

Mittetulundussektori statistika hetkeseis

Ülle Lepp

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua Esinduskogu liige

Mittetulundussektorit puudutav andmestik on Eestis ja ka mujal ühtaegu nii segadust tekitavalt mitmekesine kui ka puudulik.

Mittetulundussektorisse kuuluvad eri tüüpi organisatsioonid, näiteks spordi- ja huvialaklubid, kultuuri- ja haridusseltsid, kutsealaühendused, tööandjate organisatsioonid, keskkonnaorganisatsioonid, puudega inimeste ühendused, toetusi ning stipendiume jagavad fondid, sihtasutused jm. Selle sektori institutsioone tuntakse maailmas mitme nimetuse all, nagu mittetulunduslikud organisatsioonid, valitsusvälised organisatsioonid, heategevusorganisatsioonid, vabatahtlikud organisatsioonid jne. Ka niisuguste ühenduste kogum ise kannab eri riikides erinevaid nimetusi: kolmas sektor, mittetulundussektor, sõltumatu sektor, vabatahtlik sektor, heategevuslik sektor, mitteriiklik sektor, kodanikuühiskond jpt (Lagerspetz *et al* 2003).

Ehkki nimetatud ühendused tegutsevad peaaegu kõikides tähtsamates majandusvaldkondades, ei ole need rahvamajanduse arvepidamises eraldiseisva sektorina eristatavad. Statistilisi andmeid mittetulunduslike organisatsioonide kohta ongi vaja selleks, et need ühendused oleksid nähtavad nii avalikule kui ka äriktorile, samuti poliitikas osalejatele. Eestis on mittetulundussektori organisatsioone kirjeldavad andmed vajalikud 2002. aasta 12. detsembril Riigikogus heakskiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) elluviimiseks. EKAK-i rakendamise lähima aja prioriteediks on kodanikualgatusliku sektori ja selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine ning kodanikeühenduste klassifitseerimise süsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine.

Praegu on mittetulundussektorit puudutav andmestik ühtaegu nii segadust tekitavalt mitmekesine kui ka puudulik. Eestis koguvad ja haldavad mittetulundussektori andmeid paljud institutsioonid, sealhulgas statistikaamet, justiitsministeeriumi registrikeskus ning maksuamet. Mõningaid andmeid on võimalik saada ka ministeeriumidest (nende poolt rahaliselt toetatud mittetulunduslike organisatsioonide aruanded), mittetulundussektori rahastajatelt ning suurematelt valdkondlikelt mittetulundusorganisatsioonidelt.

Eri infoallikaist saadud andmed erinevad sageli väga palju ning info ei ole võrreldav ei Eesti-siseselt ega rahvusvaheliselt. Selle üks põhjusi on mittetulundussektori erinev määratlemine.

Erisugused definitsioonid

Kõige laiem on mittetulundussektori õiguslik definitsioon. Selle alusel kuuluvad mittetulundussektorisse kõik kasumit mittetaotlevad organisatsioonid, Eestis kõik

organisatsioonid, mis on asutatud ja kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse, kirikute ja koguduste seaduse, erakonnaseaduse, ametiühingute seaduse ning korteriühituseaduse alusel. 2003. aasta 1. novembril oli mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud 19 090 mittetulundusühingut ja 563 sihtasutust.

Rahvamajanduse arvepidamises on kasutusel mittetulundussektori majanduslik definitsioon. Ülemaailmse rahvamajanduse arvepidamise juhendis (SNA – *System of National Accounts*) esitatud mittetulundussektori definitsioonil põhineb sellega kooskõlas olev Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem (ESA – *European System of Accounts*), mida kasutatakse ka Eestis. ESA rühmitab institutsionaalsed üksused sektoritesse majandustegevuse, eesmärkide ning kontrolli- ja juhtimisstruktuuri alusel. Mittetulunduslikud organisatsioonid (MTO-d) jagunevad viie institutsionaalse sektori vahel, mis koosnevad järgmistest üksustest (Euroopa rahvamajanduse... 2001):

- kaupu ja mittefinantsteenuseid tootvad ettevõtted,
- finantsinstitutsioonid,
- valitsemisasutused,
- kodumajapidamised,
- kodumajapidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid.

