

Sotsiaalministeerium

Vabaühenduste Liidu arvamus sotsiaalkaitseministri ja terviseministri 22. oktoobri 2024. a määruse nr 42 „Sotsiaal- ja tervisevaldkonna vabaühenduste toetamine“ muutmise eelnõu kohta

Austatud minister

Vabaühenduste Liit on tutvunud eelnõuga, millega korrastatakse sotsiaal- ja tervisevaldkonna vabaühenduste toetamise süsteemi, täpsustatakse toetatavaid programme ning luuakse võimalus põhjendatud juhtudel toetuse andmiseks taotlusvooru korraldamata.

Tervitame ühingu huvikaitselise rolli tugevdamist ja programmide eesmärkide täpsustamist.

Samal ajal valmistab muret programmide vähendamine ja rahastuse koondamine olukorras, kus seletuskiri ei sisalda sisulist mõjuanalüüsi selle kohta, kuidas mõjutavad kärped sihtrühmade esindatust, huvikaitssevõimekust ega avalikes huvides täidetavaid ülesandeid. Kuigi halduskoormuse vähendamine on tervitatav eesmärk, võivad puudulikud läbipaistvuse ja põhjendamise nõuded vähendada rahastamisotsuste avatust ja kontrollitavust.

Vabaühenduste Liidu hinnangul ei peaks sotsiaalvaldkonna vabaühenduste rahastamine olema käsitletav üksnes kokkuhoiukohana.

Sotsiaalvaldkonna ühendused täidavad avalikes huvides rolle, mille puhul on sageli määrava tähtsusega sihtrühmade usaldus, kogukondlik kohalolu ja võime jõuda inimesteni, kelleni avalik sektor üksi ei jõua. Ajal, mil demokraatlikud väärtused ja kodanikuühiskonna tegutsemisruum on üha suurema surve all, on sõltumatu sotsiaalvaldkonna kodanikuühiskonna toetamine investeringu paremasse poliitikakujundamisse, tugevamasse demokraatiasse ja paremasse rahvatervisesse.

Ootame, et Sotsiaalministeerium oleks valitsuse tasandil sotsiaalvaldkonna vabaühenduste jätkusuutliku rahastamise eestkõneleja.

Järgnevalt esitame oma tähelepanekud ja ettepanekud.

1. Tulemuspõhine rahastamine ja mõju hindamine

Tervitame, et eelnõus on mitme programmi eesmärged, toetatavaid tegevusi ja oodatavaid tulemusi täpsustatud. Samas on oluline eristada kahte küsimust: ühelt poolt peab kõigi programmide puhul olema rahastamise loogika läbipaistev ja

sarnaselt jälgitav; teiselt poolt peavad hindamiskriteeriumid ja tulemusnäitajad lähtuma konkreetse valdkonna eesmärkidest, sihtrühmast ja partnerluse sisust. Sotsiaalministeeriumi tellitud Praxise hindamisanalüüs¹ tõi struktuurivahendite meetmete puhul esile vajaduse siduda eesmärgid, tulemused, väljundid ja indikaatorid senisest paremini ning kavandada mõju hindamine juba meetmete väljatöötamisel. Kuigi käesolev määrus puudutab riigieelarvelist rahastust, peame oluliseks samade õppetundide rakendamist ka siin. Eelnõus on märgata programmide erinevat taset just mõju ja eesmärkide kirjeldamisel ning indikaatorite seadmisel toetuse taotlejale. Järgnevad ettepanekud puudutavad programmide ülesehitust ja mõõtmist, mitte strateegilise partnerluse sisulisi rolle, mida käsitleme eraldi järgmises peatükis.

Ettepanek. Teeme ettepaneku luua programmide kirjeldamiseks ja hindamiseks ühine „miinimumstruktuur“. Selle sees peaksid kriteeriumid ja indikaatorid jääma suuremas osas valdkonnaspetsiifiliseks ning olema kujundatud koostöös vastava valdkonna organisatsioonidega. Samal ajal peaks programmide ülesehitus ja loogika vastama ühtsele raamistikule, mille alusel on programmide koostajal lihtne neid kirjeldada ning taotlejatel selge aru saada ja võrrelda:

