

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS



CENTER FOR POLICY STUDIES

JA

**Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (TLÜ RASI)**

**KODANIKUÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE  
ANALÜÜS (2006-2007)**

**Lõppraporti II osa  
ANALÜÜSI TULEMUSED**

**Tellija: Siseministeerium**

**Oktoober 2008**

**Tallinn**

# Sisukord

<b>1. SISSEJUHATUS</b> .....	<b>4</b>
<b>2. ANALÜÜSI EESMÄRGID JA METOODIKA</b> .....	<b>6</b>
2.1. ANALÜÜSIKÜSIMUSED.....	6
2.2. METOODIKA JA KASUTATUD ALUSANDMED.....	7
2.2.1 Ühenduste riigieelarvelise rahastamise statistiline ülevaade.....	8
2.2.2. Lepingute ja aruannete analüüs .....	11
2.2.3. Kvalitatiivanalüüs .....	12
<b>3. VARASEMATE ANALÜÜSIDE JA LÄHENEMISTE ÜLEVAADE</b> .....	<b>15</b>
3.1. VARASEMALT EESTIS LÄBIVIIDUD UURINGUTE PEAMISED JÄRELDUSED KODANIKUÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE KOHTA .....	15
<b>3.2 TEISTE RIIKIDE KOGEMUS KODANIKUÜHENDUSTE RAHASTAMISEL</b> .....	<b>18</b>
3.2.1. Kodanikuühenduste rahastamise liigitamise võimalusi.....	18
3.2.2. Läbipaistev rahastamine .....	24
3.2.3. Ligipääsetav rahastamine .....	25
3.2.4. Tulemuslik rahastamine.....	25
3.2.5. Rahastamise roll ühenduste panuses viia ellu riiklike eesmärgi ja ühenduste võimekuse arendamises .....	27
3.2.6. KOKKUVÕTTEKS TEISTE RIIKIDE KOGEMUSEST ÜHENDUSTE RAHASTAMISEL .....	31
<b>4. STATISTILINE ÜLEVAADE KODANIKUÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISEST RAHASTAMISEST AASTATEL 2006 JA 2007 RIIGIKASSA ANDMETEL</b> .....	<b>33</b>
4.1. ÜLEVAADE RIIGIPOOLSEST RAHASTAMISEST AASTATEL 2006-2007.....	34
4.1.1. Kodanikualgatuslike MTÜ-de ja SA-de riigipoolse rahastamise võrdlus.....	35
4.1.2. Riigipoolse rahastamise piirkondlik võrdlus.....	36
4.1.3. Rahastamise võrdlus ühenduste tegevusalade lõikes.....	39
4.1.3. Riigipoolne rahastamine ühenduse registreerimisaja lõikes .....	42
4.2. ÜLEVAADE RIIGIPOOLSEST RAHASTAMISEST AASTATEL 2006-2007 VALITSEMISALA JA MINISTEERIUMITE LÕIKES .....	43
4.2.1. Rahastatud ühenduste vanuseline jaotus.....	48
4.2.2. Riigieelarvelise rahastuse piirkondlik jaotus.....	50
4.3. PRIVILEGEERITUD JUURDEPÄÄS RIIGIEELARVELISTELE VAHENDITELE.....	51
4.3.1. Nii 2006. kui 2007. aastal riigi poolt rahastatud ühendused.....	52
4.3.2. Tulumaksusoodustuse nimekirjas olivate riigipoolne rahastamine.....	56
4.3.3. Ühenduste rahastamine liikmeskonna suuruse ja kaasamise kohustuste lõikes.....	57
4.4. KOKKUVÕTE: PEAMISED TULEMUSED JA JÄRELDUSED.....	58
<b>5. LEPINGUTE ANALÜÜS</b> .....	<b>65</b>
5.1. LEPINGU SUMMA JA KESTVUS .....	66
5.2. LEPINGUTE TÜÜBID, TOETAVATE TEGEVUSTE LIIGID JA KASUTATUD RAHAALLIKAD .....	69
5.3. LEPINGUTEGA KAETUD VALDKONNAD .....	74
5.4. LEPINGUTE SEOTUS VALDKONDLIKE ARENGUKAVADE ELLUVIIMISEGA .....	74
5.5. KOKKUVÕTE: PEAMISED JÄRELDUSED LEPINGUTE ANALÜÜSIST .....	76
<b>6. RAHASTAMISPRAKTIKAD JA PROTSEDUURID MINISTEERIUMITES</b> .....	<b>78</b>
6.1 RAHASTAMISE LIIGID.....	79
6.1.1 Projektirahastus.....	79

6.1.2 Tegevustoetused.....	81
6.1.3 Avalike teenuste delegeerimine ja teenuste ostmine.....	85
6.2. MINISTEERIUMIDES LEVINUD PRAKTIKAD ÜHENDUSE RAHASTAMISEL.....	86
6.2.1 Programmipõhine rahastamine.....	87
6.2.2 Ministeeriumi valdkondlike tegevuseesmärkide rahastamine.....	91
6.3. RAHASTUSE SEOTUS ARENGUKAVADEGA JA TEGEVUSTE TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE.....	95
6.4. KOKKUVÕTE: PROBLEEMID JA TULEVIKUVÄLJAKUTSED ÜHENDUSTE RAHASTAMISEL.....	98
<b>7. KODANIKUÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE SIDUMINE STRATEEGILISE PLANEERIMISEGA JA RAHASTAMISE HINDAMINE.....</b>	<b>102</b>
7.1. KODANIKUÜHENDUSTE RAHASTAMISE JA STRATEEGILISE PLANEERIMISE SIDUMINE.....	102
7.2. KODANIKUÜHENDUSTE RAHASTAMISE TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE.....	102
<b>8.KODANIKUÜHENDUSTE KOGEMUSED RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISEGA.....</b>	<b>105</b>
8.1.ÜHENDUSTE EELARVE PLANEERIMINE JA RAHASTAMISPRAKTIKATE PLUSSID NING MIINUSED.....	106
8.1.1 Ühenduste eelarve planeerimise praktikad.....	106
8.1.2 Ühenduste seisukohad rahastamise liikide, korralduse ja esitatavate nõuete kohta.....	107
8.2.INFO KÄTTESAADAVUS JA NÕUSTAMINE.....	112
8.3.ÜHENDUSTE KOGEMUSED VALDKONDLIKE ARENGUKAVADE TEGEMISEL JA EELARVEARUTELUDEL.....	113
8.4.ÜHENDUSTE OOTUSED JA VAJADUSED RAHASTAMISE KORRASTAMISEL.....	114
8.4.1 Rahastamise liike puudutavad seisukohad.....	114
8.4.2 Ühenduste üldise võimekuse suurendamise vajadus.....	115
8.4.3 Vajadus koostöö järele rahastatava tegevuse defineerimisel ja hindamisel.....	117
8.4.4 Ühenduste ettepanekud riigieelarvelise tegevustoetuse andmise võimalike kriteeriumite kohta.....	117
8.5. KOKKUVÕTE: ÜHENDUSTE OOTUSED JA VAJADUSED.....	118
<b>9. RAPORTI KOKKUVÕTE.....</b>	<b>120</b>
9.1. TULEMUSTE VÕRDLOS VARASEMATE ANALÜÜSIDEGA.....	120
9.2 ÜLDISED SOOVITUSED.....	122
<b>KASUTATUD KIRJANDUS.....</b>	<b>124</b>
<b>LISA 1 - KODANIKUÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE STATISTILISE ÜLEVAATE TÄIENDAVALD TABELID.....</b>	<b>126</b>
<b>LISA 2 - LOETELU RAHASTAMISE STATISTILISE ÜLEVAATE JA LEPINGUTE ANALÜÜSI KAASATUD ASUTUSTEST VALITSEMISALADE KAUPA.....</b>	<b>135</b>
<b>LISA 3 - KODANIKUÜHENDUSTE RAHASTAMISE PÕHIMÕTTED MINISTEERIUMITES.....</b>	<b>142</b>
<b>LISA 4 – MINISTEERIUMITE AMETNIKEGA LÄBI VIIDUD INTERVJUUDE KÜSIMUSTIK.....</b>	<b>154</b>
<b>LISA 5 – KÜSIMUSED KÜDE ESINDAJATELE FOOKUSGRUPPIDES.....</b>	<b>156</b>
<b>LISA 6 – KODANIKUÜHENDUSTE RAHASTAMISE SEOTUS RIIGI STRATEEGILISE PLANEERIMISEGA.....</b>	<b>158</b>
<b>LISA 7 – RIIGIEELARVELISTE VAHENDITE ÜHENDUSTEPOOLSE KASUTAMISE EFEKTIIVSUSE MÕÕTMISEKS SOOVITUSTE VÄLJAPAKKUMINE.....</b>	<b>163</b>

# 1. Sissejuhatus

Käesolev raport sisaldab Siseministeeriumi tellimusel aprill-oktoober 2008 Poliitikauuringute keskuse PRAXIs ja Tallinna Ülikooli Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse poolt läbi viidud mahuka analüüsi tulemusi. Analüüsi eesmärgiks on saada põhjalik ülevaade kodanikuühenduste riigipoolse rahastamise praktikast ja kitsaskohtadest Eestis ning töötada välja poliitikasoovitused ühenduste riigipoolse rahastamise korrastamiseks. Eesmärk ning analüüsiküsimused on seatud ja kinnitatud Siseministeeriumi juhitud *Kodanikuühiskonna ja – ühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni ning programmi kodanikuühenduste ja avaliku sektori ettevalmistamiseks avalike teenuste üleandmisel ühendustele lähtealuste koostamise tööühma* poolt.

Analüüs toetub erinevatele allikatele: Riigikassa 2006. ja 2007. aasta aruannete avalikud andmebaasid; Riikliku Infokeskuse mittetulundusühingute ja sihtasutuste register; nimetatud registri puhastatud versioon Statistikaameti MTÜ-de ja SA-de statistilise profiili näol; Rahandusministeeriumi andmeid riigi/kov/avalik õiguslike juriidiliste isikute valitseva mõju all olevate MTÜ-de ja SA-de kohta; Tolli- ja Maksuameti tulumaksusoodustusega ühenduste nimekiri; riigi- ja valitsusasutuste ning ühendustega sõlmitud lepingud aastal 2007. Lisaks on läbi viidud süva- ning rühmaintervjuud ministeeriumite ametnike ja ühenduste esindajatega, analüüsitud Eesti varasemat ja teiste riikide kogemust.

Käesolev raport koosneb üheksast peatükist. Esimene on sissejuhatus ning üheksas kokkuvõte. Teises peatükis on kirjeldatud uuringu eesmärki, analüüsiküsimusi ning nendele vastamiseks rakendatud uurimismeetodeid. Kolmandas peatükis antakse ülevaade eelnevate eestiseste uuringute põhijäreldustest ning välisriikide kogemustest kodanikuühenduste rahastamisel. Neljandas peatükis antakse statistiline ülevaade kodanikuühenduste riigieelarvelisest rahastamisest aastatel 2006 ja 2007 Riigikassa andmetel. Viiendas peatükis analüüsitakse valitsusasutuste ja ühenduste vahel sõlmitud lepinguid, kuuendas kirjeldatakse kodanikuühenduste rahastamises levinud praktikaid ja protseduure ministeeriumites. Seitsmes käsitleb lühidalt esmaste analüüsitulemuste ja poliitikasoovituste arutelusid kodanikuühenduste rahastamisega seotud osapooltega ning kaheksas peatükk annab ülevaate kodanikuühenduste kogemustest riigieelarvelise rahastamise osas. Analüüsi tulemuste raport on II osa Siseministeeriumile esitatavast analüüsi lõppraportist, mis täiendab I osa – poliitikasoovitusi kodanikuühenduste rahastamise korrastamiseks.

PRAXISe meeskonna moodustavad Valitsemise ja kodanikuühiskonna programmist analüütikud Jon Ender (analüüsi projektijuht, raporti 3.2. ja 5. peatüki koostaja), Maiu Uus (raporti 4. peatüki koostaja), programmi direktor ja PRAXISe juhatuse liige Annika Uudelepp (panustanud oluliselt analüüsi kvaliteedikontrolli, raporti toimetamise ning poliitikasoovituste sõnastamise) ja

välisekspertina Kristina Mänd (kodanikuühiskonna ekspert, viis läbi arutelud ministeeriumitega strateegilise planeerimise ja rahastamise hindamise teemadel). Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse meeskonna moodustavad teadurid Tanel Vallimäe (KUAKi-poolne projektijuht, koostanud peatükid 3.1. ja 8.), Meril Ümarik ja Aljona Kurbatova (6. peatüki koostajad), Mikko Lagerspetz ja Erle Rikmann (kodanikuühiskonna eksperdid, teostanud analüüsi kvaliteedikontrolli). Täiendavalt soovime tänada PRAXISE praktikante ning KUAKi transkribeerijaid.

## 2. Analüüsi eesmärgid ja meetodika

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on saada põhjalik ülevaade kodanikuühenduste riigipoolse rahastamise praktikast ja kitsaskohtadest Eestis, aidata rahastamist korrastada, siduda see riigi strateegiliste eesmärkidega ja arendada kodanikuühiskonda. Uuringu vajadus ja selline eesmärgiseade tuleneb Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioonist (EKAK) elluviimiseks ja Kodanikualgatuse toetamise arengukavast (KATA). Kodanikuühiskonna riigieelavelse (otse-)rahastamise selgitamisel on keskseteks küsimusteks:

1. Millised on ühenduste rahastamispraktikad ministeeriumites?
2. Kuidas saab ühenduste rahastamist muuta läbipaistvaks, ligipääsetavaks ja tulemuslikumaks?
3. Kuidas siduda ühenduste rahastamine riiklike arengukavadega ja arendada ühenduste võimekust täita oma funktsioone?

Alljärgnevalt on esitatud Siseministeeriumiga kooskõlastatud analüüsiküsimused ning kirjeldatud neile vastamiseks rakendatud andmekogumise ja analüüsi meetodeid.

Varasemalt ei ole kodanikuühiskonna rahastamist väga palju uuritud (vt. peatükk 3.1.). Käesolev uuring küll lähtub varasematest tulemustest, kuid pakub uudsemaid lähenemisi (sh Riigikassa andmete kasutamine ja ühildamine ühenduste statistikaga, lepingute analüüsimine), koondab ja analüüsib hilisemaid andmeid uuringutes esile kerkinud küsimustest. Nii analüüsiküsimiste sõnastamisel kui meetodite valikul on lähtutud eesmärgist sõnastada saadavate tulemuste alusel poliitikasoovitused kodanikuühenduste rahastamise korrastamiseks.

### 2.1. Analüüsiküsimused

23. mail 2008 kinnitas Siseministeeriumi juhitud *Kodanikuühiskonna ja – ühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni ning programmi kodanikuühenduste ja avaliku sektori ettevalmistamiseks avalike teenuste üleandmisel ühendustele lähtealuste koostamise töörühm* järgmised analüüsiküsimused:

- Milline on ühenduste rahastamise maht, selle jaotumine rahastamise liikide, ministeeriumite ja allasutuste järgi ning ühiskondlike probleemide ja otsese tulemuse järgi (avalik teenus, koolitus, mitmele inimesele jms)? Erinevate rahastamiskeemide ja tulemuste võrdlus.
- Kas projektide arvu ja mahtu arvestades on olemas organisatsioone või tegevusvaldkondi, millele on teistest kergem leida riiklikku rahastamist? Kas taolised n-ö. privilegeeritud juurdepääsuga organisatsioonid esindavad ja kaasavad ka suuremat või väiksemat ringi teisi organisatsioone?
- Kas ühenduste rahastamine on seotud valdkondlike arengukavade elluviimisega? Kui mitte, siis kuidas saab siduda?

- Kas rahastamist saanud ühenduste kogemused mõjutavad valdkondlike arengukavade loomist ja parandamist? Kui mitte, kuidas saks seda võimaldada?
- Teiste riikide kogemused ühenduste rahastamisel, kuidas erinevad rahastamisprogrammid on mõjutanud kodanikuühiskonna arengut: kodanikuaktiivsust, ühenduste võimekust ja organiseeritust? Eesti erasektori arengut mõjutanud rahastamise programmide järelused, kuivõrd üks või teine meede on ettevõtlust arendanud – järelused kodanikuühiskonna arendamiseks.
- Edaspidiseks riigieelarveliste vahendite ühendustepoolse kasutamise efektiivsuse mõõtmiseks põhimõtete väljapakkumine
- Ministeeriumide senised kaasamise põhimõtted 2006-2008 ja 'majasisesed' kodanikuühendustega seotud eelarverahade otsustamise põhimõtted + protseduurid (nt seos ministeeriumi arengukavaga, koostööprotokollid).
- Kes on ühenduse rahastamise algatav pool (kas ministeerium kuulutab välja konkursi või algatab ühendus esitades ministeeriumile ettepaneku mingi tegevuse rahastamiseks)?
- Kuidas ja millistel alustel tehakse ministeeriumides ja allasutustes ühenduste rahastamist puudutavaid (eitavaid ja jaatavaid) otsuseid?
- Kuidas on korraldatud ühenduste rahastamine (avalik konkurss, piiratud läbirääkimised vmt)? Kus sellekohane info avaldatakse? Kes otsustab ja kuidas? Missugused on tingimused erinevatele rahastamise liikidele kvalifitseerumiseks?
- Missugust rahastust ja missuguses mahus ühendused võimekuse ja organiseerituse arendamiseks vajavad ning on organiseeritud kodanikualgatuse kasvuks vajalik?
- Missugustel juhtudel on vajalik otsene riigieelarvest rahastamine, missugustel juhtudel ministeeriumide kaudu ja millal on vaja avalikku konkurssi, missuguste organisatsioonide jaoks on vaja tegevustoetust, missugused peavad olema tegevustoetuse saamise miinimumnõuded?
- Missugune on soodne rahastamiskeskond organiseeritud kodanikualgatuse arenguks? Millised on erinevate rahastamisotsuste tegemise viiside tagajärjed?
- Millist arengut erinevat tüüpi rahastamiskeemid soodustavad? Missugused on erinevad praktikad, nende puudused ja positiivsed aspektid?
- Läbipaistvate, avatud, ligipääsetavate ja kodanikuühiskonda arendavate ning efektiivsust taotlevate rahastamispõhimõtete väljapakkumine

## ***2.2. Metoodika ja kasutatud alusandmed***

Kuna analüüsi eesmärk on laialdase ülevaate saamine KÜ rahastamisest ning poliitikasoovituste väljatöötamine ühenduste riigipoolse rahastamise korrastamiseks, siis kasutati kombineerituna kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid. Kvantitatiivselt analüüsiti:

- Riigikassa ülekandeid (hiljem kajastatud kui riigieelarvelise rahastamise statistiline ülevaade), eesmärgiga selgitada ühenduste riigipoolse rahastamise mahud, kirjeldada

riigieelarveliste vahendite jõudmist ühendusteni ning kirjeldada rahastatud ühendusi erinevate tunnuste lõikes (peatükk 4)

- ühenduste rahastamise lepinguid eesmärgiga saada ülevaade ühenduste rahastamiseks sõlmitud lepingute varieeruvusest ministriumiti, luua seos statistilise ülevaate ning kvalitatiivanalüüsi abil kogutud informatsiooni vahel (peatükk 5)

Kvalitatiivseid meetodeid kasutati:

- Ministriumite rahastamispraktikate kaardistamiseks (peatükk 6)
- Esialgsete analüüsitulemuste ja poliitikasoovituste testimiseks (peatükk 7)
- Ühendustepoolse riigieelarvelise rahastamise kogemuse ning kitsaskohtade selgitamiseks (peatükk 8)

Järgnevates alapeatükkides on antud iga vastava osa kohta ülevaade, kirjeldades kasutatavat meetodikat ja alusandmeid ning täiendavalt kogutavaid andmeid.

## 2.2.1 Ühenduste riigieelarvelise rahastamise statistiline ülevaade

Algandmebaasiks on käesolevas analüüsis olnud **Riigieelarve kassalise täitmise aruandluse andmebaas (Riigikassa avalikud aruanded)**. Need kajastavad riigieelarveliste finantsvahendite liikumist valitsus-, riigi- ja kohalike omavalitsuse asutustelt<sup>1</sup> mittetulunduslikele organisatsioonidele. Riigikassa kassapõhised aruanded kajastavad nii ülekandeid riigieelarvest kui tagasikandeid kalendriaastas (jaanuar-detsember). Käesoleva analüüsi objektiks on need MTÜd, SA-d, seltsid ja seltsingud, kellele on aastatel 2006 ja 2007 tehtud ülekanne EV riigieelarvest.

Käesoleva analüüsi raames ei ole uuritud tagasikandeid ühendustelt ning neid ühendusi, kes ei ole aastatel 2006 ning 2007 riigieelarvest raha saanud. Eelnevad kodanikuühenduste rahastamist puudutavat analüüsid on esitanud, et märkimisväärse osa ühenduste sissetulekud on valdavalt kohalike omavalitsuste toetused ja kohalikud fondid<sup>2</sup>. Kodanikuühiskonna vundamendi rohujuuresandil moodustavad väikesed ühendused, kelle tegevusalad on mitmekesised ning valdavalt mitte avalikes huvides. Nende ühenduste uurimisele keskendutakse edaspidi KOVide rahastamiskeemide analüüsimisel, kuna eelnevad kodanikuühiskonna rahastamist puudutavad suur osa kodanikuühiskonna rahastamisest toimub läbi kohalike omavalitsuste eelarvete.

**Riigikassa 2006. ja 2007. aasta aruannete andmebaasist** on tehtud väljavõtte hankija aruannetest hankija nimetuse alusel. Tellitud on vasted märksõnadele ühing, ühendus, MTÜ,

---

<sup>1</sup> Sh riigi, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste avalike õiguslike juriidiliste isikute valitseva mõju all olevatelt sihtasutustelt

<sup>2</sup> Rikmann, E. jt (2007): *Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast* [Avatud Eesti Fond/Balti-Ameerika Partnerlusprogramm]. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus



sihtasutus, SA, liit, selts (andis tulemused ka seltsingule), klubi, koda, kogu. Sellisel viisil algandmete hankimise eripäraks on tundlikkus raamatupidamiskannete vigade suhtes (trükivead nimes, nime erinevad vormid, lühendid jm.). Riigikassa andmete puhastamisel on andmebaasist eemaldatud kanderead, mis ei olnud ühenduse tuvastamist võimaldavalt sisestatud (ilma registrinumbrita ja nimi ei tule esile Äriregistri ja Statistikaameti andmebaasidest ning internetiotsingust). Tulemustest on välja selekteeritud seltsingud nime alusel ning MTÜd ja SAd registrikoodi alusel (8 ja 9-ga algavad registrikoodid)<sup>3</sup>. Lisaks on analüüsist välja jäetud küll kodanikualgatuslikus korras asutatud, kuid oma olemuselt teistest kodanikualgatuslikest liikumistest erinevad mittetulunduslikud organisatsioonid: korteri-, aia-, garaaži-, maaparandus-, vee- ja metsaühendused ning –ühendused (vastavalt EMTAK 1611, 2200, 68321, 68322, 68329). Kodanikuühenduste rahastamise analüüsist on välja jäetud ka erakonnad ja nende noortekogud, mis esindavad peamiselt poliitilisi huve. Küll aga on analüüsi algandmebaasi jäetud ettevõtete jm ärihuvisid kaitsvad liidud ning kogudused. Analüüsi käigus eristuvad need organisatsioonid EMTAK tunnuse alusel teistest.

Kassapõhise arvestusega Riigikassa avalikud andmebaasid väljastavad informatsiooni kõigi riigieelarveliste vahendite liikumiste kohta. Seega sisaldavad Riigikassa andmetes ühenduste erinevad rahastamise liigid segamini: Riigieelarveline eraldis (sh projektirahastus, tegevustoetus, avalike teenuste delegeerimine), liikmemaksud, majandustegevus (teenuste ja toodete müük).

**Analüüsi huviorbiidis on kodanikualgatuslikud mittetulunduslikud organisatsioonid<sup>4</sup>**, kuna need iseloomustavad kodanikuühiskonda ning selle arenguid kõige paremini. Riigi, kohalike omavalitsuste üksuste (KOV) vm avalik õiguslike juriidiliste isikute (AÕJI) poolt asutatud ning kontrollitud ühendused on küll vormilisel mittetulunduslikud organisatsioonid, kuid sisuliselt on tegemist avaliku sektori käepikendusega, mitte kodanikuühiskonna osaga. Riigiasutustel on selliste organisatsioonidega suhted, mida ei anna võrrelda tavapäraste, kodanikualgatuslikult loodud ühenduste staatuse ja rahalise olukorraga. Riigi, KOV ning AÕJI olulise või valitseva mõju all olevate sihtasutuste ning MTÜde raamatupidamis- jm aruandluse koondamise funktsioon on Rahandusministeeriumil.

Eelnevalt tulenevalt mittesobivate organisatsioonide välja selekteerimine on toimunud tuginedes Riigi majandusaasta aruandele 2006 ja 2007. a. majandusaasta aruande projektile (kevad 2008). Käesolevast analüüsist on välja jäetud aruannetes loetletud riigi, KOV või AÕJI valitseva või olulise mõju all olevad sihtasutused ja MTÜd. Mõju loetakse üldjuhul **valitsevaks**, kui aruandekohustuslane omab õigust määrata enamust üksuse nõukogu liikmetest ning

<sup>3</sup> Riigikassa hankija aruannete andmebaasi sõnaotsingu tulemused sisaldavad väga suures osas organisatsiooni puuduva registrikoodiga või pooliku vm vigase registrikoodiga kanderidu. Andmete puhastamise käigus on leitud puuduvad registrikoodid RIK Äriregistrist.

<sup>4</sup> On kasutatud kodanikualgatuslikkusest lähenemist, mitte ühenduse avalikes huvides tegutsemisest lähenemist, kuna avalikes huvides tegutsemine on Eesti kodanikuühiskonna õiguslikus ning sotsiaalses terminoloogias väga problemaatiline, ei võimalda piisavat selgust, mis on olnud vajalik käesolevaks analüüsiks andmebaasi loomisel. Samas on seda algset probleemi arvestatud ning puudutatud poliitikasoovitustes.

**oluliseks**, kui aruandekohustuslane omab õigust määrata 20-50% nõukogu liikmete arvust<sup>5</sup>. Kokku jäi analüüsist välja 261 organisatsiooni. Riik tegutseb sihtasutuste kaudu põhiliselt tervishoiuteenuste osutamisega, kultuurivaldkonnas (sh teatrid, muuseumid, spordikeskused) ja teatud valdkondade arengu soodustamisega. KOV üksuste valitseva mõju all olevate MTÜ-dena tegutsevad igas maakonnas moodustatud omavalitsuste liidud, SA-dena ettevõtlus- ja arenduskeskused. Osa haiglatest tegutsevad SA-dena. Sageli on reorganiseeritud SAKs haridusasutuste ja spordibaaside haldusega tegelevaid ning hoolekandeadususi. Riigikassa kassapõhiste aruannete avalike andmete ühendamisel Statistikaameti väljavõttega mittetulundusühenduste ning sihtasutuste statistilisest profiilist ning Riigi Infokeskuse 01.01.2008 seisuga registriandmetega, võeti analüüsist välja veel 3 ühendust<sup>6</sup>, mis on nii riigi poolt asutatud kui valitsusasutuste valitseva mõju all.

Väljavõtu alused on seega olnud seotud organisatsiooni asutamise ning juhtimise, mitte rahastamisosakaaludega. Statistikaamet defineerib kuulumist valitsussektorisse just rahastamise järgi: kui mittetulundusühingu või sihtasutuse peamine rahastaja on riik või kohalik omavalitsus (rohkem kui 50% riigi- või kohalikust eelarvest, riiklikest sotsiaalkindlustusfondidest või nende finantseeritud asutustelt saadud siiretest), kuulub ta valitsemissektorisse. Käesolevas uuringus on kasutatud Rahandusministeeriumi andmeid ning liigitust. Seega on analüüsitud sellistele kasumitaotluseta organisatsioonidele/üksustele valitsus- ja riigiasutuste poolt 2006. ja 2007. kalendriaastal tehtud ülekandeid riigieelarvest, mis EI OLE asutatud riigi, KOV vm AÕJI poolt ja/või neil ei ole organisatsioonides oluline või valitsev mõju.

Eelnevalt kirjeldatud protsessi tulemusel valmis Riigikassa aruannete puhastatud andmebaas, mis ühendati Statistikaameti MTÜde ja SAde statistilise profiiliga ja RIK Äriregistri väljavõttega MTÜ ja SA registrist 01.01.2008 seisuga. Nimetatud andmebaasid võimaldavad riigieelarveliste rahade ülekannete informatsiooni ühendada organisatsioone kirjeldavate tunnustega: õiguslik vorm, EMTAK kood, registreerimise ja esmakande kuupäev (vanus), asukoht maakonna ja linna/valla tasandil.

Koostatud (puhastatud) andmebaas sisaldab 14006 kirjet, neis on välja võetud eraldi 3782 riigieelarvest perioodil 2006-2007 rahastatud ühendust. Tunnuseid andmebaasis on 200: sisaldavad nii algtunnuseid, mis on saadud Statistikaameti, Äriregistri ja Riigikassa andmetest, kui ka statistilise analüüsi tarvis algtunnuste ümbertöödeldud vorme. Riigikassa väljavõtetest koondati käesoleva analüüsi tarvis makseid teinud riigi- ja valitsusasutused kahe detailsusastmega. Asutuste põhimäärustele tuginedes koondati kõik järgnevasse kategooriatesse: allasutused/-üksused, õppeasutused, teadus- ja arendusasutused, sihtasutused. Lisaks märgiti kõik kandeid teinud ministeeriumid. Seejärel on loodud ministeeriumite valitsemisalade tunnused, milles sisalduvad vastava ministeeriumi kõik eelnevad loetud kategooriad. Näiteks Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on ühendustele riigi rahastust

<sup>5</sup> <http://www.fin.ee/doc.php?78516> (lk.55)

<sup>6</sup> Fenno-Ugria Asutus, Kaitsejõudude spordiklubi, Eesti Piirivalve Ohvitseride Kogu

laekunud nii ministriumilt otse, tema allasutustelt/-ja üksustelt (nt Eesti Vabaõhumuseum), teadus- ja arendusasutuselt (Võru Instituut) ning sihtasutustelt (nt Jõulumäe Tervisekeskus).

## 2.2.2. Lepingute ja aruannete analüüs

Selleks, et saada ülevaade ühenduste rahastamiseks sõlmitud lepingute varieeruvusest ministriumiti, moodustati Riigikassa 2007. aasta andmete põhjal valim ühendustest, mille kohta päriti lepinguid ja aruandeid. See võimaldas kirjeldada ühendustele ülekantud summasid rahastamise liikide, allikate, lepingu tüüpide, lepingu kestvuse, rahastatud valdkondade lõikes ja seotust arengukavadega. Lepingute analüüsi eesmärk on rikastada statistilist ülevaadet rahastamise sisuliste andmetega ning luua seos kvalitatiivanalüüsi abil kogutud informatsiooniga. Igaministriumiti ja Riigikantselei kohta moodustati valim 3 grupi lõikes: summaarselt kõige enam (tipp), kõige vähem (põhi) rahastatud ühendused ja keskmised. Tipp ja põhi valiti pingerea alusel järjest, keskmistest moodustati valim juhuslikkuse alusel.

*Moodustatud valim lepingute ja aruannete analüüsiks (2007):*

	htm	just	kaits	kkm	kulm	mkm	pmm	rahm	sm	sise	vm	rkants
üldkogum <sup>7</sup>	408	128	159	142	665	136	167	36	400	170	51	78
valim	50	16	20	17	82	17	21	4	49	21	6	10
Tipp/ põhi <sup>8</sup>	10	5	5	5	10	5	5	1	10	5	2	3

Regionaalminister edastas 8.juulil 2008 ametliku kirja koostööettepanekuga ministriumitele ning Riigikantseleile valitsusasutuste rahandus- ja raamatupidamisosakondadele analüüsi koostamist, ühenduste rahastamise- ning ühtlasi valitsusasutuste põhitegevuse edaspidist korrastamist võimaldava info operatiivseks koondamiseks ja edastamiseks Siseministriumile osas, mis puudutab mittetulunduslike organisatsioonidega sõlmitud lepinguid ning nende täitmise aruandlust. Kirjale lisati Riigikassa andmetest tehtud valimi väljavõtte ülekannetest ministriumiti ning tema allasutuste poolt ning paluti abi kodanikuühendustele tehtud ülekannete info ning vajalike dokumentide kogumisel.

<sup>7</sup> Riigieelarvest rahastatud ühendusi kokku

<sup>8</sup> Ühenduste aastane riigieelarveline rahastamine summeeriti, moodustati pingerida ja valiti välja 3 gruppi: tipp, põhi, vahepealsed.

Andmete kogumise etapis aga ei esitanud ministriumid kõiki palutud lepinguid. Analüüsiks kogunes 228 lepingut, mis katavad 20,7% Riigikassa andmetel kodanikualgatuslikele ühendustele 2007. aastal tehtud ülekannetest. Arvestades, et 228 lepingut on hulk, mis võimaldab statistilist andmetöötlust ja et analüüsivad lepingud esindavad viiendikku kogu ühendustele läinud rahast, võib öelda, et antud hulk võimaldab täita eespool sõnastatud analüüsi eesmärki.

### **2.2.3. Kvalitatiivanalüüs**

#### ***Teiste riikide ühenduste rahastamiskogemuste analüüs***

Uuriti Suurbritannias, Kanadas ja USAs läbiviidud analüüse selle kohta, kuidas erinev rahastamine on ühenduste võimekust mõjutanud. Need riigid on rahastamise mõju küsimustele kõige rohkem tähelepanu pööranud. Enamikes riikides piiratakse ainult rahastamise korralduse kirjeldamisega, kuid ei ole pööratud tähelepanu, missugust mõju vastav rahastamine on kaasa toonud. Varasemalt on nende riikide kogemusele tuginedes täiendatud mitmeid Eestis väljatöötatud põhimõtteid kodanikuühiskonna ja avaliku sektori partnerluse arendamiseks (Kaasamise hea tava, Rahastamise hea tava, Teenuste delegeerimise hea tava jms). Lisaks on nende riikide kodanikuühiskonna suunad sarnased Eesti vastavate suundadega, nagu nt Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioonil põhinev lähenemine kodanikuühiskonna arendamisele (Suurbritannias *Compact*, Kanadas *Accord*). Lisaks võeti oluliseks aluseks International Center for Nonprofit Law koostatud võrdlev analüüs, kus oli toodud ühenduste riigieelarvelise rahastamise põhimõtted lisaks eelpool nimetatud riikidele ka Prantsusmaa, Iirimaa, Ungari ja Horvaatia kohta.

Sealjuures tuleb meeles pidada, et Eestile geograafiliselt lähemal asuvad pikema demokraatitraditsiooniga riigid, Skandinaaviamaad, ei ole meile antud valdkonnas parimaks eeskujuks. Skandinaaviamaade sotsiaal-majanduslik olukord on siinsest liialt erinev. Need ühiskonnad juhinduvad pigem sotsiaaldemokraatlikust mudelist, mis eeldab riigipoolset toetust ja sekkumist, samas kui Eesti on alates 1990ndatest hoidnud selgelt liberalistlikku suunda.

#### ***Ministriumite poolt rakendatavate ühenduste rahastamismudelite kaardistamine***

Võttes arvesse eelnevates uuringutes ja analüüsides väljatoodud teemasid ning uurimisprojekti lähteülesannet koostati intervjuujuhend (vt Lisa 4), mis koosnes 5 teemablokist: 1) ühenduste kaasamine ja koostööpraktikad; 2) kodanikuühenduste rahastamine 2006-2008; 3) tüüpiline rahastamisprotseduur; 4) toetuste tulemuslikkuse hindamine; 5) ministriumite nägemus kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsioonist.

Vahemikus mai-juuni 2008 viidi läbi osaliselt struktureeritud intervjuud 11 ministriumis ja Rahvastikuminiistri büroos. Intervjueeritavate täpsustamiseks võeti kontakti ministriumite

kaasamise koordinaatoritega, kellel paluti nimetada inimesed, kes nende ministeeriumis ühenduste rahastamise teemaga kõige otsesemalt kokku puutuvad. Igas ministeeriumis viidi läbi vähemalt üks intervjuu, vajadusel intervjuueriti mitut inimest samast organisatsioonist. Üldjuhul oli tegemist individuaalintervjuudega, kuid mõnel juhul soovis väljavalitud intervjuueritav vestluse kaasata lisaks teisi oma asutuse ametnikke. Intervjuude läbiviimisel järgiti väljatöötatud intervjuujuhendit, mida muudeti vastavalt konkreetse ministeeriumi kontekstile. Kokku viidi läbi 12 asutuses 16 intervjuud. Intervjuude analüüs kajastub järgnevates peatükkides ning poliitikasoovitustes.

### ***Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kogemuste kaardistamine***

Kodanikuühenduste kogemuste ja ettepanekute analüüsimiseks korraldati 3 fookusgruppi- ehk rühmaintervjuud. Rühmaintervjuu on meetodiks, mis võimaldab intervjuueritavil sõnastada oma kogemusi ning arusaami selliselt, et tagatud oleks küsitleja isiku/eehoiakute mõju minimaliseerimine. Gruppide komplekteerimise aluseks oli rahastamisandmete 2007. aasta Riigikassa algandmebaasist koostatud esinduslik valim ministeeriumite, rahaeraldamise summa kvintiilide ja piirkondade lõikes. Eelnevate uuringute ja empiiriliste materjalide ning projekti analüüsiküsimuste alusel moodustatud fookusgruppi aruteluküsimused (vt Lisa 5) puudutasid teemasid nagu senised rahastamisalased koostöökogemused ja partnerlus ministeeriumitega, rahastust puudutava teabe piisavus ja kättesaadavus ühendustele, rahastuspraktikate ja mahu hindamine, ühenduste omavahelise rahastust puudutava koostöö hindamine ning ühenduste soovitud ja vajadused, mis puudutavad tulevast rahastust ja selle vorme (tegevustoetuste, projektikonkursside ja teenuste tellimisega seotud vajadused ja ettepanekud) jt. Ühenduste erinevaid kogemusi ning suutlikkust arvesse võttes ning neid parameetreid arvestades loodi 3 fookusgruppi, kelle moodustasid suuremad katusorganisatsioonid (üleriigilise tegevusulatusel ja pikema kogemusega organisatsioonid), väiksemad katusorganisatsioonid ning liikmesorganisatsioonid. Rühmaintervjuud toimusid 26. juunil, 1. ja 3. juulil. Neis osales 18 ühendust, kellest 8 olid katusorganisatsioonid, 10 liikmesorganisatsioonid. Intervjuud kestsid igaüks veidi üle kahe tunni. Rühmaintervjuude analüüs kajastub järgnevates peatükkides ja poliitikasoovitustes.

### ***Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise sidumine riigi strateegilise planeerimisega ning rahastamise tulemuslikkuse hindamine***

Peale esmaste analüüsitulemuste ja poliitikasoovituste selgumist kutsuti septembris 2008 kokku kaks fookusgruppi nende arutamiseks. Osalesid inimesed ministeeriumitest kantsleritest lihtametnikeni ning ka ühenduste esindajad, kes on kokku puutunud või eksperdid käsitletaval teemal. Enne fookusgrupparutelu saadeti kutsututele osalejatele paarileheküljeline briif, milles selgitati käesoleva analüüsi tausta, rühmaarutelu eesmärki, esitati enne arutelule tulemist läbi mõtlemiseks küsimused ning esmased poliitikasoovitused. Rühmaaruteludel kohapeal

diskuteeriti peamiselt poliitikasoovituste umber. Kokku osales kahes fookusgrupis 15 inimest. Neid modereeris PRAXISE välisekspert Kristina Mänd, keda analüüsitulemuste teadmisega toetasid PRAXISE analüütikud. Fookusgruppide tulemused on PRAXISE ja Kristina Mändi kokkuleppel esitatud memo vormis, kuna arutelude tulemus on peamiselt sisendiks kodanikuühenduste rahastamise korrastamise poliitikasoovituste esitamisel. Memod on esitatud raporti lisades 6 ja 7.

### **3. Varasemate analüüside ja lähenemiste ülevaade**

#### ***3.1. Varasemalt Eestis läbiviidud uuringute peamised järeldused kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kohta***

Käesolevas peatükis antakse lühiülevaade kodanikuühenduste (MTÜd ja SAd) riigipoolse rahastamise uurimuslikust teabest viimastel aastatel. Mahukamatest analüüsides võib nimetada vaid paari-kolme (Siseministeerium 2001/2004, Rikmann *et al* 2005), mille alusel on läbi viidud detailsemaid analüüse.

Kodanikuühenduste rahastamise praktikate analüüsimiseks viis EV Siseministeerium 2004. a. läbi uuringu ühenduste rahastamise ülevaate saamiseks (Siseministeerium 2004, jätku-uuring analoogilisele 2001. a. uuringule). Kodanikuühenduste rahastamisest ülevaate koostamise eesmärgiks oli täpsustada kodanikuühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise ulatus ja iseloom erinevate valdkondade lõikes ning kirjeldada rahastamise korraldamisel välja kujunenud ja kasutatavaid skeeme ning protseduurireegleid (Siseministeerium 2004; Siseministeerium 2001). Andmete kogumiseks palus Siseministeerium esitada kõigil ministeeriumidel ülevaate ministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate allasutuste (sh sihtasutuste) poolt ajavahemikul 2001 - 2003 kodanikuühendustele eraldatud summade kohta. Paluti fikseerida nimetatud ajavahemikul rahastatud organisatsioonid, neile eraldatud summade suurus, rahastamise alusdokumendid ja eesmärgid; samuti paluti hinnata rahastamise tulemuslikkust ja efektiivsust ning näidata rahastatud tegevuse tüüpe vastavalt etteantud skaalale ning kategooriatele. Küsimustiku teise osa moodustasid küsimused rahastamise protseduurireeglite kirjeldamiseks. Eraldi vaadeldi suuremaid valdkondlikke rahastamisskeeme nagu keskkonnaprogramm, regionaalprogrammid ning hasartmängumaksu seaduse alusel eraldatavad toetused (Siseministeerium 2004).

Uuringutes tuuakse välja järgmised järeldused:

- Erinevate ministeeriumite lõikes kasutusel olev rahastusmehhanismide paljusus pärsib rahastamise läbipaistvust
- Puudub ühtne reeglistik ühenduste rahastamiseks ja rahastuse eesmärkide selge seos riiklike prioriteetide täitmisega
- Probleemkohaks on puudulik järelevalve ning toetuste edastamise tulemuslikkuse ning efektiivsuse hindamine. Reeglina piirdub järelevalve esitatava aruandlusega ning lepingus ettenähtu täitmise hindamisega, puuduvad väljatöötatud mehhanismid hindamiseks, milline on toetuste edastamise efektiivsus või tulemuslikkus lähtuvalt valdkondlikest prioriteetidest
- Puudub ülevaade rahastamisest valdkondade kaupa, ministeeriumide vahel esineb rahastuste dubleerimist, kuid mitte valdkondade ühisfinantseerimist.

Nende kahe uuringu järeldest rajanev artikkel Puurmann 2004, esitab põgusa teoreetilise analüüsi erinevate rahastuse liikide olemusest ja nende mõjust kodanikuühenduste arengule, rahastuspõhimõtete järjekindlusest, rahastamise protseduureeglite ja rahastamise tulemuslikkuse hindamise selguse vajalikkusest ja nende hetkeseisust. Siseministeriumi uuringu tulemustel peatub ja analoogilised probleemid toob esile Laius & Kübar 2007.

2005. aasta alguses läbi viidud uurimuse *Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis: organiseerumise struktuur ja ressursid* (Rikmann et al 2005) uuringu rahastamisallikatele keskenduv osas nimetati kodanikuühenduste poolt rahastamisallikatena sagedasemalt kohalike omavalitsuste ja riigi rahastust, liikmemakse, toetusi ettevõtelt ja eraisikutelt, tulu majandustegevusest, välisrahastust laiemalt, ELi programme jne. (Üleriiklikus ankeedis küsiti 2004. aasta andmeid, lõppvalimiks kujunes 606 ühendust, mis moodustas 31,3% kontakteeritud organisatsioonidest. MTÜ-dele ning SA-dele koostati eraldi küsitlusankeedid.) Üldise trendina võib selle ja varasemate uuringute valguses välja tuua:

- ühenduste riigipoolne rahastamine on aastate jooksul suurenenud nii kogusummade, toetust saanud ühenduste arvu poolest, kui kasvanud osakaaluna ka ühenduste sissetulekute struktuuris.
- SA-de puhul on riigi rahastuse tähtsus üleriigilises mastaabis ühendustel suurem kui MTÜdel,
- KOVi osatähtsust rahastusallikana üleriigilises valimis hinnati suuremaks kui riigi rolli.
- Omatulu ja liikmemaksude maht kodanikualgatuslike ühenduste eelarves üldiselt väike.

Mitmete uuringute (Rikmann *et al* 2005, Siseministerium 2004, Ümarik 2007, EMSL 2006) tõdemus rahastusliikide kohta on see, et riigipoolse rahastuse võimalustest domineerib lühiajaline projektirahastus.

Projektirahastuse kõrval peaks avalikes huvides tegutsevate ühenduste jaoks olema oma koht ka tegevustoetustel. Kuna projektirahastuse kaudu rahastatakse üldjuhul konkreetseid prioriteetseid valdkondi ja tegevusi, mitte mittetulunduslikke organisatsioone, konkureeritakse projektikonkurssidel samaväärselt äri sektori organisatsioonidega. Siinkohal võivad mittetulundusühingute ideed väiksema konkurentsivõime tõttu sageli rahastuseta jääda. Eriti noored alustavad ühendused vajaksid senisest enam tuge organisatsiooni varasemal arenguperioodil, samuti koolitusi nii projektide kirjutamise kui eelarve planeerimise vallas.

Samuti on problemaatiline, et projektipõhine rahastamine ei võimalda enamasti katta organisatsiooni igapäevaseid tegevuskulusid sh juhtimis- ja bürookulusid (Ümarik 2007, vt ka Rikmann 2005 jt). Samas, kuna paljude ühenduste eelarved on projektipõhised, mitte organisatsiooni tegevuseesmärkidest lähtuvad, ei võimalda see ka MTÜdel üldkulusid projektikulude hulka kirja panna (EMSL 2006, Ümarik 2007).



Teenuste delegerimise puhul kogevad ühendused problemaatilisena sõlmitud lepingute lühikesi perioode. Praeguses tegevuspraktikas domineerivad maksimum 1-aastased lepingud (Siseministerium 2004, EMSL 2005), mis ei paku ühendustele kindlust tuleviku suhtes ega võimalda teenuseid edasi arendada (Ümarik 2007, vt ka Rikmann 2005). Sageli näeb avalik sektor kodanikuühendust kui „odavat“ teenuse teostajat, mistõttu ei kujune teenuste pakkumisest ühendusele olulist tuluaalikat tegevuse finantseerimiseks, vaid vaevalt suudetakse n.ö ots-otsaga kokku tulla (EMSL 2005).

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu analüüs „Kodanikuühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise põhimõtted“ (EMSL 2006) käsitleb kodanikuühiskonna arenguküsimusi ning ühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise põhimõtteid ja soovitusi (sh KÜSKI loomist). Analüüs sisaldab konkreetseid soovitusi projektitoetuste, tegevustoetuste, lepinguliste tööde ja teenuste tellimuste kohta.

Soovitatakse üle minna pikaajalist rahastamist tagavatele lepingutele. Problemaatiline on, et isegi pikemaajaliste raamlepingute olemasolul sõltuvad rahastamisotsused igaaastastest lisakokkulepetest. Tegelikuses võtab aega nii riigieelarve vastuvõtmise järel summade jaotamine ministeeriumides kui ka vajalike lisakokkulepete sõlmimine, mistõttu jõuab raha organisatsioonini tihti alles aasta teises või isegi kolmandas kvartalis. Pikemaajaliselt stabiilne ja pidev rahastuskindlus suurendaks oluliselt mittetulundussektori organisatsioonide jätkusuutlikku tegevust, aga ka investeerimisvõimet. Muuhulgas toodi kodanikuühenduste rahastamise analüüsi võimalusi silmas pidades välja, et täna on raske eristada kodanikualgatuslike organisatsioone teistest mittetulundusühingu või sihtasutusena registreeritud organisatsioonidest (EMSL 2006).

Korrastamist vajaks kodanikualgatuslike organisatsioonide sh rahastamist puudutav statistika. Ühtse kodanikualgatuslike ühenduste rahastamist puudutava statistika süsteemi väljaarendamine võimaldaks teostada perioodilist seiret kodanikuühenduste tegevuse toetuseks suunatud rahavoogude osas ning avalikul sektoril hinnata ning vajadusel korrigeerida ühenduste rahastamismehhanisme. Samuti raskendab praegusel hetkel ülevaate saamist see, et puudub alus eristamiseks kodanikualgatuslikus korras loodud ühendusi nt riigi või kohaliku omavalitsuse poolt loodud organisatsioonidest (Ümarik 2007, Lepp 2003).

Ühenduste finantssuutlikkuse analüüsis (*USAID Index 2000-2007*) leitakse, et Eesti valitsusväliste organisatsioonide finantssuutlikkus on kasvamas, kuid aeglasemas tempos kui teised jätkusuutlikkuse dimensioonid. USAID jätkusuutlikkuse indeksi 2000-2007 aasta andmete põhjal võib öelda, et võrreldes 2000. aastaga on ühenduste jätkusuutlikkus kõigis seitsmes mõõtnes paranenud (indeks on paranenud 2,4 pallilt 2000. aastal 2,1 pallile 2007. aastal). Kuigi võrreldes 2000. aastaga võib 2007. a. andmete põhjal täheldada ka finantssuutlikkuse (*financial viability*) kasvu (2,8 vs 2,4), on ühenduste finantssuutlikkus jätkuvalt ühenduste elujõulisuse üheks

nõrgimaks dimensiooniks, kõrvuti organisatsioonilise suutlikkusega. Olemas on suhteliselt mitmekülgsed rahastusallikad, kuid vajaka jääb tegevuskulude rahastusvõimalustest. Viimast pakutakse ministriumide, KOVide jt poolt, kuid see pole levinud praktika. Selle andmisel puuduvad selged eesmärgid ja hindamiskriteeriumid (*The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*).

## 3.2 Teiste riikide kogemus kodanikuühenduste rahastamisel

Käesolev peatükk otsib kirjandusest teavet selle kohta, mida nii rahastamise erinevate viiside ja liikide all mõistetakse ning milliseid tingimusi seatakse kodanikuühenduste rahastamisele. Täpsemalt seletatakse lahti mõisted nagu läbipaistev, ligipääsetav ja tulemuslik rahastamine. Lisaks käsitleb peatükk erinevaid üksteisest põhimõtteliselt eristuvaid kodanikuühenduste rahastamise võimalusi ning uurib teiste riikide kogemuse põhjal, missugust mõju on need osutanud. Sealjuures on eraldi tähelepanu pööratud rahastamise liikidele, mis aitavad kaasa kodanikuühenduste võimekusele täita oma funktsioone ning mis aitavad kaasa riiklike prioriteetide elluviimisele. Kuigi alljärgnevalt on käsitletud erinevate riikide kogemusi, siis on ülevaade antud kodanikuühenduste rahastamist puudutavate teemade kaupa. Selliselt on kirjanduse ülevaadet kergem rakendada poliitikasoovituste koostamisel ning ühildada analüüsitulemustega. Kasutatud on siin peamiselt Suurbritannia, USA ja Kanada kogemust ning praktikaid kajastavaid allikaid, sest esiteks on need riigid kõige rohkem rahastamise mõju küsimustele tähelepanu pööranud, teiseks on mitmetel põhjustel Eesti kodanikuühiskonna struktuur ja probleemid nende riikidega sarnased, kolmandaks on varem väljatöötatud Kaasamise Hea Tava, Rahastamise Hea Tava ja Teenuste Delegeerimise Hea Tava suuresti nende riikide kogemusel põhinevad. Rahastamispraktikate kirjeldamisel, kus pole rahastamise tulemust analüüsitud, on kasutatud näiteid ka teistest riikidest.

### 3.2.1. Kodanikuühenduste rahastamise liigitamise võimalusi

*European Center for Nonprofit Law* (ECNL) jagab riigi ja kohalike omavalitsuste poolset ühenduste rahastamist kaudseks ja otseseks.

#### Otsene toetamine on:

1. Tegevustoetus (*subsidies; institutional support*) – eraldatakse ühendusele ega ole seotud konkreetse projektiga. Selline vorm on tavaline Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Raha tuleb tavaliselt otse riigieelarvest;
2. Projektitoetused (*grants; project, program support*) – eraldatakse üldiselt teatud projekti läbiviimiseks. Samas nt Taanis antakse sellist toetust ka ilma projektita, aga sõltuvalt organisatsiooni suurusest, eesmärgist, käibest ja omateenitud tulust. Erinevalt

tegevustoetusest eraldatakse projektitoetust organisatsioonide poolt esitatud avatud taotlusvooru alusel.

3. Hanked (*procurement*) – avalik sektor maksab kinni ühenduste poolt pakutavad vajalikud teenused. Kasutusel Lääne-Euroopas;
4. Normatiivne toetus (*normative support*) – sarnane hankega, kuid toimub kompenseerimise põhimõttel peale teenuse osutamist;
5. Vautšer-süsteem (*vouchers*) – turumajanduslik põhimõte, mille kohaselt teenuse vajaja saab endale vautšeri, valib ise kelle juurde ta läheb, tasub teenuse eest ja ta vautšer täidetakse. Hiljem maksab riik vautšerite alusel inimesele teenuste kasutamise eest. Teenuse pakkuja võib olla ka ettevõtte.

**Kaudne toetamine on:**

- 1) Avalikes huvides tegutsevad ühendused saavad maksusoodustusi või – vabastusi;
- 2) Maksuvabastused ühenduste sissetulekult, nende poolt tehtud maksetelt (nt stipendiumid), nendele tehtavate annetuste puhul;
- 3) Riigimandi kasutamine kas tasuta või marginaalse maksumusega; maksusoodustused või -vabastused omateenitud tulult; maksusoodustused või –ajendid filantroopia arendamiseks.

Ühenduste tüüpe ja nendele soovituslikke rahastamise tüüpe on ECNL jaganud järgmiselt.

ÜHENDUSE TÜÜP	RAHASTAMISE TÜÜP
<i>A. Teenustepakkujad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühendused, kes täidavad valitsuse ülesandeid (nt need, mis on selle tarbeks kas loodud või millel on määrustega need ülesanded antud)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutus peaks rahastama teenuste pakkumist ühenduse kaudu ning võimaldama ühendusel kasu saada ka tavalistele ühendustele laienevatest kaudsetest toetustest</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühendused, mis täiendavad valitsuse ülesandeid (nt need, mille ülesanded ei ole otse valitsuse poolt määratud, kuid mida peetakse seaduse järgi avalikes huvides tegutsevateks või mis muul moel vastavad ühiskonna vajadustele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutus võiks kaaluda teenuse enda rahastamist või kaudseid toetusi</li> </ul>
<i>B. "Sotsiaalsete muutuste elluvijad" ühendused</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühendused, mis esindavad teatud huve (nt poliitikas ja seadusloomes osalemise kaudu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutus võib teatud tegevusi otse rahastada, kuid samal ajal austama nende organisatsioonide sõltumatust ja iseseisvust; valitsusasutus peaks võimaldada kaudseid toetusi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühendused, mis suurendavad inimeste osalust, kodanikuaktiivsust ja sotsiaalset vastutust (nt omahuvides tegutsevad seltsid, klubid, ettevõtlusorganisatsioonid, koolide sihtasutused jne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutus peaks selliste ühenduste tekkimist soodustama kaudsete toetuste kaudu</li> </ul>
<i>C. Rahastajad/ sihtasutused</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühendused, mis koguvad või toovad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valitsusasutus peaks võiks kaaluda</li> </ul>

sissetulekut ning jagavad seda laiali	sõltumatute rahastajate loomise ja tekkimise toetamist, et kolmas sektor oleks majanduslikult elujõulisem
---------------------------------------	---

Suurbritannias asuv kodanikuühenduste finantsjuhtimist arendav organisatsioon Mango jaotab rahastamise liike kaheks: 1) **sihtotstarbeline** (*restricted funding*); 2) **vabalt kasutatav** (*unrestricted funding*).

**Sihtotstarbelise rahastamise** puhul seab rahastaja tingimused, milleks ja kuidas saab raha kasutada. Sealjuures võivad tingimused olla võrdlemisi kitsad (nt koopiomasina ost) kui ka üldised (nt rohelise eluviisi propageerimine). Projektipõhine rahastamine on alati sihtotstarbeline, mis toob küll vahendeid ühenduse tegevuseks, kuid võib samas osutada ka problemaatiliseks:

- Taotluse kirjutamine ja raha kasutamisest aru andmine võib osutada ajamahukaks tegevuseks, mida tuleb reeglina kompenseerida omavahenditest
- Taotluse kirjutamisse panustatud aeg võib osutada kasutuks – taotlus võib olla ebaedukas
- On seotud rahastaja prioriteetidega, kuid need ei pruugi kattuda ühenduse prioriteetidega
- Projektitingimuste täitmiseks võib nt kohalike olude tõttu olla vajalik teha täiendavaid kulusid, mida ei osatud ette prognoosida

**Vabalt kasutatava rahastamise** puhul saab ühendus eraldist kasutada kõikideks tegevusteks, mis aitavad täita missiooni või tegevuse eesmärgi. See pakub vabadust tegutseda just nende eesmärkide nimel, mida ühendus peab oluliseks. Lisaks aitab see planeerida ühenduse tegevust pikaajaliselt ja pakkuda stabiilset töökohta (Mango, 2005).

Avalike teenustega pakkumisega seotud ühenduste rahastamine on reeglina sihtotstarbeline (Treasury, 2003):

- Kokkulepitud teenuste täielik või osaline finantseerimine
- Tulemustepõhine rahastamine

Samas aga on avalike teenuste pakkumisega seoses teatud tingimustel vajalik ka piiramata kasutusvõimalusega rahastust pakkuda:

- Arendus- või tegevustoetus organisatsiooni võimekuste tõstmiseks avalike teenuste pakkumisel

- Osaline või täielik otsustamisõiguste delegeerimine katusorganisatsioonile

Ühenduste rahastamisliikide hulka saab lugeda ka, mida kasutab Futurebuilders avalikke teenuseid pakkuvate ühenduste arendamiseks. Laenamine on küll võrdlemisi uus rahastamise liik, mida ühendused pelgavad, kuid Futurebuilders'i kogemus on julgustav. Piisava konsultatsiooni ja sobilike investeerimistingimuste juures on kõik ühendused valmis võtma laenu ja on võimelised organisatsiooni ning teenustepakkumist arendama. Reeglina kasutatakse investeeritud laenu tagasimaksmisel pikka laenupuhkust, et oodata kuni suurenenud teenusepakkumisest tulu hakkab laekuma (Futurebuilders, 2007).

Ühenduste rahastamist saab jagada veel **lühi- ja pikaajaliseks**. Esimesel juhul on reeglina tegu kuni aastaste ja teisel juhul mitmeaastaste lepingutega. Lühiajaline rahastamine sobib pigem arendustegevusteks ja muudeks lühiajalisteks projektideks, mis täiendavad ühenduse põhirahastust ja tegevusi. Juhul, kui ühendus on sõltuv lühiajalisest rahastusest, kulutab ta liialt palju ressursse rahastuse otsimisele ja taotluste kirjutamisele, et ebastabiilses finantsolukorras toime tulla. Sellises olukorras on raske ka vajalikku tööjõudu palgata ning hoida. Seega sõltuvus lühiajaliselt rahastusest piirab ühenduste võimekust pakkuda kulu-efektiivselt avalikke teenuseid, osaleda aktiivselt vastava valdkonna poliitika kujundamises ja keskenduda oma missiooni ja eesmärkide elluviimisele. Lisaks organisatsiooni stabiilsuse tagamisele on pikaajaline rahastus eriti oluline nende avalike teenuste osutamisel, mille tarbijate vajadused on pikaajalised (NCVO, 2005).

Ühenduste rahastamist saab käsitleda ka soovitud eesmärkide lõikes, sealjuures nõuab iga eesmärk erinevat rahastamise liiki. **Tegevuste või teenuste** rahastamise eesmärgiks on tagada nende tegevuse läbiviimine ja vähemoluline on organisatsiooni areng. Siinkohal on tegu kas projekti- või teenuslepingutega. **Võimekuse** rahastamise eesmärgiks on tagada organisatsioonide areng, mis väljendub kas organisatsiooni arendamisprojektide rahastamise või tegevustoetuste eraldamisena. **Süsteemsete muutuste** rahastamine taotleb keskkonna arengut, milles ühendused tegutsevad. Siinkohal pööratakse põhitähelepanu laiemale tegevuskeskkonna muutusele, mida rahastatav organisatsioon saavutab, mitte ainult otsestele kasusaajatele. (Unwin, 2004).

Iga rahastamise eesmärgi juures saab kasutada 3 liiki lähenemist: **reageeriv, sekkuv ja kompenseeriv**. Enamus rahastajaid kasutab reageerivat lähenemist, sest see võimaldab vastata vajadusele ja ideedele, mis tulevad ühenduste endi seast. Sekkiva rahastamise puhul on väljatöötatud strateegia valitud valdkonna arendamiseks, kus võivad olla põimitud nii võimekuse arendamine kui tegevuste läbiviimine. Kompenseeriv rahastamine püüab korvata puudujäägi vastava valdkonna rahastamise osas (ibid.).

