

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 42/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 166/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Marja Hanski, työ- ja elinkeinoministeriö

- erikoistutkija Jaana Boëlius, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola, Patentti- ja rekisterihallitus
- puheenjohtaja Timo Kaisanlahti, kirjanpitolautakunta
- KTM Johanna Perälä, KHT-yhdistys ry
- toimitusjohtaja Liisa Suvikumpu, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry
- talousjohtaja Anu Kallio ja lakimies Sari Elo-maa-Sirén, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Finanssivalvonta
- Verohallinto
- Ahlmanin koulun Säätiö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta on tarkastellut säätiölain kokonaisuudistusta toimialansa mukaisesti erityisesti säätiöiden varainhoidon ja sijoitustoiminnan, tilintarkastuksen sekä konsernitilinpäätöksen kannalta. Näistä erityisesti konsernitilinpäätöstä koskevat kysymykset ovat nousseet valiokuntakäsittelyssä keskeiseen osaan.

Säätiöiden varainhoito ja sijoitustoiminta. Talousvaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat melko yhdensuuntaisesti pitäneet verraten ongelmattomana säätiöiden sijoitustoiminnan sääntelyn nykytilaa. Hallituksen esityksessäkään ei esitetä tähän merkittäviä muutoksia. Talousvaliokunta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan ei ole tarvetta säätiöoikeuden keinoin määrittellä tai rajoittaa nykyisestä poikkeavalla tavalla säätiöiden harjoittamaa liike- tai sijoitus-

toimintaa tai muutakaan varainhoitoa. Talousvaliokunta tähdentää, ettei hallituksen esityksessä ehdotetun 1. lain 1 luvun 5 §:n sanamuodon mukaisen jaottelun "varainhoito ja siihen sisältyvä sijoitustoiminta ja liiketoiminta" voida tulkita merkitsevän velvollisuutta näiden toimintojen erotteluun kirjanpidossa. Kirjanpidollinen toimintojen erottelu perustuu kirjanpitolainsäädäntöön ja muuhun säätiön taloudellista raportointia koskevaan normistoon sekä niitä täydentäviin säätiön omiin tarpeisiin.

Lähipiiri. Voimassa olevan lain mukaan ei ole täysin selvää, missä määrin säätiö voi tarjota taloudellisia etuja perustajalle, säätiön muulle lähipiirille ja toimihenkilöille. Lisäksi tällä hetkellä voimassa olevat säännökset säätiön varoista lähipiirille annettavista vastikkeettomista eduista ovat kasuistisia eivätkä kata suurta osaa niistä toimista, joita uudemmassa yhteisöläinsäädännössä pidetään vastikkeettomina etuina. Asiantilaa on pidetty ongelmallisena, koska säätiön varojen ja toiminnan oletetaan hyödyttävän sen säännöistä ilmenevää säätiöön ja sen perustajaan nähden ulkopuolista tarkoitusta. Säätiön tarkoituksen hyödyllisyyttä selvennetäänkin nyt siten, että säätiön tarkoitusta edistämättömät lähipiiritoimet kielletään kokonaan ja lähipiiritoimien avoimuutta lisätään niiden seurannan ja valvonnan helpottamiseksi. Lähipiirin määritelmää ja lähipiirisääntelyn soveltamisalaa laajennetaan. Ehdotettu määritelmä kattaa voimassa olevaa lakia paremmin sellaiset säätiön piirissä toimivat tai säätiössä määräysvaltaa käyttävät henkilöt, yhteisöt, säätiöt ja näiden lähipiirit, jotka voivat vaikuttaa lähipiiritoimien tekemiseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan nimenomaisia säännöksiä sellaisista sukusäätiöistä ja muista tukisäätiöistä, joiden säännöissä määrätynä tarkoituksena on lähipiiriläisten tukeminen. Näiden säätiöiden erityispiirteiden huomioon ottaminen selventää oikeustilaa ja lisää tukisäätiötoiminnan avoimuutta.

Säätiön johdon selonottovelvollisuus lähipiirisuhteista. Kun kysymys on säätiön tarkoituksen ja toimintamuotojen mukaisesta tavanomaisesta

toiminnasta poikkeavasta, vastikkeettomasta suorituksesta, jota ei anneta vastaavin edellytyksin muille säätiön toiminnan kohderyhmään kuuluville, säätiön johdolta vaadittavan riittävän huolellisuuden noudattaminen edellyttää mahdollisen lähipiirisuhteen aktiivista selvittämistä. Tavanomaiseen toimintaan liittyvien, tavanomaisin ehdoin annettavien apurahojen ja muiden avustusten osalta säätiön johdolla ei ole erityistä selonottovelvollisuutta avustusten saajien lähipiirisuhteista. Kaikissa tapauksissa säätiön johdon on kuitenkin huolehdittava siitä, että avustuspäätöksiä tehtäessä on käytettävissä riittävät tiedot konserniyhtiöistä lähipiirisuhteiden selvittämiseksi. Myös oikeusturvakysymysten kannalta on olennaista, että laissa on täsmällisesti määritelty ne tahot, joita lähipiirisääntely koskee. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana.

