

Selvitys säätölain toimivuudesta

Kyselytutkimus lainsäädäntötarpeen
arviointia varten

Selvityksiä ja ohjeita 53/2018

Selvitys säätiölain toimivuudesta

Kyselytutkimus lainsäädäntötarpeen arviointia varten

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-732-8
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	28.12.2018
Tekijät	PwC/Samuli Perälä	
Julkaisun nimi	Selvitys säätiölain toimivuudesta Kyselytutkimus lainsäädäntötarpeen arviointia varten	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 53/2018	
Diaari/hankenumero	VN/3631/2018	Teema Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-732-8	ISSN PDF 1798-7067
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-732-8	
Sivumäärä	30	Kieli suomi
Asiasanat	säätiö, säätiölaki, säätiövalvonta	
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö selvitti lokakuussa 2018 säätiölain toimivuutta ja lainsäädäntötarpeen arviointia Eduskunnan edellyttämää selvitystä varten (EV 276/2014 vp). Selvitys toteutettiin kyselytutkimuksena, jonka perusteella voitiin todeta, että säätiölakia pidetään varsin tarkoituksenmukaisena ja myös haasteelliseksi osoittautuneisiin säännöksiin on jo totuttu. Säätiölain katsottiin parantaneen luottamusta säätiöihin lisäämällä säätiötoiminnan avoimuutta ja parantamalla säätiövalvonnan toimintaa.</p> <p>Lainsäädännön haasteellisimmiksi kohdiksi koettiin odotetusti laaja lähipiirin käsite sekä lähipiiritapahtumien seuranta ja raportointi. Avoimissa vastauksissa toistui tarve lisäohjeistukselle sekä mahdolliset helpotukset kohdistuen pienempiin säätiöihin.</p> <p>Liiketoimintaan ja sijoitustoimintaan liittyvät muutokset on säätiöissä tiedostettu hyvin, mutta ne ovat vain harvoin johtaneet muutoksiin todellisessa toiminnassa. Kyselyvastausten perusteella suuri osa säätiöistä ei ole vielä uusinnut sääntöjään, vaikka lain siirtymäsäännöksen mukainen määräaika oli kyselyn toteuttamisajankohtana juuri kulumassa umpeen.</p> <p>Selvitys toteutettiin kyselytutkimuksena, jonka teknisestä toteutuksesta ja tulosten arvioinnista vastasi PricewaterhouseCoopers Oy. Kyselyn tuloksista ja alustavista arvioinneista keskusteltiin oikeusministeriön asettaman seurantaryhmän ja oikeusministeriön edustajien kanssa. Kysely lähetettiin kaikille niille Patenti- ja rekisterihallituksen (PRH) tietokannassa oleville säätiöille, tai näiden yhteyshenkilöille, joiden sähköpostiosoitteet ovat yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä. Kyselyyn saatiin 367 vastausta. Vastaajista 95 % oli säätiöiden toimitusjohtajia, asiamiehiä, hallituksen jäseniä tai toimihenkilöitä. Vastaajien edustamien säätiöiden toimialaprofiilit vastasivat pitkälti säätiörekisteriin merkittyjen säätiöiden toimialajakaumaa. Vastaajaprofiilin voidaan katsoa olevan kyselyn tulosten arvioinnin kannalta tarkoituksenmukainen.</p>	
Kustantaja	Oikeusministeriö	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	28.12.2018
Författare	PwC/Samuli Perälä	
Publikationens titel	Utredning om hur väl stiftelselagen fungerar Enkätundersökning för bedömning av lagstiftningsbehov	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 53/2018	
Diarie- /projektnummer	VN/3631/2018	Tema Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-732-8	ISSN PDF 1798-7067
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-732-8	
Sidantal	30	Språk finska
Nyckelord	stiftelse, stiftelselag, tillsyn över stiftelser	
Referat	<p>Justitieministeriet har i oktober 2018 gjort den utredning om hur stiftelselagen fungerar och bedömning av lagstiftningsbehoven som förutsattes av riksdagen (RSv 276/2014 rd). Utredningen genomfördes som en enkätundersökning och enligt den kunde det konstateras att stiftelselagen i huvudsak anses vara ändamålsenlig och att man också redan har vant sig vid de bestämmelser som visat sig vara problematiska. Det ansågs att stiftelselagen har förbättrat förtroendet för stiftelseverksamheten genom att öka insynen i och övervakningen av stiftelsernas verksamhet.</p> <p>Som förväntat upplevdes omfattningen av begreppet närstående krets och bestämmelserna om uppföljning och rapportering om närstående kretshändelser vara de mest problematiska. I de öppna svaren nämndes upprepade gånger behovet av tilläggsanvisningar och eventuella lättnader i fråga om mindre stiftelser.</p> <p>Stiftelserna har god kännedom om ändringarna som gäller affärsverksamhet och placeringsverksamhet, men dessa har sällan lett till ändringar i den faktiska verksamheten. På basis av svaren har en stor del av stiftelserna inte ännu ändrat sina stadgar, trots att tidsfristen för ändringarna enligt lagens övergångsbestämmelse höll på att löpa ut vid tidpunkten för enkäten.</p> <p>Enkätundersökningen genomfördes av PricewaterhouseCoopers Oy som också svarade för bedömningen av resultaten. Resultaten och de preliminära bedömningarna diskuterades med justitieministeriets uppföljningsgrupp och företrädare för ministeriet. Enkäten skickades till alla de i Patent- och registerstyrelsens databas införda stiftelser, eller deras kontaktpersoner, vars e-postadresser finns i företags- och organisationsdatasystemet. Det kom 367 svar på enkäten. Av dem som svarare var 95 % verkställande direktörer, ombud, styrelseledamöter eller funktionärer i stiftelser. Branschprofilerna för stiftelserna som svarama företrädde motsvarade i hög grad branschfördelningen bland stiftelserna i stiftelseregistret. Svararprofilen kan därmed anses vara ändamålsenlig med tanke på bedömningen av resultaten.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1	Yleistä selvityksestä	6
1.1	Yhteenveto	6
1.2	Selvityksen toteutustapa	6
1.3	Vastaajaprofiili	7
2	Kyselyn tulokset	11
2.1	Säätiölain tavoitteiden toteutuminen	11
2.2	Sijoitustoiminta	12
2.3	Liiketoiminta	13
2.4	Lähipiiri	14
2.4.1	Lähipiiriraportointi ja lähipiiritapahtumien seuranta	15
2.4.2	Lähipiirin tunnistaminen	17
2.5	Tilinpäätös ja toimintakertomus	18
2.6	Säätiön perustaminen	18
2.7	Säännöt ja sääntömuutokset	19
2.8	Toimielimet	23
2.9	Johdon tehtävät ja toiminta	24
2.10	Johdon palkkiot	25
2.11	Tilintarkastus	26
2.12	Säätiön sulautuminen	27
2.13	Säätiön valvonta	28
2.14	Kommentteja säätiölain muutostarpeista	28

1 Yleistä selvityksestä

1.1 Yhteenveto

Oikeusministeriö selvitti lokakuussa 2018 säätiölain toimivuutta lainsäädäntötarpeen arviointia ja eduskunnan edellyttämää selvitystä varten¹. Selvitys toteutettiin säätiöille ja niiden sidosryhmille kohdistetulla kyselytutkimuksella. Vastausten² perusteella voitiin todeta, että säätiölakia pidetään varsin tarkoituksenmukaisena ja myös sen haasteelliseksi osoittautuneisiin säännöksiin on totuttu. Säätiölain katsottiin parantaneen luottamusta säätiöihin lisäämällä säätiötoiminnan avoimuutta ja parantamalla säätiövalvonnan toimintaa.

Lainsäädännön haasteellisimmiksi kohdiksi koettiin odotetusti laaja lähipiirin käsite sekä lähipiiritapahtumien seuranta ja raportointi. Avoimissa vastauksissa toistui tarve lisäohjeistukselle sekä mahdolliset helpotukset, jotka kohdistuisivat ainakin pienempiin säätiöihin.

Liiketoimintaan ja sijoitustoimintaan liittyvät muutokset on säätiöissä tiedostettu hyvin, mutta ne ovat vain harvoin johtaneet muutoksiin käytännön toiminnassa.

Kyselyvastausten perusteella suuri osa säätiöistä ei ole uusinnut sääntöjään, vaikka lain siirtymäsäännöksen mukainen määräaika oli kyselyn toteuttamisajankohtana juuri kulumassa umpeen.

1.2 Selvityksen toteutustapa

Oikeusministeriön selvitys toteutettiin kyselytutkimuksena, jonka teknisestä toteutuksesta ja tulosten arvioinnista vastasi PricewaterhouseCoopers Oy. Kyselyn tuloksista

1 EV 276/2014 vp.

2 Vastaukset

ja alustavista arvioinneista keskusteltiin oikeusministeriön asettaman seurantaryhmän ja oikeusministeriön edustajien kanssa³.

Kysely lähetettiin oikeusministeriön toimesta kaikille niille Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tietokannassa oleville säätiöille tai näiden yhteyshenkilöille, joiden sähköpostiosoitteet oli merkitty Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään. Lisäksi kyselystä tiedotettiin useiden säätiökentässä toimivien organisaatioiden tiedotuskanavissa.

Kysely toteutettiin siten, että säätiön edustajaksi itsensä tunnistanut sai laajemmat kysymykset kuin esimerkiksi säätiön muuna ulkoisena neuvonantajana toimiva. Lisäksi monet kysymyksistä olivat alisteisia toisille kysymyksille. Kysely ei edellyttänyt vastaamista jokaiseen kysymykseen. Em. seikoista johtuen eri kysymyksiin saatiin eri määrä vastauksia, eikä tässä raportissa mainittujen prosenttilukujen ja vastaajien kokonaismäärän perusteella voida suoraan määrittää tiettyyn kysymykseen vastanneiden lukumäärää.

