Noortele korraldatavad laagrid ja nende rahaline toetamine

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/145
30.12.2003

Noortele korraldatavad laagrid ja nende rahaline toetamine

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Haridus- ja Teadusministeeriumi arvestuste kohaselt osaleb igal aastal ligikaudu 30 000 noort huvialavõi vaba aja veetmise laagrites. 30 laagri pidajale (äriühingud, mittetulundusasutused, riigiasutused) on riik andnud tegevusloa. Tegevusloaga laagrid ehk noortelaagrid võtavad vastu ligikaudu 2/3 laagrites käivaist noortest, seda peamiselt suvel. Ülejäänud kolmandik osaleb paljudes nn projektlaagrites, mis on üldjuhul lühiajalised ja huvialalised ning toimuvad aastaringselt. Projektlaagrite korraldamiseks pole mingit riigipoolset luba vaja.

Laagri korraldamise eesmärgiks pole mitte ainult sisustada vaba aega meelepäraselt, vaid laagril peaks noortele olema ka teatud kasvatuslik mõju. Ning loomulik on eeldada, et laagrid on noortele turvalised ja nad seal normaalselt süüa saavad.

Enamik laagreid on hästi korraldatud, probleeme on olnud projektlaagritega, mille tegevuse korraldus on sisuliselt reguleerimata.

Riigikontrolli 2003. aasta tööplaani alusel läbi viidud auditi eesmärk oli selgitada, kas noortelaagrite korraldamisega ja laagrite tegevuse rahalise toetamisega (aastas ligi 8 mln krooni) seotud küsimused on piisavalt ja arusaadavalt reguleeritud ning kas kehtivaid reegleid järgitakse. Ei hinnatud laagrite korraldamisega taotletavate eesmärkide saavutamist ning praegu toimiva süsteemi vastavust vajadustele.

Audit viidi läbi 2003. aasta juunist septembrini. Auditeeritavateks olid Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi ka *HTM*) ning tema hallatav asutus Eesti Noorsootöö Keskus (edaspidi ka *ENTK*, *keskus*). Hinnati nende 2002. ja osaliselt ka 2003. aasta toiminguid.

Olulisemad tähelepanekud

- Noortelaagrite korraldamiseks tegevuslubade andmise toimingud on õiguslikult piisavalt reguleeritud, kuid riigi seatud nõuded on osaliselt formaalsed – neid pole võimalik järgida (nt nõue esitada andmed kõigi kasvatajate kohta, kes eelseisva kolme aasta jooksul laagris töötavad), või ei loo asjaolu, et laager loa taotlemise ajal nõuetele vastas, mingit kindlust, et ta neile ka edaspidi vastab.

- HTM on tegevuslubade andmisel järginud seaduse nõudeid. Kõigile loataotlejaile on esitatud ühesugused nõuded, samas pole nendele vastavust hinnates koheldud kõiki loataotlejaid võrdsena.

- Laagrite nõuetele vastavuse tagamise seisukohalt on oluline, et oleks olemas laagrite suhtes rakendatav kontrollisüsteem ja see toimiks tõhusalt. Tervisekaitseinspektsioonil ja Päästeametil on kontrollimisteks konkreetsed juhised, HTM-il aga mitte. Ministeeriumi töötajad pole laagrite tegevust kontrollinud; ministri moodustatud nõuandva organi – Laagrijuhtide Nõukoja – liikmed on laagrites küll käinud, kuid neid külastusi ei saa käsitleda järelevalvetoimingutena.

- Nn projektlaagrite osas pole riik mingeid nõudmisi seadnud. Noorsootöö seadus sätestab nende toimumise kooskõlastamise valla- või linnavalitsustega (kellel pole võimalik laagri korraldamist kooskõlastamata jätta). Nende suhtes, kes laagri ilma sellise kooskõlastuseta korraldavad, ei saa mingeid sanktsioone rakendada.

- Riik toetab laagrite korraldamist rahaliselt, tehes laagrikorraldajale makseid vastavalt sellele, kui palju laagripäevi on noored laagris olnud. Raha saadakse hasartmängumaksust. Ehkki Vabariigi Valitsuse korra kohaselt peaks Riigikogu moodustatud Hasartmängumaksu Nõukogu tegema otsuse iga toetusetaotluse suhtes eraldi, on ta otsustanud toetuste kogusumma. Väljamakseid on tehtud HTM-i hallatavas asutuses Eesti Noorsootöö Keskus töötava projektijuhi koostatud jaotuskava järgi, nõuetekohaselt vormistatud alusdokumentideta. Ei HTM ega Rahandusministeerium pole väljamaksete korraldust kontrollinud. Auditeerimisel ei tuvastatud, et toetuste väljamakseid oleks tehtud isikutele, kellega ministeerium polnud sõlminud vastavasisulist lepingut.

- Kuna laagritelt ei ole nõutud igapäevast arvestust noorte laagrites viibimise kohta ja sellekohaste dokumentide säilitamist, ei ole tagantjärgi võimalik selgitada, kas laagripidajate aruanded (ja nende alusel tehtud arvestused toetuse juurde- või tagasimakseteks) on tegelikkust õigesti kajastanud. Kuna laagripidajatega sõlmitud lepingud pole sätestanud juurdemakseid lepingus fikseeritust suurema arvu laagripäevade eest, ei ole juurdemaksetel olnud alust. Aruannetest ilmneb, et mõnes laagris on mõnel perioodil olnud rohkem noori, kui Tervisekaitseinspektsioon lubanud.

- Laagrite korraldamise sisuline juhtimine on lasunud Eesti Noorsootöö Keskusel, kes on oma tegevuse kooskõlastanud Laagrijuhtide Nõukojaga. HTM on olnud eelnimetatute tehtud otsuste vormistajaks. Põhimõtteliselt võib sellist tööjaotust pidada õigeks, kuid see pole olnud ministri korraldavate dokumentidega ja Eesti Noorsootöö Keskuse põhimääruses piisavalt fikseeritud.

Olulisemad ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda vajadust muuta hasartmängumaksu seadust nii, et see sätestaks hasartmängumaksust riigieelarvesse laekunud summast noortelaagrite toetamiseks eraldatava osa suuruse ning HTM-ile pandaks kohustus ja antaks õigus teha otsused kõigi noortelaagrite pidajate esitatud toetusetaotluste suhtes kas seadusega või valitsuse kehtestatava korra kohaselt (nii, nagu see on praegu sätestatud regionaalprogrammide investeeringute rahastamise osas).

  Alternatiivina kaaluda võimalust kavandada toetused riigieelarves ministeeriumi valitsemisala kuludes eraldi summana, mille kasutamiseks kehtestataks eraldi reeglid (lahus hasartmängumaksu seadusega (ja selle rakendamiseks) sätestatuist).

- Kaaluda loobumist nõudest, et tegevusloa taotleja peab esitama andmed kõigi laagris töötama hakkavate kasvatajate kohta, piirdudes andmetega vaid laagri juhataja (ja temaga kokkuleppe olemasolu) kohta. Kaaluda Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni tõendite nõudest loobumist või sätestada tingimus, et tegevusluba antakse vaid neile, kelle taotlusele lisatud tõenditest nähtub, et laagri hooned ja territoorium vastavad loa taotlemise ajal kõigile nõuetele täies ulatuses.

- Sätestada toetuse saajatega sõlmitavais lepingutes nõue pidada laagris olijate üle täpset igapäevast arvestust riigi kehtestatud vormi ja korra kohaselt ning kehtestada vastav vorm ja kord toetuse saajaga sõlmitava lepingu lisana, samuti ka nende järgimise kontrollimise kord.

- Rakendada meetmed tagamaks toetussummade väljamaksmine nõuetekohaselt vormistatud ning selleks pädevate isikute poolt kontrollitud ja kinnitatud jaotuskavade (ja nende muudatuste) alusel.

- Kui HTM peab otstarbekaks jätkata senist praktikat – kogu noortelaagritega seotud tegevust korraldab ministeeriumi suuniste järgi Eesti Noorsootöö Keskus –, siis sätestada see ülesanne keskuse põhimääruses praegusest oluliselt konkreetsemalt ja teha vajalikud muudatused ka noortelaagri tegevusloa väljastamise korras.

- Kehtestada noortelaagrite tegevuse üle ministeeriumi poolt teostatava järelevalve kord.

- Kaaluda võimalust sätestada seadusega sanktsioonide rakendamine isikute suhtes, kes korraldavad noortele projektlaagreid ilma omavalitsuse täitevorgani kooskõlastuseta. Kui seda siiski vajalikuks ei peeta, siis algatada noorsootöö seaduse muudatus, millega kooskõlastusnõue tühistatakse – seaduses ei peaks olema sätet, mille järgimist pole võimalik nõuda.

***

Haridus- ja teadusminister teatas nõustumisest enamikuga tehtud ettepanekutest ning kavandatud abinõudest nende rakendamiseks. Tema ja Eesti Noorsootöö Keskuse direktori vastused täistekstidena on lisatud käesoleva aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Ülevaade noortelaagrite korraldamisest ja selle riigipoolsest toetamisest **5**

Auditi korraldus **10**

1. TEGEVUSLUBADEGA SEONDUVAD TOIMINGUD **11**

1.1. Tegevuslubade rakendamise eesmärk **11**

1.2. Tegevusloa andmise tingimused ja nende järgimine **11**

1.3. Tegevusloa andmise korraldus **15**

1.4. Järelevalve laagrite tegevuse üle **17**

2. LAAGRITE RAHALINE TOETAMINE **20**

2.1. Toetuse maksmise eesmärk **20**

2.2. Toetuse taotlemine ja andmise otsustamine **20**

2.2.1. Toetuse kogusumma otsustamine 21

2.2.2. Toetuse jaotamine sihtgrupiti 23

2.2.3. Laagripäeva ja laagrivahetuse maksumuse määramine 24

2.2.4. Ühe laagripäeva kohta makstava toetuse määramine 25

2.3. Toetuse maksmine **26**

2.4. Toetuse kasutamise arvestus ja aruandlus ning aruannete õigsuse kontrollimine **29**

2.5. Muud tähelepanekud toetusraha kasutamise kohta **31**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **33**

EESTI NOORSOOTÖÖ KESKUSE DIREKTORI VASTUS **39**

Sissejuhatus

Ülevaade noortelaagrite korraldamisest ja selle riigipoolsest toetamisest

Mõisted

Noor – 7–26-aastane füüsiline isik.[1]

Noortelaager – äriregistrisse, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse või Eesti kirikute, koguduste ja koguduste liitude registrisse kantud isiku või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus, mille:

- tegevus toimub vähemalt kaks kuud aastas;
- ühe laagrivahetuse kestus on vähemalt kuus päeva;
- tegevuse aluseks on HTM-i välja antud tegevusluba.[2]

Projektlaagri definitsiooni õigusaktides ei ole. Noorsootöö seaduse formuleeringute[3] senise ametnikepoolse tõlgenduse järgi on projektlaagrid tervistava puhkuse võimaldamiseks ja vaba aja veetmiseks korraldatavad "laagri tüüpi" noorteüritused, mille korraldus ei vasta noortelaagritele esitatavatele nõuetele. Projektlaagrite pidamiseks tegevuslubasid ei anta.

Noorteprojekt – noorsootöö valdkonda kuuluv tegevusplaan koos eelarvega, mis teenib noorsootöö eesmärke ning mille kestus on kuni üks aasta.[4]

Laagrijuhtide Nõukoda – haridus- ja teadusministri moodustatud komisjon riigiametnikest ja noortelaagrite korraldamisega tegelevate mittetulundusühingute esindajatest, mille ülesandeks on teha haridus- ja teadusministrile ettepanekuid noorte tervistava ja arendava tegevuse puhkusevaldkonna arendamiseks noorte- ja puhkelaagrite osas ning nimetatud laagrite tegevusega seotud küsimuste lahendamiseks, samuti kontrollida riiklike rahaeraldiste jaotamist ja kasutamist.[5]

Hasartmängumaksu Nõukogu – hasartmängumaksust riigieelarvesse laekuva raha jaotamiseks Riigikogu moodustatud nõukogu, millesse vastavalt hasartmängumaksu seadusele kuulub kuus Riigikogu liiget ning Haridus- ja Teadus-, Kultuuri- ja Sotsiaalministeeriumi esindajad.

Erinevused noorte- ja projektlaagritele esitatavates nõuetes

Nõuded noortelaagritele

Noortelaager on laager (laagrit korraldav asutus), millele riik on andnud tegevusloa. Noorsootöö seadus sätestab nõuded noortelaagritele järgnevalt:

- nad peavad olema vormistatud põhimäärust omavate asutustena;
- nende omanikuks peab olema registrisse kantud juriidiline isik;
- nende juhatajad ja kasvatajad peavad vastama haridus- ja teadusministri kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele;
- nende maa-ala, ruumid (hooned) ja ruumide (hoonete) sisustus peavad vastama tervisekaitse-, tuleohutus- ja päästealade nõuetele.

---

[1] Noorsootöö seadus § 2
[2] Noorsootöö seadus § 9
[3] Noorsootöö seadus § 15
[4] Noorsootöö seadus § 2
[5] Auditeeritaval perioodil pidi nõukoda juhinduma haridusministri 08.05.2000. a määrusest nr 123, käesoleva aasta suvest reguleerib nõukoja tegevust haridus- ja teadusministri 03.06.2003. a määrus nr 465, mis sätestab nõukoja ülesanded varasemast mõnevõrra kitsamalt.

Haridus- ja teadusministri kehtestatud kvalifikatsiooninõuete kohaselt peab noortelaagri juhatajal ja kasvatajal olema vähemalt keskharidus ja nad peavad olema viimase viie aasta jooksul läbinud 35-tunnise koolituse, millel käsitletakse ministri määruses loetletud küsimusi. Laagri juhataja peab olema kolmel hooajal töötanud noortelaagri kasvataja või juhatajana.

Sotsiaalminister on kehtestanud laagritele tervisekaitsenõuded, spetsiifilisi tuleohutusnõudeid ja päästealade nõudeid pole kehtestatud (tuleohutuse osas rakendatakse kõikidele majutusasutustele ühiseid nõudeid, päästealasid pole defineeritud ja neile pole nõudeid kehtestatud).

Isikud, kes kavandavad korraldada nimetatud nõuetele vastavat laagrit, võivad taotleda HTM-ilt noortelaagri tegevusluba[6], kuid seda vaid juhul, kui esitavad dokumendid, millest nähtub, et nad kavatsevad tegutseda vähemalt kaks kuud aastas, ühe laagrivahetuse kestus on vähemalt kuus päeva ja laagrivahetuste tegevuskavad sisaldavad noori arendavaid tegevusi. Seadus ei sätesta, milles peab mainitud kahekuuline tegevus seisnema (seadus ei ütle, et selleks peab olema laagrite korraldamine noortele). Seetõttu võib tegevusluba taotleda ja selle saada iga asutus, mille personal, territoorium ja ruumid vastavad riigi nõuetele ja mis soovib korraldada aasta jooksul noortele ühe vähemalt kuuepäevase laagri. Noortelaagri tegevusluba on tähtajaline, see antakse kuni kolmeks aastaks.

Nõuded projektlaagritele

Kui mõni isik või asutus, kes oma põhimäärusest või põhikirjast tulenevalt või ärilistel eesmärkidel soovib korraldada noortelaagrit, kuid ei suuda järgida tegevusloaga kaasnevaid nõudeid, soovib siiski saada riigi rahalist toetust, võib ta seda saada kui toetust projektlaagritele. Nende korraldamiseks ei pea kelleltki luba küsima.

Noorsootöö seadusele tuginedes käsitleb HTM projektlaagritena noorte tervistava puhkuse ja vaba aja veetmise üritusi,

- mida nende korraldajad nimetavad projektideks;
- mis üldjuhul viiakse läbi nii, et üritusel osalejad ei ööbi kodus;
- mille toimumise kohta on vormistatud paber, millest nähtub ürituse noortele suunatud eesmärk;
- mis kestavad vähemalt kuus päeva.

Nõudeid ürituse läbiviijate ja ürituse toimumise koha suhtes pole riik kehtestanud.

Projektlaagri korraldamine tuleb kooskõlastada valla- või linnavalitsusega, mille haldusterritooriumil üritus toimub. Registreerimisel tuleb teatada ürituse läbiviimise eest vastutava isiku nimi, elukoht ja isikukood, ürituse läbiviimise koht ja eesmärk, üritusel osalevate noorte päevakava, ürituse korraldaja nimi ja elukoht. Kui laagri korraldaja on valla- või linnavalitsusele teatanud kõik loetletud andmed, peab omavalitsusorgan ürituse toimumise kooskõlastama.

Praegu kehtivad õigusaktid ei sätesta sanktsioonide rakendamist isikute suhtes, kes korraldavad projektlaagreid ilma omavalitsuse täitevorgani kooskõlastuseta.

Haridus- ja Teadusministeerium on kavandanud karmistada projektlaagrite korraldajatele esitatavaid nõudeid (ettevalmistamisel on noorsootöö seaduse muutmise seaduse eelnõu): eelkõige soovitakse kehtestada nende personali suhtes samad nõuded, mis praegu esitatakse noortelaagrite puhul.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda võimalust sätestada seadusega sanktsioonide rakendamine isikute suhtes, kes korraldavad noortele projektlaagreid ilma omavalitsuse täitevorgani kooskõlastuseta. Kui sanktsioonide rakendamist ei sätestata, siis algatada noorsootöö seaduse muudatus, millega kooskõlastusnõue tühistatakse – seaduses ei peaks olema sätet, mille järgimist pole võimalik nõuda.

[6] Nad võivad luba taotleda, kuid ei pea seda tegema. Laager, mis vastab seaduses sätestatud nõuetele, kuid millele tegevusluba pole (luba pole taotletud), ei ole noortelaager noorsootöö seaduse tähenduses.

