



Säätiöiden valtiontuki ja valvonta 210/2010

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen pääkysymys oli, onko eduskunnalla ja valtioneuvostolla käsitystä siitä, saadaanko säätiöille myönnettyillä veroeduilla ja muulla julkisella tukemisella ja viranomaisvalvonnalla aikaan tehokkaasti ja riittävästi tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia haittaamatta liiallisesti muiden toimintaedellytyksiä. Jälkiseurantasuunnitelman mukaan jälkiseurannassa selvitetään seuraavat asiat:

- Ovatko viranomaiset ryhtyneet, ja mihin, toimenpiteisiin säätiöiden toimintaa ja taloutta koskevan tietojenkeruujärjestelmän luomiseksi? Mitä tietoja kerätään järjestelmällisesti?
- Onko, ja miten, viranomaisvalvonnan sisältö määritelty uudelleen ja peritäänkö tehtävästä valtiolle aiheutuvat kustannukset säätiöiltä?
- Ovatko, ja miten, viranomaiset selvittäneet yleishyödyllisten yhteisöjen saamien tuloverolain mukaisten verotukien määrän, kohdentumisen ja yhteiskunnan siitä saaman vastineen sekä verotukien aiheuttamat kilpailua vääristävät vaikutukset? Onko selvitetty po. verotukien päällekkäisyydet muiden tukimuotojen kanssa?
- Onko ryhdytty toimenpiteisiin tuloverolain uudistamiseksi siten, että se täyttää perustuslain 18 §:n 1 momentin vaatimuksen, jonka mukaan verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista on säädettävä lailla? Entä onko lainsäädäntöä täsmennetty siten, että lailla säädetään myös se, mitä pidetään riittävänä vastineena yhteiskunnan menettämille verotuloille?

Jälkiseuranta tehtiin lähettämällä työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle selvityspyyntö. Sen lisäksi on tutustuttu oikeusministeriössä vireillä olevaan säätiölain uudistamishankkeeseen.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Säätiölain uudistaminen

Tarkastuksessa katsottiin, että tarve säätiölain uudelleen arviointiin on ilmeinen. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi ja säätiöiden tosiasiaissa harjoittaman liiketoiminnan laajuuden vuoksi säätiölaista tulisi poistaa liiketoiminnalle asetetut rajoitukset. Patentti- ja rekisterihallituksen suorittaman säätiövalvonnan todettiin olevan jopa laillisuusvalvonnaksi varsin rajoittunutta. Tarkastuksessa esitettiin, että tulisi arvioida uudelleen se, miltä osin säätiöiden valvonta on viranomaistehtävä ja että viranomaisille kuuluviksi katsottavat valvontatehtävät tulisi määritellä nykyistä selvemmin.

Oikeusministeriö asetti 5.1.2012 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen säätiölain uudistamiseksi. Työryhmä luovutti mietintönsä 15.5.2013. Voimassaolevassa säätiölaissa on 36 pykälää, työryhmän ehdottamassa 160. Hallituksen esitys uudeksi säätiölaiksi on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2014.

Työryhmä ehdottaa laajennettavaksi säätiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaa. Voimassaolevan säätiölain mukaan säätiö voi harjoittaa sellaista liiketoimintaa, joka on määrätty sen säännöissä ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteutumista. Työryhmän ehdotuksen mukaan säätiön toimintamuotona voi olla tarkoitusta edistävän liiketoiminnan harjoittaminen ja sen lisäksi säätiö voi harjoittaa myös muuta liiketoimintaa, joka on tarpeen säätiön toimintamuotojen rahoittamiseksi, jollei säännöissä ole tätä kielletty. Muutos olisi huomattava, sillä ehdotus tarkoittaisi sitä, että liiketoiminta olisi suoraan lain nojalla mahdollista niin säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi kuin myös sen rahoittamiseksi.

