



OIKEUSMINISTERIÖ

RAPORTTI

5.12.2016



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

RAPORTTI RAHANKERÄYSLAIN UUDISTAMISTA KÄSITTELEVÄSTÄ TYÖPAJASTA;
SISÄMINISTERIÖN ESISELVITYSHANKE SM1615562

Laura Keski-Hakuni, Laura Lyytinen ja Niklas Wilhelmsson

Yhteenveto

Itsesääntelyjärjestelmää viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä pidettiin lähtökohtaisesti ongelmallisena. Uhkana nähtiin etenkin siirtymävaiheen epävarmuustekijät, kuten väärinkäyttötilanteiden mahdollinen yleistymisen sekä kansalaisten luottamusongelma Suomessa täysin uuteen rahankeräysten valvonnan järjestämistapaan. Jotta järjestelmää voitaisiin pitää kannatettavana, olisi sille luotava jonkinlainen sertifikaattijärjestely. Sertifikaatin voisivat antaa toimijat itse, mutta täysin yksiselitteisen mittariston luominen sertifikaattien arviointia varten olisi hankalaa. Keskusteluissa nousi esiin myös pienten toimijoiden resurssikysymykset ja käytännön vaikeudet. Itsesääntelyjärjestelmä saattaisi nostaa pienten toimijoiden kustannuksia sertifioinnin saamiseksi. Itsesääntelyjärjestelmään siirtäessä haasteena olisi siis systeemin rahoittaminen.

Puheenvuoroissa tuotiin kuitenkin esiin, että itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmä saattaisi pidemmän aikavälin tuloksena saavuttaa nopeammin kansalaisten luottamuksen rahankeräystoimintaan. Itsesääntelyjärjestelmän avulla rahankeräystoiminnasta saattaisi tulla myös näkyvämpää. Itsesääntelyjärjestelmän vahvuutena pidettiin myös sen joustavuutta sekä mahdollisuutta reagoida nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Järjestelmän etuna olisi se, että järjestökenttä voisi itse määritellä raamit toiminnalle.

Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä tahona pidettiin osittain kannatettavana. Keskusteluissa nousi esiin, että järjestelmä vastaisi kuitenkin pitkälle nykyhetken tilannetta. Tällaisen järjestelmän etuna olisi kuitenkin se, että lahjoittaja voisi tarkistaa viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä ne rahankeräysten toimeenpanijat, jotka viranomaisen on tunnistanut luotettaviksi eikä viranomaisen arvottaisi keräyskohteita tai kerääjiä. Järjestelmä voisi myös nostaa rahankeräyksen legitimitettä, kun viranomaisesta voitaisiin tarkistaa keskitetysti luotettavat keräykset ja niiden tieto. Kannatettavana pidettiin sitä, että viranomaisella säilyisi jonkinlainen pakollinen rooli. Lisäksi kysymyksiä herättivät yhden luukun -periaatteen hyödyntäminen sekä valtionavustusmenettelyssä viranomaiselle toimitettujen tietojen hyödyntäminen rahankeräysmenettelyssä.

Rahankeräysten *yleishyödyllisyysvaatimus* jakaa järjestökentän mielipiteitä. Enemmistö näyttäisi pitävän yleishyödyllisyyskriteeriä erittäin tärkeänä järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten sekä rahankeräysten legitimitetin ja uskottavuuden vuoksi. Enemmistö keskustelutilaisuuden osallistujista näkikin rahankeräyksen vapauttamisen yleishyödyllisyyden vaatimuksista merkittävänä uhkana rahankeräysten legitimitetille sekä järjestöjen toimintaedellytyksille. Riskinä nähtiin se, että rahanantajien määrä ei kasvaisi suhteessa lisääntyviin kerääjiin. Lovi järjestöjen toimintaedellytyksissä heijastuisi suoraan niiden tekemään suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen työhön, mikä olisi suuri menetys etenkin monilla hyvinvointi- ja vertaistoiminnan aloilla. Lisäksi korostettiin, että julkisyhteisöjen rahoitus pitäisi hoitaa muulla tavoin kun rahankeräysten kautta. Tämä olisi merkittävä askel kohti hyväntekeväisyysyhteiskuntaa.

Toisaalta, jotkut tahot näkivät että yleishyödyllisyyden vaatimuksen poistaminen mahdollistaisi paremmin rahankeräykset myös spontaaneille ryhmille sekä pienimuotoiset rahankeräykset paikallisiin kehittämiskohteisiin. Samalla järjestöjen tytäryhtiöt voisivat kerätä lahjoituksia, mikä toisi joustavuutta järjestelmään sekä vähentäisi järjestöjen ja yritys yhteistyön välisiä ongelmia. Yleishyödyllisyysvaatimuksen poistaminen helpottaisi myös lupamenettelyjen keventämistä. Keskustelussa nostettiin myös esille se, että vastaavantyyppinen malli on käytössä mm. Ruotsissa ja Norjassa sekä monissa muissa verrokkimaissa. Näissä maissa ei todennäköisesti ole rahankeräyksissä tullut ilmi merkittäviä ongelmia.

Sujuva prosessi-työpajassa kannatusta saivat yksi toimivaltainen viranomaisen sekä ns. yhden luukun-periaate. Ohjeistuksen tulisi olla selkeää ja kerättävien tietojen tulisi olla tarkoituksenmukaisia. Hakemuksen käsittelyajan tulisi olla ennakoitavissa ja viranomaisen tulisi antaa siitä palvelulupaus. Sujuvassa prosessissa tulisi huomioida myös raportoinnin ja tilitysten sujuvuus. Lisäksi keskusteltiin siitä, kuuluuko viranomaisen tehtäviin keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi, ja mikä on minimitaso keräysten luotettavuuden säilyttämiselle. Tämän lisäksi nykyinen rahankeräyslaki nähtiin liian monitulkintaisena.

Lupamenettelyn myönteisinä ominaisuuksina nähtiin mm. lahjoittajien tietoisuus menettelyprosessista, sen luotettavuus sekä sen mahdolliset hyödyt suurille toimijoille. Kielteisinä piirteinä pidettiin mm. sen joustamattomuutta, jäykkyyttä sekä byrokraattisuutta. Viranomaisten toiminnassa ongelmalliseksi koettiin asioiden arvottaminen ja lupaprossin pitkä odotusaika. Lisäksi lupamenettely nähtiin vaikeasti ennakoitavana. Lupaprosessia voi sujuvoittaa määrittelemällä minimitaso keräystoiminnan luotettavuudelle sekä hyödyntämällä viranomaistietoja paremmin. *Hyväksymismenettelyssä* myönteisenä piirteenä pidettiin mm. sen tuomaa pitkäjänteisyyttä keräysten suunnitteluun, ja se nähtiin joustavana erityisesti suuren ja vakiintuneen toimijan kannalta. Menettelyn nähtiin osittain vähentävän byrokrati-aa ja mahdollistavan keräyksen nopean aloittamisen. Hyväksymismenettelyn kielteisinä piirteinä nousi esille mm. seurannan vaikeutuminen sekä sen mahdollinen raskaus pienille toimijoille. Hyväksytyn kerääjän määritelmälle toivottiin selkeät kriteerit, sillä hyväksymismenettelyn yhteydessä nähtiin riski viranomaisen toiminnan mielivallalle. Keskusteluissa pidettiin tärkeänä tilitysten tekoa keräyksistä sekä sitä että sen yhteydessä voitaisiin puuttua vilpilliseen toimintaan. *Ilmoitusmenettelyä* kuvattiin mm. kevyeksi, nopeaksi ja edulliseksi. Sitä pidettiin sopivana erityisesti pienille toimijoille. Menettelyn nähtiin olevan käyttäjälähtöinen, helpottavan keräysten aloittamista sekä nopeuttavan viranomaisten toimintaa. Sen nähtiin myös lisäävän lahjoittajien yhdenvertaisuutta. Ilmoitusmenettely mahdollistaisi eri keräystapojen arvioimisesta luopumisen sekä kattavan julkisen valvonnan. Kielteisenä asiana menettelyssä pidettiin mahdollisia väärinkäytöksiä kerättyjen varojen käytössä sekä tilitysten määrän kasvua. Ilmoitusmenettely nähtiin erityisesti keskisuurten ja suurten toimijoiden kannalta hankalana, sillä kaikki keräykset tulisi ilmoittaa erikseen.

