

# VARIRAPORT

vabaühenduste riigieelarvest  
rahastamise juhendi järgimisest  
2013-2015

Koostanud: Maiu Luring, Hanna Jemmer,  
Maaja Mätlik, Siim Tuisk, Risto Hinno

[www.ngo.ee/rahapada](http://www.ngo.ee/rahapada)

---

**EMSL**  
Vabaühenduste liit

# Sisukord

Sissejuhatus .....	4	2.1 Avalik huvi ja kooskõla riigi strateegiliste eesmärkidega.....	33
Kokkuvõte .....	6	2.2 Läbipaistvus ja selgus.....	34
EMSLi ettepanekud vabaühenduste rahastamise korrastamiseks: .....	7	2.3 Ühendustele on tagatud võrdne ligipääs rahastamisele.....	35
<b>I Mis on aastail 2013–2015 vabaühenduste rahastamises toimunud? .....</b>	<b>9</b>	2.4 Rahastamine olgu tulemuslik.....	37
1.1 Sotsiaalministeerium .....	10	2.5 Rahastamine edendab vabaühenduste võimekust .....	39
1.2 Justiitsministeerium.....	12	2.6 Rahastamisprotsessi väljatöötamise kaasatakse seotud osapooled .....	39
1.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.....	13	Soovitused rahastamisprotsessi parandamiseks, et need läheksid rahastamise juhen-	
1.4 Haridus- ja Teadusministeerium .....	15	diga kooskõlla:.....	40
1.5 Kultuuriministeerium.....	17	Võimalikud põhimõttelisemad muutused, mida edasistes aruteludes kaaluda .....	40
1.6 Välisministeerium .....	19	<b>III Kuidas suhtuda katuserahasse? .....</b>	<b>41</b>
1.7 Keskkonnaministeerium .....	22	3.1 Kui suur on vabaühenduste osa katuseraha toetuskeemis? .....	42
1.8 Kaitseministeerium .....	24	3.1 Milistesse valdkondadesse katuseraha kõige enam panustab? .....	42
1.9 Rahandusministeerium .....	25	3.2 Seosed eraldiste ja “toetuse andjate” isikliku huvi vahel .....	43
1.10 Siseministeerium .....	27	Kuidas Riigikogu saaks vabaühenduste rahastamises osaleda nii, et see täiendaks vald-	
Hea näide: siseministeeriumi strateegilise partnerluse lepingud .....	29	konna strateegilist arendamist ja vastaks rahastamise heale tavale? .....	45
<b>II Mis roll on hasartmängumaksul vabaühenduste rahastamises? .....</b>	<b>32</b>	<b>IV Kokkuvõte: peamised probleemid ja tähelepanekud .....</b>	<b>46</b>
Kuidas lähevad hasartmängumaksu toetused kokku rahastamise põhimõtetega? .....	33	Lisa 1: Küsimused, mis olid ministeeriumidele antud hinnangu aluseks. ....	49

# SISSEJUHATUS

Vabaühenduste rahastamise ning kaudsete toetustega seotud teemad on kodanikuühiskonna arenguks olulised, sest ressursside olemasolu mõjutab vabaühenduste, laiemalt vabakonna elujõulisust – koostööd, vabatahtlike kaasamist, professionaalsust teenuste pakumisel või poliitikakujundamises, oma sihtrühmade eest seismist, teenuste arengut. USA Johns Hopkinsi ülikooli 34 riiki võrdlev uuring<sup>1</sup> toob välja, et arenenud, tugeva kodanikuühiskonnaga riikides tuleb keskmiselt ligi pool vabaühenduste sissetulekutest avalikult sektorilt; arengumaades umbes viiendik. See on ka loogiline – riik on tugev, kui nii avalik võim, majandus kui ka kodanikualgatus toimivad võrdselt hästi, mistõttu targalt juhitud riigis toetatakse kodanikuühiskonna arengut samaväärselt kui investeeritakse valitsemisse ja elavdatakse majandust. Vabakond on paljudes töödes mõjusam, efektiivsem ja tulemuslikum ning ei ole mõistlik seda potentsiaali kasutamata jätta. Kui vabaühendused on kaasatud ja selleks neil ka piisavad ressursid, toovad nad poliitikatesse uut väärtust, arendavad teenuseid, lahendavad probleeme.

Meil ei ole seni täpseid andmeid, kui suur on summa, mis igal aastal Eesti riigieelarvest kodanikualgatusele võimaldatakse, ja kuidas jaotub see teenuste eest tasumise ning toetuste vahel. Viimasel viiel aastal spekulieritakse numbrite 60 ja 100 miljoni euro vahel, sõltuvalt sellest, kas kogusummaga liidetakse teenuste rahastamine või avaliku sektori valitseva mõju all olevatele ühingutele antud toetused. Kas seda on vähe või palju, ei ole mõtet rääkida ilma hindamata, mis kasu rahastusest sünnib. Kui rahastamine on halvasti korraldatud, ei too see muutust valdkondades ega kasvata ka kodanikuühiskonda. Kuigi otsused tehakse avaliku võimu poolt, mõjutavad arusaamatud lepingud ja ebaõiglased otsused vabaühenduste usaldusvärsust. Riigi raha on meie kõigi raha ning kodanikuna tahame ju, et see oleks targalt kasutatud ega läheks raisku.

Rahastamise korra loomiseks valmis 2013. aasta kevadel Poliitikauuringute Keskuse Praxis ja BDA Consulting eestvedamisel, paljude vabaühenduste

ja rahastajate osalusel ning Siseministeeriumi tellimisel kodanikeühenduste rahastamise juhendmaterjal. Vabakonnas olid ootused suured, et laheneksid probleemid, millest kümnekond aastat räägitud:

- rahastamiskokkulepetele on vaja arusaadavaid ja järgitud põhimõtteid;
- toetusprogrammid tuleb korraldada nii, et need täidaksid rahastamise eesmärgi;
- konkursid peavad olema oskuslikult korraldatud.

Konsultatsioonidel sõnastatud rahastamise põhimõtted kirjeldavadki kõige paremini raamistikku, millele kodanikuühiskonna tegevusi avalikest eelarvetest rahastades toetuda. Juhendis on rahastajatele veelgi rohkem kasulikku: kuidas ja millal kasutada projekti- ja millal tegevustoetusi, milline peaks olema toetuse otsustamise ja tulemuste hindamise protsess, jms.

Vabakonna ootuseks oli, et kui juhend valmis, viivad ministeeriumid ja teised kodanikuühiskonna rahastajad oma praktikad põhimõtetega vastavusse. Juhendit arutati nii valitsuses kui ministeeriumites, ametnikele korraldati koolitusi ning kui Siseministeerium uuris, kas ja kes on juhendi kasutusse võtnud, said nad valdavalt positiivseid vastuseid. Vabaühendustes töötades me muutust nii selgelt ei näe ning otsustasime kaevuda veidi sügavamale rahastamise skeemidesse. Sellest variraport sündiski.

Loodame, et raportist saavad kasu otsustajad, eelarvepraktikate kujundajad ning nende elluviijad. See näitab, mis vabaühenduste rahastamises töötab ning kus on vajadused parandusteks. Raport annab ka vabaühendustele vihjeid sellest, millele oma tegevusvaldkonnas tähelepanu juhtida, millised ettepanekud esitada oma partneritele tõhusamaks valdkonna korraldamiseks ning kodanikualgatuse efektiivsemaks toetamiseks. Aga ka teadmise, kuidas kodanikuühiskonna korraldamises Eestis üldse läheb.

Raporti koostajateks on EMSLi huvikaitseeksperdi **Maiu Lauring**, EMSLi huvikaitsejuht **Siim Tuisk** ja **Hanna Jemmer**, kes võttis kokku hasartmän-

gumaksu puudutava. Suur tänu **Risto Hinno**le ja **Maaja Mätlikule**, kes tegid vabatahtlikena olulise osa tööst. Suur aitäh ka Anna Karolinile, Birgit Pajustile ning kõigile teistele vabatahtlikele.

Meie siiras tänu ka lahetele ametnikele: Ester Timmas (Sotsiaalministeerium), Silver Salla (Justiitsministeerium), Tatjana Saarniit, Riina Piliste (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Marko Jaeger, Aare Vilu (Haridus- ja Teadusministeerium), Merju Künnapuu, Siiri Saarmann (Kultuuriministee-

rium), Kaili Terras, Tõnis Saar (Välisministeerium), Kairi Toiger (Keskkonnaministeerium), Elina Kink (Keskkonnainvesteeringute Keskus), Piia Kiivramees (SA Erametsakeskus), Anniki Rebane ja Andres Siplane (Kaitseministeerium), Anne Lindma, Riina Nurmsaar (Rahandusministeerium), Ursula Pensa, Eimar Veldre (Siseministeerium) ja teised, kes aitasid info koondada ja seda kontrollida. Samuti suur tänu ministeeriumide vabaühendustest partneritele, kes leidsid aja rahastamispraktikate kommenteerimiseks.

1 Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two, lk 25

# KOKKUVÕTE

Variraporti koostamise eesmärk oli selgitada välja, mis töötab ja mis ei tööta vabaühenduste riigieelarvest rahastamise korraldamises, ning pakkuda välja lahendused mudelite korrastamiseks. Selle abil ka:

- ühtlustada ja tõlgendada vabaühenduste riigipoolse rahastamise põhimõtteid, et need oleks paremini mõistetud ning järgitud;
- selgitada välja, milles seisnevad edasimineku tõkked ja kuidas neid lammutada;
- toetada juhendmaterjali levikut ja kasutuselevõttu ning hoida ametkonna ja vabaühenduste tähelepanu vabaühenduste rahastamise korrastamise vajadusel.

Raporti analüüsifookus oli ministeeriumidel ja nende praktikatel ning vaadeldi perioodi 2013-2015, et hinnata, kui võrd juhend ise ning selle kasutussevõtuks tehtud koalitused ja nõustamised on tulemusteni viinud. Allikana kasutasime avalikke andmeid ministeeriumide veebilehtedelt, viisime läbi 11 intervjuud ametnikega ning lauarutelud vabaühendustega 2015. aasta lõpus korraldatud Käräjatel.

Raport kirjeldab vaid riigieelarve osa vabaühenduste eelarvetes; välja on jäetud Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mis on rahastamise juhendmaterjali oma töös kasutusse võtnud ja vabaühenduste võimekust toetab. Vabaühenduste rahastamist mõjutavad olulisel määral ka kohalikud omavalitsused, mida raport ei käsitle. Kolmandaks, raport ei analüüsi laiema probleemiatikat, mis seotud vabaühenduste ressursipuuduse ning vajadusega muuta üht-teist ka oma töös – sisetulekuid targalt planeerida, mitmekesistada, vahendeid juurde teenida.

Kuigi ministeeriumide ja ka muude vabaühenduste rahastamispraktikad on erinevad, saime analüüsi tulemusi üldistades teada järgmist:

**1. Kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise juhendmaterjal on kasutusse võetud kuues ministeeriumis üheteistkümnest:** Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Kaitseministeerium on uuendanud (vabaühenduste) riigieelarveliste toetuste tingimusi ja kordasid ning uuendanud taotlus-, aruande- jm vorme vastavalt juhendmaterjalis toodud põhimõtetele ja soovitudele. Lisaks on Haridus- ja Teadusministeeriumis algatatud vabaühenduste rahastamise ülevaatamine ning korrastamine.

**2. Hea rahastamise põhimõtted on järgitud, aga mitte täielikult.**

**Juhend: Toetuse andmine ja kasutamine on läbipaistev, st veebilehel on teave rahastamise põhimõtete ja tingimuste, rahastamisprotsessi ja selle tulemuste kohta, raha eraldatakse avaliku konkursi alusel ning teave ühenduse ja tema tegevuse kohta avaliku raha kasutamisel on ka avalik.**

Rahastamise läbipaistvus on mõne aastaga osaliselt paranenud, sest rahastamist puudutav info on paremini leitav ja asjakohasem. Taotluste hindamise ja otsuste protsessis on siiski liiga palju "musti auke", mis muudavad rahastamise läbipaistmatuks, seda hoolimata ka põhjalikest rahastamiskordadest ja tingimustest. Näiteks ei ole täpsustatud, kellele antakse voli otsustamiseks või milliste kriteeriumite alusel tehakse taotluste vahel valik või miks just konkreetsed ühingu tegevustoetust saavad. Lisaks probleemile läbipaistvuses viitab see ka probleemile võrdse ligipääsu tagamises.

**Juhend: Ühendustele on tagatud võrdne ligipääs rahastamisele. Kehtestatud on selged rahastamise reeglid ja valikukriteeriumid, toetuse andmise tingimused on objektiivsed ega loo kellelegi eeliseid. Rahastamise tingimused peavad tulenema rahastamise eesmärgist.**

Rahastamispraktikates on kõige probleemsem rahastamise eesmärkide seadmine, mõtestamine või kommunikatsioon: rahastamine ei tohi olla lihtsalt rutiin või poliitilise toe ostmine, vaid üheselt peaks olema arusaadav, millist muutust tulemusena valdkonnas taotletakse ning kuidas selleks partnerid leitakse. Eesmärgiselt aitab valida sobivaima rahastusvormi, aga teha ka läbipaistvamad ja mõjusamad otsused ning hiljem nende otsuste mõju hinnata. Võrdset ligipääsu on põhimõtetest kõige keerulisem hinnata, subjektiivselt otsustatud toetused nagu nn katuseraha võrdset ligipääsu ei taga.

**Juhend: Rahastamine põhineb avalikul huvil ja on kooskõlas riigi/KOVI strateegiliste eesmärkidega – rahastatakse ühenduste selliseid eesmärke ja tegevusi, mis toetavad liikmes- või töötajaskonnast laiema sihtgrupi huvisid või tegevusi, mille sihtgrupp on ülejäänud ühiskonnaliikmetega võrreldes ebasoodsas olukorras. Ühenduste rahastamine peab olema seostatud strateegiliste dokumentidega (arengukavad, tegevusprogrammid, kontseptsioonid jm).**

Enamasti on taotlusvoorud ja toetusprogrammid valdkondliku eesmärgi või mitmega seostatavad. Teisalt, mitmes ministeeriumis on küll hästi läbimõeldud projektitoetuste korrad, kuid projektitoetuste kõrval otsustatud tegevustoetusi ei ole võimalik otseselt eesmärkidega siduda. Koos läbipaistmatute hasartmängumaksu eraldiste ning Riigikogu otsetoetustega vähendab selline praktika usaldusväarsust nii riigi kui vabaühenduste suhtes.

**Juhend: Ühenduste riigieelarveline rahastamine on tulemuslik ehk raha kasutamine on tõhus, kulutused on põhjendatud ja vajalikud eesmärgi saavutamiseks. Kokku on lepitud läbivad indikaatorid, rahastaja on kehtestanud nende mõõtmise/hindamise meetodika ja korra, taotluse ja aruande vorm sisaldab vähemalt väljundindikaatoreid, võimalusel ka tulemusindikaatoreid. Raha jagamise ja kasutamise halduskulud on kulutõhusad.**

Rahastamise tulemuste (kasu, lisandväärtuse) hindamine ongi praktikates kõige puudulikum. Enamasti palub rahastaja taotluses kirjeldada oodatavaid tulemusi, kuid pole olemas kriteeriume ega süsteemi selleks, et vabaühenduste töö võimalikke tulemusi võrrelda valdkonna eesmärkidega või siis koondada info aruannetest, et mõista, millist kasu rahastamine töö.

**Juhend: Rahastamine edendab ühenduste võimekust, eesmärkide saavutamist, professionaalsust ning tegevuse jätkusuutlikkust. Seda on võimalik hinnata.**

Valdkonnapoliitika kujundamist ja elluviimist korraldavatel ministeeriumidel pole selget poliitikat, kuidas valdkonnades toetada vabaühenduste kasvu ja professionaliseerumist. Enamasti ei ole mõeldud partnerite võimekuse ja organisatsioonide arengu strateegilise toetamise peale, või ei osata seniste toetuste tulemuslikkust ega arenguid hinnata.

**Juhend: Rahastamisprotsessi väljatöötamisse kaasatakse seotud osapooled, mis tähendab, et olulisemate rahastamisprotsessi reguleerivate**

**alusdokumentide väljatöötamisel konsulteeritakse ühendustega võimalikult varakult, raha kasutamise järel küsitakse tagasisidet tingimuste, protsessi ja rahastaja töökultuuri kohta.**

On üksikud ministeeriumid, mis on kaasanud vabaühenduste rahastamisprotsessi kujundamisse. Mõnel juhul küsitakse tagasisidet rahuloluküsitluste kaudu, teistel juhtudel infopäevadel, vähem aruannete abil.

**3.** Mitmes valdkonnas, ka hasartmängumaksu nõukogu toetuste puhul, ei ole vabaühendused sihtrühmaks, vaid saavad oma tegevuseks toetust taotleda võrdselt kohalike omavalitsuste, riigiasutuste ja ettevõtetele. Sellistel juhtudel ei pea ministeeriumid kodanikuühenduste rahastamise juhendmaterjali järgimist esmaseks, vabaühendused aga tunnetavad ebavõrdset kohtlemist. Seda eriti juhul, kui ministeeriumi valikul eelistatakse ministeeriumi enda või selle haldusala projekte.

**4.** Riigieelarve II ja III lugemise vahel Riigikogu eraldatud otsetoetusi on vabaühendustele aasta-aastalt määratud rohkem. Need eraldised ei ole kooskõlas ühegi vabaühenduste rahastamise põhimõttega: nad ei toeta üheselt riigi strateegiliste eesmärkide saavutamist, tehtavate otsuste alused ei ole läbipaistvad, toetused ei ole kõigile võrdselt ligipääsetavad, selliste toetuste tulemuslikkust riigi arengule ei saa hinnata, ühekordsed rahasüstid üksikutele organisatsioonidele ei toeta vabaühenduste võimekust.

**5.** Hasartmängumaksu nõukogu toetuste peamiseks probleemiks on otsuste läbipaistmatus ning see, et toetuste andmist ega projektidest saadavat kasu ei ole võimalik seostada riigi strateegiliste eesmärkidega. Nõukogu kui valdavas osas poliitilise keha vajalikkuse põhjendamiseks toetuste andmisel ei leia ühtki argumenti.

**6.** Vabaühenduste rahastamise teemal puudub sisuline omanik, kellel oleks rahastamise kohta ülevaade ja standardiseeritud andmed, mis avaandmetena kättesaadavad. Ülevaate puudumine raskendab rahastamise korrastamist ja selle kui eesmärgi saavutamist. Kui tulemuste hindamine on "tükipõhine", võib vabakonna potentsiaal jääda kasutamata.

## EMSLi ettepanekud vabaühenduste rahastamise korrastamiseks:

- Töötada välja meetodika, mis võimaldaks nõuda ja jälgida arenguid vabaühenduste riigieelarvest rahastamise korrastamises ja juhendmaterjali kasutuselevõtul ministeeriumides. Seesinane variraport ei peaks jääma viimaseks meeldetuletuseks sellest, kuidas rahastamist saaks parandada. Korrastatud rahastamispraktikad aitavad

vabaühendusi tulemuslikumalt poliitika kujundamisse ja elluviimisesse kaasata, parandavad avaliku võimu otsuste läbipaistvust ning usaldust vabakonna vastu.

- Muuta hasartmängumaksust vabaühenduste toetamise mudelit: maksulaekumised saab suunata ministeeriumide

eelarvetesse, et korraldada ministeeriumis läbipaistvaval moel tegevustoetuste (seni aastatoetused) otsustamine, projektikonkursid (seni väikeprojektid) saab ministeerium delegeerida ka rakendusasutusele (nt KÜSK, Innove, jt). Suunatud raha peab olema eraldatud ministeeriumi üldisest eelarvest, et seda ei saaks "aukude" lappimiseks. Sellise muudatusega on sotsiaal-, haridus- ja kultuuri- valdkonnas võimalik kasutada raha palju läbimõeldumalt valdkonna eesmärkide ja vajaduste rahastamiseks ning korraldada praktikad vastavalt rahastamise juhendmaterjalile.

- **Lõpetada Riigikogu II ja III lugemise vahel läbipaistmatu toetuste otsustamine.** Sisulised arutelud eelarvevajaduste üle peaksid toimuma varem ning valdkonnakomisjonides, kus on info valdkonna vajaduste kohta. Mõnes valdkonnas vabaühenduste potentsiaali paremaks kasutamiseks saavad komisjonid teha oma ettepanekud otse riigieelarvesse ning ei peaks otsustama üksikeraldisi.
- **Sisustada täpsemalt strateegilise partnerluse vorm ning Siseministeeriumil levitada kogemust ka teistesse ministeeriumidesse.**

# Mis on aastail 2013–2015 vabaühenduste rahastamises toimunud?


Selleks, et hinnata arenguid vabaühenduste rahastamises valdkonniti, vaatasime rahastamispehimõtete järgimist ministeeriumide lõikes. Kirjeldusteks on kasutatud erinevaid andmeallikaid: intervjuusid ministeeriumi ametnikega, avalikke dokumente (rahastamise korrad, partneritega sõlmitud lepingud, taotluse ja aruandluse vormid), ministeeriumide kodulehekülgi ja vabaühenduste sõnastatud arvamusi Kärajatelt. Intervjuud viisime läbi Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Välisministeeriumi ametnikega. Kaitseministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi toetuste praktika hindamiseks vaatasime avalikke materjale nende veebilehtedel. Maaeluministeerium jäi esialgu raportist välja. Kuna materjal on põhjalik ja tugineb suures osas praktikat kirjeldavate inimeste subjektiivsetel juhendi tõlgendustel (intervjuud või Kärajate lauaarutelud), võivad lühikokkuvõtted ministeeriumide praktikatest olla mõneti ebaühtlased. Ülevaate tegemise muutis keerukaks ka see, et ministeeriumitel on siiani ühes asu-


tuses kasutusel väga erinevad partnerite kaasamise ning koostöö praktikad, erinevused on nii valdkonniti kui toetuste liigiti (näiteks on tihti projektikonkursid läbimõeldud ning läbipaistvad, tegevustoetused tingimata mitte). Kärajatel vabaühenduste väljatoodu võib erineda ministeeriumi selgitustest ning vastuolud oleme püüdnud kirjeldustes ka välja tuua.


Raporti esimest versiooni tutvustasime rahastajate ümarlual 13. mail, mille järel oli ministeeriumitel võimalik fakti- ja järeldustekontrollina saata raportisse täiendusi või põhjendatud parandusettepanekuid. Samamoodi palusime valdkonna katusorganisatsioonil või partneril kokkuvõttele tagasiside anda.


Kokkuvõtete juures on ministeeriumite praktikale antud iga pehimõtte juures värvikoodiga markeeritud hinnang. Hinded on antud lisa 1 loetletud küsimuste alusel ning hinnete andmisel lähtusime raporti eesmärgist: toetada juhendi kasutuselevõttu, selgitada välja, kus on selle järgimises tõkked, ning pakkuda välja lahendusi. Hinded ei ole mõeldud ministeeriumite omavahel võrdlemiseks, vaid selleks, et iga ministeeriumi praktikas juhtida tähelepanu korrastamist vajavale.


## Värvikoodid tähendavad järgmist:


 Rahastamispraktika vastab hea rahastamise pehimõttele (juhendmaterjalile). Eeskujulik!

 Rahastamispraktikas on pehimõtte järgimiseks üksikuid arendamisvõimalusi. Hea!

 Rahastamispraktika vastab pehimõttele mõningal määral, parandused on võimalikud. Rahuldav!

 Rahastamispraktika arvestab hea rahastamise pehimõttega minimaalselt. Parandused on vajalikud!

 Rahastamispraktika ei vasta hea rahastamise pehimõttele.

 Rahastamispraktika vastavust kriteeriumitele ei saa või on raske info puudumise tõttu hinnata.

## 1.1 Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeeriumi (SoM) jaoks tuleneb vabaühenduste toetamise kohustus valdkonna seadusest või rahastatakse ministeeriumi pikaajalisi partnereid, kelle tegevused toetavad valitsemisala valdkondade arengut. Avalikke konkursse korraldatakse hasartmängumaksust eraldatavatele toetustele ja näiteks naiste varjupaikade tegevuse elluviimiseks.

2015. aastal muudetud rahastamise korra ("Sotsiaalministeeriumi riigieelarveliste tegevus- ja projektitoetuste andmise tingimused ja kord")<sup>2</sup> kohaselt eristatakse projektitoetused, tegevustoetused ja vajaduspõhine toetus, mis omakorda jaotuvad: (1) õigusaktidest tulenevad toetused (seadusest tulenev kohustus), (2) vajaduspõhised arengukavadest tulenevad toetused (arengukavade toetamiseks, valdkonnaspetsiifilised toetuse saajad, mille tegevusteks üldjuhul konkurents turul puudub, nt naiste varjupaigad, eriolümpia invaspordi toetamine jne), (3) ministri otsustuskorras antavad toetused ja riigikogus riigieelarve seaduse kolmandal lugemisel määratud toetused (erakorraline üksikjuhul põhinev toetus, nt India laevakaitsjatele toetus; fraktsioonitoetus – katuseraha.). Riigieelarvest toetuste andmine otsustatakse riigieelarve koostamise protsessi käigus ja kui taotlus esitatakse, siis hindab seda valdkonna sisuosakond ja koostab vajadusel juurde memo.

Projektitoetus on ühekordse tegevuse või tegevuste kogumi toetus, mille alla loetakse üldjuhul ka nn katusetoetused, riigieelarve II ja III lugemise vahel parlamendid otsustatud toetused, ministri otsustuskorras (riigiabi) antavad toetused ja hasartmängumaksust eraldatavad toetused. Tegevustoetus on ühenduse jätkusuutlikkuse toetamiseks ning selle juures lähtutakse, et toetus aitaks ühendusel toimida aastaringselt. Pikaajalist strateegilist partnerlust ei ole sisse seatud, aga aastatoetust võimaldatakse partneritele, kellega on varasem koostöökogemus. Rahastust võimaldatakse ka hangete kaudu valdkondades, kus teenusepakkujaid on rohkem kui üks. Ideaalis näeb ministeerium ette, et toetussummadele, mis

pole seadusega määratud, toimuksid võimalusel avalikud konkursid. Kuigi teenusepakkujaid on vähe, tagatakse nii kõigile ligipääs. Teiseks sooviks on pikendada tulevikus lepingud mitme aastani, et tekiks võimalused läbimõeldud strateegiliseks partnerluseks.

