# Hasartmängumaksu nõukogu poolt jagatavad toetused: probleemid ja järeldused

## Teema olulisus

Hasartmängumaksust jagab hasartmängumaksu nõukogu (HMN) igal aastal suure osa vabasektori toetustest. **Aastatel 2013- 2015 jagati valdkondlikele vabaühendustele toetusi 2,5 korda suuremas summas, kui seda tegi nt Kodanikuühiskonna Sihtkapital SA**. Viimane suurem sisuline debatt seaduste osas, kuidas ja mis suuruses hasartmängumaksust toetusi jagada, toimus 2002. aastal vastuvõetud hasartmängumaksu seaduse muudatustega seoses, seda väidetavalt nii kodanikuühiskonna organisatsioonide kui Riigikogu liikmete hulgas. Mitmed raportid (k.a. Riigikontroll), uurimused ja vabakonna organisatsioonid on seejärel süsteemi läbipaistvuse ja tulemuslikkuse kahtluse alla seadnud. Et probleemidest parem ülevaade anda, võtab käesolev analüüs kokku varasemad HMN-i teemalised raportid, artiklid; annab ülevaate hasartmängumaksu seaduste arengust, et anda sobivad taustateadmised valdkonda reguleeriva regulatsiooni loogika kohta; ning analüüsitud on ka taotluste statistikat, mis konkreetsed numbrilised probleemkohad välja toob.

## Hasartmängumaksu seaduse ajalooline taust

Esimene hasartmängumaksu seadus (HaMMS) pärineb juba Ülemnõukogu ajast aastast 1992. Esialgu laekusid toetused 77 protsendi ulatuses sihtotstarbelisena Eesti Sotsiaalfondile lastepolikliinikute, -haiglate ja haiglate lasteosakondade majandusliku olukorra parandamise ja seadmete ostmise finantseerimiseks; 13 protsendi ulatuses Eesti Punasele ristile; 10 protsendi ulatuses Eesti Rahvuskultuuri Fondile. Rakendamise eest vastutas Rahandusministeerium. Juba 1995. aastal vastuvõetud seadus andis toetuste määramise õiguse Riigikogu kinnitatavale nõukogule, kus suures osas said domineerivaks Riigikogu liikmed. Järgmine suurem muutus tuli 1997. aastast, kui Kultuurkapitalile hakati eraldama 30 protsenti, Punasele Ristile 7, 30 protsenti kasutatakse sihtotstarbeliselt laste, perede, vanuriteja puuetega inimestega seotud riiklike programmideja- üritustetoetamiseks; 33 protsenti kasutatakse sihtotstarbeliselt laste, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide ja ürituste toetamiseks. Seega Kultuurkapitalile anti iseotsustusõigus kultuuriprojektide hindamise osas.

Järgmine ja seni suurimat diskussiooni põhjustas 2002. aastal vastuvõetud HaMMS. Kuigi suurt kära põhjustas eelkõige Kultuurkapitalile antavate summade suurendamine seoses kultuuriehitiste sihtkapitalile suunatud rahaga (et valmis ehitada KUMU), siis muudeti oluliselt ka teiste toetuste suurust (protsentuaalselt kogu laekunud maksurahast). Vaadates Riigikogu täiskogu stenogramme, siis viimane kõige teravam arutelu hasartmängumaksu teemal toimuski selle eelnõu arutamise ajal. Mart Meri tegi muudatusettepaneku Kultuurkapitali eeskujul, kus toetusi jagavad vastava valdkonna spetsialistid, teha Hasartmängumaksu nõukogu asemel jaotus Spordikapitali (Kultuurkapitali all), Hariduskapitali ja Sotsiaalkapitali vahel mõttega kaasata otsustusnõukogudesse vastavate valdkondade vabaühendused ja eksperdid[[1]](#footnote-1). Seega üritati nõukogu politiseeritust kaotada ja kaasatust suurendada. See ettepanek tõstatati Eiki Nestori poolt täiskogu saalis eelnõu teisel lugemisel ja ettepanek leidis hääletusel osalist toetust, kuid läbi ei läinud[[2]](#footnote-2). Oluline on veel mainida eelnõud 451 SE 2004. aastast. Sellest ajast on pärit praegune laekunud maksuraha protsentjaotus Kultuurkapitali (46%), Hasartmängumaksu nõukogu (37,4%), regionaalprojektide (12,7%) ja Punase Risti (4%) vahel.

Alates järgmistest HaMMSi eelnõudest 2006. aastal raha jagamise meetodeid nii tuliselt ei arutatud, fookuses olid pigem maksumäärad hasartmängumaksu kogumiseks ja regionaalrahade jaotamine liikus siseministeeriumi alt rahandusministeeriumi alla.

## Ülevaade HMN-i jagatavatest toetustest

Hasartmängumaksu Nõukogule (HMN) eraldatakse hasartmängmaksurahast summa, mille suurus vastab 37,4 protsendile hasartmängumaksu kavandatavast laekumisest. Nimetatud summast eraldatakse 31,8 protsenti teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks. 22 protsenti eraldatakse olümpiaettevalmistusprojektide toetamiseks, 10 protsenti teiste spordiprojektide toetamiseks, 31,7 protsenti hasartmängusõltuvusega ning pere, meditsiini ja hoolekandega ning vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamiseks ja 4 prtosenti kultuuriprojektide toetamiseks. 2015. aastal vastasid antud toetused 1-3% kõikumisega etteantud mahtudele, millest võib järeldada, et suures plaanis vastavad antud toetused seaduses ja määruses ettenähtud korrale.

Viimasel kolmel aastal on enim rahalisi toetusi saanud haridus ja sport.

HMN toetuste jaotus valdkonniti on aga püsinud sama. 2015.aastal haridusprojektide teotused 33% kogusummast, sotsiaalprojektid samuti 33%, spordiprojektid 30% ja kultuuriprojektid 4%. Kultuurivaldkonda rahastatakse peamiselt Kultuurkapitalist (KULKA). ˇ

Kõige rohkem HMN toetusi on viimastel aastatel saanud seega spordivaldkond. Kuna seoses Eesti Olümpiakomitee (EOK) ümberkorraldustega on päevakorrale tõusnud ka spordi rahastamine, mille taotluste hindamine ei toimu võrdsetel alustel teiste taotlustega (on ette nähtud kindel protsent EOK-le, aga taotlusi tuleb üldkorras esitada), siis allpool on lühike statistiline ülevaade spordi rahastamisest.

Tabelist on näha, et 65- 67% ulatuses on viimastel aastatel läinud raha EOK-le, järgmisena spordiliitudele ja spordiklubidele. On selge, et kui nii suur osa kogu sporditoetustest läheb EOK-le stabiilselt, tuleks mõelda rahastamise loogilisemaks muutmiseks, kus EOK või spordivaldkonna ekspertkomisjon saaks ise selles ulatuses spordirahastuse taotlusi hinnata. Kuna EOK-le on ette nähtud kindel protsent HMN-i jagatavatest toetustest, aga taotlusi peab EOK sellest hoolimata esitama, siis ei konkureeri ülejäänud EOK teiste organisatsioonide taotlustega samadel alustel. Seega kindlasti tuleks üle vaadata spordi rahastamise süsteem ning selle kaudu korrastada läbipaistvust kogu HMN-i rahastamise süsteemis.

### Rahastamine projektiliikide kaupa

Kuigi HMN jagab väikeprojektitoetusi ja suurprojekti- ehk aastatoetusi[[3]](#footnote-3), on selgema ülevaate saamiseks oluline eristada Eesti Olümpiakomiteele jagatavad toetused, kuna need ei konkureeri ülejäänud taotlustega samadel alustel.

Viimastel aastatel on kasvanud aastaprojektide toetuste summa ja osakaal (59 protsendilt 65-ni), vähenenud on väikeprojektide maht (19%-lt 14%-ni).

