

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsynsavgift för stiftelser

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om tillsynsavgift för stiftelser (RP 137/2013 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Mika Kotala, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jyrki Jauhiainen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Taina Eckstein, finansministeriet

- effektivitetsrevisionschef Marko Männikkö, Statens revisionsverk
- chef för förenings- och stiftelseregistret Juha Viertola, Patent- och registerstyrelsen
- jurist Anneli Pahta, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- verkställande direktör Liisa Suvikumpu, Delegationen för stiftelser och fonder rf
- verksamhetsledare Juha A. Pantzar, Garanti-Stiftelsen
- professor Jukka Mähönen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tillsynsavgift för stiftelser. I den finns bestämmelser om tillsynsavgift, som bestäms enligt stiftelsens balansomslutning och ersätter den nuvarande avgiften för handläggning av årsredovisningar. Tillsynsavgiften ska i konstitutionellt hänseende betraktas som en skatt. Lagen föreskriver om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om den skattskyldiges rättsskydd. Tillsynsavgift påförs och inkasseras av Patent- och regis-

terstyrelsen. Inkomsterna från tillsynsavgiften redovisas som bruttoinkomster i statsbudgeten. Avsikten är att ett anslag av motsvarande storlek anvisas Patent- och registerstyrelsen i statsbudgeten.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet anser att propositionen behövs och tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Nytt system för finansiering av stiftelse tillsynen

Patent- och registerstyrelsen övervakar stiftelserna med hjälp av levererade årsredovisningar och riktade åtgärder såsom specialgranskningar och rättgångar. För att täcka utgifterna för stiftelse tillsynen har man sedan 2011 tagit ut en hundra euros handläggningsavgift för årsredovisningar av stiftelserna. De här avgifterna har inbringat ca 250 000 euro årligen. Men kostnaderna för stiftelse tillsynen har redan i flera år överstigit inkomsterna, och i år uppgår underskottet till ungefär 253 000 euro. Det är främst de riktade åtgärderna som höjt kostnaderna. Underskottet i stiftelse tillsynen har i praktiken täckts med Patent- och registerstyrelsens övriga inkomster.

För att pengar ska finnas att tillgå för stiftelse tillsynen och kostnadstäckning uppnås föreslår regeringen en ny tillsynsavgift. Tillsynsavgiften, som alla stiftelser ska betala, ersätter den nuvarande avgiften för handläggning av årsredovisningar. Eftersom tillsynsavgiften används för att finansiera den generella tillsynen över stiftelser handlar det inte om en avgift för en myndighetsåtgärd. Enligt grundlagsutskottets praxis ska en sådan avgift betraktas som skatt i konstitutionellt avseende och då måste det föreskrivas om avgiften i lag.

Det är viktigt att Patent- och registerstyrelsen har adekvata resurser för sitt lagfästa tillsynsuppdrag, menar utskottet. Rapporter ger klara besked om att den handläggningsavgift som i dagsläget tas ut av stiftelser inte täcker kostnaderna för stiftelse tillsynen. Därför behövs det ett nytt system för att finansiera tillsynen. Med beaktande av att stiftelse tillsynen gått på stort minus relativt länge är det angeläget att råda bot på situationen med det snaraste.

Justitieministeriet arbetar just nu på en genomgripande översyn av lagen om stiftelser. Tanken är att regeringen ska lämna riksdagen en proposition med förslag till ny stiftelselag våren 2014. Den nya lagen kan därmed träda i kraft tidigast den 1 januari 2015. För stiftelser blir det frågan om en viktig reform på bred front som också tar ställning till tillsynen över stiftelser och hur den ska finansieras. Det är alltså helt möjligt att den nya stiftelselagen rätt snart kör över den nu aktuella ändringen.

Tillsynsavgift

Bland de sakkunniga som utskottet hörde fanns det sådana som ansåg att stiftelse tillsynen inte ska finansieras med en tillsynsavgift utan helt eller delvis med budgetmedel eller med en åtgärdsavgift, som tas ut av de stiftelser som blir föremål för granskning. Under beredningen av propositionen diskuterade man också alternativa finansieringsmetoder, men kom till att en tillsynsavgift som tas ut av alla stiftelser är lämpligast för ändamålet. Lagutskottet har för egen del beslutat tillstyrka den föreslagna finansieringsmodellen, dels för att det handlar om generell finansiering av stiftelser, dels för att stiftelse tillsynen kan finansieras utifrån en likadan modell som Patent- och registerstyrelsens verksamhet i övrigt.

Tillsynsavgiften intäktsförs i statsbudgeten och avsikten är att ett motsvarande anslag ska anvisas Patent- och registerstyrelsen. Avgiften beräknas inbringa ca 590 000 euro, som räcker till en stiftelse tillsyn av nuvarande standard och gör det möjligt att föregripa kostnadsfluktuationer. Men det gäller att hålla ett öga på att inkomsterna från tillsynsavgiften faktiskt räcker till, för åtgärderna inom stiftelse tillsynen och behovet av stiftelse tillsyn har ökat under de senaste åren.

Regeringen föreslår tre avgiftskategorier, som tar hänsyn till stiftelsernas betalningsförmåga och verksamhetens omfattning. Enligt det

föreslagna 2 § 2 mom. är tillsynsavgiften följande:

Balansomslutning	Tillsynsavgift
Högst 100 000 euro	120 euro
Över 100 000 euro, dock högst 10 000 000 euro	250 euro
Över 10 000 000 euro	500 euro

Arbets- och näringsministeriet har levererat till utskottet en indikativ bedömning av hur stiftelserna och avgiftsintäkterna fördelar sig mellan de olika kategorierna. Bedömningen grundar sig på balansräkningsuppgifter ur Patent- och registerstyrelsens stiftelseregister. Enligt den hör 503 stiftelser till den första kategorin (120 €) och intäkterna blir 60 360 euro. Den andra kategorin (250 €) omfattar 1 730 stiftelser och ger en intäkt på 432 500 euro. Till den tredje kategorin (500 €) hör 188 stiftelser och där blir intäkterna 94 000 euro. Sammantaget betalar alltså stiftelserna (2 421 st.) årligen 586 860 euro i tillsynsavgift.

