



Sisältöalue
Valtionhallinnon organisaatiomuodon valinta, ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt
Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu
VNOS 17 §, 262/2003
Kohderyhmät
Ministeriöt ja virastot
Voimassaoloaika
15.03.2019 - toistaiseksi
Kumoaa määräyksen (pvm nro)

Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt

Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisestä (VNOS 17 §, 262/2003). Valtion virastojen ja laitosten lisäksi valtion tehtäviä toimeenpannaan erilaisissa organisaatiomuodoissa kuten liikelaitoksissa, osakeyhtiöissä, julkisoikeudellisissa laitoksissa, rahastoissa, säätiöissä, lautakunnissa ja muissa toimielimissä.

Tässä virkamiesvalmistelun tueksi laaditussa suosituksessa kootaan ja selkeytetään valtionhallinnon organisaatiomuotojen valintaa koskevia periaatteita siltä osin, kun on kyse valtion talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista, itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista ja säätiöistä.

Tätä suositusta sovelletaan harkittaessa uuden organisaation perustamista tai uuden tehtävän organisointia, nykyisen organisaation toimivuutta tai uudelleenorganisointia ja muita olennaisia muutoksia niiden toimintaperiaatteisiin (*valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestäminen*). Suosituksella kootaan yhteen eri lähteiden keskeistä sisältöä. Samalla suositukseen kootaan käytännön harkintatapauksissa esille nousseita oikeus- ja taloustieteellisiä näkökohtia. Suosituksen kokoamia periaatteita voidaan käyttää virkamiesvalmistelussa tapauskohtaisen harkinnan informatiivisena tukena muodostettaessa asiaa koskevia ratkaisuvaihtoehtoja sekä niiden perusteluja. Päätökset kuitenkin tehdään ja asiaa koskevan sääntelyn, linjausten sekä normatiivisen tulkintakäytännön merkitys ratkaistaan itsenäisesti valtioneuvoston toimintaa ja menettelyä koskevan sääntelyn mukaisesti.

Lähtökohtana on, että uudistukset arvioidaan huolellisesti, johtopäätökset perustellaan ja koko arviointiprosessi selvityksineen sekä päätelmineen dokumentoidaan. Valtionhallinnon tehtävien organisoinnissa tulee pyrkiä läpinäkyviin, ymmärrettäviin ja toistettavissa oleviin ratkaisuihin. Arviointiprosessissa tulee nimetä valmistelun vastuutahot ja suunnitella sen eteneminen siten, että jatkovalmistelun ja päätöksenteon edellyttämät linjaukset muodostetaan säädetyssä ja valtioneuvoston linjaamassa menettelyssä.

Tämän suosituksen liitteenä on selvitys nykyisestä valtionhallinnon eri organisaatiotyypeistä ja niiden keskeisistä piirteistä, asemasta ja tehtävistä (liite 1). Lisäksi liitteenä on vertailutaulukko, jolla kootaan muotoihin liittyviä keskeisiä eroja osa-alueittain (liite 2).

Uudelleenjärjestämisen peruseriaatteet ja yleisesti muotoa koskeva harkinta

PL 119 §:n ja 124 §:n sekä niiden esitöiden valossa valtion tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä.¹ Harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisen tulee arvioida, onko käytössä mahdollisesti olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi.

Uudistuksissa järjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisetuo syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Muutosten tulee toteuttaa PL 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Näitä tarkastellaan toiminnan ohjauksen ja valvonnan näkökulmista sen mukaan miten erilaisilla organisoimismalleilla voitaisiin ratkaista ongelmia ja saavuttaa laadukkaasti sekä tehokkaasti toiminnalle asetetut tavoitteet. Valittava rakenne ei itsessään johda kokonaisedun parantumiseen vaan se riippuu merkittävästi mm. toiminnan organisoimisesta ja johtamisesta, rahoitusperiaatteista sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista.

Erityisesti uudelleenjärjestelyjen osalta on tarkasteltava eri vaihtoehtojen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Julkisten hallintotehtävien kannalta keskeisiä ovat yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja muiden PL 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien, samoin kuin julkisuusperiaatteen ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.

Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet – myös taloudellisuus ja tuottavuus. Tämä tulee myös dokumentoida valmisteluasiakirjoissa. Uusille organisaatioille ja niiden toimintaa johtaville ja ohjaaville toimijoille tulisi näiden yhteisten periaatteiden mukaisesti luoda jo organisaatioita perustettaessa edellytykset ja velvoitteet toimia asetettujen tavoitteiden ja valtion kokonaisedun mukaisesti.

Yleisesti organisaatiomuotoa muutettaessa on syytä huomioida muodon vaikutukset ja sääntelytarpeet ainakin tehtäville asetettuihin arkistointivelvoitteisiin, vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun, toiminnan vakuuttamiseen, eläkevakuutusjärjestelyihin, vero- tukseen sekä työttömyysturvamaksuihin. Valtion ehdollisiin vastuisiin ja niiden kasvuun on kiinnitettävä erityistä huomiota ja niihin liittyvää riskienhallintaa kehitetään jatkuvasti. Näin ollen on tärkeää, että talousarviotalouden ulkopuolisten organisaatioiden taloudellista vastuuta aiheuttava toiminta on tarkkaan säännelty, jotta näihin mahdollisesti liittyvät valtion implisiittiset vastuut voidaan tunnistaa ja niihin liittyvät riskit minimoida.

Yleisenä periaatteena organisaatiomuodon valinnassa on pidettävä sitä, että muotoa tulisi käyttää sellaisiin tehtäviin, joihin muoto on tarkoitettu. Organisaatiomuodon peruspiirteistä ei tulisi säätää merkittäviä poikkeuksia eikä muotoa tule käyttää sille vieraisiin tarkoituksiin, jotka ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä toiminnan reunaehtoihin liittyvän sääntelyn soveltumisesta ja tulkintakäytännöstä. Epäselvyydet voivat aiheuttaa oikeusturvaongelmia, hallinnollista taakkaa ja ennakoimattomia rajoituksia uudelleenjärjestelyllä tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiselle.