1.3 Vastaajaprofiili

Kyselyn alussa selvitettiin vastaajien taustatietoja. Taustatiedoissa selvitettiin vastaajan toimenkuvaa, säätiön toimialaa ja toimintamallia, rahoituslähteitä, sijoitusvarallisuuden määrää sekä lähipiiriin ja konserniin liittyviä asioita.

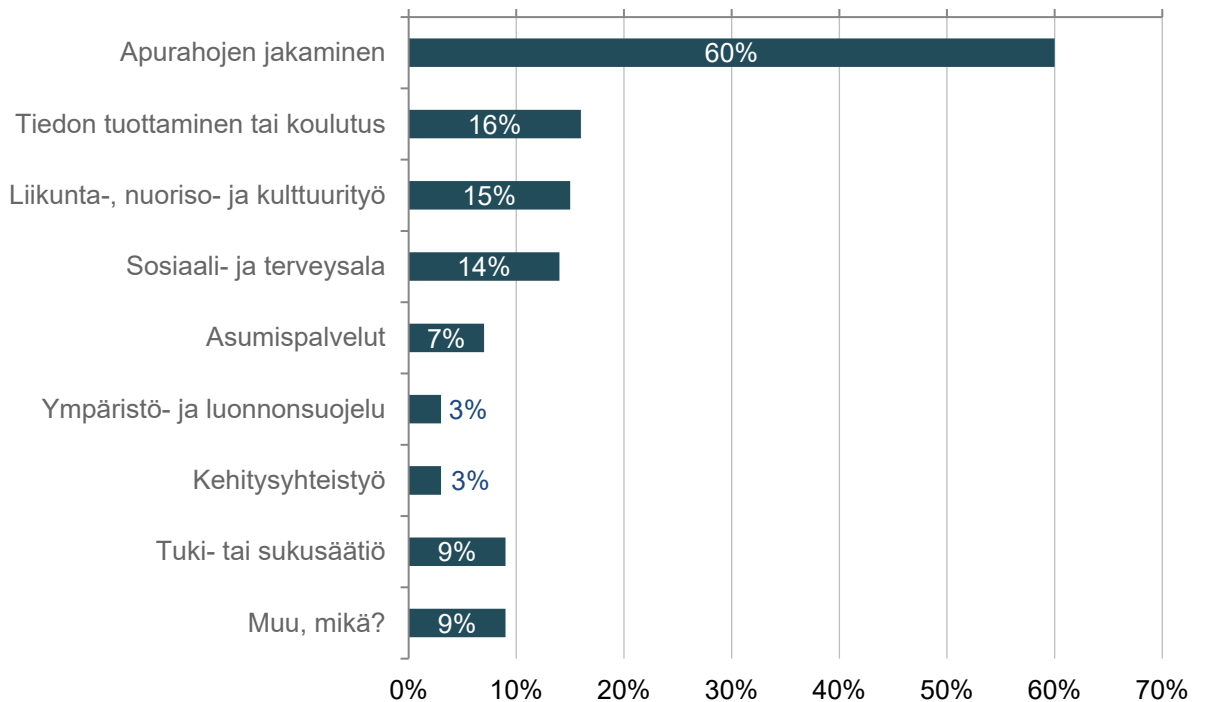
Kyselyyn saatujen vastausten kokonaismäärä oli 367. Vastaajista 95 % edusti suoraan säätiötä toimitusjohtajan, asiamiehen, hallituksen jäsenen tai toimihenkilön roolissa. Kyselyn pääasiallinen kohderyhmä oli säätiöiden edustajat, joten vastaajaprofiilin voidaan katsoa tältä osin olevan tarkoituksenmukainen. Loput vastaajista ilmoittivat olevansa säätiöiden tilintarkastajia, säätiöiden muita ulkopuolisia neuvonantajia, virkamiehiä tai muita julkisen hallinnon työntekijöitä sekä kirjanpitäjiä tai vastaavia.

Kyselyssä selvitettiin myös säätiörekisterin käyttämää toimialaluokitusta, johon vastaajan edustama säätiö luokitellaan. Verrattaessa vastaajien toimialajakaumaa säätiörekisterin tietoihin voitiin todeta, että kyselyn vastaajat jakautuvat hyvin pitkälti säätiörekisterissä olevan toimialajakauman mukaisesti ja vastaajaprofiiliin voidaan siten myös tältä osin katsoa olevan tarkoituksenmukainen.

³ Seurantaryhmässä olivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö (STEA), Patentti- ja rekisterihallitus, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta, sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toiminnalliset säätiöt, yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkosto ja säätiöoikeuden tutkimus.

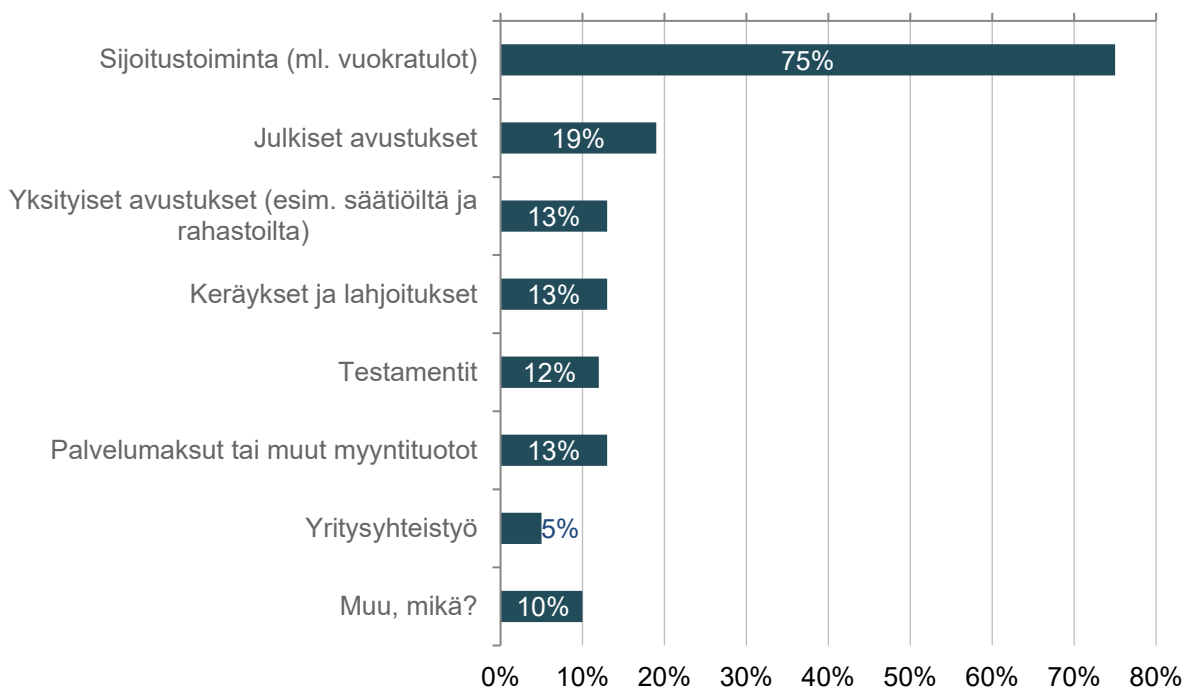
Toimiala	Vastaukset	Säätiörekisteri
Apurahasäätiö	50 %	45 %
Toiminnallinen säätiö	34 %	34 %
Sekasäätiö	16 %	16 %
Luokittelematon säätiö	-	5 %
Yhteensä	100 %	100 %

Säätiöiden tarkoituksen toteuttamistavat jakoutuivat vastaajien kesken alla olevan kaavion mukaisesti. Koska puolet kyselyyn osallistuneista säätiöistä oli apurahasäätiöitä, on luonnollista, että useimmat kyselyyn vastanneet säätiöt (60 %) ilmoittivat toteuttavansa tarkoitustaan jakamalla apurahoja. Säätiöt toteuttavat tarkoitustaan kuitenkin useilla muillakin tavoilla, kuten kaaviosta nähdään. On hyvä huomioida, että säätiöllä voi olla useampia tarkoituksen toteuttamistapoja ja lisäksi tietyn toimialan tarkoitusta voidaan toteuttaa toiminnan lisäksi myös jakamalla kyseiseen kohteeseen apurahoja.



Taustakysymys 3: Mikä tai mitkä seuraavista kuvaavat parhaiten säätiönne tarkoituksen toteuttamista?

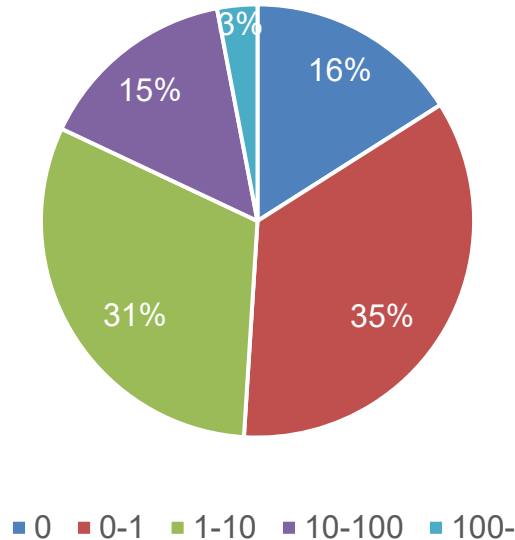
Kyselyyn vastanneiden säätiöiden olennaisista rahoituslähteistä selvästi yleisin (75 %) oli sijoitustoiminta, jonka selvennettiin pitävän sisällään myös kiinteistösijoitukset (vuokratuotot). Julkiset avustukset olivat olennainen rahoituslähde lähes viidennekselle säätiöistä. Loput vastausvaihtoehdoista jakautuivat tasaisesti. "Muu, mikä" -vastausvaihtoehdon vastaukset sisälsivät valtaosin rahoituslähteitä, joille olisi kyselyssä ollut myös oma vastausvaihtoehto.



Taustakysymys 4: Mitkä seuraavista rahoituslähteistä ovat olennaisia säätiönne toiminnan rahoituksessa?

