

## **RAHASTAMISE HEA TAVA**

Rahastamise hea tava algteksti 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 Not-for-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. Lõppversioon valmis .....

## Sissejuhatus: miks ja kellele see hea tava?

Head tavad avaliku võimu ja kodanikuühenduste vahelises koostöös lähtuvad arusaamast, et ühiskonda ei pea reguleerima käskude ja keeldudega, vaid see on veel paremini võimalik läbi ühiste huvidega poolte vabatahtlikult võetud kohustuste ja vastastikuse usalduse. Varasemast on meil olemas kaasamise (2005) ja avalike teenuste üleandmise (2006) head tavad.

Näeme, et heast ja tulemuslikust koostööst on üha enam huvitatud nii kodanikuühenduste esindajad kui ka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikud ja poliitikud. Headest tavadest on kasu neile kõigile selleks, et ühtlustada arusaamu ja vastastikuseid ootuseid selle kohta, mida ja kuidas teha, et tulemused oleksid nii mõlemale poolele kui ka ühiskonnale parimad. Tegu on laialt läbi arutatud juhendmaterjaliga, mida järgides võib olla kindel, et toimitakse õigesti. Samas on head tavad paratamatult üldised, ega pruugi anda vastuseid kõigile igapäevatoos tekkivatele küsimustele. Seepärast on soovitatav, et organisatsioonid koostaksid ja avalikustaksid nendest lähtuvad oma valdkonnaspetsiifilised reeglid.

Rahastamine on üks avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö vorm. Koostöö aluseks on arusaamine, et demokraatlikus riigis täiendavad mõlemad teineteist ühiste eesmärkide saavutamisel – vabaduse, õigluse, turvalisuse, ühiskondliku edu ning rahva ja kultuuri kestmise tagamisel. Seega on tegu vastastikuse huviga.

Avaliku võimu huvi on seotud ühendustest tõusva ühiskondliku kasuga, mis tekib läbi ühiskonda teenindavate ja väljendavate tegevuste. Esimese näiteks on teenuste osutamine erinevates valdkondades. Ühendused on siin tunnustatud eelkõige kui paljudes küsimustes suurima kompetentsi omajad, vajaduste tuvastajad, uute lahenduste loojad ning keerulisemate sihtgruppideeni jõudjad. Äri sektoriga võrreldes on ühenduste eeliseks võimalus keskenduda tegevustele, mis rahalist kasumit ei too; avaliku võimuga võrreldes aga lähedus sihtgruppidele ning võimalus tegutseda kiiremini ja paindlikumalt, sageli ka säästlikumalt.

Ühiskonnagruppide – eelkõige just nõrgemate – huvide, väärtuste ja seisukohtade väljendamise läbi avalikes aruteludes aitavad ühendused kaasa demokraatia ja sotsiaalse turvalisuse suurenemisele ning tõstavad sündivate otsuste kvaliteeti ja legitiimsust, samuti inimeste kodanikutunnet. Virgestustegevustele (vabaharidus, taidlus, sport, käsitöö jne) keskendunud organisatsioonid rikastavad osalejate ja kogukondade elu, aga panustavad ka kultuuri ja ühiskonna elujõulisusse.

Kõik nimetatud tegevused suurendavad riigis kodanikuaktiivsust ja sotsiaalset kapitali, mis omakorda toodab heaolu (majanduskasv, haridus, turvalisus, rahvatervis jms). Nõnda on kodanikuühiskonna ja –ühenduste toetamine avaliku võimu jaoks investering.

Ühenduste huvi avaliku võimu poolse rahastuse vastu tuleb vajadusest tagada stabiilsed vahendid arenguks ja eesmärkide saavutamiseks, tegevuste algatamiseks ja läbiviimiseks ning ühenduse tööhoidmise kulude katteks. Lisaks teenivad ühendused ise raha ning saavad seda erasektorilt – milline on jaotus nende kolme allika vahel, sõltub nii ühenduse tüübist, tegevusalast ja sihtgrupist, aga ka riigis valitsevast poliitilisest süsteemist, hoiakutest ja traditsioonidest.