Sammandrag

Ett system med egenkontroll som ersätter myndighetstillsyn ansågs i princip som problematiskt. Hottet ansågs i synnerhet vara osäkerhetsfaktorena under övergångsperioden, såsom att missbruk eventuellt blir vanligare samt att medborgarna inte hyser förtroende för ett i Finland helt nytt sätt att ordna tillsynen över penninginsamlingar. För att ett sådant system ska kunna understödjas måste det skapas något slag av certifiering. Certifikat ska kunna utfärdas av aktörerna själva, men det skulle vara svårt att skapa en helt entydig mätare för bedömning av certifikaten. Något som också lyftes fram under diskussionerna var resursfrågor och praktiska svårigheter när det gäller små aktörer. Ett system med egenkontroll kan höja de små aktörernas kostnader för att få certifiering. Utmaningen vid en övergång till ett system med egenkontroll skulle alltså vara finansieringen av systemet.

I inläggen fördes det dock fram att ett system med egenkontroll, för att ersätta myndighetstillsyn, på lång sikt snabbare skulle kunna vinna medborgarnas förtroende för penninginsamlingsverksamheten. Med ett sådant system skulle penninginsamlingsverksamheten också kunna bli synligare. Styrkan i systemet med egenkontroll ansågs också vara dess smidighet och möjlighet att reagera snabbare på förändrade förhållanden. Fördelen med systemet skulle bestå i att organisationerna själva kan ange ramarna för verksamheten.

Ett system med egenkontroll som ett komplement till myndighetstillsyn ansågs kunna understödjas delvis. Vid diskussionerna kom det fram att systemet dock i stor utsträckning skulle motsvara nuläget. Fördelen med ett sådant system skulle dock vara att gåvogivaren i det register som myndigheten för kan kontrollera de verkställare av penninginsamlingar som myndigheten har betecknat som tillförlitliga och att myndigheten inte skulle bedöma insamlingsobjekten eller insamlarna. Systemet kunde också höja penninginsamlingens legitimitet i och med att man hos myndigheten på ett centraliserat sätt skulle kunna kontrollera vilka insamlingar som är tillförlitliga och uppgifter om dem. Förslaget om att myndigheten skulle ha kvar någon slags obligatorisk roll understöddes. Frågor väckte också förslaget om att utnyttja principen om samservice samt att vid penninginsamlingsförfarandet utnyttja uppgifter som lämnats till myndigheten inom ramen för statsbidragsförfarandet.

Kravet att penninginsamlingar ska vara *allmännyttiga* delar organisationernas åsikter. Majoriteten förefaller att anse kravet på allmännyttighet ytterst viktigt på grund av organisationernas ekonomiska verksamhetsbetingelser samt penninginsamlingarnas legitimitet och trovärdighet. Merparten av dem som deltog i diskussionen såg förslaget om att penninginsamlingar befrias från kravet på allmännyttighet som ett betydande hot mot penninginsamlingarnas legitimitet samt för organisationernas verksamhetsbetingelser. Risken ansågs vara att antalet gåvogivare inte växer i förhållande till det växande antalet insamlare. Ett ingrepp i organisationernas verksamhetsbetingelser skulle få direkta återverkningar i det planmässiga och långsiktiga arbete som de utför, vilket skulle vara en stor förlust i synnerhet på många områden för välfärd och kamratstödsverksamhet. Dessutom betonades det att finansieringen av offentligt rättsliga samfund borde skötas på annat sätt än genom penninginsamlingar. Detta skulle vara ett betydande steg mot ett välgörenhetssamhälle.

Å andra sidan ansåg vissa aktörer att förslaget om att slopa kravet på allmännyttighet skulle ge bättre möjligheter till penninginsamlingar också för spontana grupper samt till mindre penninginsamlingar för lokala utvecklingsobjekt. Samtidigt kunde organisationernas dotterbolag samla donationer, vilket skulle medföra smidighet i systemet och minska problemen mellan organisationerna och företags-samarbetet. Om kravet på allmännyttighet slopades skulle det också bli lättare att luckra upp tillståndsförfarandet. Vid diskussionen fördes det också fram att en modell av motsvarande slag finns

bl.a. i Sverige och Norge och i många andra jämförelseländer. I dessa länder har det av allt att döma inte kommit fram betydande problem vid penninginsamlingar.

I verkstaden *Sujuva prosessi* (Smidig process) understöddes förslaget om en behörig myndighet samt principen om samservice. Anvisningarna bör vara klara och de uppgifter som samlas in bör vara ändamålsenliga. Behandlingstiden för ansökan bör kunna förutses och myndigheten bör ge ett servicelöfte i fråga om den. I en smidig process ska också smidigheten i rapporteringen och redovisningarna uppmärksammas. Dessutom diskuterades frågan om det ingår i myndighetens uppgifter att bedöma ändamålsenligheten i insamlingssätten och vilken miniminivå som ska tillämpas när det gäller att bevara insamlingarnas tillförlitlighet. Utöver detta ansågs den nuvarande lagen om penninginsamlingar alltför mångtydig.

Det positiva i *tillståndsförfarandet* ansågs bl.a. vara att gåvogivarna är medvetna om förfarandet, att det är tillförlitligt samt den eventuella nytta det medför för stora aktörer. Det negativa i tillståndsförfarandet ansågs bl.a. vara att det är osmidigt, stelt och byråkratiskt. Det som ansågs problematiskt i myndigheternas verksamhet var bedömningen av ärendena och den långa väntetiden i tillståndsproucessen. Dessutom ansågs tillståndsproucessen vara svår att förutse. Tillståndsproucessen kan göras smidigare genom att man anger en miniminivå för insamlingsverksamhetens tillförlitlighet samt genom att man bättre utnyttjar myndighetsuppgifter. Som ett positivt drag i *godkännandeförfarandet* ansågs bl.a. den långsiktighet förfarandet medför i planeringen av insamlingar. Förfarandet ansågs smidigt i synnerhet när det gäller stora och etablerade aktörer. Man ansåg att förfarandet minskar byråkratin och gör det möjligt att snabbt starta insamlingar. Som godkännandeförfarandets negativa sidor lyfte man bl.a. fram att uppföljningen blir svårare samt att det eventuellt blir tungtrott för små aktörer. Det efterlystes klara kriterier för vem som ska anses som godkänd insamlare, eftersom en risk i samband med ett godkännandeförfarande ansågs vara att myndigheterna börjar handla egenmäktigt. Vid diskussionerna ansågs det viktigt att insamlingarna redovisas samt att det i det sammanhanget ska vara möjligt att ingripa i oredlig verksamhet. *Anmälningsförfarandet* betecknades bl.a. som lätt, snabbt och förmånligt. De ansågs lämpa sig särskilt för små aktörer. Förfarandet ansågs vara användarorienterat, underlätta inledandet av insamlingar samt försnabba myndigheternas verksamhet. Det ansågs också öka gåvogivarnas likställdhet. Ett anmälningsförfarande skulle göra det möjligt att frånga bedömning av olika insamlingssätt samt medföra en heltäckande offentlig tillsyn. Det som sågs som negativt i förfarandet var eventuellt missbruk i användningen av insamlade medel samt det ökade antalet redovisningar. Anmälningsförfarandet ansågs besvärligt i synnerhet med tanke på medelstora och stora aktörer, eftersom alla insamlingar måste anmälas separat.

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Työpaja 1: Itsesäätelyjärjestelmä	8
2.1	Ryhmä A.....	8
2.1.1	Itsesäätelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä	8
2.1.2	Itsesäätelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä	9
2.2	Ryhmä B.....	9
2.2.1	Itsesäätelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä	9
2.2.2	Itsesäätelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä	10
2.3	Ryhmä C.....	11
2.3.1	Itsesäätelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä	11
3	Työpaja 2: Yleishyödyllisyys	12
4	Työpaja 3: Sujuva prosessi	16
4.1	Mitä sujuva prosessi tarkoittaa?	16
4.2	Lupamenettely.....	17
4.3	Hyväksymismenettely.....	19
4.4	Ilmoitusmenettely	20

1 Johdanto

Sisäministeriö asetti elokuussa 2016 esiselvityshankkeen, jonka tehtävänä on kartoittaa rahanke-
räystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot ra-
hankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on pitää kiinni voimassa olevan rahankeräyslain
tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä.

