



SISEMINISTEERIUM
Estonian Ministry of the Interior

KODANIKEÜHENDUSTE RIIGIEELARVELISE RAHASTAMISE KORRASTAMISE KONTSEPTSIOON

Kontseptsiooni koostaja: Marion Bobkov

Nõuandev töörühm: nimetatud esindajad
Rahandus-, Keskkonna-, Sotsiaal-, Kultuuri-,
Haridus- ja Teadusministeeriumist,
Ettevõtluse Arendamise SAst,
Kodanikuühiskonna Sihtkapitalis SAst,
Eesti Mittetulundusühingute-
ja Sihtasutuste Liidust

TALLINN 2009

SISUKORD

KOKKUVÕTE.....	3
1. SISSEJUHATUS.....	6
1.1 Kodanikuühiskonna ja kodanikeühenduste rahastamise olulisus: kodanikeühenduste roll ja potentsiaal riigis	6
1.2 Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise olulisus: poliitiliste valikute raamistik kodanikeühenduste rahastamisel	7
2. KONTSEPTSIOONI VÄLJATÖÖTAMINE	10
2.1 Ülevaade kodanikeühenduste riigieelarvelisest rahastamisest.....	11
2.2 Riiklik kodanikeühenduste rahastamispoliitika: rahastamise eesmärgid.....	13
2.3 Kontseptsiooni elluviimine	15
3. KONTSEPTSIOONI PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE	17
Kontseptsiooni rakendamise valdkonnad	17
3.1 Riigieelarvelise rahastamise praktikate ühtlustamise teavitus- ja arendustegevuste elluviimine	18
3.2 Kodanikeühenduste tugevdamine: kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise 1. eesmärgi elluviimine	19
3.3 Avaliku- ja mittetulundussektori strateegiline partnerlus: kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise 2. eesmärgi elluviimine.....	21
3.4 Kontseptsiooni rakendamine, elluviimise koordineerimine.....	22

KOKKUVÕTE

Kodanikeühenduste¹ rahastamine on koondnimetus tegevustele, mida viiakse ellu riigivõimu teostavate asutuste poolt riigivõimu teostamiseks vajalike avalike ressursside kasutamiseks. Need tegevused hõlmavad ressursside kasutamise planeerimist ja korraldamist, kodanikeühenduste kaasamist ja informeerimist ning ressursside eraldamise ja kasutamise järelevalvet. Omavahel seostatuna moodustavad need kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastatud süsteemi, mis oma iseloomult sobitub riigi finantsjuhtimise raamistikku ning mille üldiseks eesmärgiks on tagada riigi ressursside tulemuslik ja tõhus kasutamine.

Avaliku raha eraldamine kodanikeühendustele ei ole riigile eesmärk omaette, vaid on üks avaliku võimu ja kodanikeühenduste teineteist täiendavatel rollidel ja vastastikusel huvil põhinevaid võimalusi riiklike funktsioonide täitmisel ja eesmärkide saavutamisel.

Antud tähenduses on kontseptsioon dokument, mis on põhimõtete kogum ministeeriumidele üldiseks juhendumiseks ja edaspidiste tegevuste ning vajalike rakendusdokumentide väljatöötamise algatamiseks ning järkjärguliseks kehtestamiseks ning mis loob eeldused:

- avalike vahendite teadlikuks, sihipäraseks ja süsteemseks kasutamiseks kodanikuühiskonna arengu toetamisel ning kodanikeühenduste rolli ja potentsiaali maksimaalsel rakendamisel riiklike eesmärkide saavutamiseks;
- ministeeriumide rahastamitava(de) ühtlustamiseks kodanikeühenduste riigieelarvelisel rahastamisel;
- valitsusasutuste juhitud tegutsemiseks soovitava muutuse taotlemisel.

Kontseptsiooni eesmärk on luua kodanikeühenduste riikliku rahastamise terviklik süsteem riigi- ja kohaliku omavalitsuse tasandil, tehes selleks ettepanekud ühenduste rahastamist sätestavate ja reguleerivate õigusaktide muutmiseks ja täiendamiseks ning algatades rahastamise korrastamist võimaldavate arendustegevuste elluviimise.

Kontseptsioonis toodavad arendusettepanekud tuginevad Siseministeeriumi varasemate uuringute², Poliitikauuringute Keskuse Praxise ja Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse 2008. aastal läbiviidud poliitikaanalüüsi³, BDA Consulting OÜ analüüsi „Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise

¹ Kodanikeühendus - nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute mittetulunduslikel eesmärkidel asutatud organisatsioon. Kontseptsioonis käsitletakse kodanikualgatuse korras üksikisikute poolt moodustatud kodanikeühendusi, mistõttu käesolev kontseptsioon ei hõlma sihtgrupi tähenduses mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, mis on asutatud riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt avaliku võimu funktsioonide täitmiseks või mis on nende valitseva mõju all. Riigi 2006. a. majandusaasta aruande kohaselt kuulub valitsussektorisse 370 SA ja MTÜd

² Siseministeerium (2001): “Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998-2001”, http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_riiklik_rahastamine.rtf

Siseministeerium (2004): “Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001-2003”, http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_rahastamine.rtf

³ Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (2008): ”Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti II.osa: analüüsi tulemused. Tellija: Siseministeerium

põhimõtete mudeli koostamine“⁴ järeldustele ning ministeeriumidevahelise töögrupi⁵ arutelude tulemustele.

2008.a läbiviidud analüüs võimaldas selgitada olulisi põhjuseid, mis on takistanud kodanikeühenduste ja ministeeriumide vajadusi toetava koostöö kujunemist ning mis on tingitud probleemidest, mille lahendamisele käesolev kontseptsioon keskendub.

Kontseptsiooni keskseteks, lahendamist vajavateks probleemideks on:

1. ministeeriumid ei ole kodanikeühenduste rahastamist seostanud riiklike prioriteetide ning ministeeriumide ülesannete täitmisega;
2. ministeeriumides ei toimu ühenduste kasuks rahastatud tegevuste tulemushindamist;
3. ministeeriumid ei praktiseeri valdkondade ühisfinantseerimist, pigem vastupidi, esineb dubleerimist;
4. rahastamine põhineb ministeeriumides kindlaskujunenud tavadel, mille lähtealused (läbivad põhimõtted) on erinevad ning milline praktika ei toeta rahastamise läbipaistvuse saavutamist;
5. puudub ühtne valitsustasandi reglement kodanikeühenduste rahastamiseks;
6. kodanikeühenduste rollile ühiskonnas, tegelikele vajadustele ning ühenduste võimekuse tõstmisele on teadlikult mõelnud vähesed rahastajad.

Alljärgnevasse (tabel 1) on koondatud ülevaade rahastajate ja rahastatavate ootustest rahastamise korrastamisele. Ehkki esmapilgul võivad valitsusasutuste ja kodanikeühenduste ootused viidata osapoolte huvide vastuolulisusele, osutavad 2008. a läbiviidud analüüsi tulemused, et mitmed eeltoodud probleemidest on olemuslikult seostatavad riigile oluliste strateegiliste eesmärkide saavutamise ja on sellest lähtuvalt osapoolte vajadustes ühildatavad.

Tabel 1. Rahastamise korrastamise vajadused.

Valitsusasutuste peamised vajadused	Kodanikeühenduste peamised vajadused
<ol style="list-style-type: none">1. Avalike ressursside kasutamise efektiivsus ja tõhusus2. Ühenduste rahastamise sidumine riigi strateegiliste eesmärkide saavutamise ja3. Ühenduste riigieelarvelise rahastamise legitiimsus (rahastamispoliitika ja ühtlustatud praktika, rahastamise protsessi läbipaistvus, potentsiaalsete taotlejate võrdne kohtlemine)4. Rahastamispraktika selgus halduskoormuse vähendamiseks	<ol style="list-style-type: none">1. Riigieelarvelise rahastamise läbipaistvus - ühtse info olemasolu ja kättesaadavus2. Võimekus täita organisatsiooni põhikirjalisi eesmärgi3. Organisatsiooni üld- ja püsikulude (stabiilne) katmine4. Projektide omafinantseeringu-ressursside olemasolu5. Rahastamispraktika selgus halduskoormuse vähendamiseks

⁴Kodanikuühiskonna Sihtkapital (2008):

http://www.kysk.ee/sisu/10_367*_Uuringuraport_8220Hasartmangumaksust_uhendustele_toetuste_eraldamise_ja_kasutamise_pohimotete_mudeli_koostamine8221_uuringu_teostaja_BDA_Consulting_OU.pdf

⁵ Töögrupp moodustati EKAK ühiskomisjoni juurde 17.03.2008 istungi otsusel

Osapoolte ühisvajadusi enim väljendavad huvid seostuvad riigieelarvelise rahastamise legitiimsusprobleemi lahendamise ja seostamisega. Viimast toetab ühendustega koostööd tegevate poliitikute ja ametnike teadlikkus kolmanda sektori rollist ja potentsiaalset ühiskonnas ning valmisolek töötada välja ja rakendada riiklik poliitika mille üheks väljundiks on rahaeraldamise ühtne reeglistik. Legitiimsusprobleemi lahendamine tähendab valitsusasutuste rahaeraldamise põhimõtete ühtlustamist ning põhimõtete rakendumist võimaldavate, rahastamisprotsessi läbipaistvust tagavate tingimuste loomist. Ressursside eesmärgipärase ja tõhusa kasutamise seoses nähakse eraldamise tingimustes ette vahendid ühenduse põhitegevuse jätkusuutlikkuse ja arengu võimaldamiseks. Nii riigi kui kodanikeühenduste huvides on muuta rahaeraldamist ning tegevuse järelevalvet puudutav info analüüsivaks ja osapooltele kättesaadavaks. Viimane peab ennetama rahakasutamise võimalikke kuritarvitusi ning looma eeldused potentsiaalsete taotlejate võrdseks kohtlemiseks pretendeerimisel avalikele vahenditele.

