

SÄÄTIÖT JA POLIITTISEN TOIMINNAN TUKI

Jukka Mähönen 17.10.2009



SÄÄTIÖIDEN JA RAHASTOJEN NEUVOTTELUKUNTA RY
DELEGATIONEN FÖR STIFTELSE OCH FONDER RF

www.saatiopalvelu.fi

SISÄLLYSLUETTELO

Säätiöt ja poliittisen toiminnan tuki

1	Säädösperusta	3
2	Säätiöiden antama poliittinen tuki	6
3	Säätiön hallinnossa toimivat ja toimihenkilöt	8
4	Säätiöiden hyvä hallinto	9

Säätiöt ja poliittisen toiminnan tuki

1 Säädösperusta

Tarkasteltaessa säätiöiden tarkoituksen toteuttamista on erotettava yhtäältä säätiölain (109/1930) mukainen hyväksyttävä tarkoitus ja toisaalta verolainsäädännön säännökset yleishyödyllisyydestä.

Hyödyllisyysvaatimus säätiölaissa

Säätiölain 5 §:n 3 momentin mukaan säätiön tarkoituksen on oltava *hyödyllinen*. Kuten säännöksessä nimenomaisesti säädetään, säätiön tarkoituksena ei saa olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä sen päätarkoituksena saa olla ilmeisesti välittömän taloudellisen edun hankkiminen säätäjälle (säätiön perustajalle) tai säätiön toimihenkilölle. Säätiön tarkoituksena ei saa olla myöskään sääntöperinnöstä (*fideikomissi*) voimassa olevien säännösten kiertäminen. Erityisesti on huomattava myös säätiölain 8 a §, jonka mukaan säätiö ei saa harjoittaa muuta liiketoimintaa kuin sellaista, joka on sen säännöissä mainittu ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista.

Tämä säännös koskee ainoastaan 1.1.1965 perustettuja säätiöitä. Ennen 1.1.1965 rekisteröidyllä säätiöllä on oikeus harjoittaa aikaisempaa liiketoimintaansa ja käyttää rekisteriin merkittyä nimeänsä. (Lain 400/1964 voimaantulosäännökset.)

Säätiölain edellä mainituista säännöksistä seuraa, että säätiön tarkoituksen *ei tarvitse olla yleishyödyllinen*. Näin, vuoden 1964 säätiön tarkoitusta rajoittavista lainmuutoksista huolimatta, esimerkiksi sukusäätiöiden perustaminen on edelleen mahdollista.

Rekisteriin on merkitty muun muassa säätiöitä, joiden tarkoituksena on hankkia asunto nimitetylle henkilölle, avustaa tiettyä perhettä, ylläpitää suvun hautapaikkaa taikka edistää perustajayhdistyksen jäsenten opintomatkoja. Muutoinkin hyödyllisyysvaatimusta on tulkittu laajasti, ja säätiön rekisteröinti on evätty tällä perusteella vain poikkeustapauksissa.

Arvioitaessa hyödyllisyysvaatimusta oikeuskirjallisuudessa on korostettu tarkoituksen *pysyvyyttä*.

On erityisesti huomattava, että säätiön ulkopuolelta tulevilla avustusvaroilla toimivan säätiön rahoittajankin on katsottava hyväksyneen säätiön sääntömääräisen tarkoituksen. Käytännössä rekisteri-ilmoituksia ei ole hylätty tälläkään perusteella.

Yleishyödyllisyysvaatimus tuloverolaissa

Hyödyllisyysvaatimuksesta on erotettava *yleishyödyllisyysvaatimus*, joka on verolainsäädännössä käytetty käsite. Verolainsäädännössä määritettyä *yleishyödyllistä toimintaa* harjoittava säätiö tai yhteisö voi saada tiettyjä veroetuja.

Yleishyödyllinen yhteisö on määritelty tuloverolain 22 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä,
- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin sekä
- 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä.

Tuloverolain 22 §:n 2 momentissa on määritelty tiettyjä yleishyödyllisiä yhteisöjä esimerkkeinä. Tällaisia ovat mm. yhteisöt, joiden varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta.