Majandusliku definitsiooni alusel jagunevad mittetulundussektorisse kuuluvad organisatsioonid kõigi viie institutsionaalse sektori vahel (Handbook on... 2001, vt tabelit).

Tabel. Mittetulunduslike organisatsioonide jaotus institutsionaalsete sektorite vahel

Institutsionaalse üksuse tüüp	Sektor				
	kaupu ja mittefinants – teenuseid tootvad institutsioonid	finants – institutsioonid	üldine valitsemis – sektor	kodumaja – pidamiste sektor	kodumaja – pidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid
Ettevõtted	N ¹	N ²			
Valitsemisasutused			G		
Kodumajapidamised				H	
Mittetulunduslikud organisatsioonid (MTO-d)	N ¹	N ²	N ³	N ⁴	N ⁵

N1 on MTO-d, mis saavad enamiku tulust mittefinantsteenuste müügist. Eestis liigitab statistikaamet MTO-d kaupu ja mittefinantsteenuseid tootvate ettevõtete sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskuludest kaetakse rohkem kui 50% kaupade ja teenuste müügist saadud tulust või ettevõtete liikmemaksudest.

N2 on MTO-d, mis tegelevad peamiselt finantstehingutega. Eestis liigitatakse MTO-d finantsinstitutsioonide sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskuludest kaetakse rohkem kui 50% finantsteenuste müügist või finantsinstitutsioonide liikmemaksudest.

N3 on MTO-d, mis saavad märkimisväärset toetust valitsuselt ja on suurel määral valitsuse kontrolli all. Eestis liigitatakse MTO-d valitsemissektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse peamine rahastaja on riik või kohalik omavalitsus (rohkem kui 50% riigi- või kohalikust eelarvest, riiklikest sotsiaalkindlustusfondidest või nende finantseeritud asutustelt saadud eraldistest).

N4 on MTO-d, millel ei ole juriidilist staatust või mis baseeruvad ainult vabatahtlikel sisenditel. Neid käsitletakse kodumajapidamiste sektoris.

N5 on MTO-d, mis saavad enamiku tulust kodumajapidamistelt toetuste või annetustena (sh kingitused, annetused, liikmemaksud jmt) ja mida valitsus ei finantseeri ega kontrolli või teeb seda vaid vähesel määral. Eestis liigitab statistikaamet MTO-d kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskulud on kaetud peamiselt annetustega, kodumajapidamiste (füüsiliste isikute) liikmemaksudega jms.

Võtmetunnus, mis eristab mittetulundussektorit teistest sektoritest, on see, et mittetulundussektor ei saa suuremat osa sissetulekust või kogu sissetulekut mitte toodete ja teenuste müügist, vaid mitmesugustest tasudest ja toetustest nii oma liikmetelt kui ka toetajatelt. Seetõttu paigutatakse statistikas enamik mittetulunduslikke organisatsioone kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektorisse, rõhutamaks, et need organisatsioonid saavad suurema osa oma sissetulekust eraisikutelt või leibkondadelt.

Ametiühingutest spordiklubideni

Eestis hõlmab kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektor järgmisi kodumajapidamistele turuväliseid kaupu ja teenuseid pakkuvaid institutsioone: ametiühingud, erialaliidud ja teadusseltsid, tarbijate liidud, poliitilised parteid, kirikud ja muud usulised ühendused (kaasa arvatud need, mida valitsused finantseerivad, aga ei kontrolli) ning ühiskondlikud kultuuri-, puhke- ja spordiklubid, heategevus-, hoolekande- ja abiorganisatsioonid, mida finantseeritakse muude institutsionaalsete üksuste vabatahtlike rahaliste või mitterahaliste eraldistega.

Mittetulunduslike organisatsioonide jagunemine viie sektori vahel on sobiv küll rahvamajanduse arvepidamise seisukohalt analüütilistel eesmärkidel, kuid takistab mittetulundussektorist tervikliku ülevaate saamist. Kogu mittetulundussektorist tervikliku ülevaate saamiseks on rahvusvahelistes võrdlusuuringutes kasutusele võetud mittetulundussektori struktuuril-operatsiooniline definitsioon, mis ei rõhuta organisatsiooni sissetulekute allikaid, vaid keskendub nende struktuurile ja tegevusele (Salamon, Anheier 1997).

Selle definitsiooni järgi on mittetulundussektor üksuste kogum, mis on:

- organiseerunud, s.t teataval määral institutsionaliseeritud (institutsionaliseerituse tunnuseks võib olla organisatsiooni põhikiri, mõnes riigis nõutakse regulaarsete koosolekute pidamist, täiesti mitteformaalseid, juhuslike inimeste kooslusi mittetulundussektori osaks ei loeta);
- kasumit mittejaotav, s.t MTO-d ei tohi jagada saadud tulu organisatsiooni asutajate ega selle juhtorgani liikmete vahel (tulu võib teenida, kuid seda tuleb kasutada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, see tunnus eristab mittetulundussektorit ärisektorist);
- eraõiguslik/iseseisev, s.t institutsionaalselt valitsusest eraldiseisev (MTO-d ei ole osa valitsusaparaadist ega valitsuse kontrollitavad, samas ei tähenda see, et MTO-d ei saa valitsuselt rahalist toetust, ega seda, et nende juhtorganites pole üldse ametnikke);
- organisatsioonide endi juhitud, s.t organisatsioonidel on endal kontroll oma tegevuse üle (MTO-del on oma reeglid organisatsiooni juhtimiseks, neid ei juhita väljastpoolt organisatsiooni);
- vabatahtlik, s.t mittekohustuslik, kus tähtsal kohal on organisatsiooni liikmete vabatahtlik osalus kas organisatsiooni tegevuses või selle juhtimises (see ei tähenda, et enamik MTO-de tuludest peaks tulema vabatahtlikest annetustest ja enamik töötajaid peaksid olema vabatahtlikud, oluline on vabatahtlikkuse komponent, olgu selleks kas või tasuta töö organisatsiooni juhtorganis).

Igal definitsioonil on oma tugevad küljed ja oma vead, kuid kõige vähem vigu ja kõige rohkem eeliseid on viimasel definitsioonil, mis sobib ka kõige paremini mittetulundussektori rahvusvaheliseks võrdluseks.

Mida teha halli piirkonnaga?

Viimasele definitsioonile tugineb ka Johns Hopkinsi Kodanikuühiskonna Uuringute Keskus (*Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*), mis on välja töötanud definitsiooni, mis (1) hõlmaks kõiki SNA süsteemis kasumit mittetaotlevate institutsioonidena defineeritavaid organisatsioone, (2) selgitaks mittetulundussektori erinevusi teiste sektoritega võrreldes ja (3) oleks kohandatav eri riikide õigussüsteemidele. Sellest lähtuvalt defineeritakse mittetulundussektorit järgmiselt (Handbook on ... 2002): mittetulundussektor koosneb organisatsioonidest, mis ei taotle kasumit ega jaga kasumit, mis seisavad institutsionaalselt valitsusest eraldi, on iseseisva juhtimisega ja mittekohustuslikud. Loomulikult on küllalt

palju selliseid organisatsioone, mille puhul on raske öelda, kas nad kuuluvad mittetulundus-, avalikku või ärisektorisse. Sageli nimetatakse neid halli piirkonda kuuluvaks. Selliseid näiteid võib tuua ka Eestist. Kas näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus, Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla on mittetulundussektori institutsioonid?

Nn halli piirkonna organisatsioonide puhul võiks lähtuda järgmistest soovistest:

- kooperative, mida tavaliselt iseloomustavad säärased põhimõtted nagu demokraatlik kontroll ja mille liikmed on nii omanikud kui ka tarbijad ning mille liikmetele osutatakse teenuseid tasu eest, tavaliselt MTO-dena ei käsitleta;
- ühistuid, mis tegutsevad kommertssfääris ning enamasti jagavad kasumi oma liikmete vahel, ei käsitleta tavaliselt samuti MTO-dena;
- mittemajandusliku iseloomuga eneseabiühendused arvatakse MTO-de hulka, majandusliku iseloomuga rühmad mitte;
- sotsiaalseid ettevõtteid, mis jagavad kasumi oma liikmete või omanike vahel, tavaliselt MTO-dena ei käsitleta;
- QUANGO-de (*quasi-autonomous non-governmental organizations*) juhtorganid määrab sageli valitsus, seetõttu käsitletakse neid MTO-dena ainult niivõrd, kui võrdnad on valitsusest sõltumatud;
- ülikoole ja haiglaid käsitletakse MTO-dena sõltuvalt sellest, kas nad on selgelt iseseisvad organisatsioonid või osa riigiparaadist.

Mida ikkagi teha selleks, et mittetulundussektor oleks selgelt eristatav omaette sektorina, hõlmaks kõiki mittetulundussektori organisatsioone ning kajastaks peale mitmesuguste majandusnäitajate ka nendes organisatsioonides vabatahtlikult tehtavat tööd?

Kaks võimalikku lahendust

Mittetulundussektori paremaks statistiliseks kirjeldamiseks on kaks võimalust: kas töötada välja andmete süsteem, mis keskendub täielikult sellele sektorile (sellist lahendust on kasutatud Ungaris), või ehitada üles uus süsteem olemasoleva, rahvamajanduse arvepidamise raamistiku sees, s.t luua mittetulundussektori satelliitarvepidamine (selliseks käsitlemiseks on 2002. aastal Johns Hopkinsi Kodanikuühiskonna Uuringute Keskuse ja ÜRO Statistika Osakonna (*United Nations Statistics Division*) koostöös valminud käsiraamatus "Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts" kirjeldatud meetodika). Teise lähenemise korral on võimalik kasutada juba olemasolevaid ressursse (statistikaga tegelevad institutsioonid ja inimesed, tehnilised lahendused, olemasolevad protseduurid) ning võrrelda mittetulundussektorit teiste sektoritega ühistel kokkulepitud alustel. Satelliitarvepidamine on eriti vajalik seetõttu, et ülemaailmse rahvamajanduse arvepidamise SNA raamistik ei võimalda mittetulundussektorit teistest institutsionaalsetest sektoritest piisavalt põhjalikult eristada ega kirjeldada, sest statistikas kasutatava definitsiooni järgi on mittetulundussektoris kuuluvad organisatsioonid jagatud viie institutsionaalse sektori vahel (vt tabelit).

Mittetulunduslike institutsioonide analüüsimine omaette sektorina on õigustatud ja vajalik kolmel põhjusel. Esiteks on niisugustel institutsioonidel teatavad tunnusjooned, mis eristavad neid teistest sektoritest. Need on kõigepealt mittetulunduslik ehk kasumit mittetaotlev iseloom (kuigi nad võivad tulu teenida, on nende iseloomulik tunnusjoon see, et tulu ei jaotata omanike, juhtorganite liikmete ega kellegi teise vahel) ning avalike hüvede tootmine (tegutsetakse tihti valdkondades, millest erasektor ei ole huvitatud turutõrgete ning avalik sektor puuduliku poliitilise toetuse tõttu). Mittetulunduslikud institutsioonid erinevad nii äri- kui ka avaliku sektori organisatsioonidest ka juhtimisstruktuuride poolest: juhtkond ei ole valitud avalikult ning saab harva oma töö eest tasu. Nende institutsioonide tulude struktuuri peamine erinevus võrreldes äri- ja avaliku sektoriga on vabatahtliku töö ja annetuste suur osatähtsus. Personal koosneb sageli peamiselt vabatahtlikest. Kuna kasumit ei saa jagada, ei ole neil ka arvestatavat omakapitali. Lisaks on nad sageli vabastatud tulumaksust, vahel ka (osaliselt) muudest maksudest. Õigusliku regulatsiooni vallas äri sektori tingimused neile sageli ei kehti. Mis iseloomulikesse tehingutüüpidesse puutub, siis erinevalt äri sektorist võivad mittetulunduslikud institutsioonid teha lõpptarbimiskulutusi ja saada annetusi. Iseisev regulatsioonivõim aga puudub – nad saavad sageli küll riiklikku rahalist toetust, kuid erinevalt riigiasutustest ei ole neil võimu oma valdkonna üle. Poliitilisest survest on nad riigiasutustega võrreldes suhteliselt vabad. See on ka peamisi põhjusi, miks leitakse, et teatud funktsioone võiks mittetulundussektor täita riigist tõhusamalt.

Teiseks on mittetulunduslikud institutsioonid järjest enam tähelepanu all halduspoliitika kontekstis: delegeerides teenuste osutamist äri- või mittetulundussektorile, loodetakse paljudes riikides parandada avalike teenuste kvaliteeti ning vähendada riigiaparaati.

Kolmandaks on selliste institutsioonide puhul raske rakendada olemasolevat rahvamajanduse arvepidamise süsteemi, sest see moonutab nende organisatsioonide olemust. Riikides võivad seetõttu olla kasutusel erinevad rakendusvariandid, mis raskendavad võrdlemist. SNA süsteem ei anna võimalust ega motivatsiooni püüda mittetulunduslikke institutsioone teistest eristada.

Katsetatud paljudes riikides

Mittetulundussektori satelliitarvepidamist on proovitud 11 riigis: Austraalias, Belgias, Kanadas, Hollandis, Iisraelis, Itaalias, Mosambiigis, Filipiinidel, Lõuna-Aafrika Vabariigis, Rootsis ja Tais. Enamikus neist täideti satelliitarvepidamise tabelid olemasolevate statistiliste andmete põhjal, peale selle töötati Belgias välja eraldi küsimustik mittetulundussektori satelliitarvepidamiseks vajalike lisanäitajate kogumiseks ning Itaalias korraldati üleriigiline mittetulunduslike organisatsioonide loendus (Zamaro 2002).

Tuginedes satelliitarvepidamise meetoodika katsetamises osalenud riikide aruannetele (<http://www.jhu.edu/~gnisp>), on võimalik välja tuua mõned peamised küsimused, mis on seotud mittetulundussektori defineerimise ning satelliitarvepidamise rakendamisega.

Enamik mittetulundussektori defineerimise probleeme tuleneb kindla riigi seadusandlikust kontekstist: raske on teha vahet valitsusasutustel ja valitsusasutusi teenindavatel mittetulunduslikel institutsioonidel, piiri tõmbamine eri kohtadesse võib märkimisväärselt mõjutada vaadeldava mittetulundussektori suurust (Austraalia, Kanada, Tai). Mõnikord on valitsused delegeerinud mittetulundussektorile ka regulatiivseid funktsioone (nt litsentside andmine), mis ei ole mittetulundussektorile omased (Kanada). Segadust tekitavad ka üksused, mis on asutatud riigi poolt või riigi osalusel (Itaalia).

Mitteformaalsete (ametlikult registreerimata) ühenduste puhul on raske tõmmata piiri, milliseid neist pidada organisatsiooniks ja milliseid mitte. Säärased ühendused on väga erineva institutsionaliseerituse tasemega (Kanada). Probleeme tekitab mittetulunduslike institutsioonide definitsioonis sisalduv mittekohustuslikkuse kriteerium: mitmesuguste liitude (erialaliidud, ametiühingud vms) puhul on liikmeksolek sisuliselt kohustuslik, kuigi vormiliselt võib-olla mitte (Kanada). Mõne elukutse puhul on kohustuslik kutsealaorganisatsiooni kuulumine (Tai). Veel peetakse tähtsaks tuua eraldi välja avalikes huvides tegutsevaid organisatsioone, mis on kõige tähtsamad ühiskonna kui terviku ning ka poliitika kujundamise seisukohast. Samas on nende eristamine keeruline, sest paljud neist tegutsevad nii oma liikmete kui ka avalikes huvides, samuti võib orientatsioon aja jooksul muutuda (Kanada).

Tähtis on käsitleda olemuselt sarnaseid organisatsioone ühtmoodi, isegi kui neile kehtivad eri reeglid (nt Kanadas reguleeritakse kõrgkoolidega seotut regionaalsel tasandil, seetõttu võivad tingimused neile olla üpris erinevad, kuigi tegelikult on neil kõigil ühiskonnas sama roll). Kehtib ka vastupidine nõue: oma olemuselt erinevaid organisatsioone tuleb kohelda erinevalt, hoolimata sarnasest juriidilisest staatusest vms. Näiteks on nn kooperatiivide hulgas väga erinevaid organisatsioone, millest mõni tuleks arvata mittetulundussektori üksuste hulka, mõnda mitte (Kanada). Samasugune probleem on majandusühistute puhul. Näiteks Rootsis ei võeta enamikku neist arvesse mittetulundussektori osana, kuid samas on ka erandeid (lastevanemate ühendused laste hoidmiseks, ühendused puudega inimeste hoolekandeks jms).

Probleemid satelliitarvepidamise rakendamisel

Võimalike raskustena mittetulundussektori satelliitarvepidamise rakendamisel toodi välja järgmised probleemid. Peamised kasutatavad andmebaasid (registrid, riiklik statistika, maksuameti andmed), spetsiaalsed uuringud (ajakasutus, vabatahtlik töö, annetamine), ministriumide ja muude riigiasutuste andmed mittetulunduslike organisatsioonide arvu ja finantseerimise kohta ning ajakirjanduse andmed ei hõlma mittetulundussektorit täielikult.

Praeguste andmebaaside alusel ei ole sageli võimalik eristada mittetulunduslikke organisatsioone ega olemasolevast andmestikust nende kohta väljavõtteid teha.

Puuduvad andmed väikeste, registreerimata, palgalise tööjõuta organisatsioonide kohta.

Vaatamata kirjeldatud probleemidele võimaldab käsiraamatus "Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts" käsitletud metoodika riikide statistikaametitel:

- sisse seada mittetulundussektori satelliitarvepidamine, et koguda kättesaadavas vormis kokku info kõikide mittetulunduslike organisatsioonide kohta;
- kasutada mittetulunduslike organisatsioonide määramisel sellist definitsiooni ja sellist klassifikatsiooni, mis tooks esile nende iseärasused ja mitmekesisuse;
- kajastada rahvamajanduse statistikas vabatahtlike tehtud tööd;
- koguda ja esitada regulaarselt reeglipärases vormis andmeid mittetulunduslike organisatsioonide kohta.

Satelliitarvepidamise rakendamisel on võimalik mittetulunduslike organisatsioonide kohta saada süsteemset infot, sealhulgas andmeid selle kohta, missugused on

- kulutused palkadele ja töötasudele;
- muud kulutused;
- teenitud tulu, kingitused, annetused;
- rahaline toetus valitsussektorilt;
- töötajate arv;
- vabatahtlike arv ning vabatahtlikuks tööks kulutatud aeg;
- liikmete arv;
- aktivad ja passivad;
- sotsiaalhoolekande, kultuuri, hariduse jt valdkondades osutatud teenused.

Mittetulundussektori statistika Ungaris

Ungari mittetulunduslike organisatsioonide tegevust reguleerib *Act CLVI of 1997 on Public Benefit Organisation* (<http://www.europeanhouse.hu/e/nonprofit/>). Mittetulundussektori statistikal on selles riigis pikk ajalugu. Esimene mittetulunduslike organisatsioonide uurimus korraldati Ungaris juba 1862. aastal. Sellele järgnesid uuringud 1878., 1932., 1970., 1982 ja 1989. aastal. Esimene suur mittetulundusühenduste küsitlus korraldati 1992. aastal. Küsimustiku said kõik registreeritud organisatsioonid ning neist pool ka tagastasid selle. Sellest alates on mittetulundussektori uuringuid tehtud igal aastal. Küsimustikud saadetakse posti teel kõikidele statistikaameti andmebaasis olevatele organisatsioonidele. Vastanute osatähtsus on aasta-aastalt kasvanud, ulatudes 80%-ni.

Igal aastal küsitletakse kõiki ametlikult registreeritud organisatsioone, 2000. aastal oli neid 47 144. Peale iga-aastaste uuringute (loenduste) korraldatakse 1996. aastast alates igal aastal detailseid uuringuid mingis kindlas valdkonnas tegutsevate organisatsioonide hulgas, et saada täpsemat infot nende liikmeskonna, tegevuse ja osutatavate teenuste ning suhete kohta avaliku sektori ja ärisektoriga.

Uuringute aluseks on statistikaameti andmebaas, mis sisaldab kõigi organisatsioonide nimetusi, aadresse, tegevusalade kirjeldusi, registrikoodi ja ametlikke esindajaid. Registrit

uuendatakse korrapäraselt igal aastal laialisaadetava küsimustiku alusel ja kasutades kohturegistri andmeid uute registreeritud organisatsioonide kohta. Statistikaamet registreerib ka teatised organisatsioonide tegevuse peatamise või lõpetamise kohta. Andmete usaldusväärsuse kontrolliks lisatakse küsimustikku kontrollküsimusi (küsimused organisatsiooni olemasolu ja tegevusalade kohta), mida andmete esitajad peavad kinnitama. Peale ametlike andmete organisatsiooni tegevuse lõpetamise või peatamise kohta aktsepteerib statistikaamet infot tegevuse lõpetamisest või peatamisest, mis on saadud organisatsiooni tegevusest mõjutatud osapoolelt, kas isikult või institutsioonilt.

Oma registri uuendamiseks kasutab statistikaamet kõiki võimalusi, sealhulgas kontakte mittetulundussektori esindajatega, mis võimaldab kasutada katusorganisatsioonide andmebaase. Samuti on abiks ministeeriumide nimekirjad rahalist toetust saanud organisatsioonide kohta ning kohalike omavalitsuste nimekirjad mittetulundusühendustest, kes tegutsevad teatud omavalitsusüksuse territooriumil. Vajaduse korral pööratakse andmete täpsustamiseks otse organisatsioonide poole.

Registrisse kantud organisatsioonid on klassifitseeritud tegevusala koodide järgi. Selle klassifikatsiooni aluseks on mittetulundusühenduste rahvusvahelise klassifikatsioonisüsteemi ICNPO Ungari oludele kohandatud variant, mis võimaldab rühmitada organisatsioone vastavalt nende tegevusele 18 peamise tegevusala järgi 62 rühma ja peaaegu 200 alamrühma. Detailne jaotus võimaldab teha andmebaasist väljavõtteid nii tegevusalade rühmade lõikes kui ka detailsemate kriteeriumide alusel (näiteks noorteühendused, puudega inimeste organisatsioonid).

Mida õppida rahvusvahelisest kogemusest?

