Integratsiooniprogramm 2000–2007

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/51
30.06.2004

Integratsiooniprogramm 2000–2007

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007" elluviimist ja valimi piires alamprogrammidele antud raha kasutamist. Auditeeritud asutused olid Rahvastikuministri Büroo, Kultuuriministeerium ja Siseministeeriumi valitsemisalas olev Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus.

Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus (MEIS) sai 2003. aastal sihtotstarbelisi toetusi 45,7 mln kr, sh riigieelarvest 8,0 mln kr. Kultuuriministeeriumile eraldati riigieelarvest 2,4 mln kr.

Auditeerimisel selgus, et toetuste maksmine MEIS-is ja Kultuuriministeeriumis oli hästi korraldatud.

MEIS-is ja Rahvastikuministri Büroos valmisid integratsiooni alamprogrammide tegevuskavad. Nende alusel töötati sihtasutuses välja reeglid ja kontrollisüsteem projektikonkursside korraldamise ning toetuste maksmise kohta. Projektide rahastamisega kaasnevate riskide vältimise meetmed toimisid.

Tagasilükatud taotluste hulk oli MEIS-is küll märkimisväärne (ligikaudu kolmandik), kuid auditeerimisel leidis kinnitust, et tagasilükkamine oli põhjendatud. MEIS-il oli ülevaade projektidele eraldatud raha kasutamise kohta. Kehtestatud aruandlus raha kasutamise kohta toimis.

Lisaks projektitööle kuuluvad MEIS-i alla kaks keskust – Keelekümbluskeskus ja Haridusprogrammide Keskus –, mis koordineerivad üleriigilist konkreetse valdkonna tegevust. Tegevuste eesmärk oli pakkuda mitte-eestlastele võimalust õppida vabalt suhtlema eesti keeles, säilitades oma emakeele ja kultuurilise identiteedi.

Toetuste halduskulu MEIS-is moodustas 20% kogu projektidele eraldatud rahast. Arvestades menetletud projektide arvu ja makstud summasid ning koordineerivat tegevust keskuste kaudu, võis seda näitajat pidada ootuspäraseks.

Rahvastikuministri Büroo ja MEIS tegelesid integratsiooniprogrammi täitmise sisulise analüüsiga.

Kultuuriministeerium ei jaganud riigieelarvest toetust mitte konkreetsetele projektidele, vaid andis rahvusvähemuste kultuuriseltsidele ja -ühendustele tegevustoetust. Riigilt said toetust kõik taotlejad, kuigi üldjuhul ei saanud keegi summat, mida oli taotlenud. See tähendab, et kultuuriseltsid ei saanud tegevuseks raha nende vajadusi arvestades (raha taotleti kaks korda rohkem). Alates 2004. aastast eraldab vähemusrahvuste kultuuriühendustele toetusi Rahvastikuministri Büroo.

Selleks et integratsioonitoetuste jagamise praktikat arendada, soovitab Riigikontroll rahvastikuministril

- edendada koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga sotsiaal-majandusliku integratsiooni arendamiseks;
- töötada välja kultuuriühenduste tegevustoetuse (baasfinantseerimise) kriteeriumid, et tagada raha taotlejate võrdne kohtlemine.

***

Rahvastikuministri vastus

Minister selgitas, et on esitanud Vabariigi Valitsusele korralduse eelnõu, millega nimetatakse juhtkomiteesse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja ning tehakse muudatusi ka mitme teise ministeerium osas.

Kuna riikliku integratsiooniprogrammi lähemate aastate tegevuskavas on heaks kiidetud mitmeid meetmeid ja väliabiprojekte, mis sotsiaal-majandusliku integratsiooniga seonduvad, siis tuleneb neist tegevuskavadest kohustus Rahvastikuministri Büroo ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tihedaks omavaheliseks koostööks.

Rahvastikuministri Büroo tegeleb kultuuriühenduste tegevustoetuse kriteeriumide väljatöötamisega ja ministri kinnitusel on hiljemalt 2005. aasta veebruariks toetuste eraldamise täpsustatud kriteeriumid koostatud ja teatavaks tehtud.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

Probleemi lähtekohad **4**

Programmist "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007" **5**

Auditi teostus **6**

1. PROGRAMMI JUHTIMINE **7**

1.1. Rahvastikuministri Büroo roll **7**

1.2. Integratsiooni põhieesmärkide tasakaal **7**

1.3. Juhtimiskulud **8**

2. MITTE-EESTLASTE INTEGRATSIOONI SIHTASUTUS INTEGRATSIOONIPROGRAMMIS **9**

2.1. Leping Siseministeeriumiga **9**

2.2. Leping Haridus- ja Teadusministeeriumiga **12**

2.3. Sisekontrollimeetmete toimimine **13**

3. KULTUURIMINISTEERIUM INTEGRATSIOONIPROGRAMMIS **15**

3.1. Vähemusrahvuste kultuuriühenduste toetamine **15**

RAHVASTIKUMINISTRI JA MITTE-EESTLASTE INTEGRATSIOONI SIHTASUTUSE JUHATUSE VASTUSED **18**

Sissejuhatus

Kontrolliaruande eelnõu esitatakse rahvastikuministrile ja Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juhatusele ametliku vastuse saamiseks. Riigikontroll eeldab, et vastustes kommenteeritakse eelnõu ning esitatakse tegevuskava ettepanekute rakendamiseks. Aruande eelnõu ja selle kohta antud vastuste põhjal koostab Riigikontroll lõpliku aruande, millega koos avaldatakse vastused täistekstina.

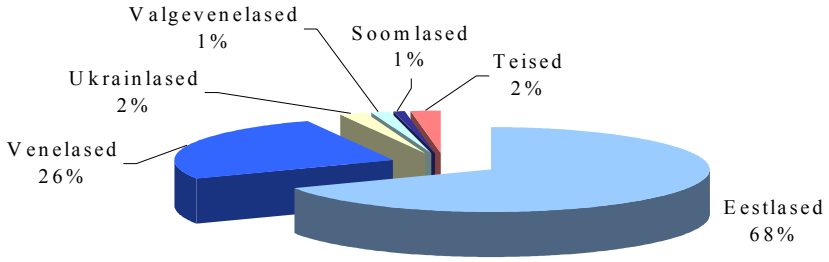
***

Auditeeriti riiklikule programmile "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007" eraldatud raha kasutamist Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuses ja Kultuuriministeeriumis, samuti Rahvastikuministri Büroo tegevust programmi koordineerimisel.

Probleemi lähtekohad

2000. aastal elas Eestis 1 370 052 inimest, neist 930 219 eestlast. Teistest rahvustest oli 439 833 inimest: 351 178 venelast, 29 012 ukrainlast, 17 241 valgevenelast, 11 837 soomlast.

Joonis 1. Eesti elanikkonna etniline koosseis 2000. aastal (2000. aasta rahvaloenduse andmetel)

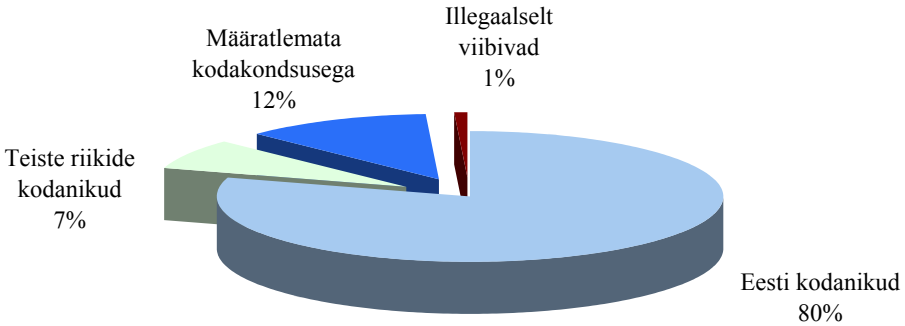


Allikas: Statistikaamet, http://www.stat.ee/statistika

Eesti elanikud võib jagada kolme õiguslikku kategooriasse:

- Eesti kodanikud (u 1 090 000);
- Elamislubadega välismaalased ehk teiste riikide kodanikud (u 102 000) ja määratlemata kodakondsusega isikud (u 165 000);
- Illegaalid (5 000–10 000).