### Eesmärkide ja lähenemiste võrdlus:

	<b>Reageeriv</b>	<b>Sekkuv</b>	<b>Kompenseeriv</b>
<b>Tegevus</b>	Narkorehabilitatsiooni-keskuse kulude katmine	Ravimeetodi arendamise rahastus	Rehabilitatsiooni rahastamine piirkonnas, kus see varem puudus
<b>Võimekus</b>	Hästitoimiva organisatsiooni arengu rahastamine	Kolme teenuseosutaja ühinemise toetamine (rahastaja initsiatiiv)	Uuelaadse organisatsiooni arendamise toetamine selles piirkonnas
<b>Süsteemne muutus</b>	Organisatsioonide eestkostetegevuse toetamine valitsuse poliitika muutmiseks	Rahastamine uute ravimeetodite uurimiseks ja Haigekassa nimekirja viimiseks	Probleemi ulatuse analüüsimine eesmärgiga tuua rohkem rahastust sellesse piirkonda

### **Tegevuste rahastamine**

Rahastajad, kes soovivad toetada tegevusi, otsivad reeglina tõendeid mõju kohta. Nad soovivad veenduda, et nende rahastus on suunatud kõige efektiivsemate ja parimate tegevuste toetamisele. Teades, et rahastatud tegevused on efektiivsed, on rahastajad valmis sõlmima ka pikaajalisi lepinguid. Samas aga reeglina väldivad sellised rahastajad riskide võtmist.

Tegevuste rahastamisel on mitmeid tugevusi. See võimaldab rahastajal hinnata investeeringu otsest kasu (*direct return on investment*) ja samas annab kindluse, et raha kasutatakse sihipäraselt. Ühendusele pakub see võimaluse tõestatud väärtusega tegevuste püsirahastamiseks. Ühendustelt oodatakse tihti innovaatilisi lähenemisi ja pidevat arengut, mida rahastatakse üksikute projektide kaudu. Seetõttu on toimiva tegevuse pikaajaline rahastamine heaks stabiilseks rahaliseks vundamendiks ühendusele, millele saab ehitada üles innovaatilisi lähenemisi ühiskondlike või keskkondlike probleemide lahendamiseks.

Samas aga võib rahastajal, mille sooviks on varasemate tegevuste jätkuv toetamine, olla keeruline fikseeritud eelarve juures võtta juurde uut ja teistsugust tööd. Samuti ei pruugi olla piisavalt tõendusmaterjali uute lähenemiste efektiivsuse kohta, mistõttu on raske veenda selliseid rahastajaid riske võtma. Mitmed sellised rahastajad on töötanud välja võrdlemisi kitsad rahastamise skeemid, et säilitada soovitud mõju. Sellise skeemiga saab pakkuda tuge suurele hulgale ühendustele ja tegevustele, kuid samas soosib see distantseerumist ühendustest, sest nii on lihtsam rahastamise otsuseid teha (*ibid*) See aga tähendab, et praktiliselt puudub kogemuse vahetamine ühenduste ja rahastaja vahel. Omavaheline konkureerimine omakorda ei soosi ühendustevahelist kogemuste vahetamist.

### ***Võimekuse rahastamine***

Rahastajad, mis soovivad toetada organisatsioonide tugevust ja võimekust, arvavad et see on parim viis oma missiooni elluviimiseks. Nad lähtuvad reeglina analüüsist, mis näitab ühenduste nõrka juhtimissuutlikkust ja väärtussüsteemist, mis käsitleb tugevaid organisatsioone kui parimat ressursi sotsiaalseks sekkumiseks. Tavaliselt valitakse välja võrdlemisi kitsas organisatsioonide ring, mida toetada kas suuruse, tüübi või tegevusalal järgi. Et rahastamise eesmärgiks on organisatsioonide tugevdamine, siis mõõdetakse ka tulemust organisatsiooniliste muutuste kaudu.

Organisatsiooni võimekuse tõstvate rahastamisskeemide puhul on ühendused saanud aru, et on võimalik võtte ette tegevusi, mida on raske rahastada teistest programmidest. Samas aga võivad ühendused tunda, et nad seavad ohtu oma sõltumatuse, sest nende arengu üle otsustavad välised eksperdid ei pruugi neid juhtida sobivas suunas. Küsitavusi võivad tekitada organisatsiooni arengu hindamise meetodikad, mis võtavad aluseks erinevad kultuurilised eeldused. Rahastajad peavad teadma võrdlemisi palju ühenduste kohta, peavad tundma nende tööprotsesse, strateegilist suunda jms.

Rahastajad peavad investeerima kõrgetasemelistesse hindamisoskustesse, kombineerides diagnoosimisoskuse võimega näha arengut toovaid lahendusi. Nad peavad töötama välja vahendid muutuste ja nende olemuse jälgimiseks ning veenduma, et valitud tee on jätkusuutlik. Reeglina keskenduvad sellised rahastajad väiksele arvule ühendustele ja nagu riskikapitali investorid on huvitatud teatud isikute arengust ning seostavad organisatsiooni arengut nende isikute võimetega. Selleks, et saavutada soovitud organisatsioonilist arengut, seovad rahastajad end võrdlemisi lähedalt valitud ühendustega, võttes sellega suure vastutuse ühenduse pikaajalise arengu ees.

Mõned rahastajad investeerivad kodanikuühiskonna infrastruktuuri. Üheks võimaluseks siin on ühendusteüleste organisatsioonide kasvatamise toetamine, nagu vabatahtliku teenistuse arenduskeskus või muud katusorganisatsioonid ja võrgustikud. Keeruline on mõõta organisatsioonide suutlikkuse tõusu, kuid veelgi keerulisem on mõõta infrastruktuuri mõju ühendustele. Samas siiski kodanikuühiskonna arendamine eeldab organisatsiooniüleste võrgustike toetamist.

### ***Süsteemse muutuse rahastamine***

Sageli püüavad süsteemse muutuse taotlejad õppida tegevusest, mida nad rahastavad, et efektiivsemaid mõjutusvahendeid kujundada. Selleks koguvad nad andmeid rahastatavatelt organisatsioonidelt ja viivad läbi vajalikke analüüse. Erinevate toetuse saajate kogemused agregeeritakse ja see võimaldab saavutada põhjalikke muutusi. Tihti rahastatakse ka vastavate valdkondade uuringuid, et õppimisprotsessi rikastada.

Rahastajad, mis soovivad saavutada sotsiaalset muutust, peavad investeerima andmete kogumisse rahastatavatelt, töötlemisse, analüüsi ja levitamisse. Kindlasti on mõistlik moodustada toetuste teemasid või programme, et koguda piisavat teavet soovitud muutuse saavutamiseks. Samas peavad rahastatavad organisatsioonid olema valmis rahastajale vajalikku informatsiooni pakkuma.

Kui rahastaja soovib ise muutusi juhtida võib olla vajalik publikatsioonide ja konverentside programmi väljatöötamine, et saavutada piisavat avalikku tähelepanu. Sellisel juhul võib suhe rahastatavaga keeruliseks kujuneda, sest ta ei ole rahastajaga võrdne. Ühendus võib uskuda, et tema kogemus ja sõnum on nii unikaalne, et ainult tema võib seda levitada. Siin võib tekkida omandivaidlusi. Reeglina on ühendused huvitatud, et rahastaja aitab nende tööd tutvustada, kuid nad väldivad lähenemisi, kus neid kisutakse laiemasse poliitilisse diskussiooni, milles nende roll on väike.

### **3.2.2. Läbipaistev rahastamine**

Läbipaistvat rahastamist on oluline vaadelda kahest aspektist: a) otsuste tegemine ühenduste riigieelarvelise rahastamise kohta b) ühenduse tegevuse läbipaistvus riigieelarvelise raha kasutamisel. Esimesel juhul taotletakse selgust, missugustele ühendustele riigi raha eraldatakse, mis otstarbel ja kuidas vastavaid otsuseid tehakse. Teisel juhul otsitakse selgust selles, kuidas ühendused eraldatud raha kasutanud on. Rahastamise protsessi läbipaistvus peab olema näha kõikides etappides: rahade planeerimine, konkursi korraldamine, rahastamisotsuste tegemine, aruandlus.

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on koostanud läbipaistva eelarve hea tava (IMF, 2007), milles on toodud lepingute nõuded valitsusväliste organisatsioonidega. Hea tava seab siin juures põhimõtteks, et kõikide lepingute tingimused peavad olema kättesaadavad avalikuks kritiseerimiseks. Hea tava järgi peab olema avalikult kättesaadav järgmine info:

- rahastamise otsuse tegemise protsessi kirjeldus (sise-eeskiri)
- sõlmitud lepingud (sh lepingumuudatused)
- lepingutega seotud riiklikud garantiid
- lepingutejärgsed planeeritud ülekanded

Sealjuures soovitatakse kasutada lepingute standardeid ja sõlmida võimalikult lihtsaid lepinguid. Lepingutejärgsed planeeritud ülekanded soovitatakse lisada tegevus- ja eelarveplaanidesse.

European Center for Non-profit Law (ECNL) on uurinud Horvaatia, Suurbritannia, Iirimaa, Prantsusmaa ja Ungari põhimõtteid ühenduste riigieelarvelisel rahastamisel. Raport kirjeldab läbipaistvust järgnevalt: rahastamine põhineb selgetel taotlemise ja hindamise põhimõtetel, mis tagavad protsessi maksimaalse avatuse, nt nõuded konkursiteadete avaldamiseks ametlikes ja



kohalikes meediakanalites, piisava aja andmist taotluste esitamiseks, rahastatud taotluste valiku kriteeriumite ja rahastatud organisatsioonide avalikustamiseks, potentsiaalsete taotlejate küsimustele vastamiseks jms (ECNL, 2007).

Kasutades viie riigi ja IMFi käsitlusi läbipaistvast rahastamisest võib käesoleva analüüsi tarbeks defineerida läbipaistvust järgnevalt. Konkursite korraldamise ja läbiviimise protsessi kohta on piisavalt kättesaadavat informatsiooni: rahastamise otsuse tegemise protsessi kirjeldus (sh selged ja objektiivsed hindamiskriteeriumid), konkursi võitjate nimed ja eraldatavad, summad sõlmitud lepingute tekstid (sh lepingumuudatused).

### 3.2.3. Ligipääsetav rahastmine

Ligipääsetav on ühenduste rahastamine siis, kui konkurss on korraldatud õiglaselt. Õiglane rahastamine selekteerib objektiivsete kriteeriumite põhjal taotluste kvaliteedist lähtudes välja kõige tugevamad organisatsioonid, mis on võimelised esitama kõrgetasemelisi taotlusi ja jätab kõrvale väiksed ning nõrgad organisatsioonid. (ECNL, 2007) Siinkohal aga on tegemist loomuliku arenguprotsessiga, mille jooksul vähemarenenud ühendused peavad tegema läbi sama arengu, kui pikemat aega tegutsenud organisatsioonid. Noorte ja väikeste ühenduste rahastamise ja koolitamise roll aga on viidud väljapoole avalikku sektorit ja delegeeritud vastavatele sihtasutustele või kodanikuühiskonda arendavatele katusorganisatsioonidele.<sup>9</sup> Võrdse kohtlemise õigusliku põhimõtte järgi tuleb võrdseid olukordi käsitleda ühtmoodi. Samasuguste olukordade ebavõrdne käsitlemine on diskrimineerimine. Seda mõistet ühenduste rahastamisele laiendades tähendab see sisuliselt sama, mis õiglane rahastamine, ehk et otsus tehakse objektiivsete kriteeriumite alusel, valides välja kõige kvaliteetsemad kriteeriumite täitjad (sh ka tegevustoetuse ja teenuslepingute puhul)

### 3.2.4. Tulemuslik rahastamine

Ühendused tegutsevad erinevates valdkondades<sup>10</sup>, kuid kõigis nendes täidavad nad rohkemal või vähemal määral samu **funktsioone**. Et ammendavat funktsioonide loetelu kirjandusest ei leitud, siis sõnastas analüüsi töögrupp neid järgmiselt:

1. huvigrupi ja liikmete abistamine ning huvide ja väärtuste eest seismine poliitikakujundamisel (eestkoste, huvikaitse)
2. valdkondliku poliitika arendamine
3. delegeeritud avalike teenuste osutamine

<sup>9</sup> Nt Suurbritannias tegeleb nõrkade organisatsioonide arendamisega spetsiaalne riiklik fond Futurebuilders.

<sup>10</sup> Kultuur ja meelelahutus, haridus, tervis, sotsiaalteenused, keskkond, arengukoostöö jne

4. kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus)
5. finantsvahendite kogumine ja jagamine

Varasemalt piisas sellest, kui ühendus selgitas, et tema tegevus on väärtuslik. Viimasel ajal aga on hakatud kahtlema sellistes selgitustes ja tahetakse rohkem informatsiooni ühenduse tegevuse kohta, et muuta seda läbipaistvamaks. Ühendustelt oodatakse oma tegevuse avamist avalikuks kriitikaks, oma rolli selgitamist ja õigustamist viisil, et sellest oleks lihtne aru saada (NCVO, 2004). See käsitlus on mõnevõrra laiem, kuid käesoleva analüüsi jaoks on oluline riigieelarveliste vahendite kasutamise aruandluse aspekt, sest rahastaja soovib teada, kuidas raha kasutatud on ja missuguseid tulemusi sellega saavutatud on. Kui tegevuste jälgimise ja tulemuste hindamise mahtu planeerida vastavuses rahastuse mahuga, pole tegemist halduskoormusega, mida bürokraatlik rahastaja nõuab, vaid kasuliku töövahendiga, mida saab kasutada tegevuse kvaliteedi tõstmiseks.

ECNL leiab 5 riigi põhimõtteid võrreldes, et vastutundlik rahastamine tähendab eraldatud vahendite kasutamiseks on ette nähtud selged aruandluse nõuded. ELi finantspõhimõtete sekka kuulub nõ *sound financial planning*, mille järgi peab rahastamist viima läbi kokkuhoidlikult, efektiivselt ja kulutõhusalt. Efektiivsuse all mõeldakse siin kindlate kokkulepitud eesmärkide ja tulemuste saavutamist. Kulutõhususe all mõeldakse maksimaalse tulemuse saavutamist minimaalse kuluga. Sealjuures on vajalik iga tegevuse puhul kasutada tulemusindikaatoreid eesmärkide ja tulemuste saavutamise hindamiseks ning need lepatakse kokku hiljemalt eelarve esimese versiooni koostamise ajaks. Kõikide märkimisväärsete kuludega tegevuste ja programmide puhul rakendatakse nii eel- kui järelhindamist selleks, et tõsta rahastamisotsuste kvaliteeti (European Commission, 2008)

Kui üldnimetatud efektiivsuse ja kulutõhususe põhimõtteid aluseks võtta, siis tähendaks see ühenduste riigieelarvelisel rahastamisel seda, et hinnatakse ära iga rahastatud tegevuse kitsam või laiem mõju ja suuremate lepingute puhul rakendatakse lisaks ka kulutõhususe hindamist võrreldes sarnaseid läbiviidud tegevusi ja nende kulu-efektiivsuse suhet. Ühenduste riigieelarvelise rahastamise kontekstis tähendaks see, et iga ühendus peaks hakkama panema aruandlusesse kirja nt lisaks läbiviidud koolituse otsesele tulemusele (koolitatud tunnid, koolitatute arv jms) ka mõju: mida koolitusel käinud juurde õppisid, kuidas nad uusi teadmisi kasutavad ja kas selle tulemusel on paranenud nende töö kvaliteet. Sotsiaalteenuste puhul oleks sellisel juhul vajalik hinnata mõju teenust saanud inimestele: nt kas töötu leidis töökoha, kas sõltlane on uimastitarbimisest loobunud, kas füüsilise erivajadusega inimene tuleb nüüdsest iseseisvalt toime jms. Sellisel tasemel riigieelarvelise rahastamise mõju hindamine eeldab aga suurt ajalist panust nii rahastuse saaja kui rahastaja poolt.

### **3.2.5. Rahastamise roll ühenduste panuses viia ellu riiklikke eesmärke ja ühenduste võimekuse arendamises**

#### ***Konkursite alusel toimuval rahastamisel on kalduvus mõjutada ühenduste arengut rahastaja huvides, mis võib seada ohtu ühenduste omaalgatuse võime***

Tuleb märkida, et konkursite alusel toimuval rahastamisel on kalduvus mõjutada mittetulundusühenduste seesmist arengut kindlas suunas. Kuna konkursil osalemise edukus suurel määral oleneb tehtud pakkumise vastavusest eelnevalt paika pandud standarditele ning kuluefektiivsusest, võib täheldada äriühingute tegevuspõhimõtete levimist kolmanda sektorisse (Eikenberry & Kløver 2004: 134). Nii näiteks kalduvad nad kohandama oma missiooni tellija poolt paika pandud mõõdikutega; nad pööravad senisest vähem tähelepanu oma sihtrühmade huvide ja väärtuste esindamisele ja rohkem administratsioonile ja juhtimisele; nad kalduvad teistes sama valdkonna organisatsioonides nägema pigem konkurrence kui koostööpartnereid; nad keskenduvad kindlaks määratud projektide läbiviimisele, mitte mitmekülgsemale tööle avalikkuse, kogukonna ja oma sihtrühmaga. Seega võib ohustatud saada mittetulundusühenduste eripära kodanikuühiskonna koostisosadena – teatud väärtuste ja huvide kaitsjatena, sotsiaalse kapitali tekitajatena.

#### ***Ebapiisavad vahendid üldkulude katmiseks pärsivad ühenduste võimekust***

Mitmed kodanikuühiskonna uurijad on seisukohal, et üldkulude katmise suurendamine aitab ühendustel saavutada suuremat mõju. Vastupidiselt üldlevinud arusaamale, et üldkulusid tuleb minimeerida, on selgunud, et liialt vähe infrastruktuuri investeerivate ühenduste võimekus on pärsitud. Eriti mõjutab üldkulude toetamise võimalus väiksemate ühenduste võimekust. Seega võiks lisaks üldkulude katmise ülempiirile seada ka alampiiri (Aspen Institute, 2007).

Selleks, et tulla toime ebapiisavate vahenditega administratiivsete kohustuste täitmisel, üritavad ühendused saada hakkama madalate palkade, vabatahtliku töö või lisatööga ja vajalikud investeeringud jäetakse tegemata. Eelkõige kannatavad siin raamatupidamine, strateegiline planeerimine, väljapoole suunatud kommunikatsioon, finantsjuhtimine, projektkirjutamine, kontoriruumide ja tehnika seisukord (Center on Nonprofits and Philanthropy, 2004).

Raske on palgata kogemuste või spetsiaalse ettevalmistusega inimest, kui pole võimalik tema igapäevakulude katmiseks vajalikku palka maksta. Finantsjuhtimise kogemusega organisatsioonijuhi puhul on tavaline, et puudub piisav ülevaade organisatsiooni rahalisest seisust ja selgusetus tuleviku osas. Raamatupidaja puudumise tõttu võib raamatupidamises olla mitmeid vigasid ja ebakõla uute seadustega. Mitmete ühenduste juhid püüavad kulude

kokkuvõtteks ise raamatupidamise selgeks õppida, kuid paratamatult võtab peale põhitõdede selgeksõppimist aega ka uute seadustega kursisolek, mistõttu võib raamatupidamisele hakata kuluma liialt palju juhi aega. Selle asemel võiks ta tegeleda organisatsiooni arendamise ja igapäevase juhtimisega.

Kindlasti on teatud ühenduste puhul<sup>11</sup> võimalik saada hakkama osaliselt vabatahtliku (sh professionaalse) tööjõuga, kuid sellisel juhul ei saa oodata neilt panust seaduseelnõude või arengukavade väljatöötamise ega avalike teenuste pakkumise võimekust. Seega on mõistlik aidata katta nende ühenduste püsikulusid, mida avalik sektor peab strateegilisteks partneriteks.

On arusaadav, et rahastajad on huvitatud tulemuste nägemisest ja teavad, et projektirahadega on seda võimalik kiiremini saavutada, kui tegevustoetusega või üldkulude katmisega. Samas on ühendused sunnitud sellises olukorras kas peitma üldkulusid projekti tegevuskulude sisse või loobuma vajalikest investeeringutest ja kulutama palju aega täiendavate tööülesannete tegemisele.

Sealjuures Suurbritannias läbiviidud National Council for Voluntary Organisations analüüs näitas, et kui avalikke teenuseid pakkuvatele ühendustele ei kaeta lepingutega üldkulusid ja kõiki otseseid kulusid, kahjustab see ühenduse tööjõudu, jätkusuutlikkust ja edasist arengut. Sellises olukorras on mitmed organisatsioonid sunnitud vähendama teenuste hulka või tegema järeleandmisi kvaliteedis.

### ***Organisatsiooni arengu rahastamisel võib olla märkimisväärne mõju***

Suurbritannias asuv *Baring Foundation* tellis sõltumatu analüüsi 10 aasta jooksul (1996-2006) antud toetuste mõju hindamises ühendustele. Põhiline järeldus on, et väikeste ja keskmise suurusega ühenduste toetamisel nende arengu kriitilistel etappidel on märkimisväärne mõju. Need organisatsioonid võivad tulla hiljem 2-3 korda tagasi, kui nad vajavad toetust järgmisse arenguetappi jõudmiseks. Oluline on pakkuda rahastust, et ühendusel oleks võimalik vabastada töötajate aega tegelemaks strateegia arendamise, enda koolitamise, infotehnoloogiasse investeerimise vms.

Fond pakkus toetusi järgmisteks tegevusteks:

- Strateegiline planeerimine, organisatsiooni ja süsteemide läbivaatamine
- Võimekust tõstvate teenuste pakkumine
- Infotehnoloogia arendamine, teised süsteemsed muutused
- Võrgustumine ja ühistöö
- Ühenduste liitumine, teised organisatsioonilised muutused

---

<sup>11</sup> Nt liikmete enda huvides tegutsevad kultuuri- või muud huviseltsid

- Teenuse arendamine
- Kvaliteedistandardite kasutuselevõtt
- Vabatahtlike koolitamine

Keskmiselt 200 000 eesti krooni suurused toetused võimaldasid väikestel organisatsioonidel:

- ligipääsu teistele rahastamisallikatele
- muutuda efektiivsemaks, vähendada kulusid
- moderniseerida tegevust uue tehnoloogia kasutusele võtmise kaudu
- töötada välja uusi teenuseid ja arendada olemasolevaid
  - a) vajaduste hindamine
  - b) teenuse osutajate koolitamine
  - c) infohalduse süsteemi arendamine
  - d) investeerida efektiivsuse tõusu arvelt vabanevat raha teenustesse
- tõsta ühenduse mainet
- tõsta ühenduse mõju poliitikakujundamises

Arendustegevuste teotamine osutus eriti oluliseks ühenduse arengu kriitilistel etappidel:

- peale ühenduse loomist, kui otsiti võimalusi uute teenuste arendamiseks ja enda tutvustamiseks
- etapis, kus on vajalik ühenduse professionaliseerumine: vabatahtlike koolitamine, nõukogu ja juhatuse rollide täpsem määratlemine, tööjõu palkamine
- etapis, kus on vajalik paremate süsteemide loomine, nt infotehnoloogia efektiivsem kasutamine
- rasketel aegadel, kus on probleeme rahavoogude ja taotlustega
- struktuuri muutmine eesmärgiga tõsta organisatsiooni mõju ja sissetuleku teenimise võimet
- vähendada kulubaasi

(Bolton, 2008)

### ***Taotletust väiksemal rahastamisel võib olla negatiivne mõju***

Juhul, kui rahastaja otsustab eraldada taotletust väiksema summa, on ühendus sunnitud kas otsimas lisarahastust, panustama omavahenditest, vähendama planeeritud töö mahtu või jaotama seda pikema aja peale (Bolton, 2008). Juhul, kui ühendus pole taotluse eelarvet ülepaisutanud ja tegemist on eesmärgi täitmiseks vajalike kulutustega, siis kõik 3 valikut toovad kaasa negatiivseid mõjusid. Lisarahastuse otsimiseks peab ühendus sisuliselt kirjutama juurde teise taotluse ja raha kasutamisest eraldi aru andma. Omavahenditest panustamise puhul vähenevad ühenduse võimalused tegeleda organisatsiooni strateegilise planeerimise ja

arendamisega. Kui tegu on tellitud avaliku teenusega, siis omavahenditest panustamine tähendab sisuliselt riigi funktsioonide täitmise subsideerimist. Planeeritud töömahu vähendamisel võib olla oluline negatiivne mõju tegevuse tulemustele ja eesmärgi täitmisele, mis võib omakorda muuta küsitavaks kogu ettevõtmise mõttekuse.

### ***Liigne riigi raha kasutamise efektiivsuse taotlemine võib muuta ühendused nõrgaks***

1990ndatel vähendas Kanada avalik sektor toetusi ühendustele, soovitas neil mitmekesistada eelarveallikaid ja muutuda riiklikest toetustest vähem sõltuvaks. Mitmed organisatsioonid, mis varasemalt said iga-aastast toetust ja olid seetõttu võrdlemisi autonoomsed, kaotasid kõik või enamuse oma põhirahastusest. Paljudel ühendustel ei jäänud muud võimalust, kui taotleda projektirahastust prioriteetsetes valdkondades või sõlmida teenuse osutamise lepinguid ministriumitega (Scott, 2004).

Rahastaja perspektiivist lähtudes saavutati riigieelarve efektiivne kasutamine: suunates raha fondidesse ja programmidesse, mis tegutsesid valitsusele prioriteetsetes valdkondades; vähendades ühenduste administreerimisele mõeldud vahendeid ja suunates neid programmidesse ja teenustesse; jälgides lepingute täitmist ja nõudes, et ühendused tõestaks eraldatud vahendite sihtotstarbelist kasutamist ja soovitud tulemusteni jõudmist; vähendades dubleerimist ja auke teenuste osutamises; võimaldades pakkuda keerulistele probleemidele integreeritud lahendusi julgustades ühendusi rohkem koostööd tegema; säilitades paindlikkust muutuvas keskkonnas prioriteetidega sammu pidada vältides pikaajalisi finantskohustusi.

Samas aga muudeti sellega ühenduste olukord keerukaks. Organisatsioonid, mis elasid üle valitsuse rahastuse vähendamise 1990ndatel, on nüüd majanduslikult haprad, sest nad sõltuvad lühiajalisest ja prognoosimatust sihtotstarbelisest projektirahastusest. See põhjustas ülddise traditsiooniliste üldkulusid katvate rahastusallikate osatähtsuse vähenemise: tegevustoetused, eraannetused ja liikmetasud. Mõned organisatsioonid suutsid küll suurendada teenitud tulu mahtu, kuid enamus muutusid sõltuvaks projektirahastusest. Mitmed organisatsioonid tulid uues olukorras küll rahaliselt toime, kuid samas kurtsid nad kõrge majandusliku ebakindluse ja ebastabiilsuse üle, mida põhjustas projektipõhise rahastuse domineerimine ja organisatsiooni põhifunktsioonide toetuseks mõeldud vahendite oluline vähenemine. Uus olukord pärssis ühenduste võimekust, sest projektirahade taotlemine ja range aruandlus nõuab lisakulutusi, pealegi on nende vahendite kasutamine väga piiratud. Omaette roll on Kanada ühenduste võimekuse languses ilmselt ka aastatega tekkinud harjumuses saada tegevustoetust, selle kadumisel tekkis eelarve ümberseadmisel raskusi.

### ***Ühendused peavad rahastamisel vajalikuks lihtsaid taotlemise ja hindamise protsesse ning paindlikkust***

Suurbritannias Baring Foundation'i tellitud vabatahtliku sektori tugevdamise programmi analüüs näitas, et toetust saanud ühendused hindasid kõrgelt taotlemise lihtsust, fondi töötajate abistavat hoiakut ja külaskäike ühendustesse. Viimane andis võimaluse täpsemalt selgitada ja näidata, mida soovitakse projektiga saavutada. Kohati oli võimalus plaane ja rahastust vastavalt saadud kogemusele kohandada innovaatiliste projektide võtmeküsimus (Bolton, 2008). Kui tegu on uuelaadse lähenemisega ja projekti elluviimise käigus selgub, et planeeritud tegevus vajab korrigeerimist, siis nõuab see rahastajapoolset paindlikkust, et olukorra muutusele või probleemi tegelike põhjuste hilisemale selginemisele vaatamata oleks võimalik kokkulepitud eesmärgini jõuda.

### ***3.2.6. Kokkuvõtteks teiste riikide kogemusest ühenduste rahastamisel***

Otsides erinevaid skeeme ühenduste rahastamiseks selgus, et seda on võimalik liigitada väga erinevalt: kaudseks ja otseks, lühi- ja pikaajaliseks, sihtotstarbeliseks ja vabalt kasutatavaks. Samuti on võimalik ühenduste rahastamist liigitada eesmärkide kaupa: tegevuse, võimekuse ja süsteemse muutuse rahastamine. Sealjuures kasutatakse nende eesmärkide juures veel reageerivat, sekkuvat ja kompenseerivat lähenemist. Selguse toomiseks on mõistlik jagada rahastamist kolme põhilise liigi järgi: projekti-, teenuse rahastamiseks ja tegevustoetuseks. Sealjuures on nende rahastamise liikide kaudu võimalik viia ellu kõiki eelpool nimetatud eesmärke ja rahastamise skeeme (va kaudset rahastamist).

Selgub, et rahastamise kaudu kodanikuühenduste võimekuse arendamine ja riiklike prioriteetidele kaasaaitamiseks oleks otstarbekas kombineerida erinevaid rahastamise liike. Projekti- või teenuse osutamise rahastamisel on võimalik rahastajal seada omad eesmärgid ja taotletavad tulemused ning hinnata investeeringu otsest kasu, mistõttu saab seeläbi aidata kaasa riiklike prioriteetide saavutamisele. Samas aga kui rahastaja soovib saavutada maksimaalset tulemust minimaalse kuluga, siis see võib nõrgestada ühendust, kui piisavalt ei finantseerita lepingu täitmisega seotud kaudseid kulusid (üldkulud jt püsikulud). Samuti ei aita ühenduste võimekusele kaasa range aruandluse nõudmine ilma aruandlustegevust ennast finantseerimata.

Ühenduste võimekusele oma funktsioone täita mõjutab positiivselt täisrahastus kõikide projekti- ja teenuslepingute puhul, mis katab kõik lepingu täitmisega seotud otsesed kulud ja kaudsed püsikulud (üldkulud). Riigieelarvest eraldatav mitme-aastane tegevustoetus võib osutada vajalikuks ühendustele, mida riik näeb strateegilise partnerina: ekspert ja konsultant oma tegevusvadkonnas seadusloomesse ja arengukavandamise kvaliteetse sisendi andja; avaliku teenuse osutaja, mille tegevusel on tugev positiivne ühiskondlik mõju ning aitab kaasa riiklike arengukavade eesmärkide saavutamisele. Samas aga väiksemate organisatsioonide võimekusele saab võrdlemisi väiksemahulise tegevus- ja arengutoetusega kaasa aidata, kattes nende põhilisi

püsikulusid või pakkudes vahendeid millega ühenduste liikmed saavad end koolitada, viia läbi ühenduse strateegilist planeerimist või tegeleda muu arendustegevusega. Selleks, et vältida liigset halduskoormuse tekitamist ja seeläbi ligipääsetavuse vähendamist ühenduste jaoks on mõistlik planeerida võimalikult lihtne taotlemise ja hindamise protsess. Sealjuures saab vastavalt lepingu mahule planeerida ka erinevad nõuded aruandlusele, sest pole õigustatud määrata väikeprojektidele suurprojektide aruandlusega sarnaseid nõudeid. Samas, kui rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks on vajalik seada ühendusele täiendavaid aruandluse nõudeid, siis on õigustatud ka sellega seotud kulude kompenseerimine.

Tuleb teadvustada, et juhul kui rahastamise puhul ei soovita organisatsiooni osalemist eesmärkide, tegevuse ja hindamiskriteeriumite määramisel, ei ole projekti teostava või teenust osutava organisatsiooni juriidiline vorm oluline: mittetulundusühendused tegutsevad sellisel juhul sarnaselt mis tahes äriühingutega. See, et avaliku võimu poolt ette kindlaks määratud tegevuste teostamiseks kasutatakse nimelt mittetulundusühendusi ei pruugi iseenesest kodanikuühiskonda tugevdada. Oluliseks täiendavaks väärtuseks mittetulundusühenduste ja avaliku võimu vahelises koostöös on ühenduste võime vahendada oma liikmete ja sihtrühmade kogemusi ja arusaamu otsustajateni. Avaliku võimu ja muu ühiskonna vahelise tagasiside kindlustamine on sellise koostöö üks tähtsamaid aspekte. Praktikas tähendab see avaliku võimu jaoks võimalust rahastada tegevusi, mis on võimalikult heas kooskõlas ühiskonna ootuste ja vajadustega.

Kirjanduse analüüsist ja Eesti eelnevates uuringutest tulenevad järgmised peamised järeldused:

- Ilma olemasolevate lepingute täitmisega seotud kõiki kulusid (sh üldkulusid/püsikulusid) katmata pole võimalik ühenduste kaudu efektiivselt riiklike prioriteete ellu viia. Kaudsete kulude katmiseks mõeldud vahendite kärpimine kulutõhususe eesmärgil võib pärssida ühenduse tegevust ja seeläbi viia tulemuse kvaliteedi languseni.
- Strateegilistele partneritele, mis panustavad oluliselt seadusloome või arengukavandamise protsessidesse, pakkuda tegevustoetust, et oleks võimalik nende võimekust säilitada.
- Prioriteetseteks tegevusteks, eriti pikaajalist sekkumist nõudvateks tegevusteks (nt kuritegude ennetus, sõltuvusravi jms) sõlmida ühendustega pikaajalised lepingud (2-3 aastat).
- Pakkuda väiksematele, kuid potentsiaali omavatele ühendustele arengutoetusi eesmärgiga arendada prioriteetide elluviimisse panustavate ühenduste ringi.
- Pakkuda ühendustele võimalust taotleda vahendeid omapoolsete ideede teostamiseks, mis riiklike prioriteetide elluviimisele kaasa aitavad.
- Hinnata rahastatud ühenduste tegevuse väljundit, tulemust ja panust arengukava üldeesmärgini jõudmisel.



## 4. Statistiline ülevaade kodanikuühenduste riigieelarvelisest rahastamisest aastatel 2006 ja 2007 Riigikassa andmetel

Käesolev peatükk annab ülevaate kodanikuühenduste riigieelarvelisest rahastamise mahtudest ning kirjeldab rahastust saanud ühendusi. Kuigi Eesti Vabariigi finantsarvestus on arenemas selgelt tekkepõhise eelarvestamise suunas, siis on käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks saada ülevaade realselt vabaühenduste tulubaasi jõudnud riigieelarvelistest vahenditest. Seda võimaldab avalikest andmebaasidest kõige paremini Riigikassa aruannete avalik andmebaas. Riigikassa kasutamisest algandmete saamiseks tuleneb aga, et **riigieelarvelise rahastamisena** ei käsitleta järgnevas peatükis ainult riigieelarvelisi eraldisi ühendustele, nagu on levinud kitsam arusaam ühenduste riigieelarvelisest rahastamisest. Käesolevas peatükis nimetatakse riigieelarveliseks või riigipoolseks rahastamiseks raha mistahes liikumist valitsussektori asutustelt läbi riigikassa kodanikualgatuslikele mittetulunduslikele ühendustele. Kasutatud on riigikassa kassapõhiste aruannete avalikku andmebaasi ning koondatud kõik väljavõtetega saadud väljakanded riigikassast ühendustele (meetodi täpsem kirjeldus analüüsiraporti pt 3.). Selliselt saadud andmed sisaldavad avaliku sektori poolt vaadatuna nii riigieelarvelisi eraldisi (sh otseeraldisi riigieelarve seadusest, projektitoetusi läbi fondide), välisvahendite kaasfinantseerimist, ühendustele makstud liikmemakse, teenuste ja toodete ostu või renti ühendustelt jne. Käesolevad analüüsitulemused annavad senisest erineva vaate ühenduste finantssuutlikkusele, kuna Riigikassa kassapõhised andmed sisaldavad valitsus- ja riigiasutustelt realselt tehtud makseid ühendustele, mitte plaane ja prognoose.

Alljärgnevalt analüüsitakse erinevate karakteristikutega mittetulundusorganisatsioonide ligipääsu erinevate valitsemisala asutuste ja ministeeriumite poolsele rahastusele. Erinevate ühenduste „kaetus“ riigieelarveliste finantsvahenditega nii ministeeriumite ja valitsemisalade kui teiste tunnuste lõikes võimaldab läbi sihtgruppide analüüsimise täpsustada vajadusi rahastamismehhanismide edasise arendamise või alternatiivsete mehhanismide (rahastamise liikide ja viiside) loomise osas.

### ***Kasutatud näitajad***

Järgnevas analüüsis esitatud **rahastuse maht/summa** näitab Riigikassa andmetel kõigi kannete summat ning võimaldab hinnata ühenduste kassapõhises tulubaasis riigieelarveliste vahendite mahtu. **Rahastatud ühenduste arv** näitab rahastuse ulatust ühenduste seas. **Keskmise rahastuse** aluseks on valdavalt **mediaan**. Standardkeskmine on käesoleva analüüsi tarvis liialt vildakas, kuna kannete miinimum- ja maksimumsummade vahe nii ühenduste kui valitsemisalade, ministeeriumite jt tunnuste lõikes on liialt suur. Mediaan on tasakaalustatum keskmise näitaja, mis tähistab rahastuse summat, millest pooli ühendused rahastati vähem ja

pool ja ühendusi rohkem. **Rahastuse perioodiks** on aastad 2006-2007. Peamiselt ongi esitatud näitajad koguperioodi kohta, kuna ühelt poolt ei võimalda kaks järjestikust aastat teha väga kaalukaid trendianalüüse, teisalt nende näitajate liitmine tasandab ebaolulised kõikumised erinevate tunnuste jaotuste võrdluses.

### ***Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumis***

Käesolevas analüüsis on üldkogumina kasutatud Statistikaameti MTÜ-de ja SA-de statistilise profiili andmebaasi, mis on ühendatud Äriregistri andmebaasiga kodanikuühenduste registrikoodi alusel. Üldkogumi moodustab 14006 ühendust. Selles andmestikus ei sisaldu korteri-, aia-, garaaži-, maaparandus-, vee- ja metsaühendused ning –ühendused, erakonnad ja nende noortekogud, ametiühingud. Küll aga on analüüsi algandmebaasi jäetud ettevõtete jm ärihuvisid kaitsvad liidud, kutseorganisatsioonid ning ametiühingute katusorganisatsioonid ning kogudused. Rahastatud ühenduste osakaalu üldkogumist kirjeldavad tabelid LISAs 1. Esitatud on rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist registreerimisaasta, maakonna ja asulatüübi lõikes. Rahastatud kodanikuühendused moodustavad üldkogumist:

- registreerimisaasta lõikes 11,0 – 54,7% (vastavalt 2007 ja 1990 registreerunud)
- vanusegruppide lõikes 23,0 – 33,4 % (1-4-aastased ... 9-13-aastased)
- maakondade lõikes 18,6 – 41,3 % (Harju maakond ...Võru maakond)
- asulatüüpide lõikes 23,7 – 29,4 % (suured linnad (Narva, Pärnu, Tartu) ... väikesed linnad)

### ***4.1. Ülevaade riigipoolsest rahastamisest aastatel 2006-2007***

Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud<sup>12</sup> ühendustest vähemalt **27%**-le on käesoleva uuringu käigus analüüsitud Riigikassa avalike aruannete andmetel laekunud viimasel kahel aastal tulu riigi- ja valitsusasutustelt ning nende allüksustelt. **2006.** aastal laekus Riigikassa andmetel **526,771,726 krooni** kokku 2854-le mittetulunduslikule ühendusele, **2007.** aastal **693,056,247 krooni** 2965-le ühendusele. Seega ühendustele riigikassast laekunud summa kahe aasta võrdluses **kasvas 31,5%** ehk 166,3 miljoni krooni võrra, kokku on kahe aasta jooksul Riigikassast väljamakseid tehtud 3782 erinevale kodanikualgatuslikule organisatsioonile **1,219,827,973 krooni**. Rahastuse mediaan 2006. aastal oli 20,200 krooni ning 2007. a. 27,627 krooni. **Mediaan** on selline keskmise näitaja, millest pooled ühendused on saanud vähemas mahus rahastust ning teine pool rohkem. Mediaan on antud analüüsi puhul parem näitaja kui standardkeskmise, kuna Riigikassa kannete summade variatiivsus on väga suur: miinimum 25

<sup>12</sup> Kasutatud Statistikaameti poolt puhastatud MTÜ-de ja SA-de registri alusel koostatud MTÜ-de ja SA-de statistilist profiili. Üldkogum 14006 ühendust, ei sisalda korteri-, aia-, garaaži-, maaparandus-, vee- ja metsaühendused ning –ühendused, erakonnad ja nende noortekogud, ametiühingud.

ning maksimum 28519215 krooni. Riigipoolse rahastuse standardkeskmine ühenduse kohta oleks 2006. a. 184,573 ning 2007. a. 233,745 krooni – need näitajad aga ei kirjelda ühenduste rahastamise olukorda adekvaatselt. Rahastuse mediaankeskmise tõus on olnud aga madalam 2007. aasta inflatsioonist, mis tähendab, et reaalselt laekus 2007. aastal võrreldes 2006. ga ühenduste tulubaasi keskmiselt sama või väiksema väärtusega riigieelarvelisi vahendeid.

Tabel 1 kirjeldab ühendustele riigi poolt ühendustele laekunud summasid kategooriatena. Nagu juba minitud, sisaldavad analüüsi algandmeteks olnud Riigikassa avalikud andmebaasid ka tasusid ühendustelt ostetud teenuste/kaupade eest ning liikmemakse. Kuna nii väikesemahulisi eraldisi tõenäoliselt ei määrata, siis on suure tõenäosusega kõige väiksemate kannete summade puhul tegemist ühenduste majandustegevuse ja liikmemaksudega – ehk muude finantsallikate kui riigieelarvelised eraldised. 2006. aastal ongi kõige suurem hulk ühendusi (33,2%) rahastatud vahemikus 25-10,000 krooni. 2006. aastal riigipoolsete kannete kogumahust moodustavad need kanded aga vaid 0,9%, mis kinnitab taas üksikute kannete väiksust. 2007. aastal on kõige suurem hulk ühendusi saanud riigieelarvelisi vahendeid 25,001-250,000 krooni – 36,2% ühendustest. Kodanikualgatuslike ühenduste riigieelarvelise rahastamise kogumahust moodustab suurima osa vahemik 250,001-1,000,000 krooni, kuigi 2007. aastal see osakaal mõnevõrra langeb suuremate rahastamissummade kasuks.

**Tabel 1. Riigipoolt rahastatud ühenduste ja selle rahastuse mahu summa osakaal rahastuse kategooriate lõikes aastatel 2006 ja 2007 (%)**

rahastuse maht aastas	Rahastatud ühendused		Rahastuse summa	
	2006	2007	2006	2007
25 – 10,000 eek	33.2	26.5	0.9	0.5
10,001 – 25,000 eek	21.2	21.5	1.9	1.6
25,001 – 250,000 eek	32.1	36.2	13.9	12.7
250,001 – 1,000,000 eek	10.3	11.2	27.9	24.0
1,000,001 – 2,000,001 eek	1.7	2.3	13.4	13.9
2,000,001 – 5,000,000 eek	1	1.7	16.5	20.7
5,000,001 – 30,000,000 eek	0.5	0.7	25.5	26.6
<b>kokku</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>100% =</b>	<b>2854</b>	<b>2965</b>	<b>526,771,726</b>	<b>693,056,247</b>

#### 4.1.1. Kodanikualgatuslike MTÜ-de ja SA-de riigipoolse rahastamise võrdlus

Mittetulundusühenduste ja sihtasutuste registris moodustavad MTÜ-d 94,8% ja SA-d 5,2%. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on olnud käsitleda just kodanikualgatuslikke- ja vabaühendusi. Sellest lähtepunktist tulenevalt on Riigikassa väljavõtete puhastamisel käesoleva analüüsi tarvis valimist välja jäetud riigi, kohaliku omavalitsuse ja muude avalik õiguslike juriidiliste isikute poolt

loodud või nende olulise mõju all olevatest ühendustest oli valdav enamus sihtasutused. Analüüsitavaatest ühendustes on 84 sihtasutused, mis moodustavad kõigist rahastatud organisatsioonidest 2,3%. Kodanikualgatuslikele sihtasutustele laekus riigieelarvelisi vahendeid aastal 2006 4,7 miljonit, aastal 2007 aga 32,8 miljonit krooni – seda on 7 korda rohkem. Samas sihtasutuste riigieelarvelise rahastamise ulatuse laienemise ning mahu suurenemisega vähenes rahastuse maht ühenduse kohta ca poole võrra. Samas näitab rahastatud ühenduste võrdlus õigusliku vormi alusel, et sihtasutuste keskmine riigipoolne rahastus on 2,5 korda suurem kui mittetulundusühingutel (vt Tabel 2).

**Tabel 2. Rahastatud sihtasutuste ja mittetulundusühingute võrdlus**

aasta	N		mediaan		Summa	
	SA	MTÜ	SA	MTÜ	SA	MTÜ
2006	12	2,842	122,500	20,149	4,687,015	522,084,711
2007	81	2,884	69,200	27,300	32,834,020	660,222,227
<b>Kokku*</b>	<b>87</b>	<b>3,695</b>	<b>69,200</b>	<b>34,713</b>	<b>37,521,035</b>	<b>1,182,306,938</b>

\* 2006+2007

Rahastatud sihtasutused on enamuses asutatud 1998, 2003. ja 2004. aastal ning nende keskmine vanus on ca 7 aastat. Seega on tegemist pigem noorte organisatsioonidega. Mittetulundusühingutest on oluline osa asutatud 1995-1999 aastatel – 36,3%.

#### 4.1.2. Riigipoolse rahastamise piirkondlik võrdlus

Loodud andmebaas võimaldab analüüsida Riigikassa andmeid nii maakondade kui asulatüüpide lõikes. On võimalik esitada, milliste Eesti maakondade ühendusi on riigieelarvelist rohkem rahastatud. Riigikassast ühendustele liikunud rahastuse võrdlemine maakonniti pöörab tähelepanu kodanikuühiskonna rahastamise regionaalsetele eripäradele ja ressursside jaotuse ebavõrdsusele, mis loob omakorda küsimusi edasiseks uurimiseks ja alused kodanikuühenduste rahastamise kontseptsiooni keskendumiseks erinevate rahastamismehhanismide pakkumisele lähtuval ka regionaalpoliitilistest kaalutlustest.

Võrreldes kodanikualgatuslike ühenduste üldkogumiga on parim ligipääs riigipoolsele rahastamisele olnud Võru maakonnas tegutsevatel ühendustel – 41.3% kõigist Võrumaa ühendustest on rahastatud riigieelarvelistest vahenditest aastatel 2006 ja 2007. Järvamaa ühendustest on rahastatud 38.2%. Võrreldes teiste maakondadega on kõige väiksem rahastatute osakaal Harju ja Ida-Viru maakonna ühendustest – vastavalt 18.6% ja 21.4% (vt Lisa 1 Tabel 33).

Kõige rohkem riigirahastust saanud organisatsioone asub Tallinnas, Tartumaal, Ida-Virumaal, Harjumaal ja Pärnumaal, mis vastab ka kõigi registreeritud mittetulundusühenduste üldisele struktuurile. Rahastatud ühenduste koguarvust moodustavad aga suurima osa Tallinnas

tegutsevad ühendused – 30.4%. Järgnevad Tartumaa ühendused – 13,6%, kellest 10.4 protsendipunkti moodustavad Tartu linnas tegutsevad organisatsioonid. Rahastatud ühendustest kõige väiksema osa moodustavad Hiiu-, Rapla- ja Põlvamaa ühendused – kokku 7.3%. (vt Tabel 3 ). Rahastamise mahtude poolest on esirinnas samuti Tallinnas ja Tartumaal tegutsevad ühendused. Edasise pingerea osas aga võrreldes rahastuse ulatusega on erinevusi. Ida-Virumaa ja Harjumaa ühendustest suuremas mahus on rahastatud Pärnumaal ja sealhulgas Pärnus tegutsevaid kodanikualgatuslikke organisatsioone.

**Tabel 3. Kodanikualgatuslike ühenduste rahastamine maakondade lõikes**

maakond	Rahastatud ühendused		Rahastamise maht	
	n	%	summa	%
Tallinn	1145	30.4	728,713,226	59.9
Tartumaa	511	13.6	104,332,327	8.6
Ida-Virumaa	223	5.9	44,742,900	3.7
Harjumaa	223	5.9	40,830,773	3.4
Pärnumaa	207	5.5	54,305,678	4.5
Viljandimaa	188	5.0	24,736,090	2.0
Lääne-Virumaa	179	4.8	32,660,646	2.7
Saaremaa	161	4.3	24,328,905	2.0
Võrumaa	150	4.0	32,672,154	2.7
Järvamaa	131	3.5	17,121,482	1.4
Läänemaa	130	3.5	21,163,118	1.7
Jõgevamaa	125	3.3	17,363,660	1.4
Valgamaa	114	3.0	30,082,603	2.5
Põlvamaa	107	2.8	17,058,796	1.4
Raplamaa	107	2.8	12,492,148	1.0
Hiiumaa	65	1.7	13,192,309	1.1
<b>kokku</b>	<b>3766</b>	<b>100</b>	<b>1,215,796,815</b>	<b>100</b>

*Puuduvaid väärtusi 16*

Alljärgneva tabeli 4 riigieelarvelise rahastuse mediaansummad kirjeldavad täiendavalt rahastamise mahtude muutumist maakondades. Riigipoolne rahastus ühenduse kohta on kasvanud aastal 2007 enamuses maakondades, langenud on vaid kahes maakonnas: Saaremaal ja Võrumaal. Kõige suurem keskmine rahastus on olnud 2006. aastal Tallinna, Võrumaa, Harjumaa ja Tartumaa ühendustel, 2007. aastal Tallinna, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Harjumaa, Põlvamaa ühendustel. Kõige suurem muutus on aastaks 2007. Kuigi 2006. ja 2007 aastate võrdluses ei ole maakondade vahel palju muutusi, on siiski toimunud märkimisväärne hüpe Ida-Viru maakonnas asuvate ühenduste rahastamises. Kui aastal 2006 jagas maakond riigirahastuse pingereas 8-10.kohta, siis vaid aasta hiljem asus pingereas kolmandaks. 2007. aastal Ida-Virumaa kodanikuühenduste rahastamise riigiasutuste poolt peaaegu kolmekordistus. Eesti ühiskonna lõimumise, regionaalpoliitika ja sisejulgeoleku seisukohalt on tegemist väga positiivse ilminguga. Väiksema rahastatusega maakondadest on 2007. aasta olnud positiivsete muutuste aeg Järva maakonna ühendustele, kelleni jõudis riigil 2006. aastaga võrreldes 2,7 korda rohkem rahalisi vahendeid. Kui üldiselt on riigipoolne summa ka maakondade võrdluses suurenenud, siis kahes maakonnas on 2007. aastaks toimunud hoopis langus. Hiiumaal asuvate ühendusteni jõudis

2007. a. koguni 30% vähem riigieelarvelist raha. Jõgevamaa ühenduste keskmine rahastatus küll vähenes, kuid vaid 0,5% ning võib lugeda samale tasemele jäämist.

**Tabel 4. Keskmine kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastus aastatel 2006 ja 2007 maakondade lõikes (mediaan, eek)**

maakond	2006	2007	muutus	ühenduste arv
Tallinn	32,586	52,190	++	1145
Harjumaa	23,200	27,333	+	223
Hiiumaa	17,800	32,000	++	65
Ida-Virumaa	15,000	27,360	++	223
Järvamaa	15,000	25,563	++	131
Jõgevamaa	16,585	17,400	+	125
Läänemaa	16,962	20,175	+	130
Lääne-Virumaa	20,370	24,953	+	179
Pärnumaa	17,931	27,004	+	207
Põlvamaa	15,940	27,160	++	107
Raplamaa	20,000	27,000	+	107
<b>Saaremaa</b>	<b>17,867</b>	<b>17,500</b>	-	<b>161</b>
Tartumaa	23,000	26,260	+	511
Valgamaa	21,052	24,806	+	114
Viljandimaa	17,787	19,620	+	188
<b>Võrumaa</b>	<b>24,000</b>	<b>23,200</b>	-	<b>150</b>
<b>kokku</b>	<b>17,899</b>	<b>25,911</b>	<b>+</b>	<b>3766</b>

- keskmise rahastamise langus

+ keskmise rahastamise kasv

Käesolevas analüüsis eristatakse asulatüüpide kategooriaid „vald“, „väikelinn“, „suurlinn“ ja „Tallinn“. Riigipoolset rahastust saanud Tallinnas asuvad ühenduse moodustavad 26,4% kõigist registreeritud Tallinna ühendustest. Suurte linnadena on antud analüüsis kategoriseeritud Tartu, Pärnu ja Narva – neis linnades asuvatest ühendustest on 2006-2007 riigieelarvelisi vahendeid laekunud 23,7%-le. Ülejäänud linnad moodustavad kategooria „väike linn“ – väikeste linnade ühendustest on rahastatud 29,4%. Valla kategooria koondab ühendused, mille asukoht on küla, alevik vm linnast väiksem asula. Sellistest maapiirkondades asuvatest ühendustest on rahastust vaadeldaval perioodil saanud 27,7% ühendustest. Seega on riigipoolsele rahastusele olnud vaadeldaval perioodil kõige väiksem ligipääs Tartus, Pärnus ja Narvas asuvatel ühendustel. Peamiselt tänu maavalitsuste ja kohaliku omaalgatuse programmile on rahastatute hulgas kõige suurema esinduslikkusega väikeste linnade ja valdade ühendused. Rahastatud ühenduste hulgas näitab jaotus asulatüübiti olulist erinevust ühenduste üldisest struktuurist. Nimelt on riigipoolsetele vahenditele kõige suurem ligipääs olnud Tallinnas asuvatel ühendustel – neile laekunud summad moodustavad koguni 59,9% riigieelarvelisest kogurahastusest. 19,1% riigieelarve vahenditest on laekunud valdades tegutsevatele ühendustele. Kui Tartumaal ja Pärnumaal moodustavad maakonna pealinnad valdava enamuse rahastatud ühendustest ja

rahastuse mahust (vastavalt 78.9% ja 57.5%), siis Ida-Virumaal on Narval väiksem roll. Narvas asuvad ühendused moodustavad 29% ja külades asuvad 44.8% kõigist Ida-Virumaal asuvatest rahastatud ühendustest. Kui suured linnad kokku moodustavad rahastatud ühendustest 15.3%, siis rahastuse mahust on nad saanud väiksema osa – 11.8%.

Maakondade lõikes asulatüübiti esitatud rahastamise mahud mõlema aasta kohta leiab Lisa 1, Tabel 35.

#### 4.1.3. Rahastamise võrdlus ühenduste tegevusalade lõikes

Analüüsis on kasutatud EMTAK 2008 koode ühenduste tegevusvaldkondade kirjeldamiseks. EMTAK-i struktuur on hierarhilise ülesehitusega. Esimene tasand on tegevusvaldkond, mis on EMTAK struktuuris tähtkohtkoodiga tähistatud (vt allolev Tabel 5). Allolevast tabelist 5 on näha, et käesolevalt analüüsitud riigieelarvest rahastatud ühendustest on valdav enamus registreerunud Muude teenindavate tegevuste (S) ning Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja valdkonda (R) – moodustavad vastavalt 61.9% ja 26.1% kõigist rahastatutest. Nendel organisatsioonidel peatume hiljem pikemalt.

Vaadates riigilt laekunud rahasummasid, siis kolmas enamlevinud rahastatud mittetulundusorganisatsioonide tegevusvaldkond on **Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne**. Selle valdkonna alla kuulub hoolekandeesutuste tegevus, tervishoid ning sotsiaalhoolekanne majutuseta. Neist viimases valdkonnas on kõige rohkem rahastatud ühendusi ning teistega võrreldes laekunud mõlemal aastal suuremad summad. Eesti kodanikuühiskonna üheks olulisemaks arengusuunaks on viimastel aastatel peetud avalike teenuste delegerimist kolmanda sektori organisatsioonidele<sup>13</sup>, mis peamiselt puudutabki sotsiaalteenuste valdkonda. Tulenevalt ühiskonna vajadustest, avaliku sektori ootustest ühendustele teenusepakkujatena arenda ning Riigihangete seaduse soosivatest muudatustest viimasel aastal, võib prognoosida lähiaastatel Tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusvaldkonna organisatsioonide riigipoolse rahastuse ulatuse ning mahu suurenemist. 2006-2007 aastal moodustas valdkonnas „Mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta“ tegutsevatele ühendustele laekunud summas 5.6% perioodi kogurahastusest.

Ülejäänud 3.3% riigipoolsest rahastusest on 2006-2007 jaotunud 8 erineva tegevusvaldkonna vahel: Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük (a), Veevarustus; kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus (e), Majutus ja toitlustus (i), Info ja side (j), Finants- ja kindlustustegevus (k), Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus (m), Haldus- ja abitegevused (n), Avalik haldus ja riigikaitse;

<sup>13</sup> Teenuste lepingulise delegerimise arendamise eestkostega on aastaid aktiivselt tegelenud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste liit (EMSL); rohkem infot [www.ngo.ee/8903](http://www.ngo.ee/8903). Mittetulundusorganisatsioonide elujõulisuse indeksis on ühe Eesti ühenduste nõrkusena ja lähiaastate arenguvajadusena märgitud just teenuste

kohustuslik sotsiaalkindlustus (o). Neis valdkondades tegutsevad ühendused moodustavad keskmiselt 0.4% kõigist rahastatud ühendustest ning neile riigieelarvest kantud keskmine summa on 5.1 miljonit krooni. Tabelis 5 on esitatud 4 tegevusvaldkonnas rahastatud ühenduste ja rahastuse kirjeldus.

Muude teenindavate tegevuste (S) ning Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja valdkonna (R) kirjeldamiseks on järgnevalt esitatud tegevusvaldkonnad EMTAKi kõige detailsemal, viiendal tasemel. EMTAKi hierarhias on viies tase lisatud rahvusvahelisele klassifikaatorile (NACE) Eesti rahvusliku konteksti paremaks kirjeldamiseks. Seega annab EMTAK 5. tase kõige parema võimaliku ülevaate Eesti mittetulunduslike ühenduste tegevusvaldkonnast. Alljärgnevalt tabelist 5 selgub, et aastatel 2006 ja 2006 riigieelarveliselt rahastatud ühendustest on suurem osa vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevusega või huvialadega seotud ühendused ning huviklubid, mis moodustavad kõigist rahastatud ühendustest 14.6% kõigist 2006-2007 rahastatutest), spordiklubid (14.4%) ja piirkondlikku/ kohalikku elu edendavad ja toetavad ühendused ja fondid (12.6%).

Kõige suuremas mahus on riigipoolseid vahendeid laekunud hoopis „muude“ katusorganisatsioonide tegevuse, „muude“ ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevuse toetuseks – vastavalt 10.7% ja 10.4% rahastuse kogumahust. „Muu“ tähendab, et nende hulka ei kuulu loomeliidud, põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus- ja mesindusseltsid, metsaseltsid ja –liidud.

---

kvaliteedistandardite arendamist ja teenuste pakkumise ülevõtmist riigilt  
([http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2007/estonia.pdf](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/estonia.pdf)).