Kyselyyn vastanneiden säätiöiden sijoitusvarallisuuden markkina-arvot jakautuivat jokseenkin odotetulla tavalla. Kyselyyn vastanneista säätiöistä 18 %:lla oli yli 10 miljoonan euron sijoitusomaisuus. Säätiöistä 16 % ilmoitti, ettei niillä ole sijoitusvarallisuutta lainkaan ja 35 % ilmoitti, että sijoitusvarallisuutta on alle miljoona euroa. Kysymyksen kohdalla ohjeistettiin arvioimaan sijoitusvarallisuuden markkina-arvo, jolle se ollut tiedossa. Lisäksi 25 % kyselyyn vastanneista ilmoitti, että sijoitustoiminnan tuotot eivät ole olennainen rahoituslähde.

Säätiöiden sijoitusvarallisuus (milj. euroa)

**Taustakysymys 5: Paljonko säätiönne sijoitusvarallisuuden käypä (markkina-)arvo on suuruusluokaltaan?**

Odotusten mukaisesti suurin osa säätiöiden sijoitusvarallisuudesta on sitoutunut sijoitusrahastoihin ja osakesijoituksiin, jotka olivat 80 %:lla vastanneista pääasiallisia sijoituskohteita. Muita pääasiallisia sijoituskohteita olivat osakehuoneistot (30 % vastaajista) sekä kiinteistöt (24 % vastaajista).

Kyselyn taustatiedoissa kysyttiin, tukiko säätiö viime vuonna säätiön lähipiiriin kuuluvia rahallisesti tai muulla tavalla. Selkeä enemmistö (87 %) vastasi kysymykseen kielteisesti, 12 % vastasi myönteisesti ja 1 % vastaajista ei osannut sanoa. On hyvä huomioida, että tässä pyrittiin selvittämään nimenomaan lähipiirille maksettuja tukia eikä mitä tahansa lähipiirin kanssa tapahtuvia tapahtumia. Yksikään kyselyyn vastanneista säätiöistä ei ollut antanut lainoja lähipiiriin kuuluvalla. Kyselyyn vastanneista 8 % ilmoitti säätiön tehneen myös muita palveluiden tai tavaroiden ostoja lähipiiriltä kuin tilintarkastuspalvelu. Vastanneista 37 % ilmoitti, ettei säätiön toimielimien jäsenille ole maksettu palkkoja tai palkkioita.

Valtaosa (80 %) kyselyyn vastanneista säätiöistä ei kuulu konserniin. Käsitksemme mukaan tämä vastaa myös yleistä tilannetta säätiökentässä. Säätiöistä 13 % ilmoitti olevansa konsernin emosäätiö ja 7 % konsernin tytärsäätiö. Vastaajista vain 16 % ilmoitti säätiöllä olevan määräysvalta osakeyhtiössä. Vastaukset vaikuttaisivat olevan sikäli hieman ristiriitaisia, että yleensä säätiö, jolla on määräysvalta toisessa yhteisössä tai säätiössä, on myös konsernin tai alakonsernin emosäätiö.

2 Kyselyn tulokset

2.1 Säätiölain tavoitteiden toteutuminen

Säätiölaille asetettiin lain säätämisvaiheessa useita tavoitteita. Päälimmäisinä näistä olivat avoimuuden lisääminen, valvonnan tehostaminen, säätiöiden toimintamahdollisuuksien lisääminen sekä hallintoelinten tehtävien ja vastuiden selkeyttäminen ja päivittäminen vastaamaan nykyajan vaatimuksia. Lain esitöiden mukaan avoimuutta lisääviä säännöksiä olivat mm. säätiön tarkoituksen selventäminen, lähipiirisäännökset, laajempi konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus, toimintakertomuksen tietosisällön lisääminen sekä liiketoimintaa harjoittavan säätiön velvoite rekisteröidä negatiivinen oma pääoma.

Kyselyyn vastanneista valtaosa (65 %) koki säätiölain parantaneen säätiöiden toiminnan avoimuutta ja yleistä luottamusta. Vain 7 % vastasi kysymykseen kielteisesti. Myös vastaukset useaan muuhun kysymykseen tukivat sitä johtopäätöstä, että säätiölailla koettiin olleen myönteinen vaikutus säätiökentän toimintaan, raportointiin ja maineeseen.

Selkeä enemmistö vastaajista (73 %) totesi, että säätiöiden laillisuusvalvonta on tarkoituksenmukaisella tasolla. Avoimissa kommentteissa todettiin usein, että säätiövalvonnalla voisi olla nykyistäkin enemmän toimivaltaa ja työkaluja valvonnan toteuttamiseksi.

Vastanneista yli puolet (54 %) koki lain selkeyttäneen hallintoelinten tehtäviä ja vastuuta. Toisaalta 21 % koki, ettei näin ollut käynyt. Kyselystä ilmeni, että enemmistö säätiöistä ei tehnyt olennaisia muutoksia toimielimiinsä lain voimaantulon jälkeen.

Kyselyn perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että säätiölain tavoitteiden koetaan toteutuneen varsin hyvin. Lakia pidetään tarkoituksenmukaisena ja lain rakenne koetaan riittävän selkeäksi.

2.2 Sijoitustoiminta

Vanha säätiölaki edellytti, että sijoitustoiminta on ”varmaa ja tuloa tuottavaa”. Uudesta säätiölaista kyseinen vaatimus poistui, ja lain mukaan sijoitustoiminnan on oltava ”suunnitelmallista”. Yleisen näkemyksen mukaan uusi laki olisi mahdollistanut sijoitusinstrumenttien vapaamman valinnan.

Kyselyssä kysyttiin vastaajien näkemystä siitä, mahdollistiko vaatimuksen poistuminen vapaamman sijoitusvälineiden valinnan. Vastaajien näkemykset asian suhteen vaihtelivat paljon. Kommenteissa tuotiin esiin myös se, että ”varmaa ja tuloa tuottavaa” sijoittamista ei käytännössä ole olemassa. Toisaalta todettiin, että nykyään on periaatteessa mahdollista sijoittaa myös riskialttiimpiin sijoitusinstrumentteihin.

Kyselyn perusteella säätiöiden sijoitustoiminta ei ole kuitenkaan käytännössä olennaisesti muuttunut uuden lain myötä. Yli 90 % vastaajista totesi, että säätiölain muutokset eivät ole vaikuttaneet sijoitussalkun sisältöön. Pieni osa (4 %) vastaajista oli allokoinut sijoitussalkkuaan uusiksi.

Niistä kyselyyn vastanneista, joilla oli sijoitusvarallisuutta, suurimmalla osalla oli kirjallinen sijoitussuunnitelma. Vastaajista 49 % oli laatinut kirjallisen sijoitussuunnitelman jo ennen uuden säätiölain voimaantuloa. Vastaajista 18 % laati sijoitussuunnitelman uuden lain voimaantulon myötä. Jossain määrin yllättävä tulos oli, että 25 %:lla vastaajista ei ole kirjallista sijoitussuunnitelmaa. Kun tarkasteltiin tarkemmin vastaajia, jotka ilmoittivat kirjallisen sijoitussuunnitelman puuttumisesta, havaittiin että noin kaksi kolmannesta ilmoitti sijoitusvarallisuuden arvoksi ”alle miljoona euroa” ja noin kolmannes ”1–10 miljoonaa euroa”. Ilman sijoitussuunnitelmaa toimivat säätiöt eivät useimmiten ole ulkoistaneet sijoitustoimintaa edes osittain ulkopuoliselle varainhoitajalle ja käytännön sijoituspäätökset tekee useimmiten hallitus. Sijoitussuunnitelman laadintaa voidaan pitää suositeltavana käytäntönä kaikissa säätiöissä, joilla on sijoitusomaisuutta. Suunnitelman laajuus ja muoto ovat säätiökohtaisia ja perustuvat säätiön sijoitustoiminnan laatuun ja laajuuteen sekä tapaan, jolla se on järjestetty.

Noin puolet kyselyyn vastanneista on ulkoistanut sijoitustoimintansa osittain tai kokonaan. Useimmiten varainhoitaja toteuttaa itsenäisesti sijoitusten ostot ja myynnit sijoitussuunnitelman puitteissa, mutta noin kolmannes vastanneista ilmoitti varainhoitajan toteuttavan ostot ja myynnit yksittäisten toimeksiantojen perusteella.

Käytännön sijoituspäätökset tekee kyselyn perusteella useimmiten hallitus (59 % vastanneista). Varainhoidon oli ulkoistanut kokonaan tai osittain 33 % niistä vastaajista, jotka mainitsivat hallituksen tekevän käytännön sijoituspäätökset. Tavanomaisesti ko-

konaan ulkoistettu varainhoitaja (ns. täyden valtakirjan varainhoitosopimus) tekee varsinaiset osto- ja myyntipäätökset itsenäisesti annettujen rajojen puitteissa. Vastaajat ovatkin saattaneet mieltää varojen siirtämisen sijoitussalkkuun varsinaiseksi sijoituspäätökseksi. Muiksi tahoiksi, jotka tavanomaisesti tekevät käytännön sijoituspäätöksiä, tunnistettiin asiamies tai toimitusjohtaja, johtoryhmä, sijoitustoimikunta tai vastaava säätiön sisäinen elin sekä ulkopuolinen varainhoitaja.

Kyselyn perusteella säätiöiden sijoitustoiminnan säännöllistä seuranta ja valvontaa toteuttaa useimmiten hallitus (62 % vastanneista). Muita sijoitustoimintaa säännöllisesti seuraavia ja valvovia tahoja ovat säätiön sijoitustoimikunta tai vastaava säätiön sisäinen elin (9 % vastanneista) sekä johto tai toimihenkilöt (6 %). Vastausten perusteella voidaan todeta, että valtaosa säätiöistä seuraa ja valvoo sijoitustoiminnan kehittymistä säännöllisesti. 11 % vastanneista tosin ilmoitti, että sijoitustoimintaa seurataan ja valvotaan ainoastaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin varmistetaan, että sijoitussuunnitelmaa on noudatettu. Näin vastanneista valtaosa kuitenkin ilmoitti sijoitussalkkuns arvoksi ”alle miljoona euroa”. Säätiölain mukaan säätiön varainhoidon valvonnan asianmukainen järjestäminen on säätiön hallituksen vastuulla. Avomista kommentaareista on havaittavissa, että säätiön hallitus ei välttämättä aina itsenäisesti seuraa ja valvo sijoitustoimintaa, vaan johto on usein tässä asiassa aktiivinen ja tuo sijoitustoiminnan raportit säännöllisesti hallitukselle käsiteltäväksi.

