

Kirjoituksia liberalismien teorioista ja käytännöistä - Writings on Liberalism's theories and practices



Petri Kajander
Antaa saa, mutta ei pyytää -
Rahankeräyksen sietämätön vaikeus

ISBN 978-951-44-8433-9

Johtamistieteiden laitos
TAMPERE

EVA:n Visiting Fellow **Petri Kajander** on kotimainen ajattelija ja talousasiantuntija. Kajander on kääntänyt taloustieteellistä kirjallisuutta ja hänen teoksiaan on julkaistu myös ulkomailla. Hän on toiminut myös pitkään kasvuyritysten parissa (mm. Optogan Oy:n perustaja).

Kiitokset

Kiitän hyödyllisistä kommenteista, vinkeistä ja näkemyksistä Ilkka Haavistoa, Matti Apusta, Johanna Sipolaa, Ilkka Lahtea, Ville Oksasta, Timo Nikinmaata, Julia Janssonia, Richard Duranaa, Tom Palmeria, Edita Maslauskaitea sekä kaikkia haastattelemani henkilöitä. Erityiskiitoksen haluan esittää Oili Kelalle. Tässä analyysissä esitetyistä näkemyksistä ja johtopäätöksistä vastaan luonnollisesti itse.

Sisällysluettelo

Yhteenveto	5
Johdanto	6
Rahankeräyslaki – pallo kansalaisyhteiskunnan jalassa	7
Kansalaistoiminta on sivistysvaltion perusta	7
Lahjoitatko työtä?	9
Kansalaisyhteiskunta tarvitsee varoja	10
Toiminta edellyttää resursseja	12
Lahjoitus rahana vain työnä?	12
Varainhankinta lahjoituksilla vai kaupankäynnin katteilla?	13
Rahalahjoitukset varainhankintana	14
Kielletään kaikki varmuudeksi	15
Rikokset loppuvat lakeja säätämällä?	15
Kansalaisyhteiskunta ei byrokraattia kaipaa	16
Mitä kaikkea jää tekemättä?	16
Toimenpide-ehdotukset	17
Lähteitä	18
Haastattelut	18
Viitteet	19

Yhteenveto

Suomessa lahjoitusten antaminen on sallittua, mutta niiden pyytäminen on lähtökohtaisesti kiellettyä – myös internetissä. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole vastaavaa varainhankinnan toimeenpanoa koskevaa erityislainsäädäntöä ja kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus harjoittaa rahankeräystä. Rahankeräyslain rikkomuksista seuraa rikoslain mukaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Lainsäätäjän hyvä tarkoitusperä suojella kuluttajia rikollisilta ja huijareilta toimii liiankin hyvin. Järeät suojelukeinot tappavat samalla kaiken muun toiminnan. Olemme siis tilanteessa, josta tuskin kukaan kovastikaan hyötyy, mutta haittaa se tuntuu monelle aiheuttavan. Lisäksi seurauksena on, että julkinen valta kontrolloi tiukasti kansalaisyhteiskunnan varainhankinnan edellytyksiä.

Yhteiskunta rakentuu kansalaisyhteiskunnan varaan, ei toisinpäin. Suomessa kolmas sektori nojautuu vahvasti talkootyöhön ja varainhankinnassa lahjoitukset ovat alle länsieurooppalaisen tason. Suorat lahjoitukset eivät sovellu meillä pääasialliseksi toiminnan rahoitusmuodoksi ainakaan alkavalle kansalaistoiminnalle rahankeräyslain takia.

Kansalaisyhteiskunnan perusarvoihin kuuluu omatoimisuus ja kansalaisaktiivisuus. Oman työpanoksen lahjoittamisen joko suoraan tai välillisesti tulisi olla luonnollinen tapa varainhankintaan kolmannella sektorilla.

Rahankeräyslaki on ”lipaskeräyslaki”, joka on säädetty ja valmisteltu pääosin viranomaisten näkökulmasta ja lähes, ellei yksinomaan, puhelin-, ovelta-ovelle- ja lipaskeräysten tarpeisiin ja pohjalta. Kansalaisyhteiskunnasta löytyy toimintatapoja ja -malleja, jotka eivät tavoittele suuria massoja puhelimitse tai toreilla huudellen. Nyt rahoitusta kerätään rahankeräyslakia erinäisin keinoin vältellen ja paljon jää tekemättä luvanvaraisuuden takia.

Ensimmäisenä vaihtoehtona tulisi pitää koko rahankeräyslain kumoamista. Kansalaisten vapaan toiminnan kieltämiselle tulisi olla erittäin vahvat perustelut. Ennakokosensuuri ja valvonta eivät istu hyvin vapaaseen yhteiskuntaan ja sivistysvaltioon.

Toissijaisesti tulisi harkita lain rajaamista koskemaan ainoastaan puhelin-, ovelta-ovelle- ja lipaskeräyksiä. Tosin tätäkin vastaan voidaan perustella esimerkiksi nykyisellä käytännöllä, jossa puhelinmyynti ja katukaupustelu eivät ole luvanvaraista.

Johdanto

Maassamme on voimassa erittäin laajavaikutteinen, mutta silti suhteellisen heikosti tunnettu säädös – rahankeräyslaki. Lahjoitusten antaminen on sallittua, mutta niiden pyytäminen on kiellettyä. Eli tukea saa antaa, jopa ottaa vastaan, mutta ei saa kertoa, että tarvitsee tukea. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole vastaavaa varainhankinnan toimeenpanoa koskevaa erityislainsäädäntöä ja kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus harjoittaa rahankeräystä.¹

Lainsäätäjän hyvä tarkoitusperä suojella kuluttajia rikollisilta ja huijareilta toimii liiankin hyvin. Järeät suojelukeinot tappavat samalla kaiken muun toiminnan. Olemme siis tilanteessa, josta tuskin kukaan kovastikaan hyötyy, mutta haittaa se tuntuu monelle aiheuttavan. Lisäksi seurauksena on, että julkinen valta kontrolloi tiukasti kansalaisyhteiskunnan varainhankinnan edellytyksiä.

