

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS



CENTER FOR POLICY STUDIES

JA

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

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

**Lõppraporti I osa  
Poliitikasoovitused**

**Tellijä: Siseministeerium**

**Oktoober 2008**

**Tallinn**

## Sisukord

<b>RAHASTAMISE PRAKTIKA ÜHTLUSTAMISEKS VAJALIKUD SAMMUD .....</b>	<b>3</b>
<b>1. MÄÄRATLEDA KODANIKEÜHENDUSTE RIIGIPOOLSE RAHASTAMISE EESMÄRGID .....</b>	<b>5</b>
<b>2. DEFINEERIDA LÄBIPAISTVA, LIGIPÄÄSETAVA, TULEMUSLIKU, AVALIKKE HUVI KAITSVA JA ÜHENDUSTE VÕIMEKUSELE KAASA AITAVA RAHASTAMISE SISU .....</b>	<b>8</b>
LÄBIPAISTEV RAHASTAMINE .....	8
LIGIPÄÄSETAV JA ÕIGLANE RAHASTAMINE .....	9
TULEMUSLIK RAHASTAMINE .....	9
AVALIKUL HUVIL PÕHINEV RAHASTAMINE.....	10
KODANIKEÜHENDUSTE VÕIMEKUST TAGAV RAHASTAMINE .....	10
<b>3. ERISTADA JA DEFINEERIDA RAHASTAMISE LIIGID, VIISID JA ALLIKAD.....</b>	<b>12</b>
<b>4. KUJUNDADA OBJEKTIIVSED RAHASTAMISE KRITERIUMID RAHASTAMISE LIIKIDE KAUPA .....</b>	<b>15</b>
VALIKU TEGEMINE RAHASTAMISE LIIKIDE VAHEL .....	15
RAHASTATAVA ÜHENDUSE VALIKU KRITERIUMID .....	16
<i>Suunatud pakkumiskutsete tegemine.....</i>	16
<i>Projektitoetuse eraldamise kriteeriumid .....</i>	16
<i>Tegevustoetuse eraldamise kriteeriumid.....</i>	17
<i>Teenuse delegeerimine või ostmine.....</i>	17
<b>5. SIDUDA RAHASTAMISOTSUSED RIIKLIKE ARENGUKAVADE PLANEERIMISE JA ELLUVIIMISEGA NING ÜHENDUSTE VÕIMEKUSE TÕSTMISEGA .....</b>	<b>18</b>
<b>6. TÖÖTADA VÄLJA PÕHIMÕTTED KODANIKEÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE TULEMUSLIKKUSE HINDAMISEKS .....</b>	<b>20</b>
<b>7. PARANDADA KODANIKEÜHENDUSTE RAHASTAMISE INFO KOGUMIST, KÄTTESAADAVUST JA TÖÖTLEMIST ..</b>	<b>23</b>
<b>8. ARENDADA VÄLJA TUGITEGEVUSED ÜHTSETE RAHASTAMISPRAKTIKATE JUURUTAMISEKS.....</b>	<b>25</b>
<b>LISA 1 – EKAKI EESMÄRGID JA SEOTUD DOKUMENDID .....</b>	<b>27</b>
<b>LISA 2 - SISEMINISTEERIUMI JA EESTI MITTETULUNDUSÜHINGUTE- JA SIHTASUTUSTE LIIDU NÄGEMUS JA ETTEPANEKUD MITTETULUNDUSSEKTORIT PUUDUTAVA RIIKLIKU STATISTIKA KORRASTAMISEKS .....</b>	<b>31</b>
<b>LISA 3 – AVALIKE HUVIDE VALDKONNAD .....</b>	<b>32</b>

## Rahastamise praktika ühtlustamiseks vajalikud sammud

2008.aasta maist oktoobrini viisid Poliitikauuringute keskus PRAXIS ja Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (KUAK) Siseministeeriumi tellimisel läbi Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsi, mille eesmärgiks oli anda põhjalik ülevaade kodanikeühenduste riigieelarvelisest rahastamisest, praegustest probleemidest ning vajadustest. Analüüs on ka üheks sisendiks Siseministeeriumi poolt koostatavasse Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni, panustades läbipaistvate, ligipäätavate, kodanikuühiskonda arendavate ning efektiivsust taotlevate rahastamis põhimõtete väljapakkumisega. Analüüsitulemusi arutati Siseministeeriumi ja teiste ministeeriumide esindajatega ning ühenduste esindajatega. Täiendavalt lähtuti Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) ja Siseministeeriumi koostöös valminud Rahastamise Hea Tava algtekstist (2007 novembri versioon), milles sisalduvaid ettepanekuid analüüsitulemused osaliselt toetasid ning täiendasid. Analüüsi väljundid on: 1) rahastamiseanalüüsi lõppraport, ning 2) analüüsist tulenevad poliitika soovitusel (käesolev dokument).

Lähtuvalt analüüsiküsimustest ja –tulemustest pakub töögrupp korrastatud ühenduste riigieelarveliseks rahastamiseks välja järgmise definitsiooni:

**Kodanikuühenduste korrastatud rahastamine on seisund, kus avalikus sektoris kasutatakse ühtlustatud rahastamispraktikad, mis aitavad kaasa läbipaistva, ligipäätava, avalikke huve kaitsvale ja tulemuslikule rahastamisele ning mis tõstavad ühenduste võimekust.**

Lisaks uutele ja täiendavatele teadmisele, sai töögrupp käesoleva analüüsiga kinnitust varasematel aastatel läbiviidud uuringute järgmistele põhijäreldustele<sup>1</sup>: kodanikuühenduste rahastamisel riigieelarvest kasutatakse erinevaid mõisteid ja põhimõtteid, rahastamine pole piisavalt seotud riigi strateegilise planeerimisega, tulemuslikkuse hindamise mehhanismid pole piisavalt läbi mõeldud ja kodanikuühenduste võimekuse tõstmisele on mõelnud vähesed rahastajad.

Selleks, et võrdlemisi erinevat rahastamise praktikat ühtlustada ministeeriumite, nende allasutuste ja riigi sihtasutuste vahel, on otstarbekas läheneda rahastamise korrastamisele samm-sammult alustades rahastamise mõistete ühtsest defineerimisest ja lõpetades ühenduste süsteemse panustamisega riiklike prioriteetide elluviimisse. Sinna vahele jääb terve rida tegevusi, mis on vaja enne läbi viia, kui lõppeesmärgini on võimalik jõuda.

**Analüüsi töögrupp pakub välja järgmised sammud:**

1. Määratleda kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise eesmärgid
2. Defineerida läbipaistva, ligipäätava, tulemusliku, avalikke huvi kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisu
3. Eristada ja defineerida rahastamise liigid, viisid ja allikad
4. Kujundada objektiivsed rahastamise kriteeriumid rahastamise liikide kaupa
5. Siduda rahastamisotsused riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega ning ühenduste võimekuse tõstmisega

<sup>1</sup> Siseministeerium (2001): "Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998-2001 ". Tallinn: Siseministeerium, kohaliku omavalitsuse osakond ([http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste\\_riiklik\\_rahastamine.rtf](http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_riiklik_rahastamine.rtf).)

Siseministeerium (2004): "Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001-2003". Tallinn: Siseministeerium, kohaliku omavalitsuse osakond ([http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste\\_rahastamine.rtf](http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_rahastamine.rtf))

6. Töötada välja põhimõtted kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks
7. Parandada kodanikuühenduste rahastamise info kogumist, kättesaadavust ja töötlemist
8. Arendada välja tugitegevused ühtsete rahastamispraktikate juurutamiseks

## 1. Määratleda kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise eesmärgid

Kodanikuühenduste riigieelarveline rahastamine peab olema seotud riigi strateegilise planeerimisega, mis tähendab rahastamise planeerimist vastavalt riiklikes arengukavades püstitatud eesmärkidele ja rahastatud tegevuse reaalsel panust nende eesmärkide elluviimisse, mida mõõdetakse ning kontrollitakse.

**Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK)** määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavaid rolle ning koostoimimise põhimõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel. EKAK-s on toodud ära 14 prioriteeti, millest üks annab aluse riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni loomiseks: „Kodanikeühenduste avalikest eelarvetest toetamise ja sellest üldsuse teavitamise süsteemi kaardistamine, korrastamine ja täiustamine.“

Lisaks on käesolevas dokumendis esitatud poliitikasoovitused kaudselt seotud EKAK nelja järgmise prioriteediga:

1. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlusel põhineva koostöökultuuri juurutamine, heade koostöötavade tutvustamine ja laialdane kasutuselevõtt ning koostöövõrgustiku loomine
2. Avaliku võimu asutuste ja kodanikeühenduste vaheliste koostöölepingute sõlmimise ja teostamise korra väljatöötamine
3. Mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse.
4. Avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine.

Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni seoseid kodanikuühiskonna arenguks vajalikke eesmärgi ja tegevusi kirjeldava EKAK-i ning EKAK tulemusel sündinud materjalidega on selgitatud Lisas 1.

Analüüsi töögrupi soovitusena on sõnastada rahastamise kontseptsioonis Eesti riigi eesmärgid kodanikuühenduste rahastamisel. Tulenevalt EKAKist, Kodanikualgatuse toetamise arengukavast, Rahastamise Heast Tavast ning analüüsitulemustest, võiks Eesti riigil ühenduste rahastamisel olla järgmised kaks suuremat eesmärki:

- 1) **Avaliku sektori ja kodanikuühenduste strateegiline partnerlus**
- 2) **Võimekad kodanikuühendused**

### **I EESMÄRK – Avaliku sektori ja kodanikuühenduste strateegiline partnerlus riigi strateegiliste eesmärkide planeerimisel ning elluviimisel**

Strateegiline partnerlus tähendab, et kodanikuühendus panustab vastava valdkonna arengu kavandamisse ja selle elluviimisse. Ministeerium omalt poolt (või selle allasutus) võimaldab stabiilse ning pikemaajalise rahastuse neile, kes panustavad valdkonna strateegilisse planeerimisse ning eesmärkide saavutamisse.