Suurem osa rahastamise alustest tulebki seadustest: näiteks "Töötuskindlustuse seadus"<sup>3</sup>, "Tartu Ülikooli seadus"<sup>4</sup>, "Tervishoiuteenuste korraldamise seadus"<sup>5</sup> jne, mis on pigem seotud teenuste osutamisega (nt puuetega inimeste hambaraviga seotud teenused). Teistsugune rahastusmudel on naiste varjupaikadel: Naiste Varjupaikade Liitu rahastatakse vajaduspõhiselt lähtuvalt ministeeriumi arengukavast (põhjustab kaudset "VV Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020"<sup>6</sup> ja "Euroopa Nõukogu naiste vastase ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon"<sup>7</sup>), viimastel aastatel püsivalt 500 000 euroga ning 14 varjupaika taotlevad toetust Liidu sees. Partner leiti avaliku konkursi korras, et see omakorda toetaks tervet võrgustikku. Selline korraldus võimaldab vältida vähese raha jaotamist pisikeste summadena varjupaikade projektide vahel.

Seaduste alusel eraldatavad toetused moodustuvad kogu toetuste summast 89%, millest tulenevalt puudub ministeeriumi arvates konkurside korraldamise vajadus ja puudub ka konkurents. Naiste varjupaiga tegevuste elluviimiseks eraldatav toetus on 2,23%. Fraktsioonitoetus (nn katuseraha) moodustab kogu toetuste summast 2,48%. Ülejäänud 6,29% toetusest on spetsiifilise rahastusega tegevused, mille üldjuhul kindlad elluviijad (näiteks invaspordi toetamine, veredoonorluse toetamine, toidupanga tegevuse toetamine, residentuuri õpe jne).

Sotsiaalministeeriumi riigieelarveliste tegevus- ja projektitoetuste andmise tingimusi ja korda muudeti 2015. aasta kevadel, mille käigus kirjeldati selgemalt lahti toetuse liigid ja toetuse andmise põhimõtted. Korras on nimetatud ka, kuidas nn fraktsioonitoetustega toimida. Võeti vastu uus jä-

relevalve kord, mille eesmärgiks on luua ennetavat kontrolli. Mõlemad dokumendid on avalikud.

Suurimateks küsimusteks uue rahastamise korra väljatöötamisel olid: kuidas eristada toetusvorme ning õigusosakonnale hindamisvõitluste andmine riigiabi osas. Ministeeriumi finantsosakonnas on seatud sisse asutusesisene andmebaas, kuhu kantakse kõik toetused (sh Hasartmängumaksu Nõukogu ning katuserahad). Eesmärk on vältida, et sama projekt leiab toetust mitmest allikast, andmebaasis on ka rahastaja hinnangud toetuse saajatele.

Lisaks rahastamise korrale on ministeeriumil oma sisemiste tööprotsesside kirjeldus, milles on detailselt lahti kirjutatud töö järjekord toetuste

võimaldamisel. Selle kokkulepped võtsid majasiseselt kõige rohkem aega, kuna varem ei olnud neid protsesse kaardistatudki.

Toetuse saajatel on õigus muuta eelarvet 10% ulatuses ridade vahel sellest rahastajat eraldi teavitamata. Tulevikus on ministeeriumil plaan suurendada see osa 15%-ni, et suureneks paindlikkus ja väheneks bürokraatia. Loobuti 5 euro ja väiksemate summade tagasimaksmise nõudest.

Katuserahade puhul küsitakse toetuse saajalt taotlus, peamine aeg investeeritakse järelevalvesse. Katuseraha lepingutest loobumist soovib ministeerium ka teistele kui head praktikat, kuna see on oluliselt vähendanud bürokraatiat.

Põhimõte	Hinne	Põhjus
<b>Avalik huvi</b>		Rahastamise tingimustes ja korras rõhutatakse, et rahastamine lähtub avalikust huvist, otsused tehakse vastavalt õigusaktidele või arengukavadele. Veebis on avalikustatud rahastamise eesmärk, mis seostatud ministeeriumi valitsemisala valdkondade arenguga või riigi eelarvestrateegia ja tegevuskava eesmärkidega. On pikaajaliste tegevustoetuste praktika, kuid partneritega pole sisse seatud strateegilist partnerlust.
<b>Tulemuslikkus</b>		Kui korraldatakse avalik konkurss, kinnitatakse indikaatorid ja hindamise alused ministri käskkirjaga. Taotlus- ja aruandevormis kasutatakse mõju- ja tulemusindikaatoreid ning pööratakse tähelepanu jätkusuutlikkusele. Rahastamise korras ei ole välja toodud selgeid hindamiskriteeriume ega selgitatud, kuidas indikaatoreid hinnatakse. Ministeeriumi enda loodud toetust saanute andmebaas võimaldab vähesel määral tulemuslikkust hinnata, koondanalüüsi tulemustest ei koostata, aruanded leiab dokumendiregistrist.
<b>Kaasatus</b>		Uute rahastamistingimuste väljatöötamisel ühendustega ei konsulteeritud. Tagasisidet rahastamisprotsessi kohta toetuse saajatelt otseselt ei küsita, ministeerium saab tagasisidet järelevalvetegevuste kaudu.
<b>Läbipaistvus</b>		2015. aastal muudetud kord on kooskõlas rahastamise juhendmaterjaliga. Veebilehelt leiab info rahastamise kohta kiiresti: rahastamise tingimused ja kord, taotluse ja aruandluse vormid. Puudub informatsioon hanke või konkursi, aga ka seaduse alusel toetuse saanute kohta. Samas on nende nimed kergesti leitavad riigieelarve seletuskirjast. Kuigi toetust saanud ühendustel tuleb aruanded esitada iga aasta või kuue kuu tagant, rõhutab ministeerium, et aruandeid ei avaldata. Hindamise kord ei kirjelda hindamise protsessi detailselt, kriteeriume rahastamise korras täpsustatud ei ole.
<b>Ligipääs</b>		Peamiselt rahastatakse kindlaid organisatsioone seaduste alusel või spetsiifilisi valdkondi, kus polegi palju tegutsejaid ning seepärast kasutatakse vähe avalikke konkursse. Teenuste ostmisel kasutatakse hankeid. Keeruline on hinnata, kas rahastamise tingimused on objektiivsed. Nn. katuseraha on erandina rahastamise korras välja toodud.
<b>Võimekus</b>		Tegevustoetusi võimaldatakse eesmärgiga toetada saajate jätkusuutlikkust ja eesmärkide täitmist, projektitoetust ühekordseteks tegevusteks. Taotlus- ning aruandlusvormide põhjal huvitab rahastajat ühenduse elujõulisus ning võimekuse kasv, aga ministeerium partnerite võimekuse potentsiaali ega toetuse mõju sellele ei analüüsi.

2 Sotsiaalministeeriumi riigieelarveliste tegevus- ja projektitoetuste andmise tingimused ja kord – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Projektijuhile/Riigieelarvelised\\_toetused/riigieelarveliste\\_toetuste\\_andmise\\_kord.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Projektijuhile/Riigieelarvelised_toetused/riigieelarveliste_toetuste_andmise_kord.pdf)

3 Töötuskindlustuse seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/116042014029?leiaKehtiv>

4 Tartu Ülikooli seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/103032011023?leiaKehtiv>

5 Tervishoiuteenuste korraldamise seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015049?leiaKehtiv>

6 VV Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020, Kuriteoohvrivrite direktiiv (artikkel 9) [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/vagivalla\\_ennetamise\\_strateegia\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/vagivalla_ennetamise_strateegia_2015-2020_kodulehele.pdf)

7 Euroopa Nõukogu naiste vastase ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon, artiklid 20, 22, 23 – [http://www.enu.ee/lisa/427\\_CoE.konventsioon.eesti.pdf](http://www.enu.ee/lisa/427_CoE.konventsioon.eesti.pdf)

## 1.2 Justiitsministeerium




Justiitsministeeriumi eristab teistest vähene vabaühenduste rahastamise praktika, mis toetub põhiliselt seaduse alusel otsustatud eraldistele. Eraldatavad toetused leiab riigieelarve seaduse seletuskirjast.

Väikele osale eelarvest, millega kuriteoennetuse valdkonnas korraldatakse avalik projektikonkurss, on koostatud ja ministri käskkirjaga<sup>8</sup> kinnitatud kord, mis tugineb "Vägivalda ennetamise strateegiale aastateks 2015–2020". Projektikonkursi vahendid on nimetatud eelarve seletuskirjas ning kodulehel kriminaalpoliitika.ee leiab konkursi täpsema info. Koduleht võimaldab läbipaistvust ja kiiret infot toetuse tingimuste, korra ja ka toetuse saajate kohta. Kuritegevuse ennetamiseks projektipõhise rahastuse taotlemiseks tuleb esitada palju detailsemat infot kui tegevustoetuse taotlemisel – taotlusvormis palutakse taotlejal hinnata projekti tulemuslikkust ning jätkusuutlikkust. Ministri käskkirjas on toodud kriteeriumid, mille alusel taotlust hinnatakse.

2016. aastast toetab ministeerium püsivalt kolme vabaühendust ning rahastab tasuta õigusabi teenust. Mitmed rahastusotsused (ajakirja Juridica väljaandmine, MTÜ Inimõiguste Instituudi ja Eesti Represseeritute Abistamine Fondi toetamine) tuginevad kas pikaajalisel koostööl ja/või suulisel kokkuleppel, mis ei ole läbipaistev

praktika ega toeta ka võrdset ligipääsu. Tasuta õigusabi konkursi aluseks on Riigi õigusabi seadus<sup>9</sup>, millele toetub 2013. aasta ministri määrus "Mittetulundusühingute ja sihtasutuste poolt õigusabi andmiseks toetuse taotlemise tingimused ja kord". Määrusest tulenevalt korraldatakse iga-aastane konkurss teenusepakkuja leidmiseks. Aastaid pakkus teenust Eesti Juristide Liit, aga avaliku konkursi korraldamist jätkati ja viimase konkursi võitis SA Õigusteenuste Büroo. Konkursi võitjaga sõlmiti aastane leping.

Strateegilise partnerluse vormi ministeerium ei kasuta, aga muutunud olukorras, kus tegevustoetuse saajate hulgas on 2016. aastast ka MTÜ Inimõiguste Instituut ja Represseeritute Abistamise Fond, leitakse, et oleks mõistlik rahastamise tingimused üle vaadata ja ka strateegilist partnerlust kaaluda. Esialselt kasutatavad aastased lepingud võimaldavad organisatsioonide enne püsivale partnerlusele üleminekut paremini tundma õppida. Kui varasemalt ei ole rahastamise eesmärke selgelt sõnastatud, sest oluline, et toetuse saaja oleks rahul ning teenused toimiksid, on kahe uue organisatsiooni ületulek ja toetuste summa suurenemine sundinud ministeeriumi mõtlema rahastamise eesmärkide sõnastamise ning tulemuslikkuse hindamise peale.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Toetuste eraldamise alused tulenevad peamiselt seadustest või muudest õigusaktidest, puudub ühtne ühenduste rahastamise kord. Toetatakse pikaajalisi partnereid, kuid pole üheselt selge, milliste valdkondlike eesmärkide alusel. Kuriteoennetuse teemaline projektikonkurss põhineb valdkonnastrateegial.
<b>Tulemuslikkus</b>		Tegevustoetuse eesmärgid on seostatud kindla ülesandega, näiteks ajakirja väljaandmise või tasuta õigusabi portaali ülalpidamisega ning hinnatakse väljundeid, vähem väljundi kvaliteeti. Projektikonkursi taotlustele on seatud hindamiskriteeriumid, mis on ka korras selgitatud. Seni pole tehtud koondanalüüsi kasust, mida on saadud toetuste eraldamisest, kuid tulemuslikkuse hindamine on tulnud päevakorda, sest toetussummad on suurenenud.
<b>Kaasatus</b>		Ühenduste kaasamine rahastustingimuste väljatöötamisse pole olnud aktuaalne. Ministeerium põhjendab seda sellega, et rahastatud on väikeses mahus ning peamiselt tulenevalt õigusaktidega antud suunistest.

8 Kuriteoennetuse riiklik toetamine 2015. aastal – [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuriteoennetuse\\_riiklik\\_toetamine\\_2015.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuriteoennetuse_riiklik_toetamine_2015.pdf)

9 Riigi õigusabi seadus - <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042016003?leiaKehtiv>

### Läbipaistvus



Heaks näiteks on kuriteoennetuse sihtotstarbeline rahastamine, millega seotud lehel kriminaalpoliitika.ee leiab avaliku projektikonkursi tingimused ja toetatud projektide kokkuvõtted. Teiste ministeeriumi partnerite kohta leiab ministeeriumi kodulehelt hea otsimise peale info, aga puudub üldistatud ülevaade rahastamise protsessi (mille alusel otsused, taotlused, aruanded) ja partneritega sõlmitud lepingute kohta. Tagasiside andmise kohta reegleid ei ole.

### Ligipääs



Ministeeriumi hinnangul rahastatakse eesmärke, mille täitmiseks on võimalik vähesed organisatsioonid ja seepärast ei peeta konkursse (v.a. kuriteoennetuse) tingimata vajalikuks. Teisalt on ministeeriumil hea kogemus sellest, kuidas korraldatud konkurss võimaldas ligipääsu uuele teenusepakkujale.

### Võimekus



Rahastajale on toetuse saaja võimekus oluline, kuid rahastamise tingimusi vaadates see eesmärgiks ei ole. Ministeerium otseselt ka toetuse saajate võimekust ei hinda, küll aga palutakse taotlejal projektitoetuse taotlusvormis hinnata projekti jätkusuutlikkust ning meeskonna kogemust.

## 1.3 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) on toetanud vabatahtlikke tarbijahendusi tarbijakaitse valdkonnas alates 1994. aastast. Algselt eraldati toetust Vabariigi Valitsuse reservfondist, alates 2004. aastast "Tarbijakaitse seaduse" raames. 2004. aastast kehtib "Tarbijakaitsetegevuse riigieelarvelise toetuse taotlemise ja eraldamise kord"<sup>10</sup>, mida viimati uuendati 2015. aastal ja 2016. aastal kehtestati uus määrus "Tarbijakaitse seaduse"<sup>11</sup> (edaspidi TKS) uue tervikteksti alusel. Kord on kooskõlas ühenduste rahastamise juhendmaterjaliga. Ministeeriumil on vabaühenduste rahastamiseks ka valdkondadeülene kord, mida juhendmaterjali alusel korrigeeriti. Kord vaadatakse igal aastal üle, kuigi igal aastal ei ole vajadust muutusteks. Algselt üldistatud kord on muutunud detailsemaks, bürokraatlikumaks ja läbipaistvamaks. 2014. aastal on toodud sisse riigiabi ning erinevad EL direktiivide ülevõtmised valdkonniti.

Varasemalt hõlmasid toetused kõiki ministeeriumi valdkondi ning võimaldasid nii mõnelegi organisatsioonile erandkorras tegevustoetust, mille otsustas komisjon. Tekkisid probleemid, sest lepingus polnud selgelt sõnastatud, kas tegu on projekti- või tegevustoetusega: toetati organisatsiooni, kuid kulud seostati projektiga. Muude MTÜde kui tarbijahendused taotluste hindamisel koostatati raportid koos hindaja isikliku hinnanguga, mis võeti valimiskomisjoni koosolekul otsuse aluseks. Komisjon koosnes inimestest, kel-

le valdkondadesse projektid olid esitatud, lisaks välisosakonna ja eelarveosakonna juhataja ning kantsler. Sisuosakond osales hindamisel ning oli ühenduses kõikide toetust saanud vabaühendustega, et vältida ebaselgusi. Otsustatati raportite hinnangute alusel ja otsused kinnitas minister oma käskkirjaga. Toetuse saamise ja mittesaamise kohta said ühendused tagasisidet käskkirja ja hindamisraporti otsusest.

Veebist leiab aastail 2013–2015 projektide taotlemiseks vajalikud dokumendid ja toetusi saanud ühenduste nimekirjad. 2014. ja 2015. aastal toetati 10 ühendust, kuigi aastaga vähenes eraldisteks kasutatav summa ligikaudu 126 000 euro võrra. Korterühistute Liit (edaspidi KÜL) ja Omani Keskliit said igal aastal toetust ning juhtus ka, et ühelt poolt osalesid kõik partnerid avatud taotlusvoorus, kus avaldusi hinnatakse vastavalt korrale ja tekkinud pingereale, teisalt aga mõjutas toetusi poliitiline otsus „ülevalt poolt“.

Kui varasemalt võimaldati iga-aastase lepinguga tegevustoetust Eesti Tarbijakaitse Liidule, kes oli katuseorganisatsiooniks veel seitsmele vabaühendusele, siis 2013. aastal korraldati konkursi alusel partneri valimine, et võimalus oleks ka teisel sama valdkonna vabaühendustel. Leping sõlmiti kolmeks aastaks, 2016. aastal korraldatakse uus konkurss.

Ministeeriumi eelarves oligi enne 2016. aastat üks rida MTÜde toetamiseks ja teine

10 Tarbijakaitsetegevuse riigieelarvelise toetuse andmise tingimused ja kord – <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032016007>

11 Tarbijakaitse seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032016008>

eraldi tarbijaühenduste toetamiseks. Alates 2016. aastast kadus rida mittetulundusühingute toetamiseks, tarbijakaitse valdkonna rahastamine liideti Tarbijakaitse Ameti tööülesannetega. Ametil on võimalik kasutada neid vahendeid tarbijakaitsealase hariduse edendamiseks (esimese hanke võitis Tartu Ülikool koos MTÜga Tarbijate Koostöökoda). Tarbijaühendustele sihtotstarbelise toetuse eraldamine toimub samuti alates 2016. aastast ameti kaudu vastavalt ministri määrusele. 2016. aastal eraldatakse selleks 20 000 eurot<sup>12</sup>.




Tarbijaühenduste toetamise muutmise tingis vajadus vähendada riigisektori kulusid ning tõhustada riigieelarveliste vahendite kasutamist: toetussummad olid väikesed, projektid ühekordsed ja valdkonna ühenduste tegevus killustunud. Projektitoetuste aruandlus ja taotlemine olid väikese summa kohta ebaproportsionaalselt ajamahukad, järelevalve käigus oli tuvastatud ka raha valesi kasutamist ja tegemata töid. Samas leiab ministerium, et oli partnerite suhtes mõistev ning võimalikult paindlik, et tulemuslikkust toetada. Projektitoetuste

kadumise järel on fookus tegevustoetusel.

Vabaühendustele tutvustati korra muutmise plaani ning 2015. aasta kevadel ning detsembris saadeti määruse eelnõu arvamuse avaldamiseks ka ühingutele: Eesti Tarbijakaitse Liit, Tarbijate Koostöökoda, Tarbijate Kaitse Ühendus UGANDI, Pärnumaa Tarbijaühing ning Saaremaa Tarbijakaitse Ühing ei võtnud muudatusi soojalt vastu ja ainsaks ettepanekuks jäi projektipõhise rahastamise säilitamine.

Ministerium tunnistab, et amet ja vabatahtlike ühendused üksteist mõnevõrra dubleerivad, eriti teavituse ja nõustamise ülesannetes. Valdkonna vabaühendustel tuleb varasemast rohkem teha koostööd, et oma tegevus koondada – leida, millise rolli järele on tarbijatel puudus ja leida sellise rolli täitmiseks kaasaegne tegutsemismudel.

Projektkonkursid ja hanked kuulutatakse edaspidi välja vastavalt vajadustele. Samuti eraldatakse 2016. aastal raha neljale vabaühendusele riigikogu eelarve kolmanda lugemise eraldisena. Taoline praktika vähendab rahastamise selgust ja ligipäasetavust.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Tarbijakaitseühenduste rahastamise korra muutmise 2016. aastal on kooskõlas tarbijakaitse seaduse eelnõuga, mis seab uued alused tarbijaühenduste toetamiseks riigieelarvest (riik võib toetada selleks ette nähtud vahendite piires tarbijaühendust või ühenduste liitu, kelle tegevus on oluline tarbijate õiguste ja huvide edendamise ning tarbijakaitsealase teabe ja nõustamise kättesaadavuse parandamiseks) ning näeb ette ka toetuse eraldamise täpsemate tingimuste ja korra kehtestamist. Teistes valdkondades selgeid aluseid partnerite rahastamiseks ei ole. Tarbijakaitse valdkonnas on toimiv strateegiline partnerlus.
<b>Tulemuslikkus</b>		Uue rahastamise korra suurim muudatus on projektitoetuse kadumine ning fookuse asetamine tegevustoetustele, mis viidi sisse, kuna senine kord ei aidanud kaasa vabatahtliku tarbijaliikumise mõjukuse suurenemisele ega tarbijaühenduste liikmeskonna kasvule. Koondanalüüsi seniste projektide tulemuslikkusest siiski pole tehtud ja tulemuste hindamine on olnud projektipõhine. Strateegilise partneri valimise konkursil korraldati vestlusvoor kandideerivate organisatsioonide esindajatega, mis andis hindajatele hea ülevaate partneri visioonist ja plaanidest <sup>13</sup> .
<b>Kaasatus</b>		Ministerium ei ole hinnanud vabaühenduste rahulolu seoses rahastamisega, viidates ressursside puudumisele. Rahastamise korra muutmise plaani tutvustati 2015. aasta kevadel ning detsembris saadeti määruse eelnõu arvamuse avaldamiseks ka ühingutele, julgustati ettepanekuid tegema. Samas ei konsulteeritud ühendustega eesmärkide püstitamise faasis ja ühendustel on olnud rahastamise osas kaasa rääkimiseks piiratud võimalused.

12 2016. aasta Riigieelarve seaduse seletuskiri

13 Tarbijakaitsetegevuse toetuse komisjoni koosoleku protokoll nr 21-1/13-00254/002

#### Läbipaistvus



Rahastamine on korraldatud ühtlustatud korra alusel. Aastail 2013–2015 olid projektitoetuse taotlemiseks vajalikud dokumendid ja toetusi saanud ühenduste nimekirjad veebis avalikud. Taotlusi hindasid sisuspetsialistid, kriteeriumiteks tegevuse seotus ministeriumi tegevusvaldkondadega, mõistlikkus, valdkonna arengule kaasaaitamine ja esindajate suutlikkus. Iga taotluse kohta koostati hindamisraportid, mis olid ministeriumisiseses komisjoni otsuse aluseks. Toetuse saamise ja mittedaamise kohta anti tagasisidet koos põhjendusega. Otsuste läbipaistvus on vähendanud Riigikogu III lugemisel eraldatavate toetused ja "ülevalt poolt" mõjutatud otsused.

#### Ligipääs



Omafinantseering on soovitatav, aga mitte otsustamise aluseks olev kriteerium, seega ei looda eeldusi rohkemate ressurssidega organisatsioonidele. Ligipäasetavust mõjutab oluliselt ka poliitilistel alustel rahastamine 2016. aastast, kuna puudub selgitus, miks ühed või teised ühendused toetuse saavad.

#### Võimekus



Rahastamine toimus seni projektipõhiselt ja taotlejate võimekust ei hinnatud. Edaspidi on tarbijakaitse valdkonnas ühenduste võimekusele tähelepanu pööratud – liikmeskonna tugevusele, jätkusuutlikkusele. Puudub info, mil määral ministerium teistes valdkondades partnerite võimekuse potentsiaali hindab ja võimekuse paranemist toetab.

## 1.4 Haridus- ja Teadusministerium

Haridus- ja Teadusministerium (HTM) rahastab oma valdkonna vabaühendusi (1) tulenevalt seadusest (noortevaldkond) ja (2) hasartmängumaksust. Noortevaldkonnas võimaldatakse noorteühingutele nii aastatoetust kui projektitoetust. Otserahastust saavad aastatoetusena noorteühingud, mille tegevus hinnatakse kvaliteetseks ja millel on viies maakonnas kokku vähemalt 500 liiget, ning noorsootöö ühingud, mis esindavad suuremaid valdkondlikke huvigruppe. Eraldi programm on loodud ka noortevolikogude toetamiseks. Väiksemaid algatusi ja projekte rahastatakse Hasartmängumaksu Nõukogu projektkonkursside kaudu.

Ministeriumiülelt rahastamise korda ei ole, kuid on olemas üldine lepingute sõlmimise ja aruandluse kord. Taotlemise korrad erinevad toetuskeemiti, aga arvestavad üldiseid põhimõtteid. Ministeriumisiseselt tuuakse probleemina välja vähest info liikumist erinevate sisuosakondade vahel, mistõttu erinevad osakonnad ei tea teiste partnereid, rahastamine ei ole ole lihtsasti jälgitav ja ülevaatlik. See võib olla üheks põhjuseks, miks Haridus- ja Teadusministeriumis on algatatud vabaühenduste rahastamise ülevaatamine ning üldise korra loomine.

Noorteühingute aastatoetuse eesmärgiks on

toetada noorte ühistegevust ja toetust saavad taotleda kõik, kes vastavad kokkulepitud kriteeriumitele. 2016. aastal said aastatoetust 17 ühingut kogusummas 488 541 eurot. Kriteeriumid tulenevad noorsootöö seadusest<sup>14</sup>: toetust saavad taotleda (1) noorteühingud, kui neil on vähemalt 500 liiget ja kui selle kohalikud üksused tegutsesid vähemalt 1/3 maakondade territooriumil; (2) noorteühingute liidud, kui selle liikmeteks on vähemalt 30 noorteühingut. Eesti Noorteühenduste Liidu (ENL) arvates ei ole liikmete ja maakondade nõue mõistlik, sest kitsendab oluliselt toetuse saajate ringi, ministeriumi arvates aga hädavajalik, et säiliks noorteühingute eriline staatus.

Aastatoetuse taotluste hindamiseks kokkulepitud kriteeriumid kinnitatakse igal aastal prioriteete kinnitava ministri käskkirjaga<sup>15</sup>, enne ENLiga konsulteerides. Lisaks sõnastatakse igal aastal prioriteetid, mida vabaühendused loevad pigem formaalsuseks, sest prioriteetide täitmist ei kontrollita, ega ka seda, kuidas rahastus neile kaasa aitab (näiteks 2016. aastal on prioriteediks "suurendada võimalusi noorte loovuse arendamiseks, omaalgatusteks ja ühistegevusteks"). Ministerium tõdeb, et riigieelarve kasutamise, sh ka noorteühingute rahastamise tulemused võetakse kokku

14 Noorsootöö seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014104>

15 Noorsootöö ja noortepoliitika riiklik prioriteet noorteühingu aastatoetuse eraldamisel 2016. aastal – [https://htm.ee/sites/default/files/noorteuhingute\\_aastatoetuse\\_prioriteet\\_2016\\_aastaks.pdf](https://htm.ee/sites/default/files/noorteuhingute_aastatoetuse_prioriteet_2016_aastaks.pdf)



igal aastal noortevaldkonna programmi aruandes, kus esitatakse noorteühingute panus tervikuna, mitte iga ühingu panust eraldi välja tuues, mistõttu võib jääda mulje, et ühingute panust prioriteedi osas justkui ei hinnataks. Taotlemisperioodide alguses korraldatakse infopäevi, mida vabaühendused hindavad kasuliku praktikana<sup>16</sup>. Tulemustest teavitamiseks saadab ministeerium toetust saanud ühingutele väljavõtte hindamisprotokollist, aga ühendused ise leiavad<sup>17</sup>, et hindamise tulemused on noortele ebaselged ja raskesti mõistetavad.