Suomea pidetään vahvana kansalaisaktiivisuuden maana. Talkootyöllä ja vapaaehtoistoiminnalla on pitkät perinteet ja juuret syvällä historiassa. Monet meistä ovat yhdistyksissä jäseninä ja haluavat harrastaa, urheilla, valistaa – tehdä ja toimia yhdessä eri tavoin. Yleishyödyllinen sektori vastaa lukemattomista yhteiskunnan toiminnan tärkeistä osa-alueista. Yhteiskunta rakentuu kansalaisyhteiskunnan varaan, ei toisinpäin.

Viranomaisten raportteja ja käsityksiä lukiessa ei voi välttyä näkemykseltä, että asian laita on juuri toisinpäin: kansalaiset elävät viranomaisia varten ja vain heidän suostumuksellaan. Meillä on kahdenkertainen ennakkosensuuri ja kontrolli varainhankinnan esteenä. Luvan saannin estejuoksussa täytyy ensin saada yleishyödyllinen status yhteisölle tai säätiölle, minkä jälkeen lahjoitusten pyytämisen pitää vielä soveltua viranomaisten näkemyksiin tarpeellisuudesta. Tuleeko vapaan yhteiskunnan jäsenten taloudellista toimintavapautta rajoittaa ennakkosensuurilla ja rajoitteilla silloin, kun he haluavat harjoittaa perusoikeuksiaan yhteenliittymisestä ja yhteistoiminnasta tärkeäksi katsomansa asian hyväksi?

Tämä analyysi keskittyy kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksille erittäin merkittävään ellei peräti tärkeimpään osa-alueeseen: varainhankintaan. Kyseessä on siis jokaisen kansalaisen toimintaedellytyksiä ja -mahdollisuuksia koskeva asia, joka korostuu internet-aikana sosiaalisen toiminnan tapojen helpottuessa ja tullessa kaikkien ulottuville netin välityksellä. Moni ei kuitenkaan saata olla tietoinen, että täyttää rikoksen tunnusmerkit toimiessaan niin kuin muualla maailmassa on totuttu eli pyytämällä julkista tukea toiminnalleen – ehkä jopa yksityishenkilönä.

Rahankeräyslaki – pallo kansalaisyhteiskunnan jalassa

Kaikki julkinen rahankeräys edellyttää viranomaiselta anottavaa lupaa, ja sitä ei voida myöntää yksityishenkilöille, vaan ainoastaan yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Lakiin on sisällytetty muutamia erityisvapauksia, jotka eivät lisää sen soveltamisalueen käytännön selkeyttä. Näitä poikkeuksia ovat esimerkiksi naapuriapu, uskonnonharjoituksen yhteydessä kerätty kolehti, mutta myös viime aikaisena lisäyksenä vaaleissa ehdolla olevien kampanjarahoitus.

Lakia sovelletaan tilanteissa, joissa vedotaan rajoittamattomaan ja määrittelemättömään joukkoon ihmisiä (yleisö) eli esimerkiksi kaikki internetiin laitettu materiaali kuuluu lähtökohtaisesti tämän piiriin. Toisin sanoen muualta maailmasta tutuksi tulleet ”Donate” eli ”Tue meitä” -napit ovat siten julkista rahankeräystä ja tämän lain alaisia Suomessa toteutettuina.

Rahankeräyslain rikkomuksista seuraa rikoslain mukaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Maksimirangaistusta nostettiin viimeisimmän lainmuutoksen myötä kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen ja sitä perusteltiin vastaavuudella talousrikosten enimmäisrangaistuksen kanssa.²

Rahankeräysrikos ei ole asianomistajarikos, koska se kohdistuu yleisöön, ja siten pelkkä nimetön ilmianto poliisille riittää tutkinnan käynnistämiseen. Näin kävi esimerkiksi Kemijärven Massaliikkeen tiedottaja Juha Pikkaraiselle, joka sai syytteen rahankeräysrikoksesta vuoden 2009 alussa. Liikkeen tarkoituksena oli kampanjoida Kemijärven sellutehtaan toiminnan jatkamiseksi. Se julkaisi tukikeräystekstin ja pankkitilin numeron omilla nettisivuillaan ilman rahankeräyslupaa.³ Viime vuoden lopulla annetun hovioikeuden tuomion mukaan Pikkarainen syyllistyi lievään rahankeräysrikkomukseen, josta hänet jätettiin kuitenkin rankaisematta.⁴

Esimerkkejä poikkeuksista (Rahankeräyslaki 31.3.2006/255)

- naapuriapu
- tavarkeräykset
- vetoamukset testamenttilahjoituksiin
- hyväntekeväisyysshuutokaupat, tukikonsertit ja tukitilaisuudet
- muistamispyynnöt yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä
- kolehdin keräys julkisen uskonnon harjoittamisen yhteydessä
- päiväkodin ryhmän, koululuokan ja opinto- tai harrasteryhmän tilaisuudet, jos varainkeruu kohdistuu opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen
- sisätiloissa järjestetyn julkisen kokouksen osallistujilta suoritettu keräys järjestäjän toimesta
- julkisissa vaaleissa ehdolla olevan kampanjarahoitus

Kansalaistoiminta on sivistysvaltion perusta

Urpo Harva asettaa kirjassaan *Ihminen hyvinvointivaltiossa* yhteiskunnat järjestykseen sen perusteella paljonko niiden toiminnasta pohjautuu vapaaseen kansalaistoimintaan ja kuinka paljon sosiaalisesta elämästä on valtiojohtoista. Mitä suuremmaksi ensimmäisen osuus koostuu, sitä todennäköisemmin kyseessä on kansalaisyhteiskunta.

Oikeusministeriö raportissaan *Kohti aktiivista kansalaisuutta*⁵ toteaa, että

”Kansalais- ja järjestötoiminta muodostaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ytimen ... Kansalaisjärjestöjen kautta ihmiset voivat toimia ja vaikuttaa paikallisella, alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Kansalaistoiminta menestyy ja lisää ihmisten ja koko yhteiskunnan sosiaalista, sivistyksellistä ja taloudellista hyvinvointia, kun se voi toimia omaehtoisesti ja autonomisesti ja kun kansalaistoiminnalla on hyvät toimintaedellytykset.”