Rahankeräyslain uudistamista käsitellyt työpaja järjestettiin 23.11.2016 oikeusministeriössä. Tilai-
suuden avasi sisäministeriön lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen Poliisiosastolta. Tämän jälkeen
sisäministeriön ylitarkastaja Sini Lahdenperä kertoi rahankeräyslain esiselvityshankkeen ajankohtai-
sesta tilanteesta. Lahdenperän puheenvuoron jälkeen oikeusministeriön asiantuntija Laura Keski-
Hakuni ja suunnittelija Laura Lyytinen ohjeistivat osallistujat työpajatyöskentelyyn kolmessa ryhmäs-
sä.

Ensimmäinen työpaja käsitteli itsesääntelyjärjestelmää ja sen vetäjinä toimivat Sini Lahdenperä ja
Laura Lyytinen. Toisen työpajan aiheena oli yleishyödyllisyys ja sen ohjasivat neuvotteleva virkamies
Jukka Tukia sisäministeriöstä sekä neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä.
Kolmas työpaja käsitteli sujuvaa prosessia ja sen vetäjinä toimivat sisäministeriön neuvotteleva vir-
kamies Minna Gråsten ja Laura Keski-Hakuni.

Tilaisuuteen osallistuivat seuraavat tahot:

- Tarja Karppinen, talousjohtaja, Luonto-Liitto ry
- Ville Kukkonen, lainopillinen asiamies, Suomen Yrittäjät
- Kiril Häyrinen, järjestöpäällikkö, Soste ry
- Regina Laurén, varainhankinnan koordinaattori, SPR
- Anna Laurinsilta, varainhankinnan päällikkö, SPR
- Auli Starck, Kepa ry
- Eija Tiainen, varainhankintavastaava, Kuurojen Liitto ry
- Petteri Niskanen, Mesenaatti.me
- Pekka Nieminen, myyntipäällikkö, Suomen kansanterveysyhdistys ry
- Asmo Koste, tiedottaja, Allianssi ry
- Ari Koivu, executive director, Liike
- Kei Heikkilä, varainhankintapäällikkö, SOS-Lapsikylä
- Petri Heikkinen, erityisasiantuntija, Valo
- Rainer Anttila, järjestöpäällikkö, Valo
- Mirva Eskelinen, pääkirjanpitäjä, MLL
- Mari Huhtanen, Explorius Education Oy
- Esko Matikainen, toiminnanjohtaja, Suomen Helluntaikirkko
- Stefan Andersson, personaladministratör, SFV
- Anitta Raitanen, toiminnanjohtaja, Kansalaisareena ry
- Kristian Vilkmán, Suomen Vapaakirkko
- Henri Pelkonen, lakimies, Sininauhaliitto
- Leena Romppainen, varapuheenjohtaja, Effi ry
- Leena Hokkanen, ylitarkastaja, Poliisihallitus
- Joonas Pekkanen, OKF
- Mikael Koivula, Patmos Lähetyssätiö

2 Työpaja 1: Itsesääntelyjärjestelmä

Itsesääntelyjärjestelmä -työpajan tavoitteena oli arvioida itsesääntelyjärjestelmän vahvuuksia, heikkuuksia, mahdollisuuksia ja uhkia SWOT-analyysin avulla. Työpaja jaettiin kahteen osaan.

- 1) Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä
- 2) Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä

Työpajassa näkökulmia pohdittiin luotettavuuden ja sujuvuuden näkökulmista eri järjestelmissä/kokonaisuuksissa. Samoin pohdittiin järjestöjen sitoutumista itsesääntelyyn sekä toisaalta järjestökentän valmiutta siirtyä itsesääntelyjärjestelmään.

2.1 Ryhmä A

2.1.1 Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä

Keskustelussa nousi nopeasti ilmi, että itsesääntelyjärjestelmään liittyy rahankeräyksen luotettavuusongelmia. Tällaisen järjestelyn uhkana olisi se, että väärinkäyttötilanteita olisi vaikeampi valvoa, minkä seurauksena osallistuminen rahankeräyksiin saattaisi vähentyä. Luotettavuusongelman lisäksi itsesääntelyjärjestelmä saattaisi aiheuttaa myös maineen menetystä.

Eija Tiainen (Kuurojen liitto Oy) toi puheenvuorossaan esiin, että itsesääntelyjärjestelmä sallisi tietynlaisen vapauden rahankeräykselle, minkä vuoksi ongelma- ja väärinkäyttötilanteet jouduttaisiin ratkomaan aina kyseisessä yhdistyksessä/järjestössä. Tästä kärsisivät etenkin pienet toimijat.

Pekka Nieminen (Suomen Kansanterveysyhdistys) totesi, että itsesääntelyjärjestelmän/omavalvonnan käyttöönoton seurauksena lahjoittajien olisi vaikeampi seurata, mihin lahjoitukset kohdistuvat. Keskustelun yhteydessä todettiin, että alan toimijoille olisi tätä varten luotava jonkinlaiset ”pelisäännöt”. Samalla kuitenkin todettiin, että sääntöjen luominen erilaisille toimijoille on lähtökohtaisesti vaikeaa. Pelkona on, että kontrolli häviäisi, eivätkä kaikki liittyisi järjestelmään.

Lisäksi *Regina Laurén* (Suomen Punainen Risti) toi puheenvuorossaan esiin, että koska itsesääntelyjärjestelmällä ei olisi lainsäädäntöä takanaan, olisi vaatimus rahojen palauttamiselle hankalampaa. Keskustelussa todettiin, että rikosprosessi korjaisi ongelman osittain. Tilanne saattaisi kuitenkin olla ongelmallinen tapauksissa, missä perheenjäsen keräisi sukulaisiltaan rahaa esimerkiksi kiinteistön hankintaan. Miten tätä arvioitaisiin lahja- ja perintöverotuksen näkökulmasta?

Jotta järjestelmää voitaisiin pitää kannattavana, sertifikaatin luomista pidettiin hyvänä ajatuksena. Samalla käytiin keskustelua yhden luukun -periaatteesta ja siitä, voisiko viranomaisten tietoja hyödyntää luotettavuus -näkökulmasta.

2.1.2 Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä

Ryhmä A toi esiin, että itsesääntelyjärjestelmässä voisi olla kannattavaa jonkinlaisen sertifikaattijärjestelyn luominen. Tällaisen sertifikaatin voisivat antaa toimijat itse, mutta samalla todettiin, että täysin yksiselitteinen mittaristo sertifikaattien arviointia varten voisi olla hankalaa. Ryhmässä pohdittiin myös mahdollisia jäsenmaksuja, jotka saattaisivat koitua pienille toimijoille jopa ylitsempääsemättömiksi.

Samoin pohdittiin, voisivatko viranomaiset tehdä enemmän yhteistyötä tietojen toimittamisen osalta (ns. yhden luukun -periaate). Ryhmässä pohdittiin kysymyksiä mm. siitä, miten valtionavustusmenettelyssä viranomaiselle toimitettuja tietoja voisi hyödyntää rahankeräysmenettelyssä. Keskustelussa nousi esiin, että tämän hetkistä rahankeräyslakia tulisi muokata siten, että se vähentäisi byrokratiaa (ja hallinnollisia kustannuksia). Rahankeräyslupien hakuprosessia toivottiin sujuvammaksi. Esiin tuotiin kuitenkin kysymyksiä siitä, tarkoittaisiko toiminnan vapaus sujuvaa prosessia tai olisiko hyvä valvonta kuitenkaan sujuvaa prosessia.

Lisäksi keskusteltiin siitä, että viranomainen voisi olla järjestelmässä se, joka ”luokittelee” toimijat luotettaviksi. Etuna olisi se, että toimijat voisivat kuitenkin itse muokata toimintaansa paremmaksi.

