

Lahjoitukset yleishyödyllisen yhteisön varainhankintakeinona – rahankeräyssäätelyä ja veropolitiikkaa

Mikko Välimäki, valimaki@hanken.fi

Asiasanat: lahjoitus, rahankeräys, lahjoitusvähennys, verotuet.

1. Johdanto

Jokainen yliopiston kanssa tekemisissä oleva on varmaan huomannut lahjoitusprofessuurien ja apurahatutkijoiden määrien lisääntymisen. Viime vuosien aikana lahjoitukset ovatkin lisänneet suosiotaan erilaisten yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintamuotona. Pelkästään Suomessa vuonna 2002 myönnettyillä rahankeräysluvilla kerättiin yli 80 miljoonaa euroa.¹ Kansainvälistä huomiota on puolestaan vastikään herättänyt Bill Gatesin ja Warren Buffetin miljardilahjoituksilla perustettu maailman suurin hyväntekeväisyysäätiö, jonka varallisuus ylittää pienen valtion vuosibudjetin.² Samalla kun lahjoitusten keräyskampanjat ovat ammattimaistuneet, Internetiin on syntynyt uusia kokonaan lahjoitusvaroin toimivia yhteisöjä.

Lahjoitukset ovat varainhankintamuotona Suomessa monen tyyppisen sääntelyn kohteena. Tähän nähden voidaan pitää jopa yllättävänä, että tietoa lahjoitusten keräämisen sääntelystä on tarjolla vähän. Tässä artikkelissa aihetta lähestytään yhtäältä rahankeräyssäätelyn ja toisaalta veropolitiikan näkökulmasta.

Rahankeräyssäätelyn näkökulmasta kysytään ensiksi, miten rahankeräykseen liittyvästä regulaatiosta on rehellisesti toimivalle yleishyödylliselle yhteisölle vähiten haittaa ja vaivaa. Lähtökohtana on 1.7.2006 voimaan tullut uusi rahankeräyslaki.³ Kirjoituksessa ei puututa laittomaan taloudellista hyötyä tavoittelevaan lahjoitusten keruuseen kuten ketjukirjeisiin tai roskapostiin. Näyttää siltä, että lahjoitusten keräystä valvotaan Suomessa muihin maihin nähden poikkeuksellisen laajasti

¹ HE 102/2005, jakso 2.3 "Nykytilan arviointi."

² Bill and Melinda Gates Foundationin saamat lahjoitukset ovat noin 60 miljardia dollaria. Ks. esim. *The Economist*, 1.7.2006, s. 65-67.

³ Ks. HE 102/2005 vp ja HaVM 25/2005 vp. Eduskunta hyväksyi lisäksi lausuman, jonka mukaan hallituksen on huolehdittava lainuudistuksen "tehokkaasta tiedottamisesta" sekä seurattava tarkoin lain soveltamista ottaen erityisesti huomioon rahankeräyksen ja yleishyödyllisen toiminnan määritelmien rajanvetotilanteet.

erilaisten todellisten ja kuviteltujen uhkakuvien takia. Useissa kohdin voisi olla aihetta pohtia sääntelyn joustavuuden lisäämistä.

Veropoliittisesta ja oikeusvertailevasta näkökulmasta kysytään, miten lahjoitusten verovähennysoikeutta voisi käyttää lahjoituskannustimena. Kysymyksellä on yhteys rahankeräyslakiin, sillä yksi varteenotettava vaihtoehto rahankeräyslain luoman valvontajärjestelmän ”vastikkeeksi” ovat erilaiset verohelpotukset. Näyttää siltä, että Suomen järjestelmä eroaa yksityiskohdissaan merkittävästi muissa Euroopan maissa omaksutuista linjauksista. Nykyisellään lahjoitusten hyvin tiukkaan rajattu verovähennysoikeus Suomessa ei luo tehokkaasti kannustimia uudenlaisen lahjoituskulttuurin perustamiseksi vaan saattaa pikemminkin vääristää ”lahjoitusmarkkinoita.”

2. Lahjoitusten keräämisen sääntely

2.1 Rahankeräyslain historiallinen tausta

Suomessa annettiin 1949 rahankeräysasetus, jossa ensimmäisen kerran kootusti säädettiin rahankeräyksistä yleishyödylliseen toimintaan. Asetuksen mukaan rahankeräyksessä vedotaan yleisöön lahjoitusvarojen saamiseksi yleishyödylliseen tarkoitukseen joko ”välittömästi tai painotuotteen, kirjeen, postin tai puhelimen välityksellä tai muulla siihen verrattavalla tavalla.” Tästä alkaen rahankeräykseen on Suomessa vaadittu viranomaisten lupa.⁴ Luvan saattoi saada kuka tahansa, myös yksityishenkilö. Lisäksi jo aiemmin oli säädetty laki eräänlaisten rahankeräysten kieltämisestä (65/1939), jolla kiellettiin ketjukirjeet ja niitä vastaavat rahankeruumenetelmät.

Asetuksen kumonnut rahankeräyslaki annettiin 1980. Tämän jälkeen luvan saattoi saada vain Suomessa rekisteröity yhdistys, säätiö, tai muu yhteisö, joka täytti hyväksytyyn yleishyödyllisen tarkoituksen. Lupa voitiin myöntää vain keräykseen ”sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta taikka yleistä kansalaistoimintaa varten.” Kiinnostavasti rahankeräysten sääntely oli naapurimaissa varsin epäyhtenäistä. Vuonna 1978 julkaistussa komiteamietinnössä huomautettiin, että mm. Ruotsista ja Norjasta puuttui rahankeräyslakia vastaava sääntely tyystin, ja sen jälkeen todettiin: ”Kaikilla kansalaisilla on siten mahdollisuus aloittaa keräys mihin tarkoitukseen rahansa ilman julkista tarkkailua ja valvontaa.” Rahankeräyksen

⁴ Autonomian ajalla 1849 annetussa julistuksessa oli tosin kielletty julkisen koko maan laajuisen rahankeräyksen järjestäminen ilman kenraalikuvernöörin lupaa. Ks. HE 102/2005, jakso 2.1 ”Lainsäädäntö ja käytäntö.”

sääntelytarvetta ei Suomessa kuitenkaan kyseenalaistettu – ei silloin, eikä myöhemminkään.⁵

1.7.2006 voimaan tulleella uudistetulla rahankeräyslailla on pyritty lain soveltamisalan selventämiseen ja valvonnan tehostamiseen. Käytännössä rahankeräyksen määritelmään on lisätty täsmennyksiä, lupamenettelyä tiukennettu ja lain rikkomisen sanktioita korotettu. Lisäksi lakiin on tehty joitakin pienempiä muutoksia kuten annettu rajattu mahdollisuus järjestää rahankeräys taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Lähtökohdiltaan ja perusteiltaan laki ei ole kuitenkaan muuttunut mihinkään.

2.2 Uudistetun rahankeräyslain lähtökohdat

Uudistetun rahankeräyslain 1§:n mukaan sen tarkoituksena on ”mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä.” Epärehellistä toiminnasta on laissa mainittu nimeltä ketjukirjeet ja pyramidipelit. Tässä kirjoituksessa ollaan kuitenkin kiinnostuneita ensin mainitusta tavoitteesta eli *yleishyödyllisen* toiminnan rahoituksesta ja sen *mahdollistamisesta*.

Yleishyödyllisyyden määritelmä vastaa vanhaa lakia eli sallittuja keräystarkoituksia ovat sosiaalinen, sivistyksellinen, aatteellinen ja muu kansalaistoiminta (6§, 4.1§). Poikkeuksena ovat yksittäisen taloudelliseen vaikeutuneen henkilön tai perheen auttaminen ja vakiintuneen ryhmän ”opiskelun tai harrastetoiminnan” edistäminen (6.2§).⁶

Myös itse rahankeräyksen määritelmä kuuluu 3§:ssä aivan kuten vanhassa laissa: ”Rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa.” Yleisö tarkoittaa 4§:n mukaan ”ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä” ja yleisöön vetoaminen ”suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen.” Lähtökohtana ovat olleet ilmeisesti *yksittäiset kampanjaluonteiset keräykset* tiettyyn tarkoitukseen, joissa aktiivisesti vedotaan yleisöön puhelimitse, kirjeitse tai muuten näkyvästi mainostamalla. Lain soveltamisalaan kuuluvat siten ilmiselvästi mm. varusmiesten

⁵ Rahankeräystoimikunnan mietintö, KM 1978:26, s. 12.