Kontseptsiooni rakendamisega on võimalik luua eeldused nii ministeeriumide kui ühenduste vajadusi rahuldavate tulemuste saavutamiseks.

Kontseptsioonis toodud põhimõtete rakendumise **tulemuseks** on korrastatud, ühtsetel alustel toimiv kodanikeühenduste riikliku rahastamise mudel, mis kodanikeühenduste rahastamise kaudu tagab avalike vahendite teadliku, parima ning riigi eesmärkide täitmisest lähtuva kasutuse.

Kodanikeühenduste korrastatud rahastamine⁶ on seisund, kus avalikus sektoris kasutatakse ühtlustatud rahastamispraktikaid, mis aitavad kaasa läbipaistva, ligipääsetava, avalikke huve kaitsvale ja tulemuslikule rahastamisele ning mis tõstavad ühenduste võimekust.

Selleks, et oleks võimalik ühtlustada võrdlemisi erinevat rahastamise praktikat ministeeriumide, nende allasutuste ja riigi sihtasutuste ning kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, on otstarbekas läheneda rahastamise korrastamisele samm-sammult. Alustades ministeeriumidega rahastamise eesmärgi, liike, viise ja allikaid käsitlevate mõistete ühtsest defineerimisest⁷ ning lõpetades konkreetsete rakendusmehhanismide väljatöötamise ja kehtestamisega. Põhimõtete rakendumise peamiseks eelduseks on, et valitsusasutused võtavad ühenduste rahastamisotsuste tegemisel aluseks käesolevas dokumendis kirjeldatud riigipoolse rahastamise põhimõtted ja eesmärgimääratlused ning rahastamise sisu definitsioonid, mis toetavad läbipaistva, ligipääsetava, tulemusliku, avalikke huve kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise rakendumist ning mis on rahastamise liikide ja allikate lõikes selgelt eristatud. Rahastamise korrastamise oluliseks eelduseks on ministeeriumide rahastamisotsuste seostamine riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimise protsessi ning tulemusjuhtimise mudeliga⁸.

⁶ Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (2008): "Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti I.osa: POLIITIKASOOVITUSED", lk 3. Tellija: Siseministeerium

⁷ Nimetatud definitsioonide selgitused on detailsemalt avatud kontseptsiooni lisa 1 poliitikasoovituste dokumendis lk 8-10

⁸ Tulemusjuhtimine (Management by Objectives: MBO, 1955) on protsess, mille käigus juht ja töötaja seavad töötajale ühisel eesmärgid, hindavad perioodiliselt töötaja tegevust ja tulemusi ning juht määrab töötajale tasu tulemuste eest. Tulemuste hindamine toimub võrdlusena seatud eesmärkide suhtes. Tulemusjuhtimine võimaldab süsteemselt keskenduda organisatsiooni olulistele eesmärkidele ja juhtida ressursse sihipäraselt eesmärkide saavutamiseks. Kõige olulisem põhimõte tulemusjuhtimise puhul on tagada, et igalüks organisatsioonis saaks aru ja teaks organisatsiooni eesmärgi ning vastavalt enda rollist, vastutusest ja isiklikest eesmärkidest panustab nende saavutamisse

1. SISSEJUHATUS

1.1 Kodanikuühiskonna ja kodanikeühenduste rahastamise olulisus: kodanikeühenduste roll ja potentsiaal riigis

Rahastamine on avaliku võimu ja kodanikeühenduste vastastikusel huvil põhinev koostöövorm, mis tugineb arusaamal nende teineteist täiendavatest rollidest demokraatlikus riigis vabaduse, õiguse ja õigluse, sisemise ja välise turvalisuse, ühiskondliku edu ja üldise kasu ning rahva ja kultuuri kestmise tagamisel. **Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon⁹ (EKAK)** määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavaid rolle ning koostöömimise põhimõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel. EKAKi eesmärk „kodanikeühenduste avalikest eelarvetest toetamise ja sellest üldsuse teavitamise süsteemi kaardistamine, korrastamine ja täiustamine“ annab aluse riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni loomiseks.

Käesolev dokument toetab järgmiste EKAKi prioriteetide elluviimist:

1. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlusel¹⁰ 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 delegeerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine.

Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni seoseid kodanikuühiskonna arenguks vajalikke eesmärke ja tegevusi kirjeldava EKAK-i ning EKAK tulemusel sündinud materjalidega on selgitatud dokumendi „Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti I osa: Poliitikasoovitused“ lk 27-30 lisas 1.

Kolmanda sektori¹¹, sh MTÜde rolli määramiseks on viidud läbi mitmeid esinduslikke uurimusi. Võttes uurimuste põhijäreldusi alljärgnevas lühidalt kokku, võib öelda, et kolme erineva sektori esindajate nägemuses käsitletakse ühendusi ühiskonnas peamiselt järgmistest funktsioonides¹²:

- huvigrupi ja liikmete abistamine ning huvide ja väärtuste eest seismine poliitikakujundamisel (eestkoste, huvikaitse);
- valdkondliku poliitika arendamine (kaasamine ja osalemine);
- delegeeritud avalike teenuste osutamine;
- kodanikualgatuse arendamine (kodanikuaktiivsus ja teadlikkus, ettevõtlikkus, vabatahtlikkus ja filantroopia);

⁹ Riigikogu 12.12.2002 otsus

¹⁰ Partnerlus – huvitatud osapoolte kaasamine tegevuste kavandamisel ja rakendamisel

¹¹ Kolmas sektor - ühiskonna osa, mis ei kuulu avaliku võimu ega kasumit taotleva ärisektori alla. Mõisted kolmas sektor ja mittetulundussektor on sünonüümid ning sisaldavad kõiki mittetulundusühendusi. Mittetulundusühendused on üldnimetus, mis hõlmab vastavate seaduste alusel moodustatud mittetulundusühinguid, sihtasutusi ja seltsinguid

¹² Allikad: PRAXIS (2008); Lagerspetz, Ruutsoo, Rikmann (2001, 2003)

- kodanike vaba aja sisustamine (isiksuse areng, mitteformaalõpe, rekreatsioon jms).

Poliitikute, riigiametnike, ettevõtjate ja ühenduste esindajate nägemuse erisus lahkneb küsimuses, kus ühenduste esindajad ise peavad oma esmaseks funktsiooniks ühiskonnas erinevate huvigruppide arvamuste esiletoomist ja nendest avalikkuse teavitamist. Kuna tegelikkuses katavad kodanikeühendused tegevusvaldkondi 1) sotsiaalhoolekanne ja tervishoid, 2) haridus ja 3) kultuur, kus riik ja kohaliku omavalitsuse üksused pole piisavalt tähelepanu osutanud, määratleb ühenduste rollilist identiteeti järjest selgemalt kodanikeühenduste seostamine teenuste osutamise¹³.

Üldise ettekujutuse kohaselt peetakse ühenduste tegutsemisala suhteliselt kitsaks - kultuur, sport, heategevus, marginaliseeritud või marginaliseerimisosus elanikerühmade kaitse, majanduslikku laadi erihuvide edendamine, mistõttu domineerib kujutus, et kolmas sektor on elanikkonna kitsaste segmentide teenindaja. Paraku pärsib selline hoiak ühiskonna eri sfääride ja institutsioonide omavahelist dialoogi, kuna aluseks on osapoolte erinevad arusaamad kodanikuühiskonnast¹⁴ ning ühendustega seotud võimalustest. Ühenduste tegutsemine nimetatud valdkondades eeldab riigilt sõnumit, millega teadvustatakse ja tunnustatakse ühenduste ja avaliku võimu teineteist täiendavat rolli avalike ülesannete täitmisel ning kus riik ja kodanikeühendused, lähtuvalt vastastikku teadvustatud kasust, teevad koostööd.

