



Protsent tulumaksust kodanikuühendustele

Lõppraport

Autorid:
Kristina Mänd
Urmo Kübar
Riin Kruusenberg
Kaspar Oja
Jon Ender
Martin Huberg

Detsember 2008

Analüüsi rahastab



SISUKORD

KOKKUVÕTE	4
VÄLISRIIKIDE KOGEMUS	4
VÄLJAPAKUTAVATE EESTI MUDELITE KOKKUVÕTE	5
1. SISSEJUHATUS.....	6
1.1. KODANIKUÜHISKOND	6
1.1.1 Kodanikuühiskonna areng.....	6
1.1.2 Tugevad kodanikuühendused ja aktiivne kodanik	7
1.2 PROTSENDISÜSTEEMI OLEMUSE KIRJELDUS.....	7
1.2.1 Protsendisüsteemi mõisted ja seos filantroopiaga	8
2. ANALÜÜSIKÜSIMUSED, MILLELE VASTUST OTSITI	10
3. EESTI KODANIKUÜHISKONNA ARENGU KIRJELDUS	11
3.1. EESTI KODANIKUÜHISKONNA ARENGUKONTSEPTSIOON (EKAK)	11
3.2. EESTI KODANIKUÜHENDUSTE JÄTKUSUUTLIKKUS.....	13
3.3. ÜHENDUSTE RAHASTAMINE EESTIS.....	13
3.4. OSALEMINE ÜHENDUSTES.....	14
3.5. ÜHENDUSTE USALDUSVÄÄRSUS	15
3.6. HOIAKUD FILANTROOPIA SUHTES	15
3.7. AVALIK HUVI.....	16
3.8. EESTI MAKSUSÜSTEEM.....	17
4. RAHVUSVAHELINE KOGEMUS	18
4.1 PROTSENDISÜSTEEMI RAKENDANUD RIIKIDE VÕRDLUS EESTI KONTEKSTIGA	18
4.2 PROTSENDISÜSTEEMI AJALUGU JA PÕHJUSED SELLE LOOMISEKS.....	22
4.3. PROTSENDISÜSTEEMIDE TOIMIMISE VÕRDLUS KUUES RIIGIS.....	23
4.3.1. Suunajad	24
4.3.2. Kasusaajad.....	26
4.3.3. Protsendisüsteemi tähtsus ühenduste sissetulekutes	28
5. ÜLEVAADE ANNETAMISE TASEMEST EESTIS.....	29
5.1 MILLISED ÜHENDUSED SAID ANNETUSI?	29
5.1.1. Annetuste ja kingituste saamine piirkondade lõikes.....	30
5.1.2. Millega tegelesid ühendused, mis said annetusi ja kingitusi?.....	31
5.1.3 Millised ühendused said suurima osa annetusi ja kingitusi?.....	33
5.2. ERAISIKUTE ANNETAMISHARJUMUSED.....	33
5.2.1 Annetatud summa	34
5.2.2. Annetamise osakaal ja keskmine annetatud summa.....	35
5.2.3 Annetamise arengutase	39
5.2.4 Eraisikute annetamise prognoos aastani 2010.....	41
5.3 KUI EESTIS KEHTIKS TULUMAKSUOSA SUUNAMISE SÜSTEEM.....	42
5.3.1. Kui Eestis oleks 2005-2006 kehtinud protsendisüsteem - realistlik stsenaarium	42
5.3.2. Kui Eestis oleks 2005-2006 kehtinud protsendisüsteem - maksimumstsenaarium.....	43
5.3.3 Kui Eestis vahetataks praegune tulumaksu tagastuse süsteem protsendisüsteemi vastu	44
5.4. MAJANDUSANALÜÜSI KOKKUVÕTE	45

6. TULUMAKSU SUUNAMISE MUDELITE ANALÜÜS	46
6.1 EESMÄRGID JA KRITEREIUMID.....	46
6.2 ERINEVATE SUUNAMISVIISIDE KIRJELDUSED	50
6.2.1. <i>Organisatsioonidele suunamine</i>	50
6.2.2. <i>Maakondadele suunamine</i>	51
6.2.3. <i>Teemadele suunamine</i>	51
6.2.4. <i>Kodanikuühiskonna laiemale arengule suunamine</i>	52
6.2.5. <i>Suunamine annetuse saanud organisatsioonile</i>	52
6.3 MISSUGUSTE EESMÄRKIDE TÄITMISELE SUUNAMISE VIISID KAASA AITAVAD?	53
6.3.1 <i>Suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid</i>	53
6.3.2 <i>Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine</i>	54
6.3.3 <i>Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega</i>	54
6.3.4 <i>Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist</i>	55
6.3.5. <i>Tõsta avaliku raha kasutamise efektiivsust</i>	55
6.3.6. <i>Suurendada maksumaksjate osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle</i>	55
6.4 VÄLIAPAKUTAVAD TULUMAKSUOSA SUUNAMISE MUDELID EESTILE	55
6.4.1 <i>Tulumaksuosa suunamise Eesti mudel nr 1</i>	56
6.4.2. <i>Tulumaksuosa suunamise Eesti mudel nr 2</i>	59
6.5 ÕIGUSLIKE MUUDATUSTE KIRJELDUS	61
KASUTATUD ALLIKAD.....	63
LISAD	67
LISA 1. ANNETUSI SAANUD ÜHENDUSTE ARV	67
LISA 2 .SUURIMAD ANNETUSTE JA KINGITUSTE SAAJAD.....	68
LISA 3.KESKMIINE DEKLAREERITUD ANNETUS PIIRKONDADE LÖIKES 2006	69
LISA 4. ANNETUSTE JAGUNEMINE PIIRKONNITI 2005. JA 2006. AASTAL.....	70
LISA 5. PROTSENDISÜSTEEMIDE VÕRDLUS KUUES RIIGIS.....	71
LISA 6. FOOKUSGRUPIKS KOOSTATUD VÕIMALIKE EESTI SUUNAMISMUDELITE KIRJELDUSED	75

KOKKUVÕTE

Välisriikide kogemus

Protsent tulumaksust kodanikuühendustele või tulumaksuosa suunamise süsteemi jaoks on seda rakendanud riigid seadnud erinevaid eesmärke: suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid; heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine; tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega; detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist; tõsta avaliku raha kasutamise efektiivsust; suurendada kodanike osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle.

Kõige selgemat mõju on protsendisüsteem avaldanud ühenduste tugevnemisele: protsendisüsteem on sundinud ühendusi tegutsema kaasavamalt, läbipaistvamalt, mõtlema läbi oma tegevusi ja nende tulemuslikkust, tugevdama selleks oma võimekust, kompetentse, meeskondi jne. Riikides, kus filantroopiakultuur on väga vähe arenenud, puudus varem ühenduste jaoks rahaline ajend sellisteks tegevusteks ja suhete loomiseks. Tulemusena on avalikkus ühenduste tegevusest märgatavalt teadlikum.

Vaadeldes, kas see on toonud oluliselt lisaraha kodanikuühendustele, on vaja eristada sektori ja organisatsiooni tasandit. Esimesel juhul sõltub see teistest rahastamisvõimalustest riigis. Näiteks Ungaris moodustab sel moel ühendustele laekuv raha vaid 1% kogu sektori sissetulekutest, seega sektorile tervikuna ei ole see märkimisväärne tuluallikas. Ungari ja Leedu kogemus näitab, et vaatamata võrdlemisi esinduslikule suunamise summale maksimaalsest (vastavalt 60% ja 33% potentsiaalsest kogusummast), jaotub see suure hulga organisatsioonide vahel mille tulemuseks on see, et keskmine summa organisatsiooni kohta jääb 1200 euro (~18 700 krooni) piiresse. Samas on näha, et suurimaid summasid saavad sel moel organisatsioonid, kellel on ka märkimisväärne rahastus riigilt ja eraannetatelt väljaspool protsendisüsteemi. Väga väikestele organisatsioonidele on see oluline osa eelarves, kuid siiski oluline hoolikalt valida abikõlbulike organisatsioonide ringi, et suunatav raha liialt laiali ei pihustataks.

Vaadeldud riikides on protsendisüsteemi kehtimise ajal filantroopia edenunud, siinkohal on seos pigem eraisikute sissetuleku tõusu mõju kui tulumaksuosa suunamise süsteemi rakendamisega. Teiste eesmärkide saavutamist polnud rakendanud riigid hinnanud.

Väljapakutavate Eesti mudelite kokkuvõte

Eesti jaoks on eelkõige olulised järgmised tingimused:

1. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi pärssida eraisikute annetamise ja filantroopia arengut
2. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi asendada olemasolevaid avaliku sektori poolseid kodanikuühendustele mõeldud rahastamisallikaid
3. Tuleb leida tasakaal suurele ühenduste hulgale raha laialipihustamise ja ainult suurte ning üleriigiliste organisatsioonide eelistamise vahel

Eesti mudeleid välja töötades sooviti maksimeerida suunamisesüsteemi positiivseid mõjusid kodanikuühiskonna arengule ja vältida negatiivseid kogemusi, mis ilmnesid teistes riikides või tõenäoselt tekivad Eesti olukorda arvestades. Eesti tulumaksu suunamise mudelid töötati välja teiste riikide kogemuse, Eesti varasemate uuringute, annetamise analüüsi ja läbiviidud fookusgrupi põhjal.

I MUDEL - Arendab suunamise võimaluse kõrval eraisikute annetamist ja filantroopiat ning püüab leida tasakaalu piirkondade ning väikeste-suurte organisatsioonide toetamise vahel

- Tulumaksusoodustuse asemel lasta maksumaksjal valida, kas soovib soodustuse osa endale või suunab selle samale organisatsioonile lisaks. Ei seota ära praegu kehtiva 5% piirmääraga sissetulekust, millelt saab tulumaksu maha arvata.
- Selleks, et inimestel ei tekiks kiusatust loobuda isikliku raha annetamisest, on mõistlik luua maakondadele ja kodanikuühiskonna üldise arengu tarbeks suunamise võimalus – siinkohal ei saa organisatsioone otse toetada vaid saab näidata oma meelsust ühiskondlikelt oluliste piirkondade osas, organisatsioonid omakorda peavad ennast tõestama vastavatele fondidele.
- Iga maksumaksja saaks suunata 1% Eesti keskmisest sissetulekust

II MUDEL - Arendab eraisikute filantroopiat ja kodanikuühiskonda laiemalt

- Tulumaksusoodustuse asemel lasta maksumaksjal valida, kas soovib soodustuse osa endale või suunab selle samale organisatsioonile lisaks. Ei seota ära praegu kehtiva 5% piirmääraga sissetulekust, millelt saab tulumaksu maha arvata.
- Omakorda suunab riik samasuure summa kodanikuühiskonna üldiseks arendamiseks vastavasse fondi

1. Sissejuhatus

Käesoleva poliitikaanalüüsiga koostab Poliitikauuringute Keskus PRAXIS Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) tellimisel ülevaate protsent tulumaksust süsteemist (ka protsendisüsteem) teistes riikides, annetamise statistikast ja prognoosist, analüüsib erinevaid tulumaksuosa suunamise viise ja pakub välja Eestile 2 võimalikku mudelit.

Protsendisüsteem on kuues Kesk- ja Ida-Euroopa riigis (Ungari, Slovakkia, Leedu, Poola, Rumeenia, Tsehhi) kasutusel olev süsteem, mis lubab nii eraisikutest kui juriidilistest isikutest maksumaksjatel suunata teatud protsendi (1-2%) riigi eelarvesse minevast tulumaksust otse erinevatele institutsioonidele. Sõltuvalt riikidest on nendeks institutsioonideks nii avalikes huvides tegutsevad kodanikuühendused, usuorganisatsioonid, kirikud, kohaliku omavalitsuse tervishoiu- ja haridusasutused. Kahes Lääne-Euroopa (Itaalia, Hispaania) riigis on suunamise objektiks kirikud ja Itaalias lisaks ka teatud ühiskondlikud teemad, nt nälgihäda leevendamine, humanitaarabi vms.

1.1. Kodanikuühiskond

Demokraatliku riigi üks tunnuseid on toimiv ja arenenud kodanikuühiskond ehk inimeste omaalgatuslik koostöö ja nende elu mõjutavates otsustes osalemise suutlikkus ning organisatsioonid ja võrgustikud, mis seda koostööd ja osalust võimaldavad (EKAK 2002). Selline ühiskond ei sünni kiiresti ega saa ühel hetkel valmis. Võrdluseks võime tuua ettevõtluskeskkonna, kus ei ole kunagi kuulda, et nüüd on ta valmis ning töö tehtud.

Kodanikuühiskonna ehitamine on protsess, mis nõuab aega. „Põhiseaduslike reformide läbiviimine võtab aega kuus kuud; kuus aastat läheb selleks, et oleks tunda majandusreformide kasulikku mõju. Vabaduse teel liikudes on aga kolmandaks tingimuseks kodanikuühiskonna teke, ja selle aluste loomiseks on kuuskümmend aastat 'hädavaevu piisav aeg'." (Dahrendorf 1990). Kõige enam aega nõuab see suuri muutusi suhtumises: ainult omaenda probleemide ja soovide nägemisest peavad inimesed muutuma kodanikeks, kes mõistavad kuidas nende enda heaolu on seotud ümbritseva keskkonnaga ja vastupidi. Teisisõnu, ellujäämiskunst asendub koostöötamise kultuuriga. Jõulise edu asemel väärtustatakse elujõulisust (Lagerspetz, Mänd 2008).

1.1.1 Kodanikuühiskonna areng

Kodanikuühiskond on elujõuline ja arenenud, kui on olemas aktiivsed inimesed, kes kasutavad ära kõiki osalemise võimalusi ja kanaleid. Viimaste seas on üheks peamiseks kodanikuühendused. Ühendusi peetakse võimekateks, kui nende tegevust toetab soodus seadusandlik keskkond, ühendused ise on majanduslikult elujõulised ja tegutsemissuutlikud, nad suudavad pakkuda teenuseid ning esindada ühiskonna huvisid, toimib vabatahtlikkus ja on arenenud filantroopiakultuur, ühendustel on hea maine, neid usaldatakse ning nende toetuseks on olemas infrastruktuur (USAID 2007). Et kodanikuühiskonna keskmes on aga inimesed, siis määrab nende teadlikkus, aktiivsus, suhtumine ja osalemine nii mikro- kui makrotasandil kodanikuühiskonna ja kodanikuühenduste edukuse.

1.1.2 Tugevad kodanikuühendused ja aktiivne kodanik

Kodanikuühiskonna areng ei sõltu aga ainult ühenduste tugevusest, vaid ka avaliku sektori suhtumisest ning otsestest ja kaudsetest toetustest. Kui otseste toetuste puhul peame silmas rahalisi vahendeid, mida ühendused avalikult sektorilt saavad kas siis tegevustoetuste, projektide või teenuste näol, siis kaudsete toetuste puhul räägime seaduslikust raamistikust maksusoodustuste, maksuvabastuste või maksuajendite korraldamiseks, et ühendused saaksid omakorda teenida tulu ning saada sissetulekut eraisikutelt ja ettevõtetelt. Antud analüüsi kontekstis on üheks selliseks võimaluseks ka tulumaksu suunamine kodanikuühiskonna arenguks.

Demokraatliku riigi kodanikel on võimalik olla aktiivne ning osaleda otsustusprotsessides ja riigi valitsemises mitmeti, näiteks avaldada arvamust, osaleda seadusloomes, kuuluda mõnda erakonda või toetada kodanikualgatust ja –ühendusi. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on demokraatia arendamise teel teinud palju samme kodanikuühiskonna arendamiseks, kopeerides arenenud riikide seadusi, tuues üle poliitikaid või mugandades süsteeme, mis aitavad kaasa aktiivsete kodanike kujunemisele. Tulumaksuosa suunamise süsteem on üks sellistest meetmetest.

1.2 Protsendisüsteemi olemuse kirjeldus

Tulumaksuosa suunamise võimalus (ka protsent tulumaksust süsteem ja protsendisüsteem) on lahendus, millega soovitakse ühendada kodanikuühenduste tulubaasi suurendamine, filantroopia arendamine, teadlikkuse tõus ühendustest ning inimeste võimalus osaleda poliitilises otsustusprotsessis, suunates riigile makstavast tulumaksust teatud protsendi mõnele organisatsioonile või ühiskondlikult olulisele teemale. Tulumaksust protsendi suunamise süsteem on täna kasutusel kahes Lääne-Euroopa (Itaalias ja Hispaanias) ja kuues Kesk- ja Ida-Euroopa riigis – Ungari (1996), Slovakkia (2002), Leedu (2002), Poola (2003), Rumeenia (2004) ja Tšehhi Vabariik (2006).

Protsendisüsteem lubab nii eraisikutest kui juriidilistest isikutest maksumaksjatel suunata teatud protsendi (1-2%) riigi eelarvesse minevast tulumaksust erinevatele institutsioonidele. Sõltuvalt riikidest on nendeks institutsioonideks avalikes huvides tegutsevad kodanikuühendused, usuorganisatsioonid, kirikud, kohaliku omavalitsuse tervishoiu- ja haridusasutused ja teatud ühiskondlikud teemad, nt näljahäda leevendamine, humanitaarabi vms.

Kõige pikaajalisemalt on kodanikuühiskonna arengut ja ühenduste jätkusuutlikkust Kesk- ja Ida-Euroopa riikides võrrelnud USAID jätkusuutlikkuse indeks: alates 2000.a. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides läbiviidav kodanikuühenduste mõõtmine, mille raames ekspertkogud vastavad valdkonda puudutavatele küsimustele. Tulemused põhinevad ühenduste enesehinnangul ega ole seepärast kõige esinduslikumad, kuid see on ainus uuring, mille tulemused on võrreldavad nii riikide kui aastate kaupa. Käesoleva analüüsi puhul on oluline märkida, et mitmete riikide jätkusuutlikkuse kirjelduses ei ole protsendisüsteemi kui kodanikuühenduste majandusliku elujõu mõjutajat isegi mainitud.

1.2.1 Protsendisüsteemi mõisted ja seos filantroopiaga

Et protsendisüsteemi üks eesmärke on arendada filantroopiat, siis vaatame järgnevas osas protsendisüsteemi seost filantroopiaga ja maksudega, kasutades Euroopa Mittetulundusõiguse Keskuse (ECNL) juhi Nilda Bullaini järeltõlget (Bullain 2007):

Tulumaksust protsendi suunamine kui filantroopia vorm

Et filantroopia¹ all mõistetakse peamiselt „vabatahtlikku eravahendite andmine avalikes huvides”, siis vastab protsendisüsteemi suunamine vähemalt kahele filantroopia tingimusele: see on vabatahtlik ja toimub avalikes huvides.

Eestis mõistame me filantroopia (ingl *philanthropy*) all teadlikult kavandatud, ühiskonna paremaks muutmise eesmärgil toimuvat regulaarset annetuste tegemist või vabatahtlikku tegevust teiste inimeste heaolu parandamiseks.

Et just filantroopiakultuur on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides madal, lootsid protsendisüsteemi kasutusele võtnud riigid filantroopiat arendada ja leidsid, et protsendisüsteem on üleminekuaja filantroopia ja sobib elanike madala sissetuleku puhul.

Tulumaksust protsendi suunamine ei ole annetus

Protsendisüsteemi raames ei toimu „andmine” eravahenditest, sest tulumaks ei kuulu eraisikule, vaid avalikesse vahenditesse. Samas võib tekitada protsendisüsteem suunajates eksliku arvamuse, et tegeletakse filantroopiaga, sageli kutsutakse suunatud protsenti annetuseks. See ei ole õige järgmistel põhjustel:

- suunatud summa (protsent) ei kuulu andjale, vaid riigile;
- annetuse puhul teavad nii saaja kui andja teineteist, v.a. juhud kui annetused tehakse anonüümselt kampaania käigus, korjanduskasti või heategevusnumbrile. Suunatud protsendi puhul jääb aga suunaja isik reeglina saajale anonüümseks;
- suunaja jaotab vahendeid riigi eest. Seda saab võrrelda kui fondiga, mis annab raha teatud ühendustele, kuid ei tegele filantroopiaga, vaid vahendite jaotamisega.

Samas on aga sarnane otsusetegemise protsess, mille nii suunaja kui annetaja läbi teevad, sest esiteks peab inimene otsustama, kas anda ja teiseks, kellele anda.

Tulumaksust protsendi suunamine ei ole maksusoodustus

Enamik seadusandlike süsteeme võimaldab ühendustele tehtud annetustelt maksusoodustusi ja –ajendeid²:

¹ Filantroopia tuleb kreeka keelsest sõnadest „philos” ja „anthropos” tähendades hoolt või armastust inimkonna vastu. Indiana Ülikooli Filantroopia Keskuse definitsioon ütleb: filantroopia on vabatahtlik tegevus avalikkuse hüvanguks, mille alla kuuluvad ühiskondlik töö, vabatahtlik annetamine, vabatahtlik ühinemine, kasumit mittetaotlev juhtimine, vahendite otsimine, vahendite andmine www.indiana.edu/~rugs/ctrdir/cp.html

² Maksusoodustus või –ajend on riigi poolt pakutav viis maksumaksja maksukoormuse kergendamiseks ja/ või vahend riiklike eesmärkide saavutamiseks julgustades maksumaksjat kasutama oma vahendeid teatud viisil.

- ühenduse sissetuleku puhul kasutatakse väiksemat tulumaksu või on see täielikult tulumaksuvaba;
- annetuse tegija saab maksuvabastust või –soodustust ühendusele tehtud annetuselt;
- ühendus saab maksuvabastuse või – soodustuse, kui ühendus omakorda toetab teisi (nt annab stipendiume, siis saaja ei pea selle pealt tulumaksu maksma).

Eestis on kasutusel kaks viimast, sarnaselt ettevõtetega ei pea ühendused küll tulumaksu maksma, kuid samas peavad maksma erisoodustuskasutajad (nt transpordikuludelt, vastuvõtukuludest jne)³.

Eraisikute filantroopia soodustamiseks kasutavad enamik riike maksusoodustustena nii maksude mahaarvamisi kui maksukrediite. Maksude mahaarvamine (ing *tax deduction*) annetustelt tähendab, et annetaja saab kogusumma või osa rahast, mille ta annab kodanikuühendusele maha arvata oma maksustatavast tulust. Seega vähendab maksu maksja maksustatavat tulubaasi. Maksukrediit (ing *tax credit*) aga tähendab, et annetaja saab annetatud summa maha arvata oma muidu makstavast tulumaksust. Lühidalt, maksukrediit vähendab riigile minevat tulumaksu ja maksu mahaarvamine vähendab maksustatavat tulu.

Suurbritannias on kasutusel mudel (ing *Gift Aid System*), kus inimene saab teha annetuse ühendusele ning annetuse saanud ühendus saab omakorda selle summa pealt küsida Maksuametilt tulumaksu endale. Näiteks iga annetatud naela kohta saab ühendus endale Maksuametist veel 28 penni lisaks. 2000 – 2002 tõusis annetamine Gift Aid kaudu 13%.

Tulumaksust protsendi suunamine ei ole maksusoodustus ega -ajend, küll aga kaudne riigipoolne toetus kodanikuühendustele. Sarnaselt teiste soodustusvormidega annab avalik sektori osa muidu riigile minevast tulumaksust ühendusele, kuid otsustaja, ei ole mitte riik ise, vaid maksu maksja.

³ Kaudsetest avaliku sektori toetustest on olulisem nõ tulumaksusoodustus. Kui ettevõtte peavad maksma tulumaksu väljamakstavatelt dividendidelt ja kulutustelt, mis ei ole otseselt seotud nende äritegevusega, mille hulka kuuluvad ka annetused mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, siis avalikes huvides tegutsedes ja Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kuulumisel, ei pea ettevõtte annetuse pealt ühendusele teatud piirini tulumaksu tasuma. Erasisik saab oma poolt tehtud annetuselt tulumaksu tagasi, nii nagu ta saab selle tagasi laenuintressilt.

2. Analüüsiküsimused, millele vastust otsiti

1. Kui edukalt on teistes riikides rakendatud „protsent tulumaksust“ ideed ja milliseid eesmärke on see aidanud saavutada?
2. Kuivõrd arenenud on kodanikuühiskond ja annetamine Eestis?
3. Millised võiks olla Eesti eesmärgid ja millised suunamise viisid nende saavutamisele kaasa aitavad?
4. Milline võiks olla Eestile sobiv tulumaksuosa suunamise mudel?
5. Missugused mõjud on Eesti mudelil?

Analüüsiküsimustele vastamiseks tehti järgmist:

1. Erinevates riikides rakendatud kogemusest ülevaate koostamine (Kristina Mänd, Urmo Kübar)
 - Rahvusvahelise kirjanduse ja erinevate riikide kogemuse ülevaade.
 - Suhtlemine e-posti ja telefoni teen Ungaris, Leedus, Poolas, Slovakkias, Tšehhis, Rumeenias ja rahvusvaheliselt sarnaste poliitikate planeerimise ning rakendamisega seotud ekspertidega.
2. Ülevaade annetamise tasemest Eestis ja prognoos (Kaspar Oja, Jon Ender)
 - Annetamise statistika ja prognoos
 - Potentsiaalse suunatava summa prognoos
3. Fookusgrupp Eestis filantroopia arendamise ja kodanikuühiskonna laiema arendamisega tegelevate inimestega – Eestile vajalike tingimuste ja erinevate suunamisviiside võimaliku mõju kirjeldamine (Kristina Mänd, Jon Ender)
4. Alternatiivsete suunamisviiside mõjude analüüs ja sobivus Eesti vastavate eesmärkide ning tingimustega (Jon Ender, Kristina Mänd)
5. Kahe alternatiivse Eesti mudeli väljatöötamine ja mõjude analüüs (Jon Ender, Kristina Mänd)
6. Õiguslike muudatuste kirjeldus (Martin Huberg)

3. Eesti kodanikuühiskonna arengu kirjeldus

Selles peatükis vaatleme Eesti kodanikuühiskonna arenguid ja hetkeseisu, keskendudes näitajatele, mis on olulised protsendisüsteemi rakendamise seisukohalt.

3.1. Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioon (EKAK)

Eesti kodanikuühiskonna arengueesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud tegevused on kirjeldatud 2002. aastal Riigikogus heaks kiidetud Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioonis (EKAK 2002). EKAK on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid ja koostoitimise põhimõtted Eesti ühiskonna arendamisel. Üheski protsendisüsteemi kasutavas Kesk- ja Ida-Euroopa riigis ei ole samalaadset dokumenti ega ole toimunud selle vastuvõtmisele eelnenud laialdast arutelu ühenduste ja avaliku võimu osalusel.

EKAKi loomise põhjused tulenesid olukorrast, mis oli 1990. aastate lõpus kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Suhted avaliku võimu ja kodanike vahel vajasisid korraldamist ka väljaspool majanduselu, sest inimesed võõrandusid riigist ja kodanikusolemisest ning elukvaliteet langes. Eestis läheneti EKAKi kaudu kodanikuühiskonna arenguvajadustele süsteemselt ja komplekselt, teises Kesk- ja Ida-Euroopa riikides pigem teemade kaupa (rahastamine, kaasamine jne), võttes sageli üle Lääne-Euroopas ja USA-s toimivaid mudeleid.

EKAK sõnastab 11 eesmärki, mis moodustavad kodanikuühenduste ja avaliku võimu koostöö aluse kodanikuaktiivsuse elavdamiseks ja demokraatia tugevdamiseks Eestis. Käesoleva teema raames on olulised järgmised EKAKi eesmärgid:

- kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine;
- kodanikeühenduste kui demokraatia arengu vältimatu teguri toimimiseks ja tugevdamiseks soodsa keskkonna loomine;
- kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine;
- heategevust ja filantroopiat soodustava keskkonna loomine ning ärisektori kaasamine.

Eesmärkide saavutamiseks koostati tegevuskava, milles kirjeldati vajalikke tegevusi järgmiselt (sulgudes meiepoolne kommentaar täitmise hetkeseisu kohta):

Eesmärk 4: tehnoloogiliste võimaluste efektiivsem kasutamine kodanike kaasamiseks otsustusprotsessidesse Toimib osalusportaal www.osale.ee, mille kaudu on võimalik osaleda nii käimasolevates konsultatsiooniprotsessides kui ka algatada ise arutelusid; ühenduste ja avaliku võimu koostöös on koostatud kaasamise hea tava, mida on laialdaselt tutvustatud nii avaliku sektori kui ka ühenduste seas; loodud on kaasamise koordinaatorite võrgustik ministeeriumides; avalikku konsulteerimist kasutatakse seaduseelnõude, arengukavade jt. strateegiliste dokumentide puhul; toimuvad regulaarsed koolitused ametnikele nende kaasamissuutlikkuse suurendamiseks.

Eesmärk 5: läbipaistvad, optimaalsed ja sihipärased riigieelarvelistest vahenditest kodanikuühiskonna arengut ja kodanikuühenduste tegevust toetavad rahastamisskeemid

Aastatel 2005-07 koondas EMSL ühenduste ootuseid sellisteks skeemideks ja pakkus välja edasised tegevused riigi poolt; 2008. aasta sügiseks valmib poliitikauuringute keskuse PRAXIS ja Tallinna Ülikooli analüüs ministeeriumite rahastamispraktikatest ning soovitused nende arendamiseks, mis saab aluseks ühenduste riigipoolse rahastamise kontseptsioonile.

Eesmärk 6: korrastatud ja eesmärgipärane maksusoodustuste ja annetamise süsteem

Eestis kehtib süsteem, kus Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud tulumaksusoodustusega mittetulundusühenduste nimekirjas olevatele organisatsioonidele (keda loetakse avalikes huvides tegutsevateks) saavad ettevõtted ja eraisikud teatud piirini teha annetusi tulumaksuvabalt. Väljakutseks on avalike huvide määratlemine ning inimeste teadlikkus filantroopiast ja annetusvõimalustest.

Seega saame öelda, et oleme täitmas EKAKi eesmärke ning meil juba toimib maksusoodustuste süsteem. Uute süsteemide, sh. protsendisüsteemi kasutuselevõtmist ei ole seni sügavalt arutatud, vajadust selleks pole nähtud kolmel põhjusel: esiteks oleks tegu topeltsüsteemiga, teiseks on olemasolevates võimalustes veel kasutamata ressursse, ning kolmandaks on olulisemaks peetud filantroopia soodustamist, mitte riigipoolsete kaudsete toetuste lisamist.

