



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

VM/2301/00.00.05/2013

2.12.2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ

02.12.2013

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rahankeräyslain muuttamiseksi (21.10.2013)

Lausuntopyynnön kohde

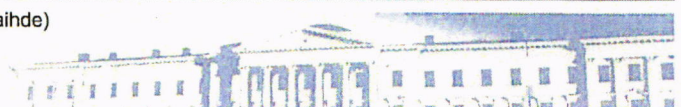
Sisäasiainministeriön poliisiosastolla valmisteltu, 21.10.2013 julkistettu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rahankeräyslain muuttamiseksi (esitysluonnos) sivuaa valtiovarainministeriön toimialaa siltä osin kuin se liittyy joukkorahoitukseen (engl. *crowdfunding*).

Joukkorahoitus on tapa tehdä yhteistyötä ja saada huomiota hankkeille, joiden rahoittaminen tapahtuu keskenään verkostoituvien ihmisten avulla, yleensä internet-palvelualustan välityksellä. Joukkorahoitusta on käytetty monissa yhteyksissä katastrofirahoituksesta kansalaisjournalismiin, poliittisiin kampanjoihin, kulttuurihankkeiden ja *startup*-yritysten rahoittamiseen sekä elokuvien ja vapaan lähdekoodin tietokoneohjelmien tuottamiseen. Useiden arvioiden mukaan joukkorahoituksella kerättiin vuonna 2012 Euroopassa noin miljardin euron sijoitukset.

Rahankeräyksen ja joukkorahoituksen suhde

Valtiovarainministeriön näkökulmasta eri joukkorahoitusmuotojen erottaminen on keskeistä. Lahjoitusmuotoinen joukkorahoitus kuuluu selvästi sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen toimivallan piiriin. Rahankeräyslaissa rahankeräys tarkoittaa toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräyslain mukaan rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräysluvan saajan tai keräyksen tunnuksen (*keräystunnus*), jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa. Jos vastikkeeksi tarjotaan mikä tahansa objekti, jolla on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, toiminta ei ole rahankeräystä, vaan normaalia liiketoimintaa, jossa vaihdanta-arvoinen objekti vaihtaa omistajaa vastiketta eli käytännössä rahaa vastaan. Rajanveto voi toki olla käytännössä hanakalaa. Vaihdanta-arvo esim. kasvuyrityksen osakkeelle tai ennakkoilattavalle tavaralle voitaneen tapauskohtaisesti kuitenkin määritellä siten, että ratkaisevaa on osakkeen nimellisarvo ja ennakkoilattavan tavaran odotettavissa oleva arvo.

Rahankeräystä voi harjoittaa ainoastaan rahankeräysluvan perusteella, joka on tähän asti voitu antaa vain Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus. Tällainen rahankeräyslupajärjestelmä ei ole kovin yleinen Euroopassa, vaan tavanomaisempi on hallinnollisesti kevyempi menettely, kuten rahankeräystoimintaa harjoittavien toimijoiden viranomaisille tekemä ennakkoilmoitus rahankeräystoiminnasta. Esitysluonnoksessa rahankeräysluvan soveltamisalaa laajennettaisiin kirkkoihin ja yliopistoihin. Tällä ei ole joukkorahoituksen kannalta suurempaa vaikutusta, koska palkinto-



lainoitus- ja sijoitusmuotoinen sekä muu vastikkeellinen joukkorahoitus rajautuvat edelleen rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksesta syntyy virheellinen kuva joukkorahoituksesta. Luonnoksen yleisperustelujaksoissa ”Sisäasiainministeriön kuulemistilaisuus järjestöille” ja ”Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANEn työryhmä” selostetaan rahankeräyslain muutoksen valmistelua (s. 14 - 16). Selostuksesta ilmenee, että sisäasiainministeriön kuulemien sidosryhmien odotukset ovat olleet ristiriitaiset ja joukkorahoitus on osaksi sekoitettu rahankeräykseen. Keskeinen ongelma on ollut virheellinen oletus joukkorahoituksen kuulumisesta sisäasiainministeriön toimialaan ja siihen liittyvä esitysluonnoksesta puuttuva jaottelu vastikkeelliseen joukkorahoitukseen ja vastikkeettomaan rahankeräykseen.

Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esitysluonnosta korjataan siten, että siitä selkeästi käy ilmi jaottelu vastikkeellisen, rahoitusmarkkinoiden piiriin kuuluvan joukkorahoituksen ja vastikkeettoman, rahankeräykseen rinnastuvan joukkorahoituksen välillä.

Joukkorahoitus ajankohtaista rahoitusmarkkinoiden sääntelyssä Suomessa ja EU:ssa

Rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta erityisesti lainoitus- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus nähdään tilanteesta riippuen joko vaihtoehtoisina tai täydentävinä rahoituskanavina perinteisille ja vakiintuneille rahoituskanaville ja -vaihtoehdoille, kuten pankki- ja pääomasi-joituspalveluita tarjoaville yrityksille, joiden kanssa joukkorahoitus kilpailee rahoitusmuotoina.

Joukkorahoitus uutena innovatiivisena rahoitusmuotona sijoittuu lainsäädännöllisesti ns. harmaalle alueelle. Valtiovarainministeriö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino- ja innovaatio-osaston kanssa selvittänyt joukkorahoitukseen liittyviä mahdollisia ongelmia ja sääntelytarpeita. Näitä selvityksiä on toimitettu myös sisäasiainministeriön poliisiosaston käyttöön. Lisäselvitystä tarvitaan mm. siitä, miten varmistetaan joukkorahoituksen kestävä kasvu ja sen asianmukainen tukeminen sääntelykehityksen avulla ottaen huomioon niin palveluntarjoajien, rahoitusta hakevien yritysten kuin sijoittajien perustellut odotukset. Tähän liittyen valtiovarainministeriö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino- ja innovaatio-osaston kanssa laatinut joukkorahoitusta koskevan kyselyn, joka on lähetetty 27.11.2013 kattavasti eri markkinatoimijoille ja viranomaisille. Kyselyn tulokset vaikuttavat osaltaan alaa koskevaan sääntelypolitiikkaan sekä valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino- ja innovaatio-osaston yhteiseen kantaan joukkorahoituksen tulevaisuudesta.

Joukkorahoituksen erityispiirteet huomioon ottavia kansallisia sääntelyhankkeita on vireillä tai voimaansaatettu sisällöllisesti hyvin eri muodoissaan lähes kaikissa EU:n suurissa jäsenvaltioissa (Iso-Britannia, Italia, Ranska, Saksa). Näin ollen eurooppalainen sääntelykehikko on eriytymässä voimakkaasti, mikä on otettava myös mahdollisessa kansallisessa sääntelyhankkeessa huomioon. Lisäksi valtiovarainministeriö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino- ja innovaatio-osaston kanssa laatimassa vastausta Euroopan komission kuluvana syksynä järjestämään julkiseen kuulemismenettelyyn. On syytä varautua lähitulevaisuudessa myös EU-tason sääntelyhankkeeseen joukkorahoituksesta.

Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esitysluonnosta korjataan siten, että siitä selkeästi ilmenevät valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön vireillä olevat selvitykset joukkorahoituksesta.

Ehdotus

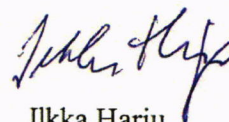
Edellä selostetuista syistä esitysluonnoksen yleisperustelujen uudeksi jaksoksi 5 ”*Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja*” tulisi lisätä seuraava teksti:

”Rahankeräystä ei tule sekoittaa joukkorahoitukseen. Joukkorahoitus on lähtökohtaisesti vastikkeellista varojen keräämistä yleisöltä, joskin lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen ero vastikkeettomaan rahankeräykseen on häilyvä. Vastikkeellisena varojenkeräämismuotona joukkorahoitus ei kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, vaan rahoitusmarkkinoiden piiriin. Joukkorahoituksen sääntelyn tarvetta on selvitetty Euroopan komissiossa, jonka julkinen konsultaatio on vireillä syksyn 2013 loppuun. Lisäksi valtiovarainministeriö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa selvittänyt joukkorahoituksen kansallista sääntelytarvetta. Tässä yhteydessä on toteutettu kansallinen kysely, jossa on haettu kannanottoja joukkorahoituksen nykymuotoisesta toiminnasta ja sen kehittämistarpeista niin markkinaosapuolilta kuin viranomaisilta.”

Alivaltiosihteeri


 Tuomas Saarenheimo

Lainsäädäntöneuvos


 Ilkka Harju