Työryhmän ehdotuksessa Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävä on määritelty aiempaa selkeämmin. Vuotuinen valvonta on ehdotuksen mukaan jälkikäteistä laillisuusvalvontaa, ei tarkoituksenmukaisuusvalvontaa, ja viranomaisen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Sääntelyä on tarkennettu aiempaan verrattuna myös siten, että Patentti- ja rekisterihallituksen käytettävissä olevat valvontakeinot määriteltäisiin laissa aiempaa selvemmin.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että säätiölain kokonaisuudistus on vireillä ja työryhmän ehdotukset ovat samansuuntaisia kuin tarkastuksessa esitettiin.

Tietoperusta

Tarkastuksessa todettiin, että säätiöitä ja niiden toimintaa ja taloutta koskeva tietoperusta on heikko, sillä tilastot, tutkimukset ja viranomaisten rekisterit tuottavat vain vähän ja hajanaista tietoa säätiöistä, niiden toiminnasta ja taloudesta.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa, että se on 31.12.2010 päättyneiden tilikausien jälkeen pyytänyt säätiölaissa tarkoitettujen asiakirjojen lisäksi säätiöiltä niiden taloutta koskevan erillisen lomakkeen täytettynä. Patentti- ja rekisterihallitus liitti kyseisen lomakkeen selvitykseensä ja toteaa, että lomakkeen tiedot ovat lisänneet sillä olevaa säätiöitä koskevaa tietoperustaa. Patentti- ja rekisterihallitus on myös todennut, että säätiölain kokonaisuudistusta valmistelevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on kerätty tietoperustaa säätiötoiminnasta Suomessa ja Patentti- ja rekisterihallitus on omalta osaltaan avustanut muita tietoperustaan liittyvien tutkimusten tekemisessä.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen mukaan säätiölain kokonaisuudistuksen yhteydessä on kerätty tietoa säätiölaitoksesta. Tähän aineistoon ei ole perehdytty jälkiseurannan yhteydessä tarkemmin eikä siten myöskään arvioida sitä, miten kattavasti ja riittävästi

kerätty tieto kuvaa säätiöitä, niiden toimintaa ja taloutta. Patentti- ja rekisterihallituksen lomakkeen osalta on todettava, että lomakkeen tiedot ovat lähes yksinomaan kirjanpitoasetuksen 3 ja 6 §:ien mukaisia tuloslaskelman ja taseen tietoja ja siten tietoja, jotka säätiöiden on tullut muutoinkin toimittaa viranomaiselle säätiölain 13 § 2 momentin perusteella. Lomakkeella toimittaminen toki helpottaa niiden merkitsemistä rekisteriin. Lomakkeen arvo uuden tiedon tuottajana on rajallinen ja koskee lähinnä säätiön luonnetta (apuraha-/toiminnallinen/muu säätiö), apurahojen yhteismäärää ja maksettujen palkkioiden ja etuuksien yhteismäärää.