HMN jagatud vahendid on viimasel kolmel aastal jaotunud keskmiselt 62% kogusummast aastaprojektidele, 17% väikeprojektidele ja 21% EOK-le. See näitab, et pigem antakse igal aastal juurde suurprojektitoetusi, mis osaliselt toimivad kui tegevustoetused. Seega segaduse vältimiseks tuleks toetuste andmise tingimustes ja korras toetuste mõisteid täpsustada, et konkurss võrdsetel alustel toimuks. Vastasel juhul on ministeeriumitel partnerid, kes igal aastal toetust saavad, aga kes kandideerivad vormiliselt samadel alustel, kuid kelle võimalus toetust saada on tegelikkuses suurem. Seda tuleks kindlasti korrastada, et vältida ebaausat konkurentsi ja tagada ministeeriumi strateegilistele partneritele stabiilsem positsioon.

Kõige suuremas osas saavad toetusi HMN-ist vabaühendused. 2015.aastal moodustasid vabaühenduste teotused 58% HMN kogusummast. EOK osakaal viimastel aastatel on langustrendis, 19% 2015. aastal. Samal ajal on **iga aastaga kasvanud avaliku sektori organisatsioonide toetamine HMN-ist**, sh ametid, omavalitsused, ministeeriumide ja KOV-ide allasutused, valitsussektorisse kuuluvad SA-d. HMN-ist on toetatud ka eraisikuid ja FIE-sid, kuid marginaalsete summadega, keskmiselt 24 tuhat eurot aastas, peamiselt kultuuri ja spordi valdkondades. Seega positiivne on, et jätkuvalt toetatakse enamuses vabaühendusi, kuid kindlasti tuleks täpsustada, millistel juhtudel avaliku sektori või erasektori organisatsioone toetatakse. Kuigi HaMMS ei sätesta, et toetused peaksid kindlas ulatuses vabaühendustele minema, ei ole aktsepteeritav ka, et ministeeriumid hasartmängumaksust laekuvat raha ministeeriumi eelarve puudujäägi lappimiseks kasutavad. Ehk täpsemalt peaksid olema sätestatud toetuse andmise kord vabaühendustele, avaliku sektori ja ärisektori organisatsioonidele.

Taotluste arv on langenud, positiivsete otsuste osakaal kasvanud minimaalselt, jäädes 42%-le 2015.aastal.

On ka näha, et unikaalsete taotlejate arv on vähenenud, nendele antakse ka vaid 53-55% ulatuses toetust, mis võib näidata, et uutel tegijatel on keeruline rahastust saada. Teiseks põhjuseks võib olla langenud huvi taotlejate hulgas või usaldamatus HMN süsteemi osas.

## Probleemid

Hasartmängumaksust jagatavate toetuste probleemsete aspektide aluseks on võetud 2013. aastal avaldatud Praxise „Ühenduste rahastamise juhendmaterjal“[[4]](#footnote-4), mis on koostatud inspireeritult mitmest riiklikult olulisest strateegiadokumendist: korruptsioonivastane strateegia 2008-2012 (toodi välja senise MTÜ-de rahastamise korra vastuvõtlikkus korruptsioonile), Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014, ja valitsuse 2009. aastal heaks kiidetud kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon. Oluline on ka vabaühenduste endi koostöös koostatud rahastamise hea tava. Nende dokumentide hea rahastamise põhimõtete alusel, lähtudes rahvusvahelistest parimatest praktikatest ja koostöös valdkonna ekspertidega koostati praktiline juhendmaterjal, et maandada läbipaistmatust rahastamisest tulenevaid riske. Juhendmaterjali kasutatakse kuues ministeeriumis üheteistkümnest ehk dokument on oma vajalikkust ja usaldusväärsust tõestanud. Seega annab Praxise juhendmaterjal asjakohase võrdlusaluse hasartmängumaksust jagatavate toetuste süsteemile, sest ka hasartmängumaksu raha kui avalikku raha jaotatakse samuti kodanikeühendustele.

Edusammuks on valminud Hasartmängumaksu Nõukogu veebilehekülg www.hmn.ee ning nii Sotsiaalministeeriumi (SOM), Kultuuriministeeriumi (KUM) kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehtedel on eraldi rubriigid HMN toetuste kohta, milles olev info vastab rahastamise juhendmaterjalis kirjeldatud minimaalsetele ootustele. Lisaks, kuigi aja jooksul on hasartmängumaksust jagatavatele toetustele lisatud aruandekohustus, kriteeriume taotlustele ning täpsustatud on ka taotluste esitamise korda, esineb rahastamissüsteemis endiselt probleeme. Nii Riigikontroll, sõltumatud analüüsid, meedia ja Hasartmängumaksu nõukogu liikmed on järjepidevalt tõstatanud küsimusi, mida rahastamise juures muuta tuleks. Nendele murekohtadele järgnev probleemide analüüs keskendubki.

### Avalik huvi ja kooskõla riigi strateegiliste eesmärkidega

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

Enamus väiketoetusi läheb siiski vabaühendustele, mis suure tõenäosusega esindavad laiemat sihtgrupi või kogukonna huvi. Lisaks aga on fookuse ja sidususe puudumisel veel üks positiivne aspekt – HMN võib toetada uute ideede katsetamist, mil pole veel arengukavades ega teiste rahastajate juures kohta.[[5]](#footnote-5)

Viimasel kolmel aastal toetatud taotlustest on 15% olnud avaliku sektori taotlused ja toetuste rahaline maht avaliku sektori organisatsioonidele on aasta-aastalt kasvanud. See tõstatab küsimuse, kas retoorikas kodanikeühendustele mõeldud toetustest peaks rahastama avalike ülesannete täitmist või teenuste pakkumist, mida riik oma eelarvesse ära ei mahuta. Kui küsimus sellest, kas hasartmängumaksu nõukogu poolt antavad toetused peaksid olema vabaühenduste kaasamiseks valdkondade arengusse või ei oma projekti esitaja tähtsust, on vastust otsitud aastaid. 2002. aastal toimus Riigikogu liikmete endi seas debatt, kust järeldus, et programmi peamiseks eesmärgiks peaks ikkagi kodanikeühenduste toetamine olema.[[6]](#footnote-6) See tähendab, et ideaalis leitakse avaliku sektori organisatsioonidele vahendeid riigieelarvest ning hasartmängumaksust võimaldatakse toetusi vabaühendustele nii nagu seadus seda ette on näinud.

Rahandusministeeriumi eestvedamisel toimub lähiaastatel üleminek tegevuspõhisele/ programmipõhisele eelarvestamisele, mis tähendab, et kõik kulutused peaksid viima mõne ministeeriumi strateegilise eesmärgi täitmise poole. Ideeliselt tundub see ka hasartmängumaksu rahastamise kontekstis mõistlik, sest iga välja antud toetus peaks riigi seatud eesmärkidele seega lähemale viima. Kui senini hinnatakse HMN-i projekte kõrvutades väljapakutud tegevuste vastavust ministeeriumite seatud prioriteetidele ning jättes kõrvale  projekti enda eesmärgid.  Tulemuslikkust silmas pidades oleks mõistlik projekte rahastada eesmärgipõhiselt nagu tehakse seda Kohaliku Omaalgatuse Programmi raames. Rahandusministeeriumis plaani tulemusi saab küll alles hiljem hinnata, kuid ideeliselt tõuseks sellisest eelarvepoliitikast laiem kasu, peetaks silmas riiklikult oluliste eesmärkide saavutamist, oleks selgem kuluridade eesmärk ja tulemuslikkus.

* HMN-i prioriteete ei ole KOV-e silmas pidades seatud, seega võiks eeldada, et toetust saavad siiski riikliku tähtsusega projektid.

### Läbipaistvus ja selgus

Hasartmängumaksu nõukogul on oma veebileht, millelt alates 2015. aastast leiab info rahastamise põhimõtete, tingimuste, protsessi ja ka tulemuste kohta, sellel on info taotluste tähtaegade (suurprojektid 1.10-15.11; väikeprojektid iga kuu) ning esitamise korra kohta. Samuti on näha, millal nõukogu lõplikeks otsusteks koguneb.[[7]](#footnote-7) Lisaks teavitab näiteks SOM erinevate kanalite kaudu oma lehel või partnerite lehtedel suurprojektide konkursist.