¹ Ks. luku III. PL 124 § mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle tarkoituksenmukaisuusperusteilla ja kvalifioituin edellytyksin.

I Valtionhallinnon organisointitapojen pääpiirteet harkinnan pohjana

Valtion virastot ja laitokset valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen on organisoitu valtionhallinnossa pääasiassa virastoiksi ja laitoksiksi (Suomen perustuslaki 119 §, 731/1999, jatkossa PL). Valtionhallinnon toimielinten tehtävistä säädetään lainsäädännössä, toiminnan rahoitus tulee pääasiassa valtion talousarviosta² ja toiminnassa korostuvat toiminnassa korostuvat hallinnon lainalaisuusperiaate sekä hyvä hallinto perusoikeutena. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat muun muassa hallintoasian käsittelyn julkisuus ja oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista vastaavat pääasiassa ministeriöt ja virastot.

Valtion virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto, päällikkövirastomallissa viime kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen. Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja toiminnallisesti, taloudellisesti ja vastaavat niitä koskevien säädösten valmistelusta. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on tulosohjaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudellisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä.

Rahastot toiminnan organisointimuotona

Talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen katsotaan olevan erilliseksi varallisuudeksi eriytetty osa valtionhallintoa, mutta ne ovat valtion talousarviotalouden ulkopuolisia. Omistajavaltaa rahastoissa käyttävät eduskunta ja valtioneuvosto. Rahastoja ei katsota erillisiksi oikeushenkilöiksi, vaan niillä katsotaan olevan rajoitettu rahastokohtaisen lainsäädännön mukaan määräytyvä toimivalta. Valtio loppukädessä vastaa rahaston toiminnasta, joten konkurssilainsäädäntö ei sovellu rahastoihin.³

Rahastoihin sovelletaan valtiota koskevaa lainsäädäntöä, ml. hallinnon yleislakeja⁴ ja hankintalakia. Pääosin talousarviolainsäädäntö koskee rahastoja, ellei toisin säädetä.⁵ Toiminnan rahoituksen perusteet on määritelty rahastokohtaisessa laissa. Rahastoilla ei ole lainanottomahdollisuutta, ellei sitä ole rahastokohtaisen lainsäädännön ja/tai eduskunnan valtuutuksen puitteissa mahdollistettu.

Rahastolla on mahdollisuus tehdä sitoumuksia pääsääntöisesti vain tehtävien hoitamiseen liittyvien juoksevien menojen osalta. Investointeja voi tehdä määrärahojen ja eduskunnan myöntämien valtuutuksien puitteissa. Rahastoilla ei lähtökohtaisesti ole liiketoimintaa. Verotuskysymyksissä voi olla rahastokohtaisia ratkaisuja.

Rahastokohtaisessa lainsäädännössä on määritelty hallintomalli, johto-organisaatio sekä sen toimivalta. Osakkeiden hankkiminen ja tytäryhtiöiden perustaminen ei yleensä kuulu toimialaan. Palveluksessa voi olla virkasuhteista ja työsuhteista henkilöstöä, joka toimii joko virkavastuulla tai yleisellä rikosoikeudellisella vastuulla ja vahingonkorvausvastuulla. Nimitystoimivalta voi olla joko valtioneuvostolla,

² Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 luvussa säädetään valtion taloushallinto-organisaatioista ja taloushallintotehtävien hoitamisesta.

³ Erityistapauksena näissä suhteissa on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, jonka erillisestä oikeushenkilöllisyydestä ja asemasta säädetään laissa (717/1990).

⁴ Hallinnon yleislakeja ovat hallintolaki, kielilainsäädäntö, tietosuoja- ja asiointilainsäädäntö ja julkisuuslainsäädäntö.

⁵ Valtion talousarviosta annetun lain 21 a §:ssä säädetään valtion talousarviosta annetun lain soveltamisesta talousarvion ulkopuoliseen rahastoon. Sen mukaan talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä valtion talousarviosta annetussa laissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muulla laissa toisin säädetä.

ao. ministeriöllä tai rahastolla itsellään. Valtioneuvosto yleensä vahvistaa rahastokohtaisen talousarvion. Rahastolla on yleensä mahdollisuus käyttää pääosaa valtion konsernipalveluista. Rahastot laativat oman tilinpäätöksen ja niillä tulee olla rahastokohtaisen lainsäädännön mukaiset tilintarkastajat (VM 41/2009).

Rahastot kuuluvat valtion virka- ja työehtosopimusjärjestelmän piiriin. Henkilöstön vuosilomat ja muut palvelussuhteesta seuraavat oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät valtion järjestelmien mukaan.

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset toiminnan organisointimuotona

Itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen voidaan katsoa kuuluvan välilliseen julkiseen hallintoon, mutta olevan oma valtion talousarvioletalouteen kuulumaton varallisuuspiirinsä ja valtio-oikeushenkilöstä erillinen oikeussubjekti, joka omistaa itse itsensä. Siihen ei sovelleta täysimääräisesti valtiota koskevaa lainsäädäntöä, mahdollisiin julkisiin hallintotehtäviin sovellettavia yleishallinto-oikeudellisia periaatteita ja sääntelyä lukuun ottamatta. Niihin ei sovelleta myöskään talousarviolainsäädäntöä. Verotuskysymykset on ratkaistu laitoskohtaisesti.

Julkisoikeudellinen laitos on erillinen oikeushenkilö, joka ei voi mennä konkurssiin; käytännössä valtiolla on siis toissijainen vastuu velvoitteista. Laitoksen toiminta vaikuttaa välittömästi sen omaan pääomaan. Julkisoikeudellisella laitoksella on oma kassa ja kirjanpitolain mukainen taloushallinto eikä se yleensä tällä hetkellä saa valtion konsernipalveluita. Julkisoikeudellinen laitos laatii oman tilinpäätöksen, jolla ei ole kytkentää valtion talousarvioon ja sillä tulee olla laitoskohtaisen lainsäädännön mukaiset tilintarkastajat (VM 41/2009).

