

Lp Viljar Arakas
Lp efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda

Vabaühenduste Liidu ettepanekud efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale

See kiri koondab kodanikuühiskonna organisatsioonidelt ideekorje käigus saadud ning Vabaühenduste Liidu analüüsitud ettepanekud, mille eesmärk on vähendada nii ühingute kui riigi halduskoormust, tõhustada riigi toimimist ning luua toetavam keskkond kodanikuühiskonna jaoks. Kuivõrd oleme julgustanud vabaühendusi oma valdkonnaspetsiifilisi ettepanekuid ka nõukojale otse edastama, võib täiendavaid ettepanekuid ühingutelt lisanduda ka edaspidi.

Enne ettepanekute juurde asumist juhime aga tähelepanu, et kuigi bürokraatia on tavapärasel kasutuses ehk rohkem sõimusõnana, on bürokraatial siiski oma oluline roll nii organisatsioonide (sh ettevõtete ja vabaühenduste) sees kui ka ühiskonnas laiemalt. Nimelt aitab bürokraatia kaasa läbipaistvusele, õigusselgusele ja – mis meie jaoks eriti oluline – nõrgemate (huvide) kaitsele. Näiteks näevad just bürokraatlikud põhimõtted ette kohustusliku kaasamise erinevate õigusaktide koostamisel ning raamistavad ka mistahes avalike vahendite kasutamist. Loodame, et nõukoda peab ettepanekuid analüüsides silmas ka seda ega tõtta iga bürokraatia vähendamise ettepanekut *a priori* toetama.

Vabaühenduste Liidu koondatud ettepanekud on aga järgmised:

1. Ettepanek INF9 andmekogumise optimeerimiseks ja kooskõlastamiseks majandusaasta aruande (MAA) tulemiarundega.

Teeme ettepaneku üle vaadata INF9 deklaratsiooni andmekoosseis, vältimaks korduvat andmete küsimist, mis on juba olemas MAA tulemiarundes. Eelkõige tuleks kaaluda, kas kõiki praegu INF9 kaudu kogutavaid andmeid on vaja, kui need on majandusaasta aruandes juba kättesaadavad.

Samas võiks kaaluda, kas teatud maksuvabade kulude (nt stipendiumid ja muud sarnased hüvitised) kohta oleks siiski otstarbekas andmeid eraldi koguda, et tagada nende sihipärane kasutamine ning vältida võimalikke kuritarvitusi.

Täiendavalt tuleks analüüsida võimalusi, kuidas majandusaasta aruande struktuuri muuta nii, et annetuste statistika säiliks ka saajate lõikes. Hetkel ei võimalda MAA annetuste liigendamist saajate järgi, kuigi INF9 täitmisel kiputakse sageli esitada ebatäpseid või väärandmeid. Selge ja koordineeritud andmekoosseis aitaks suurendada andmekvaliteeti ning vähendada halduskoormust nii andmeesitajatele kui ka riigiasutustele.

2. Ettepanek muuta raamatupidamise seadust.

Paneme ette, et raamatupidamise seaduse §-i 14 tuleks muuta selliselt, et majandusaasta aruannet ei pea koostama mittetulundusühingud (ega sihtasutused), mis vastavad kõigile järgmistele tingimustele:

- Mittetulundusühingu (ega sihtasutuse) käive ei ületa 10 000 eurot;
- Mittetulundusühing (ega sihtasutus) ei ole aruandeaastal saanud riigipoolseid või muid avalikke toetusi;
- Mittetulundusühing (ega sihtasutus) ei ole kantud tulumaksusoodustusega ühingute ja sihtasutuste nimekirja;
- Mittetulundusühingu (ega sihtasutuse) asutajate ja liikmete hulgas ei ole riiki ega kohaliku omavalitsuse üksust ega muud avalik-õiguslikku juriidilist isikut.

Muudatuse eesmärk on vähendada ülemäärast halduskoormust väga väikese käibega ja madala avaliku huvi või seotuseta mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul, mille tegevus on piiratud ega sisalda avalike vahendite kasutust ega maksusoodustusi. Seadusemuudatus aitab suunata järelevalveressursse tõhusamalt ning lihtsustab väiksemate ühingute toimimist, säilitades samas läbipaistvuse nende puhul, kelle nn läbivalgustamine on oluline.

3. Ettepanek vähendada halduskoormust *tegelike kasusaajate* andmete esitamisel.

Arvestades mittetulundusühingute ja sihtasutuste eesmärki, on võrdlemisi küsitav pidada juhatuse liikmeid, nõukogu liikmeid tegelikeks kasusaajateks, kuivõrd nende ülesanne on täita põhikirjalisi eesmärke, mis on üldiselt ka suunatud mingi avaliku huvi toetamiseks. Samuti ei anna tegelike kasusaajate märkimine mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul mingit lisandväärtust, kuivõrd äriregistris on niikuinii kättesaadav informatsioon juhatuse ja nõukogu liikmete kohta, mistõttu on tegemist andmete dubleerimisega.

Selline süsteem põhjustab tarbetut halduskoormust ega paranda tegelikku andmete kättesaadavust, kuivõrd sisulise *kasusaaja* puudumisel esitatakse formaalselt kõik juhtorganite liikmed.

Ka peavad ühingud esitama äriregistris kättesaadavat teavet korduvalt erinevatele asutustele ja teenusepakkujatele (nt pankadele). Kuigi esitatavad andmed kattuvad, ei toimu süsteemidevahelist regulaarset andmevahetust.

Teeme ettepaneku(d):

- Luua võimalus, et *tegelike kasusaajate* info mittetulundusühingute ja sihtasutuste juhatuste ja nõukogude liikmetena võetakse ametlikult

äriregistrist ja on sealt usaldusväärselt ning automaatselt kättesaadav ka pankadele ja teistele kohustatud isikutele;

- Anda mittetulundusühingutele ja sihtasutustele võimalus deklareerida, et neil *puuduvad* tegelikud kasusaajad, ilma, et tekiks mehaaniline kohustus ühingu juhtorganeid selleks pidada;
- Edendada automaatset andmevahetust registrite ja kohustatud isikute vahel, et vältida andmete mitmekordset esitamist.

4. Ettepanek tule- ja tööohutuse regulatsiooni paindlikumaks kohaldamiseks vabaühendustes.

Teeme ettepaneku analüüsida ja kohandada töötervishoiu ja tööohutuse ning tuleohutuse regulatsioonide rakendamist piiratud mahuga mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, kelle tegevusmaht, töökorraldus ja riskiiseloorm ei vasta tüüpiliste tööandjate või ettevõtjate profiilile.

Hetkel kehtivad ka kõige väiksematele organisatsioonidele (sh vabatahtlikul töö põhinevad mittetulundusühingud, kellel on vaid üks töötaja või mistahes töölepinguline suhe puudub) samad formaalsed nõuded nagu ettevõtetele – sealhulgas ootus mitmetele lehekülgedele ulatuvatele tuleohutuse ja tööohutuse juhenditele, regulaarsete koolituste korraldamisele ning dokumentide vormilisele haldamisele haldamine.

See peadib sageli formaalse nõuete täitmisega, millel puudub tegelik seos ohutuse tagamisega, kuid mis nõuab ebaproportsionaalset ressursi ja aega väikese haldusvõimekusega ühendustelt. Tulemuseks ei ole tegelikult turvalisem keskkond, vaid dokumenteeritud tegelikkuse ilustamine.

Hiljuti jõuti esimesed 25 tööohutusega seonduvat ettepanekut valitsuse poolt heaks kiita. Arvestades, et ettepanekutest arvestatav osa oli seotud mikroettevõtetega, mis hõlmab suurt osa mittetulundusühingutest, on ka juba heaks kiidetud ettepanekud ühingutele leevendava iseloomuga. Et meile pole kättesaadav info, mis võimaldaks hinnata, kas ja kuivõrd käsitleti neis ettepanekutes nt aga valdkonnaspetsiifiliste riskide hindamist ja neist tulenevaid nõudeid, peame oluliseks, et tööohutuse teemaline arutelu ja võimalikud lahendused jätkuksid ka vabaühendusi hõlmates.

Teeme ettepaneku(d):

- Luua lihtsustatud nõuete raamistik väikeste ja vähese riskiga vabaühenduste jaoks (nt alla 5 töötaja, ilma eriohutuspõueteta töövaldkonnata);
- Kaaluda tööinspektsiooni ja päästeameti nõuete diferentseerimist omakorda vabaühenduste suuruse ja tegevusriski alusel;
- Võimaldada standardiseeritud minimaalsed näidisvormid ja eeltäidetud juhendite kasutamine, et vältida täiendavat halduskoormust;

5. Ettepanek eestkosteorganisatsioonide sisuliseks ja varajaseks kaasamiseks poliitikakujundamisse.

Teeme ettepaneku tagada eestkosteorganisatsioonide varajane ja sisuline kaasamine õigusloomesse ja poliitikakujundamisse, eriti valdkondades, kus ühingud esindavad laiemat avalikku huvi või haavatavaid sihtrühmi. Leiame, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas (HÖNTE) sätestatud põhimõtete eiramine peaks tooma kaasa tagajärjed.