Riigipoolsele huvile kodanikuühenduste kui strateegiliste partnerite suutlikkuse ja võimekuse arendamisel viitab ka EL struktuurvahendite 2007-2013 strateegia Inimressursi arendamise rakenduskava. Tunnistatakse struktuurvahendite riigipoolse haldusvõimekuse seotust valitsusväliste organisatsioonide suutlikkusega. RAK 2004-2006 perioodile tagasivaatavalt antakse hinnang, et struktuurvahendite kasutuselevõttuga on küll tõhustunud riigi ametiasutuste koostöö valitsusväliste partnerorganisatsioonidega, kuid partnerlus vajab jätkuvalt tugevdamist. Perioodil 2007-2013 on kavas suunata endisest enam struktuurivahendeid valitsusväliste toimijate, sh erinevate valdkondade katusorganisatsioonide, **üldise haldusvõimekuse arendamisele** selleks, et

- parendada administreerimise efektiivsust ning valitsusväliste toimijate võimekust otsustusprotsessides osalemiseks;
- need organisatsioonid moodustavad olulise osa struktuurivahendite taotlejaskonnast ning nende suutlikkuse kasv aitaks kaasa ka struktuurifondide edukamale rakendamisele.

Kui inimressursi arendamise haldussuutlikkuse valdkonna üheks probleemiks peetakse seda, et huvigruppe (sh sotsiaalpartnereid) ei kaasata piisavalt poliitika kujundamise protsessi<sup>2</sup>, siis sellest tulenevalt on EL struktuurivahendite Inimressursi arendamise rakendusplaanis edastatud Eesti riigi eesmärk suurendada kodanikuühenduste haldussuutlikkust ja soodustada poliitikakujundamise protsessis osalemist.

Strateegiline partnerlus toimib hästi näiteks arengukoostöö valdkonnas Välisministeeriumi ja MTÜ Arengukoostöö Ümarlaud vahel. Arengukoostöö Ümarlaud täidab olulist rolli arengukoostöö alase poliitika kujundamises, arengukoostöö teema tutvustamises avalikkusele, arengukoostöö projektide algatamises ja läbiviimises. Välisministeerium näeb, et Arengukoostöö Ümarlaua tegemised on kasulikud arengukoostöö arendamise seisukohalt, ning mitmendat aastat toetab selle MTÜ jätkusuutlikkust riigi partnerina otseeraldise näol Riigieelarve seaduses.

## II EESMÄRK – Võimekad kodanikuühendused

Kui riigi üheks eesmärgiks on kodanikuühenduste potentsiaali rakendamine riigi strateegiliste eesmärkide kujundamisel ning elluviimisel, siis seda täiendab eesmärk luua tingimused võimekate kodanikuühenduste arenguks.

VÕIME on kõrge sobivus mõne kasuliku omaduse arendamiseks, funktsiooni täitmiseks ja tegevuste läbiviimiseks. VÕIMEKUS on võimete omamise määr. KODANIKUÜHENDUSE VÕIMEKUS on mõõde, mida võib mõista kui ühenduse suutlikkust efektiivselt täita oma funktsioone, seejuures selleks elementaarsel määral ressursse omades. Ühendused tegutsevad erinevates valdkondades<sup>3</sup>, kuid kõigis nendes täidavad nad rohkemal või vähemal määral sarnaseid funktsioone:

1. huvigrupi ja liikmete abistamine ning huvide ja väärtuste eest seismine poliitikakujundamisel (eestkoste, huvikaitse)
2. valdkondliku poliitika arendamine
3. delegeeritud avalike teenuste osutamine
4. kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus)
5. finantsvahendite kogumine ja jagamine

Kodanikuühiskonna arengu ja avaliku sektori kasu seisukohast on oluline eristada, et ühendused täidavad neid funktsioone kas omaalgatuslikult või rahastaja (sh avaliku sektori) ettepanekul. Võime tulla välja omaalgatuslike ideede ja lahendustega eeldab vabalt kasutatavaid vahendeid, mille kasutamise sihtotstarve pole rahastaja poolt ette määratud. Kui vahendite kasutamise sihtotstarve on eelnevalt ette kirjutatud, siis saab ühendus täita funktsioone ainult ettekirjutatud piirides. Juhul, kui ühendus saab mõjutada rahastatavate tegevuste valikut, siis saab ta täita funktsioone sihtotstarbeliste vahendite puhul ka omaalgatuslikult. Ühenduste endi määratletud

<sup>2</sup> Inimressursi arendamise rakenduskava, 21.juuni 2007. (lk.69, 126-127)

[http://www.struktuurifondid.ee/public/OP1\\_21juuni2007\\_EST.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/public/OP1_21juuni2007_EST.pdf)

<sup>3</sup> Kultuur ja meelelahutus, haridus, tervis, sotsiaalteenused, keskkond, arengukoostöö jne

funktsioonide täitmise toetamine tugevdab kodanikuühiskonda ning kasvatab suutlikumad partnerid avalikule sektorile.

Võimekate kodanikuühenduste arendamist toetava näitena võib tuua 2007.aastal rakendunud Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) „Heade ideede konkursi“, mille järele oli (ja on) Eesti ühiskonnas suur vajadus.

## 2. Defineerida läbipaistva, ligipääsetava, tulemusliku, avalikke huvi kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisu

PRAXIS ja KUAK teostatud analüüsist selgus vajadus kodanikuühenduste rahastamisega seotud mõistete ja definitsioonide ühtlustamiseks. Analüüsimeeskond pakkus välja definitsiooni kodanikuühenduste korrastatud riigieelarvelisele rahastamisele kui avalikus sektoris ühtlustatud rahastamispraktikad, mis aitavad kaasa läbipaistva, ligipääsetava/õiglase, avalikke huve kaitsvale ja tulemuslikule rahastamisele ning tõstavad ühenduste võimekust. Järgnevalt on esitatud soovitusid erinevate relevantsete mõistete defineerimiseks, mida soovitame võtta aluseks rahastamise korrastamisel ja ühtlustamisel.

### ***Läbipaistev rahastamine***

**Rahastamine on läbipaistev, kui on piisavalt kättesaadavat informatsiooni rahastamise protsessi kõikide etappide kohta.**

Rahastamise protsessi läbipaistvus peab olema näha kõikides etappides: rahade planeerimine, konkursi korraldamine, rahastamisotsuste tegemine, aruandlus ja ministeeriumitepoolne tagasiside.

Läbipaistev on rahastamine siis, kui avalikult on kättesaadav järgmine info<sup>4</sup>:

- Taotlemise, hindamise ja otsuse tegemise protsessi kirjeldus, tagasiside andmise nõuded (nt sise-eeskiri)
- sõlmitud lepingud (sh lepingumuudatused)
- lepingutega seotud riiklikud garantiid
- lepingutejärgsed planeeritud ülekanded
- Rahastamislepingute täitmise sisulised tulemusaruanded ja mõju hindamise raportid
- Analüüsitav andmebaas lepingute ja aruandluse põhilandmete kohta<sup>5</sup>

Sealjuures lisab läbipaistvust, kui:

- lepingutejärgsed planeeritud ülekanded lisatakse tegevus- ja eelarveplaanidesse
- vastatakse potentsiaalsete taotlejate küsimustele

---

<sup>4</sup> Vt. selgitusi analüüsiraporti pt.3.2.2. 'Läbipaistev rahastamine'

<sup>5</sup> Nt kõige elementaarsemal tasemel on avalikkusele kättesaadav EL Struktuurifondidest rahastatud lepingute andmed: toetuse saaja ametlik nimetus, registrikood, toetuse saaja ametlik vorm (MTÜ, SA, OÜ, AS jne), summa, lepingu kestvus, allikas, tegevus, tegevuse regionaalne ulatus (maakond. üle-Eestiline)

## **Ligipääsetav ja õiglane rahastamine**

**Ligipääsetav ja õiglane on ühenduste rahastamine siis, kui ei diskrimineerita ühendusi teiste tunnuste alusel kui rahastamise eesmärgist tulenevad otsuse tegemise kriteeriumid.**

Ligipääsetav on rahastamine siis, kui:

- On loodud ja kehtestatud selged rahastamise reeglid (otsustusprotsessi kulgemise kirjeldamiseks ja selgitamiseks)
- Ministeeriumis, nende allasutustes, riiklikes sihtasutustes on seatud rahastatavate välja valimise kriteeriumid<sup>6</sup> (sh konkursi korraldamise, suunatud pakkumise ja strateegilise partnerluse vahel valimise kriteeriumid)
- kehtestatud kriteeriume rahastamisotsuste tegemisel reaalselt järgitakse
- kui seatud kriteeriumid piiravad mõne ühenduse ligipääsu rahastamisvõimalustele, on see põhjendatud, objektiivne, kooskõlas rahastamise eesmärgi ja otstarbega.

Selleks, et ühenduste rahastamine oleks ligipääsetav, on vajalik mõistliku taotlemise tähtaja seadmine<sup>7</sup> ja taotlejatega aktiivsem suhtlemine (nt tekkivatele küsimustele vastamine). Uute taotlusprogrammide avamisel lisab ligipääsetavust see, kui korraldatakse infopäev taotlemise tingimuste ja otsuse tegemise kriteeriumite tutvustamiseks.

## **Tulemuslik rahastamine**

**Ühenduste riigieelarveline rahastamine on tulemuslik, kui saavutatakse ühendustele planeeritud väljund-, tulemus- ja mõju eesmärgid<sup>8</sup>**

Tulemuslik on rahastamine siis, kui :

- ühendustele on planeeritud selgelt sõnastatud roll riikliku arengukavas vm kokkulepitud üldeesmärgi täitmisel
- enne rahastamisotsuse tegemist on välja töötatud väljund-, tulemus- ja mõju eesmärgid ning indikaatorid eesmärkide täitmise hindamiseks
- lühiajaliste tegevuste (kuni aasta) rahastamisel piirduda väljund- ja tulemusindikaatorite kasutamisega; pikaajaliste (üle aasta) ja tegevuste ja arengukava terve meetme rahastamisel kasutada lisaks mõjuindikaatoreid
- on arvestatud, et teatud juhtudel on oluline rahastamise protsessi erinevate etappides paindlikkus (eriti uuelaadsete lähenemiste rahastamisel)
- on arvestatud, et eeldused tulemuslikkuseks loob ka rahastamise stabiilsus (eriti kui eesmärgiks on strateegilise partnerluse arendamine valdkonnas)

ELi finantspõhimõtete sekka kuulub hea finantsplaneerimine (ingl k *sound financial planning*)<sup>9</sup>, mille järgi peab rahastamist viima läbi kokkuhoidlikult, efektiivselt ja kulutõhusalt. EFEKTIIVSUSE all mõeldakse siin kindlate

<sup>6</sup> Vt. poliitikasoovituste pt 4.