Protsendisüsteemi võimalikkust ja vajalikkust on Eesti juhtivad ühendused (nt. Avatud Eesti Fond, EMÜ, EMSL) arutanud Ungari jt. riikide põhjal. 2000. aastal ja 2002. aastal tutvustati ideed kodanikuühiskonna häälekandjas Foorum, tuues selle eelistena välja võimalust laiendada avalikust rahast osa saavate ühenduste arvu, eelkõige maapiirkondades, ja suurendada kodanike osalust ühiskonnas, võimaldades neil sel moel täiendavalt toetada valdkondi ja organisatsioone, kes on nende usalduse ära teeninud (Ruus 2000, Laius 2002).

2004. aastal Budapestis toimunud selleteemalisel seminaril osales Eestist lisaks kodanikuühendustele ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni esindaja, teemaga on kursis ka Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond. Sellele järgnenud arutelude käigus leiti, et eesmärke, mis on Ungaris ja teistes riikides protsendisüsteemi kehtestamise ajendiks olnud, Eestil ei ole.

2007. aasta Riigikogu valimiste programmides käisid protsendisüsteemi rakendamise idee välja Isamaa ja Res Publica Liit ning Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kuid laiemat avalikku arutelu sellega ei kaasnenud. Küll aga koostas EMSL sel ajal erakondadele esialgse memo protsendisüsteemi rakendamise kogemustest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning selle poolt- ja vastuargumentidest (Kübar 2007). Kuigi mõlemad erakonnad osalevad valitsuses, ei jõudnud see teema koalitsioonileppesse .

3.2. Eesti kodanikuühenduste jätkusuutlikkus

Mittetulundussektorite jätkusuutlikkust Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on alates 1997. aastast hinnanud USA Rahvusvahelise Abi Agentuur (USAID). Selleks vaadeldakse seitset jätkusuutlikkuse kriteeriumit ja hinnatakse neid vahemikus 1-7, kusjuures 1 on kõige kõrgem ning 7 kõige madalam hinne. Indeks koostatakse grüpiintervjuude põhjal, kus osalevad vastava riigi erinevate ühenduste, riikliku ja kohaliku tasandi avaliku võimu, ärisektori, meedia ja teadusasutuste esindajad. 2007. aasta tulemused Eesti ja protsendisüsteemi kasutavate riikide kohta olid järgmised:

Tabel 1. Mittetulundussektorite jätkusuutlikkuse mõõtmise indeks Kesk- ja Ida- Euroopa riikides

	Eesti	Ungari	Poola	Rumeenia	Tšehhi	Slovakkia	Leedu
Seadusandlik keskkond	1,8	1,5	2,3	3,5	3	2,5	2,1
Ühenduste tegutsemis-suutlikkus	2,4	3	2,6	3,6	3,1	2,8	2,6
Majanduslik elujõulisus	2,4	3,5	2,7	4,1	2,8	3,2	2,8
Eestkoste	1,8	3,3	2	3,3	2,4	2,5	2
Teenuste osutamine	2,3	2,4	2,3	3,1	2,2	2,2	3,4
Infrastruktuur	1,7	2,2	1,8	3,3	3	2,2	2,9
Avalik maine	2	3,2	2,2	3,7	2,5	2,3	2,9
KOKKU	2,1	2,7	2,3	3,5	2,7	2,5	2,7

Allikas: USAID 2007:243-253

Seega edestab Eesti protsendisüsteemi kasutavaid riike peaaegu kõikides kriteeriumides, välja arvatud teenuste osutamine (eespool on Tšehhi ja Slovakkia) ning seadusandlik keskkond (eespool Ungari).

3.3. Ühenduste rahastamine Eestis

Erinevalt Ungarist puudub Eestis ülevaade eri allikate osatähtsusest ühenduste sissetulekutes, see saab tekkida pärast 2010. aastat, mil mittetulundusühingute majandusaasta aruanded saavad Äriregistris avalikkusele kättesaadavaks. Saab aga öelda, et ühendused Eestis saavad raha peamiselt viiest allikast: 1) kohalikud ja rahvusvahelised fondid; 2) avalik sektor; 3) üksikisikutest ja ettevõtetest eraannetatelt heategevuse, toetuste ja ühisprojektide kaudu; 4) liikmemaksudest, 5) toodete ja teenuste müügist. Tallinna Ülikooli uuringu kohaselt on esinemissageduselt olulisemad sissetulekuallikad liikmemaksud (neist saab raha 64% ühendustest), millele järgnevad kohalike omavalitsuste finantseerimine (51%), tulud majandustegevusest (37%), toetused riigilt (35%) ja riiklikest fondidest (27%) ning Eesti ettevõtelt (24%) ja eraisikutelt (15%). Vahemikus 1997-2004 on suurenenud organisatsioonide hulk, kes saavad raha KOVidelt, majandustegevusest ja riigilt, ning vähenenud nende hulk, kes saavad raha liikmemaksudest ja eraannetustest (Ümarik 2007: 170). Samas ei reasta see uuring sissetulekuid summade alusel, näiteks võib arvata, et kuigi liikmemaksust laekub raha väga paljudele ühendustele, on tegu küllaltki väikeste summadega.

Valminud ühenduste riigieelarvelise rahastamise uuringu kohaselt on mittetulundusühendused riigikassast 2007. aastal saanud 698,6 miljonit krooni, mis

jagunes 2988 organisatsiooni vahel, seejuures ligi 75% riigilt raha saanud ühenduste puhul jäi summa alla 100 000 krooni (PRAXIS 2008: 12).

Eesti ühendustele antavat avaliku sektori toetust võib jagada neljaks:

- Otsetoetused (üleriigiline ja kohalik): eelarvelised toetused, projektitoetused, lepingud avaliku sektoriga, ühisalgatused (seminarid, konverentsid, koolitused jms);
- Muud skeemid (riiklikud fondid): Hasartmängumaksu Nõukogu, Kultuurkapital, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Keskkonnainvesteeringute Keskus jt;
- Mittemateriaalne toetus: riigi- või munitsipaalomandi kasutamine, tasuta pind linnaosa- või vallalehtedes, koolitus ja nõustamine (nt. maakondlike arenduskeskuste kaudu), kaasamine otsuste tegemisse jne;
- Kaudsed toetused: maksusoodustused ja –vabastused, annetamist toetavad maksusoodustused, soodne seadusandlik raamistik (nt. vabatahtlikule tegevusele).

3.4. Osalemine ühendustes

Kodanikuaktiivsuse üheks näitajaks on kuulumine kodanikuühendustesse. Eestis on see vaatamata suurele ühenduste arvule (2008. aasta augusti seisuga 27 372 organisatsiooni, sh. korteriühistud) madal. Sellest annavad tunnistust Justiitsministeeriumi tellitud elanikkonna õigusteadlikkuse uuring 2006. aastal (503 vastajat) ja Sotsiaalministeeriumi tellitud ebavõrdse kohtlemise uuring 2007. aastal (1208 vastajat). Nende kahe uuringu tulemused on kodanikuaktiivsuse seisukohalt kokku võtnud Tallinna Ülikooli teadlased (Hinno jt 2008:31)

Tabel 2. Eestlaste osalemine kodanikeühenduste tegevuses

	Ebavõrdse kohtlemise uuring	Õigusteadlikkuse uuring
Osaleb kodanikuühenduste tegevuses	30,4%	24,6%
- vähemalt ühes ühenduses aktiivselt	17,6%	NA
- ainult passiivse liikmena	12,8%	NA
Ei osale kodanikuühenduste tegevuses	69,6%	75,4%

Samas uuringus võrreldakse Eesti inimeste osalusnäitajaid Läti, Soome ning Lääne-Euroopa ja Ida-Euroopa keskmistega ja tõdetakse, et Eestit iseloomustab pigem Ida-Euroopa keskmiselt madal osalus, mitte Lääne-Euroopa tasemel kodanikuaktiivsus (*ibid*: 46).

3.5. Ühenduste usaldusväärsus

2008. aastal on Turu-uuringute AS uurinud EMSLi ja Avatud Eesti Fondi tellimusel teiste institutsioonide seas ka mittetulundusühenduste usaldusväärsus. Augusti tulemused näitavad, et mittetulundusühendusi usaldab 46% elanikkonnast, sh. 8% usaldab täiesti ja 38% pigem usaldab, ning ei usalda 24% elanikkonnast, sh. 18% pigem ei usaldanud ja 6% ei usaldanud. Need näitajad on aasta jooksul küllalt vähe muutunud, pidevalt on suur (25-31%) püsinud nende vastajate osakaal, kes ei oska mittetulundusühenduste kohta hinnangut anda (Turu-uuringute AS, 2008). Siin tuleb silmas pidada, et uuringu metoodika kohaselt ei tooda vastajatele näiteid mittetulundusühendustest, seega ei pruugi seda terminit osata siduda reaalsete organisatsioonidega (kellesse ta võib väga positiivselt suhtuda, seostamata neid lihtsalt 'mittetulundusühenduste' mõistega).

Kuigi ühenduste usaldussaldo on positiivne (usaldajaid rohkem kui mitteusaldajaid), on tegu siiski madala usaldusnäitajaga. Ühendustega sarnane oli augustis usaldus ametiühingute (50%), peaministri (48%), valitsuse (45%) ja Riigikogu (43%) vastu, oluliselt madalam oli usaldus erakondade vastu (22%).

3.6. Hoiakud filantroopia suhtes

2008. aastal tegi EMOR uuringu heategevuslikust käitumisest eesmärgiga selgitada sellealast mõtteviisi ja hoiakuid Eestis, kaardistada hetkeolukorda ja tulevikupotentsiaali. Uuringu käigus küsitleti 500 15-74 aastast Eesti elanikku.

Uuringu põhjal saab öelda, et:

- Ühiskonna heaks tegutsevate või heategevate ühenduste, fondide ja organisatsioonide spontaanne tuntus (st. meenumine vastajale ilma abita) on jätkuvalt küllaltki madal, kuid aastaga tõusnud. Vähemalt üht sellist organisatsiooni suudab nimetada iga kolmas vastaja (aasta tagasi iga viies), keskmisest teadlikumad on eestlased ja kõrgema sissetulekuga inimesed, nende teadlikkus on aasta jooksul ka enim kasvanud;
- Ühel või teisel moel on aasta jooksul heategevusega kokku puutunud 87% vastajatest (aasta varem 85%), sealjuures raha annetanud 48%;
- Eelkõige on lisandunud inimesi, kes on kaasa löönud nõ. passiivsetes, aega ja pühendumist mittenõudvates tegevustes (tõus 78-lt 81 %-ni), aega ja pühendumist eeldavates tegevustes on osalenud 46% vastajatest ning see näitaja ei ole aastaga muutunud;
- Heategevusega kokkupuuteid on keskmiselt enam naistel ja eestlastel. Kõrgema sissetulekuga inimeste seas on toimunud suurimad muutused: taandunud on rahaliste annetuste tegemine, hüppeliselt on kasvanud kõikide teiste heategevusliku panuse vormide osakaal, sh. oma aja panustamine. Noorte aktiivne osalemine vabatahtlikena on langenud, kasvanud on aga passiivsete tegevuste osakaal (nt. esemete annetamine, osalemine heategevuskontsertidel jms);
- Huvi enda heategeva panuse saatuse vastu kasvab koos heategevusele pühendatud ajaga (olles jätkuvalt väikseim raha annetajate ja suurim vabatahtliku töö tegijate seas), kuid siiski on huvitatus langemas. Nii rahaliste

kui ka esemelite annetuste puhul on samas kasvanud kartus, et see ei pruugi jõuda õige inimeseni;

- Suurimat potentsiaali võib näha kasutatud esemete annetamisel, äraootavad ollakse rahaannetuste osas (EMOR 2008).

Samas, kui EMORi andmetel annetas raha 48% inimestest, siis tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirjas olevatele ühendustele annetas ainult 6% inimestest. Sellest võib järeldada, et enamus inimesi annetas võrdlemisi juhuslikult ja mida ei registreerita Maksu- ja Tolliameti juures. Annetuste deklareerimine on aasta aastalt kasvanud. 2007. aastal deklareeriti pea kaks korda rohkem annetusi kui 2005. aastal.

Tabel 3. Deklareeritud annetused 2005 kuni 2007

Aasta	2005	2006	2007
Annetused kokku	51,5 mil	65,3 mil	101,8 mil
Annetusega deklaratsioonide arv	18 700	22 400	27 800
Deklaratsioonide arv kokku	502 175	532 091	556 553
Osakaal kogu deklaratsioonidest (%)⁴	4,9	5,8	6,2
Annetusi saanud ühendused⁵	219	405	496
Tulumaksusoodustusega ühenduste arv⁶	1 937	1 900	1 880
Osakaal tulum. soodustusega nimekirjas olevatest ühendustest	11	21	26

Allikas: Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide koondandmed 2005 ja 2006; Maksu ja Tolliamet: Tulude deklareerimine 2007

Eelpool olevat kokku võttes võib öelda, et annetamise ja filantroopia arenguks on soodsad tingimused olemas, pigem peamiseks proovikiviks on rahaannetuste tegemise võimaldamine võimalikult lihtsalt ja läbipaistvalt.

3.7. Avalik huvi

Avalikes huvides tegutsevaiks peetakse teatud tüüpi mittetulundusühinguid ja sihtasutusi (ing *public benefit* ja *charity*), millele nende ühiskonda teenivast iseloomust tulenevalt on võimaldatud peamiselt annetustega seotud maksusoodustused või neile tehtud annetustelt maksuajendid ja -soodustused. Eestis kinnitab tulumaksusoodustustega ühenduste nimekirja Vabariigi Valitsus. Nimekirja kuuluvatele ühendustele tehtavad annetused on teatud piirini tulumaksust vabastatud, samuti saavad need ühendused erisoodustusmaksuta teha teatud kulutusi.

Tulumaksusoodustuste nimekirja kandmise kehtivad tingimused ei tee siiski piisavalt vahet avalikes ning erahuvides tegutsevatel ühendustel. Probleemi lahendamiseks vormistasid 2004 EMSL poolt koos Raidla&Partnerid advokaadibürooga vastavad muudatusettepanekud, mille koostamisel konsulteeriti Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonnaga ning mis said 2006. aastal tulumaksuseadusesse sisse viidud. Kuigi muudatustest on möödas vaid paar aastat, on praktikas üles kerkinud hulk probleeme, mis on seotud avalike huvide definitsiooniga, nimekirja korrektsusega,

⁴ Üksi esitatud ja ühisdeklaratsioonide keskmine osakaal

⁵ Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirjas olevatest ühendustest (EMTA andmed)

⁶ 1. jaanuar seisuga

erinevate tõlgendusvõimalustega jne. Nii EMSL kui Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond soovivad uuesti teema päevakorrale tõstmist.

Et protsendisüsteemi peamisteks kasusaajateks peaksid olema avalike huvides tegutsevad ühendused, siis on avalike huvide määratlus ja selle seadusandlik raamistik edukuse üks peamisi tingimusi.

3.8. Eesti maksusüsteem

Eestis kehtib suhteliselt madal tulumaksu määr (21%) ning antud olukorras, kus poliitiline huvi on järk-järguline tulumaksu alandamine ja majanduskasv on aeglustunud, ei ole tõenäoline, et Eesti valitsuserakonnad oleks valmis lähiaastatel protsendisüsteemi rakendama. Et riigi seisukohast on tegemist tulumaksust loobumisega, siis on võimalik, et topeltsüsteemi kasutusele ei võeta ning protsendisüsteemi rakendamise korral loobutakse eraisiku tulumaksuvabastusest. Annetades kuni 5% sissetulekust tulumaksusoodustuse nimekirjas olevatele ühendustele, on praegu võimalik sellelt tulumaksuosa tagasi saada (21%). Maksuvabastuse kaotamine võib aga ohustada annetamise ja filantroopia arengut.

4. Rahvusvaheline kogemus

Käesolev peatükk koosneb kolmest osast. Kõigepealt analüüsime kuivõrd saame protsendisüsteemis rakendand riikide kogemust Eesti konteksti asetada. Seejärel käsitleme protsendisüsteemi ajalugu ja põhjusi selle rakendamiseks ehk süsteemi eesmärke ja ootuseid sellele. Kolmandaks anname ülevaate protsendisüsteemidest kuues seda rakendavas Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Lisaks analüüsime protsendisüsteemi rakendumist, vaadeldes nii süsteemi kasutajaid, sellest kasusaajaid kui ka sel moel ühendustele laekuva raha osatähtsust nende sissetulekutes. Tegu on valdavalt teisese analüüsiga, kus tugineme seni läbiviidud uurimustele ja statistikaandmetele, mida meil on õnnestunud inglise keeles kätte saada. Lisaks avaldatud infole oleme kogunud ka täiendavat teavet süsteemi rakendavate riikide kodanikuühenduste ja avaliku sektori esindajatelt.

4.1 Protsendisüsteemi rakendanud riikide võrdlus Eesti kontekstiga

Üleilmastumisega käsikäes on maailmas poliitikate kujundamisel üha enam levima hakanud poliitikate ülevõtmine teistelt riikidelt. See on tingitud eelkõige faktist, et riigid on järjest rohkem vastamisi sarnaste probleemidega ning otsivad lahendusi sarnastele küsimustele. Poliitikate ülevõtmine teiselt riigilt ei ole alati õigustatud, mistõttu on oluline põhjalikult analüüsida ülevõtmise võimalikkust ning otstarbekust konkreetse riigi kontekstis. Käesolevas peatükis analüüsitaksegi Richard Rose'i (1993: 118-142) loodud raamistikule tuginedes protsendisüsteemi võimalikkust Eestis. Vaatluse all on protsendisüsteemi kui poliitika unikaalsus, seda elluviivate institutsioonide olemasolu ja sobivus, süsteemi rakendamiseks vajalike ressursside piisavus, protsendisüsteemi eesmärgipärasus ning protsendisüsteemi rakendamisel tekkiv muutuste skaala ulatus.

4.1.1. Protsendisüsteemi unikaalsus

Lähtudes Rose'ist (1993), on üks olulisimaid faktoreid, mis määrab poliitika ülevõtmise võimalikkuse ja otstarbekuse teistes riikides rakendatud poliitikaprogrammi unikaalsus. Mida unikaalsem on poliitika, seda ebatõenäolisem on selle edukas rakendamine teises riigis.

Protsendisüsteemi kohta võib üldiselt väita, et see ei ole unikaalne, kuna süsteemi peamised komponendid (maksusüsteem, maksumaksja, kodanikuühendused, kodanikuühiskonda arendavad fondid) on tänapäeval loomulik osa demokraatlikust riigist. Unikaalsuse puudumisele viitab ka fakt, et sellist süsteemi on tänaseks rakendatud mitmetes Euroopa riikides. Protsent tulumaksust põhimõtet kasutatakse kahes Lääne-Euroopa (Itaalia ja Hispaania) ning viies Kesk – ja Ida-Euroopa riigis (Ungari, Slovakkia, Leedu, Poola, Rumeenia, Tsehhi).

Protsendisüsteemi rakendamise võimalikkuse kasuks Eestis räägib ka Ida-Euroopa riikide võrreldavus ja sarnasus nii ajaloolise tausta, riigikorralduse, üldise arengutaseme kui sotsiaalmajandusliku olukorra suhtes. Pigem ei oleks see otseselt võrreldav nt. USA-ga, kus riigikorraldus, kodanikuühiskond, seadusandlus ja annetamiskultuur on teisel tasemel. Lähtudes sellest, et protsendisüsteem ei ole oma olemuselt unikaalne poliitiline süsteem, peaks selle rakendamine teiste riikide eeskujul olema võimalik ka Eestis. Eelnevalt nimetatud riikide protsendisüsteemi rakendamise kogemuste põhjal on

seega võimalik teha järeldusi ning analüüsida süsteemi sobivust just sellisel kujul Eesti kontekstis ning välja pakkuda võimalikke alternatiive, mis põhinevad tulumaksu suunamisel.

4.1.2. Olemasolevad institutsioonid

Oluliseks aspektiks teiselt riikidelt õppimise kontekstis on institutsioonide vastavus. Iseenesest mõistetavalt on oluline, et ühes riigis (edukalt) toimiva poliitika rakendamiseks peavad ka teises riigis eksisteerima sarnased organisatsioonid, mis võimaldaksid ellu viia vajalikke funktsioone. Rose (1993) on veendunud, et mida suurem on institutsioonide vastavus või asendatavus (institutsioonid ei pea olema identsed, vaid võimalised täitma teatud funktsioone), seda tõenäolisem on poliitika edukas ületoomine.

Institutsionaalsel tasemel eeldab protsendisüsteem ennekõike toimivat maksusüsteemi koos maksuameti ja selle tugiorganisatsioonidega ning kodanikeühenduste võrgustiku olemasolu. Seega üldisel institutsionaalsel tasemel ei ole takistusi maksusüsteemi rakendamiseks Eestis. Lisaks on siinkohal oluline ka sobiva seadusandliku raamistiku eksisteerimine. Eeldades, et maksusuunamise objektideks on kodanikuühendused (eriti avalikes huvides tegutsevad), siis valdkonda reguleeriv seadusandlus on Eestis olemas (MTÜde seadus; SA seadus; Tulumaksuseaduse paragrahv 11). Loodud on ka avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide huve kaitsev komisjon, mis koondab läbi sarnaste organisatsioonide erialast ekspertiisi, hoiab valdkondlikku järjepidevust ning edendab ühenduste omavahelist suhtlust.

Küsimus siinkohal on ka see, et juhul kui otsustatakse, et tulumaksuosa suunatakse teemale, mitte organisatsioonile otse, siis mis oleks see keskne institutsioon või institutsioonid Eestis ja kas nendel on pädevus ja usaldusväarsus, et sellist rolli täita. Erinevate valdkondade rahastamise tarbeks on küll välja kujunenud riiklikud sihtasutused ja riigiasutused (Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Kultuurkapital, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooniamet jne), kuid kodanikuühiskonna arendamine on enamusele neile võõras teema. On loodud küll Kodanikuühiskonna Sihtkapital, kuid tal puuduvad valdkondlikud kompetentsid.

Juhul, kui kaalutakse maakondadele tulumaksuosa suunamist, siis on vajalik vastavate maakonnafondide olemasolu, millel on otsene kokkupuude kohalike ühenduste tegevusega ja kohalike arenguvajadustega. Üheks võimaluseks on siin teha koostööd maakondlike arengukeskustega, mille kaudu jagatakse Kohaliku Omaalgatuse Programmi vahendeid.

Lisaks eelnevale on omaette küsimus Eesti maksusüsteemi põhimõtetes. Üksiksiku tulumaks on Eestis madal, mistõttu on kaheldav, kas niigi madalast maksumäärast veel mingi protsendi nõ möödasuunamine riigieelarvest leiaks heakskiitu. Samas, kui riigi eesmärgiks on tulumaksu edasine alandamine (vastavalt kehtivale koalitsioonilepingule) võib protsendisüsteemi rakendamine pakkuda siinkohal just uue, kõiki koalitsiooni partnereid rahuldava alternatiivi, mis lisaks maksumäära vähendamisele annaks võimaluse kodaniku suuremale võimustamisele (*empowerment*) ning kodanikuühiskonna arendamisele.

Kokkuvõttes võib väita, et üldisel tasemel ei tohiks institutsionaalne tasand olla takistuseks protsendisüsteemi kohaldamiseks Eestis. Detailsem mõjude analüüs tulumaksu protsendi suunamise erinevate aspektide kohta leiab aset järgnevates peatükkides.

4.1.3. Vahendite piisavus

Hoolimata sellest, et poliitikate ülevõtmise peamiseks eesmärgiks on reeglina ressursside kokkuhoid, on vajalike ressursside piisav olemasolu eduka ülevõtmise eelduseks. Rose (1993) nimetab siinkohal kõige olulisematena inimesi, nende oskuseid, institutsioone, raha ja poliitilist taht. Mida võrdsemal tasemel riigid konkreetsetes valdkonnas ressursside seisukohalt on, seda tõenäolisem on poliitika edukas ülevõtmine.

Lihtsustatult võiks öelda, et kuna Eesti on protsent tulumaksust süsteemi rakendanud siirderiikidega võrreldavas arengujärgus, ei tohiks vahendite piisavus olla probleemiks. Nagu eelnevalt tuvastatud, on põhilised institutsioonid ja ka seadusandlik raamistik Eestis olemas. Kuigi protsendisüsteemi rakendamine toob kaasa muudatusi kehtivas seadusandluses, ei tohiks ka see tehnilisel tasandil takistuseks saada. Hoopis olulisem küsimus on, kas nii kodanikel kui ka valitsusel on tahe nendeks muudatusteks. Võttes arvesse, et elanikest 48% annetavad ja 58% on valmis tulumaksuosa suunama (EMOR 2008; EMOR 2007), siis võib järeldada, et Eestis kodanikud soosivad suunamissüsteemi kasutuselevõttu. Et protsent tulumaksust süsteem jõudis ka erakondade valimislubadustesse Riigikogu valimiste eel (2007), siis võib järeldada, et huvi on ka poliitilisel tasandil tekkinud.

Samas on poliitiline tahe üks võtmeküsimus seoses protsendisüsteemi rakendamisega Eestis on majanduse jahtumise tingimustes. Ka rahalised ressursid sõltuvad poliitilisest tahtest. Tänapäevapoliitika protsendisüsteemi kindlasti ei soosi – ei oleks mõeldav, et 1% tulumaksust jääb riigil tuluna saamata hetkel kui riigieelarve tulud on prognoositust niikuinii tugevalt väiksemad. Lisaks tuleb arvestada ka seda, et praeguse koalitsioonileppe järgi langeb tulumaks järgneval kolmel aastal iga aasta 1 % võrra. Ehk olukorras, kus riigieelarve tulude pool väheneb tulumaksu protsendi kahanemise arvelt niikuinii, kas siis on mõeldav, et see protsent tulumaksust süsteemi tõttu kahaneks veelgi?

4.1.4. Eesmärgipärasus

Poliitika ülevõtmisel on oluline, et teises riigis juba toimiva poliitika põhjus-tagajärg seos oleks võimalikult selge. Mida selgem on teatud skeemi rakendamise tagajärg ning selleni jõudmise etapid, seda tõenäolisem on poliitika edukas rakendumine uues keskkonnas (Rose 1993).

Protsent tulumaksust süsteemi rakendamisel on teistes riikides olnud kolm peamist eesmärki:

- Tugevdada kolmanda sektori organisatsioonide rahabaasi;
- Arendada kodanikuühiskonda, kodanike teadlikkust;
- Arendada filantroopiat.

Empiiriliste uuringute tulemusi analüüsidest võib väita, et nendest eesmärkidest on edukas osutunud eelkõige teise eesmärgi saavutamine - teadlikkuse tõus kodanikuühiskonnast. Seda eelkõige seetõttu, et raha suunamine paneb kodanikke kaalutlema, keda ja miks toetada. Mõned kodanikuühendused on saanud sellise skeemi puhul ka (rohkem) raha. Filantroopia arendamise kohta tõendeid ei ole.

Läbiviidud uuringud kinnitavad, et protsendisüsteemi rakendamise tulemusel paranevad ühenduste kommunikatsioonioskused. Ungari ja Slovakkia kogemuse uurimise põhjal ilmes, et kõige tõenäolisemad protsendiseadusest vahendite saajad on ühiskonnas populaarsete teemadega ning lihtsalt kommunikeeritavate sõnumitega tegelevad ühendused. Eelnevat arvesse võttes tekib kaks probleemkohta: esiteks, ühendused kulutavad suuri summasid kommunikatsiooni peale, saamata sellest loodetud tulu; teiseks, ühenduste seas võib tekkida ebaterve konkurents.

Kuna protsendisüsteemi rakendamise küsimused on üsna selged ja empiirilised uuringud viitavad ka konkreetsetele tulemustele, on süsteemi ülevõtmine põhjus-tagajärg seose aspektist lähtudes õigustatud. Kuna aga Eesti eesmärk ei ole süsteemi ülevõtmine *per se*, vaid seeläbi ka konkreetsete eesmärkide täitmine, on oluline kohaldada suunamise põhimõtet nii, et see vastaks kõige paremini soovitud eesmärkidele:

- Mida me soovime Eestis protsendisüsteemiga saavutada?
- Missuguste tulemusteni on jõudnud süsteemi rakendanud riigid?
- Kas on võimalik olemasoleva maksusüsteemiga jõuda soovitud eesmärkideni?
- Kuidas vältida teistes riikides esile kerkinud probleeme?

4.1.5. Muutuste skaala

Teoreetikutest lähtudes on poliitika ülevõtmisel alati oluline uurida kaasnevat muutuste skaalat. Mida väiksemas mahus muudatusi poliitika ülevõtmine kaasa toob, seda suurem tõenäosus on ülevõtmise õnnestumisel. Kui muutuste skaala on lai, tuleb sügavamalt analüüsida valmisolekut nende muudatuste elluviimiseks (Rose 1993).

Analüüsist on selgunud, et protsendisüsteemi rakendamine tooks Eestis kaasa redaktsioone kehtivates seadustes, mis hõlmavad nii majandus- kui ka õiguskeskkonda, muutusi ühenduste käitumises ning valmisolekus. Lisaks mõjutab see suurel määral ka kodaniku kui maksumaksja rolli ühiskonnas.

Muudatuste skaala protsendisüsteemi kasutusele võtmisel Eestis on kindlasti suur. Just seetõttu on vajalik ja õigustatud käesolev analüüs, mille käigus analüüsitakse järgnevates osades detailselt kaasnevate muudatuste mõju majandus- ja õiguskeskkonnale ja ühiskonna valmidust nende mõjude aktsepteerimisel.

Kokkuvõttes võib väita, et protsendisüsteemi olemus selle unikaalsust, süsteemi rakendamiseks vajalikke institutsioone ning eesmärgipärasust arvesse võttes ei takista süsteemi rakendamist Eestis. Siiski, lisaks protsendisüsteemi rakendamise võimalikkusele iseenesest on oluline uurida selle otstarbekust. Kõige olulisem sügavam analüüsi vajav aspekt süsteemi kohaldamise otstarbekuse kontekstis on soovitatavate eesmärkide saavutamine.

4.2 Protsendisüsteemi ajalugu ja põhjused selle loomiseks

Tulumaksust protsendi suunamise süsteem on kirikumaksude näol pärit Saksamaalt ja Austriast, kus 19. Sajandil, pärast kiriku eraldamist riigivõimust, suunati sel moel raha kirikule. Praegu on süsteem kasutusel ka Hispaanias ja Itaalias, viimases saavad maksumaksjad osa tulumaksust suunata kiriku kõrval ka teemade jaoks nagu näljahäda ja looduskatastroofide leevendamine, põgenike toetamine ja kirikupärandi hoidmine. See on võimaldanud eraldada avalikest vahenditest toetust mittepolitiseeritult, kodanikuühendused on sellest süsteemist saanud üksnes marginaalset kasu (Bullain 2004: 4).