Haridus- ja teadusminister teatas Riigikontrollile, et ei pea seaduse täiendamist vajalikuks, kuna ministeerium ei käsitle omavalitsuse täitevorganiga kooskõlastamatult korraldatavaid laagreid projektlaagritena noorsootöö seaduse mõttes. Ka viitas minister karistusseadustiku paragrahvile 372, mille kohaselt tegevusloata, litsentsita või registreeringuta tegutsemise eest valdkonnas, kus tegevusluba, litsents või registreering oli nõutav, karistatakse nagu kuriteo eest.

Riigikontrolli arvates ei peaks riik noortele korraldatavaid üritusi kvalifitseerima selle järgi, kas nende korraldajad järgivad või ei järgi seaduse nõudeid – laagreid, mille korraldamisel seadust ei järgita, ei tohiks lubada korraldada. Riigikontrolli arvates ei ole korraldatava laagri kohaliku omavalitsuse täitevorganiga kooskõlatamise nõue samaväärne tegevusloa, litsentsi või registreeringu omamise nõudega, mistõttu ei ole sellise kooskõlastuseta tegutsevate isikute suhtes võimalik rakendada karistusseadustiku paragrahvi 372.

Arvandmed noortele korraldatavate laagrite kohta

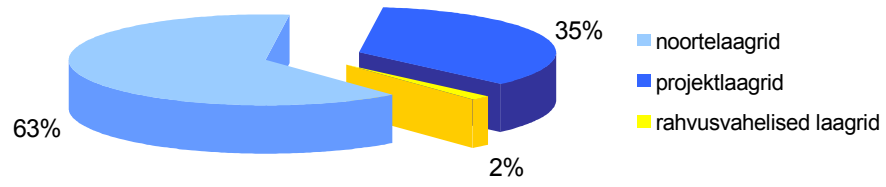
2002. aastal tegutses Eestis 32 HTM-i tegevusloa saanud noortelaagrit, milles ministeeriumi andmeil osales 18 961 noort. Lisaks osales 11 256 noort riigi poolt rahaliselt toetatud tervistava puhkuse ja vaba aja veetmise projektide raames noortele korraldatud laagrites. Laagrite kohta, mis riigilt rahalist toetust ei taotlenud või ei saanud, ministeeriumil arvandmeid pole olnud ega ole ka praegu.

2003. aastal on tegevusluba 30-l noortelaagril, osavõtjate arvuks oli kavandatud 18 000, tegelikult viibis laagrites 19 025 last. Projektlaagrite arvu ei kavandata, teada on andmed vaid nende laagrite kohta, kes HTM-ilt toetust on palunud – seisuga september 2003 oli raha eraldatud 75-le projekt-laagrile, milles osales 10 475 noort.

Tabel 1. Noortelaagrid ja neis osalejad aastail 2000–2003

	2000		2001		2002		2003	
	Laagreid	Noori	Laagreid	Noori	Laagreid	Noori	Laagreid	Noori
Tegevusloaga laagrid (noortelaagrid), sh:	36	17 874	35	18 374	32	18 961	30	19 025
lastekodudest noori võtnud laagrid	4	380	6	380	5	300	4	286
toimetulekuraskustega peredest noori võtnud laagrid	7	1 850	7	2 004	7	2 250	7	2 243
Projektlaagrid	78	9 768	76	10 100	76	11 256	75	10 475
Kokku[7]	114	27 642	111	28 474	108	30 217	105	30 704

Joonis 1. Noorte arv laagritüüpide kaupa 2002. aastal



Noorsootöö seaduse § 12 järgi peavad tegevusloaga noortelaagrid olema kantud HTM-i noortelaagrite registrisse. 1999. aastal kinnitas haridus- ja teadusminister registri põhimääruse[8]. Auditi läbiviimise ajal pärinesid viimased sissekanded registrisse 2001. aastast ja nendegi sisu ei vastanud täiesti seadusele.

[7] Koondsumma kajastab ka rahvusvahelistes laagrites olnud noorte arvu, nt 2003. aastal 1084 noort.
[8] Haridusministri 28.04.1999. a määrus nr 27 "Noortelaagrite registri asutamine ja noortelaagrite registri pidamise põhimäärus"

Seetõttu ei saa noortelaagrite registrist seadusega nõutud andmeid kehtivat tegevusluba omavate noortelaagrite kohta. Osa andmeist, mis peaksid olema registris, on ENTK veebilehel, millele seoses noortelaagritega viitab ka ministeeriumi veebileht.

Noorsootöö seadusest ei selgu selle registri asutamise ja pidamise eesmärk (eesmärgid). Praegu kehtivatest õigusaktidest nähtub, et registril on informatiivne tähendus.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Võtta seisukoht noortelaagrite registri suhtes, vajadusel taotleda selles osas muudatuste tegemist noorsootöö seadusesse.

  Kui registri üheks eesmärgiks on teavitada avalikkust võimalustest noori laagritesse saata, peaks register sisaldama lisaks praegu seaduses nimetatuile veel mõningaid andmeid – nt tegevusloa kehtivusaeg, jooksva aasta laagrivahetuste ajakava ja laagripäeva (vahetuse) hind. Registri põhimäärus peaks sätestama andmete kustutamise registrist juhul, kui tegevusloa kehtivusaeg on läbi. Samas võiks kaaluda registrikandele riikliku erinõuetega tegevusalade registris tehtava kandega sama õigusliku tähenduse andmist, s.t loobuda tegevusloast ja asendada see registreeringuga.

Minister teatas, et ministeeriumi arvates ei ole noorsootöö seaduses sätestatud noortelaagrite registri eesmärgiks teavitada avalikkust. Riigikontrolli ettepanekutega arvestatakse pärast Eesti Hariduse Infosüsteemi rakendumist 2004. aasta sügisel; siis otsustatakse ka vajadus muuta selles osas seadust.

Noortele korraldatavate laagrite riigipoolne toetamine

Noorsootöö seaduse kohaselt tuleb toetused noorsootööd korraldatavatele asutustele ette näha riigieelarves HTM-i valitsemisala kuludes. Ministeeriumi töötajate selgitusel pole neid kulutusi eelarves seni eraldi reana kavandatud.

Noortele korraldatavaid laagreid on toetatud hasartmängumaksust saadavast rahast. Hasartmängumaksu seaduse kohaselt eraldatakse riigieelarvesse laekuvast hasartmängumaksust 11,2% teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks. Sellest noortelaagritele ja projektlaagritele toetuste määramine toimub HTM-i kaudu. Enamik toetusrahast liigub läbi nn koondprojekti "Noorte tervistav puhkus", kuid osa laagreid saab toetusi ka ühekordsete projektide alusel.

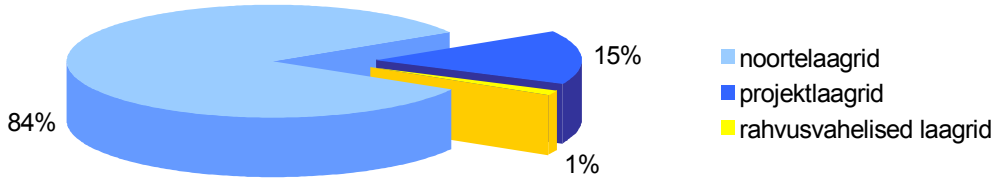
Tabel 2. Toetuste maksmine koondprojekti rahast

	2002			2003		
	Raha saanud laagrite/ noorte arv	Maksti		Raha taotlenud laagrite / toetatud noorte arv	Maksti	
		Kokku, krooni	Ühe noore kohta		Kokku, krooni	Ühe noore kohta
Hasartmängumaksust kokku HTM-i kaudu, sh:	108/31121	6 988 000	X	102	7 796 500	X
noortelaagrid	32/18 961	5 558 000	23 kr päev	30/18 000	6484500	25 kr päev
projektlaagrid	76/11 256	1 318 416	12 kr päev	72/10 000	1 200 000	12 kr päev
rahvusvahelised laagrid	500 noort	111 570	15/36 kr päev[9]	500 noort	112 000	16/36 kr päev
Toetus noortelaagrites osalenud						
lastekodude noortele	5/300	242 800	25 kr päev + 540 kr vahetus	4/286	X	25 kr päev[10]
noortele toimetulekuraskustega ja paljulapselistest peredest	7/2250	1 822 500	810 kr vahetus	7/2250	1 822 500	810 kr vahetus

[9] Esimene arv näitab toetust laagripäeva kohta Eestis korraldatud laagrites, teine arv toetusssummat, mis maksti noortele, kes osalesid väljaspool Eestit toimunud laagrites.

[10] 2003. aastaks ei eraldanud Hasartmängumaksu Nõukogu HTM-ile raha lastekodulaste noortelaagrites viibimise täiendavaks toetamiseks. Seda pidi tehtama Sotsiaalministeeriumi kaudu, kuid HTM-i ja Sotsiaalministeeriumi vaheliste koostööprobleemide tõttu jõudis taotlus vastava raha saamiseks Hasartmängumaksu Nõukoguni alles sügisel. Vastavalt 09.10.2003 vastu võetud otsusele makstakse tagantjärele kinni lastekodude kulud seoses nende laste laagris viibimisega vastavalt laagris viibinud laste tegelikule arvule 151 740 kr ulatuses. Algselt planeeriti selleks summaks 162 000 kr. Seoses segadusega rahastamisel jäid mitmed lapsed laagrisse seetõttu minemata.

Joonis 2. Toetusrahajagunemine laagritüüpide vahel 2002. aastal



Riigikontroll ei auditeerinud koondprojektiga hõlmamata projektidele Hasartmängumaksu Nõukogu poolt raha eraldamist ja selle kasutamist ega kogunud ka arvandmeid selle kohta.

Osa hasartmängumaksust laekunud rahast jõuab laagrite korraldajateni ka regionaalsete programmide (raha jaotab Siseministeerium) ja sporditegevuse toetamiseks tehtavate eraldiste kaudu (raha jaotab Kultuuriministeerium). Raha eraldatakse ka Sotsiaalministeeriumi juhitavate programmide kaudu. Ministeeriumides pole andmeid, kui palju sellest rahast läheb lõppkokkuvõttes noortelaagrite kulude katmiseks.

Lisaks hasartmängumaksule saavad noortelaagrid rahalist toetust ka teistest allikatest: laagreid (neis osalevaid noori) toetavad omavalitsused, sihtasutused ja mittetulundusühingud, samuti äriühingud. Ka nende toetuste kohta pole keegi andmeid koondanud.

Spordikoolid ja -klubid saavad toetust ka riigieelarvest Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu noorte spordi toetamiseks antavast rahast. Näiteks on Kultuuriministeeriumil ühekordse projektina plaanis toetada praeguse kooliaasta sügisesel ja talvisel koolivaheajal läbiviidavaid noorte spordilaagreid. Raha selleks on eraldatud 2003. aasta lisaeelarvest.

Ühelgi riigiasutusel pole ülevaadet sellest, kui palju toetusraha noortelaagrid saavad, sh riigilt. Üldjuhul pole selliseid andmeid ka konkreetsete laagrite kohta – aruannetes, mis laagrid HTM-ile esitavad, tuleb esitada andmed vaid sellelt ministeeriumilt saadud raha kohta.

Noortelaagritega seonduvate küsimuste lahendamise organisatsiooniline korraldus

HTM-is kuuluvad noortelaagrite korraldamisega seotud küsimused noorteosakonna pädevusse. Minister on määranud osakonna ühe töötaja Laagrijuhtide Nõukoja esimeheks, et selle valdkonna sisuliste probleemide osas seisukohti kujundada ja laagrite korraldajatega suhteid korraldada.

Nõukoja koosolekuid valmistab ette ja tema otsuste täitmist korraldab ministeeriumi hallatava asutuse ENTK noorteprojektide ja -programmide osakond, faktiliselt aga selle juhataja kohustes olev nõunik. Keskuse põhimääruse[11] kohaselt peab keskus korraldama Laagrijuhtide Nõukoja tegevust, vaatama läbi noortelaagrite esitatud soodustuusikute ja koolituse finantseerimise taotlused, andma neile hinnangu ja sõlmima vajalikud lepingud.

Auditeeritud perioodil kehtinud Laagrijuhtide Nõukoja töökorras käsitleti nõukoja aseesimeest projekti "Noorte tervistav puhkus" koordinaatorina, ning nii auditeeritud perioodil kui ka praegu on nõukoja aseesimeheks ENTK noorte arendava ja tervistava puhkuse valdkonna juhataja. Auditi käigus selgus, et see inimene ongi kogu noortelaagrite korraldamisega seotud tegevuse sisuline riigipoolne juht, ministeerium on selle probleemistikuga vähe tegelenud.

[11] Kinnitatud haridusministri 08.11.2001. a määrusega nr 62

Auditi korraldus

Auditiküsimused

Auditiga püüti saada vastused eelkõige järgmistele küsimustele:

- Kas on arusaadav, mida riik taotleb noortelaagrite suhtes esitatavate nõuetega ja nende laagrite korraldamise rahalise toetamisega?
- Kas esitatavad nõuded on arusaadavad, loogilised, piisavalt avalikustatud ja nende täitmine kontrollitav ning kas nende järgimine on vajalik eesmärkide saavutamiseks, mida riik neid nõudeid püstitades silmas pidas?
- Kas HTM on noortelaagrite korraldamiseks tegevuslubasid andes ja toetuseavaldusi käsitledes järginud õigusaktides sätestatud reegleid ning seejuures käsitlenud kõiki loataotlejaid võrdsena?
- Kas toetusraha jaotamine, väljamaksmine, kasutamise kontrollimine, aruandlus ja selle kontrollimine on piisavalt reguleeritud ja kas kehtestatud reegleid järgitakse?

Projektlaagrite korralduse (nende omavalitsusasutustes registreerimise ja tegevuse järelevalve) küsimusi ei käsitletud. Kuna noortelaagritele pole tegevusloa omamine kohustuslik, ei käsitletud ka tegevusloata tegutsemisega seonduvaid probleeme. Ei hinnatud noortelaagrite korraldamise küsimustega tegelevale riigiasutusele ENTK selleks tööks riigieelarvest eraldatud raha kasutamist (ja sellekohast aruandlust), ega ka laagripidajatele toetusrahade ülekandmist korraldava riigiasutuse HTM-i Raamatupidamisbüroo tegevust tervikuna.

Auditeeritud valim

Auditi valimisse võeti kõik dokumendid, mis kirjeldavad 2003. aastaks noortelaagri korraldamise tegevusloa saamiseks 2002. aastal esitatud 17 avalduse käsitlemist. 2002. aastaks tegevusloa saamiseks esitatud loataotluste käsitlemist polnud vastava dokumentatsiooni korrastamatuse tõttu võimalik analüüsida.

Toetuste määramist, maksmist ja aruandluse õigsust hinnati valimi alusel mis, hõlmas 20% 2002. aastal toetusi saanud noorte- ja projektlaagritest.

Varasemad auditid

Riigikontroll ja teised välisaudiitorid pole noortelaagrite korraldamisega seonduvaid riigi toiminguid varem hinnanud. Seda pole teinud ka HTM-i siseauditiosakond.

Põhilised audititoimingud

Auditi läbiviimisel lähtuti INTOSAI[12] auditistandarditest ja Riigikontrolli juhistest.

Audiitorid tuginesid HTM-ist ja ENTK-st saadud dokumentidele ja nende kohta antud selgitustele, samuti intervjueeriti mitmete noortelaagrite ja projektlaagrite juhte. Selgitusi saadi ka Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni töötajatelt.

Auditijuhina tegutses Olav Lüüs, vahetud audititoimingud viis läbi audiitor Margit Jaksen.

[12] Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

1. Tegevuslubadega seonduvad toimingud

1.1. Tegevuslubade rakendamise eesmärk

Tegevusloa omamise või riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris[13] registreerituse nõude on riik üldjuhul seadnud sellistes tegevusvaldkondades, milles tegutsemisega võib kaasneda oht inimeste elule, tervisele või keskkonnale. Mõnikord nõutakse tegevusluba ka teatud valdkonnas kaupu (töid, teenuseid) pakkuvate ettevõtjate arvu piiramiseks.

Tegevusloaga mõjult samaväärne on nõue registreerida end spetsiaalses registris. Tegevusluba rakendatakse siis, kui ettevõtja suhtes otsust tehes tuleb rakendada kaalutlusõigust.

Noorsootöö seadus, mis noortelaagrite tegevusload sätestab, ei sõnasta eesmärki, mida tegevuslubade rakendamisega saavutada soovitakse. Seaduse teksti ja noortelaagrite riigipoolse toetamise korra analüüsist ja audiitoritele antud selgitustest võib järeldada, et riik püüab tegevuslubadega saavutada noortelaagrites riigi poolt aktsepteeritavaid sanitaarseid tingimusi ja ohutust, samuti seda, et noored oleksid puhkuse ajal selliste inimeste suunamise ja järelevalve all, kes on selleks tööks väljaõppe saanud.

Noortele laagrite korraldajatel ei pea tegevusluba olema. Ka selliste noortele töö- või puhkevõimalusi pakkuvate laagrite suhtes, kes riigilt rahalist toetust ei taotle või taotlevad seda mitte noorte-, vaid projektlaagrina (st taotlevad raha madalama määra järgi võrreldes noortelaagritega), ei ole riik mingeid sisulisi nõudeid seadnud. Neist kahest asjaolust tuleneb järeldus, et antud juhul ei ole tegevuslubade rakendamise eesmärk maandada võimalikke riske, mis loaomanike osutatavate teenustega võivad kaasneda, s.t tegu pole tavapäraste tegevuslubadega. Sisuliselt on luba laagrikorraldajale vajalik vaid selleks, et saada laagripäeva kohta arvestatavat toetust rohkem kui tegevusloata laagrikorraldaja.

Lapsevanemaile on laagri tegevusloa olemasolu kinnituseks selle kohta, et laager on turvaline ja noortega tegelevad vajaliku väljaõppe saanud inimesed. Lapsevanematele on tegevuslubadel informatiivne tähendus. Sellest tuleneb, et laagrile tegevusluba andes võtab riik endale osavastutuse laagri nõuetele vastavuse ning selle eest, et noored saavad seal oma puhkust tervislikult ja huvitavalt veeta.