<sup>7</sup> Vt. selgitusi analüüsiraporti pt 8.1.2.

<sup>8</sup> Mõõdetakse väljund-, tulemus ja mõju indikaatoritega (vt poliitikasoovituste pt 6)

kokkulepitud eesmärkide ja tulemuste saavutamist. KULU-TÕHUSUSE all mõeldakse maksimaalse tulemuse saavutamist minimaalse kuluga. Käesolevalt on rahastamise tulemuslikkust defineeritud läbi raha kasutamise efektiivsuse hindamise.

Rahastamise tulemuslikkuse hindamise soovitusel on põhjalikumalt esitatud käesoleva dokumendi peatükis nr 6.

### ***Avalikul huvil põhinev rahastamine***

**Avalikul huvil põhineb rahastamine siis, kui eraldatakse vahendeid ühendustele tegevusteks, mille sihtgrupp ulatub väljapoole ühenduse liikmete või töötajate huvisid.**

Avaliku huvi seisukohast on olulised ühishüvised ehk sellised hüved, mida ei kasutata eratarbimiseks, vaid millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna ja mis on kõigile kättesaadavad. Avalikes huvides tegutsevate isikute hulka ei kuulu ühingud, mille tegevuse eesmärk ei ulatu kaugemale selle liikmete või asutajate teatud erahuvide rahuldamisest. Avalikes huvides tegutsetakse ka siis, kui aidatakse sihtgruppi, mis on teiste ühiskonna liikmetega ebasoodsas olukorras.

Avalikes huvides ei tegutse ühendus, mille:

- põhitegevus on ettevõtlus või mis kasutab ettevõtlustulu põhikirjavälisest eesmärgidel
- mis on vormilt liikmete erahuvides tegutsev organisatsioon: kutseorganisatsioon, ettevõtluse toetamise organisatsioon, ametiühing või poliitiline ühendus

Täna seostatakse tihti Eestis avalikes huvides tegutsevaid ühendusi EMTA juures registreeritud Tulumaksusoodustusega mittetulundusühenduste ja sihtasutuste nimekirjaga. See nimekiri ei sisalda kõiki organisatsioone, mis tegutsevad avalikes huvides. Juhul, kui avalikes huvides tegutsevate ühenduste nimekiri koostada kas riigieelarvelise rahastamise või poliitikakujundamise kaasamisprotsesside töövahendiks, siis ei ole mõistlik siduda see kaudsete toetustega/ maksusoodustusega, sest see kitsendaks otstarbetult kõikide avalikes huvides tegutsevate kodanikuühenduste ligipääsu riigieelarvelisele rahastamisele (vt Lisa 2).

### ***Kodanikuühenduste võimekust tagav rahastamine***

**Ühenduste võimekuse tagab rahastamine siis, kui kaetakse lepinguliste tegevustega seotud üldkulusid ja toetatakse ühenduste teiste püsikulude katmist või arendustegevust, mis on vajalikud ühenduste funktsioonide täitmiseks.**

Võimekuse tagamiseks ja tõstmiseks on ühendustel vaja teha kahte liiki kulutusi:

**1) Üldkulud** – organisatsiooni igapäevaseks toimimiseks vajalikud otsesed kulud, mis on seotud: kontoriruumidega (küte, elekter, vesi), infotehnoloogiaga (arvuti, printeri, paljundusmasina rent ja hooldus), välise suhtlusega (interneti ligipääs, kodulehel oleva info uuendamine, telefonikõned), finantsjuhtimise ja raamatupidamisega.

**2) Arenduskulud** – strateegiline planeerimine, kvaliteedistandardite väljatöötamine ja kasutusele võtmine, tegevuse efektiivsuse tõstmine vastavate infotehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmise kaudu, uute teenuste väljatöötamine ja olemasolevate arendamine, liikmete ja töötajate koolitamine, ühenduste liitumine ja koostöövõrgustike moodustamine.

---

<sup>9</sup> Vt analüüsi raporti pt 3.2.4 Tulemuslik rahastamine

Nende kulutuste mitte tunnistamisel seatakse ohtu kodanikuühenduste püsijäämine ning suutlikkuse areng, mis on aga eelduseks strateegiliseks partnerluseks riigiga.

Vaata täpsemalt analüüsi raportist pt 3.2.5

### 3. Eristada ja defineerida rahastamise liigid, viisid ja allikad

Analüüsides selgus, et rahastamise kaudu kodanikuühenduste võimekuse arendamine ja riiklike prioriteetidele kaasa aitamine nõuab erinevaid rahastamise liike. Ministeeriumite praktikat uurides selgus, et rahastamise liigitamisel kasutatakse segamini ja ebajärjekindlalt erinevaid kategooriad: a) rahastamise sisulisi eesmärgi, b) rahastamise korraldamise viise ja c) rahastamise allikaid. Allolev tabel püüab selgust luua kategoriseerides rahastamise liigituse kolmeks vastavalt sellele, mis küsimusele üks või teine liigitus aitab vastata.

- Esiteks, rahastamise liik vastab küsimusele *milleks?* ehk mis eesmärgil rahastatakse.
- Teiseks, rahastamise allikas vastab küsimusele *kust?* ehk millisest allikast tuleb raha.
- Kolmandaks, rahastamise viis vastab küsimusele *kuidas?* ehk millisel moel on korraldatud rahastamine.

Oluline on mõista, et ühte rahastamise liiki võib korraldada mitmel moel ning rahastada mitmest allikast. Näiteks võib projektitoetust finantseerida nii riigieelarvest, sihtotstarbelisest fondist või välisvahenditest ning raha eraldamise viis võib olla riigihanke alusel sõlmitud leping, koostööleping või programmi alusel sõlmitud leping. Seega on kehtivad reeglid erinevad alates riigihangete seadusest, ministeeriumide hangete ja lepingu sõlmimise kordadest kuni välisvahendite kasutamise nõueteni, võimaldavad sealjuures paralleelselt kasutada teatud piirides mitmeid allikaid ja viise. Analüütikute ettepaneku kohaselt on riigil rahastamist kõige lihtsam suunata ja korraldada selliselt, et aluseks võetakse rahastamise sisuline aspekt ehk rahastamise liik.

Rahastamise LIIK Milleks?	Rahastamise ALLIKAS Kust?	Rahastamise VIIS Kuidas?*
1. <b>Projektirahastus:</b> konkreetse tegevuse läbiviimiseks või ülesande täitmiseks	Riigieelarve Välisvahendid (nt Euroopa Sotsiaalfond, Norra ja EMP vabaühenduste fond jne)	<i>Üldine tasand:</i> Programmi alusel või mitte Konkursi alusel või mitte (sh ka riigihange)
2. <b>Avalike teenuste delegeerimine ja teiste teenuste ostmine</b>	Riiklikud fondid (nt SA KÜSK, SA KIK, SA MEIS, Kultuurkapital jne) ...	<i>Detailsem tasand:</i> Koostööleping Haldusleping Sihtfinantseerimise leping
3. <b>Tegevustoetus</b> ühenduse võimekuse tõstmiseks	...	Riigihanke tulemusel sõlmitav leping Eraldise kasutamise leping Teenuse osutamise leping Teenuse delegeerimise leping ...

\*Selgituseks rahastamise viisi kohta: üldisel tasandil saab eristada seda, kas toimub konkurs või mitte ning kas rahastamine on osa pikemaajalisest terviklikust programmist või mitte. Detailsemal tasandil saab eristada omakorda seda, millisel viisil on reguleeritud rahastaja ja kasusaaja suhe – koostööleping, haldusleping, riigihanke menetluse tulemusel sõlmitav leping, sihtfinantseerimise leping, eraldise kasutamise leping, teenuse osutamise või delegeerimise leping.

**PROJEKTIRAHASTUS** (ingl *grant, project/ program support/ funding*) – Raha, mida antakse selleks, et vastuvõtja võiks teostada enda poolt planeeritud ja toetaja poolt heaks kiidetud tegevust<sup>10</sup>. Toetatakse ühenduse poolt elluviidavaid konkreetseid nii pika- kui lühiajalisi tegevusi, hinnalt nii väike- kui suuremahulisi, peamiselt ühekordseid tegevusi. Projektipõhine rahastus on alati piiratud kasutusvõimalusega (ingl *restricted funding*).

<sup>10</sup> Lagerspetz, M. (2007). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. <http://www.ngo.ee/sonastik>

Projektitoetus annab ühendusele rahalised vahendid rahastaja soovitud konkreetsete tegevuste elluviimiseks, ühenduse väljapakutud innovaatiliste tegevuste elluviimiseks jms.

**Projektirahastuse mõju:**

- lühiajaliste (alla aasta) projektidega saab panustada kaudselt või täita kitsast osa arengukavast mille mõju on raske mõõta;
- ei aita enamasti kaasa kodanikuühenduste võimekusele.
- Pikaajalise projektiga (üle aasta), mis katab täies mahus projektiga seotud üldkulud, saab ühenduse võimekust säilitada ja aidata kaasa suuremate riiklike prioriteetide saavutamisele.

**TEGEVUSTOETUS** (ingl *subsidies, institutional support, strategic funding*) – Raha, millega avalik sektor toetab kodanikuühenduse, kui organisatsiooni tegevust ja arengut tervikuna ja mida saavad ühendused, keda peetakse strateegilisteks partneriteks, kelle töö on oluline; millest ühendus katab üldkulusid, palgakulusid jm rahastaja poolt määratlemata administratiivkulusid (enamasti tegu vabalt kasutatavate vahenditega) Levinud seotud sarnase sisuga termini kasutamine: BAASRAHASTAMINE on organisatsiooni tegevus- ja arenduskulude mitmeaastane toetamine. Soovitame võtta käibele Kanadas kasutusel oleva praktika eeskujul STRATEEGILISE INVESTEERINGU lähenemine PIKAAJALISE TEGEVUSTOETUSE definitsioonina: 1-3 aastaks (maksimaalselt 5ks aastaks) toetuse eraldamine organisatsioonide valitsemis-, juhtimis-, sihtgruppide arendamise ja tehnilise suutlikkuse tõstmiseks lähtuvalt nende põhikirjalistes eesmärkides, arengustrateegias ja/või tegevusplaanis sätestatu vastavusest riiklike strateegiliste eesmärkidega<sup>11</sup>. Tegevustoetuse **eesmärgiks** on organisatsioonide võimekuse säilitamine ja tõstmine.