Patentti- ja rekisterihallituksen suorittama säätiövalvonta

Tarkastuksessa todettiin, että voimassa olevaan säätiölakiin perustuva Patentti- ja rekisterihallituksen suorittama säätiövalvonta on rajoittunutta, sillä viranomaisen on lähinnä tarkistanut, että säätiöt toimittavat sille säätiölaissa säädetyt asiakirjat. Säätiöiltä perityillä maksuilla oli katettu vuosittain yhä pienempi osuus säätiöasioiden hoidosta valtiolle aiheutuneista kustannuksista ja valvonnan rajoittunutta toimintatapaa olikin perusteltu puutteellisilla resursseilla. Tarkastuksessa katsottiin, että valvontatehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät resurssit tulee turvata.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksessään todennut, että Patentti- ja rekisterihallituksen suorittama säätiövalvonta ei rajoitu asiakirjojen toimittamisen varmistamiseen, vaan se on teettänyt säätiöissä erityistarkastuksia ja osallistunut oikeudenkäynteihin. Valvonta-asiat tulevat esille joko sen omasta aloitteesta tai sille tehdyn kantelun johdosta.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa selvityksessään järjestäneensä uudelleen säätiöasioiden käsittelyn ja säätiövalvonnan: uusi yhdistys- ja säätiöasiat -tulosalue on aloittanut toimintansa 1.1.2012. Tulosalue on laatinut vuosille 2012, 2013 ja 2014 säätiövalvonnan toimintasuunnitelmat, joiden mukaisesti säätiövalvontaa on toteutettu. Patentti- ja rekisterihallitus toteaa perineensä vuosina 2011–2013 säätiöiltä 100 euron suuruisia vuosiselvityksen käsittelymaksua, mutta säätiölaki ei mahdollistanut säätiövalvonnan kulujen perimistä valvonnan kohteilta. Säätiövalvonnan kulujen kattamiseksi on 1.1.2014 tullut voimaan laki säätiön valvontamaksusta (1048/2013). Tämän lain perusteella tullaan vuoden 2014 aikana ensimmäisen kerran perimään säätiöiltä säätiövalvonnan kattamiseen tarvittavat varat. Valtion vuoden 2014 talousarviossa on arvioitu valvontamaksuista kertyväksi tuloksi 500.000 euroa, jolla on tarkoitus kattaa säätiövalvonnasta vuonna 2014 aiheutuvat kustannukset.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö ja Patentti- ja rekisterihallitus ovat ryhtyneet toimenpiteisiin toteuttaakseen säätiövalvontaa suunnitelmallisesti ja myös toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on kattaa säätiövalvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti säätiöiltä perittävillä maksuilla. Toimenpiteitä on pidettävä selvityksessä esitetyn perusteella riittävinä.

Verotukien määrä, kohdentuminen ja yhteiskunnan siitä saama vastine

Tarkastuksessa todettiin, että tuloverolain (1535/1992) yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevat säännökset ja veronhuojennuslaki ovat säilyneet lähes muuttumattomina 1970-luvun puolivälistä saakka. Valtio on sittemmin ottanut lisää rahoitusvastuuta useista tehtävistä. Yleishyödyllisten yhteisöjen saamien tuloverolain mukaisten verotukien suuruusluokaksi on esitetty 1990-luvun puolivälistä alkaen 100 miljoonaa euroa vuodessa. Tarkastuksen perusteella arvio on alimitoitettu eikä myöskään verotuen kohdentumista tunneta. Tarkastuksessa katsottiinkin, että verotukien valtiontaloudellinen merkitys, veropohjan kattavuus sekä hallinnon ja markkinoiden läpinäkyvyys edellyttäisivät nykyistä yksityiskohtaisempaa tietoa verotukien määrästä, kohdentumi-

sesta ja vaikutuksista. Lisäksi katsottiin, että verotuet ja toimintaan suunnattu muu julkinen tuki tulisi sovittaa yhteen.

Valtiovarainministeriön mukaan, kuten tarkastuskertomuksesta voidaan todeta, yleishyödyllisten yhteisöjen tuloverolain mukaisten verotukien määrästä ei ole luotettavaa tietoa. Valtiovarainministeriö toteaa, että mikäli tuloverolain mukaisen verotuen määrä haluttaisiin selvittää tarkasti, tulisi Verohallinnon käytännössä pyytää veroilmoitus kaikilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä ja toimittaa kuvitteellinen verotus ja ottaa huomioon myös verovelvollisen tahdonvaltaiset vaatimukset verotuksessa. Tämän tyyppisen kuvitteellisen verotuksen toimittamista ei voida vero-osaston mukaan pitää tarkoituksenmukaisena siitä aiheutuvan hallinnollisen taakan johdosta.

Eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain (680/1976) nojalla huojennettujen elinkeinoverojen osalta valtiovarainministeriö viittaa vuonna 2009 valmistuneeseen työryhmämietintöön (VM 31/2009) ja toteaa siinä olleet tiedot vuosina 2007–2008 huojennettujen elinkeinoverojen määrien jakaumasta. Em. vuosien huojennusten yhteismäärästä ministeriö ei lausu mitään. Sen sijaan se toteaa selvittäneensä komissiolle tehtyä kantelua varten ne tapaukset, joissa huojennettujen elinkeinoverojen määrä on ollut yli 25.000 euroa vuonna 2010. Näissä 11 tapauksessa huojennettujen verojen määrä on ollut yhteensä arviolta noin 1,8 miljoonaa euroa. Ministeriön mukaan huojennuksia on tällä hetkellä voimassa 610 kappaletta. Valtiovarainministeriö toteaa, että huojennuslain nojalla myönnetty veronhuojennukset kohdistuvat valtaosin melko pienimuotoiseen toimintaan.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin selvittääkseen yleishyödyllisten yhteisöjen saamien tuloverolain mukaisten verotukien määrää, kohdentumista, yhteiskunnan saamaa vastinetta taikka verotukien aiheuttamia kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Sen tiedossa ei ole myöskään huojennuslain tarkoittamien veronhuojennusten yhteismäärä lukuun ottamatta komissiolle selvitettyä 11 huojennuspäätöstä. Esteenä on ministeriön mukaan se, että hankittavan tiedon tulisi olla tarkka, mikä puolestaan edellyttäisi verohallinnon tekemää kaikkien yleishyödyllisten yhteisöjen kuvitteellista verottamista veroilmoituksineen ja muine menettelyineen. Tämä ei olisi valtiovarainministeriön mukaan tarkoituksenmukaista siitä aiheutuvan hallinnollisen taakan johdosta.

Valtiovarainministeriön selvityksessään esittämiä syitä olla ryhtymättä yleishyödyllisten yhteisöjen verotukien osalta tarkastuksessa tarkoitettuihin selvityksiin ei voi kaikkialta osin pitää perusteltuina. Selvityksessä on sivuutettu niin Verohallinnon normaalin verotusmenettelyn ohessa saatavissa olevat tiedot kuin tutkimusmenetelmien hyödyntämismahdollisuudet. Valtiovarainministeriön tehtävä on huolehtia sen vastuulla olevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden ja ajanmukaisuuden seurannasta ja arvioinnista. Oleellista tällöin on tuntee veroetujen suuruusluokka, ei tarkka euromäärä, ja niiden kohdentuminen sekä tavoitellut ja ei-tavoitellut vaikutukset.

Tuloverolain säännökset

Tarkastuksessa todettiin, että tuloverolain säännökset yleishyödyllisyyden määrittämisen perusteina ovat yleisluonteiset, väljät ja tulkinnanvaraiset eivätkä ne täytä lainsäädännön hyvälle laadulle asetettavia vaatimuksia. Säännösten asemasta keskeinen merkitys onkin muodostunut verotus- ja oikeuskäytännölle. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista on säädettävä lailla. Tarkastusvirasto katsoi, että tuloverolakia on kiireellisesti uudistettava siten, että se täyttää verosta lailla säätämisen vaatimuksen myös sisällöllisesti.