Selleks, et Eestis tagada selge ja tugeva identiteediga mittetulundussektori olemasolu koos ühenduste eri tahke hõlmava funktsionaalsusega, on rahastamise kontseptsiooni oluline roll toetada **poliitiliste valikute tegemist**¹⁵, millega avalik võim määratleb kodanikuühiskonna, kolmanda sektori ja kodanikeühenduste koostöösuhete perspektiivid. Valikute tegemise eesmärgiks on kinnistada tegevusmudeleid, mis kahe sektori koostöös toetavad ühiskonna ees seisvate sotsiaalsete ja majanduslike probleemide lahendamist, ühiskonna pidevat uuenduslikku arengut ning sotsiaalse kapitali kasvu ühiskonnas.

1.2 Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise olulisus: poliitiliste valikute raamistik kodanikeühenduste rahastamisel

Valitsuse rahastamispoliitika aluste määratlemise vajadust võib põhjendada riigieelarvelise rahastamise osakaalu kasvuga aastate lõikes¹⁶. Tendents iseloomustab ühenduste rolli kujunemist ja koostööpotentsiaali avaliku ja kolmanda sektori suhetes.

¹³ Lagerspetz, M; Trummal, A; Ruutsoo, R; Rikmann, E; Liiv, D (2003): „Tuntud ja tundmatu kodanikuühiskond“, lk 72

¹⁴ Kodanikuühiskond – 1) riigist ja äriest suhteliselt sõltumatu ühiskonnasfäär, milles üksikisikud ja rühmad teevad koostööd oma huvide ja väärtuste edendamiseks. Tasakaalustab avaliku võimu ja äriest mõju ühiskonnas. Kodanikuühiskonna tähtis osa on mittetulundus- ehk kolmas sektor; 2) ühiskond, kus inimeste põhiõigused ja –vabadused on kaitstud ning kus tal on võimalik poliitilisi otsuseid mõjutada. Lagerspetz, M (2007)

¹⁵ Lagerspetz, M; Trummal, A; Ruutsoo, R; Rikmann, E; Liiv, D (2003), lk 77. Arutlus poliitiliste valikute raamistikust avaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete ning koostöö lähtekohtade määratlemisel, kus autorite hinnangul on ühiskonnas joonistunud välja kolm, mõnevõrra vastuolulist eesmärkide ja arusaamade kompleksi: nn. kodanikuühiskonna -, kolmanda sektori- ning korporatiivse osalemise diskursused

¹⁶ Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (2008): ”Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti II.osa: analüüsi tulemused. Tellija: Siseministerium

Tabel 2. Rahastamise maht aastate lõikes

	2001	2002	2003	2006	2007
summa (milj)	113	180	266	527	693
ühendused				2854	2965

Rahastamise mahu suurenemise kõrval on oluline jälgida rahastamise mõjusid kolmanda sektori ja tervikuna kodanikuühiskonna arengule. Näiteks viitas rahastamise analüüs 2006., 2007. aasta jaotumuses probleemile, mis riigi teadliku sekkumiseta pikemas perspektiivis tõenäoliselt kindlustab tendentsi enam- või vähemprivileegeritud staatusega ühenduste kujunemisele.

- **Ebavõrdsus:** 2006: 55% summast 3% ühendustele, 2007: 61% summast 5% ühendustele
- **Ebastabiilsus:** mõlemal aastal rahastatuid 13% kõigist registreeritud ühendustest. 54% rahastatutest on saanud 2006+2007 eraldatud summast 90%.

Riigieelarvelistest ressurssidest valdava osa eraldamine suhteliselt väiksele osale tegutsevatest ühendustest (2008. a. seisuga tegutseb äriregistri andmetel Eestis 27 373 mittetulundusühingut ja sihtasutust) loob eeliseid teatud hulgal ühendustest nende positsiooni kindlustumiseks. Arvestades potentsiaali, mida hõlmab kodanikualgatus ja ühendused ühiskonnale tervikuna, on rahastamispoliitika kujundamisel oluline jälgida, et ressursside jaotamisel ei hakkaks domineerima praktika, mille põhilähtekohaks on kolmanda sektori kui professionaalse teenusepakkuja ülekaalukas rahastamine.

Rahastamispoliitika olulise tahu moodustab rahastamissüsteemi ülesehitus, mille osana loob valitsus mittetulunduslikule tegevusele soodsa maksukeskkonna, mis maksuvabastuste kõrval soodustab juriidiliste ja üksikisikute annetusi ühendustele, mitterahaliste vahendite, sh näiteks 0-rendiga büroo- või reklaamipind jms, võimaldamist ning toetab mittetulundussektori infrastruktuuri ja tugivõrgustike arendamist. Kontseptsiooni kontekstis omab riigipoolne nn kaudne soodustamine tähendust eeskätt mõiste avalikes huvides tegutsev¹⁷ selgel defineerimisel.

Kuna rahastamine on avaliku võimu ja mittetulundussektori suhete võtmeküsimusi, näeb Siseministeerium osapoolte suhete korrastamise alusena vajadust eristada kahte lähenemist. Esiteks, vajadust **tunnustada mittetulundussektori rolli ühiskonna arenguks oluliste väärtuste** – aktiivne kodanikkond, kõigi isikute võrdsus ja kaasamine ühiskonna ellu, erinevuste austamine ning sotsiaalse õigluse nõue – **kujundajana**.

Teiseks, tarvidust **lahutada sektori tunnustamise küsimus ühenduste rahastamisega seotud küsimusest**¹⁸, mille puhul rahastamine seostatakse organisatsiooni tõhususega. Siinjuures peavad avalike vahendite eraldamise otsused lähtuma ühenduste juhtimise läbipaistvuse ja juhtimiskvaliteeti küsimustest ning sõltuma ühenduste võimekusest saavutada rahastamisega seatud eesmärged ning pakkuda teenuseid.

¹⁷ Avalike huvide määratlemine on üks keerulisemaid seadusandlusega seotud küsimusi, kuna vahe tegemine laiemale avalikkusele või kitsalt piiritletud isikute grupile suunatud ühenduste tegevuste riiklikul soodustamisel võib olla põhjendustelt vastuoluline

¹⁸ Lagerspetz, M; Trummal, A; Ruutsoo, R; Rikmann, E; Liiv, D (2003):lk 92

Kodanikeühenduste korrastatud rahastamiseni jõudmiseks pakub Siseministerium koostöös ministeeriumidevahelise töögrupiga Vabariigi Valitsusele välja poliitikasooitused valitsusasutuste rahastamispraktikate ühtlustamiseks ning teeb ettepaneku kodanikuühiskonna arendamist ja avalikes huvides tegutsevate kodanikeühenduste tugevdamist võimaldava rahastamise korraldusmudeli väljatöötamiseks.

2. KONTSEPTSIOONI VÄLJATÖÖTAMINE

Valitsusliidu tegevusprogrammis on seatud eesmärgiks luua terviklik nägemus ja ühtsed põhimõtted kodanikeühenduste rahastamiseks avalikest vahenditest¹⁹. Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsiooni²⁰ väljatöötamine 2007.aastal ning sihtasutuse asutamine 2008.aastal on ühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni esimene etapp, mille eesmärgiks oli käivitada kodanikuühiskonna arendamise riikliku rahastamise tugistruktuur ja kompetentsikeskus mittetulundussektori institutsionaalseks arendamiseks (*capacity building*) ning kodanikuaktiivsust soodustava keskkonna kujundamiseks²¹ Eestis. Kodanikuühiskonna Sihtkapitalile (KÜSK) omistatud rollimääratlus tulenes vajadusest luua rahastamisinstrument, mis lisaks ühenduste senisele, valdavalt ministeeriumide valdkondlike poliitika järgivale rahastamisele, toetaks jõuliselt avalikes huvides tegutsevate ühenduste tegevusvõimekuse tõusu.

Kuna KÜSK tegevuspõhimõtted on ajendatud Siseministeeriumi kodanikuühiskonna horisontaalse koostööpoliitika arenguprioriteetidest²², mitte aga ministeeriumide haldusalade poliitikatest, on KÜSK rahastamisprogrammide väljatöötamise aluseks teiste riiklike sihtasutuste või fondide rolli ja rahastamistegevuse analüüs eesmärgil vältida dubleerivat rahastamist. KÜSK (ja EAS ning MAK võrgustiku) võimalikku perspektiivi kodanikeühenduste võimekuse arendamisel on vaadeldud dokumendis alljärgnevalt kooskõlas ühenduste rahastamise ühtsete põhimõtete kontseptsiooni eesmärkidega.