2.3 Liiketoiminta

Uuden säätiölain myötä säätiöiden katsotaan voivan harjoittaa liiketoimintaa aiempaa vapaammin, joskaan säätiön tarkoituksena ei edelleenkään voi olla liiketoiminnan harjoittaminen. Kyselyyn vastanneista 88 % vastasi, että uusi säätiölaki ei muuttanut sitä, minkälaista tai kuinka laajaa liiketoimintaa säätiö tai säätiön tytäryhtiö harjoittaa. Lähes kaikki loput vastanneista eivät osanneet tarkkaan sanoa. Liiketoiminnan harjoittamisen rajoitusten keveneminen ei siis näyttäisi käytännössä muuttaneen säätiöiden liiketoiminnan harjoittamista.

Kyselyn vastausten perusteella vaikuttaisi, että liiketoiminnan harjoittaminen ei ole säätiökentässä kovin yleistä. 50 % vastasi, että säätiö ei harjoita liiketoimintaa itse eikä tytäryhtiön kautta ja 29 % vastasi kysymykseen ”ei sovellu”. ”Ei sovellu” vastanneista suurin osa tarkoittanee, että liiketoimintaa ei harjoiteta tai että säätiön säännöt eivät salli liiketoiminnan harjoittamista. Vastanneista 14 % ilmoitti säätiön harjoittavan liiketoimintaa ja 6 % säätiön tytäryhtiön harjoittavan liiketoimintaa. Vastaus on sikäli erikoinen, että 16 %:lla kyselyyn vastanneista oli määräysvalta osakeyhtiössä.

Yleensä osakeyhtiöt perustetaan harjoittamaan liiketoimintaa. Asiaa voi osittain selittää se, että kiinteistöä hallinnoivaa osakeyhtiötä ei ole mielletty liiketoimintaa harjoittavaksi.

Säätiön harjoittama liiketoiminta liittyy useammin säätiön tarkoituksen toteuttamiseen (49 % vastanneista, joilla oli liiketoimintaa) kuin toiminnan rahoittamiseen (21 % vastanneista). Vastanneista 28 % ilmoitti liiketoiminnan liittyvän sekä tarkoituksen toteuttamiseen että sen rahoittamiseen. Säätiön tytäryrityksen harjoittama liiketoiminta jakautui kyselyn perusteella melko tasaisesti tarkoituksen toteuttamisen ja sen rahoittamisen sekä näiden yhdistelmän välille.

Kyselyn vastausten perusteella ei voida muodostaa selkeää johtopäätöstä siitä, oliko vastaajien mielestä muun kuin säätiön tarkoitusta tukevan liiketoiminnan mahdollistaminen säätiölle perusteltua. Kyselystä ilmeni, että säätiölain voimaantulon jälkeen sääntöjään muuttaneista säätiöistä 23 % muutti tarkoituksen toteuttamistapoja koskevia pykäläiä. Näistä 16 % vastasi sallineensa säännöissä kaiken laillisen liiketoiminnan säätiön tarkoituksen toteuttamisen rahoittamista varten ja 8 % vastasi tarkentaneensa sääntöjä tarkoituksen toteuttamistapoihin liittyvään liiketoimintaan liittyen. Näin ollen vaikuttaisi siltä, että säätiöt haluavat ainakin ylläpitää mahdollisuuden nykyisen tai muun liiketoiminnan harjoittamiseen.

Vastausten perusteella voidaan todeta, että noin kahden kolmanneksen mielestä säätiöiden verotuskäytäntöön ei ole tullut muutoksia uuden säätiölain myötä ja noin kolmannes ei osannut vastata kysymykseen.

2.4 Lähipiiri

Säätiölain lähipiirisäännösten tarkoituksena on lisätä säätiöiden toiminnan ja raportoinnin avoimuutta sekä selventää säätiöiden hyödyllisen tarkoituksen käsitettä. Laki määrittelee sallitut ja kielletyt toimet säätiön perustajan tai muiden lähipiiriin kuuluvien kanssa sekä edellyttää lähipiiritapahtumien raportointia toimintakertomuksessa. Lähipiiriin määritelmään on pyritty sisällyttämään kaikki ne tahot, joiden voisi olettaa voivan vaikuttaa lähipiiritoimien tekemiseen.

Lain sisältämä laaja lähipiirin käsite sekä lähipiiritapahtumien seuranta- ja raportointivelvoite ovat käsityksemme mukaan aiheuttaneet hämmennystä säätiökentässä. Myös tämän kyselyn perusteella voidaan todeta, että lähipiirisäännökset ovat olleet säätiöille haasteellisia. Lähipiiritoimien raportoinnissa on havaittu puutteita myös Patentti- ja rekisterihallituksen suorittamassa säätiövalvonnassa.

Kyselyn vastausten perusteella voidaan toisaalta todeta, että uusiin säännöksiin on mukauduttu varsin hyvin ja yli puolet vastaajista piti lähipiirisäännöksiä tarkoituksenmukaisina. Vastauksia arvioitaessa on toki huomioitava se, että selkeä enemmistö (87 %) kyselyyn vastanneista ei tukenut lähipiiriä rahallisesti tai muutenkaan ja että vain 8 %:lla vastanneista oli muita liiketapahtumia kuin tilintarkastuspalkkio lähipiirin kanssa. Lähipiirilainoja ei ollut annettu lainkaan.

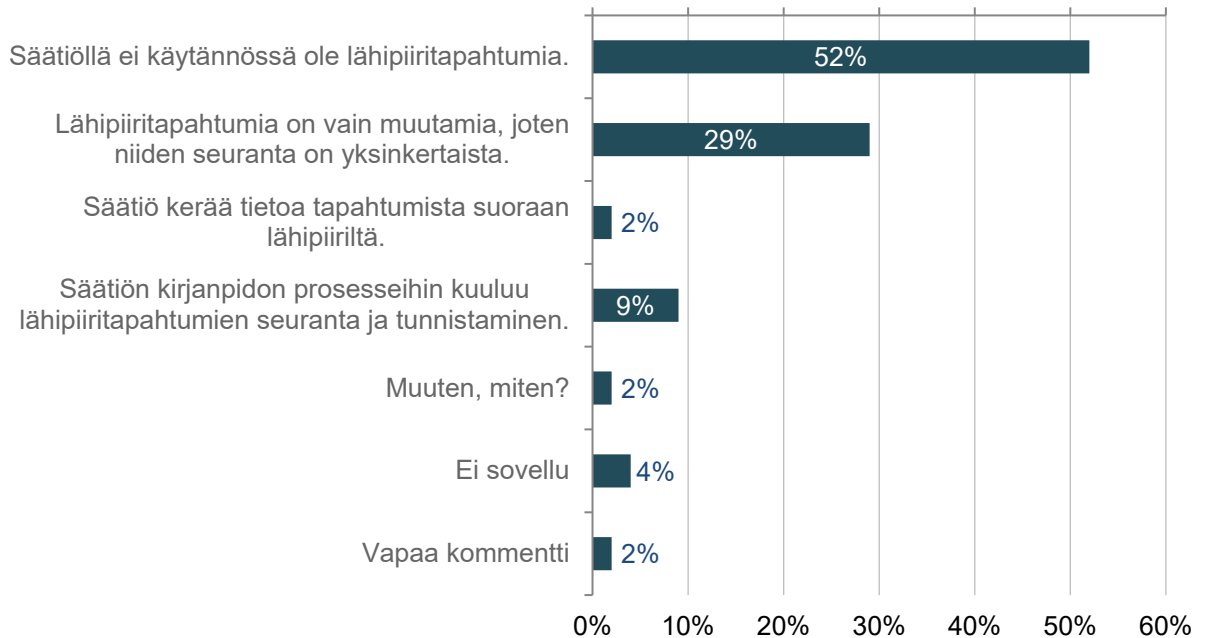
Kyselyyn vastanneista 58 % piti säätiölain lähipiirisäännöksiä tarkoituksenmukaisina. Vastaajista 29 %:n mielestä lähipiirin käsite on liian laaja ja 13 % totesi lähipiiritapahtumien aukottoman seurannan ja raportoinnin olevan käytännössä haastavaa tai jopa mahdotonta. Säätiöistä 19 % ei ollut selvittänyt aukottomasti laajaa lähipiiriään. Yksittäisistä kommentteista ilmeni lisäksi, että säännösten koetaan lisäävän byrokratiaa. Erityisen haastavaksi lähipiirin määrittäminen on vastausten valossa koettu säätiöissä, joissa perustajina ovat kunta, yhdistys, yhteisö tai joukko edellä mainittuja. Oletettavasti lähipiiri voi muodostua tällöin hyvinkin laajaksi.

2.4.1 Lähipiiriraportointi ja lähipiiritapahtumien seuranta

Säätiölain mukaan tilikaudelta laadittavassa toimintakertomuksessa on raportoitava laissa tarkemmin määritellyn ns. suppean lähipiirin kanssa tehdyt toimet. Toimintakertomuksessa on ilmoitettava tiedot säätiön suppealle lähipiirille antamista avustuksista ja muista osittain tai kokonaan vastikkeettomista taloudellisista eduista ja muista säätiön ja lähipiirin välisistä taloudellisista toimista.