Ida-Euroopas võttis süsteemi esimesena kasutusele Ungari (1996), kus see oli algselt plaanitud riiklike kultuuri- ja haridusasutuste täiendamiseks rahastamiseks, et parandada nende toimetulekut suurte eelarvekärbete tingimustes. Hiljem lisandusid kasusaajate nimekirja kirikud, valitsuse loodud sihtasutused ja kodanikuühendused. Ungari eeskujul on protsent tulumaksust süsteemi otsustanud kasutusele võtta Slovakkia (1999-2001), Leedu (2002), Poola (2003), Rumeenia (2004) ja Tšehhi (2006). Algseid süsteemi reguleerivaid seaduseid on hiljem korduvalt muudetud, eesmärgiga teha protsendi suunamist lihtsamaks (samas Poolas on need muutused tähendanud, et annetajad jäävad nüüd ühenduste jaoks anonüümseks, viimasesse suhtuvad ühendused murega, (USAID 2008, 179). Slovakkias soovis valitsus 2006. aastal protsendiseadusest loobuda, kuid ühenduste vastuseisu tõttu jäi see teoks tegemata (*ibid* 205-206).

Kuut Ida-Euroopa riiki, kus protsendiseaduse kaudu on võimalik osa tulumaksust suunata kodanikuühendustele, seob sarnane sotsiaalpoliitiline, majanduslik ja kultuuriline taust. Nimelt vabanemine Nõukogude Liidu mõjuvõimust ning demokraatlike institutsioonide loomine 1980.-90. aastatel, Euroopa Liidu arenenud riikidest märgatavalt madalam üksikisiku sissetulek ja SKP elaniku kohta, noor ja kiiresti muutuv tulumaksusüsteem jms.

Peaaegu poole sajandi pikkune sunnitud paus demokraatliku kodanikuühiskonna ehitamisel oli põhjustanud 1990. aastateks madala teadlikkuse kodaniku ühiskondlikust vastutusest, kodanikuühiskonnast ning ühenduste rollist selles. Ühiskondlike muutustega avanenud uued võimalused isiklikuks ja tööalaseks arenguks tõid kaasa paljude seniste kodanikuliidrite suundumise äri- ja avalikku sektorisse ning revolutsioonide-aegse ühiste huvide nimel tegutsemise eetose vähenemise. Kodanikuühiskonna taastamine neil aastatel toimus suuresti Lääne doonorite toel, kes aga teadvustasid oma toetust kui ajutist stardiabi. Siiski tähendas nende lahkumine, mis valdavalt toimus 1990. aastate lõpuks, märkimisväärset tagasilööki kodanikuühendustele, sest ei suhted avaliku võimuga ega filantroopiakultuur ei olnud neis riikides tekkinud lünga täitmiseks piisavalt välja kujunenud. Mittetulundussektor oli noor, ühenduste sotsiaalne baas nõrk ning avalik arvamus nende suhtes heitlik (Perkowski 2006: 134-135; Török 2004)

Analüüsitud kirjandusest ei nähtu, et protsendiseaduste kehtestamisel oleks vaadeldud riikides olnud üks selgelt domineeriv põhjus või eesmärk. Selle asemel on olnud tegu rea erinevate ootustega, mis eri osapoolte jaoks on olnud ka erineva tähtsusega. Neid ootusi saab grupeerida järgnevalt:

Rahalised argumendid

1. Suurendada kodanikuühenduste rahalisi vahendeid: protsendisüsteemi näol tekib täiendav rahastamisvõimalus kodanikuühendustele (kas sektorile tervikuna või konkreetsetele organisatsioonidele)
2. Tõsta avaliku raha kasutamise efektiivsust: vältimaks topeltsüsteeme, kärbib riik protsendisüsteemi kehtestamisega tavaliselt mingeid teisi ühenduste rahastamise viise. Ideaalis kaovad sellega ebaefektiivsemad rahastusviisid, asendudes efektiivsematega.

Demokraatlikud argumendid

3. Tõsta kodanike osalemist maksuraha suunamisel: inimesed saavad teostada oma võimu, otsustades osa maksuraha kasutamise üle. See peaks lähendama rahvast ja riiki, suurendama inimeste huvi ühiskondlike asjade vastu jne.
4. Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist: vähendab korruptiivsete suhete võimalikkust rahajagamisel, suurendab erinevate organisatsioonide võimalusi saada osa avalikest vahenditest.

Kodanikuühiskonna tugevdamise argumendid

5. Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega: protsendisüsteem paneb ühendusi rohkem mõtlema oma sotsiaalse baasi (liikmes- ja toetajaskonna) laiendamisele ja püsivate suhete sisseadmisele nendega, oma tegevuse tulemuste analüüsimisele ja kommunikeerimisele.
6. Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine: vajadus otsustada oma maksuosa suunamise üle paneb inimesi rohkem mõtlema ühiskondlikele probleemidele ja nende lahendamise võimalustele, mis võiks viia ka annetuste ja vabatahtliku töö suurenemisele lisaks protsendisüsteemi kaudu suunatavatele vahenditele.

4.3. Protsendisüsteemide toimimise võrdlus kuues riigis

Protsendisüsteemi rakendamise edukuse hindamise muudab keerukaks võrdlevate uuringute puudumine ning fakt, et osas riikides on süsteem kasutusel olnud veel vaid lühikest aega. Enamik meie kasutada olnud uuringutest ja analüüsides keskenduvad vaid 1-2 riigile ning seepärast ei ole andmed alati võrreldavad⁷. Kõige põhjalikumalt on protsendisüsteemi uuritud Ungari ja Slovakkia puhul, kus on ka pikim rakenduskogemus. 2007. aasta andmed olid autoritele kättesaadavad vaid Ungari kohta, seepärast oleme üldjuhul kasutanud 2006. aasta andmeid. Et Tšehhis käivitati süsteem alles 2006. aastal, siis pole vastavaid andmeid allpool toodud.

⁷ Summade puhul tuleb silmas pidada, et nende eurodesse ümber arvutamisel on erinevad autorid kasutanud eri aegadel kehtivaid kurse, nii ütleb CSDF 2006. aastal Ungaris protsendisüsteemiga ühendustele suunatud summaks 27,1 miljonit eurot, NIOK aga 29,7 miljonit (Ungari maksuameti andmetel 7,7 miljardit forintit). Samas ei ole need erinevused märkimisväärselt suured ega takista järelduste tegemist.

4.3.1. Suunajad

Tabel 4. Protsendisüsteemi kasutatavus (2006. aasta andmed)

Riik	Potentsiaalne ühendustele suunatav summa (eurodes)	Tegelikult ühendustele suunatud summa (eurodes)	%
Ungari	45 029 704	27 127 251	60
Leedu	38 838 044	12 942 658	33
Poola	77 019 845	16 002 670	21
Rumeenia	NA	5 300 000	NA
Slovakkia (eraisikud)	22 425 403	9 358 226	42
Slovakkia (ettevõtted)	25 408 172	18 979 839	75

Allikas: CSDF 2007:1, v.a. Rumeenia USAID 2007:188 (ligikaudne arv)

Nagu tabelist näha, jõuab eri riikides ühendusteni vaid 21-60% potentsiaalsest eraisikute protsendisüsteemi kaudu suunatavast summast. Ülejäänul jätavad maksumaksjad võimaluse protsent tulumaksust mõnele ühendusele suunata kasutamata ja raha läheb riigieelarvesse. Seejuures näitab Ungari kogemus, et kuigi ühendustele suunatud summa on kümne aastaga kasvanud rohkem kui neli korda (2 miljardilt forintilt 1997. aastal 8,4 miljardi forintini 2007. aastal), on seda võimalust kasutavate maksumaksjate arv suhteliselt vähe muutunud: 2000. aastal tõusis see 1,16 miljonilt 1,34 miljonile, püsis seejärel kuue aasta jooksul vahemikus 1,34-1,44 miljonit (alla poole kõigist maksumaksjatest), ning tõusis 2007. aastal pärast maksuprotsendi suunamise lihtsustamist 1,57 miljonini (Ungari Maksuamet, *cit.* www.onepercent.hu). 2006. aasta uuringus tõdes Zsuzsanna Lampl, et Ungaris on pea võrdselt neid, kes kasutavad maksuprotsendi suunamise võimalust igal aastal ja neid, kes seda kunagi ei tee (*cit.* Gerencsér ja Oprics 2007: 15). Poolas on aastatel 2004-2006 protsendisüsteemi kasutajate hulk kasvanud 0,4 protsendilt 5 protsendile maksumaksjatest (www.onepercent.hu), Rumeenias 2005-2006 2,5 protsendilt 4 protsendile (USAID 2007: 179). Seega tuleb ühendustele minevate summade kasv eelkõige seda võimalust kasutavate maksumaksjate sissetulekute suurenemisest, mitte niivõrd võimaluse kasutajate lisandumisest.

Ungari ja Slovakkia andmed näitavad, et oma maksuprotsenti suunavad naised rohkem kui mehed, 40-60 aastased rohkem kui nooremad ja vanemad (eriti vähe on kasutajaid vanusegrupis alla 30 eluaasta), abielus ja lastega inimesed rohkem kui üksi elavad inimesed, suuremates linnades elavad inimesed rohkem kui väikelinnade ja maal elavad, kõrgema haridusega inimesed rohkem kui madala haridusega, „valgekraed“ rohkem kui töölised ning kõrgema sissetulekuga inimesed rohkem kui madala sissetulekuga. See profiil langeb kokku ka väljaspool protsendisüsteemi filantroopiaga tegelevate inimeste omaga (Gerencsér ja Oprics 2007: 28-29).

Lisaks maksumaksjate sotsiaaldemograafilisele taustale tuuakse protsendisüsteemi võimaluse kasutamist mõjutavate teguritena välja veel:

- **Maksumaksjate teadlikkus sellest võimalusest ja ühenduste valmisolek**

Statistika näitab, et süsteemi rakendamise esimestel aastatel suureneb selle kasutajate hulk. Nagu märgitud, toimus Ungaris esimene „hüpe“ protsendisüsteemi kasutajate seas 2000. aastal (olles esimesel kolmel aastal püsinud 1,1 miljoni inimese tasemel, tõusis see siis üle 1,3 miljoni), Rumeenias kasvas vastav arv 145 000 inimeselt 2005. aastal (esimene rakendusaasta) 568 000 inimesele 2006. aastal (USAID 2008: 188), samas näitab uuring, et 51% maksumaksjatest polnud sellest võimalusest endiselt teadlik (www.onepercent.hu). Slovakkia kohta puudub küll ametlik statistika süsteemi kasutavate inimeste arvu kohta, kuid küsitlused näitavad, et koos teadlikkuse kasvuga on tõusnud ka seda võimalust kasutavate inimeste hulk: kui süsteemi rakendudes 2002. aastal oli sellest teadlik 62% maksumaksjatest ning neist kasutas seda võimalust 40%, siis 2006. aastal olid vastavad numbrid 94% ja 54% (Gerencsér ja Oprics 2007: 61). Poolas hakkas protsendisüsteem kehtima 2004. aasta algusest, paralleelselt abikõlbulike organisatsioonide registreerimisega, mis tähendas, et maksumaksjatel oli väga vähe aega infoga tutvuda (suunamine tuli teha hiljemalt 30. aprilliks; Perkowski 2006: 141). Seetõttu kasutas esimesel aastal võimalust vaid 0,4% maksumaksjatest, aasta hiljem juba kaheksa korda enam inimesi ehk 3,6% maksumaksjatest ja 2006. aastal 5% maksumaksjatest (www.onepercent.hu).

- **Tulumaksuprotsendi suunamise lihtsus**

Maksuprotsendi suunamise lihtsustamise järel 2006. aastal (varem tuli see maksuametile saata eraldi ümbrikus, nüüd muudeti tuludeklaratsiooni osaks) tõusis Ungaris selle võimaluse kasutajate arv pärast kuueaastast paigalseisu 1,38 miljonilt inimeselt 1,57 inimeseni (www.onepercent.hu). Samas, juhul kui inimene saab tulu vaid ühest allikast, täidab Ungaris tema eest tuludeklaratsiooni sageli tööandja (hinnanguliselt tähendab see umbes poolt tuludeklaratsioonidest) ega pruugi töötajalt küsida, kellele see oma maksuprotsenti suunata sooviks (Bullain 2004: 11-12). Poolas, kus seda võimalust kasutab kõige väiksem osa maksumaksjatest, oli suunamise protseduur kuni 2007. aastani kõige keerulisem: pärast tuludeklaratsiooni esitamist kandis maksumaksja protsendisumma ühendusele ise üle ning sai siis selle kolme kuu jooksul maksuametilt tagasi (Perkowski 2006: 141). Süsteemi muudeti 2007. aastal ning nüüd teeb ülekande ühendustele maksuamet, samas tähendab see, et nagu teistes riikides, muutub raha suunaja ka Poolas ühenduste jaoks anonüümseks (USAID 2008: 179).

- **Usaldus ühenduste ja riigivõimu vastu**

CSDF väidab, et protsendisüsteemi mittekasutamise põhjuseks on usaldamatus kodanikuühenduste vastu (CSDF 2007: 1). Lampli uuring seda ei kinnita, näidates, et olulisemad tegurid on vähene teadlikkus, suunamise ebamugavus, unustamine ja viitsimatus (*cit.* Gerencsér ja Oprics 2007: 31), küll aga näitavad küsitlused, et protsendisuunamise kasutajad kuuluvad ka ise rohkem ühendustesse ja näevad nende tegevust ühiskonnale vajalikumana kui mittekasutajad (*ibid*: 32). Perkowski märgib Poola ja Ungari näidete põhjal negatiivse korrelatsiooni protsendisüsteemi kasutamise ja valitsuse usaldamise vahel: need, kes tulumaksuosa suunavad pigem ei usalda valitsust. Maksuprotsendi suunamine riigikassa asemel ühendustele on sellisel juhul

protestikäitumine, kusjuures inimene ei pruugi ühendusi rohkem usaldada, vaid valib suurema kasu asemel väiksema kahju⁸ (Perkowski 2006: 142).

4.3.2. Kasusaajad

Tabel 5. Protsendisüsteemi kaudu raha saavate organisatsioonide arv (2006)

Riik	Võimalikud	Tegelikud	%	Keskmine saadud summa ühenduse kohta (eurodes)
Ungari	45 587	23 197	51	1169
Leedu	20 668	15 000	73	1213
Poola	4 564	NA	NA	356
Rumeenia	NA	NA	NA	NA
Slovakkia	30 728	7 062	23	4283

Allikas: CSDF 2007:1

Tabel 6. Protsendisüsteemi kaudu suunatud summade jagunemine ühenduste vahel Ungaris (2007)

Saadud summa (HUF)	Ühenduste arv	%
Kuni 1000	879	3,2
1001-10 000	2 975	10,8
10 001-100 000	10 885	39,7
100 001- 1 000 000	11 670	42,6
1 000 001 – 5 000 000	881	3,2
5 000 001 – 20 000 000	108	0,4
Üle 20 000 001	28	0,1
KOKKU:	27 426	100

Allikas: Ungari Maksuamet (cit. www.onepercent.hu). 1 HUF = 0,06 EEK

Nagu tabelitest näha, jaguneb protsendisüsteemiga suunatav raha küllalt õhukeselt suure hulga organisatsioonide vahel: rohkem kui pooled sellest Ungaris 2007. aastal tulu saanud ühendustest teenisid sel moel alla 6000 krooni, alla 4% rohkem kui 60 000 krooni. Protsendisüsteemi kaudu raha saavate ühenduste arv on kasvanud märgatavalt kiiremini kui maksuprotsendi suunamist kasutavate inimeste arv: kui 1997. aastal oli ühe raha saava organisatsiooni kohta keskmiselt 69 maksumaksjat, siis 2007. aastal 57 (2006. aastal 53). Seejuures võib märgata, et kui raha saavate organisatsioonide arv kasvab stabiilselt (keskmiselt 1150 ühendust aastas, vahemikus 2002-2007 koguni ligi 1500 ühendust aastas), siis maksuprotsendi suunamist kasutavate inimeste arv on alates 2000. aastast suurenenud märkimisväärselt (190 000 inimese võrra) vaid ühel korral, seoses maksusuunamise lihtsustamisega 2007. aastal (Ungari Maksuamet, cit. www.onepercent.hu). Seega võib järeldada, et kui süsteemis ei toimu olulisi muutuseid, suureneb pidevalt enam-vähem sama hulga maksumaksjate rahale konkureerivate ühenduste arv, mislähbi süsteemi toodetav lisaväärtus kahaneb pidevalt (kuigi inimeste sissetulekute suurenedes kasvab ka suunatav summa, saab üks inimene raha suunata korraga ainult ühele organisatsioonile). Ka saab järeldada, et vähemalt suur osa maksumaksjatest kasutab protsendisüsteemi eri aastatel erinevate organisatsioonide toetamiseks (sellest nende arvu suurenemine), mis ühenduse eelarve plaanimise

⁸ Juhul, kui maksumaksja arvates oskavad ühendused vähemkahjulikumalt riigieelarvelist raha kasutada

seisukohalt tähendab, et sellega ei saa arvestada ning tegu saab olla üldjuhul üksnes täiendava tuluga.

Ungari kogemus näitab, et protsendisüsteem suurendab avalikust rahast kasu saavate organisatsioonide hulka. Kui 1996. aastal enne seadusemuudatust sai Ungaris riigieelarvelistest vahenditest raha 6788 ühendust, siis pärast seadusmuudatust koos protsendisuunamisega 14 438 ühendust. Oluliselt muutus ka raha saavate organisatsioonide struktuur: väikesed ühendused said protsendiseaduse läbi 16% suunamisest (muudest riiklikest kanalitest ainult 0,5%), keskmised 50% (muidu 4,2%) ja suured 35% (muidu 95%); pealinnas asuvad ühendused 41% (muidu 73%) ja teistes linnades asuvad ühendused 51% (muidu 24%; Vajda ja Kuti 2002: 177-179).

Samas hilisematel aastatel on see tendents muutunud: Kesk-Ungaris (sh. Budapest) tegutsevad organisatsioonid kasvatasid kümne aasta jooksul oma osakaalus kõigist suunamisest 10 protsendipunkti võrra ning keskmine summa, mida nemad said, oli kolm korda suurem kui teistes piirkondades tegutsevatel ühendustel (Gerencsér ja Oprics 2007: 40). Kümnest 2006. aastal protsendisuunamise kaudu enim raha saanud organisatsioonist asus üheksa peakontor Budapestis (CSDF 2007: 2). Veel selgem on see tendents Slovakkias, kus Bratislavas asuvad ühendused (veerand kõigist riigi ühendustest) saavad umbes poole kõigist protsendisuunamisest ning ülejäänud 75% ühendusi jagavad omavahel teise poole (Gerencsér ja Oprics 2007: 40).

Tabel 7. Eri maksumaksjateelt protsendisuunamisi saanud organisatsioonid Ungaris (2007)

Maksumaksjate arv, kellelt ühendus protsendisuunamisi sai	Ühendusi	%
1	2888	10,5
2-5	4644	16,9
6-10	3381	12,3
11-20	4334	15,8
21-50	6328	23,1
51-100	3574	13,0
101-1000	2169	7,9
Üle 1000	108	0,4
KOKKU	27426	100

Allikas: Ungari Maksuamet (cit. www.onepercent.hu).

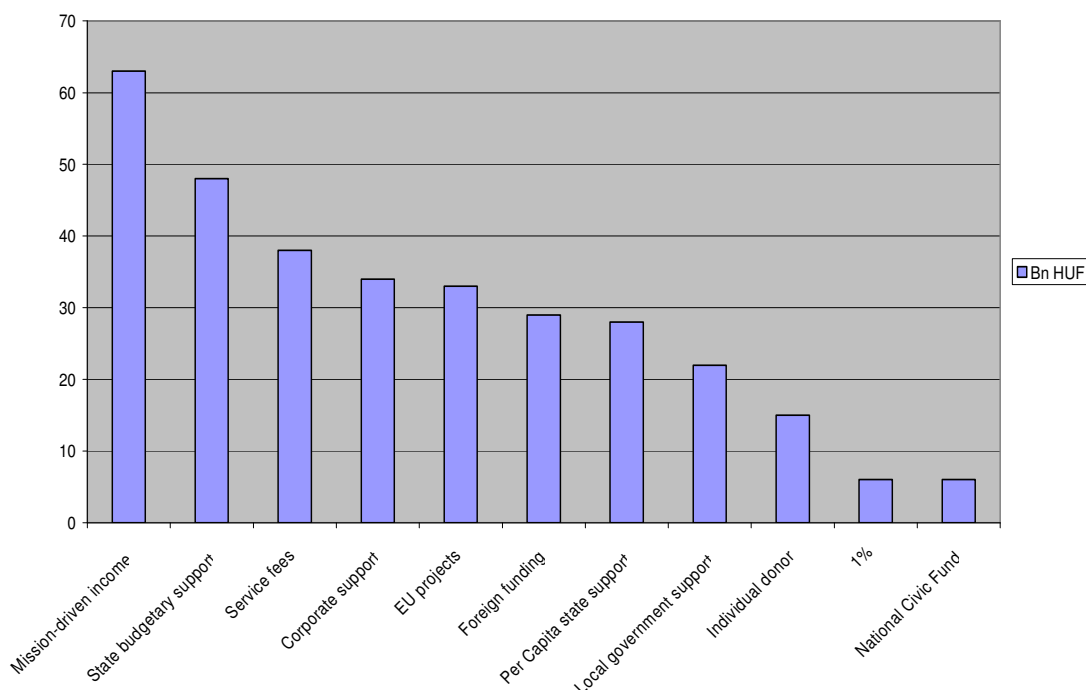
Nagu tabelist näha, suudab vaid väike osa ühendusi olla atraktiivne paljude maksumaksjate jaoks. Vaid iga viies protsendisüsteemi kaudu raha saanud ühendus sai toetusi rohkem kui poolesajalt inimeselt, vaid iga kümnes rohkem kui sajalt. Üle 10 000 toetaja oli protsendisüsteemi kaudu 2007. aastal üheksal Ungari ühendusel. Protstandisüsteemi kaudu enim raha saavate organisatsioonide tipp on riikides küllaltki stabiilne, nimekirja eesotsas on organisatsioonid, kes tegelevad laste, tervishoiu, loomade, sotsiaalhoolekande ja haridusega (Gerencsér ja Oprics 2007: 37-39 ja 63). Näiteks võrreldes Ungari viimaste aastate andmeid, võib näha, et tipus on alati laste vähifond, koerte varjupaiga fond Rex, Heim Páli lastehaigla toetusfond, leukeemiahaigete laste fond ning lastekodud (CSDF 2007: 2, Bullain 2004: 5, www.onepercent.hu). Kuigi liikmesorganisatsioonid moodustavad enamuse kolmandast sektorist, saavad nad protstandisüsteemi kaudu suunatavast rahast vaid 20-25% ning enamuse rahast saavad fondid, kes ongi loodud annetuste kogumiseks ning omavad selleks paremat suutlikkust. Seejuures jagavad kõige edukamad organisatsioonid

omavahel märkimisväärselt suure osa kogust protsendisüsteemi kaudu suunatud rahast: nimekirja tipus olevad kümme organisatsiooni said Ungaris 2006. aastal 15% ja Slovakkias 2005. aastal 25% kogu rahast (Gerencsér ja Oprics 2007: 37 ja 42, CSDF 2007: 1-2).

Seega: kuigi protsendisüsteem suurendab avalikest vahenditest toetust saavate organisatsioonide arvu ja eriti väiksemate ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate organisatsioonide ligipääsu sellele, saavad viimased selle kaudu vaid marginaalse osa suunatavast rahast. Suurimad summad jagunevad väikese hulga tuntud ja atraktiivsete teemadega tegelevate ühenduste, peamiselt fondide vahel, kes tegutsevad üldjuhul pealinnas.

4.3.3. Protsendisüsteemi tähtsus ühenduste sissetulekutes

Joonis 1. Ungari mittetulundussektori sissetulekud allikate kaupa (2006, miljardit forintit)



Allikas: CSDF 2007:5, 1 HUF = 0,06 EEK

Protsendisüsteemi kaudu ühendustele laekuv raha moodustab vaid 1% Ungari ühenduste sissetulekust. Seega ei saa seda märkimisväärselt kolmanda sektori sissetulekuallikaks pidada, küll aga võib see moodustada olulise osa konkreetsete organisatsioonide eelarvest. Näiteks Ungaris annab protsendisüsteemi kaudu laekuv raha keskmiselt veerandi alla 300 000 forintit (18 000 krooni) suuruse aastaeelarvega organisatsioonide sissetulekust. Selle keskmine osatähtsus väheneb, mida suurem on ühenduse eelarve (üle 50 miljoni forintit ehk 3 miljoni krooni suuruse eelarvega ühenduste puhul keskmiselt 0,4% sissetulekust, CSDF 2007: 2).

5. Ülevaade annetamise tasemest Eestis

Järgnev ülevaade annetamise statistikast koosneb kolmest osast. Esimeses osas on vaatluse all ühendused, mis on saanud annetusi ja kingitusi. Teises osas antakse ülevaade füüsiliste isikute annetamisharjumustest Eestis. Kolmandas osas püütakse prognoosida, milline oleks protsent tulumaksust meetme rakendamise mõju Eesti kodanikuühendustele ning riigieelarvele.

Et käesolev analüüs on seotud filantroopia arengu uurimisega Eestis, siis on peamiselt vaatluse all füüsiliste isikute poolt tehtavad annetused. Esimeses osas, milles vaadeldakse annetusi ja kingitusi saanud ühendusi, on käsitletud kõiki annetusi ja kingitusi, mis on ühendustele tehtud. Vahetegemine füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt tehtavatel annetustel on kättesaadavate andmete põhjal võimalik ainult summa tasandil.

5.1 Millised ühendused said annetusi?

Hindamaks, millised ühendused said annetusi, on kasutatud tulumaksusoodustusega nimekirja kuuluvate ühenduste poolt maksuametile esitatud "Kingituste ja annetuste ning muude tulude kasutamise deklaratsiooni" (vorm INF9) andmeid 2005. kuni 2007. aasta kohta. Tulumaksusoodustusega nimekirja kuuluvate ühenduste näol on tegemist avalikes huvides tegutsevate ühendustega.

Vaadeldava perioodi jooksul on toimunud muudatusi INF9 andmete kogumise meetodikas:

- Igal aastal on muutunud tulumaksusoodustusega ühenduste nimekiri.
- 2007. aastal kitsendati tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja kuulujate ringi ning seega toimus suurim muutus tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirjas vaadeldaval perioodil.
- Alates 2007. aastast hakkas kehtima uus INF9 vorm, millel kajastati juba 2006. aasta andmed. Vanemal vormil jagati ühenduste poolt tehtud kulutused nende sisu järgi (teadus, kultuur, sport, haridus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne, loodushoid, usuliste ühenduste või usuühingute toetamine, vähemusrahvuste kultuurautonoomia, korrakaitse). Uuemal vormil on kulud jaotatud projektipõhiselt.

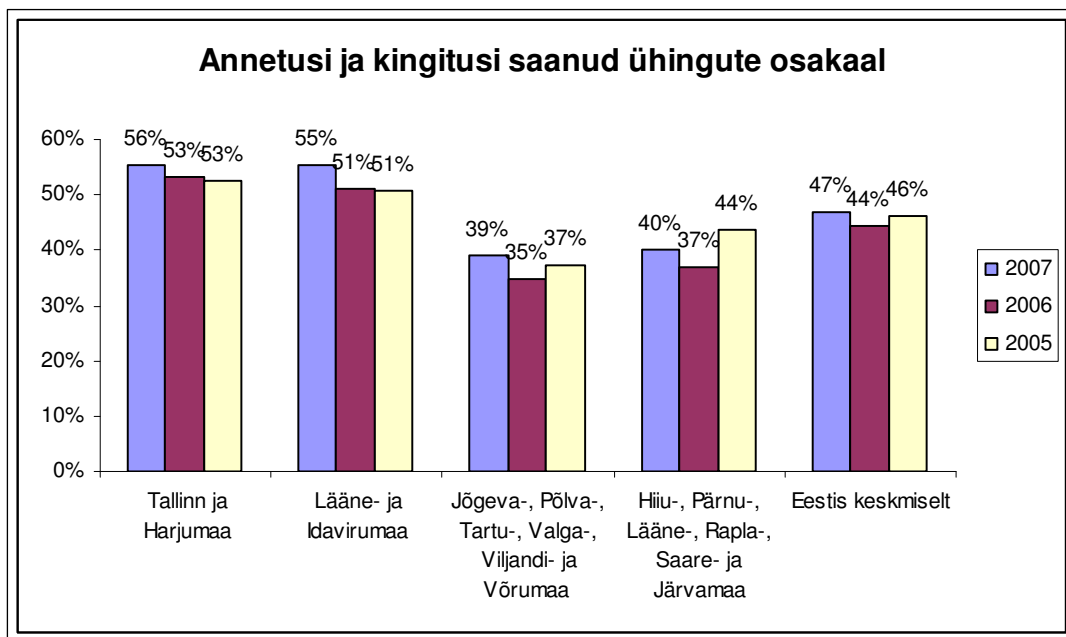
Andmed sisaldavad ühenduste kohta lisaks rahastamisallikatele ning kuludele mõningaid kirjeldavaid andmeid, nagu asukoht, nimi, registrikood. 2007. aasta vormidel on toodud ka tegevusala klassifikaator EMTAK. Klassifikaatori kasutamine ühenduste analüüsimisel on raskendatud, sest ligikaudu pooled ühendused kannavad klassifikaatorit 91 ehk "Mujal liigitamata organisatsioonide tegevus" ja peaaegu sama paljud kannavad klassifikaatorit 92 "Vaba aja, kultuuri- ja sporditegevus". Seega on EMTAK klassifikaator antud juhul liialt üldine. Ettepanek, kuidas võiks EMTAK klassifikatsiooni arendada selliselt, et selle abil saaks ühendusi tegevusvaldkondadesse jagada, tehakse Siseministeeriumile „Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007“ raames.

5.1.1. Annetuste ja kingituste saamine piirkondade lõikes

Järgnevalt graafikult on näha, et Tallinna ja Harjumaa ning Lääne- ja Ida-Virumaa ühenduste seas oli annetuste ja kingituste saajate osakaal suurem kui mujal Eestis. Märkimisväärne on ka see, et 2007. aastal ei vähenenud annetuste ja kingituste saajate osakaal võrreldes varasemate aastatega, kuigi muutus metoodika, mille alusel kinnitati ühendus tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja.

Joonis 2. Annetusi ja kingitusi saanud ühenduste osakaal andmeid esitanud ühendustest piirkondade lõikes

Allikas: INF9 vormide andmed, tulumaksusoodustusega ühenduste nimekiri, autori arvutused.

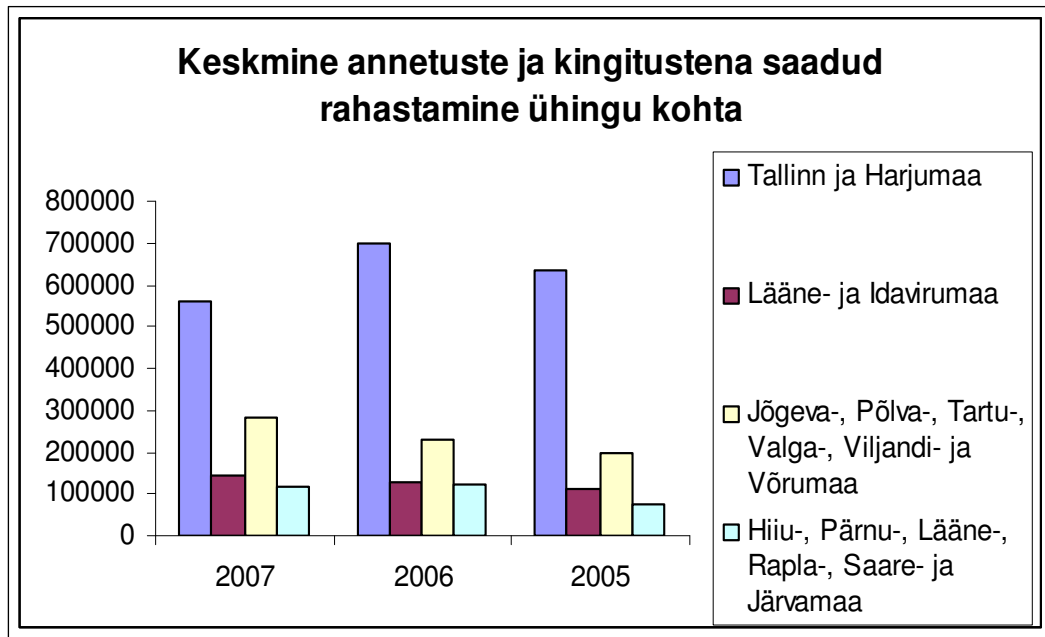


Lisas 1 on toodud tabel annetusi ja kingitusi saanud ning mitte saanud ühenduste arvuga piirkondade lõikes. Kuigi Lääne- ja Ida-Virumaal oli annetusi ja kingitusi saanud ühenduste osakaal võrreldav Tallinna ja Harjumaa sama näitajaga, oli sealne ühenduste koguarv kordades väiksem.

Järgneval graafikul on toodud keskmine annetuste ja kingitustena saadud rahastamine ühenduse kohta piirkondade ja aastate lõikes (sama aasta ja piirkonna ühenduste poolt saadud annetused ja kingitused on jagatud sama aasta ja piirkonna annetuste ja kingituste saajate arvuga). Graafikult on näha, et Tallinnas ja Harjumaal paiknevate ühenduste poolt saadud summad on oluliselt suuremad, kui teistes piirkondades. See võib tuleneda ka asjaolust, et Tallinnas ja Harjumaal paiknevad mitmed suured heategevusfondid, näiteks pankade jt eraettevõtete heategevuslikud fondid, mis mõjutavad keskmist. Omapärase tendentsina saab välja tuua, et 2007. aastal saadud annetused ja kingitused ühenduse kohta olid Tallinnas ja Harjumaal väiksemad kui aasta varem.

Joonis 3 - Keskmise annetuste ja kingitustena saadud rahastamine ühenduse kohta.⁹

Allikas: INF9 vormide andmed, tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja, autori arvutused.



5.1.2. Millega tegelesid ühendused, mis said annetusi ja kingitusi?

2005. aasta kohta on INF9 vormidel deklareeritud kulutused nende sisu järgi. Seega saab 2005. aasta vormide alusel hinnata, millistel tegevusaladel tegutsevad ühendused said enam annetusi ja kingitusi. 2005. aasta INF9 vormidel deklareeritu alusel tegi tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja kuuluvatest ühendustest kulutusi:

- Spordile 117 ühendust
- Sotsiaalhoolekandele 38 ühendust
- Kultuurile 35 ühendust
- Haridusele 20 ühendust
- Tervishoiule 7 ühendust
- Teadusele 1 ühendust
- Usuliste ühenduste või usuühenduste toetamisele 1 ühindus

Andmete uurimisel ilmnas, et esines teatav seos tehtud kulutuste sisu ning annetuste ja kingituste saamise vahel. Järgnevas tabelis on toodud hariliku vähemruutude meetodil saadud koefitsiendid ning logit ja probit meetodi rakendamisel saadud marginaalefektid teatud tegevusaladega tegelemise mõjust annetuste ja kingituste saamisele. Tabelist on näha, et 2005. aastal suurendas spordi ja sotsiaalhoolekandega tegelemine võrreldes teiste tegevusaladega enam ühenduste tõenäosust saada annetusi.

⁹ Sisaldab nii ettevõtete kui eraisikute annetusi

Tabel 8. Tegevuste ning saadud annetuste ja kingituste saamise seosed 2005 INF9 andmete alusel

Tegevus	koefitsiendid		Marginaalefektid keskmiste väärtuste juures	
	OLS	Logit	Logit	Probit
Kultuur	.2962794*	.3369205*	.3369205*	.3172325*
Haridus	.3017099*	.333446*	.333446*	.3163611*
Sport	.5024968*	.4844384*	.4844384*	.488934*
Tervishoid	.2665049	.3575586*	.3575586*	.3264634*
Sotsiaalhoolekanne	.5114*	.4961383*	.4961383*	.4958631*
Konstant	.3898281			

Allikas: INF9 vormide andmed, tulumaksusoodustusega ühenduste nimekiri, autori arvutused.

*- statistiliselt oluline olulisusnivool 0,05

2007. aasta INF9 vormi andmetele on siinkirjutaja poolt lisatud ühenduse nime alusel leitud tegevusala. Kokkuvõttev tabel saadud annetuste statistikast tegevusalade lõikes on järgmisel leheküljel. Tabelist ilmneb, et suurim annetusi ja kingitusi saavate ühenduste osakaal 78% on üldhariduskoolide juurde loodud ühendustel. Peaaegu sama suur on see ühendustel, mille nimes on viide religioonile. Suuruselt kolmas on see näitaja heategevusorganisatsioonidel.

Kõige enam annetusi ja kingitusi said 2007. aastal ühendused, mille nimes on viide spordile – kokku 84,8 miljonit krooni, samuti moodustasid spordiga tegelevad ühendused suurima osa ühendustest – üle Eesti oli neid 373.

Kõige madalam oli annetusi ja kingitusi saanud ühenduste osakaal Eesti kultuuriga tegelevate ühenduste seas, kus vastav näitaja oli 32%. Seevastu muu rahvuskultuuri ühendustest said pooled kingitusi ja annetusi. Annetuste ja kingituste osakaal kõigist tuludest oli kõrgeim heategevusorganisatsioonidel – 75%.

Tabel 9. Annetuste ja kingituste saamise statistika tegevusalade lõikes 2007

Tegevusala	Annetusi ja kingitusi saanud ühenduste osakaal	Ühenduste arv	Annetusi saanud ühenduste arv	Annetused ja kingitused kokku (1000 EEK)	Tulud kokku (1000 EEK)	Annetuste ja kingituste osakaal kõigist tuludest	osakaal annetatud summa lõikes
Üldharidus	78%	23	18	9 141	60 500	15%	4,9
Religioon	78%	27	21	20 200	41 300	49%	10,8
Heategevus	77%	26	20	6 284	8 331	75%	3,4
Veteranid	64%	14	9	2 232	8 682	26%	1,2
Lapsed/noored/pered	55%	53	29	6 926	39 500	18%	3,7
Ühiskond/kodaniku aktiivsus	52%	42	22	6 528	121 000	5%	3,5
Naisühendused	50%	16	8	57	3 015	2%	0,03
Muu rahvuskultuur	50%	10	5	1 750	5 701	31%	0,9
Sport	49%	373	183	84 800	674 000	13%	45,3
Teadus/Haridus	49%	37	18	13 900	507 000	3%	7,4
Loodus	47%	19	9	1 338	18 000	7%	0,7

Eakad	42%	12	5	528	3 296	16%	0,3
Puuded/haigused	40%	143	57	19 000	150 000	13%	10,1
Erialaliidud	38%	26	10	976	34 200	3%	0,5
Laul, tants, teater, kohalik elu	37%	168	62	7 460	119 000	6%	4,0
Eesti kultuur	32%	62	20	6 130	192 000	3%	3,3
Muu	0%	4	0	0	0	0%	
		1055	496	187 250	1 985 525	9,4% ¹⁰	100,0

Allikas: INF9 vormide andmed, tulumaksusoodustusega ühendust nimekirja, autori arvutused ja koostatud tegevusalade nimekirja.

Lisas 2 on esitatud tabel annetuste ja kingituste saamise statistika tegevusalade lõikes 2006. aastal selliselt, et arvesse on võetud vaid ühendused, mis kuulusid tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja ka 2007. aastal.

2006. ja 2007. aasta võrdluses on üldjoontes näha, et 2007. aastal laienes annetusi ja kingitusi saavate ühenduste ring, see tähendab, et tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja pääsemise võimaluse kitsendamine suurendas annetusi ja kingitusi saavate ühenduste osakaalu uutel tingimustel nimekirja jäänute seas.

5.1.3 Millised ühendused said suurima osa annetusi ja kingitusi?

Annetuste jagunemine ühenduste vahel on aastatel 2005 kuni 2007 veidi muutunud. 2005. aastal said 10 enim annetusi saanud ühendust kolmandiku annetustest. 2006. aastal see number kasvas – 40% annetustest ja kingitustest läks kümnele enim annetusi saanud ühendustele. 2007. aastal toimus aga annetuste ning kingituste saamises võrreldes 2006. aastaga teatav ebavõrdsuse vähenemine – 10 enim annetusi saanud ühendust said 34% annetustest ehk sisuliselt said 10 enim annetusi saanud ühendust sama suure osa annetustest kui 2005. aastal.

Suurim annetuste ning kingituste saaja on Eesti Suusaliit, mis on vaadeldaval perioodil saanud igal aastal 6% – 9% kõigist ühendustele läinud annetustest ja kingitustest. Lisas 2 on toodud ülevaade iga aasta kohta kümnest enim annetusi ja kingitusi saanud ühendust.

5.2. Erasisikute annetamisharjumused

Olulisimateks kasutatavateks andmeteks on Eesti Maksu- ja Tolliametilt saadud füüsilise isikud tuludeklaratsioonide kokkuvõtted aastate 2001 kuni 2007 kohta. Kokkuvõtted sisaldavad agregeeritud andmeid tulude ja maksusoodustuste kohta. Nende andmete põhjal võimaldab annetamisharjumusi hinnata asjaolu, et tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirja kuuluvatele ühendustele tehtud annetusi ja kingitusi on võimalik arvata maha maksustatavast tulust. Seega on tulumaksusoodustusega ühendustele tehtud annetused kirjas tuludeklaratsioonidel.

Kasutatavad andmed ei kajasta üldkogumit tulumaksusoodustusega ühendustele annetusi ja kingitusi tegevatest füüsilistest isikutest. Andmetes on kirjas vaid deklareeritud annetused.

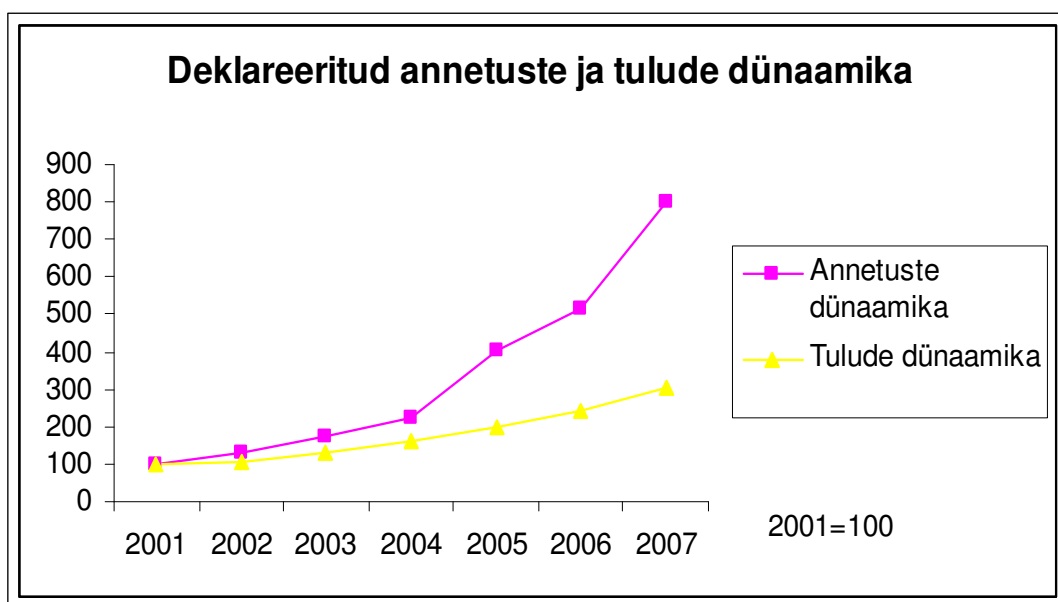
¹⁰ Annetuste summa osakaal Maksu ja Tolliametile andmeid esitanud ühenduste kogu eelarvest

2005. aastal esitati kokku 502175 füüsilise isiku tuludeklaratsiooni, neist 77094 olid esitatud ühiselt; 2006. aasta kohta olid samad näitajad vastavalt 532091 ja 78573 ning 2007. aasta kohta vastavalt 556553 ja 82173. 2005. aastal oli tulu deklareerinud ligikaudu 98,1% tuludeklaratsioonide esitajatest, 2006. aastal oli see osakaal veidi suurem – 98,3% ja 2007. aastal 98,4%.

5.2.1 Annetatud summa

Tuludeklaratsioonidel deklareeritud annetuste ja kingituste summa on Eestis aastate jooksul kiirelt kasvanud. Võrreldes 2001. aastaga, oli 2007. aastal deklareeritud annetuste ja kingituste maht ligi üheksa korda suurem. Annetuste ja kingituste mahu kasv ületas vaadeldaval perioodil deklareeritud tulude kasvu. Järgmisel leheküljel toodud graafikul on esitletud annetuste ja kingituste ning tulude dünaamika 2001. kuni 2007. aastal.

Joonis 4. Deklareeritud annetuste ja kingituste ning füüsilise isiku tulude dünaamika



Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001 kuni 2007, autori arvutused.

2005. aastal deklareeriti annetusi kokku 51,456 miljonit krooni, sellest 34,3 miljonit deklareeriti üksi esitatud deklaratsioonidel ning 17,156 miljonit koos esitatud deklaratsioonidel. Kogu deklareeritud tulust moodustasid 2005. aastal annetused ligikaudu 0,1%, kusjuures üksinda esitatud deklaratsioonidel moodustas kogu deklareeritud annetus keskmiselt 0,09% kogu tulust ning ühistel deklaratsioonidel vastavalt 0,14%.

2006. aastal deklareeriti annetusi kokku 65,272 miljoni krooni eest, sellest 42,485 miljonit oli deklareeritud üksinda esitatud deklaratsioonidel ning 22,787 miljonit ühiselt esitatud deklaratsioonidel. Deklareeritud annetused moodustasid 0,11% deklareeritud tuludest, üksikult esitatud deklaratsioonide seas 0,09% ja koos esitatud deklaratsioonide seas 0,16%.

2007. aastal deklareeriti kokku 101,6 miljonit krooni annetusi ja kingitusi, sellest 70,7 miljonit oli deklareeritud üksinda esitatud deklaratsioonidel ning 30,9 miljonit ühiselt esitatud deklaratsioonidel. Deklareeritud annetused moodustasid 0,13% deklareeritud tuludest, üksikult esitatud deklaratsioonide seas 0,12% ja koos esitatud deklaratsioonide seas 0,17%.

Eelnimetatust nähtub, et ühise deklaratsiooni esitajad annetasid suurema osa oma tulust kui deklaratsiooni üksi esitajad.

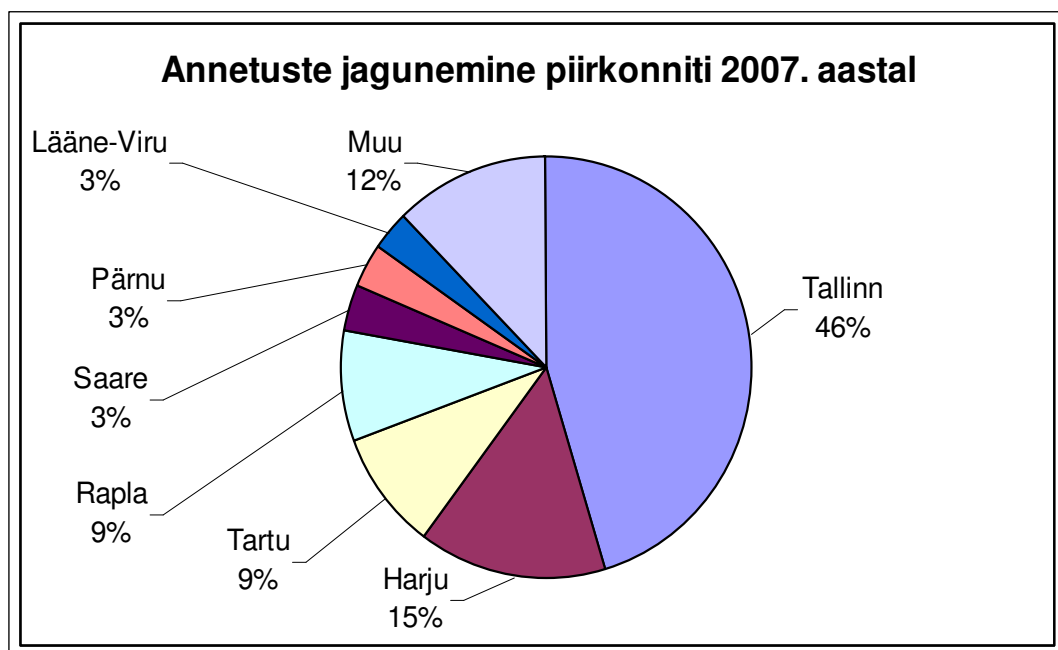
Piirkondadest tehti 2005. aastal kõige enam annetusi Tallinnas – ligikaudu 24,2 miljonit krooni, see moodustas ligi poole Eestis tehtud annetustest. Võrdluseks: 30,6% 2005. aastal esitatud tuludeklaratsioonidest olid esitatud Tallinnas ja 38,7% tuludest olid deklareeritud Tallinnas esitatud deklaratsioonidel.

2006. aastal oli Tallinna residentide poolt tehtud annetuste üldsumma ligikaudu 31,8 miljonit krooni ning osakaal kõigist annetustest võrreldes eelmise aastaga veidi suurem. Kolm suurima annetuse summaga piirkonda: Tallinn, Harjumaa ning Tartumaa jäid samaks.

Graafikud annetuse jagunemise kohta piirkonniti 2005. ja 2006. aastal paiknevad lisa 5. Järgmisel leheküljel paikneb graafik annetuste tegemise kohta piirkonniti 2007. aastal. Võrreldes teiste aastatega on selles Rapla maakonna osa väga suur. Teiste piirkondade osakaalud on keskmised.

Joonis 5. Annetuste jagunemine piirkonniti 2007. aastal

Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2007, autori arvutused.



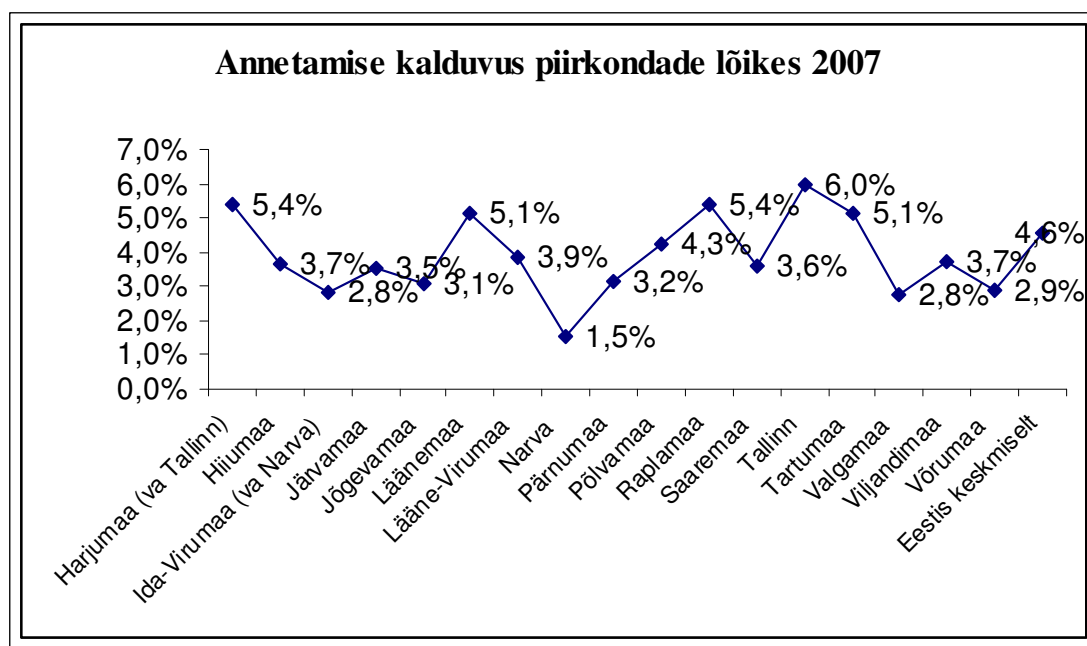
5.2.2. Annetamise osakaal ja keskmine annetatud summa

Nii 2005., 2006. kui ka 2007. aastal oli kõige kõrgem annetuste tegijate osakaal Tallinnas elavate tulu deklareerijate seas (5,15% 2005 , 5,48% 2006 ja 6,45% 2007) ning kõige madalam Narvas (vastavalt 1,06%, 1,46% ja 1,75%).

Ühiste tuludeklaratsioonide seas oli annetuse deklareerinute osakaal suurem (Eestis keskmisena 5,14% 2005. aastal, 6,13% 2006. aastal ja 6,93% 2007. aastal) kui üksikult esitatud deklaratsioonide seas (vastavalt 3,47%, 3,88% ja 4,59%). Seega oli ühiste deklaratsioonide esitajate seas näiliselt annetajate osakaal kõrgem. Ühiste ja eraldi esitatud deklaratsioonide võrdlemise puhul on probleemiks, et ühiselt esitatud deklaratsioonides ei tehta vahet, kas annetajad annavad mõlemad või annab ainult üks neist. Seetõttu on mõistlikum kasutada edasises analüüsis peamiselt andmeid tuludeklaratsiooni üksi esitajate kohta.

Järgneval graafikul on esitatud annetajate osakaalu varieerumine 2007. aastal piirkondade lõikes.

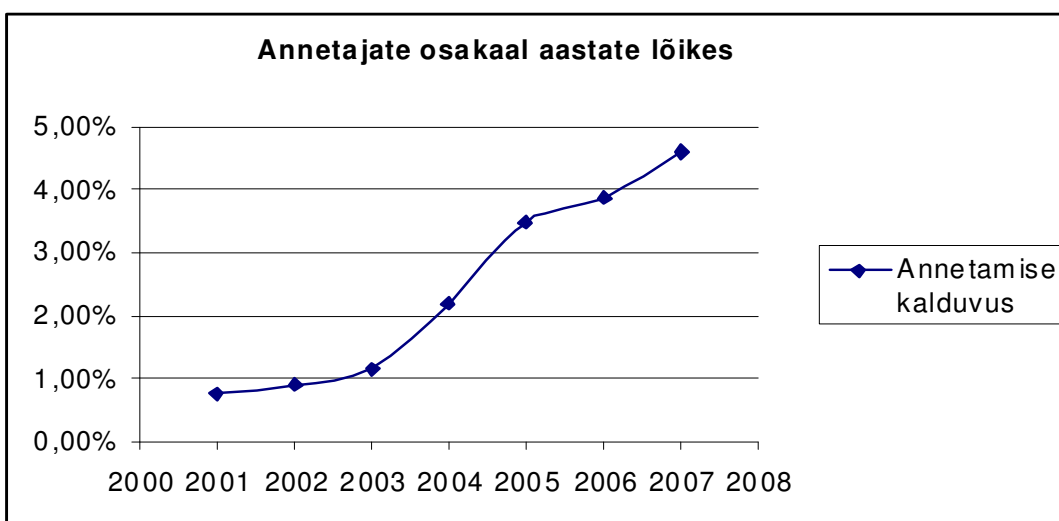
Joonis 6. Annetamise kalduvus (osakaal) piirkondade lõikes 2007 tuludeklaratsiooni üksi esitajate kohta



Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001 kuni 2007, autori arvutused.

Aja jooksul on annetajate osakaal näidanud kasvavat tendentsi – iga aastaga suureneb tuludeklaratsioonide osakaal, millel on deklareeritud annetus. Järgnevalt graafikult on näha, et vaadeldaval perioodil (2001. kuni 2007. aastal) on annetajate osakaal pidevalt suurenenud.

Joonis 7. Annetajate osakaal aastate lõikes tuludeklaratsiooni üksi esitajate kohta

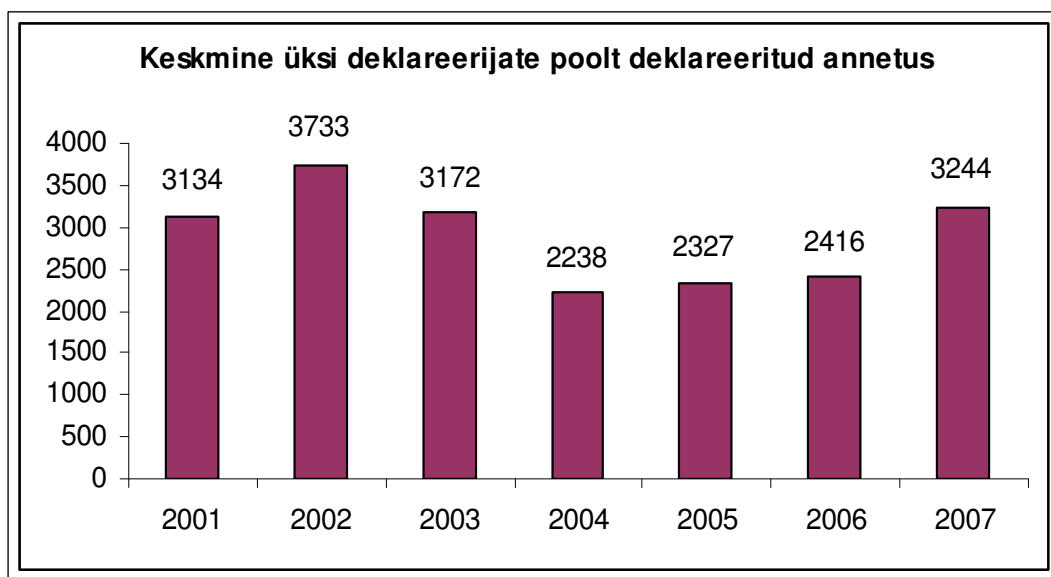


Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001 kuni 2007, autori arvutused.

Kuigi vaadeldaval perioodil kasvas annetajate osakaal, vähenes perioodi keskel keskmine annetatav summa. Keskmine annetus oli kõrgeim 2002. aastal. Viimastel aastatel on keskmine annetus taas kasvanud ning läheneb 2002. aasta näitajale.

Joonis 8. Keskmine annetus aastate lõikes tuludeklaratsiooni üksi esitajate kohta

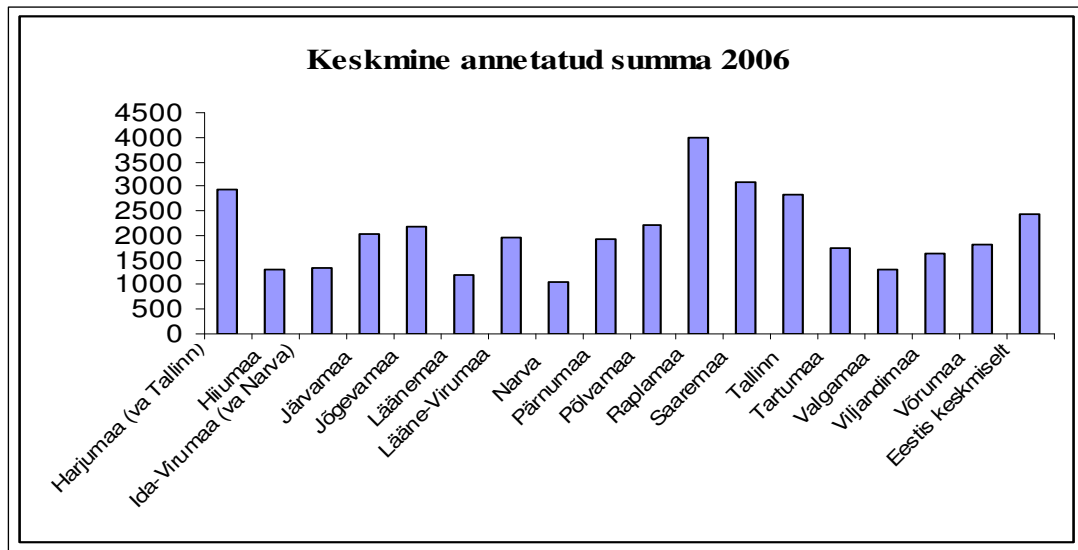
Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001 kuni 2007, autori arvutused.



Keskmine aasta jooksul annetatud või kingitud summa varieerus ka piirkondade lõikes. 2007. aastal oli keskmine Rapla maakonnas tuludeklaratsiooni üksi esitajate poolt tehtud annetus ebatavaliselt kõrge, seetõttu on järgmisel graafikul toodud 2006. aasta andmed. Graafik 2007. aasta kohta on lisan 4.

Joonis 9. Keskmine deklareeritud annetused piirkondade lõikes 2006 (üksi deklareerijad)

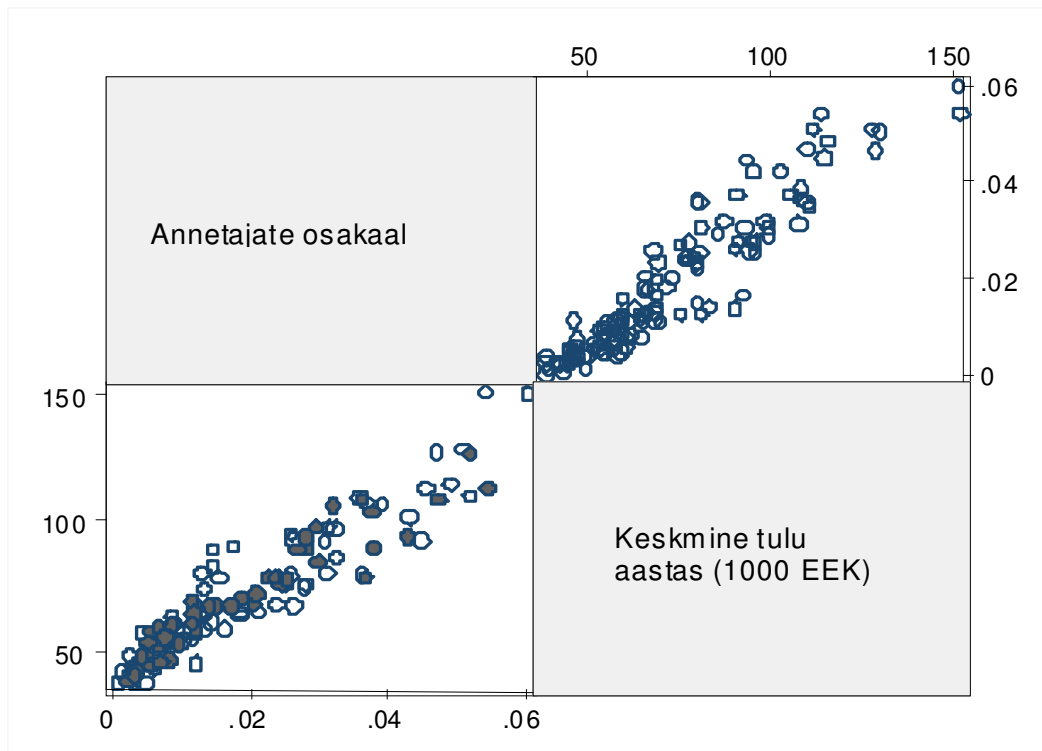
Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2006, autori arvutused.



Nagu graafikult näha, oli keskmise annetatud summa varieeruvus piirkondade lõikes suurem kui Eestis keskmiselt annetatud summa varieeruvus aastate lõikes.

5.2.3 Annetamise arengutase

Seni kirjeldatud andmete põhjal on näha, et aja jooksul on kodanike seas annetamine kasvanud. Samuti on teada, et annetajate osakaal varieerub üsna palju piirkondade lõikes. Järgneval graafikul on esitatud seos annetajate osakaalu ning keskmise tulu vahel.



Joonis 10. Annetajate osakaalu ja keskmise tulu seos

Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001-2007, autori arvutused.

Korrelatsioon annetajate osakaalu ning keskmise tulu vahel on 0,9375. See näitab, et piirkondades, kus keskmine tulu on suurem, on ka annetajate osakaal suurem.

Keskmise tulu ja annetajate osakaalu edasiseks uurimiseks on koostatud regressioonivõrrandid. Et tuludeklaratsioonide andmeid saab käsitleda paneelandmetena, siis on välja toodud nii gruppide sisesed kui välised efektid (nii maakonna sisene, kui maakondade vaheline).

Järgnevast tabelist on näha, et keskmiselt suureneb annetajate osakaal keskmise tulu kasvamisel 10000 krooni võrra 0,55046%. Gruppide (maakondade) vaheline efekt näitab, et piirkondades, kus keskmine tulu aastas on 10 000 krooni võrra suurem, on annetajate osakaal, 0,4692% protsenti kõrgem. Gruppide sisene (maakonnasisene) hinnang näitab, et kui keskmine tulu suureneb 10 000 krooni võrra aastas, siis annetajate osakaal kasvab 0,59042%.

Tabel 10. Keskmise tulu ja annetajate osakaalu seos üksi esitatud deklaratsioonide hulgas 2001. kuni 2007. aasta andmetel.

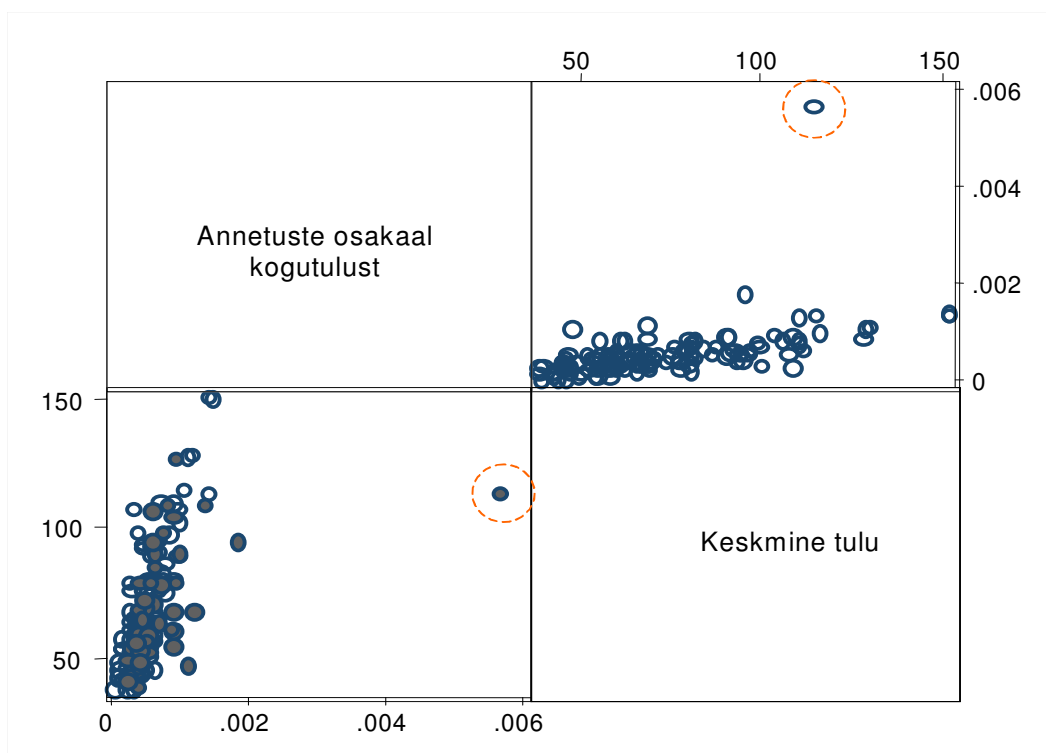
Muutuja	Regressioon harilikul vähimruutude meetodil	Gruppide vaheline hinnang	Gruppide sisene hinnang
Keskmine tulu 1000 EEK	.00055046	.0004692	.00059042
Konstant	-.02093183	-.0152582	-.02384288

Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001-2007, autori arvutused.

Lisaks seosele keskmise tulu ning annetajate osakaalu vahel, saab tuua välja ka seose annetuste osakaalu kogutulust ning keskmise tulu vahel. Selle seose väljatoomisel on probleemiks erakorralised andmed 2007. aastast, kui Raplamaakonnas tehtud annetused olid tavapärasest kordades suuremad. Üldjoontes jääb annetuste osakaal kogutulust allapoole 0,2%, kuid 2007. aastal oli see Raplamaal ligi 0,6%. Järgmisel leheküljel paikneval graafikul on näidatud seos keskmise tulu ning annetuse osakaalu kogutulust vahel. Samuti on märgitud punktiirjoon ümber ebaharilikule näitajale.

Korrelatsioonikordaja keskmise tulu ning annetuste osakaalu kogutulust vahel on 0.5104. Jättes välja äärmusliku näitaja 2007. aastast, on mainitud korrelatsioonikordaja 0.6876.

Joonis 11. Annetuse osa kogutulust ja keskmise tulu seos



Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001-2007, autori arvutused.

Keskmise tulu ja annetuste osakaalu tulust seose edasiseks uurimiseks on koostatud regressioonimudelid. Mudelite hindamisel on äärmuslik 2007. aasta näitaja Rapla maakonnast andmetest välja jäetud. Nagu annetamise kalduvusegi uurimisel on

koostatud kolm mudelit, neist üks harilik vähimruutude meetodil ja kaks ülejäänut on paneelandmete mudelid.

Järgmisel leheküljel olevast tabelist on näha, et keskmiselt tõstab keskmise aastase tulu kasv miljoni krooni võrra annetuste osakaalu kogutulust 0,893%. Gruppide vaheline hinnang näitab, et piirkondades, kus keskmine deklareeritud tulu on 100000 krooni võrra kõrgem, on annetuste osakaal deklareeritud tulust 0,09924% protsendi võrra kõrgem. Gruppide sisene hinnang näitab, et keskmise deklareeritud tulu kasv 100000 krooni võrra, suurendab annetuste osakaalu kogutulust 0,08335%.

Tabel 11. Keskmise tulu ja annetuse osakaalu tulust seos üksi esitatud deklaratsioonide hulgas 2001. kuni 2007. aasta andmetel

Muutuja	Regressioon harilikul vähimruutude meetodil	Gruppide vaheline hinnang	Gruppide sisene hinnang
Keskmine tulu 1000 EEK	0,000008930	0,000009924	0,000008335
Konstant	-0,000098010	-0,000161310	-0,000054820

Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2001-2007, autori arvutused.

5.2.4 Erasisikute annetamise prognoos aastani 2010

Tabel 12. Annetamise kogusumma ja annetajate osakaalu kasv

	Annetatav kogusumma (milj krooni)	Annetajate osakaal	Nominaalpalga kasv
2007	102	5,9	20,4%
2008*	132	7,2	14,6%
2009*	146	7,9	5%
2010*	160	8,6	4,9%

Allikas: Maksu ja Tolliamet andmed ühendustele annetamise kohta 2005-2007, Eesti Panga majandusprognoos nominaalpalga kasvu kohta, autorite arvutused

*Prognoos – põhineb nominaalpalga prognoosil ja annetamise-sissetuleku seosemudelil

Eespool selgus, et annetamise kogumaht on tugevalt seotud keskmise brutopalgaga. Et keskmise palga kohta on Eesti Pank teinud prognoosi aastani 2010, siis saame võtta selle aluseks ühendustele annetamise kogumahu prognoosimisel. Seega on annetamise prognoos kuni aastani 2010 sama täpne, kui Eesti Panga koostatud keskmise palga prognoos.

Sisuliselt tähendab see prognoos stsenaariumi, kus filantroopia areneb samasuguselt nagu varasematel aastatel – ei rakendata meetmeid, mis kiirendaks erasisikute annetamist, sh kehtib praegune tulumaksu tagastuste süsteem. Kui võtta kasutusele filantroopiat arendavad meetmed, siis on annetamise kogumaht suurem, kui mudeli järgi prognoositud.

5.3 Kui Eestis kehtiks tulumaksuosa suunamise süsteem

Järgnevalt on esitatud kaks äärmuslikku stsenaariumit selle kohta, milline oleks olnud protsent tulumaksust meetme mõju, kui see oleks kehtinud 2005. ja 2006. aastal. Miinimum stsenaarium käsitleb olukorda, kui sama osakaal inimestest, kes tegi annetusi, kannaks protsendi tulumaksust kasumit mitte teenivatele organisatsioonidele. Maksimumstsenaarium käsitleb olukorda, kui kõik inimesed kannaksid protsendi tulumaksust kasumit mitte taotlevatele organisatsioonidele.

Protsent tulumaksust süsteem mõjutaks tulumaksu laekumist vaid riigi tasandil, sest kohalikele omavalitsustele on ette nähtud kindel osakaal füüsiliste isikute poolt teenitavatest tuludest. Ühendustele suunatav raha mõjutaks arvestusaastale järgneva aasta tulumaksu laekumisi. Viimane sõltub küll kõnealuse meetme täpsemast administreerimisest, kuid tõenäoliselt on Eesti maksusüsteemi puhul ainuvõimalik suunatava raha laekumine ühendustele pärast deklaratsioonide esitamist ehk deklareeritavale aastale järgneval aastal.

5.3.1. Kui Eestis oleks 2005-2006 kehtinud protsendisüsteem - realistlik stsenaarium

Arvutamisel on eeldatud, et samal osakaalul deklaratsioonidest, millel on deklareeritud annetus, suunatakse 1% tulumaksust kasumit mitte teenivatele organisatsioonidele. Seejuures on käsitletud eraldi ühiseid ning üksinda esitatud deklaratsioone ning deklaratsioone piirkondade lõikes. Arvutamisel on eeldatud, et ühiselt ning üksinda deklareerijate puhul on tulumaksuga maksustatav summa proportsionaalne kogutuluga, ehk ühise deklaratsiooni esitajad maksavad sama suure osa tulumaksust, kui on nende poolt teenitav osa kogutulust.

Sellisel juhul oleks 2005. aastal suunatud kasumit mitte teenivatele organisatsioonidele ligikaudu 14,6 miljonit krooni ning 2006. aastal ligikaudu 19,6 miljonit krooni. Juhul kui maksusoodustused oleksid protsent tulumaksust meetme rakendamisel jäänud samaks, oleks riigieelarvesse laekunud summa tulumaksust olnud väiksem täpselt samas summas, mis laekus ühendustele. Kui tulumaksusoodustust annetustele poleks olnud, siis oleks olnud riigieelarvesse laekuv summa suurem ja ühtlasi ka maksu suunamise kaudu ühendustele laekuv summa suurem.

Tulenevalt Eesti tulumaksu soodustuste arvestamise süsteemist ei saa kasutatavate andmete põhjal arvutada, kui suur oleks olnud tulumaksu summa, kui soodustust annetustele poleks olnud. Põhjus seisneb selles, et soodustuste arvestamisel on kindel järjekord ning üsna levinud soodustused kogumispensionidele ning töötuskindlustusele arvestatakse järjekorras pärast soodustusi annetustele, mis tähendab, et sisuliselt asenduksid annetustele tehtavad soodustused vähemalt osaliselt järjekorras järgmistega.

Miinimumstsenaariumi probleemiks on see, et stsenaariumis ei saa arvesse võtta suurt osa tulude ebavõrdsusest. Kasutatavates andmetes on vähe informatsiooni teenitava tulu jaotuse ning annetuste jaotuse kohta. Võiks uskuda, et suuremat tulu deklareerivad

inimesed teevad suuremaid annetusi – annetamine võiks olla põhimõtteliselt progressiivne maks, sest filantroopiaga tegelemine vajab suuremaid sissetulekuid ja suuremate sissetulekutega inimesed saavad annetada ka seetõttu enam, et annetused mõjutavad nende tarbimist vähem kui väiksema sissetulekutega inimeste puhul.

Paraku ei ole praegu piisavalt andmeid nende väidete kinnitamiseks. Juhul, kui väide, et suurema sissetulekuga inimesed annetavad suurema tõenäosusega ja nende poolt tehtavad annetused on suuremad, siis on miinimumstsenaariumiga hinnatud summad alahinnatud.

5.3.2. Kui Eestis oleks 2005-2006 kehtinud protsendisüsteem - maksimumstsenaarium

Arvutamisel on eeldatud, et kõik inimesed, kes tulu deklareerivad, suunavad 1% oma tuludest ühendustele. Seega, tähendaks protsendi suunamine riigi jaoks sisuliselt tulumaksu langetamist 1% võrra. Ühendustele suunatav summa 2005. aastal oleks olnud 1/24 makstud tulumaksust ning 2006. aastal 1/23 tulumaksust. 2005. aastal oli see summa ligikaudu 333 miljonit krooni ja 2006. aastal ligikaudu 401 miljonit krooni.

Leitud numbrid ei väljenda tegelikkuses kogu võimalikku summat. Tulumaksuseaduse §44 lõige 6 sätestab, millised inimesed ei pea tuludeklaratsiooni esitama. Vastavalt punktile 1 kuuluvad selle alla inimesed, kellel ei ole tarvis tasuda täiendavat tulumaksu. Sellest lähtuvalt ei peegelda tuludeklaratsioonide koondandmete põhjal arvatud maksimumstsenaarium kogu tegelikku olukorda. Tulumaksusuunamise võimalus võib potentsiaalselt luua olukorra, et tulu mitte deklareerinud inimesed deklareeriksid tulu selleks, et kanda 1% tulumaksust ühendustele. Neil inimestel võib olla ka mingi võimalus saada maksusoodustusi, millest nad tulu deklareerimata jätmise tõttu ilma on jäänud ja seeläbi väheneks riigile laekuv tulumaks veelgi.

Lähtudes riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruandest, teenis riik (koos kohalike omavalitsustega) tekkepõhiselt 2005. aastal 10,192 miljardit krooni tulu füüsilise isiku tulumaksust ja 2006. aastal 11,428 miljardit. Seega juhul, kui kõik inimesed oleksid kandnud ühe protsendi oma tulumaksust ühendustele, oleks 2005. aasta tuludest kantud ühendustele 425 miljonit krooni ning 2006. aasta tuludest 497 miljonit krooni. Sama summa võrra oleks laekunud riigieelarvesse vähem tulumaksu.

2006. aasta riigieelarvesse ja lisaarvesse laekus kokku ligikaudu 67,85 miljardit krooni (allikas: Riigieelarve tulud/kulud seisuga 01.01.2007). 2005. aasta deklaratsioonidelt ühendustele maksimaalselt kantav summa (425 miljonit) oleks sellest moodustanud ligikaudu 0,6%.

2007. aasta riigieelarvesse ja lisaarvesse laekus kokku ligikaudu 82,00 miljardit krooni (allikas: Riigieelarve tulud/kulud seisuga 01.01.2008). 2006. aasta deklaratsioonidelt ühendustele maksimaalselt kantav summa (497 miljonit) oleks sellest moodustanud ligikaudu 0,6%. Võrdluseks: hasartmängumaksu laekus 2007. aastal riigieelarvesse ligi 467 miljonit krooni.

5.3.3 Kui Eestis vahetataks praegune tulumaksu tagastuse süsteem protsendisüsteemi vastu

Tabel 13. Annetatav kogusumma praeguse tulumaksu tagastuse süsteemi ja 1% süsteemi tingimustes

	Annetatud summa (mlj)	1 % seadusega ¹¹	Kaotatud summa ühendustele % süsteemi puhul	Kaotus %
2007	102	42,3	-59,7	59
2008*	132	57,1	-74,9	57
2009*	146	63,6	-82,4	56
2010*	160	70,6	-89,4	56

Allikas: Maksu ja Tolliameti andmed ühendustele annetamise kohta 2005-2007, Eesti Panga majandusprognosis nominaalpalga kasvu kohta, autorite arvutused

*Prognosis – põhineb annetajate osakaalu kasvul ja nominaalpalga prognoosil

Eespool selgitatud annetamise maht põhineb keskmise palga ja annetamise kogumahu seosel. Protsendisüsteemi rakendamisel suunatava kogusumma prognoosimiseks on kasutatud annetajate osakaalu kasvu prognoosi, mis omakorda on arvatud keskmise brutopalga kasvu kaudu. Seega on praeguse annetamise süsteemi jätkumise stsenaarium ja protsendisüsteemi stsenaarium omavahel võrreldavad.

Selgub, et praeguse tulumaksutagastuse süsteemi asendamisel tulumaksuosa suunamise võimalusega olukorras, kus suunajaid on sama palju kui praegu annetajaid, väheneb ühenduste tulubaas vähemalt poole võrra.

¹¹ Juhul, kui tulumaksuosa suunab sama osakaal inimesi nagu annab

5.4. Majandusanalüüsi kokkuvõte

Kodanikuühendustele annetamine ja kinkimine on Eestis kiirelt arenenud. 2007. aastal deklareerisid füüsilised isikud kingitusi ja annetusi ligi 9 korda enam kui 2001. aastal. Kõige enam kingitusi ja annetusi tehakse Tallinnas. Ka kingituste ja annetuste saajate seas on kõige enam Tallinna ning Harjumaa ühendusi. Samuti on kahes viimases piirkonnas paiknevate ühenduste poolt annetuste ja kingitustena saadav summa teistes piirkondades saadavast kordades suurem.

Aja jooksul on kasvanud annetusi tegevate inimeste osakaal ning annetuste osakaal füüsiliste isikute poolt deklareeritavast tulust. Neid nähtusi saab seletada majandusliku olukorra paranemisega. Keskmise tulu kasv suurendab annetusi tegevate inimeste osakaalu ning samuti annetuste suhet tulusse. Samuti on annetuste ja kingituste tegijate osakaal ning annetuste ja kingituste suhe kogutulusse kõrgem piirkondades, kus keskmine tulu on kõrgem.

Kümme suurimat annetuste ja kingituste saajat saavad ligikaudu kolmandiku annetuste ja kingituste kogumahust. Kõige suurem annetuste ja kingituste saajate osakaal on religiooniorganisatsioonidega ning üldhariduskoolidega seotud organisatsioonide seas. See toetab arvamust, et protsent tulumaksust meetme rakendamisel hakkaksid just sellised organisatsioonid koguma suurt osa annetustest. Teisest küljest on nimetatud valdkondades tegutsev organisatsioonide koguarv üsna väike. Kõige suurema osa kodanikuühendustest moodustavad spordiorganisatsioonid, mis saavad ka suurima osa annetuste ja kingituste kogumahust.

Ühiskonna ja kodanike aktiivsusega seotud organisatsioonidest saavad annetusi ja kingitusi enam-vähem pooled, see tähendab, et tegevusalade lõikes paiknetakse keskel. Tegevusalade lõikes on huvitav, et Eesti kultuuriga seotud ühenduste seas on väiksem annetuste ja kingituste saajate osakaal kui muu rahvuskultuuriga seotud ühenduste seas.

Kui 2005. ja 2006. aastal oleks kehtinud protsent tulumaksust reegel, ja sama osakaal deklaratsioonide esitajatest, kes deklareerisid annetusi, oleks suunanud oma tulumaksust protsendi ühendustele, oleks 2005. aasta deklaratsioonide alusel suunatud ühendustele 14,6 miljonit krooni ja 2006. aastal 19,6 miljonit krooni.

Kui kõik tuludeklaratsioonide esitajad oleksid suunanud osa tulumaksust ühendustele, siis oleks 2005. aastal suunatud ühendustele 333 miljonit krooni ja 2006. aastal 401 miljonit krooni.

Kui kõik tulu teeninud inimesed oleksid suunanud protsendi tulumaksust ühendustele, oleks 2005. aastal suunatud ühendustele 425 miljonit krooni ja 2006. aastal 497 miljonit krooni. Nimetatud summad oleksid moodustanud vastavalt 2006. ja 2007. aasta riigieelarve ja lisaelarve tuludest 0,6%.

6. Tulumaksu suunamise mudelite analüüs

Käesoleva osa eesmärk on analüüsida erinevaid tulumaksuosa suunamise viise, nende mõjusid ja selgitada välja missugune viis aitaks täita soovitud eesmäärke ning oleks kooskõlas soovitud tingimustega. Esiteks kirjeldame pikemalt taotletavaid tingimusi, millega loodav Eesti mudel peab kooskõlas olema. Teiseks kirjeldame erinevaid suunamise viise ja nende võimalikke mõjusid. Kolmandaks analüüsime, missugused viisid aitavad kaasa soovitud eesmärkide täitmisele ning neljandaks valime välja 2 võimalikku tulumaksu suunamise mudelit, mis Eesti vajadustele vastavad. Peamiselt soovitakse siinkohal maksimeerida suunamisesüsteemi positiivseid mõjusid kodanikuühiskonna arengule ja vältida negatiivseid kogemusi, mis ilmnesisid teistes riikides või tõenäoselt tekivad Eesti olukorda arvestades. Eesti tulumaksu suunamise mudel töötatakse välja teiste riikide kogemuse, Eesti varasemata uuringute, annetamise analüüsi ja läbiviidud fookusgrupi põhjal.

6.1 Eesmärgid ja kriteeriumid

Eelnevalt on tulumaksu suunamist rakendanud riigid¹² seadnud järgmisi eesmäärke:

1. Suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid
2. Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine
3. Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega
4. Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist
5. Tõsta avaliku raha kasutamise efektiivsust
6. Suurendada kodanike osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle

Protsent tulumaksust mudelite Eesti fookusgrupis osalejad¹³ väljendasid ühiselt arvamust, et 'protsent tulumaksust' mudelite puhul peab tingimusi seadma nii, et oleks arvestatud järgnevate aspektidega:

1. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi pärssida eraisikute (ka ettevõtete) annetamise ja filantroopia arengut ega asendada olemasolevaid kaudseid toetusi maksusoodustuste ja maksuajendite vormis
2. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi asendada olemasolevaid avaliku sektori poolseid kodanikuühendustele mõeldud rahastamisallikaid (ministeeriumid, riiklikud sihtasutused, eriti KÜSK, KOVID) ega töötavaid rahastamismehhanisme (nt Kultuurkapital)
3. Tuleb leida tasakaal suurele ühenduste hulgale raha laialipihustamise ja ainult suurte ning üleriigiliste organisatsioonide eelistamise vahel
 - a. Väikestel ja kohalikel organisatsioonidel peab olema ligipääs suunamisele
 - b. Igale registreeritud MTÜle ja SAle ei saa tulumaksuosa suunata – kodanikuühendus peab tõestama, et tegutseb avalikes huvides, avaliku sektori või ettevõtete poolt loodud ja valitseva mõju all olevatel

¹² Ungari (1996), Slovakkia (2002), Leedu (2002), Poola (2003), Rumeenia (2004) ja Tšehhi Vabariik (2006)

¹³ Osalesid Urmo Kübar (EMSL), Urmas Reinsalu (Riigikogu liige), Malle Eenmaa (SA Dharma), Reet Laja (Arengukoostöö Ümarlaud ja Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus), Pille Põllumäe (Viljandimaa Kogukonna Fond) Daimar Liiv (EKAKi autor ja halduskohtunik)

organisatsioonidele ei saa tulumaksuosa suunata, samuti kinnisvaraühistutele.

4. 1% maksumaksjate sissetulekust võiks vaikumisi eraldada kodanikuühendustele, suunamata osa läheks vastavatesse fondidesse

Sealjuures on esimene eesmärk, ehk ühenduste tulubaasi suurendamine kõige olulisem eesmärk, tähtsuselt teine on heategevuse filantroopia arendamine. Järgnevalt käsitleme fookusgrupis tulumaksusuunamise süsteemile toodud tingimusi pikemalt.

Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi pärssida eraisikute annetamise ja filantroopia arengut ega asendada olemasolevaid kaudseid toetusi maksusoodustuste ja – ajendite vormis

Fookusgrupis leiti, et tulumaksuosa suunamise võimalus võib muuta inimesi 'heldemaks', sest suunaja ei pea kasutama selleks isiklikke tulusid, vaid saab suunata riigieelarvelist raha. Sellega tekiks väiksema sissetulekuga inimestel võimalus toetada organisatsioone või vastavaid teemasid.

Samas aga leiti, et omanikutunde puudumine suunatava raha osas võib hakata pärssima tavapärasest annetamist ja filantroopiat, kus kasutatakse isiklikku sissetulekut. Leiti, et tulumaksuosa suunamine võib muutuda vaid 'ristikese panemise' ülesandeks e-maksuametis, kus indiviidil ei ole vajalik mõelda läbi, mille tarbeks ta riigieelarvelist raha suunab, sest sellesse suhtutakse kergekäelisemalt kui isikliku raha kasutamisse. Siinjuures tuleb suunamine ja annetamine selgelt vormiliselt ning terminoloogiliselt lahus hoida, et suunamise teinud inimesel ei tekiks arusaama, et ta on teinud annetuse.

Seega on kindlasti vajalik tavapärase eraisikute annetamise süsteemi säilimine ja tulumaksuosa suunamise süsteemi sisseseadmisel on vajalik sellega tasakaal leida, et ei takistataks eraisikute annetamise ja filantroopia arengut.

Ungari ja Slovakkia kogemus näitab, et peale suunamisvõimaluse rakendamist on suurenenud ka tavapärase annetuste hulk, kuid samas on kasvanud ka sissetulekud (Gerencser ja Oprics 2007: 44). Seetõttu pole selge, kas annetamise kasv oli seotud tulumaksuosa suunamise kasutuselevõtuga, või kasvas annetamine palkade tõusu najal sellest sõltumatult.

Samas on reeglina peale suunamisvõimaluse rakendamist kärbitud või kaotatud maksusoodustus tavapäraselt annetuselt (Ungari, Slovakkias, Poolas, Leedus), mis pärsib eelkõige nende inimeste annetamist, kes on seni arvestanud maksusoodustusega. Eestis ütles Rahandusministeeriumi maksupoliitikaosakond samuti välja seisukoha¹⁴, et maksuosa suunamise võimaluse korral tuleb vaadata üle olemasolev tulumaksusoodustus, sest vastasel korral oleks tegu topeltsoodustusega. Siis oleks Riigieelarve vaatepunktist võimalik igaühel vähendada oma tulumaksu 1% võrra suunamist kasutades (nt 21%lt 20%le) ja omakorda vähendada seda tulumaksuvabalt annetades 1,05%¹⁵ võrra (nt 20%lt 19%le).

¹⁴ Lemmi Oro, Elo Haugas, Jelena Reiman

¹⁵ Võimalik on tulumaksuvabalt annetada kuni 5% oma sissetulekust tulumaksusoodustuse nimekirjas olevale MTÜle või SAle. Oletame, et indiviidi sissetulek on 10 000 krooni kuus, millelt 21%ne tulumaks on 2100 krooni. Maksimaalne tulumaksuvaba annetus saab olla 500 krooni, millelt jääb riigieelarvesse laekumata 105 krooni, mis moodustab 1,05% indiviidi sissetulekust.

Seega tekiks inimestel võimalus vähendada oma tulumaksu 2% võrra.

Tulumaksu suunamise võimalus ei tohi asendada olemasolevaid avaliku sektori poolseid kodanikuühendustele mõeldud rahastamisallikaid

Et tulumaksuosa suunamise võimalus on täiendav kulu riigieelarvele, siis on võimalik, et soovitakse kärpida teisi ühenduste rahastamise allikaid (ministeeriumite, allasutuste, sihtasutuste, KOVide kaudu jagatavad vahendid). Sellisel juhul ei täidaks tulumaksuosa suunamise võimalus põhilist talle seatud eesmärki – suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid. On arusaadav, et Riigieelarve kasutamist tuleb optimeerida, kuid siinkohal on vajalik selgitada, miks on mõtet kodanikuühenduste tegevust toetada ja rahastada. Kodanikuühendused tegelevad reeglina sellega, milleks avalikul sektoril pole kas inimressurssi, vastavat teadmisi või kogemusi, mille jaoks ei pruugi olla riikliku prioriteeti, kuid millest siiski laiem avalikkus kasu saab. Ühenduste funktsioone saab jagada järgnevalt:

1. huvigrupi ja liikmete abistamine ning huvide ja väärtuste eest seismine poliitikakujundamisel (eestkoste, huvikaitse)
 2. valdkondliku poliitika arendamine
 3. delegeeritud avalike teenuste osutamine
 4. kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus)
 5. finantsvahendite kogumine ja jagamine
- (PRAXIS 2008: 25)

Õhukese riigi tingimustes on tekkinud olukord, kus mitmeid riigi funktsioone aitavad täita kodanikuühendused vastavate teenuse delegeerimise lepingute alusel. Samuti rahastatakse hulgaliselt erinevaid avalikes huvides läbiviidavaid tegevusi sotsiaal-, kultuuri, spordi, hariduse jm valdkondades. Üldiselt saab kodanikuühenduste rahastamisega luua soodsa pinnase aktiivsete kodanike arenguks, kes probleemide üle nurisemise riigiasutuste kritiseerimise asemel hakkavad ise tegutsema vajakajäämistele leevendamiseks ja pakuvad oma abi valitsusasutustele. Selle pinnalt võib tõusta ka valimisaktiivsus, mis Eestis viimastel aastatel väga madalale langenud.