Julkisoikeudellisen laitoksen henkilöstön palvelussuhteen laji on työsuhde ja toiminta tapahtuu yleisellä vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisella vastuulla. Julkisoikeudellisten laitosten toiminnassa tulee sovellettavaksi rikoslain mukainen virkavastuu silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä. Muilta osin rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädettävä erikseen, jos se katsotaan perustelluksi. Irtsanomis- ja purkuperusteet määräytyvät työsopimuslain ja ao. organisaatiota koskevan työehtosopimuksen mukaisesti. Laitoksen sopimusjärjestelmänä on joko oma tai valtion tai jonkin yksityisen toimialan yleinen työehtosopimus.

Säätiöt toiminnan organisointimuotona

Säätiö on luonteeltaan perustajastaan erillinen oikeushenkilö ja varallisuusmassa, joka tuottaa hyötyä säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Säätiölaissa (487/2015) säädetään säätiön toiminnasta ja valvonnasta.⁶ Säätiön toiminnan tavoitteena on säätiön perustamistarkoituksen toteuttaminen ja sen varallisuuden huolellinen hoitaminen. Tarkoitus ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen lähipiiriin kuuluvalla. Tästä vastaavat säätiön hallitus ja mahdollinen toimitusjohtaja.

Säätiön tarkoitusta voi muuttaa vain rajoitetusti. Säätiöllä on oma, sen perustajista ja muista lahjoittajista erillinen hallinto. Säätiön perustaja laatii säätiön säännöt, joissa määrätään säätiön tarkoitus, tarkoituksen toteuttamistavat ja hallintorakenne.

Rekisteröity säätiö on itsenäinen oikeushenkilö, jolla on oikeuksia ja joka voi tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimissa. Säätiö eroaa osakeyhtiöstä muun muassa siten, että sen tarkoituksena ei ole harjoittaa liiketoimintaa tai tuottaa voittoa eikä sillä ole omistajia. Yhdistyksestä säätiö eroaa muun muassa siten, että sillä ei ole jäseniä ja sen tarkoitusta voi muuttaa vain rajoitetusti.

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n mukaan säätiö voidaan asettaa konkurssiin.

⁶ Säätiölaki koskee kaikkia sen mukaisesti perustettuja säätiöitä ja yliopistolain (558/2009) nojalla myös säätiöyliopistoja. Se ei kuitenkaan koske Kansallisgalleriaa, joka on siitä annetussa laissa nimetty julkisoikeudelliseksi säätiöksi, mutta on pikemmin itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (ks. SiVM 8/2013).

II Rahastojen, laitosten ja säätiöiden valtiosääntöiset reunaehdot

Perustuslaista tulevat reunaehdot:

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.⁷ (PL 119 §).

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä⁸ voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä⁹ sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

- Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, tehtävän hoitamiselta edellytettävää riippumattomuutta eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja siirron tarkoituksenmukaisuus tulee pystyä perustelemaan. Jos julkinen hallintotehtävä on perusteltua siirtää yksityisoikeudelliselle toimijalle, se edellyttää aina lailla säätämistä. Hallituksen esityksen tulee sisältää ainakin tarkkarajaisesti määritellyt tehtävät, toimivalta ja valvonnan järjestäminen.¹⁰
- Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.¹¹

Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää (PL 87 §).¹² Hyväksyntä eduskunnassa edellyttää säadet-

⁷ Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Ilmaisulla "erikseen lailla" viitataan siihen, että hallinnon järjestäminen suoraan eduskunnan alaisuuteen on poikkeuksellista. Valtionhallinto tulisi järjestää pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen. HE 1/1998, s.174. PeVM 12/2010 vp , s. 2/II, PeVL 13/2006 vp , s. 2/I, PeVL 7/2001 vp , s. 3/I

⁸ Perustuslain esitöiden (HE 1/1998) mukaan julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä ei välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä, mutta lukeutuu tällöinkin säännöksen asettamien edellytysten piiriin.

⁹ Merkittävän julkisen vallan käyttönä pidetään itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Sisällöstä ja tulkintakäytännöstä ks. HE 1/1998 ja keskeisesti perustuslakivaliokunnan lausunnot 19/2005, 55/2005, 45/2006, 57/2010, 14/2013, 22/2014, 18/2017.

¹⁰ Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Ks. PeVL 24/2001 vp, 18/2007, 29/2013, 8/2014 ja 5/2014 vp. Hallinnon yleislakeja ovat hallintolaki, kiellilainsäädäntö, tietosuojaj- ja asiointilainsäädäntö ja julkisuuslainsäädäntö.

¹¹ Ks. PeVL 6/2013 vp, 10/2013 vp, 23/2013 vp, 5/2014 vp ja 26/2017 vp. Reunaehtojen sisältöä määrittää perustuslakivaliokunnan kannanotto sen käsitellessä asiaa koskevaa hallituksen esitystä.

¹² Hallituksen esityksissä HE 1/1998 ja HE 175/2014 todettiin, että budjettivallan turvaamiseksi suhtaudutaan uusien talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen hyvin pidättyvästi. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp s. 57 ja 137 - 139) tuodaan esille, että erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä voidaan vähentää budjettivallan rajoitusta. Yleisiä määreitä rahastointia edellyttävistä tehtävälalueista ei ole muodostettu, sillä rahastoja on perustettu hyvin erilaisia tehtäviä varten ja monenlaisista syistä.

tyä määräenemmistöä¹³. Nämä edellytykset koskevat myös olemassa olevan rahaston tai sen käyttö-tarkoituksen olennaista laajentamista.¹⁴ Talousarvioon sisältyvä rahasto voidaan perustaa tavallisella yksinkertaisella enemmistöllä.

Kansaneläkelaitoksen ja Suomen pankin valtiosääntöoikeudellinen asema perustuu perustuslain 36 §:n ja 91 §:n säännöksiin, yliopistojen itsehallinto 123 §:n säännökseen.

III Valtiontalouden ulkopuolisia rahastoja koskevat harkintaperiaatteet

Käyttöympäristö

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen keskeiset valtion pysyväisluonteiset tehtävät liittyvät tyypillisesti yhteiskunnan rahoitusjärjestelmään (esim. eläkkeet, takaukset, sosiaalivakuutus, rahoitusmarkkinat), varautumiseen (esim. huoltovarmuus, vahinkovakuutus) ja palvelutuotantoon tai edistämiseen (yhteiskunnan palveluiden rahoitus, elinkeinoelämän ja kansalaistoiminnan tukeminen). Rahasto on luonteeltaan organisatorinen rahoitusmalli tällaisen tehtävän hoitamiseksi.