⁶ Ensimmäisen mainitun poikkeuksen osalta korostetaan, että tällöin ”apua halutaan antaa yhteiskunnan perusturvaa nopeammin ja laajemmin.” Toisen osalta taas todetaan sen kattavan mm. koulujen opintomatkat. Ilmeisesti poikkeus soveltuu oppilaitoksen tyypistä riippumatta päiväkodeista yliopistoihin vaikkakin pykälää olisi esitöiden mukaan tulkittava ahtaasti. Ks. HE 102/2005, 6§ yksityiskohtaiset perustelut.

lipaskeräykset kaduilla ja kansainvälisten hyväntekeväisyysjärjestöjen hätäapukeräykset. Lakia uudistettaessa ei ole ilmeisesti ajateltu liiemmin jatkuvaa lahjoitusten vastaanottoa yleishyödyllisen yhteisön toiminnan yleiseksi tukemiseksi. Tämäkin näyttäisi kuitenkin olevan rahankeräyksen määritelmän ja siten lain soveltamisalan piirissä kunhan yleisöön vetoamisen vaatimus täyttyy.

Jotta yleishyödyllisen yhteisön lahjoituksin tapahtuva varainhankinta olisi laillista, yhteisön tulee hakea keräykselle lupa. Kun kampanja on asianmukaisesti rekisteröity, varojen keruuta ja käyttöä voidaan valvoa. Lahjoituksen vastaanottajan täytyy toisin sanoen todistaa, että ei ole väärällä asialla. Tosin laittomissa tarkoituksissa järjestetyt rahankeruut eivät luultavasti muutenkaan hae rahankeräyslupia. Tässä mielessä lailla ei taida olla merkitystä kuin rehellisille yhteisöille. Niiden näkökulmasta rahankeräyslakia voisikin kutsua *lahjoituksin tapahtuvan varainhankinnan valvontalaiksi*.

Rahankeräyksen sääntelyssä on myös yhteys *terrorisminvastaiseen sodankäyntiin*. Hallituksen esityksessä todetaan:⁷

”EU:n jäsenvaltiot ja komissio kehittävät yhteistä toimintasuunnitelmaa, jonka avulla yleishyödyllisten organisaatioiden käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti. Valvonnan tehokkuutta voidaan lisätä muun muassa tietojenvaihtoa parantamalla ja luomalla valvontaorganisaatio, joka valvoisi kaikkia hyväntekeväisyystoiminnan sektoreita.”

Tässä on aiheellista tuoda esille EU:n komissio vuoden 2005 lopulla antama tiedonanto Euroopan neuvostolle ja Euroopan parlamentin talous- ja sosiaalikomitealle, jossa annetaan suuntaviivoja miten yleishyödyllisiä yhteisöjä pitäisi valvoa osana terrorismin vastaista taistelua.⁸ Kyseisen tiedonannon mukaan jäsenmaiden on pidettävä yllä julkista rekisteriä kaikista voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä, jotka hyödyntävät veroetuuksia, keräävät lahjoitusvaroja ja hakevat erilaisia julkisia tukia. Valvonnasta on tehtävä mahdollisimman kattavaa, sillä tiedonannon mukaan

⁷ HE 102/2005, jakso 2.2 ”Kansainvälinen kehitys ja esimerkkejä ulkomaisesta lainsäädännöstä.”

⁸ The Prevention of and Fight against Terrorist Financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector. Brussels, 29.11.2005, COM(2005) 620 final.

jäsenmaiden tulee tunnistaa myös kaikki sellaiset yhteisöt, jotka ovat rekisterien ulkopuolella, ja minimoimaan näiden ”rekisteriaukkojen” aiheuttamat riskit. Tiedonannossa annetaan yleishyödyllisille yhteisöille laajahko kirjanpito- ja tilinpäätösvelvollisuus, jotta rahankäyttöä voidaan seurata. Lisäksi tiedonannossa pyritään siihen, että yhteisöt loisivat käytännesäännöt (”code of conduct”), joissa julkisesti esitetään mm. yhteisön missio, organisaatio ja yhteystiedot.

2.3 Lupamenettely ja keräyksen valvonta

Rahankeräys on siis sen laajuudesta riippumatta luvanvaraista toimintaa. Asetus rahankeräyksistä (503/2006) määrää yksityiskohtaisesti mm. mitä tietoja lupahakemuksessa (1§), keräys- ja käyttösuunnitelmassa (2§) sekä rahankeräyksen jälkeen annettavassa tilityksessä (5§) tulee olla.

Pääsääntöisesti rahankeräyslupaa hakevan yhdistyksen on perustettava rahankeräyslain 17§:n mukaisesti oma tili keräykselle. Lisäksi hakemuksessa tulee olla rahojen keräys- ja käyttösuunnitelma. Rahankeräyksen jälkeinen tilitysvelvollisuus kustannuslaskelmineen merkitsee käytännössä kirjanpitovelvollisuutta. Epäilemättä hakemus- ja tilitysbyrokratia voi olla pienille yhteisöille ja näiden pienimuotoisille lahjoituskampanjoille haasteellinen.

Yhden kihlakunnan alueella tapahtuvalle alueelliselle rahankeräykselle lupaa haetaan poliisilaitokselta ja tätä laajemmalle Etelä-Suomen lääninhallitukselta. Luvan myöntäjä voi käyttää *harkintavaltaa* lupapäätöstä tehdessään. Niinpä hakemus voidaan hylätä, jos esimerkiksi rahankeräyslupa on aiemmin myönnetty toiselle saman alan järjestölle.⁹ Samoin on hylätty lähtökohtaisesti hakemus, kun sen on jättänyt uusi vastaperustettu järjestö.¹⁰ Lupa myönnetään uudistetun rahankeräyslain mukaisesti korkeintaan kahdeksi vuodeksi eikä sitä voi uusia vaan lupa pitää hakea määräajan kuluttua uudestaan. Lupaa ei voida myöntää takautuvasti.¹¹ Tiedot myönnettyistä rahankeräysluvista pannaan uuteen julkiseen rekisteriin (”Rahankeräyksen valvontatiedosto”, 27§, 29§).

⁹ Tapauksessa KHO:1982-A-II-113 lääninhallitus oli jättänyt myöntämättä luvan vammaisjärjestön lipaskeräykselle valtakunnallisten vaalien yhteydessä, koska lääninhallitus oli jo ehtinyt myöntää vastaavan luvan toiselle vammaisjärjestölle ja katsoi ”ettei ollut tarkoituksenmukaista toimeenpanna useampia keräyksiä.” – Valituksen ratkaisu siirrettiin hallitukselle.

¹⁰ HE 102/2005, 13§ yksityiskohtaiset perustelut: ”Voimassa oleva käytäntö on ollut se, että uudelle, vasta toimintaansa käynnistävälle yhdistykselle ei pääsääntöisesti ole annettu heti rahankeräyslupaa.”

¹¹ KHO:1985-A-II-16

Jos lupa puuttuu tai lupaehtoja rikotaan, rahankeräys voidaan rahankeräyslain mukaisesti keskeyttää, annettu lupa peruuttaa tai luvan saajalle voidaan antaa kirjallinen varoitus (22-23§). Ääritapauksessa lahjoitukset voidaan määrätä toimitsijan haltuun, joka käyttää kerätyt varat lupaehtoisissa määrättyyn tai sitä lähellä olevaan tarkoitukseen (24§). Jos lupaa ei ole, kerätyt varat voitaneen myös palauttaa lahjoittajille, tai tuomita valtiolle menetetyiksi (RL 10-luku). Väärinkäytöksestä vastuussa olevat lahjoituskampanjan toimittaneen yhdistyksen tai muun yhteisön hallituksen jäsenet voidaan asettaa tutkittavaksi rahankeräysrikoksesta (RL 17:16b-16c).