Strateegilist partnerlust nähakse ülesannete delegerimisena ning toimib vaid ENLiga kokkuleppena osaluskogude korraldamiseks. Partnerit peab ministeerium võimekaks ega näe vajadust korraldada toetusele avalikku konkurssi. Ministeerium oleks valmis kaaluma ka aastatoetuste jagamise delegerimist ENLile.

Noortevaldkonna aastatoetust ei saa juhendamaterjali mõistes pidada päris tegevustoetuseks, sest selles on nii tegevuse- kui projektitoetuse elemente – näiteks toetatakse teatud tegevuseesmärkide saavutamist, aga ka projekti otsekulusid. ENL tõdeb, et aastatoetus võiks olla rohkem tegevustoetus, kuid ministeeriumi jaoks takistab mitmeaastaste lepinguid Riigieelarve seadus ning see, et ühingutel pole mitmeaastast tegevuskava. Tegevuskavu ei tehta aga pikemaajaliselt, kuna liikmeskond uueneb ning ühing lepib ju oma liikmete ringis kokku, mida nad teevad. Seega toob uuenedamine liikmeskonnas kaasa ka tegevuste uuendamise vajaduse. Aastaste lepingute puhul

nähakse positiivsena ka järelvalve korraldamist. Pikemaajaliste lepingute plussidena tuuakse välja taotlemisprotsessi kiirenemist, seega võimaluse korral kaalutakse kaheaastaste lepingute sõlmimist, kuid praegu sõlmitakse pikemaajalise toetamise vajaduse ilmnemisel haldusleping.

Ministeerium tõdeb, et võimekaid ühendusi on tulnud juurde ning toetused võiks olla suuremad. Nad on aidanud mõnedel noortevaldkonna aastatoetuse saajatel, kes ei kvalifitseeru noorteühingute aastatoetuste saajatena, saada toetust hasartmängumaksu nõukogu vahenditest. Vabaühendused leiavad, et taoline praktika ei ole läbipaistev, sest ühe toetuse arvelt kompenseeritakse tegelikult teist<sup>18</sup>.

Taotlemisprotsesside läbivaatamisel tehakse vabaühendustega koostööd, kuigi ministeerium tunnistab, et ei saa alati ühingu soovile vastu tulla. ENL arvates on suurimateks probleemideks: (1) taotlemiskriteeriumid on ebaõiglased (nt. liikmete arv ei näita tingimata noorsootöö kvaliteeti); (2) hindamiskomisjonis peaks olema rohkem noorte esindajaid; (3) toetussummad jõuavad ühenduse arvele hilja, mis tähendab, et kui otsustatakse ühendusi toetada väiksemas summas planeeritud, ei kohandata eesmärke rahastusega<sup>19</sup>. Valdkonnapetsialisti arvates on noorteühingutel raske leida inimest, kes ei oleks seotud ühingutega seestpoolt ja saaks hindamiskomisjonis taotlust objektiivselt hinnata. Ühingu kaasaraakimisvõimekust ja aktiivsust hindavad ametnikud kõrgelt, ENL on kaasanud aruteludesse ka väliseid eksperte.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Noorteühingute aastatoetuste prioriteetid tulenevad noortevaldkonna arengukavast <sup>20</sup> ja kinnitatakse igal aastal ministri käskkirjaga. <sup>21</sup> Kuigi suures osas tehakse koostööd samade organisatsioonidega, pole sisse seatud strateegilist partnerlust, pikaajaline partnerlust toimib ENL-ga osaluskogude korraldamiseks.
<b>Tulemuslikkus</b>		Rahastamise korras on detailselt välja toodud hindamise kriteeriumid ja nende alusel antavad punktid. Taotlustele küsitakse infot juurde ja sisuosakonnas hinnatakse tulemusnäitajaid. Aastatoetuste tulemuslikkust hinnatakse aruannete põhjal, kas ühingu poolt lubatud eesmärgid/ tulemused on saavutatud või mitte. Tulemustest koondanalüüsi ei tehta, ka järelvalvet tehakse aruandepõhiselt. Kuna noorteühingute töö kvaliteet on aastate jooksul ühtlustunud ja võimekaid ühendusi tekib juurde, järeltab ministeerium, et toetuskord on olnud tulemuslik.

16 väljavõtte kärajate lauaarutelust





17 väljavõtte kärajate lauaarutelust

18 väljavõtte Kärajate lauaarutelust

19 väljavõtte Kärajate lõpparuutelust

20 Noortevaldkonna Arengukava 2014–2020 – [https://htm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna\\_arengukava\\_2014-2020.pdf](https://htm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna_arengukava_2014-2020.pdf)

21 Noorsootöö ja noortepoliitika riiklik prioriteet noorteühingu aastatoetuse eraldamisel 2016. aastal – [https://htm.ee/sites/default/files/noorteuhingute\\_aastatoetuse\\_prioriteet\\_2016\\_aastaks.pdf](https://htm.ee/sites/default/files/noorteuhingute_aastatoetuse_prioriteet_2016_aastaks.pdf)

<b>Kaasatus</b>		Ministeeriumi ja ENLi vahel on hea koostöö ja arutelu, vabaühendused kiidavad ministeeriumi avalikku tööplaani, mis on andnud neile parema võimaluse kaasa rääkimiseks. Noorteühingute aastatoetuse hindamiskomisjoni on kaasatud eksperdid Eesti Noorsootöö Keskusest (ENTK), ja KÜSKI esindaja. Vabaühendused peavad positiivseks ettepanekute arvestamist ja taotlejale antavat sisukat tagasisidet <sup>22</sup> .
<b>Läbipaistvus</b>		Veebilehelt leiab lihtsasti rahastatavad valdkonnad, noorteühingute aastatoetuse andmise käskkirjad ning 2015. ja 2016. aasta toetuse saajad ja summad. Taotluste hindamiseks on kokkulepitud kriteeriumid. Kergesti leiab valdkonna arengukava ning noorsootöö seaduse. Aruandeid ega kokkuvõtteid raha kasutamisest nii lihtsalt ei leia ning samuti ei viidata osaluskogude korraldamiseks antud toetusele. Ministeerium annab taotlustele tagasisidet, aga kõik noorteühingud ei pea seda piisavalt selgeks.
<b>Ligipääs</b>		Aastatoetuse taotlemise kriteeriumid seavad piirangu tegevustoetuse saamise õigusele, sest on noorsootöös osalevaid vabaühendusi, kelle tegevusulatus on lai ja tegevusel on ka mõju, kuid kes ei kvalifitseeru. Ministeerium täpsustab, et piiritletud on ühingu ring, kes riiklikku rahastust võivad taotleda, mis ei piira organisatsioonide tegutsemist noorteühinguna. Muid üleliigseid piiranguid taotlemisele ei ole.
<b>Võimekus</b>		Taotlusvormid on standardsed ja eritingimusi ei ole. Ühingu saavad otsustada, kuidas toetust kasutada, ning kui toetussumma taotlusega võrreldes väheneb, saavad nad ka tegevuskava muuta. Vabaühendused leiavad, et puudub läbirääkimiste faas juhul, kui taotlus saab toetatud ainult 50% ulatuses, teiseks, kui ühendus saab täita ainult poole oma eesmärkidest, ei aita see kaasa võimekusele.

## 1.5 Kultuuriministeerium

Positiivsete näidetena koostööst vabaühendustega võib 2015. a Kultuuriministeeriumi tegevustest eelkõige välja tuua aasta lõpus käivitunud kunstniku- ja kirjanikupalga pilootprojekti, mis valmistati ette koos loomeliitude-partneritega, ning 2016. aasta alguseks välja töötatud "Noorte huvitegevuse toetussüsteemi kontseptsioon" mis sai 10. märtsil valitsuskabineti heakskiidu.

Kultuuriministeerium toetab eesti kultuuri säilimist ning arendamist valdkondlike projekti-, investeringu- ja tegevustoetuste kaudu ning eraldab osa neist läbi avatud taotlusvoorude. 2015. aastal oli võimalik toetust taotleda ca 20 avatud taotlusvoorude kaudu. Toetatud tegevusvaldkondadeks on rahvusvaheline koostöö, muusika, teater, kirjandus, film, kunst, arhitektuur ja disain, kultuuriväärtused, kultuuriline mitmekesisus, sport, loomeliidud. Taotlusvoorude tingimustes ei ole eristatud, kui suur maht taotlusvoorude toetustest läheb nt riigisektorile ja kui suur osa vabasektorile. Enamik taotlusvoore on avatud kõigile taotlejatele olenemata omandivormist (v.a eraisikud). Lõplikud

jaotused sõltuvad taotluste hindamisest ja komisjonide ettepanekutest, mis on aluseks ministri otsusele. Valdkondate taotlusvoorud toimuvad 1–4 korda aastas. Erakorralisteks toetusteks võimaldatakse taotleda vahendeid, mida kasutatakse kultuuripoliitilisel oluliste, kuid kiireloomuliste projektide toetuseks: nt ettenägematud avariiolekorrad, erakorralised välissõidud rahvusvahelistele konkurssidele, rahvusvahelistele festivalidele ja konkursside nominendiks nimetamisega kaasnevatel auhinnagaladel osalemised. Lisaks jaotatakse toetusi mitmete allastutuste kaudu: näiteks kultuurilise mitmekesisuse valdkonnas korraldab toetuse jaotamist Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (edaspidi MISA) ja rahvakultuuri valdkonnas Rahvakultuuri keskus ning filmi valdkonnas SA Eesti Filmi Instituut.

Ministeerium muutis partnerite rahastamise korda 2015. aastal juhendamaterjali põhjal, ajendatuna alt üles algatatud arendusprotsessist ministeeriumi sees ning mõneti juhindudes tellitud eksperthindamise tulemustest. Peamiselt

22 väljavõtte Kärajate lauaarutelust

ühtlustati ja täpsustati mõisted ja ministereiumi sisemist protsessi toetuste andmisel, räägiti läbi rahastamise tingimused, kinnitati uued taotlusvormid. Tekkis suurem selgus ja süsteemsus ning paremini ühtlustatud ja korrastatud tingimused, samuti tõhusam aruandlus ja järelevalve.




Uuendatud korras on mitmeid muudatusi: täpsustatud on hindamiskomisjonide töökord ja kohustused, komisjoni liikmeks olemise maksimumaegne periood. Määratletud, mis on vormi- ja mis sisuhindamine. Kehtestatud on nõuded taotlejale ja taotlusele, taotlusvooru tingimustele, üldnõuded abikõlblikele ja mitteabikõlblikele kuludele. Uues korras on kehtestatud investeringutoetuste ja erakorraliste kulude taotluste hindamiseks vastav komisjon ja määratletud on nende hindamise protsess. Valdkondadeüleline kord võimaldab arvestada iga konkursi eripärasid, hindamiskriteeriumid tulenevad konkreetse taotlusvooru eesmärgist ja tingimustest. Hindamisel ei kasutata punktisüsteemi, otsused võetakse vastu konsensuslikult, eriarvamuste korral toimub hääletus.

Kaasfinantseeringu hindamisel lähtutakse taotlusvooru tingimuste nõuetest, riigiabi korral riigiabi andmise reeglites kehtestatud nõuetest, samuti vaadatakse hindamisel, kui võrd on see iga konkreetse projekti puhul sisuliselt oluline lisaks vorminõude täitmisele (nt kas KOV on projektist huvitatud ja panustab, rahvusvaheliste projektide




puhul kas on olemas teise riigi poolne huvi).

Korra muutmise muudeti ka taotlemise vorme – näiteks suunatakse taotlejat kirjeldama tulemusi ja mõju. Vormid on avaldatud veebilehel<sup>23</sup>. Tegevustoetuse puhul hinnatakse finantskontrolli asemel rohkem tulemuslikkust (finantskontrolli tehakse vaid vajaduse tekkimisel). Projektaruande juurde küsitakse kuludokumentide loendit ja kahtluste korral alles juurde algdokumendid. Lepingujärgselt on ministereiumil õigus teha kohapealset kontrolli ja siseauditil on toetuse kasutamist õigus kontrollida kolme aasta jooksul. Doubleerimise vältimiseks konsulteerib kontrollija Kultuurkapitali või HMNiga.

Suurimaks probleemiks ongi topelrahastamine – ühendused taotleavad samadele projektidele toetust nii Kultuurkapitalilt kui Hasartmängumaksunõukogult, kuid ministereiumilt taotledes otsust veel ei tea. Nn katuseraha kord ei reguleeri. Katuseraha osas puudub ministereiumil otsustusõigus, ministereiumi on täita vaid järelevalve funktsioon. Katuseraha otsuste juures on ametnike jaoks suurimaks probleemiks, et toetusi ja nende otstarvet ei saa muuta, kuigi on juhtunud, et otsus on asja soetamiseks, mis ei pruugi olla vajalik ei ministereiumi vaates ega vabaühenduse jaoks. Teiseks mureks on, et otsuste juures ei ole toetuse saanute nimed korrektsed, mis võib tekitada küsimusi, kellele toetus ikkagi mõeldud on.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Tegevustoetused võimaldatakse õigusaktide alusel (nt spordiliidud <sup>24</sup> , muuseumid <sup>25</sup> , teatrid <sup>26</sup> ) või seostatult ministereiumi strateegilise dokumendiga <sup>27</sup> ja uue korraga. Nii tegevus- kui projektitoetuste eesmärgid on veebilehel välja toodud. Mõnel juhul on seosed strateegiliste dokumentidega selgemalt välja toodud, mõnel juhul vähem.
<b>Tulemuslikkus</b>		Rahastamise tingimused on selgelt seotud eesmärkidega. Taotlusvormis on palutud konkreetsete tegevuste tulemuslikkust kirjeldada ning neid tulemuskriteeriumeid otsustamisel ka hinnatakse, kuid puudub üldine kokkulepe, mis rahastamise tulemus peaks olema. Aruannete pinnalt pole tehtud koondanalüüse ega hinnatud programmide mõju, kuid ekspert hinnangu tulemusi on võetud arvesse rahastamise korra muutmisel.
<b>Kaasatus</b>		Korra väljatöötamise sihtrühmi ei kaasatud. Samas testiti vabaühendustega uusi taotlusvormi. Vabaühenduste Kärjatel leiti, et MISA ei võta vabaühenduste probleeme taotlusvoore korraldades kuulda.

23 Kultuuriministereiumi uued taotlus- ja aruandevormid – <http://www.kul.ee/et/toetuse-taotlemise-ja-aruandluse-vormid>  
 24 Riigieelarvest Kultuuriministereiumile spordi toetuseks eraldatud vahendite jaotamise kord – <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012013029>  
 25 Riigieelarvest Kultuuriministereiumile muuseumide tegevustoetuseks eraldatud vahendite taotlemise ja määramise kord – <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072013073>  
 26 Etendusastutuse seadus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/120112014013?leiaKehtiv>  
 27 Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020 – [https://www.riigiteataja.ee/akt/3140/2201/4002/RKo\\_lisa.pdf](https://www.riigiteataja.ee/akt/3140/2201/4002/RKo_lisa.pdf), Ministereiumi põhimäärus – <https://www.riigiteataja.ee/akt/129102013008?leiaKehtiv>

<b>Läbipaistvus</b>		Veebilehel on info rahastamise kohta kiiresti leitav <sup>28</sup> , kuid välja antud toetuste kokkuvõtet ei ole avaldatud. Dokumendiregistris on taotluste ja lepingute register alates 1.01.2009. Igas valdkonnas otsustab konkreetse taotlusvooru 7-liikmeline hindamiskomisjon, hindamise alused pole aga lõpuni kokku lepitud (puudub punktisüsteem). Vabaühendustele tundub, et tegevustoetuse saamine sõltub liialt konkreetsest hindajast. Ministereium annab ühendustele tagasisidet toetuse saamise/mittesaamise kohta <sup>29</sup> .
<b>Ligipääs:</b>		Erinevates valdkondades korraldatakse avalikke projektikonkursse ja seatakse selged rahastamise tingimused, ei seata ühendusi diskrimineerivaid kriteeriume. Uues rahastamise korras on eraldatud erinevate toetuste liigid, kuid katuseraha ei ole selgitatud.
<b>Võimekus</b>		Ministereium on lihtsustanud aruandlust. Ühenduste võimekust valdkonnas ei ole hinnatud ega võimekusega tegeletud. Piisavalt ei ole tegeletud MISA nõutud bürokraatia ning halduskoormusega <sup>30</sup> , mis valdkonna ühingute tegevust pärsivad.

## 1.6 Välisministereium

Välisministereium võimaldab partneritele tegevustoetust ja projektitoetust. Tegevustoetuse andmist reguleerivad ministri käskkirjaga kinnitatud "Riigieelarveliste toetuste taotluste menetlemise ja komisjoni moodustamise töökord"<sup>31</sup>, "Riigieelarvelise eraldise andmise tingimused ja kord"<sup>32</sup>. Projektide rahastamist korraldab ministereium arengukoostöö valdkonnas, mida reguleerib "Arengu- ja humanitaarabi tegevuste rahastamise tingimused ja kord"<sup>33</sup>. Kordade koostamisel oli sisendiks vabaühenduste rahastamise juhendmaterjal, ministereiumi enda siseaudit ja vajadus läbi mõelda, kuidas raha läbipaistvamalt ja tulemuslikumalt kasutada.

Tegevustoetuse eesmärgiks on, et vabaühendused oleksid valdkonnas mõjusad ja saaksid osaleda rahvusvahelises töös. Toetused on seotud riigieelarvega, ühendused edastavad ministereiumile järgmiseks aastaks taotletava summa ja taotluse novembrikuuks (eeltaotlus esitatakse juba aasta alguses). Partneriteks vabaühenduste hulgast on E-Riigi Akadeemia ja Arengukoostöö Ümarlaud (edaspidi AKÜ), Eesti NATO Ühing. Lisaks toetatakse SA Välispoliitika Instituuti, Eesti Idapartnerluse Keskust (edaspidi EIPK) (kuni 2015. aasta lõpuni oli see Diplomaatide Kooli allüksus, mille tegevusi

rahastati vaid EIPK osas, kuid nüüd iseseisev) ja Inglise Kolledžit. Välisministereiumil on kogemus ka ühe partnerluse lõpetamisega: Eesti Euroopa Liikumisega lõpetati lepingusuhe, kuna EL teavitust ei olnud enam strateegiliselt oluline. Tegevustoetuste summad ei ole võrreldavad arengukoostöö projektidega, vahel lepatakse kokku, et toetust saab kasutada vaid kindlate kulude katmises.

Avaliku konkursi korraldamist tegevustoetusele või strateegilise partneri leidmiseks pole ministereium seni otstarbekaks pidanud, kuna see tähendaks katusorganisatsioonide ja liikmete omavahelist konkureerimist. Samas kuulub tegevustoetuste saajate hulka ka mõni katusorganisatsiooni liige (Eesti NATO Ühing ja EIPK on AKÜ liikmed) ning vabaühenduste arvates on ministereium oma valikut vähe põhjendanud<sup>34</sup>. Tegevustoetuse eraldamiseks hinnatakse ühenduse poolt püstitatud eesmärkide sobivust ministereiumi strateegiliste eesmärkidega, küsitakse tegevuse tulemuslikkuse ja laiema mõju kohta (sihtrühmale, kogukonnale ja ühiskonnale), neid indikaatoreid aga otseselt ei mõõdetata ning tulemuslikkust hinnatakse üldistatult aruannete ja igapäevase koostöö alusel. Toetuse kasutamise

28 <http://www.kul.ee/et/tegevused/toetused>

29 Kultuuriministereiumi toetuse taotluse menetlemise kord (p 8.14) – [http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/toetuste\\_taatluste\\_menetlemise\\_kord.pdf](http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/toetuste_taatluste_menetlemise_kord.pdf)

30 väljavõte Kärjate lauaaruandlusest

31 Riigieelarveliste toetuste taotluste menetlemise ja komisjoni moodustamise töökord (leitav: <http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/mkk55.pdf>)

32 Riigieelarvelise eraldise andmise tingimused ja kord – [http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/MKK\\_71.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/MKK_71.pdf)

33 Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord – <https://www.riigiteataja.ee/akt/105092014003>

34 Välisministereiumi partneri kommentaar

lääbipaistvuseks nõutakse toetuse saanult iga kuu kuu tagant kulude avaldamist oma kodulehel. Sellegipoolest leiavad ministeeriumiga seotud vabaühendused, et tegevustoetuse andmisel ja kasutamisel läbipaistvuse tagamine võiks olla rahastaja ülesanne<sup>35</sup>.

Kuigi tegevustoetus on mõeldud ennekõike organisatsioonide tegevuseks (jätkusuutlikkuse ja võimekuse toetamiseks, palga- ning administratiivkuludeks, liikmemaksudeks ja koolituskuludeks), ei käsitleta taotluses/aruanandes, kuidas rahastamine mõjutab toetuste saanute võimekust ja jätkusuutlikkust. Ministeerium annab hinnangu vabaühenduste majandusaasta aruannete põhjal, aruanded ei kattu aga tingimata tegevustoetuse otsustamise ja menetlemise ajaga (mis on kalendriaasta järgi).

Ühe võimaliku arendusena on arutatud võimalust arvestada majandusaasta aruannet nii tegevustoetuse aruandena kui ka taotlusena järgmise aasta toetuseks, see vähendaks bürokraatiat. Toetuste pikemaajalist planeerimist raskendab (nagu ka paljude teiste ministeeriumide praktikas – toim.) üheaastane riigieelarve, mis tähendab, et ka strateegilise koostöö raamleping ei taga rahastamiskindlust. Pikemaajaliste lepingute takistuseks on ka valitsuse ootamatud kärped, mis tekitavad pahameelt vabaühendusteski.

Arengukoostöö projektikonkursside aluseks on viieaastased valdkondlikud tegevuskavad, mis määravad prioriteetsed riigid ja valdkonnad. Partnerite jaoks ei ole ministeeriumi prioriteetide seadmine selge<sup>36</sup> ja kardetakse, et see on formaalsus, mille varjus rahastatakse teisi eesmärke. Teisisõnu, leitakse, et arengukoostöö rahastamine on välispoliitiline: "Suur osa rahast läheb idapartneritele, samas kui meie arengukoostöö eesmärk paberil, on vähendada vaesust ja seega peaks paljude organisatsioonide asemel minema rohkem raha just palju vaesematele riikidele"<sup>37</sup>. Kuid partnerite kaasatust arengukava koostamisse hindavad vabaühendused väga kõrgelt<sup>38</sup>.

Kui 2014. aastal parandati rahastamiskorda lähtuvalt nii juhendmaterjalist kui vabaühenduste ettepanekutest, muudeti näiteks järgmist: (1) vähendati kuludokumentide väljanõudmist

projektipartneritelt üldkulude kohta; (2) lubati omaosalust (5%) ka kaasfinantseeringuna, (3) vähendati vahe-aruandeid (nüüd iga 12 kuu järel), (4) lisati mitterahalise sissemakse tingimus<sup>39</sup>, (5) lihtsustati projektiauditi nõuet projektile. Kärjatel töid vabaühendused välja, et toetuste taotlemise ja aruannete vormid on ebaproportsionaalselt keerukad ega toeta ühenduste võimekust. Ministeerium tõdeb, et on ka ise taolist tagasisidet oma partneritelt saanud, aga seostab seda pigem vabaühenduste vähesel administratiivse suutlikkusega ning suuremahuliste projektidega, mis nõuavadki riskide maandamiseks põhjalikku eeltööd ja detailset esitamist. Vastukaaluks on arengukoostöö projektikonkursi aruandevorme hinnatud väga lihtsateks.

Projektid, mis saavad rahastust üle 30 000 euro kalendriaasta kohta, on kohustatud tegema finantsauditi. Ministeeriumi siseaudit teostab juhuvalimiga järelevalvet toetuse kasutamise kohta, sealjuures soovitakse kindlaks teha, et ei ole toimunud topeltrahastamist.

Välisministeeriumi kodulehe arengukoostöö ja humanitaarabi teabe alt leiab avatud taotlusvooru ja lõppenud voorude kohta info (toetuse saajad aastate kaupa), aruande- ja taotluse vormid. Avaliku konkursi kohta avaldatakse kuulutus ka ühes üleriigilises päevalehes. Avalikud on hindamise kord ja kriteeriumid (eesmärgipärasus, jätkusuutlikkus, ettevalmistuse kvaliteet, majanduslik suutlikkus ja taotleja tõhusus). Taotlejatele on koostatud eraldi taotlusvooru juhendid, tagasisidet hindamise tulemuste kohta saavad taotlejad koos väljavõttega komisjoni protokollist, milles kirjeldatakse taotluse tugevusi ja nõrkusi. Ametnikest ja vabaühenduste esindajatest koosnev komisjon hindab taotlusi kindlalt kriteeriumite alusel, komisjoni on kaasatud ka vabaühendused. Ministeeriumile on olnud suur väljakutse leida komisjoni liikmeks vabaühenduste esindajat, sest kes on eksperdid, on samas huvitatud ka taotlemisest.

Ametnike töökoormus on rahastamise korras tehtud muutuste tõttu vähenenud, samas on rohkem suhtlemist kontaktisikute vahel (sh algus- vahe- ja lõppkoosolekud), mis probleemidele inimlike lahenduste leidmiseks toimib paremini.

35 Välisministeeriumi partneri kommentaar

36 Väljavõte Kärjate lauaarutlusest







37 Välisministeeriumi partneri kommentaar

38 Välisministeeriumi partneri kommentaar

39 "Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord" alusel § 18 (1) Mitterahalise sissemakse eelduseks on kulu tekkimine tavaolukorras. Isik või asutus annab projekti raames mitterahalise sissemaksena toetuse saajale või partnerile kasutada ruumi, seadme, materjali või vahendi või osutab tasuta teenust, mille eest toetuse saaja või partner tavaolukorras peaks maksma, või teeb vabatahtlikku tööd.