Säätiölain mukainen hyödyllisyysvaatimus on siis laajempi kuin tuloverolain yleishyödyllisyysvaatimus. On luonnollista, että käytännössä säätiön tarkoitus pyritään verosyistä kaventamaan sellaiseksi, että se täyttää yleishyödyllisyysvaatimuksen. Tämä ei kuitenkaan ole mitenkään välttämätöntä. Joka tapauksessa yleishyödyllinen yhteisö on laajasti verovelvollinen: tuloverolain 22 §:n 1 momentin mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan *elinkeinotulosta*. Lisäksi se on verovelvollinen muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle.

Laissa on kuitenkin eräitä tärkeitä verovapauksia myös elinkeinotulosta, mikä korostaa tuloverolain yleishyödyllisyysvaatimuksen merkitystä säätiölain pelkkään hyödyllisyysvaatimukseen verrattuna. Tuloverolain 22 §:n 3 momentin yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä

- 1) yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, urheilukilpailuista, tanssi- ja muista huvitilaisuuksista, tavarankeräyksestä ja muusta niihin verrattavasta toiminnasta eikä edellä mainittujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatua tuloa,
- 2) jäsenlehdistä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatua tuloa,
- 3) adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojenkeräyksestä saatua tuloa,
- 4) sairaaloissa, vajaamielislaitoksissa, rangaistus- tai työlaitoksissa, vanhainkodeissa, invalidihuoltolaitoksissa tai muissa sellaisissa huoltolaitoksissa ja huoltoloissa hoito-, askartelu- tai opetustarkoituksessa valmistettujen tuotteiden myynnistä tai tällaisessa tarkoituksessa suoritetuista palveluksista saatua tuloa eikä
- 5) bingopelin pitämisestä saatua tuloa.

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavat yleishyödylliset säätiöt

Vieläkin suurempi merkitys kuin yleishyödyllisyysvaatimuksella on yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen *erityisellä verovapaudella* (tuloverolain 22 §:n 2 momentti). Eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain (680/1976, *veronhuojennuslaki*) 1 §:n 1 momentin mukaan yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen tulo, joka tuloverolain mukaan on veronalaista, voidaan tuloverotuksessa katsoa *osittain tai kokonaan verovapaaksi* sen mukaan kuin ao. laissa säädetään, kiinteistön tuottama tulo kuitenkin vain lain 1 §:n 2 momentissa säädettyssä tapauksessa.

Veronhuojennuslain 1 §:n 2 momentin mukaan jos kiinteistöä on käytetty pääasiallisesti yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen, voidaan kiinteistön tuottama tulo katsoa verovapaaksi

myös siltä osin kuin kiinteistöä on käytetty muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Veronhuojennuslain 2 §:n mukaan veronhuojennus voidaan myöntää vain silloin, kun veronhuojennusta voidaan pitää perusteltuna yhteisön toiminnan yhteiskunnalle tuottamaan etuun nähden. Huojennusta harkittaessa on otettava huomioon, missä määrin yhteisön varoja ja tuloja käytetään yhteiskunnan kannalta tärkeään yleishyödylliseen toimintaan. Lisäksi on otettava huomioon, merkitseekö yhteisön tiettyä liiketoimintaa koskeva veronhuojennus vastaavaa toimintaa harjoittaville elinkeinonharjoittajille haittaa, joka ei ole vähäinen.

Veronhuojennuslain 3 §:n 1 momentin mukaan yleishyödyllisen yhteisön voidaan katsoa harjoittavan yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, jos sen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen rekisteröitynä puolueena taikka sosiaalisen tai muun yhteiskunnallisesti tärkeitä tarpeita palvelevan toiminnan harjoittaminen, mikäli tämä toiminta on koko valtakunnan alueen kattavaa tai muuten laajaa, vakiintuneen muodon saavuttanutta ja pysyvää. Pykälän 2 momentin mukaan jos eri verovelvollisina pidettävien yhteisöjen muodostaman järjestön toiminta on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhteiskunnallisesti merkittävää, voidaan kullekin yhteisölle myönnettävän veronhuojennuksen edellytyksiä harkittaessa ottaa huomioon koko järjestön toiminta, jos se järjestön luonteeseen nähden ja yhteisön asema järjestössä huomioon ottaen on perusteltua.