## Hea tava põhimõtted

### 1. Rahastamise eesmärkide püstitamine

- 1.1. Avalikust rahast toetatakse tegevusi ja organisatsioone, mis aitavad kaasa valdkondlikest strateegiatest ja arengukavadest tulenevate eesmärkide saavutamisele.
- 1.2. Strateegiad ja arengukavad ning nende rakenduskavad ja aruanded koostatakse lähtudes kaasamise heast tavast, andes võimalus osaleda kõigile huvitatud ja asjassepuutuvatele osapooltele ning tegutsedes aktiivselt nende sisuka osaluse saavutamiseks. Selle eeldus on dokumentide kerge kätte- ja arusaadavus.
- 1.3. 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).
- 1.4. Võimaldamaks kõigil osapooltel oma tegevust paremini kavandada, avalikustatakse informatsioon iga eelarveaasta rahastamisvõimaluste (konkursside eesmärgid, väljakuulutamise ja otsustamise aeg) kohta hiljemalt aasta alguses.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad tagavad, et ühendused oleksid aegsasti ja sisuliselt kaasatud rahastamisotsuste aluste väljatöötamisse ja eesmärkide püstitamisse.
- Ühenduste esindajad osalevad nendes protsessides, pidades kinni tähtaegadest ning andes kvaliteetsset ja erapooletut sisendit probleemide ja võimalike lahenduste osas.

## **2. Rahastamise vormi valik**

- 2.1. Avaliku võim rahastab ühendusi projekti- ja tegevustoetuste ning avalike teenuste delegerimise läbi (viimast käsitleb eraldi hea tava, vt. [www.ngo.ee/teenused](http://www.ngo.ee/teenused)).
- Projektitoetuse puhul rahastatakse konkreetsete tegevuste läbiviimist ja nendega otseselt seotud halduskulusid; tegevustoetuse puhul laiemalt ühenduse arengut ja tegevust oma eesmärkide saavutamisel.
- 2.2. Projektitoetust eelistatakse, kui rahastatav eesmärk on saavutatav üksikute, ühekordsete ja lühiajaliste tegevustega, mida on eelnevalt võimalik täpselt kirjeldada (nt. ürituse korraldamine, trükise väljaandmine vms). Projektitoetuse eesmärk võib olla rahastaja jaoks ka partneri suutlikkuse tundmaõppimine ning sellisena eeldus tulevasele tegevustoetusele.
- 2.3. Tegevustoetus on eelistatav olukorras, kus rahastatav eesmärk on saavutatav läbi pikaajaliste, korduvate, komplekssete ja/või paindlikkust nõudvate tegevuste või siis on eesmärgiks suutliku partneri või mõne tema tegevuse väljaarendamine (stardiabi) või hoidmine.

### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad valivad rahastamiseks vormi, mis on seatud eesmärgi saavutamiseks sobivaim, olles selleks dialoogis ühenduste kui tegevuste teostajatega.
- Ühenduste esindajad jälgivad, et avalikul võimul oleks kättesaadav kogu informatsioon, mis on vajalik sobivaima rahastamise viisi valimiseks.

## **3. Taotlemise tingimuste seadmine**

- 3.1. Taotlemise tingimused seatakse lähtuvalt rahastamise eesmärgist. Selle mõtte on säästa nii taotlejate kui otsustajate aega ning tagada suutliku partneri leidmine. Soovitatav on tingimused kokku leppida läbi avaliku arutelu.
- 3.2. Sõltuvalt eesmärgist võivad vajalikud tingimused olla:
- a) institutsionaalsed: ühenduse tegevusvaldkond või –piirkond, asutajad ja juhtimine, vanus, juriidiline vorm, liikmeskond;
  - b) toetatavale tegevusele: tegevuse liik, sihtgrupp, aeg, maksumus, partnerlusnõuded;
  - c) ühenduse suutlikkusele: kompetentsus, professionaalsus, finantsnäitajad, senised saavutused ja kohustuste täitmine;
  - d) tehnilised: nõutavad dokumendid (nt. strateegia, tegevuskava, eelarve, põhikiri, soovitusel, majandusaasta auditeeritud aruanne vms)
- 3.3. Taotlejalt ei nõuta dokumente, mis on konkursi korraldajale kättesaadavad ametkondlikest ja/või avalikest andmebaasidest.

- 3.4. Tegevustoetuseid avalikust rahast antakse reeglina ainult avalikes huvides tegutsevatele ühendustele. Samas peetakse silmas, et sisuliselt avalikes huvides võib tegutseda ka ühendus, kes ei ole pidanud vajalikuks taotleda enda kandmist Vabariigi Valitsuse vastavasse nimekirja või ei saa seda mingil põhjusel teha.
- 3.5. Tegevustoetuse andmisel lähtutakse institutsionaalsetest kriteeriumidest, kui eesmärk on toetada kõiki teatud tingimustele vastavaid ühendusi. Soovitatav on siiski lähtuda ühenduse strateegiast, tegevuskavast ja senistest saavutustest.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad seavad ainult sellised tingimused ning küsivad infot, mis on otseselt vajalik rahastamise eesmärgi saavutamiseks ega takista põhjendamatult kellegi ligipääsu. Partnerite aega austades peetakse silmas, et taotlemise protsess oleks võimalikult lihtne ja vastavuses toetuse suurusega.
- Ühenduste esindajad annavad avaliku võimu esindajatele omakasupüüdmatut nõu tingimuste seadmisel.