Valtaosassa säätiöitä toiminta vaikuttaisi kyselyn perusteella olevan helposti seurattavissa eikä raportoitavia lähipiiritapahtumia ole paljon. Lähipiiriraportointiin liittyviin kysymyksiin saatujen vastausten tulkinnassa on kuitenkin huomioitava se, että 52 % säätiöistä vastasi, ettei niillä käytännössä ole lähipiiritapahtumia ja 29 % vastasi, että tapahtumia on vain muutama. Taustakysymyksissä 8 % vastaajista ilmoitti, että niillä on myös muita ostoja lähipiiriltä kuin tilintarkastuspalvelu. Vastaukset saattavat joko osoittaa, ettei lähipiiritapahtumien määritelmä ole täysin selvä kaikille kyselyyn vastanneille tai että vastausvaihtoehtoon sisältynyt sana ”käytännössä” on vaikuttanut vastaustapaan. On nimittäin oletettavaa, että suurin osa säätiöistä maksaa palkkioita lähipiiriin kuuluville, kuten esimerkiksi tilintarkastajalle, hallitukselle tai säätiöjohdolle.

Sikäli kun lähipiiritapahtumia on tunnistettu, on niiden seuranta vastausten valossa ollut mahdollista järjestää riittävällä tavalla.



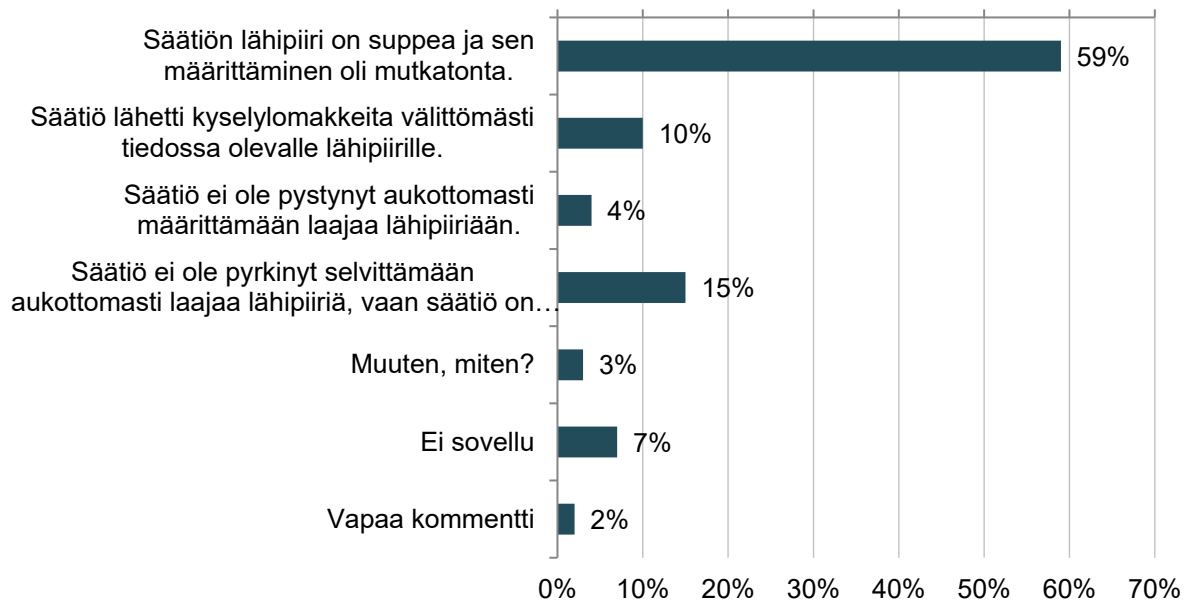
Vastaukset kysymykseen 36: Miten säätiö seuraa toimintakertomuksessa raportoitavia tapahtumia säätiölain 5:2.2 §:n kohdan 2 mukaisen ns. suppean lähipiirin kanssa?

Kyselyn vastanneista säätiöistä 57 %:ssa lähipiiritapahtumiin liittyvät päätökset käsitellään hallituksessa tai hallituksen valiokunnassa. Vastajista 33 %:lla oli käytössään lähipiiriohje, jonka perusteella lähipiiritapahtumat käsitellään. Vastajista kuitenkin vain 36 % ilmoitti pitävänsä lähipiirirekisteriä, joka auttaa keräämään tietoa ja raportoimaan lähipiiritoimista toimintakertomuksessa. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että ne säätiöt, joilla on lähipiiritapahtumia, ovat omaksuneet käytäntöjä, jotka helpottavat lähipiiritapahtumien seurantaa ja tukevat johtoa huolellisuusveloitteen täyttämässä lähipiiritoimien osalta.

Käsityksemme mukaan lähipiirikäytännön luomiseen liittyvä ohjeistus, esimerkiksi lain voimaantulon jälkeen julkaistu Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan "Esimerkkejä lähipiiriin liittyvistä menettelytavoista säätiön johdolle ja tilintarkastajille" sekä Kirjanpitolautakunnan omaehtoinen lausunto (KILA 1945/2015) lähipiiritoimien esittämisestä säätiön toimintakertomuksessa, ovat osaltaan vaikuttaneet lähipiirikäytäntöjen kehittymiseen.

2.4.2 Lähipiirin tunnistaminen

Säätiölain mukainen lähipiirin käsite on erittäin laaja. Käsitksemme mukaan monissa säätiöissä koettiin jo lähipiirin määrittäminen haasteelliseksi sen laajuuden takia. Laajan lähipiirin selvittämistä koskevaan kysymykseen saatiin kuitenkin seuraavat vastaukset:



Vastaukset kysymykseen 35: Miten säätiö on selvittänyt säätiölain 1:8 §:n mukaiseen ns. laajaan lähipiiriin kuuluvat henkilöt?

Yli puolet säätiöistä totesi, että säätiön laajakin lähipiiri on sen verran suppea, ettei sen määrittämistä koettu haastavaksi toteuttaa. Vastaus on linjassa muiden lähipiiriä ja johdon etuuksia koskevien kysymysten kanssa. Valtaosalla vastaajista raportoitavia lähipiiritapahtumia ei näyttäisi olevan paljon (kts. yllä lähipiiritapahtumien raportointi ja seuranta -kohta), mikä helpottaa niiden seurantaa. Toisaalta 19 % kyselyyn vastanneista säätiöistä totesi, ettei säätiö ole aukottomasti selvittänyt laajaa lähipiiriään. Vastausten perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että lähipiirin käsite koetaan haastavaksi niissä säätiöissä, joissa lähipiiritapahtumia yleensäkin on tai voisi olla. Käsitksemme mukaan erityisesti toiminnallisissa säätiöissä laajan lähipiirin määrittäminen ja seuranta on usein koettu haastavaksi tai jopa mahdottomaksi toteuttaa.

Lähipiirisäännöksiä kommentoitiin myös säätiölain muutostarpeiden kohdalla. Näistä lisää luvussa 2.14.

2.5 Tilinpäätös ja toimintakertomus

Säätiölaki velvoittaa säätiöitä raportoimaan toimintakertomuksessa mm. millä tavoin säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi sekä antamaan tietoja lähipiiritapahtumista. Nämä kaksi asiaa nousivatkin odotusten mukaisesti yleisimmiksi muutoksiksi, joita toimintakertomukseen on tehty uuden säätiölain myötä. Vain 13 % vastasi, että toimintakertomuksen sisältö on pysynyt ennallaan. Näin vastanneiden toimintakertomuksien on siten oletettava olleen tietosisällöltään kattavia jo ennen uuden säätiölain voimaantuloa eikä ko. säätiöillä todennäköisesti ole lähipiiritapahtumia.

Kyselyn vastaajista 24 % oli sitä mieltä, että konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus parantaa säätiön tilinpäätöksen antamaa oikeaa ja riittävää kuvaa. 67 % ei kuitenkaan osannut sanoa parantaako vaatimus oikeaa ja riittävää kuvaa ja 9 %:n mielestä se ei sitä tee. Osa epävarmoista vastaajista kommentoi, että asiaa ei ole mietitty tarkemmin, koska konsernitilinpäätös ei ole tullut laadittavaksi vastaajan kohdalle. Vastaukset ovat linjassa sen seikan kanssa, että 80 % kyselyyn vastanneista säätiöistä ei kuulunut konserniin. Avoimissa kommenteissa tuli myös esiin sellaiset tilanteet, joissa konsernitilinpäätöksen laatiminen saattaa vääristää oikeaa ja riittävää kuvaa johtuen konserniin kuuluvien kirjanpitovelvollisten täysin erilaisista toiminnoista.

Kysyttäessä perusteita konsernitilinpäätöksen laatimatta jättämiselle, vastauksista nousi esiin tytäryhtiöiden epäolennaisuus konsernin kannalta sekä myös se, että tytäryhtiön toiminta poikkeaa olennaisesti säätiön toiminnasta. Tähän kysymykseen saatiin hyvin vähän vastauksia, mutta käsityksemme mukaan nämä kaksi seikkaa ovat yleisiä syitä jättää tytäryhtiö yhdistelemättä säätiön konsernitilinpäätökseen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että konsernitilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevat säännökset on melko hyvin omaksuttu säätiöissä. Toisaalta jotkut säätiöt voisivat kaivata lisäohjeistusta tytäryhtiön yhdistelemättä jättämiselle tilanteissa, joissa konserniin kuuluvien kirjanpitovelvollisten toiminnat poikkeavat olennaisesti toisistaan.

2.6 Säätiön perustaminen

Säätiölain muutoksella pyrittiin helpottamaan ja selkeyttämään säätiöiden perustamista mm. luopumalla erillisestä lupamenettelystä perustamisen yhteydessä ja selvittämällä perustamisasiakirjojen sisältövaatimuksia.

Säätiön perustamiseen vaadittavan peruspääoman määrä nostettiin säätiölaissa 50.000 euroon eikä peruspääoman määrä ole riippuvainen säätiölle suunnitellusta toiminnasta, mikä osaltaan helpottaa säätiön perustamista. Lisäksi perustettavalle säätiölle tulee laatia ensimmäistä kolmea vuotta koskeva kirjallinen toimintasuunnitelma, talousarvio ja rahoitussuunnitelma, joiden tarkoituksena on varmistaa säätiön toimintaedellytykset. Kyseisiä suunnitelmia ei vaadita toimitettavan säätiörekisteriin säätiön perustamisen yhteydessä, vaan ne laaditaan säätiön omaan käyttöön.