Ehkä jossain määrin kuvaavasti rahankeräyksen valvonnan toteuttamisesta vastaa sisäministeriön *arpajais- ja asehallintoyksikkö*. Ministeriön vasta antamassa linjauksessa lahjoituksin tapahtuva varainhankinta on kytketty rahapelien sääntelyyn:

”Rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräystoimintaa yhdistävänä piirteenä on toiminnan tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kun toiminnassa vedotaan osallistujien auttamishaluun, on toiminnan erityisellä sääntelyllä ja valvonnalla perusteltua varmistaa, että tuotot käytetään osallistujille ilmoitettuun tarkoitukseen.”¹²

2.4 Vertailu muihin maihin

Rahankeräyksen sääntely on kehittynyt Suomessa pitkälti omia polkujaan. Voidaan sanoa, että Suomen malli edustaa viranomaisvalvonnan ja kontrollin jonkinlaista ääripäätä. Lahjoituksin tapahtuva varojen hankinta ei vaadi edelleenkään ennakolta hankittua viranomaisen lupaa kaikissa maissa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa kuka tahansa voi aloittaa rahankeräyksen. Eräänlaisena itsesääntelymekanismina toimivat suurimpien järjestöjen itse perustamat säätiöt, joiden valvonnan alla toteutetaan merkittävimpiä lahjoituskampanjoita. Säätiöt pitävät maksua vastaan rekisteriä aktiivisista keräyksistä. Ketjukirjeet ja pyramidipelit on sanktioitu erikseen arpajaislaissa.¹³

¹² Ks. Suomalainen rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräyspolitiikka. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2006, s. 9.

¹³ Ruotsissa säätiö on perustettu 1980 ja Norjassa 1991. Ruotsin säätiö kontrolloi ns. 90-alkuisia tilejä, joita käytetään sen valvomissa keräyksissä. Ks. HE 102/2005, jakso 2.2 ”Kansainvälinen kehitys ja esimerkkejä ulkomaisesta lainsäädännöstä.”

Joissakin maissa kuten Yhdysvalloissa vastaava rekisteri on toteutettu pitkälti verosäädöksin: lahjoitusvaroja keräävät yleishyödylliset yhteisöt voivat – tiettyjen edellytysten täytyessä – hakeutua veroetuja antavalle listalle. Erityisiä keräyslupia ei tarvita. Järjestelmä on toisin sanoen rakennettu kielikuvalla ilmaistuna porkkanaksi eikä kepiksi kuten Suomessa.¹⁴

3. Milloin rahankeräysluvalta voi välttyä?

3.1 Vastikkeen antaminen

Lahjoituksin tapahtuvan varainhankinnan tiukan tuntuista valvonnasta johtuen rehellisesti toimivat yleishyödylliset yhteisöt halunnevat lähtökohtaisesti välttää lain soveltamista. Laki tuntee useita varojen hankkimistapojen rajanvetotilanteita, joissa lupaa ei tarvita. Yksi keskeisimmistä on kaupankäynti.

Rahankeräyslain 9§:n 4-kohdan mukaan on kiellettyä ”järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti ... ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään.” Toisin sanoen kaupankäyntiä ei saa sekoittaa vastikkeettomiin lahjoituksiin. Mutta miten on tulkittava käytännössä usein esiintyviä tilanteita, joissa yhdistykset esimerkiksi hinnoittelevat kannatustuotteet markkinahintoja korkeimmiksi siten, että ylimenevä osa voidaan tulkita lahjoitukseksi?

Ilmeisesti hinnoittelu ei ole kuitenkaan relevanttia. Keskeistä on lahjoitusta vastaan annetun hyödykkeen tai muun vastikkeen todellinen arvo. Rahankeräyslaki nimittäin soveltuu ainoastaan silloin, kun *vastiketta ei ole lainkaan* tai vastikkeena annetaan *keräystunnus*, jolla ei ole ”itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa.” (3.2§) Keräystunnukseksi on luettu lain esitöissä mm. ”rahankeräystä symbolisoivia pinsejä taikka liimattavia tai muunlaisia merkkejä.”¹⁵ Vastaesimerkkeinä mainitaan joulukortit sekä ”kynttilä, tulitikkupuntti, kynä, t-paita, pipo tai lippalakki”.¹⁶ Tämän perusteella esimerkiksi tuki-illalliset tai konsertit ovat selvästi rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolella riippumatta niiden hinnoittelusta.

¹⁴ Ks. Yhdysvaltojen järjestelmästä vielä jäljempänä jakso 4.4.

¹⁵ HE 102/2005, 3§ yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁶ Ks. myös KHO:1981-A-II-121: pöytäkynttilä tai kynttilärasia eivät olleet rahankeräyslain mielessä vähäisiä vastikkeita.

Vastikkeeksi voidaan lukea myös vapaaehtoistyö. Lakia säädettäessä eduskunnassa käsiteltiin kysymystä siitä, voidaanko nopeasti yleistyneissä blogeissa ja muissa Internetin uutissivustoilla kerätä lahjoituksia ilman rahankeräyslupia. Hallintovaliokunnan mukaan voidaan:¹⁷

”...ilmaiseksi työskentelevät vapaaehtoiset uutisten laatijat antavat tilinumeron myötä mahdollisuuden vapaaehtoiseen suoritukseen uutisten hyödyntämisestä. Saadun tiedon mukaan tällainen toiminta, jossa olisi vain vähän ammattitoimittajia, on yleistymässä maailmalla. Valiokunnan käsityksen mukaan on mahdollista tulkita tiedon hyödyntämisestä tehty vapaaehtoinen suoritus vastikkeelliseksi, jolloin ei ole kysymys rahankeräyksestä.”¹⁸

3.2 Jäsenmaksut

Lain tarkoittamaa rahankeräystä ei ole tavanomainen jäsenhankinta. Rahankeräyslain 9§:n 4-kohdan mukaan rahankeräystä ja jäsenhankintaa ei saa sekoittaa keskenään. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi yhdistykset määrittelevät eri tyyppisiä kannatusjäseniä eri suuruisilla jäsenmaksuilla ja näin pyrkivät välttämään rahankeräyslain soveltamisen. Tämä onkin yleensä sallittua. Edellytyksenä on lähinnä se, että jäsenkategoriat ja niiden erot on selkeästi ilmaistu yhdistyksen säännöissä. Lain perustelujen mukaan ”Kannatusjäsenten hankinta on muuhun jäsenhankintaan rinnastettavaa, mikäli kannatusjäsenyyden ehdoista määrätään yhdistyksen säännöissä ja kannatusjäsenistä pidetään asianmukaista luetteloa.”¹⁹ Kannatusjäsenenkin on siis saatava jäsenmaksulle selvästi säännöissä määrättyä ”vastiketta.” Siitä ei ole tarkempia määräyksiä, kuinka laajoja oikeuksia ja velvollisuuksia kannatusjäsenillä tulisi olla – pääasia että niitä on.

3.3 Spontaanit lahjoitukset

Lain tarkoittamaa rahankeräystä eivät ole myöskään spontaanit lahjoitukset. Rahankeräyslain 4§ mukaan keräykseltä vaadittava yleisöön vetoaminen tarkoittaa ”suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen.” Perusteluissa selitetään, kuinka

¹⁷ HaVM 25/2005.

¹⁸ Ks. myös KKO 1995:92: ”Lahjoittajille vastikkeeksi toimitettua tiedotetta tai kampanjaan osallistumisesta mahdollisesti koitunutta myönteistä julkisuutta ei voida pitää rahankeräyslain 1 §:ssä tarkoitettuna vastikkeena.” Erona blogeihin tapauksessa oli kysymys kertaluonteisesta AIDS-tiedotteesta, ei jatkuvasta uutispalvelusta tai päivántapahtumien analyysistä.