Tilintarkastus. Ehdotettu toimintakertomusta koskeva vaatimus vastaa voimassa olevaa sääntelyä: toimintakertomuksessa on ilmoitettava, millä tavoin säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi. Tätä vaatimusta voidaan pitää perusteltuna, koska kirjanpitolain tarkoittama tilintarkastuskertomus ulottuu vain toimintakertomuksen ja kirjanpidon tuloksen välisen suhteen arviointiin eikä siten ota kantaa siihen, annetaanko säätiön toiminnasta oikeat ja riittävät tiedot säätiön tarkoitus ja toimintamuodot huomioon ottaen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tilintarkastajien niin sanottujen rotaatiosäännösten ulottamista myös säätiöihin. Talousvaliokunta puoltaa näiden säännösten soveltamisalan laajentamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Pakollinen rotaatio vahvistaa tilintarkastajan riippumattomuutta, vaikkakaan käytännössä soveltamisalan muutoksella ei tule olemaan merkittävää vaikutusta säätiöiden nykytilaan, koska jo nykyiselläänkin valtaosa niistä on vaihtanut tilintarkastajaa tavalla, joka vastaa ehdotetun lain mukaista velvoitetta.

Säätiön konsernitilinpäätös. Hallituksen esityksen mukainen konsernitilinpäätöksen laajen-

taminen koskemaan pääsääntöisesti kaikkia emosäätiöitä on nähty tarpeellisena, koska säätiöillä ei ole omistajia eikä siten omistajavalvontakaan. Konsernitilinpäätöksen kahtalainen ratiotio, yhtäältä säätiön toiminnan taloudellisen tuloksen ja taloudellisen aseman määrittäminen sekä toisaalta lähipiiriä koskevien rajoitusten noudattamisen edistäminen, helpottaa arviointia siitä, kuinka säätiö on onnistunut säätiön tarkoituksen toteuttamisessa tuomalla läpinäkyvyyttä säätiön varsinaisen toiminnan, sen varojen sijoittamisen ja säätiön harjoittaman liiketoiminnan tehokkuuden arviointiin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esille hallituksen esityksestä poikkeavia, joskin varsin perusteltuja kannanottoja konsernitilinpäätöksen laatimisveloitteen vaihtoehtoisesta toteuttamistavasta. Ottaen huomioon, että kirjanpitolautakunnan tehtävä on antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain soveltamisesta hyvän kirjanpitotavan edistämiseksi, hallituksen esityksen mukainen poikkeuslupahakemusten käsittely ei olisi ongelmitta sovitettavissa kirjanpitolautakunnan nykyiseen tehtävään. Talousvaliokunta puoltaa asiantuntijakuulemisessa esitettyä ehdotusta, jonka mukaan kirjanpitovalvollinen itse arvioisi, onko konsernitilinpäätöksen laatiminen tarpeen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi. Tässä arvioinnissa huomioitaisiin säätiölain säännökset säätiön tarkoituksesta ja toiminnasta. Säätiön olisi tällöin perusteltava, miksi se ei laadi konsernitilinpäätöstä. Koska laissa käytettävä ilmaisu jättäisi todennäköisesti tulkinnanvaraa käytettyjen termien merkityssisällöstä, olisi kirjanpitolautakunnan otettava ohjeistuksessaan kantaa siihen, mitä voidaan pitää riittävänä oikeiden ja riittävien tietojen saamisena. Tällä tavoin toteutettuna yhdis-

telemistä koskevasta pääsäännöstä poikkeaminen ei myöskään loisi kirjanpitolautakunnalle sen toimintaa kohtuuttomasti kuormittavaa lupaviranomaisroolia.

Säätiön liiketoiminta. Voimassa olevan lain mukaan säätiön liiketoiminta on sallittua vain, jos näin on säätiön säännöissä nimenomaisesti todettu. Säännös on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, koska esimerkiksi veroviranomaisten tulkinnan muutos sen suhteen, mitä säätiön toimintaa on pidettävä elinkeinotoimintana, voi yllättäen muuttaa säätiön toiminnan sen omien sääntöjensä vastaiseksi. Talousvaliokunta pitää hyvänä säännöksen kääntämistä siten, että liiketoiminta on sallittua, ellei sitä erikseen säännöissä kielletä. Ehdotettu säännös lisää sääntelyn joustavuutta ja siten vähentää epätarkoituksenmukaisia hallinnollisia velvoitteita.

Konsernitilinpäätöksen tuominen säätiölainsäädäntöön lisää säätiöiden toiminnan ja talouden avoimuutta ja siten myös helpottaa kilpailuvalvontaa. Talousvaliokunta toteaa, ettei yksin säätiölainsäädännön keinoin ole mahdollista taata markkinoiden häiriötöntä toimintaa säätiöiden osalta. Muun muassa yhteisön arvonlisäverovelvollisuutta ja yleishyödyllisyyttä koskevat rajanvedot ratkaistaan verolainsäädännöllä. Hyvin toimivat, kilpaillut markkinat edellyttävät hyvin yhteen sovitettua ja yhdensuuntaista lainsäädäntöä, jossa on huomioitu toimijoiden erityispiirteet.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TaVL 42/2014 vp — HE 166/2014 vp

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|---------------------------------|---------------------------|
| pj. | Mauri Pekkarinen /kesk | Päivi Lipponen /sd |
| vpj. | Marjo Matikainen-Kallström /kok | Jari Myllykoski /vas |
| jäs. | Lars Erik Gästgivers /r | Martti Mölsä /ps |
| | Teuvo Hakkarainen /ps | Johanna Ojala-Niemelä /sd |
| | Harri Jaskari /kok | Arto Pirttilahti /kesk |
| | Johanna Karimäki /vihr | Kaj Turunen /ps |
| | Jukka Kärnä /sd | Harry Wallin /sd. |
| | Eero Lehti /kok | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.