Veronhuojennuslain 4 §:n 1 momentin mukaan verohallituksen määräämä verovirasto myöntää lain mukaisen veronhuojennuksen määrääjäksi, kuitenkin enintään viideksi verovuodeksi kerrallaan. Ennen veronhuojennuksen myöntämistä uudelle hakijayhteisölle tai yhteisölle, jonka olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos, veroviraston on hankittava asiasta lausunto yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnalta. Pykälän 2 momentin mukaan veronhuojennuksen myöntäjä määrää ne ehdot, joilla yhteisö säilyttää oikeutensa veronhuojennukseen.

Arvonlisäverotus

Lisäksi on huomattava *arvonlisäverolain* (1501/1993) 4 §, jonka mukaan tuloverolaisissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on arvonlisäverovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään mainitun lain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. Yleishyödyllinen yhteisö on kuitenkin verovelvollinen tarjoilupalvelun ottamisesta omaan käyttöön 25 a §:ssä säädetyin edellytyksin ja kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön 32 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Arvonlisäverolain 25 a §:n mukaan henkilökunnalle luovutettu tarjoilupalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun tarjoilupalvelua ei luovuteta verollisen liiketoiminnan yhteydessä ja vastaavia palveluja ei myydä ulkopuolisille. Lain 32 §:n 1 momentin mukaan kiinteistöhallintapalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun kiinteistön omistaja tai haltija suorittaa itse kiinteistöön kohdistuvan palvelun, jos kiinteistöä käytetään muuhun kuin vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen. Pykälän 2 momentin mukaan kiinteistön omistajan tai haltijan ei ole suoritettava veroa, jos 1) hän käyttää kiinteistöä pääasiallisesti asuntonaan tai 2) hänen kalenterivuoden aikana suorittamistaan kiinteistöhallintapalveluista aiheutuneet palkkakustannukset sosiaalikuluihin eivät ylitä 35 000 euroa.

2 Säätiöiden antama poliittinen tuki

Sääntöjen merkitys

On selvää, että sellaiset sääntömääräykset, joiden mukaan säätiön tarkoitus on puolueiden tai niiden lähiyhteisöjen toiminnan suora tai välillinen rahoittaminen, ovat säätiölain mukaisia.

Esimerkiksi voi ottaa Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiön, jonka tarkoitus sääntöjen mukaan niiden aatteiden ja pyrkimysten toteuttaminen julkisessa elämässä, jotka Kansallinen Kokoomuspuolue on omikseen tunnustanut ja jotka se on ohjelmansa yleisinä periaatteina tunnustanut säännöissä tarkemmin yksilöidyllä tavalla.

Tällaiset säätiöt ovat myös selkeästi yleishyödyllisiä yhteisöjä. Säännöillä voidaan sallia myös suora poliittinen tuki yksittäisille ehdokkaille. On jopa mahdollista, että yksittäisen ehdokkaan tukeminen järjestetään yksinomaan säätiön kautta. Tärkein kysymys tällöin ei liity suoraan säätiölakiin tai tuloverolakiin, vaan siihen, täyttääkö toiminta veronhuojennuslain mukaisen yhteiskunnallisesti merkittävän toiminnan määritelmän. Osa säätiöistä täyttää tämänkin määritelmän, jos toiminta on valtakunnallista.

Ongelma onkin siinä, että säätiö, jonka säännöt on laadittu sellaisiksi, että ne täyttävät yleishyödyllisyyden tai yhteiskunnallisen merkittävyyden vaatimukset, jakaa vastoin sääntöjen tukea puolue- tai vaalitukea. Tällaisia ovat tyypillisesti juuri apurahasäätiöt ja toiminnalliset laitossäätiöt. Säätiön säännöt on saatettu laatia myös silmällä pitäen sitä, että ne voivat saada tukea julkiselta vallalta tai puolijulkisilta yhtiöiltä ja yhdistyksiltä kuten Veikkaus Oy:ltä tai Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY).