Kansalaisyhteiskunta ei ole mikään uusi asia. Itse asiassa nykyinen hyvinvointivaltio on ottanut kontolleen monia aikaisemmin kansalaisyhteiskunnan toiminnan piiriin kuuluneista tehtävistä ja toiminnoista. Kansalaisyhteiskunnan katsotaan olevan erittäin positiivinen ja rakentava osa nykyaikaista yhteiskuntaa. Esimerkiksi Britanniassa on viime aikoina politiikassa korostunut ”Big Society” -ajattelu, jossa vahvistetaan ja voimautetaan ihmisiä ja yhteisöjä paikallisella tasolla ja siirretään samalla valtaa pois poliitikoilta ja keskusjohdolta.

Kuitenkin todellisuus voi olla toisenlainen. Kuten Harisalo ja Rannisto toteavat viimevuotisessa raportissaan: *”Julkisen vallan edustajien ja julkisten palveluiden ammattilaisten tapana on olla sitä mieltä, että ilman heitä terve ja toimiva yhteiskunta ei ole lainkaan mahdollinen. He takaavat ja varmistavat moraalin ja hyväksyttävän elämän yhteiskunnassa. Tällä perusteella he vähättelevät pienten yhteisöjen voimaa ja liioittelevat omia mahdollisuuksiaan.”*⁶

Taulukko 1 Osallistuminen eri kansalaisjärjestöjen toimintaan 1972–2005⁷

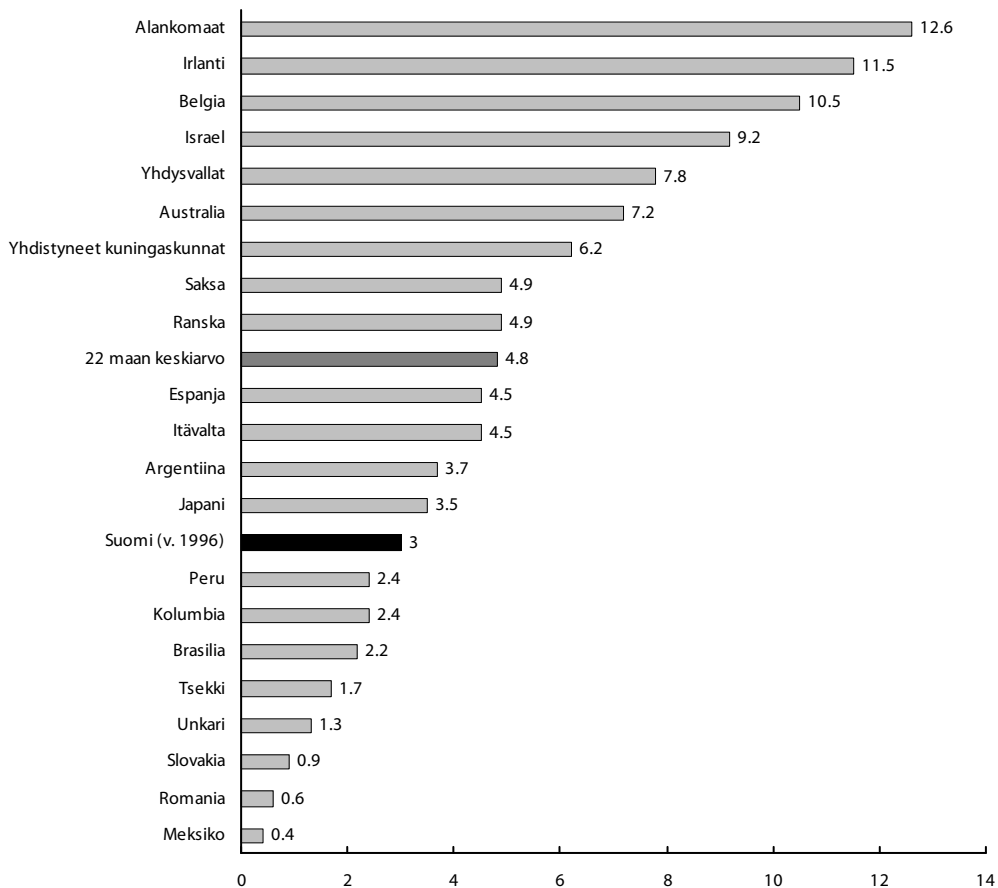
Jäsenyyksien määrä	1972	1975	1981	1986	1988	1994	2000	2005
Ei yhtään	38	27	28	25	21	23	17	13
Yksi	37	34	39	36	35	30	29	18
Kaksi	25	22	16	24	20	21	25	22
Kolme		9	8	10	11	12	16	19
Neljä		8	4	3	6	7	8	12
Viisi			2	1	3	8	4	8
Kuusi			2		2		2	3
Enemmän			1		2		2	6
Yhteensä %	100	100	100	100	100	100	100	100
N	994	1124	1436	2291	2008	1788	1616	1000

Kansalaisjärjestöjen lukumäärällä mitattuna Suomi on Pohjoismaiden ja Alankomaiden jälkeen maailman kärkeä.⁸ Suomessa on toimivia yhdistyksiä 70 000 ja rekisteristä löytyy noin 120 000 yhdistystä. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä on 30 000, säätiöitä noin 2 700 ja pieniä osuuskuntia alle 1 000.⁹ Järjestö ja yhdistystoiminta nojaavat perustuslailla turvattuun kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. Nämä vapaudet eivät kuitenkaan ulotu taloudelliseen puoleen, joka on merkittävä osa vähänkään organisoidumpaa toimintaa. Tähän varainhankinnan problematiikkaan palataan myöhemmin.

Lahjoitako työtä?

