# SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus

# KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/118
19.11.2004

# SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus

Tallinn
2004

# Kokkuvõte

Riigikontroll hindas Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond majandustehingute seaduslikkust ja põhjendatust ning tegevusega kaasneda võivate riskide maandatust.

Eesti Migratsioonifond asutati Vabariigi Valitsuse korraldusega 1992. aastal. 1998. aastal kujundati Eesti Migratsioonifond ümber sihtasutuseks nimega Eesti Migratsioonifond (edaspidi ka *fond*). Asutajaõigusi teostab Siseministeerium.

Põhikirja järgi on fondi tegevuse põhieesmärgiks rände- ja integratsiooniprotsesside toetamine ja selleks raha leidmine. Rändeprotsesside toetamiseks eraldas riik nii 2003. kui 2004. aastal 2,8 miljonit krooni. Omatulu teeniti 2003. aastal 380 859 krooni.

**Riigikontrolli peamised järeldused**

- **Fondil puudub vajalik selgus lähemate aastate tegevuste suundumustes.** Fondi valikud ja kriteeriumid rände- ja integratsiooniprotsesside toetamisel ei tulene ühestki seadusest ega riiklikust strateegiast. Fondil ei ole ka endal kinnitatud lähemate aastate strateegilist tegevuskava. Rändetoetuste maksmise maht on viimastel aastatel vähenenud ja peale riigieelarvelise raha ei ole selleks tarbeks mujalt raha saadud. Integratsiooniga ei ole fond kunagi tegelenud ega hakka sellega tegelema ilmselt ka edaspidi.

- **Fondi sisekontrollisüsteem vajab täiustamist.** Fondi juhatus toetuste maksmise korraldamisega ise ei tegelenud, kuid ei rakendanud selleks ka vajalikke kontrollimeetmeid. Toimingute teostamisel ei olnud ette nähtud kohustuste lahususe põhimõtte rakendamist. Juhatuse poolt tööle võetud tegevdirektor menetles taotlusi ja langetas ainuisikuliselt otsuseid rändetoetuste taotlejate kohta. Samuti korraldas tegevdirektor toetuste väljamaksmist, makstes seejuures toetusi välja ka sularahas.

- **Fondi juhtimiskulud olid suured.** Tugiprotsesside kulude osa moodustas fondi kogukuludest 2003. aastal 25%. Ühe rändetoetuse maksmiseks kulus keskmiselt 2466 krooni. Fondi juhtkond ei ole aktiivselt tegelenud tugikulude vähendamise võimalustega.

**Riigikontrolli peamised ettepanekud**

**Siseministrile**

- Algatada antud valdkonda reguleeriva seaduse (välismaalaste seadus, kodakondsuse seadus) täiendamise eelnõu, milles näha ette sätted, mis eesmärgiga välja- ja sisserändeprotsesse toetatakse ning millised sihtgrupid ja millistel tingimustel toetust saavad.

- Vaadata läbi fondi juhtimise skeem, hinnates, kas fondi juhtimiseks on vaja nii suurt nõukogu ja juhatust, arvestades, et lisaks juhatuse liikmetele on ka eraldi tegevdirektor.

- Kaaluda fondi tegevuse jätkamise vajalikkust, arvestades asjaolu, et toetusi võiks maksta välja ka Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.

**Sihtasutuse nõukogule**

- Töötada välja sihtasutuse lähemate aastate strateegiline tegevuskava, milles näha ette, milliseid mõõdetavaid tulemusi ta igal eelarveaastal ja pikemal perioodil ootab ning millist ressursipaigutust ta nende saavutamiseks vajab.

- Täiendada olemasolevaid rändetoetuste maksmise tingimusi, nähes ette taotluste menetlejate kohustuste lahususe printsiibi rakendamise ning sätestades nõuded toetuse maksmisel sularahas.