Analysoitaessa sitä, onko tukea annettu vastoin sääntöjä vai ei, ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, mikä säätiön rahoituspohja on. Vaikka säätiö on saanut tukea esimerkiksi Raha-automaattiyhdistykseltä, tuen antaminen voi olla täysin sallittua sääntöjen näkökulmasta. Eri asia on, että tällaisessa tilanteessa on voitu rikkoa rahoittajan asettamia rahoituksen ehtoja. Tässä on kysymys kuitenkin sopimusoikeudellisesta vastuusta eikä säätiöoikeudellisesta vastuusta. Varojen lähde ei määrittele säätiön toimielinten kelpoisuutta. Tämä määrittyy yksinomaan sääntöjen perusteella – ja tällöin on huomattava, että säätiölaki edellyttää vain hyödyllistä tarkoitusta, ei yleishyödyllisyyttä. On siis täysin mahdollista säätiölain näkökulmasta, että säätiö tukee vain yksittäistä ehdokasta, vaikkakaan tällainen säätiö tuskin saa yleishyödyllisten yhteisöjen veroetuja.

Näennäisesti vastikkeellinen tuki

Puolue- ja vaalitukea annetaan harvoin suorana vastikkeettomana tukena, vaan se puetaan näennäisesti vastikkeellisten transaktioiden muotoon. Tyypillisesti tällaisia ovat yhtäältä ehdokkaiden tai heidän taustaorganisaatioidensa myymät taide-esineet ja seminaariliput toisaalta. Lähtisin siitä, että jos säätiön säännöt eivät salli vastikkeetonta puolue- tai vaalitukea, ne eivät salli sitä myöskään näennäisesti vastikkeettomassa muodossa.

Taidehankintojen tulee tapahtua säätiön tarkoituksen mukaisesti joko puhtaasti taiteelliselta pohjalta tapahtuvina investointeina, sijoitusomaisuuden hankintana tai säätiön erityistä tarkoitusta, esimerkiksi tiettyä kulttuuriperinnettä tukevana, hankintoina. Tyypillisesti vaalitaiteen taiteellinen arvo on vähäinen ja sitä myydään käypää hintaa korkeampaan hintaan. Nyrkkisääntönä on, että taidetta voidaan ostaa myös vaalitaiteen muodossa, jos hankinnan syy ei ole se, että sitä myy juuri tietty

taho. Olennaista on tällöin myös se, miten myyjä sen näkee. Jos taiteen myynti ilmoitetaan vaalitukena, se on näyttö siitä, että kyseessä on vaalituki myös antajan näkökulmasta. Luonnollisesti rajanveto on vaikeaa, koska vaalitaiteen käypää hintaa on hyvin vaikea määritellä sen arvottomuudesta johtuen. Merkitystä täytyy myös antaa sille, miten taidetta kohdellaan säätiössä. Jos sitä ei yhtäältä aiotakaan laittaa seinälle tai säilyttää turvallisella tavalla, kyseessä on näyttö siitä, että kyseessä ei ole taiteellisilla tai sijoituksellisilla perusteilla hankittu taide.

Seminaariosallistuminen on vieläkin vaikeampi ongelma. Säätiöllä on periaatteessa oikeus ja joskus joka velvollisuus osallistua tarkoituksensa toteuttamiseksi järjestettäviin koulutuksellisiin ja tieteellisiin maksullisiin tilaisuuksiin riippumatta niiden järjestäjästä.

Kuvitellaanpa vaikka urheilua tukeva säätiö: Olisi perin kummallista kieltää sitä osallistumasta seminaariin, jossa puhuu Kansainvälisen olympiakomitean puheenjohtaja.

Olipa maksullisen seminaarin järjestäjänä julkisyhteisö, kaupallinen yritys tai vaaliorganisaatio tai -ehdokas, olennaista on, että seminaariin liittyy juuri maksu. Maksulla katetaan seminaarin kulut ja siihen sisältyy jonkinlainen kate. Seminaarin hinnasta ei voi tehdä johtopäätöksiä katteen suhteen. On tyypillistä, että vaaliehdokkaan tai tämän organisaation järjestämän seminaarin maksu on alhaisempi kuin kaupallisesti järjestetyn seminaarin. Tämä johtuu yleensä seminaarien erilaisesta kulurakenteesta. Kaupallisesti järjestetyn seminaarin kuluihin kuuluu seminaarialustajien palkkiot ja kulut. Vaaliorganisaation tai ehdokkaan seminaarissa puhujat esiintyvät tyypillisesti ilman palkkiota ja he saattavat jopa jättää kulunsa veloittamatta. Kulut tällaisen seminaarin järjestämisestä ovat väistämättä alhaisemmat kuin kaupallisen seminaarin järjestämisestä.