Suomalaisista noin 13 prosentin on arvioitu tekevän vuosittain vapaaehtoistyötä kansalaisjärjestöissä. Jos tämä vajaan 700 000 suomalaisen huomattava panos korvattaisiin palkatuilla työntekijöillä, tarvittaisiin vuoden 1996 tietojen pohjalta 75 000 täysipäiväistä työntekijää. Tällöin kolmannen sektorin työllistämien täysipäiväisten

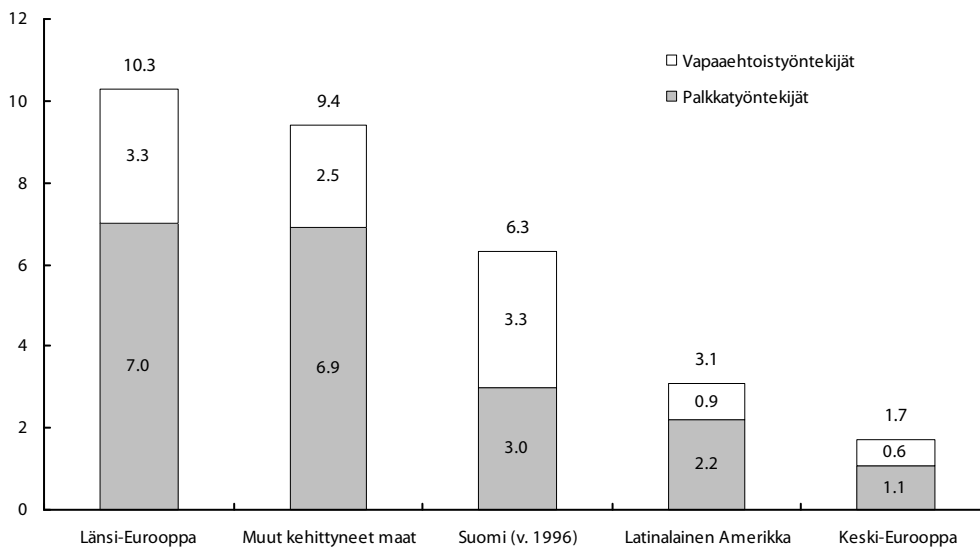
Kuvio 1 Kolmannen sektorin osuus koko työllisyydestä maittain, 1995, %¹⁰



määrää tuplautuu 138 000 henkeen tai 6,3 prosenttiin työvoimasta. Nykyisellään sektori työllistää kolme prosenttia koko työvoimasta, mikä on merkittävästi alle länsimaisen keskitason (kuvio 1), vaikkakin erot hiukan tasoittuvat, kun otetaan huomioon myös vapaaehtoisten työpanos (kuvio 2). Suomalainen kansalaisyhteiskunta nojaakin vahvasti talkookulttuuriin ja vapaaehtoistyöhön.¹¹

Selityksiä tilanteelle voidaan hakea eri suunnilta. Suomalainen kolmas sektori vertautuu hyvin pohjoismaiseen malliin, jossa valtion vahva rooli palveluiden tuottajana korostuu. Näin ei ole tilanne kaikissa Länsi-Euroopan maissa, kuten esimerkiksi Alankomaissa, jossa 12,6 prosentin työvoimaosuudella kolmas sektori on merkittävä työllistäjä. Erään tulkinnan mukaan tämä selittyy Keski-Euroopassa vallalla olevalla subsidiariteetti- periaatteella eli julkisen sektorin mahdollisimman vähäisellä puuttumisella palveluiden tarjontaan, jos niitä on muutoin palveluiden tarvitsijan läheltä saatavilla. Työllistävä vaikutus painottuu Suomessa hyvinvointisektorille sen ollessa lähinnä julkista palvelutuotantoa täydentävä eikä sitä korvaava.¹²

Kuvio 2 Yleishyödyllisten yhteisöjen osuus työvoimasta, vapaaehtoisten kanssa ja ilman, Suomi ja neljä aluetta, 1995 %¹³



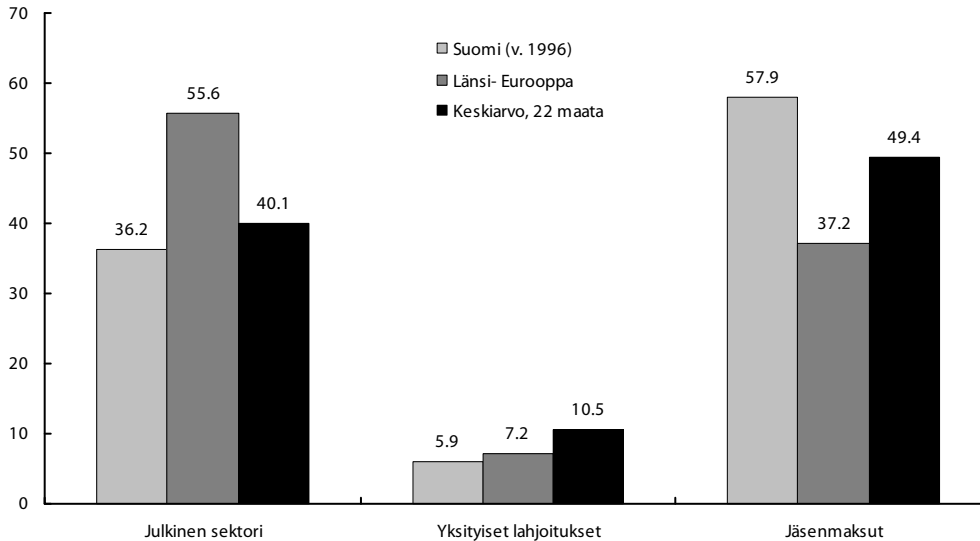
Kansalaisyhteiskunta tarvitsee varoja

Jos kansalaisyhteiskunta nojautuu Suomessa vahvasti talkootyöhön, niin meillä on toisena erityispiirteenä jäsenmaksujen korostunut merkitys tulonlähteenä muihin maihin verrattuna. Vajaalla 60 prosentilla olemme lähes parikymmentä prosenttiyksikköä länsieurooppalaista ja vajaa kymmenen prosenttiyksikköä globaalia tasoa korkeammalla, jos tarkastellaan jäsenmaksujen osuutta kansalaisyhteiskunnan tulonmuodostuksesta.

Seuraavaksi suurin tulonlähde on julkinen rahoitus, joka kattaa vuosittain 1,6 miljardia euroa kansalaisjärjestöjen noin 5 miljardin euron vuosiliikevaihdosta. Kolmas sektorimme on siten monia muita maita autonomisempi, sillä julkinen rahoitus jää kolmasosan osuuteen. Tämä on hyvä lähtökohta kansalaistoiminnalle, mutta on pidettävä mielessä, että kolmannen sektorin eri toiminta-alueiden välillä on suuria eroja yksittäisistä toimijoista puhumattakaan. Esimerkiksi järjestöjen julkisesta rahoituksesta pääosa on Oy Veikkaus Ab:n ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tukien varassa. Samaten kuin kolmannen sektorin kulttuuri- ja taidetoiminnot ovat eniten riippuvaisia julkisesta rahoituksesta.¹⁴

Suomessa kolmannen sektorin vähäpätöisimpänä tulonhankintalähteenä ovat yksityiset lahjoitukset vajaan 6 prosentin osuudella. Tämä on alle länsieurooppalaisen tason (kuvio 3). Suomi on Ruotsin ohella poikkeuksellinen eurooppalainen maa lahjoitusten verovähennysoikeuden osalta. Meillä yksityishenkilöt eivät saa vähentää lahjoituksia verotuksessaan ja yritysten verovähennysoikeus on myös tarkkaan rajattu. Näin ei tilanne ole aina ollut, sillä esimerkiksi yksityishenkilöiden lahjoitusvähen- nys oli meilläkin jossain muodossa käytössä 1980-luvulla.