Partnereid julgustatakse algatama pigem pikaajalisemaid projekte, parandama sisuaruandeid, et tulemused ja mõju oleks neist paremini näha. Paremaks mõju hindamiseks on väljatöötamisel mõju hindamise meetoodika, mis aitaks projektide mõju hinnata ka kolmanda riigi keskkonnas.

Viimasel kahel aastal pole ühekordseid toetusi ehk nn katuserahasid Välisministeeriumi eelarvesse riigikogu eelarvearutelude jooksul määratud. Kui seda aga varem juhtus, ei pidanud ministeerium vajalikuks küsida raha saanutele täpsemat tegevuse kirjeldust ja eelarvet.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Tegevustoetuste eesmärk ja seotus strateegiliste dokumentidega pole ministeeriumi koduleheküljel selgelt välja toodud, vaid vajavad pikemat otsimist ning valdkonna tundmist. Tegevustoetusega toetatakse Välisministeeriumi jaoks strateegilisi partnereid, kes toetavad ja viivad ellu välispoliitilisi eesmärke (Eesti julgeolek, EL idapartnerlus, arengukoostöö valdkonna võimekus, Eesti kui e-riigi kuvand jt). Arengukoostöö projektikonkursi eesmärgid on kodulehelt kergesti leitavad <sup>40</sup> koos viitega arengukavale. Taotluste hindamisel annab kõige rohkem kaalu projekti eesmärgipärasus (25% hindest).
<b>Tulemuslikkus</b>		Arengukoostöö projektide puhul hinnatakse tulemuslikkust aruannete, valikulise kohtvaatluse, saatkondade tagasiside ja partnerriigi esindajatega kohtumisel saadud tagasiside põhjal. Projekti läbiviija poolt hinnatud tegevuste tulemused ei ole avalikud ning aruannetest ei ole koondülevaadet tehtud. 2016. aastal on plaanis hakata analüüsima, kuidas arengukoostöö ja humanitaarabi projektitaotluste rahastamiskord toetab valdkonna arengut.
<b>Kaasatus</b>		Arengukoostöö aruandevormis küsitakse tagasisidet ja sealt kuulnud, et partnerid hindavad eelkõige paindlikkust probleemidele lahenduste leidmisel. Rahastamiskorra muutmisel lähtuti vabaühenduste ettepanekutest, samuti on kaasatud vabaühendusi arengukava ja riikide maastrateegiatega koostamisse. Üldise tegevustoetuse korra loomisse valitsusväliseid partnereid ei kaasata. Puudub info, kuidas on toetust saavatel ühendustel võimalus rahastamise protsessi puudutavates küsimustes kaasa rääkida.
<b>Lääbipaistvus</b>		Tegevustoetust saavad organisatsioonid nimetatakse riigi eelarvestrateegia seletuskirjas (toetuste summad pole märgitud – toim.), kuid neid pole partneritena loetletud veebis. Küll on aga kodulehel väljas tegevustoetuse eelarve väljamaksed toetuse saanutele kuu kuu kaupa. Arengukoostöö projektikonkursid on avalikud, valik toimub korra järgi ning tulemused teavitatud ning avaldatud. Tegevustoetuste ja arengukoostöö projektitoetuste lõpparuanded/kokkuvõtted tulemustest ei ole avalikud.
<b>Ligipääs:</b>		Tegevustoetuste eraldamise kord välistavaid kriteeriume ei sea, aga kuna konkursi ei toimu, on tegevustoetust võimalik saada vaid traditsioonilistel, ministeeriumi arvates pikaajalistel, strateegilistel ja eesmärke toetavatel partneritel. Arengukoostöö projektivoorudes saavad osaleda kõik ning osaleb ühendusi, kes iga-aastaselt samad, aga tuleb ka uusi juurde. Eelarve on viimase kolme aastaga kolmekordistunud ja sellest tulenevalt on suuremad võimalused rahastada pikemaajalisi projekte.
<b>Võimekus</b>		Tegevustoetuse toel on ministeeriumi arvates kujunenud neile üha võimekamad partnerid, kelle tegevused toetavad Eesti välispoliitilisi püüdlusi. Projektide rahastamise puhul nähakse, et on kasvanud just pikaajalist tegevustele rahastust saanud ühenduste võimekus, kuigi see ei ole otseselt projektide eesmärk. Võimekuse kasvule aitab kaasa vähenenud bürokraatia: vahearuandeid ei küsita, lisalepingut on võimalik sõlmida lihtsalt, projektieelarvet ei tule esitada iga projektiaasta kohta.

40 Arengukoostöö eesmärgid aastaks 2030 <http://vm.ee/et/mis-arengukoostoo>

## 1.7 Keskkonnaministeerium

Keskkonnaministeerium (KKM) rahastab üheaastaste lepingute alusel Eesti Looduskaitse Seltsi (edaspidi ELKS) ja Eesti Keskkonnanühenduste Koda (edaspidi EKO). EKO on katuseorganisatsiooniks kümnele organisatsioonile, ELKS on suuruselt ja tegevusulatuselt võrreldav üksikute EKO liikmetega.

Nii ELKSi (2015. aastal toetus 31 955 eurot) kui EKO (toetuse suurus 63 912 eurot) toetuste eesmärgiks on organisatsioonide aktiivne osalus riikliku keskkonnapoliitika kujundamises ja rakendamises, EKO lisaks liikmesorganisatsioonide suutlikkuse tõstmine, milleks 41 100 eurot 2015. aastal ka kasutati. Peamiselt rahastatakse tegevustoetusest tööhõukulusid, administratiivkulusid, lähetuskulusid. Toetussummad ja eesmärgid püsivad 2016. aastal samad<sup>41</sup>. Organisatsioonid finantseeritakse vastavalt riigieelarve seadusele sihtotstarbeliselt riigieelarvelistest eraldistest, eraldi toetuse korda ei ole. Tegevustoetuste näol on tegemist partneritele olulise ressursiga, kuid "traditsiooniliselt" nn katuserahana jagatuna puuduvad rahastamise osas aluskokkulepped ja toetuse jagamise põhimõtete ja läbipaistvuse puudumine muudavad toetuse vabaühenduste jaoks ebamugavaks<sup>42</sup>.

Ühe praktika põhjendamata muutmise näitena toovad vabaühendused välja Teaduste Akadeemia toetust Loodusuurijate Seltsile (LUS). Traditsiooniline toetus on alates 2015. aastast vähenenud 26 000 eurolt 16 000 eurole ning tulevaks aastaks lubatakse seltsile vaid 4500 eurot. LUS peab kaaluma kulude kokkuhoidu kas maja müümise, raamatukogust loobumise või üldse seltsi sulgemisega.<sup>43</sup>

Projektipõhine võimalus rahastuseks on Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK), osaliselt SA Erametsakeskuse kaudu. SA Erametsakeskuse toetuste andmise aluseks oleva korra<sup>44</sup> on välja töötanud ministeerium.

Projektitoetusi on võimalik taotleda Keskkonnaprogrammi raames ja KIKi kaudu, reguleerib seda "Keskkonnaprogrammi finantseerimise kord"<sup>45</sup> (viimati uuendatud 21.12.2015). 2014.

aastal toetas Keskkonnaprogramm KIKi vahendusel 911 projekti summas 37,7 miljonit eurot, neist 272 summas 5,6 miljonit eurot olid vabaühenduste projektid. 2015. aastal sai toetust 927 projekti summas 44,5 miljonit, millest 233 olid vabaühenduste projektid summas 4,9 miljonit eurot. Programmi vahendid jaotuvad kümne valdkonna vahel, lisaks seab riik prioriteetid, mis nõuavad suuremaid investeeringuid ja kuhu investeeritakse märkimisväärne osa vahenditest. Rahastamise korras ei viidata, millistele arengukavadele või õigusaktidele prioriteetid tuginevad.

KIK näeb enda rollina toetusraha suunamist võimalikult efektiivselt projektidesse, mille positiivne keskkonnamõju on maksimaalselt suur. See tähendab esiteks pidevat protsessi analüüsi, et see oleks ladus ja taotlejale lihtne. Teiseks peab iga projekt viima maksimaalse mõjuni. Projektide tulemuslikkust kontrollitakse paikvaatluste ja järelkontrollide käigus. Lisaks vaadatakse programme üle ka laiemalt ning vajadusel tehakse efektiivsemateks lahendusteks uuendusi ka määrusesse, finantseerimise korda ning taotlusvormidesse. Finantseerimise korda muudetakse võrdlemisi sageli, igal aastal paar korda või isegi rohkem. Nii määrus kui kord sisaldavad rohkelt detaile ja viitavad väga mahukale bürokraatlikule protsessile ning halduskoormusele – iga punkt vajab kontrollimist ja järelevalvet. Keskkonnaprogrammi enda tulemuslikkuse või mõju analüüsi uuringutest ei leia.

Uuendused<sup>46</sup> rahastamiskorras on veebilehel välja toodud, see aitab taotlejal end muudatustega kurssi viia. Veebis on lihtsasti kättesaadavad ka juhendid, finantseerimise kord, näidised ja vormid. Taotlemine toimub eraldi keskkonnas KIKAS, mille olemasolu ja paberivabadust hindavad positiivseks ka vabaühendused<sup>47</sup>. Veebilehelt leiab ka varem rahastatud projektid<sup>48</sup>, toetuse summa ja milleks toetust anti. Projektide sisu ei avaldata, viidates autorlusele ja ettevõtete puhul ärisaladusele. KIK rahastatud uuringud<sup>49</sup> on väheste eranditega kättesaadavad kõigile, et nende tulemusi laialt kasutataks.

41 RES 2016 – <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122015006>

42 Keskkonnaministeeriumi partneri kommentaar

43 Keskkonnaministeeriumi partneri kommentaar

44 "Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord"

45 "Keskkonnaprogrammi finantseerimise kord <http://www.kik.ee/et/taotlejale/keskkonnaprogramm/oigusraamid/keskkonnaprogrammi-finantseerimise-kord>

46 <http://www.kik.ee/et/uuendused-alates-2016-1-taotlusvoorust>

47 Väljavõte Kärjate lauaarutelust

48 Keskkonnaprogrammi rahastatud projektid – <http://www.kik.ee/et/taotlejale/keskkonnaprogramm/rahastatud-projektid>




49 KIK rahastatud uuringud <http://www.kik.ee/et/rahastatud-uuringud>

Koduleheküljel on ka taotluste hindamise protsess ja kriteeriumid, mis toetuvad rahastamise korrale. Vabaühendused ootavad, et rahastaja teataks taotlejatele tagasisidena ka hindepallid kriteeriumite lõikes, ja tunnetatakse, et mitmetes alaprogrammides on rahastamise eelduseks ikkagi taotluse esitamise eelnev ja järgnev initsiatiivikas suhtlus KKM vastava osakonna ja/või juhtkonnaga.<sup>50</sup> KIK viib läbi taotluste vastavushindamise, seejärel edastatakse taotlused koos ettepanekutega sisuliseks hindamiseks ministeeriumi juhtkonnale, kus valdkondlikud hindamisrühmad teevad otsuse kaheksa nädala jooksul. Lõplik otsus, kes saab toetust, kes mitte, vormistatakse KIKi nõukogus<sup>51</sup>. Vabaühendused nendivad, et varasemalt olid ka nemad hindamiskomisjonidesse kaasatud, kuid enam mitte. Kogemuste põhjal on täheldatud, et taotluste hindamine on ühelt poolt tehniliselt väga kontrollitud – ette on antud täpne reeglistik, mille eest kui palju punkte saab – ja teiselt poolt tehakse alati ministeeriumi juhtkonnas ja KIKi nõukogus pingeread ümber. Leitakse, et hindamine on sisuliselt vaid selleks, et hiljem otsustele põhjendusi tuua, aga projektide rahastamisotsus sõltub eelkõige ministeeriumi juhtkonna otsustest.<sup>52</sup>

Lihtsustatud korras menetletakse Keskkonnateadlikkuse programmi esitatud taotlusi<sup>53</sup> õppeprogrammide läbiviimiseks või laagrite korraldamiseks: ministeeriumi ja KIKi valdkonna spetsialistidest koosnev hindamisrühm hindab taotluste kriteeriumitele vastavust ning tavapäraselt sisulist hindamist ei järgne. Kui see erand rahastuskorda lisati, tehti lisaks tavapärasele teabepäevadele ka elektrooniline abimaterjal ning saadeti uudiskiri kõigile üldhariduskoolidele.

Keskonnaorganisatsioonid leiavad<sup>54</sup>, et vabaühendustele eraldatavad toetused ei peaks konkureerima KKM-i (ehk otsustaja) enda allasutustega, mis mõjutab ka riigi raha kasutamise läbipaistvust<sup>55</sup>. KIK eelistab, et rahastatakse kindlate reeglite alusel konkreetseid keskkonnakaitse valdkonna tegevusi, kui aga valdkondade kompetents on koondunud asutustesse, on õigem rahastada nende tegevusi. Samuti tundub vabaühendustele tavatu, et SA Erametsakeskus, kes jagab erametsaomanikele toetusi, esitab toetuste jaoks raha saamiseks KIKi taotluse ja see eraldatakse sealt projektina<sup>56</sup>. 2016. aastal kehtima hakanud korra järgi ei nõuta taotlevatelt mittetulundusühingutelt ja sihtasutustelt, et nende põhikiri näeks ette loodus- või keskkonnakaitse tegevust või koolitustegevust keskkonnateadlikkuse projekti taotlemiseks.

Lihtsustatud korras menetletakse Keskkonnateadlikkuse programmi esitatud taotlusi<sup>53</sup> õppeprogrammide läbiviimiseks või laagrite korraldamiseks: ministeeriumi ja KIKi valdkonna spetsialistidest koosnev hindamisrühm hindab taotluste kriteeriumitele vastavust ning tavapäraselt sisulist hindamist ei järgne. Kui see erand rahastuskorda lisati, tehti lisaks tavapärasele teabepäevadele ka elektrooniline abimaterjal ning saadeti uudiskiri kõigile üldhariduskoolidele.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Keskkonnaprogrammi vahendite kasutamisel lähtutakse tegevuste vajalikkusest keskkonnaprobleemide leevendamisel või lahendamisel <sup>57</sup> . See, milline organisatsioon töö teostab, ei ole projektide toetamise üle otsustamisel oluline. Tegevustoetuste eraldamisel ei viidata, millist valdkonna arengukava eesmärki toetused toetavad. Sisse pole seatud strateegilist partnerlust, kuid pikaajaliselt toetatakse kahte organisatsiooni.
<b>Tulemuslikkus</b>		Taotluste hindamisel on olulisim mõju keskkonnale, kuid keskkonnaprogrammi tulemuslikkust ja mõju ei ole kokku võetud. Puuduvad kokkuvõtted tegevustoetuse tulemuslikkusest ja eesmärkide täitmisest.
<b>Kaasatus</b>		Vabaühendused ei tea, keda kaasatakse rahastamistingimuste väljatöötamise <sup>58</sup> , KIK ütleb, et sisend muudatusteks tuleb eelkõige koostööpartnerite tagasisidest. Tagasisidet kogutakse infopäevadel ja rahulolu-uuringu kaudu, viimased on kinnitanud, et taotlejate rahulolu on jätkuvalt väga kõrge, vabaühendused ei ole lõpuni rahul. Ministeeriumi partneritelt ei ole tagasisidet küsitud.

50 Keskkonnaministeeriumi partneri kommentaar

51 Keskkonnaministeeriumi partneri kommentaar

52 Keskkonnaministeeriumi partneri kommentaar

53 Keskkonnaministri määruse § 8 lõige 2 punkt 8 alusel




54 Väljavõte kärjate lauaarutelust

55 Riigikontroll: Keskkonnainvesteeringute Keskus vajab reformimist – (<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/2008/Itemid/14/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>), 2008

56 Keskkonnaministeeriumi partnerite kommentaar

57 "Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord" – <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012016003>

58 Väljavõte kärjate lauaarutelult

<b>Läbipaistvus</b>		Keskkonnaprogrammist toetuse taotlemise vormid ja juhendid on KIKi veebilehel avalikud. Samuti on avaldatud toetust saanud projektid. Ministeeriumi koduleheküljelt ei leia viiteid tegevustoetust saavatele organisatsioonidele. Vabaühenduste jaoks on problemaatiline võrdsetel alustel partnerite ning ministeeriumi enda projektide otsustamine ministeeriumi poolt. Kuigi tegevustoetuse eraldamise korda ei ole, on KIK hindamise kriteeriumid detailsed. Samas partnerid kurdavad KIK läbipaistmatuse üle.
<b>Ligipääs</b>		Tegevustoetuse andmise tingimusi ei ole avaldatud, kuid need on rahastamise eesmärgi ja otstarbe suhtes asjakohased ja põhjendatud. Kõigile vabaühendustele on projektikonkursid avatud võrdsetel teiste juriidiliste isikutega.
<b>Võimekus</b>		Korra ja nõuete detailsus (mh tööajatabelid, sõiduaruanded etteantud vormil), korra pidev muutmine, valdkondades kasutatud erinevad vormid ning pikk taotluste hindamise aeg pärsivad ühendustel tegevuse planeerimist ning keskendumist sisule. Valdkonna tegevustoetused siiski võimast toetavad, kuid puudub ülevaade sellest, millist potentsiaali ministeerium partnerite võimekuses näeb ja kuidas toetuse mõju võimekusele hindab.

## 1.8 Kaitseministeerium

Kaitseministeerium (edaspidi KaM) toetab ettevõtmisi, mille eesmärk on arendada kaitsevõimet ja tugevdada kaitsetahet. Toetatakse (1) veteranide ja vabandusvõitlejate organisatsioonide, kaitsevõime teenistusega seotud ürituste ning riigikaitse õpetusega seotud tegevusi; (2) strateegilise kommunikatsiooni, teavitustegevuse ja kaitsevaldkonna nähtavusega seotud algatusi ning audiovisuaalsete materjalide tootmist; (3) kaitsetööstuse ja innovatsiooniga seotud koostööd.

Tegevus- või projektitoetust võivad taotleda mittetulundusühingud, sihtasutused ning äriühingud vastavalt "Mittetulundusühingutele, sihtasutustele ja äriühingutele riigieelarveliste toetuste andmise korrale"<sup>59</sup>. Toetusi võimaldatakse kolme erineva osakonna eelarvest, erinevatel eesmärkidel ning ministeerium ei erista vabaühendusi teistest taotlejatest, kui kord seda ette ei näe. Igal toetustega seotud osakonnal on strateegilised eesmärgid, millesse vabaühendusi kaasatakse, kuid kuna tegemist on asutusesise informatsiooniga, ei leia veebilehelt infot toetuste ja eesmärkide seoste kohta.

Rahastamiskorda uuendati 2015. aastal ning selleks kohtuti olulisemate partneritega (nt. Vabadusvõitlejate Liit, Soomepoiste Pärimusühing, Vabadusvõitlejate Abistamise Fond, Vigastatud Võitlejate Ühing, Relvagrenaderide Ühendus jne). Korras on toodud välja toetuse andmise põhimõtted (keda ja mil viisil toetatakse), taotlusele ja taotlejale esitatud üldnõuded (nt varasemate







toetuste korrektne kasutamine, maksevõime), taotluse menetlemise kord ja põhimõtted, taotluse kasutamise lepingu sõlmimise kord, järelevalvega seotud tingimused ja taotleja õigused ja kohustused. Samuti on välja toodud, kui kiiresti tehakse otsus.

Taotlused suunatakse vastavalt sisule ministeeriumi osakonnale (ajaloolise pärandi ja sõjahaudade kaitse alase tegevusega seotud taotlused Eesti Sõjamuuseum – kindral Laidoneri muuseumile), kes esitab ettepanekud toetuste kohta ministeeriumi juhtkonna nõupidamisele. Toetuse andmise otsustab ning kinnitab kaitseminister käskkirjaga ning tegevus- ja projektitoetuse taotlusi menetletakse ühtedel alustel. Ministri kinnitatud eelarve piires võib toetused otsustada ka kantsler. Ministeeriumi ja toetuse saajaga sõlmitud lepingud avalikustatakse ministeeriumi veebilehel. Veebist leiabki toetuste saajad 2009–2014. Toetuste summa ei ole fikseeritud ega täpsustatud, millised partnerid võivad taotleda tegevus-, millised projektitoetust. Ülevaate (toetuste eelarve, esitatud taotluste kogusumma jne) lisab ministeerium taotlejale saadetavale vastuskirjale.

Taotleja peab ise taotluses kirjeldama eesmärgi, oodatavat tulemust ja määrama mõõtmiskriteeriumid, mille täitumist hiljem aruandes analüüsida. Kui ettepanek on anda toetust vähem kui 80% taotletud summast, tuleb taotlejal esitada täiendav informatsioon tegevuste ja eelarve kohta, seda ka juhul, kui muutub oluliselt projekti eesmärk, kirjeldus,

oodatav tulemus, ajakava või kaasfinantseerijad. Lisainformatsiooni esitamine annab ühendusele võimaluse oma eesmärgi muuta vastavalt toetu- sele, läbirääkimisest on huvitatud ka rahastajad ise.

Projektitoetuse aruandele küsib ministeerium juurde allkirjastatud kuludokumentide koopiad, millele on märgitud, milline osa kulust on projektiga seotud.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Veebilehel ja rahastamise korras on kirjeldatud rahastamise eesmärk ja toetust saab taotleda ühing, kelle tegevuse eesmärk on seotud korras loetletud ministeeriumi eesmärgiga. Millised on ministeeriumi eesmärgid, veebilehelt ei leia, tulenevalt ministeeriumi tegevusvaldkonnast. On kujunenud pikaajalised lepingupartnerid, kuid nendega pole lepitud kokku strateegilises partnerluses.
<b>Tulemuslikkus</b>		Küsidest taotlejalt infot eesmärkide täitmise, korraldatud ürituste ja seal osalenud inimeste arvu kohta, hinnatakse peamiselt väljundeid ning vähem hinnatakse tulemuslikkust ja mõju. Koondit toetustest saadud kasust või nende mõjust koostatud ei ole. Ministeeriumi hinnangul saab ministeeriumi eesmärkide täitmise hindamisega anda hinnangu ka rahastamise tulemuslikkusele.
<b>Kaasatus</b>		Rahastamistingimuste väljatöötamisel räägiti läbi pikaajaliste partneritega, hindamisprotsessi kohta otseselt tagasisidet ei küsita, kuid partneritega ollakse dialoogis. On toetusesaajaid, kellega koostatakse regulaarselt. Taotluste esitamisele eelnevad arutelud ministeeriumi vastavate osakondade esindajatega, et välja selgitada koostöövõimalused ja prioriteetid <sup>60</sup> . Ei ole teada, kuivõrd said kaasa rääkida potentsiaalsed partnerid.
<b>Läbipaistvus</b>		Ministeeriumi spetsiifikast tulenevalt on suur osa rahastamise protseduuridest asutusesisene (sh strateegilised eesmärgid) ja see mõjutab läbipaistvust. Kord ei kirjelda, mille alusel otsused tehakse, kuid toetuste andmise protsess on kirjeldatud selgelt. Veebist leiab info riigikaitse projektide kohta – rahastamise korra, taotluse ja aruande vormi, tüüplepingu ja toetuse saanud ajavahemikul 2009–2016. Ministeerium annab taotlustele tagasisidet. Erisusi käsitletakse, lubades vahendite olemalul menetleda täiendavaid taotlusi jooksvalt.
<b>Ligipääs</b>		Rahastamise korras välja toodud tingimused ei sea soovivaid kriteeriume kindlatele ühendustele. Igal aastal on taotlemisprotsess sama ning taotlejaid koheldakse võrdsetel alustel: vajalik on maksujõulisus, varasema koostöö korral positiivne kogemus ja laitmatu taust.
<b>Võimekus</b>		On raske hinnata, kuidas rahastamine toetab ühenduste võimekust, kuna rahastamise eesmärgiks on esmalt ministeeriumi enda eesmärkide saavutamine. Tegevustoetused võimekust toetavad, kuid taotluse ja aruande vormis ei küsita tegevuste jätkusuutlikkuse või ühenduste võimekuse paranemise kohta.

## 1.9 Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi meetmete eesmärk on parandada Eesti regioonide arengu eeldusi ja suunata riigi regionaalarengut. Võimalikeks kasusaajateks nendest meetmetest on ka vabaühendused.

Riigieelarvest rahastatakse igal aastal kümme korda regionaalarengu toetusprogrammi, millest osa on suunatud eripäraste piirkondade toetamiseks ning teine osa kõigile Eesti piirkondadele<sup>61</sup>.

59 [http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/toetuste\\_andmise\\_kord\\_2015.pdf](http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/toetuste_andmise_kord_2015.pdf)

60 Ministeeriumi partneri kommentaar

61 Rahandusministeeriumi siseriiklikud toetused – <http://www.fin.ee/siseriiklikud-toetused>

2016. aastal on vabaühendustel võimalik taotleda toetust kohaliku omaalgatuse programmist (KOP), regionaalsete investeringutoetuste programmist ja väikesaarte programmist. Setomaa arenguprogrammi ja Peipsiveere programmi rahastamist korraldab alates 2016. aastast Maaeluministerium. Kui KOP välja arvata, konkureerivad vabaühendused programmides toetustele teiste juriidiliste isikutega samade alustel. Ministerium rõhutab, et tuleks vahet teha meetmetel, mis on suunatud otse kodanikuühenduste arendamisele/võimekuse tõstmisele (nagu KOP), ja meetmetel, mis on ellu kutsutud muul eesmärgil (nt regionaalsete investeringutoetuste programm ja väikesaarte programm), kuid kus vabaühendus on lihtsalt üheks võimalikuks kasusaajaks.

KOPi eesmärk on kohaliku arengu ja kogukondade elujõulisuse tugevdamine kogukondliku initsiatiivi, koostöö ja identiteedi tugevdamise kaudu ning kohalike elanike teadmiste ja oskuste kasvu kaudu<sup>62</sup>, taotlejateks vaid vabaühendused. Üldise koordineerimise ja sisu eest vastutab Rahandusministerium, elluviimise eest KÜSK ja rakendamise eest maakonnas maavalitsus. Projektide valikul hinnatakse rahastamise mõju kogukonnale, selle jätkusuutlikkust, selgelt peab olema näha kogukonnaliikmete initsiatiiv ja kaasamine. Toetuse saaja võib kasutada 10% toetusest üldkuludeks, mis lubab katta organisatsiooni vajadusi ja lihtsustab aruandlust.

Väikesaarte programmi eesmärk on aidata kaasa väikesaarte kogukondadele osutatavate esmatähtsate teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedi tõstmisele<sup>63</sup>. Programmi üldise koordineerimise eest vastutab rahandusministerium ning elluviimise eest Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). Taotlusvooru väljakuulutamise ja programmi nõukogu töö korraldamise eest vastutab Pärnu maavalitsus. Projektide valikul peetakse oluliseks jätkusuutlikkust, hinnatakse väljundiindikaatoreid, mõjuindikaatoreid (mõju kogukonnale, teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile)<sup>64</sup> ja tulemusindikaatoreid.

Regionaallaste investeringutoetuste programmi eesmärk on kvaliteetsem kohalik elukeskkond ja selleks toetatakse regionaalseid investeringuid laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimeste

jaoks hoolekande-, õppimis-, sportimis- ja vaba aja veetmise tingimuste parandamiseks, et tõsta avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti<sup>65</sup>. Investeringuteks kasutatakse hasartmängumaksu kavandatavast laekumisest<sup>66</sup> 12,7%, sellest 99,5 protsenti toetusteks ning 0,5 protsenti programmi haldus- ja komisjoni teenindamisega seotud kuludeks. Toetust antakse projektipõhiselt esitatud taotluse alusel hoonete ja rajatiste ehitus-, rekonstrueerimis- ja remonttöödeks. Taotlusi hinnatakse vastavalt prioriteetsuse hindamise korrale<sup>67</sup>, mille kriteeriumid aitavad täpsustada prioriteete projekti piirkonnas. Projekti lõppedes peab rajatud objekt olema kasutusele võetav ning teenuse kättesaadavus ja kvaliteet paranenud. Taotluste valikul hinnatakse projekti jätkusuutlikkust, mida toetavad ka taotleja varasemad kogemused.

Kõigi kolme programmi puhul antakse toetust avaliku konkursi alusel, mis loob õiglasemad tingimused, kuid aruandeid ei avalikustata ministeriumi lehel. Küll aga on suurt tähelepanu pööratud rahastamisprotsessi läbipaistvusele, tuues rahastamise korras (regionaalinvesteeringud) või programmido-kumentides (KOP ja väikesaarte programm) välja taotluste menetlemise protsessi, hindamiskomisjonide koosseisu ja hindamiskriteeriumid.

Regionaalinvesteeringute toetuse rahastamise korda on muudetud võrdlemisi sageli (viimati 2015. aastal kahel korral), nt sügisvoorst alates ei pea taotluse esitamisel olema ehitusluba. Ministerium hindab juhendmaterjali mõju minimaalseks, sest ka varasem rahastamise kord oli väga detailne. Korra muutmist on põhjendanud muud vajadused: nt. KOPi muudatused tulenevad ministeriumi sõnul uue rakendaja (KÜSK) arusaamadest.

Üleliigseid piiranguid või tingimusi vabaühendustele ei seata – taotlemisel peab olema avalikult leitav majandusaasta aruanne, tulud-kulud, liikmeksud ja tegutsemised. Regionaalinvesteeringute ja väikesaarte programmi puhul on 15% oma- või kaasfinantseerimise nõue, mis on põhjendatud piirkonna üldise huviga projekti toetada (KOPil on 10% nõue). Hindamisel kasutatakse ka maavalitsuse ja KOVi ekspertiisi, et hinnata, kas teenus on vajalik. Avalike teenuste pakkumisel peavad tulemus ja

oodatav mõju olema konkreetsemad. Ministeriumi jaoks on vabaühendustega seotud peamiseks mu-reks, et ühingu pole tegevuses stabiilsed: ideaalis võiks ühendus olla 2–3 aastat tegutsenud, et suudaks hallata suuremahulisi projekte kohustusega

pakkuda teenust vähemalt viis aastat. Toetuste eesmärgiks on piirkondades teenuste pakkumise kvaliteedi parandamine, jätkusuutlikkus on oluliseks kriteeriumiks ning on tähtis, et ühendus oleks taotlemise hetkel piisavalt võimekas.

Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Rahandusministeriumi siseriiklike toetuste lehel on kõikide programmide eesmärgid, need on selgesti sõnastatud. Kuigi kõik regionaalarengu programmid on seotud regionaalarengu strateegiaga, ei ole seoseid kodulehel selgelt välja toodud. Sisse ei ole seatud strateegilist partnerlust.
<b>Tulemuslikkus</b>		Hindamisel keskendutakse väljunditele, oluliseks kriteeriumiks on eraldiste jätkusuutlikkus. KOP programmi on tulemuslikkusele mõeldes täpsustatud. Kuna programmide eesmärgiks ei ole otseselt ühenduste tulemuslikkuse suurendamine, on seda ka käesoleva raportiga raske hinnata.
<b>Kaasatus</b>		Puudub info, kuid võrd on ühendustega konsulteeritud rahastamisprotsessi osas, kuid ministerium kinnitab, et meetmete väljatöötamise kaasatakse erinevaid osapooli. Ainsana on taotlejal võimalik hinnata taotlemise tingimusi ja korda, aruandlust, taotlusvormi ja anda soovitusi rahastamise paremaks muutmiseks KOP aruandevormis. Teistes programmides ühendustelt aruandevormis tagasisidet ei küsita, ministeriumi kinnitusel tagasiside andmine meetme rakendajale siiski toimub.
<b>Läbipaistvus</b>		Rahandusministeriumi veebilehel (regionaalareng- ja poliitika) on lihtsasti leitav info rahastatavate programmide, tingimuste ja korra, rahastamise protsessi ja tulemuste kohta kõigi kolme programmi lõikes. Regionaalinvesteeringu puhul on ka põhjendatud, miks üks või teine taotlus toetust ei saanud. KOPi tulemused on programmi haldaja veebilehel, väikesaarte programmi materjalid maavalitsuse lehel. Raha eraldatakse avalike konkursside alusel. KOP puhul on koostatud uus rahastamise kord juhendmaterjali põhimõtetel, teistel programmidel pole vabaühendused sihtgrupiks, seega juhendmaterjali pole rakendatud..
<b>Ligipääs:</b>		Ligipääs toetustele sõltub eesmärgist ja iga programmi puhul on seatud eraldi tingimused, kuid kehtestatud on üsna selged kriteeriumid taotlejatele ühendustele, mis pole diskrimineerivad. Samuti mõjutab ligipääsu RaM meetmete eesmärk, mis seab võrdsetele tingimustele vabaühendused ja äriühingud. Välja saab tuua ka meetmetele iseloomuliku kaasfinantseeringu nõuet, mis näiteks investeringutoetuste puhul on 15% ja KOPi puhul 10%. Rahastamiskordades pole eraldatud teenuse delegerimist.
<b>Võimekus</b>		Toetuste eesmärgiks on piirkondades teenuste pakkumise kvaliteedi parandamine ning eeldatakse, et vabaühendus oleks taotlemise hetkel piisavalt võimekas. Vabaühenduste, nagu ka teiste kasusaajate võimekuse kasv on ministeriumi jaoks alati positiivne lisatulem. Erineb KOP programm, mille sisuaruandes küsitakse toetuse saanult hinnangut ühingu võimekuse kasvule ja projektitoetusest on võimalik katta 10% projektitegevusega seotud üldkuludeks (seda ka väikesaarte programmi puhul).

## 1.10 Siseministerium

Siseministerium (SiM) toetab vabaühendusi peamiselt siseturvalisuse ja kodanikuühiskonna valdkonnas, toetused on ka usuühendustele ja usulistele

ühendustele. Uus valdkondadeüleline toetuste kord on kasutuses alates 2015. aasta lõpust, korra koostamisel vaadati üle rahastamise põhimõtted, liigid,

62 Kohaliku omaalgatuse programmi 2016. aasta programmdokument – [http://www.fin.ee/public/Regionaalareng\\_ja\\_poliitika/Siseriiklikud\\_toetused/KOP\\_2016\\_PD\\_25.022016\\_kk\\_nr\\_055.pdf](http://www.fin.ee/public/Regionaalareng_ja_poliitika/Siseriiklikud_toetused/KOP_2016_PD_25.022016_kk_nr_055.pdf)

63 Väikesaarte programmi 2016. a programmdokument – <http://parnu.maavalitsus.ee/documents/181369/4266952/V%C3%A4ikesaarte+programmdokument+01.03.2016.pdf/518b5a32-0456-4f3c-b9a9-a80a93b5ed21>

64 Väikesaarte programmi eeltaotluse vorm – <http://parnu.maavalitsus.ee/documents/181369/4266952/V%C3%A4ikesaarte+vorm+2+PDF.pdf/b3bffa05-925d-47fc-8198-ef6c20f1d7b8>

65 Regionaalsete investeringutoetuste andmise programmi vahenditest toetuse taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13185477?leiaKehtiv>

66 Hasartmängumaksu seaduse ( <https://www.riigiteataja.ee/akt/HasMMS>) alusel –

67 [http://www.fin.ee/public/Regionaalareng\\_ja\\_poliitika/Siseriiklikud\\_toetused/Regionaalsete\\_investeringutoetuste\\_progra....pdf](http://www.fin.ee/public/Regionaalareng_ja_poliitika/Siseriiklikud_toetused/Regionaalsete_investeringutoetuste_progra....pdf)

viidati rahastamisotsuste alustele. Üheks muudatuseks on projekti- ja tegevustoetuste selge eristamine.

Usuühenduste rahastamiseks on eraldi kord<sup>68</sup>. Avalikele konkurssidele koostatakse eraldi konkursi läbiviimise ja taotluse esitamise korrad (nt noorte suunatud paarisuhtevägivalla ennetusprogramm<sup>69</sup>). Rahastamine on seotud valdkonnastrateegiatega (nt kodanikuühiskonna arengukava, siseturvalisuse arengukava, vägivalla ennetamise strateegia). Päriskõik rahastamise tavad pole osakondade vahel ühtlustatud.



Uuenduseks ja eeskujuks teistele on strateegilise partnerluse vormi kasutamine koostöös vabaihendustega nii siseturvalisuse kui kodanikuühiskonna valdkonnas, mõlemal juhul valdkondliku arengukava alusel. Protsessi kirjeldusse kaasati partnereid, ühingutega lepiti kokku pikem vaade sellest, milline võiks olla nende osalus nii poliitikakujundamises kui elluviimises. Üheks toetamise eesmärgiks on tagada kogukonnateenuste olemasolu, mida teenuse delegeerimisega ei saavutaks. Lepingud on seotud arengukava perioodiga, kuid eelarve piires räägitakse iga-aastaselt läbi aasta toetussummad. Taotluses nimetavad partnerid, mis on nende eesmärgid, kuhu tahavad organisatsioonid arengus jõuda ning toetussumma suurus peab võimaldama seda teha. Kodanikuühiskonna strateegilised partnerid on Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit (EMSL),

Kodukant, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik (SEV)<sup>70</sup>.

Projektipõhiseks rahastamiseks korraldab ministeerium ka avalikke konkursse, mis tagavad valdkonnaorganisatsioonidele parema ligipääsu. Juhul kui kodanikuühendus esitab Siseministeeriumile põhjendatud taotluse, vastavas valdkonnas konkursi ei ole, aga on olemas vabad eelarvelised vahendid, võib valdkonna eest vastutav asekancler suunata taotluse hindamiskomisjonile. Viimane näitab ministeeriumi sõnul avatud võimalust paindlikumaks rahastamiseks. Uues korras on kirjeldatud ka see, kuidas toimida katuserahadega.

Lisaks on siseturvalisuse valdkonnas toetused vabatahtlikuks tegevuseks, millega otsustusõigus antud maakondlikule tasandile. Sellega võimaldatakse toetust üksteiselt õppimiseks ja võrgustike loomiseks, varustuse ostmiseks. Selgelt erinevad toetuse eesmärgid ja fookus hoiavad ära kattuvuse tegevustoetusega.

Varem oli haldusallas tavaks anda sihtotstarbelist toetust SA Eesti Represseeritute abistamise fondile, mille puhul ei olnud selged rahastamise alused ja tulemused. Alates 01.09.2015 viidi rahastamise kohustus üle Siseministeeriumi valitsemisalast Justiitsministeeriumi valitsemisalasse koos toetusega 256 000 eurot aastas. Eesmärk on represseeritute esindusorganisatsioonide toetamine ning läbi nende repressioonide ja vabadusvõitluse ajaloo uurimine ning mälestuste jäädvustamine.




Põhimõte	Hinne	Põhjendus
<b>Avalik huvi</b>		Rahastamise eesmärgid on seotud ministeeriumi strateegilistes dokumentides seatud eesmärkidega ning seda erinevalt projekti- ja tegevustoetuste puhul. Samas siseturvalisuse valdkonna rahastamise eesmärgid on keeruline leida. Ühenduste roll on läbi mõeldud ja seotud valdkondlike arengukavadega, kodanikuühiskonna ja siseturvalisuse valdkonnas on seatud sisse strateegiline partnerlus.
<b>Tulemuslikkus</b>		Taotleja põhikirjaline tegevus peab toetama Siseministeeriumi valitsemisala valdkonna arengut. Taotlusvormid sisaldavad minimaalselt väljundindikaatoreid, taotlejad kirjeldavad taotlustes ka oodatavat tulemust ja projekti üldist mõju. Otsustamiseks hinnatakse taotluse eesmärgipärasust, mõju ja jätkusuutlikkust. Aruande vormid pole avalikud ja indikaatorite mõõtmist raske põhjalikumalt hinnata (mõõtmise kriteeriumid tulevad arengukavast ja lepingutest, aga pole rahastamise korras). Strateegiline partnerlus toetab tulemuslikkust <sup>71</sup> .

68 "Usuliste ühenduste ja nende tegevusi toetavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste ning konfessionaalsete õppeasutuste riigieelarvelise toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse andmise tingimused ja kord" – [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/ministri\\_kaskkiri\\_toetuste\\_andmise\\_tingimused\\_ja\\_kord\\_21.10.2015\\_nr\\_186.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/ministri_kaskkiri_toetuste_andmise_tingimused_ja_kord_21.10.2015_nr_186.pdf)

69 <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/ennetustegevus/avalikud-konkursid>

70 <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond/rahastamine>

71 Väljavõte Kärjate lauarutelust

<b>Kaasatus</b>		Partnerid toovad positiivsena välja kaasatuse arengukava koostamise etapis <sup>72</sup> , kuid leiavad, et valdkondlikult on ministeeriumipoolne kaasamine väga erinev. Tihti sõltub see valdkonna rahastamise eest vastutavatest inimestest. Selgusetuks jääb, kas kaasaraäkimise võimalus on ka teistele vabaihendustele, kes partneriks ei ole, ja kuivõrd küsitakse ühendustelt tagasisidet rahastamise protsessi, alusdokumentide ja tingimuste kohta.
<b>Läbipaistvus</b>		Veebilehel on avalikustatud teave ühenduste rahastamise põhimõtete ja tingimuste kohta, projektid ja nende eesmärgid (2012–2014), "Toetuste taotlemise, taotluste menetlemise ja toetuste andmise tingimused ja kord" <sup>73</sup> . Avatud projektikonkurssidel on oma lehed, kus on olemas taustainfo, konkursi reguleeriv kord, taotlusvoorud, toetatud projektid. Siseturvalisuse valdkonna strateegilised partnerid pole koduleheküljel selgelt välja toodud, veebist ei leia ka aruandeid. Hindamise kriteeriumid on täpsustatud konkursside kordades, üldises korras on hindamise põhimõtted ja protsessi kirjeldus. Ei leia infot selle kohta, kes ja millistel alustel moodustab hindamiskomisoni.
<b>Ligipääs:</b>		Rahastamiskorras on selgelt eraldatud projektitoetus, tegevustoetus ja strateegiline partnerlus, projektipõhiseks rahastamiseks korraldab ministeerium avalikud konkursid. Avalike konkursside tingimused on objektiivsed, sõltuvad rahastamise eesmärgist, ega loo ebaõiglaselt tingimusi konkreetsetele organisatsioonidele. Ka kodanikuühiskonna valdkonna strateegilised partnerid leiti konkursi korras.
<b>Võimekus</b>		Projektitoetustes on ettenähtud üldkulude katmine, hinnatakse ka projekti jätkusuutlikkust. Vabaihendused kurdavad, et üheaastased toetustsükli ei võimalda ühenduste tööd normaalselt planeerida ja samuti teatatakse toetusest liiga hilja. <sup>74</sup>

\*Võrdset ligipääsu on üheste kriteeriumite alusel raske hinnata, seda mõjutab erinevate valdkondade spetsiifika.

## Hea näide: siseministeeriumi strateegilise partnerluse lepingud

Üldisemast tegevustoetusest erineb strateegilise partnerluse lepe sellega, et partnerluse leppe fookuses ei ole niivõrd organisatsiooni areng, kuivõrd tegevused, mis vajalikud valdkonna/riigi arenguks. Lähtutakse põhimõttest, et kui koostöö eesmärgid on kokku lepitud, võiks vabaihendusesel olla võimalus ise majandada ja öelda, mida ta teeb, et koostöö eesmärgid saavutada. Sarnaselt kõigi teiste toetustega peab toetus haakuma strateegiliste kavadega, tegevusplaan olema kooskõlas ühenduse arengukavaga – partnerina täidetakse enda strateegiaga riigi strateegiat.

Strateegilisel partnerlusel saab olla kolm funktsiooni: parem avalike teenuste osutamine ja arendamine, poliitikaprotsessides osalemine,

vabaihendustele toetuste vahendamise roll. Kui partnerlus on hästi korraldatud, tekib ministeeriumil otsekanal partneritega suhtlemiseks, ministeeriumid saavad toetuse andmisel priiks üleliigsetest administreerivatest kohustustest ning vastutus valdkonnaeesmärkide eest jagatakse. 2015. aasta lõpuks oli Siseministeerium sõlminud siseturvalisuse valdkonnas neli ja kodanikuühiskonna valdkonnas kolm strateegilise partnerluse lepingut, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusallas on tarbijakaitse valdkonnas sõlminud üks strateegilise partnerluse leping.

Teiste ministeeriumide jaoks on Siseministeeriumi töö strateegilise partnerlusega olnud kasulik – ametnikud põhjendavad, kuidas neil

72 Väljavõte Kärjate lauarutelust

73 Kodanikuühiskonna rahastamine – <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond/rahastamine>

74 Väljavõte Kärjate lauarutelust

on oma ministriumis lihtsam argumenteerida toetusvormi kasuks. Potentsiaalne strateegiline partnerlus on olnud veel teemaks noortevaldkonnas, et aastatoetused oleksid pikaajalisemad ning kokkulepped sellest, mida igal aastal koostöös saavutatakse, tugevamad. Ka välisministriumite tegevusvaldkondades on mõeldud strateegilisele partnerlusele, peamiselt selleks, et tegevustoetused läbipaistvamaks saada. Sotsiaalministriumile sobiks mitmes valdkonnas strateegilise partnerluse lepped, kuid see on keerukas, sest sihtrühmi on palju. Kui partnerlussuhted sõlmida suundades, mis on riigile prioriteetsed, on ka partneritel teistes valdkondades ootused sisukamale koostööle ja stabiilsemale rahastusele.

Oktoobris 2015 rääkisime EMSLi liikmeklubis strateegilisest partnerlusest saadavast kasust ning koostöövormi arenguvõimalustest. **Kasu, mida nii ministrium kui vabaühendus võivad strateegilisest partnerlusest saada, kirjeldavad osalised järgmiselt:**

- Igas valdkonnas on teemad, millega tuleb tegeleda igapäevaselt ning avaliku võimu jaoks on oluline, et neis tegutsevad vabaühendused ei lõpetaks ühtäkki tegevust. Projektikonkursid pakuvad ajutisi ressursse, tegevustoetus keskendub organisatsiooni arengu toetamisele. Strateegilise partnerluse leping aitab valdkonna arengueesmärgid ministriumide ja vabaühenduse vahel ühtlustada ja sõlmida kokkuleppe pikaajalisemate sihtide saavutamiseks.
- Projektimajandust strateegiline partnerlus tingimata ei vähenda – ühikul tekib suutlikkust rohkem projekte ette võtta. See on oluline, sest keskkond muutub kiiresti, tekivad uued võimalused ja potentsiaalid, millele peab reageerima, ja toetus annab selleks võimaluse.
- Katusorganisatsioonidel aitab pikemaajaline koostöösuhet valdkonnaministriumiga oma rolli ka liikmete suunal täita, sest lepingud katavad üldjuhul nende tegevuste kulud (osalemine poliitikakujundamises), milleks esindusorganisatsiooni on vaja, kuid milleks projektitoetus on raske hankida. Vabakonnas ei piisa huvide tõhusaks esindamiseks alati liikmemaksudest.
- Pikemaajalisem tegevustoetus annab vaba-

ühendusele võimaluse kiiresti reageerida, luua koostöövõrgustikke, mille kaudu suudetakse mõju ja koostööd realiseerida. Strateegilised partnerid saavad olla vahelülid, mis aitab ministriumidel kogukondades ja vabaühendustega tööd teha, infot vahendada, erinevate valdkondade eesmärke ühtlustada.

- Ministrium eelistab, et ühing seab endale ise sihid, toetus peab andma võimaluse partneri võimekust tugevdada selles osas, kus ta on partner riigile. Usaldatakse, et toetuse eest täidab ühing neid eesmärke, mis on organisatsioonile vajalikud, ja mõtleb samas kaasa ka valitsuse poliitikates. Ministrium annab vahel ka soovitusi ühingu töö arenguks, või siis kavandab poliitika, arvestades valdkonna organisatsioonidelt saadud tagasisidet.

**Osalised jagasid oma kogemuste pinnalt ka üksjagu soovitusi:**

- Valdkonna peab kõigepealt strateegiliselt läbi mõtlema, et mõista, milliseid partnereid selle korraldamiseks ja arenguks üldse vaja on. Strateegiline partnerlus ei tohi olla ühele üksikule ühendusele tingimuste loomine;
- Strateegiline partnerlus ei ole “kerge raha” vabaühendusele – sel on konkreetsed eesmärgid ja detailne aruandmine. See ei ole ka lihtne lahendus ministriumidele, sest partnerlus eeldab võrdseid panuseid, mitte tööde ja eesmärkide delegerimist. Vabaühendused ootavad ka, et ministriumis on keegi, kes kokkulepitud tulemuste eest hea seisab. Kui pühenduda, võib kasu olla suur;
- Vabaühendused ootavadki partnerluses sisukamat dialoogi, soovivad rääkida ja arutada tegevusplaane, võimalikke arengueesmärke. Kui valdkonna arendamisel tehakse koostööd, peaks dialoog olema pidev ning ei peaks keskenduma vaid rahastamisele. Valitsusel on omad eesmärgid ja sihid, aga vabaühendus võib näha asju teisiti ja oma vaatega visioone täiendada;
- Tulemuste hindamiseks on vaja paremaid mõõdikuid, mis aitaks hinnata strateegilises partnerluses eesmärkide poole liikumist, aga täpsustada ka eelarveridu, milleks toetust on võimalik kasutada. Mõistlik on partnerluses näha ette ruum tegevuskava ja eelarve üle-

vaatamiseks, kui aja jooksul on muudatused vajalikuks osutumas. Bürokratia ei tohiks strateegilist partnerlust takistada.

- Eesmärkide seadmisel tasub võtta ette laiem agenda ning keskenduda nendele eesmärkidele, kus partnerlus on saavutamiseks vajalik ja milles ei ministrium ega vabaühendus üksi hakkama ei saaks. Rollid tasub jagada koos vastutusega ning arvestada nende jagamisel kummagi poole võimekust.
- Partnerluse tulemuslikkuse hindamist saab parandada sellega, kui tegevuste mõju uuritud viib läbi ministrium, mitte vabaühendus ise. Nii jõuab info sellest, millised on valdkonnas arengud, paremini ministriumini ja valdkonna poliitikakujundamisse.
- Vabaühendused on kogenud olukordi, kus “kriitika peale on tulnud siit-sealt näpuviibutusi, et

hea partner nii ei räägi”. Sanktsioonidest küll ei kuuldu ning tõdetakse, et kriitikatundlikkus sõltub ka inimestest. Kui partnerina proovida otsida ettepanekuid või lahendusi, siis konflikte ei tule; kui võetakse vastanduv roll, tulevad konfliktid tõenäolisemalt ja kiiremini. Koostöö ja lahenduste otsimist peavad silmas pidama mõlemad pooled, samas austades teineteise sõltumatust.

- Strateegiline partnerlus ei tohiks muutuda koormavaks kummalegi poolele. Ka vabaühendusel tuleb mõelda läbi, milline on minimaalne vahendite maht, millega on võimalik oma organisatsiooni töös hoida, aga ka partnerluse eesmärke saavutada.

Liikmeklubis kostus ka, et strateegilise partnerluse leping ja tegevustoetus ei mõjuta tegelikku tööd nii palju kui inimesed, kes on huvitatud kaasamisest ja koostööst.



# Mis roll on hasartmängumaksul vabaühenduste rahastamises?

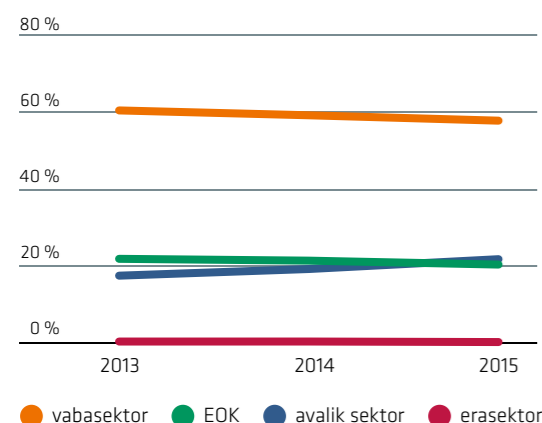
Hasartmängumaksu seaduse (HaMMS) järgi eraldatakse Hasartmängumaksu Nõukogule (HMN) 37,4% hasartmängumaksu kavandatavast laekumisest. Nimetatud summast eraldatakse:

- 31,8% teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks.
- 22% olümpiaettevalmistusprojektide, 10% teiste spordiprojektide toetamiseks,
- 31,7% hasartmängusõltuvusega ning pere, meditsiini ja hoolekandega ning vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamiseks ja
- 4% kultuuriprojektide toetamiseks.

Selline jaotus on kehtinud 2004. aastast HaMMSi muutmisest (451 SE) alates.

HMNist rahastatakse suurimas osas vabaühendusi. See tähendab, et HMN avaldab nende tegutsemisvõimalustele ja -suutlikkusele olulist mõju. Hasartmängumaksust eraldavad projekti-

HMN summa jagunemine sektorite vahel



toetusi Sotsiaalministeerium (SOM), Kultuuriministeerium (KUM) ja Haridus- ja Teadusministeerium (HTM). Peatükk keskendubki vaid Hasartmängumaksu Nõukogu otsustatavatele toetustele ega puuduta Punast Risti, Kultuurkapitali (KULKA) ja regionaalset investeeringute programmi, mida samuti HaMMS reguleerib.

2015. aastal moodustasid vabaühenduste toetused 58% HMN kogusummast. Eesti Olümpiakomitee (EOK) osakaal on viimastel aastatel langustrendis. Samal ajal on iga aastaga kasvanud avaliku sektori organisatsioonide toetamine HMNist, sh ametid, omavalitsused, ministeeriumide ja KOVide allasutused, valitsussektorisse kuuluvad SA-d. HMNist on toetatud ka eraisikuid ja FIEsid, kuid marginaalsete summadega, keskmiselt 24 000 eurot aastas, peamiselt kultuuri ja spordi valdkondades. Kuigi HaMMS ei sätesta, et toetused peaksid kindlas ulatuses vabaühendustele minema, ei ole aktsepteeritav, et ministeeriumid hasartmängumaksust laekuvat raha ministeeriumi eelarve puudujäägi lappimiseks kasutavad. Täpsemalt peaksid olema sätestatud toetuse andmise kord vabaühendustele, avaliku sektori ja äriktori organisatsioonidele.

Kõigis kolmes valdkonnas peab toetuste määramine olema kooskõlas ministeeriumide määratud ja Hasartmängumaksu Nõukogu kinnitatud valdkondlike aastaprioriteetidega. Otsuse toetuste määramise kohta teeb Hasartmängumaksu Nõukogu pärast seda, kui ministeeriumide ametnikud on taotlused läbi vaadanud.

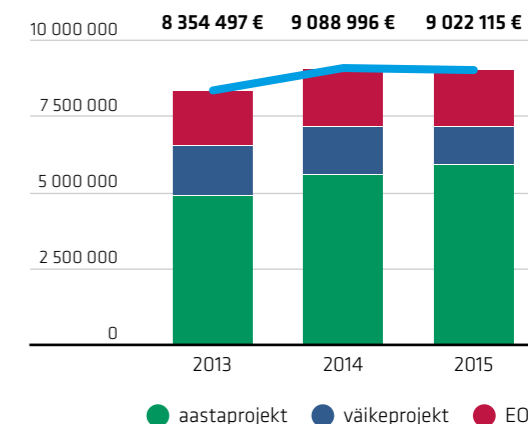
HMN korra järgi toetatakse väikeprojektidena iga kuul kuni 6000 euro suuruseid projekte, aastaprojektid ehk suurprojektid on üle 6000 eurose eelarvega ning nendeks saab toetust kord aastas. Tegelikuses on väikeprojektidena otsustatud korduvalt ka üle 6000 eurose eelarvega toetusi, aastaprojektide toetuste summa ja osakaal on viimastel aastatel tõusnud (59 protsendilt 65ni), ja väikeprojektide maht vähenenud (19%-lt 14%-ni).

HMN vahendid on viimasel kolmel aastal jaotunud keskmiselt 62% kogusummast aastaprojektidele, 17% väikeprojektidele ja 21% EOKle.

Ministeeriumidel on partnerid, kes igal aastal toetust saavad: nad kandideerivad vormiliselt samadel alustel teistega, kuid kelle võimalus toetust saada on tegelikuses suurem. Seda tuleks kindlasti korrastada, et vältida ebaausat konkurentsi ja tagada ministeeriumi strateegilistele partneritele stabiilsem positsioon.

Kuidas protsessid kolmes ministeeriumis toimivad, kas need on juhendist tulenevalt muutunud ning kuidas toetuste andmine rahastamise juhendmaterjali põhimõtetele kooskõlas on, seda käesolev osa raportist käsitlebki.

HMN toetuste jaotus



## Kuidas lähevad hasartmängumaksu toetused kokku rahastamise põhimõtetele?

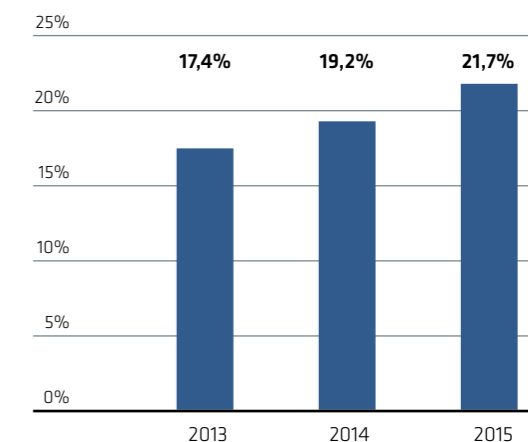
### 2.1 Avalik huvi ja kooskõla riigi strateegiliste eesmärkidega

Kõigi kolme ministeeriumi väikeprojektide puhul toetatakse tihti kohalike ürituste korraldamist: konkursid, väljasõidud, muusikaüritused, perepäevad jms. Tegemist on kohalikele suunatud (meelelahutus)üritustega ehk seos prioriteetidega või laiemalt ministeeriumi strateegiliste eesmärkidega valdkonnas võib olla nõrk. Ideaalis võiksid sellised väikeüritused toetust saada KOVi eelarvest või kohaliku omaalgatuse programmist, mille toetusotuseid tehakse taotlejatele lähemal, kohalike olusid ja vajadusi tundvate inimeste poolt. Kui ministeeriumid on seadnud eesmärgiks riiklike strateegiliste eesmärkide täitmise, tõstatub küsimus, kas iga väiksem algatus või üritus neid eesmarke täidab.

Enamus väiketoeusi läheb siiski vabaühendustele, mis suure tõenäosusega esindavad laiemat sihtgruppi või kogukonna huvi. Fookuse ja sidususe puudumisel on aga üks positiivne aspekt: HMN saab toetada uute ideede katsetamist, mil pole veel arengukavades ega teiste rahastajate juures kohta.<sup>75</sup>

Küsimusele, kas hasartmängumaksu nõukogu poolt antavad toetused peaksid olema vabaühen-

Avaliku sektori projektidele eraldatud toetuste osakaal



duste kaasamiseks valdkondade arengusse või ei oma projekti esitaja tähtsust, on vastust otsitud aastaid. 2002. aastal toimus Riigikogu liikmete seas debatt, kust järeldus, et programmi peamiseks eesmärgiks peaks olema ikkagi kodanikuühenduste toetamine.<sup>76</sup> See tähendab, et ideaalis leitakse avaliku sektori organisatsioonidele vahendeid

<sup>75</sup> Rammo, A. (2015) HMNi seitse surmapattu. Hea Kodanik - <http://uudised.ngo.ee/post/alari-rammo-hmni-seitse-surmapattu/>  
<sup>76</sup> <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203131300#PKP-2000008626>

riigieelarvest ning hasartmängumaksust võimaldatakse toetusi vabaühendustele nii, nagu seadus seda ette on näinud. Viimasel kolmel aastal toetatud taotlustest on lausa 20% olnud avaliku sektori taotlused ja toetuste rahaline maht avaliku sektori organisatsioonidele on aasta-aastalt kasvanud.

Rahandusministeeriumi eestvedamisel toimub lähiaastatel üleminek tegevuspõhisele/programmipõhisele eelarvestamisele, mis tähendab, et kõik kulutused peaksid viima mõne ministeeriumi strateegilise eesmärgi täitmise poole. Ideeliselt tundub see ka hasartmängumaksu rahastamise kontekstis mõistlik, seni on hinnatud HMNi projekte kõrvutatades väljapakutud tegevusi ministeeriumide seatud prioriteetidega ning jät-

tes kõrvale nii projekti enda kui riigi eesmärgid. Eelarvereformi tulemusi saab küll alles hiljem hinnata, kuid ideeliselt kasu toetustest suureneks, kui otsustamisel peetaks enam silmas eesmärkide saavutamise potentsiaal, oleks selgem kuluridade vajalikkus ja võimalik tulemuslikkus.

HMNi prioriteetide seadmisel ei ole KOVe silmas peetud, seega võiks eeldada, et toetust saavad siiski riikliku tähtsusega projektid.

Retoorikas on hasartmängumaksu nõukogu poolt antavad toetused vabaühenduste kaasamiseks valdkondade arengusse, praktikas toetatakse ka nii avaliku- kui äri sektori projekte. Avaliku sektori projektidele eraldatud toetuste proportsioon on viimastel aastatel suurenenud.

## 2.2 Läbipaistvus ja selgus

Hasartmängumaksu nõukogul on oma veebileht hmn.ee, millelt alates 2015. aastast leiab info rahastamise põhimõtete, tingimuste, protsessi ja ka tulemuste kohta<sup>77</sup>, sellel on info taotluste tähtsuse (suurprojektid 1.10–15.11; väikeprojektid iga kuu) ning esitamise korra kohta. Samuti on näha, millal nõukogu lõplikeks otsusteks koguneb. Lisaks teavitab näiteks SOM erinevate kanalite kaudu oma lehel või partnerite lehtedel suurprojektide konkursist.

HMN otsuse protokollid ilmuvad veebilehele üsna peatselt koosoleku toimumise järel ning neist loeb valdkondade kaupa välja toetuse saaja organisatsiooni, projekti nimetuse, positiivsete otsuste summa. Ei ole aga avalikku ülevaadet voorudest kokku taotletud summadest ja taotluste hulgast, puudub info rahastamisotsuseta jäetud taotluste summadest. Samuti ei ole HMN otsuseprotokollid kasutajasõbralikud ning ei võimalda rahastatud projektide ja toetuste saajatega lähemalt tutvuda, et mõista, mis eesmärgil või milliste tegevuste elluviimiseks toetus määrati (nagu see on võimalik nt KÜSKI veebilehel). HMN veebileheküljel toimib hea sisendinfo ja nõukogu tegevuse ülevaate andjana, aga seal ei saa informatsiooni toetatud projektide käigust ja tulemustest ega programmi kogumahtudest.

Nii SOM, KUM kui HTM veebilehtedel on kergesti leitavad eraldi rubriigid HMN toetuste kohta, milles olev info nii korra kui tingimuste kohta vastab rahastamise juhendmaterjalil kirjeldatud

minimaalsetele ootustele. Avalikult ja lihtsasti kättesaadav on ka teave selle kohta, millised organisatsioonid (sh vabaühendused) on nii väike- kui aastatoetusi saanud. Kõige konkreetsem kord ning taotluse hindamise kriteeriumid on SOMil. KUMi ja HTMi korrad on üldisemad. SOMil on ka sätestatud järelevalve tingimused ja kord, mida teistel ministeeriumidel pole, samuti võib SOMi lehel leida HMNi toetuse andmise tingimused ja korrad, mida SOM majasiseselt kasutab. Kuidas pingeread teistes ministeeriumides tekivad, selle kohta info puudub.

Toetuste saajatele ega ka neile, kes toetust ei saanud, ei anta selgitusi otsuse kohta, mis probleemina tõstus teravalt ka vabaühenduste seas Kärajatel<sup>78</sup>. Otsuseid aitaks läbipaistvamaks muuta see, kui HMN otsuste protokollid sisaldaksid märget toetussummade vähendamise kohta ning vähemalt taotlejad saaksid tagasisidet otsuse põhjendustest.

Vähesest infost hasartmängumaksu toetuste kohta kõneleb ka Anne-Mai Saare bakalaureusetöö, milles on uuritud vabaühenduste teadlikkust erinevatest rahastusvõimalustest, mille kaudu hasartmängumaksu raha jagatakse. Alla poole (44,7 protsenti) vastajatest olid teadlikud kõikidest hasartmängumaksust rahastatud programmidest (Kultuurkapital, HMN, regionaalsete investeringute programm).<sup>79</sup> See kõneleb toetuste kättesaadavusest ja ebaselgusest ning viitab omakorda toetusmudeli selgemaks muutmise vajadusele.

77 <http://www.hmn.ee/>

78 <http://uudised.ngo.ee/post/%20%20katuseraha-peab-kaduma>

79 Saar, Anne-Mai (2016). *Kolmanda sektori rahastamine hasartmängumaksust, selle vajalikkus ja probleemid*. Bakalaureusetöö, TTÜ, Tallinn. lk 24–25

Tabel 1. Kuidas on HMN otsustatavate toetuste andmine reguleeritud?

Kultuuriministeerium	Haridus- ja Teadusministeerium	Sotsiaalministeerium
HaMMS	HaMMS	HaMMS
VV määrus	VV määrus	VV määrus
Valdkondlikud prioriteetid al 2015	Valdkondlikud prioriteetid igal aastal	Valdkondlikud prioriteetid igal aastal
Taotluste hindamise põhimõtted	Taotluste hindamise põhimõtted	Taotluste hindamise põhimõtted
	Käskkiri, mis kinnitab hindamise kriteeriumid	Toetuse andmise tingimused ja kord
	Hindamise juhend (ministri määrus)	Järelevalve tingimused ja kord
		Otsuste tegemise juhend
		Hindamislehe vorm

Kuigi kirjelduste järgi toimub toetustele alati avalik konkurss, siis tegelikkuses ei toimu otsustamine alati nii, kuidas on avalikkusele kirjeldatud. Selgeks näiteks on Eesti Olümpiakomitee ja olümpia ettevalmistamisprojektid, mille toetamine peaks toimuma eraldi teistest taotlustest. Tegemist on mahuka valdkonnaga, mille taotluste hindamiseks oleks mõistlik kehtestada valdkonnaspetsiifikat, konkreetset eesmärki arvestav otsustamise kord ja tingimused. EOK arvukad taotlused on pea sajaprotsendiliselt igal aastal (2013–2015) toetatud, spordivaldkonnas on teisigi edukaid<sup>80</sup> taotlejaid läbi kolme aasta (Tiit Soku Korvpallikool, Eesti Karate Föderatsioon, Eesti Kergejõustiku Liit, Rakvere Kergejõustiku Klubi ViKe), teistest valdkondadest on 100% edukusega esitanud igal aastal kolm taotlust Eesti Noorsootöö Keskus.

EOK rahastusotsust ei ole mõttekas avalikus taotlusvoorus konkureerivate projektidega liita. Toetusi vaadates tekib kahtlus, kui palju on teisi

sarnaseid ette otsustatud taotlusi ja kui suures osas tegelikult konkurents/konkureerimine toimib. Samuti näitab see, et ministeeriumil on pikaajalised koostööpartnerid, kellele toetust võimaldada soovitakse, kuid raha jagatakse HMNi kaudu projektikonkurssi "mängides".

Toetuse andmise korrad on küll avalikud, kuid kordadest ei leia üheselt selget ja läbipaistvat kirjeldust, mis praktikas toimuvaid „erandeid“ selgitaks. See loob ebaselguse ja pinnase usaldamatuseks taotlejate seas, samuti rahulolematuse otsustega.

HMN protsess on kõige paremini läbimõeldud ja kõige läbipaistvam Sotsiaalministeeriumis.

- EOK rahastusotsust ei ole mõttekas avalikus taotlusvoorus konkureerivate projektidega liita.
- Kirjeldamata „erandid“ praktikas tekitavad pinnase usaldamatuseks taotlejate seas, samuti rahulolematuse otsustega.

## 2.3 Ühendustele on tagatud võrdne ligipääs rahastamisele

Võrdne ligipääs seisneb sarnastes tingimustes, korras ja hindamiskriteeriumites, mis mängivad rolli taotluste heakskiitmisel või tagasilükkamisel. Projektide hindamise põhimõtted on kõigil ministeeriumidel erinevad. SOMil on hindamiseks olemas

kindel punktisüsteem, mis tähendab, et projekte on võimalik võrrelda valdkondlike eesmärkide saavutamise seisukohast. Punktisüsteem aga puudub KUMis ja HTMis, mis tekitab küsimuse, mille alusel taotlusi reastatakse ja nõukogule otsustamiseks

80 Vähemalt kolm esitatud ja rahuldatud taotlust aastast vahemikus 2013–2015

saadetakse. Lisaks põhjustavad erinevad süsteemid ebaselgust taotlejate hulgas.

Ühtsete hindamiskriteeriumite puudumise probleemist kõneles juba 2008. aastal tehtud BDA Consulting raport<sup>81</sup>. Selle tulemusel on vaid SOM oma hindamispraktika punktipõhiseks muutnud, HTMis on kinnitatud hindamiskriteeriumid ning on hindamise juhend, samuti peab hindaja andma põhjenduse oma hindele, kuid taotlejale, kes toetust ei saa, selle kohta infot ei anta. Ministreeriumi erineb ka see, millised kulud on lubatud ja millised mitte. Näiteks HTM ja KUM ei toeta vara soetamist, samas SOM seda toetab. Erinevalt on lähenetud oma- ja kaasfinantseeringule. On ka sarnasusi, seda eriti abikõlblikkuse reeglite osas, nt ei või projektitegevused olla alanud enne rahastusotsust, esitatud peavad olema eelnevad aruanded, lisaks ei saa toetust, kui on mujalt juba toetust saanud, on sobivamaid rahastajaid või on varem esinenud rikkumisi.<sup>82</sup>

KUM on reeglites kõige üldsõnalisem, ei täpsusta mõisteid ja jätab seega rohkem loominguulist ruumi hindajatele. HTM ja SOM on hindamisjuhendis täpsemad, näiteks on kirjas konkreetseid protsendipiirid teatud kulutusteks (projektijuhtimine, vara soetamine, investeringud), kuid erineb terminite kasutus (nt mis ühes on 'halduskulud', on teises 'projektijuhtimisega seotud kulutused').

Korduvtaotlejaid on ühe aasta lõikes vahemikus 2013–2015 olnud igal aastal umbes kolmandik (36–38%). Unikaalsete taotlejate arv on 2013. aasta 1428 taotlejalt langenud aastaks 2015 602ni ehk 2,3 korda väiksem. Samas on taotluste arv vähenenud vaid 1,2 korda (3132 -> 2510). Trendil võib olla mitmeid põhjuseid: varem mainitud ebaselgus ja kahtlused otsustusprotsessi osas; võimalik, et varem toetusi saanutel on lisaeelised, mida avalikud hindamiskriteeriumid ja protsess ei kirjelda. Tagasisideuringuid ega mõjuhindamisi tehtud ei ole.

Taotluste hindamine ja rahastamisotsuste tegemine on kogu protsessis kõige kesksem must auk ning kirjeldab lisaks vähesele läbipaistvusele **ligipääsuprobleemi**. Hasartmängumaksu toetusteks jaotamise mudeli juures ei saa mööda ka nõukogu rollist ja koosseisust. **HMNi koosseis koosneb enamuses Riigikogu liikmetest** (fraktsioonide esindajad, igast HMN toetusi jagavast ministeeriumist on esindatud vaid üks kõrgem ametnik – kantsler või

asekantsler), **mis tähendab kõrget politiseeritust** võrreldes valdava enamuse muude vabaühenduste rahastusmeetmete hindamiskomisjonidega. Samas ei selgu HaMMS ega seadusemuudatuste seletuskirjadest nõukogu sellisele koosseisule põhjendust ega eesmärki. Komisjonid peaksid juhendmaterjali järgi olema pädevad ja sõltumatud<sup>83</sup> ning **läbipaistvuse ja erapooletuse huvides kaasatakse** ka väliseksperdid. Samuti on heaks tavaks komisjoni koosseisu aeg-ajalt muuta, aga nii, et säiliks sisuline pädevus ja otsuste tegemise järjepidevus. Sellistele kriteeriumitele HMN ei vasta, ka ministeeriumide ametnike poolt tehtavad hindamised jätavad kasutamata väliseksperdid (sh sihtrühma esindajad) pädevuse.

Kui esialgse taotluse hindamise teevad vastava valdkonna ametnikud, kes seavad taotlused ka pingeritta, on nõukogul võimalik toetusotsuseid teha hindamiskriteeriumitest sõltumata, sh nt ka isikliku meeldivuse, mitte tingimata projektiidee tugevuse, teostatavuse või loodava lisandväärtuse järgi. Ka ministeeriumides on risk, et juhtkond ignoreerib valdkondliku hindamiskomisjoni otsuseid ning sätib taotlusi vastavalt oma isiklikele eelistustele ümber. Riski saaks jällegi maandada hindamissüsteem ning pingerea moodustamise kord.

Valikuprotsess ja hindamiskriteeriumid peavad toetama seatud eesmärkide saavutamist ja töötama ainsa otsustusalusena – siis on süsteem läbipaistev ja õiglane ning konkurents toimub parimate ideede/lahenduste vahel. Kui ministeeriumi ametnikud lähtuvad otsustel valdkondlikest prioriteetidest ja arengukavadest, ei tohiks HMN neid otsuseid poliitilise meeldivuse või vaate tõttu muuta. Seadusandlikku võimu esindaval organil ei tohiks olla õigust riigi täidesaatva võimu valdkondlikesse rahastusotsustesse sekkuda. Riigikogu liikmed võivad lisaks politiseeritud otsuste riskile tekitada HMNi koosseisu ja tegevusega konflikti seadusandliku (Riigikogu) ja täidesaatva (ministeeriumid) võimu vahel.

Nii on HMN mudelisse sisse kirjutatud reaalne risk, et võrdne ligipääs rahastusele puudub neil taotlejatel (sh vabaühendustel), kelle poliitilised põhimõtted ei ühti ministeeriumi juhtkonna või HMNi liikmete omadega või kellel pole piisavalt tutvusi. Kuna HMNil kui poliitilisel kehal ei ole valdkondlikku ekspertiisi, ei kasutata objektiivseid kõigile taotlejatele ühtmoodi kehtivaid hindamis-

kriteeriume ja otsustuskord pole läbipaistev, on mudel vastuolus hea rahastamise põhimõtetega ega vasta rahastamise juhendmaterjalile.

- HMNi puhul on riskiks uute taotlejate väiksem ligipääs toetustele.
- Terminoloogiat peaksid ministeeriumid täpsustama ja ühtlustama, et taotlejatel oleks selge, mida ühe või teise toetusliigi all mõeldakse.
- Kõigil ministeeriumidel oleks vaja läbipaistvat punktisüsteemi, millega taotlusi pingeritta

järjestatakse, mille alusel otsused tehakse ning hiljem neid otsuseid ka põhjendatakse.

- Taotlejate arvu vähenemine tõstatab küsimuse, kas uutel taotlejatel on võrdne ligipääs rahastusele.
- Nõukogu koosseis on märksa politiseeritum võrreldes valdava enamuse muude vabaühenduste rahastusmeetmete hindamiskomisjonidega. Samas ei selgu HaMMS ega seadusemuudatuste seletuskirjadest nõukogu sellise koosseisu põhjendust ega eemärki.

## 2.4 Rahastamine olgu tulemuslik

SOM ja HTM on nii 2015. kui ka 2016. aastaks seadnud valdkondlikud prioriteedid (ehk teevad seda iga-aastaselt), KUMil kehtivad need alates 2015. aastast. Prioriteete veebilehelt lugevatele vabaühendustele jääb pigem selgusetuks, millistel alustel, kuidas ja millal prioriteedid tekivad. Kuigi valdkondade vajadused peaks igal aastal üle vaatama ja täpsustama, komplitseerib selguse loomist ja tulemuslikkuse mõõtmist osaliselt ministeeriumide teadmatus hasartmängumaksust laekuva rahasumma suurusel, samuti muudab süsteemi keerukaks väikeprojektide igakuine taotlusvoor.

Raha toetusteks jaotamine ja kasutamine ei tohi tekitada toetuste mahuga võrreldes eba-proportsionaalselt suurt administratiivkoormust. Sisendinfo tulemuslikkuse hindamiseks annab aruandlus, seega käsitletakse selles valguses tehnilist aruandlust (tõhusus, abikõlblikkus) ja sisulist tulemuslikkuse/mõjususe hindamist. Tulemuste hindamine on oluline ka sellepärast, et saada rahastamismudeli ja -protsessi osas tagasisidet: milliseid eesmärke, tegevusi, ühendusi on vaja toetada, et vahendid looksid maksimaalselt lisandväärtust. See info teeb iga hindamiskorra kergemaks, otsused vähem rünnatavaks ja mõjusamaks.

HMN rahastusmudelis ei ole põhimõistet viidud kooskõlla rahastamise juhendmaterjaliga. ministeeriumides tehtud intervjuud näitasid, et alusmõistete selgitamine ja ühetaoline kasutuselevõtt on midagi, millest rahastajad oma majasiseste kordade uuendamisel on olulist kasu tunnetanud. Näiteks eristab juhend kolme rahastusliiki (vastavalt nende eripärastele eesmärkidele): tegevus-,

projektitoetused ja avalike teenuste delegerimine. HMN kasutab mõisteid "väike- ja "suur- (või aasta-) projekt" ning kasutuselolevad terminid ei väljenda rahastamisliiki ega eesmärki korrektselt.

HMNi suurprojektid on sisuliselt tegevustoetus ministeeriumi pikaajalistele ja potentsiaalselt strateegilistele partneritele, toetuse tingimused aga lähtuvad projektitoetuse loogikast, mis tegelikult seab piiranguid organisatsioonide tegutsemisele. Projektitoetus sobib konkreetsete ja pigem lühiajaliste tegevuste elluviimiseks ja projektikonkursi tugevamate tegevusideede/-lahenduste väljaselekteerimiseks. Tegevustoetuse eesmärk on hoida või arendada konkreetsete vabaühenduste või mõne sotsiaalse probleemi lahendamisel kaalukamate strateegiliste partnerite tegutsemis-suutlikkust. See tähendab nt administratiiv- ja arenduskulude katmise tunduvalt suuremat osakaalu võrreldes projektitoetusega. Kuna liigid eristuvad eesmärgi alusel, siis on projektitoetusel erinev tulemus potentsiaal kui tegevustoetusel<sup>84</sup>.

Toetusesaajad peavad ministeeriumidele esitama aruanded vahendite kasutamise ja läbiviidud tegevuste kohta. Finantspoolt kontrollitakse alati, lubatud tegevuste elluviimist aga pisteliselt ja pigem vähe. Näiteks SOMis on nii-öelda kolme taseme kontroll: I astme kontrolli moodustavad kohustuslikud aruanded, mille ühendus edastama peab; II astmena küsib ametnik lisadokumente ja III võimalusena minnakse kohale. HTMis tehakse kohapealset kontrolli harva. Aruanded pole avalikkusele kättesaadavad, kuid vähemalt SOMi esindaja sõnul on valdkonna ühendused pigem koostööaltd

81 BDA Consulting OÜ (2008). Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine. (Raport)

82 Peamiselt tulenevad need VV määrusest „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“

83 Praxis (2013) lk 60

84 Saar (2016). lk 25–26. Bakalaureusetöös küsitatud vabaühendustest 70% arvasid, et toetusi võiks saada otse tegevustoetusena ministeeriumilt, vaid 15% küsitletutest leidsid, et projektitoetuste praegune kord võiks säilida.

ning valmis toetuste kasutamise otstarbekust tões-  
tama. HTMis toimub sisuline aruannete hindamine  
kõikide suurprojektide kohta, väikeprojektide pu-  
hul piiratakse enamasti kuluaruande kontrolliga.

Topeltrahastuse osas on muret väljendanud  
Kultuuriministerium (eriti KULKA ja HMN  
toetuste kattumine). HTM ja SOM väitsid, et  
topeltrahastust üritatakse kontrollida ning seda  
tihti ette ei tule. HTMil aitab projektide eesmär-  
gipärasust rahakasutust kontrollida nõue oma- või  
kaasfinantseeringu kohta, mis tähendab, et aru-  
andlust kontrollitakse ka teise rahastaja kaudu ja  
seega väheneb tugevalt topeltrahastuse risk. Tihti  
taotlevad organisatsioonid samale projektile toe-  
tust erinevatest ministeriumi rahastussallikatest,  
kuid programmide puhul, mis on ministeriumist  
eraldiseisvad, on sellist kontrolli raskem teha.  
Kuna puudub ühtne infosüsteem, mis topeltrahas-  
tusega taotlusi tuvastada aitaks, võib tekkida olu-  
kord, kus üks projekt saabki erinevatest allikatest  
topeltrahastust. See aga põhjustab ebavõrdsust  
võrreldes teiste taotlejatega.

HMNi toetuste puhul on kõigis ministeriu-  
mides kasutusel ühesugune taotlusvorm, milles  
tuleb kirjeldada ka projekti oodatavaid ja mõõde-  
tavaid tulemusi. Aruandevormid on ministeriu-  
miti erinevad.

Kõik kolm ministeriumi nõuavad finantsaru-  
annete esitamist ja kontrollivad HMNi rahasta-  
tavates projektides raha kasutamist. Pistelisel  
kontrollitakse sisuliste eesmärkide saavutamist.  
SOMis küsitakse selleks lisadokumente või min-  
nakse kohapeale vaatlema. KUMis tehakse seda,  
kui esineb kahtlus toetuse väärkasutamise osas.  
Tulemuslikkuse hindamine on vähemalt SOMis  
alles üsna uus areng (alates 2015. aastast). Kuna  
rahastatud projekte on palju (aastal 2015 toetati  
kokku 3479 projekti), on võimatu kõiki tegevusi ja  
eesmärkide saavutamist kontrollida.

SOM palub oma aruandes projekti saavutus-  
i kirjeldada ja hinnata, KUM seda ei tee, kuigi palub  
kirjeldada projekti teostumist. Kõige minimalist-  
likum aruandevorm on HTMil, kus soovatakse  
teada vaid projektikuludid ja jääki, aga projek-  
tidele teostatakse ka sisulist kontrolli (eelkõige

suurprojektidele)<sup>85</sup>. Siiski tõstatub küsimus: kas  
eesmärk on raha jaotada ning reaalsed tulemused  
ei ole nii olulised?

SOM on võimalikele projektikulutustele kõige  
selgelt piirangud seadnud, nt projektijuhtimisku-  
lud (halduskulud), investeringud, vara soetamine ei  
või ületada 25% taotletavast toetusest. Haldusku-  
lusid piirab ka HTM (25% kõigist kuludest), samuti  
nõutakse oma- või kaasfinantseeringut 10–20%  
ulatuses (sõltuvalt, kas tegu on väike- või suur-  
projektiga). HTM ei luba vabatahtlikku tööd oma-  
finantseeringuna, sarnane on ka SOMi seisukoht.  
KUMi juhendis sellele viidet pole ning vähemalt  
projektide hindamise põhimõtetes selliseid piire ei  
sea. Kuna vabatahtlikku tööd saab mõõta ning tööle  
ka hinna anda, võiks vabatahtlikku tööd omafinant-  
seeringuna lubada kõik kolm ministeriumi.

- HMN rahastusmudelis ei ole põhimõisted vii-  
dud kooskõlla rahastamise juhendmaterjaliga.
- toetuste dubleerimine peaks olema kontrollitav  
ehk taotluste esitamise puhul võiks olla olemas  
riskisutatav andmebaas, mis annab vähemalt  
ametnikele infot, kas organisatsioon on juba  
mujalt samale projektile rahastuse saanud.
- kõige rohkem rõhub kulutõhususele ja ees-  
märgipärasele rahakasutamisele SOM, teistel  
on sellised meetmed suures osas puudulikud.
- mõistlik oleks korraldada taotlusvoore harvem,  
teades paremini, milliseid summasid on võima-  
lik eraldada. Harvemate taotlusvoorude korral  
on ministeriumil konkreetsemaid prioriteete  
ning taotlejatel eesmärke ja mõõdikuid lihtsam  
välja pakkuda.
- HMN rahastusmudeli selgust pärsib segadus  
aastatoetuste tegelikes eesmärkides ja piiran-  
gud seatud kriteeriumides.
- juhendmaterjal soovib vabatahtlikku tööd  
omafinantseeringuna arvestada, HTMi juhend  
ja SOMi üldpraktika sellega ei kattu.

85 intervjuu

## 2.5 Rahastamine edendab vabaühenduste võimekust

HaMMS-i arutelude käigus nii Riigikogus kui ümar-  
laudadel on räägitud toetuskeemi eesmärgist just  
vabaühenduste toetamise võtmes<sup>86</sup>; ka rahastamise  
juhendmaterjal rõhutab, et toetusprogrammid pea-  
vad parandama ühenduste võimekust. Seetõttu on  
vastuoluline, et iga aastaga on kasvanud proportsio-  
naalselt hoopis avalikule sektorile eraldatud toetu-  
sed, sh saavad toetusi ametid, omavalitsused, minis-  
teeriumide ja KOVide allasutused, valitsussektorisse  
kuuluvad SA-d. Avalikule sektorile antud toetused  
moodustasid 17.4% kogusummast 2013. aastal, kuid  
pea 22% 2015. aastal ehk napilt alla 2 miljoni euro.

Aruandevormides ei uurita toetuse saajalt,  
kuivõrd toetus aitab organisatsiooni toimimist  
parandada, osaliselt hinnatakse projektide jät-  
kusuutlikkust, mis annab ühenduse võimekuse  
arendamise kohta minimaalselt informatsiooni  
(sedagi vaid SOMi projektide puhul, HTM ja KUM  
ei pööra sellele üldse tähelepanu).

Aastatoetusi, mis on ühenduse võimekust  
toetavad, saavad siiski kõige rohkem vabasektori  
organisatsioonid. Nende hulgas on ka korduvaid  
toetuse saajaid nagu Eesti Lastekaitse Liit, Eesti  
Väitlusselts, Eesti Noorsootöötajate Ühendus, SA  
Noored Kooli, Eesti Noorteühenduste Liit jt. Sa-  
made ühingute toetamine paistab silma just HTMi  
aastatoetuste puhul. Aastatoetused ei ole aga sisu  
poolest tegevustoetused ja kui need tegevustoetu-  
sena siiski eraldatud on, tähendab see ebavõrdset  
ligipääsu võimalusele oma ühingu võimekuse  
edendamiseks. Kuidas valik tehakse, on ebaselge.

Vabaühendused kurdavad ka, et tihti vähen-  
datakse neile antava toetuse suurust eeldades,

et projektieesmärgid säilivad samal kujul.<sup>87</sup>  
Tegelikuses vähendab see vabaühenduse või-  
mekust projektieesmärke saavutada, kuna teatud  
mahtude ja kuludega on arvestatud ning nende  
muutmine võib keerukaks osutuda või tuleb  
mõned tegevused ära jätta. Variandiks on suht-  
luses vabaühendusega välja selgitada, kas kulude  
vähendamine on võimalik, millised tegevused ja  
tulemused jäävad siis saavutamata ja kas see on  
kogu projekti tulemuslikkust arvestades mõistlik.  
Aastatoetuste puhul see toimub, kuigi määru-  
ses ei kajastu. Seega võivad taotlejad kogeda erinevat  
kohtlemist, mis tihedas konkurentsis ei ole õiglane.

- Aruandevormides ei uurita toetuse saajalt,  
kuivõrd toetus aitab organisatsiooni toimimist  
parandada.
- HTMi ja KUMi aruandevormid tegevuste jät-  
kusuutlikkuse kirjeldust ei sisalda. SOM palub  
aruandes jätkutegevusi kirjeldada.
- Tuleb täpsustada toetuse andmise kriteeriume  
teisele avaliku sektori üksusele.
- Eristada projektitoetused, tegevustoetused  
ja avaliku teenuse delegerimine, mis aitaks  
tagada toetuste eesmärgipärasuse ja tagaks  
võrdse ligipääsu.
- Protsessi tuleks lisada läbirääkimiste etapp,  
kui ministerium otsustab toetuse summat  
vähendada.

## 2.6 Rahastamisprotsessi väljatöötamise kaasatakse seotud osapooled

Hasartmängumaksust toetuste jaotamise ajaloos on  
ametlikult vaid ühel korral HaMMSi muutmise ajal  
vabaühendustega konsulteeritud. See toimus 2002.  
aastal Lastekaitse Liidu eestvedamisel. Pärast seda  
pole vabaühendusi teadaolevalt HaMMSi muutmise  
protsessidesse kaasatud. Samuti ei kaasata organi-  
satsioone HMNi prioriteetide määramise arutellu  
ega otsustamisse. Ükski kolmest ministeriumist ei

konsulteerinud prioriteetide, tingimuste, korra, hinda-  
miskriteeriumite või järelevalve osas vabaühendus-  
tega, mis tähendab, et suur osa rohujuurekspertii-  
sist läheb kaduma. Pigem oodatakse vastukaja juba  
konkreetsemates küsimustes.

Vabaühenduste ekspertiis võiks potentsiaal-  
selt vähendada ministeriumi enda koormust  
rahastamiskordade ja prioriteetide uuendamisel

86 <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203131300#PKP-2000008626>

87 Saar (2016) lk 28

ning tuua välja uusi ning toimivaid praktikaid toetuste hindamiseks, jagamiseks ja järelevalveks. Kuna tagasisidet ei küsita, on ministriumidel raske ka rahastamise protsessi erinevaid aspekte hinnata. Nii tunnevad ka vabaühendused, et HMN-i rahastus on läbipaistmatu, ebaselge ja tihti põhjendamatu (kui taotlusi ei toetata või toetuste summat vähendatakse põhjust andmata).

## Soovitused rahastamisprotsessi parandamiseks:

- HMN lehekülj peaks sisaldama infot projektide käigu ja toetuste kogumahtude kohta.
- Termineid tuleb täpsustada (segadus suur- ja väikeprojektide eesmärkide vahel, aga ka muude terminitega).
- Viia taotluste hindamine kõigis ministriumides punktipõhiseks.
- Kaasata hindamiskomisjoni välised eksperdid, et saada rohujuure- ja või valdkonnaekspertiisi.
- Töötada välja metoodika rahastamise tulemuste ja toetuste jätkusuutlikkuse hindamiseks.
- Kujundada metoodika toetuste eesmärgipärasuse ja kulutõhususe kontrollimiseks.
- Ministriumid peaksid vabaühendustega rohkem suhtlema nii prioriteetide, tingimustekorral, hindamiskriteeriumite osas, et tagada vastastikune huvi viia vajalikke projekte läbi võimalikult läbimõeldult ja tulemuslikult. Samuti tagaks see raha eesmärgipärasema ja tulemuslikuma kasutamise.
- Luua riskisutatav andmebaas toetuste dubleerimise kontrollimiseks.
- Osana omafinantseeringust peaks olema lubatud ka vabatahtlik töö, eriti väikeprojektide toetamisel.
- Taotluste menetlemisse lisada läbirääkimiste etapp enne lepingu sõlmimist, see on eriti oluline taotletud summa vähendamisel.
- Vabaühendusi tuleb kaasata nii prioriteetide seadmisel, tingimuste kujundamisel kui ka toetuste mõju hindamisel
- Korraldada taotlusvoore harvem ja sätestada miinimumtoetussumma, et vähendada nii ministriumide kui vabaühenduste halduskoormust.

## Võimalikud põhimõttelisemad muutused, mida edasistes aruteludes kaaluda

- HMNi kui valdavas osas poliitilise keha vajalikkus on kaheldav. Alternatiivideks on rahastamise delegerimine rakendusasutusele (nt KÜSK) või kogu HMNi alase pädevuse viimine ministriumidesse.
- Sätestada kindel protsent vabaühenduste toetuseks, mis tagaks kindluse, et hasartmängumaks jääb kodanikuühiskonna potentsiaali toetama.
- Muuta väike- ja suurprojektitoetus projekti- ja tegevustoetuseks.
- Määratleda avaliku teenuse osutamise toetamise lubamine või mittelubamine hasartmängumaksuvahenditest.

# Kuidas suhtuda katuserahasse?

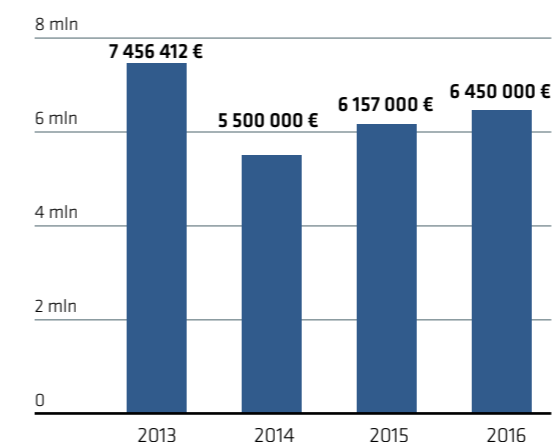
Valdkondade kaupa vabaühenduste kaasamist ja selleks nende rahastamist analüüsidest sattusid raporti huviorbiiti lisaks hasartmängumaksule ka Riigikogu II ja III lugemise vahel parlamendis otsustatud otsetoetused ehk nn katuseraha. Nii hasartmängumaksu kasutamine kui katuseraha lähevad juhendmaterjalist mööda, ometi täiendavad küllaltki olulises osas muid vabaühenduste rahastamispraktikaid. Riigi vahendite kasutamise efektiivsust hinnates ei saa neid jätta kõrvale, eriti kui tahame, et rahastamisel oleks rohkem mõju vabaühenduste arengule, rahastamine oleks seostatav organisatsioonide tugevuse, nende töö tulemuslikkuse ning organisatsioonide elujõulisusega.

### Variraporti fookuses on kaks kõige olulisemat küsimust:

- Kuidas poliitiline raha mõjutab vabaühenduste tegevust erinevates valdkondades?
- Kas on võimalik ja kuidas rahastamispraktikat muuta nii, et see täiendaks valdkondade strateegilist arendamist ja vastaks ka rahastamise heale tavale?

Riigikogu otsetoetused ei ole kooskõlas mitte ühegi rahastamise põhimõttega: toetuste otsustamine ei ole läbipaistev (kuidas ja mille alusel toetusesaadjad valitakse), ühendustele ei ole tagatud toetustele võrdne ligipääs (toetuse saamine sõltub suuresti riigikogulaste isiklikest valikutest); toetuste seos avaliku huviga lähtub riigikogulaste isiklikust

Avaliku sektori projektidele eraldatud toetuste osakaal



### Rahataotluste suurused

Keskmine	15 898 €
Mediaan	5 450 €
Miinimum	2 000 €
Maksimum	1 566 500 €
Taotluste arv	1608

hinnangust ning kui toetuse saaja ja ministriumide vahel toimubki lepingute ja tegevuste täpsem läbirääkimine, siis alles pärast rahastusotsust. Enamasti toetatakse konkreetseid tegevusi või investeeringuid, ühenduste võimekuse arendamist ei peeta katuseraha jagades silmas. Pole ühtegi kirja pandud strateegilist eesmärki, millega otsused seostatakse, ning rahastuse tulemuslikkuse hindamine sõltub sellest, kuidas iga konkreetne toetus sobitub hiljem punkti valdkonna teiste toetustega.

### Katuserahani jõudmiseks on kolm erinevat moodust:

- saadiku algatus toetada meelepärasest ühingu;
- ühingu enda soov saada (mugavamalt) lisaraha;
- kas vabaühenduse või ministriumide sundseis – partnerministrium pole suutnud tegevustoetust tagada ja kas ministriumide soovitusel või vabaühenduse enda initsiatiivil tuleb abi küsida poliitikutelt.

Täpseid andmeid toetusotsuste kohta saada ei ole lihtne, sest info ei ole nii lihtsasti kättesaadav. Aastatel 2012–2015 jagas Riigikogu katuserahaks kokku 25,56 miljonit eurot. Toetuste jagunemist valitsemissektori funktsiooni löikes on võimalik tagantjärele kirjeldada vaid kahe viimase aasta (2015–2016) kohta esitatud toetuste löikes. Vaid 2016. aasta toetuste kohta saab öelda, millistest fraktsioonidest ettepanekud konkreetseteks toetusteks tekkisid.

Kuna riigieelarve põhineb riigi eelarvestrateegial, mis omakorda põhineb riiklikel arengukavadel ja strateegiatel, siis riigieelarvelised toetused peavad olema nendega põhjendatud; vastasel korral on sisuliselt tegemist riigieelarve seaduse rikkimisega (riigieelarves ettenähtud raha otstarbetu kasutamine). Katuseraha juures otsitakse seoseid tagurpidi – kõigepealt valitakse, kuhu raha suunata, ja seejärel otsitakse vajadusel juurde strateegia.

### 3.1 Kui suur on vabauhenduste osa katuseraha toetuskeemis?

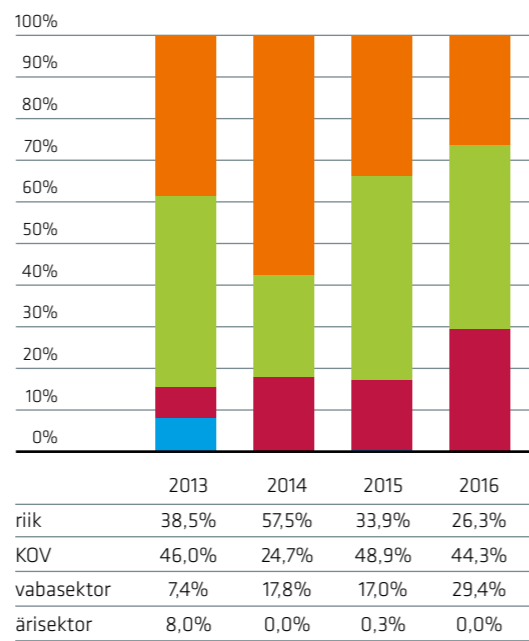
Katuseraha saajad saab jagada kolme suuremasse gruppi: riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja vabauhendused. Kõigi kolme juures dubleerivad toetused juba olemasolevaid rahastusskeeme ja võime arvata, et kuna need ei paista riigikogulasele eri põhjusel tulemuslikud, läheb seaduseandja isiklikult üksikjuhtumit lahendama, selmet süsteemi muuta. Vabauhenduste jaoks, kel head sidemed erakondadega, võib tegemist olla hea võimalusega, kuna sel moel toetuse saamine on lihtsam kui konkureerides avalikel konkurssidel. Erakordne rahastamine võib vabauhendustele olla vahel vajalik, kuid vaadates toetuste nimekirja, ei lahendata enamikel juhtudel toetustega eriolukordi või hädajuhtumeid.

Suurem hulk eraldistest läheb tegelikult toetusteks avaliku sektori tegevustele ning on arusaamatu, miks riigieelarve koostamisel ei arvestata avaliku sektori vajadustega läbipaistvama moel. Näiteks rahvusringhäälingu alarahastus või tegevuste kokkusobimatus eelarvega on aastaid kestnud probleem, millele erakorralisi vahendeid kasutades lahendust püütakse leida. Vabauhendustele eraldatavate toetuste proportsioon on aasta-aastalt suurenenud, ulatudes 2016. aastal 29%.

Toetuse saaja tegutsemisvormi järgi vaadates on kõige enam katuseraha saajaid linna- ja vallavalitsuste seas (34%), suuruselt järgmine grupp on MTÜd (22%), järgmiseks teistest eraldi tõstetud

Olümpiakomitee (13%). Linna- ja vallavalitsuste eelarvete kaudu liigub samuti suur hulk suhteliselt väikesemahulisi projekte mitmetel juhtudel vabauhendusteni. Kui võrrelda katuseraha saajaid HMNst toetuse saajatega, torkab silma katuseraha saajate heterogeensus.

Kellele katuseraha 2013-2016



### 3.2 Milistesse valdkondadesse katuseraha kõige enam panustab?

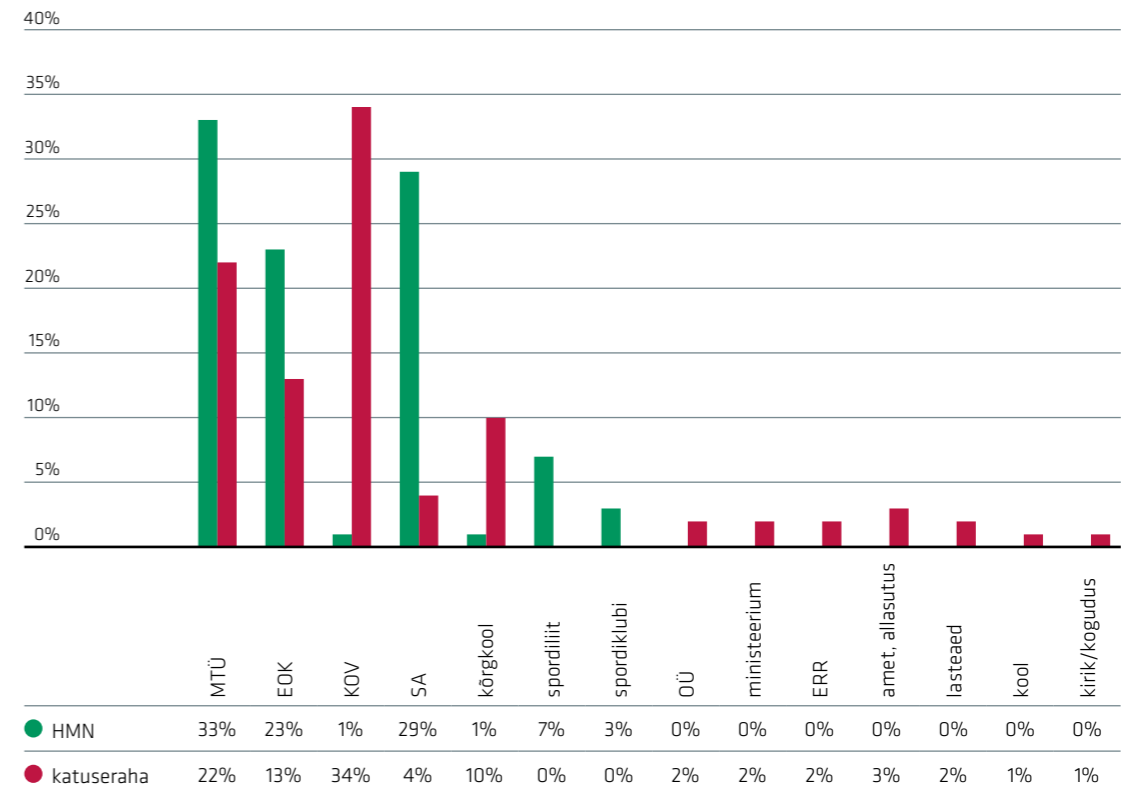
Valitsemisaladest suunatakse kõige enam toetusi vaba aja, kultuuri ja religiooniga seotud projektidele. Olümpiakomitee killustatud rahastus torkab eriti teravalt silma: osa "katuserahana", osa ministeeriumiga sõlmitud lepingute alusel eraldatud summadena ning 22% HMNi rahast otsetoetusena olümpiaettevalmistusprojektide toetamiseks.

Valitsemisalades on katuserahal kõige suurem osakaal Kultuuriministeeriumi eelarves, mis tõenäoliselt tulenebki spordi rahastuse keerukatest skeemidest. Vabauhenduste jaoks on mahu poolest olulisel tasemel ka Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valdkonna eraldised.

Kui suure osa valitsemisala eelarvest katuseraha katab?

	2015	2016
<b>KUM</b>	1,25%	1,15%
<b>SIM</b>	0,48%	1,10%
<b>RM</b>	0,00%	0,04%
<b>HTM</b>	0,13%	0,17%
<b>SOM</b>	0,01%	0,02%
<b>MKM</b>	0,02%	0,01%
<b>JUM</b>	0,00%	0,05%
<b>KAM</b>	0,02%	0,00%
<b>KKM</b>	0,03%	0,01%
<b>MEM</b>	0,07%	0,01%
<b>RK kantselei</b>	0,10%	0,14%
<b>Riigikantselei</b>	0,14%	0,03%

Kellele katuseraha, kellele hasartmängumaks 2013-2015



### 3.3 Seosed eraldiste ja "toetuse andjate" isikliku huvi vahel

Kui kohalikele omavalitsustele jagatud toetused võimaldavad läbi poliitilise kuuluvuse kirjeldada erakondlike valikuid toetatud teemade osas, siis vabauhenduste toetuste osas selliseid seoseid järeltada pole võimalik või siis oleks seoste loomine meelevaldne.

Katuseraha saajate seas on organisatsioonide ja eesmärke, mis on tähtsad rohkemale kui ühele erakonnale. Näiteks teiste seas Päästeliit (varustuse soetamine, projektitoetus seatud eesmärkide täitmiseks), Eesti Vähiliit (Vähialase ennetustegevuse jätkamine, nõustamiskeskuse loomine ning koolituste ja heategevusürituste läbiviimine), Eesti Naiste Varjupaikade Liit (üle-Eestilise võrgustiku toetuseks, psühholoogilise nõustamisteenuse osutamine), Eesti Olümpiakomitee (tegevustoetus), Eesti Külaliikumine Kodukant (projektitoetus seatud eesmärkide täitmiseks ehk ka sisuliselt tegevustoetus), Eesti Laste ja Noorte Diabeedi Ühing (Laste ja noorte ravikuludeks).