Tarkastuksessa todettiin myös, että yleishyödylliset yhteisöt toimivat yhä enemmän samoilla markkinoilla kuin yritykset, mutta verotuksesta aiheutuvat kilpailuhaitat tunnetaan huonosti eikä niitä ole selvitetty riittävästi verotusta uudistettaessa. Tarkastuksen kuluessa valtiovarainministeriö oli ilmoittanut, että tuloverolain ja veronhuojennuksista annetun lain nojalla myönnettyistä verotuista on vireillä kantelu Euroopan Unionin komissiossa, joten prosessin vireilläoloaikana ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa selvityksessään, että se ei yhdy tarkastuskertomuksessa esitettyihin näkemyksiin. Se toteaa, että verovelvollisuuden määräytyminen elinkeinotoiminnan mukaan on tullut arvioiduksi perustuslain valossa yliopistojen verotusta koskevan hallituksen esityksen (HE 244/2009 vp) perusteella. Hallituksen esityksessä esitettiin, että yliopistot ovat verovelvollisia vain saamastaan elinkeinotulosta sekä muuhun kuin yleiseen käyttöön tarkoitettuun kiinteistöstä saadusta kiinteistötulosta. Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esitti, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 37/2009 vp). Tuloverolain 21 a § hyväksyttiin eduskunnassa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kun edellä mainitun lisäksi otetaan huomioon asiaan liittyvä laaja ja vakiintunut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö, valtiovarainministeriö katsoi selvityksessään, että tuloverolain 22 ja 23 § täyttävät Suomen perustuslain 81 §:n 1 momentin lailla säätämisen vaatimukset myös sisällöllisesti. Valtiovarainministeriö toteaa lopuksi, että lain säännösten tulkintaan liittyy aina tulkinnanvaraisuutta ja sidottua harkintaa.

Kilpailua vääristävien vaikutusten osalta valtiovarainministeriö toteaa, että Euroopan Unionin komissiolle tehdyn kantelun käsittely on yhä kesken. Kantelija on pyytänyt selvittämään, ovatko tuloverolain 22 ja 23 pykälissä ja eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetussa laissa myönnettyt veronhuojennukset hyväksyttäviä yhteismarkkinoilla. Selvityksen mukaan Suomen viranomaiset ovat katsoneet vastauksessaan, että asiaan ei liity sääntöjen vastaista valtioneukoa.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin tuloverolain yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevien säännösten uudistamiseksi. Ministeriö on selvityksessään katsonut tuloverolain säännösten olevan perustuslain mukaiset. Lisäksi ministeriö odottaa yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevaa ratkaisua asiassa, joka on edelleen käsiteltävänä Euroopan komissiossa.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Säätiöiden valtioneukoa ja valvontaa koskeneessa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa katsottiin, että tarve säätiölain uudelleen arviointiin on ilmeinen; erityisesti kiinnitettiin huomiota säätiöiden harjoittamaan liiketoimintaan, viranomaisvalvonnan tarpeeseen, tehtävien selkeään määrittelyyn ja valvonnan resursseihin. Säätiölain kokonaisuudistus on vireillä ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014. Uudistusta valmisteleva työryhmä on ottanut kantaa tarkastuksessa käsiteltyihin asioihin ja samansuuntaisesti kuin tarkastuksessa esitettiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Patentti- ja rekisterihallitus ovat puolestaan ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin toteuttaakseen säätiövalvontaa suunnitelmallisesti. Laki säätiön valvontamaksusta (1048/2013) on tullut voimaan 1.1.2014 ja sillä on tarkoitus turvata säätiövalvonnan resurssit kattamalla tehtävästä valtiolle aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Tarkastuksen mukaan viranomaisilla ei ole tietoa yleishyödyllisten yhteisöjen saamien tuloverolain mukaisten verotukien määrästä, kohdentumisesta, yhteiskunnan saamasta vastineesta taikka verotukien aiheuttamista kilpailua vääristävistä vaikutuksista. Tar-

kastuksessa pidettiin tarpeellisena uudistaa kiireellisesti tuloverolakea, siten että se täyttää perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimuksen verosta lailla säätämisestä myös sisällöllisesti. Valtiovarainministeriön mukaan tuloverolakei täyttää perustuslain vaatimukset, eikä se näin ollen ole ryhtynyt uudistamaan tuloverolain säännöksiä. Valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt myöskään toimenpiteisiin selvittääkseen yleishyödyllisten yhteisöjen saamia verotukia vedoten siitä aiheutuvaan suureen hallinnolliseen taakkaan. Näiltä osin tarkastusvirasto jatkossa osana tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen perusseurantaa ja riskianalyysijä jatkaa asian seurantaa. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kirsti Sälli

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Patentti- ja rekisterihallitus