Riigikontrolli arvates peaks Haridus- ja Teadusministeerium endale selgelt teadvustama, milleks riik noortelaagrite tegevuslubade nõude on kehtestanud. Kui eesmärgiks on saavutada tasuliste laagrite turvalisuse, sanitaarsete tingimuste ja personali vastavus riigi seatud nõuetele, tuleks need nõuded sätestada kõigile laagritele, sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse või kas riik neid rahaliselt toetab.

1.2. Tegevusloa andmise tingimused ja nende järgimine

Riigikontrolli lähtekoht

Riigiasutuste tegevus tegevuslubade andmisel ja nende kontrollimisel peab olema sätestatud nii, et tegevuslubade taotlemisel koheldaks kõiki ettevõtjaid võrdselt.

Loa saamise tingimused peavad olema sätestatud seadusega. Põhinõuded laagrite ruumidele ja seadmetele, laagripersonalile ja laagri töö korraldusele peavad olema kirjalikult fikseeritud seadustes või nende alusel antud teistes õigusaktides, nad peavad olema selged ja üheselt mõistetavad ning avalikustatud nii, et kõigil oleksid võrdsed võimalused nendega tutvuda. Et loataotluste suhtes tehtavaid otsuseid ette valmistavad isikud saaksid loataotluse suhtes otsust teha, peab loa taotlemise kord ette nägema laagrite nõuetele vastavust kinnitavate dokumentide esitamise, nõuded neile dokumentidele peavad olema võimalikult täpselt sõnastatud (ja avalikustatud) ning otsuste ettevalmistajad peavad olema suutelised neis olevate andmete põhjal järeldusi tegema.

[13] Vabariigi Valitsuse 20.02.2001. a määrus nr 76 "Riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus"

Õigusaktides ja juhendites sätestatu

Noorsootöö seaduse kohaselt tuleb tegevusloa taotlusele lisada:

- noortelaagri põhimäärus;
- andmed noortelaagri juhataja ja kasvatajate ning nende vastavuse kohta kvalifikatsiooninõuetele;
- andmed noortelaagri tegevuseks vajalike ruumide (hoonete), sisustuse ja maa-ala vastavuse kohta tervisekaitse-, tuleohutus- ja päästealade nõuetele;
- laagrivahetuse tegevuskava, mis sisaldab noori arendavate tegevuste loetelu.

Nõuded noortelaagrite põhimäärustele on sätestatud noorsootöö seaduses (§ 11); laagri põhimääruse peab kinnitama laagri pidaja.

Laagrite kasvatajatelt ja juhatajatelt nõutakse vastavalt haridus- ja teadusministri määrusele[14] vähemalt keskharidust ja 35-tunnist koolitust (viimase viie aasta jooksul), millel on käsitletud selles määruses loetletud teemasid. Laagri juhatajal peab olema lisaks nimetatule ka varasem kolme-hooajaline kogemus laagri juhataja või kasvatajana. Ministri määrus ei defineeri mõistet "hooajaline" ega ka seda, millisest perioodist see kogemus peab pärinema. Sätestatud ei ole ka seda, millised peavad olema koolituse läbinud laagrikasvatajate ja -juhatajate koolitusjärgsed teadmised.

Sotsiaalminister on kinnitanud noortelaagrite tegevuseks vajalike ruumide (hoonete), sisustuse, personali ja maa-ala suhtes kohaldatavad tervisekaitsenõuded, nõuded noortelaagrisse lubatava noore tervisliku seisundi kohta ning noortelaagrisse lubatava noore arstitõendi vormi.[15]

Nõudeid noortelaagri ruumide (hoonete) tuleohutusele ja sisustuse ning maa-ala ohutuse kohta pole kehtestatud, Päästeameti töötajate selgitusel rakendatakse noortelaagritele samu nõudeid mis majutus-asutustele. Selged nõuded on tuleohutuse osas, kuid nõudeid päästealadele, millele viitab noorsootöö seadus (§ 10) ja maa-alale (näiteks ujumiskohtadele) pole kehtestatud.

Ka noortelaagrite tegevuskavadele pole nõudeid kehtestatud. Audiitoritele antud selgituste kohaselt HTM tegevuskavadele hinnanguid ei anna.

Tegevusloa võib anda kuni kolmeks aastaks. Seadus ei sätesta kriteeriume, mille alusel loa kehtivuse pikkust otsustada.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Dokumendid, mida riik nõuab tegevusloa taotlejalt, ning juhised nende täitmiseks on avalikustatud ENTK veebilehel. Riigikontrolli arvates on see info enamjaolt piisav ja kõigile huvilistele hästi kättesaadav.[16]

Enamasti polnud tegevusloa taotlusele lisatud andmeid, et noortelaagri omanik on kantud mõnda noorsootöö seaduse §-s 9 nimetatud registrisse. Auditeeritud dokumentidest ei nähtunud, kas ja kuidas HTM seda kontrollinud oli. 02.12.2002 oli ministeerium andnud tegevusloa noortelaagrile "Oravake", mille omanikuks olev füüsilisest isikust ettevõtja polnud registreeritud üheski neist registritest.

Auditivalimi 17 loataotluse juures oli laagri põhimäärus 16-l juhul, ühel juhul oli tegu füüsilisest isikust ettevõtjaga, kes oli selle asemel esitanud maksuameti tõendi, kus oli kirjas tema tegevusala.

Enam kui pooltel juhtudel oli ministeerium aktsepteerinud loataotlusi, millele lisatud dokumendid ei anna kindlust, et laagri personal vastab nõuetele. Ainult kahele valimis olnud loataotlusele oli lisatud kõigi töötajate kohta dokumendid, mis kinnitasid, et nad on läbinud nõutava koolituse. Kuuele taotlusele 17-st oli lisatud loataotleja kinnitus, et noortelaager kasutab vaid nõutava kvalifikatsiooniga kasvatajaid.

---

[14] Haridusministri 05.04.1999. a määrus nr 24 "Noortelaagri juhataja ja kasvatajate kvalifikatsiooninõuded"
[15] Sotsiaalministri 23.11.1999 .a määrus nr 70 "Noortelaagri tervisekaitse- ja noorte tervisliku seisundi nõuete ning arstitõendi vormi kinnitamine"
[16] Noortelaagrite tegevust reguleerivad aktid on avalikustatud veebilehel http://www.noortelaagrid.edu.ee/. Täpsustamata on, kuhu tuleks taotlused noortelaagrite tegevusloa saamiseks esitada. Vastavale veebilehele viitab ka HTM-i veebileht.

Ühes taotluses ei olnud üldse andmeid laagripersonali kohta ega ka kinnitust, et laagri kasvatajad vastavad kehtestatud nõuetele. Ülejäänud juhtudel oli esitatud kasvatajate nimekiri koos infoga koolituse läbimise kohta, kuid mitte nende jaotus laagrivahetuste kaupa, s.t neist nimekirjadest ei selgu, kas loataotlejail olid vajalikud inimesed kõigi laagrivahetuste tööks.

Dokumentide koopiaid või rekvisiite, mis kinnitaksid, et laagripersonalil on vähemalt keskharidus, polnud ühegi loataotluse juures.

Tegevusluba taotlevail laagripidajatel polnud lepinguid kasvatajatega, mille alusel nad saaks esitada kasvatajate nimekirja eelseisva suveperioodi laagrivahetuste kaupa. Praktiliselt võimatu on koostada kasvatajate nimekirja, mis tegevusloa kolmeaastase kehtivusperioodi jooksul ei muutuks.

Riigikontrolli arvates ei tohiks riik nõuda laagripidajatelt andmeid, mida pole võimalik esitada. Otstarbekas oleks loobuda laagrikasvatajate nimekirja nõudmisest – piisaks andmetest laagrijuhatajate kohta. Noortelaagri personali vastavust nõuetele peavad kontrollima laagrite tegevuse üle järelevalvet teostavad asutused, nõuete eiramisega peaksid kaasnema sanktsioonid laagripidajate suhtes.

Ministeerium on aktsepteerinud nõuetele vastavana ka isikuid, kes polnud läbinud ministri nõutud 35-tunnist koolitust.[17] Oli aktsepteeritud ka isikuid, kes polnud koolituskursusi läbinud, küll aga sooritanud kursuste lõpetamisel korraldatava eksami. Riigikontroll peab mõistlikuks nõuda laagri personalilt mitte kursusel osalemist, vaid eksami (testi) edukat sooritamist (eriti kui arvestada, et laagrikasvatajatena töötavad ka kõrgema pedagoogilise haridusega inimesed), kuid märgib, et see nõue, samuti nagu nõutavad teadmised-oskused, tuleks sätestada ministri määrusega.

Noorsootöö seadus ja ka selle alusel välja antud tegevusloa väljastamise kord[18] ei sätesta, milliseid andmeid tegevusloa taotleja laagri hoonete, sisustuse ja maa-ala kohta peab esitama. Loataotlejate esitatud andmed on erineva sisu ja detailsuse astmega – hoonete kohta on üldjuhul esitatud hoone-registri väljavõtted või ka ruumide arhitektuurilised joonised, hoonete sisustuse kohta pole üldjuhul andmeid esitatud, laagri maa-ala kohta oli mingeid andmeid esitanud ligikaudu pool loataotlejaist.

Valimi 17-st loataotlusest oli Päästeameti kinnitus laagri tuleohutusnõuetele vastavuse kohta lisatud ainult neljale, ülejäänute puhul selgesõnalist kinnitust polnud. Üks loataotleja polnud esitanud mingit Päästeameti dokumenti. Neljale taotlusele oli lisatud ameti tõend, milles kinnitati, et amet ei tee tegevus-loa pikendamisel takistusi. Ülejäänud juhtudel oli laagripidaja esitanud teate ameti ettekirjutustest, kusjuures neljal juhul lubas amet laagri avada ainult ettekirjutuste täitmisel. Infot ettekirjutuste täitmise kohta ei olnud loataotlustele lisatud.

Tervisekaitseinspektsioon oli laagri vastavust tervisekaitsenõuetele kinnitanud ainult kolmandiku taotluste puhul. Kolm laagrit oli lubatud avada vaid ettekirjutuste täitmisel, kuid seda kinnitavat infot polnud loataotlustele lisatud. Kaks loataotlejat polnudki esitanud Tervisekaitseinspektsiooni hinnangut. HTM-il ega ka tegevuslubade komisjoni sekretäril ei ole lisainfot nende laagrite kohta pärast tegevuslubade väljastamist.

Ministeerium oli tegevusloa andnud kõigile taotlejaile, sõltumata Päästeameti ja Tervisekaitse-inspektsiooni õiendite sisust ja olemasolust.

Noortelaagri tegevuskava oli lisatud 17-st taotlusest 16-le. Vaid mõned laagrid olid esitanud põhjaliku, peamiselt järgmisel hooajal kavas olevate tegevuste loetelu. Enamasti oli piirdutud noori arendavate tegevuste loeteluga. Neli laagrit oli esitanud vaid laagri kavandatud päevakava. Üldjuhul ei anna tegevuskavadena esitatu infot kogu tegevusloa kehtivuse ajaks kavandatu kohta, seda seondatult laagri spetsiifiliste võimalustega, asukohaga ja muude laagri tegevust mõjutavate asjaoludega.

---

[17] Oli aktsepteeritud ka Kohtla-Järve Polütehnikumi korraldatud 24-tunniste kursuste läbimist kinnitavaid tõendeid. ENTK kursuse 35-tunnisest (arvestatud akadeemiliste tundidega) mahust 26–44% arvestatakse kursuslaste iseseisva töö tundidena. Keskus annab kursuse läbimise tunnistusi ka eksternieksami tulemuste järgi. Neid võimalusi ministri määrus ei sätesta.
[18] Haridusministri 05.04.1999. a määrus nr 23 "Noortelaagri tegevusloa väljastamise ja tegevusloa vormi kinnitamine"

Reeglina ei märgi taotlejad, kui pikaks perioodiks nad soovivad luba saada. Ministri moodustatud komisjon noortelaagrite tegevusloa taotluste läbivaatamise on otsustanud, et ministeerium peaks andma tegevusloa üheks aastaks neile laagrikorraldajatele, kes töötavad esimest suve või korraldavad laagreid teiste isikute vara (territoorium, hooned jne) baasil, ning kolmeks aastaks neile, kes korraldavad laagreid neile kuuluva vara baasil. Komisjon pole alati seda reeglit järginud: isikuile, kes peaksid loa saama üheks aastaks, on see antud kolmeks aastaks, ja vastupidi. Komisjoni protokollidest ei selgu, miks üldreeglist kõrvale on kaldutud.

Riigikontrolli hinnangud

Ministeerium on aktsepteerinud ka selliseid loataotlusi, millele pole lisatud kõik seaduses nõutud dokumendid. Dokumendid on oma informatiivsuse astmelt väga erinevad. Ministeerium pole loataotlejaile seadnud õigusaktides sätestamata nõudmisi, küll aga on ta mitmetele neist teinud mööndusi seaduses sätestatu järgimise osas, s.t kasutanud kaalutlusõigust küsimuste otsustamisel, kus see seadusest tulenevalt ei tohiks lubatud olla. Sisuliselt on ta seeläbi loataotlejaid ebavõrdselt kohelnud.

Taotluste juurde lisatavad andmed laagri personali kohta ei anna kindlust, et kogu loa kehtivusperioodi jooksul hakkavad laagris tööle ainult riigi kehtestatud nõuetele vastavad inimesed – nähtub vaid see, et tegevusluba taotlev isik (asutus) teab, mis nõudeid riik laagrite personalile esitab ja oskab dokumente vormistada.

Tervisekaitseinspektsiooni ja Päästeameti õiendid laagrite olukorra kohta loa taotlemise ajal võimaldavad hinnata, kas teoreetiliselt on reaalne laagrid suveks nõuetele vastavaks teha, kuid nende põhjal ei saa otsustada, kas laager selleks ajaks ka tegelikult nõuetele vastab.

Kuna loataotlusele lisatavale laagri tegevuskavale pole nõudeid seatud, ei pruugi need kavad anda ettekujutust sellest, mida laagris peale söömise ja magamise tehakse, ja nende põhjal ei saa alati otsustada, kas laagris kavandatud tegevus on noortele tervislik, huvitav, arendav ja pedagoogiliselt aktsepteeritav.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Sätestada noortelaagrite juhatajatele ja kasvatajatele nõue omada tõendit, mis kinnitab vajalike teadmiste ja kogemuste olemasolu hindava eksami (testi) edukat läbimist; kinnitada nende töötajate teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded ja seejärel loobuda 35-tunnisel kursusel osalemise nõudest.
- Kaaluda, kas tegevusloa andmise ühe tingimusena on vaja andmeid kõigi laagri kasvatajate kohta, või tasub andmeid nõuda vaid laagri juhataja (ja temaga kokkuleppe olemasolu) kohta.
- Kaaluda Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni tõendite nõudest loobumist või sätestada tingimus, et tegevusluba antakse vaid neile, kelle taotlusele esitatud tõenditest nähtub, et laagri hooned ja territoorium vastavad nõuetele täies ulatuses.
- Teha Siseministeeriumile ettepanek kehtestada noorsootöö seaduse § 10 lg 1 p-s 3 nimetatud nõuded päästealadele või teha ettepanek noorsootöö seadusest päästealade mõiste välja jätta.
- Sätestada täpsemad nõuded laagrite tegevuskavade struktuurile.
- Algatada seadusemuudatus, millega sätestataks noorsootöö seaduses kriteeriumid, mille alusel ministeerium peab otsustama tegevusloa kehtivuse pikkuse.

Haridus- ja teadusminister teatas, et

- ministeeriumis on ette valmistatud ministri määruse eelnõu, millega sätestatakse laagripersonali kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine eksamitulemuste, mitte aga kursuse läbimise alusel;
- ministeerium nõustub ettepanekuga mitte nõuda koos tegevusloa taotlusega kõigi eelseisval kolmel aastal laagris töötama hakkavate kasvatajate kvalifikatsioonitunnistusi ja kaalub laagrijuhataja täieliku vastutuse kehtestamist laagripersonalil nõutava kvalifikatsiooni olemasolu eest; vastav muudatus noorsootöö seadusesse esitatavat 2006. aasta kevadel;

- peab vajalikuks nõuda ka edaspidi tegevusloa taotlejailt Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni tõendeid laagrite nõuetele vastavuse kohta. Ministeerium tegevat nimetatuile omapoolsed ettepanekud laagritele esitatavate nõuete osas 2004. aasta alguses;
- ministeerium pöördub 2004. aasta kevadel Siseministeeriumi poole ettepanekuga täpsustada päästeala mõiste ning vajadusel teha õigusaktides muudatused;
- noortelaagrite tegevuskavadele esitatavad nõuded sätestatakse laagripidajatega sõlmitavate lepingute lisadena;
- ei pea vajalikuks sätestada noorsootöö seaduses kriteeriume, mille alusel ministeerium otsustab tegevusloa kehtivuse pikkuse. Ministeerium väljastab edaspidi kõigile laagripidajatele, kes korraldavad noortelaagreid neile kuuluvais hooneis ja territooriumil, tegevusloa kolmeks aastaks, kui aga hooneid ja territooriumi renditakse, siis rendilepingu kehtivuse perioodiks (aga mitte kauemaks, kui kolmeks aastaks).

Riigikontroll märgib, et kuna noortelaagrite tegevuskavade vastavus õigusaktidega kehtestatud nõuetele on tegevusloa andmise tingimuseks, tuleks need nõuded kehtestada õigusaktiga, mitte laagripidajatega toetuse määramiseks sõlmitavais lepingutes (toetust võib taotleda, kuid ei pea). Riigikontroll aktsepteerib ministri seisukohta noortelaagrite tegevuslubade kehtivuse pikkuse määramisel kasutatava otsustuskriteeriumi osas, märkides samas, et see tuleks siiski sätestada seadusega.

1.3. Tegevusloa andmise korraldus

Riigikontrolli lähtekoht

Tegevuslubade andmise korraldus peab olema seaduse või selle alusel antud õigusaktiga reguleeritud kõigile loataotlejaile arusaadavalt ning toimingute tähtajad ja nende eest võetav tasu peab olema vastavuses toimingute keerukuse ja töömahukusega.