**Tegevustoetuse mõju:**

- panustab ühenduste omavahendite tulubaasi, mida saab kasutada avalike huvides ühenduste funktsioonide täitmiseks
- tõstab ühenduste suutlikkust ning soodustab nende arenemist strateegiliseks partneriks avalikule sektorile, et koos ühiskonnale suuremat kasu luua
- soodustab ühenduse sõltumatust ning tõstab seatud eesmärkide saavutamise tõenäosust
- parandab kolmanda sektori ja ühenduste jätkusuutlikkust<sup>12</sup>.
- ei ole võimalik otseselt riiklike prioriteetide elluviimisele kaasa aidata, kui ei kombineerita seda pikaajalise projektirahastuse või teenuse delegeerimise ja ostmisega.

Tegevustoetuse alaliigiks on ARENGUTOETUS - organisatsiooni arendustegevuse kulude finantseerimiseks. Tegevustoetusega, millega kaetakse osaliselt ühenduse üldkulusid, saab ühenduste võimekust säilitada. Arengutoetus aitab võimekust tõsta, sest finantseerib ühenduse arendamise kulusid, mis on seotud: strateegilise planeerimise, kvaliteedistandardite väljatöötamise ja kasutusele võtmisega, tegevuse efektiivsuse tõstmiseks vastavate infotehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmisega, uute teenuste väljatöötamise ja olemasolevate arendamisega, liikmete ja töötajate koolitamine, ühenduste liitumise ja koostöövõrgustike moodustamisega.

<sup>11</sup> Soovitus esitavad KÜSK kontseptsioonid; Kanada praktikast rohkem infot *Voluntary Sector Initiative* veebilehel [www.vsi-ibsc.org/eng/funding/sia.cfm](http://www.vsi-ibsc.org/eng/funding/sia.cfm).

<sup>12</sup> *Jätkusuutlikkus* – Tõenäosus, et organisatsioon või tegevus suudab täita oma otstarvet tulevikus, kui arvesse on võetud organisatsiooni seismised ressursid ning tegevuskeskkonna oletatavad või võimalikud muutused. (Kodanikuühiskonna lühisõnastik 2007)

**AVALIKE TEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE/ ÜLEANDMINE** (ingl *out-sourcing*) – Olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle eraettevõttele, mittetulundusühendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Delegeeritud/ üleantud teenuse finantseerimise kohustus jaguneb reeglina riigi/omavalitsuse ja teenuse lõpptarbija vahel, riik/omavalitsus maksab kõik teenuse täideviimisega seotud kulud kinni<sup>13</sup>. AVALIK TEENUS on avaliku halduse asutuse poolt osutatav teenus, kaup, info, hüve. Avaliku teenuse üleandmise **eesmärgiks** võib olla teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine või säilitamine, teenusepakkumise tõhususe parandamine, aga ka mõne muu sotsiaalselt aktsepteeritud eesmärgi saavutamise. Avaliku teenuse üleandmisel tegutsevad üleandja ja osutaja lähtudes vajadusest kaitsta avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi.<sup>14</sup>

Lisaks avalike teenuste delegeerimisele osutavad ühendused ühiskondlikult vajalikke teenuseid, mida valitsusasutused pole varem osutanud ja mida ei saa ühendusele delegeerida. Siinkohal on tegu TEENUSTE OSTMISEGA, mis ühenduste poolt vaadatuna on majandustegevus ning olenemata pakutava teenuse (kauba) sisust ei liigitu avalike teenuste alla, kuigi sel on avaliku teenusega sarnased tunnused.

**Avaliku teenuse delegeerimise mõju:**

- võimaldab ellu viia arengukava eesmäärke;
- üldkulude katmise puhul (ja tegevustoetusega kombineerides) tagab ja võimaldab suurendada ühenduste võimekust.

---

<sup>13</sup> Veiko Lember (2005). Avalike teenuste üleandmise hea tava. <http://www.ngo.ee/8904>

<sup>14</sup> *Ibid.*

## 4. Kujundada objektiivsed rahastamise kriteeriumid rahastamise liikide kaupa

### *Valiku tegemine rahastamise liikide vahel*

Rahastamise kaudu kodanikuühenduste võimekuse arendamine ja riiklike prioriteetidele kaasa aitamine nõuab erinevaid rahastamise liike (projektirahastus, tegevustoetus, teenuse delegeerimine ja ostmine), mistõttu on mõistlik rahastamise liik valida vastavalt tulemusele, mida soovitakse saavutada. Selleks on vajalik eelnevalt rahastamise eesmärgis kokku leppida. Kui ühendustele on planeeritud kindel roll riikliku arengukava ühe osa elluviimiseks, siis tuleb kombineerida projektirahastust, teenuse delegeerimist ja ostmist ning vajadusel lisada sellele tegevustoetus (sh arendustoetus), et tõsta ühenduste võimekust saavutada eraldatud vahenditega maksimaalset tulemust. Pikaajaliste ja suuremate tulemuste ning mõju saavutamiseks sobib paremini pikaajaline rahastus (1-3 aastat), spetsiifiliste kitsaste väljunditeni jõudmiseks saab kasutada ka lühiajalist projektirahastust.

Parima tulemuseni jõudmiseks rahastamise liikide valikul on Rahastamise Heas Tavas välja pakutud kaks aluspõhimõtet:

- Avaliku võimu esindajad valivad rahastamiseks liigi, 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.

**Projektirahastust** 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. (Rahastamise hea tava, 2.2.) Näiteks võib tuua Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolset sihtotstarbelised eraldised projektirahastusena erinevate tegevuste, ürituste, kampaaniate jm läbiviimiseks.

**Tegevustoetus** on eelistatav olukorras, kus rahastatav eesmärk on saavutatav läbi pikaajaliste, korduvate, komplekssete ja/või pindlikkust nõudvate tegevuste või siis on eesmärgiks suutliku partneri või mõne tema tegevuse väljaarendamine (stardiabi) või hoidmine. (Rahastamise hea tava, 2.3.) Siinkohal on parimaks näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumis alates 1997. Rakendatud ja jooksvalt arenev noorteühenduste aastatoetuse määramise praktika, mille eesmärgiks on sõnastatud noorteühingute jätkusuutlikkuse ja stabiilse arengu tagamine.

**Avaliku teenuse pakkumise delegeerimine** ühendustele või pikaajaline **teenuste ostmine** ühendustelt on eelistatav olukorras, kus on vajalik saavutada suuremaid arengukavalisi või nendega katmata ühiskondlike eesmärke. Delegeerimise näitena sotsiaalhoolekande seadusest lähtuvalt psüühiliste inimeste hoolekande teenuste pakkumine riigi asemel ühenduse poolt. Teenuste ostmise näitena saab tuua MTÜ SOS Lasteküla Eesti Ühingu, mis aitab lapsi, kes on kaotanud oma vanemad või ei saa oma vanematega mitmesugustel põhjustel koos elada ning vajavad seetõttu uut püsivat kodu.

## **Rahastatava ühenduse valiku kriteeriumid**

Järgnevalt pakub analüüsi meeskond välja kriteeriume, mida võiks kaaluda rahastatavate ühenduste valimisel ja konkursi korraldamisel või mittekorraldamisel.

Riigihangete seaduse §3 punkt 3 määratleb, et lähtudes Euroopa Majanduspiirkonna ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni nõuetest, peavad rahastatava organisatsiooni valimise kriteeriumid olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad, riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Ühenduste rahastamisel on vajalik lähtuda samadest põhimõtetest, eriti juhtudel, kus on Riigihanke korraldamine kohustuslik.

## **Suunatud pakkumiskutsete tegemine**

Riigihangete seaduse §25 punkt 2 määratleb, et piiratud pakkumismenetlus ehk suunatud pakkumine on õigustatud juhul, kui pakkumiskutse saajad on valitud välja objektiivsete mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel.

Tuginedes juba kehtestatud Riigihangete seaduse nõuetele saab ühendustele suunatud pakkumiskutseid ehk suunatud pakkumist teha kui:

- On kehtestatud tegevuse või kvalifikatsiooni standardid ja ühenduste vastavust sellele kontrollitakse
- Suunatud pakkumiskutsete esitamise kohta peab olema info avalikult kättesaadav

**Konkurssi ei saa korraldada kui** teisi ühendusi samas valdkonnas sel ajahetkel tegutsemas pole, mis vastaksid kehtestatud objektiivsetele mittediskrimineerivatele kriteeriumitele

Selleks, et pakkujaid ei diskrimineeritaks ei tohi:

- kehtestada mõnele pakkujatele või taotlejatele teistega võrreldes täiendavaid halduslikke, tehnilisi või finantstingimusi;
- nõuda katsete korraldamist või tõendeid, mis dubleeriksid juba olemasolevaid tõendeid.

**Majanduslikult soodsaima pakkumise valimiseks pakutakse Riigihangete seaduses järgmisi kriteeriume:** kvaliteet, hind, tehniline väärtus, esteetilised ja funktsionaalsed omadused, keskkonda mõjutavad omadused, käitamiskulud, tasuvus, müüjäjärgne hooldus ja tehniline abi ning selle maksumus, sõlmitava hankelepingu alusel vahetult teenuste osutamise või ehitustööde tegemise eest vastutavate isikute spetsiifilised tõendatud oskused või kogemus, millest otseselt sõltub osutatavate teenuste või tehtavate tööde kvaliteet, hankelepingu täitmise tähtaeg.