Kyselyyn vastanneista säätiöistä enemmistö (54 %) oli sitä mieltä, että säätiölaissa määrätty peruspääoman määrä on sopiva. Vain 4 % vastaajista oli sitä mieltä, että peruspääomavaatimus on kokonaan tarpeeton. Toisaalta, viidennes (20 %) vastaajista ei osannut sanoa kantaansa asiaan. Tämä on ymmärrettävää, koska edellisen lain aikana ei syntynyt yleistä käytäntöä erilaisissa säätiöissä riittävästä peruspääoman määrästä. Peruspääoman merkitys vaihtelee säätiön koon ja toimintamuodon laajuuden mukaan. Säätiölakiin ei ole otettu muita määräyksiä peruspääomaa koskien, joten peruspääoman merkitys jää säätiön sääntömääräysten varaan.

Kyselyyn vastanneiden säätiöiden mukaan kirjallisen toimintasuunnitelman, talousarvion ja rahoitussuunnitelman vaatimus on tarpeellinen. Vastauksiin liittyneiden kommenttien mukaan suunnitelmien laatiminen on toisaalta itsestään selvää, sillä se edistää toiminnan suunnitelmallisuutta ja toimintaedellytysten arviointia.

2.7 Säännöt ja sääntömuutokset

Säätiölain voimaanpanolain mukaan säätiön sääntöihin sisältyvän säätiölain vastaisen määräyksen sijasta noudatetaan voimassaolevaa säätiölakia. Säätiölain vastaisen sääntömääräyksen muutos on ilmoitettava rekisteröitäväksi viimeistään voimaanpanolaisissa määrätyn siirtymäajan päättymiseen 1.12.2018 mennessä eli kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Kyselyyn vastanneista säätiöistä puolet (50 %) ilmoitti, että säätiön säännöt on muutettu säätiölain voimaantulon jälkeen ja 9 %:lla vastaajista sääntömuutos oli työn alla. PRH:lta saadut tiedot säätiöiden rekisteröityjä sääntömuutoksia koskien ovat vastaavan suuntaisia kuin kyselyyn saadut vastaukset. PRH:n tietojen mukaan vuosina 2015–2018 on rekisteröity yhteensä 1.216 kappaletta säätiöiden sääntömuutoksia, mikä vastaa noin 45 % kaikista säätiöistä. PRH:n tietojen osalta tulee huomioida, että luku pitää sisällään kaikki sääntömuutokset kyseiseltä ajalta. Osa vuoden 2015 muutoksista on tehty jo edellisen säätiölain aikana. Lisäksi luku sisältää kaikki tehdyt sääntömuutokset, jolloin luku voi sisältää saman säätiön useampaan kertaan, mikäli säätiö on tehnyt sääntömuutoksen useammin kuin kerran. Tulos on yllättävä ottaen

huomioon edellä mainittu siirtymäajan päättymishetki sekä se, että kokemuksemme mukaan useimpien säätiöiden säännöissä on voimassaolevan lain vastaisia sääntömääräyksiä. Muutoksia vaativia kohtia sisältyy usein esimerkiksi hallituksen jäseniä ja hallituksen jäsenten toimikautta koskeviin sääntömääräyksiin. Säätiön edustamista koskeva sääntömääräys sisältää myös usein voimassaolevan lain vastaisia kohtia. Kyseisen määräyksen muutoksen rekisteröintiä koskee kuitenkin voimaanpanolain mukainen poikkeus, jonka mukaan määräystä ei ole pakollista ilmoittaa muutettavaksi siirtymäajan kuluessa, vaan se voidaan muuttaa voimassaolevan lain mukaiseksi kun sääntöjä seuraavan kerran muutetaan. Kyselyyn saatujen vastausten ja PRH:lta saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siis siltä, että monissa säätiöissä sääntöjä ei ole tarkastettu uuden lain mukaisiksi määräaikaan mennessä. Säätiöiden voidaan olettaa ilmoittavan sääntömuutoksia vielä siirtymäajan päättymisen jälkeenkin.

Sääntömuutoksen lähtökohtia kartoittavaan kysymykseen saatujen vastausten mukaan säätiössä, joissa sääntöjä oli muutettu, muutos oli toteutettu useimmiten (58 %) päivittämällä ainoastaan voimassaolevan säätiölain vaatimat kohdat säännöistä. Viidennes vastaajista (21 %) oli päivittänyt säännöt kokonaisuudessaan. Valmiina vastausvaihtoehtoina kyselyssä annettiin myös sääntömuutoksen toteuttaminen siten, että säännöt sisältävät vain säätiölain edellyttämät minimivaatimukset kattavat määräykset (eli asiat, joista määrätään säätiölaissa jättäen säännöistä pois seikat, joista määrätään esim. säätiön talous- tai johtosäännössä) tai siten, että sääntöihin on otettu mahdollisimman kattavat määräykset mm. säätiön toimielimiä ja niiden toimintaa koskien. Saatujen vastausten perusteella yleisempää oli, että säännöt sisältävät vain minimivaatimukset (12 %) kuin se, että säännöt oli laadittu mahdollisimman kattaviksi (6,5 %).

Kuten säätiöiden tavanomaiset säännöt tuntien oli oletettavaa, kyselyyn saadut vastaukset vahvistavat, että säätiöissä, joissa sääntöjä oli muutettu, sääntömuutoksia oli tehty useampaan kuin yhteen sääntömääräykseen. Kyselyn sääntöjen muutoskohtia koskevaan kysymykseen saatiin seuraavat vastaukset:



Vastaukset kysymykseen 49: Jos sääntöjä on muutettu, mitä seuraavista sääntöjen määräyksistä on muutettu?

Säätiölain muutoksella pyrittiin helpottamaan säätiön tarkoituksen muuttamista. Lain mukaan säätiön hallituksen on ryhdyttävä toimiin säätiön tarkoituksen muuttamiseksi, jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on olosuhteiden muuttumisen vuoksi mahdotonta tai olennaisesti vaikeutunut, kokonaan tai osittain hyödytöntä tai lainvastaista. Ennen lain muutosta säätiön tarkoituksen muutos kyseisissä tilanteissa oli hallituksen omassa harkinnassa. Säätiölain mukaan säätiön perustajalla on lisäksi mahdollisuus määrätä tarkoituksen muutoksen edellytyksistä säätiölaissa määrättyistä edellytyksistä poikkeavasti. Tämä seikka kirjataan säätiön sääntöihin säätiötä perustettaessa.

Säätiöiltä kysyttiin, onko säätiön tarkoituksen muuttaminen helpottunut uuden säätiölain myötä. Saatujen vastausten perusteella näyttää siltä, ettei säätiön tarkoituksen muutoksen edellytykset tai niitä koskevat muutokset voimassaolevassa laissa ole säätiöille tuttuja. Enemmistö vastaajista (72 %) ei osannut ottaa kantaa asiaan. Säätiöistä, jotka ottivat kantaa asiaan, niukka enemmistö (16 %) katsoi tarkoituksen muutoksen helpottuneen. Vastaajista 12 %:n mielestä sääntöjen muuttamien ei helpottunut.

Enemmistö säätiöistä, joissa sääntöjä oli muutettu, ei ollut tehnyt muutoksia säätiön tarkoitukseen (78 %) ja vain 3 % vastaajista ilmoitti, että tarkoitusta oli muutettu. Vastaavasti vain viidennes vastaajista ilmoitti, että säätiön tarkoituksen toteuttamistapoja on muutettu (21 %). Suurimmassa osassa säätiöitä, joissa tarkoituksen toteuttamistapoja oli muutettu, muutoksilla oli saatettu tarkoituksen toteuttamistavat vastaamaan säätiön tosiasiallisia toimintamuotoja (51 %). Säätiöiden tosiasiallisiin toimintamuotoihin uudella lailla ei nähtävästi ollut merkittäviä vaikutuksia.

Säätiölain mukaan säätiö voi harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa ilman sääntömääräystä, mutta toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitettava liiketoiminnasta tulee määrätä säännöissä. Lisäksi säännöissä on mahdollista määritellä säätiölle sallittua liiketoimintaa tai kieltää kaikenlaisen liiketoiminnan harjoittaminen. Saatujen vastausten perusteella on yllättävää, ettei tarkoituksen toteuttamistapoihin tai sääntöihin ylipäätään ole laajemmassa määrin tehty muutoksia liiketoiminnan harjoittamista koskien. Saatujen vastausten mukaan 16 % vastaajista, jotka olivat tehneet muutoksia tarkoituksen toteuttamistapoihin, oli muuttanut tarkoituksen toteuttamistapoja sallimalla säätiölle toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitetun liiketoiminnan. Toisaalta kyselyyn vastanneista vain 14 % ilmoitti säätiön harjoittavan liiketoimintaa ja 6 % säätiön tytäryhtiön harjoittavan liiketoimintaa.

Säätiöiltä kysyttiin myös, mitä sisäisiä hallinto-ohjeistuksia säätiöllä on. Saatujen vastausten perusteella enemmistöllä säätiöistä on sääntöjen lisäksi muita sisäisiä ohjeistuksia (n. 70 %). Vastausta voidaan tulkita yhdessä kyselyn toimitelmien koskevan kysymyksen kanssa, josta ilmenee, että usein hallitus on säätiön ainoa johtoon kuuluva

toimielin. Hallituksen onkin siten tärkeää ohjeistaa säätiön toiminnasta käytännössä huolehtivien henkilöiden toimintaa, koska vastuu säätiön toiminnasta on hallituksella.