Õigusaktides ja juhendites sätestatu

Vastavalt noorsootöö seadusele tuleb tegevusloa taotlus esitada HTM-ile vähemalt kolm kuud enne noortelaagri tegevuse alustamist. Ministeerium peab selle läbi vaatama ühe kuu jooksul, kuid seadus ei määra taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega.

Haridus- ja teadusministri kinnitatud korra[19] kohaselt vaatab tegevusloa taotlemiseks esitatud dokumendid läbi ministri moodustatud tegevusloa taotluste läbivaatamise komisjon[20] (edaspidi ka *komisjon*) eesotsas HTM-i kantsleriga. Komisjoni ülesandeks on kontrollida tegevusloa taotluste ja neile lisatud dokumentide vastavust seaduses ja seaduse alusel antud õigusaktides kehtestatud nõuetele ning teha ministrile ettepanek tegevusluba väljastada või selle väljastamisest keelduda.

Loataotlejaid tuleb tegevusloa väljastamise otsusest või sellest keeldumisest informeerida posti teel või elektrooniliselt kümne tööpäeva jooksul, loa andmise otsusest tuleb informeerida ka valla- või linnavalitust, mille territooriumil noortelaager tegutseb.[21] Ehkki määruses on sätestatud, et paberkandjal vormistatavad tegevusload allkirjastab minister, on ta käskkirjaga volitanud seda tegema kantsleri. Tegevusluba tuleb väljastada allkirja vastu. Minister on kinnitanud tegevusloa vormi.

Tegevusloa väljastamise eest tuleb tasuda riigilõiv 50 krooni.[22]

Pärast tegevusloa väljastamist tuleb noortelaager kanda HTM-i peetavasse noortelaagrite registrisse.

---

[19] Haridusministri 05.04.1999. a määrus nr 23 "Noortelaagri tegevusloa väljastamise ja tegevusloa vormi kinnitamine"
[20] Praegu kuuluvad komisjoni ministeeriumi ja ENTK töötajad, Eesti Lastekaitseliidu esindaja ja ühe noortelaagri juhataja.
[21] Noorsootöö seadus § 10 lg 2 p7
[22] Riigilõivuseadus § 183 lg 3[8]

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kuigi vastavalt noorsootöö seadusele ja ministri kinnitatud korrale tuleb kõik loataotlused esitada HTM-ile, esitatakse need viimase hallatavale asutusele ENTK-le, kelle palgal on tegevuslubade taotluste läbivaatamise komisjoni sekretär. Ministeerium on seda inimest käsitlenud kogu noorte- ja projektlaagritega seonduva tegevuse koordinaatorina (vastavat käskkirja pole vormistatud). See töötaja valmistab ette ministeeriumi komisjoni istungid ja arutusele tulevad materjalid ning edastab hiljem ka kõik loataotlused koos lisamaterjalidega ministeeriumile.

ENTK-s ei olnud loataotlusi ja neile lisatavaid dokumente registreeritud, nagu polnud seda tehtud ka ministeeriumis, kuhu loataotluse dokumendid arhiveerimiseks saadetakse. Seetõttu ei olnud audiitoreil võimalik veenduda, kas kõiki loataotlusi oli menetletud ja kas otsused nende suhtes tehti seaduses ette nähtud tähtaja jooksul. Samas pole audiitoreil infot selle kohta, et tähtaegasid poleks järgitud. Ministeeriumis olnud andmetest võib kaudselt järeldada, et komisjon vaatas loataotlused läbi seaduses sätestatud tähtaja jooksul ning otsused taotluste suhtes tehti siis, kui esitatud dokumendid rahuldasid komisjoni taotluse esimesel läbivaatamisel või siis, kui kõik nõutavad dokumendid olid esitatud.[23]

Loaandmise otsusest taotleja teavitamiseks sätestatud tähtaja järgimist ja lubade tegelikku väljastamist ei olnud võimalik hinnata, sest neid toiminguid kirjalikult ei fikseerita. Kui näiteks 02.12.2002 toimunud koosolekul arutatud loataotluste kohta tehti positiivne otsus alles 04.02.2003, aga ainsaks loale märgitud kuupäevaks on 02.12.2002, siis pole võimalik väita ei seda, et luba väljastati tegelikult 2002. aastal (enne, kui loa saamise tingimused täideti) ega ka seda, et see väljastati 2003. aastal.

Kõik loataotlused rahuldati – ka siis, kui näiteks Tervisekaitseinspektsiooni või Päästeameti õiendist nähtub, et laager ei vastanud loa taotlemise ajal nõuetele.

Enamikku omavalitusi oli informeeritud nende territooriumil kavandatud laagrile antud tegevusloast, kuid mitte alati polnud seda tehtud seaduses sätestatud tähtaja piires. Noortelaagri pidajaid ei teavitatud tegevusloa andmise otsustest seaduses sätestatud vormis. Audiitoritele antud selgituste kohaselt on neid tehtud otsustest informeeritud telefoni teel ja probleeme sellest polevat tekkinud.

Kõigile valimis olnud taotlustele oli lisatud riigilõivu tasumist kinnitavad dokumendid. Riigilõivu tegelikku laekumist pole kontrollitud; ministeerium pole taotlenud ENTK-le võimalust kontrollida seda Maksuameti elektroonilise andmebaasi kaudu. Lõivu suurust – 50 krooni – arvestades on vähetõenäoline, et see maksmata jäetakse.

Tegevusluba omavate noortelaagrite nimekiri on avaldatud ENTK veebilehel. Auditi ajal noortelaagrite registris olevad andmed ei kajastanud tegevusloaga laagrite olemit adekvaatselt.

Riigikontrolli hinnangud

Riigikontroll ei tuvastanud, et HTM poleks loataotlusi käsitledes järginud noorsootöö seaduses sätestatud tähtaegu või oleks loataotlejaid taotluste arutamisele võtmisel ebavõrdselt kohelnud.

Riigikontrolli arvates ei kata noortelaagri tegevusloa väljastamise eest tasutav riigilõiv kulusid, mis on seotud loataotluse menetlemisega (dokumentide vastuvõtmine ja nõuetele vastavuse kontrollimine, komisjoni otsuse ettevalmistamine, komisjoniliikmete tööaeg, tehtud otsusest asjaosaliste informeerimine, paberkandjal tegevusloa väljastamine, registrisse kande tegemine).

[23] Kuigi haridus- ja teadusministri kehtestatud korra kohaselt on komisjoni ülesandeks teha ministrile ettepanekuid loataotluste suhtes tehtavate otsuste kohta, on komisjon oma otsustes kasutanud formuleeringuid “anda tegevusluba”.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kui Haridus- ja Teadusministeerium peab otstarbekaks jätkata senist praktikat – kogu noortelaagritega seotud tegevust korraldab ministeeriumi suuniste järgi Eesti Noorsootöö Keskus –, siis sätestada see ülesanne keskuse põhimääruses praegusest oluliselt konkreetsemalt ja teha vajalikud muudatused ka noortelaagri tegevusloa väljastamise korras (sätestada, et keskus valmistab ette komisjoni koosolekud ja teenindab komisjoni).
- Rakendada meetmed tagamaks, et enne tegevusloa andmist kontrollitaks riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse. Kaaluda vajadust taotleda noortelaagri tegevusloa andmise eest võetavate riigilõivude suurendamist nii, et lõiv kataks riigi tehtavad kulutused loataotluste käsitlemisel.

Minister teatas, et 2004. aasta esimeses kvartalis täpsustatakse Eesti Noorsootöö Keskuse põhimäärust ja mitmeid teisi dokumente selliselt, et keskusele jääb kogu noortele laagrite korraldamisega seotud riigipoolse tegevuse sisuline ja tehniline koordineerimine. Riigilõivude osas tegevat ministeerium otsuse ja vajadusel omapoolsed ettepanekud õigusaktide muutmiseks 2004. aasta kevadel.

1.4. Järelevalve laagrite tegevuse üle

Riigikontrolli lähtekohad

Kui riik on sätestanud, et mingis valdkonnas tohib tegutseda vaid tema kehtestatud tingimusi järgides, siis peab ta nende tingimuste järgimist ka kontrollima. Kui nõudeid ei pea järgima, nende järgimist ei kontrollita või kontrolli korral ei järgne puuduste tuvastamisele sanktsioone, siis taotletakse luba ainult neil juhtudel, kui see taotlejale kasulik on ning loaga kaasnevaid nõudeid järgitakse valikuliselt, vastavalt võimalustele. Tõhusa järelevalve ja sanktsioonide puudumisel pole tegevuslubadel sisulist mõtet.

Riik peab määrama järelevalvet teostavad institutsioonid ning sätestama korra, mille alusel tuleb läbi vaadata loaomanike tegevuse kohta esitatavad pretensioonid ja vastavad otsused teha. Nende isikute suhtes, kes loa kehtivuse perioodil ei järgi loaga kaasnevaid kohustusi, peab olema võimalik rakendada mõjusaid sanktsioone.

Tegevusluba antakse kuni kolmeks aastaks. Otsuseid loataotluste suhtes tehakse kogu aasta jooksul, ning üldjuhul palju kuid enne suvise laagriperioodi algust. Enamik noortelaagrite tööst toimub kolme suvekuu jooksul. Kui laager (ruumid, personal) talvel mõnes osas ka nõuetele ei vasta, on suveni jääva aja jooksul aega puudusi kõrvaldada. Laager, mis loa taotlemise ajal vastas nõuetele, ei pruugi neile vastata poole aasta või aasta pärast.[24] Näiteks on väheusutav, et laagri personal (sh ka juhataja) loa kehtivuse perioodil muutumatuks jääb. Seetõttu on tähtis hinnata laagrite nõuetele vastavust enne suve algust ja teostada nende tegevuse üle järelevalvet nii suvisel tööperioodil kui ka teistel aastaaegadel korraldatavate ürituste ajal.

Õigusaktides ja juhendites sätestatu

Noorsootöö seaduse järgi (§ 14) peab õppe- ja kasvatustegevuse osas noortelaagrites järelevalvet teostama HTM, ohutusnõuete järgimist peab kontrollima Päästeamet ja tervisekaitsenõuete järgimist Tervisekaitseinspektsioon. Riiklikku järelevalvet teostaval ametnikul on õigus teha noortelaagri omanikule ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks. Kui neid ettekirjutusi määratud tähtajaks ja korras ei täideta, võib HTM tegevusloa kehtetuks tunnistada.

[24] Näiteks noorsootöö seadust sõna-sõnalt järgides ei peagi laagrid loa taotlemise ajal tervisekaitse- ja ohutusnõuetele vastama – loa taotleja peab esitama vaid andmed, millest nähtub laagrite olukord (tuleb esitada andmed nõuetele vastavuse kohta, kuid mitte kinnitus, et laagrid vastavad nõuetele).

Auditeeritud perioodil kehtinud Laagrijuhtide Nõukoja töökorra[25] kohaselt oli nõukoja liikmetel õigus (ja kohustus) külastada noortelaagreid ja anda hinnang nende sisulise tegevuse kohta. 2003. aastal määras minister nõukojale uued ülesanded, mis on eelmistega sarnased, kuid ei sisalda enam noortelaagrite tegevusele hinnangu andmist.[26] See tähendab, et alates 2003. aasta suvest peavad järelevalvet laagrite kasvatustöö üle teostama ministeeriumi töötajad (kes sellega aktiivselt tegelnud ei ole).

Projektlaagrite tegevuse üle järelevalve teostamist noorsootöö seadus ei sätesta. Rahvatervise seaduse kohaselt peab teenuste osutamine majutus-, spordi-, laste-, õppe-, tervishoiu-, isikuteeninduse- ja hoolekandeasutustes olema korraldatud nii, et see ei kahjustaks tervist. Kuigi seaduse järgi peab sotsiaalminister kehtestama tervisekaitse õigusaktid noortelaagrite ning teiste noorte ja laste puhkeasutuste kohta[27], on seda tehtud vaid noortelaagrite osas.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

HTM-i ametnikud pole noortelaagrite tegevust kontrollinud.[28] Järelevalve teostamise korda pole kehtestatud.

Audiitoritele antud selgituste kohaselt on Laagrijuhtide Nõukoja liikmed noortelaagrites käinud ja seal omapoolseid soovitusi andnud. Kontrolliakte või kirjalikke ülevaateid neist visiitidest audiitoritele ei esitatud, sest neid ei vormistatavat. Laagrite dokumentides neid külastusi ei kajastata.

Nõukoja liikmetele on seoses laagrite külastamisega hüvitatud kulutusi transpordile ja majutusele ning makstud päevaraha. Seda on tehtud koondprojektis "Noorte tervistav puhkus" riiklikuks järelevalveks kavandatud rahast, HTM-i Raamatupidamisbüroo on väljamaksed vormistanud ENTK direktori kinnitatud kuludokumentide alusel.

Tervisekaitseinspektsiooni töötajad on kontrollinud kõiki nendele teadaolevaid laagreid, ka projektlaagreid, kuigi nende kontrollimiseks puudub piisav seaduslik alus[29]. Projektlaagrid polevat neile tehtud ettekirjutusi vaidlustanud.

Tervisekaitseinspektsiooni järelevalveaktidest ei selgu, kui suures ulatuses tervisekaitsenõuete järgimist kontrolliti. Vaid mõned üksikud aktid sisaldavad hinnanguid selle kohta, kas tegelik kasvatajate arv on kooskõlas laagris viibinud laste arvuga. Sageli pole aktides infot laste arstitõendite olemasolu kohta.[30]

Päästeameti töötajad kontrollivad laagrite ohutusnõuetele vastavust niivõrd, kuivõrd need nõuded seonduvad tuleohutusega. Territooriumi ohutust (ujumiskohad, spordi- ja mänguväljakud jne) Päästeameti töötajad ei hinda, kuna selles osas pole laagritele nõudeid kehtestatud.

Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni töötajate sõnul teevad nad noortelaagritele nende tööperioodil hulgaliselt ettekirjutusi, mida üldjuhul püütakse täita; ettepanekuid tunnistada noortelaagri tegevusluba kehtetuks pole nad HTM-ile teinud. Ministeeriumil pole neist ettekirjutustest adekvaatset ülevaadet, sest pole kehtestatud sellise info ministeeriumile edastamise korda ning ministeerium pole seda perioodiliselt ja süstematiseeritult kogunud.

Noortelaagrite tegevuslubasid pole kehtetuks tunnistatud.

---

[25] Haridusministri 08.05.2000. a käskkiri nr 123 "Laagrijuhtide Nõukoja moodustamine", mis tunnistati kehtetuks haridus- ja teadusministri 03.06.2003. a samanimelise käskkirjaga.
[26] Ministeeriumi põhimääruse punkt, millele tuginedes Laagrijuhtide Nõukoda on moodustatud, käsitleb nõuandvate komisjonide moodustamist; nõuandvatele komisjonidele ei saa panna riikliku järelevalve kohustust.
[27] Rahvatervise seadus § 8 lg 2 p 8
[28] 2003. aastal käisid ministeeriumi töötajad ühes laagris; kontrolliakte ei ole vormistatud.
[29] Sotsiaalministri 23.11.1999 .a määrus nr 70 "Noortelaagri tervisekaitse- ja noorte terviseseisundi nõuded ning arstitõendi vorm" kehtib vaid noortelaagrite (st tegevusluba omavate laagrite) suhtes.
[30] Vestlustes laagrijuhatajatega selgus, et esitatavad arstitõendid ei anna adekvaatset infot laste tervise kohta. Laagrijuhatajate sõnul on peaaegu igas laagris lapsi, kes arstitõendi järgi peaksid täiesti terved olema, kuid kellel laagris ilmnevad mitmed haigusnähud (astma, epilepsia, mitmesugused allergiad), mistõttu on mõnikord tulnud pöörduda isegi kiirabi poole.

Riigikontrolli hinnangud

HTM pole teostanud noorsootöö seadusega nõutavat riiklikku järelevalvet noortelaagrite tegevuse üle. Noortelaagrite tuleohutus- ja tervisekaitsenõuete järgimist kontrollitakse piisavalt.

Laagrijuhtide Nõukoja liikmete tähelepanekud noortelaagrite kohta on dokumentaalselt ebapiisavalt fikseeritud. Pole võimalik hinnata, kas kulusid, mis nõukoja liikmed on teinud laagrite külastamiseks, on põhjendatud katta hasartmängumaksust järelevalveks eraldatud rahast.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kehtestada noortelaagrite tegevuse üle ministeeriumi poolt teostatava järelevalve kord.

Minister teatas, et ministeeriumipoolse järelevalve teostamise kord noortelaagrite tegevuse üle reguleeritakse laagripidajatega sõlmitavates, laagritele toetuse andmiseks sõlmitavate lepingutega ja vajadusel esitatakse 2006. aasta kevadel ettepanekud vastavate muudatuste tegemiseks noorsootöö seadusesse.

Riigikontrolli arvates peaks laagrite tegevuse üle teostatama järelevalvet sõltumata sellest, kas nad riigilt toetust saavad või ei saa, mistõttu riikliku järelevalve kord tuleks siiski kehtestada õigusaktiga.

2. Laagrite rahaline toetamine

2.1. Toetuse maksmise eesmärk

Õigusaktid ei sätesta noortelaagrite toetamise eesmärki.

Igal aastal esitatavates rahataotlustes (koondprojektides "Noorte tervistav puhkus") on ministeerium noortelaagritele antavat toetust nimetanud "laagrituusikute toetamiseks". Riigikontrollile antud selgituste järgi taotletakse ja jaotatakse raha laagritele tingimusega, et nood vähendavad toetuse võrra summat, mille noore laagrisse saatnud isik või asutus peab maksma, s.t toetus pole suunatud korraldajale, vaid osalejale. Nii on see fikseeritud ka Hasartmängumaksu Nõukogule (edaspidi ka *nõukogu*) esitatavates taotlustes ning samuti tuleneb see HTM-i ja laagripidajate lepingutest (koos lisadega).

Seega võib toetuste maksmise eesmärgiks pidada laagris osalemise hinna alandamist, võimaldades suuremale arvule lastele laagri töös osaleda.

Toetuse maksmine pole seotud laste vanemate majandusliku seisuga (v.a juhtudel, kui peret käsitletakse toimetulekuraskustega või paljulapselise perena) ja seda makstakse kõigile tegevusloaga laagritele vastavalt tegelike laagripäevade arvule, sõltumata laagripäeva kalkuleeritud maksumusest ja noort laagrisse saatva isiku soovist.

Tabel 3. Noortelaagri korraldajate toetamine 2001–2003

	2001	2002	2003
Toetus noortelaagrites			
ühe noore kohta	20 kr päevas	23 kr päevas	25 kr päevas
noortele toimetulekuraskustega peredest ja lasterikastest peredest	810 kr vahetuse kohta	810 kr vahetuse kohta	810 kr vahetuse kohta + 25 kr päevas
noortele lastekodudest	540 kr vahetuse kohta	540 kr vahetuse kohta + 25 kr päevas	25 kr päevas [31]
Toetus rahvusvahelistes laagrites viibivatele noortele			
Eestis korraldatud laagrites	15 kr päevas	15 kr päevas	15 kr päevas
välisriigis korraldatud laagrites	30 kr päevas	36 kr päevas	36 kr päevas
Toetus projektlaagrites käivatele noortele	12 kr päevas	12 kr päevas	12 kr päevas

ENTK veebilehel[32] olevate andmete kohaselt oli tegevusloaga laagrite ühe laagripäeva maksumuseks 2003. aastal 35–185 kr, enamikus laagrites oli see vahemikus 130–150 kr. Noori laagritesse saatvad isikud pidid laagripäeva eest tasuma 25 krooni vähem, toetus vähendas laagrisoleku eest makstavat summat ligikaudu 15–20%. Kümnepäevase laagrivahetuse puhul saadud 250-kroonist toetust võib pidada oluliseks väiksema ja keskmise sissetulekuga perede puhul, kuid kindlasti oli laagrites noori ka peredest, kelle jaoks sellise toetuse saamisest/saamatajäämisest laagris osalemine ei sõltu.

Toimetulekuraskustega ja lasterikaste perede laste kohta makstud toetus (810 krooni) on viimastel aastatel moodustanud ligikaudu poole nõutud summast, kuid Laagrijuhtide Nõukoja liikmete arvates on ka sellise toetuse puhul paljudele peredele problemaatiline laps laagrisse saata.

2.2. Toetuse taotlemine ja andmise otsustamine

Riigikontrolli lähtekoht

Riigikontroll on seisukohal, et riigi antava toetuse saamise tingimused peab kehtestama riik. Need peavad olema selged, üheselt mõistetavad ja avalikud, toetuse andja peab neid kõigis toimingutes järgima ja riik peab nende täitmist kontrollima.

---

[31] Halva koostöö tõttu HTM-i ja Sotsiaalministeeriumi ametnike vahel jäi otsus lastekodunoorte laagrites olemise täiendavaks toetamiseks enne suvist laagriperioodi tegemata. Hasartmängumaksu Nõukogu sai selle küsimuse otsustada alles 09.10.2003, toetussummaks määrati 151 740 krooni.

[32] http://www.noortelaagrid.edu.ee/

Õigusaktides sätestatu

Vastavalt hasartmängumaksu seadusele eraldatakse riigieelarvesse laekuvast hasartmängumaksust 11,2% teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks.[33] Selle raha jagamist reguleerib Vabariigi Valitsuse kehtestatud kord[34].

Korra kohaselt tuleb noortelaagritele hasartmängumaksust toetuste saamiseks esitada HTM-ile vormikohane taotlus. Selles tuleb näidata projekti eelarve (st laagripäeva maksumuse kalkulatsioon kulukirjete kaupa ja põhjendatud arvestuste lisamisega), kaasfinantseerijad ning oma- ja kaasfinantseerimise summad. Ministeerium peab kontrollima taotluse ja sellega esitatud dokumentide vastavust õigusaktide nõuetele ning edastama materjalid Hasartmängumaksu Nõukogule koos oma kirjaliku arvamusega kümne tööpäeva jooksul, arvates materjalide saamisest. Otsuse toetuse andmise või sellest keeldumise kohta peab nõukogu tegema kahe kuu jooksul, arvates ministeeriumile taotluse esitamise päevast. Ministeerium peab toetusetaotlejaid nõukogu otsusest informeerima 15 päeva jooksul nõukogu otsuse tegemisest. Toetuse andmise otsuse alusel peab ministeerium saatma 10 tööpäeva jooksul taotlejale allkirjastamiseks lepingu projekti toetuse kasutamise kohta. Lepingu sõlmimise ajaks peab taotleja esitama oma- ja/või kaasfinantseerimise tõestamis- ja garanteerimisdokumendid, kui ta taotluse esitamise ajal vastavaid summasid alles taotles. Ministeerium peab edastama nõukogu otsuse ärakirja toetuse andmise kohta ja lepingu ühe eksemplari 5 tööpäeva jooksul lepingu sõlmimise päevast arvates Rahandusministeeriumile, kes nende alusel toetuse summa taotlejaile üle kannab.

Kuni 2003. aasta suveni kehtinud Laagrijuhtide Nõukoja töökorra järgi pidi nõukoda selgitama riiklikku toetamist vajajad ning osalema toetuste suuruse kindlaksmääramisel ja jaotamisel. Nõukoja aseesimehe, projekti "Noorte tervistav puhkus" koordinaatori üheks ülesandeks oli ette valmistada nõukoja vastavate otsuste eelnõud.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

2.2.1. Toetuse kogusumma otsustamine

HTM koondab iga aasta lõpus andmed järgmiseks aastaks noortelaagrites kavandatud vahetuste ja vahetustes olevate noorte arvu kohta, samuti juba teada olevate kavandatud projektlaagrite kohta. See info kogutakse "projekti kirjelduste"[35] kujul, mille osaks on kavandatud laagrite eelarveprojektid. Rahataotlused 2002. aasta toetuste saamiseks pidi esitama 03.12.2001, 2003. aastaks 02.12.2002.

Kuid rahataotluse Hasartmängumaksu Nõukogule tegi HTM mitte nende andmete alusel, mis talle toetusetaotlustes esitati, vaid Rahandusministeeriumi info alusel tõenäoliselt eraldatava toetusesumma kohta, arvestades seejuures Sotsiaalministeeriumi, omavalitsusorganite ja mitmete mittetulundusühingute seisukohti toetussummade sihtgrupiti jaotamise kohta. Ministeeriumi vormistatud rahataotlus on nimetatud koondprojektiks "Noorte tervistav puhkus".[36]

Rahataotluse koondprojektina koostamise juriidilise alusena käsitleb ministeerium noorsootöö seaduse §-s 4 sätestatut – ministeerium peab koordineerima noorte tervistava puhkuse korraldamist. Koondprojekti ministeeriumis ei kinnitata ega ka allkirjastata, Hasartmängumaksu Nõukogule on see saadetud kantsleri allkirjaga (rahataotlus 2002. aastaks 15.10.2001, 2003. aastaks 18.11.2002). Laagrite rahataotlusi ei ole Hasartmängumaksu Nõukogule esitatavale koondprojektile lisatud.

---

[33] Arvestus tugineb hasartmängumaksu seaduse § 7 lg 2 p-le 4.
[34] Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 140 "Hasartmängumaksu laekumistest toetuse taotlemine ja andmise kord". Selle määruse jõustumiseni 01.01.2003 reguleeris neid toiminguid VV 26.04.1996. a määrusega nr 118 kinnitatud kord.
[35] Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määruse nr 140 lisa
[36] Koondprojektid on loetavad ENTK veebilehel. Nende tegelikuks koostajaks on ENTK-s töötav Laagrijuhtide Nõukoja aseesimees, koondprojektile esituskirjas öeldakse, et eelnevalt on see läbi arutatud Laagrijuhtide Nõukoja koosolekul.

Riigikontrolli arvates on taotluste menetlemise korralduse seisukohast ratsionaalne käsitleda HTM-i toetuste taotlejana[37], kuid vastuolus hasartmängumaksu seadusega, mille kohaselt nõukogu peaks tegema otsuse iga konkreetse toetusetaotluse kohta, ning ka ebaloogiline – ministeerium ei saaks olla toetuse taotlejaks, pealegi veel riigieelarves tema valitsemisalasse kavandatud kulutuste osas.

Audiitoritele antud selgituste kohaselt pole nõukogu HTM-ilt saadud koondprojekti sisu ja selles sisalduvat toetuste kogusumma jaotust sihtgrupiti arutanud, otsused on tehtud kogusumma osas.

Kuigi vastavalt hasartmängumaksu seadusele (§ 7) peab nõukogu tegema otsuse taotluse suhtes kahe kuu jooksul ministeeriumile taotluse esitamise ajast, otsustas nõukogu 2002. aastaks antavate toetuste lõpliku summa alles kaheksa kuu pärast[38] (raha eraldati kolme otsusega: 2001. aasta detsembris ning 2002. aasta märtsis ja juunis).

Nõukogu otsus (kui palju raha antakse) saadetakse HTM-ile kui toetust taotlenule.

Asjaolu, et HTM sai 2002. aastaks eraldatava toetuse kogusumma teada alles juunis, kui noortelaagrid olid oma suvist tööd juba alustanud, komplitseeris oluliselt kogu toetuste määramise protseduuri: kuna polnud teada, kui palju raha on jagada, ei olnud võimalik fikseerida ka ühe päeva (ja ühe noore) kohta eraldatavat toetussummat, mistõttu ei olnud võimalik sõlmida ka lepinguid laagripidajatega (sellega seonduvat käsitleb aruande järgnev osa).[39]

Noorsootöö seaduse kohaselt tuleb noorsootöö riiklikele programmidele antavad toetused riigieelarves kavandada HTM-i valitsemisala kuludes. Kuni 2002. aastani (k.a) kavandati see riigieelarve seadusega Rahandusministeeriumi valitsemisala eelarvesse, seejärel on see kavandatud HTM-i valitsemisalasse, kuid mitte eraldi summana, vaid hasartmängumaksust saadavate eraldiste kogusummana (kuna pole teada, kui palju sellest otsustab Hasartmängumaksu Nõukogu määrata noortelaagrite toetamiseks).

2001. aasta juulis valitsuses heaks kiidetud Eesti noorsootöö kontseptsiooni kohaselt tuleb tagada noorte tervistava ja arendava puhkuse stabiilne riigieelarveline toetamine. 2002. aastal seda ei suudetud. Praegu kehtiv toetussummade jaotamise kord (Riigikogu moodustatud komisjon teeb otsuseid aastate kaupa) ei taga sellele valdkonnale stabiilset riigipoolset toetust.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda vajadust muuta hasartmängumaksu seadust nii, et see sätestaks hasartmängumaksust riigieelarvesse laekunud summast noortelaagrite toetamiseks eraldatava osa suuruse ning Haridus- ja Teadusministeeriumile pandaks kohustus ja antaks õigus teha otsused kõigi noortelaagrite pidajate esitatud toetusetaotluste suhtes kas seadusega või valitsuse kehtestatava korra kohaselt (nii nagu see on praegu sätestatud regionaalprogrammide investeeringute rahastamise osas). Kui peetakse vajalikuks jätta nende toetuste osas mingi otsustusõigus ka Hasartmängumaksu Nõukogule, siis võiks nõukogu otsustada toetuse kogusumma ja selle jaotumise toetusesaajate sihtgrupiti. Toetuste administreerimise kulud võiks katta riigieelarvest.

  Alternatiivina võiks kaaluda võimalust kavandada toetused riigieelarves ministeeriumi valitsemisala kuludes eraldi summana, mille kasutamiseks kehtestataks eraldi reeglid[40] (lahus hasartmängumaksu seadusega (ja selle rakendamiseks) sätestatuist).

Minister teatas, et Hasartmängumaksu Nõukogu arutas ministeeriumi initsiatiivil Riigikontrolli ettepanekuid, kuid ei võtnud nende suhtes seisukohta. 2004. aasta jaanuaris esitab minister oma vastavad ettepanekud Hasartmängumaksu Nõukogule kirjalikult. Minister märkis, et ministeerium on korduvalt taotlenud noortelaagrite tegevuse toetamist riigieelarvest, kuid tema taotlusi pole rahuldatud; vastava taotluse esitavat ta ka 2005. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel.

---

[37] Näiteks oleks paljudel projektlaagrite korraldajatel väga keerukas esitada korrektseid rahataotlusi kuni kolmveerand aastat enne laagri korraldamist.
[38] Ministeerium esitas taotluse 15.10.2001, viimane otsus raha eraldamiseks tehti 17.06.2002.
[39] 2003. aastaks esitatud taotluse suhtes tegi Hasartmängumaksu Nõukogu otsuse 20.01.2003.
[40] Nt samadel põhimõtetel, nagu on sätestatud seos riigieelarvesse laekuva kütuseaktsiisi suuruse ja teehoiu kulude vahel.

2.2.2. Toetuse jaotamine sihtgrupiti

HTM ei ole koondprojekti kinnitanud ka pärast eraldatava rahasumma teadasaamist; samuti ei esitatud audiitoritele dokumente, millest nähtuks, et ministeerium oleks kinnitanud laagritele makstava toetuse suuruse laagrite või toetuse saajate sihtgruppide lõikes. Ka pole ta selleks volitanud Laagrijuhtide Nõukoda ega ENTK-d.

Audiitoritele selgitati, et igal aastal on soovitud laagritesse saata rohkem noori, kui laagrid suudavad vastu võtta, ning seda kõigi toetust saavate sihtgruppide osas. Valitsus on aktsepteerinud HTM-i seisukohta, et 2004. aastaks peaks laagrite materiaalne baas ja korraldus võimaldama 35 000 noore osalemist[41] (2002. ja 2003. aastaks kavandati laagreid 28 500 noorele).

Kõigi sihtgruppide puhul sõltub nõudlus laagrikohtade järele ka riigi toetustest. Paljulapselistest ja toimetulekuraskustega peredest noorte ja lastekodunoorte puhul on see, kui mitme noore laagris osalemist toetatakse, nõudluse kujundamisel määravaks.

Paljulapseliste ja toimetulekuraskustega perede noortele on võimaldatud teatud noortelaagrites teatud arv kohti soodustingimustel – tasu laagripäeva eest vähendatakse laagritele makstava toetuse arvel keskmiselt ligi 60%. Toetussumma piiratuse tõttu pole seni suudetud rahuldada kõiki soove (kohtade jaotuse konkreetsetele noortele teevad omavalitsused koostöös sotsiaaltöötajatega). Eraldatavate laagrikohtade arvu ja jaotuse laagriti on otsustanud Laagrijuhtide Nõukoda (selle aseesimees) koostöös sotsiaaltöötajate ja laagripidajatega.

Lastekodunoorte puhul on toetussumma katnud keskmiselt 40% päevamaksumusest ja siingi on sooduskohtade arv olnud väiksem soovitust. Laagrikohtade jaotuse on teinud Laagrijuhtide Nõukoda (selle aseesimees) koostöös Eesti Laste Hoolekandeasutuste Juhtide Ühendusega ja laagripidajatega.

Mõlema sihtgrupi osas on soodustusi saavate isikute arv fikseeritud koondprojektis, mille Hasart-mängumaksu Nõukogule esitamisega ministeerium kohtade jaotuse sisuliselt aktsepteerib.

Kuigi laagripidajatega sõlmitud lepingute järgi peaks rahvusvahelistes laagrites olevatest noortest toetatama vaid Eestis alaliselt elavaid noori, on toetuse suurust määrates ja makstes arvestatud toetatavate noorte hulka ka laagrites viibivad välisriikide kodanikud. Koondprojekti aruandes nende arv ja laagripäevade arv ei kajastu. Täpseid andmeid selle kohta, kui palju nende laagripäevade toetustena kulus, ENTK-s polnud. Keskuse töötajate hinnangul jääb see summa alla 20 000 krooni.

Riigikontroll ei analüüsinud laagrikohtade jaotamist sihtgrupiti, selles osas pole reegleid kehtestanud ei HTM ega Laagrijuhtide Nõukoda.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kehtestada reeglid, kuidas jagada noortelaagrite kohti (laagripäevi) toetuse sihtgruppide vahel.
- Võtta seisukoht Eestis korraldatavates rahvusvahelistes laagrites viibivate välisriikide noorte riigipoolse toetamise suhtes. Kui seda peetakse vajalikuks, siis anda korraldus muuta selles osas laagripidajatega sõlmitavate lepingute sõnastust.

Minister teatas, et juhiste eelnõud on koostatud ja juhised kehtestatakse 2004. aasta I kvartalis.

Toetused riigile kuuluvatele noortelaagritele

ENTK koosseisu kuuluvad Kloogaranna Noortelaager ja Paunküla Spordi- ja Noortelaager. Mõlema puhul on laagripäeva toetussummad keskusele kantud keskuse ja ministeeriumi vahel sõlmitud lepingute alusel. Riigiasutuse lepingul riigiasutustega puudub mõte (iseendaga ei saa lepingut sõlmida). Keskus on HTM-i valitsemisala eelarve kaudu rahastatav asutus. Neis lepingutes fikseeritud keskuse kohustus maksta ministeeriumile trahvi juhul, kui keskus ei esita ministeeriumile õigeaegselt aruannet laagrite tegevuse kohta, näitab, et nende lepingute sõlmimisse on mõlemad lepinguosalised suhtunud formaalselt (nõukoja aseesimees, kes lepingud ette valmistab, on ise keskuse töötaja, laagrite aruanded esitatakse mitte ministeeriumile, vaid temale. Vt ka aruande osa 2.5).

[41] Vabariigi Valitsuse poolt 03.07.2001 heaks kiidetud Eesti noorsootöö arengukava, punkt 2 alapunkt 1

Toetused spordilaagritele

Spordiga seotud noorteprojektide rahaline toetamine, sh noortespordi toetamine, on korraldatud Kultuuriministeeriumi kaudu. Kuid seni on noortelaagrid, mille põhisisuks on sporditegemine (spordikoolide ja -klubide laagrid, mille kavadest nähtub, et sisuliselt on tegu treeninglaagritega), saanud toetusi hasartmängumaksust ka HTM-i kaudu. Audiitoritele selgitati, et nii on toimitud vastavalt HTM-i ja Kultuuriministeeriumi kokkuleppele (vastavat dokumenti audiitoritele ei esitatud). Toetuse määramise spordilaagritele on sisuliselt otsustanud Laagrijuhtide Nõukoda.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Korraldada ENTK koosseisus olevates laagrites viibivate noorte laagripäeva maksumuse osaline hüvitamine ministeeriumipoolse otsese rahaeralduse kaudu keskusele, millega kaasneks raha saamise ja kulutamise kajastamine keskuse raamatupidamisarvestuses ja -aruandluses.
- Kaaluda vajadust tõstatada kultuuriministri ees küsimus noorte spordilaagrite toetamise otstarbekusest Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu.

Minister teatas, et ministeeriumi eelarves ei ole kavandatud raha ENTK koosseisus olevates noortelaagrites viibivate noorte laagripäeva maksumuse osaliseks hüvitamiseks. Nende toetuste maksmist ministeeriumi eelarve kaudu arutatavat 2005. aasta eelarve eelnõu koostamisel. Spordilaagrite toetamise küsimuses pöörduvat ministeerium 2004. aasta esimese kvartalis kirjalikult Kultuuriministeeriumi poole.

2.2.3. Laagripäeva ja laagrivahetuse maksumuse määramine

Kõigile toetuse taotlustele polnud lisatud laagripäeva maksumuse kalkulatsioone kulukirjete kaupa, paljudes taotlustes oli märgitud vaid kalkuleeritud laagripäeva kogumaksumus.

Sisuliselt pole HTM (Laagrijuhtide Nõukoda) nende andmete esitamist ka nõudnud, kuna ministeeriumi eesmärgiks laagripidajatega lepinguid sõlmides on olnud fikseerida laagripäevade arv sihtgrupiti (tavamääras toetust saavad noored, lastekodunoored, toimetulekuraskustega ja paljulapseliste perede noored), laagripäeva või/ja -vahetuse kohta makstav toetussumma ning toetuste kogusumma, toetuse laagrile ülekandmise aeg, toetuse saaja aruandekohustus. Laagripäeva ja -vahetuse maksumus fikseeritakse lepingu lisas, ning seda vaid selleks, et oleks teada, kui palju laager laagripäeva (vahetuse) eest noorelt raha küsib, mitte aga selleks, et teada, kui kalliks üks laagripäev tegelikult on kavandatud.

Laagrite kavandatud omafinantseerimise (nt mittetulundusühingute või omavalitsusasutuste puhul) või teistest allikatest saadava kaasfinantseerimise kohta (nt mitmesugused fondid, spordiliidud) pole üldjuhul esitatud ei tõestamis- ja garanteerimisdokumente ega ka konkreetseid arvandmeid sellise finantseerimise eeldatava suuruse kohta. Vaid sellega, et teistelt isikutelt saadavate toetuste arvel kaetavad kulud jäetakse laagripäeva maksumuses näitamata, on selgitatav asjaolu, et osalejail tuleb laagripäeva eest maksta väga erinev summa – 80 kroonist (ühel juhul isegi 35 krooni) 185 kroonini.[42]

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Rakendada meetmed tagamaks, et taotlejailt nõutaks kõiki valitsuse kehtestatud korras sätestatud andmeid laagri kavandatava finantseerimise kohta ning toetusetaotlustes tegelikult kavandatud laagripäeva maksumuse näitamist.

Haridus- ja teadusminister teatas vastavate abinõude rakendamisest.

[42] Andmed veebilehelt http://www.noortelaagrid.edu.ee/

2.2.4. Ühe laagripäeva kohta makstava toetuse määramine

Toetused noortelaagritele

Laagrijuhtide Nõukoda ja selle otsuste täitmist korraldav nõukoja aseesimees juhindusid 2002. aasta toetustega seotud otsuste tegemisel peaasjalikult nõukoja 12.–13.09.2001. a ja 20.03.2002. a otsustest.

Koondprojektis ja Laagrijuhtide Nõukoja dokumentides kasutatakse "laagripäeva" asemel "voodipäeva" (s.o kalendripäev, millal noor laagris viibib). See tähendab, et laagrivahetuste vahetumise päeva eest arvestatakse toetust mõlema vahetuse noortele. Laagrijuhtide Nõukoja vastavat otsust pole.

Riigikontrolli arvates pole mõistet "voodipäev" noortele korraldatavate laagrite puhul sobiv kasutada, ka pole vajalikul määral reguleeritud toetuse arvestamine laagrivahetuste vahetumise päeva kohta.

Laagrijuhtide Nõukoda on otsustanud, et riik ei peaks toetama laagreid, milles laagripäeva maksumus ületab 200 krooni. Auditeerimisel ei tuvastatud taotlusi, mis oleks liiga kõrge laagripäeva hinna tõttu rahuldamata jäetud. 2003. aastaks sõlmitud lepinguga anti toetusi ka ENTK struktuuriüksuse Kloogaranna Noortelaagris olijaile, kuigi selle laagri päeva maksumuseks oli kavandatud 205 krooni. Koondprojektis pole laagripäeva piirmaksumust fikseeritud.

Riigikontrolli arvates on Laagrijuhtide Nõukoja otsus laagripäeva piirmaksumuse määramise osas sisuliselt õige, kuid sellised otsused tuleks praegu vormistada Hasartmängumaksu Nõukogu otsustena. Piirmäära olemasolu korral on toetuse üle otsustades vältimatu hinnata taotlusele lisatud laagripäeva maksumuse kalkulatsiooni ning tegeliku tähenduse omandavad andmed kaasfinantseerijate kohta.

2002. aastaks taotles HTM laagrite korraldamiseks kokku 8 083 500 krooni toetust. Nn tavaliste noorte laagripäeva toetuseks taotleti 25 krooni. Hasartmängumaksu Nõukogu eraldas projektile 10.12.2001. a otsusega 2,6 mln krooni ja 11.03.2002. a otsusega 2,5 mln krooni. Mais, kui kavandati teha esimesed maksed tegevusloaga laagritele (enne suvise laagriperioodi algust tehtav 30%-ne makse), polnud selge, kas ja millal saadakse ülejäänud osa taotletud summast (3 mln krooni ehk enam kui kolmandik). Laagrijuhtide Nõukoda arutas tekkinud olukorda 30.05.2002 ning otsustas, et kui kogu taotletud toetussummat ei saada, arvestatakse nn tavaliste noorte toetusi ja soodustingimustel toetusi kogu esialgu kavandatud ulatuses (nii, nagu see oli fikseeritud Hasartmängumaksu Nõukogule esitatud koondprojektis), ning projektlaagrid saavad 80% esialgu kavandatust.

17.06.2002 võttis Hasartmängumaksu Nõukogu vastu otsuse finantseerida projekti täiendavalt 2,1 mln krooniga, s.t algselt taotletud summast 883 500 kr vähem.

19.06.2002 sõlmis HTM lepingud laagripidajatega, milles tegevusloaga laagritele arvestati tavaliseks päevaseks toetuseks 23 krooni (koondprojekti 25 asemel), toimetulekuraskustega ja paljulapseliste perede noortele kompenseeriti vahetuse maksumusest 810 kr, 25-kroonist päevatoetust ei makstud. Neil tingimustel sõlmitud lepingud lõid projektlaagrite toetamiseks esialgu kavandatust paremad võimalused – aasta arvestuses maksti neile koondprojektis fikseeritust 118 000 krooni rohkem.

Riigikontrollile jääb arusaamatuks, miks ei suutnud HTM koos Rahandusministeeriumi ja Hasartmängumaksu Nõukoguga otsustada noortelaagrite toetamisega seotud küsimusi isegi mitte 2002. aasta suvise laagriperioodi alguseks ning miks HTM ei arvestanud antud juhul Laagrijuhtide Nõukoja otsusega.

Riigikontroll märgib, et paljudes HTM-i 2002. aasta lepingutes laagripidajatega oli toetuse arvutamise alus (toetuse suurus päeva kohta) väiksem kui Hasartmängumaksu Nõukogule esitatud taotluses ning ministeeriumi otsus eraldatud toetusraha jaotamiseks ei olnud kooskõlas laagrite korraldajate ootustega.

Riigikontrolli arvates pidanuks HTM koondprojektis fikseeritust erineva suurusega laagripäeva toetuse maksmise kooskõlastama Hasartmängumaksu Nõukoguga. Ministeeriumis olevaist dokumentidest ja nõukogu protokollist ei nähtu, et seda oleks tehtud.

Toetused projektlaagritele

Projektlaagrid, milles osalevate noorte eest osa laagripäeva maksumusest tasutakse, valib Laagrijuhtide Nõukoda. Koondprojekti järgi anti 2003. aastal toetusi vaid neile laagritele, kelle laagrivahetus kestab vähemalt 6 päeva. Laagrijuhtide Nõukoja otsuse kohaselt ei antud 2003. aastal toetusi rohkem kui 12 laagripäeva kohta ühes vahetuses. 2002. aastal oli selleks vahemikuks määratud kuni 12 päeva. Vähimat päevade arvu, mille korral veel toetust antakse, nõukoja protokollid ei kajasta.

Ka projektlaagrite puhul on nõukoda seadnud laagripäeva maksumuse piirmäära, mille ületamisel ta pole nõus toetusi andma – 2003. aastaks oli see 200 krooni, 2002. aasta kohta nõukoja protokollilist otsust pole. Toetusraha piiratuse tõttu võib teatud laagrite toetusesaajate hulgast väljaarvamine olla põhjendatud, kuid selleks pidanuks reeglid kehtestama Hasartmängumaksu Nõukogu.

2002. ja 2003. aastaks koostatud koondprojekti kohaselt kohaldati nendele projektlaagritele, kes korraldasid oma tegevust noortelaagrites, noortelaagritele kehtestatud toetusemäära (projektlaagrile tavapärase 12-kroonise päevatoetuse asemel vastavalt 25- ja 23-kroonine toetus). Seda võib käsitleda püüdega suunata projektlaagreid oma tegevust korraldama noortelaagrites, milleks Riigikontrolli arvates puudus vajadus, kuna kohtade arv noortelaagrites on niigi ebapiisav kõigi soovijate vastuvõtmiseks. Noortelaagrite korraldajatele on projektlaagrite majutamine korralduslikult lihtsam kui laagrite komplekteerimine üksikavalduste alusel, seepärast võib eeldada, et nad rahuldavad projektlaagrite korraldajate taotlused esmajärjekorras.

Riigikontrolli arvates pole sisuliselt põhjendatud seada projektlaagrites olevate noorte laagripäeva maksumuse vähendamine sõltuvusse sellest, kas projektlaager korraldatakse noortelaagris või mujal.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Kehtestada kooskõlastatult Hasartmängumaksu Nõukoguga protseduurireeglid, kes, millal ja millest lähtudes peab tegema otsused laagrikorraldajatega sõlmitavate lepingute ettevalmistamisel.

Minister teatas, et ministeeriumi arvates kuulub vastavate otsuste tegemine täielikult ministeeriumi pädevusse; neist osa otsustamise on ministeerium kavandanud delegeerida ENTK-le.

2.3. Toetuse maksmine

Riigikontrolli lähtekoht

Toetuse väljamaksmise korraldus peab olema kirjalikult fikseeritud ja olema kooskõlas riigi finantstehingute üldise korraga.

Õigusaktides sätestatu

Korra[43] kohaselt peab HTM pärast seda, kui Hasartmängumaksu Nõukogu on andnud toetuse maksmiseks nõusoleku ja selgunud on makstav teostussumma, sõlmima taotlejaga lepingu. Lepingu sõlmimise ajaks peab taotleja esitama omafinantseerimise ja/või kaasfinantseerimise tõestamis- ja garanteerimisdokumendid. Sõlmitud lepingu üks eksemplar tuleb esitada Rahandusministeeriumile, kes kannab selle alusel taotlejale raha üle.

Sihtotstarbeliselt antava raha saajatega lepinguid sõlmides peavad ministeeriumid juhinduma Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrast[44].

[43] Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 140
[44] 2002. aastaks kehtestas valitsus vastava korra 23.01.2002. a määrusega nr 38.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Väljamaksete alusdokumendid

2002. aastal sõlmis HTM lepingud noortelaagrite korraldajatega 19. juunil (2003. aastal – 2. mail). Lepingute struktuur on kooskõlas valitsuse kehtestatud nõuetega.

Laagripidajatega sõlmitud lepingutes on HTM kohustunud toetussumma laagripidajale üle kandma kolmes järgus – 50% mais, 30% suve jooksul ja 20% septembris pärast aruande saamist laagrilt.

Lepinguid ega nende koopiaid ei esitanud HTM Rahandusministeeriumile 2002. ega ka 2003. aastal. Ka HTM-i Raamatupidamisbürool, kes vormistab maksekorraldused riigikassale, neid lepinguid 2002. aastal polnud.

Nii 2002. kui ka 2003. aastal juhindus raamatupidamisbüroo noortelaagreid korraldavatele isikutele rahaülekandeid tehes andmetest, mida esitas projekti "Noorte tervistav puhkus" juhina tegutsenud ENTK töötaja, kes on ühtlasi ka Laagrijuhtide Nõukoja aseesimees. Enamik rahast on laagripidajatele üle kantud nõukoja aseesimehe poolt büroole antud info alusel – ilma ühegi rekvisiidita vormistatud tabeli ja sellesse käsikirjaliselt tehtud paranduste alusel. Laagrijuhtide Nõukoja töökord ei volita ei nõukoja (nõuandev organ) esimeest ega aseesimeest selliseid dokumente allkirjastama, ka ENTK töötajana pole nõukoja aseesimehel õigust selliseid dokumente allkirjastada. Teise asutuse, pealegi rahaliste tehingute tegemiseks volitamata isiku korrektselt vormistamata korralduste alusel ülekandeid tehes rikkus raamatupidamisbüroo jämedalt raamatupidamise seaduse nõudeid.[45]

Toetuste maksmine enne lepingute sõlmimist

2002. aastal vormistati lepingud noortelaagreid korraldavate isikutega (lepingud allkirjastati HTM-is) 19. juunil, s.t 2 päeva pärast seda, kui Hasartmängumaksu Nõukogu oli otsustanud, kui palju ta laagrite toetamiseks 2002. aastal kokku raha annab. Kuid veel enne lepingute allkirjastamist oli laagripidajatele üle kantud 4 678 930 krooni – seoses talvel korraldatud laagritega, samuti ka ettemaksetena suvel kavandatud laagrite arvel. Näiteks ajavahemikul veebruar-aprill tehti väljamakseid järgmiselt:

	Toetusemaksmise juhtude arv	Makstud toetuste summa
Veebruar	28	1 148 410
Märts	-	-
Aprill	25	1 065 695
Kokku	53	2 214 105

Enne lepingute sõlmimist tehtud väljamaksetel puudus igasugune õiguslik alus. Seda ka mais tehtud väljamaksete puhul – asjaolu, et juunis allkirjastatud lepingute järgi pidi pool lepingutes fikseeritud toetusest makstama mais (ehk juba enne lepingute sõlmimist), ei tee olematuks fakti, et nende väljamaksmiseks mais puudus seaduslik alus.

Juuni teisel poolel sõlmitud lepingute sisuliseks tähenduseks oli seadustada varem tehtud maksed tagantjärgi ja luua selgust küsimuses, kui palju laagripäeva/vahetuse kohta toetust antakse, seeläbi ka laagripidajate võimalikus tulus[46].

Riigikontrolli arvates pidanuks ministeerium pärast seda, kui selgus, et toetuste kogusumma võidakse otsustada alles suviste laagrite toimumise ajal, sõlmima laagripidajatega lepingud, mis reguleerinuks neile tehtavaid makseid kuni põhilepingute sõlmimiseni. Riigikontroll märgib, et ka 2003. aasta I kvartalis maksis raamatupidamisbüroo laagritele toetust, ilma et selleks oleks piisavat alust lepingute näol.

---

[45] Raamatupidamise seaduse § 6 lg 4 kohaselt peavad raamatupidamiskirjendid tuginema majandustehingut tõendavaile algdokumentidele või algdokumentide alusel koostatud koonddokumentidele. § 7 järgi peavad nimetatud dokumendid olema koostatud kirjalikult ja neil peab olema raamatupidamiskohustuslast esindava isiku allkiri. Isikule, kelle suuliste korralduste alusel raamatupidamisbüroo maksekorraldused vormistas, polnud antud õigust raamatupidamiskohustuslast (HTM) majandustehingute tegemisel esindada.

[46] Audiitoritele antud selgituste kohaselt olid laagripidajad laagrite reklaamimisel arvestanud tavalaagrites 25-kroonise toetusega, ja kuna tegelikult saadud teotus oli 23 krooni, ei saanud laagrite korraldamisest eeldatud tulu.

Toetuste maksmine suvisel laagriperioodil

Kuna tegelik noorte arv laagrivahetustes ei vastanud esialgu kavandatule, tegi nõukoja aseesimees 2002. aasta suvel HTM-i Raamatupidamisbüroole antud toetuste jaotuskavas korduvalt muudatusi, mis vormistati viseerimata parandustena esialgses jaotuskavas ning raamatupidamisbüroo võttis need täitmiseks.

Auditeeritud valimi osas ei ületanud enne 1. septembrit tehtud väljamaksete summa ministeeriumi sõlmitud lepingus selleks perioodiks sätestatud summat.