Arvestades Rahandusministeeriumi 01.04.2008 nr 1-1.13/4738 kirjalikke ettepanekuid Siseministeeriumile töi Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjoni²³ juurde moodustatud ministeeriumide esindajatest ning kodanikuühiskonna ekspertidest koosnev töögrupp²⁴ rahastamise korrastamise vajalike lähtekohtadena välja järgmised seisukohad:

1. Rahastamise põhimõtete väljatöötamisel lähtuda riigieelarveliste vahendite sihipärasest ja efektiivsest kasutamisest. Oluline on, et riigieelarvelise rahastamise juures peetakse võimalikult suures ulatuses silmas, kuivõrd riigipoolne rahastamine panustab valdkondlikest arengukavadest ja teistest strateegilise planeerimise dokumentidest tulenevate eesmärkide saavutamisse. Riigieelarvelise rahastamise eesmärgiks peaks olema kvalitatiivne areng kodanikeühenduste ja kogu sektori osas.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2007-2011: http://www.valitsus.ee/failid/2007_12_20_VV_tegevusprogramm_LOPLIK.pdf

²⁰ Agu Laius; Urmo Kübar, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (2007): "Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsioon" Tellija: Siseministeerium. Kontseptsioon arvati taustmaterjalina Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 korralduse nr 586 „Volituste andmine Sihtasutuste Kodanikuühiskonna Sihtkapital asutamiseks“ juurde. Kontseptsioonis toodud põhimõtted kiideti heaks valitsuskabineti 25.10.2007 nõupidamisel

http://www.siseministeerium.ee/public/Kodaniku_hiskonna_Sihtkapitali_kontseptsioon_veebi.pdf Laius, A; Kübar, U, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (2007): "Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsioon". Tellija: Siseministeerium

²¹ Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsioon, lk 3

²² Vastavalt „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010“ (KATA) prioriteetse suuna „Kodanikuühiskonna ja kodanikualgatuse organiseerumine ja võrgustikud“ eesmärgile 2: „kodanikualgatus Eestis on mitmekesine ning kodanikeühendused on elujõulised“, nähakse KÜSKile kahe meetme ja konkreetsete tegevuste tasandil ette roll kodanikeühenduste institutsionaalse võimekuse arendamisel. Vt lk 9, 14, 16. Lisa 1 KATA rakendusplaan aastateks 2009, 2010

²³ Vabariigi Valitsuse korraldus 16. august 2007 nr 380 Valitsuskomisjoni moodustamine Eesti kodanikuühiskonnaarengu kontseptsiooni rakendamise tegevuskavade elluviimiseks ja täitmise hindamiseks ning kodanikuühiskonna ja riigi koostöö arendamiseks

²⁴ 17.03.2007 istungi protokolliline otsus töögrupi moodustamiseks

Eesmärkide saavutamise hindamiseks on vajalik välja töötada konkreetne mõõdikute (indikaatorite) süsteem.

2. Tervikliku ülevaate saamiseks avaliku sektori poolsest rahastamisest kaasata rahastamise senist praktikat hõlmavasse analüüsi ka kohalikud omavalitsused.
3. Rahastamise praktika uuringu raames võimalusel analüüsida ühendustele eraldatud vahendite kasutamise efektiivsust – kas, kuidas ja milliste strateegiliste eesmärkide saavutamisse panustati ning milline oli saavutatud mõju.
4. Kontseptsiooni koostamise käigus arutada läbi ning täpsustada Kodanikuühiskonna Sihtkapitali roll ja põhimõtted kolmanda sektori rahastamises.

2.1 Ülevaade kodanikeühenduste riigieelarvelisest rahastamisest

Vahemikus 21.mai - 15.oktoober 2008 viis Poliitikauuringute Keskus Praxis²⁵ koostöös Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskusega läbi ministeeriumide rahastamispraktikate kaardistamise. Analüüsi käigus töötati läbi senised kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise alased uuringud, analüüsiti rahvusvahelisi vastavaid kogemusi ning kaardistati ministeeriumide rahastamispraktika 2006., 2007. aasta andmetest tulenevalt.

Raporti kokkuvõte

Raporti põhjal selgus, et segamini aetakse rahastamist puudutavad definitsioonid: ei eristata rahastamise liike (projektirahastamine, tegevustoetus, teenuste ostmine ja delegeerimine) ehk rahastamise eesmärgist tulenevat rahastamist. Projektirahastamise põhimõtete järgi finantseeritakse mõnedes ministeeriumides nii ühekordseid lühiajalisi tegevusi, teenuste osutamist kui ka valdkonna arendamise tegevusi. Avalikes huvides osutatavate teenuste iseloomust tulenevalt ei ole mõistlik teenuste pakkumist rahastada projektitoetuse põhimõtete järgi. Kvaliteedi ja tulemuslikkuse saavutamiseks on teenuste pakkumist otstarbekas rahastada pikaajaliste lepingutega, sest reeglina vajavad ühiskondlikku muutust taotlevad tegevused pikaajalist sekkumist. Rahastamise skeemidest rääkimisel aetakse segi nii rahastamise liike (milleks rahastatakse?) kui ka rahastamise viise (kuidas rahastatakse - kas konkursi-, sihtfinantseerimise lepingu-, halduslepingu vms).

Tabel 3. Lepingu summade erinevus rahastamisliikide lõikes

	Arv	Mediaan	Min	Maks
Projektitoetus	152	35 000	2 500	5 618 074
Tegevustoetus	15	97 000	14 800	6 828 742
Teenuse ostmine, delegeerimine	56	755 000	20 000	10 229 443

Positiivse arenguna nähtub, et varasemast rohkem ning peamiselt seoses EL-i struktuurifondide vahendite kasutamisega, on hakatud tähelepanu pöörama rahastamise läbipaistvusele, tulemuslikkusele ja riiklike prioriteetidega seotusele. Varasemast rohkem on hakatud teadvustama ühenduste strateegilist rolli, millega ühendus panustab valitsusasutuste tegevusse ning millele vastavalt võimaldatakse organisatsioonidele tegevustoetust igapäevaste püsikulude katmiseks. Eesmärgist tulenev, läbimõeldud ja

²⁵ Riigieelarvelise eraldise kasutamise leping nr 7.1-9-1/173, 21. maist 2008

rahastamise kriteeriumidel põhinev on eelkõige siiski vaid struktuurifondide raha jagamine. Ministeeriumide rahastamispraktikas lähtumine rahastamise eesmärkidest, mis on seostatud ühenduste võimekuse arendamisega, mõne ministeeriumi näol kinnitab pigem erandit, kui on reegel. Samuti on puudujääke läbipaistvuse tagamiseks vajaliku info avalikustamisega rahastamise protsessi kõikide etappide kohta: rahade planeerimise, konkursi korraldamise, rahastamisotsuste tegemise, aruandluse ja ministeeriumidepoolse tagasiside protsessis.

Valdav enamus ühenduste riigieelarvelist rahastamist toimub väikeste ja lühiajaliste projektide põhiselt, mis oma olemuselt on ühenduste võimekust pärssiv tegevus. Pikemaajaliste ja suurema-mahuliste lepingute puhul saab ühendus oma tegevust planeerida läbimõeldult leides aega osalemiseks seadusloome ja arengukavade planeerimise protsessides.

Projektipõhise rahastamisega seoses valmistab ühendustele muret projektide omafinantseeringu nõue. Olukorras, kus ühenduse omatulu teenimise võimalused on kasinad, kus ühendus on sunnitud leidma omavahendeid projektitaotluste koostamiseks ja aruandluseks (millele reeglina kulukate puudub), on ühendustel võrdlemisi keeruline tagada projekti nõutavat omafinantseeringut. Kuna reeglina pole ühendustel võimalik kasutada jääke varasematest projektidest, on sisuliselt ainus võimalus panustada nõutava omafinantseeringu väärtuses vabatahtliku tegevusega.

Varasemates uuringutes on tõdetud, et võrdlemisi keeruline on koguda infot, et analüüsida ühenduste riigieelarvelist rahastamist. Vaatamata sellele, et Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorit EMTAK täiendati 2008. aasta alguses, klassifitseeritakse ühendusi selliselt, et 62% eraldatud riigieelarvelisest rahastusest läheb ühendustele, mida EMTAK kirjeldab 'muu teenindava tegevuse' kategoorias. Olukord iseloomustab hästi kolmanda sektori tegevusspetsiifikat ning ühenduste tegevuse kohaldamise keerukust äriettevõtete loogikaga.

Tabel 4. Valdkondade rahastamine

EMTAK 2008	<u>% summa</u>	<u>% ühendused</u>
R Kunst, meelelahutus ja vaba aeg (sh:)	23	26
Spordiklubide tegevus	3	14
S Muud teenindavad tegevused (sh:)	62	62
Muude kutseorganisatsioonide tegevus	11	7
Muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus	10	2
Vaba aja veetmine, meelelahutus, kultuuriline tegevus, huvialad, -klubid	8	15
Piirkondliku/ kohaliku elu edendamine	6	13

Ehkki Riigikassa andmebaasist on riigieelarveliste ülekannete info avalikult kättesaadav, pole seda võimalik kasutada, sest korrektset pole sisestatud ei ühenduste nimesid ega registrikoode. Asjaolul, et valitsusasutustel on kohustus avaldada riigieelarveliste eraldiste lepingud oma kodulehel, ei olnud ülekantud summade analüüsimisel abi, sest kõik lepingud pole kättesaadavad ja enamasti pole avaldatud lepingu täitmise sisulisi aruandeid. Täna puudub Eestis andmebaas, kus oleks kättesaadav enamus analüüsiks vajalikku infot: lepingu summa, rahastaja, rahastatav, lepingu kestvus, rahastamise

eesmärk, seos riigi strateegilise planeerimise dokumentidega, läbiviidud tegevus, tegevuse väljund ja tulemus.