Näistä eroista johtuen seminaarin hinnasta ei voi tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, onko seminaarimaksun hinta ostajan näkökulmasta liiketaloudellisesti oikein asetettu vai ei. Kulurakenteesta riippuen kate voi olla liiketaloudellisesta näkökulmasta normaalikatetta alhaisempi tai korkeampi. Osallistumismaksun hinnasta ei näin sinänsä voi tehdä päätelmiä siitä, onko seminaarimaksu tulkittavissa säätiön kannalta kielletyksi vai sallituksi. Olennaista on, riippumatta seminaarin järjestäjästä, onko seminaariin osallistuminen säätiön tarkoituksen toteuttamista palvelevaa toimintaa ja onko osallistumismaksu kohtuullinen säätiön taloudelliseen asemaan nähden.

On selvää, riippumatta siitä, onko seminaari järjestetty kaupallisin perustein tai osana puolueen tai ehdokkaan varainhankintaa, että tilanteessa, jossa seminaarin anti on objektiivisesti arvioituna köykäinen sen kustannukseen verrattuna, näyttötaakka alkaa kallistua säätiölle sen osoittamiseksi, että kyseessä on säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi uhrattu kustannus. Muutoin kyseessä on säätiölain vastainen säätiön varojen käyttö, riippumatta siitä, onko seminaarin järjestäjänä vaaliehdokas tai hänen taustaorganisaationsa taikka kaupallinen organisaatio.

Se, että ostetaan vain seminaarilippuja aikomattakaan käyttää niitä, toisin sanoen heittäen ne suoraan roskakoriin, on samoin vahva indisio ostajayhteisön tarkoituksen vastaisesta toiminnasta, oli pa seminaarin järjestäjä kaupallinen yritys tai vaaliehdokas taikka tämän taustaorganisaatio. Ostaja osoittaa tällöin jo omalla käytöksellään, että seminaariosallistuminen on näennäistä ja todellisena tarkoituksena on ainoastaan tukea seminaarinjärjestäjää. Sen sijaan se, että lippujen ostaja tai ostajan edustaja sen sijaan myös todellisuudessa osallistuu seminaariin, uhraten näin seminaariin myös omaa aikaansa, on puolestaan vahva indisio siitä, että seminaarilippujen hankkimiseksi uhrattu kulu on hankkijan tarkoituksen mukainen – oli pa ostaja kaupallinen yritys tai esimerkiksi säätiö.

3 Säätiön hallinnossa toimivat ja toimihenkilöt

Säätiölaki

Kun säätiölain 5 §:n 3 momentin mukaan säätiön pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti ei saa olla välittömän taloudellisen edun hankkiminen säätäjälle tahi säätiön toimihenkilölle, säätiön sääntöjä ei saa myöskään tulkita siten, että säätiö hyödyttää toiminnallaan ensisijaisesti vain hallinnossa toimivia ja toimihenkilöitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö hallinnossa toimivalle ei voisi antaa säätiön tarkoituksen mukaisia etuja, esimerkiksi apurahasäätiössä apurahoja tai muita etuja, mikäli se on sinänsä säätiön sääntöjen mukaista. Samalla tavoin toimihenkilö voi sinänsä vuokrata säätiön omistamaa asuntoa, jos se tapahtuu sääntöjen mukaiseen hintaan, esimerkiksi markkinahintaan tai mikäli toimihenkilö on muutoin oikeutettu hakemaan oikeutta vuokrata asunto (esimerkiksi vammaisen toimihenkilö vammaissäätiöltä).

Toinen asia on, voiko toimihenkilö osallistua tällaisen edun jakamista koskevaan päätöksentekoon. Hallinnossa toimiva ja toimihenkilö on luonnollisesti *esteellinen* osallistumaan häntä koskevasta edusta päättämiseen.

Säätiölain 11 §:n 3 momentin mukaan säätiön toimielimen jäsen tai säätiön toimihenkilö ei saa osallistua hänen ja säätiön välistä sopimusta tai muuta oikeustointia koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa ottaa osaa säätiön ja kolmannen henkilön välistä oikeustointia koskevan asian käsittelyyn, mikäli hänellä on siitä odotettavana olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa säätiön edun kanssa. Mitä tässä on sanottu oikeustoimesta, on vastaavasti sovellettava oikeudenkäyntiin ja muuhun puhevallan käyttämiseen.