¹⁹ HE 102/2005, 3§ yksityiskohtaiset perustelut.

spontaanit lahjoitukset, jotka toteutetaan ”lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehotusta”, eivät kuulu lain soveltamisalaan.²⁰ Yksi esimerkki on naapuriapu, jossa vaikeuksiin joutunutta henkilöä tai perhettä autetaan ilman erillistä tiedottamista.²¹

Rajanvetona voidaan kysyä, koskeeko yleisöön vetoaminen myös passiivista yleisölle informointia. Voiko esimerkiksi pelkkää Internetissä julkaistua tilinumeroa pitää ”vetoamisena”? Käytännössä Internetissä on loputtomalta tuntuva määrä erilaisia yhteisöjä, jotka ottavat vastaan lahjoituksia yleisöltä. Yhteisöt saattavat esimerkiksi kehittää tietokoneohjelmia, ylläpitää avoimia tietokantoja, tai toimia uutis-keskustelupalstoina. Kuitenkin hallintovaliokunnan mukaan:²²

”...esimerkiksi internetissä yhdistyksen kotisivuilla olevan tilinumeron ilmoittamista saatetaan saadun selvityksen perusteella lähtökohtaisesti pitää rahankeräyksenä, vaikka aineistoon ei sisältyisikään viittausta rahankeräämisen tarkoitukseen. Kuitenkin esimerkiksi yhdistyksen jäseneksi liittyminen tapahtuu usein yhdistyksen jäsenmaksun maksamisella, minkä vuoksi yhdistyksen tilinumeron julkistaminen yhdistyksen kotisivuilla on luontevaa. Tiedottamisessa on tärkeää kiinnittää huomiota näihin seikkoihin.”

Käytännössä tilinumeronkin siis saa ilmoittaa yhteisön verkkosivuilla, kunhan eri varojenhankintatavat on riittävän selkeästi yksilöity. Jos yhteisö ei tarjoa tilinumeronsa vastikkeeksi esimerkiksi jäsenyyttä tai itse toimittamia uutisia, tällöin laki ilmeisesti soveltuu, ja viranomaisten lupa siis tarvitaan.

3.4 Yhteenvedo

Edellä eriteltyjen yleisten rahankeruulain välttämismahdollisuuksia lisäksi laissa on erikseen yksilöity joitakin eritystapauksia, jolloin rahankeräyslupaa ei lahjoitusten keruuseen tarvita.²³ Kokonaisuutena voidaan todeta, että kun lain 1§:ssä puhutaan sen tarkoituksena olevan rahankeräyksen mahdollistaminen, niin lain soveltaminen puhuu toista. Kuten edellä

²⁰ HE 102/2005, 4§ yksityiskohtaiset perustelut.

²¹ Luvanvaraista on kuitenkin julkaista ”vetoamisen ja tilinumeron sisältävä ilmoitus lehdessä, julkisilla ilmoitustauluilla tai muissa medioissa.” HE 102/2005, 4§ yksityiskohtaiset perustelut.

²² HaVM 25/2005.

²³ Näitä ovat keräys sisätiloissa suljetun piirin pitämässä kokouksessa tai työpaikalla, testamenttilahjoituksiin vetoaminen, lahjoitukset yksityishenkilöiden merkkipäivinä (häät, hautajaiset), sekä kolehdin keruu kirkoissa.

todettiin, yksinkertaisemmin voitaisiin puhua *rahankeräyksen valvontalaista*. Laissa näyttäisi olevan varsin formaali lähestymistapa, jossa varainhankinnan tarkoitus ratkaisee milloin lakia sovelletaan ja milloin ei. Esimerkiksi yhteisön verkkosivuihin sovellettuna:

- Jos yhteisö kerää Internetissä varoja uutispalstan ylläpitoa varten, tilinumeron saa nähtävästi ilmaista ja sivulla kävijöitä saa kehottaa panemaan tilille rahaa oman tunnon mukaan
- Jos yhteisö kerää Internetissä varoja myymällä kannatustuotteita, tilinumeron saa ilmaista ja tuotteista ilmeisesti laskuttaa myös ylimääräistä rahankeräyslain sitä mitenkään estämättä
- Jos yhteisö kerää Internetissä varoja tarjoamalla eri hintaisia jäsenyyksiä eri nimikkeillä, tilinumeron saa ilmeisestikin jälleen ilmoittaa ilman, että rahankeräyslakia sovellettaisiin
- Jos yhteisö sen sijaan ilmoittaa ottavansa verkkosivuillaan lahjoituksia pyyteettömästi vastaan sen toiminnan tukemiseksi ja ilmaisee tilinumeron, kuuluu tämä toiminta lain soveltamisalaan ja rahankeräyslupa on hankittava

Tästä näkökulmasta laki näyttäisi olevan varsin erikoisesti laadittu: vain kaikkein ”rehellisin” keino kerätä lahjoitusvaroja kuuluu lain soveltamisalaan. Kysyä sopii, miksi laissa ei ole asetettu minimirajoja lain soveltamisalaan kuuluvien lahjoituskampanjoiden koolle? Laissa voitaisiin myös erotella selkeämmin tilanteet, joissa lahjoitusten kerääjät pysäyttävät ohikulkijoita kadulla niistä tilanteista, joissa yhteisö ilmoittaa verkkosivuillaan ottavansa vastaan lahjoituksia toimintansa tukemiseksi.

4. Pitäisikö lahjoitusten verovähennysoikeuden ehtoja helpottaa?

4.1 Lahjoitusten verokohtelusta

Lahjoitukset yleishyödyllisille yhteisöille ovat perintö- ja lahjaverolain 2§:n mukaisesti vapautettu kokonaan lahjaverosta:²⁴

”Tässä laissa säädettyä veroa ei suoriteta kruununperinnöstä eikä sellaisesta omaisuudesta, joka yhdistyksen sääntöjen mukaan sen toiminnan lakattua on siirtynyt toiselle, taikka joka testamentilla tai

²⁴ Edellytyksenä lahjaverosta vapautumiselle on säännöksen mukaisesti nimenomaan ”yleishyödyllisyys.” Esimerkiksi kotimaisuutta ei ilmeisesti voida edellyttää vaikka asiasta on ennen EU-jäsenyyttä annettu eri suuntaisia ratkaisuja. Ks. *Myrsky Matti*, *Yleishyödyllisten yhteisön verotus*, s. 304-307. WSOY 2004.

lahjana on annettu valtiolle tai sen laitokselle, maakunnalle, kunnalle, kuntayhtymälle, seurakunnalle tai muulle uskonnolliselle yhdyskunnalle sekä armeliaisuus- tai opetuslaitokselle. Sama olkoon voimassa myös omaisuudesta, joka on annettu aatteelliselle yhdistykselle tai muulle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, jolla, sen tarkoittamatta toiminnallaan tuottaa siihen osallisille taloudellisia etuja, on tieteellinen, taiteellinen, kansanvalistusta, maanpuolustusta tai kotimaista elinkeinoelämää edistävä tahi muu yleishyödyllinen tarkoitus.”

Myös lahjoituksen saajat eli yleishyödylliset yhteisöt on pääsääntöisesti vapautettu henkilökohtaisesta tuloverosta saatiinpa tulot jäsenmaksuina, avustuksina tai lahjoina.²⁵ Verovelvollisuus voi tulla vain elinkeinotulosta, joihin lahjoituksia voidaan tuskin lukea vaikka niitä kerättäisiin kuinka ammattimaisesti tahansa.

Lahjoitukset yleishyödyllisille yhteisöille ovat toisin sanoen sekä lahjoittajalle että lahjan antajalle verottomia, eikä näistä kysymyksistä ole juuri epäselvyyttä. Verovapautta kiinnostavampi kysymys koskeekin lahjoitusten verovähennysoikeutta ja sen laajuutta. Millä edellytyksillä lahjoituksen antaja voi vähentää antamansa lahjoituksen verotuksessa?