Joonis 2. Eesti elanikkonna jagunemine õigusliku staatuse alusel 2002. aastal



Alates Eesti taasiseseisvumisest kujundatud integratsioonipoliitika on olnud pikka aega ühiskonnas aktuaalne teema. Muulaste märkimisväärset osakaalu Eesti elanike seas on pidevalt tajutud suurema või väiksema probleemina. Ühe peamise valupunktina on nähtud seda, et hulk mitte-eestlasi ei võta osa Eesti ühiskonnaelust, mis on halb nii sotsiaalses kui ka julgeolekupoliitilises plaanis.

Programmist “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007”

Rahvastikuministri 1997. aastal määratud komisjon valmistas aasta lõpuks ette integratsioonipoliitika kontseptsiooni eelnõu. Vabariigi Valitsus kiitis programmi heaks kolm aastat hiljem, 14.03.2000. Selle aja jooksul toimusid põhjalikud arutelud, kontseptsioon ringles parlamendis, valitsusasutustes ja omavalitsustes; võimalusi tööversioone kommenteerida anti riigiga mitteseotud organisatsioonide ja vähemusrühmade esindajatele. Programmi järgi on integratsiooni sihtrühmaks põlised rahvusvähemused ja 20. sajandi teisel poolel Eestisse rännanud etnilised vähemused.

Alamprogramm “Haridus” on mõeldud eelkõige noorte ühiskonda sulandamiseks: et põhikooli lõpetanu oleks ühiskonnapädev ja valdaks eesti keelt kesktasemel; keskharidusega noor valdaks keelt piisavalt, et suuta olme- ja tööalaselt suhelda ning õppida eesti keeles; kõrgkooli saanud isik, kes ei valda eesti keelt vajalikul tasemel, saaks õppida kuni ühe aasta eesti keelt süvendatult.

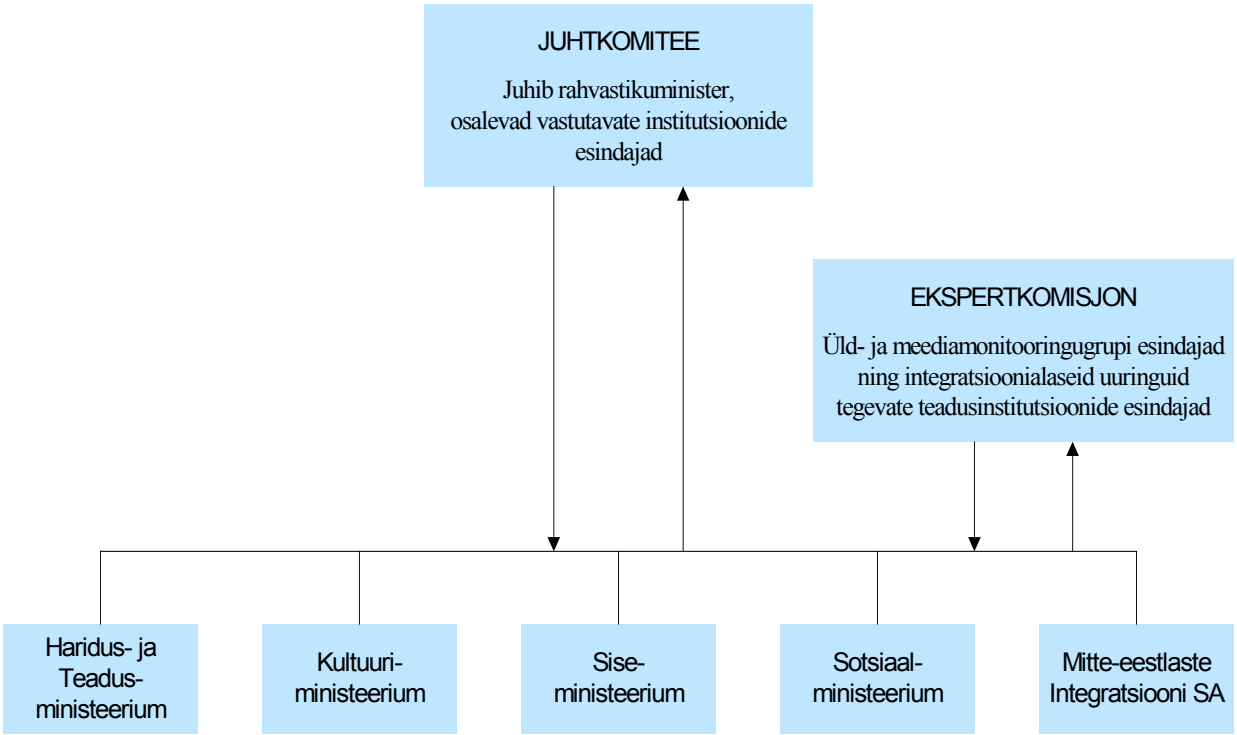
Alamprogramm “Etniliste vähemuste haridus ja kultuur” toetab etniliste vähemuste võimalusi emakeelse hariduse saamiseks ja oma kultuuri säilitamiseks.

Alamprogramm “Täiskasvanute eesti keele õpe”. 2002. aasta sügisel korraldatud uuringust selgus, et eesti keele õppe ja tasemeeksami sooritamise sihtrühma kuulub kokku ligi 251 000 15–59-aastast mitte-eestlast. Neil ei ole eestikeelset haridust ega ametikohal töötamiseks piisavat tasemetunnistust. Neist 67 000 inimesele (27%) kehtivad ameti tõttu riiklikud keelenõuded.[1]

Alamprogramm “Ühiskonnapädevus” peab vähendama määratlemata kodakondsusega elanike arvu. 2002. aastal hakkas neli aastat langenud naturalisatsioonitempo tasapisi tõusma. Eriti on protsess hoogustunud 2004. aastal.

Programmi juhtimine ja vastutus

Joonis 3. Programmi juhtimisskeem



[1] Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. 2002. aasta riigieksamite statistika

Alates riikliku programmi kinnitamisest vastutab selle elluviimise eest rahvastikuminister. Igal alamprogrammil on omakorda vastutav institutsioon, kes tagab:

- alamprogrammis kavandatu tulemusliku rakendamise;
- täitjate kooskõlastatud tegevuse;
- aruandluse.

- Haridus-ja Teadusministeerium (edaspidi ka *HTM*) vastutab "Hariduse" alamprogrammi eest;
- HTM ja Kultuuriministeerium vastutavad alamprogrammi "Etniliste vähemuste haridus ja kultuur" eest;
- HTM, Sotsiaalministeerium ja MEIS vastutavad alamprogrammi "Täiskasvanute eesti keele õpe" eest;
- HTM, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium ja Kultuuriministeerium vastutavad alamprogrammi "Ühiskonnapädevus" eest.

Kui alamprogrammi täitmise eest vastutab mitu institutsiooni, jaotatakse vastutusala omavahelise lepingu alusel.

Finantseerimine

Tabel 1. Integratsioonile eraldatud raha aastatel 2002–2003 (miljonites kroonides):[2]

Riikliku programmi alamprogramm	**2002**	**2003**
Haridus	19,8	24,7
Etniliste vähemuste haridus ja kultuur	4,6	3,5
Täiskasvanute eesti keele õpe	6,7	7,6
Ühiskonnapädevus	4,3	6,9
Programmi juhtimine ja hindamine	8,0	11,3
KOKKU[3]	**43,4**	**54,0**

Allikas: Allikas Rahvastikuministri Büroo

Riiklikus integratsioonis on olnud märkimisväärne kaal välisabil. Projekte on rahastanud Soome, Rootsi, Norra, Ühendkuningriik, Kanada, Ameerika Ühendriigid ja EL.[4] Paljuski just välisabi rahalisel ja sisulisel toetusel on riiklik integratsiooniprogramm rakendunud. 2003. aastal moodustas välisabi üle 16 mln krooni integratsioonile eraldatud rahast.

Auditi teostus

Programmi raha kasutamist vaadati 2002. ja 2003. aastal. Auditi valimiga hõlmati MEIS ja Kultuuriministeerium. Auditeeritud asutustes hinnati ette nähtud korralduslikke tegevusi ja sooritatud tegevuste vastavust regulatsioonidele. Analüüsiti kontrollisüsteemi toimimist. Auditivalimi koostamiseks kasutati klastervalimi metoodikat, mille tulemusena moodustus valim auditeerimise mahuga 15% kogu programmile riigieelarvest eraldatud vahenditest. Testiti eraldise saajate taotlusi, lepinguid, finants- ja tegevusaruandeid. Raha kasutamist raha saajate juures kohapeal testiti 5% ulatuses. Käsitleti programmi juhtimist. MEIS-is analüüsiti juhtimiskulusid.