Lepingus fikseeritust suurema toetuse maksmine

Laagripidajate aruannete järgi Laagrijuhtide Nõukojale oli mitmes laagris lepingus fikseeritust rohkem noori. Aruannetes on välja toodud kavandatust suurema arvu laagripäevade kohta arvestatud toetus-summa. Reeglina on selle summa ulatuses tehtud juurdemakseid, vastavaid lepingumuudatusi pole vormistatud. Valimis olnutest vaid ühele ei tehtud juurdemakseid kogu nn ülekuluna näidatud summa ulatuses. Lepingus fikseeritud laagripäevadest väiksemat päevade arvu näitas valimis olnutest vaid üks laagripidaja.

Täiendavat toetusraha on tagantjärgi makstud ka juhul, kui aruandest ilmneb, et laagrivahetustes on olnud noori rohkem, kui Tervisekaitseinspektsioon on lubanud. Sellega on ministeerium tagantjärgi heaks kiitnud laagripidajate sisuliselt lubamatud otsused.

Kuna lepingud laagripidajatega ei sätestanud täiendavate maksete tegemist laagripidajatele juhul, kui tegelik laagripäevade arv kujuneb lepingus fikseeritust suuremaks, pidanuks Laagrijuhtide Nõukoja aseesimees kõik muudatused esialgses, ministeeriumi sõlmitud lepingust tulenevas toetuste maksmise kavas vormistama läbi lepingumuudatuste. Ka võinuks lepingud ette näha võimaluse teha lepingus kavandatust erinevaid vahemakseid laagripidajate kirjalike esildiste alusel. Lepingus fikseeritust erineva suurusega maksete tegemiseks ministeeriumi raamatupidamisbüroole korraldusi andes ületas Laagrijuhtide Nõukoja aseesimees oma volitusi.

Valimis olnud laagritest ühe puhul tuvastati toetuste maksmine ilma, et laagri toetamiseks oleks lepingut sõlmitud – ENTK (riigiasutuse) struktuuriüksusena töötavale Kloogaranna noortelaagrile maksti kokku 104 535 krooni.[47]

Rahandusministeerium ei ole noortelaagrite toetamiseks tehtavate väljamaksete korraldust kontrollinud.

Toetusrahade väljamaksmisel eirati elementaarseid reegleid, puudus sise- ja väliskontroll, st polnud rakendatud vajalikke meetmeid nende toimingutega kaasnevate riskide maandamiseks. Kuid audiitorid ei tuvastanud, et noortelaagrite toetamiseks hasartmängumaksust koondprojekti jaoks eraldatud raha oleks kasutatud projektis fikseeritust erinevail eesmärkidel.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Rakendada meetmed tagamaks toetussummade väljamaksmine selliste jaotuskavade (ja nende muudatuste) alusel, mis on nõuetekohaselt vormistatud ning selleks pädevate isikute poolt kontrollitud ja kinnitatud.
- Rakendada vajalikud abinõud tugevdamaks kontrolli ministeeriumi raamatupidamisbüroo tegevuse üle.

Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile

- Kehtestada vajalik kontroll hasartmängumaksust laekuvate eraldiste arvel noortelaagritega seotud väljamaksete tegemise üle.

Haridus- ja teadusminister teatas, et 2004. aasta alguses rakendatakse vajalikud meetmed.

[47] Audiitoritele antud selgituste kohaselt jäi leping sõlmimata tingituna ametnike lohakusest. Riigiasutuste vahelistel lepingutel puudub mõte, sellele laagrile toetuse eraldamiseks tulnuks vormistada käskkiri.

2.4. Toetuse kasutamise arvestus ja aruandlus ning aruannete õigsuse kontrollimine

Riigikontrolli lähtekoht

Iga riigi poolt sihtotstarbeliselt antud toetuse kasutamine peab olema kontrollitav, seda võimaldavad sätted tuleb fikseerida õigusaktides ja neile tuginevais lepingutes. Kuna noortelaagritele makstakse toetust vastavalt päevade arvule, mil noored laagris on, peaksid laagrid pidama ja säilitama dokumente, mis kajastaksid noorte laagris olemist (päevade kaupa). Aruandlus toetuse sihtotstarbelise kasutamise kohta peab tuginema tagantjärgi kontrollitavale algarvestusele. Toetuseandja peab kehtestama algarvestuse pidamise nõuded ning kontrollima nende järgimist.

Õigusaktides ja juhendites sätestatu

Hasartmängumaksu seadus ei käsitle toetuste kasutamise arvestust ja aruandlust. Seadus ei kohusta toetust saanud isikuid toetuse andjale toetuse kasutamisest aru andma. Valitsuse kehtestatud korra kohaselt peab toetuse taotlejaga toetuse sihtotstarbelise kasutamise kohta lepingu sõlminud ministeerium kontrollima, kas toetust kasutatakse sihtotstarbeliselt ja taotlejaga sõlmitud lepingu tingimuste kohaselt.[48] Valitsuse kehtestatud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimuste ja korra kohaselt[49] tuleb eraldise saajaga sõlmitavas lepingus sätestada valitsusasutuse määratud isiku õigus kontrollida selle isiku, kellele eraldis on määratud, esitatud aruandluse õigsust, eraldise saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning eraldise kasutamise sihipärasust.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

HTM-i lepingutes noortelaagrite korraldajatega on fikseeritud laagripidajate kohustus võimaldada ministeeriumil ja Riigikontrollil kontrollida toetuste määramise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust, toetuse kasutamise sihipärasust ja aruannete õigsust. Lepingud sätestavad laagripidajate kohustuse esitada ministeeriumile iga aasta 1. septembriks aruanne, millest nähtub, kui palju päevi noored kuni selle kuupäevani laagris on olnud ja sellele tugineva arvestuse tagasimaksmisele kuuluva toetustoetussumma kohta (aruande vorm on lepingu lisaks), tagasimaksmisele kuuluv summa tuleb riigikassasse samaks kuupäevaks üle kanda. Kuid lepingud ei sätesta laagrite kohustust pidada täpset igapäevast arvestust noorte laagris olemise kohta. Laagripidajad ei pea esitama andmeid selle kohta, kui palju ja kellelt nad konkreetsete laagrite jaoks tegelikult toetust said (lisaks riigi toetustele).

Vormid ja korra, mille abil pidada arvestust noorte laagris viibimise kohta, on iga laagripidaja (juhataja) ise kehtestanud, ministeerium ja Laagrijuhtide Nõukoda pole mingeid reegleid ega soovitusi andnud. Laagriti on selles osas suured erinevused. On laagreid, kus peetakse igapäevast täpset arvestust (näiteks Eesti Lastekaitse Liidu noortelaagrid), kuid on ka laagreid, kus arvestus sisuliselt puudub.

Täpse arvestuse puudumine ei võimalda kontrollida toetuse kasutamise sihipärasust ja toetuse kasutamise kohta esitatavate aruannete õigsust.

Mitmed laagrid on toetuse kasutamise aruandesse märkinud rohkem noori, kui tegelikult kohal oli.

Kõik valimis olnud laagrid esitasid aruanded saadud toetuste kasutamise kohta. Enamik aruandeid esitati lepingus sätestatud ajaks.[50] Lisaks toetuse kasutamise aruannetele peavad laagrid – lepingust tulenevalt – esitama ka tegevuse sisulise aruande. Valimis olnud laagritest oli enamik need esitamata jätnud, paljud olid seda teinud mitmekuulise hilinemisega.

---

[48] Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määruse nr 140 § 5
[49] 2002. aastal – Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määrus nr 38; 2003. aastal – 21.01.2003. a määrus nr 13
[50] Aruannete esitamisega hilinesid 2002. aastal (ühest kaheksa päevani) 3 laagrit.

Lepingud võimaldavad ministeeriumil jätta laagripidajatele, kes pole aruandeid õigeaegselt esitanud, maksmata toetuse viimase osa (20%). Seni pole ministeerium seda sanktsiooni rakendanud.

Mitmed aruanded on täidetud lohakalt (kirjutatu on raskesti mõistetav või pole kooskõlas nõutavaga), esineb ka arvutusvigu ja muid ebatäpsusi.

Mitmed projektlaagrid korraldasid oma tööd tegevusloaga laagrites. Toetuse kasutamise aruannete andmeid võrreldes selgus, et mõnel juhul oli sellise koostöö puhul ühes laagrivahetuses olnud rohkem noori, kui laagris tegelikult kohti oli (rohkem Tervisekaitseinspektsiooni, s.t ka HTM-i lubatust).

Näiteks Tervisekaitseinspektsioon oli Tallinna linnale kuuluvas Piiri Spordi- ja Puhkekeskuses aktsepteerinud 70 kohta, kuid seda keskust rentinud MTÜ Kotree Spordiklubile antud toetuse kasutamise aruande kohaselt oli 01.–07.01.2002 toimunud laagrivahetuses 60 noort ja MTÜ Spordiklubi Visa esitatud toetuse kasutamise aruande kohaselt 30 noort – kokku 90 ehk 20 rohkem, kui kohti oli.

Tallinna Lennujaamalt renditavas Vääna-Jõesuus asuvas laagris, kus tegutseb MTÜ Tiigrid struktuuriüksus noortelaager Romaškino Tiigrid, on nii Tervisekaitseinspektsiooni kui ka Päästeameti andmeil 130 kohta. Toetuste kasutamise aruande kohaselt oli selles laagris 18.06.–01.07.2002 Romaškino Tiigrite noori 115 ning selle noortelaagriga sõlmitud lepingu alusel ka 40 noort MTÜ-st Spordiklubi Visa – kokku 155 ehk 25 rohkem, kui laagris kohti oli.

Kui palju laagrites nimetatud ajavahemikes noori tegelikult oli (st kas toetuse kasutamise aruanded on õiged), pole võimalik kontrollida, kuna sellise arvestuse pidamine ja säilitamine pole laagripidajatele kohustuslik. Kui aruanded kajastasid tegelikkust õigesti, aktsepteeris HTM nende alusel laagripidajatega arveldusi korraldades lubatust suurema arvu noorte laagrites viibimise.

HTM-i siseauditi osakonna töötajad ega ka Rahandusministeeriumi töötajad polnud kontrollinud, kas andmed toetuse suuruse ja maksmise aja kohta, mis ENTK töötaja oli raamatupidamisbüroole esitanud toetussummade ülekandmise taotlustes, olid kooskõlas laagripidajatega sõlmitud lepingutes fikseerituga, kas väljamaksed tehti vastavalt nendele taotlustele (ja lepingutele) ning kas laagripidajate aruannetes olevad andmed toetuse saamise kohta olid kooskõlas lepingutes olnuga. Riigikontroll, kes seda (auditeeritud valimi ulatuses) kontrollis, ei tuvastanud, et laagripidajatele oleks tehtud väljamakseid lepinguis ette nähtust suuremas ulatuses (v.a juhtudel, kui aruannete kohaselt oli laagrites olnud noori rohkem lepinguis fikseeritust).

Hasartmängumaksu seadus ja teised õigusaktid ei sätesta hasartmängumaksust toetusi jagavate ministeeriumide kohustust koostada raha jaotamise ja kasutamise kohta aastaaruandeid. Siiani on ENTK selle igal aastal osana koondprojekti “Noorte tervistav puhkus” aruandest siiski koostanud ja HTM-ile esitanud. Ministeeriumis neid aruandeid kinnitatud pole, küll aga on nad kantsleri kaaskirjaga saadetud Hasartmängumaksu Nõukogule (koos koopiatega kuludokumentidest). Riigikontroll ei kontrollinud nende aruannete õigsust.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Sätestada toetuse saajatega sõlmitavais lepingutes nõue, et nad peaksid laagris olijate üle täpset igapäevast arvestust riigi kehtestatud vormi ja korra kohaselt, kehtestada vastav vorm ja kord lepingu lisana ning nende järgimise kontrollimise kord.
- Sätestada hasartmängumaksust noortelaagrite toetamiseks eraldatava raha kasutamise koondaruande koostamine ja kinnitamine.
- Rakendada vajalikud kontrollimeetmed tagamaks, et laagri korraldajale ei makstaks toetust selle noorte arvu (laagripäevade arvu) eest, mis ületab lubatut.

Minister teatas, et toetuse saajatega sõlmitavates lepingutes tehakse vajalikud täiendused ja täpsustused ning ENTK-d kohustatakse rakendama kontrollimeetmed põhjendamatute väljamaksete vältimiseks, samuti detailiseeritakse toetussummade kasutamise kohta koostatavat koondaruannet.

2.5. Muud tähelepanekud toetusraha kasutamise kohta

Hasartmängumaksust HTM-i kaudu jaotatavast rahast koondprojektile "Noorte tervistav ja arendav puhkus" on 2003. aastal kavandatud 3,6% (287 000 krooni) kulutada muul otstarbel kui laagripäeva (vahetuse) eest makstava tasu otsene vähendamine – laagrikasvatajate ja juhatajate koolitus, järelevalve, teavitustöö ja info levik ning arendustegevus.

Noortelaagrite personali ettevalmistamiseks korraldatavate kursuste doteerimine

Auditi käigus tõstatus küsimus laagrijuhtide ja -kasvatajate koolituskulude osalisest katmisest projekti rahast. 2002. aastaks eraldati selleks 87 000 krooni, 2003. aastaks 67 000 krooni. 2003. aastal vähendatakse selle raha arvel kursusel osalevalt laagrijuhilt küsitavat tasu 300 krooni võrra (~50% kursuse maksumusest), kasvatajatele on toetuse suuruseks 155 krooni (ligi 30% kursuse maksumusest).

HTM ja ENTK (kes on ka ise üks koolituse korraldajaid) ei ole koostanud arvestusi, kui palju on laagrikasvatajaid vaja ja kui palju tuleb neid laagrite komplekteerimiseks koolitada. Kursused komplekteeritakse sooviavalduste põhjal, arvestamata soovijate sobivust laagritööks ega ka seda, kas nad on tööle asumise suhtes laagripidajatega kokku leppinud.

Koolituskulude osalise katmise on otsustanud Laagrijuhtide Nõukoda, ministeerium pole otsust teinud. Viimase viie aasta jooksul on hasartmängumaksust saadud raha arvel vähendatud koolituskulu summat 97-l laagrijuhataja koolitusel osalenul ja 1430-l laagrikasvataja koolitusel osalenul, seega on iga 2003. aastal tegevusluba omava noortelaagri jaoks koolitatud keskmiselt 3 juhatajat ja 47 kasvatajat. Keskmise suurusega laagri ühes vahetuses on (loataotluse dokumentides andmeil) keskmiselt 7 kasvatajat. Riigikontrolli arvates annavad toodud arvud tunnistust tõsistest probleemidest laagripersonali valikul.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Võtta seisukoht noortelaagrite personali ettevalmistamiseks korraldatavate kursuste ja nende rahalise toetamise senise korralduse suhtes.

Minister teatas vastavasisulise ministri määruse eelnõu koostamisest.

Projekti juhtimine ja selle administreerimise kulud

Küsimused, mis on seotud koondprojekti finantseerimiseks eraldatud raha kasutamisega, on enamasti otsustanud Laagrijuhtide Nõukoda. HTM on andnud nõukoja otsustele vaid administratiivse jõu. Nõukojas arutatavad küsimused on ette valmistanud ja nende elluviimist on korraldanud ENTK töötajast nõukoja aseesimees. Enamiku projekti elluviimisel tekkinud küsimustest, mille osas pole nõukoda konkreetset otsust teinud, sh ka rahalised, on see töötaja otsustanud sisuliselt ainuisikuliselt. Kahtlemata tagab see otsuste ja toimingute operatiivsuse. Samas kaasneb sellise töökorraldusega risk, et kogu projekti peatub, kui projekti juht millegipärast projektiga tegelda ei saa. Pole ühtegi käskkirja, millega see töötaja oleks määratud projekti juhiks ning tema ametijuhendist ei tulene, et ta peaks tegema kõike seda, mida ta tegelikult teeb. HTM-i Raamatupidamisbüroo on teda käsitlenud ametnikuna, kes on pädev finantstehinguid otsustama. Ministeerium tema tegevust dokumentaalselt kontrollinud pole. Riigikontrolli arvates on ühe inimese kätte koondunud liiga palju otsustuskohustust ning ministeerium pole kehtestanud sisekontrollisüsteemi, mis arvestaks piisavalt projekti võimalikke riske.

Hasartmängumaksu Nõukogule esitatud rahataotlustes-koondprojektides on taotletud raha ka koondprojekti administreerimiseks (noortelaagrite süsteemi toimimiseks, riiklikuks järelevalveks ja koolituseks), selleks on raha ka antud. Nii 2002. kui ka 2003. aastaks küsiti 287 000 krooni. 2002. aasta aruande järgi olid tegelikud kulud 211 865 krooni. Laagrijuhtide Nõukoja koosolekute korraldamiseks kulus 25 000 krooni, rahvusvaheliste laagriprojektide aruteludeks 14 999 krooni, laagrite kontrollimise kuludeks arvestati 30 000 krooni, teavitamiseks ja infoks 82 270 krooni. Nende kulutuste seas on ka mitmed ENTK kulutused koondprojektile – sidekulud, projekti sisulisele juhile ostetud uue arvuti maksumus, tema isikliku sõiduauto kasutamise hüvitis, lähetuskulud jm.

Loetletud tegevused kuuluvad HTM-i ja ENTK ülesannete hulka[51], 2003. aasta riigieelarve seletuskirja kohaselt käsitles ministeerium koondprojekti juhtimise kulusid osana oma majandamiskuludest. Riigikontrolli arvates tuleks nende ülesannete täitmist kui asutuste põhitegevust tervikuna finantseerida riigieelarvest.

Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Planeerida koondprojekti "Noorte tervistav puhkus" administreerimise kulud kas ministeeriumi või Eesti Noorsootöö Keskuse eelarvesse.

Minister teatas, et vastavad ettepanekud tehakse 2005. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[51] Noorsootöö seaduse kohaselt peab ministeerium teostama järelevalvet laagrite sisulise töö üle. ENTK põhimääruse järgi on tema ülesandeks koordineerida rahvusvaheliste noortelaagrite korraldamist Eestis, korraldada Laagrijuhtide Nõukoja tegevust, vaadata läbi noortelaagrite esitatud soodustuusikute ja koolituse finantseerimise taotlusi, anda neile hinnang ning sõlmida vajalikud lepingud. Ka peab keskus nõustama noortelaagrite korraldajaid ja omanikke.