Kuvio 3 Yleishyödyllisten rahoituksen lähteet, Suomi, Länsi-Eurooppa ja 22:n maan keskiarvo, 1995 %¹⁵



Tässä analyysissä lahjoitusten verovähennysoikeutta käsitellään viitteellisesti, ei sen takia, etteikö aihe olisi keskeinen, vaan koska sitä on jo käsitelty muutama vuosi siten julkaistussa EVA Raportissa *Lahjoitukset kasvuun verovähennyksin*.¹⁶ Raportti suosittelee yksityisten lahjoitusten kannustamista yleishyödyllisiin tarkoituksiin verotuksen lahjoitusvähen- nyskeskittämisen avulla. Myös yritysten tekemien lahjoitusten vähen- nyskelpoisuuden saajakohtaista ylärajaa suositellaan nostettavaksi merkittävästi.

Toiminta edellyttää resursseja

Aikaisemmin mainitun 5 miljardin vuosiliikevaihdon perusteella on selvää, että kansalaisyhteiskunta ei tarkoita toimimista pelkästään talkoilla ja rahatalouden ulkopuolella. Itse asiassa kehittyneen yhteiskunnan tunnusmerkistöön kuuluu työn erikoistuminen ja siitä seuraava suurempi tehokkuus ja tuottavuus. Nykyisellään suomalainen kolmas sektori nojaa vahvasti vapaaehtoistyöhön, jolloin erityisosaamisen käyttö vapaaehtoisuuteen nojaten on vähintäänkin haastavaa.

Jokainen lienee törmännyt tilanteeseen, jossa kaipaa asiantuntija-apua. Oma osaaminen ei riitä, vaan ulkopuolinen ammattiapu on tarpeen. Näissä tilanteissa saattaa olla mahdollista löytää asiantuntijat suoraan, jos tarvelista on lyhyt. Mutta kun projekti tai toiminta saa yhtään monimutkaisempia tunnusmerkkejä, vapaaehtoisten löytyminen käy lähes mahdottomaksi.

Esimerkiksi kiinteistön korjaus on maanläheinen esimerkki tilanteesta, jossa tarvitaan erityyppisiä erityisosaajia – muuraria, kirvesmiestä, laatoittajaa, tapetoijaa, putkimiestä, sähkömiestä ja niin edelleen. Tilanne on täysin vastaava kolmannen sektorin osalta. Hyvin hoidetun toiminnan perustana on ammattitaito ja osaaminen, johon toiminta tukeutuu.

Tutkimustulosten perusteella suomalainen toimintamalli on haalia kasaan vaadittu osaaminen suuressa määrin talkootyöllä. Tässä ei ole sinänsä mitään moitittavaa. On vain otettava huomioon, että vapaaehtoistoiminta asettaa myös käytännöllisiä rajoituksia toimintaedellytyksille.

Esimerkiksi investointeja toimintaan tehdään todennäköisesti vähemmän ja sitä kautta tuottavuus on heikompaa. Samoin tämän perusteella voitaisiin olettaa, että kolmannen sektorin toiminta keskittyy kahteen ääripäähän: toisaalta on suuri määrä pieniä vapaaehtoistyöllä toimivia ja toisaalta merkittäviä pääomia hyödyntäviä toimijoita, mutta näiden välissä on väljempää.

Lahjoitus rahana vain työnä?

Omaa työtä on mahdollista lahjoittaa kahdella eri tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on mennä paikan päälle ja käyttää omaa erikoisosaamista halutun tehtävän tai ajan verran. Toinen tapa on hyödyntää omia kykyjään ja saada siitä vastineena rahaa eli esimerkiksi päätoimessa. Raha on vain vaihdannan väline ja välineenä neutraali. Eli kyseessä on siis sama työsuoritus muunnettuna rahaksi. Tämä rahasumma voidaan lahjoittaa halutun vapaaehtoistoiminnan hyväksi, joka voi hankkia sillä tarvitsemiin resursseja.

Molemmassa tapauksissa henkilö on työskennellyt ja käyttänyt omaa osaamistaan vapaaehtoistoiminnan hyväksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa suoraan työskentelemällä paikan päällä ja toisessa lahjoittamalla halutun määrän työtään rahan välityksellä. Huomioitavaa on, että vain jälkimmäinen vaihtoehto mahdollistaa yhteisölle hyväksikäyttää tehokkaasti työn erikoistumista (oletuksella, ettei lahjoitustapojen välillä ole esimerkiksi verotuksellisia eroja). Rahan käyttö vaihdannan välineenä mahdollistaa toiminnan kannalta optimaalisen resurssien hyödyntämisen ja tarpeiden tyydyttämisen. Toisena vaihtoehtona on suorittaa vain niitä tehtäviä, joihin löytyy vapaaehtoisia. Loput tarpeet jäävät täyttämättä tekijöiden puuttuessa.

Myös työn verotuksessa suoran työpanoksen sijaan annamme verottajalle vastaavan määrän työtä välillisesti rahan kautta: vaihdamme ensin työpanoksemme rahaksi, jonka sitten luovutamme veroina valtiolle. Välillisuus ja rahan käyttö hämärtävät toki hiukan asian ilmeisyyttä, mutta yhtä kaikki kyseessä on silti oman työpanoksen ja erikoisosaamisen luovuttaminen vastaavasti kuin työn suorittaisi suoraan. (Harva tosin saattaisi olla yhtä suojea maksamaan verojaan tässä muodossa, vaikka tekee samaa hyvillä mielin kolmannella sektorilla.)