Rahastamise läbipaistvuse ja ligipääsetavuse osas on puudujääke rahastamise kriteeriumide 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 poliitikute tehtavate rahastamise otsuste tagamaa, sest puuduvad otsuse tegemise kriteeriumid. Ühenduste võimekuse säilitamise ja tõstmise eest hoolitsetakse põhiliselt strateegiliste partnerite puhul, kelle näol on reeglina tegemist valitsusasutusega pikaajalisi koostöösuhteid arendanud 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 kui säilitab või tõstab nende võimekust. Valitsusasutuste soov viia läbi tegevusi minimaalsete kuludega on viinud olukorrani, kus paljudel juhtudel ei aktsepteerita lepingu täitmisega seotud üldkuluseid (ruumide rent, elekter, vesi, internet, telefon) ja välditakse teiste kaasnevate püsikulude katmist (raamatupidamine, finantsjuhtimine, strateegiline planeerimine).

Kui ühenduste riigieelarvelise rahastamise eesmärgiks on soodne keskkond kodanikuühiskonna arenguks, võib öelda, et ehkki riigieelarvelise rahastamise kaudu loodav keskkond võrreldes 1990ndate aastatega on muutunud soodsamaks, on arenguruumi otsuste tegemise läbipaistvuse, rahastamisele ligipääsetavuse ning tulemuslikkusega palju.

2.2 Riiklik kodanikeühenduste rahastamispoliitika: rahastamise eesmärgid

Osapoolte suhete korrastamise alusena näeb Siseministeerium vajadust eristada kahte lähenemist millele vastavalt riik kodanikuühiskonna arendamise ja ühenduste rahastamise poliitikat rakendab ning mille põhisuundadeks on:

1) mittetulundussektori rolli tunnustamine ühiskonna arenguks oluliste väärtuste kujundajana.

Suuna põhitingimuseks on, et arendamist toetav ressurss peab olema piisav võimaldamaks kodanikuühiskonna ja sektori toimimist üldtugevdavat rahastamist. Suuna põhieesmärgiks on **institutsionaalselt võimekad²⁶ kodanikeühendused**. Tegemist on nn keskse rahastamise meetmega, mida planeerib ning mille rakendamist juhib Siseministeerium (regionaalminister) ning milline on seotud kodanikuühiskonna riiklike tugistruktuuride (KÜSK, EAS, MAK võrgustik) funktsionaalsuse ja üleriigilise, regionaalse ning kohaliku tasandi ühenduste tugevdamisele suunatud riiklike rahastamisprogrammide eesmärkide elluviimisega.

²⁶ Kodanikeühenduste institutsionaalset võimekust defineeritakse kui organisatsiooni suutlikkust a) kaasata ja motiveerida oma liikmeid, esindada ja kaitsta oma seisukohti avaliku sektori otsuste kujundamise protsessis; b) tagada organisatsiooni põhikirjalisi eesmärke täitev jätkusuutlik tegutsemine
KATA eesmärk 2: Eesti kodanikualgatus on mitmekesine ning ühendused elujõulised. Vt pt 3.2
Prioriteetsed tegevussuunad, lk 16, meede 1: Kodanikeühenduste toetamise ja riikliku rahastamise põhimõtete kujundamine läbipaistvaks, põhjendatuks ja järjepidevaks

Teine riikliku kodanikeühenduste rahastamispoliitika suund on seotud põhimõttega lahutada mittetulundussektori rolli tunnustamise küsimus ühenduste rahastamisega seotud küsimusest:

2) kodanikeühenduste rahastamise seostamine organisatsiooni tõhustamisega.

Põhimõtte puudutab ministeeriumide haldusala nn valdkondlikke poliitikaid, mille väljatöötamisel ja rakendamisel lähtuvad valitsusasutused avaliku sektori ja ühenduste strateegilise partnerluse arendamise ideest, mille kohaselt rahastamisotsused lähtuvad ühenduste võimekusest saavutada rahastamisega seotud eesmärke ning pakkuda kvaliteetseid teenuseid. Suund lähtub eesmärgist **avaliku sektori ja kodanikeühenduste strateegiline partnerlus²⁷ riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel.**

Lähtuvalt rahastamise tõhustamise vajadusest peab ühenduste riigieelarveline rahastamine olema seotud riigi strateegilise planeerimisega, mis tähendab rahastamise planeerimist vastavalt riiklikes arengukavades püstitatud eesmärkidele ja rahastatud tegevuste panuse hindamist nende eesmärkide elluviimiseks. Kuna rahastamise korrastamise oluliseks eelduseks on ministeeriumide rahastamisotsuste sidumine riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimise protsessi ning tulemusjuhtimise mudeliga, tähendab see vajadust töötada välja ning rakendada põhimõtted kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks. Rahastamisotsuste sidumine tulemusjuhtimise mudeliga seab ühendustele raha saamisele kvalifitseerumiseks kõrgeid nõudeid. Seega on kontseptsiooni rakendumise oluliseks tingimuseks valitsusasutuste teadlik tegelemine ühenduste võimekuse tõstmisega.

Eeltoodust lähtuvalt soovitab Siseministeerium ja ministeeriumidevaheline töögrupp rahastamise kontseptsioonis sõnastada **Eesti riigi eesmärgid kodanikeühenduste rahastamisel järgmiselt:**

I EESMÄRK – institutsionaalselt võimekad ning jätkusuutlikud kodanikeühendused;

II EESMÄRK – avaliku sektori ja kodanikeühenduste strateegiline partnerlus riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel.

Kontseptsiooni teise, liberalistliku eesmärgi tasa- v vastukaalustav eesmärk on institutsionaalselt võimekad ühendused. Alusidee tuleneb osalusühiskonna ideoloogiast, mille toimimise põhieelduseks on, et riik eraldab piisavalt vahendeid kodanikualgatuse tugevdamiseks nende tegevuse sisu puudutavate eeltingimusteta, sest eesmärgiks on ühiskonna pluralismi toetamine. Suuna arendamiseks on riik loonud KÜSKI, kutsunud ellu ühenduste riikliku teavitamis- ja nõustamissüsteemi ning paikkondliku konkurentsivõime tugevdamiseks on suunanud regionaalarengu programmide vahedusel sihtvahendeid mittetulundusühendustele. Teise eesmärgi aluseks on idee, milles riigi ja

²⁷ Strateegiline partnerlus tähendab, et ministeerium või selle allasutus ja/või kohaliku omavalitsuse üksus võimaldab stabiilse ja pikemaajalise rahastuse kodanikeühendusele, kes panustab vastava valdkonna arengu kavandamisse, seatud eesmärkide saavutamisse kokkulepitud tegevuste rakendamisel.

Mittetulundusühenduste rahastamise pikaajaliseks vaidluseks ministeeriumides on lepinguliste tegevuste elluviimisega seotud organisatsiooni üldkulude katmine. Riigile strateegiliselt võimekate partnerite olemasolu eelduseks aga on, et rahastamise mudelis arvestatakse ühenduste funktsioonide täitmiseks vajaliku võimekuse säilitamise ja arendamisega.

kodanikeühenduste vahelise kokkuleppe peamiseks objektiks on eluoluks vajalike teenuste võimalikult odav, ent samas kvaliteetne teostamine.

Eesmärgi teostamine eeldab rahastamisotsuste langetamiseks selge reeglistiku olemasolu. Reeglistiku selgroo moodustab läbipaistvuse, otsustes osalemise, huvide konflikti vältimise, ärisaladuste hoidmise, lepetest kinnipidamise ning aruandluskohustuse põhimõte.

Kontseptsiooni rakendamist võimaldavateks tegevusteks mis ühtsete rahastamispraktikate juurutamist toetavad, on ministriumide võimekuse tõstmine kodanikeühenduste rahastamist puudutavate otsuste tegemiseks, süsteemi loomine kontrollinfo kogumiseks, andmete töötlemiseks, ühenduste teavitamiseks. Eriline rõhuasetus kontseptsiooni põhimõtete rakendumisel on ühenduste kaasamise-, strateegilise planeerimise- ja ühendustega otseselt koostööd tegevate ametnike teadmiste ja oskuste arendamisel.

Mõlema eesmärgi elluviimisel on riigil (Siseministriumil jt valitsusasutustel ning kohaliku omavalitsuse üksustel) oluline jälgida printsiipide tasakaalustatust tulenevalt ressursside rakendamisest ja tegevuste tulemuslikkuse hindamisest ning lähtuvalt rahastamise pikaajalistest mõjudest kodanikuühiskonna arengule.