## **Projektitoetuse eraldamise kriteeriumid**

Rahastatava ühenduse valimine vastavalt taotluse või varasema tegevuse kvaliteedile. Projektitoetuse eraldamise kriteeriumite väljatöötamisel võtta aluseks senised parimad praktikad Eestis. Üks võimalus on võtta aluseks Avatud Eesti Fondi väljatöötatud projektitaotluste hindamise kriteeriumid Norra vabauhenduste fondi jaoks ning neid vajadusel täiendada ning objektiivsemaks muuta.<sup>15</sup> Eeskuju saab võtta ka Majandus- ja

<sup>15</sup> <http://www.oef.org.ee/et/programs/6/>

Kommunikatsiooniministeeriumi mittetulundusühendustele mõeldud konkursi tingimustest (vt ka raportist pt 6.1.1. 6.2.1)

## **Tegevustoetuse eraldamise kriteeriumid**

Võimalikke kriteeriume ühenduste valimiseks, mis peaks saama tegevustoetust<sup>16</sup>:

- valdkond peab olema riigi jaoks oluline (avalik huvi ning tegevustoetuse seotus vastavate valdkondlike arengukavade täitmisega);
- ühendusel ei tohiks lisaks olla mõistliku aja jooksul probleeme eelneva rahastuse aruandluse ja tegevuste teostamisega;

**Võimalikud lisakriteeriumid, kui eesmärgiks on säilitada ennast tõestanud ühenduste võimekust:**

- ühendus on eelnevalt riigi rahastust näiteks projektitoetuse kaudu saanud, sest edukas konkureerimine on tõestanud selle oskusi ja pädevust;
- ühendus on tegutsenud 3-5 aastat tegutsenud

**Võimalik lisakriteerium, kui eesmärgiks on säilitada vähetegutsenud ühenduste võimekust:**

- tegu on tegutsenud kuni 3 aastat kuid end valdkonnas tõestanud ühendusega

## **ARENGUTOETUSE eraldamise kriteeriumid**

Võimalike lisakriteeriumite määratlemisel, kui eesmärgiks on ühenduste võimekust tõsta võib lähtuda vastavatest ühenduste arenguetappidest<sup>17</sup>:

- peale ühenduse loomist, kui otsitakse 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
- struktuuri muutmine eesmärgiga tõsta organisatsiooni mõju ja sissetuleku teenimise võimet
- vähendada kulubaasi

## **Teenuse delegeerimine või ostmine**

- Lähtuda riiklike arengukavade eesmärkidest ja kehtestatud kvaliteedistandarditest vastavatele teenustele
- Hinnata varasemalt ühenduste pakutud teenuste kvaliteeti – valida välja kõige kvaliteetsemad ja motiveeritumad teenusepakkujad
- Ilmselt tuleb ette juhtumeid, kus mõnes kitsas valdkonnas on ainult üks ühendus, mis teenust pakkuda saab, kuid on vaja mõelda läbi teenuse arendamise tegevused koos vastava arengutoetusega

---

<sup>16</sup> Ühendused pakkusid neid läbiviidud fookusgruppide raames

<sup>17</sup> vt lähemalt käeoleva dokument lk 11, Kodanikuühenduste võimekust tõstev rahastamine

## 5. Siduda rahastamisotsused riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega ning ühenduste võimekuse tõstmisega

### *Arengukavade ja ühenduste rahastamise sidustamine*

- Riigieelarve vahenditest toetada tegevusi ja organisatsioone, mis aitavad kaasa valdkondlikest strateegiatest ja arengukavadest tulenevate eesmärkide saavutamisele, sh arendavad riigile ja ministeeriumitele olulisi partnereid.
- Rahastamise aluseks olevates lepingutes, seletuskirjades või määrustes selgelt välja tuua, mis on selle rahastamise eesmärk ning millise riigi strateegilise dokumendi alusel ühendust rahastatakse.
- 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 heast tavast 1.3.; toetatud PRAXIS ja KUAK analüüsiga)
- Strateegiliste partnerite puhul kaaluda pikemaajaliste partnerlus- ja/või raamlepingute sõlmimist, et tagada pikaajaliste arengukavadest olevate eesmärkide elluviimine.
- Arengukavade ja ühenduste rahastamise selgemat sidustamist alustada nendest ministeeriumitest, kelle valitsemisala kaudu on ühendusi rahastatud kõige suuremas mahus ning kõige laiema ulatusega: Kultuuriministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium.

### *Riigieelarve ja kodanikuühenduste rahastamise seoste läbipaistvamaks muutmine*

- Iga eelarveaasta rahastamisvõimaluste kohta avalikustada informatsioon hiljemalt sama aasta esimestel kuudel, et kõik osapooled saaksid oma tegevust paremini kavandada.
- Riigieelarvest (iga-aastaseid) otsetoetusi saavate ühenduste roll määratleda ministeeriumi organisatsioonilises strateegias või ühenduse tegevusvaldkonna arengukavas.
- Pikemas plaanis mõelda läbi EL struktuurifondide rahastuse ja Eesti Vabariigi maksulaekumiste, siseriiklike finantseerimisallikate roll ning eesmärgid kodanikuühenduste rahastamisel riiklike strateegiliste eesmärkideni jõudmisel (ehk mis saab kuni 2013.aastani EL vahenditest rahastatavatest kodanikuühenduste tegevustest ja eesmärkidest peale 2013).

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

- Strateegiate ja arengukavade ning nende rakenduskavade ja aruannete koostamisel lähtuda alati 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. (ettepanek Rahastamise heast tavast 1.2.; toetatud PRAXIS ja KUAK analüüsiga)
- Ministeeriumil nõuda või partnerite valikul lähtuda eeldusest, et katusorganisatsioon kaasab oma liikmeid ning esitab konsolideeritud ja läbiräägitud arvamuse. See korrastab ka ühenduste katusorganisatsioonide tegevust ning sisekaasamisprotsesse.
- Rahastatud tegevuse lõppedes esitatud aruannetes esitada tegevuse käigus saadud kogemustele põhinev arvamus sellest, kas ja kuidas hindamiskriteeriume, tegevuse vorme või arengukavadest tulenevaid eesmärgi oleks otstarbekas muuta. Neid arvamusi tuleb ministeeriumis analüüsida ning edasiste arengukavade ja organisatsioonistrateegiate tegemisel nendega arvestada.

***Arengukavade ja rahastamise tulemuslikkuse hindamise parem suhestamine***

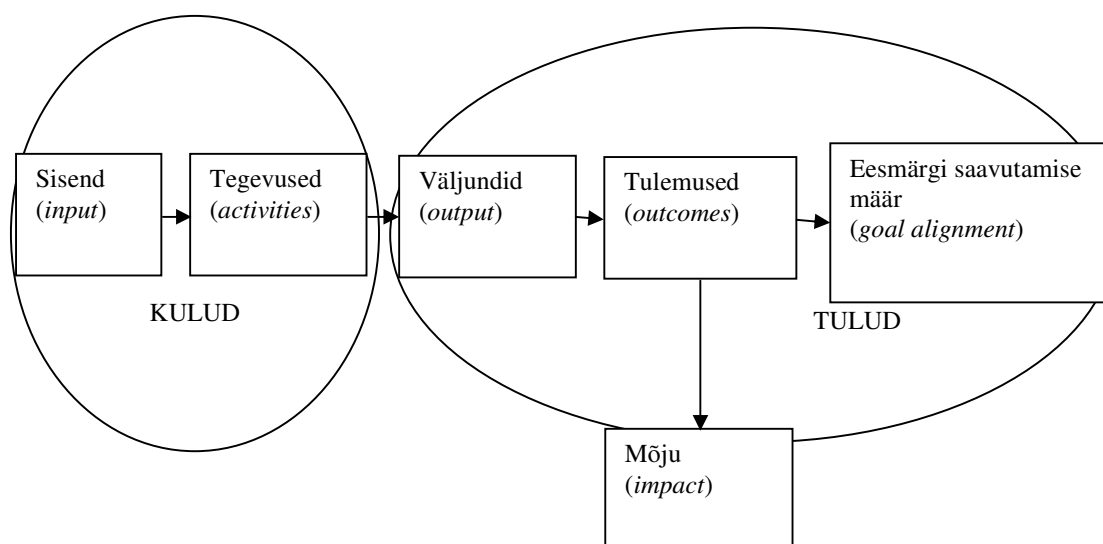
- Ühendusega sõlmitavas lepingus teha kohustuslikuks viidata lisaks lepingu sõlmimise aluseks olnud käskkirjale ka konkreetsele riiklikule või ministeeriumi organisatsioonistrateegiale, mille eesmärkide täitmisesse ühendus panustab.
- Ühendustega sõlmitava lepingu osana alati esitada eelnevalt koostatud hindamis- või aruandlusvormi, kus on üheselt mõistetavalt kirjeldatud hindamise ja aruandluse aluskriteeriume ning toimumist.

## 6. Töötada välja põhimõtted kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks

Rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks on vajalik kasutada väljund-, tulemus- ja mõju indikaatoreid, mis võimaldava erineval tasandil tehtule hinnangut anda. Analüüsitulemused näitavad, et on nii avalikus kui kolmandas sektoris probleeme tulemuslikkuse hindamise erinevate tasandite eristamise, neid kasutatakse ebajärjekindlalt ja lünklikult: kas pole sõnastatud mõjueesmärgid või on sõnastatud mõjueesmärgid ja väljundieesmärgid ilma neid ühendavate tulemuseesmärkideta.

Seetõttu esitame tulemuse hindamise erinevad tasandid, selgitame nende sisu ja omavahelisi seoseid.

### TULEMUSE HINDAMISE ERINEVAD TASANDID<sup>18</sup>



**Sisendiks** nimetatakse kõiki ressursse, 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** on ühendusega sõlmitud lepingu alusel läbiviidud tegevused. **Väljundid** näitavad, kui paljud inimesed said probleemile leevendust või lahenduse. **Tulemused** näitavad püsivaid muutusi ühiskondlikus süsteemis (arengukava eesmärkide tasand). **Mõju on** muutuse põhjustamine majanduses, keskkonnas või ühiskonnas, mis ei pruugi olla kooskõlas arengukava taotletava eesmärgiga. **Eesmärgi (nt arengukava üldeesmärgi) saavutamise määr** näitab kui võrd saavutatud väljundid ja tulemused viisid lähemale kokkulepitud üldeesmärgi saavutamisele.

### Hindamise ja rahastamise eesmärgi sidustamine

<sup>18</sup> Allikas: Clark, Catherine; Rosenzweig, William; Long, David; Olsen, Sara. Double Bottom Line Project Report: Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures (2004)

- Väga oluline on kogu hindamise protsess ehitada üles selliselt, et see on suunatud läbiviidavate tegevuste kvaliteedi tõstmisele selleks, et jõuda strateegiliste eesmärkideni. 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.
- Hinnates rahastamise tulemuslikkust ehk kuidas ühendus on talle antud vahendeid kasutanud, tuleb hinnata täpselt eelnevalt kokkulepitud ja lepingus kirjas eesmärkide saavutamist ja saavutamise efektiivsust, mitte ühendust ennast.
- Olenemata rahastamise viisist esitada rahastamise aluseks oleva dokumendi (otsuse, lepingu vm) osana hindamiskriteeriumid (sh hindamise ja aruandluse tingimused, kava ja vorm), oodatavad tulemused ning seos riigi strateegiliste eesmärkidega, täpsemalt arengukavaga või selle rakendusplaaniga (indikaatoritega) koos viitega eesmärgile ja meetmele.