**Tabel 5. Rahastatud ühendused EMTAK tegevusvaldkondade lõikes***Esitatud rahastatud ühendustest 98.2% moodustavad tegevusvaldkonnad*

<b>EMTAK 1.tasand</b>	<b>EMTAK 5.tasand</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>Rahastuse summa (milj eek)</b>	<b>Rahastuse osakaal</b>
<b>P Haridus</b>	<b>kokku P</b>	<b>183</b>	<b>4.9</b>	<b>29.6</b>	<b>2.4</b>
– Muu mujal liigitamata koolitus ülejäänud	85599	56	1.5	12.7	1.0
		127	3.4		
<b>Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne</b>	<b>kokku Q</b>	<b>147</b>	<b>4.0</b>	<b>110.1</b>	<b>9.1</b>
– Mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta ülejäänud	88991	91	2.5	68.2	5.6
		56	1.5		
<b>R Kunst, meelelahutus ja vaba aeg</b>	<b>kokku R</b>	<b>972</b>	<b>26.1</b>	<b>278.2</b>	<b>23.0</b>
– Spordiklubide tegevus	93121	533	14.4	34.8	2.7
– Spordi alaliitude, spordiliitude ja spordiühenduste tegevus	93191	114	3.1		
– Kontsertide lavastamine ja esitamine, muusikaline loometegevus jms tegevus ülejäänud	90012	110	3.0		
		215	5.8		
<b>S Muud teenindavad tegevused</b>	<b>kokku S</b>	<b>2298</b>	<b>61.9</b>	<b>756.3</b>	<b>62.2</b>
– Vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevusega või huvialadega seotud ühendused ning huviklubid	94995	542	14.6	95.7	7.9
– Piirkondlikku/kohalikku elu edendavad ja toetavad ühendused ja fondid	94992	466	12.6	69.1	5.7
– Muude kutseorganisatsioonide tegevus	94129	243	6.5	129.4	10.7
– Noorte- ja lasteühendused ning noorte ja laste heaolu edendavad ühendused	94993	186	5.0	58.5	4.8
– Kodanikuõiguste kaitse ja eestkostes; teatud elanikegrupi huvide kaitse	94991	126	3.4	44.7	3.7
– Tervisehäiretega isikute ühendused ja nende liidud; puuetega inimeste ühendused ja nende liidud, erigruppide kaitsega seotud ühendused	94997	122	3.3	35.7	2.9
– Kirikute, koguduste ja kloostrite tegevus	94911	114	3.1	40.4	3.3
– Rahvusvähemuste ühendused ja kultuuriseltsid, rahvustevahelist austust ja sõprust edendavad ühendused	94994	102	2.7	9.7	0.8
– Muude mujal liigitamata organisatsioonide tegevus	94999	88	2.4	43.7	3.6
– Keskkonna- ja looduskaitseühendused	94996	82	2.2	20.2	1.7
– Muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus	94119	80	2.2	125.9	10.4
– Põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus- ja mesindusseltsid, metsaseltsid ja –liidud	94111	60	1.6	25.9	2.1
– Loomeliitude tegevus	94121	46	1.2	29.7	2.4
<b>kokku</b>		<b>3711</b>	<b>98.1</b>	<b>1215.1</b>	<b>96.7</b>

### 4.1.3. Riigipoolne rahastamine ühenduse registreerimisaja lõikes

Varasemad uuringud viitavad<sup>14</sup> ühenduse asutamisajale ning vanusele kui olulisele tunnusele ühenduste rahastamise allikate analüüsimisel ja võrdlemisel. On selgunud, et nooremaid ühendusi iseloomustab pigem kohalik tegevuskeskkond kui üle-riigiline või rahvusvaheline, vanematel ühendustel on aga juba rohkem kogemusi ja suhtevõrgustik tegetsemiseks ning kujunenud teatav suurem professionaalsus oma tegevuses. Riigi- ja valitsusasutuste poolt oodatud omadus ühendustes. Vanemad ühendused aga omakorda jagunevad kaheks: Eesti taasiseseisvumise algusaastatel asutatud ühendused on olnud pikki aastaid passiivsed (ilmneb ka registreerimise kuupäeva ja Äriregistri esmakande kuupäeva võrdluses)

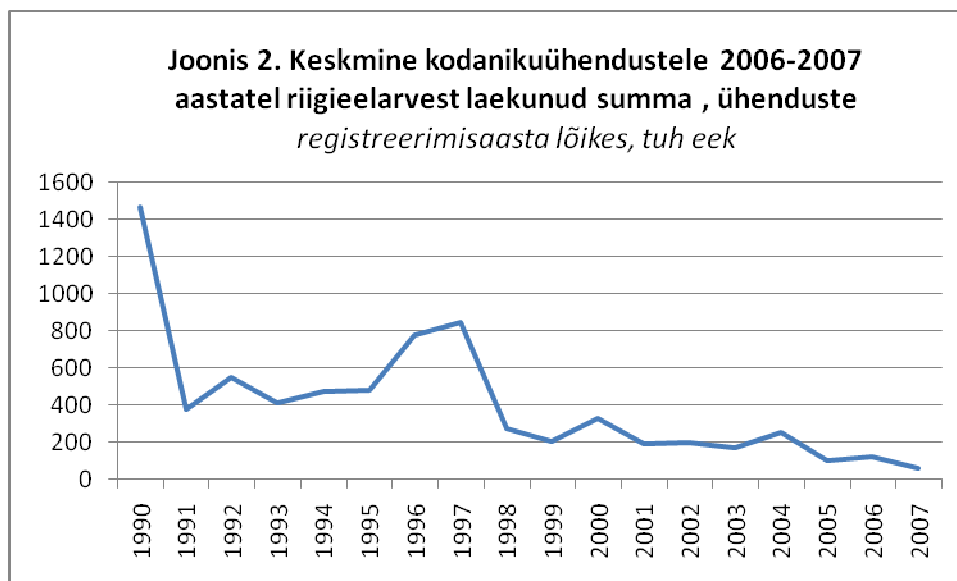
Rahastatud ühendustest valdava enamuse – 54,4% – moodustavad küll nooremad, 2000-2007 registreerunud ühendused, kuid vanusegruppidest mahukaim on 1995-1999 tegevust alustanud ühenduste grupp (36,1% kõigist rahastatud ühendustest). Kõige rohkem on riigikassa vahendusel laekunud riigieelarve vahendeid 13- ja 11-aastastele ehk 1995. ja 1997. a. registreerunud organisatsioonidele. Nad moodustavad vastavalt 16,4% ja 4,5% rahastatud ühendustest ning nende osa riigi poolt saadud rahastuse summast on 23,8% ja 11,6%. Võrdluseks: riigikassa kanded 2004-2007 aastatel asutatud mittetulundusühendustele kokku moodustavad 12% kogurahastusest. **Riigieelarvelise rahastamise analüüsimisel ühenduste registreerimisaasta lõikes selgub, et eelistatakse vanemaid ühendusi – nad on pikema kogemusega ning tõenäoliselt enam professionaliseerunud.**

Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse (KUAK) poolt 2004. aastal ühenduste seas läbi viidud uuringuga said kaardistatud ühenduste erinevad rahaallikad ning nende omavaheline jaotus erinevate ühenduste tüüpide puhul. Selle uuringu järgi oli 1989-1999. aastatel asutatud mittetulunduslikud organisatsioonid keskmisest märksa parem ligipääs just riigi toetustele ja fondidele. Lisaks on nimetatud uuringu järgi staažikamad organisatsioonid edukamad majandustegevuse kaudu tulu teenimisel ning välistoetuste taotlemisel. Neist rahaallikatest vahendite taotlemine nõuab organisatsioonilt kogemust ja teatavat institutsionaalset küpsust, mida pole saavutanud nooremad ja eriti vastasustatud ühendused. Viimased on aga seevastu edukamad kohaliku omavalitsuse toetuste kogumisel ning kohalikest- ja erafondidest tulu saamisel.<sup>15</sup> Neid järeldusi toetava ka käesolev analüüs. Joonisel 2 on esitatud ühendusele laekunud riigirahastuse keskmine summa registreerimisaastate kaupa. Selle joonise järgi toetatakse/tasustatakse kõrgemalt pigem vanemate ühenduste tegevust/panust. KUAK küsitlused võimaldavad kirjeldada ühenduste arvu suurenemisega seotud sisulisi muutusi ühenduste struktuuris. Siinkohal on oluline märkida, et üheks viimaste aastate ühenduste arvu kiire kasvuga kaasnevaks tendentsiks on nooremate organisatsioonidega kaasnev keskmise liikmete arvu vähenemine. Võib arvata, et väiksema inimeste arvuga ühenduste vajadused ei ole

<sup>14</sup> Vt. Rikmann et al (2007). Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast. Avatud Eesti Fond, Tallinna Ülikooli kirjastus. Lk.109-152, 170-191

<sup>15</sup> Ümarik, M. (2007). Kodanikuühenduste rahastamine Eestis. Uurimisprojekti raport. Lk.41-43

niivõrd suured riigirahastuse järele ning toetusetaotlused fondidest ja asutustelt on sellevõrra keskmiselt odavamad.



Rahastatud ühenduste kõige mahukamas vanusegrupis – perioodil 1995-1999 registreeritud – on 53% tegevad EMTAKi järgi „Muude teenindavate tegevuste“ valdkonnas, sealhulgas moodustavad olulise osa vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevuse/huvialadega seotud ühendused (10.5%) ning muude kutseorganisatsioonide (ehk mitte loomeliitude) tegevus (8.7%). Võrreldes teiste vanusegruppidega on 1995-1999 registreeritute hulgas enim „Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja organisatsioonid“, mis moodustavad 36.2% vanusegrupist. Sealhulgas 22 protsendipunkti jagu spordiklubisid. Rahastatud ühenduste kõige nooremas vanusegrupis – perioodil 2004-2007 registreeritud – moodustavad kunsti, meelelahutuse ja vaba aja valdkonnas tegutsevad organisatsioonid vaid 17,7%, ligi poole võrra vähem. Nooremate riigipoolt rahastatud ühenduste hulgas on seevastu tunduvalt suurem osakaal „Muude teenindavate tegevuste“ valdkonnal – 68.3%. Sealhulgas 24.2% piirkondlikku/ kohalikku edendavad ja toetavad organisatsioonid, 19.1% vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevuse/huvialadega seotud ühendused ning 7.1% noorte- ja lasteühendused (kokku 50.5% kõigist 1995-1999 registreeritud rahastatutest).

#### **4.2. Ülevaade riigipoolsest rahastamisest aastatel 2006-2007 valitsemisala ja ministriumite lõikes**

Käesolev statistiline analüüs annab ülevaate aastatel 2006-2007 ühendustele laekunud tuludest valitsussektori asutustelt. Kas enamus riigieelarve rahast jõuab kodanikuühendusteni otse läbi

ministeeriumi enda või tema allasutuste, sihtasutuste? Kui suurele hulgale ühendustele on ministeeriumist kandeid tehtud? Käesolevas analüüsis ei saa me neile küsimustele ammendavat vastust ning soovituslik on nende küsimuste selgitamiseks eraldi analüüsid läbi viia. Kuid siinses analüüsis kasutatud Riigikassa algandmed sisaldavad ühendusele riigikassast ülekande tegijaid, mis võimaldab järgnevalt esitada rahastamise jaotust valitsemisalades ja ning asutuse tüüpide vahel. Rahastaja asutuse tüübid ja nende jaotus valitsemisalades annab aimu sellest, kuidas ministeeriumi valitsemisalades on ühenduste rahastamine korraldatud. Siin toodud analüüsitulemusi täiendavad ministeeriumite ametnikega läbi viidud süvaintervjuud rahastamispraktikate selgitamiseks.

Järgnev analüüs ei sisalda Presidendi kantselei, Riigikogu kantselei, Riigikontrolli ja Õiguskantsleri büroo kanded kodanikuühendustele. Loetletud ametiasutused moodustasid 2006. aastal 0,25% kogu riigipoolsest rahastusest ning 2007. aastal 0,27%. Nendepoolset rahastust kirjeldab Lisas 1 Tabel 37. Küll on aga järgnevas analüüsis esitatud Riigikantselei ministeeriumitega kõrvuti, kuna Riigikantselei viib läbi riiklikke programme ning juhib valdkondlikku arengukava, mistõttu Riigikantseleipoolne kodanikuühenduste rahastamine on võrreldav ministeeriumitega.

**Tabel 6. Ühenduste rahastamine kokku aastatel 2006 ja 2007, valitsemisalade võrdlus**

valitsemisal a	rahastatu d ühendust e arv	% kõigist rahastatutest	rahastuse summa	% kogu- rahastusest	min rahastuse % val.ala summast
<b>KuM</b>	1117	<b>29.5</b>	305,243,996	25.0	90.4
<b>HTM</b>	1009	<b>26.7</b>	225,106,146	18.5	75.6
<b>PM</b>	385	10.2	205,499,151	16.8	28.7
<b>SoM</b>	602	15.9	167,293,750	13.7	47.3
<b>SiM</b>	433	11.4	36,977,813	3.0	15.3
<b>SiM mv*</b>	1593	<b>42.1</b>	125,402,155	10.3	75.3
<b>MKM</b>	151	4.0	61,951,326	5.1	41.5
<b>KM</b>	283	7.5	36,836,417	3.0	36.3
<b>KKM</b>	234	6.2	20,910,725	1.7	26.3
<b>JM</b>	489	12.9	19,074,704	1.6	81.3
<b>RK</b>	242	6.4	9,214,408	0.8	96.8
<b>RaM</b>	92	2.4	8,637,363	0.7	66.1
<b>VM</b>	67	100.0	5,254,919	0.4	100
<b>Kokku</b>	<b>3782**</b>		<b>1,227,402,873</b>		<b>56.7***</b>

\* SiM mv – Maavalitsuste kaudu jagatavad Kohaliku omaalgatuse programmi toetused esitatud Siseministeeriumi valitsemisalades eraldi

\*\* Rahastatud ühenduste arv kokku on kahe aasta peale 3782. Siinkohal ei ole esitatud eelnevate ridade summat – 6697 – kuna paljud ühendused on saanud rahastust erinevate valitsemisalade kaudu ja esinevad rohkem kui ühel real.

\*\*\* valitsemisalade keskmine; Välisministeerium välja arvatud

Tabelist 6 selgub, et kodanikualgatuslikele ühendustele on riigieelarveline rahastus liikunud kõige suurema ulatuse ning mahuga Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi,

Põllumajandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi (regionaalministri) valitsemisalades. Kõige suurema ulatusega on kodanikuühenduste rahastajana **maavalitsused** – maavalitsuste kaudu on riigieelarvelisi vahendeid laekunud koguni 42.1%-le rahastatud ühendustest. Tegemist on Regionaalministri valitsemisala Kohaliku omaalgatuse programmiga, mis ongi suunatud mittetulundusühingutele, sihtasutustele ja seltsingutele. Programmi eesmärgiks on kohalik areng ja piirkondade konkurentsivõime kasv läbi kogukonna kaasamise ja tugevdamise<sup>16</sup>. Kuigi ühendustele laekunud riigieelarveliste vahendite mahust moodustavad kohaliku omaalgatuse programmi toetused 10.3%, siis on vaieldamatult tegemist kõige suurema ligipääsuga riikliku rahastamisprogrammiga kodanikualgatuslikele organisatsioonidele. Siseministeeriumi (siseministri) kaudu rahastatakse kodanikualgatuslikke organisatsioone märksa väiksemas mahus (3% kogurahastusest), kuigi kõigist rahastatud ühendustest moodustavad Siseministri valitsemisalas riigieelarvelisi vahendeid saanud ühendused 11.4%.

**Tabel 7. Kodanikuühenduste riigipoolne rahastamine aastatel 2006-2007 rahastajaasutuse liikide lõikes**

asutuse liik	rahastatud ühendused		Rahastamise mahud		
	n	% kõigist rahastatutes t	rahastuse summa (milj eek)	% kogusummas t	mediaan (eek)
ministeerium*	2,998	79.3	816.5	66.9	30,150
allasutused/-üksused	1,649	43.6	322.5	26.4	18,072
õppeasutused	670	17.7	17.9	1.5	3,630
teadus- ja arendusasutused	132	3.5	12.9	1.1	4,320
sihtasutused	90	2.4	55.6	4.6	37,271
<b>kokku</b>	<b>3,782**</b>	<b>100.0</b>	<b>1219.8**</b>	<b>100.0</b>	<b>34,954</b>

\* maavalitsuste allasutused/-üksused ja õppeasutused sisalduvad vastavatel asutuse liikide ridadel. Maavalitsused ise ministeeriumi real.

\*\* esitatud 2006-2007 rahastatud ühenduste arv ning rahastuse summa ei ole eelnevate ridade summa, kuna paljudele ühendustele on tehtud kandeid mitmetest erinevatest asutustest.

Riigipoolne rahastus on liikunud ühendustele läbi erinevate ministeeriumite ja nende valitsemisalas tegutsevate riigi- ja valitsusasutuste. 2/3 ühendustele laekunud riigieelarveliste vahendite summast on tulnud otse ministeeriumitest – 66,9% (vt Tabel 7). Ülejäänud on laekunud peamiselt ministeeriumite allasutuste ja allüksuste kaudu – 26,4%. Tabelis 5 viimane veerg näitab, kui suur osa valitsemisalas ühendustele kantud summast on kantud otse ministeeriumist. Kuna käesolevas analüüsis algandmeteks olnud Riigikassa aruannete avalik andmebaas ei võimalda täpsustada, milliste finantseerimisallikate ja rahastamise liikidega on tegemist, siis annab kõige detailsemat infot valitsemisalade lahtiseletamine asutuse liikide kaudu (vt allolev tabel 8). Rahastatud ühenduste arv ning summad on esitatud Lisas 1 Tabelis 39.

<sup>16</sup> Kohaliku omaalgatuse programmi programmidokument. Regionaalministri käskkiri nr.41 23.märts 2007. [http://www.eas.ee/vfs/3470/Regionaalministri%20k%E4skkiri%2023.03.07\\_nr.41.pdf](http://www.eas.ee/vfs/3470/Regionaalministri%20k%E4skkiri%2023.03.07_nr.41.pdf)

**Tabel 8. 2006. ja 2007. aastal erinevate asutuse tüüpide kaudu rahastuse osakaal valitsemisalade lõikes**

Valitsemisala	ministeerium	allasutused /üksused	sihtasutused	õppeasutused	teadus- ja arendusasutused
KuM	<b>90.4</b>	9.4	0.2	-	0.0
HTM	<b>75.9</b>	7.6	9.2 <sup>3</sup>	6.7	0.6
PM	30.1	<b>69.7<sup>1</sup></b>	-	-	0.2
SoM	<b>47.5</b>	45.8	0.0	-	6.7
SiM	<b>67.4</b>	29.1	0.0	0.3	-
SiM mv	<b>97,7</b>	1.7	-	0.6	-
MKM	39.9	4.9	<b>51.6<sup>4</sup></b>	-	-
KM	36.4	<b>61.4<sup>2</sup></b>	<b>0.4</b>	<b>2.2</b>	-
KKM	25.8	<b>74.2</b>	-	-	-
JM	<b>91.3</b>	8.7	-	-	-
RK	<b>96.8</b>	3.2	-	-	-
RaM	<b>63.6</b>	10.7	25.7 <sup>5</sup>	-	-
VM	<b>100.0</b>	-	-	-	-

<sup>1</sup> Sh 67.3 protsendipunkti PRIA

<sup>2</sup> erinevad väeosad

<sup>3</sup> sh 8.9 protsendipunkti INNOIVE

<sup>4</sup> sh 30 protsendipunkti EAS

<sup>5</sup> KIK

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas (KuM) liikunud summad moodustavad 25% kodanikualgatuslike ühenduste kogurahastuse summast ning KuM rahastatud ühendused 29.5% kõigist rahastatutest. Maavalitsuste (Kohaliku omaalgatuse programmi) kõrval on Kultuuriministeerium seega suurim kodanikualgatuslike ühenduste rahastaja. 90.4% summast jõudnud ühendusteni otse ministeeriumist, mis sisaldab endas ka Kultuurkapitali vahendeid. Ühenduste kogurahastusest 2006. ja 2007. aastal moodustab see 22.6% - kõige suurema „tüki“.

Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) valitsemisalas liikunud summad moodustavad 18.5% kodanikualgatuslike ühenduste kogurahastuse summast ning HTM rahastatud ühendused 26.7% kõigist rahastatutest. 75.9% summast on liikunud otse ministeeriumist, kuid ühenduste arvu vaadates (Lisa 1 tabel 35) on ministeeriumi suurem halduskoormus õppeasutustel. Sihtasutustest on HTM valitsemisalas oluline roll Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutusel Innove.

Püüdes tabada kodanikuühenduste rahastamise skeemide erinevusi, siis täiendavalt tõstaks esile ühelt poolt Põllumajandusministeeriumi valitsemisala ning teiselt poolt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi valitsemisala. Nimelt nende kolme puhul on märgata, et kodanikualgatuslike ühenduste rahastamine toimub suuremas mahus ministeeriumist väljaspool, on delegeeritud välja.

Kui õppeasutuste ja teadus-/arendusasutuste kaudu liikunud rahastusel on marginaalsem osa, siis tähelepanu võiks eraldi pöörata riigi sihtasutustele. 2006-2007 aastal ühendusteni jõudnud riigieelarvelisest rahast 4,6% on kantud riigi sihtasutustelt. Antud analüüsis kuuluvad sinna alla:

Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus Innove, Kutsekvalifikatsiooni SA, SA Archimedes – Haridus- ja Teadusministeerium.

Jõulumäe Tervisekeskus, SA Rakvere Teatrimaja, SA Ugala Teater, SA Unesco Eesti Rahvuslik Komisjon, Viljandi Draamateater Ugala – Kultuuriministeerium;  
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), Krediidi Ja Ekspordi Garantseerimise SA (KREDEX),  
Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;  
Keskonnainvesteeringute Keskus SA (KIK) – Rahandusministeerium;  
SA Eesti Migratsioonifond – Siseministeerium;  
Eesti E-Tervise Sihtasutus – Sotsiaalministeerium;

Teiste asutuste nimekiri valitsemisalade lõikes on esitatud Lisas 2.

Kodanikuühenduste rahastamisel on kolmel tänasel riigi sihtasutusel olulisem roll, kuna tegemist on Euroopa Liidu struktuurivahendite rakendusüksustega ning ministeeriumi valitsemisala ja valdkonna riiklike programmide rakendusüksustega. Näiteks KIKi põhitegevused on suunata keskkonnakasutusest laekuv raha keskkonnaprojektidele, täita Euroopa Liidu Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi (ÜF) keskkonnaprojektide rakendusüksuse ülesandeid ning võimaldada taotleda keskkonnalaenu. KIKi visioon on olla juhtiv keskkonnatoetuste ja -investeeringute rakendaja ning keskkonnaprojektide toetaja; teadmiste, oskuste ja kogemustega kliendikeskne rakendusorganisatsioon. Keskonnainvesteeringute Keskus on küll Rahandusministeeriumi haldusala riigiasutus, kuid tema tegevusvaldkond on sisuliselt Keskonnaministeeriumi valitsemisalas ning KIK nõukogu juhib keskkonnaminister. Seetõttu võrdleme KIK kaudu ühendustele liikunud summade mahtu ja rahastuse ulatust nii Rahandus- kui Keskonnaministeeriumiga. Rahandusministeeriumi valitsemisalas on perioodil 2006-2007 tehtud ühendustele ülekandeid ministeeriumilt otse 63.6% ning KIKist 25,7% kogusummast. Keskonnaministeeriumist üle kantud summa moodustab aga 25.8% kogurahastusest KKM valitsemisalas. Valdav enamus summast – 74.2% - liigub ühendusteni Keskonnaministeeriumi erinevate allasutuste ja –üksuste kaudu. Sisuliselt sama rolliga on ka Põllumajandusministeeriumi haldusala amet Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA). Koguni 67,3% Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kaudu ühenduste rahastuse summast on 2006-2007. aastael liikunud PRIA kaudu. 73,8% Põllumajandusvaldkonnas rahastatud ühendustele on riigieelarvelised vahendid jõudnud PRIA kaudu – see on oluline näitaja, kuna viitab väga olulisel määral ministeeriumi halduskoormuse leevendamisele. Ülevaade KIK, EAS, INNOVE ja PRIA poolsest vabaühenduste rahastamisest 2006-2007 riigieelarveliste vahenditega on detailsemalt esitatud LISAs 1 Tabelis 38.

**Tabel 9. 2006-2007 rahastatud ühendustest sihtasutuste ja mittetulundusühingute osakaalude võrdlus asutuse liikide vahel**

asutuse liik	summa (eek)	SA (%)*	MTÜ (%)
ministeerium	816,459,832	2.1	97.9
ministeeriumi allasutused/-üksused*	322,478,181	2.0	98.0
sihtasutused	55,550,270	8.9	91.1
õppeasutused	17,939,249	2.8	97.2
teadus- ja arendusasutused	12,884,571	5.3	94.7
<b>kokku</b>	<b>1,225,312,103</b>	<b>2.3</b>	<b>97.7</b>

\* 100%= kõik vastava asutusekategorია alla kuuluvate valitsemisasutuste poolt rahastatud ühendused

Võrreldes sihtasutuste ja mittetulundusühenduste osakaalu kõigi rahastatud ühenduste hulgas on kodanikualgatuslike sihtasutusi rahastatud tunduvalt suuremas osas läbi riigi sihtasutuste ning teadus- ja arendusasutuste kui mittetulundusühendusi: 8,9% kõigist ühendustest ning 12,1% kogu riigisihtasutustelt laekunud rahastuse mahust perioodil 2006-2007. Võrreldes valitsemisalades rahastatud ühenduste juriidilise vormi jaotust, on enamasti kodanikualgatuslike MTÜ-de ja SA-de jaotus sarnane rahastatute üldise struktuuriga. Teistega võrreldes väiksemas mahus on MTÜsid rahastatud aga Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) ja Rahandusministeeriumi (RM) valitsemisalades. Rahastuse kogusummast valitsemisalas moodustasid kanded MTÜ-dele loetletud valitsemisalades vastavalt 89.4%, 86.2% ja 58.5% (ülejäänud valitsemisalade keskmine 97.9%). MKM ja RM valitsemisalades ühendustele liikunud summadest on märkimisväärne osa liikunud riigisihtasutuste kaudu. Võib öelda, et vahendeid laialijagava funktsiooniga asutuste, eriti EAS ja KIK, rahastamise praktikad on sellised, mis suurendavad just kodanikualgatuslike sihtasutuste ligipääsu riigieelarvelistele vahenditele. Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse 2005. aasta uuringust on teada, et sihtasutusi iseloomustab võrreldes MTÜ-dega organisatsiooniline küpsus ja rohkem väljakujunenud struktuur, sealhulgas on enamlevinud palgalise tööjõu rakendamine organisatsiooni igapäevatoos (Rikmann *et al*, 2007:181).

#### 4.2.1. Rahastatud ühenduste vanuseline jaotus

Ühenduste vanuse osas ilmnevad ministeeriumite valitsemisalades asutuse tüüpide lõikes märkimisväärsed erinevused rahastatavate ühenduste vanuselise jaotuse ja analüüsi valimi ehk kõigi 2006-2007 riigieelarve vahendusel rahastatud organisatsioonide vanuselise jaotuse vahel. Vaadates rahastatud ühenduste arvu 2000-2003 aastatel registreeritud ühenduste osakaal rahastatute hulgast asulatüüpide lõikes oluliselt ei erine. Samuti ei erine ka see, et 1995-1999 registreeritud moodustavad suurima osa rahastatutest, õppeasutuste puhul isegi 41.8% kõigist õppeasutuste kaudu riigi poolt rahastatud ühendustest. Erinevused asutuse tüüpide vahel on kõige suuremad kõige nooremate ja kõige vanemate ühenduste puhul. Teadus- ja



Arendusasutuste kaudu riigieelarvest rahastatud ühendustest on kõige nooremad kõige väiksema osakaaluga – 13.7% ja kõige vanemaid 18.8%, samas kui rahastatute üldstruktuuris moodustavad kõige vanemad väikseima osa (9.4%). Teadus- ja arendusasutused ning õppeasutused juba oma tegevuse iseloomult tulenevalt võivad hinnata partnerite kogemust ja pikaajalist tööd valdkonnas, ministriumite ja riigi sihtasutuste rahade liikumist korraldavad karmimad relemendid ja nõuded. Kõige vanema vanusegrupi osakaalu võrdluses asutuste vahel ilmneb aga nende suhteliselt suurem ligipääs riigisihatasutuste kaudu jaotatud vahenditele.

Valitsemisalade lõikes on rahastatud ühendustest kõige suurema osakaaluga 1995-1999 aastatel registreeritud: alates 30.2% Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas ning lõpetades 49.5%-ga Rahandusministeeriumi valitsemisalas. Kõige väiksema osakaaluga on enamasti kõige vanem vanusegrupp, nagu ka koguvalimi struktuuris, välja arvatud Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisalad, mille kaudu rahastust saanud ühendustest on väikseima osakaaluga kõige nooremad. Tabelis 11 on esitatud kõigi valitsemisalade lõikes nii valitsemisala kaudu rahastatud ühenduste vanuseline jaotus kui vanusegruppide osakaal kogu valitsemisala kaudu ühendustele kantud rahastuse summadest.

**Tabel 10. Asutustepoolse rahastuse jaotus ühenduste registreerimisaasta lõikes**

asutuse liik	1990-1994	1995-1999	2000-2003	2004-2007	kokku (100% = ...)
<b>osakaal rahastatud ühendustest</b>					
ministeeriumid	9.1	36.5	27.7	26.7	2953
ministeeriumi allasutused/-üksuse	12.5	37.2	28.4	22.0	1619
sihtasutused	<b>20.0</b>	33.3	27.8	18.9	90
õppeasutused	13.2	<b>41.9</b>	25.1	19.8	657
teadus- ja arendusasutused	19.8	38.9	27.5	13.7	131
<i>Jaotus koguvalimis</i>	9.4	36.1	27.6	26.9	3712
<b>osakaal rahastuse mahust</b>					
ministeeriumid	15.4	58.7	17.1	8.7	809,640,215
ministeeriumi allasutused/-üksuse	14.8	45.5	21.9	17.8	321,850,340
sihtasutused	53.2	6.9	13.4	26.6	55,550,270
õppeasutused	30.8	42.3	14.7	12.2	17,771,111
teadus- ja arendusasutused	32.4	31.2	25.2	11.2	934,572
<i>Jaotus koguvalimis</i>					1,212,276,51
	16.7	52.8	18.5	12.0	4

**Tabel 11. Rahastatud ühenduste ja nende rahastuse summa osakaal valitsemisalade lõikes**

valitsemisala	1990-1994		1995-1999		2000-2003		2004-2007	
	summ a	n	summ a	n	summa	n	summ a	n
Haridus- ja Teadusministeerium	30.2	11.3	48.6	37.0	14.9	27.4	6.4	24.4
Justiitsministeerium	38.7	18.1	29.8	37.9	20.9	24.2	10.5	19.8
Kaitseministeerium	2.7	11.4	86.8	44.3	7.8	25.7	2.7	18.6
Keskkonnaministeerium	29.6	12.6	35.6	39.8	15.7	26.0	19.1	21.6
Kultuuriministeerium	18.0	11.1	68.1	41.1	7.8	26.2	6.1	21.6
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	24.6	23.2	11.2	35.1	39.4	26.5	24.8	15.2
Põllumajandusministeerium	9.2	13.3	54.4	30.2	21.1	33.3	15.2	23.2
Rahandusministeerium	33.3	17.6	5.2	49.5	44.4	17.6	17.2	15.4
Riigikantselei	5.5	6.7	62.4	45.8	17.6	32.8	14.5	14.7
Siseministeerium	19.9	15.8	55.6	40.8	15.2	27.4	9.4	16.0
- maavalitsused	6.4	7.8	37.9	35.0	34.4	27.4	21.3	29.8
Sotsiaalministeerium	10.9	10.2	53.0	42.1	20.3	29.1	15.8	18.6
Välisministeerium	10.7	25.4	49.1	38.8	14.6	26.9	25.6	9.0
koguvalim	16.7	9.4	52.8	36.1	18.5	27.6	12.0	26.9
<b>koguvalim</b>	<b>16.7</b>	<b>9.4</b>	<b>52.8</b>	<b>36.1</b>	<b>18.5</b>	<b>27.6</b>	<b>12.0</b>	<b>26.9</b>

#### 4.2.2. Riigieelarvelise rahastuse piirkondlik jaotus

Eelnevas analüüsis selgus, et maavalitsuste kaudu on riigieelarvelisi vahendeid laekunud koguni 42.1%-le rahastatud ühendustest ning tegemist on tõenäoliselt Kohaliku omaalgatuse programmiga. Et tegemist on kolmanda sektori sellise rahastamisega, mille eesmärgiks on regionaalse konkurentsivõime tõstmine, on alljärgnevalt seda rahastamismehhanismi kirjeldatud läbi maavalitsuste kaudu laekunud riigieelarveliste vahendite jaotuse maakonniti. Allolevast tabelist selgub, et Riigikassa andmetel on olnud kõige väiksem ligipääs Kohaliku omaalgatuse programmi vahenditele Hiiumaal ja Raplamaal asuvatel ühendustel, kõige suurem aga Tartumaal, Tallinnas ja Lääne-Virumaal asuvatel ühendustel. Arvestades seda, et Tallinnas tegutsevad ühendused moodustavad kõigist 2006. ja 2007. aastal rahastatud ühendustest 30% ning maavalitsuste kaudu rahastust saanute hulgast vaid 9%, võib pidada maavalitsuste kaudu riigipoolsete toetuste suunamist regionaalse tasakaalustatuse eesmärgiga üsna tulemuslikuks – Tallinna ühenduste kõrval on suurem ligipääs maakondades tegutsevatel ühendustel. Hiiumaal ja Raplamaal aga asubki vähem ühendusi võrreldes teiste maakondadega, mistõttu pole tabelis esitatud üllatuslik.

Kuigi kahe aasta võrdlus ei võimalda tegelikult kirjeldada trende, tuleks järgnevatel aastatel jälgida Hiiumaa-, Rapla- ning ka Valgamaa ühenduste rahastamist, kuna kahe aasta võrdluses on neisse maakondadesse liikunud summad vähenenud. Kuna tegemist on piirkondade

konkurentsivõime tõstmise eesmärgiga, võib teatud piirini olla põhjendatud nimetatud piirkondade eelistamine, neile suurema ligipääsu võimaldamine rahastamisotsuseid tehes.

**Tabel 12. Aastatel 2006-2007 maavalitsuste kaudu ühenduste riigieelarveline rahastamine maavalitsuste lõikes**

maakond	Rahastatud ühendused		Rahastuse maht (eek)		2007 – 2006 muutus	
	n	%	summa	%	ühenduste arv	rahastuse summa
<b>Tallinn</b>	<b>135</b>	<b>9.0</b>	<b>20,170,804</b>	<b>16.5</b>	<b>+++</b>	<b>+++</b>
Harjumaa	110	7.3	8,155,843	6.7	++	+
<b>Hiiumaa</b>	<b>47</b>	<b>3.1</b>	<b>2,399,304</b>	<b>2.0</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Ida-Virumaa	71	4.7	7,779,234	6.4	+	+
Järvamaa	88	5.9	3,667,843	3.0	+	+
Jõgevamaa	78	5.2	2,809,128	2.3	+	+
Läänemaa	84	5.6	2,724,076	2.2	+	+
<b>Lääne-Virumaa</b>	<b>122</b>	<b>8.1</b>	<b>11,980,500</b>	<b>9.8</b>	<b>+</b>	<b>++</b>
Pärnumaa	95	6.3	5,692,493	4.6	0	+
Põlvamaa	55	3.7	3,795,842	3.1	+	+
<b>Raplamaa</b>	<b>53</b>	<b>3.5</b>	<b>2,826,430</b>	<b>2.3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Saaremaa	106	7.1	2,929,377	2.4	++	+
<b>Tartumaa</b>	<b>170</b>	<b>11.3</b>	<b>21,493,022</b>	<b>17.6</b>	<b>+</b>	<b>++</b>
Valgamaa	73	4.9	9,274,233	7.6	+	-
Viljandimaa	120	8.0	6,300,000	5.1	+	+
Võrumaa	93	6.2	10,462,499	8.5	+	+
<b>kokku</b>	<b>1500</b>	<b>100</b>	<b>122,460,628</b>	<b>100</b>	<b>+</b>	<b>+</b>

+ arv/summa on 2007. aastal suurem kui 2006. a.

- arv/summa on 2007. aastal väiksem kui 2006. a.

Valitsemisalade lõikes erinevate piirkondade ühenduste rahastamine järgib üldiselt ühenduste üldist jaotust ehk enamasti moodustavad suurema osa rahastatud ühendustest Tallinnas ja Tartumaal tegutsevad kodanikualgatuslikud organisatsioonid. Seda ka Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, mille rahastamisulatus on olnud 2006-2007 kõige suurem.

#### **4.3. Privilegeeritud juurdepääs riigieelarvelistele vahenditele**

Uuringu lähteülesandes on sõnastatud ambitsioonikas eesmärk selgitada, millised on riigipoolsele rahastusele **privilegeeritud juurdepääsuga organisatsioonid**. Privilegeerimine võib väljenduda mitmel viisil, mitte üksnes rahastamise kaudu. Käesoleva uuringu raames ei anta üldist hinnangut ühenduste võimaliku eelistamise tendentside kohta, mida privilegeerimine ühe osana ka sisaldada võib. Rahastamise analüüs võimaldab vaid esile tuua rahastamise regulaarsuse ja mahtudega seotud seosed, mis muuhulgas võivad viidata kas ühe või teise

ühenduse eelistamisele. Riigikassa andmebaaside ühendamisel RIK MTÜde ja SAde registri ja Statistika Ameti MTÜde ja SAde profiiliga on võimalik tuvastada riigieelarve vahendite laekumise alusel ühenduste ligipääs nimetatud vahenditele. Seejuures tuleb aga silmas pidada, et Riigikassa avalikud andmebaasid sisaldavad eristamatult kõiki riigieelarvest ühendusele laekunud tulusid ehk lisaks avalike teenuste delegerimisega seotud kannetele, projekti- ja tegevustoetustele ka ühendustele makstud liikmemakse ning nende majanduslikku tegevust (mil avalik sektor on oma funktsioonide täitmiseks ostnud/rentinud teenust/kaupu).

Riigikassa aruannete andmete ning Statistikaameti ja Äriregistri andmebaaside ühendamise tulemusena võib öelda, et aastatel 2006 ja/või 2007 sooritasid valitsussektori asutused riigieelarvest makseid 27,1%-le registreeritud ühendustest: 2006. aastal sai raha 18,8% ja 2007. aastal 19,4% registreeritud mittetulundusühendustest<sup>17</sup>. Need arvud viitavad, et riigirahastuse saamine ise ongi juba ühendustele teatud privileeg teiste ühenduste ees. Riigieelarve rahade laekumise analüüsis on andmete iseloomust lähtuvalt aga veel järgmised võimalused organisatsioonide „privilegeeritud juurdepääsu“ defineerimisel ja kirjeldamisel:

- Privilegeeritud kui summaarselt kõige rohkem riigieelarve kaudu tulusid saanud ühendused
- Privilegeeritud kui nii 2006. kui 2007. aastal riigieelarve kaudu tulusid saanud ühendused – varasem kokkupuude/koostöö/rahastamise suhe ühendusega suurendab tõenäosust tema edasiseks rahastamiseks.

Seoses „avaliku huvi“ kui õigusmõiste jätkuva ebaselgusega võib pidada privilegeerituks ka ühendusi, kes tegutsevad avalikes huvides Tulumaksuseaduse mõistes, kellel § 11 lõige 2 punkt 1 kohaselt on õigus tulumaksusoodustusele ja kes ka kuuluvad tulumaksusoodustuse saajate nimekirja. Seda põhjusel et tänaseni on ühendusi, mis tegutsevad küll avalikes huvides seaduses määratletud valdkondades, kuid ei ole soovinud või ei ole nendel õnnestunud pääseda tulumaksusoodustuse saajate nimekirja. Seetõttu võrreldakse käesolevas riigieelarvelistele vahenditele ligipääsu peatükis ka tulumaksusoodustuse saajate ning mittesaajate riigieelarvelist rahastust perioodil 2006-2007.

#### **4.3.1. Nii 2006. kui 2007. aastal riigi poolt rahastatud ühendused**

Vaadeldava perioodi mõlemal aastal on riigi poolt tulusid laekunud 2050 kodanikualgatuslikule organisatsioonile, kes moodustavad 13,3% kõigist registreeritud ühendustest, rahastatud ühendustest aga koguni poole (53,9%). Selline suhe mõlemal aastal ja vaid ühel aastal riigieelarvest rahastatud ühenduste vahel on esmapilgul positiivne nähtus. See viitab asjaolule, et pooled riigiasutustega koostööd tegevad ühendused on aasta-aastalt samad ning teine pool vahetub. Pooled hoiavad avaliku ja kolmanda sektori suhete stabiilsust ja järjepidevust, teine

pool toob värsked ideid ja kompetentse. Alljärgnevad tabelid võimaldavad sellise rahastuse jaotuse sisu aga täpsemalt avada ning selgub pigem vastupidine.

**Tabel 13. Kahel aastal ja ühel aastal rahastatud ühenduste võrdlus registreerimisaastate lõikes**

rahastatud...	registreerimisaastad	% ühendustest*	% summast	rahastuse mediaan (eek)
mõlemal aastal (2006 ja 2007)	2004-2007	20.4	10.0	56,739
	2000-2003	27.4	17.1	82,700
	1995-1999	41.3	56.4	82,240
	1990-1994	10.9	16.6	15,144
	<b>kokku</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>74,081</b>
	<b>100% =</b>	<b>2017</b>	<b>1093.9 milj eek</b>	
ühel aastal (2006 või 2007)	2004-2007	34.5	30.7	15,144
	2000-2003	27.8	31.3	14,384
	1995-1999	30.0	20.3	10,541
	1990-1994	7.7	17.8	18,000
	<b>kokku</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>14,350</b>
	<b>100% =</b>	<b>1695</b>	<b>118.3 milj eek</b>	

\*puuduvaid väärtusi 70

Tabelis 13 on esitatud mõlemal aastal ning vaid ühel aastal riigieelarvest rahastatud ühenduste võrdlus. Kõigepealt pööraks tähelepanu reale „100%=“, mis selgitab tabelis esitatud osakaalude alust absoluutarvudes. Selgub, et mõlemal aastal rahastatud ühendustele on keskmiselt laekunud riigieelarvelisi vahendeid 5 korda rohkem kui ühel aastal rahastust saanutele, kogusummana aga koguni 9 korda suuremas mahus. Üsna märkimisväärsed erinevused ilmnevad mõlemal aastal ja ühel aastal rahastatud ühenduste võrdluses vanusegrupiti. Nii 2006 kui 2007 aastal rahastatud ühenduste hulgas on suurim osa registreeritud aastatel 1995-1999. Nendele ühendustele laekunud riigipoolne rahastus on teiste ühendustega võrreldes kõige suurem ning moodustab koguni 56,4% mõlemal aastal rahastatutele laekunud summast. Samas vaid ühel aastal rahastatud ühenduste hulgas on valdavalt viimastel aastatel registreeritud kodanikuühendused. Suuremas mahus on rahastatud nooremaid organisatsioone (registreeritud 2000-2007), kuid rahastuse mahu mediaan on kõrgeim hoopis kõige vanemate ühenduste hulgas. Üldiselt on näha, et ühel aastal rahastatute hulgas ei ilmne vanusegruppide vahel väga olulisi erinevusi. **Mõlemal aastal rahastatute hulgas seevastu tundub ühenduse vanusel olulisem roll olevat. Selgelt on parim ligipääs riigieelarvelisele rahastusele vanematel ühendustel ning eriti 1995-1999 aastatel registreeritudel.** See, et ühendusi on alates 2000.

<sup>17</sup> Indikatiivsed näitajad, kuna nii 2006 kui 2007 võrdlemisel kasutatud registriandmeid jaanuar 2008 seisuga. Ei sisalda: korteri-, aia-, garaaži-, maaparandus-, vee- ja metsaühendused ning -ühendused; erakonnad ja nende noortekogud; riigi, KOV või AÕJI valitseva või olulise mõju all olevad sihtasutused ja MTÜd.

aastast väga palju juurde hakanud tekkima, peegeldub ka nende osakaaludes rahastatud ühenduste hulgas. Rahastuse summad aga viitavad, et privilegeeritumate, mõlemal aastal rahastatud ühenduste hulgas laekub noorematele veerand kogusummast, kuigi nad moodustavad neis ühendustest poole. Nooremad on nii arvuliselt kui rahastuse summalt ülekaalus vaid ühel aastal rahastust saanute hulgas.

**Tabel 14. Nii 2006. kui 2007. aastal rahastatud ühenduste ning nende rahastamise jaotus valitsemisalade lõikes**

valitsemisala	% kõigist valitsemisalas rahastatud ühendustest	mediaan	Valitsemisala-poolse rahastuse summa	% valitsemisalas rahastamise mahust
Riigikantselei	43.0	14,000	6,585,373	71.5
<b>Sotsiaalministeerium</b>	<b>64.3</b>	<b>67,127</b>	<b>152,198,402</b>	<b>90.9</b>
Maavalitsused	64.9	25,202	114,732,412	91.5
Kultuuriministeerium	69.8	28,700	281,352,437	92.1
Haridus- ja Teadusministeerium	70.1	24,274	217,182,549	95.9
<b>Põllumajandusministeerium</b>	<b>70.2</b>	<b>143,376</b>	<b>178,314,439</b>	<b>85.9</b>
Majandus- ja				70.8
Kommunikatsiooniministeerium	70.3	18,000	43,315,439	
Keskkonnaministeerium	70.6	11,370	19,524,095	92.9
Siseministeerium	71.2	9,200	31,559,837	84.4
Justiitsministeerium	73.5	6,086	6,808,612	82.7
Kaitseministeerium	74.3	9,163	34,541,518	93.4
Välisministeerium	77.3	12,750	3,262,167	62.1
<b>Rahandusministeerium</b>	<b>78.3</b>	<b>5,459</b>	<b>6,763,283</b>	<b>78.3</b>
<b>kokku</b>	<b>69.0*</b>	<b>73,745</b>	<b>1,096,140,563</b>	<b>84.0*</b>

\* Valitsemisalade keskmine, ei sisalda põhiseaduslike institutsioonide poolset rahastamist.

Tabel 14 illustreerib mõlemal aastal rahastatud ühenduste ja rahastamise mahtude osakaalu valitsemisalade võrdluses. Kõige väiksema osa moodustavad mõlemal aastal rahastatud ühendused Riigikantselei ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalades. Kuna kodanikualgatuslike ühenduste riigipoolne rahastamine läbi Riigikantselei on mahtudest ja ulatuselt suhteliselt väike, siis ei ole kahe aasta võrdluses kõikumised tõenäoliselt sisuliselt olulised. Küll aga on Sotsiaalministeerium antud analüüsi järgi üks olulisi kodanikuühenduste rahastajaid ning selgub, et kahel analüüsitud aastal korduvad rahastatud ühendused moodustavad 64.3% kõigist valitsemisalas rahastatud ühendustest. Samas on sellele osale ühendustest laekunud 90.9% kõigist Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kaudu ühendustele liikunud vahenditest ning keskmine rahastus jääb alla vaid Põllumajandusministeeriumile.

Valitsemisala rahastuse mahust kõige suurem osa on laekunud mõlemal aastal rahastatud ühendustele Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas – 95.9%, ehk ülejäänud (vaid ühel aastal rahastatud) 29.9% ühendustest on saanud vaid 4.1% HTM valitsemisala kannetest. Kõige

suurem keskmine rahastus mõlemal aastal rahastatud ühendustele on Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas – 143 tuhat krooni, 2 korda rohkem, kui kõigi valitsemisalade keskmine. Kõige suuremaks mõju avaldajaks on siinkohal Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooniameti kaudu tehtud kanded ühendustele. Kui põllumajandusministeeriumist otse rahastuse puhul moodustavad mõlemal aastal rahastatud ühendused 87% ja nende rahastamise summa koguni 99% ministeeriumi kaudu liikunud kogurahastusest, siis PRIA puhul on ühenduste vahetumine kahe aasta võrdluses märksa suurem: mõlemal aastal rahastatuid on 67% ning nende rahastamise summa moodustab 81% PRIA kaudu edastatud riigieelarvelistest vahenditest (vt Lisa 1 tabel 39).

**Tabel 15. 2006-2007 mõlemal aastal rahastust saanud ühenduste ning nende laekunud riigieelarvelise raha osakaal asutuse liigiti**

Asutuse liik	% kõigist rahastatud ühendustest	% kogurahastusest
ministeeriumid	58.2	91.6
ministeeriumi allasutused/-üksused	67.9	88.4
sihtasutused	82.2	73.7
õppeasutused	74.6	87.7
teadus- ja arendusasutused	76.5	92.1
<b>koguvalim</b>	<b>53.9</b>	<b>89.9</b>

Tabelis 15 on näha, et riigisihtasutuste puhul on kõige suuremas osas tegemist korduvalt, mõlemal järjestikusel aastal rahastatud ühendustega – moodustavad 82.2% kõigist sihtasutuste kaudu rahastatud ühendustest. Sellise tulemuse annavad suures osas riigieelarve vahendite laialijagamise funktsiooniga sihtasutused ehk siinkohal viitavad tulemused selgemalt reglementeeritud ja korraldatud riigipoolse rahastuse suuremale ligipääsule eelnevate kogemustega ühendustele ning piiratud ligipääsule vähemate kogemustega (käesoleva analüüsi mõttes vaid ühel aastal rahastatud) ühendustele. Seevastu ministeeriumitest otse rahastatud muutuvad kõige rohkem. Samas võrreldes seda näitajat tabeli viimase veeru ehk osakaaluga kogurahastuse summast võiks arvata, et ministeeriumite kaudu jaotatava riigieelarvelise rahastuse puhul on küll suurem ligipääs vahenditele, kuid vahetuvale osale ühendustest (keda on rahastatud vaid ühel aastal antud analüüsi raames) on kättesaadav marginaalne osa vahenditest ehk 8.4%. Seega võib tegemist olla juhuslike teenuste/kaupade ostmisega/rentimisega ühendustelt.

Riigikassa avaliku andmebaasi andmete kasutamisel ei ole üheselt tuvastatav, millise rahastusega on tegemist (riigieelarvelised eraldised, sh projekti- või tegevustoetus, avaliku teenuse delegerimine või hoopis liikmemaksud, ühendustelt ostetud teenus/kaup). Nagu peatükis 4.1 selgitatud, on väiksemate summade puhul suure tõenäosusega tegemist just liikmemaksud ja ühenduste majandustegevuse, mitte riigipoolsete toetustega. **Seega kordades väiksemad keskmised rahastussummad vaid ühel aastal rahastatud ühendustele viitavad sellele, et riigipoolsetele eraldistele/toetustele on suurem ligipääs ühendustel, kellel on**

**riigiasutusel ka varem kokkupuudet olnud/ keda on varem rahastatud.** Vaadates ka ühenduste vanuselist jaotust kahel aastal rahastatud ühenduste hulgas ning nende rahastamise mahte ning meenutades KUAK'i analüüside tulemusi ühenduste rahastamisallikatest võib oletada, et ühenduste pidev rahastamine on seotud nende vanusega, mis peamiselt väljendab aastatega kogutud kogemust ja ekspertiisi. Antud analüüsi raames ei ole aga võimalik tuvastada, kas siin on tegemist ministriumite jt ametiasutuste eelistustega, rahastamisviiside ja –vormide ülesehitusega sellistele kriteeriumitele, mis soodustavad endiste partnerite valikut, või hoopis kitsa ringi ühenduste suutlikkusega pakkuda asutustele vajalikku partnerlust. Põhjused, miks ühel aastal rahastatud ühenduste keskmine laekumise maht on väiksem, kui mõlemal aastal (2006-2007) rahastatud ühenduste puhul, ei selgunud otseselt ka intervjuudest ministriumitega ega fookusgruppide ühendustega, kuid oletada võib, et tegu on ühenduse ja ministriumide vahelise suhte näitajaga: mõned ühendused on enda tegevuse vajalikkust juba tõestanud ja seetõttu saavad sõlmida ka mahukamaid lepinguid.

#### **4.3.2. Tulumaksusoodustuse nimekirjas olijate riigipoolne rahastamine**

Avalikes huvides<sup>18</sup> tegutsevatel mittetulundusühingutel ja sihtasutustel on antud võimalus saada maksusoodustusi (Tulumaksuseaduse § 11 alusel). Selleks peab MTÜ või SA olema Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirjas. Tegemist on ühenduste riigipoolse kaudse toetamise meetmega, mis ühelt poolt soodustab ühendustele annetamist ning seeläbi nende finantssuutlikkuse paranemist. Teisalt aga on tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja näol tegemist seni ainsa riigipoolse „kvaliteedi“-kinnitusega, et ühendus tegutseb avalikes huvides ja on riigile vajalik. Seega seab nimekirja kuulumine suure tõenäosusega ühendused teistega võrreldes soodsamasse olukorda nii rahaliselt kui avaliku sektoriga koostöösuhet loomisel ja säilitamisel. Järgnevalt on seda hüpoteesi testitud Riigikassa avalikele andmetele tuginedes. 2006. aastal Riigikassast riigieelarvelisi vahendeid saanute hulgas oli 709 ühendust ja 2007. aastal rahastatute hulgas 781 ühendust, kes rahastuse hetkel kuulusid tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Avalikes huvides tegutsemist defineeritakse rahvusvahelise praktika järgi ka Eestis tegevusvaldkondade järgi. Valdkonnad on loetletud ja avalikes huvides tegutsemine defineeritud Eesti Maksu- ja Tolliameti veebilehel: <http://www.emta.ee/?id=14383>.

<sup>19</sup> 1) Järgnevas analüüsis on arvestatud ka sellest nimekirjast välja arvamise aastaga. 2007. aasta näitajates ei sisaldu 2006. aastal nimekirjast välja arvatud ühendused. Küll aga on 2006. aasta analüüsi jäetud sisse 2006. aasta juulis ja 2007. aasta puhul 2007. a. juulis välja arvatud ühendused. Tulumaksusoodustuse nimekirjast välja arvamine toimub kaks korda aastas, 1. jaanuaril ja 1. juulil. Seega on välja võetud sama aasta jaanuaris nimekirjast kustutatud ühendused, kuid analüüsi jäetud alles juulikuus kustutatud ühendused. Selline meetod aitab vältida andmete põhjendamatu kadu, kuna Riigikassa avaliku andmebaasi kandeid ei ole võimalik automaatselt kuupäevade detailsusastmega tulumaksusoodustuse saajate nimekirjaga ühendada.



**Tabel 16. Tulumaksusoodustuse nimekirja kuuluvate ühenduste riigipoolne rahastamine aastate lõikes**

	2006	2007
Osa ühendustest	24,8%	26.3%
rahastamise summa	240,934,085	306,325,656
Osa rahastuse mahust	45.7%	44.2%
rahastuse mediaan	37,000	42,000
Ülejäänud ühenduste rahastuse mediaan	17,500	25,000

Seega on kahe aasta võrdluses tulumaksusoodustusega saajate nimekirja kuulunute hulk rahastatute hulgas suurenenud, kuid nagu Tabelist 16 näha, moodustavad analüüsitava perioodi jooksul tulumaksusoodustusega organisatsioonid kõigist rahastatud ühendustest aastal 2006 24.8% ja aasta hiljem vaid mõnevõrra rohkem, 26.3%. Tulumaksusoodustuse nimekirja kuuluvate ühenduste rahastuse mahu osakaal kõigist ühendustele laekunud riigipoolsetest vahenditest on aga vähenenud, kuigi absoluutarvudes on toimunud kasv (nagu kodanikuühenduste riigieelarvelises rahastamises üldiselt).

Selge erinevus tulumaksusoodustusega ja –soodustuseta ühenduste vahel ilmneb aga mediaankeskmises rahastamise summas: kui tulumaksusoodustuseta ühendusele tehti riigikassast makseid keskmiselt 17,5-15 tuhande krooni ulatuses, siis tulumaksusoodustusega organisatsioonide keskmine rahastus oli 37-41 tuhat – ligi kahekordne erinevus tulumaksusoodustusega ühenduste kasuks. Seega võib arvata, et tulumaksusoodustuse nimekirja kuulujate rahastamine riigi poolt erineb nendest, kes ei ole end nimekirja kanda tahtnud või pole õnnestunud sinna pääseda. Riigi huvides on selgitada, millised ühendused tegutsevad avalikes huvides ning neid rahastada. Antud analüüsist aga ei selgu, kas ja millisel määral on tulumaksusoodustuse nimekirja puhul tegemist privilegeeriva mehhanismiga. Selle selgitamiseks tuleb täiendavalt analüüsida nimekirja kuulumise ja mittekuulumise põhjuseid ning ühenduste endi valikuid seejuures. Jätkuvate analüüsidega tasuks selgitada, kas ja mil määral viitavad esitatud tulemused tulumaksusoodustuse nimekirja kuulumise olulisest seosest rahastamise saamisega probleemile kodanikuühenduste riigieelarvelises rahastamises.

### **4.3.3. Ühenduste rahastamine liikmeskonna suuruse ja kaasamise kohustuste lõikes**

Uuringu lähteülesandes sõnastatud huvi selgitada ja kirjeldada privilegeeritud ühendusi sisaldas ka nende analüüsimist liikmeskonna ja kaasamise kohustuste lõikes. Ühelt poolt on täiesti õigustatud küsimus, et kui ühendused on riigipoolsele rahastamisele privilegeeritud

---

2) Käesolevas analüüsis ei sisaldu kirikud ja kogudused, kelle kohta käiv eriseadus ning tulumaksuseadus annab tulumaksusoodustuse ilma vajaduseta käesolevalt analüüsitud nimekirja kanda.

juurdepääsuga, mis tagab teiste ühendustega võrreldes eeliseid organisatsiooni ja eestkostetegevuste arendamiseks, siis kas nad esindavad ja kaasavad ka suuremat või väiksemat ringi teisi organisatsioone? Organisatsiooni põhikirjalist **kaasamise kohustust** ning tema liikmete kirjeldust käesoleva analüüsi jooksul kätte saadud ning ühildamist võimaldanud andmebaasid ei sisalda. Varasemalt on ühenduste liikmeskonna kohta kogutud infot ankeetküsitluste teel (KUAK, Siseministeerium 2000 ja 2005. a; PRAXIS 2004). 4. juunil 2008 Riigikogu poolt vastu võetud MTÜde seaduse muudatus toob kaasa selle, et alates 2010. aastast esitavad MTÜ-d oma aastaaruandeid maksuameti asemel registriosakondadele. Oluline on see, et alates 2010. aastast esitatakse majandusaasta aruandeid vaid elektrooniliselt, mis muudab aruannete avalikustamise kiiremaks ja töötlemise odavamaks. Majandusaasta aruannetes sisalduv info ühenduste liikmeskonna ning töötajate kohta peaks muutuma analüüsivaks alates 2010. aastast.

**Liikmeskonna lõikes** analüüsi tegemiseks ei leidu sobivaid andmebaase – Statistikaameti majandusanalüüside osakond kogub ning loob kasumitaotluseta organisatsioonide ja kasumitaotluseta üksuste statistikat, mis sisaldab infot ka liikmete kohta (liikmete arv, sh eraisikud, aastakeskmine töötajate arv, vabatahtliku töö tundide arv). KUAKi ja PRAXISE senisele kogemusele tuginedes ei ole need andmebaasid kahjuks teadusasutustele ligipääsetavad. Riiklike infosüsteemide keskusele (RIK) ei ole liikmete ning töötajate arvu esitamine olnud kohustuslik. Analüüsis kasutatud Äriregistri andmebaas sisaldab organisatsiooni keskmist töötajate arvu 2006 majandusaastal, kuid seda vaid 408 SA kohta, millest suur osa on riigi/KOV/AÕJI olulise või valitseva mõju all ehk mitte kodanikualgatuslikud. Samuti ei ole ühenduste kohta infot, kas nende liikmeskond koosneb üksikisikutest või eraõiguslikest juriidilistest isikutest.

#### ***4.4. Kokkuvõte: peamised tulemused ja järeldused***

Käesoleva uuringu raames tehtud väljavõttest Riigikassast selgus, et 2006. aastal on kodanikualgatuslike vabaühendusteni jõudnud **526,771,726 krooni** ja 2007. aastal kokku **693,056,247 krooni**. Seega on kahe aasta jooksul ühendusteni jõudnud riigieelarvelisi vahendeid **1,219,827,973 krooni** märkimisväärselt suur summa. Käesolev uuring toetab Siseministeeriumi eelnevaid uuringuid, mis viitavad kodanikuühiskonda suunatud riigieelarveliste vahendite mahu iga-aastasele suurenemisele<sup>20</sup>. **Seega ei ole olnud probleemiks rahamahud, vaid pigem nende jõudmine vajalikul viisil vajalike ühendusteni.**

Tulemused valitsemisalade ja ministeeriumite lõikes võimaldavad neid omavahel võrrelda ning täiendada taustainfona käesoleva uuringu raames saadavat kvalitatiivset teavet kodanikuühenduste rahastamise mehhanismide rakendamise praktikatest ja tulemuslikkusest. Ühelt poolt tasub edaspidi ministeeriumitel püüelda nn parimate praktikate rakendajate

näitajateni, teisalt tuleb arvestada nii valdkondlikke erinevusi valitsemisalades ja ka ministeeriumite prioriteetide rõhuasetuste muutumist igal aastal, mis võib täiesti põhjendatult kajastuda ka kodanikuühenduste rahastamises. **Kodanikuühenduste rahastamise kontseptsioonis tasub liikuda ministeeriumite praktikate ühtlustamise suunas.** Kuid samavõrd tuleks põhjalikumalt analüüsida nii parimate praktikatega ja ühendusi rohkem rahastanud ministeeriume ja nende valitsemisala asutusi kui ka neid ministeeriume, kes on kodanikuühendusi vähem rahastanud.

### ***Rahastamise liigid***

Väljavõtted riigikassa 2006. ja 2007. aasta hankija aruannete andmebaasist võimaldavad kirjeldada ühendustele riigieelarvest laekunud summade **mahtu**, jaotumist **valitsemisalade, ministeeriumite** ja nende allasutuste lõikes. Riigikassa avaliku andmebaasi puuduseks on aga see, et sealt ei selgu **erinevad rahastamise liigid**. Nagu uurimismeetodeid kirjeldavad peatükis selgitatud, sisaldavad Riigikassa andmetes ühenduste erinevad rahastamise liigid segamini: Riigieelarveline eraldis (sh projekti toetus, tegevustoetus, avalike teenuste delegeerimine, välisraha vahendamine ja kaasfinantseerimine), liikmemaksud, majandustegevus (teenuste ja kaupade müük ja rent).

Pidades silmas kodanikuühiskonna rahastamise kontseptsiooni vajadust edaspidi omada paremat ülevaadet nii ühenduste reaalsest riigieelarvelisest rahastamisest kui erinevate rahastamismehhanismide toimimisest, **on oluline leida viise nimetatud informatsiooni kogumiseks.** Riigikassa aruanded võimaldavad analüüsida ka rahastamise liike (finantseerimisallika kvalifikatsioonitunnuste alusel sise- ja välisrahastus, riigieelarve artiklite alusel erinevad eraldised), kuid selleks on vaja neile aruannetele lisajuurdepääsu, mis on olemas ministeeriumite vähemalt raamatupidamisosakondadel ning Riigikontrollil. Edasiste kodanikuühiskonna rahastamise uuringute läbiviimist ning tulemuslikkust aitaks väga olulisel määral kas Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi või kõigi ministeeriumite raamatupidamisüksuste rakendamine Riigikassa aruannetest algandmete väljavõtmisel ja koondamisel. Samas tuleb aga arvestada Riigikassas oleva info kvaliteediga: käesoleva uuringu raames tehtud otsingud Riigikassa hankija aruannete andmebaasist andsid tulemused, mis sisaldasid väga suures osas organisatsiooni puuduva registrikoodiga või pooliku vm vigase registrikoodiga kanderidu ning summasid, mille kohta lepingute analüüs (vt pt.6) tarvis riigiasutuste tehtud võrdlus nende raamatupidamisega samu kandeid ei tuvastanud. Kuigi käesolevast analüüsist puudub informatsioon rahastamise liikide lõikes, näitab Riigikassa avalike andmete, Statistikaameti, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning osaliselt Eesti Tolli- ja Maksuameti andmete ühildamine, millist eelanalüüsi on võimalik otsustajatel teha

<sup>20</sup> Vt Siseministeeriumi poolt koostatud kodanikuühenduste rahastamise ülevaateid aastatest 2001 ja 2003. <http://www.siseministeerium.ee/?id=6892> ; EMSL (2006). Ülevaade EKAK rakendamisest.

kodanikuühenduste rahastamise ja kodanikuühiskonna arendamiseks, kui oleks olemas kättesaadavad ning ühildatud infosüsteemid.