***

**Siseministri vastus**

Vastuses märgib minister, et Riigikontrolli esitatud ettepanekutega arvestatakse ministeeriumi õigusosakonna 2005. aasta tegevuskava väljatöötamisel. Osa ettepanekuid võetakse arvesse fondiga järgmise aasta lepingu sõlmimisel ja osa 2006. aasta eelarve ettepanekute koostamisel. Siseministeeriumi esindaja fondi nõukogus hakkab jälgima ka nõukogule tehtud ettepanekute täitmist.

Vastuseks Riigikontrolli ettepanekule kaaluda fondi tegevuse jätkamise vajalikkust leiab minister, et seda ei ole võimalik arvestada, küll aga on vajalik muutunud situatsioonis (EL-iga ühinemine) muuta rändetoetust saavate isikute sihtgruppi.

***

**Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond nõukogu vastus**

Fondi nõukogu peab vajalikuks, et seaduse tasemel oleksid sätestatud rändetoetuste maksmise põhinõuded. Ollakse arvamusel, et riigipoolse toetuse suurenemise korral võiks senisest märksa suurem arv inimesi avaldada soovi remigreerumiseks ja fond võiks oma tegevust seeläbi aktiviseerida.

Nõukogu ja juhatuse koostöös on valminud fondi tegevuse perspektiivne arengukava aastateks 2003–2007, mis võetakse aluseks igaks kalendriaastaks koostatavale tegevuskavale.

Nõukogu ja juhatus on muude tegevuste kõrval keskendunud rännet korrastavate ja suunavate protsesside tundmaõppimisele ning nende mõjutamise võimaluste väljaselgitamisele.

# Sisukord

**SISSEJUHATUS ..... 5**

Valdkonna ülevaade ..... 5

**1. FONDI EELARVE JA TEGEVUSKAVA ..... 11**

1.1. Eelarve ..... 11

1.2. Tegevuskava ..... 12

**2. RÄNDEPROTSESSIDE TOETUSED ..... 13**

2.1. Toetuste menetlemine ..... 13

2.2. Toetuste maksmine ..... 13

**3. FONDI HALDUS- JA TEGEVUSKULUD ..... 15**

3.1. Personalikulu ..... 15

3.2. Uurimistööd ..... 16

**4. FONDI JUHTIMINE ..... 18**

4.1. Nõukogu ..... 18

4.2. Juhatus ..... 18

4.3. Asutajaõiguste teostaja tegevus ..... 20

**LISAD ..... 21**

Lisa 1. Rändetoetused perioodil 1993–2003 ..... 21

Lisa 1. Rändetoetused perioodil 1993–2003 ..... 22

Lisa 2. Töökohustuste jaotumine fondis ..... 23

Lisa 3. Fondi 2003. ja 2004. aasta tegevuskava ..... 24

Lisa 4. Rändetoetuse sihtgrupp ja migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted ..... 26

**SISEMINISTRI JA SA EESTI MIGRATSIOONIFOND NÕUKOGU ESIMEHE VASTUSED ... 27**

# Sissejuhatus

Riigikontrolli 2004. aasta tööplaani alusel auditeeriti Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond (edaspidi ka *fond*) majandustegevust, sh hinnati rändetoetuste maksmise seaduslikkust ning nende sihtotstarbelise kasutamise kontrollisüsteeme. Auditeeritavaks perioodiks oli 2003. aasta ja 2004. aasta esimesed neli kuud.

Auditeeritud asutused olid Siseministeerium ja SA Eesti Migratsioonifond.

## Valdkonna ülevaade

Eesti Migratsioonifond asutati Vabariigi Valitsuse korraldusega 1992. aastal.[1] 1998. aastal kujundati Eesti Migratsioonifond ümber sihtasutuseks nimega Sihtasutus Eesti Migratsioonifond.[2] Fond juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi seadustest ja muudest õigusaktidest ning oma põhikirjast. Asutajaõigusi teostab Siseministeerium.

Põhikirja järgi on fondi tegevuse põhieesmärgiks rände- ja integratsiooniprotsesside toetamine ja selleks raha leidmine.