Budjettivallan turvaamiseksi¹⁵ suhtaudutaan uusien talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen perustamiseen ja niiden olennaiseen laajentamiseen hyvin pidättyvästi.

- Ensisijaisesti on harkittava mahdollisuuksia turvata varojen käyttötarkoitus sekä niiden käytön riittävä aikajänne lainsäädännöllä valtion talousarvion puitteissa (esimerkiksi monivuotiset siirtomäärärahat, kehitysohjelmat)
- Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Tämän edellytyksen tulkinta ei ole staattista, vaan se elää yhteiskunnan ja taloudellisen kehityksen muutosten mukaisesti.¹⁶

Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus ja pitkäjänteisyys sekä siihen liittyvä luottamus, nopea reagointikyky ja mahdollisuus varautua suhdannevaihteluihin¹⁷ sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa¹⁸, kun se on välttämätöntä. Tulojen ja menojen sitomista on kuitenkin syytä lähtökohtaisesti välttää, ottaen huomioon sen vaikutus valtion finanssipoliittiseen liikkumavaraan ja mahdollisiin vaikutuksiin kokonaisveroasteessa.

¹³ Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselta tai laajentamiselta vaadittava määräenemmistö (2/3) ei kuitenkaan tarkoita perustuslain säätämisyjärjestystä.

¹⁴ PL 87 §:n asettama sisällöllinen edellytys koskee siis myös rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Esim. lausunnoissaan 34/2002 vp, 24/2009 vp ja 31/2004 PeV korosti, että rahaston laajentamisen olennaisuutta ei pidä lähestyä vain rahastokohtaisesti vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta. Tässä suhteessa merkityksellisiä voivat olla rahaston käyttötarkoituksen määrittely, rahaston pääoman muutokset suhteessa muihin rahastoihin sekä valtion talousarvioon yleensä, mutta myös niiden merkitys suhteessa rahaston aiempaan pääomaan itseensä; ks. PeVL 34/2009.

¹⁵ Kaikki poikkeukset talousarvion täydellisyyisperiaatteesta kaventavat eduskunnan budjettivaltaa.

¹⁶ Esim. PeVL 35/2014 vp lausunnossa katsottiin kuitenkin, että edellytyksiä on tulkittava tiukan pidättyvästi, koska rahastojen katsotaan poikkeuksina talousarvion täydellisyyisperiaatteesta kaventavan eduskunnan budjettivaltaa.

¹⁷ Päätöksentekomekanismin lisäksi reagointikyky voi perustua esimerkiksi mahdollisuuteen ylläpitää merkittävää määrää likvidejä varoja ja merkittäviä kassavaroja.

¹⁸ Tällä ns. korvamerkinnällä voi olla mahdollista luoda parempaa hyväksyttävyyttä esimerkiksi veroluonteisille erityismaksuille ja vahvistaa niiden asemaa esimerkiksi perusoikeuksien toteutumista varmistavana järjestelmänä. Toisaalta on otettava huomioon, että maksujen suuruudelle ja niiden tuottamalle varallisuuskertymälle on yhteiskuntapoliittiset rajat, joilla on merkitystä esimerkiksi varautumisluntoisen rahaston tosiasialliselle toimivuudelle.

Rahaston hallintomalleilla on periaatteellinen mahdollisuus osallistaa ja sitouttaa toiminnan kannalta tärkeitä sidosryhmiä. Tältä kannalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin, jotka riippuvat toimialan taustoista, voimavaroista ja valtion intresseistä.

Rahastot voivat tulla erityisesti kyseeseen silloin, kun ne mahdollistavat varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa.¹⁹ Toisaalta on syytä harkita, edellyttääkö tämä välttämättä rahastointia, ottaen huomioon valtion luottoluokitus ja mahdollisuudet talousarviotalouden puitteissa reagoida yllättäviinkin tilanteisiin.

Huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa myös edellyttää rahastointia ja rahastoinnilla voidaan lisätä valtion varallisuuden tuottoa tässä tarkoituksessa. Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta voi myös edellytysten täytyessä tarvita rahastointia, ottaen huomioon sen varsin pitkä aikajänne.

Rahastointia harkittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota toimintaan ja sen hallinnointiin käytettävien varojen lähteeseen (budjettirahoitus, erilaiset kerättävät maksut, toiminnan tulot). Mikäli rahoituksen lähteenä on pääasiassa budjettirahoitus, tulisi rahastointiin ilman erityistä, esimerkiksi vakuutus- tai varautumisluonteiseen tarpeeseen liittyvää perustetta suhtautua pidättyvästi. Rahaston käyttötarkoitus ei voi olla sellainen, johon on muualla valtion talousarviossa varattu erityinen määräraha (erittelyperiaate).

Rahaston hallinnollista ja organisatorista asemaa sekä muuta organisointia suunniteltaessa tulee kiinnittää huomiota ohjaus- ja johtamissuhteiden sekä päätöksentekorakenteiden selkeyteen ja objektiivisuuteen.

Rahastojen organisointia ja hallintoa (ml. ohjaus, johtaminen ja tilintarkastus) tulisi säännellä ja toteuttaa yhtenäisin periaattein vähintään siten, että eri toimielimien nimikkeet, asema ja tehtävät vastaavat tunnistettavalla tavalla toisiaan ja eduskunta saa rahaston toiminnasta oikeat ja riittävät tiedot. Sääntelystä on myös käytävä yksiselitteisesti ilmi, rahoitetaanko hallinnon kustannukset rahaston varoista.

Organisaatiomuodon rajoitteet

Rahasto ei ole itsenäinen oikeushenkilö vaan osa valtiota, joten sen mahdollisuudet esimerkiksi ottaa lainaa, käyttää puhevaltaa ja tehdä varallisuusoikeudellisia oikeustoimia perustuvat rahastoa koskevaan erityissääntelyyn sekä valtionhallinnon yleistä toimivaltajakoa koskeviin periaatteisiin.