2.2 Ryhmä B

2.2.1 Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä

Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä	
Vahvuudet <ul style="list-style-type: none">▪ joustavuus▪ reagointinopeus	Heikkoudet <ul style="list-style-type: none">▪ pienten toimijoiden tilanne?
Mahdollisuudet <ul style="list-style-type: none">▪ näkyvämpi / paremmin markkinoitu kuin viranomaismalli▪ voi olla useampia (esim. uskonnollisilla järjestöillä omansa)	Uhat <ul style="list-style-type: none">▪ siirtymävaiheessa luottamusongelmia?▪ aika näyttää kuinka hyvin toimisi

Ryhmän B mielestä itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä saattaisi pidemmän aikavälin tuloksena saavuttaa nopeammin kansalaisten luottamuksen rahankeräystoimintaan. Itsesääntelyjärjestelmän avulla rahankeräystoiminnasta saattaisi tulla myös näkyvämpää, ja rahankeräys olisi myös vapaammin kampanjoitavissa. Ryhmässä oltiin lähes yksimielisiä siitä, että itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen vaatisi kuitenkin siirtymäajan, jonka jälkeen edellä mainitut vaikutukset olisivat vasta havaittavissa. Itsesääntelyjärjestelmän toimivuutta olisi siten hyvin vaikea en-

nustaa etukäteen. Uhkana nähtiin siirtymävaiheen epävarmuustekijät, kuten kansalaisten luottamusongelma Suomessa täysin uuteen rahankeräysten valvonnan järjestämistapaan (verrattuna Ruotsin järjestelmän pitkään historiaan). Siirtymävaihe saattaisi olla jossakin määrin myös tuskallista, sillä lahjoittajilla on tietty käsitys rahankeräyksestä, minkä vuoksi itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen vaatisi kovaa ponnistelua ”brändäyksen” ja viestinnän osalta.

Keskustelussa nousi esiin, että itsesääntelyjärjestelmä saattaisi kuitenkin olla joustavampi, paremmin markkinoitavissa sekä reagoisi nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Toisaalta taas kysymyksiä heräsi siitä, kenen tai keiden kustannuksella itsesääntelyjärjestelmä toimisi. Nähtiin, että etenkin pienet toimijat saattaisivat jäädä toiminnan ulkopuolelle taloudellisten syiden vuoksi. *Petteri Niskanen* (Mese-naatti) totesi, että mahdollista olisi kuitenkin jakaa kustannuksia porrastetusti tai keräystulosten mukaisesti.

2.2.2 Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä

Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä	
Vahvuudet <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 rekisteri, josta saa tiedot eikä 10 eri itsesääntelyelintä ▪ jos sähköinen tunnistautuminen, niin tiedetään kuka kyseessä ▪ ”reilun kerääjän leima” auttaa kuluttajia 	Heikkoudet
Mahdollisuudet <ul style="list-style-type: none"> ▪ voisi toimia hyvin siirtymävaiheessa, jossa siirrytään ilmoitusmenettelyyn ja luovutaan yleishyödyllisyyden vaatimuksesta 	Uhat <ul style="list-style-type: none"> ▪ jos säilyy lupamenettely, viranomaisen yhä arvottaa asioita ▪ epäselvä työnjako / päällekkäisyys

Ryhmä B:n mukaan itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä voisi toimia hyvin siirtymävaiheen jälkeen. Tässä järjestelmässä etuna olisi se, että lahjoittaja voisi tarkistaa viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä ne rahankeräysten toimeenpanijat, jotka viranomaisen on tunnistanut luotettaviksi eikä viranomaisen arvottaisi keräyskohteita tai kerääjiä.

Skenaariota muutettiin siihen näkökulmaan, että viranomaisen toimisi ainoastaan rekisterinpitäjän roolissa, mutta ei puuttuisi yleishyödyllisyyden arviointiin. Tässä skenaariossa viranomaisella siis säilyisi jonkinlainen pakollinen rooli, jolloin viranomaisen tehtävänä olisi huolehtia vahvasta tunnistautumisesta. Ryhmän mukaan tällainen järjestelmä voisi nostaa rahankeräyksen legitimitettä, kun viranomaisesta voitaisiin tarkistaa keskitetysti luotettavat keräykset ja niiden tieto.

2.3 Ryhmä C

2.3.1 Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä

Itsesääntelyjärjestelmä viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä	
Vahvuudet <ul style="list-style-type: none">joustavuus (mutta vaatii kontrollia)lahjoitukset suuntautuisivat "sertifioituille" toimijoille	Heikkoudet <ul style="list-style-type: none">väärinkäytökset mahdollisiasaattaisi nostaa pienten järjestöjen kustannuksia sertifiointin saamiseksi
Mahdollisuudet <ul style="list-style-type: none">järjestöt pääsisivät määrittelemään raamit	Uhat <ul style="list-style-type: none">"harmaata massaa" jää toimijoiden joukkoon

Ryhmä C:n osalta keskustelunäkökulmaa kavennettiin siten, että itsesääntelyjärjestelmää pohdittiin ainoastaan viranomaistoiminnan korvaavana järjestelmänä. Enää ei otettu kantaa siihen, miten itsesääntelyjärjestelmä toimisi viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä.

Kei Heikkilän (SOS-Lapsikylä) mukaan itsesääntelyjärjestelmä tässä tapauksessa saattaisi joustavoittaa rahankeräyksen käynnistämistä, mutta sertifiointi olisi kuitenkin välttämätöntä. Heikkilän mukaan järjestelmään liittyisi myös luotettavuusaspekti.

Sari Meller (Pelastakaa Lapset ry) itsesääntelyjärjestelmän etuna olisi sen neutraalisuus ja läpinäkyvyys. Meller korosti, että tällaisessa järjestelmässä vastuu olisi kuitenkin lähes kokonaan lahjoituksen antajalla.

Auli Starckin (Kepa ry) mukaan itsesääntelyjärjestelmässä olisi järjestöjen kannalta mahdollisuus määritellä hyvää toimintaa ja sitä, miten toimintaa arvoitettaisiin. Järjestelmään liittyisi kuitenkin käytännön ongelmia, sillä hyvän toiminnan määrittäminen ei olisikaan niin yksinkertaista toimijoiden erilaisten toimintatapojen vuoksi. Järjestelmä vaatisi myös siirtymäajan, minkä vuoksi sen toimivuutta on hankala ennustaa.

Keskustelussa nousi esiin järjestelmän uhka siitä, että väärinkäyttötilanteet saattaisivat yleistyä. Kuka valvoisi tällaisia tilanteita? Tämän vuoksi järjestelmälle olisi luotava jonkinlainen sertifiointitaho. Samalla pohdittiin, miten saataisiin luotua kansalliset yhteiset säännöt, jotka palvelisivat kaikkia (pienet vs. suuret toimijat). Toimintaa pohdittiin myös eettisistä näkökulmista.

Samoin järjestelmä saattaisi olla pienille toimijoille uhkaava taloudellisista näkökulmista katsottuna. Tässä yhteydessä kuitenkin pohdittiin, että tulisiko valtiolla olla edelleen jonkinlainen tuki rahoitukseen? Voisiko viranomainen osallistua sertifiointin kustannuksiin? Jos valtionrahoitusta ei kuitenkaan olisi, toimijoille kohdistuvat hallinnolliset kustannukset olisivat aina pois lahjoituksen loppusaaajilta.

Itsesääntelyjärjestelmän etuna olisi kuitenkin se, että ilmoitus-/hakuprosessi poistuisi. Nämä on nykyisellään koettu raskaiksi menettelyiksi. Itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen tukisi myös hallituksen kärkihanketta sääntelyn purkamisesta ja sujuvoittamisesta.

Keskustelussa sivuttiin myös aihetta yleishyödyllisyyden poistamisella, koska sen katsottiin liittyvän itsesääntelyjärjestelmään. Muiden maiden toiminnan ja kokemusten mukaan ehdotettiin, että Suomessakin siirryttäisiin siihen malliin, missä verottaja arvioi toimijoiden yleishyödyllisyyttä. Tämä katsottiin yhdenvertaiseksi, ja se helpottaisi myös rahankeräyksen neutraalisuutta. Tällainen järjestely saattaisi myös edesauttaa suomalaista lahjoituskulttuuria.