2.8 Toimielimet

Säätiölain mukaan säätiön johtoon kuuluvia toimielimiä ovat hallitus, hallintoneuvosto ja toimitusjohtaja. Mikäli säätiössä on hallintoneuvosto tai toimitusjohtaja, näistä tulee määrätä säätiön säännöissä.

Lisäksi säätiön säännöissä on mahdollista määrätä esimerkiksi asiamiehestä ja valtuuskunnasta tai muista vastaavista toimielimistä. Kyseisille toimielimille ei kuitenkaan voida säännöissä määrätä tehtäviä, joihin liittyy päätösvallan käyttöä säätiössä.

Säätiölain voimaantulon mukaan säätiön säännöissä olevat lainvastaiset määräykset säätiön johtoa tai säätiön hallintoneuvostoa koskien on muutettava vastaamaan voimassaolevan säätiölain määräyksiä siirtymäajan kuluessa.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että enemmistö säätiöistä ei ole tehnyt suuria muutoksia toimielimiinsä säätiölain voimaantulon jälkeen. Enemmistöllä kyselyyn vastanneista säätiöistä ei ollut toimitusjohtajaa, valtuuskuntaa tai muuta vastaavaa toimielintä eikä hallintoneuvostoa ennen säätiölain voimaantuloa. Enemmistö näistä säätiöistä ei myöskään ottanut edellä mainittuja toimielimiä käyttöön lain voimaantulon jälkeen. Niissä kyselyyn vastanneissa säätiöissä, joissa edellä mainittuja toimielimiä oli ennen säätiölain voimaantuloa, nämä toimielimet pääsääntöisesti jatkoivat vastaavina voimassaolevan lain mukaisina toimieliminä.

Saadut vastaukset ovat pääosin odotetun mukaisia. Suuressa osassa säätiöitä ainoa säätiölain mukaista päätösvaltaa käyttävä toimielin on hallitus. Hallituksen lisäksi säätiöissä on usein asiamies, joka hoitaa säätiön asioita hallituksen alaisuudessa. Kyselyyn vastanneista 60 % ilmoitti, että säätiöllä on asiamies. Vastaukset myös osoittavat, ettei voimassaolevan lain toimitusjohtaja -toimielintä ole otettu kovin laajasti käyttöön säätiöissä eikä toimitusjohtaja -toimielin ole korvannut asiamiestä säätiöissä. Voidaankin kysyä, onko toimitusjohtaja -toimielintä koskeva sääntely säätiölaissa tarpeellinen tai onko se oikein ymmärretty. Toimitusjohtaja -toimielimen perustaminen voisi monissa säätiöissä selkeyttää säätiön toimivan johtajan ja hallituksen tehtävien jakoa ja vastuuta. Isommilla säätiöillä, joilla on aktiivista ja laajaa toimintaa, on toki saattanut olla toimitusjohtaja -nimikkeellä oleva johtaja jo ennen lain voimaantuloa. Oletettavaa lienee, että tällaisissa säätiöissä toimitusjohtaja on muutettu voimassaolevan lain mukaiseksi toimitusjohtaja -toimielimeksi.

Säätiölain lähipiiriä koskevat määräykset ovat osaltaan voineet vaikuttaa siihen, ettei säätiöiden säännöissä määrättyjä valtuuskuntia tai muita vastaavia toimielimiä ole haluttu laajemmassa määrin muuttaa voimassaolevan lain mukaisiksi hallintoneuvostoiksi. Saatujen vastausten tulkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon kyselyn sääntömuutoksia selvittävässä kohdassa esiin tulleet vastaukset siitä, että suuri osa säätiöistä (38 %) ei ole vielä tehnyt muutoksia sääntöihin eikä siten myöskään säätiön toimielimiin.

2.9 Johdon tehtävät ja toiminta

Säätiöiltä kysyttiin, millaisia tehtäviä toimielimille on säätiöissä annettu, hallituksen jäsenten nimittämisestä, toimikausista ja siitä, onko säätiölaki muuttanut hallituksen työskentelyä. Lisäksi kysyttiin, onko säätiön toimitusjohtajan kanssa tehty toimitusjohtajasopimusta.

Voimassaolevan säätiölain mukaan säätiön toimitusjohtaja on aina ns. toimielin, josta määrätään säätiölaissa. Kuten edellä luvussa 2.8 on todettu, toimitusjohtajasta tulee lisäksi olla aina määräys säätiön säännöissä. Tästä johtuen on selvää, ettei toimitusjohtaja -nimikkeellä työskentelevä henkilö ole työsuhteessa säätiöön eikä kyseiseen henkilöön sovelleta työsopimuslakia. Toimitusjohtajan työehdoista on aina sovittava erillisellä toimitusjohtajasopimuksella.

Kyselyyn vastanneiden säätiöiden enemmistön (51 %) mukaan säätiöllä, jossa on toimitusjohtaja, toimitusjohtajasopimus on tehty. Huomionarvoista on kuitenkin, että 38 % vastaajista ilmoitti, ettei sopimusta ole tehty (11 % ei osannut sanoa).

Säätiöiden toimielinten tehtäviä koskevat vastaukset eivät sisällä yllätyksiä. Myös johdon tehtäviä koskevien vastausten tulkinnassa tulee huomioida kyselyn sääntömuutoksia selvittävässä kohdassa esiin tullut huomio siitä, että suuri osa säätiöistä (38 %) ei ole vielä tehnyt muutoksia sääntöihin eikä siten myöskään säätiön toimielinten tehtäviä ole säännöissä muutettu.

Hallituksen jäsenten valintaa ja hallituksen jäsenten toimikautta koskevia säätiölain määräyksiä voidaan saatujen vastausten perusteella pitää tarkoituksenmukaisina ja katsoa vastaavan säätiöiden enemmistön tarpeita. Enemmistö vastaajista ilmoitti, että hallituksen jäsenen toimikausi on säätiölain olettasäännön eli 3 vuoden kiinteän toimikauden mukainen (51 %) ja hallitus nimittää itse itsensä (56 %).

Säätiöiltä kysyttiin säätiölain muutoksen vaikutusta hallitusten työskentelyyn. Saatujen vastausten perusteella vaikutusta voidaan pitää enimmäkseen positiivisena eikä negatiivisia kommentteja avoimeen kysymykseen annetuissa vastauksissa juurikaan ollut. Useat vastaajat kommentoivat, ettei säätiölain muutos ole vaikuttanut hallituksen työskentelyyn. Muiden saatujen kommenttien perusteella säätiölain muutos on mm. terävöittänyt ja jämäköittänyt hallituksen toimintaa sekä tuonut tarkkuutta päätöksentekoon. Lisäksi hallituksen jäsenten vastuukysymykset vaikuttavat saatujen vastausten mukaan selkeytyneen ja hallituksen jäsenten osallistuminen on aktiivisempaa. Myös lähipiiriasiat ovat enemmän esillä hallituksen työskentelyssä.

2.10 Johdon palkkiot

Säätiölain mukaan säätiön hallituksen jäsenelle voidaan maksaa vain tavanomainen palkkio ja korvaus säätiön hyväksi tehdystä työstä. Aikaisemmassa laissa puhuttiin kohtuullisista palkkioista. 71 % kyselyyn vastanneista ei ollut kokenut säätiön toimielimille maksettujen palkkioiden tavanomaisuuden määrittelyä haastavaksi. Tyypillisin vastaus siihen, miksi palkkioiden tavanomaisuutta ei ole koettu haasteeksi, oli palkkioiden pienuus tai se, ettei niitä makseta lainkaan. Peräti 37 % vastaajista ilmoitti, ettei hallituksen jäsenille makseta palkkoja tai palkkioita.

Kyselyn perusteella tavanomaisuutta arvioitaessa käytettyjä vertailuperusteita ovat olleet mm. kunnanvaltuuston kokouspalkkiot, kunnan käytäntö ja VM:n suositus. Linjaa on haettu myös vertailemalla tai kyselemällä vastaavilta säätiöiltä/yhteisöiltä heidän palkkiotasoaan sekä huomioimalla tehtävän vaatima ajankäyttö sekä vastuun määrä. Yksi vastaaja varsin osuvasti kommentoi, että tavanomaisuuden määrittäminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa, jossa on huomioitava mm. hallituksen työmäärä ja tehtäväkenttä.

Käsityksemme mukaan hyvänä hallintokäytäntönä voidaan pitää sitä, että säätiöjohto dokumentoi tekemänsä arvion tavanomaisuusvaatimuksen toteutumisesta esimerkiksi pöytäkirjoihin. Tämä tapa oli kuitenkin käytössä vain 4 %:lla vastaajista.

2.11 Tilintarkastus

Säätiölaki muutti myös säätiön tilintarkastajan tehtäviä. Lain mukaan tilintarkastajan on lausuttava tilintarkastuskertomuksessaan siitä,

- onko säätiön tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annettu säätiön toiminnasta tilikaudella tiedot, jotka ovat olennaisia säätiön tarkoitusta ja toimintamuotoja koskevien sääntömääräysten noudattamisen arvioimiseksi, sekä siitä
- onko säätiön toimielinten jäsenille säätiön ja sen tytäryhteisön ja säätiön suorittamia palkkioita ja korvauksia pidettävä tavanomaisina.

Lisäksi säätiöiden tilintarkastuksessa on huomioitava toimintakertomukseen ja konsernitilinpäätökseen kohdistuvat uuden lain vaatimukset sekä säätiölain muiden uusien säännösten noudattaminen hallinnon tarkastuksen yhteydessä.

Säätiöiltä kysyttiin, miten tilintarkastus on muuttunut uuden säätiölain voimaantulon myötä. Puolet vastaajista koki, ettei tilintarkastus ole muuttunut. Ne, jotka katsoivat sen muuttuneen kokivat, että tilintarkastuksessa on kiinnitetty enemmän huomiota lähipiiriasioihin (30 % vastaajista) ja hallinnon tarkastukseen (11 %).