Tuleb leida tasakaal suurele ühenduste hulgale raha laialipihustamise ja ainult suurte üleriigiliste organisatsioonide eelistamise vahel

Ungari ja Leedu kogemus näitab, et vaatamata võrdlemisi esinduslikule suunamise summale maksimaalsest (vastavalt 60% ja 33% potentsiaalsest kogusummast), jaotub see suure hulga organisatsioonide vahel (vastavalt 51% ja 73% võimalikest), mille tulemuseks on see, et keskmine summa organisatsiooni kohta jääb 1200 euro (~18 700 krooni) piiresse. Reaalselt jõudis 2007. aastal nt 53,7%ni organisatsioonidest, millele tulumaksuosa suunati, kuni 380 eurot (~5 900 krooni), mis on võrdlemisi väike summa, ilma milleta saaks ilmselt enamus nendest organisatsioonidest edukalt toimida. Samas aga 108 (0,4%) organisatsiooni kogusid 19 000-76 000 eurot (~297 000 - 1 189 000 krooni), mis on märkimisväärne oma-vahendite tuluallikas ka suurele organisatsioonile. Et Ungari ja Leedu võimaldasid suunata tulumaksuosa kõikidele registreeritud MTÜde ja SAdele ning lisaks avaliku sektori organisatsioonidele, siis on loomulik, et summa organisatsiooni kohta jääb väikseks.

Kui soovitakse suurendada ühenduste tulubaasi, on mõistlik piirata organisatsioonide arvu, millele saab tulumaksuosa suunata. Eestis võib kaaluda vastavate MTÜde ja SAde ringi

järgnevalt: 26 363 organisatsioonist¹⁶ jättes välja korteri ja garaažiühised (12 057), jääb alles 14 306 organisatsooni, millest omakorda saab välja jätta riigi, KOVi ja AÕJI asutatud ja valitseva mõju all olevad (264) organisatsioonid. Ettevõtjate organisatsioone ja ametiühinguid välja jättes vähendame arvu omakorda 2036 võrra. Välja saab jätta ka 14 poliitilist organisatsooni. Seega koos usuorganisatsioonidega (682) oleks ühendusi 11992, millest omakorda teadmata osa enam ei tegutse¹⁷ ja teadmata osa ei tegutse avalikes huvides, vaid liikmete huvides. Oletades, et tulumaksuosa saab suunata 6000le¹⁸ organisatsioonile ja kõik maksumaksjad suunaks neile 1% oma sissetulekust, siis keskmiselt jätkuks igale ühendusele 105 000 krooni¹⁹. See oleks võrdlemisi märkimisväärne panus nii väikeste kui suuremate ühenduste omatulu baasi, kuid ilmselt oskaks kauem tegutsenud ja professionaliseerunud ühendused koguda keskmisest suurema summa.

EMORi Heategevuse uuringu järgi oleks 2007. aastal kuni 58% inimestest suunamise võimalust kasutanud (27% kindlasti ja 31% pigem kasutanud)²⁰. Arvestades, et 2008. aastal vastasid samale uuringule 66% inimestest, et ei oska nimetada ühtegi ühiskonna heaks tegutsevat organisatsooni, puudub enamus inimestest side kodanikuühendustega, mistõttu vajavad nad enne otsuse tegemist infot. Esimesena nimetati ära Unicef (15%), Punane Rist (4%), Tallinna Lastehaigla Toetusfond (2%), Lions Club (2%), Heategevusfond Dharma (1%), Heateo Sihtasutus (1%), Unesco (1%), Rotary (1%), muu (8%)²¹. Arvestades, et enamus inimesi ei ole teadlikud kodanikuühiskonnast laiemalt ega kodanikuühenduste poolt pakutavast, siis on suur vajadus neutraalse ja tutvustava informatsiooni järele, et suunaja saaks valida välja meelepärase organisatsooni. Hea oleks tutvuda andmebaasiga, kus oleks loetletud nii organisatsioonide tegevused kui ka selle tulemused ja mõju. Et kodanikud on väheinformeeritud, siis on organisatsioonidel võimalik ennast tutvustavate tegevustega potentsiaalseid suunajaid oluliselt mõjutada, rohkem on selleks ressursse suurematel organisatsioonidel.

Väikestel ja kohalikel organisatsioonidel on võrdlemisi lihtne oma kogukonnas teavitustööd teha, et elanikud tulumaksuosa neile suunaks. Samas aga on väikestes omavalitsustes ka vähe tuluteenijaid ja nende tulu on ka reeglina madalam, kui linnade elanikel, mistõttu on potentsiaalne tulumaksubaas samuti väiksem. Võrdsemaid tingimusi saaks luua sellega, et igaüks saaks suunata keskmisest sissetulekust 1%, jagades kõikide sissetuleku inimeste arvuga. Siis saaksid madalapalgelised suunata rohkem, kui nende palk võimaldaks ja kõrgepalgalised sama suure osa. Lisaks võiks elanikele anda võimaluse suunata regionaalset arengut. Et elanikud ei pruugi tunda teistes valdades või maakondades tegutsevaid ühendusi, siis võiks anda võimaluse suunata keskmine tulumaksuosa näiteks kogukonnafondi või maakondlikusse arenduskeskuse, mis omakorda jagab seda kokkulepitud tingimustel maakonnas avalikes huvides tegutsevatele ühendustele.

¹⁶ Äriregistri andmetel seisuga 1.01.2008

¹⁷ Tegutsevate organisatsioonide arv selgub täpsemalt 2010. aastal, kui muutub kohustuslikuks majandusaastaaruannete avaldamine

¹⁸ Tegu on umbkaudse arvuga, mis on tehtud näitlikustamise eesmärgil ega märgi tegelikku osa avalikes huvides tegutsevatest ühendustest.

¹⁹ Kokku moodustab 1% tuludeklareerijate sissetulekust 632 milj krooni (2008.a.)

²⁰ TNS Emor (2007) Heategevus ja ühiskondlikes algatustes kaasalöömine: hetkeolukord ja potentsiaal

²¹ Avatud Eesti Fond, Caritas, Kultuurkapital, Lastekaitseliit, Loomakaitse Selts, Oleviste kirik, Greenpeace, Vabatahtlik Tuletõrjeühing, Pimedate Liit jne

Tasakaalustatud kodanikuühiskonna arengu soodustamiseks ja suurte Tallinnas asuvate organisatsioonide kõrval kohalike organisatsioonide suutlikkusele kasvupinnase loomiseks on mõistlik anda maksumaksjatele võimalus suunata 1% keskmisest sissetulekust tema poolt valitud maakondlikkuse arenduskeskuse või kogukonnafond, mis omakorda tagab ligipääsetava ja läbipaistva rahastamise kohalikele ühendustele. Sellega saaks näiteks Tallinna elanikud toetada Valgamaa ühenduste arengut eeldusel, et iga maakonna kohta on piisavat informatsiooni, mille põhjal otsus langetada.

1% maksumaksjate sissetulekust võiks vaikumisi eraldada kodanikuühendustele, suunamata osa läheks vastavatesse fondidesse

Kui 1% maksumaksjate sissetulekust arvestada riigieelarvest vaikumisi kodanikuühendustele, oleks nii ühenduste, kui ka riigieelarve planeerijate poolt teada, kui suure ühenduste rahastamisega saab arvestada. Samas aga kui on teada, et kasutada oleva koguraha sõltub ainult keskmise sissetuleku tõusust ei motiveeri see ühendusi avalikkusega suhtlema, vaid pigem fondidega, mis suunamata osa jaotama hakkab. 2007. aastal oleks vastav summa olnud 498 miljonit krooni, mida võiks võrrelda kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamisega ministeeriumite, allasutuste ja riiklike sihtasutuste kaudu (693 milj krooni 2007. aastal)²². Sellisel juhul saavad maksumaksjad näidata oma arvamust, kuidas võiks seda tulumaksuosa kodanikuühenduste vahel jagada suunates 1% sissetulekust kas vastavatele organisatsioonidele, temaatilistesse või regionaalsetesse fondidesse. Kui aga suunamata osa jääks kasutamata, siis oleks valitsusasutused huvitatud võimalikult väiksest suunajate hulgast. Siis tekiks ilmselt ka küsimus, kuidas kasutada otstarbekalt riigieelarvesse laekuvat summat, millega ei osatud arvestada. Eeldades, et 42% inimestest ei kasutaks suunamise võimalust, nagu 2007. aastal väitis, siis tuleks leida sobiv fond (nt KÜSK) või fondid ja tingimused üle 200 miljoni krooni otstarbekaks kasutamiseks. Üks võimalus oleks jaotada see osa maksumaksjate valikute tulemusel moodustunud osakaalude järgi, teine võimalus oleks kasutada spetsiaalselt läbiviidud vajadusanalüüside tulemuste soovitusi.

6.2 Erinevate suunamisviiside kirjeldused

Eelnevalt kirjeldasime kriteeriume, mida peab tulumaksuosa suunamise Eesti mudeli väljatöötamisel arvesse võtma. Järgnevalt käsitleme erinevaid suunamise viise ja nende mõjusid. Suunamise viise on kokku 5: organisatsioonidele suunamine, piirkondade, teemadele, kodanikuühiskonna arengule suunamine ja eraisikult annetuse saanud organisatsioonile suunamine.

6.2.1. Organisatsioonidele suunamine

Kõikides Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, kus tulumaksuosa suunamise võimalust kasutatakse, saab eraisik valida välja organisatsiooni, millele ta soovib oma tulumaksuosa suunata. Kodanikuühendusele suunamise võimalus võib kasvatada nende liikmete arvu, sest siis on organisatsioonid huvitatud oma liikmete tulumaksuosast. Samas on oht, et organisatsioon suunab põhitähelepanu liikmete arvukusele, mitte liikmeks olemise kvaliteedile. Organisatsioonile tulumaksuosa suunamise võimalus loob soodsad tingimused selleks, et ühendused saaksid enda tegevust rohkem tutvustada avalikkusele, kuid sellest võib

²² PRAXIS 2008, Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsi 2006-2007 raport

kujuneda valimispropaganda laadne tegevus (Ungari ja Poola praktikute hinnangute ning 2003. aastal Ungaris läbi viidud uuringu põhjal, Perkowski 2006), millest võivad reeglina suuremad organisatsioonid. Kohati võib tekkida olukordi, kus ühenduse tutvustamisele kulutatud vahendid on suuremad, kui suunamisest saadav osa. Iga-aastane tuludeklaratsiooni täitmise eelne aeg võib pärssida ühenduse põhitegevust ja tugev konkureerimine võib viia tegudeni, mis kahjustavad kodanikuühenduste mainet.

Kohalikel registreeritud väikeorganisatsioonidel on lihtne oma valla inimesi julgustada talle suunama, seega aitaks kohalikele organisatsioonidele suunamise võimalus toetada kogukonna organisatsioonide tegevust ja suhteid kogukonnaga.

6.2.2. Maakondadele suunamine

Maakondadele suunamise võimalus, näiteks kogukonna fondide või Maakondlike Arenduskeskuste (MAK) kaudu, aitaks kaasa mahajäänud piirkondade ühenduste tegevust toetada ja suunata sinna osa edukamate piirkondade maksumaksjate tulumaksuosast. Siinkohal peab vastav piirkond aga piisavat teavitustööd tegema, et maksumaksjad oskaks hinnata, missugust piirkonda nad soovivad toetada. See loob soodsa pinnase ühendustevaheliseks ja MAKiga koostööks, sest kõik osapooled on huvitatud tulumaksuosa suunamisest kasu saama. Ühisele teavitustööle võivad järgneda koostööprojektid mille käigus õpitakse üksteise kogemusest, jagatakse ruumide vm infrastruktuuri kasutamist. MAKid tunnevad kohalikke tingimusi ja saavad hinnata kuivõrd oluline on panustada ühe või teise valdkonna tegevuse arendamisse ja julgustada ühenduste koostööd nendes valdkondades. Siinkohal võib tekkida olukordi, kus piirkonna ühenduste rahastamiseks konkursi korraldada pole võimalik, vaid pigem tuleb teha koostööd väheste tegutsevate ühendustega.

Samas on oluline vältida ühenduste formaalset asutamist populaarsesse piirkonda eesmärgiga tulumaksu suunamisest enam osa saada – kogukonna fondide ja MAKide kaudu suunatud raha jagades on võimalik selle vältimiseks seada vastavaid tingimusi. Näiteks võib olla vajalik, et rahastatav tegevus viidaks läbi selles piirkonnas, et organisatsiooni enamus liikmete või töötajate elukoht oleks registreeritud sellesse piirkonda vms, mis aitaks vältida rahastuse saamiseks organisatsiooni formaalset registreerimist vastavasse populaarsesse piirkonda.

6.2.3. Teemadele suunamine

Lisaks piirkondadele suunamisele võib kaaluda ühiskondlike ja keskkondlike teemade tarbeks suunamise võimalust, mille puhul kodanikud saavad valida probleemid, mis nende arvates vajavad lahendamist ja vastavate teemadega tegelevad fondid eraldavad suunatud vahendid ühendustele konkursi korras. Siinkohal tekib küsimus, kuidas valida teemad, mille tarbeks maksumaksjad saavad tulumaksuosa suunata. Üks võimalus teemade valimiseks, millele saab tulumaksuosa suunata, on lasta vabariigi valitsusel need nimetada. Samas saavad sellisel juhul maksumaksjad vaid kaudselt teemade valikus osaleda valimiste kaudu.

Teine võimalus on lähtuda igaaastastest arvamusküsitlustest, kus küsitakse heategevuse uuringu raames missugused on kõige olulisemad probleemid Eestis. Samas sõltub avalik arvamus teatud osas meedias kajastatud teemadest, mistõttu on võimalik, et igal aastal

tekivad erinevad prioriteedid, kuid enamus ühiskondlikke teemasid vajavad mitmeaastast sekkumist. Seega pole otstarbekas igal aastal teemasid vahetada, millele saab tulumaksuosa suunata. Samuti on elanike arvamused erinevad, kui neile eelnevalt sõnastatud teemad ette anda²³.

Kolmas võimalus on kasutada sotsiaalteadlaste läbiviidud analüüse (nt inimarengu aruanne) ja selle põhjal valida välja vastavalt vajalikule sekkumisperioodile teemad 1-3 aastaks. Näiteks 2007. aasta Eesti inimarengu aruanne toob näiteks välja, oleks vaja „tuua mitteeestlaste ressursid oluliselt suuremal määral meie ühist tulevikku ehitama“.

Siin tekitab küsitavusi see, missugused fondid peaks hakkama tegelema suunatud raha eraldamisega ja kuidas teemad nende vahel ära jagada. Mõistlik on siinkohal lähtuda väljakujunenud teemade jaotusest fondide vahel: kultuuriteemad Kultuurkapitali, keskkonna teemad Keskkonna investeringute keskusesse, hariduse ja sotsiaalteemad Hasartmängumaksu fondi jne. Samas on nt viimase puhul BDA Consulting poolt välja mõningaid puudujääke seoses otsustajate ringi ja otsustamise põhimõtetega, mis vajaksid korrigeerimist enne, kui saaks süstemaatiliselt Hasartmängumaksu fondi tulumaksuosa suunata. (BDA 2008, Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine).

6.2.4. Kodanikuühiskonna laiemale arengule suunamine

Teemadele ja piirkondadele suunamise kõrval võib kaaluda ka kodanikuühiskonna üldise arengu tarbeks tulumaksuosa suunamist. See tähendaks, et vastav raha suunatakse tõenäoselt mõnele kodanikuühiskonna üldise arenguga tegeleva fondi (nt Kodanikuühiskonna Sihtkapital või Avatud Eesti Fond) või vastavatele katusorganisatsioonidele (nt Eesti Mittetulundusühenduse ja Sihtasutuste Liit, Kodukant) pikemate toetus ja arendusprogrammide tarbeks.

Ainult kodanikuühiskonna üldise arengu tarbeks suunamise võimalus poleks tavakodaniku jaoks huvitav võimalus, sest jääb kaugeks nii piirkondade kui ka teemades osas ja suunajal puudub side kodanikuühiskonna üldise arengu, kui sellisega. Seega oleks mõistlik see võimalus liita kas piirkondadele või teemadele suunamisega. Fondidel on omakorda võimalik avalikkust teavitada oma funktsioonidest, toetatud organisatsioonidest, tegevustest ja nende tulemustest ning seeläbi avalikkust kodanikuühiskonna toetamise vajaduse osas harida. Alternatiivina võib kaaluda, et kodanikuühiskonna arendamiseks eraldatakse suunamata tulumaksu osa, misjuhul oleks avalikkuse teavitamisel aruandev funktsioon.

6.2.5. Suunamine annetuse saanud organisatsioonile

Lisaks eelnevatele võib kaaluda võimalust suunata tulumaksuosa eraisiku poolt annetuse saanud organisatsioonile juurde. Oluline on siin, et olemasolevat tulumaksutagastuse võimalust annetatjalt ära ei võeta, sest see võib tuua eriti väiksema sissetulekuga inimeste

²³ Näiteks 2008, aastal leidsid 19% vastanutest, et kõige olulisem ühiskondlik probleem on majanduslik ja sotsiaalne ebavõrdsus, samas aga etteantud vastusevariantide puhul pidas kõige enam inimesi oluliseks probleemiks narkomaaniat (45%), vastajate enda nimetatud teemade puhul mainis narkomaaniat 8% (TNS Emor (2008) *Heategevus ja ühiskondlikes algatustes kaasalöömine: hetkeolukord ja potentsiaal*)

puhul annetamise summade vähenemise. Reeglina jälgivad annetajad palju nad tulumaksu tagasi saavad. Üheks võimaluseks on lasta annetajal ise valida, kas soovib tulumaksuosa tagastust annetatud summalt või suunab maksuosa omakorda samale ühendusele. Viimasel juhul saaks ta ühendust toetada rohkem, kui netosissetulek võimaldab. Ühtlasi motiveeriks see ka ühendusi annetamise arendamisega aktiivsemalt tegelema.

6.3 Missuguste eesmärkide täitmisele suunamise viisid kaasa aitavad?

6.3.1 Suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid

Jättes alles olemasolevad allikad ja tulumaksu soodustuse võimaluse annetuselt, saab kõigi viie suunamise viisiga suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid.

Tabel 14. Annetatav kogusumma praeguse tulumaksu tagastuse süsteemi ja maksimaalne 1% kõikide tuludeklareerijate sissetulekust

Ühenduste tulubaas praeguse tulumaksu tagastuse süsteemiga	Maksimaalne tulumaksuosa, 1% kõikide tuludeklareerijate sissetulekust
2007: 102 milj EEK	2007: 498 milj EEK
2008*: 132 milj EEK	2008*: 632 milj EEK
2009*: 146 milj EEK	2009*: 664 milj EEK
2010*: 160 milj EEK	2010*: 696 milj EEK

**prognoos, põhineb Eesti panga nominaalpalga prognoosil ja annetamise-sissetuleku seose mudelil*

Organisatsioonidele suunamine. EMORi 2007. aasta heategevuse uuringu põhjal suunaks 58% inimestest (kuid 66% ei tunne ühendusi), seega võib arvata, et 34% oskaks ilma tutvustavate materjalideta suunata organisatsioonidele. Tutvustavate materjalidega saaks tõsta nii suunajate osakaalu, kui ka teadlikumat ja põhjendatud organisatsiooni valimist. Samas kindlasti on ühendused huvitatud mingisuguseid tutvustavaid materjale koostama ja teadlikumate otsuste tagamiseks on mõistlik pakkuda neutraalset andmebaasi ühenduste kohta käiva infoga. Seega lähtume siiski 58% protsendist, nii nagu EMORi uuringus selgus.

Teemadele suunamine. Olulisi ühiskondlikke ja keskkondlikke teemasid oskas 2008. aasta EMORi heategevuse uuringus nimetada 71% inimestest. Seega võib eeldada, et teemade tarbeks oleks valmis suunama kõik, kes 2007. aastal väitsid, et kindlasti kasutaks või pigem kasutaks tulumaksuosa suunamise võimalust (58%).

Maakondadele suunamine. Pole andmeid, mille põhjal saaks väita, kui paljud maksumaksjad maakonnale suunamise võimalust kasutaks, kuid võib eeldada, et neid on rohkem, kui organisatsioonidele suunajaid, sest valikuvõimalus on väiksem ja igal maksumaksjal on valdavalt seos ühe või mitme territoriaalse üksusega. Vaatamata sellele, et igaühel on kodu- või maakoht, mille arengust ta hoolib ja oskab tõenäoselt valikut teha, võib olla võimalik, et suunajate osakaal maakondadele oleks sarnane teemadele suunajate osakaaluga, ehk 58% (oletatav maksimaalne suunajate osakaal 2007. aastal).

Kodanikuühiskonna laiemale arengule suunamine. 2006. aastal küsitlusfirma Klaster poolt läbiviidud analüüsis selgus, et 72% vastajatest oli kuulnud mõistet kodanikuühiskond ja omakorda 56% nendest oskas nimetada vähemalt ühte sellega seonduvat märksõna. Seega võib arvata, et 40% inimestest oskaks kuidagi lahti mõtestada, mille arenguks ta tulumaksuosa saab suunata. Siinkohal on raske öelda paljud seda võimalust kasutaksid.

Suunamine annetuse saanud organisatsioonile. Eeldades, et kõik annetajad soovivad suunata tulumaksusoodustuse annetuse saanud organisatsioonile, täieneks ühenduste tulubaas:

Tabel 15. Suunatav kogusumma organisatsioonidele, teemadele/maakondadele ja eraisikutelt annetusi saanud organisatsioonidele

Organisatsioonidele	Teemadele/maakondadele	Eraisikult annetuse saanud organisatsioonile
2007: 289 milj EEK	2007: 289 milj EEK	2007: 21 milj EEK
2008: 366 milj EEK	2008: 366 milj EEK	2008: 28 milj EEK
2009: 385 milj EEK	2009: 385 milj EEK	2009: 31 milj EEK
2010: 404 milj EEK	2010: 404 milj EEK	2010: 34 milj EEK

Summade arvutamisel on kasutatud maksimaalset tulumaksuosa ja vastavaid uuringutes tuvastatud osakaalusid.

6.3.2 Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine

Organisatsioonile suunamise võimalus võib hakata annetamisega konkureerima, sest riigieelarvelist raha on lihtsam kasutada, kui isiklikku tulu. Et maksumaksja saaks sisuliselt sama heategeu teha nii isikliku kui riigieelarvelise rahaga, siis võivad nad eelistada annetamisele suunamist.

Piirkonnale, teemale ja kodanikuühiskonna üldise arengu tarbeks suunamisel on kaudsem seos ühenduste ja suunajate vahel, mistõttu saab seda võrrelda lotomängijaga, kes teab et kindel protsent tema kulutusest läheb Hasartmängumaksu fondi, millest toetatakse tegevusi spordis, teaduses, hariduses, kultuuris, laste- ja noorteprojektides jm. Siinjuures eristub vaid see, et on võimalik täpsemalt otsustada, missugust piirkonda või teemat soovitakse toetada. Heategevast mõtteviisi võib see küll arendada, kuid eraisikute annetamist mitte, sest puudub otsene side organisatsioonidega ja kasutada saab oma sissetuleku asemel riigieelarvelisi vahendeid.

Annetuse saanud organisatsioonile suunamine aitaks kõige rohkem arendada heategevast mõtteviisi ja filantroopiat, sest annetada saab rohkem, kui isiklik sissetulek võimaldab, kasutatakse isiklikku raha ja on otsene suhe organisatsiooniga.

6.3.3 Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega

Kõige rohkem tugevneks avalikkuse suhted ühendustega annetuse saanud organisatsioonile suunamise puhul. Tulumaksuosa suunates nii organisatsioonidele, maakondadele kui ka

teemadele võivad maksumaksjad suhtuda kergekäelisemalt sellesse, mille kasuks otsust langetada. Seetõttu ei pruugi ka avalikkuse ja ühendustevaheline suhtlemine oluliselt areneda. Samas võib teiste riikide kogemuse põhjal öelda, et organisatsioonile suunamise tingimustes on ühendused motiveeritud mõtlema oma sotsiaalse baasi (liikmes- ja toetajaskonna) laiendamisele ja püsivate suhete sisseseadmisele nendega, oma tegevuse tulemuste analüüsimisele ja avalikkusega suhtlemisele. Nii kasvab inimeste teadlikkus ühenduste poolt tehtud tööst. Samuti paneb vajadus otsustada oma maksuosa suunamise üle inimesi rohkem mõtlema ühiskondlikele probleemidele ja nende lahendamise võimalustele ning kodanikuühiskonnale, oma rollile aktiivse ja teadliku kodanikuna. Nõrgemaks jääb maksuosa suunajate ja ühenduste suhe maakondadele, teemadele ja kodanikuühiskonna arengule suunates, sest ei saa valida välja organisatsiooni, mida toetada.

6.3.4 Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist

Kõige detsentraliseeritum ja depolitiseeritum oleks suunamise võimalus organisatsioonile ja tulumaksusoodustuse osa annetuse saanud organisatsioonile. Tsentraliseeritus ja politiseeritus võib küll olla kõrgem piirkondlikele või temaatilistele fondidele tulumaksuosa suunamisel, kuid see sõltub suuresti nende raha eraldamise kriteeriumitest: kuivõrd ligipääsetava (objektiivsete otsusekriteeriumite) ja läbipaistva (piisavalt infot otsuse tegemise protsessi kohta) rahastamisega on tegu. Mõnevõrra oleks kõrgem tsentraliseeritus ühte fondi suunates (nt kodanikuühiskonna arendamiseks).

6.3.5. Tõsta avaliku raha kasutamise efektiivsust

Avaliku raha kasutamise efektiivsust ei ole võimalik tõsta, kui anda maksumaksjatele võimaluse suunata avalikes huvides tegutsevatele organisatsioonidele, sest sel juhul peaks igaüks langetama otsuse vastavalt raha kasutamise tulemusnäitajatele. Raha kasutamise efektiivsust saab tõsta vaid juhul, kui on võimalik suunata fondidele, mis eraldavad raha tulemuslikkuse tingimusi järgides. See tähendaks rahastatava tegevuse tulemuslikkuse hindamist (kui palju inimesi realselt tegevus mõjutas jms), mida aga ükski fond Eestis süsteemselt täna ei tee. Lisaks oleks vaja efektiivsust võrrelda avaliku raha kasutamisega praegu, et oleks teada, kas efektiivsust tõstetakse. Seega pole otstarbekas suunamise viiside analüüsi avaliku raha kasutamise efektiivsuse tõstmise eesmärki võtta, sest puuduvad vajalikud tingimused selle rakendamiseks.

6.3.6. Suurendada maksumaksjate osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle

Maksuraha kasutamise üles otsustamise võimalus on kõige suurem organisatsioonidele otse raha suunates või annetades. Teemade, maakondade ja kodanikuühiskonna arengu tarbeks suunamise puhul on maksumaksjate võimalus maksuraha kasutamise üle otsustada mõnevõrra väiksem, sest rahastamisotsuse teeb vastav fond.

6.4 Väljapakutavad tulumaksuosa suunamise mudelid Eestile

Lähtuvalt eelpool toodud suunamise viisidest, nende mõjudest ja eesmärkide täitmise

määrast esitame kaks võimalikku tulumaksuosa suunamise mudelit. Mõlemad soodustavad eraisikute annetamise ja filantroopia arengut, sealjuures esimene otsib tasakaalu piirkondade ja väikeste-suurte organisatsioonide toetamise vahel ja teine soosib kodanikuühiskonna arengu laiemat toetamist.

6.4.1 Tulumaksuosa suunamise Eesti mudel nr 1

Arendab suunamise võimaluse kõrval eraisikute annetamist ja filantroopiat ning püüab leida tasakaalu piirkondade ning väikeste-suurte organisatsioonide toetamise vahel

- Tulumaksusoodustuse asemel lasta maksumaksjal valida, kas soovib soodustuse osa endale või suunab selle samale organisatsioonile lisaks. Ei seota ära praegu kehtiva 5% piirmääraga sissetulekust, millelt saab tulumaksu maha arvata.
- Selleks, et inimestel ei tekiks kiusatust loobuda isikliku raha annetamisest, on mõistlik luua maakondadele ja kodanikuühiskonna üldise arengu tarbeks suunamise võimalus – siinkohal ei saa organisatsioone otse toetada vaid saab näidata oma meelsust ühiskondlikelt oluliste piirkondade osas, organisatsioonid omakorda peavad ennast tõestama vastavatele fondidele.
- Iga maksumaksja saaks suunata 1% Eesti keskmisest sissetulekust

Potentsiaalne suunatav rahahulk

Tabel 16. Suunatav summa maakondadele ja eraisikutelt annetusi saanud organisatsioonidele

Maakondadele*	Eraisikutelt annetuse saanud Organisatsioonile**	KOKKU
2007: 289 milj EEK	2007: 21 milj EEK	2007: 310 milj EEK
2008: 366 milj EEK	2008: 28 milj EEK	2008: 394 milj EEK
2009: 385 milj EEK	2009: 31 milj EEK	2009: 416 milj EEK
2010: 404 milj EEK	2010: 34 milj EEK	2010: 438 milj EEK

* 58% väitis 2007. aastal, et kasutaks organisatsioonile suunamise võimalust, leitud on osakaal maksimaalsest suunamisest (1% kõikide tuludeklareerijate sissetulekust).

**Leitud on 21% annetustest tulumaksusoodustuse nimekirjas olevatele ühendustele.

Aastate 2008-2010 andmed põhinevad Eesti panga nominaalpalga prognoosil ja loodud annetamise-sissetuleku seosemudelil.