3 Työpaja 2: Yleishyödyllisyys

Yleishyödyllisyys -työpajan tavoitteena oli kerätä mielipiteitä siitä, tulisiko yleishyödyllisyysperiaate rahankeräyksissä säilyttää. Työpajassa kerättiin jatkovalmistelua varten SWOT –analyysin perustella ajatuksia siitä, mitä mahdollisuuksia, hyötyjä, uhkia tai riskejä yleishyödyllisyyttä koskevilla vaihtoehtoisilla ratkaisulla voisi olla.

2.1 Mitä yleishyödyllisyys tarkoittaa ja mahdolliset vaihtoehtoiset ratkaisut

Työpajan vetäjät alustivat keskustelun pohjaksi, mitä yleishyödyllisyydellä tarkoitetaan. Esittelyssä korostettiin sitä, että yleishyödyllisyyttä ei pystytä lainsäädännössä määrittelemään yksiselitteisen aukottomasti, vaan se vaatii tapauskohtaista tulkintaa. Rahankeräyslain yleishyödyllisyysedellytyksestä ei myöskään ole juurikaan prejudikaatteja toisin kuin tuloverolain vastaavasta käsitteestä, jonka tulokulma on rahankeräysten sijasta verotuksellinen.

SWOT-analyysin pohjaksi esitettiin kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia:

- 1) Kerääjää koskeva yleishyödyllisyysedellytys poistuu mutta keräyskohde pysyy yleishyödyllisenä,
- 2) Kerääjää ja keräyskohdetta koskevat yleishyödyllisyysedellytykset poistuvat,
- 3) Kerääjää koskeva yleishyödyllisyysedellytys säilyy mutta keräyskohde ”vapautuu”.

2.2 Kerääjää koskeva yleishyödyllisyysedellytys poistuu mutta keräyskohde pysyy yleishyödyllisenä

Rahankerääjältä ei enää vaadittaisi yleishyödyllisyyttä, mutta keräyskohde pysyisi yleishyödyllisenä. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi yritysten ja julkisyhteisöjen sekä yksittäisten kansalaisten ja epämuodollisten liikkeiden rahankeräyksen yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Vaihtoehto 1: Kerääjää koskeva yleishyödyllisyshedellytys poistuu mutta keräyskohde pysyy yleishyödyllisenä

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Isot yritykset voisivat olla mukana keräyshankkeissa - Mahdollistaisi epämuodollista ja joustavaa toimintaa - Lisärahaa ammattimaisuuden ja resursien kautta - Yleishyödyllisyys on itsessään tärkeä arvo 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yleishyödyllisyyden määrittely on hankalaa - Yleishyödyllisyyden määrittelyn ongelmallisuus säilyisi - Yleishyödyllisyyden vaatimuksella voi olla eriarvoistava vaikutus. Voiko yleishyödyllisyyttä ikinä arvioida täysin objektiivisesti? - Pienenisivätkö järjestöille suunnatut varat? - Yritys ei ole kansanvaltainen
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Järjestöjen tytäryhtiöt voisivat kerätä lahjoituksia - Joustavuus - Vähentäisi järjestö- ja yritys yhteistyön välisiä ongelmia 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yritykset saattavat jakaa keräysvaroja ulos osinkoina - Heikkeneekö kansalaisten luottamus yleisesti rahankeräyksiin - Järjestöjen vaikuttava ja kustannustehokas toiminta vähenee rahoituksen puutteen vuoksi - Järjestelmä pysyy yhä kankeana

Keskustelussa nostettiin esille, että tämän mallin vahvuutena on se, että rahankeräysmarkkinoille voisi jatkossa tulla mukaan vahvoja yrityspohjaisia toimijoita, jotka jakaisivat rahankeräysten tuotot järjestöjen yleishyödylliseen toimintaan tai muihin yleishyödyllisiin kohteisiin. Isot yritykset voisivat olla mukana keräyshankkeissa. Näin myös voitaisiin kehittää yritysten yhteiskuntavastuun muotoja.

Toisaalta mallin vahvuutena nähtiin, että se mahdollistaisi paremmin rahankeräyksen myös spontaanille ryhmälle ja ns. pop up -liikkeille. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi pienimuotoiset rahankeräykset paikallisiin kehittämiskohteisiin, kuten lasten leikkipuiston korjaamiseen.

Malli myös mahdollistaisi sen, että järjestöjen tytäryhtiöt voisivat kerätä lahjoituksia, mikä toisi joustavuutta järjestelmään ja vähentäisi järjestöjen ja yritys yhteistyön välisiä ongelmia.

Mallin selkeänä heikkoutena nostettiin esille se, että yleishyödyllisyyden määrittelemisen ongelma säilyisi edelleen. Keskustelua herätti myös se, miten lupamenettelyä tällaisessa mallissa voitaisiin keventää vai pysyisikö lupamenettely nykymuotoisen kankeana.

Keskustelussa nostettiin esille, että rahankeräysten legitimitettiin voisi kansalaisten silmissä rapautua, jos kerääjää koskeva yleishyödyllisyyden edellytys poistuisi. Keskustelussa nousi muun muassa esille se, että jos liiketoiminnanharjoittaja saisi luvan rahankeräyksiin, miten voitaisiin estää se, että rahankeräysten keräystuotot päätyisivät osaksi yksityisen edun edistämistä, esimerkiksi yrityksen voitonjakoa tai rahastoa. Toisaalta korostettiin myös sitä, että ongelma on pitkälti ratkaistavissa lainsäädännöllisin keinoin. Korostettiin myös, että yleisön harhaanjohtamisen riski saattaa kasvaa.

Selkeänä riskinä nähtiin se, että rahanantajien määrä ei kasvaisi suhteessa lisääntyviin kerääjiin. Tällä voisi olla erittäin haitallisia vaikutuksia järjestöjen rahoitukseen etenkin tilanteissa, joissa järjestöt jo valmiiksi kamppailevat tiukentuneessa taloudellisessa tilanteessa.

Vaihtoehto 2: Kerääjää ja keräyskohdetta koskevat yleishyödyllisyysedellytykset poistuvat

Toisena SWOT-analyysin teemana esitettiin mallia, jossa sekä kerääjää että keräyskohdetta koskevat yleishyödyllisyysedellytykset poistuisivat. Malli herätti kaikista malleista eniten keskustelua. Mallia pitivät hyvänä erityisesti pienemmät järjestöt, koska se mahdollistaisi rahankeräyksen hyvin erityyppisille tahoille.

Enemmistö keskustelutilaisuuden osallistujista näki kuitenkin rahankeräyksen vapauttamisen yleishyödyllisyyden vaatimuksista merkittävänä uhkana rahankeräysten legitimitetille ja järjestöjen toimintaedellytyksille.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Helppo, yksiselitteinen, reilu - Lahjoittajien valinnan vapaus - Antaisi tilaa innovaatioille - Paikallisten pienten ja kiireellisten keräysten helpottaminen - Wikipedia-keräykset eivät olisi ongelma, taiteilijat, kortteliaktiivit voisivat kerätä rahaa 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keräysten legitimitetti - Kuluttajansuoja - Keräysten ylitarjonta - Ei olisi tietoa rahankeräysmarkkinoiden koosta - Suomen historia erilainen, historialliset syyt - Nykyinen kenttä menisi aluksi sekaisin - Julkisyhteisöjen rahoitus pitää hoitaa muuta kautta
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riittävä informaatio voi taata legitimitettä ja julkista valvontaa - Itsesääntely voi tarjota lisäksi ”reilun kerääjän merkin” - Julkinen keräysrekisteritieto tukisi ilmoituksen tehneiden valvontaa - Raportointivelvollisuus toisi luottamusta - Pohjoismaissa vastaava malli, ja se on lisännyt rahankeräysten tuottoa - Vain raskas lupamenettely takaisi luottamuksen 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mahdollistaisi vilpillistä toimintaa - Heikentäisi järjestöjen toimintaedellytyksiä, järjestöjen omarahoitusosuudet ovat jo nyt kasvussa - Rahanantajien määrä ei kasva/ rahankeräysten ylitarjontaa - Luottamuksen rapauttaminen - Lahjoitusten verokohtelu

Vaihtoehdosta, jossa kerääjää ja keräyskohdetta koskevat yleishyödyllisyysedellytykset poistuisivat, keskustelussa nousivat vahvuuksina esille mallin selkeys ja yksiselitteisyys. Vahvuuksina nähtiin lahjoittamisen helpottuminen ja lahjoittajan valinnanvapaus. Malli antaisi lisäksi enemmän tilaa innovaatioille ja uudentyypiselle toiminnalle. Se muun muassa mahdollistaisi pienten paikallisten ja kiireellisten keräysten toimeenpanemisen. Myös Wikipedia -tyyppiset keräykset mahdollistuisivat. Näin ollen

esimerkiksi taiteilijat ja kortteliaktiivit sekä muut vastaavanlaiset tahot voisivat kerätä rahaa toimintaansa.