#### **4. Konkursi väljakuulutamine**

- 4.1. Avalikku raha jagatakse üldjuhul läbi avalike konkursside. Läbirääkimiste või suunatud pakkumiste teel partneri leidmine on põhjendatud, kui:
- a) rahastamise eesmärkidest tulenevatele tingimustele vastavaid organisatsioone on vähe;
  - b) eraldatav summa on väike ja tegevus lühiajaline;
  - c) tegu on jätkuvate tegevuste toetamisega partneri puhul, kes on senised kohustused korrektselt täitnud.
- 4.2. Kui rahastamise eesmärgist lähtuvad konkursi tingimused nõuavad põhjaliku dokumentatsiooni koostamist, on soovitatav see mõlema poole aja säästmiseks läbi viia kahes voorus: esimeses esitavad taotlejad idee lühikirjelduse, mille põhjal valitakse parimad pakkujad teise vooru, kus nad esitavad juba kõik nõutavad dokumendid.
- 4.3. Konkursi väljakuulutamise teade koostatakse nii, et see sisaldaks sihtgrupile arusaadavas sõnastuses kogu informatsiooni, mis on vajalik eduka taotluse koostamiseks, sealhulgas:
- a) rahastamise eesmärk (-id) ja oodatavad tulemused;
  - b) taotlemise tingimused (sh. taotluse vorm) ja valikukriteeriumid (sh. erinevate kriteeriumite osakaal lõppotsuses);
  - c) taotluse esitamise, otsuse tegemise ja tagasiside andmise tähtajad;
  - d) kontaktandmed lisainformatsiooni saamiseks.
- 4.4. Valikukriteeriumeid seades jälgitakse, et olulisim on plaanitavate tegevuste tulemusel sündiv ühiskondlik kasu.

- 4.5. Üldjuhul antakse taotluse esitamiseks aega mitte vähem kui üks kuu konkursi väljakuulutamisest.
- 4.6. Võimalusel välditakse konkursside langemist puhkusteperioodi. Kui see pole võimalik, antakse sellest eelnevalt teada ja/või kehtestatakse taotluste esitamiseks pikem aeg.
- 4.7. Taotluste esitamisel võimaldatakse ja õhutatakse paberivaba, elektroonilist asjaajamist, samas jälgides, et see ei piiraks kellegi võimalusi taotlust esitada.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad tegutsevad aktiivselt selle nimel, et sihtgrupid oleksid konkursist aegsasti informeeritud ning neil oleks piisavalt aega ja kogu vajalik informatsioon eduka taotluse koostamiseks. Kõiki taotlejaid koheldakse võrdselt.
- Ühenduste esindajad hoiavad end kursis lähenevate konkurssidega, peavad kinni tähtaegadest ja teistest tingimustest ning esitavad taotluses enda kohta ausat informatsiooni. Partneri aega austades taotletakse toetust üksnes siis, kui ollakse kindlad, et vastatakse seatud tingimustele ja suudetakse võetud kohustused ellu viia. Taotluse eelarvet koostades lähtutakse põhimõttest, et avalikku raha kasutatakse säästvalt, samas peetakse silmas, et eelarve võimaldaks lubatud tegevused ellu viia.