### ***Kodanikuühiskonna peamised rahastajad***

**Kõige suuremat ligipääsu on võimaldanud Regionaalministri valitsemisalas rakendatava Kohaliku omaalgatuse programm.** Ühendustele 2006-2007 aastatel laekunud riigieelarveliste vahendite mahust moodustavad kohaliku omaalgatuse programmi toetused 10.3%, kuid nende toetuste saajaid on rahastatud ühenduste hulgas 41.2%, mis näitabki programmi silmapaistvat ulatust kodanikualgatuslike organisatsioonide rahastamisel. Riigikassa andmetel maavalitsuste kaudu riigieelarvest rahastatud ühendused moodustavad 10.7% kõigist registreeritud ühendustest ning enim on vahendeid laekunud Tallinna ühendustele ja Tartu maakonda.

**Suurima kodanikuühenduste rahastamise ulatusega (rahastatute arvu poolest) on maavalitsuste järel olnud Kultuuriministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ja Sotsiaalministeerium.** Kui maavalitsuste kaudu laekunud riigieelarvelised vahendid välja arvata, siis asub Siseministeerium nimetatud valitsemisalade ja ka Justiitsministeeriumi järel viiendal kohal rahastatud kodanikuühenduste arvu poolest. Samas liiguvad teistes valitsemisalades suuremad summad ning rahastuse mahud Siseministeeriumilt ühendustele viivad ta seitsmendaks. Kui arvestada Siseministeeriumi valitsemisala kokku maavalitsuste kaudu liikunud vahenditega (analüüsis on eraldi hoitud), siis moodustab see summa ühenduste kogurahastusest 13.3% ning jääb ikkagi alla peamistele rahastajatele Kultuuriministeerium (sh KULKA), Haridus- ja Teadusministeerium, Põllumajandusministeerium (sh PRIA) ning Sotsiaalministeerium. **Seega, kuigi kodanikuühiskonna arendamise toetamine kuulub Regionaalministri valitsemisalasse, rõhutavad käesoleva analüüsi tulemused veelkord, et kodanikuühiskonna tegevus puudutab kõiki ministeeriume.** Ühenduste suurematel rahastajatel tuleks tunnetada oma sellist rolli ning neid tuleks kaasata ühenduste rahastamise mudeli korrastamisesse, kuivõrd nende kaudu liikuv raha mõjutab ühenduste rahastamise üldpilti ning praktikaid.

### ***Erinevate asutuste rollijaotus kodanikuühenduste rahastamisel***

Analüüsidest riigieelarveliste vahendite jõudmist kodanikuühendusteni valitsemisalade sees, on võimalik eristada rahade liikumist läbi ministeeriumite, ministeeriumite allasutuse-/üksuste, riigisihutatuste, teadus-ja arendusasutuste ning õppeasutuste. **Kuigi on loodud rahalisi vahendeid laiali jagava funktsiooniga asutusi, on siiski enamuses valitsemisalades nii rahastamise ulatus kui maht suurim just läbi ministeeriumite.** Analüüsist selgub, et 79.3% rahastatud ühendustest on riigieelarvelised summad liikunud otse ministeeriumitest. Rahastamise ulatus ehk rahastatud ühenduste arv on detailsemate andmete ja analüüside puududes indikatiivne halduskoormuse näitaja, mis viitab muuhulgas ühendustega lepingute sõlmimisega seotud halduskoormusele. Summaarselt on aastatel 2006–2007 läbi ministeeriumite riigieelarvest ülekandeid tehtud ühendustele 816.5 miljonit krooni, mis

moodustab 66.9% ühenduste riigipoolsest kogurahastusest sel perioodil. Seega tundub, et ministeeriumitel on veel ruumi oma kodanikuühenduste rahastamisega seoses rahastamise praktikaid efektiivsemaks muuta ja oma halduskoormust vähendada. Rahastamismudelite korrastamise ja delegeerimisel võiks eeskujuks võtta kas riigisihtasutused EAS ja KIK või Põllumajandusministeeriumi allasutuse PRIA. Analüüs näitab, et need asutused kannavad oma valitsemisalas võrreldes teistega olulise osa kodanikuühenduste rahastamisest.

**Valitsemisalade võrdlus viitab, et erinevate eelarvevahendeid laialijagava funktsiooniga asutuste, eriti EAS ja KIK, rahastamise praktikad on sellised, mis suurendavad just kodanikualgatuslike sihtasutuste ligipääsu riigieelarvelistele vahenditele.** Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse 2005. aasta uuringust on teada, et sihtasutusi iseloomustab võrreldes MTÜ-dega organisatsiooniline küpsus ja rohkem väljakujunenud struktuur, sealhulgas on enamlevinud palgalise tööjõu rakendamine organisatsiooni igapäevatöös (Rikmann *et al*, 2007:181).

Riigikassa andmete statistilise analüüsi tulemusi täiendavad käesoleva raporti järgnevates peatükkides esile toodud tulemused, milles kirjeldatakse ja võrreldakse ministeeriumites levinud rahastamispraktikaid. **Siinkohal võib soovitada edaspidi fokuseeritult analüüsida üldiselt riigisihtasutuste ja struktuurivahendeid laiali jagavate asutuste funktsionaalsust kodanikuühenduste rahastamisel ning selgitada võimalusi nende kaudu riigieelarveliste siseriiklike allikate laialijagamiseks kodanikuühendustele koostöös ministeeriumitega selliselt, et suuremat halduskoormust nõudvad rahastamisprotsessi etapid delegeeritakse ministeeriumist välja.** Kuna on teada, et riigi sihtasutused ja struktuurivahendite rakendusasutused on spetsialiseerunud rahastamisprotsesside läbiviimisele ja arendamisele, võimaldaks neile suurema osa kodanikuühendustele suunatud riigieelarveliste vahendite jagamise delegeerimine teha seda süsteemsemalt ning väiksema halduskoormusega.

#### ***Privilegeeritud ligipääs riigieelarvelisele rahastamisele***

Käesoleva analüüsi üheks analüüsiküsimuseks on olnud selgitada kodanikuühenduste **privilegeeritud juurdepääsu** riigieelarvelisele rahastamisele. Privilegeeritus või privilegeerimine on aga tundlik teema, kuivõrd viitab riigiasutuste poolt ühe või teise eelistamisele. Seadusega vastuolulisi privilegeerimisilminguid käesoleva analüüsiga ei selgitata. Küll aga võimaldavad analüüsitud andmed kirjeldada **ligipääsu riigipoolsele rahastusele** ning seda on tehtud läbi kolme näitaja: enimrahastatud, analüüsitava perioodi mõlemal aastal rahastatud ning tulumaksusoodustuse saajate nimekirjas olevad ühendused.

Riigieelarvelise rahastamise analüüsimisel ühenduste registreerimisaasta lõikes selgub, et kuigi nooremaid ühendusi on rahastatute hulgas rohkem, **siis rahastuse mahtude järgi on enimrahastatud vanemad ühendused**, eriti 1995-1999 aastatel registreerunud. Tuginedes 1998. Ja 2004. aastal läbi viidud kodanikuühenduste küsitlusele ning käesoleva uuringu käigus

ministeeriumi ametnikega peetud süvaintervjuude tulemustele võib järeldada, et nad on pikema kogemusega ning tõenäoliselt enam professionaliseerunud. **Tegevusalade lõikes on enimrahastatud vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevusega või huvialadega seotud ühendused ning huviklubis (14.6% kõigist rahastatutest), spordiklubid (14.4%) ja piirkondlikku/ kohalikku elu edendavad ja toetavad ühendused ja fondid (12.6%). Piirkondlikult on enimrahastatud Tallinna ja Tartu ühendused.**

### ***Tulumaksusoodustusega ühenduste nimekiri***

Tulumaksusoodustusega nimekirja kuulunud moodustasid mõlemal analüüsitud aastal ca viiendiku kõigist rahastatutest, riigieelarveliste vahendite kogumahust liikus nimekirjas olijatele aga 44-46% vahenditest. Käesolevast analüüsist selgub, et tulumaksusoodustusega ühendusele tehti riigikassast makseid keskmiselt 17,5-15 tuhande krooni ulatuses, tulumaksusoodustusega organisatsioonide keskmine rahastus oli aga 37-41 tuhat krooni. Tegemist on ligi kahekordse vahega tulumaksusoodustusega ühenduste kasuks. Seega võib arvata, et tulumaksusoodustuse nimekirja kuulujate rahastamine riigi poolt erineb nendest, kes ei ole end nimekirja kanda tahtnud või pole õnnestunud sinna pääseda. Antud analüüsist ei selgu, kas ja mil määral on tulumaksusoodustuse nimekirja puhul tegemist privileeeriva mehhanismiga. Selle selgitamiseks tuleb täiendavalt analüüsida nimekirja kuulumise ja mittekuulumise põhjuseid ning ühenduste endi valikuid seejuures. Jätkuvate analüüsides tasuks selgitada, kas ja mil määral viitavad esitatud tulemused tulumaksusoodustuse nimekirja kuulumise olulisest seosest rahastamise saamisega probleemile kodanikuühenduste riigieelarvelises rahastamises.

Tuleb arvestada tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja eesmärki luuagi selgust riigile, et kes on avalikes huvides tegutsevad ühendused ning riigile vajalikemad. Nimekiri loobki ühtedele eelised teiste ees. Kodanikuühenduste kontseptsiooni arendamiseks tasub tulevikus kaaluda tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kui kaudse toetusmehhanismi funktsiooni täpsustamist ning kodanikuühiskonnale avaldatavate mõjude analüüsimist. Võiks selgitada, kas nimekirja loodavad eelised on põhjendatud ja läbipaistvad, või põhjendamatult privileeerivad. Samuti tasub kaaluda tulumaksunimekirja ühildamist ühenduste rahastamise infosüsteemi, kuid sellisel juhul tuleks parandada nimekirja uuendamise süsteemi. Käesolev analüüs näitas mitmetel juhtudel tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirjast mahakandmist aasta-kaks peale ühenduse kustutamist mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrist. See väljendab registri mitteseotust Eesti Maksu- ja Tolliametiinfosüsteemide ja andmebaasidega – tuleb töötada registriga edasi ning siduda järjest erinevate teiste rahastamise infot koguvate riigiasutustega.

### ***Mõlemal aastal rahastatud ühendused***

**Riigieelarvelisele rahastusele ligipääsu** osas andis seega kõige paremat informatsiooni nii 2006. kui 2007. aastal rahastatud ühenduste võrdlus nendega, kelle tulubaas suurenes riigieelarveliste vahendite toel vaid ühel nimetatud aastatest. **Selgub, et vaid ühel aastal riigieelarvest rahastust saanud ühenduste keskmine laekunud summa on kordades väiksem kui mõlemal aastal rahastatud ühendustel. Kordades väiksemad keskmised rahastussummad vaid ühel aastal rahastatud ühendustele viitavad sellele, et riigipoolsetele eraldistele/toetustele on suurem ligipääs ühendustel, kellega on riigiasutusel ka varem kokkupuudet olnud/ keda on varem rahastatud.** Vaadates ka ühenduste vanuselist jaotust kahel aastal rahastatud ühenduste hulgas, nende rahastamise mahte ning meenutades KUAK'i 1996. ning 2005. aasta analüüside tulemusi ühenduste rahastamisallikatest võib oletada, et ühenduste pidev rahastamine on seotud nende vanusega, mis peamiselt väljendab aastatega kogutud kogemust ja ekspertiisi. Antud analüüsi raames ei ole aga võimalik tuvastada, kas siin on tegemist ministriumite jt ametiasutuste eelistustega, rahastamisviiside ja -vormide ülesehitusega sellistele kriteeriumitele, mis soodustavad endiste partnerite valikut, või hoopis kitsa ringi ühenduste suutlikkusega pakkuda asutustele vajalikku partnerlust. Samuti ei saa siinkohal anda lõplikku hinnangut, kas selliselt kirjeldatud ligipääs riigipoolsele rahastusele on „hea“ või „halb“. Nimelt võiks ligipääsetavaks pidada rahastamist siis, kui ei diskrimineerita ühendusi teiste tunnuste alusel kui rahastamise eesmärgist tulenevad otsuse tegemise kriteeriumid. Puuduvad aga ühildatavad andmebaasid erinevate rahastamisviiside kriteeriumitest vms, mis võimaldaks detailsemat hinnangut anda.

#### ***Kodanikuühenduste rahastamist puudutav informatsioon ja statistika***

Kodanikuühenduste statistilise ülevaate tarvis andmete kogumisel ning nende töötlemisel sai väga varakult kogu analüüsimeeskonna jaoks selgeks, et kodanikuühiskonna arendamine ja ka rahastamise korrastamine on väga tugevas sõltuvuses kodanikuühenduste kohta kogutava riikliku statistikast ning olemasolevatele andmebaaside kvaliteedist ning juurdepääsust neile. Analüüsi käigus selgus ühenduste registrikoodi tunnuse olulisus. Ka soovitatav ning Siseministeriumi ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste liidu poolt toetatud ideed ühenduste rahastamise erinevate infosüsteemide ja andmebaaside ühildamisest on võimalikud ühendusi kõige detailsemalt identifitseeriva tunnuse – nende registrikoodi alusel. Seetõttu on oluline, et registrikoodi tunnus oleks infosüsteemides kvaliteetne: sisestatud korrektselt. Sisestamisvigade vältimiseks on mõttekas minna üle elektroonilistele andmeedastusvormidele. Siit soovitus, et Siseministerium teeks alates 2009. a. Rahandusministeriumiga ja Justiitsministeriumiga tihedat koostööd alates 2011 rakenduva kohustusliku elektroonilise majandusaastaaruande esitamise süsteemi arendamisel selliseks, mis võimaldab RIKil luua aluse/algandmebaasi ühenduste rahastamise infosüsteemile.

**Täiendavalt pöörduks siinkohal Rahandusministeriumi Riigikassa osakonna poole soovitusena tegeleda aruannete täitmise, edastamise ja kontrollimise süsteemi (ja juhendite)**

**arendamisega selliselt, et väheneks sisestamisel tehtud vigade võimalus.** Hankija info leidmiseks ning eriti avalike andmebaaside kaudu on üsna keeruline, kuna kohati puudub kandeinfos hankija registrikood või on see vale, puudub hankija nimi, või on see iga kord isemoodi sisestatud.

### ***Rahastatud kodanikuühenduste tegevusvaldkonnad ja EMTAK***

**Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (EMTAK)** sobivusest ja puudustest kolmanda sektori tegevusvaldkonna määratlemisel on aastaid räägitud<sup>21</sup> ning ühenduste, siseministeeriumi ja Statistikaametiga püütud leida võimalusi EMTAKi täiendamiseks. 2008. aastal võeti kasutusele täiendatud klassifikatsioon. Selle alusel võib käesolevas analüüsis järeldada, et riik rahastab läbi kodanikualgatuslike ühenduste suurimas mahus „Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja“ ning „Muude teenindavate tegevuste“ valdkondi – neis valdkondades tegutseva ühendused moodustavad vastavalt 26.2% ja 61.9% kõigist 2006. ja 2007. aastal rahastatud ühendustest. Summaarselt liikus „Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja“ valdkonnas registreeritud ühendustele kahe aasta peale kokku 278 miljonit krooni, mis moodustab 22.9% analüüsitud kodanikuühenduste kogurahastusest. Muude teenindavate tegevustega tegelevad ühendused said riigieelarvest 756 miljonit krooni ehk 62.2% kogurahastusest.

2006. ja 2007. aastal on laekunud riigieelarvelistest vahenditest 430 miljonit krooni sellistele mittetulunduslikele ühendustele, mis erinevate EMTAK valdkonnakategooriate all on pidanud enda põhitegevust kõige detailsemal 5. tasemel kategoriseerima kui „muu tegevus“. Nimetatud summa moodustab 35.5% kogu ühendustele laekunud rahast ning sellised ühendused, kelle tegevuse üle puudub adekvaatne ülevaade, moodustavad 18,7% kõigist rahastatutest. Kuigi 2008. aastal on kasutusele võetud uuendatud EMTAK kood, annavad analüüsitulemused sisendit EMTAK võimalikule edasiarendamisele kolmandale sektorile sobivaks või täiendava kolmanda sektori tegevusvaldkonna kategooriate välja töötamiseks ning rakendamiseks. Näiteks paistab probleemseks silma EMTAK jagu „Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne“, kuna koguni 83% selle alla registreerunud ühendustest on detailsemal võimalikul tasandil määratlenud ühenduse tegevusvaldkonnaks „Mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta“, „Mujal liigitamata tervishoiualad“ ning „Muude mujal liigitamata hoolekandeesutuste tegevus“.

Kodanikuühenduste rahastamise andmebaasis peaks olema tegevusvaldkonna tunnus EMTAK 5. tasandil, kuna kõrgematel tasanditel ei ole ühenduse tegevusvaldkonda võimalik piisavalt tuvastada. Näiteks 3.tasandil on vähemalt pooled rahastatud ühendustest kategoriseeritud „muu tegevusena“. Seega tuleks kasutada andmebaase, mis sisaldavad tegevusvaldkonna koodi 5.tasandil, näiteks Statistikaameti mittetulundusühingute ja sihtasutuste statistiline profiil ning RIK mittetulundusühingute ja sihtasutuste register, samas kui EMTA talletab informatsiooni EMTAK 2.tasandil.



## 5. Lepingute analüüs

Lepingute analüüsi peamine eesmärk on **saada ülevaade ühenduste rahastamiseks sõlmitud lepingute varieeruvusest** ministriumiti: rahastamise liigid, summad ja allikad, lepingu tüübid, lepingu kehtivus, seotus arengukavadega, toetatud valdkonnad. Seega on lepingute analüüsi eesmärk rikastada statistilist ülevaadet rahastamise sisuliste andmetega ning luua seos kvalitatiivanalüüsi abil kogutud informatsiooniga. Lepingute analüüsi järeltulemuste ka statistilise ülekannete analüüsi ning kvalitatiivanalüüsi tulemustega: tuvastatakse sarnased leiud ja erinevused. Märkime, et lepingute analüüsist saadav informatsioon toimib kahe ülejäänud analüüsi osa suhtes võimalikke lünki täitva ja täiendavana.

Analüüsiti 228 lepingut, mis katavad 20,7% Riigikassa andmetel kodanikualgatuslikele ühendustele 2007. aastal tehtud ülekannetest. Ühendusi, kellega valimis olevad lepingud on sõlmitud, on 117, mis on suhteliselt väike osa kõigist 2007. a. riigikassast ülekandeid saanud ühendustest. Summa ja ühenduste osakaalu suur erinevus viitab asjaolule, et väike osa ühendustest kasutab suurt osa ühendustele mõeldud riigieelarvelistest vahenditest. Esiälgu püüdis analüüsimeeskond moodustada suuremat valimit, et teha ulatuslikke statistilisi järeltulemusi ministriumides 2007. a. sõlmitud ühenduste rahastamise lepingute varieeruvuse kohta. Andmete kogumise etapis aga ei esitanud ministriumid kõiki palutud lepinguid. Arvestades, et 228 lepingut on hulk, mis võimaldab statistilist andmetöötlust ja et analüüsivad lepingud esindavad viiendikku kogu ühendustele läinud rahast, võib öelda, et antud hulk võimaldab täita eespool sõnastatud analüüsi eesmärki. Analüüs ei sisalda Rahandusministriumiti sõlmitud lepinguid ühendustega, sest valimisse ei sattunud lepingutega seotud ülekandeid.

---

<sup>21</sup> Vt. Lepp, Ü., Liiv, D., Kuldjärv, M., Ümarik, M. (2003). Eesti mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise ja analüüsi korrastamine. Projekti aruanne. BAPP. <http://www.praxis.ee/data/statistikakorrastamine.pdf>

Tabel 17. Lepingute analüüsi, valimi ja üldkogumi summade võrdlus

	Lepin- gute arv	Lepingutega kaetud summa	Summad esialgses valimis	Lepingu- summade osakaal valimist	Ülekanded 2007	osakaal üld- kogumist
HTM	34	49 908 391	70 342 077	56	132 599 668	37,6
JuM	5	3 055 505	3 301 263	93	5 945 269	51,4
KaM	6	2 431 640	3 981 941	61	19 288 417	12,6
KKM	6	2 582 000	7 504 968	34	10 892 841	23,7
KuM	106	38 250 788	91 649 410	42	181 561 528	21,1
MKM	5	2 367 360	9 566 813	25	38 040 698	6,2
PM	6	7 386 885	13 486 959	55	103 205 678	7,2
RK	3	862 100	2 341 200	37	4 676 236	18,4
SiM	17	3 992 734	6 470 212	62	21 061 986	19,0
SoM	35	11 164 770	41 613 666	27	94 868 437	11,8
Vm	5	5 496 446	1 920 826	286	3 243 415	169,5
<b>KOKKU</b>	<b>228</b>	<b>127 498 619</b>	<b>252 179 335</b>	<b>47</b>	<b>615 384 173</b>	<b>20,7</b>

## 5.1. Lepingu summa ja kestvus

Tabel 18. Lepingu maksumuse varieeruvus

	miinimum	maksimum	mediaan
Haridus- ja Teadusministeerium	6 870	<b>10 229 443</b>	270 000
Justiitsministeerium	79 980	1 855 025	381 400
Kaitseministeerium	30 000	1 105 640	295 000
Keskonnaministeerium	12000	1 500 000	270 000
Kultuuriministeerium	<b>2 500</b>	5 871 000	26 850
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	27 522	1 000 000	291 413
Põllumajandusministeerium	32 017	5 618 074	2 217 867
Riigikantselei	62 100	600 000	200 000
Siseministeerium	19 603	925 909	108 000
Sotsiaalministeerium	9 200	3 088 950	71 000
Välisministeerium	31 346	3 954 500	512 700
<b>KOKKU</b>	<b>2 500</b>	<b>10 2294 43</b>	<b>74 850</b>

Tabelist 18 on näha, et ministeeriumid ja Riigikantselei sõlmivad ühendustega lepinguid väga erinevas summas. Kõige väiksem analüüsitav leping on summas 2500 krooni, mis on sõlmitud kohaliku tasandi külaseltsiga kadri- ja mardipäeva kommete taaselustamiseks Luhamaal. Kõige suurem analüüsitav leping on sõlmitud summas 10 229 443 krooni Eesti Vabariidusliiduga arendus- ja koolitusprojekti „Õppimine parandab elukvaliteeti“ elluviimiseks, millega panustatakse RAK meetmesse 1.1 - Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav

ning kõigile kättesaadav haridussüsteem. Mediaani<sup>22</sup> järgi saab öelda, et keskmiselt kõige suuremad sõlmitavad lepingud on sattunud analüüsi Põllumajandusministeeriumist ja kõige väiksemad Kultuuriministeeriumist. See tuleb sellest, et Kultuuriministeeriumi kohta on analüüsi sattunud mitmeid paarikümne-tuhande-krooniseid lepinguid spordi- või kultuuriürituste läbiviimiseks, samas aga Põllumajandusministeerium on sõlminud mitmeid suuremahulisi EL struktuurifondide raames rahastatud lepinguid Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti (PRIA) kaudu.

**Tabel 19. Lepingu kestvuse varieeruvus**

Kuud	arv	%	Kumulatiivne %
0	2	1,8	1,8
1	20	10,75	11,83
2	23	12,37	24,19
3	14	7,53	31,72
4	15	8,6	39,78
5	12	6,45	46,24
6	8	4,30	50,54
7	4	2,15	52,69
8	11	5,91	58,60
9	15	8,6	66,67
10	10	5,38	72,4
11	10	5,38	77,42
12	2	1,8	78,49
13	11	5,91	84,41
14	6	3,23	87,63
15	7	3,76	91,40
16	6	3,23	94,62
17	4	2,15	96,77
23	2	1,8	97,85
24	1	0,54	98,39
27	1	0,54	98,92
32	1	0,54	99,46
37	1	0,54	100
<b>KOKKU</b>	186	100	
<b>Info puudub</b>	42	18	
<b>Kokku</b>	228		

Samamoodi nagu varieerub lepingute summa on väga erinev ka lepingu kestvus. Lühemaks, kui kuuks ajaks on sõlmitud 2 lepingut<sup>23</sup> ja kõige pikem leping on sõlmitud 37ks kuuks Avatud Ühiskonna Instituudiga perevägivalla tõkestamiseks Gruusias ja ohvrite abistamiseks ning Gruusia riigi haldussuutlikkuse tõstmiseks selles valdkonnas. Analüüsitava lepingute järgi sõlmivad ministeeriumid ja Riigikantselei ühendustega lepinguid keskmiselt 6ks kuuks. Kui aga

<sup>22</sup> Mediaan näitab siin punkti, millest pooled lepingud jäävad summa järgi alla seda ja pooled üle sellest.

<sup>23</sup> 1)Rahvusraamatukogu kuppelsaalis üldsusele suunatud traditsioonilise aastalõpukonvrentsi "Aktuaalset loodushoius 2007" korraldamine (Eesti Looduskaitse Selts); 2)Võistlussarja "Hobiklassi Karikavõistlused 2007" viimase etapi korraldamine (MTÜ Esperanza)

vaadata lepingute kestvust rahastamisallikate lõikes, siis selgub, et keskmiselt kõige pikemaid lepinguid sõlmitakse Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite eest (11 kuuks), mis on ka võrdlemisi ootuspärane. Selgub, et kogu ülejäänud rahastusallikate lõikes (ehk maksutulu riigieelarvesse) on keskmine sõlmitav lepingu pikkus 6 kuud, sealjuures Hasartmängumaksu nõukogu poolt sõlmitud lepingute pikkus on keskmiselt 3,5 kuud, otse Riigieelarve seaduses märgitud summade puhul on keskmiseks lepingu pikkuseks 10 kuud.

**Tabel 20. Lepingute kestvus kuudes rahastamise allika lõikes**

	miinimum	maksimum	mediaan	lep. arv
EL	2	31	11	485 <sup>24</sup>
<b>Maksulaekumine riigieelarvesse</b>	0	37	6	216
sh HMN	0	13	3,5	83
sh RES reall otse	4	15	10	12 <sup>25</sup>

**Tabel 21. Lepingute maksumus rahastamise allika lõikes**

	miinimum	maksimum	mediaan	lep. arv
EL	3 525	15 000 000	115 000	597
<b>Maksulaekumine riigieelarvesse</b>	2 500	6 828 742	68 752	210
sh HMN	5 800	2 578 610	26 180	82
sh RES reall otse	250 600	7 650 000	1 000 000	12 <sup>26</sup>

Pikaajalisi ehk üle aasta kestvaid lepinguid on analüüsis 22%, mistõttu võib öelda, et enamused lepingud on lühemad kui aasta. Andmete vähesusest tuleneva reservatsiooni arvesse võttes saab sellest järeldada, et maksulaekumise allikatest (ministeeriumitepoolne rahastamine) lepinguid sõlmivad ühendused peavad reeglina otsima alternatiivseid allikaid vajaliku tegevuse ja finantsilise stabiilsuse tagamiseks. Nende ühenduste finantsiline stabiilsus, mis on võimelised sõlmima lepinguid EL struktuurifondide vahendite kasutamiseks või on jõudnud vastava rahastuse lisamiseni Riigieelarve seadusse, on tunduvalt paremini tagatud. Struktuurifondidest rahastatavaid lepinguid on aastatel 2006-2007 sõlminud 300 ühendust.

Ühelt poolt on kuni 6-kuuliste lepingute sõlmimine mõistlik motivaator ühendustele eelarveallikate mitmekesistamiseks, et mitte muutuda liialt sõltuvaks Riigieelarvelisest rahastusest, mis aitab tagada teatud iseseisvust ja oma püstitatud missiooni ning eesmärkide elluviimist. Teisest küljest teeb ettevaatlikuks, et 31% analüüsitud lepingutest on sõlmitud kuni 3ks kuuks, sest iga lepingu sõlmimisega kaasneb ühenduse jaoks teatud halduskoormus – taotluse kirjutamine, lepingu menetlemine, nii sisuline kui finantsiline aruandlus jms võib tähendada kuni mitmenädalast tööd, millele lisandub edutult konkurssidel osalemisele

<sup>24</sup> Kõik ühendustega sõlmitud lepingud, mille tegevus algas 01.01.2006-31.12.2007 ja mida rahastati struktuurifondidest, allikas: toetuste andmebaas (<http://www.struktuurifondid.ee/?id=13841>)

<sup>25</sup> Näitajad põhinevad analüüsiks kättesaadavate lepingute põhjal, andmed puuduvad selle kohta, mitu lepingut RES otse rahastamiseks on ühendustega sõlmitud 2007. aastal. Seetõttu on raske öelda, kui suurt osa need näitajad kirjeldavad.

<sup>26</sup> Näitab, mitme lepingu kohta oli vastavaid andmeid analüüsiks

kulutatud aeg. Ühenduste kogemus näitab, et lühiajalistest projektidest sõltuv ühendus kulutab liialt palju aega eelarveküsimustele, saab seetõttu vähem keskenduda põhitegevusele ja ühenduse arendamisele ning tema haldussuutlikkus on madal. Seega võib öelda, et üksnes lühiajaliste ja mõnekümne tuhande krooniste lepingute sõlmimisega ei aita ministeerium kaasa ei ühenduste suutlikkuse arengule ega saa ühenduste rahastamise kaudu panustada riiklike prioriteetide/arengukavade elluviimisse.

Väikeste lepingute sõlmimise otstarbekus on küsitav ka ministeeriumi jaoks, sest iga lepingujärgse tegevuse läbiviimine eeldab ühenduse informeerimist, konkursi korraldamise kaalumist vastavalt kehtivatele asutusesisestele nõuetele, taotlustega tutvumist, pakkujate objektiivset hindamist, otsuse langetamist, lepingu ettevalmistamist, lepingu kooskõlastamist ja vajadusel läbirääkimisi, lepingu majasisest kooskõlastamist, aruandluse küsimist ja vajadusel täitja juhendamist, aruandlusega tutvumist jms.

## 5.2. Lepingute tüübid, toetavate tegevuste liigid ja kasutatud rahaallikad

Tabel 22. Kuidas lepinguid nimetatakse?

	osakaal	arv
Riigieelarvelise eraldise/toetuse kasutamise leping	53,5%	121
Sihotstarbelise eraldise/toetuse kasutamise leping; sihtfinantseerimise leping; toetamise sihtfinantseerimisleping	30,1%	68
Koostööleping	10,6%	24
Töövõtuleping	4%	9
Käsundusleping	1,3%	3
Haldusleping	0,4%	1
<b>KOKKU</b>	100%	226
<i>Info puudub</i>	0,9%	2

Varasematest ühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsides on teada, et ministeeriumid sõlmivad lepinguid erinevalt<sup>27</sup>. Käesoleva analüüsi lepingutest selgub, et 2007. aastal on sõlmitud nii toetuse kui sihtfinantseerimise lepinguid, koostöölepinguid kui ka töövõtulepinguid, käsunduslepinguid ja halduslepinguid. Kodanikuühenduste rahastamise hea tava<sup>28</sup> aga jaotab rahastamise liike kolmeks: projektirahastus, tegevustoetus, avalike teenuste delegeerimine. Et igaühel neil on erinev mõju ühenduste elujõulisusele ja võimele panustada riiklike prioriteetide elluviimisse, siis on käesoleva analüüsi raames otstarbekas vaadata lepingud üle nende eesmärgi ja tegevuste järgi ja nimetada need ümber kasutades kättesaadavaid kättesaadavate kirjelduste põhjal töögrupis kokkulepituid definitsioone:

- 1) **Projektirahastus** – rahastatakse ühenduse poolt elluviidavaid konkreetseid nii pika- kui lühiajalisi tegevusi, hinnalt nii väike- kui suuremahulisi, peamiselt ühekordseid tegevusi

<sup>27</sup> Siseministeerium (2004), Kodanikuühenduste rahastamine Riigieelarvelistest vahenditest 2001-2003; Siseministeerium (2001), Kodanikuühenduste rahastamine Riigieelarvest ajavahemikul 1998-2001

<sup>28</sup> EMSLi poolt koostatud Rahastamise hea tava tööversioon (2007) <http://www.ngo.ee/rahastamine>

- 2) **Tegevustoetus** - raha, millega avalik sektor teotab kodanikuühiskonna organisatsiooni tegevust ja arengut tervikuna; millest ühendus katab üldkulusid, palgakulusid jm rahastaja poolt määratlemata administratiivkulusid
- 3) **Avaliku teenuse delegeerimine ja teenuse ostmine** – 1) teenuse ostmine ühenduselt – tasumine teenuse eest, mida ühendus osutab avalike huvides 2) avaliku teenuse delegeerimine – olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle eraettevõttele, mittetulundusühendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle.

Et lepingute sisu järgi ei ole võimalik eristada, missuguste puhul on ministeerium varem avalikku teenust ise osutanud ja selle ühendusele hiljem delegeerinud, siis saame siinkohal lähtuda vaid teenustest, mida ühendused osutavad avalike huvides. Nii projektirahastus, kui ka avaliku teenuse osutamine on mõlemad avalikes huvides, kuid need eristuvad tegevuse järjepidevusest. Projektirahastuse puhul on tegu pigem ühekordse tegevusega, avaliku teenuse iseloomuga tegevus tähendab, et kokkulepitud aja jooksul saavad tarbijad teenust regulaarselt kasutada. Siinkohal on tegu ka reeglina pikemaajaliste lepingutega.

**Tabel 23. Rahastamise jaotus liikide lõikes**

	arv	%	Summa	%
<b>Projektirahastus</b>	152	68	24 891 682	20
<b>Tegevustoetus</b>	15	7	10 743 202	9
<b>Teenuse ostmine ja delegeerimine</b>	56	25	87 663 997	71
<b>KOKKU</b>	223	100	125 956 673	100
<i>Info puudub</i>	5	2,2%		

Märgime ära, et projektitoetuse iseloomuga lepingud võivad olla väga erineva suurusega. Näiteks projekti „Võrumaa lasteaedade võimlemispidu Tantsutrall“ teostamine, mille eelarve on 6870, saab käsitleda väikeprojektina. Suurprojektina saab käsitleda näiteks renoveerimistööde teostamist MTÜ Kirilill hoonetes summas 1 milj krooni. Tegevuste lõikes saab rahastatud projekte jaotada järgnevalt.

**Tabel 24. Projektitoetuse jagunemine**

	arv	%
<b>Süsteemne arendusprojekt</b>	26	17
<b>Ürituse/konverentsi/koolituse/võistluse/kontserdi läbiviimine</b>	94	62
<b>Välismaisel üritusel/võistlusel osalemine</b>	16	11
<b>Trükis/uuring</b>	12	8
<b>Investeering</b>	3	2
<b>KOKKU</b>	151	100,00
<i>Info puudub</i>	1	0,7%

**Tabel 25. Lepingusummade erinevus rahastamise liikide lõikes**

	arv	mediaan	Min	Maks
<b>Projektitoetus</b>	152	35 000	2 500	5 618 074
<b>Tegevustoetus</b>	15	97 000	14 800	6 828 742
<b>Teenuse otsmine ja delegeerimine</b>	56	755 000	20 000	10 229 443

On näha, et teenuslepingug on maksumuselt tunduvalt suuremad võrreldes projektitoetuse ja tegevustoetuse iseloomu lepingutega. Tulenevalt tegevuse mahukusest avaliku teenuse osutamisel on see info ootuspärane. Projektitoetuste maksumuse osas aga võiks küsida, kas on otstarbekas, et ministeerium sõlmib 2500 kroonist lepingut kohaliku külaseltsiga arvestades halduskoormust, mis iga lepingu sõlmimisega ministeeriumile kaasneb. Siinkohal tekib küsimus, kas oleks mõistlik selliste väikeprojektidega tegelemise delegeerida vastavatele riiklikele sihtasutustele, sest nendesise otsustamine ja lepingu sõlmimine ei sisalda nii mahukat kooskõlastusprotsessi, kui ministeeriumis?

9% analüüsitavates lepingute summadest kokku on iseloomult tegevustoetused ja abi ühenduste üldkulude ja palgakulude katmisel. Teiste riikide kogemus näitab, et ühendused vajavad finantsilist tuge, et viia läbi tegevusi, mille kulusid on keeruline katta projekti- või teenuslepingutest. Kirjanduse analüüsist selgus, et ebapiisavate omavahendite puhul kannatavad eelkõige: raamatupidamine, strateegiline planeerimine, finantsjuhtimine, väljapoole suunatud kommunikatsioon, kontoriruumide ja infotehnoloogia seisukord. Sisuliselt võib tähendada see, et ühenduse juht on sunnitud ise tegelema raamatupidamisega (sh omandama raamatupidamisalased oskused ja ennast pidevalt täiendama). Nõrk strateegiline planeerimine võib tähendada, et ühendus tegeleb kaootiliselt erinevate projektidega, millele rahastust saab, kuid ebaselgeks jääb, mis eesmärgil just need tegevused on valitud ja kas neist ka tegelikult kasu on. Nõrk finantsjuhtimine seab ohtu ühenduse tegevuse tervikuna, sest ühenduse eelarve pole piisavalt läbi mõeldud ja finantsriskid on maandamata (sh omaosaluse katmise vajadus uues projektis), mis võib viia ajutiste makseraskusteni või isegi sulgemiseni, kui makseraskused muutuvad pikaajaliseks. Ühenduse nõrga finantsjuhtimise tõttu võib samuti olla keeruline kogenud spetsialistide värbamine, mis on aga eelduseks strateegiliseks partnerluseks riigiga.

Mingsuguse osa üldkulust saab ühendus katta suurematest projektidest ja regulaarse teenuse osutamisest. Samas, kui ministeeriumid soovivad kujundada ühenduste seast välja strateegilised partnerid, mis osutavad vajalike avalikke teenuseid, annavad kvaliteetset sisendit poliitika planeerimisse ja seadusloomesse, aitavad kaasa riiklike arengukavade rakendamisele, ning abistavad ekspertteadmistega ministeeriume laiemalt, siis on mõistlik võtta arvesse nende võimekust ja seda vastavalt vajadusele arendada.

Tabel 26. Finantseeringu allikas<sup>29</sup>

	arv	mediaan	miinimum	maksimum	summa	%*
Märgitud Riigieelarve seaduses 2007	12	90 5000	62 100	6 828 742	17 757 082	13,9
Hasartmängumaksu fond	83	26 180	5 800	2 578 610	15 169 987	11,9
EL struktuurifondid <sup>30</sup>	12	587 691	32 017	10 229 443	29 224 198	23,0

\* protsent lepingutejärgsest kogusummast

Lisaks analüüsiks kogutud lepingutele on põgusalt uuritud ka struktuurivahendite poolset kodanikuühenduste rahastamist. 2007. aastal alanud ühenduste projekte on struktuurifondidest rahastatud summas 88 684 626. Samas 2007. aastal on ühendustele riigikassast ülekanded tehtud kokku 698,603,300 krooni. Mõningase reservatsiooniga<sup>31</sup> saab öelda, et struktuurifondide (sh kogu välisrahastus<sup>32</sup>) rahastus moodustab 2007. aastal ühenduste riigieelarvelisest rahastusest 12,7%. 2006. aastal oli sama näitaja 60,6%. Seega võib järeldada, et **ühenduste rahastamine struktuurifondidest moodustab umbes kolmandiku** (36,7% 2006-2007) ühendusteriigieelarvelisest rahastamisest, mis tähendab, et valdav enamus ühenduste rahastusest tuleb riigieelarve maksutuludest.

Selleks, et võrrelda ühenduste ja ettevõtete ligipääsu struktuurifondidele, lisati samad näitajad ka ettevõtete kohta. Kahe aasta peale kokku on ettevõtetega sõlmitud struktuurifondidest rahastatavaid projekte summas 798 723 935 krooni, mis on ühenduste sama näitajaga võrreldes kahekordne summa. Seega vaatamata sellele, et ühendused ja ettevõtted konkureerivad mõlematele suunatud programmide kaudu jagatavatele struktuurivahenditele võrdsetel alustel, on suurusjärgus 200 **ühendust võimelised EL rahasid edukalt kasutama**. Märkimisväärne on, et **ühenduste keskmise sõlmitava lepingu summa on üle 5 korra suurem, kui ettevõtete keskmine EL rahastusega leping**.

<sup>29</sup> Analüüs lähtub rahastamisallikate kirjeldamisel lepingutest tuvastatava infost, kõikide lepingute puhul polnud võimalik finantseeringu allikat tuvastada. Ühes lepingus oli kirjas rahastamisallikana nii Riigieelarve seaduse 2007, kui ka RAK meede, ehk EL struktuurifondidest pärineva finantseeringuga – siinkohal loeti rahastamisallikaks viimane.

<sup>30</sup> Et struktuurifondide poolse ühenduste rahastamise kohta täpsemat infot saada, siis analüüsiti allpool lisaks kõiki aastatel 2006-2007 sõlmitud lepinguid ühendustega.

<sup>31</sup> Mõnede 2007. aastal sõlmitud lepingute ülekanded on tõenäoselt tehtud ka 2008. aastal, sest mõned nendest lepingutest ei lõppenud 2007. aastal. See muudab 2007. aastal struktuurifondide lepingute alusel tehtud ülekannete osakaalu väiksemaks, kui 12,7%.

<sup>32</sup> Norra Vabariigi ühenduste fond 2007. aastal veel lepinguid ei sõlminud, Šveitsi-Eesti koostööprogramm samuti mitte.



**Tabel 27. Ettevõtete ja ühenduste rahastamine EL struktuurifondidest 2006-2007**  
 allikas: toetuste andmebaas (<http://www.struktuurifondid.ee/?id=13841>)

	Ettevõtted <sup>33</sup>		Ühendused	
	2007	2006	2007	2006
<b>mediaan</b>	16 090	25 000	82 608,5	140 077
<b>miinimum</b>	405	337	5 920	3 525
<b>maksimum</b>	25 000 000	24 379 226	7 352 423	15 000 000
<b>Organisatsioonide Arv</b>	1615	1795	180	224
<b>Lepingute arv</b>	1958	2 344	224	372
<b>Rahastamise summa</b>	<b>241 614 918</b>	<b>557 109 017</b>	<b>88 684 626</b>	<b>322 399 504</b>

<sup>33</sup> Sisaldab osaühinguid, aktsiaseltse, füüsilisest isikust ettevõtjaid

### 5.3. Lepingutega kaetud valdkonnad

Tabel 28. Missuguste valdkondade arendamisse panustatakse

Riigi funktsioon	Lepingute arv	summa	%
Üldised valitsussektori teenused <sup>34</sup>	2	158 530	0,14
Riigikaitse	2	1 605 640	1,40
Avalik kord ja julgeolek	4	1 300 255	1,14
Majandus	1	964 425	0,84
Keskkonnakaitse	5	1 082 000	0,95
Elamu- ja kommunaalmajandus	1	84 000	0,07
Tervishoid	9	6 526 059	5,71
Vabaaeg, kultuur ja religioon <sup>35</sup>	133	62 017 448	54,22
Haridus	13	22 922 433	20,04
Sotsiaalne kaitse	31	9 803 808	8,57
Kodanikuühiskonna arendamine	16	3 965 503	3,47
Muu (arenguabi)	1	3 954 500	3,46
<b>KOKKU</b>	<b>218</b>	<b>114 384 601</b>	<b>100</b>

On näha, et summaarselt kõige suurem osa analüüsitavatest lepingutest (54% rahast) on suunatud spordi -ja kultuurivaldkondadesse näiteks spordihariduse arendamiseks ja liikuva eluviisi propageerimiseks, harrastusspordi toetamiseks, sportlaste arendamiseks ja treenimiseks; pärimusmuusika traditsioonide levitamiseks, Eesti kultuuri tutvustamine teistes riikides. Mitmete lepingute puhul polnud kirjas, mis on lepingulise tegevuse üldiseks eesmärgiks, sest rahastati ainult konkreetse ürituse vm lühiajalise tegevuse läbiviimist. Analüüsitavate lepingute järgi summaarselt teine valdkond (20% rahast) oli haridus, millega rahastati erinevate õppimist ja õpetamist arendavaid tegevusi ning avalikkust harivaid tegevusi. Märkimisväärne osa analüüsitavatest lepingutest ja ühtlasi kolmas suurim valdkond rahaliselt (8,5 %) oli seotud sotsiaalvaldkonna teenuste osutamisega nagu kuriteo ohvrite nõustamine, vanglast vabanenud narko- ja alkoholisõltlaste rehabiliteerimine, erivajadustega lastele toimetuleku õpetamine, probleemsetele lastele mõeldud teenused jms.

### 5.4. Lepingute seotus valdkondlike arengukavade elluviimisega

Analüüsitavate lepingute järgi pole 52% puhul ühendustele eraldatud riigieelarvelisest summast lepingus näha, kas sellega soovitakse panustada mõne riikliku arengukava, programmi või tegevuskava elluviimise (vt tabel 29). Ülejäänud pool summast, mille puhul on võimalik lepingutest tuvastada, millesse rahastatud tegevusega püütakse panustada, jaguneb kolmeks suhteliselt võrdselt osaks: panus riiklike arengukavade, riiklike programmide ja ministriumite arengukava elluviimise. Samas analüüsitud lepingute koguarvust 78% puhul polnud mainitud seost arengukavadega.

<sup>34</sup> Üleriigiliste omavalitsusliitude esindamine rahvusvahelisel tasandil

<sup>35</sup> Põhiliselt spordi- ja kultuurivaldkondade tegevused

**Tabel 29. Rahastamise seos arengukavandamise dokumentidega ja lepingu summad**

	arv	%	mediaan	min	maks	summa	%
<b>Riiklik arengukava</b>	18	8	282500	30000	10229443	20993873	16,5
<b>Riiklik programm</b>	23	10	35000	4945	7650000	19999277	15,7
<b>Ministeeriumi arengukava</b>	10	4	1320700	12000	5871000	19666500	15,4
<b>Pole mainitud</b>	177	78	66610	2500	6000000	66668869	52,4
<b>KOKKU</b>	228	100	74850	2500	10229443	127328519	100

Lepingutes on mainitud järgmisi riiklikke arengukavasid:

- Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni" rakendamise tegevuskava aastateks 2007-2010 (7 lepingut)
- Elukestva õppe strateegia (1 leping)
- Siseturvalisuse arengukava aastani 2015 (1 leping)
- Liikumisharrastuse strateegiline arengukava 2006-2010 (6 lepingut)
- Eesti Riiklik arengukava RAK(4 lepingut – kajastuvad ülal riikliku programmi kategoorias)

**Tabel 30. Arengukavandamise ja rahaallika seosed (lepingute arv)**

	Arengu- kava	Riiklik programm	Pole mainitud	KOKKU	Kogu lepingute arv <sup>36</sup>
<b>EL struktuurifondid</b>	3	4	5	12	12
<b>Hasartmängumaksu fond</b>			83	83	83
<b>Riigieelarve seadus 2007</b>	1	3	7	11	12

On näha, et EL struktuurifondidest pärit ja Riigieelarve seaduses 2007 kirjas olevate lepingute puhul pigem on mainitud seost kas riikliku arengukava või riikliku programmiga, samas aga Hasartmängumaksu fondi kaudu jagatud summade puhul polnud analüüsitavatesse lepingusse ühelgi juhul märgitud missuguse arengukavaga see seotud on. Siin on viide sellele, et Hasartmängumaksu fondi kaudu jagatavad vahendid vajavad selgemat seostamist riiklike arengukavadega, arvestades Hasartmängumaksu fondi poolne rahastus moodustas 27,9% riigieelarvelisest rahastamisest.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Analüüs lähtub rahastamisallikate kirjeldamisel lepingutest tuvastatava infost, kõikide lepingute puhul polnud võimalik finantseeringu allikat tuvastada.

<sup>37</sup> BDA Consulting, Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine, vahearuanne 16.09.2008; autori arvutused

Siinkohal võiks küsida, et mis valdkondades ministeeriumid soovivad ühenduste abi riiklike arengukavade planeerimiseks ja elluviimiseks. Kui on näiteks ministeeriumite haldussuutlikkust valdkonniti võrreldud ja vajakajäämised tuvastatud ning otsustatud, et ühenduste strateegilist panust on vaja nendes valdkondades, saaks selgemalt valida välja strateegilised partnerid ühenduste seast, mille suutlikkuse toetamist on otstarbekas kaaluda.

### **5.5. Kokkuvõte: peamised järeldused lepingute analüüsist**

Lepingute analüüsi tulemused kinnitavad ministeeriumitega läbiviidud intervjuude tulemusi selles osas, et rahastamise praktikad on ministeeriumite vahel väga erinevad. Sealjuures nimetatakse lepinguid kuut erinevat moodi tajumata, et tegelikult jaotuvad lepingud projektirahastuseks, tegevusteotuseks, teenuse delegeerimiseks ja ostmiseks. Suurt variatiivsust on näha ka lepingute mahukuse osas. Näiteks kultuuriministeerium rahastab suurel hulgal mõne-kümne-tuhande krooniga kultuuri või spordisündmuste läbiviimist, Põllumajandusministeerium on aga eraldanud suuremahulisi toetusi PRIA kaudu. Sealjuures tuleb välja, et Euroopa Liidu vahenditest rahastatud lepingu on keskmiselt 2 korda suuremad, kui Eesti riigieelarve maksutuludest rahastatud lepingud. Samas aga rahastatakse ilma välisvahenditeta pikaajalisi ja suuremahulisi tegevusi ka Eesti riigi omavahenditega.

Kõrvaltvaatajale võib olla jäänud mulje, et kõige rohkem rahastatakse ühendusi Euroopa Liidu rahadest, kuid 2006-2007 andmed näitavad, et keskmiselt moodustab EL raha kolmandiku Riigieelarvest ühendustele eraldatavatest koguvahenditest. Sealjuures, kui võrrelda ühenduste võimekust kasutada struktuurifondide vahendeid ettevõtetega, siis selgub, et keskmiselt suudavad ühendused kasutada summa poolest 5 korda suuremaid projekte, kui ettevõtted. Struktuurifondidele pääseb ligi suurusjärgus 200 ühendust, mis moodustavad ilmselt kõige võimekama osa ühendustest, mis on suutelised täitma kõiki EL vahendite kasutamise seotud võrdlemisi suurt halduskoormust kaasa toovaid taotlemise ja aruandluse nõudeid.

Vaadates ministeeriumite sõlmitavate lepingute mahtusid tekib kohati küsimus, et kuivõrd otstarbekas on ministeeriumil sõlmida alla 50 000krooniseid lepinguid ühendustega, kui võtta arvesse sellega kaasnevaid tegevusi ühenduste teavitamiseks, konkursside korraldamiseks, taotluste lugemise ja hindamiseks, lepingute ettevalmistaks, ministeeriumisiseseks kooskõlastamiseks, aruandluse küsimiseks jne. Ilmselt on mõistlik vaadata vastavad nõuded üle lähtudes lepingute mahust ja vajadusel delegeerida väiksemahuliste lepingute sõlmimine mõnele riiklikule sihtasutusele, mille puhul on nt majasisene kooskõlastamise protsess kiiremini läbitav.

Uurides ministeeriumite ja ühenduste vahel sõlmitud lepingute tekste pole 78% juhtudest otseselt kirjas, kuidas vastav rahaeraldus ja tegevus on seotud riigi strateegilise planeerimisega. Summaarselt vaadates liigub sõlmitud lepingutega pool ühendustele mõeldud riigieelarvelistest vahenditest ilma, et lepingus oleks viidet mõnele riiklikule arengukavale, ministeeriumi arengukavale või riiklikule programmile. Vaatamata sellele, et programmipõhist rahastamist kasutatakse jääb mulje, et lepingutes ei ole näha piisavalt seost riiklike prioriteetidega. Samas, kui ka pelgalt formaalsusena oleks viidatud vastavale riiklikule arengukavale ja eesmärkidele, mille täitmise antud lepingujärgne tegevus püüab panustada, siis on tõenäosus suurem, et

lepingu täitja tunnetab oma tegevusel strateegilist rolli ja vastutust. Vastasel korral võib jääda mulje, et lepingujärgset tegevust on vaja tegevuse enda pärast.

## 6. Rahastamispraktikad ja protseduurid ministeeriumites

Järgnev peatükk analüüsib ühenduste riigieelarvelise rahastamise praktikaid. Analüüs põhineb 11 ministeeriumi ning Rahvastikuminiistri Büroo ametnikkonnaga läbiviidud intervjuude andmestikul, samuti on analüüsi käigus uuritud ministeeriumite kodulehekülgedel esitatud materjale. Analüüsis väljajoonistunud heade rahastamispraktikate puhul on põhjalikumalt vaadeldud ka rahastamist reguleerivaid dokumente, sh ministrite määruseid ja käskkirju.

Läbiviidud intervjuudele tuginedes võib väita, et ministeeriumite ametnikkonna hulgas esineb erinevaid arusaamu sellest, mida tähendab ühenduste riigieelarveline rahastamine. Küsitletute seas oli ametnikke, kes käsitlesid ühenduste rahastamist ainult tegevustoetuste ning projektitoetuste võtmes ning ei arvanud ühenduste rahastamiseks konkreetsete (avalike) teenuste tellimist seadusega ettenähtud menetluse, sealhulgas riigihanke, kaudu. Samas võis täheldada ka laiemat käsitlust mittetulundusühingute ja sihtasutuste toetusmehhanismidest. **Kirjeldatud rahastamispraktikad erinesid ametkonniti olulisel määral.** Mitmetes ametkondades eraldatakse toetusi aasta-aastalt samadele ministeeriumi eelarveridadel olevatele ühendustele, kes eraldi taotlusi enam ministeeriumile esitama ei pea. Seejuures ei eksisteeri läbipaistvat skeemi nende niinimetatud riigieelarveliste ühenduste valikul.

Samas on ministeeriume, kus on väljatöötatud kindlad ühenduste rahastamise protseduureeglid, mille osana on määratletud hindamiskriteeriumid- ja komisjonid ning arendatud välja juhendmaterjalid, mille eesmärgiks on aidata ühendustel võimalikult edukalt täita rahastamise taotlemiseks vajalikke tingimusi. **Enimlevinud on, et ühenduste rahastamisel rakendatakse samaaegselt erinevaid rahastamise liike.** Näidetena võib tuua nii juba mainitud tegevus- ja projektitoetuse kui ka konkreetsete tööde tellimise ühendustelt (siinkohal käsitletakse tööd tihti ühekordse teenusena: juhend- ja infomaterjalide väljatöötamine, koolituste või muude ürituste korraldamine vms), teenuste ostmise jne. Kuigi laialdast ministeeriumitevahelist koostööd ühenduste rahastamise ühtlustamise osas seni toimunud ei ole, on mitmes ametkonnas arutletud selle üle, kuidas paremini mõõta rahastatavate tegevuste tulemuslikkust, sealhulgas pikaajalisemat mõju valdkonnale, ning kuidas muuta olemasolevat rahastamist paindlikumaks. Kuna mitmetele ühendustele edastatakse toetusi erinevate ametkondade poolt (esineb juhtumeid, kus ühendusel on lepingulised suhted nii ministeeriumi kui ka selle allasutustega), on tõstatunud vajadus koostöö ning ühtsete põhimõtete järele valdkondliku rahastamise osas, lihtsustamaks muuhulgas kaasfinantseerimise korral taotlus- ja aruandlusprotseduuri ning teostamiseks tõhusamalt järeelvalvet toetussummade kasutamise üle.

Järgnevad alapeatükid annavad ülevaate ühenduste rahastamispraktikatest ministeeriumites. Esmalt kirjeldatakse riigiasutuste ehk ministeeriumide ja nende haldusala rahastamispraktikates väljajoonistunud rahastamisliike – projektirahastus, tegevustoetus ja avalike teenuste delegeerimine (ja teenuste ostmine).

Teine alapeatükk annab ülevaate praegu levinumatest praktikatest, kuidas erinevad rahastamisliigid ministeeriumites on kasutusel leidnud. Välja tuuakse neli levinumat põhimõtet või viisi, mille kaudu toetusi edastatakse: (1) programmipõhine rahastamine; (2) ministeeriumi valdkondlikel tegevuseesmärkidel põhinev rahastamine; (3) ministeeriumi valitsemisala prioriteetidega haakuvate tegevuste ja eesmärkide rahastamine; (4) ühenduste märkimine Riigieelarve Seaduses. Analüüsitakse nende põhimõtete eeliseid ja väljakutseid nii ministeeriumi huvide tagamise kui ka ühenduste jätkusuutlikkuse seisukohast.

Kolmas alapeatükk analüüsib rahastamismehhanismide seotust arengukavade ja teiste strateegiliste dokumentide eesmärkidega. Keskseks küsimuseks on millised rahastamisviisid tõhusamalt toetavad toetuste eraldamise sidumist ministeeriumi ja valdkondlike arengueesmärkidega ning milliseid häid praktikaid võib ministeeriumite senise kogemuse põhjal leida. Teisalt, analüüsitakse ministeeriumite poolseid praktikaid rahastatud tegevuste/projektide tulemuslikkuse ja mõju hindamisel, mis piirdub reeglina kirjaliku, sageli suhteliselt vabas vormis, aruandluskohustusega ühendustele, lubades teostatud tegevusi hinnata vaid protsessi tasandil ehk jälgida kas taotluses planeeritud tegevused on teostatud ning millises mahus.

Neljandas, kokkuvõtvas alapeatükis tuuakse välja olulisemad probleemkohad riigipoolsetes ühenduste rahastamispraktikates ning esitatakse peamised väljakutsed ja tasakaalu leidmise kohad, näiteks kontrolli ja ressursside kokkuhoiu või läbipaistvuse ja efektiivsuse dilemma, samuti vajadus leida kesktee valdkondlikke arenguprioriteete täitva ja ühenduste arenguvajadusi arvestava rahastamise vahel. Esitatakse empiirilise uuringu järeldused ning toetudes ministeeriumi rahastamispraktikatele antakse hinnang, kuidas oleks võimalik muuta ühenduste rahastamist läbipaistvaks ja ligipääsetavaks. Kuidas siduda rahastamise edastamist riiklike arengukavadega, arendades samas ühenduste võimekusi.

## **6.1 Rahastamise liigid**

Intervjuude tulemused näitavad, et nii ministeeriumite lõikes kui ka sama ministeeriumi sees kasutatakse sageli samaaegselt mitmeid erinevaid ühenduste toetamise võimalusi ning kohati on erinevate rahastamisliikide piirid üsna ähmased ja ei ole täpsemalt kirjeldatud asutusesisestes dokumentides. Allpool on välja toodud levinumad ministeeriumitepoolsed rahastamise liigid: (1) projektirahastus; (2) tegevustoetused ja (3) avalike teenuste delegeerimine.

### **6.1.1 Projektirahastus**

Projektirahastus ehk konkreetsete projektide elluviimiseks eraldatud vahendid on tänase seisuga üks enimlevinuid ühenduste rahastamise liike. Projektitoetus võib olla ühekordne ning

korduv, kuid iga kord tuleb seda taotleda samadel alustel kõikide teiste soovijatega. Projektitoetused on suunatud erineva mahuga projektide elluviimisele. Rahastatavate projektide sisuks võib olla nii valdkonna arendustegevus (näiteks erinevate juhendmaterjalide väljatöötamine, koolituste korraldamine) kui ka ühenduse enda võimekuse arendamisele suunatud tegevus. Valdkondlik ühenduste rahastamine läbi projektikonkursside varieerub ministeeriumi olulisel määral tegevuseesmärkide, rahastamisprotseduuri sh hindamiskriteeriumite jm detailsusastme poolest.

Kuigi projektitoetusi edastatakse enamikus ministeeriumitest võib näidetena esile tõsta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Kaitseministeeriumi tegevused. Mõlemas ministeeriumis on kujunenud välja kindel ühenduste poolt algatatud projektide toetamise protseduur. Kaitseministeerium toetab aastas ligikaudu 10 miljoni krooni ulatuses mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle tegevused ja eesmärgid haakuvad ministeeriumi valitsemisala ülesannete ja prioriteetidega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on loodud eraldi fond, mis on ettenähtud mittetulundusühingute ja sihtasutuste projektide rahastamiseks. Mõlemal juhul reguleerib projektitoetuste eraldamist ministri käskkirjaga, mis sätestab, kes ja millistel tingimustel võib ministeeriumi toetust taotleda.

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi** mittetulundusühingute ja sihtasutuste projektikonkurssi korraldamine on heaks näiteks edukast projektikonkursside korraldamise praktikast. Ministeeriumi erinevate osakondade koostöös ning tuginedes Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu kogemustele ning nõuannetele on välja töötatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste projektide rahastamise kord, mida perioodiliselt uuendatakse. Kord, mis on kinnitatud ministri käskkirjaga, reguleerib nõuded projektitaotluste esitajatele, nõuded taotluste esitamiseks, taotluse rahastamise kriteeriumid, taotluse hindamise ja kontrolli eraldatud rahade üle. Korruga kaasneb ka projekti taotluse vorm, tegevus- ja finantsaruande vorm ning rahastamise lepingu üldtingimused. Kõik need dokumendid on avalikud ning kättesaadavad võimalikele taotlejatele (sealhulgas Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu kodulehe vahendusel), mis aitab tagada rahastamisprotsessi läbipaistvuse. Ministeeriumi esindaja leiab, et kuigi olemasolevat korda võiks kindlasti tulevikus täiendada, võimaldab selline rahastamise korraldus rahuldada ministeeriumi strateegilised vajadused.