Vastaukset ovat käsittääksemme linjassa lain esitöiden kanssa, joissa todetaan, että säätiölain mukaisen lausunnon antamiseksi suoritettava tilintarkastus on lähtökohtaisesti edelleen kirjanpitoaineistoon ja hallintomateriaaliin perustuvaa laillisuustarkastusta. Säätiöissä todennäköisesti koetaan, että tarkastustapa ei ole olennaisesti muuttunut, vaikka tarkastajien kysymysten ja aineistopyyntöjen tulisikin aiempaa laajemmin kattaa esimerkiksi lähipiiriasiat ja toimintakertomuksen tietosisältö. Avoimista vastauksista ilmenee, että tilintarkastajat ovat usein ohjeistaneet säätiöitä toimintakertomuksen sisällön ja lähipiirin osalta. Toisaalta osa vastauksista korostaa sitä, että säätiöissä oli itse otettu asioista selvää ja osattu uusia toimintakertomus lain mukaiseksi ennen tilintarkastusta.

Säätiölain vaatimus lausua tilintarkastuskertomuksessa säätiön toimielinten jäsenille suoritettujen palkkioiden tavanomaisuudesta on johdonmukainen sen kanssa, että säätiölain mukaan säätiön hallituksen jäsenelle voidaan maksaa vain tavanomainen palkkio ja korvaus säätiön hyväksi tehdystä työstä. Aikaisempi laki salli kohtuullisten palkkioiden maksamisen, joten aiemmin myös tilintarkastaja lausui palkkioiden kohtuullisuudesta. Lain perusteluissa tavanomaisuudella viitataan yleisesti noudatettuun hyvään säätiökäytäntöön. 85 % kyselyyn vastanneista ei kokenut, että tilintarkastajalta vaaditusta lausumasta olisi aiheutunut säätiölle käytännön haasteita.

Säätiölain mukaan säätiön on vaihdettava tilintarkastajaa viimeistään seitsemän peräkkäisen toimikauden jälkeen. Jos tilintarkastajaksi on kuitenkin valittu tilintarkastusyhteisö, ei säätiön tarvitse vaihtaa yhteisöä vaan ainoastaan yhteisön nimeämän päävastuullisen tilintarkastajan on vaihdettava. Pääosa kyselyyn vastanneista ei ollut vaihtanut tilintarkastajaa (70 %) lain voimaantulon jälkeen. Tämä on luontevaa, koska seitsemän vuoden rotaatiosääntöä alettiin soveltaa vasta lain voimaantulosta alkaen. Pääosa vastanneista (60 %) ei myöskään uskonut rotaatiosääntelyn tulevaisuudessa aiheuttavan käytännön haasteita. 25 % kyselyyn vastanneista ei osannut arvioida asiaa, mikä lienee loogista, kun tarkastajan vaihto ei vielä ole ollut ajankohtainen asia. Avoimista vastauksista käy ilmi, että joissakin säätiöissä huolen aiheena on kuitenkin se, miten löytää entisen tarkastajan tilalle osaava uusi tilintarkastaja. Vastauksista ilmenee myös huolen aihe siitä, ettei säätiöihin erikoistuneita tilintarkastajia koeta olevan riittävästi etenkin pienillä paikkakunnilla. Avoimista vastauksista käy toisaalta ilmi, että säätiöissä on tiedostettu, ettei rotaatiosäännöstä sovelleta tilintarkastusyhteisöön, ja tätä pidetään myönteisenä seikkana.

2.12 Säätiön sulautuminen

Säätiölaki helpottaa säätiöiden tarpeettomien konsernirakenteiden purkamista mahdollistamalla säätiöiden välisten sulautumisten lisäksi myös säätiön kokonaan omistaman tytäryhtiön tai osuuskunnan sulautumisen emosäätiöön. Laissa on helpotettu myös säätiöiden välisiä sulautumisia mm. siten, ettei sulautumisen enää edellytetä olennaisesti parantavan tarkoituksen toteuttamista. Lisäksi uusien säätiöiden säännöissä voidaan määrätä sulautumisen edellytyksistä siten, ettei sulautumiselta edellytetä säätiölain mukaista vaatimusta vastaanottavan säätiön tarkoituksen olennaisesta samankaltaisuudesta.

Kyselyyn vastanneista säätiöistä vain muutama (2 %) oli toteuttanut tytäryhtiön sulautumisen. Vastauksessa on huomioitava se, että suurin osa kyselyyn vastanneista säätiöistä ei kuulunut konserniin. PRH:n tilastot säätiöiden toteuttamista sulautumisista ovat kuitenkin saman suuntaisia. Niiden mukaan vuosina 2015–2017 säätiöiden sulautumisia on rekisteröity yhteensä vain 23 kappaletta (tiedoissa ei ole eritelty säätiöiden välisiä ja tytäryhtiösulautumisia).

Käsityksemme mukaan useilla säätiöillä on konsernirakenteita, joiden säilyttämiselle ei välttämättä ole perusteita. Säätiölain sulautumista koskevia määräyksiä voitaneen pitää tarpeellisina vaikka sulautumiset ovatkin säätiökentässä harvinaisia.

2.13 Säätöön valvonta

Säätölain tarkoituksena oli tehostaa säätöiden valvontaa mm. laajentamalla valvojan tiedonsaantioikeuksia ja parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi säätölakiin tuli tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sisältöä koskevia uusia vaatimuksia, jotka osaltaan helpottavat valvontaa.

Säätölain mukaan säätöiden valvonnasta vastaa PRH:n säätövalvonta. Valvonnan painopisteenä on säätölain voimaantulon jälkeen ollut uudistuneiden raportointivelvoitteiden noudattaminen. Säätövalvonnasta saatujen tietojen mukaan valvojalla on ollut vuosina 2015–2017 yhteensä 114 valvonta-asiaa. Valvoja on myös lähettänyt vuosina 2016–2017 yhteensä noin 2.000 korjauskehotusta säätöiden vuosiselvityksiä koskien.

Kysyimme säätöiltä heidän näkemystään säätövalvonnasta. Saatujen vastausten perusteella enemmistö vastaajista (73 %) piti säätöiden laillisuusvalvontaa tarkoituksenmukaisella tasolla. Osa vastaajista (23 %) katsoi, että säätöiden valvontamaksu on liian korkea. Säätövalvontaa kommentoitiin myös säätölain muutostarpeiden kohdalla. Näistä lisää seuraavassa luvussa 2.14.

2.14 Kommentteja säätölain muutostarpeista

Kyselyn lopussa vastaajat saivat kommentoida vapaasti, miten säätölakia tulisi muuttaa ja sopiiko yksi säätölaki kaikille säätöille. Kommentteja antaneista 38 % totesi, että säätölaki on nykyisellään asianmukainen ja toimiva eikä välittömiä muutostarpeita koettu olevan. Osassa kommentteista toisaalta todettiin, että nykyistä säätölakia olisi syytä seurata jonkin aikaa ja arvioida muutostarpeita vasta sitten, kun on enemmän kokemusta ja havaintoja lain ongelmakohtista.

Muutosehdotuksissa nousi selkeimmin esille kolme kehitettävää asiakokonaisuutta:

1. Lähipiiri

Lähipiirin määritelmä koettiin useissa kommentteissa liian laajaksi ja lähipiiritahtumiin liittyvä raportointi raskaaksi. Tätä mieltä oli 33 % muutosehdotuksia antaneista vastaajista. Osa vastaajista koki, että lähipiiriin liittyviä säännöksiä ja raportointivelvoitteita ei ole käytännössä mahdollista noudattaa, koska lähipiiri on liian laaja. Osa vastaajista koki lähipiiriin liittyvät säännökset epäsel-

viksi. Esimerkiksi säätiölaissa mainittu ”muu lähisukulainen” sekä ”vastikkeellinen ja vastikkeeton etu” olivat seikkoja, joihin kaivattiin tarkennusta. Lisäksi kaivattiin euromääräistä rajaa raportoitavalle lähipiiritapahtumalle. Avoimet kommentit ovat tältä osin käsittääksemme johdonmukaisia lähipiiriä koskevien kysymysten kanssa.

2. Pienille säätiöille kevennetty raportointi

Kysymykseen kommentoineista 18 % koki säätiölain vaatimukset kovin raskaiksi pienille säätiöille. Usein kommentoitiin, että pienten säätiöiden hallintokustannukset ovat kohtuuttoman suuria suhteessa säätiön tuloihin.

3. PRH:lle enemmän valtaa/valvontaa tulisi lisätä

Vastaajien kommentteista 13 % liittyi siihen, että koettiin tarvetta säätiövalvonnan keinojen ja valtuuksien lisäämiseen etenkin ongelma- ja väärinkäytöstilanteissa. Esimerkkinä mainittakoon, että säätiövalvonnalle ehdotettiin valtuuksia säätiön hallituksen jäsenen vaihtamiseksi tai erottamiseksi. Lisäksi tilintarkastajalle ehdotettiin velvollisuutta toimittaa tilintarkastuspöytäkirja säätiövalvonnalle. Eräässä vastauksessa todettiin, että säätiövalvontaa tulisi toteuttaa nykyistä tiukemmin etenkin, jos säätiövalvonnalle on tehty ilmoitus rikkeestä. Toisaalta myös todettiin, ettei säännöksillä voi täysin estää rikkeiden tekemistä ja että liian tiukat säännökset haittaavat todellisuudessa vain niitä, jotka säännöksiä noudattavat kuuliaisesti.

Vastaukset kysymykseen ”Sopiiko yksi säätiölaki kaikille” jakautuivat seuraavasti: ”Kyllä” 40 %, ”Ei” 13 % ja ”En osaa sanoa” 47 %. Avoimista kommentteista toistui usein se, että pienille säätiöille kaivataan omaa kevennettyä lainsäädäntöä ja raportointivelvoitteita. Tämä kommentti nousi esiin jokaisen vastausvaihtoehdon kommentteissa. Lisäksi vastauksista nousi esiin tarve erilaisille säädöksille riippuen siitä, onko säätiö apurahasäätiö vai toiminnallinen säätiö.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067 (PDF)
ISBN 978-952-259-732-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi