



TARTU ÜLIKOOL
RAKE

EMSL

Vabaühenduste liit

IZAKONE.BLOGSPOT.COM



VABAÜHENDUSTE RAHASTAMIS- PÕHIMÕTETE HINDAMINE

Aruanne
September 2017



Eesti
tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



SISEMINISTEERIUM

Uuringu vabaühenduste rahastamispehmõtete hindamisest tellis Siseministeerium. Tööd rahastatakse 50% ulatuses „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamise (RITA)“ tegevuse 2 raames Euroopa Regionaalarengu Fondist ja 50% ulatuses Siseministeeriumi eelarvest.

Uuringu tegid Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE koostöös Vabaühenduste Liiduga EMSL.

Uuringu autorid: Maie Kiisel, TÜ
Märten Veskimäe, TÜ
Alari Rammo, EMSL
Kadri Lees, TÜ

Uuringu tegijad tänavad Ly Sari, Rahandusministeeriumi nõunikku pühendatud aja ja nõuannete, andmepäringute eest. Samuti rahastajate esindajaid, kes leidsid mahti rääkida oma ootustest rahastamisandmetele ja anda tagasisidet vabaühenduste rahastamise analüüsikeskkonnale.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on edendada teadmisel põhinevat otsustamist Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse valdkondlikke eksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustikust leiab nii sotsiaalteadlasi kui meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) on avalikes huvides tegutsevate vabaühenduste liit, mis töötab selle nimel, et Eestis oleks tugev kodanikuühiskond, kus inimesed tahavad, saavad ja oskavad olla head, arukad ja aktiivsed kodanikud. EMSLi missioon on arendada vabaühenduste tegevuskeskkonda ja tugevdada ühenduste suutlikkust. EMSL räägib kaasa seadusloomes, jälgib vabaühenduste tegevust mõjutavaid muudatusi ning seisab selle eest, et avalike otsuste tegemises saaks kaasa rääkida need, keda otsused päriselt puudutavad. EMSL on eestkõneleja vabaühenduste rahastamist ning ühinguõigust puudutavatel teemadel, kujundab ettepanekuid annetuste ja filantroopia soodustamiseks, edendab paremat osalus- ja otsustamispraktikate kultuuri. EMSLi tegevusega saab tutvuda organisatsiooni veebilehel heakodanik.ee.

Kontaktandmed: Lossi 36-303, 51003, Tartu
+372 51 699 33/ maie.kiisel@ut.ee
<http://skytte.ut.ee/et/rake>

ISBN:

Tiitellehel (ja uuringu tulemusena loodud vabaühenduste rahastamise analüüsikeskkonna avalehel) on kasutatud tänavakunsti teost „*Seeing isn't always believing*“ Tartust (autor Izak One, <http://izakone.blogspot.com.ee>, autor on andnud teose kasutamiseks loa).



SISUKORD

SISUKORD.....	3
1. UURINGU ÜLESANNE	4
2. TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE HINDAMISEGA.....	6
3. RAHASTAJATE OOTUSED RAHASTAMISANDMETE KASUTAMISVÕIMALUSTELE	10
4. RAHASTAMISANDMED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE PÕHIMÕTETE JÄRGIMISE NÄIDIKUTENA.....	15
Põhimõte nr 1: rahastamise läbipaistvus	16
Põhimõte nr 2: võrdne ligipääs	21
Põhimõte nr 3: avalik huvi	24
Põhimõte nr 4 ja 5: tulemuslikkus ja võimekus	26
Põhimõte nr 6: osalus.....	30
Rahastamise põhimõtete hindamine uue metoodikaga	31
5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE ARENDAMISEKS EESTIS....	39
KOKKUVÕTE	44
VIIDATUD ALLIKAD	46
LISA 1. VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE ANALÜÜSI METOODILINE JUHEND	48
Andmekogumine	51
LISA 2. MAJANDUSAASTA ARUANNETE PÄRINGUANDMED	59
LISA 3. VABAÜHENDUSTE LIIGITUS JA SOOVITUSED SELLE ARENDAMISEKS	61
LISA 4. ETTEPANEKUD RAM TOETUSTE ANDMEBAASI ANDMEVÄLJADE LOOMISEKS.....	65
LISA 5. RAHASTAMISANDMETE VÄLJAVÕTTE JUHIS SIHTASUTUSTELE.....	68

1. UURINGU ÜLESANNE

Kodanikuühiskonna institutsionaliseerumise küsitluses¹ märkisid 2013. aastal MTÜ-d oma rahastusallikana kõige sagedamini liikmemakse (58%) ja omavalitsuste toetusi (37%), neile järgnesid majandustegevusest ja riiklikest fondidest saadavad tulud (ligi kolmandik uuringule vastajaist). Rahastusallikate mitmekesisus ja kokkupuude erinevate toetustega on aasta-aastalt langenud. Selle põhjuseks on arvatavasti vabaühenduste arvu jätkuv kasv – avalikku rahastust taotlevate võimekamate ühenduste osakaal on vabaühenduste üldkogumis langenud². Kodanikuühenduste konkurents avalikule rahale vajab seega suuremat läbipaistvust, sest rahastuse reaalse ja potentsiaalse kasutajaskonna vaheline lõhe kasvab. Kuigi kokkupuuted avaliku rahaga pole vabaühenduste seas kõige sagedasemad, on see siiski sektori peamine tuluallikas, arvestades liikmemaksude jm omatulude osakaalu kogurahastusest. Oluline on luua selgust selles, kuidas vabaühendusi rahastatakse, et rahastajad saaksid rahastamise kujundamisel teha teadlikumaid valikuid ning huvikaitseorganisatsioonid oskaksid juhtida tähelepanu õnnestumistele ning probleemkohtadele.

Vabaühenduste rahastamine peab lähtuma riiklikest prioriteetidest (nõ avalik huvi), olema nende eesmärkide saavutamisel tulemuslik, rahastatavaid kaasav, kõrvaltvaatajaile läbipaistev, sarnastele ühingutele ühtemoodi ligipääsetav, vabaühendusi kui organisatsioone võimestav. Nendele põhimõtetele peavad vastama erinevad rahastamise viisid: unikaalseid lahendusi otsivad projektitoetused, organisatsioone võimestavad tegevustoetused ning avaliku sektori üleantud teenused.

Juhendmaterjal selliseks analüüsiks on pakutud välja SA Poliitikauuringute Keskus Praxise juhtimisel („Ühenduste rahastamise juhendmaterjal“³), sh heade rahastamisvõtete järgimise juhised. Esimese analüüsi vabaühenduste rahastamise praktikate vastavusest juhendmaterjalile tegi Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit 2015. aasta andmete põhjal (variraport vabaühenduste rahastamisest⁴). Seekordne analüüs otsib lahendusi kolmele raportile seatud ülesandele:

- muuta vabaühenduste rahastamispraktikad lihtsamini vaadeldavaks, et aidata otsustamisel nii rahastajaid kui huvikaitseorganisatsioone,
- arendada välja meetodika, mis võimaldaks vähesema halduskoormusega hinnata rahastamispraktikate vastavust juhendmaterjali põhimõtetele,

¹ Kodanikuühiskonna institutsionaliseerumine Eestis 2014: uuringu raport (2014). Tallinn: Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Tallinna Ülikool. <https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/KUAK%2014%20raport.pdf>

² Sealsamas.

³ Matt, J., jt (2013). Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁴ Lauring, M., jt. (2016) Variraport: vabaühenduste riigieelarvest rahastamise juhendi järgimisest 2013-2015. Tallinn: EMSL.



- luua ülevaade riigieelarve ja struktuurivahendite rakendusüksuste abil vabaühendustele suunatud vahendite sisust, otstarbest ja nende mahtudest viisil, et see muutuks ajas süsteemselt vaadeldavaks.

Vabaühenduste rahastamise põhimõtete uuringus:

- selgitati välja teiste riikide meetodid erinevate rahastusmehhanismide hindamiseks (edaspidi hindamine),
- analüüsi, kuidas lihtsustada juhendmaterjalis toodud rahastamis põhimõtete järgimise hindamist, püüdes kasutada üksnes rahastamise kohta käivaid raamatupidamislikke andmeid (sest uuringu keskseks ülesandeks oli otsida rahastamise analüüsile kuluva aja- ja ressursikulu vähendamise võimalusi),
- tehti rahastamis põhimõtete järgimise hindamiseks teadmispõhine analüüsimeetodika (edaspidi meetodika), koguti selle kohta rahastajate tagasisidet,
- uuele meetodikale tuginedes viidi läbi vabaühenduste rahastamise esimene, uuel meetodikal põhinev hindamine (meetodika ja hindamine üheskoos edaspidi uuring),
- loodi selleks rahastamisandmetele analüüsikeskkond (tööversiooni aadress): <https://martenveskimae.shinyapps.io/vabahendused/> Aruande vormistamise ajal on analüüsikeskkonda lisatud 2016. aasta avaliku rahastuse andmed ning meetodika loomiseks kasutatud (NB! 2016. aastaga mitteühilduvad) 2015. aasta vabaühenduste majandusaasta aruannete andmed. Jaanuaris 2018 luuakse kahe andmestiku vahel kooskõla, liites andmestikuga 2016. aasta majandusaasta aruannete andmed (neist tehakse veel novembris muudatusi, järelepärimisi jm).

Lõpparuanne annab ülevaate teiste riikide kogemusest vabaühenduste rahastamispraktikate analüüsiga, selgitab Eesti rahastajate ootuseid rahastamisandmete esitusele, toob välja põhjendused, miks ja kuidas saab kasutada rahastamisandmeid rahastamise põhimõtete järgimise näidikutena. Aruanne lõpeb olulisemate järeldustega vabaühenduste rahastamise kohta Eestis ning annab soovitusel olukorra parendamiseks.

Tehnilisemat laadi andmed on eraldatud ülevaatlikumatest ning need on koondatud lisadesse. Lisadest leiab meetodika nii riigi rahastamisandmete kui vabaühenduste majandustulemuste kokkukogumiseks, nende puhastamiseks ja defineerimiseks. Samuti selgitused vabaühenduste liigitamiseks täna kasutusesoleva majandustegevuse (EMTAK) klassifikaatori abil ning ettepanekud vabaühenduste liigituse edasiarendamiseks tuleviku tarbeks. Lisast leiab ka ettepanekud kavandatava RaM toetuste andmebaasi selliste andmeväljade kohta, mis aitaks lihtsustada vastuste leidmist küsimustele, mis kerkisid esile nii rahastajate arvamusel kui rahastamise põhimõtete analüüsil. Eraldi on lõppraportile lisatud fail andmepäringu tegemiseks sihtasutuste seas (kukuridadele on lisatud selgitused selle kohta, milliseid andmeid lisada).

2. TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE HINDAMISEGA

Ülevaateid teistes riikides kasutatavatest rahastamise hindamise praktikatest otsiti vabaühenduste liidu suhtlusvõrgustikesse kuuluvate organisatsioonide kaasabil. Päringud esitati Euroopa Mittetulundusõiguse Keskusele (ECNL – *The European Center for Not-for-Profit Law*), Euroopa vabaühenduste liidule ehk ENNAle (*European Network of National Civil Society Associations*) ning ka veel Sloveenia, Rumeenia ning Šotimaa üleriiklikele vabaühenduste liitudele. Rahastamispraktikate analüüsi näiteid otsisime ka teadusandmebaasist EBSCO, kasutades otsisõnu nagu “*public financing*”, “*financing & NGOs*” jt. Järgnevalt võtame kokku nende uuringute olulisemad järeldused.

Värskeim vabaühenduste rahastamise uuring ELis pärineb Rumeeniast⁵, kus koguti andmeid **standardiseeritud ankeetküsitluse** abil. Kogutud teave (vastas vaid 46 ühingat 140st) on sarnane Eestis tehtavale kodanikualgatuse institutsionaliseerumise uuringule ning EMSLi koostatavale almanahhile⁶. Kvantitatiivse küsitlusega ei ole siiski otstarbekas rahastamist hinnata, sest uuringus osalemisest loobujate osakaal on kõrge. Eesti riigi raamatupidamise andmed on tänaseks piisavalt täiuslikud, et neid tulevikus vabaühenduste aastaaruannete andmetega koos kasutada. Rumeenlased otsisid vastuseid küsimustele valdkonnas nagu **rahastusallikate mitmekesisus, ligipääs rahastusele, tasustatud ja tasustamata töökohad** jm, samuti ühingute rahulolu, kes ootuspäraselt muretsesid konkurentsi, rahanappuse ja endi kestlikkuse üle.

Uuringust järelduste tegemisel on vaja silmas pidada, et Rumeenia riiklik rahastus on nii mahult kui korrastatuselt Eestiga võrreldes veel väga vähe arenenud ja vabaühendused tegutsevad suures osas välisraha kaasabil. Riigis, mille elanikkonnast on enam kui 90% religioossed, peetakse avalikku rahastamist analüüsidest oluliseks ka usuorganisatsioonide rahastamist.

Üsna sarnaselt Rumeenia uuringule on vabaühenduste rahastamist uurinud slovakiid. 2010. aastal tehtud uuring keskendus peamiselt omatulude hankimisele – **tuluallikate struktuurile ja proportsioonidele**⁷. **Küsitlusuuringus** osales 136 ühingat (pöörduti 500 ühingu poole). Erinevad tululiigid eristati küsimustikus võrdlemisi detailselt – riigi- ja kohalikud toetused, teenuselepingud, välisrahastus, eraannetused ja muud tulud liigitati 12 erinevasse kategooriasse. Sama üksikasjalikkusega vaadeldi erinevaid omatulu allikaid (seitsmes kategoorias). Sellise detailsuse astmega andmeid Eestis valmiskujul võtta ei ole, mistõttu teadmine slovakkide analüüsist ei paku rahastamisandmete kasutajale olulist lisandväärtust. Kaaluda tasub Eestis siiski

⁵ Ceptureanu, S. I., Ceptureanu, E. G., Sassuf, R. V. (2017) Financing of Romanian Non-governmental Organizations. *Management and Economics Review*, 2, 1, 68-77. http://www.mer.ase.ro/files/2017_1/6.pdf

⁶ Kübar, U., Rammo, A. (2014). 23 küsimust Eesti vabakonna kohta ja vastused, nii hästi, kui neid leida oskasime. Hea Kodanik 5 (63). Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. <http://heakodanik.ee/sites/default/files/files/2015-1%20almanahh.pdf>

⁷ Svidroňová, M., Vaceková, G. 2012. Current state of self-financing of private non-profit organizations in the conditions of the Slovak Republic. *Technological and Economic Development of Economy*, 18, 3, 438-451.

aastaaruande taksonoomia muutmise vajadusi ning võimalusi, et saada vähema halduskoormusega parema väljendusvõimega andmeid. Sellise küsitluse kordamisel kuluks ühingute tulused puudutavate andmete ümberliigitamiseks aga väga palju raamatupidajate aega, mis vähendaks oluliselt ka küsitletute uuringust osavõttu.

Ühendkuningriigis tehti uuring, mille abil otsiti põhjendusi arengukoostöö vallas tegutsevate väikeste ja vähemvõimekate vabaühenduste rahastamisele *Civil Society Challenge Fundi* (CSCF) näitel⁸. Ühe olulisema järeldusena leiti, et Ühendkuningriigi kontekstis niivõrd väikeste toetussummade (keskmiselt 100 000 eurot projekti kohta) olulist positiivset mõju on raske tuvastada. Tõdeda saab vaid negatiivse mõju puudumist. Mõju hindamiseks oli rahastaja võimaldanud kuni 5% eelarvest, mida ükski saaja tegelikult ära ei kasutanud – kas huvi või enesekindluse puudumisest. Mõju ja toetussummasid autorid aga võrrelda üritasid, kogudes andmeid viiel eri moel, paljus intervjuude abil. Kuigi väikeste toetuste mõju hindamise kohustuse asemel võiks samahästi kaaluda ka pisitoetuste kui vähetulemuslike toetuste jagamise lõpetamist, pole see poliitiliselt siiski eriti mugav, sest põhjustaks laiaulatuslikku rahulolematust. Autorid töid välja ka, kui keerukas on nende hüpoteese kinnitavat või ümberlökkavat usaldusväärset metoodikatki leida.

Horvaatia 2010. aasta ülevaade vabaühenduste rahastamisest⁹ kinnitab eelkõige, et Eesti on olnud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni ja rahastamise korrastamisega õigel teel. Horvaadid on rahastamise juhendi järgimise ja rahastamisandmete kogumisega Eestist ees – ülevaadet eraldistest vabaühendustele on kogutud juba 2004. aastast ja neid tehakse igal aastal¹⁰. Andmeid kogub avalik sektor ise, ent rahastamise andmebaas on suhteliselt primitiivne, näidates teavet vaid **rahastusmeetme, rahastaja nime, toetust saanud projekti nime ja maksumuse kohta**. Erinevalt Eesti tänastest võimalustest on Horvaatias kättesaadavad ka **kohalike omavalitsuste andmed**.

Euroopa tasandil on püütud uurida ka **riikliku rahastamise seoseid huvikaitsega**, esitades küsimusi, kas valitsuse toetused ergutavad poliitikakujundamises osalema või hoopis pärsivad seda¹¹. Autorid jõuavad loogilise järelduseni, et liiga äärmuslike vaadetega ühinguid ähvardab avalikust rahast ilma jäämine, ent sellised huvirühmad ei ole sellest ka ise huvitatud, viidates soovile säilitada oma sõltumatust (eriti keskkonna-, inimõiguste ja sotsiaalse õigluse valdkondades). Uuring vaatleb **Euroopa läbipaistvuse registrisse kantute ehk n-ö lobistide andmeid**, kõrvutades avaliku raha osakaalu nende tuludes ning **huvikaitsele tehtud kulutusi**. Selgus, et mida rohkem on saanud ühing toetusi (eriti oma riigilt), seda vähem kasutab ta seda huvikaitse arendamiseks. Eurotoetuste ja muu välisraha ei tinginud vähesemaid kulutusi huvikaitsele nii tugevalt, sest EL just nimelt ärgitab kodanikuühiskonna kaasamist ja osalemist.

⁸ Copestake, J., O’Riordan, A.-M., Telford, M. (2016) Justifying development financing of small NGOs: impact evidence, political expedience and the case of the UK Civil Society Challenge Fund. *Journal of Development Effectiveness*, 8, 2, 157-170.

⁹ Vidačak, I. (2010) Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia. *International Journal of Non-for-Profit Law*, 12, 4, 62-70.

¹⁰ Pregled odobrenih financijskih podrški = toetuste ametlik ülevaade (2015). Vlada Republike Hrvatske, Ured za Udruge. <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/pregled-odobrenih-financijskih-podrski/155>

¹¹ Bloodgood, E., Tremblay-Boire, J. (2017) Does government funding depoliticize non-governmental organizations? Examining evidence from Europe. *European Political Science Review*, 9, 3, 401–424.



Huvikaitsekulutusi ei ole Eesti andmetes võimalik eristada ja see poleks ka otstarbekas. Rahastamise mõju häälekusele oleks sellegipoolest huvitav tulevikus ka Eestis uurida, eriti arvestades strateegilise partnerluse arendamist ja tegevustoetuste korrastamist. Üksnes kvantitatiivse analüüsi põhjal võib sügavamate järelduste tegemine olla meelevaldne.

2016. aastal valmis võrdlev uuring kuuest riigist¹², milles vaadeldi Sloveenia, Ungari, Eesti, Šotimaa, Serbia ja Horvaatia rahastuse korraldust. Andmeid koguti küsimustikuga, mis saadeti nii riigiametnikele kui ka vabaühenduste esindajale, et saada korruga selgust nii õiguskeskkonnast, parimatest praktikatest kui ka arenguvajadustest. Et need riigid on ajaloo, poliitilise ja õigusliku korralduse poolest Makedooniale piisavalt sarnased, sooviti uuringuga aidata kaasa Makedooniale sobiva **avaliku rahastamise mudeli leidmiseks ja olemasolevate rahastusprogrammide arendamiseks**.

Analüüsisel selgus, et uuritud riikidel on sarnased probleemid ja sarnased eesmärgid – soovitud järgisid paljus Eesti hea rahastamise juhendmaterjalis toodud soovitusi. Pea iga riigi kohta tõdeti, et usaldusväärseid andmeid rahastamise kohta on raske või võimatu leida. Uuring toob välja mitmeid soovitusi selle kohta, mis aitaks heakskiidetud põhimõtteid tõhusamalt järgida ning nende järgimist ka edaspidi hõlpsamalt hinnata. Järgnevalt on esitatud soovitud koos võrdlusega Eesti olukorraga.

Makedoonia peab oluliseks seda, et rahastamisse kaasataks parimaid teadmisi selle valdkonna kohta, kus soovitakse toetusega midagi saavutada. Seetõttu soovitakse rahastamist decentraliseerida nii, et **toetuste hindamises osaleksid just antud valdkonna eksperdid** (sisuliselt Eesti mudel). Vabaühendustele suunatavaid **rahastamisallikaid soovitakse mitmekesisendada**, näiteks luua inimestele võimalus suunata oma tasutavast tulumaksust osa valitud vabaühendusele või võtta kasutusele riigi sissetulekuid, mis pärinevad hasartmängumaksust. Nn protsendisüsteemi idee pole Eestis seni toetust leidnud, sest selle negatiivsed mõjud on positiivsetest suuremad¹³. Samuti on oma ohud vabaühenduste rahastamise sidumisel riigi teatud sissetulekuallikaga, sest rahastamiselt oodatav tulemus ja selle tarbeks eraldatud allikas ei pruugi käia ühte jalga. Näiteks Keskkonnainvesteeringute Keskuse rahastamise sõltuvus keskkonnatasudest tingis selle, et kui põlevkivisektor vabastati keskkonnakasutuse maksudest, toimus ka oluline vähenemine (sh vabaühenduste) rahastamise võimalustes¹⁴. Rahastamisallikate mitmekesisuse tõstmises on seega oluline mitte mängida ümber riigieelarve erinevaid ridu, vaid toetada riigieelarvevälise toetuste jõudmist vabaühendusteni (vt EMSLi ettepanekud eraisikute ja äriühingute annetuste soodustamiseks vabaühendustele¹⁵) ning võimekust panna omatulu teenimine eesmärkide saavutamise nimel tööle.

Makedoonia peab sarnaselt Eesti juhendmaterjalile oluliseks **täiendada rahastamisportfelli ka tegevustoetustega**. See on mõistlik ka Eestis näiteks seetõttu, et paljud organisatsioonid ei pea tulemuste saavutamiseks tegema iga kord isepärase eesmärgiga projekte, vaid võivad pikka aega

¹² Forbici, G., Kostanjevec, M. (2016) Comparative Analysis of Systems of Public Funding of Civil Society Organisations. Skopje: Macedonian Center for International Cooperation.

¹³ Mänd, K. jt (2008) Protsent tulumaksust kodanikuühendustele. Praxis.

¹⁴ Keskkonnatasude laekumise ülevaade (2017) Keskkonnaministeerium. <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnakorraldus/keskkonnatasud>

¹⁵ Ettepanekud annetusesõbralikuks maksupoliitikaks (2017) Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. <http://heakodanik.ee/tulumaks/>

järgida ühetaolist tegevusplaani. Ühekordsete tegevuste toetamist, millest suur osa ei jõuagi rahuldava tulemuseni, võib rahastamisportfellis vähendada selleks, et saaks rohkem toetada end tulemustelt õigustanud programme (mitmeaastased lepingud, jätkuvajaduste toetamine). Projektitoetustele alternatiivide loomine aitab vähendada halduskulusid ning pöörata tähelepanu projekti administreerimiselt tulemuste saavutamisele.

Analüüsi järeldustes tõstetakse esile ka toetusprogrammide **ettemaksete võimalust** ja **vabatahtliku tegevuse omaosalusena arvestamist**, samuti **toetuste üldist suurendamist**, et vabaühenduste osalemist avaliku poliitika elluviimises paremini tagada. Toetuste suurendamine ei saa olla eesmärgiks iseneses – oluline on, et suurema huvikaitse koormusega ühingute tööjõukulused oleks võimalik katta ning avalike teenuste osutamise kvaliteet ei kannataks näiteks investeerimisvõimaluste puudumise tõttu.

Suurem osa analüüsi soovistest on seotud **rahastamise protseduurireeglite loomise ja järgimisega**. Mitmed neist on tuttavad rahastamise juhendmaterjalist: vabaühenduste esindajate kaasamine programmide ettevalmistamisse, elluviimisse ja hindamisse; hindajate arvule alumise piirmäära seadmine; hindajate ja kasusaajate vahelise huvide konflikti vältimine; ühtsete protseduurireeglite kehtestamine eri poliitikavaldkondades tegutsevatele rahastajatele, sh konkursside läbiviimise nõuetele miinumtingimuste seadmine¹⁶; konkursside riiklikest strateegiatest ning poliitikadokumentidest lähtumine; rahastamisotsuste sisuline põhjendamine; tulemuste avalikustamine rahastamise veebiküljel ja rahastamise tulemuste hindamine.

Kirjanduse analüüsi põhjal võib kokkuvõtlikult öelda, et rahastamise analüüsimisel on seni tegeletud kirjeldavate andmete kogumise ja esitusega ning nenditud sisulisemaks analüüsiks sobivate kvaliteetsete ning kättesaadavate andmete puudumist. Tüüpiline on andmete kogumine viisidel, mis eeldab vabaühendustelt (ja ka rahastajatelt, kui neid on palju) omapoolset täiendavat tegevust. See ei ole mõistlik, sest kui 70% sihtrühmast loobub osalemisest (ankeetküsitluses loomulik), on saadud tulemused kallutatud hea raamatupidamisvõimekusega organisatsioonide kasuks. Kuigi kvantitatiivne küsitlus ei ole rahastusandmete kogumiseks sobilik, võib seda meetodit kasutada vabaühenduste rahastamisvõimaluste kohta tagasiside kogumiseks (näiteks kodanikuühiskonna institutsionaliseerimise uuringutes). Ülevaatlikumaid ja sisukamaid tulemusi pakuvad erinevate andmetike kombineerimine, seehulgas eri allikatest pärinevate kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmete omavaheline sidumine (sisukaid tulemusi andsid näiteks rahastamise andmete sidumine lobistide andmetega, või andmetega riigi ja kiriku suhete kohta). Rahastamise hindamise arendamiseks tuleks parandada võimalusi kvaliteetsemate suurandmete kogumiseks ja analüüsiks.

¹⁶ Nendeks on: õiguslik alus, eesmärkide seadmine, võimaliku rahastuse maht, üksikute toetuste maksimaalne maht, kvalifitseerumise tingimused, valikukriteeriumid, taotlemise tingimused ja tähtajad, menetluse ja otsuste tähtajad, vormid ja muud dokumendid.

3. RAHASTAJATE OOTUSED RAHASTAMISANDMETE KASUTAMISVÕIMALUSTELE

Uuringu käigus uuriti neljalt rahastajalt, mis on nende ootused rahastamisandmete kasutamisele ning juba erinevates arengujätkudes välja arendatud vabaühenduste rahastamise analüüsikeskkonnale. Tagasisidet andsid nelja rahastaja töötajad: Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Keskkonnainvesteeringute Keskus. Et tegu on kvalitatiivse tagasisidega, mille puhul pole oluline vastajate arv, ei eristada küsitlute vastuseid asutuste kaupa. Tagasiside on liigendatud rahastamise heade põhimõtete järgi.

Rahastamise läbipaistvus

Rahastajal on rahastamistingimuste ja eesmärkide seadmiseks vaja näha **teiste asutuste tehtavaid kulutusi sarnastes valdkondades**¹⁷, sest reformides rahastamist ilma teiste rahastajatega koostööd tegemata väheneb võimalus kujundada rahastamise abil oodatud tulemusi. Kasvab topeltrahastamise, aga ka oluliste vajaduste katmata jätmise oht. Seetõttu pole rahastamise läbipaistvus üksnes küsimus andmetest, vaid selgelt ka juhtimisest ning poliitilisest tahtest koostööd teha ja lahendusi otsida. Probleemiks on erinevate kulutuste kõrvutamise keerukus – paratamatult **määratletakse igas asutuses kulutusi oma valitsusala vajadustest lähtuvalt**. Kattuvusi teiste valitsusvaldkondadega analüüsivad rahastajad oma rahastusandmetele käsitsi täiendusi lisades. Sellest tuleneb vajadus muuta rahastajate ökosüsteemi eri vaadetes analüüsitavaks.

Rahastamisest ülevaate saamist takistab see, kui **vabaühendusel on võimalik toetusi saada ametlikest konkurssidest mööda minnes** (näiteks ministri käskkirjaga vormistatavad regionaalsed investeeringutoetused – kui pole reegleid selle kohta, miks ja millele keegi toetusi saab, kasvab määratlematus rahastaja ülejäänud tegevuses, sest sama taotleja saab toetusi küsida ka toetustele konkureerides). Selliste läbipaistmatute rahastusallikate puhul on oluline näha, millised on rahastatavate sidemed, mis võivad tingida toetuste saamist (nt erakondade liikmelisus, liikmete annetused erakondadele).

Rahastajate omavahelise koostöö teemaks läbipaistvuse küsimuses on ka **rahastatavate riigiabi suurus**. Praegu puudub osal rahastajatest arusaam, millised toetused on riigiabi ja vähese tähtsusega abi ning millised mitte.

Teiste rahastajate tegevuse kõrval on rahastajale oluline ka vabaühendustest partnerite tegevuse mõistmine. Ootused vabaühendustele ei erine üldjuhul ootustest äriühingutele (v.a kasumi mitte välja võtmine). **Rahastaja teabevajadus ei lähtu taotleja juriidilisest vormist, vaid tegevustest ja**

¹⁷ Kui rahastaja ei ole kindlal teemal nõ monopoolses seisundis.



oodatud tulemustest (sotsiaal- või haridusteenuseid osutavad ja keskkonnaprobleemide lahendamise tegelevad nii vabaühendused kui äriühingud).

Sageli on taotlustesse kirja pandud sellised **tegevused ja kulud, mis on valitud eesmärkide saavutamiseks ebakohased või ebaproportsionaalsed**. Näiteks peidetakse projektitoetuste sisse tegevusi, mis sobivad loomult tegevustoetuse taotluse või mille kulutusi saaks katta mitme eri projekti üldkulude alt. Ka mahutatakse projektitoetuse taotlusesse investeeringuid, mis ei ole antud projekti tulemuste saavutamiseks vajalikud.

Rahastaja soovib veenduda, et taotleja ei ole kavandatud tegevuste jaoks juba samalt või mõnelt teiselt rahastajalt rahastust saanud. Praegu kontrollitakse seda käsitsi, taotluste kuluridadest ülevaate saamist oleks vaja lihtsustada. Vastastikust andmete infosüsteemides võib piirata andmekaitse. Lisaks kulutustele tuleb aga kontrollida ka seda, kas taotluses lubatud tegevused on tegelikult tehtud või on need läbipaistmatuid skeeme kasutades lihtsalt kuludokumentidena vormistatud. Selleks **on vaja liideseid teiste registritega**.

Rahastaja jaoks on oluline halduskoormus üksikute probleemsete taotlejate "jälitamine". Näiteks küsivad mõned inimesed samu toetusi erinevate MTÜde alt, esitavad samu arveid eri projektidele või võltsivad sisseostetavate teenuste arveid. Mõned küsivad toetusi, et siis juriidiline keha pankrotti lasta, enne mida veel varad ümber vormistada. Osa vabaühenduse liikmetest on seotud äriühinguga, mille käive projekti perioodil kasvab (näiteks esitatakse MTÜs tööjookulude vältimiseks äriühingu alt arve, et tulu dividendidena välja võtta; äriühingust taotlejat maskeeritakse vabaühenduse kehandiga). **Taotleja ja selle juhtorgani liikmetega seotud teiste juriidiliste isikute tegevuste ajalugu soovitakse vaadeldavaks muuta.**

Valitud kulutused pakuvad rahastajale teistest enam huvi, sest ta soovib mõista, kas vahendeid saaks üldiselt tõhusamalt kasutada. Näiteks kulutused kinnisvarale, üürile – kas iga väike vabaühendus vajab oma kontoriruumi, kui suure osa kulutustest see enda alla võtab?

Rahastaja üksikasjalikumad ootused andmete esitlemisele on:

- Muuta maksete kõrval vaadeldavaks ka toetuse lepingupõhine suurus.
- Siduda ülevaated toetustest omavahel taotleja registrikoodiga (äriregistrist lähtudes).
- Toetuse saaja muuta vaadeldavaks ka siis, kui rahastaja kannab toetuse (osa) otse sisseostetud teenuse osutajale. Muuta vaadeldavaks kõik ühistaotluse esitajad.
- Muuta vaadeldavaks rahuldumata jäetud taotluste otsused, mõistmaks, kas taotlejat diskrimineeritakse või ta ei oska taotlusi teha.
- Lisada arvandmetele tõlgendused, et nende kasutaja ei teeks ekslikke järeldusi.
- Näidata, kas toetussummas sisaldub käibemaks.
- Vähendada sihtasutuste andmete esitamise seotud halduskoormust¹⁸.

¹⁸ Sihtasutuste raamatupidamisandmete esitamiseks SAPI vormist lähtudes on vaja andmeid käsitsi kokku koguda ja töödelda. Raamatupidaja viis esitada andmeid erineb sellest, kuidas eristatakse neid rahastamisega tegelevas üksuses. Osaliselt esitatakse andmeid pangaväljavõtte põhjal. Sihtasutuste väljamaksete ja SAPI tekkepõhine kulu ei lähe omavahel kokku, nt kui raha makstakse ette, kuid kulu tekib raamatupidamisse tagantjärele või vastupidi. Selleks oleks hea, kui sihtasutused saaksid selgemad juhised, kuidas andmeid esitada ning arendataks süsteemi, mis muudaks vajalikud andmed ise nähtavaks.

Ligipääs

Läbipaistvuse põhimõtte all on välja toodud, et rahastaja soovib näha, millised ühingud saavad ligipääsu toetustele ilma konkurssi läbimata ja läbipaistmatuid skeeme kasutades ning muuta vaadeldavaks, millistel põhjustel ühing toetusest ilma on jäänud. Samuti soovib rahastaja vaadelda, mis on **teised rahastajad, millele rahastatav ühing ligi pääseb**, seehulgas toetuse saanud partnerina või sellise töö tellijana, mille eest on tehtud makse otse töö tegijale.

Rahastaja soovib lisaks vaadelda, **kuivõrd on ligipääs toetustele tagatud piirkondlikus vaates**, näiteks kui palju on eri rahastajad vabaühendustesse panustanud Ida-Virumaal. Selle vaate kvaliteeti vähendab vabaühenduste registrikoodide võrdlemisi vähene esindatus rahastusandmetes, sest paikkondliku liigituse loomiseks on vaja andmeid äriregistrist. Piirkondlik vaade tuleks siduda maakonna elanike arvuga, sest see aitaks andmeid paremini kõrvutada oludes, kus Tallinn on ülekaalukalt suurim keskus. Rahastajat huvitaksid ka **mitmest näitajast lähtuvad seoseanalüüsid rahastatute kohta**, kuid neid ei anna ülevaatliku analüüsikeskkonnaga siduda (tuleb teha käsitsi, sest kõikide eripäraste andmevaatlejate huvidele vastamiseks muutuks keskkond oluliselt keerulisemaks).

Tulemuslikkus

Rahastaja soovib lihtsustada kontrolli toetuse abil saavutatud tulemuste üle ning eristada rahastatavaid võimekuse järgi. Ühekordsetele tegevustele eelistatakse pikaajalise mõjuga või jätkutegevusi. **Praegu kulub rahastajate põhiline halduskoormus mitte tulemuste, vaid tegevuste kontrollimisele**. Aruannetes läbi paistvad tegevused võivad tegelikus elus osutada tulemuseta tegevusteks või isegi negatiivse mõjuga tegevusteks, kus rahastatava rahaga on kahju tehtud. Tulemuste analüüsile on iga rahastaja ootused erinevad, **tulemuste mõõtmiseks on vaja liideseid teiste andmebaasidega** (näiteks ülevaade probleemse sihtrühma suurusest, hallatava maa-ala ulatusest). Mainitakse ka vajadust kasutada rahastamiseks meetodeid, mis võimaldaksid rahastajal tulemuse saavutamises kaasa rääkida (näiteks kaheetapiline taotlemine, rahastatava mitmekülgsem nõustamine).

Praegused raamatupidamisandmed, mis väljendavad tegevusi või tulemusi, on rahastaja jaoks liiga üldised, et olla rakenduslikud (näiteks valitsusfunktsioonide või vabaühenduste tegevusvaldkondade analüüs). Kuigi ka kululiik (projekti- ja tegevustoetused, teenused-kaubad) võimaldab tulemuste kohta mõningaid järeldusi teha (näiteks kas rahastusega taotletakse eripäraseid tulemusi riiklikes eesmärkides, ühingu võimekuse tõusu, avalike teenuste tagamist), ei ole see siiski eriti sisukas näidik tulemuste hindamiseks. Vaadeldavaks soovitakse muuta tulemuste saavutamiseks tehtud eripäraseid kulutusi, näiteks **investeeringuid** (mida rahastajad ja vabaühendused käsitlevad erinevalt) ja **avalikke teenuseid** (teenuste kulutustes muuta vaadeldavaks hanked).

Võimekus

Rahastaja soovib, et rahastatav oskaks tulemusteni jõuda, kuid teeks seda läbipaistvalt – mõned **rahastatavad maskeerivad oma toimetulekuprobleeme ülepaisutatud kulude ja läbipaistmatu aruandluse taha**. Rahastajale on oluline mõista, milline on tema taotlejate üldine tulubaas ja avaliku raha osa selles. Seda teadmist saab kasutada nii üksikute taotluste hindamisel (tegevustoetused, riigi abi) kui üldiselt sihtrühma tundmaõppimisel (nt toimetulek, liikmete ja

töötajate arv, üldkulud). Näiteks pakuti välja, et huvitav oleks vaadata, kas organisatsioonide majandustulemused võimaldavad lubatud omafinantseeringut välja käia (kui omafinantseeringuks sobib ka vabatahtlik töö, siis see pole muidugi võimalik). Või kas ühendus saab tegevustoetust, mida võib kasutada omafinantseeringuna; kas üldkulud (*overhead*) on piisvalt suured, et olla n-ö vaba rahana kasutatavad teiste projektide omaosalusena. Rahastaja soovib näha, **kas toetuseid saanud vabaühenduse võimekus on toetuse perioodi ajal või järel paranenud.**

Osalus

Rahastajate ootused osalusele töid välja, et oluline pole ainult rahastatavate võimalused rahastamistingimustes kaasa lüüa, vaid ka **rahastaja võimalused sekkuda rahastatavate tegevusse avaliku raha tõhusamaks kasutamiseks** (näiteks väikeste organisatsioonide kontorikulude katmine) **või paremate tulemuste saavutamiseks** (paremate tegevuste soovitamine).

Kokkuvõte

Rahastamise läbipaistvuse analüüsimiseks on vajalik arendada meetodikat vaatlemaks rahastatavaid tervikliku ökosüsteemina, mis aitaks välja selgitada funktsionaalseid kattuvusi ja puudujääke ning määratlemata hallalasi (nt regionaalsed investeeringutoetused). Oluliselt tuleks edasi arendada meetodikat, mis aitaks analüüsida vabaühenduste tegevuse läbipaistvust, seehulgas selle halduskoormust ja toimetulekut. Madala võimekusega ühendused kavandavad tegevusi üle oma võimete, lisades probleeme ka rahastajale ning kasvatades tema ajakulu administreerimisele. Rahastamise tulemuste analüüsimiseks on vaja arendada eripäraseid liideseid andmebaasidega, mis aitaksid rahastamise tulemustest ülevaadet saada ja perspektiivi seada, aga ka problemaatilisi rahastatavaid tuvastada.

Et rahastaja soovib saada rahastamise tagajärjena tulemusi ja et ta võib sama eesmärgi saavutamiseks anda toetusi erineva juriidilise vormiga organisatsioonidele, on mõistlik avaliku sektori kulutõhususe tagamiseks arendada rahastamise analüüsimeetodikat eri juriidilise vormiga rahastatavate üleselt. See meetodika peab aitama analüüsida ka vabaühenduste rahastamise vajadusi, sh võimalusi üldkulude, omaosaluse ja investeeringute katmiseks. Et andmete looja ei saa lõputult ette aimata kõikvõimalike andmekasutajate vajadusi, ei ole mõistlik lisada raamatupidamisse lisaks olemasolevatele ja töösolevatele (nagu tegevuspõhine eelarvestamine jt) täiendavaid andmevälju ning koodisüsteeme. Eri andmete vaatlemise võimaluste arendamiseks tuleb edendada pigem info- ja kommunikatsioonitehnoloogilisi lahendusi.

Selleks, et rahastaja saaks vähendada tegevuste kontrollimisele¹⁹ ja kasvatada tulemuste toetamisele kuluvat halduskoormuse mahtu, on vaja disainida ka paremaid rahastamise viise (mitte tingimuste, vaid tulemuste alusel; mitte konkurentsi, vaid osaluse alusel jne). Rahastamiseks on võimalik kasutada meetodeid, mis ühendavad hea rahastamise põhimõtteid paremal moel.

¹⁹ sh näiteks rahastatavaga kohtus käimisele kuluvat aega



Tagasiside analüüsikeskkonna andmete vaatlemise võimalustele oli positiivne, kuid rahastamisega seotud küsimustele vastamiseks peeti seda liiga üldiseks. Probleemidena toodi välja andmetes esinevaid auke (nt registrikoodi ja rahastamisprogrammide andmete puudumine), ebavajalikke andmeid sisaldavaid jooniseid, mis takistavad andmeteni jõudmist, rahastamisandmete vaatlemise võimalusi maksete, mitte toetuste kaupa jms. Ka tehnilisel tasandil vajatakse edasiarendusi – näiteks mugavamaid võimalusi liikuda eri vaadete vahel (nt vabaihenduselt rahastajale ja vastupidi), tavakasutaja silmale sõbralikumaid jooniseid jm. Lisaks soovitati keskkonnale lisada tagasiside foorum, et koguda keskkonna edasiarenduste tarbeks erinevate kasutajate ootusi andmevaadetele.

4. RAHASTAMISANDMED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE PÕHIMÕTETE JÄRGIMISE NÄIDIKUTENA

Vabaühenduste rahastamist nagu igasugust sotsiaalset ning kompleksset tegevust on võimalik andmete abil väljendada mitmel moel: inimeste tegevust vahetult vaadeldes, neid küsitledes, tekste ja dokumente analüüsid, rahavoogusid ja matemaatilisi tehteid uurides jne. Mitmetahuline tegevus väljendub tüüpiliselt väga erinevates mõõdetavates näitajates. Piltlikult võib vabaühenduste rahastamist võrrelda elevantiga mõistujutust (**Joonis 1**)²⁰, milles pimedad mehed püüdsid võimsat looma tuvastada teda igaüks ise otsast kompides. Et kõigil neist puudus tervikpilt, tulid nad ootuspäraselt väga üllatavatele järeldustele. Kes arvas, et elevant on nõör, kes, et madu jne. Vabaühenduste rahastamist uurides on oluline mõista, et iga üksik näitaja võib olla ekslik ja selle põhjal antavad hinnangud võivad olla põhjendatavad mõne muu näitaja abil



Joonis 1. Pimedad mehed ja elevant. Tundmatu autor (Wikimedi commons).

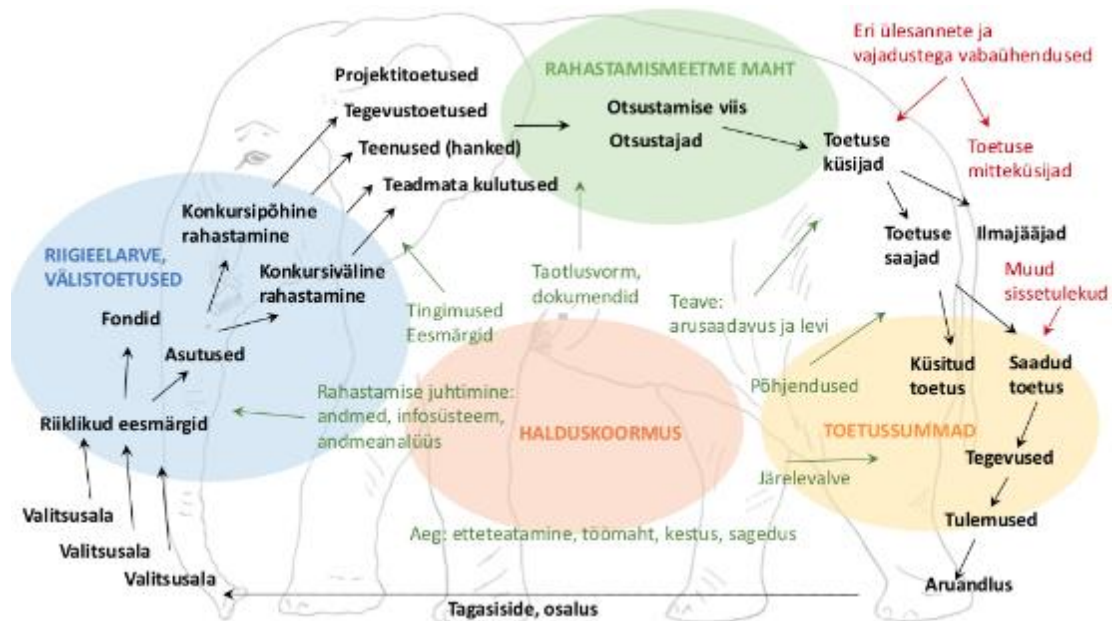
(2016) ja kuidas saaks neid edasi arendada ja täiustada, kui vabaühenduste rahastamine toimiks rahandusministeeriumis kavandatava toetuste andmebaasi abil.

Euroopa Liidu (EL) õiguses kasutatakse läbivalt nelja rahastamise põhimõtet, mida eristatakse rahastamise juhendmaterjaliga võrreldes mõneti teistmoodi. Nendeks põhimõteteks on **läbipaistvus** (juhendmaterjalis nii läbipaistvus, avalik huvi kui osalus), **võrdne kohtlemine**

ning et tervikpildi mõistmiseks – selleks, et nõöri ja mao vahele tekiks elevandi keha –, on vaja kasutada mitmeid näitajaid ühekorraga. Seetõttu vaadeldakse järgnevalt üksipulgi vabaühenduste rahastamise juhendmaterjalis toodud rahastamise põhimõtteid ning kirjeldatakse neid kui “elevandi” eri osi: millised näitajad on rahastamise põhimõtete analüüsimisel kasutatavad, millised on nende head ja vead ning milliseid eksimusi võib teha, kui hea rahastamise põhimõtete järgimisel lähtuda üksnes rahastamisandmete analüüsist. Seejärel selgitatakse, milliseid näitajaid võimaldab rahastamisandmestik luua praegu

²⁰Algallikas: Holton, M. A., Curry, C. M. (1914) *Holton-Curry Readers*, Chicago: Rand McNally & Co, pp. 108.

(ligipääs), **mitte-diskrimineerimine** (ligipääs) ja **proportsionaalsus** (tulemuslikkus ja võimekus)²¹. Erinevaid allikaid analüüsid selgub, et rahastamise põhimõtted on omavahel tugevalt lõimunud, kattuvad ja vastastikku tingivad. Näiteks kui hea rahastamise põhimõtted näevad ette aruandluse rahastatud tegevuste kohta rahastatud vabauhenduse infomaterjalides, siis ei saa selle puudumist (läbipaistvuse põhimõtte rikkumine) ette heita juhtudel, kus saadav toetussumma on väga väike või vabauhendusel puudub vajadus infomaterjalide loomiseks (proportsionaalsuse põhimõtte). Ja jällegi – kui rahastamine peab olema tulemuslik ja looma olulise muutuse võrreldes eelneva olukorraga – siis on vajalik tagada ka suurem toetussumma, millega kaasnevad tavaliselt rangemad taotlemisnõuded ja kontroll. Need omakorda võivad üle jõu käia väiksematele organisatsioonidele, mida rahastaja justkui diskrimineerib – seades nende ette rohkem tõkkeid, takistades ligipääsu. Rahastamise põhimõtete vastastikuse tingituse tõttu püüab analüüs tuua välja rohkem rahastamise põhimõtteid väljendavaid tegureid kui anda hinnanguid negatiivse ja positiivse otsaga skaalal, ning selgitada, kas nõ eksimine ühe teguri vastu võib olla põhjustatud teise järgimise püüdest (vt **Joonis 2**). Järgnevalt on iga põhimõtte lähivaatluse all. Näitajad, mille analüüsi abil saab toetuste andmebaasi loomisega rahastamise põhimõtete järgimist lihtsamaks muuta on toodud välja



Joonis 2. Vabauhenduste rahastamise põhimõtteid väljendavad tegurid

Põhimõte nr 1: rahastamise läbipaistvus

Rahastamise juhendmaterjal (veebiversioonis lk 12) on rahastamise läbipaistvuse analüüsimiseks toodud välja järgmised näitajad (mugandatult):

²¹ Georgieva, I. (2017) Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption. Springer (e-book).

- Rahastaja veebilehel on selgitused rahastamise põhimõtete ja tingimuste, rahastamisprotsessi ja selle tulemuste kohta.
- Avaliku konkursi alusel rahastamine loob parimad tingimused rahastamise eesmärkide, protsessi, toetuse saajatele esitatavate nõuete ning toetuse kasutamise tulemuste avalikustamiseks.
- Teave rahastatud ühenduse tegevuse kohta on avalikkusele kättesaadav.

Läbipaistvuse mõiste väljendumise kohta praktikas ei suuda kontseptuaalsed käsitlused pakkuda ühest selgitust²². Ühed lähenemised mõistavad läbipaistvust kui lõpp-eesmärki (mida võib tagada erineval moel), teised kui kindlaid tegevusi ja kohustusi, mida järgides peaks läbipaistvus olema tagatud. Sageli mõistetakse läbipaistvust kitsalt, sidudes selle tagamiseks vajalikud tegevused üheselt teavituse ja selgitustööga. **Näiteks lähtub Eesti rahastamise juhendmaterjal kitsast käsitlusest – läbipaistvuse ülesandena vaadeldakse teabe pakkumist**, mille mõte on väljendada riigiasutuste poliitilist soovi olla avatud suhetele avalikkusega. Olemas on aga ka **läbipaistvuse lai käsitlus, mis lisaks eelnevale rõhutab ka läbipaistvuse kontrollifunktsiooni**. See lisab läbipaistvusele ülesande muuta kõikide riigiasutuste tegevus vaadeldavaks, sh iga üksiku asutuse õiguste ja kohustuste piirid. Selle käsitluse osaks on ka kohustus tagada avalikkusele otsustamisest osavõtmise võimalused ning võtta kasutusele korruptsioonivastased tööriistad ühiskonnale kahjuliku tagatoapoliitika vastu. **Seega ei ole läbipaistvus seotud ainult rahastatavate informeerimisega, vaid ka ülesannetega, mis toetavad riigi terviklikku toimimist. See analüüs lähtub** (kahtlemata ka analüüsitava materjali võimalustest tingitult) **niipalju kui võimalik läbipaistvuse laiemast käsitlusest ning seab eesmärgiks mitte niivõrd läbipaistvuse saavutamiseks mõeldud tegevuste kui lõpp-eesmärgi mõõtmise**.

Joonis 2 näitlikustab, et küsimus rahastamise läbipaistvusest tekib varasemas rahastamise kujundamise etapis kui rahastamistingimuste väljatöötamise juures. Oluline on, et rahastamist oleks võimalik vaadelda erinevate rahastajate ning eesmärkide üleselt – selgitamaks, kus on erinevate rahastajate õiguste ja kohustuste piirid (ökosüsteemi toimimine). Näiteks kui ühel rahastajal puuduvad selged rahastustingimused, muudab see ebaselgeks ka teiste rahastajate rolli rahastajate ökosüsteemis, sest rollide jagunemist on keeruline analüüsida. Arusaam rahastamisest ei tohi peituda ainult vastava rahastava üksuse kabinetis või arvutis, vaid nii, et teistel rahastajatel oleks võimalik arendada tööjaotust sarnaste eesmärkide taotlemisel. Selleks peab olema võimalik analüüsida, millised on rahastamisega seotud eesmärgid. Praegu ei ole rahastamise andmed avaliku sektori valitsusalade üleses vaates eesmärkide lõikes analüüsitavad – mis ei tähenda, et eesmäärke ei ole –, kuigi selles suunas toimub mitmeid arenguid. Rahastamise andmetes kasutatakse vaid väga üldist valitsuse ülesandeid kirjeldavat näidikut – COFOG klassifikaatorit. Siiski koguvad mitmed asutused andmeid, mis võimaldavad analüüsida ka rahastamise eesmäärke²³ ja 2020. aastaks liigub kogu valitsussektor üle tegevuspõhisele eelarvestamisele (toimub juba HTMis), mis muudab rahavood tegevuslike eesmärkidega

²² Georgieva, I. (2017) Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption. Springer (e-book).

²³ Näiteks eristab Sotsiaalministeerium seadusest tulenevalt muudest väljamaksetest tervishoiu-, sotsiaal- ja ennetusteenuseid ning – tegevusi; Välisministeerium arengu- ja humanitaarabi, Siseministeerium kogukondade turvalisuse eesmärki.



valitsussektori üleselt seostatavaks. Rahastamise juhtimise seisukohast on oluline tunnustada riigiasutuste praktikat selliste lisaandmete kogumisel või andmeesisitusviiside juurutamisel²⁴.

Selleks, et üksiku asutuse tegevus rahastamisel oleks terviklikult kontrollitav, on oluline vaadelda mitte ainult valitud rahastusmeetet (**siinkohal tähenduses: hanked, toetusprogrammid, konkursid**), vaid muuta vaadeldavaks ka samal eesmärgil tehtud teised kulutused, millele ei ole korraldatud avalikku konkurssi või millele on konkurss korraldatud sellisel viisil, mille peale vaatleja ise ei tule. Läbipaistvuse analüüsil võivad seega oluliseks osutada näiteks erakorralised taotlusvoorud välisrahastuse kaasfinantseerimiseks, toetuse andmise asemel teenuse ostmine; aga ka valitud ühenduste konkurentsiväline toetamine. Väheolulised pole ka soodustused ning mitterahalised toetused, mille jäljed ei jõua reeglina ei avalikesse teabekanalitesse ega raamatupidamisse. Seega ei pruugi värava analüüsimine olla alati otstarbekas, kui värava kõrvalt saab samuti läbi. Praegu puuduvad ülevaatlilikud riigiasutuste tehinguandmed, mis võimaldaksid tõmmata selge piiri konkursiga ja selle väliselt tehtud tehingute kohta. Erandiks on Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mis eristab raamatupidamises rahastusandmeid nii programmide kui taotlusvoorude kaupa ning Sotsiaal-, Kultuuri- ning Haridus- ja Teadusministeerium, mis eristavad Hasartmängumaksu Nõukogu vahenditest tehtud väljamakseid ülejäänutest. Osaliselt annab rahastusmeetme kasutamise kohta informatsiooni ka tehingu juurde märgitud kululiik. Näiteks on projektitoetus väljastatud suure tõenäosusega mõne projektikonkursi läbijale. Probleemiks võib pidada suure osa tehingute kohta vajaliku teabe puudumist – paljudel juhtudel ei ole võimalik kindlaks teha, millistel alustel tehing toimus (kas tegevus- või projektitoetuse, teenuse-kaubaga).

Järgnevas rahastamise juhtimise etapis muutub oluliseks, et rahastamisel oleksid selged tingimused (sellest ligipääsu põhimõtte juures) ning et nende kohta pakutav teave jõuaks vabaihendusteni. Läbipaistvuse põhimõtte järgimist hinnatakse sageli sellest lähtuvalt, kas **rahastaja pakub teavet õiges koguses** (täpsustamata, millisest hetkest muutub teave nii spetsiifiliseks, et kasutaja arusaamine väheneb) ning **näeb piisavalt vaeva selleks, et potentsiaalsed rahastatavad võimalusest teada saavad** (täpsustamata, kuidas saada aru, et teavitus on jõudnud piisavalt eripärase rühmani). See temaatika tõstab esile **läbipaistvuse põhimõtte järgimise varjuküljed**. Läbivalt viidatud Georgieva analüüs toob välja, et parimatest kavatsustest lähtuvad tegevused läbipaistvuse suurendamise nimel tõid kaasa ettekatsetamatud tagajärjed. Nimelt võeti läbipaistvuse põhimõtte ELis keskselt kasutusele 1990. aastatel, mil tuli võidelda tõsiste korruptsiooni, rahapesu, konkurentsi takistamise ning diskrimineerimise probleemidega. Läbipaistvuse taotlemine pidi esile tooma kõrvalekalded kindlas režiimis tegutsevate osalejate tegevuses. Selle arendamiseks loodud normid, reeglid, protseduurid ja režiimuutused hakkasid aga elama oma elu. Pole üheselt selge, kas kasvav bürokraatia läbipaistvuse nimel ka tegelikult kindlustab määratlematuse vähendamist ning kodanike kontrolli suurenemist riigi tegutsemist puudutava teabe üle, sh korruptsiooni vähenemist, mille vastu võitlemiseks see põhimõtte kasutusse võeti. Rahastatavate kogemusest on leida nii juhtumeid, kus nad on taotlusvooru toimumisest saanud teada tagantjärgi või inimeste kaudu, kellel on avalikele asutustele privilegeeritud ligipääs, aga ka juhtumeid, kus avalik teave on liiga keeruline selleks, et potentsiaalne rahastatav sellest aru saaks. Väheolulised pole ka **taotlusi hindava komisjoni koosseis ja valikud**. Rahastamisandmete pinnalt ei ole võimalik teabe esitamisest ja

²⁴ Georgieva (2017) teoreetiline analüüs toob välja, et läbipaistvuse ülesanneteks on kontrollivõimaluste pakkumine ja eetiliste standardite tõstmine, pakkudes vabatahtlikult teavet, mida ei ole otseselt nõutud.

levikut ning otsustajate koosseisust tulevaid moonutusi rahastamisotsustes hinnata (selleks sobib teabelevi ning sihtrühma kogemuste uurimine, otsustajate tegevuse vaatlemine). Tulevikus, kui Rahandusministeeriumi toetuste andmebaasis muutuvad nähtavaks ka andmed rahastamisest keeldumise või osalise rahastamise kohta, on võimalik ka rahastusandmete pinnalt teha järeldusi rahastamise tingimuste, teabe kättesaadavuse ja otsustajate valikute kohta (kas tekkis konkurents – näitab teabe levikut; millised taotlused leiavad vähem toetust jne).

Praeguste andmete põhjal on võimalik analüüsida, kas ja mis ühendab rahastatud organisatsioone (väljendab tegelikke rahastamistingimusi ja otsustamispraktikaid) ning kuidas neid koheldakse võrreldes teistega). Kui rahastaja seatud tingimused on rahastatavate jaoks ühetaolised, on loogiline, et ka rahastamisandmetes väljenduv rahastamise praktika on võrdlemisi ühetaoline. Rahastamise analüüsis on praegustest andmetest lähtudes väga oluline teha vahet sellel, mis on **normaalsed erinevused toetatavate kohtlemisel** – mis tulenevad rahastuse taotlejate erinevatest vajadustest ja eesmärkidest) ning mis on **ülejäänud rahastamispraktikatest ekstreemselt erinevad rahastamispraktikad**. Näiteks kui pisikeste projektitoetuste kõrval antakse samast allikast välja ka miljonitesse ulatuva ehituse maksumus, ei saa rääkida rahajagamise praktikate läbipaistvusest ja rahastusprogrammide selgetest tingimustest. Praegustes andmetes on ekstreemselt erinevate tehingute analüüsimise probleemiks võimatus eristada rahastusmeetmeid ja taotlusvoore, millel võivad olla erinevad tingimused, sh näiteks kindlaksmääratud piirid toetuste suurustele. **Seetõttu tuleks ekstreemselt ebaproportsionaalsete tehingute väljendamiseks loodavat näidikut vaadelda ettevaatlikult, tõlgendades seda rahastaja tingimuste kirjeldusest lähtudes**. Selliste oluliselt eristuvate tehingute olemasolu sobib iseloomustama andmete statistilise jaotuse väljendamiseks loodud näitaja – ekstsess (*kurtosis*)²⁵. Selle problemaatika vähendamiseks vaadeldakse tegevustoetusi projektitoetustest eraldi, sest need tehingud varieeruvad suuruselt vähem kui projektitoetused²⁶. Ostetud teenuste maksumusi ei vaadelda, sest nende otstarbed on väga mitmekesised.

Organisatsioonide erikohtlemise väljaselgitamiseks (nt kas üks ja sama organisatsioon saab sagemini või rohkem toetust) on vaja, et rahastaja andmed sisaldaksid teavet selle kohta, kellele raha läheb. Seetõttu on läbipaistvuse näidikusse koondatud ka andmed selle kohta, kui paljude väljamaksete andmetes on olemas rahastatava tuvastamiseks vajalik tunnus. Rahastatava kohta puuduvad andmed paljude suurte väljamaksete puhul, mis on läinud välja näiteks otsemaksena rahastatavale teenust osutanud ettevõttele (nt ehituse eest). Selleks, et rahastajad või

²⁵ Ekstsess väljendab andmete jagunemist nende normaaljaotuse suhtes. Normaaljaotus lähtub sellest, et maksed võivad olla erinevad, aga nad peavad olema võrdlemisi sarnased, proportsionaalselt jaotunud suuremateks ja väiksemateks ümber keskmise väljamakse summa. Ekstsess võimaldab väljendada nii ebanormaalselt väikeste kui ebanormaalselt suurte väljamaksete olemasolu normaaljaotusega võrreldes. Rahastamisandmete esitlemiseks loodud analüüsikeskkonnas on ekstsessiga tehtud täiendavaid arvutusi nii, et 0-1 skaalal saadud arvu suurem väärtus väljendab väljamaksete proportsionaalsust, väiksem ebaproportsionaalsust. Arvutuskäik on järgmine: iga rahastaja väljamaksete kohta arvutati ekstsess, seejärel leiti iga rahastaja standardiseeritud kaugus rahastajate keskmisest (z-skoor) ning arvutati iga rahastaja protsent maksimaalsest eelnevalt leitud z-skoorist. Saadud tulemus iseloomustab rahastusallikate väljamaksete erindite mõjukust suhtelisel skaalal (0-1).

²⁶ Ekstsessi abil väljendatavat toetuste suuruste proportsionaalsust (üldisest rahastamise vahemikust oluliselt eristuvate maksete esinemine) vaadeldakse projektitoetuste puhul väljamaksete lõikes (suurem toetus tagab ka suurema väljamakse, ühel rahastataval võib olla mitu projekti, mida ei ole võimalik andmetes eraldada) ning tegevustoetuste puhul kõigi ühele vabauhendusele läinud väljamaksete lõikes (tegevustoetusi võidakse välja maksta kord aastas, aga ka iga kuu). Tegevustoetuste proportsioone kõrvutatakse ainult nende rahade lõikes, mis on läinud andmetes tuvastatavatele vabauhendustele (tundmatute rahasaajate tulused ei ole võimalik analüüsida organisatsioonide lõikes).

huvirühmad saaksid kontrollida, kuidas on üks ja sama rahastatav erinevaid rahastamismeetmeid kasutanud, on vaja võimaldada, et vabauhendus oleks tuvastatav ka siis, kui ta kasutab eri rahastajatega suhtlemiseks eri nimekuju. Seda aitab teha rahastatavate kohta registrikoodi andmete kogumine.

Läbipaistvus peegeldub ka selles, kui suure osa küsitud toetusest vabauhendus sai ning kuidas seda põhjendati. Samuti selles, kas välisvaatlejale on nähtav, millisteks tegevusteks toetust kasutati, kas toetust kasutati väljalubatud tegevuseks või kas sama tegevust ei ole juba rahastatud kellegi teise poolt²⁷. Praegused rahastusandmed ei võimalda nendele küsimustele vastata, kuid usaldada ei saa ka vabauhenduste aruandlust, mida sageli läbipaistvuse analüüsimiseks kasutatakse. Varasemad rahastamispraktikate analüüsid näitavad, et rahastatavad esitlevad (aruannetes, veebis) oma tegevusi ja tulemusi teistmoodi võrreldes sellega, mis tegelikult toimus (ühelt poolt on normiks ennast esitledes tõsta esile ja võimendada tugevaid külgi, teisalt teeb reaalne elu kavandatus korrekture, mida rahastatavad püüavad esitleda projektis algselt väljalubatust kinni hoides)²⁸. Suuniseid selle kohta, millisteks tegevusteks raha kulutati, võimaldab küll edasi anda rahastatavate organisatsioonide tegevust kirjeldav majandustegevuse näidik (EMTAK), mille edasiarendamiseks on tehtud ettepanekud ka selle uuringu lisades. Üldpildis ei ole alati oluline, kas huvikaitse nimel korraldati seminar ametnikega probleemi lahenduskäikude läbiarutamiseks või teavituskampaania probleemile tähelepanu tõmbamiseks. Oluline võib olla teadmine, et huvikaitse toimib. Et majandustegevuse näitaja on väga üldine ning ei ole kogutud rahastajate poolt (võetud analüüsi tarbeks äriregistrist), siis selle näitaja olemasolu analüüsis läbipaistvuse hindamiseks ei kasutata.

Lisaks juba nimetatud teguritele rahastamise läbipaistvuses on oluline ka rahastaja ootuspärane toimimine piisavalt pika aja jooksul. Kiired ja juhuslikud muudatused rahastamises toovad kaasa selle, et rahastatavad ei leia toetusmeetmeid üles, ei saa oma tegevust pikaajaliselt planeerida, ega kujundada oma arvamust rahastamismeetme kasutusvõimaluste kohta (rahastatavad tõlgendavad rahastusskeeme kogemuslikult, isiklikele vajadustele ja eeskujudele tuginedes, rahastaja soove tagaplaanile jättes).

Rahastamise läbipaistvus sõltub seega nii rahastaja kui rahastatavate tegevustest ning nende vaadeldavusest kogu rahastamise juhtimise protsessis (nn relevant *Joonis 2*). Analüüs pakub välja oma lahenduse läbipaistvuse mõõtmiseks rahastajate löikes (järgmine tekstikast). Erinevaid näitajaid ei liideta omavahel kokku, vaid esitletakse eraldi kildudena (sarnasel skaalal nullist üheni), et säiliks võimalus vaadelda "elevandi" osi ka eraldi. Nii on lihtsam kõrvutada

²⁷ See funktsioon on rahastajate arvates andmete analüüsitavaks muutmisel oluline, kuid selle praktiline kasutamine ei pruugi olla lihtne. Näiteks on võimalik tuvastada, kui ühe ja sama veebi loomiseks või ehitise rajamiseks küsib ühendus raha mitmest kohast, keerulisem on aga tuvastada, kas ühe ja sama tegevuse (nt organisatsiooni juhtimise) kuludid ei kaeta topelt. **Kavandatava toetuste andmebaasi võimalusi saab arendada, et muuta erinevate toetuste taotluste kuluread kõrvutatavaks.**

²⁸ Arujõe, B. (2016) Vabauhenduste arenguprogramm kui sekkumine Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku näitel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Sõerd, M.-L. (2014) Eesti vabauhenduste praktikad rahvusvaheliste projektide elluviimisel. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Tago, M. (2014) Kuidas kujundada edukamaid keskkonnaalaseid sotsiaalse muutuse programme? Magistritöö. Tartu Ülikool.

Vihalemm, T. jt (2015) Sotsiaalse innovatsiooni inkubaatori koolitusprogrammi (7.03.2015–30.06.2015) läbiviimine ja konsultatsioon sotsiaalse innovatsiooni projektide koostamisel. Läbiviijate eneserefleksioon. Tartu: Tartu Ülikool.

läbipaistvuse näitajaid muude andmetega, mis aitavad mõista, kui metoodika on antud rahastaja tegevuspraktikate suhtes ebaõiglaseks osutunud.

Läbipaistvuse põhimõtte hindamise komponendid analüüseskeskkonnas on:

- **Tegevustoetuste proportsionaalsus** – rahastaja tegevustoetuste väljamaksete normaalsest jaotusest oluliste kõrvalekallete iseloomustaja
- **Projektitoetuste proportsionaalsus** – rahastuse projektitoetuste väljamaksete normaalsest jaotusest oluliste kõrvalekallete iseloomustaja
- **Rahastusandmete sidumine eesmärkidega** – osakaal väljamaksete arvust, mille kohta on lisatud andmeid rahastamise eesmärkide kohta, näiteks HTMi tegevuspõhine COFOG, eelarve objekti rea kasutamine SAPis väljamakse eesmärgi selgitamiseks, KÜSKI rahastusprogrammide ja voorude eristamine)
- **Väljamaksete sidumine rahastatavatega** - osakaal rahastaja kogukulutustest, mis on rahastajate üleselt kokkuviidav rahastatud vabaihenduste andmetega (tehingupartneri registrikoodi olemasolu)

*Kahe viimase näitaja analüüsimisel võetakse arvesse ka teenuste ja kaupade ostud ning määratlemata kululiigiga tehingud.

Põhimõtte nr 2: võrdne ligipääs

Rahastamise juhendmaterjalis (veebiversioonis lk 13) on rahastamise läbipaistvuse analüüsimiseks toodud välja järgmised näitajad (mugandatult):

- Rahastamisel on reeglid ja valikukriteeriumid, neid järgitakse.
- Toetuse andmise tingimused on objektiivsed ja potentsiaalseid taotlejaid mittediskrimineerivad - konkursi tingimused ei loo eeliseid konkreetsele ühendusele.
- Tingimused on rahastamise eesmärgi ja otstarbe suhtes asjakohased ja põhjendatud – rahastamise tingimused tulenevad rahastamise eesmärgist.

Juhendmaterjalis toodud võrdse ligipääsu põhimõtte vasteks Euroopa õigusruumis on rahastatavate **õigus võrdsele kohtlemisele ja mitte-diskrimineerimisele**²⁹. Nende põhimõtete lõpp-ülesandeks on tagada konkurentsi kasv ja korrupsiooni vähenemine. Seega tuleneb nendest põhimõtetest kohustus tagada potentsiaalsetele tehingupartneritele ühetaolised tingimused ning vältida ühingute diskrimineerimist nende omaduste alusel. Võrdse ligipääsu eelduseks ja paraku ka osaliselt kattuvaks põhimõtteks on rahastamise läbipaistvus. See tähendab, et **rahastatavatele tingimuste seadmine – mis ühtlasi alati piirab ka ligipääsu –, on õigustamatu ainult siis, kui rahastaja on teinud seda läbipaistmatult** (näiteks pole selgitanud, kellele, millistel tingimustel, milliste tulemuste saavutamiseks on meede mõeldud).

Kui sellest teadmisest lähtuvalt otsida rahastamisele piiranguid seadvaid tegureid (nt **Joonis 2**), selgub, et selleks on **sobivate rahastajate olemasolu ja nende eelarve suurus, rahastusmeetmete nähtavus, toetustele seatud tingimused, otsustajate tegevus, konkurents**

²⁹ Georgieva, I. (2017) Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and Their Failure to Combat Corruption. Springer (e-book).



rahastamisele, toetuse suurus ning selle erinevus küsitust, toetuse piisavus kavandatavateks tegevusteks ning eesmärkide saavutamiseks. Võrdse ligipääsu hindamiseks on vaja vaadelda eelnevalt rahastaja läbipaistvust, seejärel seatud piiranguid (kas esimene põhjendab teise). **Ligipääs on seega iseenesest neutraalne näitaja, mis ei saa analüüsida must-valgel skaalal.** Seetõttu peaks ka küsima, kas võrdne ligipääs (st võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimine) on binaarne (on ligipääs/ei ole ligipääs) või lineaarne näitaja (väiksem või suurem). Sellest saab tuletada, **kas ühe-eurone ja tuhande-eurone toetus on samaväärselt paremad kui 0-eurone toetus või kasvab ligipääs rahastamisele ka toetussumma kasvades.** Analüüs lähtub eeldusest, et kui üksikud toetussummad on väga väikesed, siis on vabaühenduse ligipääs rahastamisele piiratum kui suuremale summale. Ligipääs võib olla näiline, formaalne.

Kui variraport kasutab ligipääsu analüüsiks eeskätt tekstianalüüsi põhlist lahendust, siis rahastusandmed võimaldavad vaadelda rahastamise praktikast ja selle põhjal analüüsida, millised tingimused olid vabaühendustele loodud, kui toetust said just kindlat tüüpi vabaühendused. See tähendab, et **tähelepanu ei ole rahastamise või rahastatavate ambitsioonidel või isegi hindamis- ja taotlemispraktikatel, mis ei pruugi peegelduda tekstis (nõ fassaadil), vaid sellel, mis juhtus nn mustas kastis rahastamistegevuste tulemusena.** Selleks on vaja vaadata, kas miski ühendab rahastatavaid organisatsioone ning eesmärke ja kui, siis mis see on. Eelnevalt viidatud Georgieva analüüs sunnib ka siin ettevaatlikkusele – rahastamisele ligipääsutingimuste seadmine ei pea alati väljenduma identses tulemusel. Oluline on, et rahastatavad mõistaksid, et KUI nad soovivad toetusi taotleda, siis on need nendele põhimõtteliselt avatud.

Ligipääsu rahastamisele on mõistlik analüüsida nii rahastajate kui rahastatavate vaatest lähtuvalt. Rahastaja poolelt seda, milliste eesmärkide ja tegevuste rahastamisele võimaldatakse teistest parem ligipääs (suurem rahastus, lihtsamad tingimused). Et erinevate eesmärkide maksumus on paratamatult kõrvutatav, siis on targem vaadelda ühe eesmärgi rahastamise suhtelisi muutuseid ajas (näiteks kas mõne eesmärgi rahastamise suurenemine osakaal on toonud kaasa ka tulemuste paranemise). Vabaühenduste vaates on ligipääsu puhul oluline, millist tüüpi vabaühendustele on ligipääs avatud ja kas see on õigustatud. Näiteks milliste ülesannetega ühendustel on rohkem võimalusi toetuse küsimiseks, kuivõrd on ligipääs tagatud alustavas faasis ja kuivõrd küpses eas ühendustele, eri piirkondades ja erineva võimekusega ühendustele (mida võib väljendada näiteks liikmete või töötajate arv, sissetulekute suurus). Kummagi vaate ühisosaks on rahastusprogrammi maht ja sellest jagatavate toetuste suurused vabaühenduste konkurentsi olukorras: **kas toetuseks jagatakse laiali suur või väike summa, kas see jagatakse suurte või väikeste osadena, kas see jagatakse väheste või paljude vahel.** See, kui summa jagatakse välja paljudele ühendustele, ei näita alati head ligipääsu, näiteks kui jagatav summa on üliväike. Kui toetussumma on suur, aga sellest saab osa ainult üks ühing, ei saa samuti rääkida heast ligipääsust. Toetust taotlevate vabaühenduste konkurents (või arv, kui taotlejate absoluutarv on madal), mis kasvades vähendab ligipääsu, näitab ühtlasi, et rahastaja tegevus on läbipaistev – teave rahastusest jõudis konkureeriva sihtrühmani. Vähene konkurents või arv võib näidata, et vabaühendused ei tea rahastusvõimalusest, et selle tingimused on liiga keerulised (mis võivad olla õigustatud) või et selline rahastus ei ole (teistele) ühingutele vajalik.

Analüüsis loodud näitajad võtavad eesmärgiks ligipääsu kirjeldamise, aga mitte hinnangute andmise must-valgel skaalal. Kõigepealt kirjeldatakse näidikuga seda, millised on organisatsioonid, keda rahastatakse. Seda saab vaadelda ka eraldi vaadetest – näiteks millist liiki vabaühendusi on rahastaja toetanud, aga see on kirjeldatav ka eri rahastajatele ühtsete

statistiliste näitajate abil. Näiteks on võimalik kirjeldada, kui erinevatele või sarnastele vabaühendustele on antud rahastusmeede avatud. Selliste näidikutena (mille tähendust on vaja mõtestada rahastaja ambitsioonidele otsa vaadates) pakume välja rahastatud vabaühenduste liigilise (eri ülesanded ühiskonnas), piirkondliku, vanuselise, liikmete ja töötajate arvu (väljendab võimekust) ning sissetulekute suuruse **mitmekesisuse näitajad** (kasutatakse keskmise varieeruvuse näitajat³⁰). Need näidikud väljendavad rahastajate valikuid, eelistusi rahastatavate suhtes, tingimusi, millele just rahastatud vabaühendused vastasid. Mitmekesisusele või ühekülgsusele ligipääsule ei saa anda üheseid hinnanguid. Rahastatavate organisatsioonide ühekülgsus võib näidata nii selgeid rahastamise eesmärke kui ka ebamõistlikke, teisi ühendusi diskrimineerivaid tingimusi. Mitmekülgsus võib näidata konkurentsitingimuste võrdsust erinevate taotlejate jaoks, aga ka selgete tingimuste puudumist.

Ligipääsu analüüsimisel oli oluline, kui suur on rahastusmeetme maht, kas jagatakse väikeseid või suuri summasid ning kuidas jagunevad toetused toetuste saajate vahel. Selleks kasutasime kaht erinevat näitajat. Esiteks valitud rahastaja mediaanväljamakset, mida võrreldakse teiste rahastate mediaanväljamaksetega (väljendab rahastuse suhtelist suurust) ning kontsentratsiooniindeksit³¹, mis väljendab selle summa kättesaamiseks läbitavat konkurssi – kas saadud summa tuleb kergema või suurema vaevaga. Ligipääs rahastusele on seda piiratum, mida suurema konkurentsi tingimustes ja väiksema saadava toetuse nimel tuleb tegutseda. Analüüsil eristati üksteisest erinevaid toetuse liike – rahastajate kaupa vaadeldi nii tegevus- kui projektitoetuseid.

Sestap pakume olemasolevate rahastusandmete pinnalt ligipääsu analüüsimiseks välja järgmised näitajad (vt järgnev tekstikast).

³⁰ Keskmist varieeruvust mõõdetakse nelja erineva organisatsiooni iseloomustavate näitajate (liik, liikmete arv, töötajate arv, sissetuleku suurus) kohta järgnevalt: iga üksiku rahastaja väljamaksete standardhälve on jagatud kõikide rahastajate seas suurima standardhälbe väärtusega (väljendab osakaalu suurimast hälbest 0-1 skaalal, mille väärtus näitab protsenti suurimast vaadeldud standardhälbest; 1=suurim varieeruvus, 0=olematu varieeruvus).

³¹ Kontsentratsiooniindeks = Herfindahl–Hirschmani indeks näitab selles analüüsis seda, kuidas rahastatavate osad jaotuvad rahastusmeetmest jagatava terviksumma suhtes. Selles analüüsis kasutatakse indeksit vastupidises tähenduses, nii et juhtudel, kus rahastaja annab välja suure toetuse ja ainult ühele taotlejatele, on indeksi väärtus null (monopoolne olukord) ja kui väikesed toetuse summad jagunevad lõpmatu arvu taotlejate vahel, on indeksi väärtus üks (ülikõrge konkurent). Et kontsentratsiooniindeksit kasutatakse vastupidises vääringus, nimetatakse seda selles analüüsis konkurentsinäitajaks. **Toetuste andmebaasi arendamisel on hea võtta kasutusele ka näidik, mis arvestab ukse taha jäänud taotlejate osakaalu.**

Ligipääsu põhimõtte hindamise komponendid analüüsikeskkonnas on (tegevus- ja projektitoetuste kohta eraldi):

- **Rahastatud vabaühenduste liikide mitmekesisus** – ühingute liigilise mitte-eristamise näitaja võrreldes liikide maksimaalse arvuga (19)
- **Rahastatud vabaühenduste piirkondlik mitmekesisus** – ühingute piirkondliku mitte-eristamise näitaja võrreldes maakondade maksimaalse arvuga (15)
- **Liikmete arvu mitmekesisus** – eripäraste ühingute eelistamise näitaja võrreldes mitmekesiseima rahastajaga
- **Töötajate arvu mitmekesisus** – eripäraste ühingute eelistamise näitaja võrreldes mitmekesiseima rahastajaga
- **Kogutulu mitmekesisus** – eripäraste ühingute eelistamise näitaja võrreldes mitmekesiseima rahastajaga
- **Vanuseline mitmekesisus** – eripäraste ühingute eelistamise näitaja võrreldes mitmekesiseima rahastajaga
- **Väljamakse suhteline suurus** - rahastaja mediaanväljamakse jagatuna teiste rahastajate suurima mediaanväljamaksega, mis väljendab suhtelisel skaalal, kui suur on kitsima rahastaja toetussumma kõige heldemaga võrreldes
- **Konkurentsinäitaja** – kontsentratsiooniindeksist loodud näitaja, mis iseloomustab, kui kõrge on konkurents antud rahastaja rahakotile selle absoluutsest vääringust sõltumatult

Põhimõte nr 3: avalik huvi

Rahastamise juhendmaterjalis (veebiversioonis lk 13) on avaliku huvi järgimise analüüsimiseks toodud välja järgmised näitajad (mugandatult):

- Rahastatakse ühenduse liikmes- või töötajaskonnast laiema sihtgrupi huvisid või rühmi, mis on ülejäänud ühiskonnaliikmetega võrreldes ebasoodsas olukorras, näiteks lapsi, puuetega inimesi või vähemusrahvuseid.
- Ühenduste rahastamine on seostatud valdkondlike ja/ või piirkondlike, kohalike, üle-eestiliste ja/või rahvusvaheliste strateegiliste vajaduste ja eesmärkidega.

Euroopa õigusruumi mõistetes on avalik huvi rahastamise läbipaistvuse põhimõtte komponent – see põhimõte eeldab, et **valitsus peab kodanikele oma strateegiate, tegevuskavade ja toimimise kohta aru andma ning kodanike arvamusi nende kujundamisel kuulda võtma**. Avalikku huvi tõlgendatakse Eestis sageli kui vabaühenduse omadust (vt esimene avaliku huvi järgimise näitaja juhendmaterjalist), lahterdades seega vabaühendused kahte lehte – era- ja avalikes huvides tegutsevateks –, kellest viimaseid tuleks ka avalikus rahastamises soosida. Baasiliste ühiskonnateooriate järgi³² võib kõiki suhteid, mis pole pere- ja sugukonnast sõltuvad

³² Näiteks Ferdinand Tönnies eristas kaasaegsele ühiskonnale eelnenud kogukondlikku elukorraldust ja selle järgnenud ühiskondlikku elukorraldust (vastavalt *Gemeinschaft* ja *Gesellschaft*). Tönnies, F. (1887/1996). *Community & Society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. New Brunswick (N.J.); London: Transaction.



ning mille abil loodavate hüvede jagamine ei piirdu ainult omavahel sugukondlikes suhetes olevate inimestega, nimetada sotsiaalseteks ehk ühiskondlikeks. Vabaühendused kui institutsionaliseerunud sotsiaalsete suhete rakukesed on ühiskonna arenguprotsessis kõik samaväärselt tähelepanuväärsed. Mõned on suurema muutuse loomise võimega, mõned olulised stabiliseerivate või korrastavate ülesannete täitjaina. Sotsiaalsed ühendused, mis ületavad perekonna piire, tegelevad kõik ühiskondlike küsimustega, olgu selleks kooselu reguleerimine ühistu vormis, laulukoori harjutused või ettevõtlussektori eestkostetegevus. Ükski neist pole samas eraldiseisvalt avaliku huvi esindaja. Avaliku huvi kujundamise ülesanne on riigil, mis loob tingimused selleks, et väga erinevate huvidega ühiskondlikes suhetes osalejad saavad kokkuleppeid sõlmida selleks, et vastavalt vajadusele oleks esil kord ühe, kord teise huvi, mis muutub seeläbi alati ka avalikuks huviks. **Sestap tuleks avalikku huvi peegeldada avalikult sõlmitud kokkulepetest lähtuvalt (arengukavad, seadusandlus) ning otsida rahastamise avalikku huvi nende juhtnööride järgimisest.** Analüüs selle kohta, milline rühm teistest nõrgem on ja kas ühenduse eestkostevõime ulatub kaugemale organisatsiooni liikmetest (eriti kui kõik liikmedki samas ühenduses ühel meelel pole), oleks liiga keeruline, et olla ülesandena realistlik.

Seda, kas rahastamine lähtub avalikust huvist, iseloomustab osaliselt juba eelnevalt kirjeldatud rahastamise läbipaistvuse põhimõtte, mille kohaselt peab olema selge, mille nimel on valitsussektor kulutusi teinud. Rahastamisandmete põhjal ei ole võimalik määratleda rahastamise eesmärke (va HTMi puhul, mis on läinud üle tegevuspõhisele eelarvestamisele, jt erandid), sest rahastamisandmed sisaldavad teavet ainult valitsemiseesmärkide üldiste valdkondade kohta (keskkond, haridus, jne), mis ei ole rahastaja tegevusest huvitujale sisukas teave. Sisuliselt võimaldavad rahastamisandmed vaadelda praegu seda, kas rahastaja seob raamatupidamisandmetega teavet eesmärkide kohta (läbipaistvus), aga mitte seda, kas tegevusliikud eesmärgid suunavad rahastamist (avalik huvi). Seda on keeruline määratleda ka tekstianalüüsi baasil, sest **avaliku huvi järgimisel pole niivõrd oluline see, kas rahale on juurde kirjutatud tingimused, mille sõnastusel on kattuvusi valitsuse tööplaani (mis on hõlbus ülesanne), kui see, kas valitsuse tööplaani järgimiseks rahastatakse terviklikult rahastamise tingimusi.** Arvestades riigi püüdlusi liikuda tulemuspõhisele rahastamisele võib avaliku huvi analüüsi lahendada mitte tingimuste, vaid tulemuste analüüsi põhisel, sest taas – oluline pole mitte niivõrd rahastamise tehnika, kui just saavutatud tulemused, milleni võib jõuda mitmel moel. Et rahastuse taotleja ei hooli eriti riiklikest eesmärkidest, vaid otsib rahastust meetmetest, mille tingimused tema isiklike soovidega vähegi sobituda võiksid, võib avalike eesmärkide sõnastamisest konkursitingimustes olla hoopis olulisem see, kuidas rahastaja konkursi ette valmistab. Ettevalmistus aitab taotlejad suunata tegevuste juurde, mille tulemuseks võib olla soovitud avalik eesmärk. Seda saab teha näiteks koolituse ja soojendava ajurünnaku abil, toetavat keskkonda pakkudes (nt ettevõtlusnõustamist, inkubatsioonikeskkonda), erinevate rühmade omavaheline kokkutoomine nii, et nende koostöö toetaks loovaid lahendusi. Praegu valdab eesmärkide saavutamises rahataotleja praktika kasutada rahastusvõimalust oma unikaalsete eesmärkide taotlemiseks. **Sellest lähtuvalt võib rahastamise eesmärkide (avaliku**

Avaliku huvi tähendust analüüsivate kirjatükkide analüüs näitab, et see on haldusõiguses kasutatav määratlemata õiguskäsitluse mõiste, mida pole võimalik üheselt määratleda ning mis vajab seetõttu alati oma rakendaja poolset, kasutuskonteksti vajadustega sobivat tõlgendust. Vt nt:

Ikkonen, K. (2005) Avalik huvi kui määratlemata õiguskäsitluse mõiste, *Juridica*, 3, 187-199.

Kukk, A. (2014) Avaliku huvi mõiste sisustamisest karistusseadustikus ja kriminaalmenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool

huvi) saavutamise kohta andmeid pakkuda hoopis rahastamise tegelik praktika – see, mis antud raha toel tegelikult juhtus, näiteks andmed rahastatud ühenduste tegevuse kohta. Rahastamise andmed ei peegelda paraku, milliste tegevuste jaoks ühendused toetust said, milleks nad seda tegelikult kasutasid ja mis selle tulemusena juhtus. Organisatsioonide tegevusala võimaldab samas mõneti hinnata valdkondi, milles eesmärgid saavutati, sh võib eristada saavutatud eesmärkide laadi: ühenduste kui organisatsioonide toimimist ja võimestamist (tegevustoetused), unikaalsete probleemide lahendamist või eesmärkide taotlemist (projektitoetused, teenused) ning ühenduste majanduslikku toimetulekut (tegevustoetus, teenused). Kululiikide põhjal ei saa teha muidugi põhjanevaid järeldusi, sest tegevustoetuste funktsiooni võib täita ka projektitoetuse üldkululõiv, projektitoetuse eesmärki teenuse ostmine, tegevustoetuse sisse võib olla peidetud projektitoetusele omaseid unikaalseid nõudeid jne. Selliste andmete vaatlemise saab võimalikuks muuta kavandatavas toetuste andmebaasis. Seda, mida saavutatud raha abil saavutati, vaadeldakse veel lähemalt tulemuslikkuse ja võimekuse põhimõtete all.

Olemasolevate rahastusandmete kogumise viis võimaldab taotletavaid ja saavutatavaid eesmärgid näitlikustada üksnes vähesel määral. Praeguses analüüsikeskkonnas kasutatakse selleks valitsuseesmärkide valdkondi ja vabaühenduste liigitust. Analüüs teeb ka ettepanekud (Lisa 3) vabaühenduste liigitust arendada, et lisaks ühenduse tegevusalale oleksid paremini eristatavad ka nende põhilised funktsioonid (nt liikmesorganisatsioonide koordineerimine ja eestkosted, heategevus, jne). Avaliku huvi järgimist kirjeldatakse analüüsis saavutatavate tulemuste kohta üldiseid ülevaateid võimaldades:

Avaliku huvi järgimise põhimõtte hindamise näitajad analüüsikeskkonnas on (tegevus- ja projektitoetuste kohta eraldi):

- rahastaja väljamaksete jagunemine valitsusülesannete kaupa (valitsusvaldkonnad),
- rahastaja väljamaksete jagunemine vabaühenduste liikide kaupa (vabaühenduste liigid)

Põhimõtte nr 4 ja 5: tulemuslikkus ja võimekus

Rahastamise juhendmaterjal (veebiversioonis lk 13, 14) on rahastamise tulemuslikkuse ja võimekuse analüüsimiseks toodud välja järgmised näitajad (mugandatult):

TULEMUSLIKKUS:

- Raha kasutamine on tõhus, kulutused on põhjendatud ja vajalikud.
- Rahastaja seab tingimused, mis toetavad planeeritud eesmärkide saavutamist ja võimaldavad seda hinnata (näitajad ja meetodika).
- Raha jagamise ja kasutamise halduskulud on kulutõhusad, st raha jagamine ja kasutamine ei tekita toetuste mahuga võrreldes ebaproportsionaalselt suurt administratiivkoormust.

VÕIMEKUS:

- Rahastamine toetab ühenduse eesmärkide saavutamist, selle professionaalsust ja pädevust ning tegevuse jätkusuutlikkust.

Euroopa õigusruumi mõistetes on rahastamise tulemuslikkus ja võimekus rahastamise proportsionaalsuse põhimõtte komponent. See põhimõtte väljendab ootusi, et lepingut alla kirjutades saadud vahendid on oodatavate tulemustega kooskõlas: tingimused piisavad ja sobivad oodatud eesmärgi täitmiseks. Ka proportsionaalsuse põhimõtete järgimist ei saa analüüsida teisi põhimõtteid arvesse võtmata. Näiteks kui avaliku huvi põhimõtte rõhutab rahastamise selget eesmärgistatust, siis tulemuslikkuse ja võimekuse põhimõtted nende eesmärkide saavutamist, sh hästi valitud ressursside kaasabil. Läbipaistvuse põhimõtte järgimine võib tõsta halduskoormust, mis muudab omakorda rahastamist vähemtõhusaks jne. Ka rahastamise juhendmaterjalis sõnastatud tulemuslikkuse ja võimekuse põhimõtete indikaatorid on suures osas kattuvad ja üksteisest keeruliselt lahutatavad. Nende kattumine on loomulik, sest **heade tulemusteni saavadki jõuda ainult võimekad organisatsioonid ja vastupidi – paremate tulemuste poole püüdlemine muudab organisatsioonid edukaks.**

Eesmärkide saavutamise ehk tulemuste analüüsimise problemaatika üle arutleti eelmise, avaliku huvi järgimise põhimõtte juures – rahastamisandmete abil ei ole võimalik saavutatud tulemuste kohta sisukat ülevaadet teha. Üksikute rahastatud ühingute (kui näidisühenduste) tegevuste tulemusi on võimalik tulevikus vaadelda Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku arendatavast maailmamuuatjate registrist. Rahastuse terviklikke pikaajalisi tulemusi on mõistlik analüüsida rahastatava valdkonna tulemusnäitajaid analüüsid. Seda, kas kulutused on tehtud kulutõhusalt, on võimalik mõista ainult neid tegevusi terviklikult vaadeldes, millele toetust küsiti. Selliseid hinnanguid kujundavad igal üksikjuhul eraldi taotluste hindamise komisjonid, aga see võib peegelduda ka esitatud taotluse rahastamise mahus (näiteks kärbitakse rahastust ülepaisutatud kulude võrra). Tulemuste hindamist saab tulevikus edendada, arendades toetuste andmebaasi vastavaid standardiseeritavaid näidikuid.

Rahastaja seatud tingimuste sobivust soovitud eesmärkide saavutamiseks ei saa hinnata ainult tekstianalüüsile tuginedes, sest osad rahastajad kasutavad lisaks toetuse vahendamisel seatavatele tingimustele (nagu investeringute tegemise võimalus, üldkulud) alternatiivseid rahastatava edukust toetavaid võtteid, näiteks eelnõustamist, inkubatsiooni, esitlust hindamiskomisjoni ees, ebapiisava kvalifikatsiooniga taotlejale koolituse läbimise nõuet. Sellisel puhul võib eesmärki toetavate tingimuste osaks olla ka näiteks nõustaja pädevus ning tegevused, mis tekstianalüüsis ei väljendu (kuigi nõustamise fakt küll).

Lisaks organisatsiooni saavutatavatele tulemustele on oluline ka organisatsiooni enese elujõulisus. Selle analüüsimise probleemiks on **vähene võimalus teha vahet, kas rahastatava elujõulisust mõjutab oskuslik rahastamine või on elujõulistel vabaühendustel paremad oskused küsida avalikku raha (st vastastikune sõltuvus)**. Avalik rahastus ei pruugi otseselt panustada tulemuste paranemisse, vaid võib eesmärgiks seada ka hetkenäitajate stabiilsena püsimise (näiteks koorilaulu kultuuri püsimise). Muutustest elujõulisuses võivad ülevaadet pakkuda rahastatavate majandustulemuste aegread läbi aastate. Majandusaasta aruandes kajastuvad näiteks andmed töötajate ja töajõukulude kohta (mis on eelduseks näiteks teenuste osutamiseks, haldusvõimekuseks), liikmete arvu kohta (tulemusliku huvikaitse korral on uued liikmed huvitatud ühinemisest), tulude kohta (edukas organisatsioon suudab koguda annetusi, osutada teenuseid). **Analüüsis esitatakse rahastatud organisatsioonide võimekust ja tulemuslikkust iseloomustavad mediaannäitajad**, kuid nende analüüsimisel tuleb silmas pidada, et eri rahastajatelt toetust taotlevate organisatsioonide näitajad (liikmete ja töötajate arv, tulud) on loomult erinevad ning rahastajatel on erinevad poliitikad – mõni rahastab tugevaid

organisatsioone, mõni aitab järele nõrgemaid. Vabaühenduste tulemuste andmete aegread võimaldavad tulevikus vaadelda muutuseid rahastatu elujõulisuses, näiteks mitmel protsendil 2016. aastal teenuste arendamise toetust saanud vabaühendusel on ettevõtlustulu kasvanud.

Rahastamisel on oluline vältida liigset administratiivkoormust nii rahastaja kui rahastatava jaoks. Rahastusandmestikust ei näe, kui palju dokumente tuleb taotlemiseks täita või ideede viimistlemiseks tunde kulutada, samuti ka mitte seda, mitu inimest taotlust hindab, kui palju kulutatakse tagasiside andmisele, milline on raamatupidajate koormus, kui palju hinnatakse taotlusi, mis ei leia rahastust jne. Andmeid rahastuse suuruse ja väljamaksete arvu kohta saab aga siiski halduskoormuse analüüsiks kasutada. **Kuigi võiks eeldada, et rahastaja halduskoormuse maht suure toetussumma kohta on suurem kui väikese toetussumma kohta, ei näita uuringute andmed, et selline seos oleks ühene**³³. Rahastaja, kes vahendab eri suurusega toetusi, menetleb neid sageli sarnaselt. Rahastaja, kes jagab väikesi starditoetusi, võib kulutada palju aega rahastatavate ühingute arendamisele. Ka omavahel sarnaste fondide halduskulud ja –koormused võivad olla väga erinevad³⁴. Samas näitavad analüüsid, et **mida rohkem taotlusi peab rahastaja ära haldama, seda rohkem otsib ta võimalusi ajakasutuse paremaks planeerimiseks**. Sellele aitab kaasa ka see, et taotluste arvu kasvuga kaasneb üksikute toetussummade suhtelise suuruse vähenemine (nt MISA → KÜSK → KULKA). Nii on rahastaja tähelepanu igale üksikule ühingule väiksem siis, kui neid on rohkem³⁵. Näiteks väga arvukate taotlejatega Kultuurkapital suutis väljastatavate toetuste väiksusest hoolimata vahendada töötaja kohta oluliselt suuremaid summasid kui KÜSK ja veelgi rohkem kui MISA. Et iga täiendav taotlus kasvatab rahastaja halduskulu kogukulu üha vähem, on analüüsis kasutatud rahastamise terviklikus halduskoormuses sellise tendentsi iseloomustamiseks väljamaksete arvu logaritmit ³⁶. Tähelepanu vähenemine iga täiendava toetuse kohta võimaldab aga küsida, kuidas mõjutab see rahastatava tulemuslikkust. Uuringud näitavad, et administratiivkoormuse vähendamine taotluse kohta ei pruugi olla alati hea eesmärk. Kõrgem administratiivkoormus on õigustatud, kui see ei ole suunatud menetlemisele, vaid rahastatava toetamisele ja arendamisele³⁷.

Valitsuse tasandil on hea teada rahastamistegevuse halduskoormuse kulu rahastajate lõikes, vabaühenduste poolelt on aga hea teada, **millise rahastaja toetusega võib kaasneda suurem**

³³ Kui siiski sellisest eeldusest lähtuda, sobib rahastaja halduskoormuse näitajaks ka ligipääsu põhimõtet iseloomustav mediaanmakse suurus, vt infokasti vastava alapeatüki lõpus, väärtust analüüsikeskkonnas.

³⁴ Näiteks selgus, et sarnaste fondide halduskulud kogukuludes võivad moodustada 5-40%.

Walwyn, D. R. (2016) Administration Costs in the Management of Research Funds; A Case Study of a Public Fund for the Promotion of Industrial Innovation. Cornell University. <https://arxiv.org/pdf/1610.01645.pdf>

³⁵ Eesti Lõimumiskava 2008- 2013 rakendusplaani 2008 – 2009. a tegevuste elluviimise hindamine: aruanne (2010) Ernst & Young. http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/eesti_loimumiskava_2008-2013_rakendusplaani_2008-2009_tegevuste_elluviimise_hindamine_2010.pdf

³⁶ Logaritmitud arv väljendab siin seda, kui palju võtab aega, et jõuda sellise halduskoormuse mahuni, kus iga täiendav tegevusühik lisab juurde minimaalse ajakulu (logaritm on eksponentsiaalfunktsiooni pöördfunktsioon).

³⁷ Suurem administratiivkulu rahastatava arendamisele (inkubatsioon, nõustamine jms) suurendab teatud küllastumispunkti rahastatava õnnestumise määra. Loodud mudel näitas, et kuigi kindla programmi administreerimiskulud kasvasid ja toetuste maht vähenes 20%, tõusis rahastamise tulemuslikkus 50%.

Walwyn, D. R. (2016) Administration Costs in the Management of Research Funds; A Case Study of a Public Fund for the Promotion of Industrial Innovation. Cornell University. <https://arxiv.org/pdf/1610.01645.pdf>

Administreerimiskoormus, mis on suunitletud projektide menetlemisele, vähendab projektide sisulist tagasisidestamist ja kontroll projektide tulemuste üle väheneb.

Eesti Lõimumiskava 2008- 2013 rakendusplaani 2008 – 2009. a tegevuste elluviimise hindamine: aruanne (2010) Ernst & Young. http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/eesti_loimumiskava_2008-2013_rakendusplaani_2008-2009_tegevuste_elluviimise_hindamine_2010.pdf

suhteline halduskulu ühendusele endale. Eelnevalt viidatud uuringud näitasid, et mida enamaid toetusi või rahastatavaid on rahastajal vaja ära hallata, seda vähem pöörab ta tähelepanu igale üksikule eraldi. See vähendab selliste toetuste taotlejate vajadust kulutada aega eneseesitlemisele, aruandluse lihvimisele, tulemuste hindamisele, raamatupidamisele. Seega väljendatakse ka analüüsis vabaühenduse halduskoormust kõigepealt näitajaga, mis väljendab rahastaja personaalsest tähelepanust tingitud koormust (suurem arv rahastatavaid tähendab igale rahastatavale suhteliselt väiksemat halduskoormust). Samas tuleb silmas pidada ka seda, et rahastajad, kes teenindavad arvukalt tehingupartnereid, võivad mõnikord jagada võrdlemisi väikesi toetusi. Uuringud vabaühenduste üldkulude kohta näitavad, et kuigi toetussumma võib tulla lihtsalt kätte, võib rahastatav sellele peale maksta, sest teha tuleb kulusid, millele pole katet³⁸. Väikeste toetuste puhul on rahastataval keerulisem katta selle teenindamiseks kuluvaid ületunde või lubada endale kontorit, sest üldkulude määr jääb minimaalsetest halduskuludest allapoole. **Rahastataval on kasulikum taotleda suuremaid toetusi, sest toetusega kaasneva bürokraatiaga tegelevat töötajat on võimalik värvata pikemaks perioodiks – suurem halduskoormus hajub üldjuhul pikema perioodi peale, väiksema toetuse koormus on aga intensiivsem, pingelisem.** Seega sobib vabaühenduse halduskoormuse näitajaks ka rahastaja väljamakse suurus (mediaanmakse), kuid tagurpidises vääringus – mida väiksem toetus, seda pingelisem halduskulu ajaühiku kohta. Saadud halduskoormuse näitajad jäävad vahemikku 0-1, milles 1 tähendab kõige suuremat administratiivset kulu.

Analüüsis kasutatav mediaanmakse võib väljendada ka ühingu tulemuslikkust. Kui lähtuda sellest, et projektitoetuse eesmärk on saavutada unikaalseid tulemusi, muutuseid või eesmärke, ei saa väga väikene projektitoetus tagada märkimisväärsed tulemusi. Kuigi väheste vahenditega on võimalik palju ära teha (näiteks stabiilne tegutsemine vabatahtlikkuse baasil), ei ole väikese toetussummaga lihtne saavutada toetuse perioodil suurt muutust, mis jääks loodud kujul püsima (nt vajab loodav elumuutev teenus tööjõu palkamist või tehnika soetamist). **Seega sobib tulemuslikkuse hindamiseks vaadelda ka mediaanmakset – kui see on liiga väike ja mida väiksem, seda vähesemad on tulemused (sarnaste tegevustega rahastatavaid kõrvutades)**³⁹. Skaala teist otsa – suured väljamaksed – ei anna võrdväärselt tõlgendada. **Mingist hetkest ei taga suurem rahastus paremat tulemust.**

Tulemuslikkust ja võimekust analüüsid vaadeldakse eraldi projekti- ja tegevustoetusi. Et vabaühendustelt teenuste ostmise võib olla väga juhuslik ning avalike teenuste delegeerimise kulutusi ei ole võimalik tehingutes eristada, on need kõrvale jäetud. Tulemuslikkuse ja võimekuse näitajat väljendatakse analüüsis järgnevalt:

³⁸ Kvantitatiivne analüüs 220 000 vabaühenduse seas näitas, et 75-85% vabaühendustest alahindab oma tegelikke üldkulusid. Kvalitatiivne uuring näitas, et kui rahastatavad hindasi oma üldkulude osakaalu 13-st 22 protsenti, siis tegelikud kulud ulatusid 17-st 35 protsendini.

Coggins, G. A., Howard, D. (2009) The non-profit starvation cycle. *Stanford Social Innovation Review*, 3, 4, 49-53. Toetuse saaja administratiivkulude ja toetuse suuruse vahel ei leitud seost. Seega ei saa öelda, et suurem projekt kaasaks suurema halduskulu. Analüüsist selgub ka, et küsitlusuuringuga ei maksa administratiivkulu hinnata, sest vastajate arv jääb liiga väikeseks – uuringus osaleja koormus on liiga suur.

Study Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF VT/2010/112: Executive Summary (2012) EPEC & COWI.

³⁹ Mediaanmakse väljendub analüüsikeskkonnas "Toetusega kaasneva halduskoormuse pinget" näidikuna vastupidises vääringus – mida väiksem on makse, seda suurem halduskoormus. Rahastamise tulemuslikkuse tõlgendamiseks tuleb ebasoovitavaks pidada selle näidiku väga suuri väärtusi.

Tulemuslikkuse ja võimekuse põhimõtte hindamise näitajad analüüsikeskkonnas on (tegevus- ja projektitoetuste kohta eraldi)

- rahastatud vabaühenduste elujõulisus: liikmete mediaanarv, töötajate mediaanarv, mediaantööjõukulu töötaja kohta, mediaanettevõtlustulu, mediaankogutulu,
- rahastaja halduskoormus: logaritmitud väljamaksete arv, mis väljendab rahastaja kõikide toetuste halduskoormust kokku, võttes arvesse seda, et iga täiendava toetuse halduskoormus on eelnevast väiksem,
- toetuse taotleja halduskoormus: 1. halduskoormuse näitaja, mis väljendab rahastatavate arvu kasvust tingitud tähelepanu vähenemist iga üksiku vabaühenduse kohta ning 2. halduskoormuse pinge näitaja, mis väljendab toetussumma vähenemisega kaasnevat administreerimisvajaduse intensiivsuse kasvu.

Põhimõtte nr 6: osalus

Rahastamise juhendmaterjal (veebiversioonis lk 14) on osaluse põhimõtte analüüsimiseks toodud välja järgmised näitajad (mugandatult):

- Rahastamisprotsessi reguleerivate tingimuste väljatöötamisel konsulteeritakse ühendustega varakult, eriti eesmärkide püstitamise etapis.
- Kaasarääkimise võimalus on antud kõigile asjast huvitatud osapooltele, valdkonnas või piirkonnas tegutsevatele ühendustele.
- Raha kasutamise järel küsitakse ühendustelt tagasisidet rahastamistingimuste, -protsessi ja rahastaja töökultuuri kohta.

Osaluse põhimõtet käsitletakse ELi õigusruumis läbipaistvuse põhimõtte komponendina. Osalus aitab tagada rahastatavate informeeritust ning kaasata rahastamisse enamaid valdkondlikke ja oskusteadmisi. Rahastamise juhendmaterjalis vaadeldakse vabaühenduste õigust rahastamisotsustes osaleda, kuid tähelepanuta jääb rahastaja võimalus rahastatavate tegevuses kaasa rääkida, mis on mõnikord vajalik ja õigustatud nii rahastaja kui rahastatava tulemuslikkuse ja võimekuse tõstmiseks (vt ka rahastajate tagasiside). Juhendmaterjalis nimetatud näitajad lähtuvad traditsioonilisest projektitoetuste programmi disainist ega võta arvesse, et osalemise komponent võib olla juba lõimitud rahastamise protsessi (nt inkubatsioon) ning et ka rahastatavad võivad oma tegevusega kujundada rahastamisprotsesse (nt parimate edasihääletamine). Osalemise põhimõtte lihtsalt hinnatavaks muutmiseks on ka traditsioonilise projektitoetuste programmi puhul vaja esmalt muuta läbipaistvaks andmed selle kohta, millised ühingud osalesid rahastusprogrammi väljatöötamises (mis ei tähenda, et nende arvamust arvestataval määral arvesse võeti). Osalemist saab edendada, luues automatiseeritud teavitusfunktsioone toetustest huvitatud vabaühendustele ja arendades standardiseeritud tagasiside andmise võimalusi (vastavalt rahastamise juhendmaterjalile). Kaasatavate piisavust ja kohasust võib analüüsida, kõrvutades näiteks väljatöötamisse kaasatute, rahastatute, taotlejate, rahastamisest teavitatute ning mittetaotlejate andmeid.

Sellele, kas rahastamisprotsessi on kaasatud asjast huvitatud osapooli või kas nende käest küsitakse protsessi kohta tagasisidet, ei saa rahastamisandmete varal nende praegustest piiratud võimalustest tingituna vastata.

Rahastamise põhimõtete hindamine uue metoodikaga

Järgnevalt kirjeldatakse rahastamise põhimõtteid, lähtudes eelnevalt kirjeldatud statistilise analüüsi võimalustest. Joonised on esitletud vabaühenduste rahastamise analüüsikeskkonnas. Rahastamise põhimõtete järgimist iseloomustatakse mitmete näitajatega, mida pole omavahel kokku liidetud. See võimaldab kasutajatel paremini mõista kasutatud meetodi kriitilisi kohti ja väljendusvõimalusi ning ka seda, et hea rahastamise põhimõtted on kohati paratamatult vastuolulised.



Kasutatud andmed peegeldavad esmajoones vabaühendusi rahastavate riigiasutuste raamatupidamise keerukusastet, raamatupidajate tegevust ning vabaühendustega toimunud tehingute suurust.

Rahastamise põhimõtete järgimise sisukaks analüüsiks on aga oluline vaadelda valitsuse tegevuskavu ja tulemuseesmärke, riigieelarve jagunemist asutuste vahel, toetuste jagamise ning teenuste ostmise korraldust, rahastamistingimusi, rahastatavatele suunatud teabeallikaid, otsustajaid ja nende tegevust, dokumente ja reglemente, infosüsteeme ja raamatupidamist, rahastatavaid sihtrühmi ja suhtlust nendega ning andmeid saavutatud tulemuste kohta. Lisas 4 on toodud soovitusel, kuidas lihtsustada nende näitajate analüüsi, arendades rahandusministeeriumi kavandatavat toetuste andmebaasi. Järgnevates andmetabelites on seda infot lühidalt välja toodud.

Analüüsikeskkonnas on rahastamise põhimõtete komponendid esitletud ühepikkustel skaaladel, millel 1 on suurim ja 0 väiksem väärtus. Väärtuseid ei ole paika pandud absoluutsete näitajate järgi, vaid suhestades rahastajaid üksteisega – kelle statistiline väärtus on suurem, kellel väiksem. Suurim väärtus lähtub reeglina suurima näitajaga rahastaja väärtusest (mis =1), millest lähtuvalt arvutatakse ümber ka kõik järgnevad väärtused (mitu % on järgnevate rahastajate näitajate väärtused suurimast). On ka skaalad, mille väärtused on arvutatud ümber madalaimast väärtusest lähtuvalt, nii on analüüsikeskkonnas mõne asutuse näitaja 0. Järgnevates tabelites on kasutatud variraporti eeskujul valgusfoori värve, millega iseloomustatakse pildiliselt rahastamise omadusi. Värvide kasutus lähtub andmete jaotusest – kui need on väga ühetaoliselt jaotunud, ei kasutata ka kogu värvide paletti. Värvideks on roheline, kollakasroheline, kollane, oranž, punane. Värvid valiti kõikidesse tabelitesse ühesugused, kuid nende tähendus ei ole alati ühetaoline – näiteks ligipääsu ei saa tõlgendada ei halvema ega paremana – ligipääs ei ole (vt analüüsi) selliselt käsitletav näitaja. Tabelites on näidatud on ka asutused, mille hindamiseks vajalikud andmed puuduvad.

Läbipaistvus, osalus ja avalik huvi. Järgnevas tabelis (**Tabel 1**) väljendavad kaks esimest veergu seda, kuid võrd on rahastamise andmetes väljamakseid, mis eeldaksid võrdlemisi erinevaid tingimusi. Roheline värv näitab, et toetused jagunevad võrdlemisi ühtlaselt väiksemate ja suuremate toetuste vahel. Tegevuseesmärkide andmed näitavad, kui suur osa rahastusandmetest on valitsusalade üleselt vaadeldav (nt seotud riigieelarvega). Rahastatavate andmed näitavad, kui suur osa rahastaja toetuste kogumahust on raamatupidamisandmetes tuvastatav.

Tabel 1. Rahastamise põhimõtete järgimine Eesti rahastajate seas

Rahastav asutus	Läbipaistvus, osalus, avalik huvi				Kommentaariid
	Projektitoetuste proportsionaalsus	Tegevustoetuste proportsionaalsus	Tegevuseesmärkide andmed	Rahastatavate andmed	
HTM					Rahastamisvõimaluste teave on sõnastatud tegevusprioriteetide ja soovitatavate tegevustena. Tulemusele ei ole esitatud ootusi. Ka tulemuste kontroll piirdub kuludokumentidega. Rahastatavad teavad ilmselt varasemast taotlemise praktikast, mille jaoks toetusi saab, sest kavandatavad tegevused on väga ühetaolised. Nii tegevus- kui projektitoetuste seast leiab väljamakseid, mida rahastamistingimused ei peaks võimaldama.
Archimedes					
ETAG					
Innove					
JuM					Väljastatud projektitoetuste kohta ei leia välisveebist teavet.
KaM					Toetuse eesmärk on üldiselt sõnastatud (riigikaitsealine), hindamiskriteeriumid toetuste jagamiseks puuduvad. Taotleja saab ise määratleda hindamiskriteeriume oma tulemuste hindamiseks.
KKM					Välisfinantseerimise osakond vahendab välisloetusi, taotlejaid nõustatakse. Võrdlemisi sisulised eesmärgid, rahastusprogrammi tingimused ja tulemusnäitajad on eraldi veebis. Toetuseid saavad ühed ja samad asutused.
KIK					Eesmärgid ja rahastatavad on määratletud valitsusala järgi (keskkonnakaitsega tegelevad asutused), osaliselt on ette antud eesmärgid ja valdkonnad, kohati ka sobivad tegevused. Hindamiskriteeriumid on tehtud laia pintsliga. Jagatakse rahastatavate edulugusid, elanikkonda kaasatakse konkursi Negavatt tulemuste otsustamisse. Taotluste hindajad ei ole teada.
KuM					Ühte kohta koondatud, kuid selge süsteemita esitatud taotlemistingimused. Toetuste programmid on määratletud ära organisatsioonide liikide kaupa (nt mõisakoolid, muuseumid, pühakojad, rahvakultuuriühingud jne). Hindamiskriteeriumid on detailsemalt välja toodud kui HTMis, SoMis. Tulemusi ei hinnata. Toetuste lepingud on andmekaitsest tuleneva



					ligipääsupiiranguga.
INSA					
Kulka					Elektroniline taotlemissüsteem, mis võimaldab kõigil tutvuda nii toetatud kui toetuseta jäänud taotlustega.
MAM					Teave väljastatud väikesemahuliste projektitoetuste kohta ei ole leitav.
PRIA					Igal <i>leader</i> -meetme koostöörühmil on oma tingimused, sh tulemuslikkuse hindamiseks. Teave on seetõttu raskesti leitav.
MKM					Teave väljastatud väikesemahuliste projektitoetuste kohta ei ole leitav.
EAS					Ühes rakendusüksuses on mitme ministeeriumi toetuste vahendamine, nii et eri sihtrühmadel võib olla keeruline otsitavat konsultandita üles leida. Eesmärkide kõrval on võrdlemisi detailselt üles loetud lubatud tegevused. Toetuste kohta esitatav avalik info on üldine. Rahastatute nimed on avalikud, toetuste sisu mitte. Eri toetused on eri mahuga, mis võib mõjutada proportsionaalsuse näitajat. Meetmed muutuvad sageli, mis vähendab läbipaistvust.
Kredex					
RaM					
SiM					Väljastatud 6 miljoni projektitoetuste kohta ei ole asutuse veebiküljelt leida teavet.
KÜSK					Eri eesmärkide saavutamiseks on eri toetusprogrammid, toetuste pakett on mitmekesine ja järjepidev (va mõned KÜSKi teemaga vähesobituvad programmid). Selged tingimused taotlejatele, konkreetsed näitajad tulemuste hindamiseks. Rahastatava tegevuse toetamine: NULA, mentorid, rahastatavatega suhtlemine pärast eelarveperioodi lõppu. Hindajad on avalikud, toetused proportsionaalsed, tulemusi analüüsitakse.
SoM					Tegevusprioriteedid on paika pandud, kuid aruandlus tegevustepõhine. Mitut eri toetust korraga taotleda keeruline. Tulemuste mõõdikud ja hindamiskriteeriumid puuduvad. Kokku on koondatud andmed sarnaste rahastajate kohta, kuid neid oleks hea esitleda kas eesmärkide või valdkondade kaupa koondatult. Riigieelarvest, sh konkursita jaotatakse suuremaid toetusi kui HMMNi vahenditest. Regionaalsete investeeringute saajate teave ei ole avalikustatud. Raamatupidamisandmetes on puudu tegevustoetuste andmed (märgitud projektitoetusteks).
VäM					Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukavast lähtuv toetuste jagamine, millele on seatud alampiirid, omaosalus 5%. Hindamine lähtub projekti vajadustest. Tegevustoetuste andmed raamatupidamises kokku pandud projektitoetustega. Rahastatavate nimed on avalikud, projektide tutvustused leiab arengukoostöö ja humanitaarabi andmebaasist.

Legend:

Projektitoetuste proportsionaalsus: punane kuni 30, oranž 30-80, kollane 80-90, roheline üle 90

Tegevustoetuste proportsionaalsus: punane kuni 30, oranž 30-80, kollane 80-90, roheline üle 90

Rahastusandmete seotus tegevuseesmärkidega: alla 30 oranž, kollane 30-70, roheline 100

Rahastusandmete seotus rahastatavatega: punane 0-30, oranž 30-70, kollane 70-80, roheline üle 90

Ligipääs. Järgnevas tabelis on toodud mitmed näitajad, mis iseloomustavad rahastusele ligi pääsenud rahastatavate omadusi (roheline näitab, et sellest tunnusest lähtuvalt on vabaühendused väga mitmekesised, punane aga, et pigem ühetaolised). Tabelist selgub, et ministeeriumide suhteliselt suured toetused lähevad väga ühetaolisele vabaühenduste rühmale – neile, kes tegelevad huvikaitsega, on ministeeriumide partneriteks jne. Taotlejate mitmekesisust, va tulubaasilist kirevust, näeb nende rahastajate taotlejate seas, mis jagavad pisikesi ja arvukaid toetusi. Tabelis toodud konkurentsinäitaja (mis väljendab seda, kas toetus jaguneb üksnes ühe taotleja või ühtlaselt lõpmatu arvu taotlejate vahel) ja väljamakse suhtelise suuruse (mis näitab, kas toetussumma on ka võimalik midagi ette võtta) mõistmise lihtsustamiseks on tüüpilisemaid värvikombinatsioone kommentaaride veerus sõnaliselt markeeritud.

Tabel 2. Rahastamise põhimõtete järgimine Eesti rahastajate seas

Rahastav asutus	Ligipääs (võrdne kohtlemine, mitte-diskrimineerimine)							Konkurentsinäitaja	Väljamakse suhteline suurus	Kommentaarid
	Mitmekesisuse näitajad									
	Liigiline	Liikmete	Töötajate arvu	Kogutulude	Piirkondliku	Vanuselise				
HTM	Liigiline	Liikmete	Töötajate arvu	Kogutulude	Piirkondliku	Vanuselise	Konkurentsinäitaja	Väljamakse suhteline suurus	Liigiliselt, piirkondlikult ja tulubaasilt mitmekesine taotlejaskond, liikmetelt ühesuured taotlejad. Toetus jaotub ebaühtlaselt paljude taotlejate vahel.	
Archimedes										
ETAG									Rahastatavad erinevad üksteisest vaid töötajate arvu ja tulubaasi poolest. Ebaühtlane toetuste jagunemine taotlejate vahel, tüüpiline on väike toetussumma.	
Innove										
JuM										
KaM									Ebaühtlased toetused, tüüpilisem keskmine toetussumma.	
KKM									Ühtlane toetuste jagunemine, keskmine toetussumma.	
KIK										
KuM									Väikesed toetused jaotuvad ühtlaselt paljude taotlejate vahel.	
INSA										
Kulka										
MAM										

PRIA										
MKM	Red	Green	Red	Red	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
EAS	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow
Kredex										
RaM	Red	Red	Orange	Orange	Orange	Yellow	Green	Orange	Orange	Orange
SiM	Yellow	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Orange	Orange
KÜSK	Green	Orange	Orange	Orange	Green	Yellow	Green	Red	Red	Red
SoM	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green	Yellow	Green	Orange	Orange	Orange
VäM	Orange	Red	Yellow	Green	Orange	Yellow	Yellow	Green	Green	Green

Pikaajaliste partnerite toetamine – vanus ei ole mitmekesine. Liikmete arvult nii väikesed kui väga suured rahastatavad.

Piirkondlikult mitmekesine rahastaja.

Toetus jaotub võrdlemisi ühtlaselt taotlejate vahel, aga tüüpiline toetus on väike.

Piirkondlikult, vanuselisel ja liigiliselt väga mitmekesine rahastaja.

Väga väikesed toetussummad jaotub **ühtlaselt paljude** taotlejate vahel.

Väikesed toetused jaotuvad **ühtlaselt paljude** taotlejate vahel.

Toetus jaotub võrdlemisi ühtlaselt taotlejate vahel, toetus on suur.

Pikaajaliste partnerite toetamine – vanus ei ole mitmekesine. Liikmete arvult nii väikesed kui väga suured rahastatavad.

Piirkondlikult mitmekesine rahastaja.

Toetus jaotub võrdlemisi ühtlaselt taotlejate vahel, aga tüüpiline toetus on väike.

Piirkondlikult, vanuselisel ja liigiliselt väga mitmekesine rahastaja.

Väga väikesed toetussummad jaotub **ühtlaselt paljude** taotlejate vahel.

Väikesed toetused jaotuvad **ühtlaselt paljude** taotlejate vahel.

Toetus jaotub võrdlemisi ühtlaselt taotlejate vahel, toetus on suur.

Legend:

Mitmekeesisuse näitajad:

- Liigiline: punane alla 30, oranž 30-50, kollane 70-80, kollakasroheline 80-90, roheline üle 90
- Liikmete: punane alla 5, oranž 5-10, kollakasroheline 50-60, roheline on 100
- Töötajate arv: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-80, kollakasroheline 80-90, roheline üle 90
- Kogutulud: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-70, kollakasroheline 70-90, roheline üle 90
- Piirkondlik: punane alla 20, oranž 20-30, kollane 30-70, kollakasroheline 70-90, roheline üle 90
- Vanuseline: punane alla 40, oranž 40-60, kollane 60-80, kollakasroheline 80-90, roheline üle 90

Konkurentsinäitaja: oranž alla 75, kollane 75-80, kollakasroheline 80-95, roheline üle 95

Väljamakse suhteline suurus: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-70, roheline üle 90

Tulemuslikkus ja võimekus. Järgnev tabel (**Tabel 3**) näitab, et rahastajate toetatavad ühingud on võrdlemisi erinevad. Kellel on rahalisi vahendeid, kellel madalapalgalisi töötajaid, kellel liikmeid, kellel võime teenida ettevõtlustulu jne. Tabel ei näita ühegi konkreetse toetuse mõju ühingu tulemustele, aga et rahastatavad taotlevad pidevalt samade rahastajate käest, võib rahastaja tegevuse mõju ühingutele kirjeldada küll. Rahastajad, kes toetavad vähesemaid ühinguid suurema toetusega, näevad taotlemas võimekamaid ühinguid. Arvestades Välisministeeriumi ühingute kõrget kogutulu ja töötajate arvu, üllatab projektitoetuse väga madal omafinantseeringu nõue – 5%. Madal omafinantseering võib võimestada ühingut, kuid tagada ka parema ligipääsu, kui tegevuseesmärgid on sobivad.

HTM ja SoM soovivad küll edendada toetuste tulemuslikkust, kuid topeltrahastuse kartuses ei soovita nad taotlejal samaaegselt teist suur- või väikeprojekti taotleda (mis on mõlemad võrdlemisi väikesed). See tähendab, et HTMi ja SoMi põhiline taotleja peab halduskulude katmiseks end enamate projektide vahel killustama. Kuigi rahastajas soovivad sõnades toetada neid, kes soovivad arendada sotsiaalset ettevõtlust, tuleb selleks kujundada ka tugimeetmeid ning piisavat stardikapitali, mis iseseisvat ettevõtlustulu ja tulemuslikku tegutsemisviisi välja

arendada aitaks. Tulemuslikkust (nt KODARi eesmärk: ettevõtlustulu) saab kujundada ka rahastamistingimustega. Kui näiteks HTM seab paika rahastamise piirmäära üritusel osaleja kohta, siis sunnib see taotlejat tegema odavamaid üritusi. PRIA ja KIK sunnivad ürituste korraldajaid omatulu teenima, seades paika määra, mille ulatuses tuleb tasu küsida üritusel osalejatelt. Väikesi toetusi pakkudes väheneb võimalus, et halduskulude miinimummäär saab kaetud.

Tabel 3. Rahastamise põhimõtete järgimine Eesti rahastajate seas: tulemuslikkus

Rahastav asutus	Tulemuslikkus (proportsionaalsus)				
	Töötajate mediaanarv	Liikmete mediaanarv	Mediaan-tööjõukulu töötaja kohta	Mediaan-kogutulu	Mediaan-ettevõtlustulu
HTM	Orange	Yellow	Orange	Orange	Red
Archimedes	White	White	White	White	White
ETAG	Green	Red	Yellow	Yellow	Green
Innove	White	White	White	White	White
JuM	Orange	Green	Orange	Orange	Red
KaM	Orange	Orange	Red	Orange	Red
KKM	Light Green	Orange	Green	Yellow	Orange
KIK	White	White	White	White	White
KuM	Orange	Yellow	Orange	Orange	Orange
INSA	Orange	Orange	Red	Red	Red
Kulka	White	White	White	White	White
MAM	Light Green	Light Green	Yellow	Orange	Orange
PRIA	White	White	White	White	White
MKM	Yellow	Light Green	Light Green	Orange	Orange
EAS	Orange	Orange	Red	Orange	Orange
Kredex	White	White	White	White	White
RaM	Light Green	Red	Light Green	Yellow	Red
SiM	Red	Light Green	Red	Red	Red
KÜSK	Red	Yellow	Red	Red	Red
SoM	Light Green	Yellow	Red	Orange	Red
VäM	Green	Orange	Yellow	Green	Yellow

Legend:

Töötajate mediaanarv: punane 0, oranž 0-25, kollane 25-50, kollakasroheline 50, roheline 100

Liikmete mediaanarv: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-75, kollakasroheline 75-100, roheline 100

Mediaantööjõukulu: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-70, kollakasroheline 70-90, roheline 100

Mediaankogutulu: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-70, roheline 100

Mediaanettevõtlustulu: punane alla 10, oranž 10-30, kollane 30-70, roheline 100

Järgnev tabel iseloomustab kõigepealt rahastaja halduskoormuse terviklikku suurust võrreldes teiste rahastajatega (roheline väljendab väiksemat halduskoormust, punane suuremat). Väheste taotlejate puhul on kokku administratiivkulu vähem. Taotlejate arvu suurenedes toob aga mingist hetkest alates iga täiendav taotleja kaasa järjest vähem kulu. Järgnevad kaks veergu

väljendavad seda, kui keeruline on vabaühendusel valitud rahastaja toetust taotleda (nt kas antakse vähestele või on tähelepanu taotlejale suur) ning kuivõrd on sellest võimalik katta halduskulusid ehk kui lühikeseks ajast toetusest piisab.

Tabel 4. Rahastamise põhimõtete järgimine Eesti rahastajate seas

Rahastav asutus	Võimekus (proportsionaalsus)			Kommentaariid
	Rahastaja halduskoormus	Rahastaja tähelepanu vabatühendusele	Toetusega kaasneva halduskoormuse pinge	
HTM	Yellow	Yellow	Orange	Toetust taotleda on lihtne, kuid selle väiksuse tõttu on keeruline katta minimaalseid halduskulusid.
Archimedes	White	White	White	
ETAG	Light Green	Red	Red	Nii väikeste toetuste kohta keeruline taotleda.
Innove	White	White	White	
JuM	Light Green	Red	Yellow	Menetlusperiood on väga pikk – 4-5 kuud. Vabaühendustele on võrreldes teiste taotlejatega lubatud suurem üldkulu ülemmäär, tegevustele, mida on võimalik osutada teenustena, on kõrgem omaosaluse nõue. Tulemuslike tegevuste väljaarendamiseks on loodud Negavati arendusprogramm (potentsiaalselt alustavatele organisatsioonidele).
KaM	Light Green	Red	Yellow	
KKM	Light Green	Red	Yellow	
KIK	Yellow	Yellow	Orange	Lihtne taotleda (4xkuus), vähe peale hakata.
KuM	Orange	Green	Red	
INSA	Yellow	Orange	Orange	Tegevustele, mida on võimalik osutada teenustena, on kõrgem omaosaluse nõue.
Kulka	White	White	White	
MAM	Light Green	Red	Yellow	
PRIA	Light Green	White	Green	Kohati pole võimalik katta üldkulusid, piirangud projektijuhtimise ja personalikuludele.
MKM	Green	Red	Yellow	
EAS	Yellow	Orange	Yellow	Väga põhjaliku aruandluse vajadus toetuse pisikese summa kohta. NULA on eeskuju uute tulemuslike vabaühenduste loomise programmidele.
Kredex	White	White	White	
RaM	Light Green	Orange	Yellow	
SiM	Light Green	Yellow	Yellow	
KÜSK	Orange	Green	Red	



SoM				Lühike taotlemisperiood.
VäM				

Legend:

Rahastaja terviklik halduskoormus võrrelduna teiste rahastajatega: roheline alla 30, helerohteline 30-70, kollane 70-90, oranž 90-100

Rahastaja tähelepanu üksikule taotlejale: roheline alla 5, kollane 50-80, oranž 80-95, punane üle 95

Toetusega kaasneva halduskoormuse pingelisuus: roheline 0, kollakasroheline 30-75, kollane 50-80, oranž 80-95, punane üle 95

5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE ARENDAMISEKS EESTIS

Rahastamise analüüsi järeldused

Rahastajate peamised rühmad rahastamise ökosüsteemis on:

- Ministeeriumid nagu KaM, VäM jt, mis toetavad oma peamised vabaühendustest partnereid kas tegevus- või projektitoetuste abil. Toetuste kogumaht ei ole eriti suur, kuid taotleja kohta arvestatav. Taotlusvoorude ja saadud toetuste kohta ei ole võimalik ilma dokumendiregistrist eraldi otsimata teavet leida. Siseringist välja jääv taotleja ei tea, et ministeeriumid toetusi jagavad. Toetuste taotlemine on iseenesest lihtne, vähese bürokraatiaga, tulemustele seatakse eesmärgid ministeeriumi siseringis või taotleja poolt ise.
- Ministeeriumid nagu HTM, KuM ja SoM, mis toetavad väga mitmekesiseid sihtrühmi võrdlemisi ühetaoliselt. Toetuste kogumaht on suur, kuid taotlejatele jagub sellest peamiselt nn taskurahaks – saadud summade üldkuludest ei piisaks organisatsiooni minimaalsete halduskulude katmiseks. Teave rahastamisest on avalik ning et taotlejaid on väga palju, siis ka taotlejate endi vahel laialt levitav. Taotlemistingimuste puudumisest ei laseks taotlejad end segada, sest toetust küsitakse pigem ühetaoliste asjadele (pikaajaline toetuse kasutamise traditsioon). Rahastaja halduskoormus kuludokumentide menetlemisele.
- Sihtasutused nagu EAS, KIK, KÜSK jt, mis toetavad kindlate valitsusalade eesmärkide saavutamist (EAS mitme valitsusala). Toetuste kogumaht on keskmine, kuid toetusi jagatakse arvuliselt välja vähem ning paremini eesmärgistatult. Kuludokumentide kõrval pööratakse tähelepanu tulemustele, neid analüüsitakse perioodiliselt. Taotlejatele püütakse olla rohkem abiks, näiteks nõustatakse neid (kas ise või soovitatatakse mentoreid), toetatakse uuenduslike lahenduste otsimist probleemidele, julgustatakse järgima paremaid eeskujusid, samuti mõõtma oma tulemusi. Toetuste taotlemiseks kasutatakse kaasaegseid veebilahendusi.

Võrreldes variraportiga ei ole vabaühenduste rahastamise tingimustes midagi oluliselt muutunud. Paremaks on muutunud andmete kvaliteet, samuti teabe esitamise viis, sest riigiasutuste teabeesituse kvaliteedistandardid on paranenud. Rohkem kohtab rahastajate tegevust paremate rahastamistulemuste saavutamiseks ning edenenud on uuenduslike tegevuste rahastamine.

Olulisimaid probleeme rahastajate jaoks on **võimetus analüüsida rahastamise ökosüsteemis esinevaid kattuvusi**. Selle väljaselgitamiseks teevad rahastajad nõ põlve otsas eraviisilisi analüüse. Näiteks leiab kohaliku elu arendamise toetuseid nii KÜSKist, EASist, PRIAst ning isegi ministeeriumidest. Kattuvused on ka hasartmängumängumaksust tehtavatel toetustel, PRIA ja KIKi vahel, PRIA ja EASi vahel jne. Lisaks rahastaja soovile ökosüsteemi läbipaistvamaks muuta



soovib ka taotleja rahastusvõimalustest ülevaadet mitte rahastajast, vaid oma vajadustest lähtuvalt.

Kattuvuste kõrval on oluline nähtavaks muuta konkursiväliselt liikuvaid toetusi. Näiteks toetus Punasele Ristile, mille õigus talle seadusega tagatud 3,9% hasartmängumaksu laekumistest on avalikult põhjendamata (hasartmängumaksu seaduse muutmine on eesmärgina valitsuse tegevuskavas). Oluline on toetada andmetega toetuste vajalikkuse põhjendamist. Näiteks on 172-st regionaalsest (rõhutus) investeringutoetusest 62 (36%), summas 2419507 3275252-st (74%) läinud Harju maakonnas registreeritud ühingutele. Enim rahastamist on leidnud külaseltsid, hariduse, tervishoiu, spordi ja usuelu ühinged, mis saaksid sarnaseid toetuseid küsida ka hasartmängumaksu nõukogu projektikonkurssidelt. Enamiku rahastatute jaoks ei ületa regionaalne investeringutoetus 25% kogutuludest – seega pole see kriitiliselt oluline sissetulek.

Rahastajad on püüdnud veebilahenduste abil toetada erinevate rahastajate vahelist ristviitamist, et taotleja leiaks endale sobiva toetuse ning rahastajatevaheline dubleerimine väheneks. Praegu on need lahendused võrdlemisi kohmakad. Ministreeriumide veebikülgedele ärapeidetud rahastamisteave ei ole kasutajasõbralik, kohati on vaja teavet otsida dokumendiregistrist, millele võib ligipääs dokumendist olenevalt ka piiratud olla. **Esitletav teave on formaalne, väljendades rahastamise vormilist, mitte sisulist poolt ning pöörates vähe tähelepanu rahastamiselt oodatavatele tulemustele.** Sellele on vastukaaluks mitmeid uuenduslikke taotlemiskeskondi, mis püüavad kasutajale pakkuda mitmekülgset teavet.

Rahastajad tegelevad üldpildis toetuste vahendamisega, mitte tulemuste juhtimisega toetuste abil. Rahastajad valivad toetamiseks pigem tulemuslikumaid organisatsioone, kui et toetavad nende edasilikumist ise. Et taotlejad lähtuvad tavaliselt taotluste kavandamisel tegevustest, mitte tulemustest, ei saa oodata, et nad iseenesest tulemuslikumatele lahendustele toetust taotlema tuleksid. **Vabaühenduste võimekuse ja tulemuslikkuse tõstmiseks on vaja edendada tugimeetmeid rahastamise tulemuste edendamiseks** (nõustamine, ideede inkubaator, koolitamine) või **toetusmeetmeid ümber disainida** (näiteks kaheastmeline hindamine, osalev hindamine). Heaks näiteks on KÜSKi nutikate lahenduste konkurs ja sellega kaasnev starditoetus, millest paraku ei piisa kogu vabaühenduste maastiku arendamiseks. Arvestades KODARi seatud eesmärgi on vabaühendusi vaja oluliselt rohkem toetada teenuste väljaarendamisel, ettevõtlusel põhineva omatulu teenimiseks. Selleks on vaja arendada ka rahastajate pädevusi rahastamisprogrammide arendamiseks.

Rahastusandmed ei paku otseseid vastuseid, kuidas midagi muuta, vaid pigem kaalutus- ja tõlgendusmaterjali, millele otsuseid toetada. Rahastaja peab erinevaid andmeid kaaludes ise vastused leidma. Väljakujunenud taotlejaskonnaga rahastajal on aga ka väga põhjalikult läbimõeldud muudatusi väga keeruline ellu viia, sest taotlejad ei ole muutustega harjunud ja ei pruugi neid vastu võtta. Pingete vähendamiseks tuleks sihtrühmi juba kavandatavate muutuste algaasis kaasata unistamisse sellest, mida nad ideaal maailmas toetuse abil saavutada tahaksid ning toetada neid sobivate ettepanekute väljatoomisel (näiteks teiste riikide kogemusi vahendades).

Rahastamise läbipaistvaks muutmiseks ei piisa rahastamisandmete arendamisest, vaid rahastamine vajab läbipaistvaks muutmiseks ka paremat juhtimist, mis aitaks luua parema tööjaotuse rahastajate vahel ning veenduda, et rahastamisele ei ole eesmärgi mitte vormi pärast "külge kirjutatud", vaid valitsussektori eesmärgid suunavad ka tegelikult rahastamistingimusi.

Analüüs näitab, et **arutelu tsentraliseerimise riskidest ja võimalustest vajab avamist – näiteks kas üksnes suurandmete vaadeldavaks muutmine suurendab ka rahastajatevahelist koostööd või on selleks vaja enamat**. Nii rahastajate kui rahastatavate vaates aitab tsentraliseeritud andmebaas saada vastastikuselt paremat ülevaadet – rahastajatel on ülevaade rahastatavatest sihtrühmadest (võimekamad, rahastusest kõrvale jäävad jt) ning rahastatavatel on parem ülevaade neile sobivatest toetusmeetmetest. Seehulgas võiks kaaluda **omavalitsuste rahastamisandmete kasutusvõimaluste arendamist** omavalitsuste rahastamisandmete kasutusvõimaluste arendamist (omavalitsuste saldoandmed, mis võimaldavad vaadelda ainult maksete suurusi, näitavad, et omavalitsuste kulutused moodustavad erasektori vabaühenduste sissetulekutest arvestatava summa – suurusjärgus 50 miljonit eurot – ning kohati ei ole vabaühendustele läinud toetuste kulutusi võimalik eristada äriühingute omast).

Vaadeldes erinevate rahastajate rahastatavate vabaühenduste võimekust, nähtub, et ka **vabaühenduste ja rahastajate halduskulude ja –koormuse analüüsiga on vaja tegeleda**, leidmaks lahendusi väikeste toetustega kaasnevatele kõrvalmõjudele (toetuste halduskoormust alahinnates kulutab üksnes projektipõhiselt tegutsev vabaühendus rohkem kui ta katta suudab, sisuliselt kaasneb oht pankrotistuda).

Eestiski tasub kaaluda kesket reeglistikku riiklikule rahastamisele sarnaselt tõukefondide regulatsioonile. Ühtne kord aitaks paremini hinnata ka vastavust rahastamise põhimõtetele, vastaks eeldatavasti ise juba paremini põhimõtetele ning vähendaks ka halduskoormust ja pakuks kvaliteetsemaid kvantitatiivseid andmeid. Eestis aitaks selline regulatsioon eristada paremini toetuse eri liigid, kohustada rahastajaid avalikeks konkurssideks, vähendada aruandlusnõudeid, kehtestada kestlikkust tagava üldkulude hüvitamise ning ettemaksude süsteemid, siduda rahastuse eesmärkidega jpm. **Rahastajad ei pea silmas spetsiifiliselt ainult vabaühendusi, vaid taotlejaid üldiselt** (ning üha rohkem ka tulemusi), mistõttu vabaühenduste rahastamise analüüsi võimalused tuleks välja arendada koos üldiste võimalustega.

Metoodilised järeldused

Positiivseks üllatuseks oli, et rahastamise andmetest parema ülevaate loomiseks **ei ole vaja edasi arendada mitte niivõrd raamatupidajate tegevust** (mille täiendamisel on piirid, sest juba praegune keerukuste iseenesest toodab palju vigu), **kui liikuda tegevuspõhisele eelarvestamisele (mis seob rahad eesmärkidega), rahastamise osalisele tsentraliseerimisele ning paremini** ära kasutada IKT võimalusi rahastajate ning rahastatavate toetamiseks (rahandusministeeriumi kavandatav toetuste andmebaas). Vaadates olemasoleva andmestiku kvaliteeti ja arendamisvõimalusi on praegune rahastamise analüüsikeskkond siiski pigem harjutusplatvorm, mille pinnalt saab toetuste andmebaasi tulevased funktsionaalsused välja arendada, sh andmeanalüüsi ajakohaseks muutes (nii, et ei peaks tegema päringuid).

Olemasoleva analüüsikeskkonna väljendusvõimet on siiski võimalik tõsta, kui täiendada raamatupidamisandmete kirjeldamist. Vajalikud muudatused pole väga suured või olemasolevale raamatupidamise korraldusele keerukust lisavad, vaid pigem olemasolevaid tegevusi ja võimalusi täpsustavad: eristada tuleb projekti- ja tegevustoetusi, täita kululiigi rida (et selles ei oleks määratlemata väljamaksete andmeid), kasutada aktiivsemalt lisavõimalusi raha kasutamise eesmärgi väljendamiseks (eelarve objekt SAPis on kindlaks määratud riigieelarve seadusega, kuid sihtasutuste päringus on võimalik täiendavaid andmeid lisada) ning märkida andmetesse toetuse vabaühendusest partneri registrikood, sh siis, kui toetus läheb otse

vabaühendusele teenust osutavale kolmandale asutusele. Lisaks võiks märkida ära toetuse päritolu (välisrahastus, riieelarve). Andmete kogumiseks on vaja edaspidiseks leppida kokku ühtses viisis, kuidas vabaühenduste andmed esitada tuleb (kas tekkepõhiselt, pangaarve väljamaksete põhiselt vm).

Selleks, et oleks võimalik analüüsida seda, kellele ja milliseks otstarbeks läheb raha, on vaja toetada vabaühenduste valikuid praegu võrdlemisi juhuslikult kasutataval majandustegevuse põhises EMTAK-näidikus. Kaaluda võib ka vabaühenduste liigituse parendamist, mis ei pea tuginema vabaühenduste esitatud andmetele, vaid ka andmebaasidele (näiteks majandustegevus, lobistide andmebaas jne). Olemasoleva EMTAK-näidiku abil pakuti uuringus andmete analüüsimiseks välja oma versioon, kombineerides nii EMTAKi koodide võimalusi kui ka sõnaotsingut (ühingute puhul, mis kasutavad väljakujunenud nimetusi, nt jahiselts, garaažiühistu). Tulevikule mõeldes võib kaaluda vabaühendustele mõeldud liigituse ümberkujundamist või hoopis mõne teise liigituse kasutamist. Uue liigituse alase debati "seemneks" tehakse uuringus ka vastavad ettepanekud (Lisa 3). Vabaühenduste liigi määrav kood ei tohiks sõltuda viimase majandusaasta olulisematest kuludest (mille järgi näiteks maja renoveerinud külaseltsid muutuvad üheks aastaks ehitusettevõteteks), vaid vabaühenduse eesmärgist. Liigituse ümberkujundamisel tuleb kaaluda järgmisi asjaolusid:

- Kas parem liigitus on hädapäraselt vajalik, aitaks ka tegelikult kaasa riigi poliitika parendamisele, millistele?
- Kas selleks, et vabaühendused võtaksid kasutusele teist tüüpi liigituse, on võtta käepärased hoovad (näiteks rahastamise andmebaasi vaikimisi, kasutajate poolt täpsustamata vaadete sidumine liigitusest tulenevate vajadustega)?
- Kas uue liigituse kasutamine oleks vabaühendustele lihtsam või annaks seda lihtsamaks muuta?

Rahastamis põhimõtete analüüs õnnestus olenevalt põhimõttest eri tasemel. Osaluse põhimõtte järgimise analüüsimist ei olnud võimalik ei rahastusandmete ega tekstianalüüsi põhjal oodatud kuluefektiivsel viisil teha. Nii variraport kui kodanikuühiskonna institutsionaliseerumise uuring⁴⁰ näitavad, rahastajad järgivad rahastamise põhimõtteid võrdlemisi ühetaoliselt (fooris põleb kõigil kollane tuli, rahastajate põhimõtted ei eristu vastajate hinnanguis). Lihtsa meetodikaga, "nullhalduskoormusega" vastamise meetodika vajab kindlasti ka edasisi otsinguid (selle saab välja arendada RaMi toetuste andmebaasis). Andmepäringud sihtasutustest (SAPi mitte kasutatavate) rahastajate jaoks on esmakordselt ülevaatlikud – kokku on saadud kõigi andmed, võimalikud puudujäägid, millele juhtida järgmisel aastal tähelepanu, on ära näidatud Lisas 1. Halduskoormuse vähenemist andmeanalüüsile toetaks rahastajate liikumine ühtsele raamatupidamissüsteemile.

Halduskoormus meetodika kasutamiseks on järgmine: SAPi andmete väljavõtt (sisuliselt automaatne) ja sihtasutuste päringud (sh nõustamine) kolm tööpäeva, MAA andmete infopäring 30 minutit, sihtasutuste poolsed väljavõtted andmetest a kaheksa tundi. Sihtasutuste andmete puhastamine ja liitmine analüüsikeskkonnaga (4-8 tundi). Kokku: 120 tundi.

⁴⁰ *Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2014: uuringu raport.* (2014) Tallinn: Tallinna Ülikool.

Ettepanekud rahastamise hindamise tulemuste hindamiseks:

- Rahastajate teave rahastatavatele lähtub kasutaja vajadustest, näiteks võiks teave olla esitatud mitte rahastusprogrammide, vaid oodatud eesmärkide või teemade kaupa. Rahastaja esitleb paremate projektide tulemusi, et jagada eeskujusid teiste taotlejatega. Oluline, läbipaistvust väljendav teave on esitatud avaveebis, mitte dokumendiregistris. (näitaja: dokumendianalüüs, teabe olemasolu ja esitusviis)
- Rahastamisandmete kirjeldamise ja esitamise kvaliteet paraneb (näitaja: kirjeldamata rahastamisandmete ridade osakaal (näiteks on 2016. aasta andmetes raha saaja määratlemata 15% juhtudest), kirjeldamata rahastusandmete kogusumma osakaal (34% rahastusest ei ole raha saanud vabaühendusega kokkuviidav), majandusaasta aruande õigeaegselt esitanud avalikku raha taotlevate vabaühenduste osakaal)
- Rahastaja halduskoormus teiseb – ajakulu kuludokumentide kontrollimisele asendub ajakuluga taotleja toetamisele paremate tulemuste saavutamise nimel (näitaja: rahastajate halduskoormuse analüüsid, tööjõukulude jagunemine erinevatele tööprotsessidele, standardkulu meetod)
- Huvirühmad kasutavad rahastamise hindamise andmeid eestkostetegevuses, vähenevad kulud eraldi analüüside tellimisele (näitaja: *google*-otsing, viidete arv rahastamise hindamise andmetele)
- Projekti väljundite, eesmärkide ja mõju saavutamise hindamine on muudetud sarnaselt mõõdetavaks eri rahastajate puhul (näitaja: ühtseid põhimõtteid järgiva taotlus- ja aruandlusvormi kasutamine nii, et rahastaja saab teha rahastatavate ja rahastusprogrammi vajadusi arvestavaid valikuid), rahastajad oskavad ühtsetest põhimõtetest lähtuvaid taotlus- ja aruandlusvorme kasutada (näitaja: pakkuja halduskoormus taotlus- või aruandlusvormi täitmisele⁴¹)
- Uuenduslike ja püsivale tulemuse saavutamisele suunatud (sh ettevõtlustulu teenimist toetavate) tegevuste väljatöötamise toetamine (näitaja: KÜSKI NULA ja KIKi Negavati eeskujul toimivate arendusprogrammide arv ja rahastusmaht, arendusprogrammis osalejate arvu suhe taotleja arvu)
- Rahastamisandmete kujunemine on reaajas vaadeldav.
- Omatulude osakaalu ja absoluutsumma kasv vabaühenduste seas, vastavate vabaühenduste osakaalu kasv vabaühenduste seas.

⁴¹ Vaata: Struktuurivahendite rakenduskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamine, valmimisjärgus uuring (2017) Ernst and Young Baltic ja Praxis <http://www.praxis.ee/tood/struktuurivahendite-rakenduskeemide-tohususe-ja-toetuse-saajate-halduskoormuse-hindamine/>

KOKKUVÕTE

Vabaühenduste rahastamise põhimõtete hindamise käigus loodi metoodika (aruande lisad 1-4) ja koondati analüüs vabaühenduste rahastamise analüüsikeskkonda. Vabaühenduste rahastamise analüüsi toodi sisse ka vabaühenduste tulude andmed. Analüüsis on metoodika arendamiseks kasutatud 2016. aasta rahastamisandmete kõrval täiendavaks analüüsimaterjaliks 2015. aasta majandusaasta aruandeid (MAA), mis ei lähe kokku riigipoolse rahastamise andmete ega tekkepõhise raamatupidamise loogikaga. Oktoobris 2016 esineb andmetes ebatäpsusi, sest vaadeldava aasta avaliku sektori tulude kõrvutamine vabaühenduste eelneva aasta kogutuludega võimaldab teha küll ülevaatlikke (üldised proportsioonid), kuid mitte üksikasjalikke järeldusi (faktitäpsus üksiku rahastatava puhul). Näiteks võib vabaühenduse tulus ületada avaliku raha osakaal 100%. MAA andmed vahetatakse 2016. aasta andmete vastu ümber jaanuaris 2018, kui 2016. aasta majandusaasta aruannete esitamine ja järelkontroll on toimunud ja kaotsijäänud andmete osakaal oluliselt vähenenud. Rahastamisandmete esitlemisel tehti mitmeid kompromisse andmete kvaliteedi ja soovitatavate andmevaadete vahel. Näiteks kui sooviti esitleda rahastamise andmeid rahastatavate lõikes, tuli kõrvale jätta andmed, milles rahastatavad polnud tuvastatavad. Kululiikide vaadetes loobuti kohati määratlemata kululiigiga andmete esitamisest.

Analüüsikeskkond aitab vastata lihtsatele nii rahastajate kui huvirühmade üldistele küsimustele, näiteks rahastaja vaates:

- Kas minu sihtrühmal on võimalik veel kusagilt raha saada?
- Kas sarnast eesmärki toetab veel mõni rahastaja?
- Kui paljud minu sihtrühmast toetust küsivad, paljud ise hakkama saavad?
- Millised on minu rahastatava teised tuluallikad?
- Jne.

Huvirühma vaates näiteks:

- Millised ühendused saavad lihtsamini avalikku raha?
- Millise rahastaja toetus on suurem, seeläbi ehk ka tulemuslikum?
- Millises piirkonnas on vabaühendused halvemini rahastatud?
- Millise rahastaja toetuste jagamises torkavad silma ebaproportsionaalsed väljamaksed?
- Jne.

Lisaks loodi analüüsikeskkonda eraldi vaade, hindamaks rahastamise heade põhimõtete järgimist.