Varainhankinta lahjoituksilla vai kaupankäynnin katteilla?

Aivan samoin kuin työtä voidaan luovuttaa kahdella eri tavalla, suoraan tai epäsuorasti, voidaan toiminnan rahoitus järjestää niin ikään suoraan tai epäsuorasti. Kansalaisyhteiskunnassa luonnollinen tulonhankinnan muoto on kerätä ainakin osa varoista toimintaa tukevilta ja sitä kannattavilta. Tässä tapauksessa suora muoto tarkoittaa rahalahjoitusta tukijalta toimijalle. Tämä on erittäin tehokas toimintamalli olettaen, että varainhankinnan kustannukset jäävät kohtuullisiksi. Epäsuora tapa on suorittaa vaihdantaa tukijan kanssa eli käydä kauppaa. Tällöin kannattaja saa suoran vastineen toimijalta esimerkiksi T-paidan muodossa ja siten varainhankinnassa edellisen tavan lisäksi lähtökohtaisesti syntyy kuluja vastineen tuottamisesta. Eli periaatteellisesti voitaisiin sanoa jälkimmäisen tavan olevan tehottomampi ja tarjoavan vähemmän resursseja toiminnan päätarkoituksen toteuttamiseen. Varsinaiseen yleishyödyllisen toiminnan toteuttamiseen on siis käytettävissä vain kaupanteosta syntyvä kate eikä koko rahasumma, kuten lahjoituksen tapauksessa.

Yleishyödyllinen yhteisö voi hankkia rahoituksensa periaatteessa monella eri tavalla ja säädösten henki on jopa taata vapaus organisoitumismuodossa. Käytännössä tilanne ei kuitenkaan ole yhtä mairitteleva. Alkava toimija törmää helposti eri virastojen, sääntöjen ja verolakien viidakkoon, joiden tulkinnat ovat myös ristikkäisiä tai kytköksissä toisiinsa. Näin on esimerkiksi arvonlisäveron osalta, joka nojautuu tuloverolain tulkintaan yleishyödyllisyydestä, vaikka sillä on kuitenkin oma tunnusmerkistönsä liiketoiminnasta. Tilanne on helpompi jo toimivalle organisaatiolle, jolla on toimintahistoriaa ja kokemusta sekä yleensä enemmän ulkopuolisia asiantuntijaresursseja käytettävissään. Julkinen valta tuntuu myös suosivan vakiintuneita toimijoita uusien tulokkaiden kustannuksella¹⁷.

Rahalahjoitukset varainhankintana

Tarkastellaan seuraavaksi nykyisiä toimintaedellytyksiä alkavan yleishyödyllisen toimijan näkökulmasta. Varainhankinnan kannalta testamenttilahjoitukset ja säätiöpääoman kerääminen alkuvaiheessa lienevät erikoistapaus. Sijoitustuotoilla toiminnan rahoittaminen lienee sekin enemmän poikkeus kuin sääntö nuorilla kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla.

Tämä rajaa käytännön vaihtoehdot suoraan varainhankintaan. Julkisen sektorin avustukset ja tuet voidaan rajata myös perustellusti ulos, koska kyseessä on kansalaisyhteiskunnallinen toiminta. Tällöin yllä mainituista vaihtoehdoista jäävät jäljelle jäsenmaksut, kaupankäynti tai lahjoitukset. Koska vaihdanta (kaupankäynti/liiketoiminta) ei lähtökohtaisesti ole yleishyödyllistä toimintaa ja se ohjaa yhteisöä päätoiminnastaan loitommalle tehden yhteisöistä myös vähemmän tehokkaan, jäljelle jää varainhankinta toiminnalle myötämielisiltä tahoilta jäsenmaksuilla tai lahjoituksilla.

Spontaanit rahalahjoitukset ovat mahdollinen rahoitusmuoto. Kuitenkin yhteisö ei saa itse aktiivisesti tehdä asiaansa tykö eli harjoittaa varainhankintaa lahjoitusten muodossa ilman rahankeräyslupaa. Lisäksi voimassa oleva rahankeräyslaki ei sovelu toiminnan jatkuvan ja pääasiallisen varainhankinnan pohjaksi, sillä:

- lupa on harkinnanvarainen eikä subjektiivinen oikeus (ts. myönnetään, jos täyttää vaatimukset)
- myönnetään aina vain määräajaksi enintään kahdeksi vuodeksi eikä toimeenpanoaikaa voida jatkaa
- käytännössä ei ole myönnetty vakiintumattomalle hakijalle (eli alkavalle toiminnalle)
- voidaan evätä, jos samalla alueella on jo voimassa oleva keräyslupa
- vaaditaan normaalista toiminnasta erillistä keräystiliä
- lupa myönnetään pääsääntöisesti paikalliseksi; internetin käyttö keräyksessä tulkitaan valtakunnalliseksi kampanjaksi
- keräys eristettävä muusta mahdollisesta samanaikaisesta myyntitoiminnasta (esim. kannatus t-paitojen myynnistä, jotka tulkitaan yleensä elinkeinotoiminnaksi)

Jo pelkästään tämän listan perusteella on helppo tulla johtopäätökseen, että suorista lahjoituksista ei ole Suomessa pääasialliseksi toiminnan rahoitusmuodoksi ainakaan alkavalle yhteisölle. Näin jäljelle jäävät jäsenmaksut, jotka tutkimustulosten perusteella ovatkin suosituin kansalaisyhteiskunnan rahoitusmuoto ja joillain toiminnan aloilla lähes yksinomainen rahoituskeino. Jäsenmaksut ovat jäykempi varainhankinnan toimintamalli verrattuna suoriin vapaaehtoisiihin lahjoituksiin, mutta voimassa oleva lainsäädäntö suhtautuu niihin myötämielisesti sekä verotuksessa että suhteessa rahankeräyslakiin (eivät sen alaista, vaikka kyseessä *de facto* julkinen varainhankinta).

Kielletään kaikki varmuudeksi

Rahankeräyslaki on ”lipaskeräyslaki”, joka on säädetty ja valmisteltu pääosin viranomaisten näkökulmasta ja lähes, ellei täysin yksinomaan, puhelin-, ovelta-ovelle- ja lipaskeräysten tarpeisiin ja pohjalta. Sen valmistelussa ja säännöksissä ei ilmene selviä viittauksia sellaisen lahjoitustoiminnan huomioimisesta, joka ei perustu impulsiiviseen lahjoituspäätökseen yleensä jonkin kriisin tai hätäavun tai muun tunteisiin vetoavan syyn puolesta.