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen suhteen erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä on syytä vähentää niiden luomaa budjettivallan rajoitusta.²⁰

- Rahastolta voidaan kieltää itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättäisi talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Myös muita rahaston tuloja voidaan ohjata valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja.
- Rahaston varojen sijoittamiselle ja käytölle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle on syytä harkita annettavaksi mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinoista sekä mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi myös varojen tarkemmasta käytöstä (esim. valtuudet lainaryhmittäin, avustuslajeittain). Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä. Rahastot ovat myös valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia.

¹⁹ Globaalissa taloudessa ja digitalisaation/ teknologian kehittyessä voi tapahtua yllättäviä ja nopeita muutoksia, joiden riskejä ja riskien suuruutta on vaikea etukäteen arvioida kattavasti, ja niistä mahdollisesti aiheutuvia merkittäviäkin rahoitustarpeita on vaikea ottaa etukäteen huomioon talousarviomenettelyssä.

²⁰ HE 1/1998 vp s. 57 ja 137 - 139.

- Talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevat säädökset on laadittava siten, että rahastoissa voidaan toteuttaa hyvän hallintotavan vaatimukset ja rahastojen taloudesta ja toiminnasta saadaan valtion tilinpäätöskertomukseen (hallituksen vuosikertomukseen) tarvittavat tiedot.²¹ Valtiontalouden riskienhallinnan ja läpinäkyvyyden kannalta kattavan ja luotettavan tiedon muodostaminen on olennaista.
- Rajoituksia säädettäessä on kuitenkin turvattava rahastolle riittävä toimintakyky, eli esimerkiksi varojen käyttöä koskevilla rajoituksilla on varmistettava rahaston hallinnointiin riittävät voimavarat.

Rahaston hallinnollista asemaa ja organisointia suunniteltaessa ja säädettäessä on syytä huomioida hallinnon tarvitsemat tukipalvelut, esimerkiksi sen suhteen voiko rahasto käyttää valtioneuvoston tai valtionhallinnon yhteisiä konsernipalveluita. Tarvittaessa on syytä varmistaa, että säädökset mahdollistavat rahastolle ainakin oikeuden käyttää näitä palveluita.

Rahaston luonne, tavoitteet ja sen varojen käyttötarkoitus on säädettävä tavalla, joka tukee varojen tarkoituksenmukaista hoitoa pidemmällä aikajänteellä. Rahastokohtaisen lainsäädännön ytimessä ovat ylipäänsä toiminnan rahoitus, mahdollinen lainanotto- ja antomahdollisuus, mahdollisuus tehdä sitoumuksia tai antaa takuita ja takauksia, investoinnit, riskinottojärjestelmä sekä palveluiden maksullisuus. Rahaston tuoton hallinta tulisi järjestää ammattimaisesti.

Rahaston tarkoituksesta ja tehtävistä säädettäessä on syytä huomioida, että näiden myöhempi ollenainen laajentaminen edellyttää PL 87 § mukaisten edellytysten täyttymistä koko rahaston osalta. Valtion pysyvän tehtävän hoidon on siten edellytettävä välttämättä rahastointia, ja asiasta annettava laki voidaan hyväksyä eduskunnassa vain määräenemmistöllä.

Seuranta

Kaikille rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille on asetettava selkeät, mitattavissa olevat rahaston toimintaa ohjaavat tulostavoitteet ja ohjaavan ministeriön on solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa.

Rahastomuotoisen toiminnan lopettamiseen ja rahaston varojen palauttamiseen talousarviotalouden piiriin on syytä varautua. Rahaston purkamisesta päättää eduskunta kumoamalla kyseenomaista organisaatiota koskevan lain. Rahaston omaisuus on valtion omaisuutta, joka siirtyy rahaston purkamisen yhteydessä lähtökohtaisesti ohjaavan ministeriön taseeseen. Rahastolla on usein pitkäaikaisia sitoumuksia, jotka tulee pystyä hoitamaan myös rahastomuotoisen toiminnan päättyessä. Rahastomuodon käytön osalta tulisi olla myös selkeät säännökset rahaston varojen osittaisesta palauttamisesta talousarviotalouden piiriin rahastomuotoisen toiminnan jatkuessa.

IV Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia koskevat harkintaperiaatteet

Käyttöympäristö

Itsenäisten laitosten keskeiset tehtävät liittyvät tyypillisesti yhteiskunnan rahoitusjärjestelmän toimeenpanoon (eläkkeet, takaukset, sosiaalivakuutus, rahoitusmarkkinat), sivistystehtävien toimeenpanoon (opetus ja kulttuuri) sekä kansalaisyhteiskunnan tai elinkeinoelämän toiminnan tukemiseen (asiantuntija- ja tutkimustoiminta).

²¹ HE 56/2003 vp laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslain 119 §:n esitöiden mukaan valtionhallinto tulisi järjestää pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen, joten itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten perustamista on pidettävä poikkeuksellisenä.

Laitosmuoto soveltuu esimerkiksi tilanteisiin, joissa tehtävien ja toiminnan on katsottava edellyttävän riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta.

Laitoksen hallintomalli on mahdollista luoda sellaiseksi, että se toteuttaa osallistavaa, avointa ja toiminnanharjoittajia sitouttavaa yhteiskuntavastuullista hallintoa. Hallintomallilla on näin ollen tarpeellista olla kyky reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja siinä tulisi välttää aiheettoman jäykkiä kokoonpanorakenteita.²²

Laitoksen rahoitusmallilla voidaan tukea tehtävien edellyttämää rahoituksen kestävyyttä, pitkäjänteisyyttä, ylisukupolvisuutta sekä tasapuolisuutta.

Organisaatiomuodon rajoitteet

Ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §), mutta vastuu ei ulotu itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten toimintaan, siltä osin kun niille on säädetty ministeriöohjauksesta riippumattomia tehtäviä ja asema.