---

[2] Allikas Rahvastikuministri Büroo veebilehekülg: http://www.rahvastikuminister.ee/et/home/plans/integrationprogram.html.
[3] Ministeeriumide vastutusala ja konkreetsed summad jaotati lepingute alusel.
[4] Näiteks:
Multi 2 – Põhjamaade ja Ühendkuningriigi abi projektile "Mitmekultuuriline Eesti" 2002–2004;
Phare 2 - Phare abi projektile "Sotsiaalse integratsiooni ja eesti keele õppe programm etnilistele vähemustele" 2001–2003;
Can - Kanada abi projektile "Keelekümblus Eesti koolides" 2000–2003

1. Programmi juhtimine

1.1. Rahvastikuministri Büroo roll

Integratsiooniprogrammi juhtkomitee soovituste alusel määras iga alamprogrammi täitmises osalev ministeerium oma aastaeelarves summad programmi elluviimiseks. Määratletud summad allusid seejärel aastaeelarve koostamise üldisele protseduurile, mis on ette nähtud riigieelarve seadusega.

Programmi täitmises osalevate riigistruktuuride koostöö on sujunud.

Rahvastikuminister peab esitama programmi läbiviimise käigu kohta valitsusele aruande kord aastas – 30. juuniks. 2004. aastal taotleti valitsuselt aruande esitamise tähtaja muutmist. Muutmine osutus vajalikuks, sest varasem tähtaeg ei võimaldanud koostada piisavas mahus ülevaadet.[5] Näiteks aruande raha kasutamist kajastav osa on võimalik lõplikul kujul esitada alles siis, kui MEIS-i nõukogu on kinnitanud majandusaasta auditeeritud aruande.[6]

2004. aastal suurenes rahvastikuministri pädevusala. Kinnitati uus vähemusrahvuste kultuuriühenduste toetamise kord[7], millega muudeti toetuste jaotamise komisjoni koosseisu, kaotades Kultuuriministeeriumi juhtiva rolli. Nüüd on komisjoni liikmeteks enamikus Rahvastikuministri Büroo töötajad. Komisjon vaatab taotlused läbi, teeb otsused ja esitab need kinnitamiseks rahvastikuministrile. Kinnitatud otsused on aluseks taotlejatega sõlmitavatele lepingutele.

Rahvastikuministri Büroo ametnikelt nõuab toetustega tegelemine head ülevaadet kultuuriseltside varasemast tegevusest. Rahvastikuministri büroo selgitustel maandab seda riski asjaolu, et praegu tehakse koostööd Kultuuriministeeriumiga ning sealt saadakse vajalikku infot, mis puudutab projektitoetuste eraldamist kultuuriseltsidele. Komisjoni kuuluvad isikud on ka varem tegutsenud kultuurivaldkonnas või tegelnud toetuste eraldamisega.

1.2. Integratsiooni põhieesmärkide tasakaal

Pikaajalised põhieesmärgid on nn kolm sammast:

- *Keelelis-kommunikatiivne integratsioon*, st ühise teabevälja ja eestikeelse keskkonna taastootmine kultuurilise mitmekesisuse ja vastastikuse sallivuse tingimustes.
- *Õiguslik-poliitiline integratsioon*, st Eesti riigile lojaalse elanikkonna kujunemine ja Eesti kodakondsuseta inimeste arvu vähenemine.
- *Sotsiaalmajanduslik integratsioon*, st senisest suurema konkurentsivõime ja sotsiaalse mobiilsuse saavutamine ühiskonnas sõltumata etnilisest või keelelisest tunnusest.

Kogu integratsiooni aluseks on keelelis-kommunikatiivne integratsioon ehk eesti keele õpe. Väiksema tähelepanuga on jäänud sotsiaalmajanduslik integratsioon. Programmis sätestatakse, et eduka sotsiaalmajandusliku integratsiooni aluseks on regionaalpoliitika elluviimine, kuid eri institutsioonide, tasandite ja poliitikate seosed jäävad ebamääraseks, sest olulised tegevused on ette nähtud pigem muudes programmides ja strateegiates[8].

---

[5] Vabariigi Valitsuse 14.11.2000. a korralduse nr 912-k järgi 31. märtsiks, 11.03.2004. a muudatuse järgi 30. juuniks. Aruandes on alaprogrammide kaupa ülevaated tegevustest, raha kulutamisest, samuti seadusandluse arengust.

[6] Vastavalt sihtasutuste seadusele peab sihtasutuse majandusaasta aruannet kontrollima audiitor ja selle kinnitama nõukogu. Aruanne esitatakse nõukogule hiljemalt neli kuud pärast majandusaasta lõppemist.

[7] Riigisekretäri 23.02.2004. a käskkiri nr 23 "Vähemusrahvuste kultuuriühendustele riigieelarvest toetuste eraldamise kord"

[8] Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse poolt makstavad regionaaltoetused, samuti Phare poolt toetatud regionaalprogrammid. Ka on olemas mitmed regionaalsed arenguprojektid, mida toetavad omavalitsused, saatkonnad ja fondid. Näiteks viib SA Eesti Kutsehariduse Reform praegu ellu Phare projekti, mis toetab Ida-Virumaa ja Lõuna-Eesti arengut, keskendudes kutsehariduse, koolituse ja tööturuprobleemide lahendamisele.

Programmi juhtkomiteesse ei ole nimetatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajat. Just Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastutab Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu sotsiaalmajanduslike meetmete eest.

Rahvastikuministri hinnangul on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamine vajalik. Kuna ees seisab programmi juhtkomitee koosseisu ülevaatamine, siis ühe muudatusena peaks see hõlmama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja kaasamist juhtkomiteesse.

Sotsiaalmajandusliku integratsiooni edendamiseks on rahvastikuminister samme astunud. Valitsuses 06.05.2004 heaks kiidetud integratsiooniprogrammi tegevuskavad aastateks 2004–2007 hõlmavad uusi tegevusi: Euroopa Sotsiaalfondi projektid "Muukeelse elanikkonna integreerimine tööturule" ja "Riskirühmade vähendamine muukeelsete noorte ja täiskasvanute seas".

1.3. Juhtimiskulud

Projektidele raha jagaval institutsioonil tekivad ka administreerimise kulud. Nende täpne suurus ilmneb institutsioonide omavahel sõlmitud lepingute eelarvetes ja nende täitmise aruannetes. Auditi raames vaadeldi projektide administreerimiskulusid MEIS-is.

Sihtasutuse kulu 2003. aastal oli auditeeritud andmeil 53 519 075 krooni. Tööjõukulud moodustasid 6 536 505 krooni (sh palgakulud 4 929 317 ja maksud 1 607 188 krooni). Administreerimiskulude alla liigitatavate kulude[9] kogusumma oli 8 911 966 krooni – 20% toetuste ja finantseeritud projektide kulude kogusummast (administreeritavate vahendite kulu kogusummast aga 17%[10]). See näitaja on võrreldes teiste abiraha vahendavate organisatsioonidega ootuspärane. Näitaja varieerub rahvusvahelise tava kohaselt 10–27%-ni[11].

Sihtasutuse struktuuriüksuses Keelekümbluskeskus ulatusid administreerimiskulud[12] 40%-ni. Keskus ei osuta projektide kaudu teenust väljapoole. Võrreldes 2002. aastaga tõusis seal töötasu osatähtsus 2,5 korda. Suurenemise tingis uute töökohtade loomine, mis tuli täita kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidega. Audiitoritele antud selgituste järgi suurendas keskuse töömahtu keelekümblusprogrammi laiendamine. Samuti tuleb arvestada tegevusi seoses nende vahenditega, mis ei kajastu sihtasutuse bilansis, kuid mida keskus suunas analoogiliselt ministeeriumiga sõlmitud lepinguga.[13]

Riigikontrolli ettepanek rahvastikuministrile

- Süvendada Rahvastikuministri Büroo koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumiga sotsiaal-majandusliku integratsiooni arendamiseks.