Ametnik: „Ma arvan, et meie kõige tugevam külg on see, et meil on väga hea dokumentatsioon väljatöötatud, kus on paika pandud kõik, mida me tahame saada ja kuidas me tahame saada. Ja nii algusest lõpuni, nii kord, lepingute vormid ja ka aruandluse poole pealt... See on läbipaistev ja selge see süsteem. Ka sihtasutustele ja mittetulundusühingutele.“

Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine on ministeeriumi esindaja sõnul pidev koostöö protsess. Kuigi ühenduste rahastamise voorud toimuvad kord või kaks aastas, leiab aset pidev suhtlemine olemasolevate ja võimalike koostööpartneritega. Oluliseks osaks koostööst on pidev tagasiside nii nendele ühendustele, kes on saanud rahastust, kui ka nendele, kelle



taotlused ei olnud rahastatud. Ministeerium on võtnud eesmärgiks pakkuda ühendustele, kelle taotlused ei olnud rahuldatud, nõu, millised on alternatiivsed rahastamisallikad. Projektkonkursi korraldamise eest vastutab administratiivne üksus, samas kui igapäevane koostöö ühendustega ning projektkonkursile laekunud taotluste hindamine on sisuosakondade vastutusel. See aitab kaasa heade suhete hoidmisele ühendustega, kuivõrd ministeeriumi juhendav ja kontrolliv funktsioon on jaotatud kahe erineva osakonna vahel.

**Kaitseministeeriumis** rakendusel olevas rahastamise korras, mis on kinnitatud ministri käskkirjaga, on määratletud, et „rahalise eraldise taotlemiseks järgmise kalendriaasta riigieelarvest esitab taotleja kirjaliku taotluse 1.maiks. Rahalise eraldise taotlemiseks jooksva kalendriaasta riigieelarvest võib taotleja esitada kirjaliku taotluse oma äranägemisel“. Seega, vaadatakse enne 1. maid laekunud taotlused läbi ning edukate projektitaotluste summad planeeritakse juba järgmise aasta eelarvesse. Osa eraldisest jäetakse reeglina reservi jooksvateks taotlusteks. Ministeerium on töötanud välja ühtsed toetuste taotlemise vormid. Taotlusi hindab kaitseministri poolt moodustatud rahaliste eraldiste ja toetuste hindamise komisjon, mis koondab esindajaid erinevatest Kaitseministeeriumi osakondadest. Samas, detailseid hindamiskriteeriumeid taotluste menetlemiseks väljatöötatud pole ning rahastamisotsus kujuneb komisjoni liikmete arutelu käigus. Üheks sisuliseks kriteeriumiks, mis hindamiskomisjoni protokollis peab kajastuma on see, kas taotlus vastas Kaitseministeeriumi valdkonna eesmärkidele. Ministeeriumi ametniku sõnul esitatakse ministeeriumile aastas orienteeruvalt 25-30 taotlust ning kuna enamiku ühendustega suheldakse aktiivselt ka muudes küsimustes, tuntakse ühenduste võimekusi ja vajadusi. Kaitseministeeriumi poolt rahastatavate ühenduste hulgas on 2/3 pikaajalisi partnereid ning 1/3 ühekordsete projektide taotlejaid. Kaitseministeeriumi valitsemisalas saab põhipartnerid ja toetatavad projektid jagada nelja suurde gruppi: 1) veteranide ühendused; 2) muuseumite, raamatute kirjastamise, filmide jms projektid; 3) reservohvitseridekogu, kaitsejõudude spordiklubid jms; 4) ausammaste ja Vabadussõja monumentide taastamise rahastamine. Reeglina toetatakse Kaitseministeeriumi valitsemisala eesmärkide ja prioriteetidega haakuvaid projektitegevusi, vaid veteranideühendustele kompenseeritakse ka nt prillide ja ravimitega seonduvaid kulusid.

Kui eelpooltoodud näidete puhul oli tegu üksnes ühendustele suunatud projektitoetuste edastamisega, on üsna sagedane, et projektkonkurssidel tuleb mittetulundusühingutel ja sihtasutustel võistelda võrdselt äriühingute ja kohalike omavalitsustega. Näiteks on nii Kultuuriministeeriumil kui Sotsiaalministeeriumil ka konkreetselt ühendustele suunatud programme, kuid need ei ole valdavad.

### **6.1.2 Tegevustoetused**

Oluliseks rahastamismehhanismiks ühenduste võimekuste toetamisel on tegevustoetuste eraldamine kodanikuühendustele, mida nimetatakse erinevates ministeeriumites ka

baasrahastamiseks või tegutsemistoetuseks. Ühtlasi on see rahastamisliik, mille osas võib täheldada enim varieeruvaid tõlgendusi ning kohati sarnanevad ministriumite tegevustoetuste edastamise praktikad sisult projektitoetustele. Tegevustoetuse esmaseks eesmärgiks on tagada valdkonna eesmärkide täitmise seisukohalt oluliste ühenduste jätkusuutlikkus ning toimetulek. See on üldjuhul mõeldud ühenduse üldkulude või osaliseks palgakulude ja muude rahastaja poolt piiritlemata kulude katmiseks. Erinevalt projektitoetustest, mis on suunatud väga konkreetsete tegevuste rahastamisele, on tegevustoetuse piirid hägusamad. Leidub ministriume, kus tegevustoetuste eraldamine toimub kindlate reeglite kohaselt ning samas on ministriume, kus tegevustoetuste eraldamine on vähem reguleeritud. Järgnevalt on toodud näited tegevustoetuste eraldamisest erinevates ministriumites.

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumi** haldusalas nimetatakse tegevustoetust tegutsemistoetuseks. Vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 28. novembri 2007. a. määrusele nr 90 „Tarbijakaitsetegevuse riigieelarvelise toetuse taotlemise ja eraldamise kord“ võib tegutsemistoetuse taotlejaks olla „Mittetulundusseaduse“ kohaselt asutatud ja registreeritud ühendus, mille tegevuse eesmärk on kaitsta ning edendada tarbijate huve ja õigusi ning mis:

- 1) vastab «Tarbijakaitseaduse» § 15 lõikes 3 sätestatud tingimustele;
- 2) on volitatud esindama Eesti tarbijate huve Euroopa Komisjoni otsusega 2003/709/EÜ, millega asutatakse Euroopa tarbijate nõuanderühm (ELT L 258, 10.10.2003, lk 35–36) moodustatud Euroopa tarbijate nõuanderühmas.

Määrusega on reguleeritud toetuse eraldamise kriteeriumid ning toetuse saaja kohustused ja õigused. Sarnaselt eelnevalt kirjeldatule sama ministriumi projektitoetuste eraldamise korrale on ka tegutsemistoetuste eraldamise kord läbipaistev ning hästi reguleeritud.

Pikaajaline kogemus tegevustoetuste eraldamisel on kujunenud välja **Haridus- ja Teadusministriumis**, kes süsteemselt toetab ühendusi alates 1997. aastast. Haridus- ja Teadusministriumi poolt eraldatava tegevustoetuse ehk noorteühenduste aastatoetuse eesmärk on noorteühingute jätkusuutlikkuse ja stabiilse arengu tagamine. Noorteühingu aastatoetusi saavad taotleda mittetulundusühingud, mille liikmetest enam kui 2/3 on noored. Aastatoetuste taotlemisele kvalifitseeruvad ühendused, mille eesmärgiks on noorsootöö korraldamine ja läbiviimine ning mis on kantud mittetulundusühingu avalduse alusel Haridus- ja Teadusministriumi noorteühingute registrisse. Aastatoetuse eraldamine on reguleeritud haridus- ja teadusministri 18. septembri 2007. a. määrusega nr 57 "Noorteühingute aastatoetuse taotlemise ja eraldamise tingimused ja kord". Sarnaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumiga on ka Haridus- ja Teadusministrium töötanud välja rahastamise korra, milles on kirjeldatud toetuse eraldamise protsess. Kõik tegevustoetuse eraldamist puudutavad materjalid on avalikustatud ministriumi kodulehel ning aastatoetuse

taotlemise protseduuri tutvustatakse kõikidele huvilistele infopäeva vormis, mille materjalid on samuti esitatud ministeeriumi kodulehel. Aastatoetustetaotluste hindamiseks on väljatöötatud konkreetsed kriteeriumid, mis sisaldavad hindeid tegevuse kvaliteedile. Nendeks on muuseas ka tegevuse vastavus noorsootöö korralduse alustele ja põhimõtetele ning tegevuse suunitletus liikmete arengule. Haridus- ja Teadusministeerium kasutab esitatud aastatoetuse taotluste hindamisel niinimetatud lävendi põhimõtet. Vastavalt ministeeriumi kodulehel esitatud materjalidele kujuneb lävend hindepunktide summast, mille hindajad annavad taotlusele tegevuse hindamise alusel. Lävendi väärtuse otsustab Noortepoliitika Nõukogu (NPN), mis on ministeeriumi nõuandev valdkonna juhtorgan. Lisaks aastatoetuse taotlusele peavad ühendused kohustuslikult esitama ministeeriumile noorteühingu juhatuse otsuse koopia aastatoetuse kasutamise eesmärkide kohta, mis peab vastavalt noorsootöö seaduse paragrahvi 18 lõikele 3 lähtuma üldkoosoleku otsusest. Täiendavalt palutakse esitada ka noorteühingu iga-aastane tegevuskava, mis peab andma NPNile informatsiooni organisatsiooni aasta eesmärkide, tegevuste ja oodatavate tulemuste ning ajakava kohta, ning ka noorteühingu arengukava. See praktika võimaldab ministeeriumil paremini veenduda, kuivõrd on ühenduse eesmärgid vastavuses valdkonna eesmärkidega. Ministeerium jälgib ühenduste rahastamisel põhimõtet, et kõik eraldatavad summad peavad kandma valdkonna eesmärke ehk olema vastavuses ministeeriumi strateegiliste eesmärkidega.

Tunnustamist väärrib ka ministeeriumi tava hinnata toetatud ühingute tegevust ning jälgida toetatud ühenduste suutlikkust.

Ametnik: „Siin on erinev lähenemine (hindamisele). Kui me räägime tegevustoetusest, siis hindamaks tegevuse tulemuslikkust, me peaksime hindama ühinguid ja nende ühingute töö kvaliteeti. Noorsootöö valdkonnas me oleme püüdnud seda mingil moel teha, kuigi me põhimõtteliselt ei leia, et me tahaksime tekitada mingit ühenduste pingerida. (...) Vaid on olemas mingi ratsionaalne latt, millest üle saades, me ütleme, et see ühing teeb head noorsootööd. Ja see on ikkagi ühingu töö hindamine, mitte niivõrd ühingu struktuuri, mitte ühingu juhtimise, ühingu skeemi või mingi koostöömudeli hindamine, vaid nimelt sisulise töö hindamise osas on meil omad kriteeriumid. Ütleme, et noorsootöö peab olema selline. Ja teeb seda siis ühing või kohalik omavalitsus, ta peab ikka olema selline. Selletõttu tegevustoetuste puhul saabki hinnata selle töö kvaliteeti, mis eesmärki see raha või toetus kannab.“

Ministeerium on töötanud välja ühenduste hindamise skaala, mis aitab neil samadel alustel hinnata rahastatavate ühenduste tegevust. Üheks kriteeriumiks toetuse eraldamisel on see, kuidas ühendus on ise suutnud ennast arendada sealhulgas ka oma administratiivset suutlikkust, infovahetust ja liikmetega tegelemist. Haridus- ja Teadusministeeriumi hindamispraktika on kujunenud välja välispartnerite näitel ja toel. Ministeeriumi esindajad on käinud kogemusi omandamas eeskätt välisriikides ning riiklikul tasandil on koostöö teiste ministeeriumitega seni olnud vähene. Selle võimaliku põhjusena toob ministeeriumi ametnik välja asjaolu, et Eestis on

siiani vähe kogemust selle osas, kuidas stabiilselt toetada teatud liiki ning konkreetset eesmärki teenivaid ühinguid.

**Justiitsministeeriumi** ühenduste rahastamispraktika on huvipakkuv näide, kuidas erinevatest rahastamismudelitest üritatakse luua üks tervik, mis toob kaasa rahastamismudelite vahelise piiri hajumise. Vastavalt Justiitsministri 5. märtsi 2008. a. käskkirjale nr 56 edastatakse kuriteo ennetamiseks ettenähtud eraldis ühendustele kahes osas: 1) vähemalt 50% ulatuses konkursi korras kuriteoennetuse projektide toetuseks; 2) kuni 50% ulatuses kord aastas tegevustoetuseks. 2008. aastal toimus nii tegevus- kui projektitoetuse eraldamine ühtse projektikonkursi kaudu, seejuures oli ministri käskkirjaga kehtestatud, et üks organisatsioon ei saa mõlemat toetusliiki taotleda.

Iga-aastane ministri käskkiri määratleb tegevus- ja projektitoetuste eraldamise korra, abikõlblike tegevuste loetelu, samuti taotluste hindamiskriteeriumid. Tegevustoetust peab kasutama kuriteoennetuse järgmisteks tegevusteks: (1) kogukonnale suunatud ennetustöö; (2) korduvalt karistatud isikutele suunatud ennetustöö; (3) alaealistele õigusrikkujatele suunatud ennetustöö. Projektitoetuste puhul on abikõlblike tegevuste loetelu mõnevõrra pikem (8 toetatavat tegevust). Tegevustoetuse eraldamise eesmärgiks on tagada juba algatatud tegevuste jätkusuutlikkus. Samuti eeldatakse ühenduselt aktiivset tegutsemist kuriteoennetuse valdkonnas vähemalt kolmel taotlemisele eelneval aastal ning toetuse kasutamist rohkem kui ühe omavalitsuse territooriumil. Kuna ka projektitoetuste puhul eeldatakse teatavat jätkusuutlikkust ning abikõlblikud ei ole põhivara soetamise, investeerimise jms kõrval ka ühekordsete ürituste korraldamine, on tegelikkuses tegevus- ja projektitoetuste vaheline piir üsna hajus, mida kinnitavad ka ametnikud ise. (Ka projektirahastuse ja tegevustoetuste taotlemiseks ning aruandluseks (sh sisuline ja finantsaruanne) on töötatud välja eraldi vormid, mis on sisult üsna sarnased.)

Taotluse hindab ning projekti või tegevustoetuste eraldamise otsuse teeb kuriteoennetuse projektide hindamise komisjon. Projekti- ja tegevustoetuste taotluste hindamisel arvestatakse kolme kriteeriumit: toetuse sihtotstarbelist kasutamist, mõjusust ning teostatavust. Kriteeriumite sisu on defineeritud justiitsministri käskkirjas.

Kui eelpoolkirjeldatud näidete puhul on tegu reguleeritud ja korrastatud tegevustoetuste edastamise praktikatega, mis toetub väljatöötatud kriteeriumitele, leidub ka näiteid vähem läbipaistvatest tegevustoetuse edastamise praktikatest.

Sisuliselt tegevustoetust on makstud **Keskkonnaministeeriumi** eelarvest viimastel aastatel kahele mõjukale keskkonnaorganisatsioonile - Eesti Looduskaitse Seltsile (ELKS) ja keskkonnakaitse organisatsioonide katusorganisatsioonile Eesti Keskkonnaühenduste Koda - kes on ka Riigieelarve Seaduses nimeliselt äratoodud. Nimetatud ühendused iga-aastaselt taotlusi esitama ei pea. Ühendustega sõlmitakse iga-aastaselt sihtfinantseerimise leping, kus on määratletud eraldise kasutamise sihtotstarbed. Viimased lähtuvad suurel määral ühenduste

arenguvajadustest ning võivad hõlmata toetust näiteks administratiivseteks tegevusteks, hoone majandamiskuludeks, kodulehekülje toimetamiseks, taotluste koostamiseks projektide rahastamiseks jne. Ühenduselt nõutakse aruannet jooksvateks kuludeks eraldatud vahendite kasutamise kohta vastavalt lepingu lisa äratoodud tegevustele.

Kui ühelt poolt on praegu tegevustoetuse puhul rahastatavate ühenduste valik läbipaistmatum, on ühenduste võimekuse arendamise seisukohast positiivne see, et n.ö. abikõlblikud kulud lähtuvad organisatsiooni enda arenguvajadustest.

### 6.1.3 Avalike teenuste delegerimine ja teenuste ostmine

Kolmandaks peamiseks ühenduste rahastamisliigiks on avalike teenuste delegerimine ühendustele. Lisaks avalike teenuste delegerimisele räägiti ministeeriumite ametnikega ka teenuste ostmisest ühendustelt, mida on tihti teostatud projektitoetuse liigi all, kuid sisuliselt on tegemist projekti tunnustest laiemate tegevustega (pikaajalised, korduvad jms). Tegemist on kõige vastuolulisema rahastamisliigiga, mis osade intervjueeritavate arvates on käsitletav vaid avalike teenuste delegerimisena ning teenuste ostmine hankeseadusest lähtuvalt ei tähenda otseselt ühenduste toetamist. Erinevalt projektirahastusest ja tegevustoetustest on teenuste ostmine reguleeritud seadusandlusega, millest olulisemaks õigusaktiks on riigihangete seadus. Kuna piirid on rahastamisliikide vahel senistes rahastamispraktikates vägagi ähmased, siis teatud projektitoetused ühendustele tähendavad sisuliselt teenuste osutamist. Avalike teenuste delegerimise puhul on reguleerivaks alusdokumendiks vastav eriseadus, milles on kirjeldatud delegeritavad avalikud teenused (näiteks Sotsiaalhoolekande seadus).

Alljärgnevas ülevaates on käsitletud nii teenuste ostmist (ühenduse majandustegevus, aluseks Riigihanke seadus) kui avalike teenuste delegerimist. Kus andmed võimaldasid, on ära näidatud, kummaga oli tegu.

Üsna aktiivsed on olnud ühendustelt teenuste-tööde tellimisel nt **Põllumajandusministeerium** või **Keskkonnaministeerium**, aga ka teised ametkonnad. Teatud ministeeriumid nt Sotsiaalministeerium ja Kaitseministeerium on andnud osa funktsioone üle oma pikaajalistele partneritele nt asenduskodu teenus või sõjahaudade hooldamise teenus, kus toimub n.ö. pearahaline rahastamine ning eraldi iga-aastaseid taotlusvoore enam ei korraldata. Teisalt on probleemiks siiski see, et 1-aastased lepingud ei taga teenuste jätkusuutlikkust ega paku ühendustele kindlust tuleviku suhtes, mistõttu on räägitud vajadusest pikemaajalistest raamlepingute järele.

**Sotsiaalministeeriumi** haldusala, mida iseloomustab peamiselt programmpõhine lähenemine koostööle ühendustega, oluliseks suunaks on arengukavadega määratletud teenuste või tööde sisseostmine. Ministeeriumi hallatavad sotsiaal- ja tervisevaldkonna strateegiad ja programmid

on väljatöötatud vastavalt Rahandusministeeriumi kehtestatud nõuetele ning nendes on määratletud eesmärgid, meetmed ja tulemuslikkuse indikaatorid. Tänapäevaks on kujunenud kodanikuühendustest olulised sotsiaalteenuste pakkujad, kes aitavad selliselt täita ministeeriumi eesmärgi. Kuivõrd kodanikuühendusi rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest ehk erinevate riiklike programmide elluviimiseks ettenähtud vahenditest, sõlmitakse kodanikuühendustega reeglina riigieelarvelise eraldise kasutamise leping.

**Haridus- ja Teadusministeerium** omab samuti ühendustelt teenuste tellimise kogemust. Ministeeriumi esindaja tõstis intervjuus esile, et teenuste tellimise eesmärgid erinevad väga selgelt tegevustoetuste võimaldamise eesmärkidest ja põhimõtetest:

Ametnik: „Kui delegeerida ülesannet või osta teenust, siis on kvaliteedikriteeriumid tegelikult need, mis dikteerivad valiku. Tuleb vaadata, kus kvaliteet ehk hinna ja kvaliteedi suhe on parim. Aga tegevustoetuste puhul on ju eesmärgid teised kui tellimise puhul.“

Teenuste tellimisel ei lähtuta niivõrd võimaliku partneri juriidilisest vormist, vaid eeskätt tema suutlikkusest konkreetse teenuse osutamisega võimalikult kuluefektiivselt toime tulla.

Erinevate rahastamismudelite rakendamist ministeeriumite lõikes näitab üldistatud kujul Lisa 3.

## **6.2. *Ministeeriumides levinud praktikad ühenduse rahastamisel***

Eelnevast võis näha, kuidas erinevate ministeeriumite kontekstis võib sama rahastamisliik hoopis erineva varjundi või isegi sisu omandada. Järgnevalt tuuakse välja eelnevalt loetletud peamiste rahastamisliikide tõlgendused ning levinumad toetuste edastamise viisid. Nendest eraldi esiletõstmist vajavad (1) programmipõhine rahastamine, kus eelarve planeerimisel kavandatakse vahendid konkreetsete programmiliste tegevuste läbiviimiseks; (2) ministeeriumite eelarvesummad valdkondlike eesmärkide täitmiseks (ei ole seotud konkreetsete programmidega) ja poliitiline rahastamine. Selline jaotus tekkis intervjuude põhjal, neid eristab konkursi korraldamise ja mittekorraldamise asjaolu. Programmipõhiseks rahastamiseks korraldatakse konkurss, mõnede ühendustega on aga kujunenud välja püsirahastamise suhe, mistõttu planeeritakse vastavad vahendid Riigieelarve seadusesse. Riigieelarvesse planeeritud summade puhul on mõningatel juhtudel tegu ka nõ poliitiliselt otsustatud rahastamisega. Käesoleva rapori osa eesmärgiks on analüüsida erinevate rahastamisviiside eeliseid ja probleemkohti nii ametkonna jaoks kui ka kodanikualgatusliku sektori arengu jätkusuutlikkuse seisukohast. Analüüsi tulemused aitavad süstematiseerida rahastamist ning annavad vajaliku sisendi poliitikasoovitustena sõnastatud rahastamise liigitusele.

### 6.2.1 Programmpõhine rahastamine

Mitmetes ministeeriumides on ühenduste rahastamine korraldatud programmpõhisena, lähtuvalt valdkonna eesmärkidest. Ministeeriumide iga-aastased tegevusprogrammid või rakenduskavad põhinevad reeglina kas ministeeriumi enda arengukaval või riiklikel strateegiatel ning arengukavadel. Need raamdokumendid ning nende mitmeaastased rakendusplaanid on samuti ka riigieelarve strateegia planeerimise aluseks. Strateegiates ning pikaajalistes rakendusplaanides on määratletud ministeeriumi ette püstitatud eesmärgid, meetmed ja tulemuslikkuse indikaatorid. Rakendusplaanid on seega iga-aastaste riigieelarve läbirääkimiste ning nendele järgneva ministeeriumite tööplaanide või tegevusprogrammide koostamise aluseks.

Programmpõhine rahastamine vastandub eesmärgistamata rahastamisele, kus ei järgita ametlikes dokumentides väljatoodud eesmärke, vaid lähtutakse hetkevajadustest või poliitilistest huvidest. Võrreldes viimasega vastab programmpõhine rahastamine paremini arengukavades või teistes strateegiadokumentides äratoodud valdkonna arenguprioriteetidele ning võimaldab tõhusamalt tagada nende prioriteetide teostamiseks eraldatud vahendite läbipaistvat kasutamist ministeeriumi poolt.

Ametnik: „Meie majas ollakse küll uhked niiöelda selle programmilise lähenemise üle. Oluline küsimus ei olegi nii väga see, et kuidas anda kolmandale sektorile, vaid küsimus kuidas mitte puistada seda raha lihtsalt laiali, vaid eesmärgipäraselt, mis tähendab, et teatud sorti tegevused, mis kannavad ühte eesmärki, on kokku koondatud, neil on olemas kindel kord, neil on olemas eelarve, mille nimel võitlevad siin majas nõunikud ja nii edasi. Neil on olemas oma protseduurid, sinna kaasatakse eksperdid valdkonnast (3) enamus moodustavad eksperdid valdkonnast ja siis toimub see jaotamine ja samamoodi saavad nemad seal sees otsustada aastast aastasse oma rõhuasetusi, mis ei olegi, alati ei pea kindel olema. Noh, ühel aastal otsustatakse, et seekord toetame rohkem pehmeid tegevusi, teine kord toetame rohkem ehitamisi või ma ei tea, mis iganes, eksju. Et, noh, selline mudel siin majas on nagu töötanud, ma arvan, et ta töötab hästi“.

Programmid (osades ministeeriumides neid nimetatakse ka rakendusplaanideks või tegevuskavadeks) on kinnitatud reeglina ministri määrusega või käskkirjaga, milles on mõnede ministeeriumite puhul määratletud ka konkreetsete tegevused, konkursi tingimused, hindamiskomisjon ja –kriteeriumid. Mitmete ministeeriumide sealhulgas Kultuuriministeerium, Siseministeerium ning Sotsiaalministeerium on töötatud välja hulgaliselt erinevaid programme, mille teatud eesmärkide täitmiseks on ettenähtud konkursid, mis on suunatud ainult mittetulundusühingutele ja sihtasutustele; samas on eesmärke (programmi komponente), mille raames korraldatakse avatud konkursse ning riigihankeid, millest kodanikuühendused võtavad osa võrdsetel alustel kohalike omavalitsustega, äriorganisatsioonide ja/või riiklike sihtasutustega.

**Sotsiaalministeeriumi** poolsetes rahastamispraktikates domineerib programmpõhine rahastamine. Keskmiselt kahe kuni nelja aastaseid programme ja selle kaudu toimuvat rahastamist koordineerivad vastavalt programmile kas ministeerium või ministeeriumi allasutus, kuid teatud programmirahade menetlemine on delegeeritud omavalitsustele või ka näiteks ühele katusorganisatsioonile. Ministri käskkirjaga on kinnitatud konkreetse programmi kord, sh eesmärgid, hindamiskomisjon ja selle liikmed, hindamiskriteeriumid, konkursi tähtajad jms. Samas, programmide lõikes võivad raha eraldamismehhanismid oluliselt erineda. Kui mõnedes programmikirjeldustes on määratletud väga täpselt nii tegevused kui teostajad/partnerid, siis teiste programmides raames toimub rahastamine avatud voo põhimõttel, kus korraldatakse teatud tegevuste peale projektikonkurss. Vahel pöördatakse programmi eesmärkide täitmiseks ministeeriumi poolt pakkumisega konkreetsete ühenduste poole, kes on ministeeriumi jaoks usaldusväärsed ja pikaajalised koostööpartnerid.

Ametnik: „ See on nii ja naa selles mõttes, et on ka konkursi mõttes olnud neid asju, aga on ka sellist rahastamist, et on lihtsalt valitud välja koostööpartner põhimõtteliselt, kes siis eelnevalt on tegelenud selle asjaga näiteks, et eelnev pikaajaline kogemus näiteks, et jah... et siis nagu selle põhjal tekib selline koostöösuhe.“

Peamisteks programmilisteks tegevussuundadeks on teatud ministeeriumi tegevuseesmärkide ja arengukavadega määratletud teenuste või tööde sisseostmine. Teiseks programmiselt rahastatavaks tegevussuunaks on erinevate teenuste piloteerimine ja arendamine. Riiklike programmide kõrval on ministeeriumi koordineeritavad ka Euroopa Sotsiaalfondi programmid, mis on olulisel määral riiklike programmide prioriteetsed tegevusvaldkonnad üle võtnud.

Üldjuhul nõutakse programmpõhiselt rahastatud ühendustelt tegevus- ja finantsaruandlust vastavalt ministeeriumis kehtivatele nõuetele, mis omakorda tugineb Rahandusministeeriumi poolt kehtestatud kordadele ja nõuetele. Sotsiaalministeeriumis näiteks on töötatud välja ühtne aruandlusvorm nii programmpõhiselt rahastatud projektide kui ka näiteks Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu rahastatud projektide jaoks.

Ka **Kultuuriministeeriumis** rakendatakse sarnast rahastamisviisi. Ministeeriumil on väljakujunenud kindlad koostööpartnerid kodanikuühenduste seas. Valdkonnanõukogudesse nt Muusika Nõukogu, Arhitektuuri Nõukogu, Kaunite Kunstide Nõukoda jt koondavad muuhulgas loomeliitusid jt kodanikuühendusi. Kultuuri ja spordi valdkonna rahastamine toimub kolme põhilise kanali kaudu: Kultuurkapitali, Hasartmängumaksu Nõukogu ja Kultuuriministeeriumi kaudu, millest suurim rahastaja on Kultuurkapital. Kultuuriministeeriumi poolt rakendatakse kahte paralleelset rahastamismehhanismi: programmpõhist rahastamist, mis toimub konkursi kaudu ning eraldi eelarvereal olevate sihtasutuste ja MTÜde tegevuse finantseerimist.

Programmpõhine rahastamise viis on sarnane Kultuurkapitali mudeliga. Kultuuriministeeriumis on kokku umbes 25 programmi (sh nt programmid teater maale, kontsert maale, paneme kunsti levima, film tuleb tagasi, setu kultuuriprogramm, rahvusvähemuste kultuuriprogramm jne.),



millel on oma eesmärgid, raha eraldamise juhendid, hindamisnõukogu ja –kriteeriumid. Ministeeriumi ametniku hinnangul on programmipõhine rahastamine, mis põhineb iga-aastaselt projektikonkursil ning kus rahastusotsuse tegijateks on oma valdkonna eksperdid, kultuuri valdkonnas parimaks praktikaks, sest on seotud valdkonna eesmärkidega ning on paindlik aastast-aastasse muutuvate rõhuasetuste osas, ning samas on läbipaistev ja legitiimne taotleja jaoks.

Ametnik: „Süsteem on sama nagu Kultuurkapitalis, mis on iseenesest suurepärase nii-öelda, riiklike vahendite läbi ekspertkomisjonide jaotamine... Võim ja sõna on nende käes, nemad otsustavad ja nemad teevad ja see ei kuulu igapäevase poliitika võimsuseobjektiks. See eksperdivõim või siis nii-öelda see selline oma ala asjatundjate kaasamine otsuste tegemisse saab olla ainus lahendus, muidu ei ole nendel otsustel eriti ka legitiimsust.“

Aasta algul toimuvad erinevate programmide raames taotlusvoorud. Sarnaselt Sotsiaal- ja Siseministeeriumiga eeldavad teatud programmid ühendustelt konkureerimist võrdsetel alustel äriorganisatsioonidega, teatud programmid on suunatud ka ainult MTÜdele ja sihtasutustele.

Programmipõhise rahastamise alla võib liigitada ka **Rahandusministeeriumi** poolt koordineeritavad välisfinantseerimise algatused. Antud juhul on tegemist kõige rangemalt reguleeritud projektitoetustega, mida iseloomustavad väga konkreetset nõuded taotlejale ja taotlusele, hindamiskriteeriumid (administratiivse vastavuse kriteeriumid, taotlejate, partnerite ja projektis kirjeldatud tegevuste abikõlblikkuse kriteeriumid, ühised hindamiskriteeriumid, eelisvaldkonnapõhised hindamiskriteeriumid) ning ka toetuse tagasinõudmise põhimõtted, kui tegevused ei ole täidetud vastavalt lepingule.

Olulist rolli mängib programmipõhine lähenemine ka **Siseministeeriumi** haldusalas. Ministeerium vastutab terve hulga programmide ning arengukavade elluviimise eest, mille seas on näiteks kodanikualgatuse toetamise arengukava (KATA) ning kohaliku omaalgatuse programm. Siseministeeriumi roll erineb oluliselt teiste ministeeriumite omast, kuivõrd nii nimetatud programmide kui ka mitmete teiste algatuste eesmärgiks on vahetult kodanikeühiskonna arendamine ning vabatahtliku tegevuse väärtustamine. Huvitavaks teeb Siseministeeriumi näite see, et kodanikualgatuse toetamise arengukava on omamoodi ka teiste ministeeriumide programmide raamdokumendiks. Selles on kajastatud näiteks nii Välisministeeriumi kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevused kodanikuühenduste kaasamisel riiklike eesmärkide täitmisesse.

Kuigi programmipõhine lähenemine tagab tegevuste seotuse valdkonna eesmärkidega, on Siseministeeriumi ametniku sõnul nende haldusalas üheks oluliseks probleemiks programmide elluviimisel olnud ebaratsionaalne eelarve planeerimine, mille kohaselt suurem osa programmi elluviimiseks mõeldud vahenditest on taotletud riigieelarvest kui eraldised muudele residentidele.

Ametnik: „Meie eelarves on eraldised mittetulundusühingutele. Nii. Meil on 2007. aasta eelarves KATA tegevuskava täitmiseks 2,5 miljonit krooni ja meil on EKAK tegevuskava täitmiseks 1,4 miljonit. Nii et tinglikult me räägime praegu valdkonna kogueelarvest 3,9 miljonit. See, kui raha on riigieelarves märgitud eraldiste rea peale, see tähendab, et toetuse saajaks saavad olla ainult mittetulundusühingud.“

Minevikus on see tähendanud muuseas ka seda, et mittetulundusühingutele on osaliselt delegeeritud riigi funktsiooniks olevaid ülesandeid, mille seas on olnud ka kontseptsioonide väljatöötamine. Selline lähenemine on problemaatiline, kuivõrd kolmanda sektori poolt väljatöötatud strateegilised dokumendid ei oma alati piisaval määral poliitilist tuge ning ei ole seetõttu piisavalt elujõulised.

Ametnik: „Me ei saa delegeerida kontseptsiooni väljatöötamist ühendustele, sest vastasel juhul me sünnitame surnud dokumendi, millel ei ole poliitilist vastutust taga. Kontseptsiooni väljatöötamist peavad väga tugevalt juhtima ja vedama just ministeeriumid ja ministeeriumi ametnikud, kuid nad peavad koostama sellise dokumendi, millele võivad kriitikat avaldada ka kodanikuühendused...“

Alates 2009. aastast on ministeeriumil kavas senisest tõhusamalt jälgida, et kodanikuühendustele oleksid delegeeritud ennekõike kodanikuühenduste pädevusega tegevused. Seda seisukohta toetab ka Haridus- ja Teadusministeerium:

Ametnik: „Ja tulebki vaadata. Võib-olla mõni teema ongi liiga kiiresti antud ühingule selle asemel, et ise proovida teha. Ja see on minu meelest adekvaatne, tulebki iga kord eraldi mõelda, kas anda välja või... Ülesannete delegeerimisel ei saa ka ainult delegeerida delegeerimise pärast, et kodanikuühendustele midagigi anda. Põhimõtte on ikka selles, et kui toetada tegevustoetusena, siis see täidab ikka mingit muud eesmärki kui delegeerimine.“

Programmipõhise rahastamise puhul võib välja tuua mitmeid positiivseid aspekte. Esiteks, programmipõhine rahastamine põhineb kinnitatud strateegilisel dokumendil ning on seotud konkreetsete valdkonna prioriteetide elluviimisega. Teiseks, programmiperiood (strateegiate kestvus on 4 kuni 12 aastat, nende mitmeaastaste rakendusplaanide ja tegevusprogrammide keskmine kestvus on 2 kuni 4 aastat) võimaldab teatavat jätkusuutlikkust planeeritavate tegevuste suhtes nii ministeeriumile kui partnerühendustele.

Kuigi vastavalt Eesti riigieelarve koostamise ülesehitusele, on rahastamise aluseks olevad lepingud valdavalt üheaastased (ehk ühe finantsaasta pikkused), annab programmi olemasolu kodanikuühendustele juurde kindlust, et vastavad tegevused jätkuvad ka järgnevatel aastatel.

Samas on rakendusplaanide ja tegevusprogrammide periood piisavalt lühike, võimaldades paindlikkust riiklike prioriteetide osas.

Siinkohal on oluline ära tuua näide, kuidas ka programmipõhise lähenemise puhul võivad esineda negatiivsed praktikad partnerite valiku läbipaistvuse osas. Ühest intervjuust jäi kõlama, et kui programmis või arengukavas ei ole üheselt väljatoodud, mis eesmärgid peavad olema täidetud, on partneri valik tihti poliitiliselt mõjutatud ning ei pruugi kanda endas piisaval määral valdkonna eesmärke.

Ametnik: „Ma ei ole mõistnud seda loogikat, millega me anname vahendeid ühele või teisele organisatsioonile, kui meil pole selget kokkulepet, mis on meie strateegilised eesmärgid. Kui me ei näe seda, et meie partner tõepoolest teenib riigivalitsemist selles valdkonnas oma eesmärkide tasandil. Selgelt ja üheselt. Siis mina ei kiida heaks sellist lähenemist, kus ministeerium räägib läbi oma partneriga, küsib nende vajadusi ja ei tee seda laiemas ringis nii et ta avalikult teavitaks oma pikemaajalistest eesmärkidest selles valdkonnas teisi organisatsioone, kes teenivad selle huve, keda ta oleks kaardistanud, et ta esindab selle valdkonna huve...“

Ametnik: „Sisuliselt anti juhtiv rolli ikkagi ühele konkreetsele katusorganisatsioonile. Ja ministeerium on seisukohal, et meil on seoses sellega probleeme. Meil on legitiimsuse probleem. Ja see on sisuliselt see põhjus, miks järjest rohkem vaadatakse ringi, et kus on need potentsiaalsed partnerid, keda nüüd on vaja (...) kasvatada partnerite ringi, et kasvatada partnerite ringi ka teadlikumalt suuremaks.“

Kokkuvõtvalt võib siiski väita, et programmipõhine rahastamise viis teenib peaaesjalikult ministeeriumi ja valdkonna arenguprioriteete, ei pruugi see haakuda rahastatava organisatsiooni enda arenguvajadustega.

### **6.2.2 Ministeeriumi valdkondlike tegevuseesmärkide rahastamine**

Programmipõhise rahastamise kõrval on üheks levinud praktikaks eraldi eelarverea planeerimine Riigieelarve Seadusesse konkreetsete eesmärkide täitmiseks, ilma konkreetset ühendust väljatoomata. Valdkondlike tegevuseesmärkide täitmist toetavaid tegevusi rahastatakse kõige sagedamini nii tegevus- kui projektitoetuste kaudu. Mõnikord on projektitoetuse vormis edastatud toetuste näol sisuliselt tegemist ka teenustega.

**Justitsministeerium** kasutab seda lähenemist, et rahastada ühenduste kuriteoennetuse ja õigusabi-alaseid tegevusi. Selle skeemi järgi toimub nii projekti- kui tegevustoetuste edastamine, samas võib piir nende kahe rahastamisvormi puhul ähmaseks jääda, eriti juhul kui rahastamine toimub ühtse projektikonkursi raames.

Ametnik: „ Minu arust seda piiri ei peagi nii selgelt tõmbama sellepärast, et tihtipeale me ei saa isegi nendest projektidest aru, kumb ta nüüd on, projekt või tegevuse toetus. Ta on varem teinud, teeb uuesti selle projekti... MTÜ, kes tegeleb aastast-aastasse näiteks mingisuguse narkoprojektiga, on see nüüd tegevus, on see jätkuv tegevus või on see konkreetne projekt, mida ta igal aastal alustab ja igal aastal lõpetab. See on ka selline, ei ole alati nii selge... “

Ametnik: „Sest ju tegevustoetus võib koondada endas selles mõttes suurt projekti, et nad saavad aastaks ajaks omale tegevuste jaoks raha ja viivad läbi neid tegevusi, mida võib aasta aega teha ka üks projekt tegelikult. Et selles mõttes see piiri tõmbamine on üsna...“

Justiitsministeerium on näiteks ministeeriumisisestest erinevatest valdkondlikest rahastamispraktikatest. Kui kuriteoennetuse valdkonnas on eraldise jaotamiseks töötatud välja nii taotlusvorm kui konkreetsed kriteeriumid ja hindamisskeem, siis näiteks õigusabiteenuste osutamise valdkonnas ühtne taotlusvorm ühendustele puudub (taotlejad esitavad oma projektiettepanekud vabas vormis), samuti pole väljatöötatud kindlaid hindamiskriteeriume. Justiitsministri määrusega on kinnitatud küll taotluste hindamise põhimõtted: projekti mõjukus ja teostatavus, kuid ühenduste jaoks võib jääda rahastamisotsus läbipaistmatuks ning ametniku sõnul on toimunud ka rahastusotsuste vaidlustamisi ühenduste poolt.

Ametnik: „Muidugi see vaidlustamise küsimus, see on teine küsimus ju. Kui nad saavad vastused kätte, siis nad hakkavad vaidlema, et miks mina ei saanud...“

**Välisministeerium** on planeerinud oma eelarvesse vahendid arengukoostöö arendamiseks ning toetuste eraldamine ühendustele toimub taotluste esitamise vormis. Erinevalt tavapärasest projektikonkurssist võivad ühendused esitada taotlusi projektide elluviimiseks jooksvalt terve eelarveaasta vältel kuni riigieelarves arengukoostöö projektideks ettenähtud vahendid on ammendatud. Arengukoostöö projektide elluviimine toimub kooskõlas Riigikogu 23. jaanuari 2003. aasta otsusega "Eesti arengukoostöö põhimõtted" ning seda reguleerib arengu- ja humanitaarabi andmise kord, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 2003. aasta määrusega nr 124 "Arengu- ja humanitaarabi andmise kord". Samuti on õigusaktiga kehtestatud projekti taotluse ning ka projekti aruande vorm. Vastavalt nimetatud regulatsioonile võib paralleelselt teiste riigiasutuste ning kolmanda sektori asutustega taotleda arengu- ja humanitaarabi andmise toetust ka Välisministeerium ise. 41-st 2008. aastal rahastatud arengukoostöö projektist oli kodanikualgatuslikele organisatsioonidele usaldatud ligi neljandiku täitmine. Alates 2009. aastast jõustub Välisministeeriumis uus arengukoostöö projektide toetamise kord, mis võimaldab ministeeriumil minna praeguselt taotluste läbivaatamise praktikalt üle projektikonkurssi korraldamisele. Ministeeriumi kinnitusel muutub toetuste eraldamise kord oluliselt konkreetsemaks ning detailsemaks. Samuti on kavas aktiivsem informatsiooni levitamine projektikonkurssi kohta.

Siinkohal on antud ministeeriumi näitel toodud välja, kuidas on vastavate valikute põhjendused esitatud riigieelarve seletuskirjas:

### *1. Mittetulundusühing Arengukoostöö Ümarlaud*

*Arengukoostöö Ümarlaud loodi 2002. aastal, ühendamaks arengukoostööst huvitatud kodanikuühendusi ning 2008. aastal on eraldiseks kavandatud 500 000 krooni.*

### *2. Mittetulundusühing Eesti NATO ühing*

*Mittetulundusorganisatsioon Eesti NATO Ühing asutati 2. veebruaril 2001 Tallinnas. Ühingu eesmärk on NATO tegevuse ja eesmärkide tutvustamine Eesti avalikkusele. Samuti liikmelisuse toetamine ja teadmise tagamine Eesti ühiskonnas. Ühing korraldab kaitsepoliitikalaseid seminare, loenguid, koolitusi, õppereise. Toimuvad igaaastased rahvusvahelised konverentsid koostöös NATO peakorteriga ja välispartneritega. 2008. aastal kavandatakse 100 000 krooni Eesti NATO Ühingu toetamiseks. Summa on vajalik iga-aastase välispoliitika ja riigikaitse päeva korraldamise toetamiseks, mis on ka Välisministeeriumi huvides, kuivõrd aitab tutvustada ja populariseerida NATO-t.*

### *3. Mittetulundusühing Eesti Euroopa liikumine*

*Antud asutuse eesmärgiks on arendada aktiivset ja avatud kodanikuühiskonda ning toetada euroopalikke väärtusi. Toetada Eesti edukat ja aktiivset osalemist Euroopa Liidus, aidata kaasa Eesti ühiskonna ligipääsule ja objektiivsele informeeritusele arengutest ja võimalustest Euroopas. Pakkuda noortele ligipääsu neile mõeldud võimalustele ja informatsioonile ning jagada Eesti arengukogemust teiste riikidega, kus põhitähelepanu on idasuunalisel koostööl. Järgevaks aastaks on eelarves kavandatud 200 000 krooni.*

Antud lähenemine sarnaneb oma põhimõttelt programmipõhisele rahastamisele, kuivõrd see teenib eeskätt valdkondlike eesmärkide huvi ning eeldab konkreetsete tegevuste saavutamist. Tegevus- ja projektitoetuste edastamine võib toimuda teatud ametkonnas kas ühe projektikonkursi raames või erinevate taotlusvoorude kaudu. Samuti erinevad ametkondlikud põhimõtted selles osas, kas erinevate rahastamisviisidega saab kaasfinantseerida ühte mahukamat ettevõtmist.

Kuigi riigieelarve seletuskirjas on toodud välja tegevuste rahastamise põhjused ning ei ole põhjust kahelda tegevuste seotuses riiklike prioriteetidega ning valdkonna eesmärkidega, ei ole siiski piisavalt selgelt esitatud põhjendused, miks rahastatakse just nimetatud ühinguid ning kuidas selle partnerluseni on jõutud.

Erinevalt programmpõhisest rahastamisest ei ole sellise lähenemise puhul alati võimalik kindlaks määrata, kas ühenduste valik teenib piisaval määral valdkonna eesmärkide täitmist. Mitmete ministriumide ametnikud leiavad, et tulevikus on tõhusam arendada eesmärgistatud rahastamist, mis lähtub valdkonna arengudokumentidest ning mitte „reserveerida“ otse riigieelarvesse eraldi konkreetsetele ühendustele tagades selliselt rohkem paindlikkust strateegilise partneri valikul.

Ametnik: „Põhimõtteliselt suund on selle peale, et raha kasutamine oleks läbipaistvam, et võimalikult vähe oleks neid... just eriti viimastel aastatel on see suund olnud üsna tugev, et jah vähendada sihukest... siiski raskemini jälgitavad on need summad.“

Riigieelarveseaduses nimeliselt äratoodud ühenduste puhul on reeglina tegemist ministriumi pikaajaliste partneritega, kelle rahastamine on muudetud projektiväliseks. Teatud juhtudel palutakse ühendustel esitada rahastamistaotlus, veendutakse selle vastavuses valdkonna prioriteetidega ning räägitakse läbi täpsem toetuse summa. Näitena võib tuua Haridus- ja Teadusministriumi:

Ametnik: „Ei ole konkureerimist, aga taotlus ikka on, on aruandlus, on läbirääkimised. See summa ei ole niikuinii garanteeritud tema jaoks.“

Mõningatel juhtudel piisab ühenduse eelarve koostamisest ning lepingu sõlmimisest. Samas on juhuseid, kui ühendustelt ei nõuta konkreetse taotluse vormistamist, kui tingimust rahade saamiseks ehk lepingu sõlmimiseks. Võrreldes teiste rahastamisvormidega lähtub ministriumi eelarveridadel äratoodud ühenduste rahastamine enam ühenduste endi arenguvajadustest, mistõttu on raha kasutamisel ühendustel üsna vabad käed.

Ametnik: „Just nagu, et kui nad tahavad seda raha kulutada selle aasta jooksul. Et nad terve raha panevad... kui see on otstarbekas, nad põhjendavad seda tõesti, et on vaja näiteks ehitada hooneid, mis iganes, siis nagu miks mitte, see on nende raha.“

Samas, teatud juhtudel täidavad Riigieelarve Seaduses nimelisena äratoodud ühendused sisuliselt ministriumi funktsioone nt Põllumajandus-Kaubanduskoda on juba aastaid koordineerinud maakondlikke teabelevikeskuseid ehk sisuliselt täidavad eesmäärke, mis suuresti meenutavad ministriumi enda või tema allasutuse ette seatavaid sihte. Kaitseministriumi ostab Eesti Sõjahaudade Hooldeliidult sõjahaudade korrastamise teenust, kelle rahastamine toimus varem läbi ühenduste rahastamise komisjoni.

Võrreldes programmpõhise rahastamisega on riigieelarvesse sisse kirjutatud ühenduste rahastamine oluliselt komplitseeritum ning ei võimalda paindlikult reageerida näiteks ministriumi eelarvekärbetele või muutuvatele riigisektori prioriteetidele. Samuti on rahastamine oluliselt läbipaistmatum, sest konkreetseid valikukriteeriume toetatavate

ühenduste valikul väljatöötatud ei ole. Ka ametkonnad ise on üritanud konkreetsete ühenduste riigieelarvesse sisse kirjutamist vältida.

Mõni on Riigieelarve Seadusesse Riigikogu menetlemise faasis lisatud otseeraldiste saajana mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes võivad aasta-aastalt poliitilistele tuultele vastavalt varieeruda. Ministeeriumite funktsiooniks on siinkohal lepingute sõlmimine ning järelvalve teostamine raha kasutamise üle. Kui üldjuhul n.ö. poliitiline rahastamine ei pruugi ministeeriumi arengukavade ja -prioriteetidega haakuda, leidub näide ka sellest, kuidas ministeeriumi ametnikkond on üritanud poliitilist rahastust ministeeriumi strateegiatega siduda.

Ametnik: „Ei see oli niimoodi, et nendele mingi erakond ütles, et nendele on ette nähtud 200 000 ja pange see kuidagi, et nad saavad selle endale, aga me mõtlesime, et nii tühja-tühja eest nad ka lihtsalt ei saa, et tehku ka midagi selle eest. Nii me panimegi neile kaks tegevust ühte tegevuskavasse... et see tegevus maksab 120 000 ja see tegevus 80 000...“

Riigieelarve Seadusesse lisatud ühenduste rahastamine on teiste lähenemistega võrreldes oluliselt läbipaistmatum ning vähem korrastatud. Samas, ühenduste seisukohast on rahastamine enam ühenduste enda arenguvajadustest lähtuv kui näiteks programmipõhise lähenemise puhul. Vaatamata sellele, et poliitiline rahastamine ei ole läbipaistev, põhinevad nt Riigikogu liikmete poolt kokkulepitud rahaeraldused konsensusel, mis näitavad teatud vajadust. See tuleneb asjaolust, et Riigikogu liikmed konkureerivad nii erakonnasiseselt kui ja erakondade vahel valijate hääle osas ja omakasupüüdlikke ettepanekud ei pruugi saada enamuse heakskiitu. Samas vajab ühenduste poliitiline rahastamine ja selleks kasutatavad põhimõtted täiendavad analüüsi. Kahtlemata on tegu huvitava nähtusega, sest seadusandlikul võimul on avalikkusega suhtlemiseks alternatiivsed suhtlemiskanalid ja seetõttu ka uute kodanikualgatuste toetamiseks samas, kui ministeeriumitel on väljakujunenud partnerid, mida põhiliselt rahastatakse.

### ***6.3. Rahastuse seotus arengukavadega ja tegevuste tulemuslikkuse hindamine***

Üheks väljakutseks on see, kuidas järgida üheltpoolt põhimõtet, et ühenduste rahastamine peaks lähtuma arengukavade eesmärkidest ja valdkonna prioriteetidest ning teiselt poolt toetada ühenduste arenguvajadusi ning võimaldada uute initsiatiivide esiletõusu.

Kõige silmapaistvamalt on ühenduste rahastamine seotud arengukavade ja teiste strateegiadokumentide eesmärkidega programmipõhise rahastamise puhul või ka konkreetse eesmärgi täitmiseks edastatava rahastuse puhul, kus on määratletud valdkonna eesmärgid, millesse peavad rahastatavad ühendused panustama. Samas on nimetatud lähenemised jäigemad ning ei haaku sageli ühenduste endi arenguvajadustega. Rahastamistava puhul, kus rahastatakse mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, mille tegevuseesmärgid haakuvad

ministeeriumi valitsemisala prioriteetidega, on abikõlblikud toetuse saajad ning ka toetatavad tegevused laiemalt määratletud. Kõige läbipaistmatumad ja samas ka vähem arengukavade eesmärkidest lähtuvad ning pigem rahastatava organisatsiooni vajadustekeskne on tegevustoetused ühendustele, kes on eraldi ministeeriumite eelarveridadele sisse kirjutatud. Arengukavade tegevuseesmärkidega pole seostatud reeglina Riigikogu liikmete poolt edastatud toetussummad, mille puhul lasub ministeeriumil vaid lepingute sõlmimise ja toetuse kasutamise järelvalve kohustus. Samas, ühest ministeeriumist võis leida ka näite, kus ministeeriumi ametnikud kirjutasid toetavale ühendusele parajasti valmivasse strateegiasse sisse ka konkreetsed tegevusülesanded. Viimase puhul on tegu siiski hea ajastuse ning pigem erandi kui reegluga.

**Enamikes ministeeriumites projektide või rahastatavate tegevuste tulemuslikkust ning tegelikku mõju arengukavade või valdkondlike arengueesmärkide täitmisel ei hinnata.** Projekti seotust arengukava või valdkondlike eesmärkidega hinnatakse reeglina projektitaotluse menetlemise faasis ning rahastatud tegevuste ja projektide järelvalve ning tulemuslikkuse hindamine võrdleb reeglina taotluses ja riigieelarvelise eraldise lepingusse kirjutatud tegevuste vastavust tegelikult läbiviidule. Sisuliselt hinnatakse taotluse menetlemise faasis seda, kas planeeritavad tegevused ja tulemused haakuvad valdkondlike eesmärkidega ning aruandlusperioodil seda kas planeeritavad eesmärgid saavutati. Osades ministeeriumites on ka aruandlusdokumentatsioon sellest loogikast lähtuvalt üles ehitatud ning ka taotlejal/projekti teostajal palutakse erinevates projekti faasides projekti tulemuslikkust hinnata.

**Justiitsministeeriumi** kuriteoennetuse valdkonna projekti- ja tegevustoetuste taotlusvormi on lisatud punkt, kus palutakse taotlejal hinnata oodatavat tulemus, oodatavat mõju sihtrühma käitumisele, jätkusuutlikkust ja kohaldatavust teistesse piirkondadesse jms. Projekti- ning tegevusaruanne seevastu peab sisaldama tulemuslikkuse analüüsi samades aspektides toetudes lepingus määratletule, samuti nõutakse väljapoolt projekti meeskonda antavat hinnangut projekti või tegevuse tulemuslikkusele.

Kuriteoennetusprojektide tulemuslikkust on hinnanud 2007. aastal ka ministeeriumi siseaudit. Hinnati kolme mitmel järjestikusel aastal rahastamist leidnud suuremahulisi projekte ning projekti mõjusust nii teostajate kui sihtrühma käest. Samas on ministeeriumi ametnikud seisukohal, et väikesemahuliste projektide tulemuslikkuse hindamiseks selliseid ressursse ei saa raisata ning ebaõnnestunud projektide taga on olnud pigem teostajatest mittesõltuvad põhjused. Enamikes ministeeriumites piirdub toetatud tegevuste/projektide järelvalve ja tulemuslikkuse hindamine kirjaliku aruandlusega ning kohapealseks kontrolliks ja auditeerimiseks puuduvad ametkondadel piisavad ressursid ning väiksemate toetussummade puhul ka motivatsioon.

Ametnik: „Ütleme ka niiviisi, et Eestis on neid MTÜsid ja inimesi, kes viitsivad ja tahavad selle teemaga rabeleda, sõltumata sellest, et neil on vähe raha ja eriti tobe on veel see, et anname mingisuguse väikese raha neile ja siis veel ekstra pinnida, mis mõjud neil on



ja nii edasi... Valdavalt on ikkagi nendest mittesõltuvad tegurid, miks need projektid võib-olla ei ole õnnestunud, et ei saa piisavat sihtgruppi kokku..."

Kuna ressursside kokkuhoiu kaalutlustel toimub sisuline kontroll vaid dokumentide ülevaatamise kaudu, puudub tegelikkuses kindlus, kas tegevuseesmärke ühtmoodi mõistetakse.

Ametnik: „Aga just nagu see, et isegi kui need kriteeriumid on kindlad, et see, kuidas sa mõistad, mis on rahvuskultuur... kas sa mõistad seda n-ö- kaasaegses tähenduses, et näiteks venelased või tšuvassid näiteks elavad Eestis ja midagi teevad... või nad just nagu teevadki seda, mis nagu esindab seda kultuuri, mitte niisama, et käivad koos, joovad teed ja räägivad poliitikast... Just see sisu on väga oluline ja seni... ma ei tea... suht raske kontrollida seda, kui sa üritustel ei käi... kuigi info muidugi lekib, inimesed räägivad..."

Üheks väljakutseks, mida mitmes ministeeriumis teadvustatud on, on ühelt poolt see, kuidas vähendada taotleva ühenduse jaoks bürokraatlikke reegleid ning kultiveerida usaldust ühenduste ja avaliku sektori vahel ning teisalt see, kuidas teostada järelvalvet rahastuse sihtotstarbelise kasutamise üle.

Kuigi paljudes ministeeriumites seni selle peale tõsiselt mõeldud pole, kuidas projektide tulemuslikkuse mõõtmist seostada arengukavade täitmisega, on osad ametkonnad seda vajadust enda jaoks teadvustanud. Näiteks **Kultuuriministeeriumi** programmpõhise rahastamismudeli raames töötatakse selle kallal, kuidas üha edukamalt hinnata tegevuste tulemuslikkust arengukava eesmärkide täitmisel.

Ametnik: „... arengukavas püstitatud eesmärgid on olemas, visioon on olemas, tegevused ja teadmine, miks see oluline on, on olemas, aga võib-olla on täna veel puudu selline lihtsamini tõlgitav sild nende kahe vahel... Et ütleme siis nii, et kui on keeruline hinnata, kas see projekt aitas kaasa eesmärgi saavutamisele, siis on lihtsam välja valida või välja tuua need võtmetegurid, mida on vaja eesmärgi saavutamiseks ja öelda, kas see projekt mõnele võtmetegurile aitas kaasa. See vahesamm on täna veel tegemata.“

Teisalt, kuna valdkondlike arenguprioriteetide teenistuses on mitmed teiste rahastajate poolt toetatud tegevused, on väljakutseks, kuidas luua ühtseid valdkonnapõhiseid rahastamispolüümõtteid, mis hõlmaksid nii ministeeriume, teisi riiklikke ametkondi, riiklikke sihtasutusi jt. ning ühtne elektrooniline andmebaas.

#### **6. 4. Kokkuvõte: probleemid ja tulevikuväljakutsed ühenduste rahastamisel**

Ministeeriumite poolsete ühenduste rahastamispraktikate analüüs näitas, et levinud on erinevate rahastamismudelite paralleelne rakendamine. Lisaks, nii valdkondlikult kui ka sama ametkonna siseselt võib üks rahastamisliik (projektitoetus, tegevustoetus või teenuste ostmine) olla oma sisult hoopis erineva värvingu leidnud. Võis näha, et teatud mudelid ning rahastamispraktikad on enam riiklike või valdkondlike arenguprioriteetide teenistuses, samas kui teised rahastusviisid toetavad enam ühenduste jätkusuutlikku arengut. Ministeeriumis rakendatavad rahastamispraktikad peaksid peegeldama sisuliselt ka seda, millisenäähakse kodanikuvalgatusliku organisatsiooni rolli – kas teatud teenuste võimekamat või sageli ka odavamalt osutajat, olulist tegutsejat valdkondliku poliitika arendamisel, kodanikuaktiivsuse arendamisel või mõnes muus rollis. Analüüsi põhjal ei ole võimalik konstrueerida ühte ideaalset kodanikuühenduste rahastamise loogikat. Ministeeriumite esindajad kinnitasid, et vajalikud on erinevad lähenemised, ning rahastamisliikide ja –viiside mitmekesisus aitab tagada, et iga valdkonna eesmärkide saavutamiseks leitakse sobiv tegutsemisviis. Oluline on seejuures, et rakendatavad rahastamispraktikad oleksid läbipaistvad ning oleksid suunatud avalike huvide rahuldamisele.

Rahastamise läbipaistvust kontseptualiseeriti ametnike poolt kahes võtmes. Ühelt poolt tähendab läbipaistev rahastamine toetuste edastamist, mis põhineb väljatöötatud hindamiskriteeriumitel ja tagasisidemehhanismidel. Hindamiskriteeriumid peavad olema kõikidele ühtemoodi mõistetavad ning ideaalis väljatöötatud kaasates kõiki koostööpartnereid. Mitmed ministeeriumid nendivad, et kuigi nad annavad ühendustele tagasisidet on see tihti napp ning piirdub eitava vastuse ning selle põhjenduse edasiandmisega. Ainsana võiks intervjuude baasil esile tõsta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, kes kirjeldas, et ka mitterahastatud ühendustega toimuvad läbirääkimised ning et neile soovitatakse alternatiivseid allikaid rahastamise taotlemiseks.

Kõige läbipaistmatum on siinkohal aastast-aastasse Riigieelarve Seaduses äramärgitud ühenduste rahastamise praktika, kus valiku kriteeriumid puuduvad ning mis välistab teiste partnerite kaasamise. Teisalt, läbipaistvat rahastamist interpreteeriti ka kui piisavat informatsiooni rahastatava kohta – millised on taotleva ühenduse eelnevad kostöökogemused ning eelnevate kohustustega toimetulek, ega ei toimu rahastamise puhul dubleerimist jms. Viimane viitab vajadusele valdkondliku koostöö järele. Mitmed ametkonnad olid skeptilised ühtsete rahastamispehimötete suhtes ning nägid vajadust hoopis valdkondliku koostöö järele, mis algaks valdkonna arengu pehimötetes kokku leppimisest, erinevate valdkonna ühenduste rahastajate (erinevad ministeeriumid, riiklikud sihtasutused jne) funktsionaalsest rollijaotusest ning ühtsetest rahastamiskeemidest. Ühtsed valdkondlikud rahastamispehimõtted, sh taotlus- ja aruandlusnõuded, ning elektrooniline andmesüsteem, võimaldaksid vähendada ühenduste

aruandluskoormust kaasfinantseerimiste korral, samuti vältida rahastamise dubleerimist ning teostada efektiivsemalt järelvalvet eraldiste kasutamise üle.