Laitokset ovat pääsääntöisesti ohjattavissa vain säädösohjauksen keinoin, ellei toisin ole säädetty. Ministeriöille on mahdollista säätää edustus laitoksen hallintoelimissä. Mikäli laitokselle osoitettavat tehtävät edellyttävät tiivistä ministeriön toiminnallista ohjausta, on syytä harkita, onko niitä lainkaan tarkoituksenmukaista organisoida laitosmuotoon. Ministeriöohjauksen toteuttaminen saattaa edellyttää erikseen säädettyä ohjausmallia, jossa ministeriön ja laitoksen hallintoelimien keskinäinen suhde ja yhteinen ohjausvastuu sekä johdon tilivelvollisuudet on määritetty.

Organisaatiolaissa on tarpeen määritellä ainakin:

- Omistajavallan käyttö, laitoksen tarkoitus, hallinto, johto-organisaatio ja sen toimivalta, nimitysvalta, mahdollinen velvoittava ministeriöohjaus;
- Tarvittaessa yksilöidysti hallinto-oikeudellisen sääntelyn ja muutoksenhakusääntelyn soveltaminen erityyppisissä tehtävissä, ministeriön tiedonsaantioikeus, virkamieslainsäädännön soveltaminen tai työsuhteisten virkavastuu²³;
- Toiminnan rahoitus, lainanotto- ja antomahdollisuus, mahdollisuus tehdä sitoumuksia tai antaa takuita,²⁴ investoinnit, riskinottojärjestelmä, palveluiden maksullisuus;
- Osakkeiden hankkiminen ja yhtiöiden perustaminen, osakasvallan käyttö, ulkomainen toiminta sekä operointi ulkomaisten toimijoiden kanssa;
- Verotukselliset kysymykset, ellei niitä ratkaista verolainsäädännössä.

²² On esimerkiksi mahdollista säätää toimielimien jäsenkoonpanosta tavalla, joka mahdollistaa nimittävälle taholle erilaiset painotukset edustettavissa tahoissa ja/tai asiantuntemuksessa.

²³ Julkisen vallan käyttö tapahtuu virkavastuulla. Virkavastuu ei kuitenkaan ole kaikissa tehtävissä tarpeellista ja erityisesti markkinaehtoisessa liiketoimintariskejä sisältävässä toiminnassa se voi johtaa epäsuotaviin kannustinvaikutuksiin.

²⁴ Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Valtion velanhallinta on yleisesti lailla säädetty valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin tehtäviin ja myös laitosten velka ja niiden antamat takuut luetaan tietyin edellytyksin valtionvelkaan. Nämä tekijät tulee ottaa huomioon harkittaessa, missä määrin itsenäiselle laitokselle on tarkoituksenmukaista antaa valtuuksia tässä suhteessa.

Uusien tehtävien osoittaminen laitosmuotoiselle toimijalle ei ole toteutettavissa vastaavasti kuin virastomuotoiselle toimijalle.²⁵

Laitoksen on pääsääntöisesti itse järjestettävä tai hankittava sellaiset hallinto- ja tukipalvelut, jotka valtionhallinnossa hoidetaan keskitetysti²⁶. Onkin syytä harkita, että laitokselle säädetään ainakin oikeus käyttää valtion konsernipalveluita. Laitoskokonaisuuden tulee olla riittävän laaja, jotta sen on taloudellisesti tarkoituksenmukaista vastata tarvittaessa omista sisäisistä hallinto- ja tukipalveluistaan.

Myös laitosten talouden tarkastus olisi tarkoituksenmukaista säätää VTV:n tehtäväksi, ellei erityistä perustetta muuhun ratkaisuun ole.²⁷

Erilaisia organisointimalleja arvioitaessa on huomioitava ja tarvittaessa säädösin varmistettava toiminnan edellyttämä julkisen valvonnan tarve ja ulottuvuus (mm. EK, VTV, EOA, OKA, FIVA, erillinen toimialavalvonta). Toimintaa parhaiten tukeva valvonta perustuu toimialan erityisasiantuntemukseen ja ennakkolliseen vuorovaikutteiseen valvontamekanismiin.

Julkisoikeudellinen laitos on erillinen oikeushenkilö, joka ei voi mennä konkurssiin. Erillisyyden vuoksi valtio ei lähtökohtaisesti vastaa laitoksen velvoitteista, mutta konkurssisuojan vuoksi käytännössä valtiolla on toissijainen vastuu. Julkisoikeudellinen yliopisto voidaan kuitenkin asettaa konkurssiin.²⁸

Jos laitos toimii kilpailuilla markkinoilla/harjoittaa taloudellista toimintaa²⁹, toiminta ei laissa erikseen säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua (Kilpailulaki (948/2011) 4 a luku, HE 40/2013).³⁰ Mikäli tehtäviin sisältyy merkittävällä tavalla taloudellista toimintaa, ei laitosmuoto välttämättä ole tarkoituksenmukainen organisointimuoto.

Myös laitos on hankintalain (1397/2016) 5 §:n tarkoittama hankintayksikkö, mikäli se on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja varsinainen hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa tai valvoo sitä, tai nimittää yli puolet sen johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä.³¹

Seuranta

Mahdollisesti erikseen säädetyn ohjauksen ohella toiminnan järjestämisessä on hyvä kiinnittää huomiota erilaisiin yhteistoiminnallisiin ja sopimuksellisiin mahdollisuuksiin tavoiteasetannassa ministeriön ja laitoksen välillä. Mahdollisuudet riippuvat laitoksen asemasta ja tehtävistä, hallintomallista sekä rahoitusmallista. Tällöin on huomattava, että näiden ohjauskeinojen tosiasiallinen velvoittavuus saattaa perustua yksin säädösohjaukseen tai välillisesti budjettiohjaukseen, mikäli laitos saa rahoitusta myös talousarvion kautta.

²⁵ Perustuslailla eräille laitoksille (Kansaneläkelaitos, Suomen pankki, yliopistot) annettu valtiosääntöinen asema tai itsehallinto vaikuttavat siihen, millaisista tehtävistä ja ohjauskeinoista on mahdollista säätää.

²⁶ Mm. eräät talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukokonaisuudet, eläkevakuutusjärjestelmä, kiinteistöpalvelut, ICT- palvelut.