[9] Tööjõukulud, mitmesugused tegevuskulud ning põhivara kulum ja väärtuse langus
[10] Administreeritavate vahendite kulu kogusumma oli võetud kohustuste järgi (sõlmitud lepingud, sh välisabi kasutamiseks, nõukogu ja hindamiskomisjonide otsused vahendite eraldamisest) 56,79 mln krooni. Sellest moodustas välisabi, mille väljamakseid tegi abiandja, 6,93 mln krooni.
[11] EL-i Phare projektide administreerimine
[12] Kulud, mis ei ole otseselt kantavad projektidele
[13] Väljamaksmine toimus kas ministeeriumi raamatupidamisbüroo kaudu või välisabi andja (Kanada) poolt. Selliste vahendite maht oli 2002. aastal 3,6 mln krooni ja 2003. aastal 4,15 mln krooni.

2. Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus integratsiooniprogrammis

MEIS on riigi loodud sihtasutus, mille eesmärgiks on algatada ja toetada integratsiooniprojekte ning ülesandeks on koondada hajutatud ressursid, mida Eesti riik või välisrahastajad on suunanud mitte-eestlaste integratsioonile, tagades nende efektiivse kasutamise avalikkuse kontrolli all.

MEIS-i korraldatavate konkursside tulemusel valitakse projektide täitjad, kelleks võivad olla nii riigikui omavalitsusasutused, mittetulundusühingud, ettevõtted ja üksikisikud. MEIS-ilt toetuse taotlemise aluseks on projektitoetuse taotlusvorm, mis vaadatakse põhjalikult läbi, samuti kaalutakse projekti vajalikkust ja efektiivsust integratsiooni seisukohalt. MEIS saab raha riigieelarvest, välisrahastajate sihtotstarbelistest annetustest ja teistest allikatest ning tohib seda kasutada üksnes Vabariigi Valitsuse sätestatud integratsioonieesmärkide saavutamiseks.

2003. aastal moodustusid MEIS-i tulud raamatupidamise tulemiaruande järgi järgnevatest allikatest:

- riigieelarve 7 931 110 krooni,
- sihtotstarbelised toetused 37 733 040 krooni,
- tulud majandustegevusest 1 360 krooni,
- muud tegevustulud 7 749 541 krooni.

Auditeeritud andmeil oli 2003. aastal tulu põhitegevusest 53 415 051 krooni ja kulu 53 519 075 krooni.

2.1. Leping Siseministeeriumiga

07.03.2003 sõlmisid Siseministeerium ja MEIS riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu, millega viimasele eraldati 8 mln krooni. Lepingu eesmärgiks oli Siseministeeriumi kaudu riigieelarvest 2003. aastal integratsiooniks eraldatud raha selge ja täielik kasutamine, lähtudes avalikest huvidest. Riigieelarvelise eraldisega rahastatavate integratsioonialaste tegevuste, riigieelarvelise eraldise kasutamise eesmärkide ja integratsioonialaste tegevustega taotletavate tulemuste osas võeti aluseks integratsiooniprogrammis ja alamprogrammides heaks kiidetud tegevuskavad.

Lepinguga nähti ette projektitoetusteks 3 850 000 ja Phare välisabiprojektide riikliku kaasfinantseerimise nõude täitmiseks 2 100 000 krooni[14]. Sihtasutuse tegevuskuludeks eraldati 2 050 000 krooni.

Kokku eraldati MEIS-ile 2003. aastal riigieelarvest sihtotstarbelisi toetusi 8 240 000 krooni.[15]

[14] Summa moodustub välisabiprojekti "Integreeruv Eesti 2002–2004" tegevuskuludest 1 350 000 krooni ning Phare programmi rakendusüksuse kuludest 2003. aastal 750 000 krooni (kaasfinantseerimine).
[15] Summas sisaldub lepinguline raha 90 000 krooni valitsusele esitatava aastaaruande koostamiseks ja 150 000 krooni 26 endise NL-i territooriumil elava Eesti päritolu lapse keelelaagriks. Mõlemad lepingud on sõlmitud 2003. aastal MEIS-i ja Riigikantselei vahel.

2.1.1. Projektitoetuste eelarve täitmine

Tabel 2. MEIS-i sihtotstarbelised eraldised projektidele 2003[16] (krooni)

Tegevuse nimetus	Eraldatud	Täpsustatud eelarve	Tegelik kulu
Keeledidaktika	200 000	200 000	89 900
Film keelekümblusest	50 000	50 000	50 000
Eesti keele laagrid	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Kodanikukasvatus	130 000	130 000	130 000
Rahvuskultuuriseltsid, pühapäevakoolid	600 000	479 000	478 500
Tööjõuvahetus	130 000	130 000	118 900
Projektide üldkonkurss	430 000	551 000	547 000
Teabe levitamine	30 000	30 000	30 000
Arendusstipendiumid	35 000	35 000	35 000
Venekeelsed telesaated	360 000	360 000	359 800
Raadiosaated	65 000	65 000	44 700
Meediaharidus	250 000	250 000	153 000
Uuringud	70 000	70 000	51 900
Kokku	3 850 000	3 850 000	3 588 700

31.03.2004. a seisuga oli lepingu eelarvest jäänud kasutamata 261 375 krooni. Välisabiprojekti "Mitmekultuuriline Eesti" juhtkomitee 05.03.2004. a koosoleku otsusega kanti sellest 256 545 krooni projektilepinguga aasta kaasfinantseerimise kohustuste täitmiseks.

Kasutamata projektitoetusi ja/või tagastatud vahendeid oli 31.03.2004. a seisuga kokku 4830 krooni. Selle raha kasutamise üle otsustab nõukogu.

2003. aastal eraldati rahvuskultuuriseltsidele 600 000 krooni. Projektikonkursi tulemusel ei laekunud selles mahus kriteeriumidele vastavaid projekte. MEIS-i nõukogu otsustas septembris muuta sihtasutuse riigieelarveliste projektitoetuste eelarvet, vähendades rahvuskultuuriseltside projektikonkursi eelarvet 121 000 krooni võrra ja suurendades sama summa võrra üldkonkursi projektitoetuste eelarvet. Õiguse raha ümber jagada annab nõukogule Siseministeeriumiga sõlmitud lepingu punkt 5.1.3.

2.1.2. Projektikonkursside kontrollisüsteemid

Auditi valimiks oli rahvuskultuuriseltside projektikonkursi I voor (324 533 krooni). Vaadati läbi kõik finantseeritud taotlused (18 taotlust) ja tagasilükatud projektid (11 taotlust).

Pakkumises osalesid konkursi tingimustele vastavad organisatsioonid või isikud, kes saatsid oma projektid sihtasutusele konkursitähtaja jooksul. Projektide taotlusdokumendid avalikustati MEIS-i kodulehel. Laekus 29 taotlust, millest toetati 18; 11 projekti ei tunnistatud rahastamiskõlbulikeks.

Projektide hindamiseks moodustati sihtasutuses hindamiskomisjon, milles hääleõiguslikke liikmeid oli paaritu arv. Komisjoni kuulusid sihtasutuse vastava kompetentsiga esindaja (mitte projektijuht), kasusaajate esindaja konkursi tegevusvaldkonnast ja valdkonna eksperdid. Hindamiskomisjoni kuulusid ka hääleõiguseta komisjoni esimees ja sekretär (protokollijana).

Hindamiskomisjoni töös osalejad (sh hääleõiguseta hindajad) kinnitasid allkirjaga, et nõustuvad osalema hindamiskomisjoni töös, on tutvunud konkursi dokumentatsiooniga, sõltumatud huvirühmadest ja kahtluse korral taandavad end komisjonist ning ei avalda hindamise käigus saadud infot.

Kõikidel auditeeritud 18 juhul olid hindajad täitnud kontroll-lehe, mis sisaldas jah/ei vastusvariantidega küsimusi projektitaotluse vormistamise kohta. Vormilise hindamise kohta oli koostatud aruanne, mille olid allkirjastanud hindamiskomisjoni liikmed.

[16] Andmed 31.03.2004. a seisuga

Projektitaotlusi hinnati etteantud hindamismetoodika alusel, kus kasutati punktisüsteemi. Hinnati taotleja finants-ja põhitegevuse suutlikkust, taotluse asjakohasust, projekti läbiviimise metoodikat ja taotluse jätkusuutlikkust konkursi eesmärkide saavutamisel.

18 rahuldatud projekti puhul sisaldas rahastamisettepaneku aluseks olev hindamisaruanne nimekirja sisuliselt grupeeritud ja koondhinnete alusel järjestatud projektitaotlusi koos ettepanekuga taotlusi rahastada, projektitaotluste detailiseeritud hindeid alakriteeriumide lõikes ja hindamisprotsessi kirjeldust. Aruandes kajastusid kõikide hindamiskomisjoni liikmete kooskõlastused. Sisulise hindamise aruandes esitatud taotluste järjestus vastas sihtasutuse juhataja kinnitatud rahastamisettepanekutele. Hinnanguid muuta ei tulnud. Sisuline punktide osakaal ei olnud finantseeritud projektide puhul alla 80%. Finantseeritud projektid vastasid etteantud teemadele ja programmis püstitatud eesmärkidele.

11 taotluse tagasilükkamise põhjused olid erinevad. Testimisel selgus, et otsused olid põhjendatud. Ukraina Kultuuri Haridusühingu "Stožarõ" projekt "Maardu Ukraina Pühapäevakool" ja Usbeki Kultuuriseltsi "Sogdiana" projekt "Pühapäevakool Sogdiana" ei vastanud konkursitingimustele.

MTÜ Venemaa Kultuurifondi Balti Osakonna projekti "Raamatu "Jumalaema Klooster" ümbertrükk" võinuks punktide[17] poolest kuuluda toetatavate projektide hulka, kuid kuna see ei vastanud ekspertide üksmeelse otsuse kohaselt integratsiooniprogrammi eesmärkidele, otsustati seda mitte finantseerida.

Ülejäänud 8 rahuldamata projektitoetuse puhul selgus, et rahuldamata projektitoetuste põhjuseks oli ühel juhul esitamata nõuetekohane taotluse eelarve. Ühel juhul esitati taotlus pärast taotluse esitamise tähtaega. 6 juhul olid taotlused saanud hindamisel vähem kui 50% maksimumpunktidest. See andis kindlustunde, et hindamine ei olnud mehaaniline protseduur (punktide kokkuvõte), vaid ka taotlejate tausta ja projektide sisu analüüs ning hindamiskomisjon oli projekte hinnanud kriteeriumide järgi.

Sihtasutuse nõukogu ei ole oma otsuses projektile toetuse mittemääramist põhjendanud. Seda põhjendati asjaoluga, et konkreetse seisukoha avaldamine oleks vastuolus konkursi juhendiga, kus on viide, et projekte ei kommenteerita. Viide mittevastavusele integratsiooniprogrammi tegevuskavade eesmärkidega oli sihtasutuse arvates piisav.

2.1.3. Lepingute sõlmimine taotlejatega

Lepingute sõlmimise kohta peetakse MEIS-is registrit, st iga sihtasutuses sõlmitav leping saab numbri ning registreeritakse lepingu sõlmimise kuupäev. Finantseerimisotsustega projektitaotlejatel on sihtasutusega lepingu sõlmimiseks aega 90 päeva.

Sihtasutus järgib lepinguid sõlmides seadusest tulenevaid nõudeid. Kui taotluse esitaja ei alusta 90 päeva jooksul läbirääkimisi lepingu sõlmimiseks, ei ole sihtasutus kohustatud projekti toetama.[18] 2003. aastal korraldatud rahvuskultuuriseltside projektikonkursi esimese vooru toetustest jäi sel põhjusel leping sõlmimata venekeelsete üliõpilaste ühinguga "Ros".

Mõnel juhul oli projekti esitaja kaasfinantseerimise viibimise tõttu taotlenud lepingu sõlmimise edasilükkamist. Sihtasutus on seda aktsepteerinud. Riigikontroll on seisukohal, et see küsimus ei ole täpselt reguleeritud ning nõuab lahendamist.

Kõigile valimis olnud taotlejatele saadeti kirjalik teade rahastamise või sellest keeldumise kohta. Teated viimase kohta olid üldsõnalised ega sisaldanud tagasilükkamise selgeid konkreetseid põhjuseid. Projektide esitajad olid teadlikud, et projekte ei kommenteerita, kuna konkursi juhendis sisaldus selline klausel.

---

[17] Projekt sai eksperthinnangu tulemusena 50,67 punkti

[18] Võlaõigusseaduse järgi kehtib pakkumus pakkumuses määratud nõustumuse andmise tähtajani. Pakkumusele ei antud õigeaegselt nõustumust, kui nõustumus ei jõudnud pakkumuse esitajani nõustumuse andmise tähtaja jooksul. Kui 90 päeva jooksul ka vaatamata korduvatele meeldetuletustele ei alustanud taotluse esitaja läbirääkimisi lepingu sõlmimiseks, ei ilmunud lepingut sõlmima või loobus lepingu sõlmimisest, siis rauges sihtasutuse kohustus projekti toetamiseks.

Alates 2004. aastast väljastatakse konkursil osalejatele kirjalik teade taotluse tagasilükkamise või rahastamise kohta taotletust väiksemas mahus[19]. Taotluse tagasilükkamise või toetuse mittemääramise põhjused võivad olla järgmised: taotlus saadi kätte pärast tähtaega, taotlus ei ole täielik, taotleja ei sobi projektitoetuse taotlemiseks, projekt ei ole toetuse taotlemiseks sobiv, taotlus on saanud hindamisel vähem kui 50% maksimumpunktidest, taotluse eelarve ei ole nõuetekohaselt koostatud.

2.2. Leping Haridus- ja Teadusministeeriumiga

04.03.2003. a sõlmisid HTM ja MEIS lepingu, mille alusel eraldati viimasele 2 792 800 krooni. Lepingule järgnes 19.12.2003. a lisa, millega suunati lepinguliste tegevuste katteks veel 207 000 krooni.

Raha oli ette nähtud sihtasutuse struktuuriüksuse Keelekümbluskeskuse tegevuse finantseerimiseks kui ka sihtasutuse struktuuriüksuse loomiseks.[20] Kokku sai keskus 3 mln kr, üle 0,5 mln krooni rohkem kui 2002. aastal.

Kõik keskuse töötajad alluvad sihtasutuse juhatajale, kuid sisulistes küsimustes juhindub keskus oma 10-liikmelise nõukogu (eesistuja HTM-i hariduspoliitika nõunik) soovitustest. Keskuse strateegilise plaani kinnitab MEISi nõukogu.[21]

2.2.1. Keelekümbluskeskuse eelarve täitmine

Keelekümbluskeskuse aastaeelarve koostab HTM koostöös keskuse ja sihtasutuse teiste struktuuriüksustega eesti keele kümblusprogrammi rakendamiseks koostatud tegevuskavast ning tegevuskava teostamise aruannetest.[22] Eelarveprotsess algab tavaliselt oktoobris ja lõpeb jaanuari algul. Keskusele jagati raha aasta jooksul perioodiliselt ministeeriumi jaotusgraafiku alusel.

Keskuse majanduskulude aluseks on rendileping, sidekulud planeeritakse eelmiste aastate järgi, teadustööde puhul arvestatakse koolide arvu ning seda, kui palju tuleb sõita ja mitu päeva testimine kestab. Õppekirjanduse vajadus on välja selgitatud eelnevate analüüside baasil. Arvesse on võetud nii koostamise ja trükkimise kui ka esitluskulud.

Tabel 3. Keelekümbluskeskuse 2003. aasta eelarve ja täitmine (kr)

Tegevus	Lepingu eelarve	Lisalepinguga	Kokku	Tegelik kulu
Keskuse töötasud	804 000		804 000	779 089
Keeleõpetajad, abid	320 000		320 000	302 707
Koolitus	320 000	100 000	420 000	423 826
Teadustööd	150 000		150 000	202 727
Õppekirjandus	738 000	107 000	845 000	458 165
Majanduskulud	301 000		461 000	409 978
Kokku	**2 793 000**	**207 000**	**3 000 000**	**2 576 492**

2003. aastast töötab keskuses 5 inimest (2002. aastal 2). Keskus on tööettevõtulepingu sõlminud kokku 30 õpetajaga, kes töötavad pilootkoolides: Kohtla-Järvel (2), Maardus (1), Valgas (1), Tallinnas (2). Lisaks palkas keskus paar inimest, kes töötasid välja õpetajate tööülesanded ning nõustasid neid.