Arengukavad on ajas muutuvad ning nende perioodiline täiendamine ning muutmine loob soodsa aluse ühenduste kaasamiseks valdkonda edasiviivate tegevuste sõnastamiseks. Seda võimalust ei ole siiani piisavalt kasutatud. Edaspidi oleks oluline, et koostöö nii teiste ministriumitega kui ka ühendustega oleks rohkem avatud ning kaasav. See tähendab, et ennekõike tuleb valitsusasutuste tasandil leppida kokku valdkonna eesmärkides, millest lähtuvalt töötatakse välja valdkondlikud arengukavad. Seejärel peab toimuma kõikide oluliste partnerite, sealhulgas ka kõikide valdkonna ühenduste teavitamine.

### ***Peamised praktikad ja probleemid Eesti kodanikuühenduste riigipoolisel rahastamisel***

- Ministriumiti mõistetakse ühenduste rahastamist väga erinevalt – leidub ametnikke, kes mõistavad rahastamisena vaid baasfinantseerimist, mis lähtub ühenduse enda arenguvajadustest ning konkreetsete tööde ja teenuste tellimist rahastamiseks ei pea. Samas kohtab ka laiemat nägemust ühenduste rahastamisest.
- Sageli on piirid erinevate rahastusliikide, nt tegevustoetus, projektitoetus, teenuse ostmise ja delegerimine, vahel väga hägused. Samuti kasutatakse kontseptsioone ministriumiti erinevas tähenduses. Ühtsetes rahastuspõhimõtetes kokkuleppimine nõuaks kõigepealt ühtmoodi defineeritud mõisteparatuuri.
- Toetuste edastamise protseduurid on ministriumiti väga erineva korrastus- ja detailsusastmega. Seda ka ühe ministri sees nt justiitsministri õigusabi ja kuriteoennetuse tegevuste rahastamine.
- Ministriumidel puudub kogemus ning oskused, et hinnata, kas neile seni tundmatud kodanikuühendused on pädevad ning omavad piisavalt ressursi nende enne seatud eesmärkide täitmiseks. Seetõttu tihti eelistatakse rahastada juba tuntud ühendusi ka siis, kui valdkonna arengu seisukohalt oleks põhjendatud partnerite ringi laiendamine.
- Kui ühelt poolt on ühenduste jätkusuutlikkuse seisukohast kõige toetavam baasrahastuse saamine ning aastast-aastasse kindlustatud tegevustoetus, on see rahastusskeem praegu kõige vähem reguleeritud ja seetõttu ka kõige läbipaistmatum. Suures osas ministriumitest baasrahastust konkursi korras ei edastata (v.a nt Justiitsministri kuriteoennetuse rahastamine ja Integratsiooni Sihtasutuse vähemusrahvuste ühenduste rahastamine, Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium, Haridus- ja Teadusministrium) ning puuduvad ka kindlad kriteeriumid rahastatava ühenduse valikuks.

- Tegevuste/ projektide aruandlus ja tulemuslikkuse hindamine piirdub reeglina sisulise tegevusaruande ja finantsaruandluse nõudmisega. Seega hinnatakse seda, kas taotluses nimetatud tegevused ja eelarve vastab tegelikule. Seega, see kuivõrd konkreetne projekt/ühenduse tegevus toetab valdkonna või haldusala arengueesmärke, hinnatakse projektitaotluse hindamise faasis. Kuigi mõnel juhul on viidud läbi suuremate projektide tulemuslikkuse auditeerimist, efektiivsuse ja ressursside kokkuhoiu kaalutlustel piirdub hindamine ja kontroll reeglina kirjaliku aruandlusega.
- Ministeeriumiti on erinev arusaam sellest, kas erinevate rahastusviiside puhul peaks olema suurema ettevõtmise kaasfinantseerimine aktsepteeritav või mitte. Samuti puuduvad ühtsed ministeeriumiteüleled põhimõtted, kuidas kaas-finantseerida erinevate ametkondade poolt rahastatavaid tegevusi, kuidas ühtlustada kaas-finantseerimise puhul taotlus- ja aruandluskorda. Samuti on vajadus ühtse andmebaasi järele, mis võimaldaks paremat ministeeriumitepoolset kontrolli.
- Osade ministeeriumite ametnike hinnangul on ministeeriumi praegune taotlus- ja aruandeprotseduur ühenduste seisukohalt liialt bürookraatlik ja seega ühenduste vaenulik. Ühesugust dokumentatsiooni ja aruandlust nõutakse sõltumata rahastussummast. Samas ministeeriumite seisukohalt ei saa aruandlusprotsessi oluliselt lihtsustada, kuivõrd see nõrgendab kontrolli riigirahade sihtotstarbelise kasutamise kontrolli üle.
- Riigieelarve ülesehitus soosib vahendite eraldamist kodanikuühendustele tegevuskulude eraldamisele ministeeriumitele. See võib tekitada olukordi, kus ministeerium on sunnitud tema ette seatud eesmärkidest delegerima ühendustele ka neid tegevusi, mis peaks olema täidetud ministeeriumi enda poolt (näiteks strateegiliste dokumentide väljatöötamine).
- Ministeeriumid paistavad lähtuvat koostööpartneri valikul peamiselt ühenduse (või selle juhtide) arvatavast professionaalsusest, mitte ühenduse laiapõhjalisusest ehk võimest esindada mõnda poliitika sihtrühma. Teatud funktsioonide puhul (teenuste teostamine vms) võib see olla põhjendatud, teiste puhul (arengukavade, programmdokumentide väljatöötamisel osalemine) aga probleemiks.

#### ***Väljakutsed ja tasakaalu otsimise vajadused***

- kontroll ja tulemuslikkuse hindamine *versus* ressursside kokkuhoid – eriti väikeste toetussummade puhul ei peeta otstarbekaks raisata ressursse kohapealsele kontrollile või tulemuslikkuse hindamisele;
- läbipaistvus *versus* efektiivsus – ühelt poolt tagab läbipaistvuse avalik taotlusvoor, kus taotlusi hinnatakse vastavalt väljatöötatud kriteeriumitele. Eestis, kui väikeses riigis tuntakse enamasti valdkonna organisatsioone ning nende võimekusi, mistõttu eelistatakse sageli otse usaldusväärsete ja tuttavate partnerite poole pöörduda;

- Bürokratlik taotlus- ja aruandlusprotseduur *versus* ühendustesõbralik ja lihtne protseduur – vaatamata toetussumma suurusest/väiksest nõutakse ühendustelt põhjalikku taotlust ning lisadokumentatsiooni esitamist, mis oleks osaliselt rahastavale ametkonnale elektrooniliselt kättesaadav. Samuti nõutakse põhjalikku finantsaruandlust, mis eeldab eraldi raamatupidamisteenuse sisseostmist;
- Valdkonna/ministeeriumi prioriteete teeniv *versus* ühenduste vajadustekeskne rahastamine – ühelt pool on oluline tagada rahastuse side valdkondlike arengueesmärkidega, mida toetab kõige paremini programmipõhine rahastusskeem, teisalt on oluline võtta arvesse ühenduste arenguvajadusi ning toetada uute initsiatiivide esiletõusu ühenduste baasrahastamise kaudu.

## **7. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise sidumine strateegilise planeerimisega ja rahastamise hindamine**

### ***7.1. Kodanikuühenduste rahastamise ja strateegilise planeerimise sidumine***

Esimene fookusgrupp keskendus küsimusele: **Kas ja kuidas on seotud ja tulevikus tuleks siduda ühenduste riigieelarveline rahastamine valdkondlike arengukavadega ja nende elluviimisega?**

Fookusgrupi tulemused on esitatud raporti lisa 6. Eesmärgiks oli jõuda võimalikult praktiliste soovituseni, mida võiks temaatiliselt kategoriseerida järgmiselt:

- Arengukavade ja ühenduste sidustamine (sh eesmärgistamine, strateegiline partnerlus, ühenduste roll arengukavade planeerimises ja elluviimises, terminoloogia ja ootuste selgitamine)
- Arengukavade ja hindamise suhestamine
- Läbipaistvam seos riigieelarve ja ühenduste rahastamise vahel
- Ühenduste kaasamine arengukavade jm strateegiliste dokumentide koostamisse
- Rahastamispraktikate selgus ja ühtlustamine

Ilmnes vajadus riigipoolse rahastamise eesmärgistamisest riigi ja kolmanda sektori strateegilise partnerluse tugevdamiseks. Esindusorganisatsioonide olemasolu ja suhtlus nendega on olulised, sest ministeeriumid vajavad häid, usaldusväärseid ja valdkondlikke partnereid. Teisalt on nende rahastamine sageli keeruline, sest võib tekkida huvide konflikt - ministeerium rahastab katusorganisatsiooni, kuid samas on organisatsioonil õigus ja sõltumatus olla eriarvamusel, kritiseerida seadusi ja eelnõusid ning tegutseda oma tööplaani kohaselt. Ministeerium ei saa katusorganisatsioonile ei arvamusi ega tööd ette kirjutada. Samas on katusorganisatsioon vajalik, sest ta räägib läbi oma liikmetega, kaasab neid aruteludesse ning esitab omapoolseid ettepanekuid, kommentaare ja arvamusi ministeeriumile. Katusorganisatsioonita peaks ministeerium ise selle töö ära tegema.

### ***7.2. Kodanikuühenduste rahastamise tulemuslikkuse hindamine***

Teine fookusgrupp keskendus küsimusele **kuidas hinnata (mõõta) kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise tulemuslikkust?**

Ühenduste **rahastamine tulemuse järgi** ning tulemuste võrdlemine on tänases Eestis veel keeruline. Olemasolevad kõikised andmebaasid/infosüsteemid ei sisalda eraldatud raha kasutamise tulemuse kriteeriumi. Tulemuste üle teostavad kontrolli ministeeriumid ning kirjeldavad tulemuste saavutamist valdavalt läbi riiklike arengukavade täitmise aruannete ja ministeeriumi majandusaasta aruannete. Selle info koondab omakorda Rahandusministeerium (ministeeriumite tegevusaruannete analüüs) ning Riigikantselei Strateegiabüroo. Samas on tegu üldistatud informatsiooniga ning sealtki ei selgu alati konkreetsed sisulised tulemused. Seega

peab tänastes oludes rahastamise tulemusi uurima eraldi valikuuringutega ning ministeeriumite, fondide või programmide konkursside põhisel. Nõudmised ühendustele tulemuste esitamiseks on väga varieeruvad ning valitsus- ja riigiametite kaupa ühendustelt saadava tagasiside talletamine ning senine analüüs kesine. Olemasolevad rahastamise kohta koostatavad aruanded ei anna alati edasi sisulist infot, mida oleks vaja paremate otsuste langetamiseks. Käesoleva statistilise analüüsi raames ei ole seega võimalik anda ülevaadet riigieelarveliste eraldiste kasutamise sisulisest tulemuslikkusest. Küll aga võib kogu uuringu tulemustele toetudes teha soovitusi, kuidas edaspidi kodanikuühiskonna rahastamise tulemuslikkusele suuremat tähelepanu pöörata saab. Käesoleva raporti peatükid 5 ja 6 esitavad ministeeriumite ametnike ja ühendustega peetud rühmaintervjuude väljundina nii mõlema osapoole kogemusi kodanikuühenduste tegevuste tulemuste ja tulemuslikkuse mõõtmisega kui ka ootusi edasiste arengute osas. Selleks, et aga edaspidi tulemuslikkust hinnata, peaks rahastamisel olema fikseeritud oodatav tulemus ning aruandluses konkreetselt esitatud ka tulemuste täitmise analüüs ja tulemuslikkuse hinnang.

Seni tehtud analüüsi kokkuvõttena saame öelda, et hindamispraktikad on ministeeriumite kaupa erinevad; ühtlustamine on keeruline, sest ühelt poolt tuleks aruandlust ja aruandlusvormi ühtlustada, teisalt aga ei ole see erinevate summade puhul õigustatud; sageli piirduakse ainult kuludokumentide, mitte tegeliku sisu ja mõju hindamisega; hindamise alused ei ole eelnevalt selged ja aruandevorm ei moodusta lepingu osa, vaid lisatakse hiljem; suhtumine vabatahtlikult tehtud töösse on erinev; ühendustele ei anta jooksvalt tagasisidet tema poolt tehtud tööle jne. Seega arutati küsimusi:

- Kuidas võiks toimuda ühenduste panuse mõõtmine riiklike arengukavade ja programmide elluviimiseks?
- Kuidas reaalselt oleks võimalik ühenduste tulemuste, väljundite ja panuse mõõtmise korraldamine?
- Kas ja kuidas on võimalik ühtlustada erinevate arengukavade, sh struktuurifondide tingimused hindamiseks? Kas ja milliseid tegevusi selleks juba asutustes tehakse ja kuidas tulemusi rakendatakse?
- Mida võiks teha teisiti? Kas ja millised mõtted ja plaanid on edaspidi hindamis- ja järelvalveprotsesse muuta/arendada? Mil määral arendatakse tagasiside andmist?
- Kas ühendused peaksid mõjude hindamiseks planeerima vajalikke vahendeid riigilt küsitud vahendite eelarvesse?

Fookusgrupi tulemused on esitatud raporti lisa 7. Arutelu tulemusel võtsid kuju soovitud neljal teemal:

- Hindamise ja rahastamise eesmärgi sidustamine
- Hindamispraktikate selgus ja ühtlustamine
- Hindamise protsess, objekt ja tulemuslikkus
- Vabatahtliku panuse arvestamine

Üldise kokkuvõttena tuleb rõhutada, et väga oluline on kogu hindamise protsess ehitada üles sellisel, et see on suunatud läbiviidavate tegevuste kvaliteedi tõstmisele selleks, et jõuda strateegiliste eesmärkideni. See aga tähendab hinnatava ja hindaja tihedat tagasisidestamise protsessi, kus tuvastatakse kvaliteedi puudujäägid ja tehakse ühiseid pingutusi vastavate tegevuste arendamiseks. Juhul, kui hindamine muutub auditeerimise laadseks tegevuseks või

seatakse liialt kõrged nõudmised, on ühendused huvitatud neile soodsate tulemuste näitamisest, mis erinevad tegelikkusest. Siis kaotab kogu hindamise süsteem oma mõtte.

Täna on kodanikuühenduste rahastamise tagasiside ja aruandluse formaat, raha kasutamise järelvalvetegevustest ning audititest saadud info kasutamine valdavalt iga ministeeriumi sisene küsimus. Et vastava info kogumine annab aluse tulemuspõhiseks eelarvestamiseks ja planeerimiseks ning on seeläbi ka riigi strateegiate elluviimiseks seatud eesmärkidega vastavuses, tuleks alustada ulatuslikumat aruandluse ning infokogumise ühtlustamist ministeeriumites ning fondide rakendusasutustes. Tuleb tõdeda, et kodanikuühiskonna rahastamise parima kontseptsioon loomine ning arendamine sõltub väga olulisel määral riigi infosüsteemide võimalustest ning arengust.



## 8. Kodanikuühenduste kogemused riigieelarvelise rahastamisega

Kodanikuühenduste riigipoolse rahastamise kogemuste ja sellest tulenevate ettepanekute analüüsimiseks viidi läbi 3 fookusgrupi- ehk rühmaintervjuud kokku 18 kodanikuühenduse esindajaga (vt täpsemalt ptk-i 2). Fookusgruppides käsitletud aruteluküsimused (vt Lisa 5) puudutasid:

- seniseid rahastamisalaseid koostöökogemusi ja partnerlust ministeeriumitega
- rahastust puudutava teabe piisavust ja kättesaadavust
- toimivate rahastuspraktikate ja rahastuse mahu hindamist
- ühenduste omavahelise rahastust puudutava koostöö hindamist
- kodanikuühenduste riigipoolset rahastust puudutavaid vajadusi ja soovitusi

Eesti kodanikuühenduste (MTÜ-d ja SA-d) rahastuse alaseid uuringuid on tehtud seni üsna piiratud hulgal (vt ülevaadet raporti alguses). Kuid üldjoontes võib tõdeda riigipoolse rahastuse tähtsuse kasvumist viimasel kümnendil. Kodanikuühenduste institutsionaliseerumist ja ressursse puudutava uuringu rahastamisallikatele keskenduv osas (üleriiklikus ankeedis küsiti 2004. aasta andmeid) nimetati kodanikuühenduste poolt rahastamisallikatena sagedasemalt kohalike omavalitsuste ja riigi rahastust, liikmemakse, toetusi ettevõtetelt ja eraisikutelt, tulu majandustegevusest, välisrahastust laiemalt, ELi programme jne. Üldise trendina võib uuringute valguses välja tuua, et ühenduste riigipoolne rahastamine on aastate jooksul suurenenud nii kogusummade näol, toetust saanud ühenduste arvu poolest, kui kasvanud osakaaluna ka ühenduste sissetulekute struktuuris.<sup>38</sup>

Käesolevas peatükis on vaatluse all ühe kodanikuühenduste ringi kogemused, kes on saanud riiklikku rahastust ministeeriumide ja nende allasutuste kaudu ja läbi selle kokku puutunud riigi rahastuse praktikaga hiljuti (valimis olid 2007. a. rahastust saanud ühendused). (Ei uurita KOVide rahastuspraktikaid ega ka riigipoolset rahastust mittesaanud ühendusi.) Seega ei ole siinseks eesmärgiks teha üldistusi kodanikuühenduste kogu spektri tänaste kogemuste ja arusaamade kohta, tegu on kitsamalt riigi rahastusega kokku puutunud ühenduste kogemuste ja vajaduste analüüsiga. Kogemusi oli peamiselt projektipõhise rahastamise kohta, üksikute ühenduste puhul oli saadud rahastust otse eelarvest. Projektipõhise rahastusloogika kogemus puudutab ühenduste puhul siseriiklike projektikonkursside kõrval ka EL-i jt välisrahastusi, kuid detailsemate ettepanekute ja kriitika puhul (kui pole konkreetselt nimetatud juhtumi konteksti) on käesoleva uuringu eesmärke silmas pidades aluseks siseriiklik rahastuskogemus ministeeriumide ja allasutuste tasandil. Kuivõrd fookusgruppide moodustamise põhialuseks on just viimaste kaudu rahaeraldise saanud ühendused, keskendutakse rahastuse

<sup>38</sup> Rikmann, E., Ümarik, M., Joons, S., Lagerspetz, M. (2005). *Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis: organiseerumise struktuur ja ressursid*. Uurimusraport. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. Vt eelnevate analüüside kohta Lagerspetz, M., Ruutsoo, R. ja Rikmann, E. (2000). "Olelemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused". *Akadeemia* 2: 269-299; Siseministeerium (2001). *Kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998-2001*. Tallinn: Siseministeerium; Siseministeerium (2004). *Kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001-2003*. Tallinn: Siseministeerium; Ümarik, M. (2007). „Kodanikualgatuse rahastamine Eestis: rahastamispraktikate mõju ühenduste jätkusuutlikkusele“, rmt-s Erle Rikmann (koost.) *Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast* [Avatud Eesti Fond/Balti-Ameerika Partnerlusprogramm]. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 170-171

otsustuskriteeriumite, taotlus- ja aruandlusega, info kättesaadavuse, rahastaja ja rahastuse taotleja omavahelise kommunikatsiooni ning hindamise/järelvalvega seotud küsimuste puhul just sellele tasandile. Siin peatükis ei ole eraldi vaatluse all ministeeriumite loodud sihtasutuste (KÜSK, EAS jt) roll üldisemalt siseriiklike vahendite eraldamise juures ega nende eraldatava rahastuse protseduuridega seonduv. (KÜSKI rahastuspraktikate korrektne analüüs, kuidas see praktika toimib n.ö igapäevases tegevuses või kuidas suudab täita (erinevate valdkondade) ühenduste vajadusi, eeldab ka praegusest veidi pikemat ajaperspektiivi.) Fookusgruppide arutelude tulemused ei sobi metodoloogiliselt ka hinnangute tegemiseks valdkondlike rahastuste mahtude vms kohta (arvestades nt, et välisrahastuse osatähtsus on erinevates valdkondades erinev). Siin välja joonistunud ettepanekud puudutavad niisiis riigi rahastust üldisemalt ja selle erinevaid etappe konkreetsemalt. Välisrahastuse puhul aga on tematiseeritud eelkõige selle kasutamise võimekuse suurendamise võimalusi, riigipoolset abi taotlemisel, omafinantseeringuga seotud küsimusi jt. Probleemid, millele seoses erinevate rahastamise liikidega osutati, olid seega osaliselt erinevad.

## **8.1. Ühenduste eelarve planeerimine ja rahastamispraktikate plussid ning miinused**

### **8.1.1 Ühenduste eelarve planeerimise praktikad**

Fookusgruppide arutelu uuriti ühenduste ootusi riigirahastuse kohta oma eelarve planeerimisel pikemas perspektiivis. Rahastuse seniste allikatena nimetati fookusgruppides nii riigi kui KOVI poolset rahastust, liikmemakse (maht pole eelarves tavaliselt suur), ELi rahastust, omatulu, vähemal määral annetusi, toetusi rahvusvahelistelt organisatsioonidelt jne.

Positiivseks peetakse, et riigi rahastus on viimastel aastatel suurenenud, eriti olukorras, kus kodanikuühiskonna ja –ühenduste koostöö äri sektoriga on veel üsna väike ning filantroopia tähtsus rahastuses madal. Teisalt ilmneb aga, et tänase riigipoolse rahastuse projektipõhisuse domineerimisel, ning eriti kui samal ajal jääb organisatsioonivälise päritoluga rahastus ühekülgselt (tuleb ainult ühest allikast), on ohus ühenduse organisatsiooniline elujõud ning tagatud pole algeesmärkide ja sellega seotud tegevuste elluviimine. See, millised ressurside tüübid ja allikad on kättesaadavad, avaldab mõju ühenduste tegevusele ja pikas perspektiivis mõjutab nende eesmärkide seadmise protsessi.

Analoogiliste väljakutsete ees seisvate kodanikeliikumiste puhul on leitud, et kui saadaval on piisavalt potentsiaalseid ressursse avalikult võimult, ettevõtetelt või välisdoonoritelt, tekib pikas perspektiivis sund professionaliseerumise, mitte liikmeskonna kaasatuse ja mobiliseerimise suunas. Sel juhul distants tavalike liikmete ja "juhtkonna" vahel suureneb. Kui aga väliseid ressursse napib, muutub keskseks liikmete endi panus tegutsemisse. Seda võiks iseloomustada valikuna "professionaalsuse" ja "esindamise" vahel.<sup>39</sup> Siin on tegu tasakaalupunkti otsimise vajadusega:

<sup>39</sup> Risse, Thomas (2006). "Transnational governance and legitimacy". Arthur Benz & Yannis Papadopoulos (eds) *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. London & New York: Routledge, pp 179-199

ühelt poolt ei ole võimalik ressurssideta kedagi "esindada", kaugenemine tavaliikmetest ja nende algupärastest eesmärkidest pärsib aga ühenduste omaalgatuslikku ja originaalset panust ühiskonna arengusse. Sel juhul on ohus enda algsed eesmärgid, enda algupärane initsiatiiv.

Valdava osa fookusgruppides osalenud ühenduste eelarved kujunevad **projektipõhiselt** ning rahastusele konkureeritakse teiste ühendustega (ja sageli ka äriettevõtetega). Kui aastat alustatakse, tehakse ülevaade jooksvatest püsikuludest, bürookuludest, sidekuludest, minimaalsetest palgakuludest ning kui erinevatest allikatest hakatakse projektirahastust taotlema, vaadatakse esmalt, et need kulud saaksid kaetud. Ühendus muutub sel juhul niisiis üsna sõltuvaks riigi (või EL-i või teiste vastavate allikate) rahastusest ning iseloomulik oli olukorra kirjeldamine sellisena, et "kuivõrd fondid/programmid avanevad kevadel", pole piltlikult öeldes „jaanuaris teada, kas aasta lõpus ühendus üldse tegutseda saab“. Projektide või teenuste osutamise kaudu riigi rahastusel põhineva eelarve puhul puudub võimalus planeerida tööjõukulusid (sõlmida töölepinguid või töövõtulepinguid) ja tegevusi riigieelarve vastuvõtmiseni.

**Programmid** on pikaajalised, kuid ühendus ei saa eesmärkides kaasa rääkida. Projektikonkurssidel on valikuid rohkem, kuid tagatud pole tegevuste jätkumine pikema aja jooksul. Projektiga tehakse teatud tegevused ära, projekt lõpeb, ning edasise rahastuse puudumisel lõpevad ka tegevused. Positiivsete näidetena nimetati pikemaajalisi koostöölepinguid (nt üks sotsiaalvaldkonnas tegutsev ühendus sõlmis ministeeriumi allasutusega viieaastase raamlepingu, mille sisuline rahastuse ulatus siiski igal aastal üle vaadatakse).

Lisaks on suuremate projektide puhul väljakutseks nõutava **omafinantseeringu** leidmine. Arutelus peeti oluliseks võimaluseks saada riigipoolne garantii projekti omafinantseeringuks võetavale laenule teatud tingimustel (seda mainiti ka sildfinantseerimise vajaduse puhul), hetkel toimub sageli omafinantseeringu „näitamiseks“ kombineerimine erinevate projektide/rahastuste vahel. See puudutab s.h läbipaistvuse ja raha kulutamise otstarbekuse küsimust, sest projektide puhul, kus raha on ette nähtud sihtotstarbeliselt, toimub ka palgakulude „peitmine“ (ei avaldu kuludokumentides) või nende ümbertõstmise erinevate projektide vahel. Samas puudub võimalus „tööpanust omafinantseeringuna arvestada“. Ühenduste omatulu osakaal eelarves oli mõne ühenduse puhul oluline, mõnel juhul saadi sellest nii omafinantseeringu kui tegevuskulude kate, kuid eri valdkondades tegutsevate ja eri suurusega ühenduste puhul on see väga erinev.

Mis puudutab rahastamise algatamist, siis n.ö tuntumad ja võimekamad ühendused on vahel ka rahastuse algatajaks, kuigi see hetkel väga levinud. Väiksemate ja eriti uute ühenduste puhul on valdavalt tegemist välja kuulutatud avatud konkurssidel osalejate, mitte algatajatega.

## **8.1.2 Ühenduste seisukohad rahastamise liikide, korralduse ja esitatavate nõuete kohta**

### ***Rahastamise liigid***

Läbivam ja olulisim probleem rahastuse liikide juures on ühenduste esindajate meelest asjaolu, et avalik võim ei tee neil ühemõtteliselt vahet, st sellel, millist rahastust nimetada teenuse tellimiseks, millist projektitoetuseks ja mida tegevustoetuseks.

Küsimus, mis ühenduste seisukohast sellega kaasneb, on see, et igasugust rahastust, sh riigi enda eesmärke täitvat (nt ka teenuste tellimisega seotud) rahastust, peetakse sageli ühenduste toetamiseks. Ning „isegi kui tegu on arengukava põhise rahastusega“, siis „ministeeriumi suhtumine on paljuski see, et see on teie rahastus“ või lausa, et kodanikuühenduste puhul ongi ju tegu pigem vabatahtlikul alusel töötavate inimestega (kui on tegu olnud kõneks baasrahastuse puudumine). Halvemal juhul kaasneb sellega paternalistlik suhtumine koostöösse. Nagu ühenduse esindaja sõnastas, „riik räägib pikaajalisest partnerlusest, kuid sisuliselt seda ei loo“, „öeldakse, et käige plaan välja ja meie siis vaatame, kas anname“.

Ka avalike teenuste delegeerimine on teemaga seotud. Ühe valdkonna ühenduste esindajad, kelle tegevus teatava sihtgrupi abistamisel peaks nende hinnangul olema vaieldamatult riigi roll, ei ole rahul, et teenuste tellimise põhimõtted pole selgelt välja kujunenud.

V1.: "Nad räägivad, et /.../ hakkame tegema teenusepõhist rahastamist, aga keegi pole liigutanud selles mõttes, et /.../ nüüd homsest hakkame või palju teie teenus maksab või võrrelda teenuseid /.../ V2.: „tegelikult kolmas sektor on /.../ selgelt võtnud riigi rolli mingis valdkonnas ja riik ei ole tegelikult /.../ minu poolest olgu ta teenus või mis iganes /.../ kätt alla pannud, et see sihtrühm ühiskonnas saaks ka nii palju kui võimalik ühiskonna jaoks töötada."

Sageli ongi problemaatiline kattuvate huvide piirkonna leidmine. Toodi näide, et paaritunnise koosoleku järel ministeeriumis, kus arutati koostööd ja riigi ootusi, „nad ei osanud ühtegi enda huvi välja tuua või nägemust, et mida meie võiksime teha, et aidata neil midagi ellu viia“. Seetõttu „tuleb ise näidata, mis võiks antud juhul ministeeriumi huvi olla“. Siiski mainiti, et viimasel ajal on hakatud ka ministeeriumite poolt ühendustega kontakteeruma (positiivseid näiteid toodi nt Kultuuriministeeriumi, HTMi ja Siseministeeriumi puhul). Fookusgruppide arutelude põhjal võib öelda, et selline koostöö oleneb suurel määral valdkonnast, konkreetsetest ametnikest ning ühenduse tuntuusest antud valdkonnas tegutsejate seas.

### ***Taotluste vorm ja taotlemiseks antud aeg***

Taotluste kirjutamisel ja aruandluse puhul on katusorganisatsioonide ja pikemalt tegutsenud ühenduste suutlikkus suurem ja need teemad ei kerkinud problemaatilistena esile. Fookusgruppides kõneldi nii välisrahastusega seotud taotlustest kui siseriikliku rahastusega seotud taotlustest ning selline erinevus ühenduste vahel oli mõlema rahastuse puhul samalaadne.

Väiksemate ühenduste jaoks oli taotluste vorm näiteks tihti liiga „bürookraatlik“, vajalikuks peetakse sellekohase koolituse edendamist riigi poolt. (Seda laadi ettevõtmisi on loomulikult tehtud, nenditi diskussioonis, sh ka ühenduste endi organiseerituna, kuid vajadus selle järele on tugev ning mõeldab tuleb, mil moel seda eesmärki kõige edukamalt täita.) Piiratud arvu inimestega tegutsevatel ühendustel on väidetavalt siin väljakutseks, et aeganõudev "tabelite täitmine" võtab ära ajaressurssi ühenduste eestvedajate põhitegevustelt. Siseriiklike eraldatud vahendite rakendamise skeemide konkreetsematest näidetest nimetati positiivse poole pealt Hasartmängumaksu Nõukogu taotlusvormide arusaadavust, ülearu nõudlikuks peeti näiteks MEISI taotlusi ja aruandlust.

Taotluste juures on üheks küsitavuseks ka sageli **liiga lühike taotlusperiood**, need on „tohtu lühikesed ajad“, „poolteist kuud, kuu aega“. Spetsiifiline probleem tekib nõuannete saamisega taotluste kohta mitme ühenduste esindaja kogemusel suveperioodil, kui on puhkuste aeg: näiteks taotluse „lõpptähtaeg on 10. august ja kuulutatakse välja juulis“. Sageli on sel ajal keeruline saada kontakti pädeva inimesega enne taotlusvooru sulgumist.

### ***Taotluste hindamise ja otsustamise läbipaistvus***

Tegevustoetust peetakse jätkusuutlikkuse seisukohast kõige vajalikumaks, kuid selle saajate valik on uuringus osalenud ühenduste jaoks ebaselge ja läbipaistmatu. Samas tunduvad projektikonkursside rahastusotsused teiste rahastuse liikide otsustega võrreldes kõige mõistetavamad ja otsustuskriteeriumid läbipaistvamad. Üldiselt leiti arutelus, et projektikonkursside puhul saab ka otsuste tagasisidet kõige paremini. Kõige vähem saab selgitusi selle kohta, kuidas ja mille alusel toimub ühenduste valik, kes "saavad ministeeriumitest otsepakkumisi", saavad pakkumise teenuse osutamiseks, või kes „satuvad ministeeriumi tegevustoetust saavate ühenduste eelarvereele“ ja saavad ilma konkursil osalemata finantse.

Muuhulgas tehti diskussioonis ettepanek teatud puhkudel võtta eeskuju Soome praktikast ja lasta ühendustel taotlust otsustajate ees kaitsta. Hetkeolukorda, kui kõne all on valmisolek isiklikuks kohtumiseks ja taotluste arutamiseks, kirjeldatakse ühe organisatsiooni esindaja poolt nt nii, et

"kahjuks ...ministeerium ei taha sinuga kohtuda, ta tahab näha seda paberit /.../ kuigi summad on üpriski suured ja tegelikult meie tahaks nendega kokku saada ja rääkida täpsemalt".

Kuigi juurduvat ametnike enda initsiatiivi kontakti loomisel ja rahastusvõimaluse pakkumisel peeti ühenduste poolt positiivseks arenguks, jäävad sellise rahastuse kriteeriumid, st vastava ühenduse väljavalimise põhjused ebaselgeks. Osade juhtumite kirjeldamisel kasutati nn poliitilise rahastuse või toetuse mõistet.

V: „sellistes olukordades mina tunnen ennast halvasti, kus näiteks ...ministeerium on aasta lõpus pakkunud mingit raha, et /.../ kellelgi jäi midagi tegemata, kas te tahaksite teha /.../ loomulikult tahame, aga ma tunnen ennast halvasti /.../ siis ei ole kõik ühendused võrdses olukorras /.../ mis see mehhanism seal taga on /.../ õnnelik juhus või poliitiline toetus.“

Lisaks tõusis esile ka üheselt poliitiline dimensioon. Teatava perioodi jooksul toimusid fookusgrupis osalenud organisatsiooni partnerlussuhted ministeeriumiga väga edukalt, võimuvahetuse järel aga raha ühendusele, kelle juht oli n.ö poliitilise taustaga, enam ei antud: „võim vahetus ja me oleks peaaegu pidanud ukse kinni panema /.../ vale erakond“. Keskne küsimus on niisiis selles, mis on partnerite (kellelt tellitakse otse teenust või/ja kes saab tegevustoetust) valimise aluseks, milliste kriteeriumite järgi seda tehakse. Näiteks peeti nii taotlusvormide kui aruannete jm osas üldiselt positiivselt hinnatud Hasartmängumaksu Nõukogu rahastusotsuste põhimõtteid mõnel juhul „poliitiliseks“.

Fookusgruppides leiti ka, et loomulikult ei sõltu ühest ametnikust eelarveotsused, kuid koostöö ühenduste ja ametnike vahel on rahastuse praktikate eduka töötamise puhul oluliseks eelduseks (samas rõhutati ka poliitiliste jõudude kodanikuühiskonna rolli puudutavate hoiakute ja teadlikkuse tähtsust).

### ***Raha kasutamise tulemuslikkuse hindamine ja järelvalve***

Kui kõne all on rahakasutamise otstarbekus, järelvalve ja tegevuste tulemuslikkus, siis peamiselt tõusid esile projektikeskse rahastuse negatiivsed ja positiivsed tahud. Ilma ressurssideta ühendused ei toimi ja võib leida näiteid, kus sisult ühtedele samadele tegevustele tekitatakse eri allikate kaudu „igaks juhuks“ topeltrahastust või rahastatakse ühe projekti rahaga järgmise tegevusi või selle taotlemisega seotud väljaminekuid. Uue projekti taotlemisega seotud kulutused, nt töötasu, kaetakse nii, et see ei avaldu eelmise aruandes, „peidetakse“ ära. Sisuliselt on tegemist ebaotstarbeka rahakasutusega, mille „objektiivseks“ põhjuseks on projektide lühiajalisus ja olukord, et baasrahastust/palka ei saa projekti arvelt katta. Lisaks tuleb projekti raames raha igal juhul ära kasutada, sest „projektipõhine tegutsemine tähendab seda, et sa pead oma projektirahad ära kulutama /.../ ja kui sul midagi üle jääb, sa pead selle tagasi andma“.

V: „sa pead mingisuguseid kulusid peitma kuhugi ja mingisuguseid kulusid näitama kuskilt teisega ja ja kuidagi neid omavahel seal segama ja skeemitama, et see nagu on kõige häirivam.“

Riigipoolse rahastamise puhul domineerivad projektitoetused. Projektid on sagedamini lühiajalised ning kindla (sageli ühekordse) tegevuse läbiviimiseks. Ehkki lühiajalisi rahastusi on lihtsam kontrollida, on keeruline mõõta nende pikaajalist mõju ja tulemuslikkust valdkondlike eesmärkide saavutamisel (näitena toodi ühiskonnas vähem edukalt hakkama saavate inimeste abistamise tulemuslikkuse hindamine). Lühiajalised tegevused on sageli seotud suhteliselt väiksemate rahastustega, mis teeb tulemuse mõõtmise ka ebaefektiivseks ja kalliks. Ühendustel, eriti väiksematel ühendustel, on omakorda vajaka kompetentsusest hindamaks tegevuse tulemuslikkust pikema aja vältel. Seetõttu rõhutati fookusgruppides valdkondlike uuringute vajadust pikemaajalise mõju kohta, mille teostamist võiks riik tagada ning mis oleks aluseks ka edukamate projektitaotluste koostamisele ning otstarbekamate tegevuste jaoks tulevikus. Ühe valdkondliku suurema katusorganisatsiooni puhul telliti uuring ka ise:

V: „meie hindame ühest küljest kvantitatiivselt, et palju on uusi (organisatsiooni nimi) liikmeid /.../ palju on koosolekuid, koolitusi, numbriliselt ja kvalitatiivselt me hindame /.../ Tartu Ülikooli abiga /.../ kuidas on (organisatsiooni tegevus) mõju avaldanud...“

Sotsiaalsfääris tegutseva ühenduse kogemus teostatud projekti järelvalve kohta (rahastust saadi teatavale sihtrühmale rajatiste ehitamise jaoks) oli, et „kordagi pole kohal käidud, põhiline on vaid raamatupidamise vastavus“. Samas nii taotlus ja aruandlus, sh tulemuslikkuse hindamine on antud ministeeriumi puhul teistega võrreldes põhjalikum. Sel juhul puudub sisuline kontroll, kas ja kuidas kavakohased tegevused on reaalselt teostatud. Leiti, et „kahjuks ministeerium kontrollib seda, kas su kuludokument läheb eelarvega kokku, mitte seda, kas see aitas eesmärki täita“.

V: " neil (peab silmas ministeeriumiametnikke) on väga suur huvi selle üle, kui ostetakse tass või kruus ja kui on läinud mingi 12 krooni ja kui tšekki ei ole /.../ nad on väga täpsed selles osas, aga nad ei ole eales koha peal käinud Nad ei tea üldse, kas meil seal midagi on. Nad ei küsi eales, et kas see raha, mis läheb, et mis vilja ta toob /.../ ja see on vist natuke see, mis üllatab /.../ ükski ametnik ei hooli sellest, et mis selle rahaga tehakse, vaid paistab rohkem huvi olevat selles, et see raha /.../ et nad saaksid nagu seda jagada /.../ peasi, et see kuhugi ära läheb... see näitab natuke, mis on nende perspektiiv, et hoolimata sellest, kuhu või mis projekti see raha on eraldatud, nad väga palju ei huvitu, kas see raha läheb ka asja juurde, et see teenus, mida nad ostavad, kas see on tõesti seda raha väärt, milleks see on eraldatud /.../ see on nagu see negatiivsem pool..."

Sisulise hindamise poolt puudutavad ka juhud, kui taotletud raha maht on olnud algselt oluliselt suurem kui lõpuks eraldatav summa. Tõstatati küsimus, kuidas otsustajate poolt sisuliselt hinnatakse tegevuste tegelikku maksumust ja võimalusi nende elluviimiseks eraldatud raha eest. Teiselt poolt on siin sageli tegu eelnevalt nimetatud projektipõhise eelarve tegemise loogikaga, et ühendused "igaks juhuks" taotleavad suuremat summat, kui realselt tegevuste teostamine võiks nõuda. Tõstatub küsimus, mis on tegevuste hindamise kriteeriumid? Kas rahastajad juba arvestavad, et „igaks juhuks küsitakse niikuinii rohkem“? Või kas ühendused sel puhul vähendavad tegevusi, kui rahastuse mahtu vähendatakse?<sup>40</sup> (Fookusgrupi valim ei ole sobiv siin riigi rahastuse tulemuslikkuse hindamise osas üldistusi tegema, sellel peatub raporti ministeeriumite praktikaid puudutav osa.) Põhimõtteline ja pikas perspektiivis oluline vastuolu võib seisneda ka selles, kuidas ühendus ja rahastaja oma eesmärki hindavad.

V: „Ja ütleme, et riik hoolib väga palju numbritest, me hoolime ka numbritest, aga meie arust on üks ka väga suur number, et kui üks inimene saab abi, meie jaoks on see asja väärt. /.../ Need põhimõtted, need alustalad mis on meil ja mis riik näeb, need ei lähe täna kindlasti mitte kokku. Me võiks kohad täis panna, seal teha ukсед lahti, et kõik kodutud tulge siia, meil on ruumi, meil oleks voodid täis, see ei oleks probleem. /.../ Aga me pooldame seda, et need inimesed kes on, et nad oleksid saanud maksimaalselt abi ja see, et nad on seal, see ei ole mitte mingi eksisteerimine, aga (et nende) elud saaks muudetud.,,

Niisi projektikonkursside domineerimine ühenduste jaoks saadaval olevate rahastusvõimaluste seas, mille käigus riik teenusepakkumisse n.ö turumehhanisme sisse toob, soodustab ühtaegu seda, et ühendused hakkavad vastavalt „turu nõuetele“ oma tegevusi, tegevuste tulemuslikkust ja ühenduse eesmärke ümber orienteerima.<sup>41</sup> (Vt selle kohta ka ptk 8.4.3.)

<sup>40</sup> Aruteluväline eksperthinnang valdkonda tundvalt inimeselt oli antud juhul, et tegevuste vähendamine vastavalt eraldatava rahastuse vähenemisele võib olla ühenduste jaoks problemaatiline, sageli ei „julge“ ühendus tegevusi vähendada ja taotletakse lisaraha mujalt.

<sup>41</sup> Eikenberry, Angela M. & Jodie Drapal Kluver (2004). "The marketization of the nonprofit sector: Civil Society at risk?" *Public Administration Review* 64, 2: 132-140. Äri sektori toimijate ning kasumit mittetaotlevate ühenduste tegevuse väärtuse mõõtmise puhul on tegu oluliste erinevustega. Viimaste juures on oluline leida rahas tavaliselt mitteväljendatavad mõõdikud ja indikaatorid panuse hindamiseks nt tervishoidu, haridusse, inimeste heaolu jne tõstmise. Vt sellega seotud problemaatika ja võimalike orientiirina pakutud valkondlike mõõdikute kohta ÜRO *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (<http://www.jhu.edu/ccss/unhandbook/handbookdraft.html>).

## **Aruandlusnõuded**

Aruandlusnõuete osas olid seisukohad vastanduvad: ühelt poolt leitakse, et aruandlusvorme tuleks lihtsustada ja ühtlustada, teisalt tehti aga etteheide, et aruandevormid käivad sama protseduuri järgi, vaatamata nt summa suurusele. Taas võib öelda, et katusorganisatsioonidel ja pikemat aega tegutsenud ühendustel on aruandeid lihtsam teostada, teistel, eriti uuematel, on see vaevanõudvam. Üks selline liikmesorganisatsiooni liige leidis, et valitseb „tohtu aruandluse kohustus“, mistõttu läheb „suur osa saadud rahast raamatupidamisfirmale“.

ELi rahastuse puhul mainiti üldiselt, et ühendustel endil, isegi kui nad teevad sisuliselt head tööd, pole enamasti asjatundlikku projektide ja aruannete kirjutajat, soovitakse, et „võiks olla mingi büroo, kes aitaks kirjutada“ ning „pärast aruandlust teha“. Kui Hasartmängumaksu Nõukogu taotlusvormi (HTMi valdkonnas tehtud projekt) toodi selle selguse poolest esile, ning kiideti ka otsuste langetamise operatiivsust, siis sama positiivselt hinnati ka aruandlusvormi. Teisalt Justiitsministeeriumi vorme peetakse teistest põhjalikumaks (sisaldab laiemat ringi nõudeid kui mujal) ning taas MEISI oma liialt keerukaks, kuid eri asutuste aruandluse võrdlust ei osanud ühendused selgelt välja tuua, sest enamus ühendusi puutub kokku piiratud arvu ministeeriumite või fondidega olenevalt gutsemisvaldkonnast.

## **8.2. Info kättesaadavus ja nõustamine**

Käesolevas alapeatükis on esitatud ühenduse tagasiside ja arvamusd rahastamisega seotud info kättesaadavuse ja rahastajapoolse nõustamise kohta. Rahastusvõimaluste kohta käivat infot, sh välisrahastuse/olemasolevate fondide jt kohta peeti põhiliselt kättesaadavaks. Siiski esitati ka negatiivne näide ühe ministeeriumi kohta, kus käimasolevate projektikonkursside teavet ei jagata avaliku võimu poolt ühenduste meelest piisavalt.

V: „kui meie räägime praegu ...ministeeriumi toetusest (siis on) niimoodi välja kujunenud, et me teame, millal tuleb esitada mingi taotlus kevadel /.../ aga et ministeerium näiteks initsieeriks seda, teatakse, et palume selleks ajaks /.../ seda ei ole ja kui sa ka helistad, siis suunatakse sind kolme ametniku juurde, et küsi sealt, mina ei tea /.../ aga et kuskilt avalikku infot, millist raha ministeerium üldse jagab või kellele /.../, siis seda tänasel päeval kuskil avalikult kodulehelt nagu ei leia“

Üldiselt on viimaste aastatega muutunud hoiakud ühenduste suhtes positiivsemaks, nii et kui varem „(ametniku nimi) pidas MTÜsid täiesti mõttetuteks, siis nüüd ta ise helistab /.../ et arutame üht ideed /.../ et teist (ühendustest) on nagu kasu ka“. Laias laastus võib ka öelda, et hoiakud kaasamise osas laiemalt, st koostöötähe kodanikuühendustega on viimaste aastatega paranenud.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Viimastel aastatel on uuringute põhjal hakanud üldine partnerluse väärtustamine ja arusaam avaliku võimu poolt muutuma positiivses suunas. Vt partnerluse kohta nt Rikmann, E., Hinnos, K., Bremse, A., Kollom, K., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007): *Avaliku võimu ja kodanikuälgatuse komplementaarsed suhted*. Uurimuse aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. ([http://www.siseministeerium.ee/public/Uurimuse\\_aruanne.rtf](http://www.siseministeerium.ee/public/Uurimuse_aruanne.rtf)) ning



Korduvalt tõstatati info kättesaadavuse juures üles ametnike sagedase vahetumise küsimus. Üldiseks fooniks on, et ametniku isikust sõltub palju, toodi välja mitmeid nii negatiivseid kui positiivseid näiteid erinevatest ministeeriumitest. Ühe positiivse näite puhul on ametnik eelnevalt ise ühendustes tegutsenud ja see taust on aidanud kaasa suurema rahastusalase koostöötahete tekkimisele. Nimetati, et projektikonkurssidel osalemise puhul on väga oluline ametniku/ametnike poolne kompetentsus nõu saamisel, mis puudutab taotluse kirjutamist ja sellele esitatavatele nõuetele vastamise tagamist. Esitati kirjeldus juhtumist, kus projekt kirjutati mitu korda ümber, kuna iga kord n.ö avastati uusi probleeme, mis polnud ühenduse esindaja hinnangul sisulised, vaid formaalsed. Ametnik, keda üldistavaks näiteks toodi, ei olnud asjas pädev, sest oli alles ametisse asunud. Personali sage vahetumine on tekitanud olukordi, kus ühenduse (tegu ei olnud katusorganisatsiooniga) esindaja sõnul pigem juhendas taotlusega seotud kommunikatsiooni käigus tema ametnikku kui vastupidi. Nagu eelnevalt nimetatud, on infovahetus ja nõu saamine kõige problemaatilisem suvel kestvate taotlusvoorude puhul. Üldiselt leitakse siiski, et kõige adekvaatsemat infot saab/peaks saama anda vastav institutsioon või asutus, kes konkreetseid rahastamistaotlusi vastu võtab.

V: „Ma info kohta ütleks seda, et kui on tõesti mingid projektikonkurssid välja kuulutatud, et siis kõige parem infoallikas on ikkagi see rahastamisasutus või kes neid taotlusi kogub ja infot annab /.../ et otse sealt küsida /.../ näiteks maakondlikku arenduskeskusesse meie ei ole kunagi pöördunud oma küsimustega, kuigi me teame, et nad olemas on, aga hetkel tundub, et neil vist see infoteenus on vähemtähtis kui mingid nõustamisteenused algavatele ühendustele“

Info saamine on oluline ka otsuste läbipaistvuse suurendamiseks. Seda toonitati just negatiivsete näidete puhul, rõhutades vajadust saada tagasisidet tagasilükatud taotluse puuduste kohta detailsemalt, et edukamalt osa võtta edaspidistest taotlustest:

V: „tegime selle taotluse ja vastus oli, et ei rahastata /.../ me tegime sellest mitmeks aastaks järelduse, et seda ei toetata üldse“, ehkki probleem oli selles, et „olime tähelepanuta jätnud ühe klausli“.

Samas on ühenduste esindajate meelest siin väljakutseks ja objektiivseks takistuseks ka ametnike piiratud võimalused suurele hulgale taotlejatele põhjalikku tagasisidet anda. Siiski toodi esile positiivseid näiteid, kui sellist infot saadi, ehkki tuli ise pöörduda ametniku poole. Seega toimib põhjalikuma taustainfo saamine tagasilükatud otsuste puhul hetkel eelkõige informaalsete kanalite kaudu. Formaalne tagasiside on „väga napolisõnaline“.

### **8.3.Ühenduste kogemused valdkondlike arengukavade tegemisel ja eelarvearuteludel**

---

Hinno, K. ja Vallimäe, T. (2007): „Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlus: koostööd mõjutavad tegurid“. *Riigikogu Toimetised* 15: 151-158

Kui eelnevalt kirjeldati, et ka avaliku teenuse osutamise puhul teenuse tellimise kaudu on kogetud suhtumist, et tegu on ühenduste toetamise, aga mitte riigile prioriteetsete tegevuste teostamisega, siis oluline on ühenduste osalemisvõimalus strateegiliste eesmärkide sõnastamise juures. Ühenduste hinnangul on tähtis läbi mõelda, kuidas neid avaliku võimu poolt sisulisemalt kaasata eelarvearuteludesse ja arengukavade koostamisse. Sealhulgas tuleks tagasiside tehtud ettepanekute käekäigust muuta operatiivsemaks, sh selle kohta, millised ettepanekud arvesse võeti või miks sellest keelduti.

V: "kui ministeerium oma tööplaani järgmiseks aastaks teeb, siis on meie käest ka küsitud näiteks, et kas teil on mingeid uuringusoovitusi selles valdkonnas, mida te oskate välja tuua, mis need vajadused on, aga pigem on ka need /.../ telefonikõned, võib olla mõni e-mail, aga mis pärast edasi sellest, et kas ministeerium võttis selle töösse või mis rahad sinna peale tulid /.../ siis seda infot jälle nagu sageli ei ole tagasi tulnud."

Esitati mitu näidet sellest, kuidas ühenduste ettepanekuid ei arvestatud. Etteheiteid ei tehtud isegi mitte niivõrd ettepanekute mitteamestamise kui sellise kohta, mis lõpuks ei sõltu konkreetsest ametnikust (eelarveotsuseid langetatakse teisel tasandil), vaid põhjenduste ja argumentide puudumises, miks otsus sel kujul vastu võeti.

V.: "...ministeerium hakkas /.../ töötama ...arengukava ja mingisse tööversiooni kandis sisse meie väga head ettepanekud. Meie, kes me oleme praktikud /.../ ja siis tuli arengukava viimane versioon, mis oli täpselt see, mis alguses oli ministeeriumi enda poolt välja pakutud. Kusjuures /.../ me olime poolteist aastat loksunud Tallinna vahet käia, paari kuu tagant, istunud kolmekümne inimesega laua ümber /.../ ja lõppkokkuvõttes öeldakse, et põhimõtteliselt puudub poliitiline tahe"

Kirjeldati ka juhtumeid, kus koostöö arengukava tegemisel oli edukas, mitmeid ettepanekuid võeti arvesse ning samal ajal sujus ka kommunikatsioon (nimetati nt HTMi). Samas polnud uuringusse kaasatud ühendustele päris selge, mille alusel erinevad ministeeriumid ühendusi arengukavade koostamisse kaasavad (kuigi kaasamine ise on positiivne areng avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerluses). Näiteks leidis üks arutus osaleja, et

„tundub, et see sõltub ikkagi isiklikest suhetest...mitte nii, et on tugev organisatsioon ja küsime selle käest arvamust ja nõu...kui ikkagi kedagi ei tunta, siis vaadatakse edasi, et ma tunnen sealt seda ja küsin selle käest...kuidagi seda teed on ministeeriumi ametnikel lihtsam minna. Kas ta just kõige õigem on, seda ei oska hinnata“.

## ***8.4.Ühenduste ootused ja vajadused rahastamise korrastamisel***

### **8.4.1 Rahastamise liike puudutavad seisukohad**

Kõige laiem probleemide ring seostub projektiloogika alusel toimuva rahastusega. Enamasti tehakse eelarvesse vastavalt projektitaotluste edukusele jooksvalt muudatusi, „muudame ümber, kui selgub, et projekt ei saanud raha“. Mida enam ühendus projektirahastusest sõltub, seda ebakindlam on tegevuste planeerimine.

V: „Meil on tõesti nii, et on tegevuskava ja sinna juurde eelarve, mida me projektidega hakkame täitma ja aasta alguses ongi selline seis, et me ei tea, kas jaanuari lõpus ühing saab edasi tegutseda ja selge on, et aasta alguses sul peab mingi oma raha olema, sest igasugused fondid, programmid ja toetused ju vähemalt meie organisatsiooni puhul avanevad kuskil märtsis.“

Väga tugev on ühenduste tegevuse jätkusuutlikkuse seos toimivate rahastuspraktikatega. Valdava enamuse fookusgruppides osalenud kodanikuühenduste esindajate sõnul, sh ka katusorganisatsioonide esindajate hinnangul, on tänase suurel määral „projektikeskse majandamise“ puhul probleemiks nii organisatsiooni jätkusuutliku arengu kui valdkondliku arengu tagamine. Kui riigi eesmärgiks on ühenduste jätkusuutlikkus, on vajalik stabiilne rahastus. See puudutab nii neid ühendusi, kes on püsivamalt riigi eesmärkide elluviimisega (valdkondlikud eesmärgid) seotud, kui neid, kes on olulised kodanikuühiskonna arengu seisukohast. Mõlemal juhul on suurem selgus ja stabiilsus vajalik ning see ei puuduta eelkõige rahastuste mahte (ehkki ka neid), vaid rahastamise praktikate korrastatust ning läbimõeldust, milline rahastuse liik (projektitoetus vs tegevustoetus jne) on millal sobivaim.

**Projektipõhise rahastuse domineerimise negatiivne külg on see, et ei saa pikaajalisi plaane teha, lühiajaline rahastus pärsib ühenduste seisukohast nii kodanikuühiskonna arengut aga tegelikult ka valdkondlikku arengut,** sest isegi kui projektide täitjateks pole ühendused, on projekt tavaliselt lühiajaline. Teisalt, kui riik oma eesmärkide (nt odavamaks ja operatiivsemaks) elluviimiseks korraldab projektikonkurse või delegeerib teenuste osutamist, siis on tegu riigi huvide elluviimisega, mitte ühenduste toetamise kui sellisega. (Nagu pole äriettevõttelt teenuse tellimine ettevõtte toetamine.) Seega on väga vajalik sisuline eristamine, mis on projektitoetus, mis teenuste tellimine ja mida tähendab tegevustoetus.

Projektipõhine rahastus ei võimalda katta, nagu nimetatud, organisatsiooni igapäevaseid tegevuskulusid, sh ruumide, juhtimis- ja bürookulusid. Mõelda tuleks lisaks ettepanekule, kas ja kuidas oleks võimalik vabatahtlikku tööd omafinantseeringuna näidata. Fookusgrupis avaldati ka arvamust, et vajalik oleks hõlbustada omafinantseerimist riigi garantiiga (nimetati pangalaenu võtmise vajadust, mida võiks teatud tingimuste riik tagada, kui tegu on riigile prioriteetse valdkonna arendamisega).

#### **8.4.2 Ühenduste üldise võimekuse suurendamise vajadus**

Kodanikuühenduste edukus projektikonkurssidel eeldab ühendustelt konkurentsivõimet. Pikemat aega tegutsenud ja suurematel ühendustel ja katusorganisatsioonidel on tihti võimalik kasutada palgatööjõudu, neil on suurem professionaalsus, oskusteave ja rohkem ressursse taotlusi kirjutada. See on eelis ka ELi rahade taotlemisel, ning programmide rahastuse saamisel riigi poolt prioriteediks peetud eesmärkide täitmisel. Seetõttu on vaja panustada kodanikuühenduste organisatsioonilise võimekuse ja juhtimissuutlikkuse suurenemisele. **Üldine juhtimissuutlikkuse tõstmine kolmandas sektoris tervikuna on lähiajal vaieldamatult vajalik.**

Kui kõnelda koostööst ühenduste vahel finantside otsimisel, siis olgugi et rahastamisalast koostööd tehakse, võib olukorda iseloomustada pigem konkurentsina sama valdkonna rahade eest (konkureeritakse nt enda allorganisatsiooniga). Senine professionaliseerumist soodustav

olukord kihistab hetkel ühenduste sektorit seestpoolt, ilmneb ühenduste esindajate seisukohti hinnates.

Üldisem väärtusi puudutav küsimus on seega, kas rahastada tuleks pigem tugevaid organisatsioone, kes oleks avalikule sektorile tõhusamaks partneriteks näiteks avalike teenuste delegeerimisel või on rahastamispraktikate eesmärgiks muuhulgas ka võimalikult mitmekesiste organisatsioonide elujõulisuse toetamine. St omaalgatusliku initsiatiivi, algupäraste, ise seatud eesmärkide elluviimise hõlbustamine.<sup>43</sup>

**Ühendused vajavad koolitust omaorganisatsioonilise võimekuse tõstmiseks.** Mainiti juhtimiskoolitust, teavitust, õppevahendeid. Vajaka jääb eduka taotlemise oskustest, sh projektide puhul vajaliku omavahendite otsimise suutlikkusest. (Koolituste vajalikkust nimetati kõigi poolt, kuid teiselt poolt paradoksaalselt ka kaheldi, kas ühenduste liikmetel on tänases seisus aega ka vajalikest koolitustest osa võtta.) Nimetati ka ärisektorit, kes on siin asunud mittetulundussektorit toetama nt läbi Heateo Sihtasutuse. Lisaks tähtsustati nõu andmist alustavatele ühendustele, seda nii taotlemisel („projektikeel, sõnastus, eesmärgid“), kui finantseeritud taotluste elluviimisel.

V: “täna on pigem suutlikkuse küsimus sellest, kas me suudame nendes fondides kaasa lüüa /.../ on ka Euroopa fondide küsimus /.../ vähe suutlikkust, sest ei ole ressursi. Kui kui riik soovib, et ühiskond oleks aktiivne (ja kasutaks) neid fonde, neid programme, mida pakutakse /.../ siis ta peab looma eeldused selleks, et see sama võimekus programmis kaasa lüüa oleks MTÜl olemas, täna tegelikult seda nagu tegelikult nagu ei oodata. See on juba väga pikk protsess, et ühte head pikaajalist prognoosi, projekte ja programme teha.”

Vajalikeks peetakse koolitusi nii projektide kirjutamise kui strateegilise planeerimise/eelarve planeerimise osas. (Väiksemate ja maapiirkondade ühenduste osas oleks suur roll siin KOVidel.) Siin toodi positiivselt esile taas Soome näide, kus on arvestatud, et projektide kirjutamine on aja- ja töömahukas ning selle (tööpanuse) rahastamine on ühenduste kanda. Samuti on tulemuslikkuse hindamine korraldatud paremini.

V: „vaatame Soome süsteemi, kus on väga selgelt katusorganisatsioonide rahastamine paigas, on /.../ projektipõhised asjad paigas, kus on investeringud väga selgelt paigas. /.../ kui seal antakse organisatsioonile tegevustoetust, siis on üks väga selge mõõdik /.../ kui palju organisatsioon on selle investeeringuga, selle tegevustoetusega saanud raha juurde. (Ühendustel on) eraldi osakonnad /.../ mis tegelevadki tegelikult projektide ettevalmistamisega. Töörühmad, palgalised töötajad /.../ riik on sellest väga selgelt huvitatud.“

Eelnevalt puudutati küsimust, kuidas ühendute tegevuse tulemust mõõta ning nimetati vajadust uuringute järgi, mida võiks riik rahastada. See on tihedalt seotud ka ühenduste suutlikkusega rahastustaotlustes edukalt kaasa lüüa.

V: “(Vajalikud oleksid) sellised laiemad /.../ ütleme uuringud, kuidas organisatsioonid (võiksid panustada valdkondlike eesmärkide täitmisel) /.../ tõesti, kui ma tegutsen, siis mul on vaja ju ka projektipõhiselt välja tuua seda, et mis on need tegevused ja vajadused

<sup>43</sup> Vt selle kohta ka Lagerspetz, M. (2007). “Oligarhia raudne seadus Eesti kodanikuühiskonnas”, rmt-s Erle Rikmann (koost.) *Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast* [Avatud Eesti Fond/Balti-Ameerika Partnerlusprogramm]. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 153-169.

kohapeal /.../ need uuringud ja kompetentside tõstmine /.../ on tegelikult hästi olulised tänasel päeval /.../ seda teadmist meil ei ole nii palju.”