Valitsemisalade lõikes paistavad erakondlike huvides silma mõned erinevused. Vaba aja, kultuuri ja religiooni valdkonda, mis on kõige enam toe-

tatud, panustas neli erakonda (Keskerakond (KE) ja Reformierakond (RE), Vabaerakond (VE), kõige vähem võrreldes teistega Isamaa ja Res Publica Liit (IRL)). Avalikku korda ja julgeolekut toetas 2016. aasta eelarves samuti neli erakonda (IRL neist kõige suuremas mahus). Haridusse panustasid samuti kõik erakonnad proportsionaalselt 16–19 protsendiga toetustest. Nii sotsiaalkaitse (rohkem IRL ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond (SDE), vähem RE) kui tervishoidu (KE, IRL, SDE) suunas katuseraha kolm erakonda, need toetused moodustasid aga kõige pisema osa kogusummast. Majandusvaldkonda toetas kaks erakonda (IRL ja SDE). Üldiste valitsemisala teenuste täiendavaks rahastamiseks kasutas kõige rohkem oma osa katuserahadest Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE.) IRL oli ainuke, kes panustas keskkonnakaitse ja riigikaitse, kuid väga vähesel määral.

Vabauhenduste poliitilisi sidemeid ei olnud võimalik omavalitsustega sarnasel viisil kaardistada, tulenevalt liikmete ja juhatuste mitmekesisusest ning avaliku info puudumisest.

Küll aga on kõneka erakondade valikud

	EKRE	IRL	KESK	REF	SDE komisjonis	KOKKU komisjonita		
<b>KOKKU RAHA</b>	<b>127000</b>	<b>545000</b>	<b>712000</b>	<b>756000</b>	<b>676000</b>	<b>42400</b>	<b>2858400</b>	<b>2816000</b>
Osakaal KOVidele jagatud parteilisest katuserahast	4%	19%	25%	26%	24%	1%	100%	99%
Oma erakonna ainuvalitsus	0	126500	342500	101500	85000	25000	680500	655500
Osakaal ainuvalitsusega KOV-idest	0%	19%	50%	15%	12%	4%	100%	
Ainuvalitsetava KOVi osa partei jagatud rahast	0%	23%	48%	13%	13%	59%	24%	23%
<b>Oma erakond koalitsioonis või vallavanem</b>	<b>8000</b>	<b>267500</b>	<b>226000</b>	<b>391000</b>	<b>313000</b>	<b>17400</b>	<b>1222900</b>	<b>1205500</b>
osakaal eelmise rea summast	1%	22%	18%	32%	26%	1%	100%	
Koalitsiooni KOVide osakaal	6%	49%	32%	52%	46%	41%	43%	43%
<b>On poliitiline seos</b>	<b>6%</b>	<b>72%</b>	<b>80%</b>	<b>65%</b>	<b>59%</b>	<b>100%</b>	<b>67%</b>	
Pole poliitilist seost	119000	151000	143500	263500	278000	0	955000	955000
Poliitilise seoseta raha osakaal	94%	28%	20%	35%	41%	0%	33%	34%

toetatavate organisatsioonitüüpide lõikes: KE näeb suuremas osas lisatoetusi kohalikele omavalitsustele suhtes. IRL ja SDE on pisut üle kolmandiku oma toetustest suunanud vabaühendustele, lisaks

viies Eesti Olümpiakomiteele. RE on vabaühenduste toetamisel suhteliselt tagasihoidlik, kui EOKd mitte arvestada. On ka teada, et olümpiakomiteele suunatud raha jagamise osas alaliitude vahel on

	EKRE	Osakaal	IRL	Osakaal	KESK	Osakaal	REF	Osakaal	SDE	Osakaal	VABA	Komisjonis
Vabaühendustele	62,000€	25.41%	596,000€	34.55%	103,000€	12.05%	261,000€	15.25%	587,600€	34.39%		61,000€
EOK	0€	0.00%	365,000€	21.16%	25,000€	2.92%	620,000€	36.21%	295,000€	17.27%		97,000€
Kirikutele	55,000€	22.54%	125,000€	7.25%	33,000€	3.86%	5,000€	0.29%	43,000€	2.52%		0€
Oma-valitsustele	127,000€	52.05%	547,000€	31.71%	694,000€	81.17%	746,000€	43.57%	667,000€	39.04%		17,400€
Avalikes huvides	0€	0.00%	92,000€	5.33%	0€	0.00%	80,000€	4.67%	116,000€	6.79%	5,000€	25,000€
Kokku	244,000€	100.00%	1,725,000€	100%	855,000€	100%	1,712,000€	100%	1,708,600€	100%	5,000€	200,400€
Kogu rahast	3.78%		26.74%		13.26%		26.54%		26.49%		0.08%	3.11%

Riigikogul oma arvamus, mis rahaga kaasa liigub. Kirikuid rahastavad enam IRL ja EKRE, vähem RE. Vaadates erakondade valikuid sobilike toetuse saajate osas on näha ideoloogiliselt lähedaste ühenduste toetamine, vastuteened või isiklik kasu ei paista andmetest välja. On üksikuid ühendusi, kes põhimõtteliselt juba arvestavad katuserahaga oma iga-aastasest eelarves, nende vastusesta küsimus eelarve kokkupanemiseni on vaid mahus. Kui katuseraha hulk vabaühendustele tõuseb, nagu on viimaste aastate trend, ei toeta see vabaühen-

duste rahastamise korrastamist.

Mida rohkem on maakonnas elanikke, seda rohkem saadab Riigikogu sinna ka toetusi, vaid Saare ja Järva maakond on proportsionaalselt enam kasu saanud, Viljandi seevastu vähem. Kohati on näha ka (juhustlikke?) suuri kõikumisi, näiteks 2014. aastal läks Lääne maakonda 0,7%, järgmisel aastal aga 3,1% katuserahast, Lääne Virumaale 2014. aastal 2,8% ja järgmisel 5.7%, Ida-Virumaale 2014. aastal 1.6% ning järgmisel 4.9%. Tallinn on loomulikult suurim saaja, kõi-

kudes 2014. aastal 69,2% ja 2015. aastal 39,1% vahel.

## Kuidas Riigikogu saaks vabaühenduste rahastamises osaleda nii, et see täiendaks valdkonna strateegilist arendamist ja vastaks rahastamise heale tavale?

Üheks peamiseks argumendiks, mida kasutatakse otsetoetuste õigustamiseks, on, et riigieelarve kujundamine on Riigikogu liikme õigus ning ka teistes riikides kasutatakse sama võimalust. Mitmes riigis kasutatakse katuserahale sarnanevat toetuste eraldamist riigieelarvest enne valimisi. Nõnda on see näiteks Saksamaal (Wahlgeschenke) või Poolas (kiełbasa wyborcza). Majoritaarse valimiskorraldusega on kord rohkem või vähem institutsionaliseeritud, kus senati liikmed saavad konkreetse piirkonna valijate häälte nimel toetada enda piirkonna tegevusi, mis suurema strateegia vaates on eba-vajalikud või mittemõistlikud. Ka Soomes ja Lätis eksisteerib meie katuserahale sarnanev süsteem, Lätis on summad mõnevõrra väiksemad, Soomes valdkonnad rohkem ära piiritletud. Norras<sup>88</sup> aga on kujundatud läbipaistvam süsteem, kus parlament otsustab sihteraldise alatiste parlamendikomisjonide esitatud muudatusettepanekute kaudu, kusjuures kõik muudatusettepanekud peavad lähtuma komisjonidele antud kokkuleppelisest ülempiirist. Komisjonide tehtud muudatusettepanekuid, mis sageli sisaldavad ka suunatud rahaeraldise infrastruktuurile, kodanikuühendustele vms, arutatakse vastava komisjoni istungil. Kõik ettepanekud peavad sisaldama katteallikaid ehk vajalik on ära näidata, kas muudatust finantseeritakse maksutõusu või kulutuste vähendamise arvelt, erinevalt Eestist,

kus sageli kasutatakse reservfondi raha. Komisjonide ettepanekud kogutakse riigieelarvet menetlevasse rahanduskomisjoni.

Esmalt tuleb otsida võimalusi eelarveettepanekute paremaks sidumiseks riigieelarve koostamise protsessiga ning kaaluda, kas seda oleks võimalik teha avalikumate komisjoniaruteludega. Üheks lahenduseks võiks ka Eestis olla vabaühendustele lisatoetuste ettepanekute arutelu Riigikogu komisjonides. Valdkonnakomisjon koondaks ettepanekud lähtuvalt vajadustest konkreetse valdkonnas, põhjendades ettepanekud riiklike strateegiate ja eesmärkidega ja saadaks need rahanduskomisjoni, selmet jätta fraktsioonidele juhulike ja seostamata ettepanekute tegemise võimalus. See aitaks tagada, et riigikogu otsus täiendada eelarvet toetussummaga konkreetsetele vajadustele või organisatsioonidele oleks kooskõlas üldisemate arengustrateegiatega. Ministriumidel oleks põhjendatud otsuste ausel ladusam ühinguga lepingu ja toetuse detailides läbi rääkida, hiljem saaks ka tulemusi hinnata.

Tuleb ka meeles pidada, et "katuseraha" tuleb alati teiste eelarveridade arvelt. Kui ühelt poolt suunab Riigikogu eraldise kodanikuühiskonda, siis samal ajal on olnud olemata Kodanikuühiskonna Sihtkapitali eraldiste kasv, mis samamoodi toetaks vabaühenduste arengut ja elujõulisust.

88 Riigikogu Kantselei ülevaade "katuserahadest", koostatud 2016 Yoko Alenderi palvel

# IV Kokkuvõte: peamised probleemid ja tähelepanekud

Raport andis ülevaate sellest, kuidas on ministriumid võtnud omaks rahastamise juhendamaterjali, ning juhtis tähelepanu puudustele rahastamisprotsessides. Loodetavasti on raport sisendi lahenduste väljatöötamisel juba 2016. aastal. Lisaks vaatasime hasartmängumaksu nõukogu otsusel eraldatavaid toetusi vabaühendustele ning nn katuseraha ning esitasime peatükkide lõpus ka ettepanekuid nende mudelite kooskõlla viimiseks rahastamise juhendamaterjaliga. Kokkuvõtteks toome välja üldisemad tähelepanekud, mis intervjuudest ja analüüsist kogusime.

**1. Rahastamisel on probleemseim eesmärgiselt selgus: eesmärki kas ei sõnastata või jäävad sõnastatud eesmärgid ebaselgeks. Kas rahastamine on rutiinne või taotletakse selle tulemusena valdkonnas muutust? Kui muutust, siis millist?**

Rahastamine ei saa olla eesmärk omaette, vaid see on instrument poliitikate elluviimisel. Kui valdkondades on teada vajalikud arengud, minimaalsed teenused või parandusvajadused, on järgmiseks sammuks mõelda, kas nende tegevustega saab paremini hakkama avalik sektor või vabaühendused või tuleks tegutseda koos. Kui vabaühendustel on oma roll, kas nad vajavad eesmärgi saavutamiseks rahalist tuge üksikute algatuste läbiviimiseks või organisatsioonide, võrgustike tugevdamiseks? Eesmärgiselt aitab valida sobivaima rahastusvormi, aga teha ka läbipaistvamad ja mõjusamad otsused. Nii ministriumide praktikates kui hasartmängumaksust eraldatavate toetuste puhul ei ole alati ühtset vastust küsimusele "miks rahastatakse?". Riigikogu toetusi ei ole võimalik siduda riigi eesmärkidega ega hinnata hiljem nende mõju – eesmärgistatud tegevused aga aitaks vähest avalikku raha targemalt kasutada.

**2. Ministriumidel, mis valdkonnapoliitikate kujundamist ja elluviimist korraldavad, pole selget poliitikat, kuidas valdkondades toetada vabaühenduste kasvu ja professioniseerumist.**

Intervjuudest selgus, et ministriumides ei ole enamasti mõeldud oma valdkonna partnerite või-

mekuse ja organisatsioonilise arengu strateegilise toetamise peale ning kui tegevustoetused oma loomult on organisatsiooni arengu tagamiseks, siis organisatsioonide võimekuse paranemist tulemusena ei nähta ega hinnata. Kuigi katuseraha eraldised on justkui paindlikud ja teoorias annavad ühendustele võimaluse arenguks, siis praktikas on toetused sihtotstarbelised, vahel seotud, aga vahel ka sidumata ühingu tegelike vajadustega. Ühekordsus ja juhuslikkus ei paranda vabaühenduse võimekust, rahastusmudel ei lase võimalikku arengut hinnata.

**3. Taotluste hindamise ja rahastamise otsuste protsessis on palju musti auke, mis muudavad rahastamise (vahel ka näiliselt) läbipaistmatuks.**

Usaldusväarsuse ja rahastamisotsuste legitiimsuse tagamiseks on läbipaistvus oluline. Küllaltki põhjalikes rahastamiskordades ei ole tihti täpsustatud, milliste kriteeriumite alusel tehakse taotluste vahel valik või kellele antakse voli otsustamiseks. Samuti ei toetata eesmärgipärasust hindamiseks kokkulepitud kriteeriumitega. Väliseid eksperte kaasatakse hindamiskomisjonidesse suhteliselt vähe. Hasartmängumaksu nõukogu mandaat hasartmängumaksust toetuste eraldamiseks otsuste tegemiseks on põhjendamata, Riigikogu toetuste alused aga täiesti läbipaistmatud. Taotluste hindamine ja rahastamisotsuste tegemine on kõige keskem must auk protsessis ning lisaks läbipaistvusele kirjeldab ka ligipääsu toetustele.

**4. Kõige puudulikum on rahastamise tulemuste (kasu, lisandväärtuse) hindamine.**

Kergem on tegeleda kitsendavate tingimustega, keerulisem on teostada sisulist järelevalvet rahastatud tegevuste üle. "Vaja on rohkem inimressurssi sisu valvama" kõlas üks Kärjate ettepanekute test, kuid avalikus sektoris mõeldakse täna pigem koondamistele. Seega peavad lahendused tulema tööprotsesside analüüsist ja nende mõistlikumaks disainimisest. Hea eeskuju on SOMi 2015. aasta eksperiment: kaotades katuserahade eraldiste lepingute sõlmimise vabanes tööressurss, mida sai

suunata tõhusamasse järelevalvesse. Ka strateegilise partnerluse pikaajalised kokkulepped on üks lahendus, kui poolte fookus on koostöö tulemusel ja muutuste loomisel, omavaheline asjaajamine on tehtud maksimaalselt paindlikuks ning bürokraatia minimeeritud. Katuseraha võib lühiajaliselt edasi lükata negatiivseid arenguid, mis võivad tekkida ressursipuudusest kodanikuühiskonnas, kuid kuna otsused ei toetu ühelegi strateegiale, ei ole võimalik hinnata, kas ja millist kasu toetused toovad.

**5. Vabaühenduste rahastamise teemal puudub sisuline omanik, kellel oleks ülevaade ja standardiseeritud andmed, mis avaandmetena kättesaadavad.**

Ülevaate puudumine raskendab eesmärkide saavutamist poliitika kujundamisel, valdkondade arendamisel. Tulemuste hindamine kipub olema "tükipõhine" või seda ei toimugi. Vabakonna potentsiaal jääb seetõttu kasutamata. Intervjuude käigus ja kokkuvõtteid arutades tekkisid veel mitmed tähelepanekud, mis on olulised märkida ja praktikate parandamisel arvesse võtta:

- Kuigi strateegilise partnerluse lepped on valdkondades, kus need on sõlmitud, pigem kasu toonud, vajab koostöö sisu ja kasutusvõimalused veelgi enam mõtestamist: kuidas korraldada tööd nii, et oleks selgelt kokku lepitud, mis on mõlema poole jaoks oodatavad koostöö tulemused, milline on hea koostööpraktika ning kuidas tagada, et koostöölepe ei viiks vabakonna iseseisvusekaotuseni?
- Ministriumides rahastamispraktikaid korraldades on vajalik vaadata üle, millised on avalikud teenused, mille osutamine on tingimata vajalik (saab rahastada kas delegeerides või strateegilise partnerlusena) ning millised tegevused on vajalikud uute ideede katsetamiseks, arendustegevuste mitmekesistamiseks (sobilik projektipõhine rahastamine). Kui projektikonkursside korraldamisel teatakse juba ette, et on teenuseid, mida rahastada tuleb, ei taga see kõigile võrdset ligipääsu rahale. Kus avalikku teenust olemas ei ole, ei saa hanget välja kuulutada. Vabaühendusel ei ole aga võimalik tagada stabiilset teenust ja kvaliteeti, kui puudub stabiilne rahastus.
- Ministriumid kurdavad, et tahaks toetusi partneritele suurendada, kuid ei ole kuigi varmad vaatama eelarvevahendite suurendami-

seks ringi oma maja sees – näiteks kas kusagil on üleplaneerimist, korraldada ressursid ümber teades, et koostöös vabaühendustega on võimalik eesmärgi saavutada paremini või kiiremini. Pigem kurdetakse, et Rahandusministeeriumiga on keeruline rääkida läbi toetuste mahu tõusu.

- Muudatused raamatupidamisraamistikese põhjustavad tõenäoliselt muutusi rahastamise protsessis. Kui lähiajal oodatakse ministriumidelt projekti-, tegevustoetuste ja teenuste rahastamise kannete eristamist, siis selle võimaldamiseks peavad ministriumide ametnikud oma tööprotsesse muutma, mis omakorda võib nõuda rahastamiskorra muutmist.
- Rahastamise juhendamaterjal soovib väliste ekspertide kaasamist, samas kurdavad ministriumid, et hindamiskomisjonidesse on raske inimesi saada, sest enamasti on neil, kes asjatundjad, konkursil ka oma huvid.
- Vabatahtlikku tegevust lubatakse vabaühenduse projekti kaasfinantseeringuna aina vähem, teisalt on vabatahtlike osalus üks kodanikuühiskonna väärtusi, vabatahtlik töö üks olulisi vabakonna ressursse. Hea rahastamispraktika leiab tasakaalu vabaühenduste eripärade ja
- Väike vastuolu on tulemuslikkuse hindamise vajaduste ning soovi vahel vältida sellega kaasnevat bürokraatiat. Toetuse saajatele esitatavad täiendavad nõuded tulemuste ja mõju hindamiseks tuleb toetuse saajatega läbi rääkida.
- Kuigi on piisavalt lihtsaid võimalusi avalikus rahastamiseks, on rahastamisotsuseid puudutav info kas valikuline või ei anna piisavalt teavet läbipaistvuse tagamiseks. Kui dokumendid on vaid dokumendiregistris, siis sellest ei piisa. Või kui rahastamisotsuse aluseks on märke riigieelarvestrateegias, ei ole see piisav põhjendamiseks, miks üks või teine toetusesaaja on valitud.
- Rahastamise sidumisel arengukavadega on kadumas projektikonkurssid ning paindlikumad toetusvõimalused, täiendavad meetmed vabaühenduste kaasamiseks kas teenuste arengusse, kogukondade kaasamiseks mõnda konkreetsesse valdkonda või kodanikualgatusse



hoogustamiseks. Pikemaajalisi koostöölepeid peavad jääma täiendama paindlikumad rahastusvõimalused, muidu võib kaduda ka võimalus tuua lauale uusi vajadusi ning nii valdkonda arendada.

- Samal ajal kui avalikust sektorist toetuste suunamine muutub aina enam hankepõhi-

## Lugemist:

- 2014. aasta kevadel ilmus vabaihenduste rahastamisest rääkiv Hea Kodanik: uudised.ngo.ee/post/%20%20uhenduste-riikliku-rahastamise-ideaal-ja-tegelikkus
- Numbrid ja näited kodanikuühiskonna almanahhist, mis ilmus 2015. aasta alguses: ngo.ee/sites/default/files/files/2015-1%20almanahh.pdf

seks, tekitab see probleeme ligipääsu ning kaasamisega. Huvide konflikti vältimiseks ei saa arutada hanketingimusi võimalike pakkujatega, kes tihti on teemas asjatundjad, paljudel organisatsioonidel ei pruugi olla võimekust suuremamaahulises hankes osalemiseks ega ka suuremamaahulise tellimuse täitmiseks.

# Lisa 1

## Küsimused, mis olid ministeeriumidele antud hinnangute aluseks:

### 1. Rahastamine põhineb avalikul huvil ja on kooskõlas riigi/kovi strateegiliste eesmärkidega

Vastavust põhimõttega on väga keeruline hinnata: esiteks ei ole avalik huvi õigusruumis defineeritud ega üheselt mõõdetav ning selgub sageli poliitikakujundamise protsessides erinevate huvide kaalumisel. Teiselt poolt on vabaihenduste rahastamist riigi või KOV strateegiliste eesmärkidega lihtne siduda, viidates mõnele seadusele, arengukavale vm rahastamisotsuse alusele, mis aga ei anna tingimata vastuseid vabaihenduste rollist ja rahastamismudelite sobivusest riigi/KOV strateegiliste eesmärkide saavutamisel.

#### Küsimused:

- Kas rahastamise tingimustes on välja toodud, et toetatakse avalikes huvides tegutsevaid organisatsioone?
- Kas rahastamise korras on viide, et otsused peavad olema kooskõlas avalike huvidega?
- Kas veebilehelt on leitav, mis on rahastamise eesmärk?
- Kas rahastamiskorras või lepingus on viidatud, millisesse arengukavasse toetus panustab?
- Kas sisse on seatud strateegilise partnerluse ja/või pikaajaliste tegevustoetuste praktika, mis indikeerib, mil määral on ühenduste roll läbi mõeldud ja seostatud valdkonna eesmärkidega?

### 2. Ühenduste riigieelarveline rahastamine on tulemuslik

Tulemuslikkuse hindamine on oluline, et oleks võimalik eristada tõhusamaid ja mõjusamaid tegevusi, kuhu suunata rohkem raha, mittetõhusad praktikad aga lõpetada ning mitte neid riigieelarvest alal hoida.

#### Küsimused:

- Kas rahastamise tingimused ja kriteeriumid toetavad eesmärkide saavutamist?
- Kas kriteeriumid võimaldavad hinnata ühenduste rahastamise tulemuslikkust?
- Kas rahastamistingimustes on kokku lepitud toetuse tulemuslikkuse hindamiseks läbivad indikaatorid, rahastajal on nende mõõtmiseks/hindamiseks metoodika ja kord?
- Kas taotluse ja aruande vormid sisaldavad vähemalt väljundindikaatoreid, võimalusel ka tulemusindikaatoreid?
- Kas on praktika süsteemselt anda toetusi väiksemas summas kui küsiti? Või siis praktika toetada põhimõttel "kõigile igaksjuhuks natuke", mis igasse valdkonda ei sobi?
- Kas tegevustoetuse saajate tegevuse tulemuste kohta on info leitav?
- Kas raha jagamise ja kasutamise halduskulud on kulutõhusad?
- Kas aruannete pealt on tehtud koondanalüüs, hinnatud meetmete, programmide tulemuslikkust?
- Kas hindamise tulemuste põhjal on muudetud rahastamisprogramme/meetmeid?

### 3. Rahastamisprotsessi väljatöötamise kaasatakse seotud osapooled

#### Küsimused:

- Kas olulisemate rahastamisprotsessi reguleerivate alusdokumentide ja rahastamise tingimuste väljatöötamisel konsulteeritakse ühendustega? Varakult eesmärkide püstitamise etapis?

- Kas kaasaraäkimise võimalus on antud kõigile asjast huvitatud ühendustele?
- Kas raha kasutamise järel küsitakse ühendustelt tagasisidet rahastamisprotsessi reguleerivate alusdokumentide ja tingimuste, rahastamise protsessi ja rahastaja töökultuuri kohta?

#### 4. Toetuse andmine ja kasutamine on läbipaistev

##### Küsimused:

- Kas rahastaja veebilehelt leiab (lihtsasti) info rahastamise põhimõtete ja tingimuste, rahastamisprotsessi ja selle tulemuste kohta?
- Kas ministeeriumis on koostatud uus rahastamise kord uutel põhimõtetel, mis on kooskõlas rahastamise juhendmaterjaliga (või on tehtud üksikuid, põhjalikumaid muudatusi)?
- Kas toetusi eraldatakse avaliku konkursi alusel, mis loob parimad tingimused võrdseks ligipääsuks?
- Kas tegevustoetuse saajad on nimeliselt välja toonud riigieelarve strateegias?
- Kas aruanded on ministeeriumi lehel leitavad?
- Kas taotluste hindamise kord on avalik ja üheselt mõistetav (hindamiskomisjon, kriteeriumid), hindamiskomisjoni koosseis avalik?
- Kas vabaühendused saavad tagasisidet toetuse andmise ja mitteandmise otsuste kohta?

#### 5. Ühendustele on tagatud võrdne ligipääs rahastamisele (õiglus)

##### Küsimused:

- Kas on kehtestatud selged rahastamise reeglid ja valikukriteeriumid, mida järgitakse?
- Kas rahastamise korras on eristatud projektitoetus, tegevustoetus ja teenuse delegeerimine?
- Kas erandid (nt katuseraha) on rahastamiskorras selgitatud?
- Kas toetuse andmise tingimused on objektiivsed ja potentsiaalseid taotlejaid mittediskrimineerivad? See tähendab, et konkursi tingimused ei tohi luua eeliseid ega piiranguid konkreetsele ühendusele või ühenduste rühmale.
- Kas toetuse andmise tingimused on rahastamise eesmärgi ja otstarbe suhtes asjakohased ja põhjendatud? See tähendab, et rahastamise tingimused peavad tulenema rahastamise eesmärgist.
- Kas kaasfinantseeringu nõuded on mõistlikud ega sea piiranguid ligipääsule?

#### 6. Rahastamine edendab ühenduste võimekust

Kui ühendus tegutseb avalikes huvides ja riigiga koostöös ühiste eesmärkide elluviimisega, siis ta peab olema oma töös võimekas. Võimekuse kasvuks vahendite ettenägemine on oluline nii teenusepakkumisel (teenuse kvaliteet ja jätkusuutlikkus), innovaatiliste projektiideede rahastamisel kui tegevustoetuste juures.

##### Küsimused:

- Kas rahastaja hindab oma valdkonna vabaühenduste vajadusi?
- Kas rahastamine toetab ühenduse professionaalsust ja pädevust ning tegevuse jätkusuutlikkust?
- Kas toetuse saaja võimekuse kasvu rahastamise tulemusena on võimalik hinnata?
- Kas projekti- ja tegevustoetused võimaldavad katta ka organisatsiooni üldkulusid?