Tämä on toki tärkeä ja merkittävä osa lahjoituskulttuuria, mutta ei ainoa. Kansalaisyhteiskunnasta löytyy varmasti toimintatapoja ja -malleja, jotka eivät tavoittele suuria massoja puhelimitse tai toreilla huudellen. Nyt rahoitusta kerätään rahankeräyslakia erinäisin keinoin vältellen ja satunnaisesti nämä osuvat otsikoihin hintavina seminaarilippuina ja taiteen myyntinä, jotka sinänsä saattavat nostaa esiin muita verotuksellisia kysymyksiä ja hankaluuksia yhteisöille.

Rikokset loppuvat lakeja säätämällä?

Kukaan tuskin kiistää lain hyvää tarkoitusta pyrkiä suojelemaan kuluttajaa erinäisin tavoin. Lailla halutaan varmistaa, että rahat menevät mainittuun tarkoitukseen ja sillä pyritään ennaltaehkäisemään huijauksia ja petoksia. Viimeisimmässä lainvalmistelussa maalailaan myös uhkakuvia kansainvälisestä rikollisuudesta, rahanpesusta ja terrorismista, joiden varjolla lainsäädäntöä haluttiin kiristää.

Samaan aikaan kuitenkin todetaan, että ”nykyisellään rahankeräyslupa-asiat ja niiden jälkikäteisvalvonta hoidetaan lääninhallituksissa pääosin sivutoimisesti ja niihin on käytetty huomattavan vähän vuotuisesta työajasta suhteessa lupien määrään ja tilitysten tarkistamisen vaativuuteen. Tehtävien hoitaminen sivutoimena ei edistä tehtäviä hoitavien henkilöiden ammatillisia valmiuksia eikä asiantuntemusta.”¹⁸ Tilanne ei liene merkittävästi parantunut Helsingin Sanomien raportoidessa vuoden 2010 välipäivinä, että rahankeräyslupien hakemussuman jonot yltyvät yli kolmen kuukauden päähän.¹⁹

Lisäksi lain taannoisissa valmisteluasiakirjoissa on myös esitelty rahankeräysrikkomuksien ja -rikosten lukumääriä vuosilta 2000–2004 (Taulukko 2). Näiden valossa lainsäädännön kiristäminen suurten rikosmäärien suhteen ei vaikuta erityisen

Taulukko 2 Rahankeräysrikokset 2000–2004²⁰

	2000	2001	2002	2003	2004
Rahankeräysrikkomus	–	–	3	6	3
Rahankeräysrikos	1	1	9	21	13

relevantilta. Tiukemmat ennakkovaatimukset ja raportointivelvollisuudet haittaavat varmasti oikealla asialla olevia kansalaisia, mutta voidaan olettaa, etteivät ne juurikaan pidättele rikollisia. Näin lain aiheuttama valvonnasta koituva rasite kohdistuu pääosin kolmanteen sektoriin, joka muutoinkin joutuu nojaamaan merkittävässä määrin vapaaehtoisuuteen toimintansa organisoimisessa ja järjestämisessä.

Kansalaisyhteiskunta ei byrokraattia kaipaa

Kansalaisyhteiskunnan perusarvoihin kuuluu omatoimisuus ja kansalaisaktiivisuus. Oman työpanoksen lahjoittamisen joko suoraan tai välillisesti tulisi olla luonnollinen tapa varainhankintaan kolmannella sektorilla. Suorat lahjoitukset tukijoilta ohjaavat organisaation toimintaa huomioimaan lahjoittajien palautetta toiminnan todellisesta tilasta ja palveluiden koetusta tarpeellisuudesta. Lahjoittajat vaativat usein konkreettista näyttöä ja todisteita toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Tavallaan laajaa yksityistä vapaaehtoista lahjoittajakuntaa voidaan pitää tukena toiminnalle ja osoituksena sen yleishyödyllisyydestä, vaikkakaan tämä suhde ei ole automaattinen.

Julkisen rahoituksen vastaanottamisella ei ole samoja etuja. Yksi tai vain muutama rahoituslähde luo riippuvuutta ja lisää toiminnan jatkuvuuden haavoittuvuutta. Samoin se voi tuoda mukaan rahoituksen ehtoina keinotekoisia rajoitteita ja vääristymiä käytännön toiminnalle. Organisaatioiden on myös helpompi kangistua vanhoihin toimintamalleihin, kun toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksia ei tarvitse perustella jatkuvasti varainhankinnan kautta laajalle lahjoittajakunnalle.

Mitä kaikkea jää tekemättä?

Rahankeräyslaki on tyypillinen esimerkki ranskalaisen taloustieteilijä Frédéric Bastiatin tunnetuksi tekemästä näkyvän ja näkymättömän problematiikasta: on äärimmäisen helppo osoittaa ja nähdä se mitä tehdään ja toteutetaan. Vaatii enemmän mielikuvitusta ja älyllistä ponnistelua tuoda näkyväksi kaikki ne mahdollisuudet ja toimintamuodot, jotka jäävät toteuttamatta joidenkin tekojen seurauksena.

Näin on laita myös rahankeräyslain osalta. On helppo vaatia pitäytymistä vallitsevassa tilanteessa ja maalailia uhkakuvia säännösten purkamisen seurauksista. Vaatii hiukan enemmän viitseliäisyyttä pysähtyä miettimään piileviä, mutta suuria mahdollisuuksia positiiviselle muutokselle.

Suuret ikäluokat ovat jäämässä eläkkeelle. Heillä on aikaa, rahaa, osaamista ja monesti myös halukkuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Monet haluavat antaa työpanoksensa, mutta useat olisivat varmasti mielellään tukemassa tärkeäksi

kokemaansa toimintaa esimerkiksi suurin lahjoituksin. Samaan aikaan hyvinvointivaltio kamppailee kestävyysvajeen ja palveluiden ylikuormittumisen kanssa. Kääntäen voitaisiin kysyä, onko meillä varaa jättää tämä mahdollisuus käyttämättä?

