunnuksen tunnusosaa. Henkilötunnuksen tunnusosan luovuttaminen yleisölle helpottaa identiteettivarkauksia.

14 luku

Säätiövalvonta -luku sisältää useita ilmaisuja kuten "ilman aiheetonta viivästystä" tai "viipymättä", jotka tulevat ilmeisesti vasta käytännössä vahvistumaan. Tilintarkastuspöytäkirjan toimittaminen säätiörekisteriin ei liene tarkoituksenmukaista ilman 14 luvun 6 §:n 1 momentissa mainittuja syitä.

3. Jatkovalmistelu

Edellä todetuin perustein työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että uudistuksen jatkovalmistelussa säätiöiden liiketoiminta tulee ohjata harjoitettavaksi niiden omistamien yhtiöiden tai muiden yhteisöjen kautta ja varsinaiset säätiöt tulee selkeästi rajata niiden perinteiseen, yleishyödylliseen tai vähintään hyödylliseen tarkoitukseen. Niin sanottujen toiminnallisten säätiöiden ei-taloudellinen toiminta tulee tällöin selkeästi erottaa sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, jota harjoitetaan edes osaksi kaupallisin perustein, vaikkakin ilman voitontuottamistarkoitusta. Näin voidaan työryhmän esityksiä paremmin varmistaa, että säätiöiden toiminta on niiden tarkoituksen mukaista sekä samalla myös läpinäkyvää ja valvonnan alaista. Samalla edistetään hallituksen yleistä tavoitetta kilpailuneutraliteetista.

Hallitusneuvos



Antti Riivari

Neuvotteleva virkamies



Marja-Hanski

JAKELU

oikeusministerio@om.fi