Kehtivas kaasamispraktikas kaasatakse eestkosteorganisatsioone sageli alles protsessi hilises faasis või formaalselt, mis tähendab, et nende sisulist ekspertiisi ja kogemust ei kasutata poliitikamuudatuste kujundamisel maksimaalselt ära. Tulemuseks on nii avaliku sektori kui ka kodanikuühiskonna osapoolte ajakulu, vähene tegelik mõju ja madalam otsuste kvaliteet.

6. Ettepanek mittetulundusühingute seaduse muutmiseks.

Esiteks: teeme ettepaneku muuta mittetulundusühingute seaduse §6 selliselt, et kaotataks kohustusliku asutamislepingu nõue ning lähtutaks olemasolevast praktikast, kus vajalikud andmed esitatakse äriregistri asutamisavalduse kaudu.

Tänases praktikas toimub mittetulundusühingu asutamine peamiselt elektrooniliselt äriregistri kaudu, kus asutajad esitavad vajalikud andmed (nt nimi, eesmärk, liikmed, juhatus). Asutamislepingu koostamine eraldiseisva dokumendina on sisuliselt vormitäide, millel puudub sellistel puhkudel sisuline tähendus, sest:

- Mittetulundusühingu asutajatel ei ole seadusjärgseid eriõigusi võrreldes tavaliste liikmetega;
- Kõik oluline info, mida asutamisleping hõlmab, sisestatakse juba registri poolt etteantud asutamisvormi;
- Nõue koostada eraldi leping lisabasutajatele tarbetut bürokraatiat, ilma et see suurendaks õiguskindlust või läbipaistvust.

Teiseks: teeme ettepaneku muuta MTÜS §1 lg 4, mis kehtivas redaktsioonis keelab mittetulundusühingu ümberkujundamise teist liiki juriidiliseks isikuks, ning lubada ümberkujundamine sihtasutuseks ja vastupidi, vastava õigusliku regulatsiooni loomise kaudu.

Hetkel kehtiv keeld tähendab, et kui mittetulundusühing soovib jätkata tegevust sihtasutuseks, nt püsivama juhtimisstruktuuri, vara haldamise või rahastajate eelistuste tõttu, tuleb esmalt mittetulundusühing likvideerida ja seejärel luua uus õigussubjekt sihtasutuse näol. See protsess on:

- aja- ja ressursimahukas;

- põhjustab õigusliku järjepidevuse katkemist organisatsiooni identiteedis ja lepingutes;
- võib kaasa tuua varalisi ja maksustamisega seotud riske;
- ei toeta vabaühenduste loomulikku arengut ja professionaliseerumist.

Sama ettepanek puudutab ka sihtasutuste seaduse § 1 lõiget 3.

7. Ettepanek äriregistri dokumentide esitamise nõuete ülevaatamiseks ja lihtsustamiseks.

Teeme ettepaneku läbi vaadata äriregistri dokumentide esitamise praktika eesmärgiga vähendada dubleerivat andmete esitamist ning lihtsustada juriidiliste isikute halduskoormust.

Praegu esineb olukordi, kus registripidaja nõuab mitut eraldiseisvat dokumenti, mis sisaldavad kattuvat või identset infot. Näiteks sihtasutuse nõukogu koosseisu muutmise korral tuleb esitada lisaks nõukogu otsuse protokollile ja liikmete nõusolekule ka eraldi liikmete andmetabel ning avaldus, kuigi kogu vajalik info on juba olemasolevates dokumentides. Samuti peab juhatuse liikme tagasiastumise puhul esitama kogu organi otsuse protokoll, kuigi juhatuse liikmel on seadusest tulenevalt õigus ametist tagasi astuda ühepoolset, ilma täiendava organi otsuseta.

Sellega seoses teeme ka ettepaneku ühtlustada äriregistris menetlustoiminguid tegevate kohtunikuabide tegevuspraktikat. Praktikas esineb olukordi, kus sarnaste asjaolude korral nõuavad erinevad menetlejad erinevaid lisadokumente või vormistusviise, mis tekitavad segadust, tarbetut ajakulu ning õigusselguse puudumist. Selline olukord mõjutab eeskätt vähem võimekamaid ühinguid, kes ei oma juriidilist pädevust või esindajat ning lähtuvad eeldusest, et äriregister rakendab menetlustoimingustes ühtset praktikat.

Lugupidamisega

Triin Toomesaar
Vabaühenduste Liidu juhataja

Marcus Ehasoo
marcus@heakodanik.ee, +372 5343 2142