Merparten av stiftelserna (i runt tal 71 %) skulle betala en avgift på 250 euro, som beräknas motsvara tillsynskostnaderna i snitt. För mindre och större stiftelser gäller en annan avgift. Utskottet anser graderingen vara bra i sig, men noterar att den mittersta kategorin täcker in ett brett spektrum av stiftelser. Därför vore det på sin plats att följa upp om graderingen är funktionell och behandlar stiftelserna lika.

En del av de sakkunniga som utskottet hörde såg ett problem i att tillsynsavgiften kopplas samman med balansomslutningen, eftersom balansvärdet enligt dem inte ger en rättvisande bild av stiftelsens förmögenhetsställning eller den arbetsinsats som krävs för stiftelsetillsynen. De föreslog i stället att tillsynsavgiften ska kopplas till de sammanräknade intäkterna enligt resultaträkningen, eftersom de grundar sig på gängse värde och återspeglar stiftelsens betalningsförmåga.

I propositionen motiveras kopplingen av avgiften till balansomslutningen med att det minskar myndigheternas arbetsbörda och sänker

kostnaderna för avgiftsinkassering då balansomslutningen lätt kan plockas fram bland de uppgifter som årligen samlas in direkt från stiftelserna. Däremot rapporterar arbets- och näringsministeriet att det ur Patent- och registerstyrelsens register inte går att i elektronisk form få sådana uppgifter om intäktsbeloppen enligt resultaträkningen som kunde läggas till grund för avgiften till kostnader enligt balansräkningen.

Utskottet har beslutat tillstyrka propositionens lösning att koppla tillsynsavgiften till balansomslutningen, men anser man ännu i samband med översynen av lagen om stiftelser bör titta på om lösningen är effektiv. Det vore också önskvärt att utveckla Patent- och registerstyrelsens registersystem så att mer uppgifter kunde fås ut i elektronisk form.

Utskottet har fäst sig vid det föreslagna 2 § 1 mom. där det sägs att storleken på tillsynsavgiften bestäms enligt stiftelsens senaste fastställda balansomslutning. Men eftersom de flesta stiftelser inte underställer sina balansräkningar något organ för fastställelse, föreslår utskottet att ordet "fastställda" stryks.

Rättelse och ändringssökande

I propositionen ingår bestämmelser om rättelse av beslut om tillsynsavgift och om ändringssökande. Utskottet ställer sig i princip positivt till de nya bestämmelserna och anser att de följer de riktlinjer som lagts fast på senare tid (se GrUU 32/2012 rd). I praktiken kommer tillsynsavgiften sannolikt att överklagas sällan, eftersom avgiftsgrunderna är helt entydiga och fastsällandet av avgiften sker utan myndighetsprövning. Också förfarandet med begäran om omprövning bi-

drar förmodligen till att minska överklagandena hos domstolar.

Enligt 7 § 2 mom. i förslaget får ändring i ett beslut som Patent- och registerstyrelsen fattat med anledning av begäran om omprövning sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i lagen om Patent- och registerstyrelsen (578/2013). Av motiven (s. 4/II och 8/I) framgår det att ändring söks hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Att överklagandena koncentreras till Helsingfors hovrätt utgör ett undantag från den allmänna förvaltningsrättsliga överklagandeordningen, som bygger på att ärendena sprids på alla förvaltningsdomstolar. Utskottet har trots allt stannat för att tillstyrka regeringens förslag med argumentet att Helsingfors hovrätt redan nu med stöd av lagstiftning behandlar även andra överklaganden över Patent- och registerstyrelsens beslut i förenings- och stiftelsefrågor. Den föreslagna lösningen borgar därmed för ett enhetligt överklagandeförfarande i sinsemellan besläktade ärenden. Överklagandet av Patent- och registerstyrelsens beslut bör dock dryftas i ett större sammanhang när det faller sig lämpligt, exempelvis i samband med den beredning som just nu pågår med utgångspunkt i betänkandet från arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna. Dessutom anser utskottet att hänvisningssättet i 7 § 2 mom. är otydlig med hänsyn till det som sägs i motiven. För att momentet ska bli tydligt föreslår utskottet att det sägs klart ut att ändring söks genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Vidare föreslår utskottet att det föreslagna 7 § 3 mom. preciseras för att det tydligt ska framgå att momentet handlar om överklagande av beslut i ett besvärssärende.

Utskottets förslag till beslut

Lagutskottet föreslår

att lagförslaget godkänns enligt propositionen, men 2 och 7 § med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

2 §

Tillsynsavgift

Storleken på tillsynsavgiften bestäms enligt stiftelsens senaste (*utesl.*) balansomslutning. I det fall att stiftelsen upprättar ett koncernbokslut, grundar sig avgiften på koncernbalansomslutningen.

(2—4 mom. som i RP)

7 §

Ändringssökande

(1 mom. som i RP)

I ett beslut som Patent- och registerstyrelsen fattat med anledning av begäran om omprövning får ändring sökas genom besvär *hos Helsingfors förvaltningsdomstol* på det sätt som föreskrivs i lagen om Patent- och registerstyrelsen (578/2013).

I ett *sådant* beslut *i ett besvärssärende* som avses i 2 mom. får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Helsingfors den 27 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
medl. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /saf
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml

Arto Pirttilahti /cent
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.