Avalikult ja lihtsalt kättesaadav on ka teave selle kohta, millised organisatsioonid (sh vabaühendused) on nii väike- kui aastatoetusi saanud. HMN otsuse protokollid ilmuvad veeblehele üsna peatselt koosoleku toimumise järel ning neist loeb valdkondade kaupa välja toetuse saaja organisatsiooni, projekti nimetuse, positiivsete otsuste summa. Ei ole aga avalikku ülevaadet voorudest kokku taotletud summadest ja taotluste hulgast, puudub info rahastamisotsuseta jäetud taotluste summadest. Samuti ei ole HMN otsuseprotokollid kasutajasõbralikud ning ei võimalda rahastatud projektide ja toetuste saajatega lähemalt tutvuda, et mõista mis eesmärgil või milliste tegevuste elluviimiseks toetus määrati (nagu see on võimalik nt KÜSK-i veebilehel). HMN veebilehekülg toimib hea sisendinfo ja nõukogu tegevuse ülevaate andjana, sealt aga ei saa informatsiooni toetatud projektide käigust ja tulemustest, programmi kogumahtudest.

Toetuste saajatele ja ka neile, kes toetust ei saanud, ei anta selgitusi otsuse kohta, mis probleemina tõstatus teravalt ka vabaühenduste seas Kärajatel.[[8]](#footnote-8) Otsuseid aitaks läbipaistvamaks muuta see, kui HMN otsuste protokollid sisaldaksid märget toetussummade vähendamise kohta ning vähemalt taotlejad saaksid tagasisidet otsuse põhjendustena.

Ebaselgusest hasartmängumaksu toetuste osas kõneleb ka Anne-Mai Saare bakalaureusetöö, milles on uuritud vabaühenduste teadlikkust erinevatest rahastusvõimalustest, mille kaudu hasartmängumaksu raha jagatakse. Alla poole (44,7 protsenti) vastajatest olid teadlikud kõikidest hasartmängumaksust rahastatud programmidest (Kultuurkapital, HMN-i nõukogu, regionaalsete investeeringute programm).[[9]](#footnote-9) See kõneleb toetuste killustatusest ja ebaselgusest ning viitab omakorda toetusmudeli selgemaks muutmise vajadusele.

Kõigi kolme ministeeriumi (SOM, KUM, HTM) veebilehtedel on kergesti leitav rahastamise alajaotuse all hasartmängumaksust jagatavate toetuste info, nii kord kui ka tingimused. Kõik kolm ministeeriumi on avalikustanud taotluste hindamise põhimõtted ja otsuste protokollid. Neid dokumente on viimaste aastate jooksul selguse ja läbipaistvuse parandamiseks uuendatud, kuid erineval määral. Kõige konkreetsem kord ning taotluse hindamise kriteeriumid on SOM-il.  KUM-i ja HTM-i korrad on üldisemad. SOM-il on ka sätestatud järelevalve tingimused ja kord, mida teistel ministeeriumitel pole, samuti võib SOM-i lehelt leida HMN-i toetuse andmise tingimused ja korrad, mida SOM sisemiselt kasutab. Teiste ministeeriumite kohta puudub info, kuidas pingeread tekivad.

Tabel 1. Dokumendid, mis reguleerivad hasartmängumaksust HMN otsustatavate toetuste andmist

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kultuuriministeerium** | **Haridus- ja Teadusministeerium** | **Sotsiaalministeerium** |
| HaMMS | HaMMS | HaMMS |
| VV määrus[[10]](#footnote-10) | VV määrus | VV määrus |
| Valdkondlikud prioriteedid al 2015 | Valdkondlikud prioriteedid igal aastal | Valdkondlikud prioriteedid igal aastal |
| Taotluste hindamise põhimõtted | Taotluste hindamise põhimõtted | Taotluste hindamise põhimõtted |
|  |  | Toetuse andmise tingimused ja kord |
|  |  | Järelevalve tingimused ja kord |
|  |  | Otsuste tegemise juhend |
|  |  | Hindamislehe vorm |

Kuigi kirjelduste järgi toimub toetustele alati avalik konkurss, siis tegelikkuses ei toimu otsustamine alati nii, kuis on avalikkusele kirjeldatud. Selgeks näiteks on Eesti Olümpiakomitee ja olümpia ettevalmistamisprojektid, mille toetamine peakski toimuma eraldi teistest taotlustest. Tegemist on mahuka valdkonnaga, mille taotluste hindamiseks oleks mõistlik kehtestada valdkonnaspetsiifikat, konkreetset eesmärki arvestav otsuatamise kord ja tingimused. EOK arvukad taotlused on pea saja-protsendiliselt igal aastal (2013-2015) toetust saanud. Samuti on spordivaldkonnas teisigi edukaid[[11]](#footnote-11) taotlejaid läbi kolme aasta (Tiit Soku Korvpallikool,  Eesti Karate Föderatsioon, Eesti Kergejõustiku Liit, Rakvere Kergejõustiku Klubi ViKe),  teistest valdkondadest on igal aastal 100% edukusega esitanud igal aastal 3 taotlust Eesti Noorsootöö Keskus.

EOK rahastusotsust ei ole mõttekas avalikus taotlusvoorus konkureerivate projektidega liita. Toetusi vaadates tekib kahtlus, kui palju on sarnaseid ette otsustatud taotlusi ja kui suures osas tegelikult konkurents/konkureerimine toimib. Samuti näitab see, et ministeeriumil on pikaajalised koostööpartnerid, kellele toetust võimaldada soovitakse, kuid raha jagatakse HMNi kaudu projektikonkrussi “mängides”.

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

* HMN protsess on kõige paremini läbimõeldud ja kõige läbipaistvam Sotsiaalministeeriumis.

### Ühendustele on tagatud võrdne ligipääs rahastamisele

Võrdne ligipääs seisneb sarnastes tingimustes, korras ja hindamiskriteeriumites, mis taotluste heakskiitmisel või tagasilükkamisel rolli mängivad. Projektide hindamise põhimõtted on kõigil ministeeriumitel erinevad. SOM-il on olemas hindamiseks kindel punktisüsteem, mis tähendab, et projekte on võimalik võrrelda valdkondlike eesmärkide saavutamise seisukohast. Punktisüsteem aga puudub KUM-is ja HTM-is, mis tekitab küsimuse, mille alusel taotlusi reastatakse ja nõukogule otsustamiseks saadetakse. Lisaks põhjustavad erinevad süsteemid ebaselgust taotlejate hulgas.

Ühtsete hindamiskriteeriumite puudumise probleemist kõneles juba 2008. aastal tehtud BDA Consulting raport.[[12]](#footnote-12)  Selle tulemusel on vaid SOM-i hindamispraktika punktipõhiseks muutnud, HTM-is on kinnitatud hindamiskriteeriumid ning on hindamise juhend, samuti peab hindaja andma põhjenduse oma hindele, kuid taotlejale, kes toetust ei saa, selle kohta põhjendust ei anta.

Ministeeriumite kaupa erineb ka see, millised kulud on lubatud ja millised mitte. Näiteks HTM ja KUM ei toeta vara soetamist, samas SOM seda toetab. Erinevalt on lähenetud oma- ja kaasfinantseeringule (HTM-is on see 10%-20% ulatuses sõltuvalt projekti suurusest kohustuslik), HTM on täpsustanud, et ei loe vabatahtlikku tegevust omafinantseeringu osaks, teiste puhul pole seda täpsustatud, aga väidetavalt nii KUM kui SOM seda ei luba. On ka sarnasusi, seda eriti abikõlblikkuse reeglite osas, nt ei või projektitegevused olla alanud enne rahastusotsust, esitatud peavad olema eelnevad aruanded, lisaks ei saa toetust, kui on mujalt juba toetust saadud, on sobivamaid rahastajaid või on varem esinenud rikkumisi.[[13]](#footnote-13)

KUM on reeglites kõige üldsõnalisem, ei täpsusta mõisteid ja jätab seega rohkem loomingulist ruumi hindajatele. HTM ja SOM on hindamisjuhendis täpsemad, näiteks on kirjas konkreetsed protsendipiirid teatud kulutusteks (projektijuhtimine, vara soetamine, investeeringud), kuid erineb terminite kasutus (kui ühes on halduskulud, siis teise puhul tähistab sama projektijuhtimisega seotud kulutused).

Korduvtaotlejaid on ühe aasta lõikes vahemikus 2013-2015 olnud igal aastal umbes kolmandik (38-38%). Kui vaadata unikaalsete taotlejate arvu 2013. aastast (1428 taotlejat), on see aastaks 2015 langenud 602-ni ehk see on 2,3 korda vähem taotlejaid. Samas taotluste arv on vähenenud (2013. aastal 3132) 2510-ni ning vahe on vaid 1,2-kordne. Trendil võib olla mitmeid põhjuseid: varem mainitud ebaselgus ja kahtlused otsustusprotessi osas;  võimalik, et varem toetusi saanutel on lisaeelised, mida avalikult jagatud hindamiskriteeriumid ja protsess ei kirjelda. Tagasisideuuringuid ega mõjuhindamisi tehtud ei ole.

Taotluste hindamine ja rahastamisotsuste tegemine on kõige kesksem must kast protsessis ning lisaks läbipaistvusele kirjeldab ka  ligipääsu. Hasartmängumaksu vahendite jagamise mudeli juures ei saa mööda ka nõukogu rollist ja koosseisust. HMN-i koosseis koosneb enamuses Riigikogu liikmetest (igast fraktsioonist on üks esindaja, igast HMN toetusi jagavast ministeeriumist on esindatud vaid üks kõrgem ametnik- kantsler või asekantsler), mis tähendab kõrget politiseeritust võrreldes valdava enamuse muude vabaühenduste rahastusmeetmete hindamiskomisjonidega. Samas ei selgu HaMMS ega seadusemuudatuste seletuskirjadest põhjendust nõukogu sellisele koosseisule, ega ka  eesmärki. Komisjonid peaksid juhendmaterjali järgi olema pädevad ja sõltumatud ning läbipaistvuse ja erapooletuse huvides kaasatakse ka väliseksperdid.[[14]](#footnote-14) Samuti on heaks tavaks komisjoni koosseisu aeg-ajalt muuta, aga nii, et säiliks sisuline pädevus ja otsuste tegemise järjepidevus. Sellistele kriteeriumitele HMN ei vasta, ka ministeeriumite ametnike poolt tehtavad hindamised jätavad kasutamata välisekspertide (sh sihtrühma esindajad) pädevuse.

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

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

Nii on HMM mudelisse sisse kirjutatud reaalne risk, et võrdne ligipääs rahastusele puudub neil taotlejatel (sh vabaühendustel), kelle poliitilised põhimõtted ei ühti ministeeriumi juhtkonna või HMN-i liikmete omadega või kellel pole piisavalt tutvusi. Kuna HMN-il kui poliitilisel kehal ei ole valdkondlikku ekspertiisi, ei kasutata objektiivseid kõigile taotlejatele ühtmoodi kehtivaid hindamiskriteeriume ja otsustuskord pole läbipaistev, on mudel vastuolus hea rahastamise põhimõtetega ja ei vasta rahastamise juhendmaterjalile.

* HMN-i puhul on riskiks uute taotlejate väiksem ligipääs toetustele.
* Terminoloogiat peaksid ministeeriumid täpsustama ja ühtlustama, et taotlejatel oleks selge, mida mõeldakse.
* Kõigil ministeeriumitel oleks vaja läbipaistvat punktisüsteemi, millega taotlusi pingeritta järjestatakse. Ilma ei ole ühtset head alust, et selgitada välja, miks ühed taotlused on edukad ja teised mitte.
* Taotlejate arvu vähenemine tõstatab küsimuse, kas uutel taotlejatel on võrdne ligipääs rahastusele.
* HMN otsuste tegijana ja selle riskid

### Rahastamine olgu tulemuslik

SOM ja HTM on nii 2015. kui ka 2016. aastaks seadnud valdkondlikud aastaselt), KUM-il kehtivad need alates 2015. aastast. Prioriteete veebilehelt lugevatele vabaühendustele jääb pigem selgusetuks, millistel alustel, kuidas ja millal prioriteedid tekivad. Kuigi valdkondade vajadused peaks igal aastal üle vaatama ja täpsustama, komplitseerib selguse loomist ja tulemuslikkuse mõõtmist osaliselt ministeeriumite teadmatus laekuvast rahasumma suurusest, samuti muudab süsteemi keerukaks väikeprojektide igakuine taotlusvoor. See lihtsustab omakorda tulemuslikkuse mõõtmist.

Raha jagamise ja kasutamise halduskulud peavad olema kulutõhusad, st raha jagamine ja kasutamine ei tohi tekitada toetuste mahuga võrreldes ebaproportsionaalselt suurt administratiivkoormust. Sisendinfo tulemus(likkus)e hindamiseks annab aruandlus, seega käsitletakse selles valguses tehnilist aruandlust (tõhusus, abikõlblikkus) ja sisulist tulemuslikkuse/mõjususe hindamist. Tulemuste hindamine on oluline ka sellepärast, et saada rahastamismudeli ja protsessi osas tagasisidet: milliseid eesmärke, tegevusi, ühendusi on vaja toetada, et vahendid looksid maksimaalselt lisandväärtust ja tulu? See info teeb iga hindamiskorra kergemaks, otsused vähem rünnatavaks ja mõjusamaks.

HMN rahastusmudelis ei ole põhimõisted viidud kooskõlla rahastamise juhendmaterjaliga. Ministeeriumites tehtud intervjuud näitasid, et alusmõistete selgitamine ja ühetaolune kasutuselevõtt on midagi, millest rahastajad oma majasiseste kordade uuendamisel olulist kasu tunnetanud. Näiteks eristab juhend kolme rahastusliiki (vastavalt nende eripärastele eesmärkidele): tegevus-, projektitoetused ja avalike teenuste delegeerimine.  HMN kasutab mõisteid “väike”- ja “suur”-(või aasta-) projekt ning kasutuselolevad terminid ei väljenda rahastamisliiki ega eesmärki korrektselt.

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

Ka bakalaureusetöös küsitletud vabaühendustest 70% arvasid, et toetusi võiks saada otse tegevustoetusena ministeeriumilt, vaid 15% küsitletutest leidsid, et projektitoetuste praegune kord võiks säilida.[[15]](#footnote-15)

Toetusesaajad peavad ministeeriumitele esitama aruanded vahendite kasutamise ja läbiviidud tegevuste kohta. Finantspoolt kontrollitakse alati, lubatud tegevuste elluviimist aga pisteliselt ja pigem vähe. Näiteks SOM-is on nii öelda kolme taseme kontroll: I astme kontrolli moodustavad kohustuslikud aruanded, mille ühendus edastama peab; II astmena küsib ametnik lisadokumente ja III võimalusena minnakse kohapeale. HTM-is tehakse kohapealset kontrolli harva. Aruanded pole avalikkusele kättesaadavad, kuid vähemalt SOM-i esindaja sõnul on valdkonna ühendused pigem koostööaltid ning valmis toetuste kasutamise otstarbekust tõestama. HTM-is toimub sisuline aruannete hindamine kõikide suurprojektide kohta, väikeprojektide puhul piirdutakse enamasti kuluaruande kontrolliga.

Topeltrahastuse osas on muret väljendanud Kultuuriministeerium (eriti KULKA ja HMN toetuste kattumine). HTM ja SOM väitsid, et topeltrahastust üritatakse kontrollida ning seda tihti ette ei tule. HTM-il aitab projektide eesmärgipärast rahakasutust kontrollida nõue oma- või kaasfinantseeringu kohta, mis tähendab, et aruandlust kontrollitakse ka teise rahastaja kaudu ja seega väheneb tugevalt topeltrahastuse risk. Tihti taotlevad organisatsioonid samale projektile toetust erinevatest ministeeriumi rahastusallikatest, kuid programmide puhul, mis on ministeeriumist eraldiseisvad, on sellist kontrolli raskem teha. Kuna puudub ühtne infosüsteem, mis topeltrahastusega taotlusi tuvastada aitaks, võib tekkida olukord, kus üks projekt saabki erinevatest allikatest topeltrahastust. See aga põhjustab ebavõrdsust võrreldes teiste taotlejatega.

HMN-i toetuste puhul on kasutusel ühesugune taotlusvorm kõigi ministeeriumite puhul. Taotluste vormis tuleb kirjeldada projekti oodatavaid mõõdetavaid tulemusi. Aruandevormid erinevad ministeeriumiti. Kõik kolm ministeeriumit nõuavad finantsaruannete esitamist ja kontrollivad raha kasutamist HMN-i rahastatavates projektides. Pisteliselt kontrollitakse sisuliste eesmärkide saavutamist. SOM-is küsitakse selleks lisadokumente või minnakse kohapeale vaatlema. KUM-is tehakse seda, kui esineb kahtlus toetuse väärkasutamise osas. Tulemuslikkuse hindamine on vähemalt SOM-is alles üsna uus areng (alates 2015. aastast). Kuna rahastatud projekte on palju (aastal 2015 toetati kokku 3479 projekti), on võimatu kõiki tegevusi ja eesmärkide saavutamist kontrollida.

SOM palub oma aruandes projekti saavutusi kirjeldada ja hinnata, KUM seda ei tee, kuigi palub kirjeldada projekti teostumist. Kõige minimalistlikum aruandevorm on HTM-il, kus soovitakse teada vaid projektikulusid ja jääki, aga projektidele teostatakse ka sisulist kontrolli (eelkõige suurprojektidele).[[16]](#footnote-16) Siiski tõstatub küsimus, kas eesmärk on raha jaotada ning reaalsed tulemused ei ole nii olulised. SOM on võimalikele projektikulutustele kõige selgemad piirangud seadnud, nt projektijuhtimiskulud (halduskulud), investeeringud, vara soetamine ei või ületada 25% taotletavast toetuse summast. Halduskulusid piirab ka HTM (25% kõigist kuludest), samuti nõutakse oma- või kaasfinantseeringut 10-20% ulatuses (sõltuvalt väike- või suurprojektist). HTM ei luba vabatahtlikku tööd kui omafinantseeringut käsitleda, sarnane on ka SOM-i seisukoht, KUM-i juhendis sellele viidet pole. KUM vähemalt oma projektide hindamise põhimõtetes selliseid piire ei sea. Kuna vabatahtlikku tööd saab mõõta ning arvutada välja ka summa, mis kuluks keskmiselt selle tegevuse sisseostmisele, on selge, et vabatahtlikku tööd võiks omafinantseeringu osana lubada taotlustes kõik kolm ministeeriumit.

* Toetuste dubleerimine peaks olema kontrollitav ehk taotluste esitamise puhul võiks olla olemas ristkasutatav andmebaas, mis annab vähemalt ametnikele infot, kas organisatsioon on juba varem samale projektile mujalt rahastuse saanud.
* HMN rahastusmudelis ei ole põhimõisted viidud kooskõlla rahastamise juhendmaterjaliga.
* Kõige rohkem rõhub kulutõhususele ja eesmärgipärasele rahakasutamisele SOM, teistel on sellised meetmed suures osas puudulikud.
* Mõistlik oleks korraldada taotlusvoore harvem teades paremini, milliseid summasid eraldada on võimalik. Harvemate taotlusvoorude korral on ministeeriumil lihtsam konkreetsemaid prioriteete, taotlejatel eesmärke ja mõõdikuid välja pakkuda.
* HMN rahastusmudeli selgust pärsib segadus aastatoetuste tegelikes eesmärkides ja piirangud seatud kriteeriumides.
* Juhend soovitab vabatahtlikku tööd omafinantseeringuna arvestada, HTMi juhend ja SOM-i üldpraktika sellega ei kattu.

### Rahastamine edendab vabaühenduste võimekust

HaMMS-i arutelude käigus nii Riigikogus kui ümarlaudadel on räägitud toetusskeemi eesmärgist just vabaühenduste toetamise võtmes[[17]](#footnote-17); ka rahastamise juhendmaterjal rõhutab, et toetusprogrammid peavad parandama ühenduste võimekust. Seetõttu on vastuoluline, et  iga aastaga on kasvanud proportsionaalselt hoopis avalikule sektorile eraldatud toetused, sh saavad toetusi ametid, omavalitsused, ministeeriumide ja KOV-ide allasutused, valitsussektorisse kuuluvad SA-d. Avalikule sektorile antud toetused moodustasid 17% kogusummast 2013.aastal, kuid juba 23% 2015. aastal ehk 2,1 miljonit eurot.

Aruandevormides ei uurita toetuse saajalt kuivõrd toetus aitas organisatsiooni toimimist parandada, osaliselt hinnatakse projektide jätkusuutlikkust (SOM-i projektide puhul), mis  annab ühenduse võimekuse arendamise kohta minimaalselt informatsiooni. HTM ja KUM ei pööra sellele üldse tähelepanu.

Aastatoetusi, mida on võimalik ühenduse võimekuse kasvatamiseks kasutada, saavad siiski kõige rohkem vabasektori organisatsioonid (aastatel 2013-2015). Nende hulgas on ka korduvaid toetuse saajaid nagu Eesti Lastekaitse Liit, Eesti Väitlusselts, Eesti Noorsootöötajate Ühendus, SA Noored Kooli, Eesti Noorteühenduste Liit jt. Samade ühingute toetamine paistab silma just HTM-i suurtoetuste puhul ning nende võimekus selle kaudu kindlasti suureneb. Samas ei ole aastatoetused sisu poolest tegevustoetused ja kui need aga tegevustoetusena siiski eraldatud on, tähendab see ebavõrdset ligipääsu võimalusele oma ühingu võimekuse edendamiseks. Kuidas valik tehakse, on ebaselge.

Vabaühendused kurdavad ka, et tihti vähendatakse neile antava toetuse suurust eeldades, et projektieesmärgid säilivad samal kujul.[[18]](#footnote-18) Tegelikkuses vähendab see vabaühenduse võimekust projektieesmärke saavutada, kuna teatud matude ja kuludega on arvestatud ning nende muutmine võib seetõttu keerukaks osutuda või tuleb mõned tegevused ära jätta. Variandiks on suhtluses vabaühendusega välja selgitada, kas kulude vähendamine on võimalik, millised tegevused ja tulemused jäävad siis saavutamata ja kas see on kogu projekti tulemuslikkust arvestades mõistlik. Aastatoetuste puhul see toimub, kuigi määruses nii kajastu. Seega võivad taotlejad kogeda erinevat kohtlemist, mis tihedas konkurentsis ei ole õiglane.

* Aruandevormides ei uurita toetuse saajalt kuivõrd toetus aitas organisatsiooni toimimist parandada,
* HTM-i ja KUM-i aruandevormid tegevuste jätkusuutlikkuse kirjeldust ei sisalda. SOM palub aruandes jätkutegevusi kirjeldada.
* tuleb täpsustada toetuse andmise kriteeriume teisele avaliku sektori üksusele.
* eristada projektitoetused, tegevustoetused ja avaliku teenuse delegeerimine, mis aitaks tagada toetuste eesmärgipärasuse, teiseks tagaks võrdse ligipääsu.
* Protsessi tuleks lisada läbirääkimiste etapp, kui ministeerium otsustab toetuse summat vähendada

### Rahastamisprotsessi väljatöötamisse kaasatakse seotud osapooled

Hasartmängumaksust toetuste ajaloos on ametlikult vaid ühel korral HaMMSi muutmise ajal vabaühendustega konsulteeritud. See toimus 2002. aastal Lastekaitse Liidu eestvedamisel. Pärast seda pole vabaühendusi teadaolevalt HaMMSi muutmise protsessidesse kaasatud. Samuti ei kaasata organisatsioone HMN-i prioriteetide määramise arutellu ja otsustamisse. Ükski kolmest ministeeriumist ei konsulteeri prioriteetide, tingimuste, korra, hindamiskriteeriumite või järelevalve osas vabaühendustega, mis tähendab, et suur osa rohujuureekspertiisist läheb kaduma. Pigem oodatakse vastukaja juba konkreetsemates küsimustes.

Vabaühenduste ekspertiis võiks potentsiaalselt vähendada ministeeriumi enda koormust kordade, prioriteetide uuendamisel, tuua välja uusi ning toimivaid praktikaid toetuste hindamiseks, jagamiseks ja järelevalveks. Kuna tagasisidet ei küsita, on ministeeriumitel raske ka rahastamise protsessi erinevaid aspekte hinnata. Nii tunnevad ka vabaühendused, et HMN-i rahastus on läbipaistmatu, ebaselge ja tihti põhjendamatu (kui taotlusi ei toetata või toetuste summat vähendatakse põhjust andmata).

* Ministeeriumid peaksid vabaühendustega rohkem nii prioriteetide, tingimuste-korra, hindamiskriteeriumite osas suhtlema, et tagada vastastikune huvi vajalikke projekte võimalikult läbimõeldult ja tulemuslikult läbi viia. Samuti tagaks see raha eesmärgipärasema ja tulemuslikuma kasutamise.

## Rahvusvahelised praktikad

Mitmes riigis peale Eesti jagatakse hasartmängust kogutud raha toetustena projektideks vabaühendustele või kultuuriprojektidele. Sellisteks riikideks on lähinaabritest Soome ja Läti[[19]](#footnote-19), kaugemalt leiab sarnase süsteemi Suurbritanniast (UK Lottery Fund), Horvaatiast ja Lõuna-Aafrika Vabariigist.

### Horvaatia

Nagu Eesti hasartmängumaks jaguneb protsentuaalselt erinevate valdkondade vahel, toimib see sarnaselt ka Horvaatias. Samas on ette nähtud, et kogutud summadest toetatakse 14,21% osas vaid kodanikuühiskonna organisatsioone.[[20]](#footnote-20) Kui kultuuri-, spordi-, tervise-, noorte-, haridus-, teadusprojekte ja toetusi erivajadustega inimeste projektidele jagavad vastavate valdkondade ministeeriumid, siis vabaühenduste toetusi jagab Horvaatias kodanikuühiskonna arengufond (the National Foundation for Civil Society Development), mis sarnaneb iseseisvuse poolest Eesti KÜSK-ile. Konkreetsed protsendid ja toetusi jagavate asutuste kohustused, õigused on reguleeritud seaduse tasemel. Nagu KÜSK-ki, jagab Horvaatia kodanikuühiskonna arengufond nii EL-i kui riiklikke toetusi. Nõukogu tasemel on esindatud valitsussektor, kuid enamuses juhivad organisatsiooni vabasektori esindajad. Kui varem oli Horvaatia MTÜ-de rahastamine väga tsentraliseeritud (valitsuse ja ministeeriumite tasandil), siis muudatus detsentraliseerimisele toimus 2003. aastal. Huvitav on arengufondi üks eesmärkidest harida valitsussektori ametnikke vabakonna teemadel. [[21]](#footnote-21)

### Suurbritannia

Suurbritannias tegutseb UK Lottery Fund, mis jagab samuti hasartmängust kogunevat raha. Hetkel on UK-s neli prioriteetset valdkonda, kuhu raha jagatakse. Need on tervis, haridus, keskkond ja heategevus 40% ulatuses, sport 20%, kunstid 20% ulatuses ja pärandi säilitamise (*heritage*) projektidele läheb samuti 20%. Suurbritannia parlamendi otsusega koguneb 12 ekspertorganisatsiooni, kes otsustavad, kuidas ja mis prioriteetidele vastavalt projekte rahastatakse. Ekspertkogud koosnevad oma ala spetsialistidest.[[22]](#footnote-22) Igal aastal rahastatakse umbes 12 000 projekti, eriline tähelepanu on kogukonnaprojektide rahastamisel.[[23]](#footnote-23) Rahastusele on seatud miinimumpiir (300 naela), ülempiiri pole ehk toetused võivad olla ka suuremad kui 500 000 naela ning rahastusperiood võib kesta mitu aastat ehk ei ole aastaprojekti piirangut.

UK Lottery Fundi eesmärgid, põhimõtted ja prioriteedid põhinevad tehtud uuringutel ja raportitel, et saavutada maksimaalne kasu ning välja selgitada, milliseid projekte on vaja toetada. On olemas strateegiline kava perioodideks (hetkel kehtib kava 2015-2021) ehk rahastamine on selgelt planeeritud ja läbi mõeldud. Samuti on UK Lottery Fundil ülesanne jaotada mõningaid valitsusasutuste toetusi (eelkõige Haridusministeeriumi ja Kodanikuühiskonna Ameti prioriteetide osas). Rahastatakse ka Suurbritanniast väljaspoolt esitatud projekte.[[24]](#footnote-24) Pigem jagatakse väiksemaid projektitoetusi, näiteks 2015. aastal jagati 91,3% ulatuses toetusi, mille suurus projekti kohta oli alla 10 000 naela.[[25]](#footnote-25) UK Lottery Fundil on ka väga põhjalik veebilehekülg, kus on ülevaade kõikidest võimalikest toetustest, toetusesaajatest, projektinäidetest, missioonist, visioonist, uuringutest ja tegeletakse ka aktiivse kommunikatsiooniga (on olemas *twitteri* konto ja uudistevoog), mis viitab avatusele ja läbipaistvusele.

Oluline on, et kuigi Lottery Fund on vastutav nii valitsuse kui parlamendi ees, on organisatsioon iseseisev toetuste jagamisel ning kaasab valdkondade ekspertteadmist kõigil tasemetel. Paigas on ka konkreetne protsentjaotus ja fookus kogukonnategemiste rahastamisel.

### Soome

Soomes tegeleb hasartmängude korraldamisega kolm organisatsiooni: Veikkaus OÜ, Soome Mänguautomaatide Ühing ja Fintoto OÜ. Esimese kasumist jagatakse 38,5% kunsti, 25% spordi ja kehalise kasvatuse, 17,5% teaduse ning 9% noorsootöö edendamiseks. Ülejäänud 10% jagamise üle otsustatakse igal aastal. Jagamisega tegeleb Haridus- ja Kultuuriministeerium. Soome mänguautomaatide Ühingu liikmeteks on umbes sada sotsiaalhoolekande- ja tervishoiuorganisatsiooni ning eesmärgiks on koguda raha sama valdkonna toetuseks. Ühingu juhatus sätestab toetuste menetlemise ja andmise korra. Juhatuse kutsub ametisse Soome valitsus, lisaks ministeeriumi esindajatele on esindatud parlamendi liikmed ja kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad (kokku 14 inimest). Juhatus teeb valitsusele rahastamise jagamise ettepaneku. Oluline on, et hindamiskomisjonid on sõltumatud. Fintoto jagab toetusi vaid ühes valdkonnas ehk traavi- ja aretusühingule, mille juhatus koosneb valitsuse nimetatud esindajatest ja üldkogul valitutest.[[26]](#footnote-26) Ehk Soome puhul on kasutusel hübriidsüsteem, kus esimesel juhul vastutab toetuste jagamise eest ministeerium, teisel juhul on kaasatud inimesed erinevatest valitsemisasutustest, vabakonnast, kes teevad valitsusele ettepaneku toetuste jagamiseks ja kolmandal juhul on tegemist küll valitsuse esindatusega toetuste määramisel, kuid otsused valitsusest või ministeeriumist läbi ei käi. Seega ühtset lihtsat süsteemi Soomes hasartmängumaksu toetuste jagamisel pole.

### Lõuna-Aafrika Vabariik (LAV)

LAV-is toimib UK-le sarnane National Lotteries Commission (NLC), mis asutati 1998. aastal, aasta pärast vastava seaduse vastuvõtmist. NLC reguleerib nii oma loteriimängude kui ka eraoperaatorite tegevust maksude kogumisel ja jagamisel. Taotluste hindamiseks on aga eraldi valdkondlikud agentuurid, mille moodustab valitsus (tööstus- ja kaubandusminister koostöös teiste ministritega) ning kandidaate komisjonidesse saab avalikult esitada. [[27]](#footnote-27) Valdkondi on (ehk ka agentuure) on neli: kunst ja kultuur 28%; heategevus 47% (sotsiaalprojektid, haridus); sport ja tervis (33%); ja muud 2% (*miscellaneous*). Toetusi jagatakse mittetulundusorganisatsioonidele, valitsusvälistele organisatsioonidele, ka sotsiaalsete ettevõtetele, sihtasutustele, KOV-idele, spordiühingutele ja –klubidele, haridusasutustele, vabaajaklubidele ja kultuuriasutustele. Soodustatakse kogukondlikke projekte.[[28]](#footnote-28)

Sarnaselt Eesti süsteemile on toetused jagatud suuruse järgi (väiksed, keskmised ja suured toetused) ning toetustele on seatud piirid. Alam- ja ülempiir siiski puuduvad. Toimub kahte liiki rahastamist: taotluste alusel ja vastavalt valitsuse tegevusplaanile. Hetkel toimub viimasest liigist innovaatiliste projektide toetamine, mis loodus- ja muid katastroofe vältida ja leevendada aitavad. Igal valdkonnal on ekspertidest koosnev toetuste jagamise agentuur ja vastavad hindamiskomisjonid. Toetuste mittesaajal on õigus selgitusteks ning õigus nõuda taotluse ülevaatamist. Taotlusi vaadatakse valdkondade lõikes üle kord aastas (sõltumatute valdkondlike agentuuride poolt). Valdkondadel on ka proportsioonid, kuidas toetusi jagatakse, samuti on määrustega paika pandud valdkonna komisjonide prioriteetide seadmise, taotluste hindamise ja vormi nõuded.[[29]](#footnote-29) Seega dokumentatsioon on paigas. Samas puudub ülevaade toetuste saajatest, projektinäidetest.

### Järeldused

Vaadates teisi riike, jääb positiivselt eelkõige silma Suurbritannia, kus regulatsioonid on selged, protsentuaalne jaotus on paigas, prioriteedid koos toetava materjaliga (analüüsid, uuringud, mis toetuste jagamist suunavad) on olemas. Veebilehel on laiaulatuslik info taotlemisprotseduuride kohta, ka projektide kohta. Samuti koosnevad vastutavad ekspertkogud oma ala spetsialistidest ehk on kaasatud rohujuure tasandi eksperte (sarnane Eesti KULKA-süsteemile, kus oma ala eksperdid toetuste saamise üle otsustavad). Samuti annab taotlejale suurema vabaduse võimalus taotleda toetusi pikemaks kui üheks aastaks. Toetustel on miinimumpiir, mis vähendab halduskoormust, ka seda on hea eeskujuks võtta. UK Lottery Fund on siiski vastutav nii valitsuse kui parlamendi ees, aga see tähendab pigem laiapinnalist vastutavust, sest madalamal tasemel on siiski aktiivsed valdkonnaeksperdid (toetuste hindamisel, jagamisel, prioriteetide seadmisel).

Soome puhul on süsteem killustatum, ei ole ühte organisatsiooni, mis hasartmängumaksurahadega toimetaks. Samas on seal antud Haridus- ja Kultuuriministeeriumile juhtiv roll ehk võrreldes Eestiga on politiseeritus ikkagi väiksem, sest kaasatud on ka vastavate valdkondade kodanikuühiskonna esindajad. Horvaatia puhul on kogu protsess delegeeritud KÜSK-i-laadsele organisatsioonile, mis ka muude toetustega tegeleb ehk protseduurireeglid on erineate toetuste puhul sarnased ehk selgemini mõistetavad. Seega ka Horvaatia süsteem võib sõltumatuse, läbipaistvuse ja tõhususe mõttes heaks eeskujuks olla. LAV on teistele sarnane oma protsentjaotuse poolest, kuid selgusest ja läbipaistvusest jääb esialgsel vaatlusel puudu. Lehel pole toetatud projektide kohta infot, samuti on küll loetletud dokumendid, mis raha jagamist reguleerivad, kuid protsessist need selget ülevaadet ei anna.

Sellest lähtuvalt tundub kõige mõistlikum süsteem olevat hübriid Suurbritannia UK Lottery Fundist ja Horvaatia hasartmängumaksusüsteemist. Suurbritannia süsteem on tugev eesmärgile, selgusele, läbipaistvusele orienteerituse ja valdkonna ekspertide kaasamise poolest. Horvaatia süsteem tagab selguse ja sõltumatuse poliitilistest tuultest.

## Kokkuvõtlikud ettepanekud

Tulenevalt juhendmaterjalil põhinevast probleemide kirjeldusest ning rahvusvahelisest praktikast on kahte tüüpi lahendused. Esimesena on HMN-il võimalik toimiva süsteemi sees teha muudatusi, mis toetuste süsteemi selgemaks, läbipaistvamaks ja võrdsemaks muudavad. Teise variandina on võimalik kogu süsteem üle vaadata.

### Praeguse protsessi parandamine

* HMN lehekülg peaks sisaldama infot projektide käigu, kogumahtude kohta
* Termineid tuleb täpsustada (segadus suur- ja väikeprojektide eesmärkide vahel, aga ka muid termineid tuleb täpsustada)
* Taotluste hindamine võiks olla kõigis ministeeriumites punktipõhine
* Hindamiskomisjoni peaksid kuuluma väliseksperdid, et saada rohujuuretasandi ekspertiisi
* Tulemusi ja jätkusuutlikkust tuleks hinnata
* Luua ristkasutatav andmebaas toetuste dubleerimise kontrollimiseks
* Vabatahtliku töö lubamine omafinantseeringu all
* Toetuste eesmärgipärasuse ja kulutõhususe kontrollimine
* Taotluste menetlemisse lisada läbirääkimiste etapp enne lepingu sõlmimist
* Vabaühendusi tuleb kaasata (nii prioriteetide seadmisel, hindamisel jms)
* Korraldada taotlusvoore harvem ja sätestada miinimumtoetussumma, et vähendada halduskoormust

### Võimalikud põhimõttelisemad muutused

* HMN-i kui valdavas osas poliitilise keha vajalikkus on kaheldav
* Alternatiivideks on KulKa-laadne rahastamine, rahastamise delegeerimine rakendusasutusele (nt KÜSK) või kogu HMN-i alase pädevuse viimine ministeeriumitesse
* Sätestada kindel protsent vabaühenduste toetuseks
* Muuta väike- ja suurprojektitoetus projekti- ja tegevustoetuseks
* Määratleda avaliku teenuse osutamise toetamise lubamine või mittelubamine hasartmängumaksuvahenditest

## Mudelid: riskid ja võimalused

Peamiseks küsimuseks on HMN-i koosseis ja selle praeguse funktsiooni vajalikkus. Ühest küljest annab see võimaluse poliitiliselt olulistele projektidele, kuid puudub ekspertlus ja sõltumatus. Samuti riivab see võimude lahususe printsiipi. HMN-i üks võimalikest rollidest oleks pigem järelevalve funktsioon. HMN tegeleks seega laiemate valdkondi suunavate küsimuste ja mitte iga väikeprojekti kinnitamisega. Kui nõukogu roll oleks raha kasutamise efektiivsuse ja valdkonna prioriteetide saavutamise kontrollimine, siis muudaks see raha kasutamise eesmärgipärasemaks.

Segadus valitseb ka küsimuses kas kindlate protsentidena tuleks toetada 1) valdkonda 2) vabaühendusi 3) KOV-e. Praegu toimub valdkondade toetamine ministeeriumite põhiselt. Näiteks sotsiaalvaldkonnal polegi võimalik muudest vahendistest toetusi küsida. Puuduvad vastavad rakendusüksused, mis tähendab, et süsteemi ümber kohandades tuleb sotsiaalvaldkond erilise tähelepanu alla võtta. HaMMS ei näe ette, et toetataks vaid vabaühendusi, mistõttu on suurenenud avaliku sektori organisatsioonide toetamine HMN rahast. Samas on 2002-2003 ümarlaudadel ja Riigikogus peetud debattide järelduseks olnud vabaühenduste prioritiseerimine HMNi rahastust silmas pidades. See tõstatab küsimuse, kas tuleks sätestada kindel toetusprotsent ainult vabaühendusi silmas pidades. Ohuks on, et selline nõue on piirav ning pole garantiid, et lõpp-kokkuvõttes vabaühenduste toetusprotsent võrreldes praegusega hoopis väheneb. Seega võimaliku reformi käigus tuleks tagada, et vabaühenduste toetamine vähemalt samas mahus (% arvestades) jätkuks.

Tuleb leida lahendus ka KOV-idele jagatavate toetuste osas. On kohaliku omaalgatuse programm, regionaalsete investeeringute programm ning ka KOV’id ise jagavad projektitoetusi. Seega tuleks kindlaks määrata kas ja mis roll on HMN-il KOV-idele oluliste projektide rahastamisel. Riskiks selliste väikeste kogukondlike projektide HMN-ist mittetoetamise puhul on, et ühendused, mille ideoloogia ei ühti KOV-i ideoloogiaga, ei saa enam toetusi. Puudus on just väikeprojektide toetustest, mis KOV-ide kogukonnaprojekte puudutavad, seega tuleks muudatuste tegemisel sellega arvestada.

Rahastusmudeli puhul on hetkel näha kolme võimalikku alternatiivi HMN-ile. Delegeerimine KÜSK-ile (või mõnele muule rakendusasutusele), kus rahastamismudelid on juhendmaterjalile vastavad ja mis püüdlevad tulemuste mõõdetavuse ja eesmärgistatud toetamise poole, tundub ühe hea variandina. Samas tuleks valdkondade arengut silmas pidades ka ministeeriumi esindajaid toetuste prioriteetide ja hindamise puhul kaasata. Teise variandina on anda toetuste jagamise pädevus kolmele ministeeriumile, mis sellega praegu juba tegelevad. Sel puhul tuleks aga vältida, et ministeeriumid hasartmängumaksuraha otse oma eelarvesse suunavad ja sellest eelarveauke lapivad. Sel puhul oleks oluline tagada ikkagi valdkonna vabaühenduste toetamine hasartmängumaksust. Samuti tuleb sel puhul reformida prioriteetide seadmist, hindamiskriteeriumide sätestamist, järelevalvet, et tagada raha eesmärgipärane ja tulemuslik kasutamine, mis viiks laiemate strateegiliste eesmärkide saavutamiseni. Vabakonna ekspertide kaasamine nendesse protsessidesse on väga oluline, sest vaid nii jõuab rohujuuretasandi ekspertiis poliitikakujundajateni. Kolmanda variandina võiks toimida Kultuurkapitali näitel ja luua seega vastavalt ka haridus-, sotsiaal- ja spordikapital (või EOK). See tähendaks, et valdkonna enda eksperdid vastutaksid toetuste andmise ja valdkonna tulemuste saavutamise eest. Riskideks sel puhul on, kas vastavad kapitalid on tasakaalustatud koosseisuga. Ohuks on vabaühenduste jt valdkonnaorganisatsioonide tülliminek otsustuspositsioonide saavutamisel ja toetuste andmise korras kokku leppimises. Seega tuleks selle variandi puhul võimalikud tülikohad varakult läbi mõelda ning leida parim viis tasakaalustatud koosseisu saavutamiseks.

1. 861 SE (2002) Hasartmängumaksu seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu, muudatusettepanek nr 14 [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203131300#PKP-2000008626> [↑](#footnote-ref-2)
3. HMN korra järgi toetatakse väikeprojektidena kuni 6000 eur suuruseid projekte, taotlusi saab esitada ja rahastatakse ial kuul. Aastaprojektid ehk suurprojektid on üle 6000 eur eelarvega. Tegelikkuses on jagatud korduvalt üle 6000 eur eelarvega toetusi väikeprojektidena. Käesolevas analüüsis kajastuvad väikeprojektidena ka kõik need üle 6000-eur toetust saanud projektid, mis on HMN protokollides otsustatud VP-dena. [↑](#footnote-ref-3)
4. Matt, Jane, Uus, Maiu, Hinsberg, Hille, Kaarna, Risto, Aps, Jaan, 2013. Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis [↑](#footnote-ref-4)
5. Rammo, A. (2015) *HMN-i seitse surmapattu*. Hea Kodanik <http://uudised.ngo.ee/post/alari-rammo-hmni-seitse-surmapattu/> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203131300#PKP-2000008626> [↑](#footnote-ref-6)
7. [www.hmn.ee](http://www.hmn.ee) [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://uudised.ngo.ee/post/%20%20katuseraha-peab-kaduma> [↑](#footnote-ref-8)
9. Saar, Anne-Mai (2016). Kolmanda sektori rahastamine hasartmängumaksust, selle vajalikkus ja probleemid. Bakalaureusetöö, TTÜ, Tallinn. lk 24-25 [↑](#footnote-ref-9)
10. Vabariigi Valitsuse 15. aprilli 2010 määrus nr 53. *Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord* [↑](#footnote-ref-10)
11. Vähemalt kolm esitatud ja rahuldatud taotlust aastas vahemikus 2013-2015 [↑](#footnote-ref-11)
12. BDA Consulting OÜ (2008). *Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine*. (Raport) [↑](#footnote-ref-12)
13. Peamiselt tulenevad need VV määrusest „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“ [↑](#footnote-ref-13)
14. Praxis (2013) lk 60 [↑](#footnote-ref-14)
15. Saar (2016). lk 25-26 [↑](#footnote-ref-15)
16. Intervjuu [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203131300#PKP-2000008626> [↑](#footnote-ref-17)
18. Saar (2016) lk 28 [↑](#footnote-ref-18)
19. Kuna Lätis puudub otsene seos hasartmängumaksu laekumise ja vabaühenduste toetamise vahel (pigem on seos KOV-ide toetamise ja hasartmängumaksuraha vahel), siis jääb ta praegusest võrdlusest välja [↑](#footnote-ref-19)
20. <https://www.lutrija.hr/cms/DrustvenoOdgovornoPoslovanje> [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://www.icnl.org/news/2003/27-Oct.html> [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.national-lottery.co.uk/life-changing/where-the-money-goes> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://www.biglotteryfund.org.uk/about-big/helping-millions-change-their-lives> [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://www.biglotteryfund.org.uk/about-big/our-approach/about-big-lottery-fund> [↑](#footnote-ref-24)
25. <https://www.biglotteryfund.org.uk/about-big/10-big-lottery-fund-facts> [↑](#footnote-ref-25)
26. Saar (2016) lk 18-21 [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.nlcsa.org.za/our-mandate/> [↑](#footnote-ref-27)
28. <http://www.nlcsa.org.za/what-organisations-are-funded/> [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://www.nlcsa.org.za/how-funds-are-allocated/> [↑](#footnote-ref-29)