Kasutamata raha eelmistest aastatest kokku oli 571 616 krooni. Kalendriaasta lõpus raha eraldamine ja kasutamata raha ei olnud vastuolus projekti planeerimise ja rakendamise loogikaga. Osapooled ei olnud kohustuse täitmise kalendaarset jaotust kindlaks määranud.

---

[19] Vastavalt 08.01.2004 sihtasutuses kehtestatud protseduuride käsiraamatule

[20] Sihtasutus on sõlminud HTM-iga lepingud keskuse kui loomiseks ja selle tegevuse finantseerimiseks. HTM ja Toronto Koolivalitsus sõlmisid 21.03.2000 vastastikuse mõistmise memorandumi eesti keele kümblusprogrammi asutamise kohta, mida 2003. aastal pikendati kuni 31.12.2004. Kokku on Kanada panus projekti 2,2 mln Kanada dollarit (*ca* 21–22 mln krooni). Vastavalt memorandumile ja selle lisale kohustub HTM eraldama 2003–2004. aastal keskuse tarvis 5 mln krooni vahendeid hiliskeelekümblusprogrammi juhtimiseks ja rakendamiseks.

[21] 06.05.2004 kinnitati keskuse strateegiline plaan aastateks 2004–2008.

[22] Lähtudes HTM-i ja Kanada riigi Toronto Koolivalitsuse vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumist

2.2.2. Tegevuste läbiviimine ja tulemused

Keskuse töö tulemusena käivitus keelekümblusprogramm kolmes Tallinna ja seitsmes Ida-Virumaa koolieelses lasteasutuses, samuti seitsmes vene õppekeelega koolis. Keskuse töötajad külastavad pilootkoole, vestlevad eri osapooltega (õpetajad, koolijuhid, lapsevanemad jt), külastavad tunde jms, et määratleda koolitus- ja koostöövajadust. Regulaarselt korraldatakse õpetajatele ja koolijuhtidele seminare, mille lõpus küsitakse osalejatelt tagasisidet.

Keskus aitas organiseerida laagri- ja pereõppeprojekte. Noorte õpetajate metoodikakoolis toimusid koolitused õpetajatele. Eesti keele kui teise keele õpetajate põhi- ja täienduskoolituse õppekavade arendamiseks tehti koostööd mitme kõrgkooli ja täienduskoolitusasutusega. Muukeelsete üldhariduskoolide ja muukeelsete kutseõppeasutuste raamatukogud said eestikeelset teatmekirjandust I–IV kooliastme ainekava järgi. Toetati eesti ja vene õppekeelega koolide koostööprojekte, milles raames muukeelse kooli aineõpetajad töötavad lühikest aega eestikeelses koolis.[23]

2.3. Sisekontrollimeetmete toimimine

Projektide rahastamisega kaasnevate riskide vältimiseks ja maandamiseks on MEIS-is välja töötatud ja rakendatud sisemised kontrollisüsteemid projektikonkursside läbiviimise ja raha kasutamise kohta.

Et vältida ühe ja sama projekti topeltfinantseerimist eri alamprogrammide alt, kasutab sihtasutus mehhanisme, kus toetusi menetlevad hindamiskomisjonid, mis oma koosseisult ei kattu, kuna nende liikmeid pidevalt muudetakse. Nii on viidud miinimumini paralleelfinantseerimise võimalus.

Üheks kontrollmehhanismiks on veel MEIS-i nõue, et kõik taotlejad peavad täitma projekti kaasfinantseerimise tabeli ning valeandmete esitamine viib projekti konkursilt kõrvaldamisele.

Sihtasutuses jälgitakse kaasfinantseerimise nõude täitmist, ning kahtluse korral tehakse järelepärimisi taotluses kaasfinantseerimist kinnitanud asutustesse. Eitava vastuse korral või valeandmeid esitanud projektid kõrvaldatakse konkursilt.

Sihtasutus on kehtestanud süsteemi, mille kohaselt projektijärgses aruandluses esitab toetuse saaja finantsaruande koos arvete koopiatega ja aruande kaasfinantseerimise osa.

Vastavalt sihtasutuste seadusele kavandab nõukogu sihtasutuse tegevust ja teostab järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle. Auditi käigus selgus, et sihtasutuse nõukogu valvab järele konkursi korraldamise protseduuri üle ning see kajastub protokollides. Nõukogupoolsele järelevalvele eelneb juhatuse kontroll konkursi korralduse ja hindamise üle. Audiitoritele esitati vastavat kontrolli kajastavad protokollid ja allkirjastatud aruanne.

Taotlejatele on antud õigus konkursi läbiviimise protseduurid vaidlustada. Vaidlustamise objektid võib jagada kaheks: konkursi läbiviimise protseduur ja konkursi kohta tehtud otsus. Seni ei ole seda ükski taotleja kasutanud.

Sihtasutuse tegevust on hinnatud 2002. aasta talvel, kui rahvusvahelised eksperdid hindasid MEIS-i kui allrakendusüksuse valmisolekut 2003. aastal alustatava PHARE projekti administreerimiseks. Hinnang oli "kõrge", märkusi ei tehtud.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna EL-i regionaaltoetuste auditi talitus korraldas 22.06.–30.08.2002 MEIS-i erakorralise auditeerimise eesmärgiga fikseerida hetkeolukord seoses Phare "Rahvusvähemuste sotsiaalse integratsiooni ja keeleõppe programmi Eestis" rakendamisega. Auditi käigus ei avastatud rikkumisi/vigu rahastamiskokkuleppes kehtestatud nõuete suhtes.

---

[23] Õpetajate koolitamine, raamatukogude varustamine teatmekirjandusega ning koolide koostööprojektide toetamine toimus EL-i Phare eesti keele õppe programmi raames.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond analüüsis sihtasutuse projektikonkursside läbiviimist. 30.01.2004 teavitas Rahandusministeerium sihtasutust, et finantskontrolli osakonna hinnangul on sihtasutuses (sh hangete korraldus, maksed ja raamatupidamine) tagatud piisav kontroll tegevuste üle.

Kokkuvõttes võib öelda, et MEIS viib projektikonkursse läbi rahvusvahelist praktikat järgides ja tuginedes rahvusvaheliste juhendite järgi välja töötatud regulatsioonidele. Sihtasutuses on toimiv kontrollisüsteem projektide finantseerimise üle ja tagasilükatud taotlused olid põhjendatud.

Riigikontrolli ettepanek Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juhatusele

Projektiraha taotlejate võrdseks kohtlemiseks ja selleks, et asutusesisene korrektne otsustus-protseduur paistaks ka välja, soovitab Riigikontroll:

- reguleerida juhud, kus projekti esitaja taotleb kaasfinantseerimise viibimise tõttu lepingu sõlmimise edasilükkamist.

3. Kultuuriministeerium integratsiooniprogrammis

3.1. Vähemusrahvuste kultuuriühenduste toetamine

Vastavalt Kultuuriministeeriumis välja töötatud töökorrale[24] oli vähemusrahvuste kultuuriseltside, liitude, ühenduste ja teistele ühendustele riigieelarvest toetuste eraldamise komisjon nõuandva õigusega organ, kes tegi ministrile ettepanekuid eraldiste jagamisel ülalnimetatud ühendustele.

Vähemrahvuste kultuuriseltside toetuste eraldamise komisjoni[25] juhtis Kultuuriministeeriumi kantsler, sinna kuulusid üks Riigikogu kultuurikomisjoni liige, Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti kultuuri-osakonna juhataja, Kultuuriministeeriumi välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna nõunik ning eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna nõunik, Presidendi Vähemusrahvuste Ümarlaua esindaja, Rahvastikuministri Büroo nõunik, üks teatrite esindaja ja Eesti Muusikaakadeemia esindaja.

Komisjon tegi ettepanekuid kultuuriministrile toetuste eraldamise kohta kaks korda aastas jaanuaris ja augustis vastavalt laekunud taotlustele[26].

3.1.1. Eelarve ja selle täitmine

2003. aastal rahastati Kultuuriministeeriumi eelarvest 127 projekti, millest 47 esitati vene, 17 ukraina, 8 valgevene seltsidest ning 55 teistest etnilistest ühendustest, kogusummas 2 408 500 krooni:

- vene seltsid – 911 000 krooni;
- ukraina seltsid – 243 000 krooni;
- valgevene seltsid – 131 000 krooni;
- muude rahvuste seltsid – 1 123 500 krooni.