²⁷ Nykyisellään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä kansaneläkelaitosta.

²⁸ Konkurssilaki (120/2004) 3 §.

²⁹ Kilpailulain tarkoittamaa taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on annettu painoarvoa sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia palveluita tai tavaroita markkinoilla. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuetaan julkisin varoin. Ks. esim. *komissio vs. Italia, 118/85 kohta 7, asia Pavlov, 180-184/98 kohdat 74 ja 75*.

³⁰ Toukokuussa 2018 eduskunnalle on annettu HE 68/2018 kilpailulain muuttamiseksi siten, että valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittaessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa. Tämä tulisi esittää KKV:lle mahdollisen uhkasakon uhalla.

³¹ Ks. hankintalain 5 §:n 2 momentti ja HE 108/2016.

V Säätiöitä koskevat harkintaperiaatteet

Käyttöympäristö

Säätiömuodon keskeiset tehtävät liittyvät tyypillisesti sivistystehtävien ja niiden rahoituksen toimeenpanoon (opetus ja kulttuuri) sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan tukemiseen.³² Lähtökohtaisesti säätiöllä tulee olla pysyväisluonteinen tehtävä ja tarkoitus.

Säätiömuoto voi mahdollistaa toimintaympäristöönsä soveltuvan hallinto- ja rahoitusmallin pysyviin ja pitkäjänteisiin, yleishyödyllisiin ja voittoa tavoittelemattomiin erillisvarallisuudella hoidettaviin tehtäviin, joihin ei merkittävässä määrin sisälly julkisen vallan käyttöä. Valtion ei tule lähtökohtaisesti ilman erityistä syytä harjoittaa liiketoimintaa säätiön kautta.

Säätiömuoto mahdollistaa yksityisen ja julkisen rahoituksen kokoamisen sekä valtionhallinnosta erillisen hallintomallin. Tämä voi olla hyvä vaihtoehto esimerkiksi, kun toiminnalta edellytetään riippumattomuutta ja tiettyä itsehallintoa. Tällöin tehtävät voivat olla luonteeltaan myös sellaisia, että niissä on selkeä tarve säätiön yksityisten perustajien kiinteälle yhteydelle perustamisvaiheessa.

Säätiömuodon etuja näissä tilanteissa ovat toiminnan vakaus, pitkäjänteisyys, rahoituksen selkeä ja sidottu käyttötarkoitus, ylisukupolvisuus sekä päätöksenteon itsenäisyys.

Säätiömuodon käyttö julkisissa hallintotehtävissä edellyttää PL 124 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä.³³

Organisaatiomuodon rajoitteet

Säätiön keskeinen elementti on sen hyödyllinen tarkoitus ja siinä tehtävä omaisuusmassan hallinta. Tarkoitus voidaan asettaa lailla tai säännöillä, ja säännöt onkin laadittava erityisen huolellisesti ja kattavasti turvaamaan tarkoituksen toteutuminen, sen edellyttämä läpinäkyvä hallintomalli sekä jatkuvuus muutostilanteissa. Sääntöjä voi muuttaa vain hyvin rajoitetusti. Säätiömuotoisen toiminnan tarkoitus ei ole merkittävässä määrin käyttää sen perustamisvälineitä.³⁴

Julkisten varojen käytön ohjauksen ja valvonnan vuoksi säätiön tarkoitus on määriteltävä riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti.

Säätiön hallinnosta vastaavat hallitus ja mahdollinen toimitusjohtaja. Säätiölain nojalla hallitus täydentää itse itseään, jollei säännöissä määrätä toisin. Säätiön perustajien asema rajoittuu säätiön perustamisvaiheeseen ja sääntöjen laadintaan, joten hallintorakenteeseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Säätiömuoto mahdollistaa sinänsä myös liiketoiminnan, mutta tätä voidaan rajoittaa säännöissä. Kilpailuneutraliteetin ja säätiön tarkoituksen kannalta mahdollinen liiketoiminta on yleensä tarpeellista yhtiöittää, ja kanavoida sen tuotot osinkoina säätiölle sen tarkoitukseen käytettäväksi.³⁵

³² Säätiöt luokitellaan tavallisesti apurahoja jakaviin säätiöihin (apurahasäätiö, pääomasäätiö) ja toiminnallisiin, palveluja itse tuottaviin säätiöihin (laitossäätiö, jatkuvarahoitteinen säätiö). Säätiöt ovat kansalaisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittäviä koulutuksen, tutkimuksen, sosiaali- ja terveystalouden sekä taiteen ja kulttuurin tuottajia ja tukijoita.

³³ Ks. luku III.

³⁴ Erityisesti ns. pääomasäätiön osalta peruspääoman tulisi olla riittävän suuri, jotta sillä ja sen tuotoilla mahdollistetaan säätiön suunniteltu toiminta. Säätiölaki ei itsessään rajoita peruspääoman käyttöä, mutta asiaa voidaan tarkentaa säännöillä.

³⁵ Säätiölain 1 luvun 2 §:n mukaan tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen 8 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla. Saman luvun 7 §:n nojalla säätiö voi harjoittaa vain toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Säännöissä voi rajoittaa oikeutta myös toimintamuotoihin liittyvän liiketoiminnan harjoittamiseen. Säätiö voi yhtiöittää liiketoimintansa, jollei sitä rajoiteta säännöissä.

Ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §), mutta vastuu ei ulotu säätiöiden toimintaan.

Erilaisia organisointimalleja arvioitaessa on huomioitava ja tarvittaessa säädöksiin varmistettava toiminnan edellyttämä julkisen valvonnan tarve ja ulottuvuus (mm. EK, VTV, EOA, OKA, ministeriö, erillinen toimialavalvonta)

Jos julkiseen palveluun liittyy asiakkaan osalta oikaisuvaatimus-, valitus-, tai muu muutoksenhakumennettely, palvelutuotannon järjestäminen yksityisoikeudellisessa muodossa edellyttää erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää, ei voida antaa säätiölle.