2.3 Kontseptsiooni elluviimine

Kontseptsioonis sisalduvate ettepanekute ettevalmistamise ning elluviimise eest vastutab Siseministrium (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond), kes koostöös valitsusasutuste, Riigikantselei ning riigi sihtasutustega töötab välja kontseptsiooni rakendusprogrammi. Muudatuste elluviimist võimaldavad konkreetsed tegevused koos maksumusega sätestatakse ESF inimvõimekuse arendamise rakenduskava haldussuutlikkuse meetme programmis „Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogramm“.

Programmi kogumaht on 2,6 miljonit krooni ning programmi realiseerimine koostöös eelnimetatud osapooltega on planeeritud ajavahemikule 2009 – 2013.

Siseministriumi eestvedamisel ning koostöös ministriumide ja kohalike omavalitsuse üksustega rakendatakse kontseptsiooni rakendusprogrammi elluviimisel:

1. kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise ühtsed eesmärgid;
2. läbipaistva, ligipäätava, tulemusliku, avalikke huve kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisu definitsioonid²⁸.

Rahastamisotsuste objektiivsuse saavutamiseks:

3. kujundatakse ning võetakse kasutusele kodanikeühenduste rahastamise liigilt, viisilt ja allikalt eristatud rahastamise ühtsed praktikad ning rahaeraldamise kriteeriumid rahastamise liikide kaupa;

²⁸ Vastavad definitsioonid on Siseministrium töötanud välja kontseptsiooni koostamise protsessis koostöös Poliitikauuringute Keskusega „Praxis“ ning Tallinna Ülikooli Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskusega. Definitsioonide sisu on avatud kontseptsiooni lisa 1 „Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti I.osa: Poliitikasoovitused“

Rahastamise tõhustamiseks:

4. seostatakse (valdav enamik) edaspidistest rahastamisotsustest kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavade ja ministeeriumide riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega ning ühenduste võimekuse tõstmisega;
5. töötatakse välja avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegeerimise põhimõtted ja kord;
6. töötatakse välja põhimõtted ühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks;
7. parandatakse ühenduste rahastamise info kogumist, kättesaadavust ja töötlemist võttes kasutusele riskasutatava, erinevaid riiklike andmebaase koondava infosüsteemi;
8. töötatakse välja ning rakendatakse rahastamispraktikate ühtlustamist võimaldavad arendustegevused ministeeriumides, allasutustes, kohaliku omavalitsuse üksustes.

3. KONTSEPTSIOONI PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

Kontseptsiooni rakendamise valdkonnad

Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise protsess jaotub kolme valdkonda:

I Riigieelarvelise rahastamise praktikate ühtlustamise teavitus- ja arendustegevuste elluviimine. Valdkonna näol on tegemist kontseptsiooni rakendamisega taotletavate muudatuste juhtimise ja koordineerimise tugivaldkonnaga. Kõikide valitsusasutustega koostöös töötatakse läbi ja korrastatakse ühenduste riigieelarvelise rahastamise skeeme ja rahastamise struktuuriüksuste rolli eeldusel, et ministeeriumide põhipädevusse jääb strateegiline koostöö ühendustega, mis hõlmab: a) ministeeriumi põhimäärusest tulenevate ülesannete täitmist ja selleks suutlike ühenduste kaasamist ning rahastamist (ühenduste kaasamise ja eestkostetegevuste elluviimise ning teenuste lepingulise delegerimisega seotud suhete arendamine); b) valdkondlike arengukavade planeerimist ja elluviimise juhtimist ning koostööd rakendusplaanide tegevuste täitmisega kaasatud ühendustega. Lähtuvalt taotlusest vähendada ametnike halduskoormust suheldes ühendustega, tehakse kontseptsiooni elluviimisel ettepanek leppida kokku teatud mahu- ja iseloomuga projektide rahastamise pädevuse loovutamiseks ministeeriumide poolt selleks loodud rahastamise struktuuriüksustele. Peamine sihtgrupp: ministeeriumid ja rahastamise rakendusüksused – riigi sihtasutused; kohaliku omavalitsuse üksused.

II Kodanikeühenduste tugevdamine: riikliku rahastamispoliitika esimese eesmärgi elluviimine. Tegemist on kodanikuühiskonna arendamise ja kodanikeühenduste institutsionaalse tugevdamise nn riikliku rahastamise keskse meetmega. Hõlmab Siseministeeriumi horisontaalse koostööpoliitika põhimõtete elluviimist, kodanikuühiskonna üldtugevdavate rahastamisprogrammide olemasolu ja kodanikeühenduste arendamise riiklike tugistruktuuride - KÜSKi, EASi, MAK võrgustiku nõustamis- ja koolitusala eesmärkide saavutamist. Eesmärgi „institutsionaalselt võimekad ning jätkusuutlikud kodanikeühendused“ elluviimiseks täpsustatakse kodanikualgatuse tugisüsteemi funktsionaalsust, analüüsitakse regionaalarengu jt riiklike programmide kodanikeühendustele suunatud sihtvahendite eesmarke sihiga määratleda nn üldtugevdavate programmide ja ressursside mahuoptimum, võetakse kasutusele ühenduste projektirahastamise ühtlustatud mudel riigi sihtasutuste kaudu.

Peamine sihtgrupp: Siseministeerium, KÜSK, EAS, MAK võrgustik ning riigi sihtasutused.

III Avaliku sektori ja kodanikeühenduste strateegiline partnerlus riigi valdkondlike strateegiliste eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel: riikliku rahastamispoliitika teise eesmärgi elluviimine. Käsitleb seoseid ministeeriumide valdkondliku poliitika planeerimisel ja elluviimisel: ühenduste kaasamist strateegilisse planeerimisse ning ministeeriumide ja ühenduste strateegilise partnerluse suhete arendamist. Eesmärgi elluviimise skeem hõlmab valdkondlike arengukavade ja tulemusjuhtimise rakendamist, valitsusasutuste otseeraldise korrastamist läbi ühenduste poolt osutatavate nn kodanikualgatuse teenuste rahastamise ja

avalike teenuste delegerimise ühendustele²⁹. Peamine sihtgrupp: ministriumid, kohaliku omavalitsuse üksused ja kodanikeühendused.

3.1 Riigieelarvelise rahastamise praktikate ühtlustamise teavitus- ja arendustegevuste elluviimine

Eesmärk: välja on töötatud kodanikuühiskonna ja ühenduste rahastamise riiklik korraldusmudel, rahastamise reglement. Ühenduste rahastamise praktika ministriumides, allasutustes, kohaliku omavalitsuse üksustes on ühtlustatud ning toetab teadliku, süsteemse, läbipaistva rahastamispoliitika elluviimist.

Konkreetsed tegevused:

1. Teadvustatakse kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise ühtsed eesmärgid;
2. Lepitakse kokku ja rakendatakse läbipaistva, ligipäätava, tulemusliku, avalikke huve kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisus;
3. Eristatakse ja võetakse kasutusele ühtselt defineeritud ja mõistetavad rahastamise liigid, viisid ja allikad ning kujundatakse vastavalt objektiivsed rahastamise kriteeriumid;
4. Süstematiseeritakse ühenduste rahastamise info kogumist, kättesaadavust ja töötlemist. Riiklike rahastamisinfot koondavate andmebaaside riskasutatava infosüsteemi väljatöötamine ja rakendamine;
5. Koondatakse ja korrastatakse rahastamise korrastamiseks oluline informatsioon, sh:
 - Töötatakse välja optimaalne analüüsimeetod ning analüüsitakse kodanikeühenduste rahastamise praktikaid kohalike omavalitsuste eelarvest.
 - Analüüsitakse alternatiive ühenduste tegevusvaldkondade määratlemiseks (sh hinnang uuele EMTAK 2008 klassifikatsiooni sobivusele, soovitusel statistika kogumiseks, uuringutes tegevusvaldkondade defineerimiseks – sihiks on andmete sisulise kvaliteedi parandamine ning ühildamiseks ühtlustamine)
 - Selgitatakse tulumaksusoodustuse saajate nimekirja rolli riigieelarvelises rahastamises, tema tänase vormi ja rolli mõju rahastamissüsteemi korrastamisele.
 - Analüüsitakse 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 piirialal.
 - Hinnatakse võimalusi delegerida ühenduste projektipõhine rahastamine ministriumivälisetele rakendusüksustele (eesmärk ministriumide halduskoormuse vähendamine väikeprojektide administreerimisel).
 - Selgitatakse alternatiivseid mudeleid projektirahastuse ja tegevustoetuse andmise viiside eristamisega; selgitatakse valdkondlikud erisused/erandid eesmärgil koostada juhendid ühtlustamiseks.
 - Selgitatakse ühistute rolli kodanikuühiskonnas ja ühiskonnale vajalike (ning avalike) teenuste pakkujatena.