Meie olukorda eelkirjeldatud rahvusvaheliste käsitlustega võrreldes näeme, et Eestis puutume kokku suhteliselt sarnaste mittetulundussektori statistika probleemidega. Olemasolevad andmed ei hõlma kogu mittetulundussektorit ning raske on kindlaks määrata isegi sellesse sektorisse kuuluvate tegutsevate organisatsioonide arvu. Nii näiteks puuduvad meil peaaegu igasugused andmed ühe küllaltki levinud kodanikualgatuse vormi – seltsingute kohta. Kui mittetulundusühingutel ja sihtasutustel on juriidiline staatus, siis seltsingutel seda ei ole ning õigusliku definitsiooni järgi ei kuulu need mittetulundussektorisse. Samas pole meil ka terviklikku ülevaadet tegutsevatest mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, sest sageli jääb MTÜ või sihtasutuse tegevuse lõpetamine registris kajastamata. Seetõttu on mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris olevate organisatsioonide arv suurem tegelikult tegutsevate organisatsioonide arvust.

Mittetulundussektori eristamine statistikas on keeruline, sest ka Eestis on hulgaliselt nn halli tsooni kuuluvaid mittetulunduslikke organisatsioone. Probleemne on riigi asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute (mittetulundusühing, sihtasutus) määramine. Meil tuleb mõelda, kas kõik sellised mittetulundusühingud ja sihtasutused kuuluvad mittetulundussektorisse või peab igaühele lähenema eraldi, et otsustada, mis sinna kuulub ja mis mitte, nende sarnasest juriidilisest staatuses hoolimata.

Paljudes riikides on seadustes defineeritud avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, Eestis siiani mitte. Samal ajal on just need mittetulunduslikud organisatsioonid sageli kõige tähtsamad ühiskonna kui terviku ja ka poliitika kujundamise seisukohast. Nagu mujal, on ka Eestis neid keeruline eristada, sest paljud organisatsioonid tegutsevad nii oma liikmete kui ka avalikes huvides, samuti võib nende tegevus aja jooksul muutuda.

Nimetatud probleemid vajavad lahendamist ning ka Eestis tuleb teha valik, kumba teed minna: kas mittetulundussektori satelliitarvepidamise loomise teed, mida on nüüdseks rakendama asunud Belgias, Iisraelis, Austraalias, Itaalias, Kanadas ja USA-s, või Ungari teed, kus statistikaamet on välja töötanud iseseisva andmesüsteemi, mis keskendub täielikult mittetulundussektorile. Sõltumata sellest, milline tee valida, tuleb kõigepealt luua terviklik andmekogu, mis hõlmaks kõiki mittetulunduslikke organisatsioone ning võimaldaks neid igakülgsest klassifitseerida nii juriidilise staatuse kui ka tegevusvaldkonna alusel, samuti teha väljavõtteid mittetulundussektorisse kuuluvatest organisatsioonide rühmadest eri andmete (nt liikmete arv, tegevuspiirkond jms) alusel.

Kasutatud kirjandus

Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteem 1995 = ESA 95 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts (2002). – <http://www.jhu.edu/~gnisp>.

Lagerspetz, M., Trummal, A., Ruutsoo, R., Rikmann, E., Liiv, D. (2003). Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Avatud Eesti Fond.

Mertens, S. (2000). A Satellite Account of Nonprofit Organisations: Principles and Lessons from a Pilot Test in Belgium. Working Paper, presented at the 4th International Conference of the ISTR, Dublin.

Salamon, L. M., Anheier, H. K. (1997). Defining the Nonprofit Sector : a Cross-national Analysis. Manchester, New York : Manchester University Press.

Zamaro, N. (2002). First Census on Italian Nonprofit Institutions: Main Results. Working Paper, presented at the 5th International Conference of the ISTR, Cape Town.

10 Years in nonprofit statistics 1992–2002 (2003). Budapest, Hungarian Central Statistical Office.

Tice, H. (2002). Portraying the Nonprofit Sector in Official Statistics: Early Findings from NPI Satellite Accounts. Paper prepared for the 27th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. Djurhamn, Sweden, 18 to 24 August. – <http://www.iariw.org>.