Säätiömuotoa ei tule valita, jos sen toiminnan osalta on tarvetta parlamentaarille valvonnalle tai jos päätöksenteko edellyttää korostettua objektiivista virkamiesroolia. Joka tapauksessa säätiömuodon sisältämä hallintomalli tulee säännöin järjestää läpinäkyväksi vastaavalla tavalla kuin virasto- ja laitostenmuotoisessa toiminnassa.

Säätiömuotoinen toiminta ei kuulu valtion budjettitalouden³⁶ piiriin, eikä siten eduskunnan suoraan budjettivaltaan. Toimintaa ei tule säätiöittää, mikäli sen on luonteeltaan kuuluttava eduskunnan suoran budjettivallan piiriin, ottaen huomioon siihen kuuluvan rahoitusohjauksen ja valvonnan yhteiskunnallinen merkitys. Tätä on tarkasteltava huolellisesti erityisesti silloin, jos säätiön toiminta rahoitetaan käytännössä kokonaan budjettirahoituksella, ja tarvittaessa arvioitava keinot rahoitusohjauksen ja valvonnan kautta turvata budjettivaltaa.

Säätiömuotoa harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, onko säätiö tarpeellinen nimenomaan toiminnan organisointimuotona, vai toiminnan rahoitustapana. Mikäli pääasialliset tarpeet ja käyttö perustuvat budjettitalouden ulkopuoliseen rahoitusmalliin, on ensisijaista harkita valtion budjettitalouden piiriin kuuluvia toimintamuotoja.

Erityisesti säätiöiden rahoitusmallissa on hyvä harkita valintaa valtionapuperusteisen jatkuvarahoitteen mallin ja muiden mallien välillä. Valtionapujen merkittävä rooli voi vaikuttaa muodon valinnalla tavoiteltuun rahoituksen ennakoitavuuteen tai pitkäjänteisyyteen sekä rahoitushallinnon vaatimaan työmäärään ja kustannuksiin. Tällöin on pystyttävä perustelemaan mallin toiminnalliset hyödyt.

Toiminnan mahdollisen säätiöittämisen yhteydessä on valvonnan lisäksi harkittava tarpeet säätää mm. ministeriön tai viraston tiedonsaantioikeudesta, salassapitovelvollisuuksista, rikosoikeudellisesta virkavastuusta, hallintolainsäädännön mahdollisesta soveltamisesta, virka-avun antamisesta sekä velvoitteesta varautua normaaliajan häiriötilanteisiin. Lainsäädännössä on pyrittävä tarkkarajaisuuteen sen suhteen, mitkä tehtävät ovat tämän hallinnollisen sääntelyn piirissä.

Säätiö ei voi käyttää valtion yhteisiä konsernipalveluita. Säätiöittävän kokonaisuuden tulee olla riittävän laaja, jotta sen on taloudellisesti tarkoituksenmukaista vastata omista sisäisistä hallinto- ja tukipalveluistaan.

Myös säätiö on hankintalain (1397/2016) 5 §:n tarkoittama hankintayksikkö, mikäli se on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja varsinainen hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa tai valvoo sitä, tai nimittää yli puolet sen johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä.³⁷

Arvostusperiaatteiden tulisi säätiölle luovutettavaa varallisuutta määriteltäessä ja arvostettaessa olla yhtenäisiä ja perustua yleisesti hyväksyttävään arvostusperiaatteeseen. Valtion omaisuutta ei lähtökohtaisesti tule luovuttaa käypää arvoa alemmasta arvosta ja luovutuksessa on varmistettava, ettei se muodostu kielletyksi valtioneuoksi. Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) on erikseen säädetty kiellosta luovuttaa tiettyä omaisuutta käypää arvoa alemmasta arvosta ja talousarviolainsäädännössä täsmennetään luovutuksen arviointia. Jos omaisuutta luovute-

³⁶ Valtion talousarvioon kirjattujen tuloarvioiden ja menomäärärahojen kokonaisuus.

³⁷ Ks. hankintalain 5 §:n 2 momentti ja HE 108/2016.

taan käypää arvoa alemmasta arvosta, tulisi päätös tästä perustella ja tehdä läpinäkyvästi ja dokumentoidusti.

Seuranta

Säätiön hallituksen valitseminen on määriteltävä säännöissä lähtökohtaisesti niin, että säätiön hallituksen jäsenten enemmistön valitsee se valtionhallinnon taho, jonka tavoitteita säätiö edistää tai joka rahoittaa säätiön toimintaa. Sääntömääräyksillä on myös huolehdittava siitä, että säätiön tarkoitusta, toimintamuotoja, hallintomallia ja varojenkäyttöä koskeviin sääntömuutoksiin vaaditaan edellä mainitun julkisen hallinnon tahon suostumus.

Mikäli valtion yksin perustaman säätiön tarve ei ole pysyvä vaan perustuu tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen tai toiminnan muuhun määräaikaisuuteen, tulee säännöissä määrätä säätiön toiminnan päättymisestä. Säätiömuotoisen toiminnan lopettamiseen tai palauttamiseen valtionhallinnon piiriin on muutenkin syytä varautua. Säätiön säännöissä on aina oltava tarvittavat määräykset säätiön purkamisesta ja varallisuuden kohtelusta³⁸ purkautumistilanteessa. Myös toiminnan jatkumisen rahoittamiseen valtion talousarviosta on tarpeellista varautua, ja tämä on syytä huomioida jo valittavassa rahoitusmallissa.

Mikäli säätiön rahoitusmalliin rakennetaan valtionosuuden kaltainen elementti, on sitä koskeva ohjaus- ja seurantamekanismi rakennettava tavalla, joka toisaalta turvaa eduskunnan tiedonsaannin ja tavoitellut ohjausmahdollisuudet, mutta ei luo ylimääräistä hallinnollista taakkaa toimijoille.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Juha Sarkio

Liite 1 [Organisaatiomuotoja koskeva esiselvitys 1/2018](#)

Liite 2 [Organisaatiomallin tarkastelukehikko: Virastot, rahastot, julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt](#)

³⁸ Mukaan lukien varojen palauttaminen valtiolle ja mahdollisille yksityisille perustajille, sekä tämän toteuttamisen suhteet. Ks. myös säätiölain 3.1 §:n 5 –kohta.