Meetodi kõige kriitilisem asjaolu on see, et terviksüsteemi püütakse vaadeldakse läbi lukuaugu (vt **Joonis 3**), mis suunab andmekasutaja rahastaja raamatupidaja juurde. See, et valitud andmed ei jõua raamatupidajani või et ta kasutab raamatupidamises teabe märgistamiseks endale mugavat süsteemi, ei tähenda, et asutuses tervikuna rahastamise analüüsi süsteem puuduks või et sellest ei tehtaks järeldusi (muutuste ellukutsumiseks võib puududa hoopis võim). Siiski on

VIIDATUD ALLIKAD

1. Algallikas: Holton, M. A., Curry, C., M. (1914) *Holton-Curry Readers*, Chicago: Rand McNally & Co, pp. 108.
2. Arujõe, B. (2016) *Vabaiühenduste arenguprogramm kui sekkumine Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku näitel. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool.
3. Bloodgood, E., Tremblay-Boire, J. (2017) Does government funding depoliticize non-governmental organizations? Examining evidence from Europe. *European Political Science Review*, 9, 3, 401–424.
4. Ceptureanu, S. I., Ceptureanu, E. G., Sassuf, R. V. (2017) Financing of romanian non-governmental organizations. *Management and Economics Review*, 2, 1, 68-77. http://www.mer.ase.ro/files/2017_1/6.pdf
5. Coggin, G. A., Howard, D. (2009) The non-profit starvation cycle. *Stanford Social Innovation Review*, 3, 4, 49-53.
6. Copestake, J., O’Riordan, A.-M., Telford, M. (2016) Justifying development financing of small NGOs: impact evidence, political expedience and the case of the UK Civil Society Challenge Fund. *Journal of Development Effectiveness*, 8, 2, 157-170.
7. Cricovean, M. (2014) The financing of the church, a widely debated issue. *SEA - Practical Application of Science*, 2, 1, 155-163. http://seaopenresearch.eu/Journals/articles/SPAS_3_19.pdf
8. *Eesti Lõimumiskava 2008- 2013 rakendusplaani 2008 – 2009. a tegevuste elluviimise hindamine: aruanne* (2010) Ernst & Young. http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/eesti_loimumiskava_2008-2013_rakendusplaani_2008-2009_tegevuste_elluviimise_hindamine_2010.pdf
9. *Ettepanekud annetustesõbralikuks maksupoliitikaks* (2017) Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. <http://heakodanik.ee/tulumaks/>
10. Forbici, G., Kostanjevec, M. (2016) *Comparative Analysis of Systems of Public Funding of Civil Society Organisations*. Skopje: Macedonian Center for International Cooperation.
11. Georgieva, I. (2017) *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption*. Springer (e-book).
12. Ikkonen, K. (2005) Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, *Juridica*, 3, 187-199.
13. *Keskkonnatasude laekumise ülevaade* (2017) Keskkonnaministeerium. <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnakorraldus/keskkonnatasud>
14. *Kodanikuühiskonna institutsionaliseerumine Eestis 2014: uuringu raport* (2014). Tallinn: Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Tallinna Ülikool. <https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/KUAK%2014%20raport.pdf>

15. Kukk, A. (2014) *Avaliku huvi mõiste sisustamisest karistusseadustikus ja kriminaalmenetluses. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool
16. Kübar, U., Rammo, A. (2014). 23 küsimust Eesti vabakonna kohta ja vastused, nii hästi, kui neid leida oskasime. *Hea Kodanik*, 5, 63, 21-28. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. <http://heakodanik.ee/sites/default/files/files/2015-1%20almanahh.pdf>
17. Lauring, M., Jemmer, H., Mätlik, M., Tuisk, S., Hinno, R. (2016) *Variraport: vabaiühenduste riigieelarvest rahastamise juhendi järgimisest 2013-2015*. Tallinn: EMSL.
18. Matt, J., jt (2013). *Ühenduste rahastamise juhendmaterjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
19. Mänd, K. jt (2008) *Protsent tulumaksust kodanikuühendustele*. Praxis.
20. *Pregled odobrenih financijskih podrški = toetuste ametlik ülevaade* (2015). Vlada Republike Hrvatske, Ured za Udruge. <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/pregled-odobrenih-financijskih-podrski/155>
21. *Struktuurivahendite rakendusskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamine*, valmimisjärgus uuring (2017) Ernst and Young Baltic ja Praxis, <http://www.praxis.ee/tood/struktuurivahendite-rakendusskeemide-tohususe-ja-toetuse-saajate-halduskoormuse-hindamine/>
22. *Study Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF VT/2010/112: Executive Summary* (2012) EPEC & COWI
23. Svidroňová, M.; Vaceková, G. 2012. Current state of self-financing of private non-profit organizations in the conditions of the Slovak Republic. *Technological and Economic Development of Economy*, 18, 3, 438-451.
24. Sõerd, M.-L. (2014) *Eesti vabaiühenduste praktikad rahvusvaheliste projektide elluviimisel. Bakalaureusetöö*. Tartu: Tartu Ülikool.
25. Tago, M. (2014) *Kuidas kujundada edukamaid keskkonnaalaseid sotsiaalse muutuse programme? Magistritöö*. Tartu Ülikool.
26. Tönnies, F. (1887/1996). *Community & Society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. New Brunswick (N.J.); London: Transaction.
27. Vidačak, I. (2010) *Developing standards and mechanisms for public financing of NGOs in Croatia. International Journal of Non-for-Profit Law*, 12, 4, 62-70.
28. Vihalemm, T. jt (2015) *Sotsiaalse innovatsiooni inkubaatori koolitusprogrammi (7.03.2015–30.06.2015) läbiviimine ja konsultatsioon sotsiaalse innovatsiooni projektide koostamisel. Läbiviijate eneserefleksioon*. Tartu: Tartu Ülikool.
29. Walwyn, D. R. (2016) Administration costs in the management of research funds; A case study of a public fund for the promotion of industrial innovation. *Cornell University*. <https://arxiv.org/pdf/1610.01645.pdf>

LISA 1. VABAÜHENDUSTE RAHASTAMISE ANALÜÜSI METOODILINE JUHEND

Vabaühenduste rahastamise analüüsi arendamine lähtub sellest, et rahastamist puudutavad andmed peavad lähtuma kasutajate vajadustest ning olema lähitulevikus analüüsitavad null-halduskoormusega.

Rahastamisandmete analüüsile esitatavate ootuste täitmiseks (vt ptk 3) on lisaks avaliku sektori valitsusalade rahastusandmetele vaja kokku tuua täiendavad andmed nii, et ühe andmestiku raames muutuksid vaadeldavaks ka (vt **Joonis 4**):

- vabaühenduste tulubaas (majandusaasta aruannetest), sh nende vabaühenduste, mille tulubaasis pole avalikku raha,
- omavalitsuste väljamaksed vabaühendustele (hetkel kättesaadavad ainult väljamaksete summa andmed, unikaalne vabaühendus ei ole tuvastatav),
- vabaühendustelt ostetud (hangitud) teenuste kulud (probleemid valitud majandusaastaga kokkuviiimises),
- maailmamuutjate register (möödab vabaühenduse tegevuse tulemusi, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku arendusjärgus lahendus),
- nimekirjad tulumaksusoodustusega ja käibemaksukohustuslastest vabaühendustest (aitab mõista erinevusi kulutuste struktuuris, analüüsida maksusoodustuste võimalusi ja vajadusi).

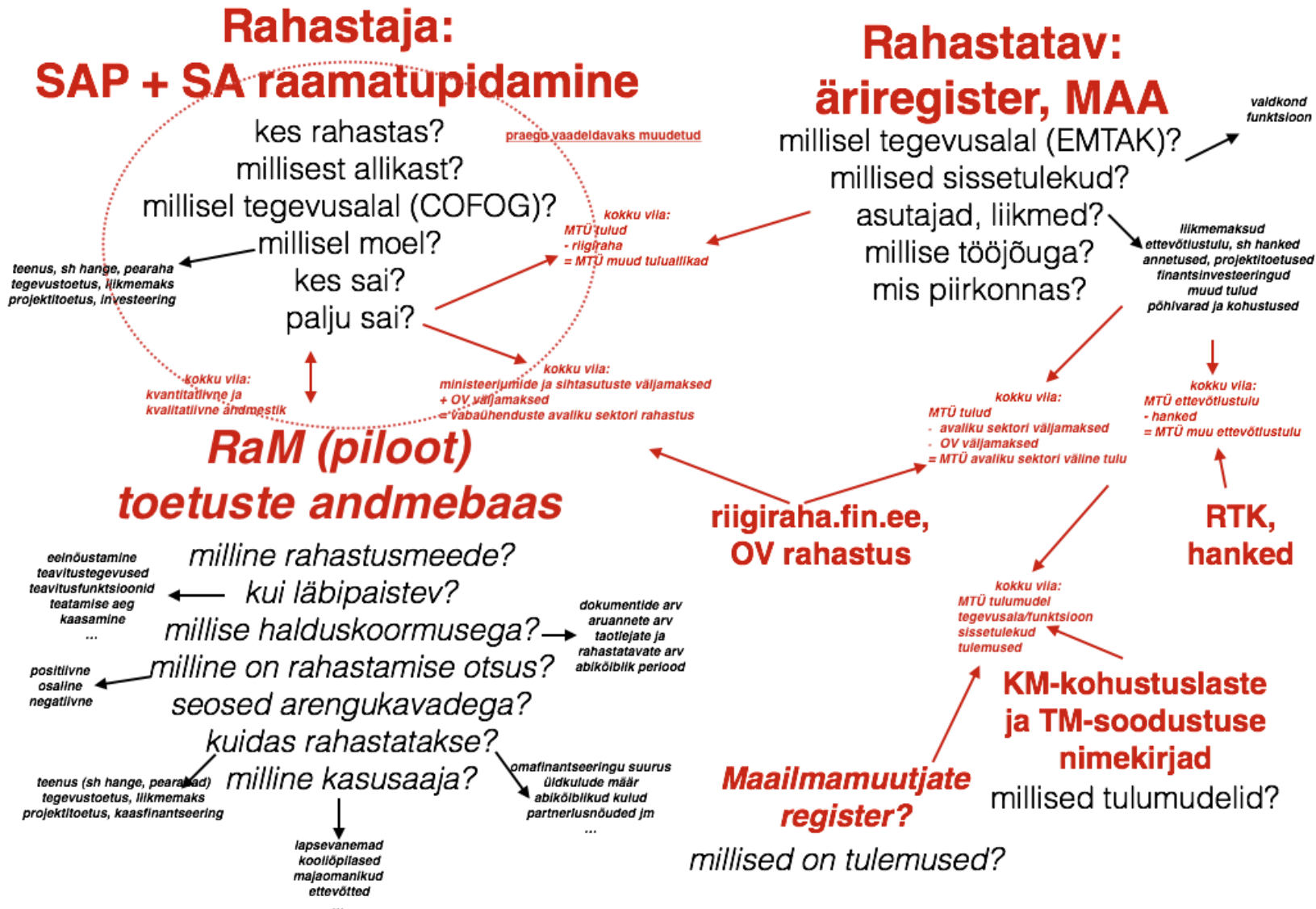
Eri andmete omavahelist sidumist (vabaühenduse registrikoodi abil) on kujutatud **Joonis 4**. Vabaühenduste tulubaasi nähtavaks muutmine võimaldab analüüsida rahastatava organisatsiooni võimekust, avaliku rahastuse ja vabaühenduste funktsioonide vahelist seost, hinnata rahastust taotlevate organisatsioonide osakaalu kõikide, sh toetusi mitte taotlevate ühenduste seas. Majandusaasta aruannete analüüs toetab ka huvikaitseorganisatsioonide vajadusi kõrvutusandmete järele. Omavalitsuste andmestik on praegu vaene, aga aitab mõista omavalitsuste rahastuse osakaalu vabaühenduste rahastamises. Arendusjärgus Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku poolt arendatav maailmamuutjate register ei muutu kasutatavaks ilmselt eriti paljude ühenduste poolt, kuid võimaldab edaspidi kvalitatiivselt mudeldada eri tüüpi võimekate organisatsioonide ning rahastusmeetmete vahelisi seoseid. Käibemaksukohustuslaste ja –mittekohustuslaste andmete analüüs võimaldab vaadelda, kuidas käibemaksukohustusluse alampiiri muutmine toetab või takistab iseseisva tulumudeli arengut. Tulumaksusoodustusega organisatsioonide nimekiri aitab vaadelda, kuidas sellesse kuulumine toetab annetuste kogumist. Joonisel on kirjeldatud ka üldisi funktsioone, mida saaks andmestikule lisada, kui arendada välja kavandatav Rahandusministeeriumi (RaM) toetuste andmebaas.



Soovitused RaM toetuste andmebaasi arendamiseks tehakse nõ ideaalplaani lähtuvalt, rahastamise põhimõtete järgimise analüüs lähtub nõ reaalsest plaanist. Seni on tulnud rahastamis põhimõtete andmeid koguda käsitsi veebikeskkonnast ning rahastamise andmeid eraldi rahastajatelt küsides. Ideaalse lahendusena peaks võimalikuks muutuma ka vajalike andmete reaajas vaatlemine. See uuring pakub vahepealset lahendust, lihtsustades andmete nähtavaks muutmist, nende edaspidist analüüsi, kuid teeb soovitusi ka ideaalse lahenduse kujundamiseks.

Saadav andmestik on aluseks aegreale, milles rahastamise andmete tendentsid muutuvad aastate kaupa vaadeldavaks. Järgnevatel aastatel tuleb endiselt rahastamise andmeid eraldi koguda, kuid nende vaadeldavaks muutmine lihtsustub. Aegridade andmete loomine vajab veel siiski mõnevõrra tööd, sest aegridade loomiseks ei olnud võtta mitme aasta ühestel alustel kogutud andmeid (nt 2015. aastal küll koguti rahastamise andmeid, kuid selleks kasutati oluliselt vähesemat arvu andmevälju, samuti koguti kassa-, mitte tekkepõhiseid andmeid). Osad andmed saavad viivitusega, nt majandusaasta aruanne jääb samal aastal kättesaadavast SAPI andmestikust aasta võrra maha.

Rahastusandmete esitlemine peab lähtuma kasutaja vajadustest. Võrdlemisi staatiline klassikaline uuring, mis võimaldab vaadelda andmeid uuringu tegija vaatest lähtuvalt, ei pruugi aidata rahastajat otsuste tegemiseks vajalikke andmeid leida. Uuringu tegija ei pruugi tunda rahastajate põhjuseid, millest lähtuvalt on nende valikud otsustamisel sellised. Et head rahastamis põhimõtted võivad olla üksteisega vastuolus (nt võrdne ligipääs ja tulemuslikkus), on oluline pakkuda kaalutusvõimalusi. Selleks on vaja teada, mida kasutaja sooviks teada saada. Selleks paluti rahastajatel keskkonda kasutada ja anda tagasisidet nii selle kohta, milliseid funktsionaalsusi ta vajaks (nt millistele küsimustele otsiks vastuseid), aga ka mida ta antud andmetest oskab välja lugeda ning kuidas teda selles abistada. Selline ettemodelleeritud analüüsikeskkond ei saa siiski vastata päris spetsiifilistele küsimustele (nt keerulised andmete modelleerimised), sest seda tüüpi küsimusi on eri kasutajatel rohkem kui mahub lihtsamate huvidega kasutajate ootustele vastavasse interaktiivsesse keskkonda.



Joonis 4. Vabähenduste rahastusandmete kokkutoomise võimalused



Metoodiline juhis koosneb kolmest osast.

- Esiteks, juhised andmete kokkukogumiseks SAPist ja sihtasutustelt, Äriregistrilt jm; (kasutaja rahandusministeerium).
- Teiseks, andmestiku vaatlemist võimaldav tehniline lahendus – Ri programmeerimiskeele abil tehtud interaktiivne rakendus (kasutaja siseministeerium).
- Kolmandaks, andmestiku kasutajat toetav andmeesitus ja juhised andmete lugemiseks (kasutajad ametnikud ja vabaühendused).

Andmekogumine

Selle uuringu jaoks koguti vabaühenduste andmed käsitsi erinevatest andmebaasidest. Rahandusministeerium tegi SAPist väljavõtte ministeeriumide ja nende allasutuste väljamaksetest vabaühendustele ning samade andmeridade alusel eraldi andmepäringud SAPi mittekasutavatele vabaühendusi rahastavatele riigi sihtasutustele ja avaõiguslikele asutustele. Sihtasutuste raamatupidamise andmed on koostatud teistsugustel alustel, on SAPiga võrreldes lünklikumad, ebatäiuslikumad. Andmed tõstetakse kokku analüüsikeskkonda, millesse programmeeritud kood kasutaja eest vajalikud tehted ära teeb.

Andmepäring sisaldab **Tabel 5** kirjeldatud andmeveerge. SAPis valitakse andmed valitsemisalade kaupa sobivas ajavahemikus (valitsemisala- ja ajafiltrid), vabaühenduse üldklassifikaatorit kasutades (800399), teisi andmeliike ei filtreerita. Üldjuhul on andmed kogutud topelt: nii andmete klassifikatsioon kui selle sõnaline selgitus. Sõnaline andmeväli aitab arvulise klassifikaatori tähendusest andmestikuga vähem kursis oleval inimesel paremini aru saada. Andmeanalüüsiks sobib üldjuhul paremini numbrilisel kujul esitatud andmeväli, sest sõnaliste andmete kasutamisel võivad lihtsamini tekkida ühildumisvead.

Tabel 5. Andmeridade kirjeldus ja andmete ümberdefineerimise vajadused

Päring SAPis ja sihtasutustele	Andmete ümberdefineerimise vajadused
Valitsemisala kood	Valitsemisala klassifikatsiooni järgi on SAPi andmestikus mõned väikese rahastusmahuga sihtasutused (nt Eesti Kunstimuuseum) ja avaõiguslikud asutused (Rahvusraamatukogu) andmekasutaja jaoks ebaloogilisel valitsusala tasandil, sest nende asutuste valitsemisala ei ole võrreldav näiteks ministeeriumi valitsusalaga. Sellised asutused muudetakse andmeanalüüsi keskkonnas vaadeldavaks asutuse tasandil (vt järgmine tunnus). Valitsemisala defineeritakse sihtasutuste andmetes käsitsi.
Valitsemisala nimetus	
Asutuse kood	Asutuse tunnuse abil defineeritakse eraldi ka asutused, mis väljenduvad valitsusala real, nt kultuuriministeeriumi valitsusalas võib vabauhendustele väljamakseid teha nii kultuuriministeerium ise kui mõni selle allasutustest, nt Kultuurkapital. Asutusena väljendatakse eraldi veel HMNi väljamakseid (ministeeriumide kaupa) nii, et vastava ministeeriumi teiste väljamaksete seas ei kajastu HMNi andmed.
Asutuse nimi	
Eelarve liik	Eelarve liik kirjeldab väljamakse rahastuse päritolu. Andmed defineeritakse ümber järgnevalt: kood 20, 21, 30=riigieelarve, 41-43 (riigisisene toetus)=riigieelarve, 44=majandustegevus, 40=välisetoetus. Sihtasutuste andmed eelarve liigi kohta on igal andmeesitajal isemoodi, nende tõlgendamine sarnase põhimõtte järgi on lahti kirjutatud andmete puhastamise tabelis. Eelarve liik on sihtasutustel jäänud sageli määratlemata.
Eelarve liigi nimetus	
Konto	Konto andmed võimaldavad määratleda, mille alusel on väljamakse tehtud. Koodiga 450 kirjeldatakse ära projektitoetus (sh kaasfin, investeering), koodiga 452 tegevustoetus (sh liikmemaks), ülejäänud defineeritakse teenuse või kauba ostmise kuludena (sh pearahad, hanked) ja koodina "ei kohaldu" (kui kood on jäänud märkimata või defineerimatu). Sihtasutuste andmed on määratletud sageli muu loogika alusel, andmed vajavad ümberdefineerimist.
Konto nimetus	
Eelarve objekt	Seda andmeveergu kasutavad SAPi kasutavad asutused riigieelarve seadusega nõutud andmete kirjeldamiseks. Andmed, mida sellest veerust eraldi rahastusmeetme veerus defineeritakse, on järgmised: SE000017 – SoMi väljamaksed HMNi vahenditest SE000019 – KuMi väljamaksed HMNi vahenditest SE000021 – HTMi väljamaksed HMNi vahenditest SE100001 – erakondade tegevustoetused IN/SE000099 – regionaalsed investeeringutoetused TP016001 – RaM, SoMi toetus (hoolekanne) SE110003 – SoM, tervishoiuteenuste osutamine SE110005 – SoM, sotsiaalteenuste osutamine SE110006 – SoM, ennetustegevused ja teenused SE130002 – VäM, arengu- ja humanitaarabi TK100003 – SiM, turvalisemate kogukondade loomine Eelarve objekti andmerida päringufailis võivad SAPi mittekasutavad sihtasutused kasutada rahastusprogrammide ja –voorude kirjeldamiseks (nt AH15 – arenguhüppe programmi 2015. aasta voor) või luua selleks eraldi rahastamisprogrammi andmeveeru.
Eelarve objekti nimetus	
Kande kuupäev	Seda andmerida eraldi ei esitleta, see on kontrollivahendiks, et veenduda, kas andmed on esitatud õige aasta kohta ja väljamaksetena, mitte saldodena.
Finantskande tehingupartneri kood	Koodi 800399 alusel on SAPis võimalik eristada vabauhendusi teistest tarnijatest. Üksikud vabauhendused jäävad andmestikust välja, sest on saanud andmetes äriühingute koodi, samuti on vabauhenduste seas äriühinguid. Viimased puhastatakse andmetest välja.
Tarnija registrikood	Osaliselt puuduvad SAPi andmestikus tarnijate andmed. Tüüpiliselt lähetustega seotud väljamaksete (konto 5503, 5504), kinnistukulude (konto 5511) puhul. Samuti vahendatud
Tarnija nimi	

Päring SAPis ja sihtasutustele	Andmete ümberdefineerimise vajadused
	toetuste (eelarve liik 41, nt välisabi kaasfinantseering) ja ohvriabi teenuste puhul. Väljamakse kokkuviiimine rahastatavaga ei ole võimalik väga suurte ja väga väikeste väljamaksete puhul. Registrikood (või ka rahastatava nimi) puuduvad ka üksikute sihtasutuste puhul (järgnevas tabelis märgitud punaste lahtritega). Nimelised tarnija andmed võimaldavad ainult osaliselt registrikoodiga kokkuviiimist.
Tegevusala	Tegevusala määratleb raha kasutamise eesmärgi rahastaja vaates. COFOG on esitatud erineva eristusastmega, kohati on lisatud COFOGi kood täiendavaid andmeid. Analüüsis kasutatakse COFOGi klassifikaatori esimest numbrit (seega tekib andmete kasutaja jaoks kümme võrdlemisi üldist alaliiki). Sihtasutused ei ole suuremas osas tegevusala klassifikaatorit kasutanud, osaliselt on kasutatud ainult selle sõnalist nimetust. Sihtasutuste väljamakset jagunevad mitme COFOGi koodi vahel, võimalik on COFOGi mitte määratlenud sihtasutuste andmetes määratleda need kas organisatsiooni valitsusala järgi või lihtsalt "ei kohaldu". HTM on võtnud tegevusala klassifikatsiooni kasutusse tegevuspõhise eelarve meetmete väljendamiseks. Edaspidi, kui ülejäänud riigiasutused on selle kasutusele võtnud, võimaldab see väli eristada väljamaksete meetmete alusel.
Tegevusala nimetus	
Dokumendi rea kirjeldus	Selles veerus on lisainfo, mis võimaldab andmete puhastajal paremini mõista, mis on makse sisu. Andmeanalüüsi keskkonnas seda infot praegu ei kasutata.
Summa	Sihtasutuste väljamaksete summa veergudes on kajastatud väljamakset tüüpiliselt plussmärgiga (SAPis ühtemoodi miinusega). Võimalik, et osad rahastajad esitasid andmed ainult tegevus- ja projektitoetuste kohta, jättes sisseostetud teenused või kaubad esitlemata (nt EAS, KIK, Erametsakeskus).

Rahastajad kasutavad väljamaksete kirjeldamiseks erinevaid viise ja erinevas mahus andmeid. Järgnevas **Tabel 6** on ära kirjeldatud andmed, mida erinevad rahastajad esitavad (X tähistab olemasolevaid, selle puudumine puuduvaid andmeid). Vabaühenduste rahastamise andmete analüüsikeskkonnas on valitsusala tasemel esitletavad rahastajad esitatud tabelis taandreata, ainult asutuse tasandil esitletavad rahastajad taandreaaga. Tärniga on tähistatud rahastajad, mille andmed tulevad SAPist. Asutused, mis kuuluvad ministeeriumide valitsusalasse (nt riigikoolid jm), kuid pole **Tabel 6** eraldi välja toodud, esitlevad raamatupidamise andmeid sarnaselt valitsusala juhtiva ministeeriumiga. Selliseid asutusi esitletakse analüüsikeskkonnas asutuse tasemel. Valitsusala tasemel esitletakse kogu valitsusala väljamakset, asutuse tasemel ainult asutuse omi. Üksikute rahastajate andmete puhastamise ja ümberdefineerimise selgitused on järgnevate andmeväljavõtete tegijatele ära kirjeldatud **Tabel 7**. Ümberdefineerimine võib toimuda nii käsitsi kui koodi kirjutades. Sama tabeli alusel võib järgmine andmepäringu tegija juhendada sihtasutusi, milliste andmete esitlemisele on vaja rohkem tähelepanu pöörata. Tühjad lahtrid näitavad, et andmete kirjeldus on analüüsikeskkonnas kasutamiseks sobiv (eeskätt SAPI kasutajad).



Tabel 6. Vabähenduste rahastajad ja nende rahastusandmed

	Aasta	Valitsemisala kood	Valitsemisala nimetus	Asutuse kood	Asutuse nimi	Rahastusmeede (programm, konkurss vm)	Eelarve liik	Eelarve liigi nimetus	Konto number	Konto nimetus	Eelarve objekt	Eelarve objekti nimetus	Kande kuupäev	Kande tehingupartneri kood	Tarnija registrikood	Tarnija nimi	Tegevusala	Tegevusala nimetus	Dokumendi rea kirjeldus	Kande summa
Kaitsemisteenistus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Keskonnaministeenistus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Erametsakeskus SA	x								x											x
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	x				x		x		x	x			x	x						x
Kultuuriministeenistus*	x	x	x	x	x	HMMN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eesti Filmi Instituut SA	x						x		x	x			x	x	x	x	x		x	x
Eesti Kunstimuseum SA*	x	x	x	x	x				x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
Integratsiooni Sihtasutus	x			x	x		x		x	x			x	x	x	x		x	x	x
Kultuurkapital	x												x		x	x			x	x
Sportkoolituse ja –Teabe SA	x			x	x				x						x	x				x
Rahvusraamatukogu*	x	x	x	x	x				x	x			x	x			x	x	x	x
Maaeluministeenistus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	x			x	x			x	x	x			x	x	x	x				x
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeenistus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	x			x	x					x			x	x	x	x		x		x
Kredex	x					x								x		x			x	x
Rahandusministeenistus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Haridus- ja Teadusministeenistus*	x	x	x	x	x	HMMN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x



	Aasta	Valitsemisala kood	Valitsemisala nimetus	Asutuse kood	Asutuse nimi	Rahastusmeede (programm, konkurss vm)	Eelarve liik	Eelarve ligi nimetus	Konto number	Konto nimetus	Eelarve objekt	Eelarve objekti nimetus	Kande kuupäev	Kande tehingupartneri kood	Tarnija registrikood	Tarnija nimi	Tegevusala	Tegevusala nimetus	Dokumendi rea kirjeldus	Kande summa
Archimedes SA	x				x			x		x			x			x	x		x	x
Eesti Teadusagentuur SA	x			x	x			x	x	x			x	x	x	x		x	x	x
Hariduse Infotehnoloogia SA	x			x	x		x		x	x			x		x	x		x	x	x
Innove SA	x			x	x			x	x	x			x	x	x	x		x	x	x
Justiitsministeerium*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Siseministeerium*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kodanikuühiskonna Sihtkapital	x			x	x	programmid ja voorud			x	x				x	x	x			x	x
Sotsiaalministeerium*	x	x	x	x	x	HMMN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
SA EPI Fond	x									x					x	x				x
Välisministeerium*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Muud iseseisvad asutused:																				
Riigikohus*	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
Riigikantselei*	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Riigikontroll*	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x

* Andmed tulevad SAPist (sh tabelis kirjeldamata allasutused), on loodud sarnastel alustel.