Oma eesmärgi saavutamiseks fond[3]:

- teeb toiminguid, mis on vajalikud põhikirjalise eesmärgi saavutamiseks ning mis ei ole vastuolus Eesti Vabariigi seaduste ega muude õigusaktidega;
- taotleb põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks raha riigieelarvest, Eesti ja teiste riikide organisatsioonidelt, juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt;
- korraldab ja rahastab põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks suunatud tegevust;
- teeb koostööd teiste isikutega fondi eesmärkide saavutamiseks;
- teeb muid toiminguid, mis ei ole vastuolus Eesti Vabariigi seaduste ega muude õigusaktidega.

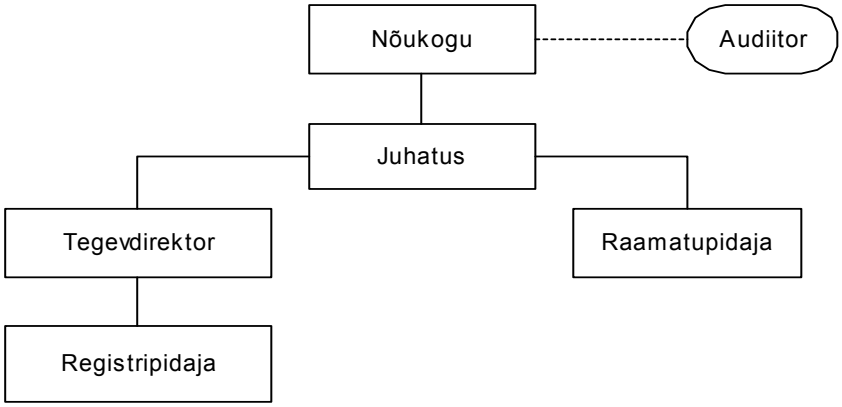
Migratsioonifond lähtub oma tegevuses põhiseaduse preambulaga riigile pandud kohustusest tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Põhiseaduse § 34 sätestab iga eestlase õiguse asuda Eestisse elama. Sellest põhiseaduslikust õigusest tuleneb ka riigile kohustus neid selles abistada. Riik peab vajalikuks enne Eesti taasiseseisvumist Eestist emigreerunud või välismaal sündinud eestlasi selle õiguse teostamisel materiaalselt toetada.[4]

Toetuste taotlejate arv on aasta-aastalt vähenenud. Kui aastatel 1990–1995 sai fondi kaudu rände-toetust *ca* 5000 inimest aastas, siis 2003. aastal toetas fond 317 inimest.

Eesti on ühinemas rahvusvahelise migratsiooniorganisatsiooniga IOM, vastava otsuse tegi valitsus 2004. aasta septembris[5]. Eesti astumine IOM-i liikmeks annab fondile võimaluse saada selle organisatsiooni teistelt liikmesriikidelt migratsiooni ja isikute liikumise kohta kiiremini teavet ning seda teavet vahetada.

[1] Moodustatud Eesti Vabariigi Valitsuse 10.06.1992. a korraldusega nr 241-k
[2] Kujundati ümber Eesti Vabariigi Valitsuse 05.05.1998. a korraldusega nr 380-k
[3] Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond põhikirja punkt 8
[4] Vt eelmine
[5] Otsuse peab kinnitama Riigikogu

**Joonis 1.** SA Eesti Migratsioonifond praegune struktuur




Nõukogu kavandab fondi tegevust, korraldab juhtimist ning teostab järelevalvet.[6] Põhikirja järgi kuulub nõukogusse seitse liiget. Nõukogu liikmed nimetab siseminister kolmeks aastaks. Nõukogu liikmed valivad enda seast nõukogu esimehe, kes korraldab nõukogu tegevust. Nõukogu esimehe äraolekul asendab teda tema enda poolt asendajaks määratud nõukogu liige. Praegu on nõukogu esimees Andres Hiie.

Fondi juhatus koosneb põhikirja järgi kuni kolmest liikmest.[7] Juhatuse liikmed määrab nõukogu kolmeks aastaks. Juhatuse liikmetega sõlmib nõukogu esimees lepingud, milles nähakse täpsemalt ette nende õigused, kohustused ja tasu.

Alates 17.02.2004. a on juhatus kaheliikmeline. Juhatuse esimees on Enn Bekker.

Juhatus on tööle võtnud kaks lepingulist töötajat – tegevdirektori (kuni 14.10.2002. a täitis ka juhatuse liikme kohustusi) ja 0,6 kohaga registripidaja. Tegevdirektori ülesanneteks töölepingu kohaselt on fondi töö igapäevane korraldamine, sh remigreerumis- ja tagasipöördumistoetuste taotluste menetlemine ja toetuste vormistamine, KMA taotluste lahendamine Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasisaatmiskulude katmiseks.

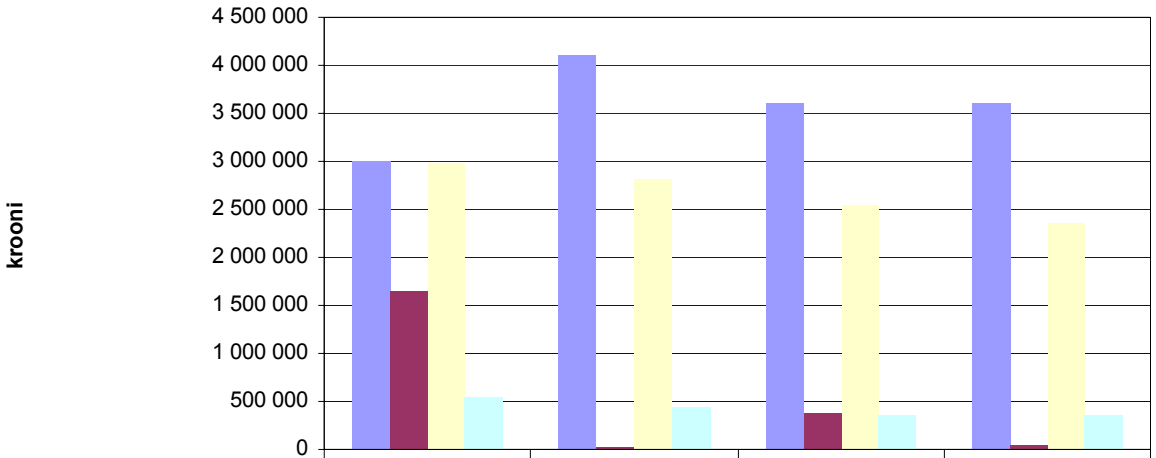
Audiitori(d) nimetab ja kutsub sõltumata põhjusest tagasi nõukogu[8].

**Raha hulk ja kasutamine**

Fondi põhiliseks tuluallikaks on sihtotstarbeline eraldis riigieelarvest. 2003. aastal sai fond tagasi 1998. aastal ebaseaduslikult antud laenu koos intressidega, kokku pisut üle kahe miljoni krooni.

[6] Fondi põhikirja punkt 13
[7] Alates 24.05.2004. a kehtiva fondi põhikirja punkt 22
[8] Migratsioonifondi põhikirja punkt 27

**Joonis 2.** Fondi vahendid ja nende kasutamine põhitegevuseks



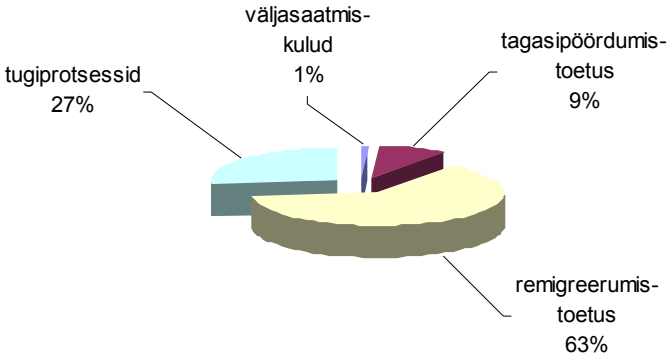

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (eelarve) |
|---|---|---|---|---|
| riigieelarveline eraldis | 3 000 000 | 4 100 000 | 3 600 000 | 3 600 000 |
| muud allikad | 1 643 298 | 19 435 | 380 859 | 32 000 |
| toetatud väljarännet | 2 969 000 | 2 809 000 | 2 532 000 | 2 350 000 |
| toetatud tagasipöördumist | 549 200 | 431 000 | 350 000 | 350 000 |

Märkused: 1. muude allikate hulka on arvestatud ka finantstulud (intressitulud pangakontolt jms), mis 2001. a olid 35 101 krooni, 2002. a 19 435 krooni ja 2003. a 177 781 krooni; 2. 2004. aasta toetussummad on riigieelarvelisest eraldisest kavandatud summad.

Allikas: aastaaruanded ja ränderegister

Fondi põhikuluks on makstavad rändetoetused.

**Joonis 3.** Kulude jaotumine 2003. aastal




Märkus: Tugiprotsesside kulud on kõik kulud, mis pole makstud toetusteks: tööjõukulud, muud tegevuskulud, põhivara kulum, finantskulud.

Allikas: SA Eesti Migratsioonifond majandusaasta aruanne

2003. aasta väljarändetoetuste summast 101 000 krooni on makstud fondi omatulu eelarvest, ülejäänud riigieelarvelisest eraldisest. Tagasipöördumistoetuse summad on makstud riigieelarvelisest eraldisest. 2002. aastal maksti toetusi ainult riigieelarvelisest eraldisest, 2001. aastal tasuti 525 000 krooni ulatuses toetusi fondi muudest allikatest saadud rahast.

Keskmine väljarändetoetuse summa inimese kohta oli 2001. a 6532 krooni, 2002. a 7458 krooni ja 2003. a 9043 krooni. Keskmine tagasipöördumistoetuse summa inimese kohta oli 2001. a 5905 krooni, 2002. a 5746 krooni ja 2003. a 9459 krooni.

2004. aasta 30. aprilli seisuga oli keskmine tagasipöördumistoetuse summa 7700 krooni ja keskmine väljarändetoetuse summa 10 050 krooni.

Lisaks rändetoetustele on 2003. aastal tasutud riigieelarvelisest eraldisest väljasaatmiskulusid summas 35 800 krooni. Siserändetoetust 2003. aastal ei makstud.

2004. aastal on väljasaatmiskulusid riigieelarvelisest eraldisest planeeritud summas 100 000 krooni.

**Tabel 1.** Toetuste liigid ja piirmäärad perioodil jaanuar 2003 – aprill 2004

| **Toetuse liik** | **Toetuse ülemmäär** (kroonides) |
|---|---|
| **1. Tagasipöördumistoetus:** | |
| 1.1 põhitoetus | 5 000 |
| 1.2 alaealise lapse lisatoetus[9] | 3 000 |
| 1.3 pensionäri lisatoetus[10] | 5 000 |
| 1.4 eluaseme soetamise toetus | 20 000 |
| **2. Remigreerumistoetus:** | |
| 2.1 põhitoetus | 5 000 |
| 2.2 alaealise lapse lisatoetus[11] | 3 000 |
| 2.3 pensionäri lisatoetus[12] | 5 000 |
| 2.4 eluaseme soetamise toetus | 20 000 |
| 2.5 isikliku vara transportimise kulude kompensatsioon | 15 000 |
| **3. Väljasaatmiskulude tasumine** | Üldjuhul transpordikulu, mis tasutakse raha ülekandmisega reisifirma kontole |
| **4. Siserändetoetus** | Makstakse fondi rahastatavate projektide kaudu |

Allikas: 01.01.2003. a jõustunud fondi nõukogu 16.12.2002. a koosoleku otsusega kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted"

Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtete[13] kohaselt otsustab toetuse maksmise ja summa suuruse fondi tegevdirektor.