### 8.4.3 Vajadus koostöö järele rahastatava tegevuse defineerimisel ja hindamisel

Ühendused osutasid määramatusele, arusaamatustele ja lahkavamustele, mis võivad tekkida juhul, kui mõlemal koostööpoolel ei ole selget arusaama rahastatava tegevuse eesmärkidest, või kui arusaamad ei ühti omavahel. Osade ministriumide ja valdkondade juures näis olevad juurdunud pidev dialoog ja infovahetus, mis kergendab ühise arusaama tekkimist. Kuna tegemist oli enamasti personaalse suhtega vastutava ametniku ja kodanikuühenduse juhi vahel, võib osa kujunenud sujuva koostöö alustest ametniku vahetudes kergesti kaduma minna.

Tegevuse hindamisel kasutatavad kriteeriumid kujunevad kergesti puhtalt kvantitatiivseteks, mis pikemas perspektiivis võib suruda mittetulundusühenduste tegevust sellisesse suunda, kus arvulisi kriteeriume on kõige kergem täita. See omakorda vähendab nende motiveeritust töötada nt. raskesti ligipääsetavate ja raskesti aidatavate sihtgruppidega.

### 8.4.4 Ühenduste ettepanekud riigieelarvelise tegevustoetuse andmise võimalike kriteeriumite kohta

Uuringus osalenud ühenduste esindajate poolt pakuti tegevustoetuste andmise võimalike kriteeriumitena mitmeid võimalusi. Kuna tegevustoetuste järgi on vajadus väga suur, peetakse selle saamise **tingimuste suuremat läbipaistvust ja argumenteeritust ülimalt oluliseks**. Keskseimaks märksõnaks oli vastava ühenduse tegutsemine avalikes huvides ning kodanikuühiskonna tervikliku arengu silmaspidamine Avaliku huvi konkretiseerimise puhul ilmnesis samas vastandlikud seisukohad (nt kas on avalikes huvides anda katoliiklikule organisatsioonile tegevustoetust, kes tegeleb internetilehel abordivastase võitlusega).<sup>44</sup>

Kõige kompaktsemalt esitati võimalikud tingimused ühes fookusgrupis, kus sõeluti välja neli põhikriteeriumi, mis ühenduste esindajate arvates tegevustoetuse andmise eeldustena ühendusi rahuldaks. Oodatakse, et

- 1) tegu oleks juba teatud perioodi (nt 3-5 aastat) tegutsenud ja end valdkonnas tõestanud ühendusega,
- 2) ühendus oleks juba eelnevalt riigi rahastust nt projektitoetuse kaudu saanud, sest edukas konkureerimine on tõestanud oskusi ja pädevust,
- 3) ühendusel ei tohiks lisaks olla probleeme eelneva rahastuse aruandluse ja tegevuste teostamisega, ning
- 4) valdkond peab olema riigi jaoks oluline (avalik huvi ning tegevustoetuse seotus vastavate valdkondlike arengukavade täitmisega).

<sup>44</sup> Avalikes huvides tegutsevaid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi on võimalik teatud tingimustele vastates kanda Vabariigi Valitsuse tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja, mis annab sinna kuuluvatele ühendustele annetajale teatud tulumaksusoodustust. Nimekirjas kantud ühendused saavad ka avaliku konkursi alusel välja maksta tulumaksuvabu stipendiume. Teisalt pole „avalik huvi” seaduses üheselt defineeritud, ning lisaks kuulub tulumaksusoodustusega ühenduste hulka vaid väike osa praktikas avalikes huvides tegutsevatest organisatsioonidest.

## **8.5. Kokkuvõtte: ühenduste ootused ja vajadused**

Käesolev peatükk käsitles kaheksateistkümne riigipoolse rahastamisega 2007. a. kokku puutunud ühenduse rahastamisalaseid koostöökogemusi ministeeriumitega, rahastusalase teabe piisavust ja kättesaadavust, toimivate rahastuspraktikate ja rahastuse mahu hindamist, kodanikuühenduste riigipoolset rahastust puudutavaid vajadusi ja soovitusi.

**Positiivseks peetakse riigi rahastuse suurenemist viimastel aastatel**, kuid tänase riigipoolse rahastuse projektipõhisuse domineerimisel, ning kui samal ajal jääb organisatsioonivälise päritoluga rahastus ühekülgseks (üks põhiallikas), on ohus ühenduse organisatsiooniline elujõud, tagatud pole algeesmärkide ja sellega seotud tegevuste elluviimine. **Muret valmistab ka nõutava omafinantseeringu leidmine** projektide rahastamisel ning oluliseks peeti võimalust riigipoolse garantii saamiseks projekti omafinantseeringuks võetavale laenule teatud tingimustel (mh ka sildfinantseerimise vajaduse puhul) ja/või võimalust tööpanust omafinantseeringuna arvestada. Samuti peetakse oluliseks rahastuse liikide selgemat määratlemist.

**Taotluste puhul tõusis problemaatilisena üles lühike taotlusperiood ning juhud, kui see langeb suveajale**, mil on piiratud võimalused saada operatiivset nõu. Rahastusotsuste puhul leiti, et projektikonkursside puhul saab ka otsuste tagasisidet kõige paremini, vajaka on aga parem tagasiside ja selgitus negatiivsete otsuste puhul. Kõige vähem saab selgitusi selle kohta, kuidas ja mille alusel toimub ühenduste valik, kes "saavad ministeeriumitest otsepakkumisi", saavad pakkumise teenuse osutamiseks, või kes „satuvad ministeeriumi tegevustoetust saavate ühenduste eelarvereale“. Samuti pole alati selge, milliste kriteeriumite alusel toimub projektikonkurssidel rahastuse mahu ehk tegevuste maksumuse hindamine, kui see on taotletavast summast oluliselt väiksem. Infot rahastusvõimaluste kohta peetakse üldiselt piisavaks.

**Pikemat aega tegutsenud ja suurematel ühendustel ja katusorganisatsioonidel on suurem professionaalsus, oskusteave ja rohkem ressursse edukalt taotlusi kirjutada ja tegevusi ellu viia.** Seetõttu on vaja panustada kodanikuühenduste organisatsioonilise võimekuse ja juhtimissuutlikkuse suurenemisele. Senine professionaliseerumist soodustav olukord kihistab hetkel ühenduste sektorit seestpoolt. Läbiv vajadus ühenduste jaoks on koolitused organisatsioonilise võimekuse tõstmiseks. Mainiti juhtimiskoolitust, teavitust, õppevahendeid. Vajaka jääb eduka taotlemise oskustest, sh projektide puhul vajaliku omavahendite otsimise suutlikkusest. Vajalikeks peetakse koolitusi nii projektide kirjutamise kui strateegilise planeerimise/eelarve planeerimise osas.

**Valdava enamuse kodanikuühenduste esindajate sõnul on projektikeskse majandamise puhul probleemiks organisatsiooni jätkusuutliku arengu ja valdkondliku arengu tagamine.** Kui riigi eesmärgiks on ühenduste jätkusuutlikkus, on vajalik stabiilne rahastus. See puudutab nii ühendusi, kes on püsivamalt riigi eesmärkide elluviimisega (valdkondlikud eesmärgid) seotud, kui neid, kes on olulised kodanikuühiskonna arengu seisukohast. Mõlemal juhul on suurem selgus ja stabiilsus vajalik. See puudutab suurel määral ka rahastamise praktikate korrastatust ning läbimõeldust, milline rahastuse liik on millal sobivaim.

### **Järeldused**

- Tuleks võimalikult selgelt fikseerida riigi rahastuse liikide definitsioonid, määratleda ja rahastuse puhul sisuliselt arvesse võtta, mida pidada tegevustoetuseks, mida projektitoetuseks ning millal on tegemist teenuste tellimisega.
- Hetkel on rahastusotsuste alused ühendustele ebaselged
- Tegevustoetuste andmisel senisest oluliselt selgemad ja mõistetavamad kriteeriumid; pikema baasrahastuse võimaldamine neile kriteeriumitele vastavatele ühendustele
- Teenuste delegeerimisel teatud riigile olulistes valdkondades on vajalikud rahastusega tagatud pikemad koostöölepingud
- Vajalik on tõhus koolitus juhtimissuutlikkuse tõstmiseks, projektide kirjutamise oskuse parandamine, projekti raames teostatavate tegevuste tulemuslikkuse mõõtmise mudelite õpetamine, üldine strateegiline planeerimine õppematerjalide, seminaride, ekspertide tasustamise kaudu
- Tööpanus kui omafinantseerimise katmise võimalus/muud võimalused omafinantseeringu leidmise toetamiseks, laenu riigipoolse tagamise paremad võimalused
- Nõuded taotlusele, järelvalvele ja aruandlusele tuleks selgemalt läbi mõelda ja vajadusel ühtlustada
- Rahastatav tegevus tuleks defineerida ja hindamiskriteeriumid paika panna ühistöös ametkonna ja vastavas valdkonnas tegutsevate ühendustega
- Toetada tuleks uuringute läbiviimist ühenduste tegevuse valdkondliku pikaajalise mõju hindamiseks, ühenduste jaoks oleks see liialt ressursse nõudev, puudub ka pädevus

## 9. Raporti kokkuvõte

### 9.1. Tulemuste võrdlus varasemate analüüsidega

Eelnevate ühenduste riigieelarveliste rahastamist käsitlevate uuringute ja analüüsides põhjal võib väita, et juba 1990ndate lõpul kerkis probleemina üles tõsiasi, et ühenduste rahastamisel riigieelarvest kasutatakse erinevaid skeeme, puuduvad läbivad põhimõtted valitsusasutuste vahel, rahastamine pole seostatud riikliku arengukavandamise protsessiga ja prioriteetide täitmisega. Raske on olnud saada ülevaadet, missuguseid summasid eraldatakse, millistele valdkondadele ja mille alusel otsuseid tehakse. Et rahastamise läbipaistvuse tagamiseks vajalikku infot napib ja puudunud on ühtsed süsteemsed põhimõtted rahastamisotsuste tegemiseks, siis pole olnud võimalik sisse viia ka rahastuse tulemuslikkuse hindamise süsteemi.

Ka täna pole ühenduste riigieelarvelise rahastamise praktika oluliselt selgem. Endiselt tekitavad segadust rahastust puudutavad definitsioonid: aetakse segi rahastamise liike (projektirahastus, tegevustoetus, teenuste ostmine ja delegeerimine), ning projektirahastuse põhimõtete järgi finants seeritakse mõnedes ministeeriumites nii ühekordseid lühiajalisi tegevusi, teenuste osutamist, valdkonna kui ka ühenduse arendamise tegevusi. Avalikes huvides osutavate teenuste iseloomust tulenevalt on neid kvaliteedi ja tulemuslikkuse saavutamiseks vajalik rahastada pikaajaliste lepingutega, sest reeglina vajavad ühiskondlikku muutust taotlevad tegevused pikaajalist sekkumist. Rahastamise skeemidest rääkimisel aetakse segi nii rahastamise liike, viise<sup>45</sup> kui ka vorme<sup>46</sup>.

Positiivse arenguna on näha, et varasemast rohkem on peamiselt seoses EL-i struktuurifondide vahendite kasutamisega hakatud tähelepanu pöörama rahastamise läbipaistvusele, tulemuslikkusele ja riiklike prioriteetidega sidumisele. Samuti on varasemast rohkem teadvustatud ühenduste strateegilist rolli, millega ühendus panustab sisuliselt valitsusasutuste tegevuse ja vastavatele organisatsioonidele pakutakse tegevustoetust igapäevaste püsikulude katmiseks. Samas on siin piisavalt arenguruumi, sest läbimõeldud ja rahastamise kriteeriumitel põhineb eelkõige struktuurifondide raha jagamine, valitsusasutuste endapoolses rahastamises saab vaid mõne ministeeriumi puhul rääkida kriteeriumitest rahastamise liikide vahel valimiseks ja rahastatavate ühenduste valimiseks. Samuti on puudujääke läbipaistvuse tagamiseks vajaliku info avalikustamine rahastamise protsessi kõikide etappide kohta: rahade planeerimine, konkursi korraldamine, rahastamisotsuste tegemine, aruandlus ja ministeeriumitepoolne tagasiside.

Endiselt toimub valdav enamus ühenduste riigieelarvelist rahastamist väikeste ja lühiajaliste projektide põhised, mis on oma olemuselt ühenduste võimekust pärssiv tegevus. Pikaajaliste ja suuremahuliste projektide puhul saab ühendus oma tegevust läbimõeldult planeerida, sh leida aega seadusloome ja arengukavade planeerimise protsessides kaasrääkimiseks. Samas mõnekümne tuhande krooniste projektidega saab rahastada vaid lühiajalisi tegevusi ja muuhulgas kerkib küsimus, kas oleks võimalik rahastamisega seotud administratiivseid kohustusi (nii valitsusasutuse kui ka ühenduste poolse) vähendada, liites erinevad pisiprojektid

<sup>45</sup> Programmi alusel või mitte, konkursi alusel või mitte

<sup>46</sup> Maksulaekumisest tulevad vahendid Riigieelarves, EL struktuurifondid ja muu välisrahastus



suuremaks ja arengukava eesmärkidesse tõhusamalt panustamiseks, ning teadmiste/oskuste sünergia tekitamiseks moodustada ühendustevahelisi konsortsiume.

Varasemalt on räägitud sellest, et noored ja väiksemad ühendused ei pääse ligi riigieelarvelistele vahenditele, eriti struktuurifondidest tulevatele allikatele, sest neil jääb vajaka inimestest, kellel on piisavalt projektikirjutamise, strateegilise ja finantsplaneerimise oskusi. Asjaolu, et aastate võrdluses on näha rahastatavate ühenduste arvu kasvu, viitab sellele, et ligipääs ühenduste jaoks on paranenud. Et Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit ja Maakondlikud arenduskeskused pakuvad vastavat nõustamist ja koolitust, saab järeldada, et ühendustes on varasemast rohkem vajalike oskustega inimesi. Samas on siiski vaid suurusjärgus 200 ühendust võimalised struktuurifondide vahendite kasutamiseks lepinguid sõlmima, mis moodustab riigieelarvest rahastatavatest ühendustest<sup>47</sup> 6%.

Lisaks projektipõhisele rahastusele valmistab ühendustele muret tihti nõutava omafinantseeringu nõue. Olukorras, kus ühendus on sunnitud leidma omavahendeid projektitaotluste koostamiseks ja aruandluseks, sest reeglina ei ole võimalik sellega kaasnevaid kulusid rahastatud projektide vahenditest ametlikult katta ja kus ühenduse omatulu teenimise võimalused on kasinad, on võrdlemisi keeruline ühendustel leida tavaliselt nõutavat omafinantseeringut. Kui pole võimalik kasutada jääke varasematest projektidest, siis on ainukeseks väljapääsuks nõutava omafinantseeringu väärtuses panustada vabatahtliku tegevusega.

Varasemates uuringutes on tõdetud, et võrdlemisi keeruline on infot koguda ja analüüsida ühenduste riigieelarvelist rahastamist. Selleks, et oleks võimalik vastava info kättesaadavust parendada toob käesolev analüüs vastavad puudujäägid välja detailsemalt. Vaatamata sellele, et Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorit EMTAK täiendati 2008. aasta alguses, klassifitseeritakse ühendusi selliselt, et 62% ühendustele eraldatud riigieelarvelisest rahastusest läheb ühendustele, mida EMTAK kirjeldab 'muu teenindava tegevuse' kategooria all. See iseloomustab hästi, kuivõrd uuelaadse majandustegevusega ühendused tegelevad ja kuivõrd ebaadekvaatselt seda EMTAK kirjeldab. Vaatamata sellele, et Riigikassa andmebaasist on Riigieelarveliste ülekannete info avalikult kättesaadav, pole seda võimalik kasutada, sest korrektselt pole sisestatud ei ühenduste nimesid ega registrikoode. Asjaolu, et valitsusasutustel on kohustus avaldada riigieelarveliste eraldiste lepingud oma kodulehel, ei kergendanud ülekantud summade lähemat analüüsi, sest kõik lepingud pole siiski kättesaadavad ja enamasti pole avaldatud lepingu täitmise sisulisi aruandeid. Täna puudub Eestis andmebaas, kus oleks kättesaadav enamus analüüsiks vajalik info: lepingu summa, rahastaja, rahastatav, lepingu kestvus, rahastamise eesmärk, seos riigi strateegilise planeerimise dokumentidega, läbiviidud tegevus, tegevuse väljund ja tulemus. Seega on läbipaistva rahastamise ühe olulise komponendi osas suuri puudujääke.

Läbipaistvuse ja ligipäätavuses osas on puudujääke ka rahastamise kriteeriumite puudumises, eriti strateegiliste partnerite valikul, mille rahastus on kokkulepitud ministeeriumi eelarve koostamise jooksul ja vastav summa planeeritud kas Riigieelarve seadusse või ministeeriumi eelarvesse (kindla kokkulepitud tegevuse läbiviimine või tegevustoetus). Läbipaistmatu on ka poliitikute tehtavate rahastamise otsuste tagamaa, sest puuduvad otsuse tegemise kriteeriumid

---

<sup>47</sup> 2006-2007. aastal rahastati keskmiselt 3318 ühendust

ja vastavalt 'poliitilistele tuultele' vahetuvad ka ühendused, mida selliselt rahastatakse. Ühendustel, millel on kontaktid vastavate poliitikutega, on suurem ligipääs poliitilisel tasandil otsustatavale rahastamisele. Ilmselt pole otstarbekas seda alternatiivset riigieelarvelise rahastamise viisi piirata, sest pakub lisavõimaluse ühendustele, mis ei ole strateegilises partnerluses mõne valitsusasutusega. Küll aga oleks mõistlik läbipaistvuse ja ligipääsetavuse tagamiseks määratleda vastavad kriteeriumid rahastamisotsuste tegemiseks.

Ühenduste võimekuse säilitamise ja tõstmise eest hoolitsetakse põhiliselt strateegiliste partnerite puhul, mille puhul on tegu reeglina pikaajaliselt valitsusasutustega koostöösuhetes olnud ühendustega. Need ühendused on enamasti projektipõhise rahastamise käigus tõestanud, et nende tegevus on vajalik. Igal ministeeriumil on paar sellist põhilist koostööpartnerit, kuid võib öelda, et ülejäänud ühenduste puhul rahastamisotsuste langetamine pigem pärsib nende võimekust, kui säilitab või tõstab seda. Valitsusasutuste soov viia läbi tegevusi minimaalsete kuludega on viinud olukorrani, kus ei paljudel juhtudel ei aktsepteerita lepingu täitmisega seotud üldkulusid (ruumide rent, elekter, vesi, internet, telefon) ja välditakse teiste kaasnevate püsikulude katmist (raamatupidamine, finantsjuhtimine, strateegiline planeerimine, väljapoole suunatud kommunikatsioon ja kontoritehnika rent).

Kui ühenduste riigieelarvelise rahastamise eesmärgiks on soodne keskkond kodanikuühiskonna arenguks, siis saab öelda, et riigieelarvelise rahastamise kaudu loodav keskkond on küll võrreldes 1990ndate aastatega mõnevõrra soodsamaks muutunud, kuid oluliselt on arenguruumi erinevates aspektides: otsuste tegemise läbipaistvus, ligipääsetavus, tulemuslikkus, seotus riigi prioriteetide elluviimisega ja kodanikuühiskonna arendamise eesmärkidega.

## ***9.2 Üldised soovitus***

Senised analüüsid on soovitanud minna üle pikaajalist rahastamist tagavatele lepingutele, kindlustades sealjuures rahastamise kogu lepingu kestvuse jooksul. Seni pole üksikute mitmeaastaste rahastamise lepingute puhul, mida on sõlmitud, siiski rahastus alati garanteeritud, vaid igal aastal tehakse eraldi otsus rahastatava tegevuse ja summa osas. Soovitatakse tõsta tegevustoetuse osatähtsust rahastamisliikide valimisel, et toetada organisatsioonide püsikulude katmist ja vähetegutsenud organisatsioonide eksistentsi. Lisaks soovitatakse katta teenuse osutamise puhul kõiki kaasnevaid kulusid. Leitakse, et vajalik on korrastada rahastamist puudutav statistika, et oleks võimalik teha perioodilist seiret ühendustele mõeldud rahavoogude osas ning vajadusel korrigeerida rahastamismehhanisme. USAID indeksi järgi on Eesti ühenduste finantsiline suutlikkus jätkusuutlikkuse aspektist üheks kõige rohkem arendamist vajav faktor.

Selleks, et võrdlemisi kirjut rahastamise praktikat korrastada, siduda see riiklike prioriteetide elluviimise ja tagada ühenduste võimekust, on vajalik käesoleva analüüsist tuleneva info põhjal läheneda tuvastatud puudujääkidele etapiviisiliselt. Esiteks on vajalik leppida valitsusasutuste vahel kokku rahastamise eesmärkides, millest tulenevalt saab valida rahastamise kriteeriumid koostada juhised nende kasutamiseks. Teiseks on vajalik leppida kokku ühenduste riigieelarvelise rahastamise sõnavares - mis on läbipaistev, ligipääsetav rahastamine; mis juhul on tegu projektirahastuse, tegevustoetuste, teenuse osutamise ja delegeerimisega; millised on rahastamise viisid ja allikad jms. Kolmandaks on vajalik leppida kokku rahastamise

kriteeriumites, mille järgi valida rahastamise liikide, rahastamist vajavate ühenduste, avatud konkursi korraldamise suunatud pakkumiskutsete tegemise vahel. Neljandaks on vajalik mõelda läbi ühenduste roll riiklike arengukavade koostamises ja elluviimises. Viiendaks on vajalik töötada välja põhimõtted ühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks. Kuuendaks on vajalik planeerida rakenduslikud meetmed rahastamispraktikate ühtlustamiseks: juhendite koostamine, valitsusasutuste juhendamine, koolitamine jms.

Käesoleva analüüsiraporti põhjal on koostatud eraldi dokument poliitikasoovitustest, mis lähtuvad analüüsitulemustest selginud vajadusest ning esitavad poliitikasoovitused kõikide eelnevalt toodud etappide lõikes.

## Kasutatud kirjandus

**Aspen Institute** (2007). „Support for Core Operations“, Nonprofit Sector Research Fund  
[http://www.nonprofitresearch.org/usr\\_doc/Sept\\_07\\_Snapshots.pdf](http://www.nonprofitresearch.org/usr_doc/Sept_07_Snapshots.pdf)

**Bolton, Margaret** (2008). „Strengthening the Hands of Those Who Do: A Review of the Baring Foundation's Strengthening the Voluntary Sector Programme Project Grants“  
<http://www.baringfoundation.org.uk/STVSshtwd.pdf>

**Center on Nonprofits and Philanthropy** (2004). „Getting what we pay for: Low overhead limits non-profit effectiveness“ Indiana University  
[http://www.urban.org/uploadedpdf/311044\\_NOCP\\_3.pdf](http://www.urban.org/uploadedpdf/311044_NOCP_3.pdf)

**Clark, Catherine; Rosenzweig, William; Long, David; Olsen, Sara** (2004). Double Bottom Line Project Report: Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures.

**ECNL** (2004) A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation <http://www.ecnl.org>

**ECNL** (2007). „Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organisations“  
<http://www.ecnl.org>

**Eikenberry, Angela M.; Kluver, Jodie Drapal** (2004). The marketization of the nonprofit sector: Civil Society at risk? *Public Administration Review* 64, 2: 132-140

**EMSL** (2005). Vabäühenduste Arengust Eestis: Ülevaade 2005.  
<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=8403/AR05WEB.pdf>

**EMSL** (2006). “Kodanikuühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise põhimõtete I versioon” (koost. Kalle Jürgenson). <http://www.ngo.ee/rahastamine>

**European Commission** (2008). „Financial Regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities“

**Futurebuilders** (2007). „Is Futurebuilders Working? Futurebuilders England's Second Learning Report“. <http://www.futurebuilders-england.org.uk/downloadfile.aspx?ID=145>

**IMF** (2007). „Code of Good Practices on Fiscal Transparency“. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

**Laius, A. ja Kübar, U.** (2007): “Millist rahastamist vajab kodanikuühiskonna arendamine?” Riigikogu Toimetised nr. 16. (<http://www.riigikogu.ee/rito/?id=10494>)

**Lepp, Ü.** (2003). “Mittetulundussektori statistika hetkeseis”. *Riigikogu Toimetised* nr 8. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito8/artiklid/26lepp.htm>

**Mango** (2005). „Mango’s Guide to Financial Management for NGOs“, <http://www.mango.org.uk/guide/advanced/sustainability/typesoffunding.aspx>

**NCVO** (2004). „Accountability and Transparency“ <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/showall.asp?id=1492>

**NCVO** (2005). „Action Points for Public Services - Funding Practice: Payments, Timescales and Renewals“. <http://www.ncvo-vol.org.uk/policy/index.asp?id=1387>

**Puurmann, Maris** (2004). „Kodanikuühenduste rahastamine riigi poolt“. *Riigikogu Toimetised* nr. 10. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito10/artiklid/19puurmann.htm>

**Reisberg, Tuuli** (2007). „Kodanikuühenduste tulemuslikkuse hindamise võimalused ja probleemid haridusvaldkonna näitel“ magistritöö, TÜ Majandusteaduskond, Juhtimise ja turunduse instituut; autorite täiendused.

**Rikmann, Erle; Ümarik, Meril; Joons, Sofia ja Lagerspetz, Mikko** (2005). *Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis: organiseerumise struktuur ja ressursid*. Uurimusraport. Tallinn: Balti-Ameerika Partnerlusprogramm.

**Scott, Catherine** (2004). „Funding Matters: The Impact of Canada’s New Funding Regime on Nonprofit and Voluntary Organizations“ International Society for Third Sector Research, Sixth International Conference, Toronto, Ontario <http://www.ccsd.ca/pubs/2003/fm/>

**Siseministeerium** (2001): „Kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998-2001“. Tallinn: Siseministeerium, kohaliku omavalitsuse osakond [http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikuehenduste\\_riiklik\\_rahastamine.rtf](http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikuehenduste_riiklik_rahastamine.rtf)

**Siseministeerium** (2004). „Kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001-2003“. Tallinn: Siseministeerium, kohaliku omavalitsuse osakond [http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikuehenduste\\_rahastamine.rtf](http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikuehenduste_rahastamine.rtf)

**Treasury** (2003). „Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown“ Uus-Meremaa. <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/finmgmt-reporting/ngo>

**Unwin, Julia** (2004). „The Grantmaking Tango: Issues for Funders“, The Baring Foundation <http://www.baringfoundation.org.uk/GrantmakingTango.pdf>

**USAID** (2007), The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia <http://www.ngo.ee/indeks>

**Ümarik, M.** (2007): „Kodanikualgatuse rahastamine Eestis: rahastamispraktikate mõju ühenduste jätkusuutlikkusele“, rmt-s Erle Rikmann (koost.) *Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast* [Avatud Eesti Fond/Balti-Ameerika Partnerlusprogramm]. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

# LISA 1 - Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise statistilise ülevaate täiendavad tabelid

## Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist

Tabel 31. Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist registreerimisaasta lõikes

registreerimise aasta	üldkogum	rahastatud	% üldkogumist
2007	1,094	120	11.0
2006	1,068	272	25.5
2005	1,054	295	28.0
2004	1,110	310	27.9
2003	1,074	285	26.5
2002	950	238	25.1
2001	986	239	24.2
2000	946	262	27.7
1999	883	233	26.4
1998	689	187	27.1
1997	592	169	28.5
1996	428	143	33.4
1995	1,418	609	42.9
1994	385	105	27.3
1993	426	139	32.6
1992	120	32	26.7
1991	101	27	26.7
1990	86	47	54.7
1909	1	0	0.0
<b>kokku</b>	<b>13,411</b>	<b>3712</b>	<b>27.7</b>
2008	595	0	
puuduv		70	

Tabel 32. Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist ühenduste vanusgruppide lõikes

vanusgrupp	üldkogum	rahastatud	% üldkogumist
<i>noored</i>			
1-4 aastat	4,326	997	23.0
5-8 aastat	3,956	1,024	25.9
<i>vanad</i>			
9-13 aastat	4,010	1,341	33.4
14-18 aastat	1,118	350	31.3
<b>kokku</b>	<b>13,410</b>	<b>3,712</b>	<b>27.7</b>

**Tabel 33. Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist maakondade lõikes**

maakond	üldkogum	rahastatud	% üldkogumist
Tallinn	4,976	1,145	23.0
Harju	1,199	223	18.6
Hiiu	193	65	33.7
Ida-Viru	1,043	223	21.4
Järva	343	131	38.2
Jõgeva	337	125	37.1
Lääne	406	130	32.0
Lääne-Viru	544	179	32.9
Pärnu	783	207	26.4
Põlva	309	107	34.6
Rapla	330	107	32.4
Saare	478	161	33.7
Tartu	1,829	511	27.9
Valga	349	114	32.7
Viljandi	524	188	35.9
Võru	363	150	41.3
<b>kokku</b>	<b>14,006</b>	<b>3766</b>	<b>26.9</b>
<i>puuduv</i>		<i>16</i>	

**Tabel 34. Rahastatud ühenduste osakaal üldkogumist asulatüüpide lõikes**

asulatüüp	üldkogum	rahastatud	% üldkogumist
Tallinn	4,331	1,145	26.4
suur linn*	2,435	577	23.7
väike linn	2,264	665	29.4
vald	4,976	1,379	27.7
<b>kokku</b>	<b>14,006</b>	<b>3766</b>	<b>26.9</b>
<i>puuduv</i>		<i>16</i>	

\*Narva, Pärnu, Tartu

Riigipoolse rahastamise statistilise ülevaate peatüki 4.1. täiendavad tabelid

Tabel 35. Ühenduste rahastamise maht maakondade ja asulatüüpide lõikes 2006-2007 (eek)

maakond	Tallinn	suured linnad*	väikesed linnad	vald, maakoht	Kokku**
Tallinn	728713226				728713226
Harju			3,985,975	<b>36,844,798</b>	40,830,773
Hiiu			5,874,341	<b>7,317,968</b>	13,192,309
Ida-Viru		16,327,116	9,985,184	<b>18,430,600</b>	44,742,900
Järva			6,889,453	<b>10,232,029</b>	17,121,482
Jõgeva			6,234,467	<b>11,129,193</b>	17,363,660
Lääne			<b>11,056,241</b>	10,106,877	21,163,118
Lääne-Viru			10,394,561	<b>22,266,085</b>	32,660,646
Pärnu		<b>39,782,133</b>	6,000	14,517,545	54,305,678
Põlva			6,626,162	<b>10,432,634</b>	17,058,796
Rapla				<b>12,492,148</b>	12,492,148
Saare			<b>16,964,004</b>	7,364,901	24,328,905
Tartu		<b>86,749,360</b>	5,090,112	12,492,855	104,332,327
Valga			9,993,470	<b>20,089,133</b>	30,082,603
Viljandi			10,076,140	<b>14,659,950</b>	24,736,090
Võru			8,227,979	<b>24,444,175</b>	32,672,154
<b>kokku</b>	<b>728,713,226</b>	<b>142,858,609</b>	<b>111,404,089</b>	<b>232,820,891</b>	<b>1,215,796,815</b>
osakaal	<b>59.9</b>	<b>11.8</b>	<b>9.2</b>	<b>19.1</b>	<b>100</b>

\*sisaldab: Pärnu, Tartu, Narva

\*\*Puuduvad väärtused mahus 4,031,158 krooni



Tabel 36. 2006-2007 riigieelarvest rahastatud ühendused ning rahastuse maht EMTAK 5.tasandil „muu“ klassifikaatorite lõikes.

EMTAK (jagu, 5.tasand)		ühendused		riigipoolne rahastus	
		n	%	summa	%
I Majutus ja toitlustus	55901	2	0.3	275,274	0.1
J Info ja side	58291, 62091, 63991	7	1.0	709,976	0.2
L Kinnisvaraalne tegevus	68329	5	0.7	41,607	0.0
M Kutse-, teadus- ja tehnikaalne tegevus					1.2
	69109, 71129, 71209, 72191	8	1.2	5,297,240	
N Haldus- ja abitegevused	77291, 79901	8	1.2	475,632	0.1
	<b>I-N kokku</b>	<b>30</b>	<b>4.2</b>	<b>6,799,728</b>	<b>1.6</b>
P Haridus	85519, 85529	2	0.3	140,315	0.0
	85599	56	7.9	12,735,509	3.0
	<b>Kokku</b>	<b>58</b>	<b>8.2</b>	<b>12,875,824</b>	<b>3.0</b>
Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	86909, 87909	30	4.2	11,976,891	2.8
	88991	91	12.9	68,214,002	15.9
	<b>Kokku</b>	<b>121</b>	<b>17.1</b>	<b>80,190,893</b>	<b>18.7</b>
R Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	93199, 93299	<b>56</b>	<b>7.9</b>	<b>7,217,352</b>	<b>1.7</b>
S Muud teenindavad tegevused	94119	80	11.3	125,809,619	29.3
	94129	249	35.4	129,585,040	30.1
	94919	24	3.4	23,694,449	5.5
	94999	88	12.5	43,697,527	10.2
	<b>Kokku</b>	<b>441</b>	<b>62.5</b>	<b>322,786,635</b>	<b>75.1</b>
	<b>kokku</b>	<b>706</b>	<b>100</b>	<b>429,870,432</b>	<b>100</b>

Riigipoolse rahastamise statistilise ülevaate peatüki 4.2. täiendavad tabelid

Tabel 37. Põhiseaduslike institutsioonide poolne kodanikuühenduste rahastamine\*

riigi ametiasutus	kokku		2006		2007	
	% kõigist rahastatutest	% rahastuse kogumahust	n	summa	n	summa
Presidendi kantselei	0.4	0.1	10	759,877	11	861,670
Riigikogu kantselei	1.1	0.1	22	503,467	27	747,744
Riigikontroll	0.5	0.0	10	20,606	14	243,669
Õiguskantsler	0.3	0.0	8	34,028	7	12,993
<b>kokku</b>	<b>2.3</b>	<b>0.3</b>	<b>50</b>	<b>1,317,978</b>	<b>59</b>	<b>1,866,076</b>

Tabel 38. Suurima vabäühenduste rahastuse mahu ja ulatusega riigisihtasutuste kirjeldus

sihtasutus	Ühenduste arv		kannete arv		summa (eek)		mediaan (eek)	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	PRIA	213	179	382	369	78,354,316	70,234,824	155,000
EAS	10	20	18	35	8,790,243	22,374,756	157,396	134,669
INNOVE	8	11	41	65	8,162,601	11,930,627	294,383	142,985
KIK	3	2	6	5	1,116,131	1,107,381	234,020	553,691
<b>kokku</b>	<b>234</b>	<b>212</b>	<b>447</b>	<b>474</b>	<b>96,423,291</b>	<b>105,647,588</b>	<b>195,708</b>	<b>148,434</b>

**Tabel 39. Kodanikualgatuslike ühenduste riigieelarveline rahastamine aastatel 2006-2007 valitsemisalade ja nende asutuste lõikes**

Allikas: Riigikassa aruannete avalik andmebaas, aastad 2006 ja 2007

valitsemisala	asutuse liik*	rahastatud ühendused		rahastamise maht	
		n	%	summa (eek)	%
<b>Haridus- ja Teadusministeerium</b>		<b>1009</b>	<b>26.7</b>	<b>225106146</b>	<b>18.5</b>
	min	428	11.3	170965153	14.0
	õa	589	15.6	15164824	1.2
	asut	184	4.9	17056604	1.4
	taa	45	1.2	1243012	0.1
	sa, sh:	33	0.9	20676553	1.7
	Innove	12	0.3	20093226	1.6
<b>Justiitsministeerium</b>		<b>489</b>	<b>12.9</b>	<b>19074704</b>	<b>1.6</b>
	min	374	9.9	17421515	1.4
	asut	152	4.0	1653189	0.1
<b>Kaitseministeerium</b>		<b>283</b>	<b>7.5</b>	<b>36836417</b>	<b>3.0</b>
	min	46	1.2	13426100	1.1
	õa	83	2.2	801958	0.1
	asut	203	5.4	22608359	1.9
	sa	3	0.1	132031	0.0
<b>Keskkonnaministeerium</b>		<b>234</b>	<b>6.2</b>	<b>20910725</b>	<b>1.7</b>
	min	141	3.7	5392919	0.4
	asut	143	3.8	15517806	1.3
<b>Kultuuriministeerium</b>		<b>1117</b>	<b>29.5</b>	<b>305243996</b>	<b>25.0</b>
	min (sh KULKA	757	20.0	276037851	22.6
	asut	485	12.8	28542976	2.3
	taa	16	0.4	97784	0.0
	sa	22	0.6	565385	0.0
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</b>		<b>151</b>	<b>4.0</b>	<b>61951326</b>	<b>5.1</b>
	min	73	1.9	24745418	2.0
	asut	123	3.3	3032118	0.2
	sa, sh:	28	0.7	31950989	2.6
	EAS	20	0.5	18630210.27	1.5
<b>Põllumajandusministeerium</b>		<b>385</b>	<b>10.2</b>	<b>205499151</b>	<b>16.8</b>
	min	74	2.0	61893718	5.1
	asut, sh:	335	8.9	143229590	11.7
	PRIA	284	7.5	138208148.1	11.3
	taa	16	0.4	375843	0.0
<b>Rahandusministeerium</b>		<b>92</b>	<b>2.4</b>	<b>8637363</b>	<b>0.7</b>
	min	39	1.0	5489750	0.5
	asut	61	1.6	924101	0.1
	sa (KIK)	5	0.1	2223512	0.2
<b>Riigikantselei</b>		<b>242</b>	<b>6.4</b>	<b>9214408</b>	<b>0.8</b>
	rk	230	6.1	8915478	0.7
	asut	20	0.5	298930	0.0
<b>Siseministeerium</b>		<b>433</b>	<b>11.4</b>	<b>36977813</b>	<b>3.0</b>
	min	88	2.3	24926108	2.0
	asut	329	8.7	10768322	0.9
	õa	61	1.6	1282383	0.1

	sa	1	0.0	1000	0.0
<b>maavalitsused</b>		<b>1593</b>	<b>42.1</b>	<b>125402155</b>	<b>10.3</b>
	mv	1505	39.8	122523335	10.0
	asut	117	3.1	2188736	0.2
	õa	53	1.4	690084	0.1
<b>Sotsiaalministeerium</b>		<b>602</b>	<b>15.9</b>	<b>167293750</b>	<b>13.7</b>
	min	409	10.8	79467568	6.5
	asut	246	6.5	76657450	6.3
	taa	64	1.7	11167932	0.9
	sa	1	0.0	800	0.0
<b>Välisministeerium</b>		<b>67</b>	<b>1.8</b>	<b>5254919</b>	<b>0.4</b>
<b>kokku</b>		<b>3782</b>	<b>100</b>	<b>1,219,827,97</b>	<b>100</b>
				<b>3</b>	

\* Asutuse liikide lühendite selgitus:

*min* – ministeerium

*asut* – ministeeriumi allasutus/-üksus

*õa* – õppeasutus

*taa* – teadus- ja arendusasutus

*sa* – sihtasutus

## Riigipoolse rahastamise statistilise ülevaate peatüki 4.3. täiendavad tabelid

Tabel 40. Ühel aastal ja mõlemal aastal rahastatud ühenduste ning nende riigipoolse rahastuse mahtude jaotus valitsemisalade lõikes

valitsemisala	Ühel aastal rahastatud		Mõlemal aastal rahastatud		kokku	
	n	summa	n	summa	n	summa
<b>HTM, sh</b>	<b>302</b>	<b>9,241,860</b>	<b>707</b>	<b>215,864,286</b>	<b>1,009</b>	<b>225,106,146</b>
min	129	6,695,702	299	164,269,451	428	170,965,153
<b>JM, sh</b>	<b>119</b>	<b>3,304,113</b>	<b>370</b>	<b>15,770,591</b>	<b>489</b>	<b>19,074,704</b>
min	80	3,072,822	294	14,348,693	374	17,421,515
<b>KM, sh</b>	<b>72</b>	<b>2,421,296</b>	<b>211</b>	<b>34,415,121</b>	<b>283</b>	<b>36,836,417</b>
min	12	2,034,374	34	11,391,726	46	13,426,100
asut	47	316,080	156	22,292,279	203	22,608,359
<b>KKM, sh</b>	<b>68</b>	<b>1,478,187</b>	<b>166</b>	<b>19,432,538</b>	<b>234</b>	<b>20,910,725</b>
min	44	594,764	97	4,798,155	141	5,392,919
<b>KUL, sh</b>	<b>339</b>	<b>24,088,544</b>	<b>778</b>	<b>281,155,452</b>	<b>1,117</b>	<b>305,243,996</b>
min	219	20,466,590	538	255,571,261	757	276,037,851
<b>MKM, sh</b>	<b>42</b>	<b>18,075,630</b>	<b>109</b>	<b>43,875,696</b>	<b>151</b>	<b>61,951,326</b>
min	20	2,537,879	53	22,207,539	73	24,745,418
asut	32	330,206	91	2,701,912	123	3,032,118
sa, sh	7	13,545,000	21	18,405,989	28	31,950,989
Eas	7	13,545,000	13	5,085,210	20	18,630,210
<b>PM, sh</b>	<b>111</b>	<b>28,948,413</b>	<b>274</b>	<b>176,550,738</b>	<b>385</b>	<b>205,499,151</b>
min	10	799,153	64	61,094,565	74	61,893,718
asut, sh	102	28,148,860	233	115,080,730	335	143,229,590
Pria	95	26,818,431	189	111,389,717	284	138,208,148
<b>RM, sh</b>	<b>20</b>	<b>1,874,079</b>	<b>72</b>	<b>6,763,284</b>	<b>92</b>	<b>8,637,363</b>
min	10	898,923	29	4,590,827	39	5,489,750
asut	9	76,821	52	847,280	61	924,101
<b>RK, sh</b>	<b>138</b>	<b>2,629,035</b>	<b>104</b>	<b>6,585,373</b>	<b>242</b>	<b>9,214,408</b>
rk	136	2,625,710	94	6,289,768	230	8,915,478
<b>SIM, sh</b>	<b>124</b>	<b>5,772,156</b>	<b>309</b>	<b>31,205,657</b>	<b>433</b>	<b>36,977,813</b>
min	28	4,778,884	60	20,147,224	88	24,926,108
asut	85	837,775	244	9,930,547	329	10,768,322
<b>MV, sh</b>	<b>558</b>	<b>10,666,173</b>	<b>1,035</b>	<b>114,735,982</b>	<b>1,593</b>	<b>125,402,155</b>
mv	537	10,521,584	968	112,001,751	1,505	122,523,335
<b>SOM, sh</b>	<b>216</b>	<b>15,193,728</b>	<b>386</b>	<b>152,100,022</b>	<b>602</b>	<b>167,293,750</b>
min	153	11,599,687	256	67,867,881	409	79,467,568
asut	63	2,685,556	183	73,971,894	246	76,657,450
<b>VM</b>	<b>16</b>	<b>1,992,751</b>	<b>51</b>	<b>3,262,168</b>	<b>67</b>	<b>5,254,919</b>

**Tabel 41. Kahel aastal ja ühel aastal rahastatud ühenduste võrdlus absoluutarvudes registreerimisaastate lõikes**

rahastatud...	registreerimis-aasta	ühenduste arv*	rahastuse mediaan (eek)	rahastuse summa (milj eek)
mõlemal aastal (2006 ja 2007)	2004-2007	412	56,739	108.9
	2000-2003	553	82,700	186.8
	1995-1999	833	82,240	616.7
	1990-1994	219	15,144	181.6
	<b>kokku</b>	<b>2017</b>	<b>74,081</b>	1093.9
ühel aastal (2006 või 2007)	2004-2007	585	15,144	36.3
	2000-2003	471	14,384	37.0
	1995-1999	508	10,541	23.9
	1990-1994	131	18,000	21.0
	<b>kokku</b>	<b>1695</b>	<b>14,350</b>	118.3
erinevus		322		975.6

\*ühenduste summa 3712 tulenevalt vanuse tunnuse puuduvatest väärtustest

## LISA 2 - Loetelu rahastamise statistilise ülevaate ja lepingute analüüsi kaasatud asutustest valitsemisalade kaupa

Haridus- ja Teadusministeerium	
Allasutused ja -üksused	Eesti Hariduse Ja Teaduse Andmesidevõrk Eesti Kiirguskeskus Eesti Noorsootöö Keskus Haridus- Ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo Riiklik Eksami-Ja Kvalifikatsioonikeskus Keeleinspeksioon
Õppeasutused	Ahtme Kool G.Otsa Nim.Tallinna Muusikakool Haapsalu Kutsehariduskeskus Haapsalu Sanatoorne Internaatkool Heino Elleri Nimeline Tartu Muusikakool Helme Sanatoorne Internaatkool Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus Kaagvere Erikool Kaelase Kool Kammeri Kool Keila-Joa Sanatoorne Internaatkool Kohtla-Järve Meditsiinikool Kosejõe Kool Kuressaare Ametikool Lääne-Viru Rakenduskõrgkool Lahmuse Kool Luu Metsanduskool Narva Kutseõppekeskus Narva Vanalinna Riigikool Noarootsi Gümnaasium Nõo Reaalgümnaasium Õisu Toiduainetööstuse Kool Olustvere Teenindus-Ja Maamajanduskool Paide Kutsekeskkool Päinurme Internaatkool Pärnumaa Kutsehariduskeskus Põltsamaa Ametikool Porkuni Kool Puiatu Erikool Raikküla Kool Rakvere Kutsekeskkool Räpina Aianduskool Rummu Erikutsekool Suuremõisa Tehnikum Tallinna Balletikool Tallinna Ehituskool Tallinna Kergetööstustehnikum Tallinna Konstantin Pätsi Vabaõhukool

	Tallinna Kutsekool Nr 5
	Tallinna Lasnamäe Mehhaanikakool
	Tallinna Majanduskool
	Tallinna Muusikakeskkool
	Tallinna Pedagoogiline Seminar
	Tallinna Polütehnikum
	Tallinna Teeninduskool
	Tallinna Tehnikakõrgkool
	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool
	Tallinna Tööstushariduskeskus
	Tallinna Transpordikool
	Tapa Erikool
	Tartu Emajõe Kool
	Tartu Hiie Kool
	Tartu Kõrgem Kunstikool
	Tartu Kunstikool
	Tartu Lennukolledž
	Tartu Tervishoiu Kõrgkool
	Türi Tehnika-Ja Maamajanduskool
	Urvaste Kool
	Vaeküla Kool
	Valga Jaanikese Kool
	Valgamaa Kutseõppekeskus
	Vana-Antsla Kutsekeskkool
	Vana-Vigala Tehnika-Ja Teeninduskool
	Vastseliina Internaatkool
	Vidruka Kool
	Võrumaa Kutsehariduskeskus
	Rakvere Ametikool
sihtasutused	Tallinna Konstatin Pätsi Vabaõhukool
	Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus(Innove)
	Kutsevalifikatsiooni Sa
teadus-/arendusasutus	Sa Archimedes
	Eesti Biokeskus
	Eesti Keele Instituut
	Eesti Kirjandusmuuseum
	Tartu Observatoorium
<b>Justiitsministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Andmekaitse Inspeksioon
	Eesti Kohtuarstlik Ekspertiisibüroo
	Harju Maakohus
	Harku Vangla
	Murru Vangla
	Pärnu Maakohus
	Pärnu Vangla
	Prokuratuur
	Registrite Ja Infosüsteemide Keskus
	Riigikohus
	Tallinna Halduskohus



	Tallinna Ringkonnakohus Tallinna Vangla Tartu Halduskohus Tartu Maakohus Tartu Ringkonnakohus Tartu Vangla Viljandi Vangla Viru Maakohus Ämari Vangla Viru Ringkonnakohus
<b>Kaitseminiisteerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Eesti Sõjamuuseum - Kindral Laidoneri Muuseum Kaitsejõudude Peastaap Kaitseväe Logistikakeskus Kuperjanovi Üksik-Jalaväepataljon Maaväe Staap Mereväe Staap Õhuseiredivisjon Õhuväe Staap Pärnu Üksik-Jalaväepataljon Tapa Väljaõppekeskus Üksik-Sidepataljon Üksik-Vahipataljon Väljaõppe -Ja Administratiivstruktuuriüksus Lennubaas Väljaõppekeskus Rahuoperatsioonide Keskus Viru Üksik Jalaväepataljon Kaitseressursside Amet
Õppeasutused	Eesti Mereakadeemia Kaitseväe Võru Lahingukool Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused
sihtasutused	Sa Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus
<b>Keskkonnaministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Eesti Meteoroloogia Ja Hüdroloogia Instituut Keskkonnainspeksioon Keskkonnaministeeriumi Info-Ja Tehnokeskus Maa-Amet Metsakaitse-Ja Metsauenduskeskus Põlula Kalakasvatusekeskus Riiklik Looduskaitsekeskus
<b>Kultuuriministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	C.R.Jakobsoni Talumuuseum Dr.Fr.R.Kreutzwaldi Memoriaalmuuseum Eesti Ajaloomuuseum Eesti Arhitektuurimuuseum Eesti Filharmoonia Kammerkoor Eesti Hoiuraamatukogu Eesti Kontsert Eesti Kunstimuuseum Eesti Lastekirjanduse Teabekeskus

	Eesti Loodusmuuseum
	Eesti Meremuuseum
	Eesti Piimandusmuuseum
	Eesti Põllumajandusmuuseum
	Eesti Rahva Muuseum
	Eesti Riiklik Nukuteater
	Eesti Riiklik Sümfooniaorkester
	Eesti Spordimuuseum
	Eesti Tarbekunsti-Ja Disainimuuseum
	Eesti Teatri-Ja Muusikamuuseum
	Eesti Tervishoiu Muuseum
	Eesti Vabaõhumuuseum
	Ennistuskoda Kanut
	Harjumaa Muuseum
	Hiiumaa Muuseum
	Iisaku Muuseum
	Järvamaa Muuseum
	Läänemaa Muuseum
	Mahtra Talurahvamuuseum
	Muinsuskaitseamet
	Palamuse O.Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum
	Pärnu Muuseum
	Pärnu Teater Endla
	Põlva Talurahvamuuseum
	Rahvakultuuri Arendus-Ja Koolituskeskus
	Rannarootsi Muuseum
	Saaremaa Muuseum
	Seli Tervisekeskus
	Tartu Kunstimuuseum
	Tartumaa Muuseum
	Tartumaa Tervisespordikeskus
	Teater Vanalinnastuudio
	Teater Vanemuine
	Valga Muuseum
	Viljandi Muuseum
sihtasutused	Jõulumäe Tervisekeskus
	Sa Rakvere Teatrimaja
	Sa Ugala Teater
	Sa Unesco Eesti Rahvuslik Komisjon
teadus-/arendusasutus	Viljandi Draamateater Ugala
	Võru Instituut
<b>Maavalitsused</b>	
	Harju Maavalitsus
	Hiiu Maavalitsus
	Ida-Viru Maavalitsus
	Järva Maavalitsus
	Jõgeva Maavalitsus
	Lääne Maavalitsus
	Lääne-Viru Maavalitsus

	Pärnu Maavalitsus
	Põlva Maavalitsus
	Rapla Maavalitsus
	Saare Maavalitsus
	Tartu Maavalitsus
	Valga Maavalitsus
	Viljandi Maavalitsus
	Võru Maavalitsus
Allasutused ja -üksused	Aavere Hooldekodu
	Elva Väikelastekodu
	Erastvere Erihooldekodu
	Imastu Koolkodu
	Inju Lastekodu
	Kernu Hooldekodu
	Kodijärve Hooldekodu
	Kogula Hooldekodu
	Koluvere Hooldekodu
	Kuressaare Väikelastekodu
	Maidla Lastekodu
	Mõisamaa Hooldekodu
	Narva Lastekodu
	Narva-Jõesuu Hooldekodu
	Palivere Laste- Ja Noortekodu
	Pärnu Lastekodu
	Paunküla Hooldekodu
	Ravila Hooldekodu
	Sillamäe Hooldekodu
	Sõmera Hooldekodu
	Tartu Väikelastekodu Käopesa
	Tilsi Lastekodu
	Tori Hooldekodu
	Udriku Hooldekodu
	Vääna Laste- Ja Noortekodu
	Väikemõisa Väikelastekodu
	Valkla Hooldekodu
	Viiratsi Lastekodu
	Viljandi Lasteabi- Ja Sotsiaalkeskus
	Võisiku Hooldekodu
Õppeasutused	Ämmuste Kool
	Kallemäe Kool
	Kehtna Majandus-Ja Tehnoloogiakool
	Kiigemetsa Kool
	Kõpu Internaatkool
	Orissaare Sanatoorne Internaatkool
<b>Majandus- Ja Kommunikatsiooni Ministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Eesti Patendiraamatukogu
	Eesti Riiklik Autoregistrikeskus
	Energiaturu Inspeksioon
	Kagu Teedevalitsus

	Konkurentsiamet Lennuamet Maanteeamet Maksu- Ja Tolliamet Pärnu Teedevalitsus Patendiamet Põhja Regionaalne Maanteeamet Raudteeinspeksioon Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus Saarte Teedevalitsus Tarbijakaitseamet Tartu Teedevalitsus Tehnilise Järevalve Inspeksioon Veeteede Amet Viru Teedevalitsus Tehnilise Järevalve Amet
sihtasutused	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (Eas) Krediidi Ja Ekspordi Garanteerimise Sa Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus
<b>Põllumajandusministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Järva Maaparandusbüroo Jõgeva Maaparandusbüroo Jõudluskontrolli Keskus Lääne Maaparandusbüroo Maamajanduse Infokeskus Maaparanduse Ehitusjärevalve Ja Ekspertiisibüroo Pärnu Maaparandusbüroo Põllumajanduse Registrite Ja Informatsiooni Amet Põllumajandusuuringute Keskus Põlva Maaparandusbüroo Rapla Maaparandusbüroo Saare Maaparandusbüroo Taimetoodangu Inspeksioon Tartu Maaparandusbüroo Valga Maaparandusbüroo Veterinaar- Ja Toiduamet Veterinaar- Ja Toidulaboratoorium Viljandi Maaparandusbüroo Viru Maaparandusbüroo Võru Maaparandusbüroo
teadus-/arendusasutus	Eesti Maaviljeluse Instituut Jõgeva Sordiaretuse Instituut
<b>Rahandusministeerium</b>	
Allasutused ja -üksused	Maksu- Ja Tolliamet Riigihangete Amet Statistikaamet
Sihtasutus	Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK)
<b>Riigikantselei</b>	
Allasutused ja -üksused	Rahvusarhiiv

Riigi Teataja Kirjastus	
<b>Siseministerium</b>	
Allasutused ja -üksused	<p>Häirekeskus  Ida Politseiprefektuur  Ida-Eesti Päästekeskus  Ida-Virumaa Päästeteenistus  Julgestuspolitsei  Kagu Piirivalvepiirkond  Keskkriminaalpolitsei  Kirde Piirivalvepiirkond  Kodakondsus- Ja Migratsiooniamet  Kohtuekspertiisi Ja Kriminialistika Keskus  Lääne Piirivalvepiirkond  Lääne Politseiprefektuur  Lääne-Eesti Päästekeskus  Läänemaa Päästeteenistus  Lääne-Virumaa Päästeteenistus  Lõuna Politseiprefektuur  Lõuna-Eesti Päästekeskus  Neeme Piirivalvekoorte Kool  Päästeamet  Pärnumaa Päästeteenistus  Piirivalve Keskhooldebaas  Piirivalve Lennusalk  Piirivalveamet  Piirivalvelaevade Üksikdivisjon  Põhja Piirivalvepiirkond  Põhja Politseiprefektuur  Põhja-Eesti Päästekeskus  Politseiamet  Põlvamaa Päästeteenistus  Raplamaa Päästeteenistus  Sideamet  Tartumaa Päästeteenistus  Valga Piirivalvepiirkond  Valgamaa Päästeteenistus  Viljandimaa Päästeteenistus  Võrumaa Päästeteenistus</p>
Õppeasutused	<p>Muraste Piirivalvekool  Sisekaitseakadeemia</p>
sihtasutused	<p>Sa Eesti Migratsioonifond</p>
<b>Sotsiaalministerium</b>	
Allasutused ja -üksused	<p>Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus  Eesti Meditsiiniraamatukogu  Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus  Põhja-Eesti Verekeskus  Ravimiamet  Sotsiaalkindlustusamet  Tervisekaitseinspeksioon</p>

sihtasutused  
teadus-/arendusasutus

Tervishoiuamet  
Tööinspeksioon  
Tööturuamet  
Eesti E-Tervise Sihtasutus  
Eesti Kardioloogia Instituut  
Tervise Arengu Instituut

## LISA 3 - kodanikuühenduste rahastamise põhimõtted ministeeriumites

	PROJEKTITOETUS		TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>JUSTIITSMINISTEERIUM</b>	a) Projektitoetused ühendustele kuriteoennetuse valdkonnas	b) Projektitoetused ühendustele õigusabiteenuste valdkonnas	Tegevustoetused ühendustele kuriteoennetuse valdkonnas	Teatud avalike teenuste nt õigusabiteenuste, koolituste korraldamine, kinnipeetavate HIV/AIDS nõustamine jms teenuste ostmine riigihanke kaudu
Rahastamist reguleeriv dokument	Justiitsministri määrus ja iga- aastane käskkiri		Justiitsministri määrus ja iga- aastane käskkiri	Riigihanke Seadus
Toetuse edastamise viis	Konkurssidega taotlusvoorud		Konkurssidega taotlusvoorud	Riigihanke lihtmenetlus st pöördutakse pakkumisega vähemalt 3 teostaja poole
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Õigusabiteenuste valdkonnas ühtne taotlusvorm puudub, mõlemas valdkonnas ühtne aruandlusvorm		Ühtne taotlus- ja aruandlusvorm	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid
Hindamiskriteeriumite olemasolu	mõjus, teostatavus ja toetuse sihtotstarbeline kasutamine		mõjus, teostatavus ja toetuse sihtotstarbeline kasutamine	

	<b>PROJEKTITOETUS</b>	<b>TEGEVUSTOETUS</b>	<b>TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE</b>
<b>KULTUURIMINISTEERIUM</b>	Ministeeriumi ca 25 programmi raames toimuvad projektikonkursid, millest osad on suunatud ainult ühendustele, kuid enamus eeldab konkureerimist koos ettevõtete ja omavalitsusasutustega	Programmpõhise rahastuskeemi kõrval on Riigieelarve Seaduses toodud ära kultuuripoliitiliselt olulisi sündmusi ja institutsioone sh nimelisi ühendusi, keda ministeerium rahastab ning kes on toodud iga-aastasest programmpõhisest taotlusvoorst välja.	
Rahastamist reguleeriv dokument	Programmide alusdokumendid	Riigieelarve Seadus	
Toetuse edastamise viis	projektikonkursid	Konkursse ei korraldata	
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Programmide raames väljatöötatud eesmärgid, taotlusjuhendid, taotlus- ja aruandlusvormid	Ühtsed aruandlusvormid	
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Ekspertidest koosnevad hindamiskomisjonid programmide juures, väljatöötatud hindamiskriteeriumid	Läbipaistvad ühenduste valiku kriteeriumid puuduvad. Rahastatakse kultuuripoliitiliselt olulisi organisatsioone, ühendusi, kellele on sisuliselt delegeeritud teatud riigi funktsioonid, sh nt mitmesugused infokeskused nt Eesti Instituut	

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE	
<b>SOTSIAALMINISTEERIUM</b>	Programmide raames projektikonkursid, milles osa suunatud ainult ühendustele, teised eeldavad konkureerimist koos äriühingute ja avaliku sektori organisatsioonidega	Riigieelarve Seaduses märgitud ühendused nt Pensionäride Ühenduste Liit, puuetega inimeste spordiorganisatsioonid, Lasterikaste Perede Liit jt.	a)Avalike teenuste ostmine programme raames riigihanke kaudu	b) Programmi põhises rahastamisest väljaksvanud avalikud teenused nt isiku abistamise teenus, psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekande teenused, laste asenduskodu teenus
Rahastamist reguleeriv dokument	Ministri käskkirjaga kinnitatud programm	Riigieelarve Seadus	a)Riigihanke Seadus	b) Sotsiaalhoolekande seadus koos teenuste kirjeldusega
Toetuse edastamise viis	Konkurss või taotlusvoor	Taotluse alusel, väljapool konkursi	Tavaliselt riigihanke lihtmenetlus või kui Eestis pakub vastavat teenust üks organisatsioon, siis vastava organisatsiooniga läbi rääkides ning sõlmides lepingu otse.	Nõuetele vastava teenuse osutajaga (võib olla ka nt äriühing) sõlmitakse 1-aastane teenusleping
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Väljatöötatud kord: eesmärgid, hindamiskomisjon ja selle liikmed, hindamiskriteeriumid, konkursi tähtajad jms. Sotsiaalministeeriumil ühtne aruandlusvorm	Taotlusvormis kirjeldatud detailselt tegevused ja kuluartiklid	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel	Väljatöötatud nõuded teenuse osutajale ning ministri määrusega kinnitatud aruandlusvormid
Hindamiskriteeriumite olemasolu		Puuduvad läbipaistvad valikukriteeriumid.		



	kõikide projekti- ja tegevustoetuste aga ka Hasartmängumaksu eraldiste kasutamise kohta.		peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid	
--	--	--	---	--

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>PÕLLUMAJANDUSMIN</b>		Riigieelarve Seaduses märgitud Kodukant ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda; lisaks eraldi reana 2 miljonit krooni MTÜdele ja sihtasutustele ühistegevuse toetamiseks (edastati Eesti Toiduainetööstuse Liidule ja Eesti Talupidajate Keskliidule).	Mitmesuguste tööde ja teenuste ostmine nt põllumajandusuuringute, analüüside läbiviimine, raamatute, trükiste väljaandmine, seminaride läbiviimine jms
Rahastamist reguleeriv dokument		Riigieelarve Seadus	Riigihanke Seadus
Toetuse edastamise viis		Eraldi konkursi ei toimu	Lihtmenetlus st pöördutakse pakkumisega vähemalt 3 teostaja poole
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu		Vabas vormis esitatav taotlus	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid
Hindamiskriteeriumite olemasolu		Läbipaistvad ühenduste valiku kriteeriumid puuduvad. Rahastatakse ministeeriumi pikaajalisi koostööpartnereid ja ühendusi, kes täidavad sisuliselt ministeeriumi funktsioone.	Pakkumised vaatab läbi hankekomisjon. Väiksemahulised hanked lähevad tööd tellivasse osakonda, kes teeb pakkumiste hulgast oma valiku (reeglina hinna alusel). Suuremahuliste hangete puhul töötatakse välja hindamiskriteeriumid ja –skaalad.