Lisaks jagati ministeeriumi reservist veel 71 350 krooni:

- Vene Kultuuri Rahvaülikoolile 14 350 krooni;
- Rahvusvahelisele Rahvuskultuuride Ühenduste Liidule Lüüra 50 000 krooni;
- Vene Romansi Klubile 45 000 krooni;
- Kammerteatrile Soolo 2500 krooni.

Keskmiselt finantseeris Kultuuriministeerium taotlusi 51% ulatuses.

3.1.2. Projektikonkursside kontrollisüsteemid

Raha eraldati kõikidele rahuldatud taotlustele[27], kuid reeglina ei saanud keegi taotluses küsitud summat. Komisjoni eksperthinnangu alusel püüti olemasolev summa jaotada seltside vahel, arvestades seltside ja ühenduste senise tegevuse tulemuslikkust, liikmeskonda, ka korraldatavaid üritusi.

Kultuuriministeerium eraldas toetusi vähemusrahvuste kultuuriseltsidele mitte projektipõhiselt, vaid baasfinantseerimise põhimõttel. Seetõttu ei nõudnud ministeerium taotlejalt taotlussumma vähenda-mise korral uut eelarvet. Hilisemas aruandluses ei eeldatud seega kõigi kavandatud ürituste läbiviimist, vaid et tegevus oleks kooskõlas rahvuskultuuriseltside tegevuspõhimõtete ja eesmärkidega.

Riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise lepingute järgi, mis on sõlmitud Kultuuriministeeriumi ja vähemusrahvuste kultuuriseltside esindajate vahel, on toetuse saaja kohustatud kasutama toetust vastavalt lepingus märgitud eesmärkidele, esitama järgmise aasta 20. jaanuariks ministeeriumile aruande toetuse tegeliku kasutamise kohta ministeeriumi kehtestatud vormi järgi ning tagastama kasutamata raha.

---

[24] Kultuuriministri 17.06.2000. a käskkiri nr 138 "Vähemusrahvuste kultuuriühendustele riigieelarvest toetuste eraldamise komisjoni töökord"
[25] Kultuuriministri 15.03.2002. a käskkiri nr 57
[26] Nimetatud kord kehtis kuni 2004. aastani. 2004. aastast kinnitati uus vähemusrahvuste kultuuriühenduste toetamise kord, millega kaotati Kultuuriministeeriumi juhtiv roll ja komisjoni nimetati valdavalt Rahvastikuministri Büroo esindajad.
[27] Tagasi lükati 7 taotlust, peamiselt põhjusel, et nende puhul polnud tegu vähemusrahvuste kultuuriseltsidega.

Nimetatud lepingupunktide täitmist kontrollisid audiitorid RRÜL-is Lüüra ja Eestimaa Rahvuste Ühenduses. Kõrvalekaldeid lepinguga ettenähtust ei leitud. Mõlemad toetusesaajad olid esitanud tegevus- ja finantsaruande ministeeriumile õigeaegselt. Eestimaa Rahvuste Ühendus kasutas baasfinantseerimist põhiliselt ruumide rendiks ja sidekulude katmiseks 156 481 krooni eest. Töötasud ja siseriiklikud lähetuskulud moodustasid 30% riigieelarvest eraldatud vahenditest (84 191 krooni). Muudeks kuludeks (sh üritusteks ja õppefilmiks) kulutati 34 334 krooni. RRÜL Lüüra kasutas eraldatud summat vastavalt lepingule, põhiliselt majanduskuludeks (küte, elekter, ruumide üür).

Kultuuriministeerium ei ole raha kasutamist kohapeal kontrollinud, piirdudes aruandlusega. Selgituste kohaselt on ministeeriumi ja toetuste komisjoni esindajad külastanud seltse ja nende korraldatavaid üritusi, et saada ülevaadet seltside reaalsest tegevusest.

3.1.3. Toetuste jagamise põhimõtted

Toetuste jagamise korra muutmine on aastate jooksul olnud arutusel ka Vähemusrahvuste Kultuurinõukogus, kuid seni pole ministeerium leidnud mudelit, mis rahuldaks kõiki asjaosalisi. Ühenduste märgukirjade ja ministeeriumis valminud õiendite põhjal saab öelda järgmist:

- Rahvusvähemuste esindajad peavad vajalikuks suurendada katusorganisatsiooni õigusi, sest toetusi jagava komisjoni liikmed ei saa olla peensusteni kursis seltside kogu tegevusega.
- Ka kultuuriseltsid on selle põhimõttega päri, kuid samal ajal on nad otsustavalt vastu sellele, et raha jagamine käiks vaid katusorganisatsiooni kaudu.
- On esitatud ka mõte hoida lahus kultuuriseltside ja taidluskollektiivide finantseerimine, kultuuriseltside rahastamisel ei peeta õigeks projektiprintsiibi absolutiseerimist, vaid soovitakse, et need saaksid alati osa toetusest tegevustoetusena (nn baasfinantseerimine).

2003. aastal toetusi jagades võttis ministeerium arvesse seltside katusorganisatsioonide soovitusi, jagades 2/3 rahast kultuuriseltsidele ja 1/3 taidluskollektiividele, kusjuures tegu oli tegevustoetusega.

Toetuste jagamine katusorganisatsioonide kaudu oleks põhimõtteliselt õige, kuid katusorganisatsioonidena käsitletavad põhilised organisatsioonid (nt Eestimaa Rahvuste Ühendus, Slaavi Haridus- ja Heategevusseltside Liit, Ida-Virumaa Ümarlaud) pole omavahel õieti võrreldavad, sest nad on moodustunud eri printsiipide alusel: kas poliitilisel, territoriaalsel, kultuurilisel või ka segaprintsiibil. Määrav on asjaolu, kas need katusorganisatsioonid on oma liikmete arvates piisavalt autoriteetsed ja usaldusväärsed. Ministeeriumist saadud selgitustel on selles osas veel "kasvuruumi".

Kui toetust jagada rahvusrühmade suuruse alusel, saaksid raha vaid suuremad rahvusrühmad. Rahvusrühmad ei ole selliseks jaotamiseks valmis. Ingerisoomlaste ja juudi kogukond on kinnitanud valmisolekut esineda toetuste küsimuses ühe organisatsioonina, kuid venelased, ukrainlased, valgevenelased, tatarlased ei ole seda põhimõtet toetanud, kuna kõik seltsid ei ole koondunud "katuste" alla.

Kultuuriministeeriumi hinnangul oli orienteerumine katusorganisatsioonidele õige ja loodetavasti see kiirendab seltside ühinemist, kuid üleminekuperioodil on oodata probleeme, mille lahendamine eeldab paindlikku lähenemist.

Mõned katusorganisatsioonide esindajad[28] viitasid intervjuudes info ebapiisavale kättesaadavusele Kultuuriministeeriumist projektide finantseerimise tingimuste ja konkursside tulemuste kohta. Täpsustamisel selgus, et probleemid taandusid mitte niivõrd sellele, nagu oleks ministeerium jätnud konkursi ja tehtud otsuste avalikustamisel midagi tegemata, vaid katusorganisatsioonide finantseerimise põhimõtted ei olnud ka "allpool" selged. Kindlasti ei saaks toetus olla üksnes katusorganisatsiooni tegevustoetus, vaid osa rahast peab projektipõhiselt jagatama tema juurde koondunud liikmesorganisatsioonidele. Seepärast tuleb taolist laadi kriteeriumidele ja nende avalikustamisele edaspidi tähelepanu pöörata.

[28] Eestimaa Rahvuste Ühendus

Kultuuriseltsi suurust tõendavad rahataotlejad nimekirja alusel. Riski, et nimekirjas on isikuid, kes tegelikult seltsi ei kuulu, on maandatud sellega, et komisjoni liikmetel oli abiks varasem kogemus ja isiklikud muljed seltside tegevusest, katusorganisatsioonide ja omavalitsuste hinnangud nende territooriumil tegutsevate seltside kohta.

Vastavalt uuele toetuste eraldamise korrale[29] teatatakse taotluste esitamise tähtajast ja esitatavatest dokumentidest Rahvastikuministri Büroo veebilehel ja seal avalikustatakse ka otsused taotluste läbivaatamise kohta.