#### ***Hindamispraktikate selgitamine ja ühtlustamine***

- Ühtlustada ministeeriumites hindamispraktikad rahastamise liikide lõikes.
- Aruandluse vormis leppida 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.).
- Rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks ning informatsioonile ligipääsu parandamiseks luua andmebaas kõikidest riigieelarvelistest vahenditest toetatud kodanikuühendustest ja nendega sõlmitud lepingutest, ning ühtlustada riigieelarvest rahastamisel ning hindamisel kasutatav terminoloogia.
- Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamise võimaldamiseks ühtlustada aruandlusnõuded ja –vormid, avalikustada aruandlus (ideaalis ühtses ning analüüsitavas andmebaasis). Kui lepingud ja riigieelarve vahendite kasutamine on avalik, siis peaks ka aruandlus olema avalik.

#### ***Hindamise protsess, objekt ja tulemuslikkus***

- Juurutada arusaama ja rakendamist praktikas, et järelvalve, tulemuste hindamise ja aruandluse eesmärk on tagada rahastatavate eesmärkide saavutamine, raha sihipärane ja läbipaistev kasutamine ning koguda informatsiooni edasist vajalike tegevuste kohta. Hinnata tulemuslikkust kahel tasandil: konkreetse lepingu (väljund, tulemus) ja rahastamise aluseks oleva strateegia/arengukava tasandil (väljundid, tulemused, mõju ja eesmärgi saavutamise määrd)
- Väiksemahuliste toetuste puhul toimub teostada järelvalvet 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 seada edasiste väljamaksete tingimuseks. Sellega koos täiendavalt arendada vahehindamisprotsessi efektiivsust ja otstarbekust.
- Vastavalt rahastamisotsusele, lepingu liigile, rahastamise mahule vms koostada nt hea lepingu ja aruandluse näited, millest ministeeriumid saaksid juhinduda<sup>19</sup>. Hea aruandlus keskendub nii väljunditele kui tulemuslikkusele, on vastavuses eraldatud toetuse suurusega ning sisaldab kogu vajalikku informatsiooni, mis võimaldab nii rahastajal kui teistel valdkonnas tegutsevatel ühendustel edasise tegevusi planida. Mõlema poole aega austades nõutakse ja esitatakse aruannetes üksnes informatsiooni, mis on vajalik ja mida kasutatakse tulemuslikkuse hindamiseks.

<sup>19</sup> vt täiendavalt käesoleva dokumendi pt.8 soovitusi juhendmaterjalide osas

- Teha rahastatavale ühendusele ülesandeks anda rahastajale koheselt teada, kui tegevuste elluviimise käigus selgub takistusi eesmärkide saavutamisel. Seejärel võimaldada koos arutada ja kokku leppida kas võimalustes eesmärke teisel moel saavutada või lepingu katkestamises.
- Hindamise puhul arvestada samaväärselt muu panusega vabatahtliku tegevuse panust eesmärkide saavutamisse.

## 7. Parandada kodanikuühenduste rahastamise info kogumist, kättesaadavust ja töötlemist

Riigi- ja valitsusasutustel, ühendustel ja eriti nende katusorganisatsioonidel, teadus- ja arendusasutuste uurijatel on ühine huvi: kodanikuühendusi ning nende rahastamist puudutavate andmete kättesaadavus, üheselt mõistetavus ja usaldusväärsus.

Kodanikuühiskonna rahastamise parima kontseptsiooni loomine ning arendamine sõltub väga olulisel määral riigi infosüsteemide võimalustest ning arengust. Analüüsi üks peamisi tulemusi oli taaskord kinnitus sellele, et on vaja korrastada ja poliitiliste otsuste tegemisest tulenevate vajadustega vastavusse viia mittetulundussektorit puudutava riikliku statistika tootmine ja ühtlustamine ning erinevate statistika tootjate rollijaotuse selgitamine ja sätestamine.

Alates 2006.aastast on Siseministeeriumi ning Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eestvedamisel toimunud rida nõupidamisi Justiitsministeeriumi (JuM), Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK), Statistikaameti (ESA), Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) ja EKAK ühiskomisjoni ekspertidega eesmärgiga selgitada ja planeerida erinevaid vajalikke samme selleks, et korrastada statistikat mittetulundussektorist ülevaatliku pildi saamiseks (vt LISA 2). Analüüsi töögrupp rõhutab vajadust JuM, RIK, ESA ja EMTA siseselt tõstatada mittetulundussektori statistika teema lähiaastatel prioriteetide hulka, kuna sellest sõltub väga tugevalt kodanikuühiskonna rahastamise korrastamise võimalikkus, sh eriti rahastamise läbipaistvus, mittetulunduslike organisatsioonide halduskoormus ja avaliku sektori administratiivkulud.

Järgnevalt on esitatud analüüsitulemustest lähtuvad ettepanekud kodanikuühendustega seotud andmete ja infosüsteemide parendamiseks, mis toetavad ning täiendavad Siseministeeriumi ning EMSL poolt tänaseks koostatud ettepanekuid. Esitus ei ole etapiline ehk näiteks täiendavate analüüside läbiviimine panustab nii üldstatistika kui rahastamise andmete korrastamisse ning monitooring on tuleneb statistika aluste korrastamisest kui annab sellele jooksvat sisendit (informeerides otsustajaid muutuvatest vajadustest kogutavate andmete sisu ja mahu osas).

### ***Kodanikuühenduste rahastamise infosüsteem***

- Statistika korrastamise järel võimalusel luua ühtne infosüsteem või arendada olemasolevaid selliselt, mis:
  - Ühildab ja koondab kogutavad andmed erinevate asutuste poolt
  - On ligipääsetav nii avaliku sektori töötajatele, mittetulundusorganisatsioonidele, teadus- ja arendusasutuste analüütikutele ja tavakodanikele. Luua erinevad kasutajaprofiilid.
  - Lihtsustab kodanikuühendustega kokkupuutuvate riigiametnike igapäevast tööd ning mis on kasutuskõlblik horisontaalselt, seejuures kaotaks vajaduse igal ministeeriumil oma mahukate andmebaaside loomiseks. Selleks tuleb täiendavalt analüüsida ministeeriumites kasutatavaid ja loodavaid andmekogusid ning võimalusi nende funktsioonide koondamiseks ühtsesse infosüsteemi.
  - Sisaldab andmeid algsel, mitte vähendatud kujul – Näiteks tegevusvaldkonna klassifikatsioon EMTAK 5.tasandil nagu ESA MTÜ-de ja SA-de statistiline profiil väljastab, mitte 2.tasandil nagu EMTA andmeid väljastab.
  - Kaasaegseid IT-süsteemide arenguid arvestades on kasutajasõbralik kõigis erinevates kasutajaprofiilides.

### **Kodanikuühenduste rahastamise statistika kogumine ja korrastamine**

- Analüüsida EMTAK 2008 klassifikatsiooni sobivust ühendustele. Analüüsis on kirjeldatud riigi poolt rahastatud ühenduste jaotus EMTAK valdkondade järgi, mis viitab vajadustele täpsustada 5.tasandil EMTAK koode, mis defineerivad tegevuse läbi eituse „Muu..“. Täiendavalt analüüsida ja võimalusel täiendada EMTAK jagude „Tervishoid ja sotsiaalhoolenanne“, „Muud teenindavad tegevused“, „Haridus“, „Kunst, meelelahutus ja vaba aeg“ 5.tasandi klassifikatsioone.
- Kodanikuühiskonna arengu ja rahastamise analüüsimisel, ka rahastamisprogrammide eesmärgistamisel ja rahastamisotsuste tegemisel on oluline mittetulunduslike organisatsioonide liikmete arv ning juriidiline vorm, mis võimaldavad täiendavalt hinnata ühenduste kaasamiskohustust ning esinduslikkust. Oluline on lisada riikliku kõikse statistika kogumisse ühenduste liikmete arvu ning juriidilise vormi tunnused.

### **Täiendavate analüüside läbiviimine**

Riigieelarvelise rahastamise kontseptsioon peaks olema laiemal ulatusega, kui PRAXISE ja KUAKi analüüsi tulemused. PRAXISE ja KUAK analüüs kodanikuühenduste riigieelarvelisest rahastamisest puudutas Eesti riigi poolt antavaid toetusi, täpsemalt otsetoetusi ja muid skeeme (välja jäid kaudsed ning mittemateriaalsed toetused). On rida KÜde riigipoolse rahastamise aspekte, mis on vaja selgitada ja riigieelarvelise rahastamise korrastamisel edaspidi arvestada.

- Täiendavalt analüüsida Eesti riigi poolt loodud kodanikuühenduste **kaudseid toetusi**, sh maksusoodustused või -vabastused ühendustele, annetamist toetavad maksusoodustused, soodne seadusandlik raamistik (eriti vabatahtlikule tegevusele)<sup>20</sup>. Aluse edasisteks analüüsideks annab Kodanikuühiskonna Sihtkapitali poolt tellitud PRAXISE analüüs „Protsent tulumaksust ühendustele“, muude skeemide osas täiendavalt BDA analüüs „Hasartmängumaksust mittetulundusühenduste rahastamine“, mittemateriaalsete toetuste osas MAK võrgustiku rolli selgitav KUAK analüüs „Kodanikualgatuse edendamise tugistruktuurid kohalikes omavalitsustes“.
- Täiendavalt analüüsida pikaajaliste teenuste ühendustelt ostmise rolli ja kriteeriume võrreldes projektirahastusega ning avalike teenuste delegeerimisega. Analüüsist selgus, et projektirahastuse puhul tekitab nii riigi- ja valitsusasutustes kui kolmanda sektori organisatsioonidele segadust projekti kui ühekordse ja lühiajalise tegevuse ning pidevalt toimuva tegevuse rahastamine.
- Täiendavalt analüüsida kodanikuühenduste rahastamist kohalike omavalitsuste poolt ning korrastada kohalike omavalitsuste poolne rahastamine.
- Analüüsida riigi, kohaliku omavalitsuse ja/või muu avalik õigusliku juriidilise isiku poolt asutatud ja selle valitseva/olulise mõju all olevate sihtasutuste ja mittetulundusühingute rolli kolmanda sektori ja valitsussektori piirilal ning nende rahastamist.
- Selgitada ühistute roll kodanikuühiskonnas ja ühiskonnale vajalike (ning avalike) teenuste pakkujatena.
- Selgitada tulumaksusoodustuse saajate nimekirja rolli riigieelarvelises rahastamises, tema tänase vormi ja rolli mõju rahastamissüsteemi korrastamisele.
- Ministeeriumi administratiivse koormusega seoses hinnata erinevaid võimalusi delegeerida kodanikuühenduste rahastamine suuremas osas ministeeriumivälistele rakendusasutustele (kas luua selle otstarbega eriteadmiste ja efektiivsemat rahastamisprotsessi võimaldavad allüksused, sihtkapital, sihtasutus; sellise praktika olemasolul vähendada ministeeriumi administratiivset rolli ning suurendada rakendusüksuste oma vms).