Abikõlbulikud organisatsioonid

Registreeritud MTÜdest ja SAdest oleksid abikõlbulikud suurusjärgus 12 000 organisatsiooni, millest tuleb arvestada maha liikmete vm erahuvides tegutsevad ja tegevuse lõpetanud organisatsioonid. Nende organisatsioonide seas ei ole kinnisvaraühistuid, ametiühinguid ja ettevõtlusorganisatsioone, riigi-, KOV ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt loodud organisatsioone. Oletatav abikõlbulike organisatsioonide arv on 6000.

Abikõlbulikkuse tingimused:

- 1) registreeritud kodanikualgatuslik organisatsioon
- 2) avalikes huvides tegutsemine

Mitteabikõlbulikud organisatsioonid:

- 1) Kinnisvara hooldamiseks loodud ühistu (korter-, garaaži- jm kinnisvara ühistud)
- 2) Asutatud riigiasutuste, KOVide või avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt või on selle valitseva mõju all
- 3) Ettevõtlusorganisatsioonid ja ametiühingud

Suunamata tulumaksuosa läheb riigieelarve tuludesse

Tulumaksuosa **suunamise otsustamine toimub** tuludeklaratsiooni täites, kui saab valida meelepärase maakonna, mille organisatsioone soovitakse toetada või kodanikuühiskonna üldist arengut toetava fondi. Eelneva aasta Eesti keskmisest tulust 1% suunatakse valitud maakonnafondi või kodanikuühiskonna arendamise fondi. Samuti valib maksumaksja, kas soovib annetatud summadelt tulumaksuosa tagasi saada, või suunab selle annetuse saanud organisatsioonile.

Suunamise kaudu raha saanud ühendustele on **kohustuslik tuua välja aastaaruandluses** eraisikute kaudu suunatud summad, et oleks võimalik hinnata annetamise süsteemi toimimist. Maakonnafondidel ja kodanikuühiskonna arendamise fondil on kohustuslik avalikustada aruanded suunatud summade ja nende abil läbiviidud tegevuste kohta. Suunaja ei tohiks jääda anonüümseks, sest tegu on eelkõige Riigieelarveliseks kasutamiseks mõeldud vahenditega ja sellest peab olema võimalik ülevaadet saada.

Edukuse eeltingimusteks:

- 1) on võimalik tuludeklaratsiooni täites tutvuda neutraalse infoga maakonna ühenduste tegevuse ja arenguvajaduste kohta
- 2) võimalik tutvuda infoga, mis tegevust annetuse teinud isik toetas, et otsustada kas tulumaksusoodustuse osa annetusele suunata samale organisatsioonile juurde või endale võtta.
- 3) neutraalne info ühest kohast kättesaadav organisatsioonide kohta, millele saab tulumaksuvabalt annetusi teha
- 4) laiem avalikkus teavitatud suunamise ja annetamise võimalustest ja vastavatest infokanalitest
- 5) igas maakonnas on vastav fond, kuhu saab keskmist tulumaksuosa suunata
- 6) maakonnafondidest rahastuse saamise tingimused välistavad organisatsiooni formaalse registreerimise vastavasse populaarsesse maakonda
- 7) fondide rahastamisprogrammid lähtuvad maakonna arenguvajadustest, sealjuures on eraldi programm väikeühendustele

Eesmärkide täitmise mää

1. Suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid (jah, oluliselt)
2. Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine (jah)
3. Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega (jah, otseselt annetamise võimaluse kaudu, kaudselt maakonnafondide kaudu)
4. Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist (jah)
5. Suurendada kodanike osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle (jah)

Kriteeriumite täitmise määr

1. Ei tohi pärssida annetamise ja filantroopia arengut ega asendada olemasolevaid kaudseid toetusi maksusoodustuste ja maksuajendite vormis (jah)
2. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi asendada olemasolevaid avaliku sektori poolseid kodanikuühendustele mõeldud rahastamisallikaid (jah, kui nii otsustatakse)
3. Tuleb leida tasakaal suurele ühenduste hulgale raha laialipihustamise ja ainult suurte ning üleriigiliste organisatsioonide eelistamise vahel (jah, kui fondid nii talitavad)
4. 1% maksumaksjate sissetulekust võiks vähemalt eraldada kodanikuühendustele, suunamata osa läheks vastavatesse fondidesse (ei, sest siis ei ole ühendused motiveeritud annetuste ja suunatud raha saamiseks enda kohta teavet edastama ning toetajatega suhteid kujundama)

Teised positiivsed mõjud

- 1) Areneb nii annetamine ja filantroopia kui ka heategevus laiemalt
- 2) Ühendused, maakonnafondid ja vastav kodanikuühiskonda arendav fond on huvitatud avalikkuse informeeritusest, panustavad vastavasse kesksesse infobaasi jm

Võimalikud kaasnev probleemid

- 1) Võib muutuda keeruliseks märkimisväärse riigieelarvetulude kärpimisega nõusoleku saavutamise
- 2) Avalikkuse teavitustöö jääb ebapiisavaks või kallutatuks, mistõttu ei jõuta soovitud piirkondade ja väikeste-suurte organisatsioonide toetamise tasakaaluni

Võimalikud indikaatorid

- Suunatud ja annetatud summade kogumahud
- Suunatud summa suhe maksimaalsesse ja annetatud summa suhe soovitavasse.²⁴
- Maakonnale suunatav summa selles tegutsevate abikõlbulike organisatsioonide kohta ja selle suhe maakondade keskmisse.
- Annetatud summa suhe suunatud summasse
- Igakuiste ja kvartaalsete annetuste osakaal kõikidest annetustest

²⁴ Suunatava summa maksimum ja annetatud summa on 1% kõikide maksumaksjate sissetulekust. Annetatava summa soovitav tase on samuti 1% kõikide maksumaksjate sissetulekust.

6.4.2. Tulumaksuosa suunamise Eesti mudel nr 2

Arendab eraisikute filantroopiat ja kodanikuühiskonda laiemalt

- Tulumaksusoodustuse asemel lasta maksumaksjal valida, kas soovib soodustuse osa endale või suunab selle samale organisatsioonile lisaks. Ei seota ära praegu kehtiva 5% piirmääraga sissetulekust, millelt saab tulumaksu maha arvata.
- Omakorda suunab riik samasuure summa kodanikuühiskonna üldiseks arendamiseks vastavasse fondi

Potentsiaalne suunatav rahahulk

Tabel 17. Suunatav summa annetusi saanud organisatsioonidele ja kodanikuühiskonna arendamiseks

Eraisikult annetuse saanud Organisatsioonidele*	Kodanikuühiskonna arendamiseks	KOKKU
2007: 21 milj EEK	2007: 21 milj EEK	2007: 42 milj EEK
2008: 28 milj EEK	2008: 28 milj EEK	2008: 56 milj EEK
2009: 31 milj EEK	2009: 31 milj EEK	2009: 62 milj EEK
2010: 34 milj EEK	2010: 34 milj EEK	2010: 68 milj EEK

**Leitud on 21% annetustest tulumaksusoodustuse nimekirjas olevatele ühendustele.*

Aastate 2008-2010 andmed põhinevad Eesti panga nominaalpalga prognoosil ja loodud annetamise-sissetuleku seosemudelil.

Abikõlblikud organisatsioonid

Annetust ja tulumaksuosa suunamist saavate organisatsioonide ring on piiratud tulumaksusoodustusega ühenduste nimekirjaga EMTA juures, kuid kodanikuühiskonna arendamiseks saavad raha taotleda ka teised.

Abikõlblikkuse tingimused:

- 1) registreeritud kodanikualgatuslik organisatsioon
- 2) avalikes huvides tegutsemise

Mitteabikõlblikud organisatsioonid:

- 4) Kinnisvara hooldamiseks loodud ühistu (korter-, garaaži- jm kinnisvara ühistud)
- 5) Asutatud riigiasutuste, KOVide või avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt või on selle valitseva mõju all
- 6) Ettevõtlusorganisatsioonid ja ametiühingud

Suunamata tulumaksuosa läheb riigieelarve tuludesse

Tulumaksusoodustuse osa **suunamise otsustamine toimub** tuludeklaratsiooni täites, kas soovib annetatud summadelt tulumaksuosa tagasi saada, või suunab selle annetuse saanud organisatsioonile.

Suunamise kaudu raha saanud ühendustele on **kohustuslik tuua välja aastaaruandluses** eraisikute kaudu suunatud summad, et oleks võimalik hinnata annetamise süsteemi

toimimist. Suunaja ei tohiks jääda anonüümseks, sest tegu on eelkõige Riigieelarveliseks kasutamiseks mõeldud vahenditega ja sellest peab olema võimalik ülevaadet saada.

Edukuse eeltingimusteks:

- 1) neutraalne info ühest kohast kättesaadav organisatsioonide kohta, millele saab tulumaksuvabalt annetusi teha
- 2) on võimalik tutvuda neutraalse infoga ühenduste tegevuse ja arenguvajaduste kohta
- 3) võimalik tutvuda infoga, mis tegevust annetuse teinud isik toetas, et otsustada kas tulumaksusoodustuse osa annetuselt suunata samale organisatsioonile juurde või endale võtta.
- 4) laiem avalikkus teavitatud annetamise ja suunamise võimalustest ja vastavatest infokanalitest
- 5) kodanikuühiskonna fondi rahastamisprogrammid lähtuvad ühenduste arenguvajadustest, sealjuures on eraldi programm väikeühendustele

Eesmärkide täitmise määr

1. Suurendada kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid (jah, mõnevõrra)
2. Heategeva mõtteviisi ja filantroopia tugevdamine (jah)
3. Tugevdada kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega (jah, otseselt annetamise võimaluse kaudu, mille mõju saab suunamisega suurendada)
4. Detsentraliseerida ja depolitiseerida rahajagamist (jah, mõnevõrra)
5. Suurendada kodanike osalust riigi juhtimisel, andes neile võimaluse vahetult otsustada osa maksuraha kasutamise üle (jah)

Kriteeriumite täitmise määr

1. Ei tohi pärssida annetamise ja filantroopia arengut ega asendada olemasolevaid kaudseid toetusi maksusoodustuste ja maksuajendite vormis (jah)
2. Tulumaksu osa suunamise süsteem ei tohi asendada olemasolevaid avaliku sektori poolseid kodanikuühendustele mõeldud rahastamisallikaid (jah, kui nii otsustatakse)
3. Tuleb leida tasakaal suurele ühenduste hulgale raha laialipihustamise ja ainult suurte ning üleriigiliste organisatsioonide eelistamise vahel (jah, kui fondid nii talitavad)
4. 1% maksumaksjate sissetulekust võiks vaikumisi eraldada kodanikuühendustele, suunamata osa läheks vastavatesse fondidesse (ei, sest siis ei ole ühendused motiveeritud annetuste ja suunatud raha saamiseks enda kohta teavet edastama ning toetajatega suhteid kujundama)

Teised positiivsed mõjud

- 1) Areneb nii annetamine kui ka filantroopia
- 2) Ühendused ja vastav kodanikuühiskonda arendav fond on huvitatud avalikkuse informeeritusest, panustavad vastavasse kesksesse infobaasi jm

Võimalik kaasnev probleem

Avalikkuse teavitustöö jääb ebapiisavaks või kallutatuks, mistõttu ei jõuta soovitud piirkondade ja väikeste-suurte organisatsioonide toetamise tasakaaluni

Võimalikud indikaatorid

- Annetuste kogumaht ja keskmine annetatud summa aastas maksumaksja kohta
- Annetuste osakaal soovitud 1% maksumaksjate kogusissetulekust
- Igakuiste ja kvartaalsete annetuste osakaal kõikidest annetustest

6.5 Õiguslike muudatuste kirjeldus

Eesti mudel nr. 1

Vajalik olemasolevate sätete raames:

tulumaksuseaduse §-s 27 sätestada tagastusnõude loovutamise alused; § 28² muudatus (jätta välja 5% piirang § 27 suhtes).

Teised muudatused:

Kuna selle süsteemi korral peaks maksumaksja suunama teatud protsendi oma muidu riigile minevast tulumaksust (tulumaksu osa leitakse Eesti keskmise sissetuleku põhjal, st 1% sellest) oma valitud piirkonna kodanikuühendusele, siis tuleks vastavad sätted, mis sellist menetlust käsitlevad, seadusesse viia.

Kuna küsimus on tegelikult pelgalt riigi tulude suunamises riigieelarvest mujale, ei olegi vast kõige õigem seda tulumaksuseaduses teha. Samas on jutt tulumaksuosast ning tulumaksuseaduses on juba sellised sätted olemas, mis käsitlevad tulumaksuosa jaotamist.

TuMS § 5 määratleb maksu laekumise reeglid. Kui need ka kavandatava skeemi osas tulumaksuseadusesse viia, siis oleks § 5 kõige õigem koht vastavate sätete paigutamiseks.

Ka kohalikele omavalitsusüksustele raha suunamise kord ning tähtajad on kehtestatud rahandusministri määrusega. Selliste detailsete eeskirjadega seaduse koormamine ei oleks õige, seetõttu tuleks kehtestada volitusnorm rakendusakti jaoks.

Seadus peaks sisaldama norme, mis määratlevad alused, mida arvestatakse keskmise sissetuleku leidmisel. Kuna oluline on tulumaksu osa suunamine, siis peavad olema hõlmatud kõik tulumaksuga maksustatavad sissetulekud, sõltumata nende vormist (aktiivne tulu, passiivne tulu).

Annetuse saajate osas on olemas probleem: kehtiv tulumaksuseadus on Euroopa õigusega vastuolus, kuna ei võimalda maksusoodustust kasutada, kui annetus tehakse välisriigi isikule, nt Soome Punasele Ristile või kellele iganes, kes isegi formaalselt vastaks TuMS §-s 11 sätestatud tulumaksusoodustusega isikutele sätestatud tingimustele, kuid kes ei ole nimekirja kantud. Euroopa Komisjon saatis Eestile nõude välismaiste heategevusorganisatsioonide diskrimineerimise lõpetamiseks (juhtum 2007/2103).

Peab olema võimalik soodustust rakendada ka välismaiste heategevusorganisatsioonide suhtes seega. Sellega seoses on vaja ära oodata Rahandusministeeriumi poolt pakutav lahendus isikute ringi määramise reeglite osas. Ilmselt, kui annetamist seadusest välja ei jäeta, siis tehakse mingi menetlusvorm, kus annetuse saajale esitatakse taotlus esitada tõendid, et ta vastab sellistele kriteeriumidele, mis on sätestatud TuMS §-s 11. Kui positiivne vastus laekub mõistliku aja jooksul, siis saab annetuse tegija maksusoodustust kohaldada.

Teine probleem on annetajate ringi osas, ka siin on Euroopa õiguse arengud sellised, mis nõuavad soodustuse kasutamise võimaldamist mitte üksnes TuMS §-s 28³ sätestatud isikutele, vaid sellistele isikutele, kes üheski teises liikmesriigis mahaarvamisi ei tee. Ka siin peab ministeerium esmalt seadust täpsustama ja Euroopa õigusega kooskõlla viima. Ebakõlasid ei ole mõistlik juurde tekitada, esmalt tuleks praegused lahendada (Euroopa Komisjoni juhtumid 2006/4221 and 2008/4640).

Tegemist peaks olemuslikult olema siiski mitte niivõrd tulumaksuküsimusega kui võrd rahastamise küsimusega, kuid seda peaks analüüsima siiski ning seaduseelnõu seletuskirjas välja tooma põhjendused, miks üht- või teistmoodi otsustatakse.

Otsustama peaks, kuidas füüsiline isik määratleb tulu saajad. Otstarbekaim oleks see teha tuludeklaratsiooni kaudu. Nende isikute jaoks, kes tuludeklaratsiooni muidu ei esitaks, on võimalus siiski eeltäidetud tuludeklaratsioonis teha valik suunamise osas.

Täiendavalt tuleks kehtestada menetluskord, kuidas maakonnafondid laekunud tulu jaotama hakkavad ja volituse ilmselt Riigikontrollile menetluse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliks (ilmselt peaks täiendama Riigikontrolli seaduse § 7 lg-t 1).

Menetluskorra kehtestamine peaks olema valitsuse või rahandusministri pädevuses, seega tuleks delegatsiooninorm kehtestada.

Eesti mudel nr. 2

Et erinevus on vaid riigi täiendava panuse osas, siis eelmise mudeli selgitusi ei ole korratud kattavas osas.

Et see mudel näeb lisaks tagastusnõude suurusele vastava summa ülekandmise mingile isikule (fondile), siis tuleks ka see sätestada. Olemuslikult sobiks see ehk TuMS § 5 rakendusallas. Sätestama peaks üldnormi ning volitama valitsust või rahandusministrit rakendusakti kehtestamiseks.

Sisuline erinevus on mudelite puhul vaid täiendava panuse arvutamise alustes. Probleemid ja lahendused jäävad sarnasteks. Kui ühel juhul lisatakse summa, mis on võrdne 1%-ga keskmisest tulumaksuga maksustatavast tulust, siis teise mudeli puhul annab riik lihtsalt annetuselt arvestatud tulumaksule vastavas summas täiendavalt oma osa juurde.

Kasutatud allikad

Bullain, Nilda „About Miracles and Misperceptions – Lessons from the „percentage mechanism“ in Hungary“, 2004 (ilmumata).

Bullain, Nilda „Percentage Laws Explained: Percentage philanthropy and law“, NIOK and ECNL 2004.

Bullain, Nilda ekspertkommentaari Kristina Männile, 2008 (ilmumata).

Comparative Charts on Percentage Legislation in CEE, NIOK&ECNL 2007.

CSDF „One Percent Law“ 2007 (ilmumata).

Dahrendorf, Ralf „Reflections on the Revolutions in Europe“. London: Chatto & Winders: 92-93. KUAK-i kogumikus "Osalus, algatus ja organisatsioonid" tõlgitud mõtted, 1999.

Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK), EKAK 2002.

EMOR „Heategevus ja ühiskondlikes algatustes kaasalöömine: hetkeolukord ja potentsiaal“, 2008 (ilmumata).

Gerencsér, Balázs „The Process of Developing Percentage Law: From Hungary’s 1% Law to a National Civil Fund“, NIOK 2004.

Gerencsér, Balázs ja Oprics, Judit „The Role of Percentage Designation in Creating a Culture of Giving“, NIOK 2007 (www.onepercent.hu)

Hinno, Krista; Lagerspetz, Mikko ja Vallimäe, Tanel „Kolmas sektor arvupeeglis. Küsitlusi ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja neis osalejate kohta 2004-2007“, Tallinna Ülikool KUAK 2008 (www.ngo.ee/uuringud)

Hinsberg, Hille „EKAK ühiskomisjoni tegevuse ülevaade kodanikuühiskonna valdkonna arendamisel“
Kaasamisest, Riigikantselei 2007.

Hodgson, Fiona „The Top Ten Trends in British Philanthropy“ 2007:
<http://www.onphilanthropy.com/site/News2?page=NewsArticle&id=7219>

Justiitsministeerium. *Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring*. Tallinn: Justiitsministeerium. 2007 [<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=30815/Eesti+elanike+õigusteadlikkuse+uuring.pdf>]

Kübar, Urmo „1% seaduse“ võimalikest mõjudest Eesti vabauhendustele“ (2007, ilmumata)

Lagerspetz, Mikko; Hinno, Krista; Joons, Sofia; Rikmann, Erle; Sepp, Mari ja Vallimäe, Tanel. Isiku omaduste või sotsiaalse positsiooni tõttu aset leidev ebavõrdne kohtlemine: elanike hoiakud, kogemused ja teadlikkus. Tallinn: Eesti Humanitaarinstituudi Kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskus (KUAK). KUAK 2007.

Lagerspetz, Mikko ja Mänd, Kristina „Fostering a Culture of Cooperation. Ten Years of Grant Making to Strengthen Civil Society in Estonia, Latvia and Lithuania“. A Final Report. The Baltic American Partnership Fund (BAPF). Ilmumas 2008.

Laius, Agu „Protsent tulumaksust kodanikuühendustele“, Kodanikuühiskonna häälekandja Foorum, Postimees 31.05.2002

Mänd, Kristina „Kuidas arendada oma organisatsiooni varasid: käsiraamat kodanikuühendustele“, EMSL 2005.

Oja, Kaspar „Ülevaade annetamise statistikast Eestis 2005-2007“

Perkowski, Tomasz “From dimes to millions. The one percent system: financing for Central European NGOs” (kogumikus “NGO Sustainability in Central Europe. Helping civil society survive”, toimetaja Katalin E. Koncz, OSI/LGI 2005)

PRAXIS (2008) „Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise raport“ www.praxis.ee

Rose, Richard "Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space". Chatham House Publishers: New Jersey 1993.

Ruus, Kertu „Ungarlased annetavad protsendi tulumaksust“, Kodanikuühiskonna häälekandja Foorum, Eesti Päevaleht 21.07.2000

SEAL: Social Economy and Law Journal, kevad – sügis 2004
<http://www.efc.be/publications/sealabstract.html>. Török 2004.

Shea, Catherine „Promoting Philanthropy: the role of tax benefits“, ICNL 2005.

Sotsiaalministeerium. Ebavõrdse kohtlemise uurimus. 2007.

Tax Treatment of Non-profit Organizations and tax benefits for donors. Bulgarian Center for Not-for-Profit Law (BCNL) and European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), ECNL 2006.

Turu-uuringute AS „Institutsioonide usaldusväärsus. Mittetulundusühendused, august 2008“ (ilmumata).

Török, Marianna „The Percentage Designation System: A Survey of Successful Percentage Mobilisers in Hungary and Slovakia“. Percentage Philanthropy Project supported by the Sasakawa Foundation. NIOK 2007.

USAID „2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 11th Edition – June 2008“ (www.ngo.ee/indeks)

USAID „2006 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 10th Anniversary Edition – May 2007“ (www.ngo.ee/indeks)

Vajda, Agnes ja Kutti, Eva “Citizens’ votes for nonprofit activities in Hungary” (The Aspen Institute, 2002)

Wynanski, Kuba „The Origins and Implications of Percentage Laws: The Percentage System in Central and Eastern Europe – Implications for Civil Society and Public Philanthropy“. Percentage Philanthropy Project supported by the Sasakawa Foundation. NIOK 2003.

Ümarik, Meril „Kodanikualgatuse rahastamine Eestis: rahastamispraktikate mõju ühenduste jätkusuutlikkusele“ (kogumikus „Algatus, osalus ja organisatsioonid“, toimetaja Erle Rikmann, Avatud Eesti Fond 2007)

Internetileheküljed:

Rahvusvahelise projekti “Percentage Philanthropy” kodulehekülg – seadusandlus, uurimused, abimaterjalid, uudised viiest protsendiseaduseid rakendavast maast jms: <http://www.onepercent.hu/>

EMSLi kodulehekülg www.ngo.ee

Analüüsiks kasutatud andmed:

Maksu- ja Tolliamet, „Kingituste ja annetuste ning muude tulude kasutamise deklaratsiooni“ (vorm INF9) andmed 2005-2007.

Maksu- ja Tolliamet, „Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide statistika 2001-2007“

Analüüsiprotsessi lisasid oma mõtteid:

Eesti:

Lemmi Oro, Elo Haugas, Jelena Reiman, Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond
Urmo Kübar, EMSL
Katrín Enno, BAPP-Estonia
Ain Aaviksoo, Annika Uudelepp, PRAXIS
Urmas Reinsalu, Riigikogu liige
Malle Eenmaa, Dharma SA
Reet Laja, Arengukoostöö Ümarlaud ja Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus
Pille Põllumäe, Viljandimaa Kogukonna Fond
Daimar Liiv, EKAKi autor ja halduskohtunik

Ungari:

Marianna Török, endine Ungari kodanikuühenduste liidu NIOK juhataja, Ungaris „protsent tulumaksust“ algataja
Baljzs Gerencsér, NIOK juhataja
Aniko Porkolab, NIOK, Percentage Philanthropy Project supported by the Sasakawa Foundation projektijuht

Leedu:

Vaidotas Ilgius, endine Leedu kodanikuühenduste tugikeskuse juhataja, Leedus „protsent tulumaksust“ algataja
Martinas Zaltauskas, Leedu kodanikuühenduste tugikeskuse NISC juhataja, „protsent tulumaksust“ läbiviija ja –rääkija Leedus
Birute Jatautaite, Balti-Ameerika Partnerlusprogramm – Leedu juhataja, „protsent tulumaksust“ toetaja

Slovakkia:

Marieta Kovacova, Nadacia Pontis, programmikoordinaator

Poola:

Jakub Wygnanski, KLON, Poola kodanikuühenduste keskus

Rahvusvah:

Catherine Shea, Rahvusvahelise Mittetulundusõiguse Keskuse (International Center for Not-for-profit Law, ICNL) programmijuht
Doug Rutzen, ICNLi president
Nilda Bullain, Euroopa Mittetulundusõiguse Keskuse (ECNL) juhataja
Olga Alexeeva, Head of Charities Aid Foundation (CAF) Global Trustees

LISAD

Lisa 1. Annetusi saanud ühenduste arv

Aasta	Sai või ei saanud annetusi ja kingitusi	Piirkond				Kokku
		Tallinn ja Harjumaa	Lääne- ja Idavirumaa	Jõgeva-, Põlva-, Tartu-, Valga-, Viljandi- ja Võrumaa	Hiiu-, Pärnu-, Lääne-, Rapla-, Saare- ja Järvamaa	
2007	Ei saanud annetusi ega kingitusi	188	34	222	115	559
	Sai annetusi või kingitusi	235	42	142	77	496
	Ühendusi kokku	423	76	364	192	1055
2006	Ei saanud annetusi ega kingitusi	266	63	297	146	772
	Sai annetusi või kingitus	304	66	159	86	615
	Ühendusi kokku	570	129	456	232	1387
2005	Ei saanud annetusi ega kingitusi	278	60	277	122	737
	Sai annetusi või kingitus	308	62	165	94	629
	Ühendusi kokku	586	122	442	216	1366

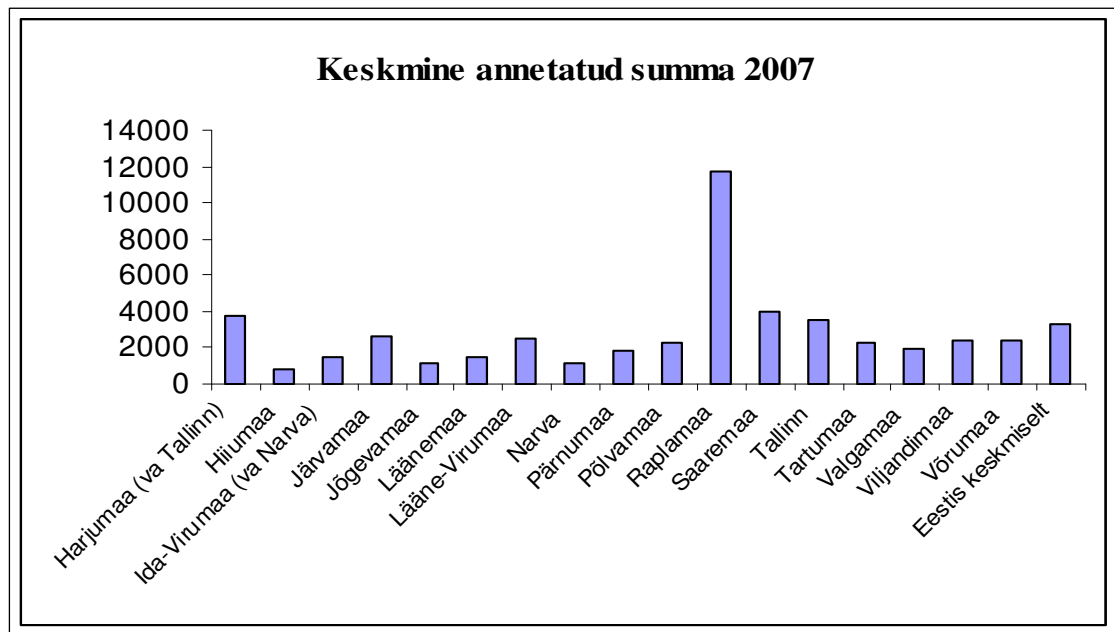
Lisa 2 .Suurimad annetuste ja kingituste saajad

NB! Sisaldab ka annetusi ettevõtetelt, olemasolevate andmete põhjal ei olnud võimalik koostada pingerida eraisikutelt enim annetusi saanud ühenduste kohta

Järjekorra number	Ühenduse nimi	Saadud annetus	Kumulatiivne osakaal annetuste ja kingituste kogusummast
2007			
1	EESTI SUUSALIIT	16 251 697	9%
2	EESTI OLÜMPIAKOMITEE	8 893 044	13%
3	EESTI TERVISERAJAD, SIHTASUTUS	6 400 000	17%
4	EESTI TENNISE LIIT	5 972 532	20%
5	PEETELI KIRIKU SOTSIAALKESKUS	5 077 702	23%
6	TARTU ÜLIKOOLI SIHTASUTUS	5 051 350	25%
7	SPORDIÜRITUSTE KORRALDAMISE KLUBI	4 492 000	28%
8	TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOLI ARENGUFOND, SIHTASUTUS	4 240 620	30%
9	AGAPE EESTI, KRISTLIK MITTETULUNDUSÜHING	3 945 142	32%
10	ELIONI SPORDIKLUBI	3 896 090	34%
2006			
1	TIIGRIHÜPPE SIHTASUTUS	20 991 049	8%
2	EESTI SUUSALIIT	16 689 588	14%
3	SOS LASTEKÜLA EESTI ÜHING	13 710 706	19%
4	INGLISE KOLLEDZHI SIHTASUTUS	11 999 278	24%
5	EESTI JUUDI KOGUKOND, MITTETULUNDUSÜHING	11 364 079	28%
6	EESTI TERVISERAJAD, SIHTASUTUS	7 749 997	31%
7	EESTI OLÜMPIAKOMITEE	6 836 331	33%
8	TULETORN FOND, SIHTASUTUS	6 447 080	36%
9	PÄÄSTEARMEE EESTIS	5 444 021	38%
10	AUDENTESE SPORDIKLUBI	5 221 666	40%
2005			
1	EESTI SUUSALIIT	14 539 528	6%
2	SOS LASTEKÜLA EESTI ÜHING	11 130 713	11%
3	EESTI JUUDI KOGUKOND, MITTETULUNDUSÜHING	8 185 188	14%
4	TULETORN FOND, SIHTASUTUS	7 932 036	17%
5	PÄÄSTEARMEE EESTIS	7 649 458	20%
6	LASTEKAITSE LIIT	7 443 423	23%
7	EESTI KOOLISPORDI LIIT	7 062 593	26%
8	EESTI OLÜMPIAKOMITEE	6 836 331	29%
9	YFU EESTI, MITTETULUNDUSÜHING	5 237 133	31%
10	TARTU MARATON, KLUBI	4 843 517	33%