4.2 Verovähennysoikeuden historiallinen tausta

Lahjoitusten verovähennysoikeudella on pitkä ja poliittiselle debatille altis historia Suomessa. Verovähennysoikeus otettiin Suomen lakiin ensi kerran 1937; tuolloin vähennysoikeus koski vain valtiolle maanpuolustukselliseen tarkoitukseen annettuja lahjoituksia vaikka laajemmastakin vähennysmahdollisuudesta keskusteltiin. Lakiesityksen mukaan: ”Eräät teollisuuden harjoittajat ovat ilmoittaneet olevansa halukkaat tekemään huomattavia lahjoituksia valtiolle ilmatorjunnan ja kaasunsuojelun järjestämiseksi... On otaksuttavaa, että erinäiset yhtymät ja yksityisetkin henkilöt tulevat vastaisuudessa, jos niille myönnetään verovapaus lahjoituksiaan vastaavalta tulojensa osalta, tekemään tällaisia lahjoituksia muihinkin valtion tarkoituksiin, kuten esim. sellaisten sairaalain ja koulujen rakentamiseen, jotka muuten olisivat valtion rakennettavat.”²⁶ Toisen maailmansodan aikana vähennysoikeutta laajennettiin siten, että verotuksessa sai vähentää myös lahjoitukset sodasta kärsimään joutuneille.

²⁵ Myrsky 2004, s. 128-129.

²⁶ HE 31/1937.

Vähennyskelpoisia lahjoituskohteita lisättiin vielä sodan jälkeen: ensin oikeus laajennettiin elinkeinoelämään, liikuntaan ja tieteeseen 1945 ja sen jälkeen taiteeseen 1951.²⁷

Lahjoitusten verovähennysoikeuden sodanjälkeiset laajennukset *poistettiin* laista hetkeksi 1964 ja uudestaan 1967. Perusteluna oli, että valtio ei voi tukea kulttuuritarkoituksia tulo- ja menoarvion ulkopuolella. Lisäksi viranomaisilla oli lain tulkinnassa rajanvetovaikeuksia, lain valvontakustannukset olivat kasvaneet ja riski väärinkäytöksille oli ilmeinen. Lahjoitusvähennyksen sijaan tulo- ja menoarvioon otettiin erillinen määräraha valtioneuvoston käytettäväksi tarkoituksiin, joihin ennen oli verovähennysoikeus.²⁸

Vuonna 1968 julkaistussa komiteamietinnössä arvioitiin vähennysoikeuden poiston merkitystä. Kysely eri järjestöille johti varsin selvään johtopäätökseen: ”lahjoitusalttius on siten vuonna 1968 ratkaisevasti vähentynyt.” Vähennys oli 75-80% verrattuna edellisten vuosien keskiarvoon.²⁹ Vähennysoikeudesta luopuminen ei myöskään vastannut täysin kansainvälisiä trendejä. Jo 1960-luvulla annettiin Länsi-Euroopan maissa yleisesti verovähennysoikeus yleishyödyllisiin tarkoituksiin annetuille lahjoituksille – tietyin rajoituksin. Usein vähennysoikeus oli rajattu johonkin prosenttiosuuteen vuosituloista ja rajauksia oli myös lahjoituskohteissa. Yleisesti vaadittiin jonkinlaista rekisteröitymistä niiltä, joille annetut lahjoitukset laskettiin vähennyskelpoisiksi. Komiteamietinnön mukaan erityisesti ”pohjoismaissa on lahjoitusten verovähennysoikeudelle asetettu melkoisia rajoituksia.”³⁰

Uusi valtion suora tuki jaettiin niille, jotka aiemminkin olivat saaneet vähennyskelpoisia lahjoituksia. Toisin sanoen vähennysoikeuden rajaamisen vaikutus oli, että yleishyödyllisten yhteisöjen rahoitusta jäykistettiin supistamalla rahoitettavia kohteita samalla kun yksityiseen aloitteellisuuteen perustuva lahjoitusjärjestelmä romutettiin. Niinpä 1968 julkaistun mietinnön johtopäätös kuului:³¹

”Toimikunta katsoo, että yksityisen aloitteellisuuden, kulttuuriystävällisyyden ja innostuksen lamaantuminen tulisi vastaisuudessa jatkuvasti jarruttamaan kehitystä juuri sellaisilla

²⁷ Lainsäädäntöhistoriasta ks. Lahjoitusten verovapaustoimikunnan mietintö, KM B 1968:92, s. 1-2.

²⁸ KM 1968:92, s. 4.

²⁹ KM 1968:92, s. 7.

³⁰ KM 1968:92, s. 5-6.

³¹ KM 1968:92, s. 9-11.

kulttuurielämän aloilla, joiden korkea taso on keskeisessä asemassa oleva kansainvälisen arvostuksen mittapuu ja erityisen tärkeää kansainvälisen kilpailun yhä kiristyessä.”

Tämän seurauksena lahjoitusten verovähennysoikeus palautettiin 1969 – mutta entistä *tarkemmin rajatumpana*. Mietinnössä tehty veropoliittinen linjaus on säilynyt pitkälti nykypäivään asti. Toisin sanoen valvontakustannusten, tulkintaongelmien ja vapaamatkustajaongelman välttämiseksi lahjoitusten verovähennysoikeus on rajattu laissa erikseen luetelluille aloille (tiede ja taide) ja näidenkin sisällä vain valtioneuvoston toistaiseksi nimeämille yhteisöille ”jotta keskitystä saataisiin tarpeellisessa määrin aikaan.”³² Vähennyskelpoisille lahjoituksille määrättiin myös alaraja ja 1975 alkaen yläraja.³³ Vähennysoikeus ei tullut koskemaan lainkaan yksityishenkilöiden antamia lahjoituksia muutoin kuin valtiolle ja valtiovarainministeriölle annettiin sekä valvonta että veto-oikeus (haettava vähennysoikeus).³⁴

Vähennyskelpoisia lahjoitustarkoituksia laajennettiin vuoden 1986 alusta kattamaan myös kehitysyhteistyö, humanitaarinen avustustoiminta ja suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen. Ensin mainittujen laajennusten perusteluna oli, että verotukea ei voinut rajata pelkästään kotimaiseen kulttuuri- ja avustustoimintaan ”nykyisen kansainvälisyyttä korostavan ajattelutavan yleistyttyä.”³⁵ Muutos vaikutti vähennyskelpoisten yhteisöjen lukumäärään nopeasti: kun ennen lain muutosta listalla oli 136 järjestöä, ponnahti näiden lukumäärä lähes kolmeen sataan 1987.³⁶

Kehitysyhteistyö, humanitaarinen avustustoiminta sekä jo vuodesta 1943 alkaen mukana ollut maanpuolustustarkoitus kuitenkin poistettiin vähennyskelpoisten kohteiden listasta jo 1988. Asiaan vaikutti epäilevä

³² KM 1968:92, s. 12-15. Rajaus nimetyille yhteisöille johtui kaikeksi siitä, että kyseiset yhteisöt olivat saaneet aiemmin hakemuksesta valtiovarainministeriöltä periaatepäätöksen, jonka mukaan niille annetut lahjoitukset olisivat automaattisesti verovähennyskelpoisia. Alun perin vähennyskelpoisia lahjoituksia oli voinut antaa vain valtion ennakkohyväksynnällä. 1951 jälkeen verovapauspäätös haettiin valtiovarainministeriöltä lahjoituksen antamisen jälkeen.

³³ Rajoja oli myöhemmin useita ja niiden määrät riippuivat lahjoituksen saajasta sekä lahjoituksen tarkoituksesta. Ks. *Heiniö Seppo*, *Lahjoitusvähennyksestä lähinnä yritysverotuksessa*, s. 69. Verotus 1987.