Tabel 7. Juhised andmestiku ühtlustamiseks rahastajate kaupa

Rahastaja	Andmete puhastamise juhised
Kaitseministeerium*	
Keskonnaministeerium*	
Erametsakeskus SA	Rahastatud ühingute nimed ja registrikoodid puuduvad. Rahastusandmed on esitatud kontode kaupa, vajavad käsitsi ümbertõstmist. Andmed ei väljenda vabauhendustelt ostetud teenuseid, kuigi tühi "kreedit"-andmerida on failis olemas.
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	Andmed esitatud kontode kaupa, tuleb käsitsi ümber tõsta. Andmetes puuduvad rahastatud vabauhenduste registrikoodid. Eelarve liigi andmed ümber defineerida: KETS=riigieelarve, Ühtekuuluvusfond=välisloetus
Kultuuriministeerium*	Defineerida veerust "Eelarveobjekt" kood SE000019 (HMMN) nii, et neid oleks võimalik vaadelda eraldi Kultuuriministeeriumi muudest väljamaksetest ja vastupidi.
Eesti Filmi Instituut SA	Eelarve liigi andmed ümber defineerida: Riigieelarveline tegevustoetus=riigieelarve, EAS projektitoetus=ei kohaldu.
Eesti Kunstimuuseum SA*	
Integratsiooni ja Migratsiooni SA (asutus: Integratsiooni sihtasutus)*	Erinevad andmed SAPis ja sihtasutuste andmepäringus (vt järgmine rida). Kasutatud andmepäringu andmeid.
Integratsiooni Sihtasutus	Veerg "Tegevusala" on täidetud osaliselt sõnaliste, osaliselt tekstiliste andmetega, asendada COFOG 08600 klassifikaatoriga. Eelarve liigi andmed ümber defineerida: 27, 39=välisloetus, 60=riigieelarve.
Kultuurikapital	Kirjeldatud andmevälju on vähe.
Rahvusraamatukogu*	
Spordikoolituse ja –Teabe SA	Kande summa real on saldo, väljamakseid eristada ei ole võimalik. Andmefailis esitletakse andmeid aasta peale kokku, kuigi väljamaksed tehakse neli korda aastas.
Maaeluministeerium*	
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	Eelarve liigi andmed ümber defineerida: riiklik raha=riigieelarve, Euroopa raha=välisloetus, kaasfinantseering=riigieelarve.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*	
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Andmeesitus segane: failis on erinevad lehed, millest ühel (leht "uus") on teiste andmed osaliselt kokku liidetud. Andmefailis saaks väljamakseid eristada programmide kaupa, kui rahastaja andmeid veel täiendavalt töötleks. Veerus "konto nimetus" defineerida kõik väljamaksed projektitoetustena (projektitoetuse üldkood 450).
Kredex	Puuduvad tarnija registrikoodid.
Rahandusministeerium*	
Haridus- ja Teadusministeerium*	Defineerida veerust "Eelarveobjekt" kood SE000021 (HMMN) nii, et neid oleks võimalik vaadelda eraldi Haridus- ja Teadusministeeriumi muudest väljamaksetest ja vastupidi. Veerus "Tegevusala" on COFOGi klassifikatsioon ühendatud tegevuspõhise eelarve klassifikaatoriga. Defineerida

Rahastaja	Andmete puhastamise juhised
	kõrvutatavaks teiste rahastajate tegevusala andmetega. "Tegevusala" klassifikaator väljendab tegevuspõhise eelarve numbrit, mis võimaldab edaspidi vaadelda väljamakseid rahastusmeetmete kaupa. Edaspidi arendada HTMi eeskujul keskkonnas välja tegevuspõhise eelarve andmete esitlemise võimalused.
Archimedes SA	Andmeridadel on palju täiendavat musta infomaterjali, mis vajab andmebaaside ühildamiseks käsitsi kustutamist. Defineerida veerg "Eelarve liik" ümber järgnevalt: EK ja muud mitteresidendid=välisloetus, struktuurivahendid=välisloetus, EV riigieelarve kulud=riigieelarve. Defineerida veerg "Konto nimetus" ümber järgnevalt: 1. arve = teenus, 2. aruanne; leping = projektitoetus; 3. kuluaruanne, käskkiri jm = ei kohaldu (ei ole selgelt defineeritavad kulud). Tarnijate registrikoodid puuduvad.
Eesti Teadusagentuur SA	Veerg "Eelarve liik" ümber defineerida: riigieelarve=riigieelarve, struktuurifondid=välisloetus.
Hariduse Infotehnoloogia SA	Veerg "Eelarve liik" ümber defineerida: A60=riigieelarve.
Innove SA	Veerg "Eelarve liik" ümber defineerida: välisabi=välisloetus, riigiraha=riigieelarve.
Justiitsministeerium*	
Siseministeerium*	
Kodanikuühiskonna Sihtkapital	Andmefailis on eraldi lehtedel KÜSK ostetud teenused, KÜSKi erinevad toetused (sh meetmed eraldi vaadeldavad), KOPI väljamaksed. KÜSKi rahastusprogrammide andmed muuta eraldi tuvastatavaks eelarveobjekti või rahastusprogrammi veerus, sh KOPI andmed ühena teiste seas. NB! KOPI andmed on esitatud miinusemärgiga.
Sotsiaalministeerium*	Defineerida veerust "Eelarveobjekt" kood SE000017 (HMMN) nii, et neid oleks võimalik vaadelda eraldi Sotsiaalministeeriumi muudest väljamaksetest ja vastupidi.
SA EPI Fond	Musti ridu sisaldav andmestik, mis vajab käsitsi puhastamist (maakondlike puuetega inimeste kodade enda kulud tuleb maakondlikust kogukulust maha arvata). Tagasimakse nõuete kohta standardiseerimata info andmetabelist eraldi. Tegevusprogrammide toetused tuleb määratleda tegevustoetustena.
Välisministeerium*	
Muud iseseisvad asutused:	
Riigikohus*	
Riigikantselei*	
Riigikontroll*	

Lisaks avaliku sektori andmetele küsitakse äriregistrist vabaühenduste majandusaasta aruannete andmed (vt Lisa 2), mis ühendatakse analüüsi keskkonnaga vabaühenduste registrikoodi abil. See muudab ka avaliku rahastuse andmetes vaadeldavaks rahastatud vabaühenduse liigi. Äriregistri andmetest võetakse üle maksimaalse astmega EMTAK-väli, et selle ilmekamad kasutusvõimalused välja arendada (vt Lisa 3).



Rahastamistingimuste dokumendi- ja tekstianalüüsi kategooriad:

- ministeerium/ haldusvaldkond,
- rahastaja,
- rahastusprogramm,
- rahastamise viis,
- kitsam määratletud valdkond,
- kellele antakse,
- rahastamise sagedus,
- abikõlbliku perioodi kestus,
- mis eesmärgil antakse toetust,
- rahastamise tulemuste kirjeldamise nõuded, soovituslikud mõõtmisviisid,
- ettekirjutused rahakasutusele,
- ettekirjutused organisatsiooni toimimisele,
- hindamiskriteeriumite olemasolu, sisu,
- kas hindajate nimed on olemas,
- kas raha saanute kohta on esitatud teavet,
- kas rahastamise tulemuste kohta on andmeid,
- kas rahastamise tingimused on seotud mõne määruse või arengukavaga,
- muu teave.

LISA 2. MAJANDUSAASTA ARUANNETE PÄRINGUANDMED

Esitada äriregistri andmepäringu vormil aadressil rik.info@just.ee

Päringu sisu:

Palume vabaühenduste tulubaasi analüüsi tegemiseks väljavõtet kõikide mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud mittetulundussektori organisatsioonide (MTÜ, SA, KÜ jt) üldandmetest ning nende seast [...]. aasta majandusaasta aruande esitanute majandusaasta aruannetest. Andmepäringu komponendid on:

ÜLDANDMED

- ühingu või sihtasutuse nimi,
- registrikood,
- õiguslik vorm (MTÜ, SA, KÜ jt),
- registrisse kandmise aeg,
- asukoht (omavalitsuse täpsusega: vald, linn),
- põhitegevusala (täispikkuses EMTAK),
- asutajate registri/isikukoodid või asutajad juriidilise liigituse alusel:
 - füüsilised isikud,
 - äri sektori organisatsioonid,
 - avaliku sektori organisatsioonid,
 - mittetulundussektori organisatsioonid.

[...]. aasta MAJANDUSAASTA ARUANNE

- juriidilisest isikust liikmete arv,
- füüsilisest isikust liikmete arv.

TULEMIARUANNE

Tulud liikide kaupa:

- liikmetelt saadud tasud,
- annetused ja toetused,
- tulu ettevõtlusest,
- netotulu finantsinvesteeringutelt,
- muud tulud.



Kulud liikide kaupa:

- mitmesugused tegevuskulud,
- tööjõukulud,
- põhivara kulum ja väärtuse langus,
- muud kulud.

Lisa tööjõukulud

- Tööjõukulud,
- töötajate keskmine arv taandatuna täistööajale.

BILANSS

- käibevara aasta algul,
- käibevara aasta lõpul,
- põhivara aasta algul,
- põhivara aasta lõpul,
- kohustused aasta algul,
- kohustused aasta lõpul.

Analüüsikeskkond eemaldab andmestikust ise tulundusühistute (TÜH) ja valitsussektori ühingute andmed (vt: <https://saldo.fin.ee/saldo/partnerManagement.action>).

LISA 3. VABAÜHENDUSTE LIIGITUS JA SOOVITUSED SELLE ARENDAMISEKS

Tabel 8. Analüüsis kasutatud vabauhenduste liigitus

Rühma üldnimetus	Alarühma nimetus	EMTAK koodi algsnumbrid	Otsisõnad, mille abil liidetakse rühmaga teistesse kategooriatesse märgitud ühendused
Põllu- ja metsamajandus	taime- ja loomakasvatus	011-016, 94111	mesindus, mesinduse, aiandusselts, aianduse, aiandusliit
	metsamajandus ja metsavarumine	02	metsaühistu, metsaühing, metsaomanikud
Kalapüük ja jahindus	jahindus	017	jahiselts, jahindus, jahindusklubi, jahimeeste, jahiühing, jahindusühistu, jahiühistu
	kalapüük ja vesiviljelus	03	kalastajate, kalameeste, kalapüüdjate
	kala- ja jahisport	93192	kalasport, kalaspordi, kalastusklubi, kalaklubi, jahispordi, jahilaskeklubi, jahilasketiir
Tootmine, kauplemine, teenindus	tootmine	10-33	
	kauplemine	45-47	
	teenindus	95-96	
	majutus ja toitlustus	55-56	
	kirjastamine, meedia-, teavitustegevus	58-63	
	finantsteenused	64-66	
	transporditeenused, transpordisõlmede hooldus	49-53	
	jäätmed ja taaskasutus	38-39	
	maastiku hooldus	813	
	äritegevust abistavad tegevused	77-812, 82	
Kinnisvara ja taristu hooldus ja haldus	korterühistud	682, 68311 ja 68321	korteriühistu, KÜ+[tühik, sõna lõpp]
	aiandus- ja suvilaühistud	68322	aiandusühistu, aiandusühing, suvilaühistu
	garaažiühistud	SIIN ERALDI EMTAK	garaaž (nimetuses on



Rühma üldnimetus	Alarühma nimetus	EMTAK koodi algusnumbrid	Otsisõnad, mille abil liidetakse rühmaga teistesse kategoriatesse märgitud ühendused
		PUUDUB; ON ÜLDINE KÜ EMTAK	mõnikord ka korteriühistu, siis loeb nime viimane sõna, tüüpiliselt garaaž)
	muu kinnisvara arendus ja haldus	681 ja 68329	
	maaparandus ja -kuivendus	4312	maaparandusühistu
	rajatiste ehitus ja hooldus	41-4311, 432-439	
	vee- ja elektriühistud	35-37	
Teadus ja tehnika, kutsealane tegevus	õigusabi teenused	691	
	teadus- ja arendustegevus loodus- ja tehnikateaduste vallas	712-721	
	teadus- ja arendustegevus sotsiaal- ja humanitaarteaduste vallas	722	
	muu kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	692-711, 731-75	
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	arstiabi, raviteenused	86	kui siit valitsusasutused välja võtta, kas liita kokku?
	hooldusravi ja erihoolekanne	871-872	
	vanurite ja puuetega inimeste hoolekanne	873	
	asenduskodud ja muud hoolekandeesutused	879	
	vanurite ja puuetega inimeste hoolekanne, majutuseta	881	
	muu majutuseta sotsiaalhoolekanne	8899	
	puuete ja tervisehäiretega inimeste ühendused	94997	
Haridus, töö laste ja noortega	lastehoiud	8891	
	lasteaedade, koolide, kutse- ja ülikoolide tegevus	851-854	
	haridus ja koolitus	85529-856	
	noorte- ja lasteühendused, laste heaolu	94993	
Spordielu	spordiklubid	9311-9313, 93199	sport, spordiklubi
	spordiliidud ja ühendused	93191	
	spordikoolid, spordi- ja vabaajakoolitus	8551	
Kultuurielu	teatri- ja tantsulavastused	90011, 9002	
	tantsukoolitus	85522	



Rühma üldnimetus	Alarühma nimetus	EMTAK koodi algusnumbrid	Otsisõnad, mille abil liidetakse rühmaga teistesse kategoriatesse märgitud ühendused
	muusikaloo, kontsertide lavastamine	90012	
	muusika- ja kunstikoolitus	85521	
	kunstilloo	9003	
	loomeliidud	94121	
	raamatukogud, arhiivid, muuseumid, ajalooliste ja looduslike väärsuste hooldamine	91	
	kultuurikeskused ja rahvamajad	93291	
	muu lõbustus- ja vabaajategevus	9004, 93211, 93299	
Usuelu korraldus	kirikute, koguduste, usuorganisatsioonide, kloostrite tegevus	9491	
Poliitiline tegevus	erakondade ja poliitiliste organisatsioonide tegevus	9492	
Tööandjad ja töövõtjad	mujal liigitamata ettevõtjate ja tööandjate tegevus	94119	
	mujal liigitamata kutseorganisatsioonide tegevus	94129	
	ametiühingute tegevus	942	
Rahvusvähemuste õigused ja kultuurielu	rahvusvähemuste ja -kultuuri ühendused	94994	
Kodanikuõiguste kaitse	kodanikuõiguste kaitse	94991	
Keskkond ja looduskaitse	keskkond ja looduskaitse	94996	
Kogukonnaelu arendamine	külaseltsid, linnaosaseltsid	94992	külaselts, küla selts
Tuletõrje- ja päästetegevus	tuletõrje- ja päästetegevus	84	pritsumehed, pritsumeeste, pritsimeeste, tuletõrje
Vaba aeg ja hobid	vaba aeg, meelelahutus, kultuuriline tegevus, hobid	94995	
Liigitumata ühendused	muud organisatsioonid	94999, "null"	
Liigitumata ühendused	organisatsioonid, mille andmed EMTAKi kohta äriregistris puuduvad		

Tabel 9. Vabaühenduste liigituse arendamise võimalused näidetega

Teema, valdkond	Põhifunktsioonid						
	Esemete, raha ja muu abi vahendamine (fondid)	Liikmete või probleemi huvikaitse	Valdkonna spetsialistide ühendus	Teenuste osutamine, sh uurimine ja arendus	Teavitamine, selgitustöö, üldhariv tegevus	Valdkonna organisatsioonide liit, sh rahvusvaheline liit	Vaba aja veetmine, kooskäimine, hobid
Aiandusmesindus							
Ettevõtlus, äri					ettevõtlusklaster	kaubandus- ja tööstuskoda	
Haridus							
Jahindus ja kalandus							
Kehakultuur, sport							
Kogukonna areng				energiaühistu aiandusühistu			külaselts
Kultuur				teater		harrastusteatrite liit	
Lapsed ja noored	lastefond	lapsevanemate liit		töömalev, õpilasvahetus			
Loodus, loomad ja keskkond		looduskaitse selts	keskkonna-üliõpilaste liit	varjupaik, keskkonna-teenused	loomade nimel	keskkonnaühenduste liit	loodusmatkaring
Metsandus		metsaselts	konsulentide liit	metsandusühistu	metsaajakirja väljaandmine	erametsaliit	
Muinsuskaitse							
Pensionärid ja eakad							
Poliitika ja demokraatia							
põllumajandus							
Rahvusvähemused							
Religioon							
Riigikaitse ja julgeolek				pritsumeeste selts			
Sotsiaalküsimused							
Tervishoid							
Vaba aeg ja meelelahutus							
Ühiskond ja kodanikuõigused		ametiühingud, arengukoostöö ümarlaud					

LISA 4. ETTEPANEKUD RAM TOETUSTE ANDMEBAASI ANDMEVÄLJADE LOOMISEKS

Tabel 10. Ühenduste rahastamise juhendmaterjalile vastavuse mõõtmine rahastusandmete pinnalt

RaM toetuste andmebaasi võimalikud funktsioonid	Analüüsil loodav statistiline teave
LÄBIPAISTVUS	
<ul style="list-style-type: none"> Erinevad rahastamisviisid on andmebaasis rahastajate üleselt vaadeldavad, seosed seaduste ja riiklike arengukavadega huvirühmadele sobivalt esitletud (sh rahastamismahtude jaotumine). Rahastajate eesmärgid on kirjeldatud, sh standardiseeritult, funktsionaalse (nt alustavate organisatsioonide võimestamine, ekspordi arendamine, klastrite arendamine, avalike teenuste tagamine) ja temaatilise ökosüsteemina, mis lihtsustab huvirühmade orienteerumist selles, sobiva rahastusviisi leidmist. Rahastusprogrammid ja voorud (sh rahaline kogumaht) on eraldi vaadeldavad. Andmeväljad rahastamise tingimuste kohta on standardiseeritud ja seega statistilisel analüüsil lihtsalt vaadeldavad (kasvõi tasandil olemas/puudub/ei kohaldu). Riigieelarve on kõrvutatav toetuste andmebaasiga korraliste konkursside väliste maksete tuvastamiseks, mitterahaliste toetuste esitlemise viise arendatakse. Sarnasel eesmärgil tehtud kulud on rahastajast ja kululiigist sõltumatult kõrvutatavad. Avalikustamise ja konkursi tähtaja vahel on automatiseeritud miinimumtähtajad (sh pikkade pühade automaatse väljaarvamisega). Taotluste menetlemise protsess on pildiliselt vaadeldav. Hindajate hindamisstaaž ja ekspertiis on standardiseeritud kujul vaadeldavad (nt huvikaitse ühenduse esindaja, teadlane, praktik, kriitik, poliitik, finantsist). Hindamiskriteeriumid on standardiseeritud. Partnerite andmed, kulude jagunemine partnerite vahel on vaadeldavad (kulukontode tasandil). Rahastatava veeb ja äriregistri andmed on andmebaasiga ühendatud. Rahastamata jäetud taotluste andmeid säilitatakse, need on vaadeldavad. Rahastaja ja rahastatava tagasiside esitamise võimalused on standardiseeritud. 	<ul style="list-style-type: none"> prioriteetsete eesmärkide kattuvus tegeliku rahastamisega, taotleva/rahastatava sihtrühma kõrvutamine oodatud sihtrühmaga, rahastatute ja mitterahastatute suhe, rahastamisel eripäraselt koheldud sihtrühmade kõrvutamine, eesmärgistamata ja/või avaliku konkursita antud toetuste osakaal rahastajate lõikes, topeltrahastamise hoiatused kindlate kulukontode kattumisel, rahastusprogrammi kogumaht ja toetuste proportsionaalsus selle suhtes, läbipaistvuse hindamiseks vajalike andmete olemasolu analüüs, eri rahastajate tegevuse kattuvuste osakaal, menetlemise kiiruste kõrvutamine (näiteks rahastussummadega), hindajate ja hindamisviiside kõrvutatavad vaated, rahastamise rütm (nt liiga harv, ebakorrapärane) – oluline ootuspärase toimimise analüüsil, kulukontode analüüs ebamõistlike kulude väljaselgitamiseks, rahastamispoliitika kujundamiseks (nt ruumi rent, sarnaste investeeringute tegemine eri ühingute poolt jm).



RaM toetuste andmebaasi võimalikud funktsioonid	Analüüsil loodav statistiline teave
LIGIPÄÄS	
<p>Vajalikud funktsioonid kattuvad läbipaistvuse põhimõtte järgimist toetavate funktsioonidega.</p> <p>Ligipääsu kirjeldavate tingimuste loetelu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rahastamise suurus ja määr, • ette- ja osamaksete võimalus, • omafinantseeringu suurus, üldkulude määr, • ettekirjutused kululiikidele, • mitterahalise panuse arvestamine, • piirangud juriidilisele vormile, liikmetele või asutajatele, vabaühenduse liigile, • piirangud vabaühenduse tegutsemispiirkonnale, • taotlemise halduskoormus, • konkursi väljakuulutamise perioodi pikkus. 	<ul style="list-style-type: none"> • halduskoormuse ja rahastamisele ligipääsu seosed, • etteteatamise perioodi pikkuste kõrvutamine, • saajate ja ilmajääjate seas toimuvate muutuste aegread, • hindajate tüpoloogia roll rahastamistulemuste, so ligipääsu kujundamisel, • toetuste saajate omaduste analüüs (nt võimekus), • sarnaste ülesannetega ühingute analüüs – äri- ja vabaühenduste, riigi või OV osalusega asutuste kõrvutus, • rahastatavate konkurents erinevatele rahastusviisidele, toetuste proportsionaalsus, • rahastatavate osakaal vastavas vabaühenduste rühmas tervikuna.
AVALIK HUVI	
<p>Vajalikud funktsioonid kattuvad läbipaistvuse põhimõtte järgimist toetavate funktsioonidega. Sellele lisaks on vaja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tugimeetmete standardiseeritud esitlemise võimalusi (turudialoog, inkubatsioon, koolitus, infopäev, mentorprogramm, seotud ideedekonkursiga jne), sest need näitavad, et meetmega kaasnev eesmärk on mõeldud "tõsiselt". 	<ul style="list-style-type: none"> • Kindla probleemi lahendamise või eesmärgi saavutamise tervikkulude analüüs (tegevuspõhine eelarve), aegread muutustest rahastamises muudavad nähtavaks ka prioriteetid valdkondades, mille rahastus ei ole suur. • Kindla probleemi lahendamise või eesmärgi saavutamise tegelevate ühingute liikide ülevaade, rahastamise mõju taotlejate tegevustele.

RaM toetuste andmebaasi võimalikud funktsioonid	Analüüsil loodav statistiline teave
TULEMUSLIKKUS JA VÕIMEKUS	
<p>Vajalikud funktsioonid kattuvad läbipaistvuse ja avaliku huvi põhimõtte järgimist toetavate funktsioonidega. Sellele lisaks on vaja:</p> <ul style="list-style-type: none"> kõrvutusvõimalust maailmamuutjate registri vm sarnase tulemusi analüüsiva lahendusega, administratiivkulu tagasisidestamise võimalus nii rahastaja kui rahastatava jaoks (tagasisides, näiteks subjektiivne ajamääratlus), sihtrühma või kasusaaja ja sellega seotud tulemusnäitajate standardiseeritud esitlemise võimalusi, abikõlblikkuse perioodi kestus, hindamiskomisjoni liikmete arv, kulukontode automatiseeritud kontroll kattuvate kulude ohu peegeldamiseks, side vabaühenduse äriregistri andmetega, tulemuslikkuse näitajate vaade: (ettevõtlus)tulu, kohustused, liikmete ja töötajate arv, tööjõukulud, maksete tegemise ja esitlemise võimalus tegelikule teenuse osutajale, mitte taotlejale (mõlema andmete säilitamine), eeltäidetud aruandluse vormid, standardiseeritud menüüd. 	<ul style="list-style-type: none"> halduskoormuse kõrvutamine eri rahastamise meetmete vahel nii rahastaja kui rahastatava tarbeks, komponendid: abikõlbliku perioodi pikkus, dokumentide arv, aruandluse maht ja sagedus, komisjoni suurus, hindajate ja taotlejate hinnanguline ajakulu (tagasiside), taotlejate (sh mitterahastatute) arv, halduskoormuse ja tulemuslikkuse vahelised seosed, edukate vabaühenduste tulemuste põhjuste analüüs, näitajate leidmine tulemusliku rahastamismudeli modelleerimiseks, rahastaja ja rahastatava väljundtulemuste (<i>outputs + outcomes</i>) ja organisatsiooniliste tulemuste kõrvutav analüüs, kulude ja tulemuste kõrvutav analüüs, toetuse ligipääsupiirangute ning rahastamise tugimeetmete mõju tulemuslikkusele (aegread).
OSALUS	
<p>Vajalikud funktsioonid kattuvad eelnevalt väljatoodud põhimõtete järgimist toetavate funktsioonidega. Sellele lisaks on vaja:</p> <ul style="list-style-type: none"> andmed meetme väljatöötamise protsessi kaasatud ühingute kohta, tagasiside küsimustik rippmenüüga vastavalt rahastamise juhendmaterjalile, rahastamisprogrammide automatiseeritud teavitusfunktsioon toetuste andmebaasiga liitunud vabaühendustele, vabaühenduse liigi järgi vaikimisi teavitusfunktsioonid, valikuline võimalus määratleda täpsemalt huvipakkuvaid programme. 	<ul style="list-style-type: none"> rahastamisse kaasatud ja rahastatud vabaühenduste omaduste ja mitmekesisuse analüüs, rahastatute, taotlejate ja rahastamisest teavitatud vabaühenduste analüüs (võimaldab hinnata vajalikkust laiemale vabaühenduste ringile).



LISA 5. RAHASTAMISANDMETE VÄLJAVÕTTE JUHIS SIHTASUTUSTELE

Esitatud eraldi Excel-failina.