Keskustelussa nostettiin myös esille, että vastaavantyyppinen malli on käytössä mm. Ruotsissa ja Norjassa sekä monissa muissa verrokkimaissa. Näissä maissa ei todennäköisesti ole rahankeräyksissä tullut ilmi merkittäviä ongelmia. Mahdollisuutena korostettiin myös itsesääntelyä ja ”reilun kerääjän merkin” käyttöönottoa. Toiset taas korostivat julkisen keräysrekisteritiedon hyödyntämistä rahankeräysten raportoinnissa ja seurannassa. Raportointivelvollisuuden nähtiin lisäävän luottamusta keräyksiä kohtaan.

Malli herätti myös paljon kriittisiä kommentteja. Ensinnäkin tuotiin esille, että rahakeräyksen vapauttaminen yleishyödyllisyyden vaatimuksista heikentäisi ratkaisevasti keräysten legitimitettä. Lisäksi korostettiin, että julkisyhteisöjen rahoitus pitäisi hoitaa muulla tavoin kun rahankeräysten kautta. Tämä olisi merkittävä askel kohti hyväntekeväisyysyhteiskuntaa. Suurimpana heikkoutena nähtiin, että malli johtaisi rahankeräysten ylitarjontaan, mikä taas heikentäisi merkittävästi yleishyödyllisten yhteisöjen rahoitusta. Tästä on saatu viitteitä jo esimerkiksi lastensairaaleräysten osalta. Tämä nähtiin erityisen ongelmalliseksi tilanteessa, jossa järjestösektorin rooli muutoinkin korostuu ja julkisia palveluja leikataan. Samalla järjestöjen saama julkinen rahoitus on kuitenkin heikentynyt. Yleisesti ottaen todettiin, ettei järjestöjen toiminnan aatteellista ulottuvuutta pidä unohtaa tässä uudistuksessa. Järjestöillä ja vapaaehtoistoiminnalla on suuri rooli ihmisten ja ruohonjuuritason osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lovi järjestöjen toimintaedellytyksissä heijastuisi suoraan niiden tekemään suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen työhön, mikä olisi suuri menetys etenkin monilla hyvinvointi- ja vertaistoiminnan aloilla.

Vaihtoehto 3: Kerääjää koskeva yleishyödyllisyysedellytys säilyy mutta keräyskohde ”vapautuu”

Kolmantena esitettiin malli, jossa kerääjää koskeva yleishyödyllisyysedellytys säilyy mutta keräyskohde ”vapautuu”.

Vahvuudet <ul style="list-style-type: none">- Turvallisuus (yleishyödyllisyyden näkökulmasta)	Heikkoudet <ul style="list-style-type: none">- Markkinoiden vääristymisen riski, kilpailuneutraliteetti- Yleishyödyllisyyden määrittelemisen tässäkin riski
Mahdollisuudet <ul style="list-style-type: none">- Kerääjä voi toimia joustavammin- Joustavoittaa ja helpottaa järjestöjen toimintaa- Vastaisiko sote-uudistuksen pohjautuvan muuttuneeseen maailmaan?- Mahdollisuudet panostaa järjestöjen hallintoon ja ihmisten palkkaamiseen	Uhat <ul style="list-style-type: none">- EU:ssa näkemys kilpailun vääristämisestä- Uusien toimijoiden toimintamahdollisuudet kärsivät

Mallin myönteisenä puolena pidettiin sitä, että yleishyödyllisyysnäkökulma selkeästi säilyisi. Se voisi myös mahdollistaa aikaisempaa joustavampaa toimintaa ja sitä kautta helpottaa järjestöjen toimintaa. Mikäli keräyskohde olisi vapaa, järjestöt voisivat hyödyntää rahankeräysten tuottoja myös hallinnollisiin kuluihin ja työntekijöiden palkkaamiseen.

Mallin heikkoutena nähtiin – samoin kuten ensimmäisen mallinkin osalta – se, että hankala ja tulkinanvarainen yleishyödyllisyyden arvioiminen säilyisi myös tässä mallissa. Tässä yhteydessä kyseenalaistettiin myös se, muuttaisiko malli todellisuudessa merkittävästi kankeaksi koettua nykykäytäntöä. Lisäksi mallin riskinä nähtiin kilpailuneutraliteettikysymykset ja markkinoiden vääristyminen, mikäli esimerkiksi jotkut sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajat voisivat kerätä rahaa toimintansa tueksi (järjestöt) ja jotkut eivät voisi toimia niin (yritykset). Uhkana nähtiin että tämä olisi vastoin EU:n periaatteita kilpailuneutraliteetista. Lisäksi tämä malli suosisi vakiintuneita toimijoita, eikä tukisi uusien ja pienten toimijoiden rahankeräysmahdollisuuksia.

Yleishyödyllisyyden määrittelystä keskusteltiin jonkin verran. Yhdeksi vaihtoehdoksi nostettiin mm. ennakkoverotuspäätökset. Keskustelussa tuotiin myös esille ns. neljäs vaihtoehto, joka olisi nykyisen peruseriaatteiden säilyttäminen yleishyödyllisyyden osalta, sujuvoittaen kuitenkin hallinnollisia menettelyjä.

4 Työpaja 3: Sujuva prosessi

Sujuva prosessi -työpajan tavoitteena oli nostaa esille jatkovalmistelua varten ajatuksia siitä, minkälaisia ominaisuuksia sujuvassa prosessissa pitäisi olla, mitkä ominaisuudet olisivat tärkeimpiä riippumatta siitä, onko kyseessä lupa-, hyväksyntä- vai ilmoitusmenettely, ja mitä aineellisia edellytyksiä menettelyyn liittyy. Työpajan työskentelymenetelmäksi valittiin keskustelu sujuvan prosessin ominaisuuksista sekä vaihtoehtoisten menettelyiden vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhkakuvista SWOT-nelikentän avulla.

4.1 Mitä sujuva prosessi tarkoittaa?

Sujuvaa prosessia käsitelleessä työpajassa keskusteltiin ensin siitä, mitä sujuva prosessi tarkoittaa eri toimijoiden näkökulmasta. Keskustelun tavoitteena oli identifoida sujuvaan prosessiin kuuluvia ominaisuuksia.

Sujuva prosessi nähtiin onnistuneena, kun se on sujuva kaikkien eri toimijoiden näkökulmasta. Onnistunutta prosessia kuvailtiin muun muassa vaivattomaksi, ennakoitavaksi sekä nopeaksi. Lisäksi prosessissa tulisi pyrkiä palveluiden digitalisointiin. Ohjeistuksen tulisi olla selkeää ja kerättävien tietojen tulisi olla tarkoituksenmukaisia. Ohjeiden yksiselitteisyys sekä ymmärrettävyys nähtiin tärkeiksi erityisesti ei-ammattimaisten kerääjien näkökulmasta. Lisäksi nykyinen rahankeräyslaki nähtiin liian monitulkintaisena.

Hakijalla olisi hyvä olla etukäteen tieto siitä, mitä tietoja hakemukseen tarvitaan. Sujuvassa prosessissa hakijalta kysyttäisiin vain muuttuvat tiedot, eli esimerkiksi yhdistyksen sääntöjä ei tarvitsisi liittää hakemukseen, jos niihin ei ole tehty muutoksia edelliseen hakemukseen verrattuna. Lista hyväksytyistä keräystavoista sekä erilaisten esimerkkien antaminen nähtiin prosessia selkeyttävänä asioina.

Myös jonkinlainen ”check list” toimitettavista liitteistä sai kannatusta. Lisäksi yhdeksi sujuvan prosessin elementiksi mainittiin se, että palvelun ylläpito on viranomaisten näkökulmasta helppoa.