³⁴ Ks. Verovapaiden subjektien tuloverokohtelua ja lahjoitusten vähentämisoikeutta selvittävän työryhmän muistio. Työryhmämuistio 1987: VM 31, s. 54-55.

³⁵ *Ibid*, s. 55. Taustalla oli epäilemättä Suomen Punaisen Ristin ja UNICEFin lobbaus. Ks. ”Tieteen, taiteen ja yleishyödyllisen toiminnan verotuskohtelua sekä lahjoitusten verovähennyskelpoisuutta selvittäneen työryhmän muistio”, Työryhmämuistio 1980: VM 22, s. 16. Ks. myös HE 36/1986.

³⁶ *Ibid*, s. 58-59. Hieman yli puolet listalla olleista järjestöistä toimi nimenomaan tarkoituksenaan kehitysyhteistyö tai humanitaarinen avustustoiminta.

suhtautuminen verotukiin sekä vuoden 1986 lainmuutoksesta aiheutunut verobyrokratian lisääntyminen.³⁷ Tällä toimenpiteellä vähennyskelpoisten lahjoituskohteiden listan pituutta saatiinkin tehokkaasti leikattua ja listan kasvu saatiin kuriin.

4.3 Nykyinen tilanne

Tuloverolain 57§:n määritelmä lahjoitusvähennyksestä kuuluu:

”Yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan:

- 1) vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen;
- 2) vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen.”

Lahjoitusvähennys on siis säännöksessä rajattu niin yhteisön tarkoituksen kuin lahjoitettavien rahamäärien osalta. Minimirajojen alle jäävät yrityksen suhdetoimintaan liittyvät lahjoitukset voidaan vähentää lahjan saavan yhteisön tarkoituksesta riippumatta – kunhan kysymys ei ole poliittisen toiminnan tukemisesta.³⁸

³⁷ Verotukien määrää on jatkuvasti karsittu 1980-luvulta alkaen. Ks. *Kari Seppo et al.: Verotuet Suomessa 1985-2004*. VATT keskustelualoitteita 353, Helsinki 2004. Asiaan saattoi vaikuttaa myös tapaus KHO:1987-B-587, jossa Suomen Punainen Risti yritti irtaantua (tuloksetta) valtiovarainministeriön asettamista käyttörajoituksista vähennyskelpoisille lahjoituksille. Ministeriö vaati, että lahjoitukset käytettäisiin ”niihin kehitysyhteistyöhankkeisiin, joihin yhdistys sai valtion kehitysyhteistyötukea tai jotka ulkoasiainministeriö muutoin katsoi hyväksyttäväksi hankkeiksi”.

³⁸ Ks. Verohallituksen yhtenäistämisohteet vuodelta 2005 toimitettavaa verotusta varten, Dnro 1572/32/2005, 4.1.2006, kohta 3.6.2: ”Arvoltaan vähäinen raha- tai esinelahjoitus yleishyödylliseen ja samalla paikalliseen tai yrityksen toimialaa lähellä olevaan tarkoitukseen voidaan katsoa suhdetoiminnan luonteiseksi menoksi, joka on vähennyskelpoinen verotuksessa. Yritys saa vähentää edellä mainittuja lahjoituksia

Lahjoitusvähennyksestä on erotettava tulonhankkimisvähennykset, jotka yritys voi vähentää verotuksessa pääsääntöisesti täysimääräisesti (Elinkeinoverolaki, 7§). ”Lahjoituskarikon” välttäminen ei ole kuitenkaan helppoa. Esimerkiksi tukisäätiöiden tai lahjoitusprofessuurien perustamista ei ole pidetty markkinointimenoina, vaikka niiden kautta yritys voisi hankkia uutta tutkimustietoa tai parantaa henkilökuntansa koulutusmahdollisuuksia.³⁹ Toisin sanoen investoinnin lahjoitusprofessuuriin voi vähentää vain tuloverolain 57§:n rajoissa 25000 euroon saakka.⁴⁰

Lahjoitusvähennyksenä kanavoitavan verotuen ja siten menetetyt verotulon määrää on hankala arvioida. Luultavasti määrät ovat varsin pieniä, sillä niitä ei ole esimerkiksi eritelty valtion tilinpäätöskertomukseen huomattavien verotukien joukkoon.⁴¹

Tuloveroasetuksen 2§:n mukaisesti verohallitus nimeää hakemuksesta tuloverolain 57§:ssä mainitut lahjoituksensaajat enintään viideksi vuodeksi kerrallaan saatuaan lausunnon lahjoitusten verovapauslautakunnalta. Lautakunnassa on puheenjohtajana valtiovarainministeriön virkamies, ja jäseninä yksi opetusministeriön virkamies, yksi Suomen Akatemian ehdottama, yksi taiteen keskustoimikunnan ehdottama sekä yksi museoviraston ehdottama henkilö. Toisin sanoen verovähennyskelpoisten lahjoitusten määrä ja saajalista on hyvin tiukasti kontrolloitu. Vuoden 2006 keväällä julkaistulla listalla on korkeakoulujen lisäksi yhteensä 262 vähennyskelpoista lahjoituksen saajaa. Listalla on lähinnä tieteen ja taiteen tutkimuksen tukisäätiöitä ja rahastoja.⁴²

4.4 Vertailu muihin maihin

Euroopan maissa käytännöt vaihtelevat merkittävästi maasta toiseen.⁴³

Pääsääntöisesti vähennyskelpoiset kohteet ovat rajattuja uskonnollisiin,

enintään 850,00 € lahjoituksensaajaa kohti. Lahjoitus poliittiseen tarkoitukseen ei ole kuitenkaan miltään osin vähennyskelpoinen verotuksessa.”

³⁹ Ks. KHO:1972-II-505 (yrityksen henkilöstösäätiö) ja Keskusverolautakunnan päätös 579/1986 (lahjoitusprofessori). Vrt. Keskusverolautakunnan päätös 1994/143 (tilaustutkimus).

⁴⁰ Viisivuotinen lahjoitusprofessori maksaa tätä nykyä yli 500 000 euroa ja pysyvä yli miljoonan. Yksi vaihtoehto veron minimoimiseksi on jakaa lahjoitus usean yrityksen kesken.

⁴¹ Ks. Kari et al 2004 ja Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005, kohta 1.3 ”Finanssipolitiikka.”

⁴² Ks. verohallituksen päätös 23.2.2006, 335/347/2006. Listalla olevista 22:lla ei ole ylärajaa vähennyskelpoiselle lahjoitukselle.

⁴³ Ks. yleisesti esim. *Kari Matti ja Markwort Jari*: Kolmas sektori EU:ssa ja eräissä Euroopan maissa, s. 35. RAY:n avustustoiminnan raportteja 14, 2004

tieteellisiin ja hyväntekeväisyystarkoituksiin mutta vähennysoikeuden saa niin yksityishenkilö kuin yritys. Vähennettävän lahjoituksen määriin on asetettu yleisesti erilaisia prosenttirajoituksia ("prosenttilait"). Esimerkiksi Saksassa yksityishenkilö voi vähentää 5-10% vuosituloistaan, mutta yritys vain 0.2% liikevaihdon ja palkkojen yhteismäärästä. Ranskassa puolestaan yksityishenkilö voi vähentää enintään 20% vuosituloista kun taas yritys 3% liikevaihdosta. Italiassa sekä yksityishenkilöt että yritykset voivat vähentää korkeintaan 2%. Alankomaissa luvut ovat 10% (tietyin ehdoin ei ylärajaa) ja 6%. Belgiassa prosentit ovat yksityishenkilöille 10% ja yrityksille 5%.⁴⁴ Virossa luvut ovat samat kuin Belgiassa. Englannissa ja Irlannissa kattoa ei pääsääntöisesti ole. Ruotsi on puolestaan ainut EU-maa, joka ei tunne lahjoitusvähennystä lainkaan; siellä varsin moni kolmannen sektorin toimija voikin saada suoraa valtionapua.