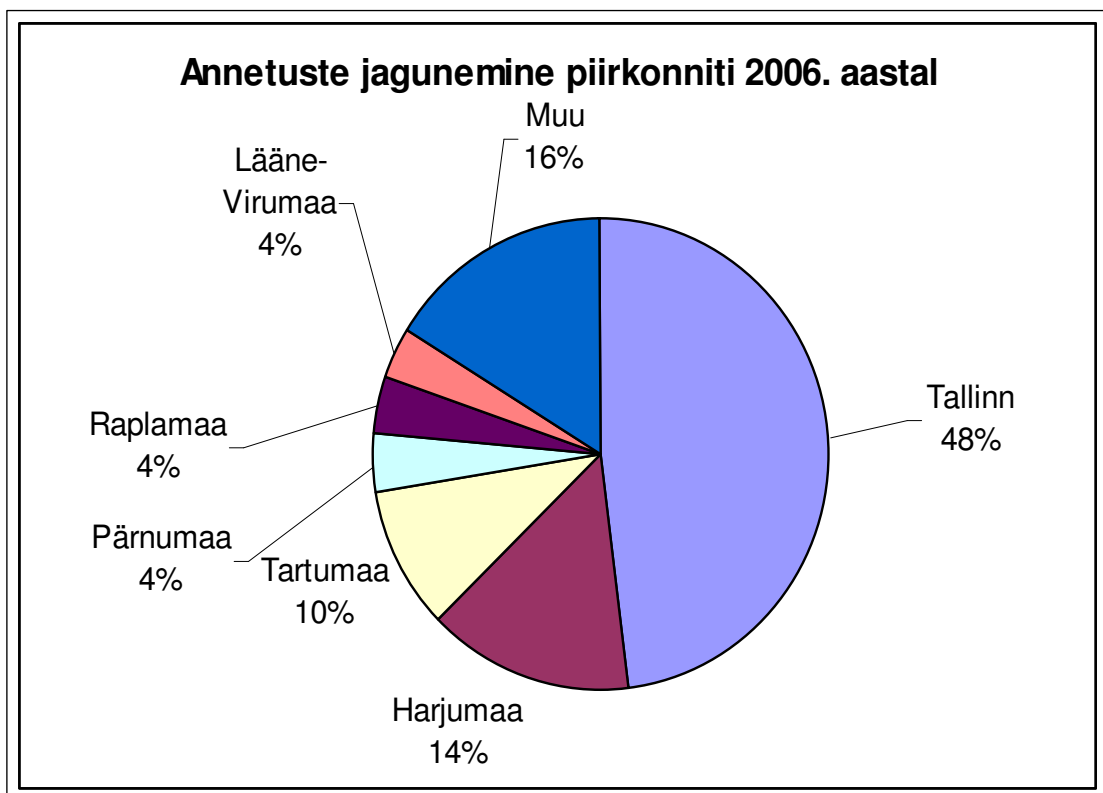
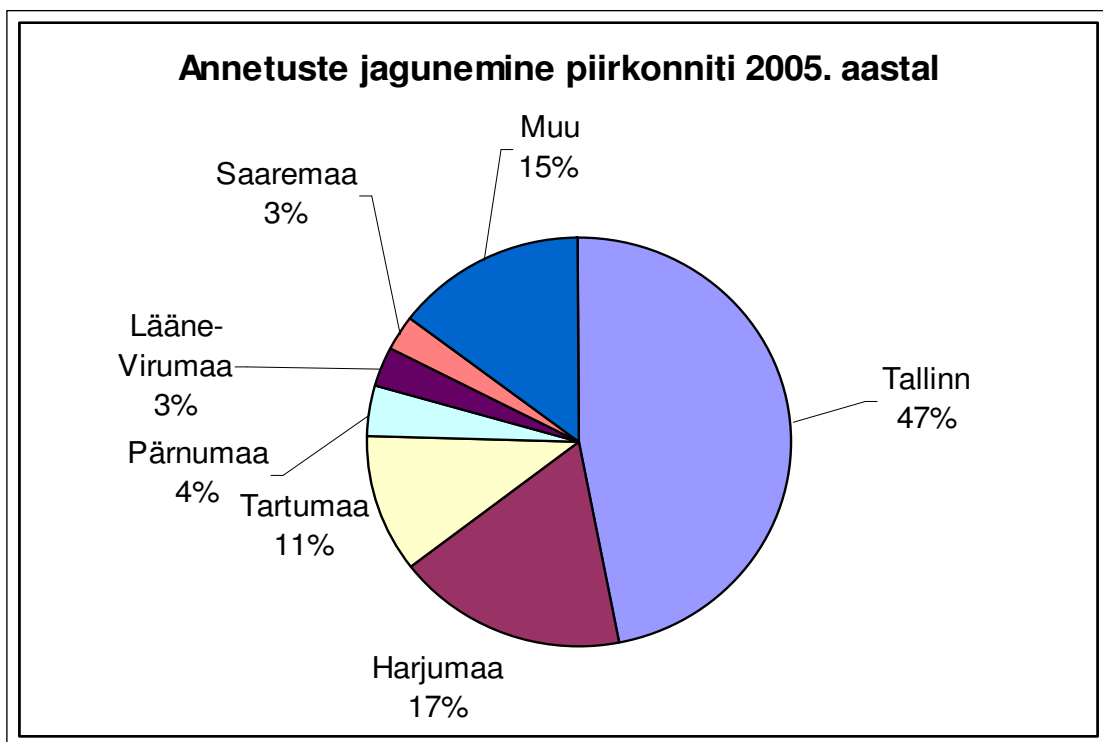
Lisa 3. Keskmise deklareeritud annetuse piirkondade lõikes 2006

(üksi deklareerijate järgi)



Allikas: Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide agregeeritud andmed 2007, autori arvutused.

Lisa 4. Annetuste jagunemine piirkonniti 2005. ja 2006. aastal.



Allikas: Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide koondandmed 2005 ja 2006; autori arvutused.

Lisa 5. Protsendisüsteemide võrdlus kuues riigis

	Ungari	Slovakkia	Leedu	Poola	Rumeenia	Tšehhi
Mis ajast kasutusel	Seadus 1996, rakendatud 1997.	Seadus 1999, rakendatud 2002.	Seadus 2002, rakendatud 2004.	Seadus 2003, rakendatud 2004.	Seadus 2003, rakendatud 2005.	Seadus 2004, rakendatud 2005.
Suunatava raha hulk (protsent, kas on alam- või ülempiir)	Eraisik 1% ühendusele ja avaliku sektori asutusele + 1% kirikule.	Eraisik 2% ja ettevõtte 2% .	Eraisik kuni 2%.	Eraisik 1%.	Eraisik 2%.	Eraisik 1%.
Abikõlblikud organisatsioonid	1) Esimene 1%: - registreeritud MTÜd; sihtasutused; avalik-õiguslikud fondid (<i>public foundations</i>); - avaliku sektori organisatsioonid, nt Ungari Teaduste Akadeemia, Ungari Riiklik Ooper jt - üleriigilise tähtsusega muuseumid - Kesk- ja omavalitsuste poolt toetatud teatud kultuuriasutused -Kõrgemad haridusasutused 2) Teine 1%: - kirikud, kogudused, usulised kogukonnad - valitsuse määratud prioriteetidele vastavalt Eelarveseadusele.	Ühendused: - kodaniku MTÜd; sihtasutused; fondid, mis ei tegele investeerimisega; ühendused, mis pakuvad avalikke teenuseid - Kultuurimin-i juures registreeritud kirikute poolt loodud asutused ja usuühingud - Sisemin-i juures registreeritud rahvusvahelise komponendiga ühendused (nt rahvusvahelise MTÜ kohalik haru) - Slovakkia Punane Rist.	Avaliku sektori asutused ja ühendused: - Kõik registreeritud ühendused (MTÜd, heategevuse ja sponsorlusega tegelevad sihtasutused, avalikud agentuurid) - Kirikud ja usuühingud - Ametiühingud - Avaliku sektori asutused nagu koolid, muuseumid, tervishoiuasutused jne.	Avalikes huvides tegutsevad ühendused: - MTÜd ja sihtasutused - kirikute poolt loodud organisatsioonid, mis tegutsevad avalikes huvides - kohalike omavalitsuste liidud	Ühendused: - MTÜd, sihtasutused, usuühendused - eriseaduste alusel loodud ühendused	Ühendused: avalikes huvides tegutsevad ühendused
Abikõlblikkuse tingimused	- Registreeritud vähemalt 2 aastat	- Peab tegutsema ühes maksuseaduses	- Õigus saada sponsorlust ning	- Vastab avalikes huvides tegutsemise	- Paljulubavad ning	

	<p>enne suunamise saamist</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kui on tegemist eriti tähtsa avalikes huvides tegutseva organisatsiooniga, registreeritud vähemalt 1 aasta enne suunamise saamist - Vastavalt asutamisdokumentidele, on tegutsenud avalikes huvides vähemalt aasta - Aadress on kohalik - Tegutsema kohalike või piiriüleste ungarlaste huvides - Kinnitama oma põhikirjas, et ei tegele otseselt poliitikaga - Kinnitama, et puudub märkimisväärne võlg; või volitab maksuametil oma võlga kustutama suunatud maksuprotsendist. 	<p>nimetatud 7-st tegevusalast</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iga aasta peab end registreerima notari juures - Et sina registreisse saada, peab vastama kirjeldatud tingimustele - Asutatud mitte hiljem kui kalendriaasta enne nimekirja lisamist - Puudub avalik võlg - On pangakonto. 	<p>avalike huvide staatust vastavalt Heategevuse ja Sponsorluse seaduse (ing <i>Law on Charity and Sponsorship</i>) tingimustele.</p>	<p>ja vabatahtlikkuse seaduse (ing <i>Law on Public Benefit Activity and Volunteerism</i>) tingimustele (sh tegevuse eesmärk, sihtrühmad, majandustegevus jne).</p>	<p>Finantskoodeks (ing <i>Fiscal Code</i>) ütleb „kasumit mittetaotlevad asutused“, kuid ei täpsusta, mis tüüpi organisatsioonid on suunamise kõlblikud.</p>	
<p>Kes otsustab abikõlblikkuse üle?</p>	<p>Maksuamet.</p>	<p>Notarid. Registrit hoitakse Notarite Kojas.</p>	<p>Eraisiku tulumaksuseadus (ing <i>Law on Private Income Tax</i>) seab tingimused. Riigiettevõtte Registrite Keskus annab staatuse.</p>	<p>Kohalikud registrid (ing <i>local registry court</i>) otsustavad staatuse ja sisestab organisatsiooni Riiklikusse Kohturegistrisse (ing <i>National Court Register</i>)</p>	<p>Suunamise teinud vastava isiku maksuamet.</p>	
<p>Kuidas maksuosa suunamine</p>	<p>Maksumaksja teeb suunamise</p>	<p>Maksumaksja teeb suunamise koos</p>	<p>Maksumaksja teeb suunamiseks</p>	<p>Maksumaksjad suunavad</p>	<p>Eraisik saab suunata kahel</p>	

toimub?	tuludeklaratsiooni täites, mille juures on erivorm maksu suunamiseks (ümbrikusees). Maksuamet kannab suunatud summad üle peale seda, kui rahasaaja on tõestanud on õigust rahale tähtajaga 30. novembriks.	maksudeklaratsiooni esitamisega tähtajaga 30. juuniks. Maksuamet kannab suunatud summad üle ühendustele, mis on notari registris.	maksuametile vastava nõude, mis kontrollib ja kannab üle suunatud summad tähtajaga 15. novembriks.	tulumaksu otse toetuskõlbuliku ühenduse pangaarvele ja deklareerivad selle suunamise oma maksudeklaratsioonis. Suunamine tuleb teha nelja kuu jooksul, mis jääb maksuaasta lõpu ja maksudeklaratsioonide esitamise vahele.	viisil, sõltuvalt sissetulekust: (1) kui sissetulek tuleb ainult palgast, siis saab teha suunamise vastava vormi kaudu, mis tuleb saata maksuametile 15. maiks; (2) kui sissetulek tuleb erinevatest allikatest, tuleb täita teistsugune vorm ja see saata maksuametile samamoodi 15. maiks.	
Kas on piiranguid raha kasutamisele?	Kasutada vastavalt põhikirjalisele avalikes huvides toimuvale tegevusele, mille hulka ei kuulu üldkulud, küll aga kaudsed programmikulud. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt, nt aasta jooksul.	Kasutada vastavalt avalikes huvides toimuvale tegevusele, mis on määratud maksuseaduses. Suunatud summa peab olema kasutatud finantsaasta lõpuks.	Kasutada igaks tegevuseks, mis on avalikes huvides ja kirjas organisatsiooni põhikirjas. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt.	Võib kasutada igaks, sh üldiseks otstarbeks. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt.	Võib kasutada igaks otstarbeks. Piirangud puuduvad. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt.	
Aruandluskohustus raha saanud ühendustele	Kasusaaja peab esitama saadud summa kasutamise kohta aruande järgneva aasta 31. oktoobriks. Aruanne on pressiteate vormis ja originaal jääb maksuinspeksioonile.	- Kui kasusaaja saab üle 2,700 euro, tuleb detailne aruanne saata Justiitsministeeriumisse, kus see avaldatakse vastavas teatjas. - Kui kasusaaja saab üle 27,000 euro, tuleb teha summale audit. Aruanne saatetakse	Kasusaaja peab esitama kaks aruannet, üks puudutab saadud ja jagatud annetusi, sh suunatud tulumaksu, teine on üldine tegevusaruanne.	Kasusaaja annab aru vastavalt Avalikes huvides tegutsemise ja vabatahtlikkuse seadusele, s.t. tegevuse- ja finantsaruannet, mis peab olema kõikidele	Finantskoodeksi aruandlust ei sätesta, kuid kasusaaja peab esitama majandusaasta aruande, kus on sees ka 2% kasutamine.	

		avaldamiseks Teatajasse. - Kui kasusaaja aruannet ei esita, teda ei lisata järgmise aasta notarite nimekirja.	Aruanded on avalikud.	kättesaadav ja esitatud ka Töö- ja Sotsiaalministeeriumisse.		
Kas on piiranguid toetatavate organisatsioonide hulgale?	Üks maksumaksja tohib suunata ühele mittetulunduslikule kasusaajale ja ühele kirikule või riigiprioriteedile.	Eraisik tohib suunata ühele kasusaajale; ettevõtte tohib mitmele, eeldusel et iga kasusaaja saab enam kui 6,25 eurot.	Üks maksumaksja tohib suunata mitmele kasusaajale.	Üks maksumaksja tohib suunata ühele kasusaajale ükskõik kui palju kuni 1%-ni.	Üks maksumaksja tohib suunata ühele kasusaajale ükskõik kui palju kuni 2%-ni.	
Kas toetaja jääb raha saanud ühendusele anonüümseks?	Jah, suunamine on anonüümne.	Jah, suunamine on anonüümne.	Jah, suunamine on anonüümne.	Jah, suunamine on anonüümne. Varem suunamine ei jäänud anonüümseks, sest maksumaksjad suunasid tulumaksu otse toetuskõlbuliku ühenduse pangavarvele ja deklareerisid selle suunamise oma maksudeklaratsioonis.	Jah, suunamine on anonüümne.	

Lisa 6. Fookusgrupiks koostatud võimalike Eesti suunamismudelite kirjeldused

	% tulumaksust kodanikuühendusele	% tulumaksust teemadele (sh kodanikuühiskonna arengule)	Tulumaksusoodustus ühendusele ja sama suur osa kodanikuühiskonna arengule	Kommentaariid
Põhimõte	Eraisikust maksumaksja suunab teatud protsendi oma muidu riigile minevast tulumaksust enda poolt valitud tegutsevale kodanikuühendusele.	Eraisikust maksumaksja suunab teatud protsendi oma muidu riigile minevast tulumaksust teatud ühiskondlikule teemale (prioriteetid seab riik, sh üks teema on valdkondadeülene kodanikuühiskonna arendamine)	Eraisikust maksumaksja annetab soovitud summa enda poolt valitud avalikes huvides tegutsevale kodanikuühendusele; riik suunab tulumaksusoodustuse osa ühendusele lisaks ja suunab samasuure summa kodanikuühiskonna üldiseks arendamiseks KÜSKi. Ei seota ära 5% piirmääraga sissetulekust, millelt saab tulumaksu maha arvata	Kaks esimest on seotud eraisiku muidu riigile minevast tulumaksust osa suunamisega; kolmas on kombinatsioon annetusest, riigipoolsest maksumaksja tulumaksu suunamisest ühendusele ning sama summa suunamisest fondi.
Eesmärk (millist eesmärki aitaks saavutada)	<ul style="list-style-type: none"> - Annab kodanikele võimaluse maksuraha suunata - Detsentraliseerib ja depolitiseerib rahajagamist - Tugevdab kodanikuühenduste suhteid oma sihtgruppide ja avalikkusega - Kui olemasolev tulumaksu tagastamise süsteem alles jätta, suurendab kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Annab kodanikele võimaluse maksuraha suunata - Osaliselt detsentraliseerib ja depolitiseerib rahajagamist - Kui olemasolev tulumaksu tagastamise süsteem alles jätta, suurendab kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Tugevdab heategevat (ühiskondlikku) mõtteviisi ja filantroopiat - Suurendab kodanikuühendustele minevaid rahalisi vahendeid - Annab kodanikele võimaluse maksuraha suunata - Detsentraliseerib ja osaliselt depolitiseerib rahajagamist 	Eestis on vaja suurendada ühendustele minevaid vahendeid, aidata riigil paremini mõista kodanikuühenduste tähtsust ning tugevdada filantroopiat. Proovisime leida mudelit, mis aitaks kaasa kõigile kolmele.
Peamised positiivsed tulemused	<ul style="list-style-type: none"> - Ühendused on sunnitud enda tegevusi paremini teavitama - Maksumaksjale on süsteem lihtne ega „maksu“ talle midagi 	<ul style="list-style-type: none"> - Maksumaksja ei pea valima välja konkreetset ühendust, millele suunata - Maksumaksja näitab, mis teemad 	<ul style="list-style-type: none"> - Hõlmab endas kolme komponenti: annetust, tulumaksu suunamist ja riigipoolset lisapanust 	Neid arutame fookusgrupis

	<ul style="list-style-type: none"> - Selgineb avalike huvide määratlus ja nimekiri 	<ul style="list-style-type: none"> vajavad tema arvates arendamist - Selleks, et vastava teema populaarsus tõsta, peavad nii vastav fond kui ka selles valdkonnas tegutsevad ühendused ühiselt tegutsema - Kodanikud määravad ära suurusjärgud teemade vahel, kuid vastava teemaga tegelev fond saab teadlikult rahastada kõige vajalikumaid tegevusi 	<ul style="list-style-type: none"> - Lihtne süsteem – ei vaja olulisi täiendusi võrreldes praegusega - Motiveerib eraisikut annetama, sest sellel on suurem mõju, kui ta isiklikult suudab panustada - Nii tulumaksu soodustuse nimekirjas olevad, teised avalikes huvides tegutsevad ühendused kui ka KÜSK on rohkem motiveeritud filantroopiat arendama (kui praegu) 	
Võimalikud kaasnevad piirangud ja probleemid	<ul style="list-style-type: none"> - Ei arenda filantroopiakultuuri, sest muidu tulumaksuks makstava raha väärtust eraisikud ei tunneta, võib muutuda 'linnukese panemise harjutuseks' - Muude riigi rahastusallikate või toetusmehhanismide (nt. maksusoodustuste ja –ajendite) kärpimine - Kui ainult avalikes huvides, siis pole süsteem maksumaksjatele väga atraktiivne - Summa ühenduse kohta väike - Võidavad paremate PR-oskustega, emotsionaalsemate ja „moes“ olevate teemadega (eelkõige lapsed, tervishoid, loomad) või jõukamate sihtgruppidega tegelevad ühendused, kes saavad nagunii raha ka riigilt ja eraannetustest, aga mis ei pruugi olla kõige enam abi vajavad organisatsioonid. - Reklaam on väga populistlik, 	<ul style="list-style-type: none"> - Ei arenda filantroopiakultuuri, sest muidu tulumaksuks makstava raha väärtust eraisikud ei tunneta, võib muutuda 'linnukese panemise harjutuseks' - Eraisik ei saa teada, mis otstarbel tema suunatud raha kasutati - pole otsest sidet kodanike ja ühenduste vahel. - Ühendused konkureerivad paremini kirjutatud projektidega, mitte kodanike teadlikkuse pärast. - KÜSKi rahastamine Siseministeeriumi eelarvest võib sattuda küsimärgi alla - Valitsus saab mõjutada läbi otsuste, millised ühendused ja teemad on abikõlblikud, selle nimekirja pingutamise või lõdvendamise agendasse tõstmise võib olla üks viis ühendusi lõa otsas hoida. 	<ul style="list-style-type: none"> - KÜSKi rahastamine Siseministeeriumi eelarvest võib sattuda küsimärgi alla - Kui annetajate osakaal jääb samaks, nagu praeguse süsteemiga, siis oluliselt KÜSKi eelarve ei suureneks. 	Neid arutame fookusgrupis

	<p>teatud probleemid jäävad tähelepanuta.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oma positsiooni säilitamiseks tuleb ühendustel üha rohkem pingutada, kuid iga täiendav pingutus toob üha vähem tulu. Kaasmõjaks sektori maine langus selliste praktikate tulemusel. - Mida lähemale jõuab maksudeklaratsioonide esitamise tähtaeg, seda enam keskenduvad ühendused oma reklaamimisele, selle asemel et tegeleda oma ülesannete ja missiooni täitmisega. Tiheda konkurentsi tõttu võib juhtuda, et ühendus kulutab enda tutvustamise kampaaniale rohkem kui protsendisüsteemist tulu saab - Maksumaksja arvab, et on teinud „annetuse“ 			
Maksimaalne suunatav rahahulk	<p>2007: 498 milj EEK 2008: 632 milj EEK 2009:664 milj EEK 2010:696 milj EEK</p>	<p>2007: 498 milj EEK 2008: 632 milj EEK 2009:664 milj EEK 2010:696 milj EEK</p>	<p>Maksimaalne annetatav ja tulumaksutagastuse summa 2007: 1 722 + 362 milj EEK 2008: 1 832 + 385 milj EEK 2009: 1 843 + 387 milj EEK 2010: 1 866 + 392 milj EEK</p>	
Reaalne suunatav rahahulk	<p>- EMORi põhjal annetajate osakaal 48% (kuid 66% ei tunne ühendusi) 2007: 105 milj EEK 2008: 133 milj EEK 2009: 140 milj EEK 2010: 147 milj EEK</p>	<p>66% suunaks teemadele 2007: 134 milj EEK 2008: 170 milj EEK 2009: 178 milj EEK 2010: 187 milj EEK</p>	<p>Reaalne annetatav ja tulumaksutagastuse summa 2007: 102 + 21 milj EEK 2008: 132 + 28 milj EEK 2009: 146 + 31 milj EEK 2010: 160 + 34 milj EEK</p>	
Abikõlblikud organisatsioonid	<p>- Kõik registreeritud MTÜd ja SAd (need, millele praegu annetatakse)</p>	<p>- Valitsuse määratud prioriteetidid vastavalt Eelarveseadusele</p>	<p>- Annetada saab ainult tulumaksusoodustuse nimekirjas</p>	<p>- Osa riike (Slovakkia, Leedu) võimaldab lisaks ühendustele sel</p>

	- Avalik-õiguslikud fondid	- Iga le prioriteedile on vastav SA, kes raha edasi jagab, nt KULKA: kultuur; HMN – sotsiaal ja tervishoid; KÜSK – kodanikuühiskond; KIK – keskkond - Fondidest saavad raha taotleda: <ul style="list-style-type: none"> • Kõik registreeritud ühendused • Avalikes huvides tegutsevad ühendused • Kirikud ja usuühingud • Ametiühingud • Avaliku sektori asutused nagu koolid, muuseumid, tervishoiuasutused jne. 	olevatele ühendustele - KÜSKist saavad vahendeid taotleda ka teised avalikes huvides tegutsevad ühendused	moel toetada avaliku sektori asutusi, näiteks koole või haiglaid, kes võivad olla maksumaksja jaoks atraktiivsemad. Seda võib pidada riigi tegemata tööde rahastamiseks, mitte ühenduste toetamiseks. Võimalik, et protsendisüsteemi sisseseadmine on lihtsalt „vangerdus“ riigieelarves, millega ei kaasne olulist mõju ühenduste rahastamisele.
Mis saab suunamata maksuosast?	- Läheb tulumaksuna riigieelarvesse	- Läheb tulumaksuna riigieelarvesse	- Annetamata osa eraisikute sissetulekust kas säästetakse või tarbitakse. Vastav osa läheb ka tulumaksuna riigieelarvesse.	
Edukuse eeltingimused	- Uue süsteemi sisseseadmine, sellega nõustumine - Süsteemi tutvustamine nt EMSLi poolt. - Kasusaajate poolt tehtav reklaam	- Uue süsteemi sisseseadmine, sellega nõustumine. - Süsteemi tutvustamine nt EMSLi poolt. - Kasusaajate poolt tehtav reklaam	- Uue süsteemi sisseseadmine, sellega nõustumine. - Süsteemi tutvustamine nt EMSLi poolt. - Kasusaajate poolt tehtav reklaam	
Tõenäolised muudatused õigusruumis, sh poliitilised otsused	- TuMS § 27 lg 1, 4 kehtetuks, § 27 lg 2-3 muudatused; - TuMS § 5 üldpõhimõtte maksuosa laekumise kohta koos tähtajaga; - TuMS § 5 juurde volitusnorm rahandusministrile rakendusakti jaoks.	- TuMS § 27 lg 1, 4 kehtetuks, § 27 lg 2-3 muudatused; - TuMS § 5 üldpõhimõtte maksuosa laekumise kohta koos tähtajaga; - TuMS § 5 juurde volitusnorm rahandusministrile rakendusakti jaoks.	- TuMS § 27 lg 1, 4 kehtetuks, § 27 lg 2-3 muudatused; - Uus § 27 ¹ „Annetused“ kus sätestatakse isikud, kellele annetusi on õigus teha (TuMS §-s 11 sätestatud isikutele); - Sätestatakse annetuste saajatel tagastusnõude tekkimine annetuse	- 21/79 on kasutatud 2008. a kehtivat tulumaksu määrat silmas pidades (21%), et netosummast leida tulumaksu osa. Oluline on hinnangulise tulumaksuosa leidmine, mitte igasuguste mahaarvamiste teiseandamine ja tegeliku

			<ul style="list-style-type: none"> saamisel (nt 21/79 annetatud summalt); - Sätestatakse mingi isiku (fondi) õigus saada samuti riigieelarvest annetuselt arvutatavale tulumaksule vastav osa (nt 21/79 annetatud summalt); - Võimalik, et tuleb asutada riigi poolt fond, kes seda osa haldama hakkaks, sellisel juhul viide fondile ning fond asutatakse eraldi õigusakti alusel; - Regulatsioon juhuks, kui annetus on mitterahaline; - Tähtajad seadusesse; - Volitusnorm rahandusministrile rakendusakti jaoks; - MKS § 33 lg 2 p 4 tagastusnõude mõistesse lisada TuMS § 27¹ alusel tekkiv nõudeõigus. 	<ul style="list-style-type: none"> maksukoormuse leidmine konkreetset isikut silmas pidades; - Tagastusnõue ei vasta küll hetkel maksukorralduse seaduse §-s 33 sätestatule, kuid selle võiks sellisena kirja panna, sest sisuliselt asendatakse annetuse tegija tagastusnõue selle tekkimisega annetuse saajal; - Kui see liigitada tagastusnõudeks, siis saaks olemasolevat regulatsiooni tagastusnõude esitamise, aegumise jne osas kasutada.
Abikõlblikkuse tingimused	- Registreeritud vähemalt 2 aastat enne suunamise saamist ja nimekirjas vähemalt aasta.	- Peab tegutsema ühes teemas - Kinnitama, et puudub võlg	- Annetuse ja suunamise saamisel kehtivad samad tingimused, mis praeguse TMS §11 kohaselt - Kinnitama, et puudub võlg	
Kes otsustab abikõlblikkuse üle?	Maksuamet	Fondid	- Annetuse ja suunamise saamisel nimekiri - KÜSK	
Kuidas toimub maksuosa suunamine?	Maksumaksja teeb suunamise tuludeklaratsiooni täites, kus on vastav lõik. Maksuamet kannab	- Maksumaksja teeb suunamise koos maksudeklaratsiooni esitamisega otse fondi.	- Maksumaksja teeb annetuse ja maksuamet kannab tulumaksu deklaratsiooni esitamisel	Peab olema võimalikult lihtne ja vähe aega võttev.

	suunatud summad üle peale seda, kui Avalike huvide komisjon on kinnitanud nimekirja tähtajaga 30. aprilliks.	- Maksumaksja teeb suunamise koos maksudeklaratsiooni esitamisega ja Maksuamet kannab suunatud summad üle fondidele.	ühendusele. - Riik kannab summa KÜSKI.	
Kas on piiranguid raha kasutamisele?	Kasutada vastavalt põhikirjalisele avalikes huvides toimuvale tegevusele. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt, nt aasta jooksul.	Fondid otsustavad	- Kasutada vastavalt põhikirjalisele avalikes huvides toimuvale tegevusele. Suunatud summat ei pea kasutama tähtajaliselt, nt aasta jooksul. - KÜSKI prioriteedid ja kodanikuühiskonna arendamine	Ei tohiks olla piiranguid.
Aruandluskohustus raha saanud ühendustele	Rahasaaja annab aru vastavalt seadusele.	- Rahasaaja anna aru fondile - Fond annab aru?	- Rahasaaja annab aru vastavalt seadusele. - Rahasaaja anna aru KÜSKile - KÜSK annab Siseministeriumile	
Kas on piiranguid toetatavate organisatsioonide hulgale?	Üks maksumaksja tohib suunata ühele ühendusele, muidu keeruline.	- Üks maksumaksja tohib suunata ühele teemale. - Üks maksumaksja tohib suunata igale teemale 1% piires.	- Maksumaksja teeb annetusi nii paljudele kui soovib. Riik suunab tulumaksu samadele ühendustele.	- Kahe esimese puhul: kas on õige piirata inimese võimalusi suunata maksuprotsenti ainult ühele ühendusele, sest inimesel võib olla mitmeid südamelähedasi ühendusi.
Kas toetaja jääb raha saanud ühendusele anonüümseks?	Jah, suunamine on anonüümne.	Jah, sest ei suunata ühendusele.	Ei, annetus ega tulumaksu suunamine pole anonüümne.	