On toisaalta selvää, että säätiön varojen näennäisesti vastikkeeton jakaminen säätiön hallinnossa toimiville ja toimihenkilöille on erityisen tuomittavaa, jos se tapahtuu säätiön sääntöjen vastaisesti. Sääntöjä rikotaan myös silloin, jos toimihenkilö voi esimerkiksi etuilla vuokra-asuntojonossa asuntojen jakoperusteiden vastaisesti.

Toimihenkilöiden kokouspalkkiot

Säätiölain 11 §:n 4 momentin mukaan säätiön toimielinten jäsenille saadaan maksaa kohtuullinen kokouspalkkio ja kohtuullinen palkkio säätiön hyväksi tehdystä muusta työstä, jollei palkkion maksamista ole säännöissä kielletty. Säännöstä ei tule tulkita siten, että kokouspalkkioiden tulisi olla mahdollisimman alhaisia. Kohtuullisuus tarkoittaa myös sitä, että työstä on todella maksettava kohtuuden nimissä palkkio. Myös säätiön palkkiopolitiikan on oltava kannustava. "Talkootyöllä saa talkoolaata".

On tyypillistä, että säätiö toteuttaa tarkoitustaan määräysvallassaan olevien muiden yhteisöjen kautta. Säätiön määräysvallassa voi olla esimerkiksi yrityksiä taikka asunto-osakeyhtiöitä ja muita keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Se, että tällaisen yhteisön määräysvalta kuuluu säätiölle, ei tarkoita, että tällaisten yhteisöjen johdossa toimivilla ei olisi oikeutta ao. yhteisölle tyypilliseen palkkioon.

Säätiöllä saattaa olla määräysvalta pörssiyhtiössä. Se, että määräysvalta tällaiseen yhtiöön on juuri säätiöllä, ei tarkoita, etteikö tällaisen pörssiyhtiön johtoon kuuluvalla voitaisi antaa tuollaiselle yhtiölle tavanomaiset, esimerkiksi johdon osakeperusteisiin kannustinjärjestelmiin tai bonusjärjestelmiin liittyvät edut. Samalla tavoin myös säätiön määräysvallassa olevan asunto-osakeyhtiön hallituksen jäsenen palkkion on oltava suhteessa jäsenyydestä johtuvaan työmäärään

ja hallituksen jäsenyyteen liittyvään vastuuseen. Esimerkiksi suuressa asunto-osakeyhtiössä hallituksen jäsenellä saattaa olla merkittävä työtaakka ja vastuu. Näissä tapauksissa on merkityksentöntä, että määräysvallassa olevan yhteisön johtoon kuuluva henkilö on myös säätiön hallintoelimen jäsen tai toimihenkilö.

4 Säätiöiden hyvä hallinto

Säätiölain 4 §:n 1 momentin mukaan säätiön säännöissä on mainittava tapa, jolla tarkoitusta toteutetaan. Säätiökäytännössä on yleistä, että tarkoitus- ja toimialamääräykset kietoutuvat yhteen siten, että kummassakin määräyksessä puhutaan miltei samoista asioista. Suuressa osassa säätiöitä omaisuuden käyttäminen tarkoituksen toteuttamiseen on sääntöjen perusteella miltei kokonaan hallituksen vapaassa harkinnassa.

Tämä ei koske kuitenkaan julkisoikeudellisten yhteisöjen perustamia ja rahoittamia säätiöitä, joiden toiminta perustuu vuosittain julkisista varoista saataviin määrärahoihin. Esimerkiksi voidaan ottaa yliopistosäätiöt.

On kuitenkin huomattava säätiölain 10 §, jonka mukaan säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla, eikä niitä saa lainata säätiön lähipiirille. Kuten edellä on todettu, säätiö saa harjoittaa säännöissä mainittua liiketoimintaa, joka liittyy välittömästi sen tarkoitukseen. Oikeuskirjallisuuden mukaan liiketoiminnan rajoittamisvaatimuksen taustalla on ollut lähinnä kilpailuolosuhteiden neutraaliuden säilyttäminen, jotta säätiöt eivät saisi verovapauden turvin kilpailuetua tavallisiin yrityksiin verrattuna.