Riigikontrolli ettepanek rahvastikuministrile

- Töötada välja kultuuriühenduste tegevustoetuse (baasfinantseerimise) kriteeriumid, et tagada taotlejate võrdne kohtlemine.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[29] Riigisekretäri 23.02.2004. a käskkiri nr 23 "Vähemusrahvuste kultuuriühendustele riigieelarvest toetuste eraldamise kord"

Rahvastikuministri ja Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juhatuse vastused

VABARIIGI VALITSUS

MINISTER

Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 28.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/777
Meie 22.06.2004 nr 3-3.2/04-05808

Arvamus Riigikontrolli kontrolliaruande "Integratsiooniprogramm 2000-2007" eelnõu kohta

Tänan võimaluse eest avaldada arvamust kontrolliaruande "Integratsiooniprogramm 2000-2007" eelnõu kohta.

1. Kontrolliaruande leheküljel 5 toodud tabel nr 1 oleks vaja asendada tabeliga, mis sisaldab tegelikke summasid aastatel 2002 ja 2003 eraldatud vahendite kohta. Praegune tabel on võetud 2001.a. heakskiidetud integratsiooniprogrammi tegevuskavade aastateks 2000-2003 juurest, kuid hilisemates konkreetsetes eelarveprotsessides tuli nendesse numbritesse enesestmõistetavalt muudatusi. Seega teen ettepaneku asendada tabel nr 1 alljärgnevaga (see tähendaks ka seda, et viide nr 2 tuleks asendada viidetega aruannetele riikliku integratsiooniprogrammi rakendamisest 2002. ja 2003. aastal). Kontrolliaruandesse lülitatav tabel peaks olema järgmine:

Integratsioonile eraldatud rahalised vahendid aastatel 2002-2003 (miljonites kroonides):

Riikliku programmi alamprogramm	**2002**	**2003**
I. Haridus	19,8	24,7
II. Etniliste vähemuste haridus ja kultuur	4,6	3,5
III. Täiskasvanute eesti keele õpe	6,7	7,6
IV. Ühiskonnapädevus	4,3	6,9
V. Programmi juhtimine ja hindamine	8,0	11,3
KOKKU	**43,4**	**54,0**

2. Lk 7: *Riigikontrolli ettepanek rahvastikuministrile – teha Vabariigi Valitsusele ettepanek nimetada programmi juhtkomiteesse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja.*

Kontrolliaruande lõppvariandist võib selle ettepaneku välja jätta, kuna olen juba esitanud Vabariigi Valitsusele korralduse eelnõu, millega nimetatakse juhtkomiteesse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja ning tehakse muudatusi ka mitme teise

Postiaadress: Rahukohtu 3
15161 TALLINN
Asukoht: Rahukohtu 1
Tel: (0) 693 5709
Faks: (0) 693 5904
E-kiri: rahmin@rk.ee

ministeeriumi osas.

3. Lk 7: *Riigikontrolli ettepanek rahvastikuministrile – algatada Rahvastikuministri Büroo koostöö Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, et töötada välja meetmed sotsiaalmajandusliku integratsiooni edendamiseks.*

Nagu eelpool nimetatud, on algatus tehtud juba sellega, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kaasatud oma esindaja näol riikliku programmi juhtimisse. Seega saab üks vastastikuse kaasamise ja koostöö vorm olema kindlasti läbi juhtkomitee, mis uuendatud koosseisus koguneb eeldatavalt septembris-oktoobris 2004. Juhtkomitee kiidab heaks juba järgnevad tegevused, millises vormis üks või teine ministeerium hakkab integratsiooniprogrammi rakendama või jätkab selle rakendamist.

Teisena nimetaksin, et kuna riikliku integratsiooniprogrammi tegevuskavades aastateks 2004-2007 on juba heaks kiidetud mitmeid meetmeid ja välisabiprojekte, mis sotsiaalmajandusliku integratsiooniga seonduvad, siis tuleneb juba nimetatud tegevuskavadest alus ja kohustus Rahvastikuministri Büroo ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tihedaks omavaheliseks koostööks.

4. Lk 16: *Riigikontrolli ettepanek rahvastikuministrile – töötada välja kultuuriühenduste tegevustoetuse (baasfinantseerimise) kriteeriumid, et tagada taotlejate võrdne kohtlemine.*

Vähemusrahvuste kultuuriühendustele toetuste eraldamine on esimest aastat Rahvastikuministri Büroo korraldada. Loomulikult on olemas Kultuuriministeeriumi aastatepikkune kogemus, mida büroo oma töös ka arvestab ja analüüsib. Võimalus komplekssemate järelduste tegemiseks tekib Rahvastikuministri Bürool aga pärast seda, kui on laekunud vähemusrahvuste kultuuriühenduste aruanded eraldatud toetuste kasutamise kohta 2004. aastal. Kindlasti on toetuste eraldamise komisjon ja Rahvastikuministri Büroo ka juba 2004. aasta II pooles valmis arendama edasi toetuste taotlemise ja eraldamise protseduure, mistõttu saan kinnitada, et hiljemalt 15.02.2005 ehk järgmise eelarveaasta toetustaotluste konkursi eeldatava väljakuulutamise ajaks on täpsustatud toetuste eraldamise kriteeriumid koostatud ja teatavaks tehtud.

Lugupidamisega

Paul-Eerik Rummo
Minister

Erik Salumäe 6 935 976

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 25.06.04 Reg nr 2-7.1-TR/777/04/2

INTEGRATSIOONI SIHTASUTUS
INTEGRATION FOUNDATION

Maidu Lääne
Riigikontroll
Narva mnt. 11a
15013 Tallinn

22. juuni 2004 nr 1-10/602

Kontrollaruande nr 2-4/04/34 27.05.2004 eelnõu kohta

Täname Riigikontrolli riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" kohta läbi viidud auditi ning koostöö ja ettepanekute eest.

Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juhatus, vaadanud läbi Teie poolt esitatud kontrollaruande eelnõu, nõustub kontrollimise tulemusel tehtud ettepanekuga „reguleerida juhud, kui projekti esitaja taotleb kaasfinantseerimise viibimise tõttu lepingu sõlmimise edasilükkamist".

Sihtasutuse nõukogu otsusega 06. maist k.a. on sihtasutuse juhatus volitatud „pikendama projektitoetuse saajaga läbirääkimisi projektitoetuse lepingu sõlmimiseks üle kehtestatud tähtaja (60 või 90 kalendripäeva) juhul, kui projektis planeeritud kaasfinantseeringu otsus viibib taotluse esitajast mitteolenevatel põhjustel ning sihtasutusele esitatakse vastav põhjendatud taotlus, milleks töötada välja vastav protseduur".

Suur osa sihtasutuse projektikonkurssidele laekuvatest projektidest on esitatud mittetulundussektori kodanikualgatusena, mille realiseerimise eelarve kaetakse sageli sihtasutuse toetuse kõrval ka teiste allikate arvelt. Juhul, kui eeldatavatel kaasfinantseerijatel on taotluste menetlemise ja otsuse tegemise ajalised raamid konkreetse kuupäevaga sätestamata, ning sihtasutusega projektitoetuse lepingu sõlmise tähtaeg saabub enne otsuse tegemist, on projekti realiseerimise tagamiseks pikendatud lepingu sõlmimise aega projekti esitaja taotlusel kuni kaasfinantseeringu otsuse tegemiseni. Nendel juhtudel, kui projektis planeeritud oluline kaasfinantseering on jäänud saamata ning projekti realiseerimine väiksemas mahus ei ole olnud võimalik, ei ole vastavalt projekti esitaja taotlusele projektitoetuse lepingut sihtasutusega sõlmitud.

Juhatus täiendab lähtudes nõukogu otsusest väljakuulutatavate avalike projektikonkursside juhendid ning täiendab sihtasutuse protseduuride käsiraamatut uue versiooni kehtestamisel protseduuriga, mis sätestab projekti esitaja kaasfinantseerimise viibimise tõttu lepingu sõlmimise edasilükkamise taotluse menetlemise.

Lugupidamisega

Mati Luik
Juhatuse liige

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 23.06.04 Reg nr 2-7.4/778/04

Liimi 1
10621 Tallinn
ESTONIA

Tel: +372 6599 021
Fax: +372 6599 022

Reg nr 90000788
www.meis.ee
e-mail: info@meis.ee