### **5. Otsuse langetamine ja avalikkuse teavitamine**

- 5.1. Rahastamisotsuste tegemiseks moodustatakse komisjon, mis koosneb rahastaja esindajatest ning valdkonda ja ühenduste tegevust tundvatest ekspertidest, kelle valikul peetakse silmas huvide konflikti puudumist. Soovitav on kasutada otsuste tegemiseks sama komisjoni, kes töötab välja rahastamise eesmärgid, taotlemise tingimused ja hiljem hindab tulemuste saavutamist. Komisjoni koosseis avalikustatakse.
- 5.2. Komisjoni liikmetele võimaldatakse piisav aeg ja vajadusel töötasu taotluste hindamiseks. Kui taotluseid on palju või need on spetsiifilised, on soovitatav eraldi hindajate kasutamine, kelle töö põhjal komisjon otsuse langetab.
- 5.3. Taotlusi hinnatakse lähtudes kriteeriumidest, mis on teada antud konkursi väljakuulutamisel. Taotluste hindamine iga kriteeriumi kaupa eraldi võimaldab saavutada objektiivsema ning avalikkusele ja taotlejatele paremini mõistetava tulemuse.
- 5.4. Kui komisjon otsustab rahuldada taotluse osaliselt, näitab ja põhjendab ta otsuses ära, millist osa toetus katab. Vajadusel lepitakse selles taotlejaga eraldi kokku, vähendades vastavalt ka oodatavaid tulemusi. Taotlejalt ei eeldata tegevuste elluviimisel turuhinnast odavamalt või tasuta tööd.
- 5.5. Rahastamisotsusest teavitatakse avalikkust samade kanalite kaudu, mille läbi konkurss välja kuulutati. Teade sisaldab informatsiooni toetatavatest organisatsioonidest ja tegevustest, eraldatud toetuse suurusest ja oodatavatest tulemustest.

5.6. Ühendustele, kelle taotlust ei rahuldatud, antakse selle kohta infot ning võimalusel osutatakse ka tema taotluse nõrkadele kohtadele, mis on abiks edaspidi paremate taotluste koostamisel.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad tagavad otsuste erapooletuse ning lähtumise ühiskondlikust kasust, jälgides, et eraldatav toetus võimaldaks taotluses toodud eesmäärke saavutada.
- Ühenduste esindajad aktsepteerivad, et rahastamise vajadusi on rohkem kui võimalusi ning otsustamine erinevate taotluste vahel on rahastaja pädevuses.

### **6. Lepingu sõlmimine ja väljamaksete tegemine**

- 6.1. Leping sõlmitakse võimalikult kiiresti pärast rahastamisotsuse tegemist, võimaldades ühendusel alustada tegevust kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks.
- 6.2. Lepingus sätestatakse toetuse kasutamise tingimused, oodatavad tulemused ja nende hindamise viis, maksetingimused, järeelvalve ja aruandlus, rahastaja panusest teavitamine, lepingu muutmise tingimused ning sanktsioonid lepingu rikkumise korral.
- 6.3. Väljamaksed tehakse ette, väiksemahuliste ja lühiajaliste toetuste puhul korraga, suuremahuliste ja pikaajaliste (eelkõige mitmeaastaste) toetuste puhul osade kaupa, seejuures on järgmise väljamakse tingimuseks vahehindamise positiivne tulemus.
- 6.4. Toetuse kasutamise tingimusi määrates peetakse silmas, et ühendusele jääks vabadus üldsumma piires toetust tegevuste vahel ümber tõsta, kui eesmärgi saavutamine seda nõuab. Kui selline vajadus tekib, informeerib ühendus sellest rahastajat ning põhjendab seda aruandes.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad valmistavad pärast otsuse tegemist võimalikult kiiresti ette lepingu, tagavad väljamaksete tegemise õigel ajal ning jälgivad, et lepinguga ei kitsendataks põhjendamatult ühenduste võimalusi eesmäärke saavutada.
- Ühenduste esindajad jälgivad, et nad ei võtaks endale lepinguga kohustusi, mida nad ei suuda täita, peavad lepingust kinni ning teavitavad avalikkust rahastaja panusest.

### **7. Järeelvalve, tulemuste hindamine ja aruandlus**

7.1. Järeelvalve, tulemuste hindamise ja aruandluse eesmärk on tagada rahastatavate 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.

- 7.2. 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.
- 7.3. Hea aruandlus keskendub tulemuslikkusele, on vastavuses eraldatud toetuse suurusega 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.
- 7.4. Aruandluse vormis lepitakse 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.
- 7.5. 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.

#### Parimate tulemuste saavutamiseks

- Avaliku võimu esindajad jälgivad, et järelvalve ja aruandlus oleks vastavuses eraldatud toetuse suurusega ning keskenduks tulemuste hindamisele. Ühendustelt nõutakse ainult informatsiooni, mis on otseselt seotud toetuse tulemuslikkuse hindamisega.
- Ühenduste esindajad tunnistavad, et järelvalve, tulemuste hindamine ja aruandlus on nii avalikkuse kui ka organisatsiooni enda huvides. Seepärast kasutatakse kõiki võimalusi, andmaks ausat, ajassepuutuvat ja õigeaegset infot tehtud tegevustest ja nende tulemustest.