Kaikki ryhmät painottivat rahankeräyksen nopeaa aloittamista ja keräyksen toteuttamista suunnitellun aikataulun mukaisesti. Hakemuksen käsittelyajan tulisikin olla ennakoitavissa ja asiaa käsittelevän viranomaisen tulisi antaa siitä palvelulupaus. Hakijan olisi hyvä saada tieto mahdollisista käsittelyjonoista, ja prosessin etenemistä tulisi voida seurata sähköisen palvelun avulla. Lupajärjestelmän maksullisuuden osalta esille nousi pienten järjestöjen asema. Maksujen poisto olisi erityisesti näiden toimijoiden näkökulmasta hyvä uudistus.

Raportointikäytännöissä ja tilityksissä toivottiin raportointivelvollisuuden porrastamista kerättävän summan mukaan. Raportointi muun muassa siitä, millä verkkosivuilla keräystä on mainostettu, nähtiin turhana. Sujuvassa prosessissa tulisi huomioida myös raportoinnin ja tilitysten sujuvuus.

Viranomaisten toiminta herätti runsaasti keskustelua. Kannatusta sai ajatus yhdestä toimivaltaisesta viranomaisesta, joka ylläpitäisi keräysjärjestelmää ja hoitaisi lupa-asioita kaikilta osin. Keskustelussa nousi esille myös ajatus yhden luukun -periaatteesta, jossa viranomaiset pystyisivät hyödyntämään paremmin jo käytössä olevaa tietoa. Saatujen tietojen yhteiskäyttö nähtiin keskeiseksi esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) keräämien tietojen osalta. Keskustelussa ehdotettiin PRH:n toimimista rahankeräysasioiden vastuuviranomaisena. Lisäksi esitettiin yhdistyksen perustamisen tai muutosten ilmoittamisen yhteydessä ilmoitetun yhdistyksen yleishyödyllisyyden yhdistämistä suoraan keräyslupaan. Keskustelussa nousi esille myös kysymys siitä, kuuluuko keräyslupaa myöntävän viranomaisen tehtäviin keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Ongelmalliseksi nähtiin myös se, että nykyisin eri viranomaisilla on eripituiset käsittelyajat.

Työpajassa keskusteltiin lisäksi siitä, mikä on minimitaso keräysten luotettavuuden säilyttämiselle, ja minkä tietojen toimittamista tämä edellyttäisi. Keskustelun aikana ehdotettiin, että keräystoiminnan käynnistämiseksi voisi riittää kerääjän toiminta joko rekisteröityneenä yhdistyksenä tai säätiönä. Myös toiminnan yleishyödyllisyys nähtiin tässä yhteydessä yhtenä mahdollisena toiminnan luotettavuuden takaajana. Keskustelussa toivottiin myös erilaisten toimijoiden huomioimista, sillä esimerkiksi naapurirapu tai yksittäiselle henkilölle tehtävät keräykset eivät kuulu yhdistystoiminnan piiriin.

Lisäksi digitaalinen toimintaympäristö tulisi huomioida osana sujuvaa prosessia. Esimerkiksi verkossa tehtävien keräysten alueellisuutta on vaikea määrittellä.

4.2 Lupamenettely

Lupamenettelyssä toimija hakee jokaiselle keräykselle lupaa, jonka viranomainen käsittelee ja tekee asiasta päätöksen. Luvan voi peruuttaa ja varojen käyttöä valvotaan tilityksellä.

Lupamenettelyn myönteisinä ominaisuuksina nähtiin yleisön tietoisuus menettelyprosessista ja sen luotettavuus. Lahjoittajat tietävät keräystoiminnan olevan luvanvaraista ja siihen luotetaan. Luottamusta lisää myös se, että luvan myöntävinä viranomaisina toimivat Poliisi ja Poliisihallitus. Myönteisenä nähtiin myös lupakriteerien selkeys sekä menettelyn mahdolliset hyödyt suurille toimijoille.

Kielteisinä piirteinä lupamenettelyssä nähtiin sen joustamattomuus, jäykkyys sekä byrokraattisuus. Viranomaisten toiminnassa ongelmalliseksi koettiin luvan myöntämisen yhteydessä tehtävä asioiden

arvottaminen. Tämän nähtiin mahdollistavan viranomaisen mielivallan. Toinen ongelma on nykyisen lupaprosessin pitkä odotusaika, joka on kallis sekä toimijoille että hallinnolle. Esimerkiksi, jos luvan myöntäminen kestää yli vuodenvaihteen, saatetaan varainhankinnan verkkosivut joutua sulkemaan. Prosessin hitaus saattaa vaikuttaa myös siihen, että keräysaihe ei ole enää ajankohtainen lupapäätöksen tultua.

Lupamenettely nähtiin vaikeasti ennakoitavana. Esimerkiksi viiden vuoden mittaisessa lupahakemuksessa voi olla vaikea ottaa huomioon, mitä kaikkia tietoja on tarpeen päivittää. Myös lisähakemusten laatiminen koettiin työlääksi.

Lupamenettelyyn liittyvissä käytännöissä pidettiin ongelmallisena sitä, että viranomaiselle tehtävän tiliöinnin ajankohta on eri kuin järjestöjen oman toiminnan syklin. Esimerkiksi viiden vuoden mittainen lupa edellyttää vuosittaista väliraportointia, jonka yhteydessä tulee toimittaa tilintarkastajan lausunto. Tämä lisää järjestöjen kustannuksia verrattuna siihen, että lausunto tulisi toimittaa kahden vuoden välein. Raportoinnin tekemisestä toivottiin erillistä muistutusta.

Lupamenettelyn kehittämisessä nähtiin myös mahdollisuuksia. Prosessia voitaisiin esimerkiksi keventää määrittelemällä minimitaso keräystoiminnan luotettavuudelle, ja joistakin keräystapojen arvioinneista voisi kenties luopua. Myös viranomaistietojen paremmalla ristiinkäytöllä nähtiin myönteisiä vaikutuksia lupaprosessiin. Tämän lisäksi tulisi yhtenäistää myös tilitys- ja raportointikäytäntöjä eri viranomaisille. Jos lupaprosessin käsittelyajat lyhenisivät merkittävästi, voisi osa suhtautua siihen myönteisemmin. Muina kehittämisideoina nousi esille tulkinnan laajentaminen tilapäisen yhteisön osalta kattamaan muut pienet ryhmät, esimerkiksi leikkikentän korjauksen tai muita pienempiä keräyksiä. Osa suhtautui epäilevästi siihen, kuinka hyvin nykyinen lupakäytäntö suojaa väärinkäytöksiltä, sillä lupaa haetaan harvemmin vilpilliselle toiminnalle.

Yhteenveto lupamenettelystä

- Yleisö on tietoinen menettelystä
- On luotettava (ainakin mielikuvissa)
- Byrokraattinen, joustamaton, jäykkä
- Annettava hakemuksessa tietoja, joita ei nyky maailmassa voida ennakoida
- Käsittelyaika on nyt liian pitkä ja kallis (sekä toimijoille, että hallinnolle)
- Sisältää asioiden arvottamista, mahdollistaa viranomaisen mielivallan
- Menettelyä on mahdollista kehittää minimitaso määrittelemällä
- Viranomaistiedon ristiinkäyttö

4.3 Hyväksymismenettely

Hyväksymismenettelyssä toimija hakee rahankerääjäksi hyväksymistä, ja hyväksymisen jälkeen se voi kerätä rahaa ilmoittamalla keräyksen aloittamisesta. Viranomainen voi peruuttaa hyväksymisen. Varojen käyttöä valvotaan tilityksellä.

Hyväksymismenettelyä käsittelevässä keskustelussa menettelyn myönteisinä seikkoina pidettiin pitkäjänteisyyden tuomista keräysten suunnitteluun. Hyväksymismenettelyn nähtiin osittain vähentävän byrokratiaa, sillä lupaa ei olisi tarpeellista hakea uudelleen. Keräyslupa voisi tulla automaattisesti ja hyväksymismenettely sujuisi tutulla prosessilla. Tätä pidettiin myös hallinnon näkökulmasta hyvänä. Myönteisenä nähtiin myös se, että eri keräystapoja ei mahdollisesti tarvitsisi hyväksyttää uudelleen.