<sup>20</sup> Loetelu allikas: Kuidas korraldada rahaasju: väike käsiraamat ühendustele, EMSL 2006. Koostanud Kristina Mänd

## 8. Arendada välja tugitegevused ühtsete rahastamispraktikate juurutamiseks

Rahastamispraktikate ühtlustamiseks vajalike toetavate tegevuste all peame silmas meetmete kogumit, mis aitavad erinevatel asutustel juurutada kokkulepitud põhimõtteid ja soovitusi. Peamisteks meetmeteks on juhendmaterjalide väljatöötamine ja levitamine; pidev juhendamine ja nõustamine; koolitamine. Nimetatud toetavaid tegevusi võivad täita mitu asutust, sõltuvalt kokkulepitud tööjaotusest ja otstarbekusest, kuid Siseministerium peaks täitma keske koordineerija ja vastutaja rolli.

### *Juhendmaterjalide koostamine ja riigi arendustegevused*

- Kuna ühendusi rahastatakse projekti- ja tegevustoetuste ning avalike teenuste delegeerimise kaudu (viimast käsitleb eraldi hea tava, vt. [www.ngo.ee/teenused](http://www.ngo.ee/teenused)), on vajalik välja töötada **praktiline juhendmaterjal** (võib ka „hea tava“ kirjeldusena) **rahastamise liigi valikuks**. Juhend peaks sisaldama nii valikukriteeriume kui häid praktikaid erinevate rahastamise liikide all rakendatud rahastamise viisidest.
- Töötada välja **terviklik rahastamise protsessi kõigi etappide planeerimise juhend rahastamise liikide kaupa**. Konkreetsete juhiste ja nende rakendamise näidetega on vaja katta kõik etapid alates rahastamise tingimuste määratlemisest kuni aruandlusnõuete ja järelevalveni.  
Lisaks PRAXIS ja KUAK analüüsitulemustele võib võtta aluseks Rahastamise hea tava algteksti, kus on lk 4-8 esitatud ettepanekud ja põhimõtted parandamiseks rahastamise taotlemise tingimuste seadmist, konkursside väljakuulutamist, rahastamisotsuse langetamist ja avalikkuse teavitamist, lepingu sõlmimist ja väljamaksete tegemist, järelevalvet, tulemuste hindamist ja aruandlust.
- Eesmärgiga arvestada valdkondlike arengukavade koostamisel ühenduste kaasamist arengukava eesmärkide elluviimisse, soovitame **sõnastada juhised või hea tava kodanikeühenduste rollide määratlemiseks arengukavade elluviimisel**. Riigikantseilil kaaluda VV 13.12.2005.a määruse nr 302 (nn strateegilise planeerimise määrus) täiendamist eesmärgiga täpsustada ühenduste rolli kajastamist arengukavade elluviimisel ja arengukavade mõjususe ning tulemuste hindamisel.
- **Rahandusministeriumil** arvestada tulemuspõhise eelarvestamise arendamisel ühenduste rahastamise tulemuslikkuse hindamise vajadusega.
- Samuti võiks arendada ja jõulisemalt juurutada olemasolevat **Avalike teenuste üleandmise head tava**. Avalike teenuste üleandmise ehk delegeerimise hea tava eesmärgiks on tagada, et avalik võim kui teenuse üleandja ja kodanikeühendused kui teenuse osutajad lähtuksid teenuse elluviimisel ühesugustest põhimõtetest tagamaks ühiskonnale oluliste eesmärkide saavutamise. Hea tava sisaldab põhimõtteid teenuste delegeerimise etappide kaupa: üleandmise ettevalmistamiseks, lepingupartneri väljavalimiseks, läbirääkimisteks ja lepingu sõlmimiseks, lepingu juhtimiseks ja järelevalveks.

Kaasamise Hea Tava juurutamise kogemus näitab, et juhendmaterjali rakendamise esimesed aastad on sisuliselt juhendi testimine ning ilmnevad vajadused tema täiendamiseks, muutmiseks, täpsustamiseks, juriidilise vormi tugevdamiseks vms. Seega tuleks ka kodanikuühiskonna rahastamise korrastamist toetavate juhendmaterjalide puhul arvestada vähemalt esimene aasta nende testimisena. Teatud perioodi järel tuleks anda materjalidele hinnang ning neid vastavalt praktilisel rakendamisel tekkinud vajadustele täiendada/muuta ning **otsustada teatud baasnõuete kehtestamine õigusaktidega**. Juhendmaterjalid annavad pikas perspektiivis sisendi kodanikuühenduste rahastamist kontrollivate määruste ja seadusandluse muutmiseks.

### **Juhendamine, nõustamine**

Juhendmaterjalide edukaks juurutamiseks ning praktikas esilekerkivate küsimuste lahendamiseks, võiks Siseministerium täita nõustaja ja juhendaja rolli. See sisaldab:

- „Helpdesk“-põhimõttel toimiv nõustamistugi, kuhu riigiasutustes ja riigi sihtasutustes töötavad ja ühenduste rahastamisega kokkupuutuvad spetsialistid saavad helistada ning nõu küsida.
- Rahastamise korrastamise alaste edusammude ja vajakajäämise monitooring ning tulemuste hindamine. Tulemuste hindamise põhjal vajadusel juhendite täiendamine või korrigeerimine ning kodanikuühiskonna arendamise alaste arendustegevuste ja algatuste planeerimine (nt KATA korrektuur vms).
- Siseministerium võiks kaaluda kaasamise hea tava toetava kaasamiskoordinaatorite võrgustikuga sarnase **kontaktisikute võrgustiku moodustamist**. Informaalsesse võrgustikku kuuluksid ametnikud, kes vastutavad ministeriumisisest kodanikuühenduste rahastamise praktikate ühtlustamise eest vähemalt ministeriumi siseselt ning edaspidi ka võimalusel ning vajadusel horisontaalselt. Samuti võib kutsuda võrgustikku ka ühenduste esindajaid ja eksperte. Võrgustiku eesmärk oleks tagasiside saamine rakenduste edusammudest, ühtlustamine ning heade kogemuste vahetamine. Samas toimiks võrgustik ka hea infoallikana eelmise punkti ülesande täitmiseks.
- **Ühenduste nõustamisel** võiks seda rolli täita mõni olemasolev katusorganisatsioon, edastades informatsiooni kokkulepitud rahastamise alustest ja põhimõtetest ning juhendades, kuidas toimides ühendused omalt poolt nende põhimõtete abil rahastamise korrastamisele kaasa saavad aidata. Näiteks kasutatakse praegu väga vähe ühendustevahelist koostööd ja konsortsiumide moodustamist rahastamise taotlemisel. Nii aga oleks võimalik ühendustel spetsialiseeruda ja paremini kombineerida üksteise tugevusi finants-, juhtimise- jt üldiste suutlikkuse valdkondades.

### **Koolitused**

- Rahastamise korrastamise eelduseks on teatud baasteadmiste ja oskuste olemasolu nii ühendusi rahastavates riigiasutustes kui ka ühendustes endis. Selleks soovitame korraldada üldteadmisi andvaid koolitusi, mis loovad vajaliku baasi ühenduste rahastamise problemaatika paremaks mõistmiseks. Samuti toimiksid koolitused praktiliste juhendmaterjalide eduka kasutamise alusõppena või eeldusena.
- Pakkuda ühendustele teatud üldise suutlikkuse ja juhtimis- ning planeerimisoskuste (nt projektijuhtimine) arendamise koolitusi, mida võivad edukalt läbi viia olemasolevad organisatsioonid (nt maakondlikud arenduskeskused, EMSL vt katusorganisatsioonid).

## LISA 1 – EKAKi eesmärgid ja seotud dokumendid

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (edaspidi EKAK) on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavaid rolle ning koostöömise põhimõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel.

EKAK sõnastab kodanikeühenduste ja avaliku võimu partnerluse alused ja raamistiku kodanikuaktiivsuse elavdamiseks ja demokraatia tugevdamiseks Eestis.

Kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöö eesmärkideks EKAKi raames on:

1. kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine;
2. vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamine;
3. kodanike majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste ja kohustuste parema tundmise ning järgimise edendamine;
4. kodanike vastutustunde arendamine oma pere, kaaskodanike, kodukohta, riigi ja maailma ees;
5. kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöö aluseks olevate väärtuste ja põhimõtete teadvustamine ning vastastikuste kohustuste, õiguste ja tegevusprioriteetide piiritlemine;
6. kodanikeühenduste kui demokraatia arengu vältimatu teguri toimimiseks ja tugevdamiseks soodsa keskkonna loomine;
7. kodanikualgatuse tugisüsteemi arendamine;
8. heade koostöötavate ning ametiasutuste ja kodanike ning nende ühenduste koostööd soodustavate teadmiste levitamine;
9. kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine;
10. ebapiisavalt esindatud või tunnustamata kodanike ja nende ühenduste erihuvide ja vajaduste tunnustamine ja arvessevõtt avaliku elu korraldamisel;
11. heategevust ja filantroopiat soodustava keskkonna loomine ning ärisectori kaasamine.

Eesmärkide saavutamiseks on EKAKis kirjas ka EKAKi rakendamise pikaajalised ja lühiajalised prioriteedid (kokku 14), mille kohta on koostatud EKAKi rakenduskava:

### Pikaajalised

1. Kodanikuhariduse ja -aktiivsuse taseme oluline tõus ja osalusdemokraatia tugevdamine.
2. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlusel põhineva koostöökultuuri juurutamine, heade koostöötavate tutvustamine ja laialdane kasutuselevõtt ning koostöövõrgustiku loomine.
3. Kodanikualgatuse tugisüsteemi toimimise tagamine.