Toimenpide-ehdotukset

Ensimmäisenä vaihtoehtona tulisi pitää koko rahankeräyslain kumoamista. Kansalaisten vapaan toiminnan kieltämiselle tulisi olla erittäin vahvat perustelut. Ennakokosensuuri ja valvonta eivät istu hyvin vapaaseen yhteiskuntaan ja sivistysvaltioon.

Pääosa kansalaisyhteiskunnan toimijoista kuuluu jo muutenkin kirjanpito- ja verovelvollisuuksien piiriin. Valvontaa voidaan suorittaa jälkikäteen ja myös toimialan itsesääntelyn kautta, kuten monissa muissa maissa tapahtuu. Viranomaisilla on myös mahdollisuus pitää yleisö päivän tasalla epäilyttävistä toimijoista esimerkiksi aktiivisen tiedottamisen avulla. Nämä ja monet muut mahdolliset haittojen torjunnan menetelmät on mainittu myös lain valmistelussa. Pyramidihuijaukset ja ketjukirjeet sekä muut rikosten tunnusmerkitöt kuuluvat rangaistuksineen rikoslain piiriin eikä erityissäädöksiin.

Toissijaisesti tulisi harkita lain rajaamista koskemaan ainoastaan puhelin-, ovelta-ovelle- ja lipaskeräyksiä. Tosin tätäkin vastaan voidaan perustella esimerkiksi nykyisellä käytännöllä, jossa puhelinmyynti ja katukaupustelu eivät ole luvanvaraista.

Lahjoittaminenhan on kuitenkin loppupeleissä aina vapaaehtoista toimintaa ja lahjoitettavat rahasummat ovat yleensä suhteellisen pieniä yksilön kokonaistuloihin tai varallisuuteen rinnastettuna. Onko viranomaisten tarkoituksena tosiasiallisesti estää kansalaisia käyttämästä omia varojaan haluamallaan tavalla – tässä tapauksessa lahjoittamalla niitä?

Lähteitä

HE 102/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta.*

Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset, Oikeusministeriön julkaisu 2/2011 Selvityksiä ja ohjeita.

Pihlaja R. (2010), *Kolmas sektori ja julkinen valta*, Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 61.

Rahankeräyslaki 31.3.2006/255.

Stranius L. ja Laaksonen L. (2011), *Verkkovaiuttamista 2010-luvulla – Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta.*

Välimäki, M. (2006), *Lahjoitukset yleishyödyllisen yhteisön varainhankintakeinona – rahankeräyssääntelyä ja veropolitiikkaa*, Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1228066>.

Haastattelut

Kaj-Gustaf Bergh, toimitusjohtaja, Föreningen Konstsamfundet r.f.

Risto Harisalo, hallintotieteen professori, Tampereen yliopisto.

Paavo Hohti, professori, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry.

Markku Järvenoja, Executive Tax Director, Ernst & Young Oy.

Oili Kela, Senior Associate, Asianajotoimisto Borenius ja Kemppinen Oy.

Esko Linnakangas, OTT, ekonomi, finanssioikeuden professori, Helsingin yliopisto.

Kalle Määttä, OTT, dosentti, johtava tuloksellisuustarkastaja (VTV).

Anne Vanhala, Manager, Ernst & Young Oy.

Viitteet

- ¹ HE 102/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta*, s. 9.
- ² HE 102/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta*, s. 56.
- ³ Massaliikkeen tiedottajalle syyte rahankeräysrikoksesta. *Helsingin Sanomat*, 5.1.2009, <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Massaliikkeen+tiedottajalle+syyte+rahanker%C3%A4ysrikoksesta/1135242520761>.
- ⁴ Rovaniemen hovioikeus (31. 12. 2010). *Tuomio Nro 1195, Diaarinro R 09/613*.
- ⁵ *Kohti aktiivista kansalaisuutta – Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti*. Oikeusministeriön julkaisu 2005:14, s.13.
- ⁶ Harisalo, R. ja Rannisto, P-H. (2010), *Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana*. Johtamistieteiden laitos – Tampereen yliopisto ja Suomen Toivo -ajatuspaja, s. 48.
- ⁷ Blom R. et al. *Civil Society, Citizenship and Civic Participation in Finland*. CINEFOGO Country Report.
- ⁸ Harisalo, R. ja Rannisto, P-H. (2010), *Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana*. Johtamistieteiden laitos – Tampereen yliopisto ja Suomen Toivo -ajatuspaja, s. 22.
- ⁹ *Kohti aktiivista kansalaisuutta – Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti*. Oikeusministeriön julkaisu 2005:14, s. 21.
- ¹⁰ Helander, V., Laaksonen, H., Sundback, S., Anheier, H., Salamon, L. (1999), *CHAPTER 3: Finland* teoksessa Salamon, L., et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, s. 68.
- ¹¹ Helander, V., Laaksonen, H., Sundback, S., Anheier, H., Salamon, L. (1999), *CHAPTER 3: Finland* teoksessa Salamon, L., et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, s. 66.
- ¹² Helander, V., Laaksonen, H. (1999), *Suomalainen kolmas sektori: Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- ¹³ Helander, V., Laaksonen, H., Sundback, S., Anheier, H., Salamon, L. (1999), *CHAPTER 3: Finland* teoksessa Salamon, L., et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, s. 69.
- ¹⁴ *Kohti aktiivista kansalaisuutta – Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti*, Oikeusministeriön julkaisu 2005:14, s. 21.
- ¹⁵ Helander, V., Laaksonen, H., Sundback, S., Anheier, H., Salamon, L. (1999), *CHAPTER 3: Finland* teoksessa Salamon, L., et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, s. 76.

¹⁶ Hohti P. (toim.), Kivistö K., Myrsky M., Nikinmaa T. (2006), *EVA Raportti: Lahjoitukset kasvuun verovähennyksin*. Helsinki: Taloustieto Oy.

¹⁷ Mm. verohallinnon tuloverolain 57 §:n nojalla nimeämät yhdistykset yms.

¹⁸ HE 102/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta*, s. 19.

¹⁹ Rahankeräysten luparuuhkaa puretaan talkoilla, *Helsingin Sanomat* 28.12.2010, <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Rahanker%C3%A4ysten+luparuuhkaa+puretaan+talkoilla/1135262670543>.

²⁰ HE 102/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta*, s. 16.