Yhdysvalloissa vähennysoikeus on rajattu tiettyihin lahjoituksen saajiin, joita ovat mm. uskonnolliset yhteisöt, julkishallinto, julkiset koulut ja sairaalat, julkiset puistot ja veteraanijärjestöt. Lista hyväksytyistä lahjoituksen saajista on tavattoman pitkä: siinä on yli 650 000 järjestöä.⁴⁵ Väkilukuun suhteutettuna lista on noin 50 kertaa pitempi kuin Suomessa. Vähennyskelpoisen lahjoituksen yläraja on pääsääntöisesti 50% veronmaksajan verotettavasta vuositulosta. Vähennysoikeus koskee niin yrityksiä kuin yksityishenkilöitä eikä sitä ole rajattu rahalahjoituksiin. Yhdysvaltojen kansalaiset voivat vähentää myös lahjoitukset tiettyihin kanadalaisiin, meksikolaisiin ja israelilaisiin järjestöihin verosopimusten perusteella.⁴⁶

4.5 Arviointia

Johns Hopkins Universityn keräämien vertailutaulukoiden⁴⁷ mukaan Suomessa rahalahjoitukset kattavat 5,9% ns. kolmannen sektorin tuloista kun tämä osuus kehittyneissä maissa on keskimäärin 7,2%. Kaukana ei siis olla vaikka Ruotsissa luku on 9,1% (ilman lahjoitusvähennystä) ja Yhdysvalloissa yli puolet enemmän 12,9%. Vertailusta selviää myös, että jos lahjoituksena

⁴⁴ Ks. *Bullain Nilda*: Tax incentives for philanthropy in some EU member states, esitelmä. European Center for Non-Profit Law, Budapest 2005 ja *European Foundation Centre*: Foundations in 15 European Union countries - legal and tax comparative overview: Highlights, August 2004, <http://www.efc.be/>

⁴⁵ International Revenue Service: Cumulative List of Organizations described in Section 170(c) of the Internal Revenue Code of 1986, Publication 78, April 2006.

⁴⁶ Internal Revenue Service: Charitable Contributions, Publication 526, December 2005.

⁴⁷ Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Table 4: Civil society sector sources of support, with and without volunteers, 34 countries. <http://www.jhu.edu/cnp/research.html>

otetaan huomioon puhtaan rahan lisäksi myös vapaaehtoistyö, Suomen kolmas sektori ylittää tässä varainhankintakategoriassa (rahalahjoitukset + vapaaehtoistyö) keskiarvon. Toisin sanoen Suomessa ihmiset kyllä panostavat kolmanteen sektoriin, mutta panostus tapahtuu kansainvälisesti vertaillen mieluummin työllä kuin rahalahjoituksin. Lisäksi taulukoista voi päätellä, että oman rahoituksen (esimerkiksi jäsenmaksut) tehostaminen on Suomessa keskimäärin kymmenen kertaa kannattavampaa kuin lahjoitusten kerääminen: kolmas sektori keräsi Suomessa varoistaan omalla rahoituksella 57,9% (vrt. lahjoitukset 5,9% tuloista) kun tämä osuus kehittyneissä maissa on keskimäärin 44,6%.

Kansalaisjärjestötoimikunnan teettämä kysely vahvistaa tilastoja. Sen mukaan ”useimmat järjestöt toimivat pienin resurssein ja joutuvat hankkimaan merkittävän osan tuloistaan oman toiminnan kautta ja erilaisen varainhankinnan avulla.”⁴⁸ Niinpä raportti esittää yhtenä keskeisenä suosituksenaan, että ”Järjestöjen omaa varainhankintaa helpotetaan mm. lahjoitusten ja jäsenmaksujen verovähennysoikeuksin.

Ehkä selkein epäkohta Suomen nykyisessä järjestelmässä on, että *yksityishenkilöt* eivät voi vähentää lahjoituksiaan vaikka yritykset voivat (ja yrityksistäkin vain yhteisömuotoiset eli käytännössä osakeyhtiöt!). Tässä mielessä Suomi on jokseenkin yksin Euroopassa. Toisekseen laissa säädetyt jäykät euromäärät eivät palvele välttämättä tarkoitustaan enää ”Nokia-optioiden” yhteiskunnassa. Muissa Euroopan maissa omaksutut *prosenttirajat* vaikuttavat perustellummilta. Kolmantena epäkohtana voidaan pitää, että vähennyskelpoiseksi lahjoitukseksi ei Suomessa hyväksytä *muuta kuin rahalahjoituksia*. Esimerkiksi Yhdysvalloissa voi vähentää vapaaehtoistyöstä aiheutuneet sivukustannukset (automatkat, työvaatteet) sekä ns. tuki-illallisen hinnan verotuksessa siltä osin kuin se ylittää normaalin ravintola-annoksen hinnan. Vähennyskelpoisena lahjoituksena voi antaa markkina-arvon mukaisesti melkein mitä tahansa omaisuutta – autoista patenteihin.

Nykyisenkaltainen lahjoitusvähennys täyttää taloudellisesti epärationaalisen verotuen ikävät tuntomerkit.⁴⁹ Verrattuna muihin maihin suomalainen vähennyskelpoisten lahjoituskohteiden lista on kovin lyhyt ja valikoiva. Ehkä yksinkertaisin ja taloustieteellisesti perusteltu ratkaisu olisi luopua kokonaan

⁴⁸ Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti, s. 75. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14

⁴⁹ Ks. esim. *Määttä Kalle: Verotuet: täsmätukia vai verotulojen tuhlausta?* Teoksessa Kannianen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.), *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2.*, s. 245-267. Helsinki 1998.

lahjoitusten vähennysoikeudesta. Tämän tueksi voidaan esittää mm. Ruotsin esimerkkiin vedoten, että lahjoitusten vähennyskelpoisuus ei ole kriittinen tekijä lahjoitushalukkuudelle.

Jos lahjoitusvähennys kuitenkin halutaan säilyttää, ongelmaksi nousee sen järkensä markkinaehtoinen kohdistuminen. Miksei verovähennyskelpoisuutta voisi myöntää automaattisesti *kaikille yleishyödyllisille yhteisöille*, jotka on myös vapautettu muusta kuin elinkeinotoiminnan tuloverotuksesta?⁵⁰ Jos oletetaan, että lahjoituskohteiden kysyntä on joustavaa, Suomen nykyinen järjestelmä on lähellä laissa erikseen mainittujen lahjan saajien suoraa julkista rahoitusta kuin aitoa kansalaisista lähtevää yleishyödyllisen toiminnan tukemista. Etenkin merkittävää rahalahjoitusta harkitseva saattaa tosin sanoen veroedun takia valita vähennyskelpoisten lahjansaajien listasta ”sopivan” ilman, että ensin miettisi minkä tyyppistä toimintaa haluaa ylipäänsä olla tukemassa.⁵¹

Veropolitiikassa on myös otettava huomioon, että julkinen tuki voi olla kilpailulainsäädännön kannalta ongelmallista. Tilanne kärjistyy erityisesti silloin, kun kolmas sektori työntyy täydentämään ja korvaamaan hyvinvointipalveluja, joiden tuottamisesta myös yritykset kilpailevat.⁵²

5. Kokoavia huomioita – konservatiivisen sääntelyn umpikuja?

Lahjoitukset yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintakeinona ovat eräänlaisessa rahankeräys- ja veropolitiikan ristiaallokossa. Yhtäältä lahjoitusten keruuseen liittyviä huijauksia pyritään estämään rahankeräyslailla. Toisaalta lahjoitusten keruuta pyritään ohjaamaan ennalta hyväksytyihin kohteisiin verovähennysoikeuksin.

Rahankeräyslaki on poliisiorganisaation valmisteleva ja sen piiriin kuuluvat lahjoitusten keräykset ovat poliisin valvonnan alla. On mahdollista, että monet lain piiriin kuuluvat yhdistykset eivät ole tietoisia, milloin lakia pitäisi

⁵⁰ Tuloverolaki, 22-23§. Lain 23§:n mukaan elinkeinotulona ei pidetä mm. ”adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojenkeräyksestä saatua tuloa”, joka tulee lähelle kannatustuotteiden myyntiä, mistä oli edellä puhe.