### Lühiajalised

1. Kodanikualgatusliku sektori ning selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine, kodanikeühenduste klassifitseerimissüsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine.
2. Koostöö- ja tugistruktuuride kaardistamine, korrastamine ja tugevdamine.
3. Kodanikualgatusliku sektori eetikakoodeksi laialdane tutvustamine.
4. Kodanikualgatusega seonduvate õigusaktide läbivaatamine ja vajaduse ilmnemisel selle täiendamise kavandamine.
5. Mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse.
6. Kodanikeühenduste avalikest eelarvetest toetamise ja sellest üldsuse teavitamise süsteemi kaardistamine, korrastamine ja täiustamine.
7. Avaliku võimu ja ühiskonna vaheliste info- ja tagasisidekanalite täiustamine.
8. Avaliku võimu asutuste ja kodanikeühenduste vaheliste koostöölepingute sõlmimise ja teostamise korra väljatöötamine.
9. Avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine.

10. Kodanikuõpetuse õppekavade ja õppematerjalide läbivaatamine ja täiustamine ning kodanikuõpetuse õpetajate täienduskoolituse korraldamine.
11. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostoomimist käsitlevate meediaprogrammide käivitamine ning riigiserveris vastava alajaotuse loomine.

Antud tabelis toome välja EKAKi eesmärkide saavutamiseks tehtud töö ja tulemused, mis asetab koostatava ühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni laiemasse kodanikuühiskonna arendamise konteksti

<b>EKAKi eesmärgid</b>	<b>EKAKi prioriteedid</b>	<b>Tehtud</b>	<b>Olemasolev dokument</b>
<b>Kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine</b>	Koostöö- ja tugistruktuuride kaardistamine, korrastamine ja tugevdamine;  Kodanikeühenduste avalikest eelarvetest toetamise ja sellest üldsuse teavitamise süsteemi kaardistamine, korrastamine ja täiustamine;	Koostatud Kodanikualgatuse Toetamise Arengukava (KATA), mis lähtub EKAKi eesmärkidest ning selles sõnastatud koostööpõhimõtetest ja väärtustest;  Kaardistatud katusorganisatsioonid;  Koostatud rahastamise hea tava tööversioon.  Tehtud analüüs kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise kontseptsiooni tarbeks.  Loodud Kodanikuühiskonna Sihtkapital.	KATA: <a href="http://www.siseministeerium.ee/30297">http://www.siseministeerium.ee/30297</a>  Katusorganisatsioonid:  Rahastamise hea tava: <a href="http://www.ngo.ee/rahastamine">http://www.ngo.ee/rahastamine</a>  Kontseptsiooni analüüs: KÜSK: <a href="http://www.kysk.ee">www.kysk.ee</a>
<b>Vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamine</b>	Kodanikuhariduse ja -aktiivsuse taseme oluline tõus ja osalusdemokraatia tugevdamine	Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskus koostas 2006 aastal Siseministeeriumi toetusel Eesti vabatahtliku tegevuse arengukava	Eesti vabatahtliku tegevuse arengukava: <a href="http://www.vabatahtlikud.ee/?id=1087">http://www.vabatahtlikud.ee/?id=1087</a>
<b>Kodanike majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste ja kohustuste parema tundmise ning järgimise edendamine</b>	Kodanikuõpetuse õppekavade ja õppematerjalide läbivaatamine ja täiustamine ning kodanikuõpetuse õpetajate täienduskoolituse korraldamine	Koostatud Eesti kodanikuhariduse ülevaate eelnõu 2007	Ülevaade: <a href="http://www.ngo.ee/orb.a/w/class=file/action=preview/id=20353/Mall_Hellam.pdf">http://www.ngo.ee/orb.a/w/class=file/action=preview/id=20353/Mall_Hellam.pdf</a>
<b>Kodanike vastutustunde arendamine oma pere, kaaskodanike, kodukoha, riigi ja maailma ees</b>	Avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostoomimist käsitlevate meediaprogrammide käivitamine ning riigiserveris vastava alajaotuse loomine	Koostatud EKAKi kommunikatsiooniaudit	EKAKi kommunikatsiooniaudit: <a href="http://www.ngo.ee/ekak">http://www.ngo.ee/ekak</a>
<b>Kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöö aluseks olevate</b>	Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlusel põhineva		

<p><b>väärtuste ja põhimõtete teadvustamine ning vastastikuste kohustuste, õiguste ja tegevusprioriteetide piiritlemine</b></p>	<p>koostöökultuuri juurutamine, heade koostöötavade tutvustamine ja laialdane kasutuselevõtt ning koostöövõrgustiku loomine;</p> <p>Avaliku võimu asutuste ja kodanikeühenduste vaheliste koostöölepingute sõlmimise ja teostamise korra väljatöötamine;</p> <p>Avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine</p>	<p>Loodi alused avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise põhimõtete ja korra väljatöötamisele nende delegerimisel kodanikeühendustele</p>	<p>Avalike teenuste üleandmise hea tava: <a href="http://www.ngo.ee/teenused">http://www.ngo.ee/teenused</a></p>
<p><b>Kodanikeühenduste kui demokraatia arengu vältimatu teguri toimimiseks ja tugevnemiseks soodsa keskkonna loomine</b></p>	<p>Kodanikualgatusliku sektori eetikakoodeksi laialdane tutvustamine;</p> <p>Kodanikualgatusliku sektori ning selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine, kodanikeühenduste klassifitseerimissüsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine</p>	<p>Eetikakoodeks tehtud</p> <p>Klassifitseerimissüsteemi ja statistika korrastamiseks ettepanekud tehtud ja esitatud</p>	<p>Eetikakoodeks: <a href="http://www.ngo.ee/eetika_koodeks">http://www.ngo.ee/eetika_koodeks</a></p> <p>Statistika (Viimane seis): <a href="http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20352/Ylle_Lepp.pdf">http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20352/Ylle_Lepp.pdf</a></p>
<p><b>Kodanikualgatuse tugisüsteemi arendamine</b></p>	<p>Kodanikualgatuse tugisüsteemi toimimise tagamine</p>	<p>EMSLi kureeritud ja BAPPi poolt rahastatud ühenduste tugikeskuste võrgustiku liitmine Maakondlike arenduskeskustega, EASi poolt</p>	<p>Maakondlike arenduskeskuste võrgustiku strateegia 2008–2013: <a href="http://www.eas.ee/?id=306">http://www.eas.ee/?id=306</a></p> <p>Ülevaade: <a href="http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20355/Marge_Sargma.pdf">http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20355/Marge_Sargma.pdf</a></p>
<p><b>Heade koostöötavade ning ametiasutuste ja kodanike ning nende ühenduste koostööd soodustavate teadmiste levitamine</b></p>	<p>Mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse</p>	<p>Kaasamise hea tava on sõnastatud, kuid ei ole veel kuulutatud nõ ametlikuks dokumendiks.</p>	<p>Kaasamise hea tava <a href="http://www.ngo.ee/21673">http://www.ngo.ee/21673</a></p>

<b>Kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine</b>	Avaliku võimu ja ühiskonna vaheliste info- ja tagasisidekanalite täiustamine	VV tegevusprogrammi eesmärk valdkonna arendamisel on Eesti riigi ja kodanikuühiskonna tugevdamine, kaasates kodanikke ja kodanikeühendusi riigivalitsemisse	Ülevaade: <a href="http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20350/Hille_Hinsberg.pdf">http://www.ngo.ee/orb.a.w/class=file/action=preview/id=20350/Hille_Hinsberg.pdf</a>
<b>Ebapiisavalt esindatud või tunnustamata kodanike ja nende ühenduste erihuvide ja vajaduste tunnustamine ja arvessevõtt avaliku elu korraldamisel</b>			
<b>Heategevust ja filantroopiat soodustava keskkonna loomine ning ärisektori kaasamine</b>	Kodanikualgatusega seonduvate õigusaktide läbivaatamine ja vajaduse ilmnemisel selle täiendamise kavandamine	Seadusi vaadatakse regulaarselt üle ja muudetud on Tulumaksuseaduse paragrahv 11 (annetamise soodustamine)	Tulumaksuseaduse paragrahv 11:

## LISA 2 - Siseministeriumi ja Eesti Mittetulundusühingute- ja Sihtasutuste Liidu nägemus ja ettepanekud mittetulundussektorit puudutava riikliku statistika korrastamiseks

(väljavõte)

Tunnused, mille osas peaks olema võimalik saada riigilt päringutele vastuseid statistika alusel:

1. Reaalselt tegutsevate ühenduste koguarvust;
2. Ühenduste geograafilisest jaotusest;
3. Ühenduste sissetulekust (sh sissetuleku jaotumine ühenduste vahel, sissetulekute allikad ja liigid);
4. Ühenduste suurusest (liikmete ja töötajate arv);
5. Ühenduste kulud (organisatsiooni suurusest lähtuvalt, kulude ja tulude suhe, kulukategooriad);
6. Ühenduste palgalisest tööjõust (arv, piirkondlik jaotus, hõive, sooline jaotus);
7. Annetustest (jaotus, annetamise meetodid, valdkonnad, doonorite profiil, geograafiline jaotus);
8. Vabatahtlikust tööst (vabatahtliku töö vormid, vabatahtlike profiil, arv);
9. Ühenduste varadest ja kohustustest.

Iga tunnuse osas on esitatud ka ettepanekud edasise infokogumise ja talletamise osas, sh analüüsitud vajadusi muuta määrusi ning seadusandlust.

Täpsem informatsioon:

**Marion Bobkov**, Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna kodanikuühiskonna peaspetsialist.

**Anna Laido**, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

## **LISA 3 – avalike huvide valdkonnad**

Eesti Maksu ja Tolliamet seostab avaliku huviga järgmistes valdkondades tegutsemist:

- Vaesuse ja häda leevendamine
- Hariduse edendamine
- Usu edendamine
- Tervishoiu ja elude päästmine edendamine
- Kodanikuksolemise ja kohaliku elu edendamine
- Kunsti, kultuuri, pärimuse ja teaduse edendamine
- Amatöörspordi edendamine
- Inimõiguste, konflikti lahendamiste, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisuse edendamine
- Keskkonnakaitse edendamine
- Nende aitamine, kes vajavad abi, tingituna oma noorusest, vanusest, tervisest, puudest, rahalistest raskustest või muudest põhjustest
- Loomakaitse edendamine