Haridus- ja teadusministri vastus

Estonian Ministry of Education and Research

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

24.12.2003 nr 6.-4/6778

Noortelaagrite auditi kontrollaruande eelnõu

Lp peakontrolör

Täname Teid kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/03/132 "Noortele korraldatavad laagrid ja nende toetamine" saatmise eest. Lisatuna leiate Haridus- ja Teadusministeeriumi arvamuse meile adresseeritud ettepanekute kohta, sh ajakava vajalike muudatuste tegemisest noortelaagrite tegevuslubade väljaandmise ja rahalise toetamise osas.

Auditeerimise protsess on olnud Haridus- ja Teadusministeeriumile väärtuslikuks abiks tegevuse paremaks korraldamiseks edaspidi. Täname pr Margit Jaksenit ja hr Olav Lüüsi põhjaliku ning koostöövalmi suhtumise eest. Oleme mitmete auditis nimetatud ettepanekuteni jõudnud käesoleva aasta jooksul ka oma siseanalüüsil; audit on lisakinnituseks, et oleme õigel teel. Erilist tähelepanu tuleb edaspidi pöörata tehniliste ülesannete laitmatule täitmisele meie hallatavates asutustes seoses noortelaagrite tegevuslubade väljastamise ja rahastamisega. Probleemide lahendamiseks oleme juba seadnud endale tähtajad ja kuigi soovime mitmeid asju lahendada kompleksselt teiste samalaadsete küsimustega ning seetõttu toimime kiirustamata, oleme veendunud, et tänu Riigikontrolli tähelepanujuhtimisele saab noortelaagrite tegevuslubade väljastamise ja rahastamise süsteem olla edaspidi korrektsem ning jätkusuutlikum.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Lisa 1 : Haridus- ja Teadusministeeriumi arvamus Riigikontrolli ettepanekute kohta noortele korraldatavate laagrite ja nende toetamise auditis 1 eks 4 lehel
Lisa 2 : noortelaagrite toetamise planeering 2004-2008 1 eks 1 lehel

Piret Talur, 07 350 216

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.12.03 Reg.nr 2-7.1-TR/1669-2

Munga 18, 50088 TARTU, Estonia www.hm.ee Phone +372 7 350 222 Fax +372 7 350 250 hm@hm.ee

Lisa 1

Haridus- ja Teadusministeeriumi arvamus Riigikontrolli ettepanekute kohta noortele korraldatavate laagrite ja nende toetamise auditis

Jrk nr	*Ettepaneku sisu*	*Kommentaar*	*Tegevus, tähtaeg*
1	(lk 5) sätestada "Noorsootöö seaduses" sanktsioonid isikute suhtes, kes korraldavad noortele projektlaagreid ilma kohaliku omavalitsuse kooskõlastuseta	Ei pea otstarbekaks, kuna taoliselt tegutsevad ettevõtmised ei kvalifitseeru projektlaagritena "Noorsootöö seaduse" mõttes. Kohaliku omavalitsuse territooriumil korraldatavaid ettevõtmisi, nende kooskõlastamist omavalitsuse täitevorgani poolt reguleerib "Karistusseadustik" " §-s 372.	-
2	(lk 6) noortelaagrite registri korrigeerimine	Registri mõtteks ei ole teavitada suvisest laagritegevusest. Avalikkuse teavitamiseks esitatakse andmed aadressil www.noortelaagrid.ee koos laagripäeva (vahetuse) maksumuse ja vahetuse tegevuskava kirjeldusega. Riigikontrolli ettepanekutega arvestatakse Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) rakendumise järgselt, kui luuakse kompleksne lahendus erinevate tegevuslubade suhtes. Vajadusel muudetakse "Noorsootöö seadust".	Pärast EHIS-e toimimahakkamise käigus tegevuslubade väljaandmise korrastamist vaadata üle registri põhimäärus – järelevalveosakond okt 2004
3	(lk 13) noortelaagri juhatajate ja kasvatajate koolitusnõue asendada eksaminõudega	Ettepanekuga on arvestatud ""Noorsootöö seaduse" muutmise seaduse" rakendusakti eelnõus (valminud sept 2003), kus laagripersonali nõuetele vastavust kvalifikatsiooninõuetele tunnistab eksami läbimine, mitte kursustest osavõtt nagu see on olnud senises praktikas.	Rakendusakti eelnõu – noorte- ja õigusosakond, valminud okt 2003
4	(lk 13) tegevusloa andmise tingimuste täpsustamine kasvatajate kvalifikatsiooninõuete osas	Kuna tegevusluba "Noorsootöö seaduse" § 10 lg 2 p 6 tuginedes väljastatakse kuni kolmeks aastaks, siis pole laagrikorraldajal võimalik kolmeks aastaks ette sõlmida kokkuleppeid kasvatajate osalemise osas. Nõustume ettepanekuga mitte nõuda kõigi kasvatajate kvalifikatsioonitunnistusi ja kaalume sätestada laagri juhataja täielik vastutus kvalifikatsioonile vastava personali töölevõtmise eest.	Pärast tegevuslubade väljaandmise komplekssset korrastamist vastavad muudatused "Noorsootöö seaduses" – õigusosakond mai 2006
5	(lk 13) Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni tõenditest loobumine	Ei pea otstarbekaks, kuna see võiks mõjutada negatiivselt laagriteenuse kvaliteeti. Nõustume, et tingimusi tuleb täpsustada.	Pöörduda Päästeameti ja Tervisekaitseinspektsiooni poole ettepanekuga täpsustada noorte- ja projektlaagritele esitatavaid nõudeid – noorteosakond jaan 2004
6	(lk 13) päästealade mõiste täpsustamine	Nõustume.	Koostöös Siseministeeriumiga analüüsida mõiste "päästeala nõuded" täpset tähendust ja selle

			reguleeritust olemasolevates õigusaktides ning vajadusel teha ka korrektuurid õigusaktides – õigusosakond mai 2004
7	(lk 13) tegevuskavade struktuuri täpsustamine	Täpsemad tegevuskavadele esitatavad nõuded on Haridus- ja Teadusministeeriumil võimalik reguleerida laagritega sõlmitavate lepingute lisadena. 2004 aasta laagritega sõlmitavate lepingute vormistamisel arvestame riigikontrolli ettepanekuga laagrite tegevuskavade struktuuri täpsustamise osas.	Parandatud lepingu eelnõu – õigusosakond veebr 2004
8	(lk 13) tegevusloa kehtivuse pikkuse otsustamise kriteeriumite määramine	Seadusemuudatus ei ole vajalik. "Noorsootöö seaduse" § 10 lg 2 p 6 annab võimaluse väljastada tegevusluba kolmeks aastaks. Tegevuslubade komisjonile teeb Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteosakond ettepaneku väljastada tegevusluba noortelaagrile seaduses maksimaalselt lubatud ajaks, välja arvatud juhul, kui noortelaagri korraldaja rendib laagri läbiviimiseks vajalike hooneid ja territooriumi. Laagritegevuseks vajaliku rentimise juhul on otstarbekas väljastada tegevusluba kehtiva rendiaja kestvuse ulatuses, kuid mitte pikemaks ajaks, kui sätestab "Noorsootöö Seadus".	Ettepanekud tegevuslubade väljaandmise komisjonile – noorteosakond jaan 2004
9	(lk 15) Eesti Noorsootöö Keskuse ülesannete täpsustamine	2004 aasta I kvartali jooksul täpsustatakse Eesti Noorsootöö Keskuse põhimäärust ja teisi vajalikke dokumente sellisel kujul, et laagritega sõlmitavate toetuslepingute menetlemise ajaks on Eesti Noorsootöö Keskuse laagritegevuse sisuline ja tehniline koordinaator.	Õigusaktide parandamise eelnõud – noorte- ja õigusosakond jaan 2004
10	(lk 15) riigilõivu laekumise kontroll	Haridus- ja Teadusministeerium vaatab üle senise riigilõivu suuruse ning täpsustab kontrolli riigilõivu laekumise osas enne tegevusloa väljastamist.	Võrdlus teiste tegevuslubade väljastamise korraga, vajalike õigusaktide parandamise eelnõud – õigusosakond märts 2004
11	(lk 16) järelevalve korra kehtestamine	Vastavalt "Noorsootöö seaduse" § 14 lg 1 p 1 teostavad noortelaagrite õppe- ja kasvatustegevuse üle järelevalvet Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud. "Noorsootöö seaduse" § 14 lg 2 alusel saab noortelaagri õppe- ja kasvatustegevuse üle teostada järelevalvet seadusega või selle alusel antud õigusaktidega sätestatud korras.	Täpsustada noortelaagritega sõlmitavate lepingute tingimusi järelevalve osas. – vt ettepaneku 7 rakendust; täpsustada "Noorsootöö seadust" tegevuslubade väljaandmise protsessiga kooskõlas – vt ettepaneku 4 rakendust
12	(lk 19) "Hasartmängumaksu seaduse" muutmine,	Toetuse administreerimise kulud on kaetud riigieelarvest (töötaja palk). Hasartmängumaksu eraldiste menetlemise ja	Edastada Riigikontrolli ettepanekud kirjalikult Hasartmängumaksu

	Hasartmängumaksu Nõukogu otsustusala laiendamine, toetuste viimine riigieelarvesse	kasutamise osas on valmimas Riigikontrolli audit. Hasartmängumaksu Nõukogu 15.01. istungil esitas Haridus- ja Teadusministeerium pika-ajalise noortelaagrite rahastamiskava ning arutati Haridus- ja Teadusministeeriumi algatusel lühidalt Riigikontrolli ettepanekuid. Hasartmängumaksu Nõukogu juhist edasiseks toimimiseks ministeeriumile ei andnud. Viimasel kahel eelarveaastal on Haridus- ja Teadusministeerium taotlenud noortelaagrite rahastamist ministeeriumi eelarvest, taotlus ei ole leidnud toetust.	Nõukogule – noorteosakond jaan 2004 (pärast auditi lõppversiooni saamist) Taotleda 2005. aastaks laagrite toetamist riigieelarvest aastal 2005 – noorteosakond juuni 2004
13	(lk 20) reeglid toetuse planeerimiseks	Nõus. Reeglite eelnõu on valminud okt 2003 ning esitatud seisukohavõtuks Laagrijuhtide Nõukojale ja Hasartmängumaksu Nõukogule. Vt lisa.	Kehtestada reeglid noortelaagrite toetuse planeerimiseks – noorteosakonna eelnõu okt 2003, kinnitamine veebr 2004
14	(lk 20) seisukoht rahvusvaheliste laagrite suhtes	Nõustume. Haridus- ja Teadusministeeriumi ei pea otstarbekaks alates 2004 aastast koondprojektis "Noorte tervistav puhkus" eraldi käsitleda rahvusvahelisi laagrivahetusi ja arvestab Riigikontrolli ettepanekuga. Seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga on noortevahetuste ressursivajadust võimalik katta läbi vahetusi korraldavate institutsioonide.	Vt ettepaneku 13 rakendust
15	(lk 21) Eesti Noorsootöö Keskuse noortelaagrite toetusskeemi eristamine	Vajalik pikem arutelu, kuna hetkel ei ole ühegi noortelaagri kulude katteks raha ministeeriumi eelarves; ENTK laagrid saavad investeerimistoetust, mille kasutamine on jälgitav.	Arutelu võimalikust toetussüsteemi muutmisest 2005. aasta eelarves – noorteosakond aprill 2004
16	(lk 21) noorte spordilaagrite toetamine	Tööjaotuse täpsustamine ministeeriumite vahel on vajalik.	Probleemile tähelepanu juhtiv kiri Kultuuriministeeriumile – noorteosakond veebr 2004
17	(lk 21) laagrite taotluste finantseerimist puudutava osa täpsustamine	Nõustume.	Vt ettepaneku 7 rakendust
18	(lk 23) protseduurireeglid seoses lepingutega	Nõustume osaliselt. Kui Haridus- ja Teadusministeerium on koondprojekti "Noorte tervistav puhkus" taotlejaks, siis koos rahaeraldise otsusega on edasine tehniline töö delegeeritud Haridus- ja Teadusministeeriumile. Ministeeriumi ja projekti koordineeriva Eesti Noorsootöö Keskuse vahel on vaja täpsustada protseduurireeglid.	Vt ettepaneku 9 rakendust
19	(lk 25) toetussummade väljamaksmisega seotud protseduuride parandamine, järelevalve raamatupidamisbüroo üle	Nõustume. Vajalik põhjalik arutelu ministeeriumisiseselt ja hallatavate asutustega.	Auditi ülevaate ja protsessi parandamise ettepanekute esitamine haldusala asekantslerile – noorteosakond jaan 2004

			(pärast auditi lõppversiooni saamist)
20	(lk 27) toetuse lepingute parandamine laagris olijate üle täpse arvestuse pidamiseks	Nõus. Toetussummade väljamaksmisel täpsustab Haridus- ja Teadusministeeriumi noortelaagrite üle teostatava järelvalve korra ja noortelaagritega lepingute sõlmimisel laagritele esitatava kohustuse pidada arvestust laagris viibivate laste üle.	Vt ettepaneku 7 rakendust
21	(lk 27) koondaruande koostamise korra kinnitamine	Osaliselt nõus. Koondaruande koostamine on planeeritud koondprojekti protsessi osana, detailiseerida on võimalik ja vajalik finantsaruande osa.	Vt ettepaneku 9 rakendust
22	(lk 27) toetuse maksmise tõhustam kontroll	Nõus. Vajalik juhtida Laagrijuhtide Nõukoja ja projekti koordineeriva Eesti Noorsootöö Keskuse tähelepanu suurema korrektsuse vajadusele.	Vt p 19 rakendust
23	(lk 28) seisukoht laagripersonali ettevalmistuskursuste kohta	"Noorsootöö seaduse muutmise seaduse" ettevalmistatud rakendusakti eelnõus laagripersonali kvalifikatsiooninõuetest on kursuste läbimise asemel ette nähtud nõue eksami läbimiseks. Nimetatud muutus võimaldab efektiivsemalt kasutada koolitusvajaduse katteks planeeritud ressurssi ning soodustab koolieelsete lasteasutuste ja koolide ning noorsootöö alase ettevalmistuse saanud inimestel noortelaagrites töötamist. Kaasates pedagoogilise ja noorsootöö alase ettevalmistusega inimesi aitab see kaasa laagriteenuse tegevuskavajärgse ja sisulise tegevuse kvaliteedi tõusule.	Rakendusakti eelnõu – noorte- ja õigusosakond, valminud okt 2003
24	(lk 29) koondprojekti administreerimiskulud	Koondprojekti koordinaatori palk on juba praegu ette nähtud riigieelarves. Kavas on taotledakoondprojekti kulude järk-järgulist katmist riigieelarvest. Vt lisa.	Taotleda 2005. aastaks laagrite toetamist riigieelarvest aastal 2005 – noorteosakond juuni 2004

Eesti noorsootöö keskuse direktori vastus

Eesti Noorsootöö Keskus
ESTONIAN YOUTH WORK CENTER

Hr Jüri Kõrge
Riigikontrolli peakontrolör
Narva mnt 11 a
15013 Tallinn

"28" 11.2003 nr. 2-4/386

ENTK järeldused ja
lahendusvõimalused

Vastus 17.11.2003.a nr 2-7.1-TR/03 Teie poolt saadetud kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/03/132 "Noortelaagrite korraldatavad laagrid ja nende rahaline toetamine".

Lugupidamisega

Toomas Ponkin
ENTK direktor

Koostas:
Kadri Kurve
(0)638 0755

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
01.12.03 2-7.1-TR/03/1670-2

Uuslinna 10
11415 Tallinn
ESTONIA

Tel +372 638 0757
Faks +372 638 0756
e-post entk@entk.ee
www.entk.ee

Reg. nr 70005312
Riigikassa 10220004799019 EÜP
viitenumber 700053124
KMKR EE100630671

Järelduste ja probleemide lahendusvõimalused.

1. Teie poolt läbi viidud audit hõlmas kõige raskemat aastat (2002.a), kus Hasartmängumaksu Nõukogu tegi oma otsused mitmes etapis, ning see oli ka kindlasti üheks põhjuseks, mis tingis nii mitmeid möödalaskmisi seadusandlusest. Neid vigu on püütud juba vältida 2003.a tegevuses ja ning see, mis sõltub ENTK-st, saab kindlasti korda 2004.a
2. Programm "Noorte tervistav ja arendav puhkus" hõlmab kõike, mis puudutab noortelaagreid ning sellega tegeles Haridusministeeriumis üks ametnik kuni 2000.a suveni, mil Haridusministeerium kolis Tartu.
   Selle tulemusena viidi töö koos ametnikuga Haridusministeeriumi hallatavasse asutusse ENTK, samas jättis Haridusministeerium mitmed määrused ja käskkirjad tegemata töö korraldamise regulatsiooni osas. Töö toimis edasi nii nagu seda oli tehtud Haridusministeeriumis töötamise ajal. Püüame koostöös HTM-ga viia kogu programmi puudutava tegevuse vastavusse seadusandlusega.
3. Noorte tervistav ja arendav puhkus toimib kui programm, kuid rahastatakse kui projekti Hasartmängumaksu vahenditest. Puudub kindlus, mida näitas 2002.a ja 2003.a toimunu lastekodulaste laagrisuvega. Igal aastal on tehtud ettepanekud ja esitatud eelarve projektid, et programmi rahastamine toimuks läbi HTM eelarve ning jätkame seda taotlemist.
4. ENTK näeb:
   4.1 Kuni Noorte tervistavat ja arendavat puhkust finantseeritakse kui projekti, siis anda kõik projektiga seonduv alates lepingute sõlmimisest kuni finantstehinguteni ja vastutuseni ENTK-sse ning sätestada see ülesanne keskuse põhimääruses konkreetsemalt.
   4.2 HTM kinnitab koondprojekti rahastamise printsiibid
   4.3 Riiklik järelevalve jääks HTM
   4.4 Noortelaagrite tegevusload annab välja HTM