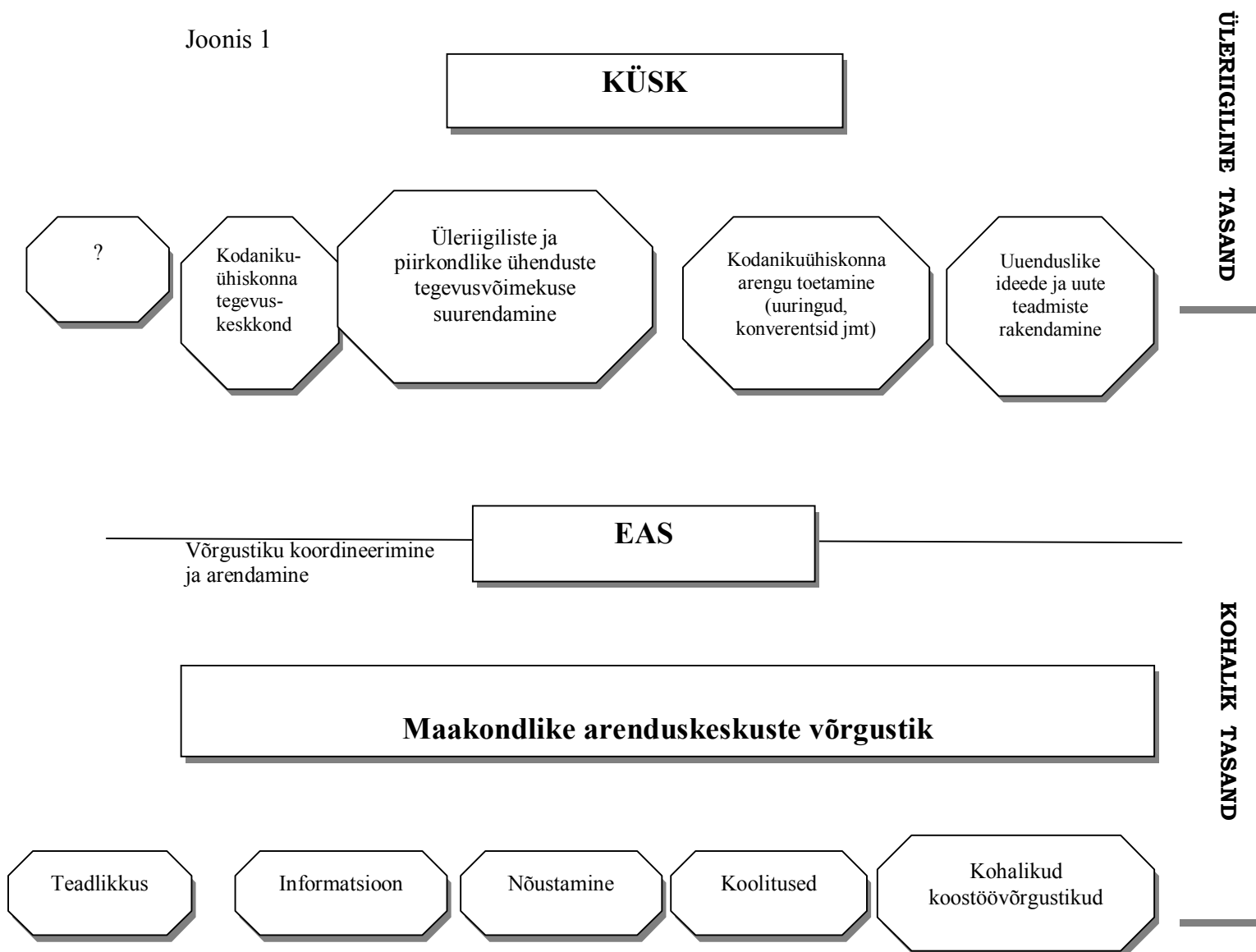
²⁹ Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ülesandele 19.8.1 töötab regionaalminister 2009. a välja programmi kodanikeühenduste ja avaliku sektori ettevalmistamiseks seoses avalike teenuste üleandmisega kodanikeühendustele

3.2 Kodanikeühenduste tugevdamine: kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise 1. eesmärgi elluviimine

Püstitatud eesmärgi saavutamise esitab väljakutse nii senistele riiklikele rahastamismehhanismidele kui mittetulundussektori riiklikule tugistruktuurile kodanikuühiskonna arengut, ühenduste jätkusuutlikkust ning üldist võimekust toetavate riigieelarveliste ressursside võimaldamisel. EKAKist lähtudes on kodanikeühendustel õigus riiklikule toetusele ja tugisüsteemile tulenevalt organisatsiooni tegevusega kaasnevast avalikust hüvest³⁰. Kokkulepitu saavutamiseks kohustusid ühendused ja avalik võim töötama välja kodanikuühiskonna tugisüsteemi arendamiseks vajalike avalike vahendite eraldamise, nende kasutamise ja aruandluse ning kontrolli põhimõtted ja korra. Kodanikeühenduste arendamise riiklik tugistruktuur koosneb **Kodanikuühiskonna Sihtkapitalist (KÜSK)** ja **maakondlike arenduskeskuste võrgustikust (MAK võrgustik)**.

Üleriigilise tasandi tegevuste eest on vastutav KÜSK, kohaliku ja regionaalse tasandi tegevusi viiakse ellu läbi MAK võrgustiku.

Joonis 1



³⁰ Avalik hüve – üldkasutatav, mitte jagatav ja mittevälisistav hüvis, mida ei kasutata eratarbimiseks

KÜSK on iseseisev sihtasutus ja tema põhikirjaline eesmärk on aidata kaasa Eesti avalikes huvides tegutsevate mittetulundusühingute ja sihtasutuste suutlikkuse suurendamisele kodanikuühiskonna arendamisel ning kodanikuaktiivsust soodustava keskkonna kujundamisel. Sihtkapitali toetus on suunatud ennekõike üleriigilise tegevusulatuslega eestkosteorganisatsioonide ja –võrgustike, samaväärset avalikku hüve osutavate kodanikeühenduste tegevuse ja projektide ning kodanikuühiskonda uurivate ja arendavate organisatsioonide ja asutuste programmide ja projektide toetamiseks. Samuti piirkondlikult sarnast tegevust edendavate organisatsioonide, võrgustike ja asutuste tegevuse ja projektide toetamiseks.

KÜSKi kaudu viiakse ellu 3 programmi³¹:

- **Üleriigiliste ja piirkondlike mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegutsemisvõimekuse programm.** Programmi viiakse ellu nõukogu poolt kinnitatud taotlusvoorude tegevuskava alusel.
- **Uuenduslike ideede ja uute teadmiste ning rahvusvahelise koostöö programm.** Programmi viiakse ellu pidevalt avatud heade ideede ja uute teadmiste konkursi ning Eesti kodanikuühiskonna alase kogemuse rahvusvahelise levitamise toetuskonkursi kaudu.
- **Kodanikuühiskonna arengu eestkoste ja tugiprogramm.** Programmi (tellitavad uuringud, korraldatavad konverentsid, seminarid, koolitused, meediaüritused jmt) viiakse ellu KÜSK nõukogu algatatud tegevuste kaudu.

Mittetulundussektori ja kodanikuühiskonna arenguprioriteete ning EKAKi rakendamist järgiva rahastajana ei dubleeri KÜSK teiste riiklike sihtasutuste või fondide tegevust. Lähtuvalt ühenduste senisest rahastamispraktikast ning rahastamise korrastamiseks tehtud ettepanekutest on oluline arutada läbi ja täpsustada valitsusasutustega KÜSKi rolli ja potentsiaali kolmanda sektori rahastamises eeskätt suhetes valdkondlike (sotsiaal-, kultuuri-, haridusvaldkond) ühenduste projektirahastamise võimaluste ja ühenduste tegevusvõimekuse suurendamisega. Kuivõrd KÜSKi vahendid on orienteeritud avalikes huvides tegutsevatele üleriigilistele ja piirkondlikele eestkosteorganisatsioonidele ja võrgustikele, mitte valdkondlike poliitikate või rohujuure väikeste ja alustavate ühenduste tegevuste elluviimisele, näeb Siseministeerium rohujuuretasandi kodanikeühenduste peamise rahastamisallikana regionaalpoliitika riiklikke programme. Kohaliku tasandi kodanikeühenduste tegevuse toetamiseks rakendab EAS kohaliku omaalgatuse programmi³² (KOA), mille eesmärgiks on piirkondliku konkurentsivõime tõstmine läbi mittetulundusühenduste väikeprojektide rakendamise. Programmi valdkondadeks on: kogukonnaliikmete koolitamine ja kohaliku arengu kavandamine; kohaliku ajaloopärandi ja traditsioonide väärtustamine; kohaliku elukeskkonna parandamine. KOA on hea programm just algajatele saamaks oskusi ja kogemusi seoses projektide algatamise-, koostamise-, aruandluse- ja juhtimisega ning valmistamiseks taotlejat ette edukaks osalemiseks teistes programmides.