Myös keräyksen aloittamisen nopeus nähtiin yhtenä hyväksymismenettelyn myönteisenä piirteenä, erityisesti verrattuna lupamenettelyyn. Spontaanimpi toimintatapa korostuu tilanteessa, jossa globaaleihin tapahtumiin tulisi reagoida nopeasti ja keräyksen ripeä käynnistäminen on tarpeellista.

Hyväksymismenettely nähtiin joustavana erityisesti suuren ja vakiintuneen toimijan kannalta. Myös tilityksen informatiivisuuden lisäämistä sekä seurantaan panostamista pidettiin hyvinä seikkoina. Lisäksi hyväksymismenettelyn nähtiin olevan lahjoittajille luotettavampi kuin ilmoitusmenettelyn.

Kielteisinä seikkoina nousi esille useita viranomaisten toimintaan liittyviä asioita. Hyväksytyt kerääjän määritelmälle toivottiin selkeät kriteerit, sillä hyväksymismenettelyn yhteydessä nähtiin riski viranomaisen toiminnan mielivallalle. Lisäksi keskusteltiin siitä, kuinka raskas hyväksymismenettely olisi ja muodostuisiko siitä ylimääräinen kustannus hallinnolle ja päätöksenhakijalle.

Uhkana nähtiin se, että viranomainen voisi jälkikäteen asettaa toimijan keräyskieltoon tai hylätä keräystavan. Riskinä nähtiin myös se, että Poliisihallituksen käytännöt eivät pysy mukana keräystoiminnan ja siihen kuuluvien keräystapojen muutoksissa.

Eri ryhmien näkemyksissä oli paljon eroja siinä, soveltuuko malli nopeisiin tilanteisiin ja onko se prosessina sujuva. Myös lahjoittajien roolin nähtiin sekä kasvavan tai kaventuvan. Osa näki mallin lahjoittajan kannalta epäselvänä.

Keskustelussa nousi esille hyväksymismenettely eräänlaisena lupa- ja ilmoitusmenettelyn välisenä kompromissina. Osa näki, että siinä menetetään muiden prosessien parhaimmat puolet ja että se ei ole prosessina sujuva. Yhtenä kielteisenä piirteenä nousi esille seurannan vaikeutuminen, ja tämän vuoksi tulisi panostaa läpinäkyvyyteen. Lisäksi esille nousi kysymys byrokraattisen tilityksen säilymisestä osana hyväksymismenettelyä.

Hyväksymismenettely herätti paljon keskustelua menettelyn käytännön toteutuksesta: Mitä hyväksyminen tarkoittaisi? Mitä kriteerejä sille asetettaisiin? Kuinka pitkä käsittelyaika olisi? Kuinka hyväksymismenettely suhteutuisi suurten toimijoiden jatkuviin keräyksiin sekä järjestö- tai kampanjavetoisiin keräyksiin? Olisiko menettely raskas pienille toimijoille?

Hyväksymismenettelyä käsittelevässä työpajaosuudessa puhuttiin myös siitä, ilmeneekö jonkinlaisia uhkia, jos kaikki tahot voisivat halutessaan kerätä lahjoituksia. Työpajaan osallistujia jakoi kysymys uusien kerääjien tulosta rahankerääjiksi. Keskusteluissa pidettiin tärkeänä tilitysten tekoa keräyksistä sekä sitä että sen yhteydessä voitaisiin puuttua vilpilliseen toimintaan. Lisäksi ehdotettiin haku- ja tilitysprossien digitalisointia.

Osa näki hyväksymismenettelyn lisäävän riskiä "ei-sallitun" keräystoiminnan käynnistämiseksi. Tässä yhteydessä keskusteltiin myös siitä, riittääkö pelkkä organisaation hyväksyntä keräämisen käynnistämiseksi, vai pitääkö jokainen keräyskohde hyväksyttävä erikseen. Lisäksi keskusteltiin siitä, mikä ero tulisi olemaan rekisteröityneen yhdistyksen ja rahankerääjien välillä.

Hyväksymismenettely herätti keskustelua myös kolehdin keräämisestä uskonnollisten tapahtumien (esim. Jumalanpalvelus) yhteydessä. Toiminnan luvanvaraisuutta ja liiallista sääntelyä pidettiin ongelmallisena.

Yhteenveto hyväksymismenettelystä:

- Tuo pitkäjänteisyyttä keräysten suunnitteluun
- Vähentää byrokratiaa
- Nopeuttaa keräysten aloittamista
- On ison ja vakiintuneen toimijan kannalta joustava
- Keräystapoja ei tarvitsisi hyväksyttävä
- On lahjoittajalle ehkä epäselvä
- Seurannan vaikeus
- Säilyisikö tilityksessä byrokratia
- Mikään menettely ei estä väärinkäytöksiä
- On huolehdittava toiminnan läpinäkyvyydestä
- Voi olla pienelle toimijalle raskas
- Hyväksytyt kerääjän määritelmässä olisi mahdollisuus viranomaisen mielivaltaan

4.4 Ilmoitusmenettely

Ilmoitusmenettelyssä toimija ilmoittaa rahankeräyksestä ja saa aloittaa keräyksen ilmoittamisen jälkeen. Viranomainen voi määrätä keräyksen keskeytettäväksi ja varojen käyttöä valvotaan tilityksellä.

Ilmoitusmenettelyssä myönteisinä asioina pidettiin sen sopivuutta erityisesti pienille toimijoille. Ilmoitusmenettelyä kuvattiin kevyenä, nopeana, yksiselitteisenä, helppona ja edullisena. Sen nähtiin olevan käyttäjälähtöinen ja helpottavan keräysten aloittamista sekä nopeuttavan viranomaisten toimintaa. Ilmoitusmenettelyssä eri toimijat olisivat kerääjinä tasavertaisemmassa asemassa, mikä lisäisi myös lahjoittajien yhdenvertaisuutta keräyskohteiden lisääntyessä. Ilmoitusmenettelyssä voisi hyödyntää prosessin automatisointia, y-tunnusta sekä kantarekisteriä. Se myös mahdollistaisi eri keräystapojen arvioimisesta luopumisen sekä kattavan julkisen valvonnan. Vuosittaisessa tilinpäätöksen toimittamisessa toivottiin myös ilmoitusmenettelyn osalta järjestöjen oman toimintasyklin huomioimista, erityisesti tilintarkastuskertomusten toimittamisessa.

Rahankerääjien määrän lisääntymisen nähtiin aiheuttavan ”kentän epäselvyyttä” sekä tilanteen jossa ei ole selvää, keiden keräys on sallittu esimerkiksi yleishyödyllisyyden näkökulmasta. Tässä yhteydessä keskusteltiin myös siitä, minkälaisia toimijoita ilmoitusmenettelyyn siirtyminen toisi kerääjiksi. Osa halusikin varmentaa kerääjien yleishyödyllisyyden esimerkiksi raportoinnin avulla. Uusien kerääjien osalta uhkana nähtiin myös väärinkäytökset kerättyjen varojen käytössä. Kielteisinä seikkoina ilmoitusmenettelyssä pidettiin myös tilitysten määrän suurta kasvua. Osa näki tämän kuitenkin vain siirtymäkauden ongelmana.

Erityisesti keskisuurten ja suurten toimijoiden osalta ilmoitusmenettely nähtiin osittain hankalaksi, sillä kaikki keräykset tulisi ilmoittaa erikseen, vaikka esimerkiksi toimijalla olisi sekä jatkuvia että lyhytaikaisia keräyksiä. Tämän nähtiin johtavan ”jatkuvaan ilmoitteluun”. Tässä yhteydessä nousi esille ajatus siitä, voisiko ilmoitusmenettely toimia järjestö- eikä keräyskohtaisesti.

Yhteenveto ilmoitusmenettelystä:

- Pienille kevyt ja sopiva
- Eri toimijat tasavertaisessa asemassa
- Nopea
- Avoin raportointi mahdollista
- Johtaisiko jatkuvien keräysten ja toistuvien keräysten kohdalla jatkuvaan ilmoitteluun
- Miten varmistetaan se, että keräys on "sallittu", esim. yleishyödyllisyys
- Painopiste tulisi olla valvonnassa, siirtymäkausi saattaisi houkutella huijareita, ainakin aluksi kerääjien määrä nousisi ja ruuhka tilitysten käsittelyssä kasvaisi