Käytännössä säätiöt usein yhtiöittävät liiketoiminnan toimivalta-, vastuu- ja verotussyistä. Yhtiöittämistä on käsitelty jo edellä palkkioiden näkökulmasta.

Säätiöitä valvova patentti- ja rekisterihallitus tai veroviranomaiset eivät aseta säätiön toiminnalle säätiölain 10 §:ää tarkempia tehokkuusvaatimuksia. Viranomaiset eivät siten esimerkiksi edellytä, että vähintään tietty osa säätiön varojen tuotosta olisi käytettävä säätiön tarkoituksen toteuttamiseen. Joissakin säätiöissä jopa pääosa säätiön varojen tuotosta ja myös pääomaa kuluu hallintomenoihin eikä tässä ole mitään ongelmaa. Toisaalta jatkuvarahoitteisille tai muuten perustajatahojen valvonnassa oleville säätiöille asetetaan ilmeisesti myös tehokkuusvaatimuksia. Esimerkiksi juuri edellä mainittuihin julkisiin avustuksiin voi liittyä ehtoja, joiden toteutumisesta säätiön on raportoitava ja joiden saavuttamatta jättämisen seurauksista sovitaan etukäteen.

Näin on selvää, että esimerkiksi apurahoja jakavissa säätiöissä joudutaan pohtimaan, miten suuri osa tuotosta on käytettävä vuosittain tarkoituksen toteuttamiseen yleishyödyllisen verostatuksen säilyttämiseksi. Ongelmia aiheuttaa esimerkiksi apurahojen haku- ja jakokäytäntö. Jos apurahojen saajille on alun perin asetettu korkeat vaatimukset, vastaavan rahoituksen saatavuuden parantuminen voi johtaa siihen, että entisen apurahamäärän jakaminen edellyttäisi valintakriteerien laskemista.

Laki ei siis sinänsä edellytä esimerkiksi säätiön sijoitustoiminnan periaatteiden ja käytäntöjen kirjaimista sääntöihin, vaan ne ovat säätiön toimielinten, ensisijaisesti siis hallituksen, harkinnassa. Hyvä hallinto kuitenkin edellyttää, että ne on kirjattu säätiön sisäisiin ohjeisiin ja menettelytapoihin. Niistä voi olla määräyksiä myös itsesääntelyssä, esimerkiksi säätiöiden hyvää hallintoa koskevissa ohjeissa ja koodeissa.

Näissä ohjeissa voidaan määritellä esimerkiksi se tapa, miten säätiön antama poliittinen tuki kohdennetaan. Säätiölaki sallii hyvinkin tarkan kohdentamisen, mutta säännöissä on voitu verosyistä valita laaja henkilöpiiri, johon tuki kohdennetaan. Tällöin on noudatettava sääntöjä ja muotoiltava tuen jakamisen perusteet siten, että kaikilla säännöissä määritetyillä tahoilla on mahdollisuus saada tukea.

Toisaalta säätiö voi tällaisilla ohjeilla torjua perusteettomia vaalitukiväitteitä. Se voi esimerkiksi kirjata sijoitustoimintansa perusteisiin taidehankintapolitiikkansa kriteerit. Ohjeissa voidaan ottaa kantaa myös seminaariosallistumiseen, esimerkiksi seminaarilippujen käyttöehtoihin.

Säätiön sisäisillä ohjeilla voidaan myös kieltää lähipiiritransaktiot kokonaan. Säätiön hallinnossa toimivia ja toimihenkilöitä voidaan kieltää apurahasäätiössä hakemasta apurahoja siinäkin tapauksessa, että he olisivat niiden hakemiseen oikeutettuja. Laitossäätiössä heitä voidaan kieltää hankkimasta säätiön palveluja. Ohjeissa voi olla myös määräyksiä säätiön hallinnossa toimivien ja toimihenkilöiden oikeudesta saada palkkioita säätiön määräysvallassa olevien yhteisöjen hallinnon hoitamisesta vastaavalla tavalla kuin valtio-omistaja on antanut ohjeita valtion määräysvallassa olevista yhteisöistä.

Jukka Mähönen
Oikeustieteen professori
Turun yliopisto

17.10.2009