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>KESKKONNAMIN</b>		Aastaid on rahastatud Eesti Looduskaitse Seltsi (ELKS) ja Eesti Keskkonnaühenduste Koda	Mitmesuguste tööde ja teenuste ostmine nt keskkonnaalased uuringud ja keskkonnamõjude hindamine, Veemajanduse arengukava koostamine
Rahastamist reguleeriv dokument		Riigieelarve Seadus	Riigihangete Seadus
Toetuse edastamise viis		Konkurssi ei korraldata	Avatud hankemenetlus või lihtmenetlus (pöördatakse pakkumisega vähemalt 3 teostaja poole)
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu		Iga-aastast taotlust esitama ei pea. Sõlmitakse sihtfinantserimise leping, mille lisas on äratoodud eraldise kasutamine kuluartiklite lõikes, mille kasutamise kohta aruandlust nõutakse.	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid (reeglina kriteeriumiks teenuse madalaim hind)
Hindamiskriteeriumite olemasolu		Ühenduste valik ei põhine läbipaistvatel kriteeriumitel	

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS		TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>RAHVASTIKUMINISTRI BÜROO</b>	Vastavalt Rahvastikuministri Büroo pool väljatöötatud korrale edastab Integratsiooni Sihtasutus vähemusrahvuste organisatsioonidele a) projektirahastust	Vastavalt Rahvastikuministri Büroo pool väljatöötatud korrale edastab Integratsiooni Sihtasutus vähemusrahvuste organisatsioonidele b)baasrahastust	Riigieelarve Seaduses (Riigikogu otsusel) äratoodud ühendustele ja tegevustele (2008. a. summad vanausulistele, kultuurautonoomiatele, inimõiguste organisatsioonidele)suunatud raha edastamine läbi lepingute sõlmimise ja järelevalve teostamise	
Rahastamist reguleeriv dokument	Eesti Lõimumiskava 2008-2013	Eesti Lõimumiskava 2008-2013	Riigieelarve Seadus	
Toetuse edastamise viis	projektikonkursid	projektikonkursid	Konkurssi ei korraldata	
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	jah	jah	ühendustelt nõutakse projekti põhjendust ning finants-ja sisulist aruannet	
Hindamiskriteeriumite olemasolu	jah	jah	Puuduvad	

	<b>PROJEKTITOETUS</b>	<b>TEGEVUSTOETUS</b>	<b>TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE</b>
<b>MAJANDUS- ja KOMMUNIKATSIOONI-MINISTEERIUM</b>	Mittetulundusühingute ja sihtasutuste projektide rahastamise fond	Tarbijakaitsetegevuse riigieelarvelised toetused ehk tegutsemistoetused	
Rahastamist reguleeriv dokument	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ministri käskkiri	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ministri määrus (sama määrusega on kehtestatud tarbijakaitse valdkonna projektitoetuste edastamise kord)	
Toetuse edastamise viis	Projektikonkurss	Taotlusvoor	
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid ning lepingu üldtingimused	Ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid	
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Taotluste hindamine on kirjeldatud ministri käskkirjas. Puuduvad täiendavad hindamiskriteeriumid. Projektide hindamiseks on loodud ametnike komisjon, kes hindab projektide sisulist vastavust ministeeriumi eesmärkidele ning annab hinnangu projektide elluviimisele.	Taotluste hindamine ei ole kirjeldatud ministri määruses. Puuduvad täiendavad hindamiskriteeriumid. Ministri määruses on väljatoodud, millised ühendused võivad taotleda tegutsemistoetust. Taotluste hindamiseks on loodud ametnike komisjon.	

	<b>PROJEKTITOETUS</b>	<b>TEGEVUSTOETUS</b>	<b>TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE</b>
<b>HARIDUS- ja TEADUSMINISTEERIUM</b>	Noorsootöö valdkonnas toimub vähemalt üks kord aastas toetuste edastamine projektikonkursi vormis	Noorteühenduste aastatoetused	Tööde ja teenuste tellimine seadusandlusega ettenähtud korras vastavalt vajadusele.
Rahastamist reguleeriv dokument	Haridus- ja Teadusministri määrus	Haridus- ja Teadusministri määrus	Riigihangete Seadus ja teised asjakohased õigusaktid
Toetuse edastamise viis	Projektikonkurss vähemalt 1 kord aastas	Taotlusvoor Toetust võivad taotleda ainult Noorteühenduste Registrisse kuuluvad ühendused.	Vajadusel sobiva menetluse korraldamine lähtuvalt riigihangete seaduses esitatud nõuetest.
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid	Ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Hindamiskriteeriumid on väljatöötatud. Nendeks on muuseas ka tegevuse vastavus noorsootöö korralduse alustele ja põhimõtetele ning tegevuse suunitletus liikmete arengule	Hindamiskriteeriumid on väljatöötatud, sealhulgas kriteeriumid ühenduste suutlikkuse hindamiseks. Tegevustoetuste taotlejate hindamise eest vastutab Noortepoliitika Nõukogu, (NPN), mis on ministeeriumi nõuandev valdkonna juhtorgan. HTM kasutab esitatud aastatoetuse taotluste hindamisel niinimetatud lävendi põhimõtet.	

	<b>PROJEKTITOETUS</b>	<b>TEGEVUSTOETUS</b>	<b>TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE</b>
<b>SISEMINISTEERIUM</b>	Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni rakendamise tegevuskava ja Kodanikualgatuse toetamise arengukava (KATA) elluviimise eesmärgil erinevate tegevuste teostamiseks konkursside korraldamine.	Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni rakendamise tegevuskava (KATA) ja Kodanikualgatuse toetamise arengukava elluviimise eesmärgil ühenduste toetamine.  Sihtfinantseeringud ehk tegevustoetused konkreetsetele ühendustele arengukavades määratletud eesmärkide täitmiseks. Ühendused on nimeliselt märgitud Riigieelarve strateegias.	Teenuste ostmine Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni rakendamise tegevuskava (KATA) ja Kodanikualgatuse toetamise arengukava elluviimise eesmärgil. Võimalike partnerite ring on piiratud ühendustega, kuivõrd vastavad vahendid on Riigieelarve Seaduses planeeritud eraldistena mittetulundusühingutele.
Rahastamist reguleeriv dokument	Siseministeeriumi haldusala programmid/arengukavad. Riigieelarve Seadus	Siseministeeriumi haldusala programmid/arengukavad. Riigieelarve Seadus	Riigihangete Seadus ja teised asjakohased õigusaktid
Toetuse edastamise viis	Projektikonkurss	Lepingute sõlmimine sihtfinantseeritavate ühendustega suunatud pakkumiste vormis. Toetata ühendus peab esitama oma pakkumise ja detailse ning läbipaistva eelarve, mis täpsustatakse läbirääkimiste teel. Kuivõrd potentsiaalsete üle-riigiliste partnerite ring on piiratud, on kutsed pidevalt suunatud samadele ühendustele.	Vajadusel sobiva menetluse korraldamine lähtuvalt riigihangete seaduses esitatud nõuetest, enamjaolt suunatud pakkumised.
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Lepingu raames elluviidavaid tegevusi ning nende tulemusi kirjeldav tabel (lepingu lisa ühtne vorm). Ühtne eraldise kasutamise tegevus- ja tulemusaruande vorm.	Lepingu raames elluviidavaid tegevusi ning nende tulemusi kirjeldav tabel (lepingu lisa ühtne vorm). Ühtne eraldise kasutamise tegevus- ja tulemusaruande vorm.	Vastavalt Riigihanke Seadusele ühtne pakkumise kutse vorm, millel peavad olema määratletud pakkumise hindamise kriteeriumid
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Projektikonkursside korraldamisel ei rakendata ühtseid	Läbipaistvad ühenduste valiku kriteeriumid puuduvad. Rahastatakse	

	<p>hindamiskriteeriume. Kuivõrd KATA-s ei ole märgitud valdkonna tulemusindikaatorid, ei ole tegevuste tulemusi võimalik asetada valdkonna eesmärkide täitmise konteksti.</p>	<p>ministeeriumi pikaajalisi koostööpartnereid ja ühendusi, kellele kohati delegeeritakse ministeeriumi funktsioonid (nt EMSL). Sisuline hindamine ei ole formaliseeritud. Kuivõrd KATA-s ei ole märgitud valdkonna tulemusindikaatorid, ei ole tegevuste tulemusi võimalik asetada valdkonna eesmärkide täitmise konteksti.</p>	
--	---	--	--

	<b>PROJEKTITOETUS</b>	<b>TEGEVUSTOETUS</b>	<b>TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE</b>
<b>VÄLISMINISTEERIUM</b>	<p>Arengukoostööprojektide rahastamine vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldamisega kinnitatud tegevuskavale</p>	<p>Riigieelarvesse on planeeritud eraldised konkreetsetele ühingutele (sh MTÜ Arengukoostöö Ümarlaud, MTÜ Eesti NATO Ühing ja MTÜ Eesti Euroopa Liikumine)</p>	
Rahastamist reguleeriv dokument	Vabariigi Valitsuse määrus	Riigieelarve Seadus	
Toetuse edastamise viis	<p>Taotluste esitamine/hindamine jooksvalt terve aasta vältel.</p> <p>Alates 2009. aastast minnakse üle projektikonkurssile ning nõuded taotlejatele muutuvad konkreetsemaks.</p>	<p>Lepingute sõlmimine sihtfinantseeritavate ühendustega suunatud pakkumiste vormis. Ühendused peavad ametliku kirjaga esitama taotluse ning eelarve.</p>	
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid	Ühtsed nõuded taotluste esitamisele.	
Hindamiskriteeriumite olemasolu	<p>Projektide hindamiseks on loodud arengukoostöö komisjon, mis hindab esitatud projektide sisulist vastavust arengukoostöö põhimõtetele. Vabariigi Valitsuse korralduses ei ole täpsustatud</p>	<p>Täpsemad hindamiskriteeriumid ei ole sõnastatud.</p>	

	hindamiskriteeriumid.		
--	-----------------------	--	--

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>RAHANDUSMINISTEERIUM</b>	Rahandusministeerium vahendab välisfinantseerimise programmide vahendeid sealhulgas EL struktuurfondide vahendid ja Norra ja EMP finantsmehhanismid. KÜ-de rahastamine toimub võrdsetel alustel teiste organisatsioonidele. Rahandusministeerium on riigihanke alusel delegeerinud Eesti Avatud Fondile Vabaühenduste Fondi programmi täitmise. Vabaühenduste Fond toetab Norra ja EMP finantsmehhanismide raames avalikes huvides ehk mitte ainult oma liikmete huvides tegutsevate mittetulundusühingute ning sihtasutuste projekte.		Rahandusministeerium on riigihanke alusel delegeerinud Eesti Avatud Fondile Vabaühenduste Fondi programmi täitmise. Vabaühenduste Fond toetab Norra ja EMP finantsmehhanismide raames avalikes huvides ehk mitte ainult oma liikmete huvides tegutsevate mittetulundusühingute ning sihtasutuste projekte.
Rahastamist reguleeriv dokument	Norra ja EMP finantsmehhanismide üksikprojektide taotlusvoor ja taotluste hindamise juhend on kinnitatud Rahandusministeeriumi kantsleri käskkirjaga		
Toetuse edastamise viis	Projektikonkurss (taotlusvoor)		
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Juhendmaterjal ning ühtsed taotlus- ja aruandlusvormid		
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Taotluste hindamise juhend. Laekunud taotlused läbisid abikõlblikkuse kontrolli ning neid hindas vähemalt 3 vastava valdkonna eksperti.		



	Rahandusministeeriumi ülesandeks oli koostada vastavalt taotluste hindamistulemustele projektide pingerida, mille alusel programmi juhtkomisjon kinnitas rahastatavate projektide nimekirja.		
--	--	--	--

	PROJEKTITOETUS	TEGEVUSTOETUS	TEENUSTE DELEGEERIMINE JA OSTMINE
<b>KAITSEMINISTEERIUM</b>	Ministeeriumi haldusala prioriteetidega haakuvaid MTÜde ja sihtasutuste tegevusi toetatakse aastas ligikaudu 10 miljoni krooni ulatuses.		Pikaajaliselt partnerilt Eesti Sõjahaudade Hoolde Liidult iga-aastane teenuste tellimine
Rahastamist reguleeriv dokument	Ministri käskkiri		Riigieelarve Seadus
Toetuse edastamise viis	Taotluse põhine, tähtaeg 5. mai, kuid võimalik esitada taotlusi jooksvalt		Algselt toimus taotlemine ühtse korra järgi ning taotluste menetlemine läbi hindamiskomisjoni. Viimastel aastatel koostöös Eesti Sõjahaudade Hoolde Liiduga määratletakse prioriteetsed tööd, projektid ning nende maksumus, sõlmitakse leping
Ühtse taotlus- ja aruandlusvormi olemasolu	Ühtne taotlusvorm, taotlusi hindab 6-liikmeline hindamiskomisjon erinevatest ministeeriumi osakondadest. aruandlus vabas vormis		Ühenduselt nõutakse finantsaruannet ning samuti toimub tööde kohapealne kontroll.
Hindamiskriteeriumite olemasolu	Kriteeriumiks tegevuste haakumine ministeeriumi haldusala eesmärkidega		

## LISA 4 – Ministeeriumite ametnikega läbi viidud intervjuude küsimustik

### I Ühenduste kaasamine ja koostööpraktikad

- Kas kodanikuühendused on ministeeriumi (allasutuse) tegevusvaldkonnas olulisteks koostööpartneriteks? Kui pikaajaline on koostööpraktika kodanikuühendustega? Millised on olnud positiivsed/negatiivsed koostöökogemused?
- Kas ja kuidas on ühendused kaasatud valdkondlike prioriteetide ja eesmärkide sõnastamise (arengukavade koostamise) protsessi?
- Kuidas valitakse kaasatavad partnerid? Milliseid infokanaleid kaasamisel eelistatakse? Kuidas koostöö toimib? Probleemid?
- Kas ministeeriumil (allasutusel) on pikaajalisi koostööpartnereid ühenduste hulgas? (Mida tähendab pikaajaline koostööpartner?) Kuidas on senised pikaajalised partnerid valitud?
- Kas ja kuidas teevad ministeeriumid omavahel koostööd seoses ühenduste kaasamise ja toetuste edastamisega?

### II Kodanikuühenduste rahastamise praktikad 2006-2008

- Milliseid **ühenduste rahastamistüüpe** ministeeriumis (allasutustes) rakendatakse (nt projektitoetused, tegevustoetused, teenuste tellimine, partnerluslepingud)? Kas veel muid rahastamistüüpe?
- Millised on levinumad rahastamisviisid ja miks?
- Mis eemärgil rahastatab konkreetne ministeerium ühendusi? Kuidas on kujunenud rollijaotused ministeeriumi (allasutuse) ja ühenduste tegevuste vahel? Miks on ministeerium just nimetatud funktsioonid ühendustele üle andnud (ja mitte näiteks äriorganisatsioonidele, oma allasutustele või sihtasutustele)?
- Kas eelarve planeerimisel nähakse ette vahendeid konkreetsete organisatsioonide/ konkreetse valdkonna organisatsioonide rahastamiseks?
- Millised on tingimused ühendustele erinevatele rahastusliikidele kvalifitseerumiseks?
- Kuidas satuvad ühendused riigieelarve seadusse? Missugustele tingimustele peab ühendus vastama? Kas tavaliselt on ministeerium teinud ettepaneku nende eelarvesse lisamiseks? Kui mitte, siis kust on tulnud ettepanek?
- Millised tegurid omavad olulist tähendust ühenduste kaasamisel ja rahastamisel (nt poliitilised prioriteedid/arengukavad, välisrahastajate tingimused/nõudmised jms)?

### III Milline on tüüpiline rahastamise protseduur (projekti- või tegevustoetuse, teenus- või partnerluslepingute puhul)?

#### a) Projektitoetuste puhul:

- Kuidas **rahastamisprotsess algatatakse**? Kuidas toimub projektikonkursi ettevalmistamine sh eesmärkide, tulemuste, rahastamise kriteeriumite jms formuleerimine? Kes on kaasatud sellesse protsessi?

- Milliseid kanaleid kasutatakse **infojagamiseks rahastamiskonkursside kohta**? Millised on efektiivsemalt töötavad kanalid? Kas infokanalid erinevad erinevate partnerite lõikes? Kui pikad on rahastamiskonkursside tähtajad?
- Kas ministeerium (allasutus) pakub projektitaotluste ettevalmistamisel ühendustele nõustamist, korraldab infopäevi jms?
- Kuidas toimub **rahastamistaotluste menetlemine**? Kas on väljatöötatud kindel protseduur ja hindamiskriteeriumid? Kes hindab taotlusi ja teeb lõpliku rahastusotsuse?
- Kuidas ja millised vormis **antakse tagasisidet** rahastamisotsuse (pos või neg) kohta?
- Mil määral on ühendused kaasatud toetuste edastamise protsessi erinevates etappides, sh eesmärkide sõnastamise, projektikonkursside ettevalmistamise, kriteeriumite väljatöötamise ja hindamise etapis?

b) Tegevustoetuste, teenuste edastamise jt puhul:

- Kuidas rahastamisprotsess algatakse? Kas tavapäraselt a) kuulutab ministeerium välja konkursi, b) teeb rahastamispakkumise otse ühendusele või c) teeb ühendus ettepaneku rahastuse saamiseks/teenuse pakkumiseks?
- Kas on töötatud välja kindlad kriteeriumid ka tegevustoetuste maksmiseks ja teenuslepingute sõlmimiseks? Millistele kriteeriumitele peavad need ühendused vastama?
- Kui pika kestusega lepinguid sõlmitakse? Kas ministeeriumil (allasutusel) on pikaajalisi (korduvalt toetatud) partnereid? Millistele tingimustele peavad vastama pikaajalised partnerid? (Kas nende hulgas on ka venekeelseid ühendusi? Regionaalne aspekt?)

**IV Kuidas hinnatakse toetuste edastamise tulemuslikkust?**

- Millist aruandlust nõutakse ühendustelt? Milliseid teisi rahastamise tulemuslikkuse hindamise meetodeid rakendatakse hindamiseks, kuidas rahastatud tegevused/ ühendused on toetanud valdkondlikke eesmärke?

**V Ministeeriumi nägemus kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsioonist**

- Kuidas viia rahastamispraktikad ministeeriumites samadele põhimõtetele? Kui kaugelt on võimalik rahastamise standardiseerimisega minna? (hea tava, juhend, standardvormid taotluseks lepinguks ja aruandeks)
- Kuidas tagada rahastamise läbipaistvus?
- Kuidas siduda ühenduste rahastamist ministeeriumites tihedamalt riiklike strateegiate ja arengukavade elluviimisega?

## LISA 5 – Küsimused KÜde esindajatele fookusgruppides

### 1. Tegelikud koostöökogemused ja partnerlus avaliku sektoriga (viimasel 3 aastal)

1. Kuidas kujuneb praktikas Teie ühenduse eelarve?
  - Kuivõrd saate eelarve planeerimisel prioriteediks võtta ühenduse peaeesmärkide teostamise? Kui palju on mängus muud kaalutlused: riigi poolt eraldatud raha konkursside ja projektitoetuste kaudu vms?
  - Millistest allikatest ja kui suures osakaalus saate tegevustoetust?
  - Missugused tegevused vajavad rahalist toetust, et arendada organisatsiooni suutlikkust täita oma eesmärgid?
  - Kas teil on välja kujunenud arusaam selle kohta, millises valdkonnas ja miks te teete koostööd riigiga? Miks kodanikuühendused peaks saama toetust riigilt teatud valdkonna arendamiseks? Kas ühendustel on seal spetsiifiline eelis võrreldes riigi ja äriühingutega?
  - Milline KÜ rahastus tuleb/peaks tulema mujalt?
2. Millised on Teie ühenduse senised kogemused riigiasutustega koostöö osas?
  - Kumb pool, kas ühendus või riigiasutus on olnud kontakti initsiaator?
  - Kas lühiajaliste ja pikaajaliste kontaktide puhul on erinevusi?
  - Palume Teil kirjeldada viimast koostöökogumust/selle ebaõnnestumist ning ebaõnnestumise puhul ka selle põhjust/põhjuseid.
  - Kas erinevad ministriumid on senise praktika põhjal hinnates koostöösuutlikkuselt erinevad? (Kui on kogemusi eri ministriumitega.) Kellega koostöö sujub/ei suju ja miks?
  - Kas koostöövalmidus on olenenud ministriumist? Või ka konkreetsetest ametnikest?
2. Kas KÜ-d on teie hinnangul kaasatud riiklike prioriteetide seadmisel?
  - Kuivõrd teie organisatsioon aitab kaasa riiklike arengukavade elluviimisele oma valdkonnas? Kuidas saaks seda arendada?
  - Kui palju on KÜ-d saanud kaasa rääkida valdkondlike arengukavade/eelarveplaneeringute kavandamisel? (Küsimus grupile tervikuna)

### 2. Teave rahastamisvõimaluste kohta

1. Kas info riigipoolse rahastamise kohta on kättesaadav?
  - Kas ministriumite kasutatavad infokanalid on ligipääsetavad ja teie hinnangul adekvaatsed?
  - Kas info on õigeaegne?
  - Kas olete vajadusel saanud õigeaegset nõu ja infot selle kohta, kuidas kirjutada aktsepteeritavat taotlust? Sh välisrahade puhul.
  - Kas olete saanud nõu selle kohta, kuidas aruandlust teha?
  - Milline on Teie hinnang erinevate ministriumide teabe ja nõu jagamise praktikate kohta? Kas selles on erinevusi?
  - Kas ja kelle poole rahastust puudutava täpsustava info saamiseks pöördate ja milline on olnud senine kogemus?
2. Kui suur on vajadus infopäevade/koolituste järgi?

- Kas olete ise osa võtnud koolitustest ja infopäevadest ja milline on Teie hinnang?
  - Kas neid vajatakse sel kujul nagu neid on tehtud? Kas ühendused on üldiselt piisavalt aktiivsed neid kasutama?
  - Millist laadi koolitusi/infopäevi peaks rohkem korraldama?
3. Kas info ja nõuannete saamisel loevad ka mitteformaalsed sidemed? Millised on olnud senised kogemused.

### *3. Rahastamispraktikate ja rahastuse mahu hindamine*

1. Kas riigipoolse rahastamise erinevad tüübid—projektikonkursid, tegevustoetused, teenuste tellimused—on läbipaistvad ja kättesaadavad?

- Kas eri tüüpi rahastused erinevad kättesaadavuselt ja läbipaistvuselt?
- Kas rahastusele kvalifitseerimise tingimused, sh aeg, on adekvaatsed?
- Milliseid neist rahastustüüpidest tulevikus enam vajate? Miks?
- Missugune rahastustüüp on teie kogemusel organisatsiooni võimekuse arengule kõige rohkem kaasa aidanud?
- Milline on Teie hinnang rahastuskonkursside vormilise ja sisulise külje kohta?

2. Mis on Teie hinnangul kriteeriumiteks rahastamist puudutavate otsuste tegemisel?

- Kas rahastamisotsused on läbipaistvad?
- Kas on olemas otsuste tagasiside?
- Kas otsused on mõistetavad ja põhjendatud?
- Kas kedagi eelistatakse põhjendamatult? Miks?

3. Kas peate riigi pakutud rahastuse (nt tegevustoetuse) senist mahtu piisavaks?

4. Missugused tegevused vajavad ühenduse põhieesmärkide maksimaalseks realiseerimiseks täiendavat rahastust? Millised eesmärkidega seotud tegevused on rahastuseta jäänud?

5. Kas ja kuidas olete hinnanud riigieelarvelise raha kasutamise tulemust oma organisatsioonis?

6. Kui teha kohustuslikuks riigieelarvega seotud lepinguliste tegevuste ühiskondliku mõju hindamine aastaaruandluse osana, kas organisatsioon vajab selleks täiendavaid ressursse?

### *4. Küsimused viimase 2-3 aasta ühendustevahelise koostöö (või selle puudumise) kohta rahastamise taotlemisel*

1. Kui palju tuleb ette ühiseid projektitaotlusi teiste kodanikuühendustega? Või pigem võiks iseloomustada olukorda konkurentsina rahastuse eest?

2. Kui palju osutatakse üksteisele taotluste ja nende kohta käiva info osas vastastikust abi?

### *5. Küsimused rahastamise kontseptsiooni kohta*

1. Missugused rahastamistingimused on vajalikud, et ühendused saaks lisaks riiklike prioriteetide elluviimises osalemisele stabiilselt tegeleda omaalgatuslike, ühenduse põhieesmärkide täitmisega seotud küsimustega? Millistel tingimustel ja kellele võiks riik anda tegevustoetust?

2. Kuidas teie hinnangul on otstarbekas korraldada ühenduste panuse mõõtmist riiklike arengukavade rakendamisse?

3. Arvestades rahastamiskontseptsiooni eesmärki muuta rahastamist läbipaistvaks ja kodanikuühiskonda arendavaks, kas teil on mingeid seni käsitlemata ettepanekuid või soovitusi?

## **LISA 6 – Kodanikuühenduste rahastamise seotus riigi strateegilise planeerimisega**

### **FOOKUSGRUPIS OSALEJAD**

**Fookusgrupp toimus 30. septembril 2008 PRAXISEs.**

Fookusgrupi arutelu juhtis Kristina Mänd ja osalesid:

1. Marika Priske, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler
2. Moonika Mällo, MKM Majanduspoliitika talituse peaspetsialist
3. Tanel Mätlik, Mitte-eestlaste integratsiooni SA juhataja
4. Kerstin Liiva, Rahandusministeeriumi Riigieelarve osakonna juhataja asetäitja
5. Triinu Täht, Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialist
6. Helen Allik, Keskkonnaministeeriumi Strateegiabüroo peaspetsialist
7. Kärt Klein, Põllumajandusministeeriumi kantsleri vanemabi asendaja
8. Helen Popp, Välisministeeriumi Arengukoostöö büroo peaspetsialist
9. Piret Lindpere, Kultuuriministeeriumi asekancler
10. Maiu Uus, PRAXISE analüütik

### **FOOKUSGRUPI EESMÄRK**

Arutada ja anda tagasisidet, kas ja kuidas siduda kodanikuühenduste (KÜ) riigieelarveline rahastamine valdkondlike arengukavadega ja nende elluviimisega ning jõuda võimalikult praktiliste soovitusteni Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni tarbeks.

Oluline on rõhutada, et kodanikuühiskonna ja -ühenduste rahastamine kui selline ei olnud motiveerivaks eesmärgiks, nii nagu kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvest ei ole ühenduste õigus, vaid võimalus. Soovitame aga et see rahastamine oleks läbipaistev, ligipääsetav, selge ja hinnatav ning seotud teatud riigipoolsete strateegiliste eesmärkidega.

### **FOOKUSGRUPI KORRALDUS**

Fookusgrupi eel said kõik osalejad briifi küsimuste ja arutlusele tulevate teemadega. Briif on lisas. Fookusgrupi arutelu ja küsimusi planeerides lähtusime arengukavade ja KÜ rahastamise sidustamiseks eelnevalt analüüsi töögrupi koostatud soovitustest. Fookusgrupis keskendusime peamiselt briifis toodud soovitusetele ning analüüsisime neid läbi kolme aspekti: soovitusete rakendatavus, soovitusete loodetud mõju ja soovitud tulemus ning valmidus soovitusete kasutamiseks. Lisaks küsisime, kas midagi on ilmselgelt puudu ning palusime esitada osalejatel omapoolsed soovitused ja täiendused. Fookusgrupi arutelu kestis 1,5 tundi.

### **FOOKUSGRUPI TULEMUSED**

Antud memos toodud soovituste koostamise aluseks on seega fookusgrupi arutelu tulemused ning sõnastamiseks kasutatud Rahastamise Hea Tava algteksti, sest esiteks, on aastaid on rahastamise analüüsid jõudnud osaliselt samade järelduste ja soovitusteni ning analüütikud tahaks siinkohal poliitikakujundajate tähelepanu sellele tõmmata; teiseks on Rahastamise Heas Tavas esitatud ettepanekud on koostatud ühenduste esindajaid ja ministeeriume ametnikke kaasates ning on jõutud teatud konsensuseni.

Rahastamine on üks avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö vorm (Rahastamise Hea Tava) ja kodanikuühenduste rahastamise korrastamisega on tegeletud alates 2002.a., mille tulemusena valmis Rahastamise Hea Tava algtekst (koostas suvel 2007 Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja Urmo Kübar). Töö tellis Avatud Eesti Fondi Balti-Ameerika Partnerlusprogramm, rahastati riigieelarvest. Teksti koostamisel olid abiks sarnased head tavad teistes riikides (Ühendkuningriik, Kanada, Horvaatia jt) ning *European Center for Notfor- Profit Law* ülevaade "*Principles and practices in grant tendering*". 2007. aasta lõpus toimusid konsultatsioonid avaliku võimu ja kodanikuühenduste esindajatega, mille tulemusel teksti täiendati ja parandati.

### **1) Arengukavade ja ühenduste sidustamine**

Eesmärk: Kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise eesmärk ja otstarve peavad olema selged ja läbipaistvad. Rahastamise aluseks olevates lepingutes, seletuskirjades või määrustes peab olema selgelt välja toodud, mis on selle rahastamise eesmärk ning millise riigi strateegilise dokumendi alusel ühendust rahastatakse. Sidustamise puhul on eriti oluline sisu, sest lihtsalt vormiline arengukava sidumine lepinguga ei aita kaasa arengukava eesmärkide täitmisele.

Võrgustik ja strateegilised partnerid ministriumitele: Lisaks mõne riigi strateegilise eesmärgi rahastamisele tuleb aga rahastada teatud organisatsioone, et hoida ministriumide tarbeks aktiivsemate ja kompetentsemate partnerite võrgustikku. Sageli on oluliste partnerite jätkusuutlikkus ministriumide esmahuvi.

Pseudokonkursid strateegiliste partnerite olemasolul on aja ja ressursiraiskamine. Teisalt on ministriumid probleemi ees, kui tulenevalt seadusest (Euroopa Liidu nõue) on teatud ühendused toetuse saajad (nt MKM rahastab tarbijakaitse organisatsioone), kuid ühenduste töö ei ole sisukas ega vasta ministriumide soovidele. Oluline on leida tasakaal strateegiliste partnerite alalhoidmise ja uute tegijate arendamise ning innovatsiooni vahel.

Ühenduste roll: Arengukavadest jt riigi strateegilistest dokumentidest peaks selgemini välja paistma seotud valdkonna ühenduste roll, näiteks kas planeeritakse mingi tegevuse läbiviimiseks konkurss ühendustele, konkreetse teostajana rakendusplaanis on märgitud kodanikuühendus, planeeritakse arutelud ühendustega jne. Peab olema selge, millisel juhul ja mis eesmärgil millises vormis ühendust rahastatakse. See täiendus näitaks, kuidas on arengukava koostamisel läbi analüüsitud eesmärkide ja otsuste horisontaalsed mõjud ning võimalikud partnerid eesmärkide elluviimisel, sh kodanikuühendused.

Terminoloogia ja ootused: Ministriumide vahel peaksid olema ühtlustatud kasutatavad terminid nii vormiliselt kui sisuliselt, nt projektileping, tegevustoetuse leping, või teenuse ostmise leping. Meil on vaja ühtlustada arusaamu, mõisteid ja vastastikuseid ootuseid selle kohta, mida ja kuidas teha, et tulemused aitaks kaasa riigi strateegiliste eesmärkide saavutamisele

#### **Soovitused raportisse:**

Riigieelarve vahenditest toetada tegevusi ja organisatsioone, mis aitavad kaasa valdkondlikest strateegiatest ja arengukavadest tulenevate eesmärkide saavutamisele, sh arendavad riigile ja ministriumitele olulisi partnereid.

Kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise eesmärkide püstitamisel pidada silmas, et need oleks spetsiifilised (konkreetsete, eristatavate tulemustega), mõõdetavad (objektiivselt hinnatavad), ajastatud

(määratletud tähtajaga), realistlikud (teostatavad antud tingimustel) ja teadvustatud (kokku lepitud ja omaks võetud) (Rahastamise Hea Tava). Need põhimõtted oleksid eelnevalt teada ja kokkulepitud, siis ei saa kõrvale kalduda ja rahastatav tegevus oleks eesmärkidega ka füüsiliselt kindlalt seotud.

## **2) Arengukavade ja hindamise suhestamine**

Kodanikuühendusi tuleks hinnata läbi arengukavade ja nende rakendusplaanide hindamiskriteeriumite või vastupidi. Erinevate hindamise ja mõõtmise kriteeriumite kohati liigeses paljususes ning kattuvuses oleks üheks probleemi lahenduseks, et KÜde hindamiskriteeriumid annavad sisendi arengukavade indikaatoritele. Need on need andmed, mida kogutakse tulemuste kohta ja mille koondamisel ning hindamisel peaks olema võimalik anda hinnang ka edusammudele kogu valdkonnas.

Järevalve, tulemuste hindamise ja aruandluse eesmärk on tagada rahastatavate eesmärkide (sh arengukava eesmärkide) saavutamine, raha sihipärane ja läbipaistev kasutamine ning koguda informatsiooni edasiste vajalike tegevuste kohta. Tulemuslikkuse hindamine toimub kahel tasandil: konkreetse lepingu ja rahastamise aluseks oleva strateegia või arengukava tasandil. Aruandluse vormis lepitakse kokku toetuse lepingut sõlmides.

### **Soovitus raportisse:**

Ühendusega sõlmitavas lepingus teha kohustuslikuks viidata lisaks lepingu sõlmimise aluseks olnud käskkirjale ka konkreetsele riiklikule või ministeeriumi organisatsioonistrateegiale, mille eesmärkide täitmisesse ühendus panustab.

Ühendustega sõlmitav leping peab sisaldama ka eelnevalt koostatud hindamis- või aruandlusvormi, kus on üheselt mõistetavalt kirjeldatud hindamise ja aruandluse aluskriteeriume ning toimumist.

## **3) Läbipaistvam seos riigieelarve ja ühenduste rahastamise vahel**

Riigieelarve seos arengukavade jt strateegiliste dokumentide ning nende rakendamise dokumentidega võiks olla selgem, läbipaistvam ühenduste osas. Täna on jätkuvalt probleeme rahastamisalase info kättesaadavusega: ühenduste hinnangul on ebapiisav eelinfo ning ministeeriumite esindajad nõustuvad, et on võimalik paremini ning rohkem teavitada.

Seoses riigieelarvega tekitavad segadust Riigieelarve „reale pääsenud“ ühendused ehk otseeraldiste saajate valimine ning nende hindamine.

### **Soovitused raportisse:**

Et kõik osapooled saaksid oma tegevust paremini kavandada, avalikustatakse informatsioon iga eelarveaasta rahastamisvõimaluste (konkursside eesmärgid, väljakuulutamise ja otsustamise aeg) kohta hiljemalt sama aasta alguses.

Riigieelarvest (igaaastaseid) otsetoetusi saavate ühenduste roll määratleda ministeeriumi organisatsioonilises strateegias või ühenduse tegevusvaldkonna arengukavas.

## **4) Ühenduste kaasamine arengukavade jm strateegiliste dokumentide koostamisse**

Laiendada kodanikuühenduste kaasamise praktikat strateegiliste plaanide ettevalmistamise ja koostamise protsessi. Mida varem on ühendused kaasatud, seda selgemalt läbimõeldud saab ministeeriumite ja ühenduste koostöös mõlema poole vajadused ja võimalused ühendusele arengukavade elluviimisel rolli andmisel. Mida varem sel teemal osapooled nõupidamisi alustavad, seda



selgemalt jõuab kokkulepped/plaanid esitada arengukavas/ strateegilises plaanis – mis suurendab ühenduste rahastamise läbipaistvust seoses riigi strateegiliste eesmärkidega.

Kui ühendused on kaasatud ja teavitatud, saavad nad ise ka paremini panustada riigi eesmärkide saavutamisse, kasutades selleks ka muid finantseerimisallikaid, näiteks välisvahendeid ( Selliseid näiteid Eestis on EMSL, ELF).

Kaasamine, nii nagu ka rahastamine, peab olema selgelt läbi mõeldud ning huvirühmadele kommuneeritud. Nii nagu ei saa kõiki rahastada, ei saa ka kõiki kaasata. Seega on strateegiliste partnerite valik väga oluline. Strateegiliste partnerite valimiseks võiks kaaluda objektiivsete, rahastamise eesmärgist üheselt lähtuvate kriteeriumite valimist (nt lähtudes ministeeriumi haldussuutlikkuse puudujääkidest).

Meeles tasub pidada, et kaasamine ja rahastamine ei ole alati seotud ning kaasamise tulemus ei tohi mõjutada rahastamisotsuseid.

#### **Soovitus raportisse:**

Strateegiad ja arengukavad ning nende rakenduskavad ja aruanded koostatakse lähtudes kaasamise heast tavast (vt. [www.ngo.ee/21673](http://www.ngo.ee/21673)), andes võimalus osaleda kõigile huvitatud ja asjassepuutuvatele osapooltele ning tegutsedes aktiivselt nende sisuka osaluse saavutamiseks. Selle eeldus on dokumentide kerge kätte- ja arusaadavus.

#### **5) Rahastamispraktikate selgus ja ühtlustamine**

Ühtlustamine: Ministeeriumid kasutavad erinevaid rahastamisviise ja –loogikaid. Ilmselt oleks otstarbekas ühtlustada praktikad ja kriteeriumid, millisel juhul korraldatakse avatud konkurss, millal tehakse otsepakkumine jne. Ühtlustamise eesmärgiks on korrastada riigieelarvelise rahastamise süsteemi ehk tuua olemasolevasse praktikate paljususse selgust samas osaliselt vajalik paljusus säilitada. Täielikult ühtlustada ja ühildada kõikide arengukavade, rakendusplaanide ja ühenduste rahastamise hindamise indikaatoreid on ilmselt keeruline, sest mitte kõikide ministeeriumitel valitsemisalas ei täida ühendused sama rolli ning ka senisest praktikast ei saa ning pole otstarbekas päevapealt loobuda.

Periood: Teatud juhtudel, nt strateegiliste partnerite või väga vajalike teenuste rahastamisel tasuks kaaluda siiski pikaajalisi lepinguid, mille puhul on olulised korralik mõlemapoolne tagasiside, selged hindamiskriteeriumid ja järelvalve. Ministeeriumi sees on vajalik tekitada järjepidevus, et jääks jälg kogemusest ja objektiivsetest partnerite puudujääkidest. Samas lepingus peab olema ka punkt, et vastavalt riigieelarve koostamisele ja majandusaasta olukorrale vaadatakse igal aastal leping üle ning kinnitatakse jätkumine vastavalt aruandlusele ja tagasisidele.

Näiteks Kultuuriministeeriumis on olnud plaan delegeerida kõik taotlusvoorud ministeeriumist välja, kuid see on jäänud teostamata seoses eelarvekärbetega. Samas on delegeerimisel oht, et riigi strateegilised huvid ja eesmärgid hajuvad ning ilmselgelt ei saa kõiki valdkondi välja delegeerida.

Näiteks Põllumajandusministeerium viib ühe tegevuse korraldamise raames läbi hankeid erinevatele osadele ehk kui üks ühendus ei suuda pakkuda kogu koolituste programmi, siis tehakse üks hange ruumidele, teine koolituse sisule/lektoritele jne. Sellisel on võimalik vastavalt olemasolevate ühenduste kompetentsidele ja võimekusele jagada vajalik tegevus osadeks.

**Soovitused raportisse:**

Ühendusi rahastatakse projekti- ja tegevustoetuste ning avalike teenuste delegeerimise läbi (viimast käsitleb eraldi hea tava, vt. [www.ngo.ee/teenused](http://www.ngo.ee/teenused)). Töötatakse välja ministriumideüleline nn „hea tava“ rahastamise vormi valikuks ning viidatakse nendes strateegilistes dokumentides, mille kaudu rahastatakse ka ühendusi.

Avalikku raha jagatakse üldjuhul läbi avalike konkursside/taotlusvoorude. Läbirääkimiste või suunatud pakkumiste teel partneri leidmine on põhjendatud, kui rahastamise eesmärkidest tulenevatele tingimustele vastavaid organisatsioone on vähe; eraldatav summa on väike ja tegevus lühiajaline; tegu on jätkuvate tegevuste toetamisega partneri puhul, kes on senised kohustused korrektselt täitnud.

Strateegiliste partnerite puhul kaaluda pikemaajaliste partnerlus- ja/või raamlepingute sõlmimist, et tagada pikaajaliste arengukavades olevate eesmärkide elluviimine.

**KOMMENTAARID**

Strateegilised partnerid ja nende rahastamine: esindusorganisatsioonide olemasolu ja suhtlus nendega on olulised, sest ministriumid vajavad häid, usaldusväärseid ja valdkondlikke partnereid. Teisalt on nende rahastamine sageli keeruline, sest võib tekkida huvide konflikt (Ministrium rahastab katusorganisatsiooni, kuid samad on organisatsioonil õigus ja sõltumatus olla eriarvamusel, kritiseerida seadusi ja eelnõusid ning tegutseda oma tööplaani kohaselt. Ministrium ei saa katusorganisatsioonile ei arvamusi ega tööd ette kirjutada. Samas on katusorganisatsioon vajalik, sest ta räägib läbi oma liikmetega, kaasab neid aruteludesse ning esitab omapoolseid ettepanekuid, kommentaare ja arvamusi ministriumile. Katusorganisatsioonita peaks ministrium ise selle töö ära tegema.

Ministrium saab aga nõuda üht: et katusorganisatsioon kaasab oma liikmeid ning esitab konsolideeritud ja läbiräägitud arvamuse.

Ettepanekuna tasuks kaaluda, et rahastada ministriumite olulisi partnereid, ehk neid, kelle olemasolu ja tegevused on ministriumile ja ühiskonnale vajalikud, ja mida ei saa/sobi rahastada projektitaotluste või teenuste vormis, ühtlustamise ja huvide konflikti vältimise eesmärgil Kodanikuühiskonna Sihtkapitalile (KÜSK).

## **LISA 7 – Riigieelarveliste vahendite ühendustepoolse kasutamise efektiivsuse mõõtmiseks soovitude väljapakumine**

### **FOOKUSGRUPIS OSALEJAD**

Fookusgrupp toimus 02. oktoobril 2008 PRAXISes. Fookusgrupi arutelu juhtis Kristina Mänd ja osalesid:

11. Kerstin Liiva, Rahandusministeeriumi Riigieelarve osakonna juhataja asetäitja
12. Marge Sargma, EAS Turismiarenduskeskuse projektijuht (varem Maakondlike Arenduskeskuste koordinaator)
13. Edgar Schlümmer, Eesti Noorsootöö Keskuse direktor
14. Agni Kaldma, Eestimaa Looduse Fondi naftaprojekti juht
15. Monika Kopti, Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna juhataja
16. Anni Metstak, Eesti Noorteühenduste Liidu tegevjuht
17. Jon Ender, PRAXISE analüütik

### **FOOKUSGRUPI EESMÄRK**

Arutada ja anda tagasisidet, kuidas mõõta kodanikuühenduste (KÜ) riigieelarvest rahastamise efektiivsust ja tulemuslikkust, jõuda võimalikult praktiliste soovitusteni Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni tarbeks ning pakkuda välja põhimõtteid rahastamise mõju hindamiseks 2009. aastast.

Oluline on rõhutada, et kodanikuühiskonna ja -ühenduste rahastamine kui selline ei olnud motiveerivaks eesmärgiks, nii nagu kodanikuühenduste rahastamine riigieelarvest ei ole ühenduste õigus, vaid võimalus. Soovitame aga et see rahastamine oleks läbipaistev, ligipääsetav, selge ja hinnatav ning seotud teatud riigipoolsete strateegiliste eesmärkidega.

Arvame, et kui riik soovib paremaid tulemusi saavutada, siis tuleb tegijaid korralikult hinnata ning neile tagasisidet anda. Usume, et pidev järelvalve tegevuste ja mõju üle tagab eesmärgipärasuse, vahendite täpse kasutamise ning võimaldab teha vajalikke parandusi. Soovitame, et avaliku võimu esindajad jälgivad, et järelvalve ja aruandlus oleks vastavuses eraldatud toetuse suurusega ning keskenduks tulemuste hindamisele. Ühendustelt nõutakse informatsiooni, mis on otseselt seotud toetuse tulemuslikkuse hindamisega.

### **FOOKUSGRUPI KORRALDUS**

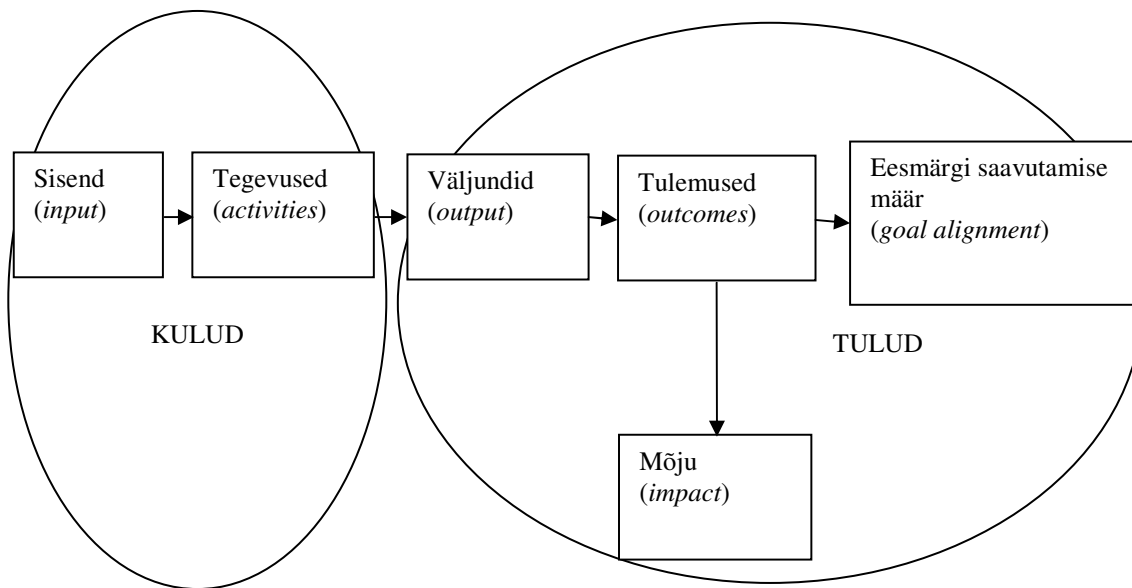
Fookusgrupi eel said kõik osalejad briifi küsimuste ja arutlusele tulevate teemade ja küsimustega. Briif on lisas. Fookusgrupi arutelu ja küsimusi planeerides lähtusime KÜ rahastamise ja hindamise sidustamiseks eelnevalt analüüsi töögrupi koostatud soovitustest. Fookusgrupis keskendusime peamiselt briifis toodud soovitusele ning analüüsisime neid läbi kolme aspekti: soovituse rakendatavus, soovituse loodetud mõju ja soovitud tulemus ning valmidus soovituse kasutamiseks. Lisaks küsisime, kas midagi on ilmselgelt puudu ning palusime esitada osalejatel omapoolsed soovitused ja täiendused. Fookusgrupi arutelu kestis 1,5 tundi.

## PEAMISED KÜSIMUSED

Seni tehtud analüüsi kokkuvõttena saame öelda, et hindamispraktikad on ministeeriumite kaupa erinevad; ühtlustamine on keeruline, sest ühelt poolt tuleks aruandlust ja aruandlusvormi ühtlustada, teisalt aga ei ole see erinevate summade puhul õigustatud; sageli piiratakse ainult kuludokumentide, mitte tegeliku sisu ja mõju hindamisega; hindamise alused ei ole eelnevalt selged ja aruandevorm ei moodusta lepingu osa, vaid lisatakse hiljem; suhtumine vabatahtlikult tehtud töösse on erinev; ühendustele ei anta jooksvalt tagasisidet tema poolt tehtud tööle jne. Seega:

- Kuidas võiks toimuda ühenduste panuse mõõtmine riiklike arengukavade ja programmide elluviimisele?
- Kuidas realselt oleks võimalik ühenduste tulemuste, väljundite ja panuse mõõtmise korraldamine?
- Kas ja kuidas on võimalik ühtlustada erinevate arengukavade, sh struktuurifondide tingimused hindamiseks? Kas ja milliseid tegevusi selleks juba asutustes tehakse ja kuidas tulemusi rakendatakse?
- Mida võiks teha teisiti? Kas ja millised mõtted ja plaanid on edaspidi hindamis- ja järelvalveprotsesse muuta/arendada? Mil määral arendatakse tagasiside andmist?
- Kas ühendused peaksid mõjude hindamiseks planeerima vajalikke vahendeid riigilt küsitud vahendite eelarvesse?

## MÕJUDE HINDAMISE MUDEL



Clark, Catherine; Rosenzweig, William; Long, David; Olsen, Sara. Double Bottom Line Project Report: Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures (2004)

**Sisend** - kõik ressursid, mida organisatsiooni panustatakse: nii materiaalseid ressursse kui immateriaalseid. Materiaalsete ressursside alla kuuluvad nii rahalised kui ka mitterahalised vahendid. Immateriaalsete vahenditena võib eelkõige käsitleda tööjõudu.

**Tegevused** – ühendusega sõlmitud lepingu alusel läbiviidud tegevus

**Väljundid** - kui paljudele inimesed said probleemile leevendust või lahenduse (looduskeskkonna puhul saab mõõta nt mõjuväljas olevate isendite arvu)

**Tulemused** - näitavad püsivaid muutusi ühiskondlikus süsteemis (arengukava eesmärkide tasand)

(Allikas: Reisberg, Tuuli (2007), „Kodanikuühenduste tulemuslikkuse hindamise võimalused ja probleemid haridusvaldkonna näitel“ magistritöö, TÜ Majandusteaduskond, Juhtimise ja turunduse instituut; autorite täiendused)

## **FOOKUSGRUPI TULEMUSED JA SOOVITUSED**

Antud memos toodud soovitude koostamise aluseks on seega fookusgrupi arutelu tulemused ning sõnastamiseks kasutatud Rahastamise Hea Tava algteksti, sest esiteks, on aastaid on rahastamise analüüsid jõudnud osaliselt samade järelduste ja soovitusteni ning analüütikud tahaks siinkohal poliitikakujundajate tähelepanu sellele tõmmata; teiseks on Rahastamise Heas Tavas esitatud ettepanekud on koostatud ühenduste esindajaid ja ministeeriume ametnikke kaasates ning on jõutud teatud konsensuseni.

Rahastamine on üks avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö vorm (Rahastamise Hea Tava) ja kodanikuühenduste rahastamise korrastamisega on tegeletud alates 2002. a., mille tulemusena valmis Rahastamise Hea Tava algtekst (koostas suvel 2007 Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja Urmo Kübar). Töö tellis Avatud Eesti Fondi Balti-Ameerika Partnerlusprogramm, rahastati riigieelarvest. Teksti koostamisel olid abiks sarnased head tavad teistes riikides (Ühendkuningriik, Kanada, Horvaatia jt) ning *European Center for Notfor- Profit Law* ülevaade “*Principles and practices in grant tendering*”. 2007. aasta lõpus toimusid konsultatsioonid avaliku võimu ja kodanikuühenduste esindajatega, mille tulemusel teksti täiendati ja parandati.

### **1) Hindamise ja rahastamise eesmärgi sidustamine**

Eesmärgid: Kui hinnatakse, kuidas ühendus on talle antud vahendeid kasutanud, siis tuleb hinnata täpselt eelnevalt kokkulepitud ja lepingus kirjas eesmärkide saavutamist ja saavutamise efektiivsust, mitte ühendust ennast. Ministeeriumid (ka muud rahastajad) ei tohi unustada, et ühendustel on ka omad eesmärgid ja teised projektid ning kodanikualgatuse õigust ei tohi neilt ära võtta. Rahastamise eesmärkide püstitamisel peetakse silmas, et need oleks spetsiifilised (konkreetsete, eristatavate tulemustega), mõõdetavad (objektiivselt hinnatavad), ajastatud (määratletud tähtajaga), realistlikud (teostatavad antud tingimustel) ja teadvustatud (kokku lepitud ja omaksvõetud) (Rahastamise Hea Tava). Rahastamine eesmärkide püstitamisel peetakse silmas, et need oleks spetsiifilised (konkreetsete, eristatavate tulemustega), mõõdetavad (objektiivselt hinnatavad), ajastatud (määratletud tähtajaga), realistlikud (teostatavad antud tingimustel) ja teadvustatud (kokku lepitud ja omaksvõetud). Need põhimõtted oleksid eelnevalt teada ja kokkulepitud, siis ei saa kõrvale kalduda ja rahastatav tegevus oleks eesmärkidega ka füüsiliselt kindlalt seotud (soovitusena arengukava fookusgrupi memos).

**Arengukavad:** Kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise eesmärk ja otstarve peavad olema selged ja läbipaistvad. Rahastamise aluseks olevates lepingutes, seletuskirjades või määrustes peab olema selgelt välja toodud, mis on selle rahastamise eesmärk ning millise riigi strateegilise dokumendi alusel ühendust rahastatakse. Sidustamise puhul on eriti oluline sisu, sest lihtsalt vormiline arengukava sidumine lepinguga ei aita kaasa arengukava eesmärkide täitmisele.

Hindamise alus on suhestumine. Selleks, et hinnata, on vaja teada, mida üldse sooviti saavutada.

**Soovitused raportisse:**

Olenemata rahastamise viisist moodustavad rahastamise aluseks oleva dokumendi (otsuse, lepingu vm) vaieldamatu osa hindamiskriteeriumid (sh hindamise ja aruandluse tingimused, kava ja vorm) ja oodatavad tulemused ning seos riigi strateegiliste eesmärkidega, täpsemalt arengukavaga või selle rakendusplaaniga (indikaatoritega) koos viitega eesmärgile ja meetmele.

**2) Hindamispraktikate selgus ja ühtlustamine**

Ministeeriumid kasutavad erinevaid hindamisviise ja –loogikaid. Kuigi oleks soovitatav ühtlustada praktikad ja kriteeriumid, ei ole täielikult ühtlustatud ja keskne hindamissüsteem väga tõenäoline, sest omavahel erinevad nii sihtgrupid (s.t. ühendused), rahastamise suurus ja vorm kui ka toetatava tegevuse iseloom. Ka sel juhul kui sama ühendus saab raha erinevatelt rahastajatelt sama üldeesmärgi saavutamiseks, võivad spetsiifilised eesmärgid olla ministeeriumite kaupa erinevad (arengukava ja selle üldeesmärk ulatub mitme ministeeriumi vastutusalasse).

Täielikult ühtlustada ja ühildada kõikide arengukavade, rakendusplaanide ja ühenduste rahastamise hindamise indikaatoreid on ilmselt keeruline, sest mitte kõikidel ministeeriumitel ei täida ühendused sama rolli ning ka senisest praktikast ei saa päevapealt loobuda. Ka on keeruline riiklike fondide lõikes nõudeid ühtlustada.

**Kuid:** me soovime et ministeeriumid ühtlustaksid teatud rahastamispraktikad, nt et ühendusi rahastatakse projekti- ja tegevustoetuste ning avalike teenuste delegeerimise läbi (viimast käsitleb eraldi hea tava, vt. [www.ngo.ee/teenused](http://www.ngo.ee/teenused)), ja võimalusel oleksid hindamispraktikad rahastamispraktikate lõikes sarnased. Näiteks saame suurte rahastamisotsuste ja nende hindamise puhul võtta aluseks struktuurifondidepõhimõtted.

**Soovitused raportisse:**

Aruandluse vormis lepatakse kokku toetuse lepingut sõlmides. Arvestades, et ühendused taotlevad ja saavad raha erinevatest allikatest, ühtlustavad erinevad avaliku võimu esindajad aruandluse vorme, tagamaks ühenduse aja säästlikku kasutamist (kommentaari: alustuseks soovime luua head näiteid rahastamispraktikate kaupa, kuidas võiks hindamine ja aruandlus välja näha).

Luu andmebaas kõikidest riigieelarvelistest vahenditest toetatud kodanikuühendustest ja lepingutest, ning ühtlustada riigieelarvest rahastamisel ning hindamisel kasutatav terminoloogia.

Kui lepingud ja riigieelarve kasutamine on avalik, siis peaks ka aruandlus olema avalik, ideaalis ka sellises andmebaasis, et selle pealt saaks teha mõju analüüsi.

**3) Hindamise protsess, objekt ja tulemuslikkus**

Sõltuvalt rahastamise suuruselt ja rahastatavast tegevusest erineb ka tulemuste hindamine. Üldjuhul ei mõõda tulemust hinnatav ise (s.t. ühendus), vaid rahastaja (nt tellitakse järelhindamine majast väljastpoolt).

Kuigi alati ei sõltu terve eesmärgi saavutamine ühe ühenduse tegevusest, on riigieelarvest vahendeid saava ühenduse oma vastutus ka oluline. Seega on rahastatavale ühendusele vaja teada ja mõista tema tegevuse rolli teatud suurema eesmärgi ja mõju saavutamisel. Seepärast on vastav tagasiside väga tähtis. Sarnaselt nt EASiga võiksid ka ministriumid omas valdkonnas mõjuuringuid läbi viia. Eraldi tuleb läbi mõelda, kes need kontrollijad on ja kust tulevad vahendid.

Et aruandlus saaks keskenduda nii väljundite kui tulemuslikkuse hindamisele, tuleb aruandevormid selliselt ka kujundada ja jooksvalt andmebaasis kajastada (nt täita portaalis lahtreid). Kui regulaarne kajastamine on tegemata, annab see signaali kontrollijale.

#### ***Soovitused raportisse:***

Järelvalve, tulemuste hindamise ja aruandluse eesmärk on tagada rahastatavate eesmärkide saavutamine, raha sihipärane ja läbipaistev kasutamine ning koguda informatsiooni edasist vajalike tegevuste kohta. Tulemuslikkuse hindamine toimub kahel tasandil: konkreetse lepingu ja rahastamise aluseks oleva strateegia või arengukava tasandil.

Väiksemahuliste toetuste puhul toimub järelvalve läbi ühenduse poolt projekti lõppedes koostatava tulemus- ja finantsaruande. Pikaajalisemate toetuste puhul on soovitatav lisaks ühenduse enda koostatavatele vahe- ja lõpp-aruandele rakendada ka teisi meetodeid (küsitlused ja intervjuud sihtgrupi hulgas, sõltumatud eksperthinnangud jms). Vahehindamise positiivne tulemus on edasiste väljamaksete tingimus.

Vastavalt rahastamisotsusele, lepingu liigile vms ja selle suurusle koostada nt hea lepingu ja aruandluse näited, millest ministriumid saaksid juhendada.

Hea aruandlus keskendub nii väljunditele kui tulemuslikkusele, on vastavuses eraldatud toetuse suuruslega ning sisaldab kogu vajalikku informatsiooni, mis võimaldab nii rahastajal kui teistel valdkonnas tegutsevatel ühendustel edasisi tegevusi plaanida. Mõlema poole aega austades nõutakse ja esitatakse aruannetes üksnes informatsiooni, mis on vajalik ja mida kasutatakse tulemuslikkuse hindamiseks.

Ühendus annab rahastajale koheselt teada, kui tegevuste elluviimise käigus selgub takistusi eesmärkide saavutamisel, ning koos lepitakse kokku kas võimalustes eesmärke teisel moel saavutada või lepingu katkestamises.

#### **4) Vabatahtliku panuse arvestamine**

Nt nii EAS kui Hasartmängumaksunõukogu arvestada vabatahtlikku panust omafinantseeringuna ning töö sisu tunnihinna määrab ühendus.

#### ***Soovitus raportisse:***

Hindamise puhul tuleb suhtuda ühtlustatult ja samaväärselt vabatahtliku tegevuse kaudu antud panusesse.

## **KOMMENTAAR**

Väga oluline on kogu hindamise protsess ehitada üles selliselt, et see on suunatud läbiviidavate tegevuste kvaliteedi tõstmisele selleks, et jõuda strateegiliste eesmärkideni. See aga tähendab hinnatava ja hindaja tihedat tagasisidestamise protsessi, kus tuvastatakse kvaliteedi puudujäägid ja tehakse ühiseid pingutusi vastavate tegevuste arendamiseks.

Juhul, kui hindamine muutub auditeerimise laadseks tegevuseks või seatakse liialt kõrged nõudmised, on ühendused huvitatud neile soodsate tulemuste näitamisest, mis erinevad tegelikkusest. Siis kaotab kogu hindamise süsteem oma mõtte.