- Kõikide programmide puhul peaks enne toetuse andmist olema avalikult ning võrreldaval kujul kirjeldatud vähemalt:
 - programmi eesmärk ja avalik huvi, mida toetusega edendatakse;
 - sihtrühm ning selle esindamise või kaasamise ootus;
 - toetatavad tegevused;
 - taotlejale ja partneritele esitatavad tingimused;
 - hindamiskriteeriumid ja nende kaalud;
 - oodatavad tulemused;
 - aruandluse ja mõju hindamise põhimõtted;
 - juhul, kui toetust antakse taotlusvooruta, siis põhjendus, miks avatud taotlusvoor ei ole vajalik või otstarbekas
- Kõikides programmides tuleks määratleda minimaalsed programmide-ülelised baasindikaatorid:
 - sihtrühma kaasatus ja esindatus;
 - organisatsiooni võimekuse areng;
 - poliitikakujundamisse panustamine;
 - sihtrühma hinnang partneri esindusvõimekusele.
- Ühtlustada iga programmi valdkondlike indikaatorite loogikat. Praeguses määruks kirjeldatud näitajad keskenduvad valdavalt tegevusmahtudele ja väljunditele. Soovitame kõikide programmide puhul eristada väljund-, tulemus- ja mõjuindikaatoreid ning tagada, et toetuse andmise aluseks ei oleks üksnes tegevuste maht, vaid ka kavandatav muutus sihtrühma olukorras, huvikaitsevõimekuses ning poliitikakujundamisse panustamises.

¹ <https://praxis.ee/uploads/2026/06/SF%20Lõpparuanne.pdf>

2. Strateegilise partnerluse roll vajab selgemat eristamist projektipõhisest rahastamisest

Tervitame, et eelnõu tugevdab mitmes programmis huvikaitselist mõõdet ja vabaühenduste rolli poliitikakujundamises. Samas jääb määruse ülesehitus tervikuna endiselt projektipõhiseks. Programmid on kirjeldatud peamiselt tegevuste, projektide, väljundite ja taotlusvoorude kaudu ning vähem on tähelepanu pööratud strateegilise partnerluse sisule, eesmärgile ja oodatavale lisandväärtusele riigi ja vabaühenduste koostöös.

Vabaühenduste Liit on ka oma varasemates arvamustes juhtinud tähelepanu, et strateegiline partnerlus ei tähenda üksnes rahastamist, vaid pikaajalist koostööd valdkonna probleemide kaardistamisel, lahenduste väljatöötamisel, poliitikakujundamises osalemisel ning arengukavade eesmärkide saavutamisel. Praegune määrus kirjeldab valdavalt toetuse andmist, kuid partnerluse sisu ja osapoolte vastastikuseid kohustusi käsitletakse vähem.

Ettepanek. Soovitame sätestada enne programmide kirjeldust ühtsed strateegilise partnerluse põhimõtted, mis praegu on programmides ebaühtlaselt tegevuste kirjelduses sees, kuid mitte eraldi sõnastatud.

- Strateegilise partnerluse eesmärgid soovitame sõnastada viisil, et iga programmi juurde on lisaks toetatavatele tegevustele kirjeldatud, millist avalikku huvi ja sihtrühma strateegiline partner esindab.
- Lisaks projektide elluviimisele tuleks strateegilise partnerluse tulemuslikkuse hindamisel arvestada ka partneri poolt sihtrühmade vajaduste süsteemset koondamist, regulaarset sisendi andmist poliitikakujundamisse, osalemist töögruppides ja nõukodades ning valdkonna võrgustiku arendamist. Need ülesanded võiksid olla kõikides huvikaitselistes programmides kirjeldatud võrreldaval kujul.
- Strateegilise partnerluse puhul peaks olema kirjeldatud, millist lisandväärtust loovad partnerid sihtrühma esindamisel, milline on partneri roll poliitikakujundamises osalemisel ja valdkonna võrgustiku arendamisel ning millist pikaajalist muutust partnerlus aitab saavutada.
- Kaaluda tuleks mitmeaastast strateegilise partnerluse rahastusraami, mis seob partnerluse eesmärgid, iga-aastased tegevusplaanid, vahehindamised ja avalikud tulemusülevaated. See aitaks eristada strateegilist partnerlust lühiajalistest projektidest ning toetaks valdkondliku huvikaitsevõimekuse järjepidevust.

3. Otsetoetuse regulatsiooni riskikoht

Üldreeglina tuleks raha jagada avaliku konkursi kaudu ning konkursivälised lahendused vajavad eraldi põhjendust. Avalik konkurss aitab tagada võrdse kohtlemise, läbipaistvuse, usalduse ja vähendada korruptsiooniriski.

Vabaühenduste Liidu koostatud rahastamise variraport² tõi ühe probleemina välja just toetuste andmise ilma avatud konkursita ja ilma piisava õigusraamistikuta.

Otsetoetuse võimalus ei ole iseenesest strateegilise partnerluse põhimõtetega vastuolus, sest strateegiline partnerlus võibki eeldada ühe esindusorganisatsiooni rahastamist. Käesoleva eelnõu § 36¹ võimaldab aga anda toetust ilma taotlusvooruta olukordades, kus voor ei ole „otstarbekas“ või on vaja tagada organisatsiooni tegevuse järjepidevus. Selline sõnastus on lai ja jätab palju tõlgendamisruumi, mistõttu peaksid otsetoetuse andmisega kaasnema tugevamad läbipaistvuse ja põhjendamise nõuded.

Ettepanek. Pakume võimalikud kaitsemehhanismid otsetoetuse regulatsiooni säilitamiseks viisil, et see oleks paremini kooskõlas strateegilise partnerluse ja vabaühenduste rahastamise põhimõtete ning variraporti soovitustega.

- Hilisemate „eelistatud partnerite“ kahtluste vähendamiseks lisada otsetoetuse andmise otsusesse nõue, et selles avaldatakse:
 - miks taotlusvoor ei ole otstarbekas;
 - miks on ainult üks sobiv elluviija;
 - milliseid alternatiive kaaluti;
- Läbipaistvust suurendaks „varasema analüüsi“ juures nõue, et otsetoetuse andmise otsusega koos avaldatakse ka koostatud varasem analüüs. Võimalusel võiks enne otsust anda ka puudutatud valdkonna organisatsioonidele võimalus esitada lühike seisukoht, välja arvatud juhul, kui toetuse andmine on ajakriitiline.
- Praegune § 36¹ lg 1 p 2 („taotlusvooru korraldamine ei ole otstarbekas“) on väga lai ja annab palju tõlgendamisruumi. Teeme ettepaneku seda kitsendada, et suurendada õiguskindlust. Võimalik parandatud sõnastus: „*Taotlusvooru ei korraldata üksnes juhul, kui programmi elluviimiseks eksisteerib üks üleriigiline esindus- või katusorganisatsioon või kui kõik valdkonna esindusorganisatsioonid on kaasatud ühise partneri kaudu.*“

4. Rahastatavate programmide vähendamise negatiivne mõju

Eelnõu seletuskirja mõjuanalüüs ei ole meie hinnangul piisav, arvestades, et muudatustega vähendatakse toetatavate programmide arvu ja ulatust ning koondatakse seniseid teemasid suuremate programmide all. Seletuskirjas põhjendatakse seda eelarvekärbetega ja vajadusega suunata raha prioriteetsetesse valdkondadesse.

Seletuskirjas ei analüüsita sisuliselt millised ühendused programmide kadumisest mõjutatud saavad, kui palju ühendusi jääb ilma rahastusvõimalusest ning kuidas säilib nende esindatus pärast programmide ühendamist või lõpetamist. Selline mõjuanalüüs enne programmide sulgemist oleks siiski oodatav. Eriti probleemne

² <https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2025/09/Variraport-vabauhenduste-riigieelarvest-rahastamise-juhendi-jargimisest-2023-2025.pdf>

on olukord juhul, kui rahastuse vähenemise tõttu nõrgeneb nende organisatsioonide võimekus, kes täidavad avalikes huvides ülesandeid, mida riik ise vahetult ei täida.

Palume eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsi täpsustada:

- keda see mõjutab;
- milline huvikaitsevõimekus võib kaduda;
- kuidas tagatakse sihtrühma sisuline kaasamine edaspidi;
- millised ühendused võivad jääda rahastuseta;
- kuidas säilib nende huvide esindatus pärast programmide kaotamist;
- kas ja kuidas on mõjutanud eelmiste rahastusperioodide programmide mõõdetud tulemused rahastamise muutmise otsuseid.

Kokkuvõte

Peame oluliseks nelja küsimuse täiendavat läbimõtestamist enne eelnõu vastuvõtmist: (1) rahastuse vähendamise mõju sihtrühmade esindatusele ja huvikaitsevõimekusele, (2) programmide tulemuste ja mõju hindamise selgem raamistik, (3) strateegilise partnerluse põhimõtete tugevam rakendamine ning (4) otsetoetuste andmise läbipaistvuse tagamine.

Samuti ootame, et Sotsiaalministeerium seisaks valitsuse tasandil jätkuvalt sotsiaalvaldkonna vabaühenduste jätkusuutliku rahastamise eest, arvestades nende olulist rolli sihtrühmade esindamisel, kogukondade toetamisel ja kriisidele reageerimisel.

Täname Sotsiaalministeeriumi kaasamise eest ning oleme valmis ka edaspidi kaasa mõtlema, et panustada strateegilise partnerluse mudeli arendamisse, mis aitaks tagada avalike eesmärkide saavutamist, läbipaistvat rahastamist ja tugevat kodanikuühiskonda.

Lugupidamisega

Triin Toomesaar
Vabaühenduste Liidu juhataja

Katre Koppel
katre@heakodanik.ee
+372 518 8904