Keskvõimu kõrval ning subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt, kuna suurem enamus kodanikeühendusi tegutseb kohalikul tasandil, tuleb rahastamise olulise osapoolena näha

³¹ KÜSK programmide maht Siseministeeriumi eelarvest 2008.aastal on 20 000 000 krooni, eelarveprognoos 2009.aastaks on samuti 20 000 000 krooni

³² Kohaliku omaalgatuse programmi (KOA) maht Siseministeeriumi eelarvest 2008.aastal on 20 000 000 krooni, eelarveprognoos 2009. aastaks on samuti 20 000 000 krooni

kohaliku omavalitsuse üksusi oma eelarvete kaudu. Kodanikuühiskonna struktuuri ja institutsionaliseerumise kvaliteeti võibki iseloomustada selle järgi kui palju, millistes tegevusvaldkondades ning kui aktiivselt kodanikeühenduste tegevus kohalikul tasandil toimib.

Maakondlikud arenduskeskused on maakondlikul tasandil moodustatud iseseisvad sihtasutused, kes tegutsevad ühtse võrgustikuna. Võrgustiku koordinaatoriks on EAS. MAK võrgustik pakub ühendustele tasuta ühenduste tegevuste alast **informatsiooni** ning **nõustamist**. Samuti korraldavad maakondlikud arenduskeskused **ühendustele suunatud koolitusi**, pakuvad tuge **kohalikele mittetulundusühenduste koostöövõrgustikele** ning viivad läbi tegevusi **mittetulundusliku ja vabatahtliku tegevuse alase teadlikkuse** tõstmiseks ühiskonnas. EASi ülesandeks MAK võrgustiku koordinaatorina on võrgustikku kuuluvate keskuste teenuse arendamine, riikliku finantseerimise korraldamine, infovahetuse korraldamine võrgustiku sees ning teiste ühendustele teenuseid pakkuvate organisatsioonide vahel. KÜSK ja maakondlikud arenduskeskused töötavad integreeritult – koostööd tehakse maakondlike arenduskeskuste info- ja tugivõrgustiku osas ning koolituste ja infopäevade läbiviimisel.

Eesmärk: institutsionaalselt võimekad ning jätkusuutlikud kodanikeühendused.

Konkreetsed tegevused:

1. Lepitakse kokku avaliku sektori asutuste ja riigi sihtasutuste vahelises rollijaotuses saavutamaks selgust ühenduste (projektipõhise) rahastamise korralduses;
2. Töötatakse välja ühenduste institutsionaalse võimekuse kasvu tagavate teenuste pakett ning tagatakse teenuste kättesaadavus;
3. Koondatakse rahastamise korrastamiseks oluline informatsioon, sh (koostöös KÜSKiga) analüüsitakse kodanikeühenduste riiklike kaudsete toetuste mehhanisme.

3.3 Avaliku- ja mittetulundussektori strateegiline partnerlus: kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise 2. eesmärgi elluviimine

Tänapäeva Eesti kolmas sektor on kiiresti ja põhjalikult muutuv ühiskonna osa, mida võib iseloomustada selles valitsevate normide mitmekesisusega. Kuna organisatsiooni luues tavatsetakse lähtuda minevikust pärinevate ettekujutustega, on tõenäoline, et mõne aasta tagused arusaamad „normaalsest” kodanikeühendusest ning selle toimimisalustest erinevad oluliselt rahastajate arusaamadest, kelle rahaeraldamise tingimustesse on ilmunud sellised mõisted nagu kvaliteet ja efektiivsus – eeldused, mis on aluseks usaldusväärse koostöö tekkele. Kuna rahastamise sidumine tulemusjuhtimisega seab ühenduste kvalifitseerumiseks raha saamisel kõrgeid nõudeid, on kontseptsiooni rakendamise oluliseks tingimuseks valitsusasutuste teadlik tegelemine ühenduste võimekuse tõstmisega.

Kontseptsioon käsitleb **strateegilise partnerlusena** sellist koostöösuhet avaliku sektori ja tema sotsiaalsete partnerite vahel, millesse osapooled toovad need enda parimad eelised ja ressursid, mida teised osapooled vähem omavad, et jõuda parimate tulemusteni ühiste eesmärkide saavutamisel. Strateegilise partnerluse alussuhte kvalifitseerumisel rahastamisele ministeeriumi eelarvest määratlevad ministeeriumi poolt kehtestatud ning

avalikud kriteeriumid ühendustele ja edaspidist koostöösuhet reguleeriv (eeldatavasti üle 1 aasta kestvusega) leping.

Ühendustel ja avalikul sektoril on mitmeid erinevaid ühiseid eesmärke. Nende saavutamiseks partnerlusena panustab ühendus riikliku/ valdkondliku arengu legitiimsemasse ja kvaliteetsemasse kavandamisse ning elluviimisesse, **avalik sektor** aga võimaldab stabiilse ja pikemaajalise rahastuse enim panustanutele. Strateegiline partnerlus loob ministriumile selge ja konkreetse kanali suhtlemiseks, info edastamiseks ja tagasiside saamiseks ning konsultatsioonide läbiviimiseks ühendustega, vabastades ministriumi samaaegselt üleliigsest administreerivast kohustusest. Ühenduste riigieelarveline rahastamine on tulemuslik, kui **saavutatakse ühendustele planeeritud väljund-, tulemus- ja mõjueesmärgid**. Lähtuvalt rahastamise tõhustamise vajadusest peab ühenduste riigieelarveline rahastamine olema seotud riigi strateegilise planeerimisega, mis tähendab rahastamise planeerimist vastavalt riiklikes arengukavades püstitatud eesmärkidele ja rahastatud tegevuse reaalsel panust nende eesmärkide elluviimisesse, mida mõõdetakse ning kontrollitakse.

Eesmärk: avaliku sektori ja kodanikeühenduste strateegiline partnerlus riigi valdkondlike strateegiliste eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel

Konkreetsed tegevused:

1. Seostatakse eraldiste otsustamine valdkondlike arengukavade planeerimise ja elluviimise protsessi ning tulemusjuhtimise mudeliga. (Sihiks on siduda valdava enamiku edaspidiste rahastamisotsuste tegemine riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega protsessi ning ühenduste võimekust tõstva rahastamisega);
2. Töötatakse välja meetodika ühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks;
3. Koondatakse rahastamise korrastamiseks muu oluline informatsioon, sh viiakse läbi:
 - riigieelarve seaduse otseeraldiste analüüs – selgitada alternatiivid otseeraldiste määramise põhjendustest, otseeraldiste funktsionaalsusest tulenevalt rahastamise kahest eesmärgist; neid alternatiive võrrelda/ hinnata ning korrastada otseeraldiste määramise kord;
 - Riigikassa väljavõtete analüüs kõigist kannetest, mis on riigieelarve koodi järgi sihtotstarbelised eraldised (artikkel 4500) ja tegevuskulud (MTÜdele ja SAdele, eristus rahasaaja registrikoodi järgi); eristada finantseerimise allikad (välisvahendid, sisevahendid, hasart jms) – eesmärgiks: 1) töötada välja analüüsimeetodika/koostöövõrgustikud sellise info regulaarseks kogumiseks; 2) saada detailsem ülevaade viimaste aastate rahastamispraktikatest läbi eraldiste, erinevate programmide jne.

3.4 Kontseptsiooni rakendamine, elluviimise koordineerimine

Kontseptsioonis toodud põhimõtete heakskiitmisel Vabariigi Valitsuse poolt töötavad ministriumid Siseministriumi juhtimisel kontseptsiooni rakendamiseks 2009. aasta I. kvartalis välja „Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogrammi aastateks 2009-2013“. Programmi rahastatakse ESF inimvõimekuse arendamise rakenduskava haldussuutlikkuse meetmest ning programmi indikatiivne maksumus perioodil on 2,6 miljonit krooni.

Rakendusprogrammi väljatöötamist, rakendamist ja tulemuste hindamist koordineerib Siseministerium. Programm sõnastab ja selgitab kodanikeühenduste rahastamise korrastamise prioriteete; seab programmi pea- ja alaeesmärgid; lepib kokku meetmed ja tegevused, mis on üheselt mõistetavad riigi tasandil ja sidusrühmades. Regionaalministri juhtimisel korraldatakse Siseministeriumi vastava struktuuriüksuse poolt kontseptsiooni rakendusprogrammi elluviimise koordineerimine ning ülevaate esitamine Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjonile. Kontseptsioon on otseseks sisendiks „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010“ elluviimisele³³. Siseministerium esitab iga aasta 1. juuniks Vabariigi Valitsusele arengukava täitmise aruande. Tagasiside saamiseks küsib Siseministerium teiste arengukavaga seotud ministeriumide, katus- ja eestkosteorganisatsioonide arvamust ning hinnangut elluviidud tegevustele, tegevuste tulemuslikkusele arengukavas sätestatud eesmärkide täitmisel.

³³ Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010 eesmärk 2: Eesti kodanikualgatus on mitmekesine ning ühendid elujõulised. Vt pt 3.2 Prioriteetsed tegevussuunad, meede 1: Kodanikeühenduste toetamise ja riikliku rahastamise põhimõtete kujundamine läbipaistvaks, põhjendatuks ja järjepidevaks, lk 16