⁵¹ *Ramsey-säännön* mukaan käyttäytymistä vääristävä verotus pitäisi kohdistaa niihin hyödykkeisiin, joiden kysyntä on kaikkein joustamattominta. Ks. esim. Määttä 1998, s. 249.

⁵² Ks. esim. tapaus C-280/00 Altmark, jossa EY:n tuomioistuin antoi varsin tiukkoja kriteerejä, joiden perusteella valtio voi tukea hyvinvointipalvelujen tuottajia.

soveltaa. Tämä koskee etenkin verkkoon syntyneitä mahdollisesti vailla juridista muotoa olevia, ja usein kansainvälisesti toimivia yhteisöjä. Lahjoitusten keräysten valvonta voi olla pienille yhdistykselle ylimääräinen toimintaa haittaava rasite. Lupien hakeminen, uusiminen ja tilitysvelvollisuus vaikuttavat tarpeettomalta, jos intressi voi olla vain muutamia satoja euroja vuosittain.

Rahankeräyslain haasteena on, että sääntelyn tarkoituksena oleva lahjoituksen tapahtuvan varainkeruun ”mahdollistaminen” ei toteudu. Laki pikemminkin vaikeuttaa lahjoitusten rehellistä keruuta. Edellä annettiin muutamia ehdotuksia joustavuuden lisäämiseksi lakiin kuten minimikampanjan koon määrittely sekä erilaisten verkkolahjoitusten erottelu suoraa kontaktia vaativista keräyksistä. Vertailu muihin maihin panee vielä kysymään yleisemmin, miksi varainhankintaa ylipäänsä pitää säädellä rahankeräyslain tapaisella valvontainstrumentilla; eikö riitä, että laissa määritellään rahankeruurikokset?

Verovähennysoikeus on puolestaan debatille altista veropolitiikka, jonka suunta on riippunut yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevasta poliittisesta ilmapiiristä. Vähennysjärjestelmä sai alkunsa sotien aikana, ja muotoutui sitten nykymuotoiseksi 1960-luvun sosiaalipolitiikan myllerryksessä, jolloin käsitettä kolmas sektori ei vielä tunnettu. Vähennysoikeuden laajennuskokeilu 1980-luvulla kehitysyhteistyöhön ym. jäi lyhytaikaiseksi – yhteiskunnan kontrolli-intressi oli vielä liian vahva muutokselle. Voidaankin mitä suuremmalla syyllä kysyä, vastaako vähennysjärjestelmän luomisen aikana ollut yhteiskuntakäsitys enää nykyistä. Esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaraportin mukaan:

”Kokonaisvaltainen hyvinvointivaltioajattelu on korvautunut Suomessa hyvinvointiyhteiskunta-ajattelulla, jossa kansalaisjärjestöillä ja yrityksillä on aikaisempia vuosikymmeniä suurempi rooli. Welfare mix -ajattelu on tuonut järjestöt arvostetuiksi erilaisen palvelun ja tuen tuottajiksi paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Esimerkiksi sosiaalipalveluista järjestöt ja säätiöt tuottivat vuonna 2002 noin 17 prosenttia ja terveyspalveluista noin 5 prosenttia. Yritysten osuus sosiaalipalveluiden tuottamisessa oli noin 6 prosenttia ja terveyspalveluissa noin 12 prosenttia.”⁵³

⁵³ Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti.. Toisaalta sisäasianministeriön raportissa huomautetaan, että esimerkiksi arpajaistoiminnan tuotoilla ei saa vääristää kilpailua, ja siksi ”sosiaali- ja terveysalan

Toisin sanoen nykymuotoinen vähennysoikeus olettaa yhteiskunnan olevan järjestetty edelleen valtiojohtoisen järjestelmän varaan vaikka todellisuudessa vastuuta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta on alettu siirtää enenevässä määrin yleishyödyllisille yhteisöille. Väitteet siitä, että lahjoitusten vähennysoikeus monimutkaistaisi verotusta, lisääisi byrokratiaa ja veronkiertoa, ja kohdentuisivat niille joilla jo on rahaa, eivät vakuuta kansainvälisessä tarkastelussa. Itse asiassa ongelma on siinä, että vaihtoehtoinen valtion suora avustus kohdistuu paljon valikoivammin kuin verotuki, jossa kansalaiset itse päättävät minkälaista toimintaa tukevat. Suoriin avustuksiin liittyy myös hyvin paljon byrokratiaa ja väärinkäytöksiä.

Tilastojen perusteella voidaan kootusti todeta, että yleishyödyllisen toiminnan lahjoitusvaroin tapahtuva rahoitus on Suomessa hieman – vaikkakaan ei dramaattisesti – jäljessä kansainvälisestä kehityksestä. Tilanne saattaa kuitenkin nopeasti muuttua sitä mukaa kuin rajamuurit laskevat. Uhkana on, että yleishyödyllistä kansalaistoimintaa siirretään sellaisiin maihin, joissa rekisteröinnin etuna on esimerkiksi laajempia veroetuja. Suomessa rekisteröinti kun merkitsee useimmiten vain lahjoituksin tapahtuvan rahankeruun valvontaa ilman etuja.

Lopuksi voidaan vielä arvioida, että sitä mukaa kun yhteiskunta on vaurastunut, Suomessakin on yhä paremmin edellytyksiä tukea ja kannustaa lahjoituksin rahoitettavaa kansalaistoimintaa. Sen sijaan että uusriikkaat ostavat itselleen kartanoita ja rakentavat huvipuistoja, olisi syytä pohtia, voidaanko lainsäädäntöä rationaalisesti kehittämättä luoda uusia järkevästi rajattuja kannustimia, jotta rahaa saataisiin ohjattua tehokkaasti yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tässä tavoitteessa lahjoituksin tapahtuvan varainhankinnan konservatiivinen regulaatio ja valvonta – suorittipa sen poliisi tai veroviranomaiset, tai pahimmassa tapauksessa molemmat – ei edesauta uudenlaisen lahjoituskulttuurin syntymistä. Liberaalista näkökulmasta voisi toivoa vapaita ”lahjoitusmarkkinoita” siten, että kuka tahansa voi perustaa verovähennyskelpoisen yleishyödyllisen yhteisön ja alkaa kannustamaan ihmisiä antamaan sinne lahjoituksia ilman viranomaiselta haettua harkinnanvaraista lupaa.

peruspalvelut tulee tuottaa pääosin verorahoituksella.” Ks. Suomalainen rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräyspolitiikka, s. 5.

Donations as a revenue source for non-profit organisations – on the regulation of donation campaigns and tax policy

The popularity of donations as a revenue source for non-profit organisations is increasing. In 2002, over 80 million euros was collected in Finland through registered donation campaigns. As campaigns have become more professional, new organisations have started to operate on the Internet that run exclusively on donations.

This article discusses donations from the perspectives of the regulation of donation campaigns and tax policy. From the perspective of donation campaign regulation it is asked how an ordinary “honest” organisation can minimize troubles with regulation compliance. The basis of analysis is a new bill on the regulation of donation campaigns, which entered into force on July 1, 2006. The bill requires that all campaigns are registered and must report to local police. Overall, it seems that donation campaigns are monitored in Finland considerably more than in other countries. In many cases, one could think of introducing more flexibility in the regulation.

From the perspective of tax policy it is asked how tax allowances can be used as a giving incentive. The question is closely related to the regulation of donation campaigns since one alternative option to compensate for extended monitoring is to offer tax allowances as “a return”. It seems that the Finnish system again substantially differs in the details from the rest of Europe. At present, a strictly limited donation allowance does not create effectively incentives towards a new donation culture but instead potentially contributes to a failure in the markets for donations in Finland.