Rändetoetuse taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korra[14] III osa kohaselt teeb fond väljamakseid üldjuhul taotleja pangakontole, teatud juhtudel[15] võib toetust välja maksta ka sularahas.

[9] Iga lapse kohta
[10] Makstakse juhul, kui taotleja on saanud välisriigis vanaduspensioni ja seoses Eestisse elama asumisega selle pensioni maksmine lõpetatakse
[11] Iga lapse kohta
[12] Makstakse juhul, kui taotleja sai Eesti riigilt pensioni ja seoses remigreerumisega selle pensioni saamise õiguse kaotab
[13] Punktid 4, 9 ja 19
[14] Kinnitatud SA Eesti Migratsioonifond juhatuse 20.12.2002. a otsusega
[15] Rändetoetuse taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korra punkt 26

**Aruandes kasutatud mõisted ja lühendid**

Tagasipöördumine – etniliste eestlaste Eestisse elama asumine.

Remigratsioon[16] – Eestis mitteintegreerunud välismaalaste vabatahtlik elama asumine etnilisele kodumaale või teistesse riikidesse.

Väljasaatmine – Eestis seadusliku aluseta viibivate välismaalaste päritolumaale saatmine.

Siseränne – Eestis elavate eestlaste elama asumine põlisrahvaga hõredalt asustatud piirkondadesse.

KMA – Kodakondsus-ja Migratsiooniamet

JTI – Jaan Tõnissoni Instituut

**Toetuse maksmise korraldus**

Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond juhatuse 20.12.2002. a otsusega on kinnitatud "Rändetoetuse taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise kord".

Eelmainitud korra kohaselt esitab tagasipöördumistoetuse või remigreerumistoetuse saamiseks toetust taotlev isik fondile täidetud ja allkirjastatud taotlusankeedi koos nõutavate dokumentidega. Seejärel selgitab taotluse vastuvõtja vestluse käigus välja taotluse põhjendatuse ja kirjutab oma arvamuse taotlusankeedile. Toetuse maksmise ja suuruse määrab fondi tegevdirektor kõiki konkreetse tagasipöörduja saabumise või remigreeruja lahkumisega seonduvaid asjaolusid arvestades ja vormistab otsuse korraldusena.

Väljasaadetava isiku väljasaatmiskulude tasumiseks esitab fondile taotluse Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Fondi tegevdirektor vaatab taotluse läbi ja otsustab väljasaatmiskulude tasumise.

Siserändetoetusi makstakse fondi rahastatavate projektide kaudu. Projektid kinnitab nõukogu.

**Välis- ja siseauditid**

Riigikontroll on SA Eesti Migratsioonifond majandustegevust kontrollinud 2000. aastal. Kontrollimise käigus hinnati SA Eesti Migratsioonifond 1998. aasta II poolaasta ja 1999. aasta majandustegevust, eelkõige keskenduti suurematele majandustehingutele. Kontrolli tulemusel leiti, et fondi raamatupidamise kuluarvestus ei olnud läbipaistev tulenevalt bartertehingutest Kodakondsus- ja Migratsiooniametiga; fondi kõik töötajad (v.a pearaamatupidaja) olid samaaegselt ametis ka Kodakondsus- ja Migratsiooniametis, kus nende tööülesanded olid sarnased fondis täidetavatega; Setumaa regionaalse toetuse programmi rahast tehtud üle 50 000-krooniste väljamaksete puhul puudus fondi juhtkonnal ülevaade, kas toetuse saajad on nimetatud summad sihipäraselt kasutanud.

2001. aasta märtsis kontrollis Siseministeeriumi sisekontrolli osakond fondi juhtimise, tegevuse, raamatupidamise arvestuse ja aruandluse vastavust õigusaktidele. Kontrolliaruandes märgiti mitmeid puudusi fondi juhtimises ja raamatupidamise arvestuses. Kontrolliaruande ettepanekute osas on kirjas, et fondi nõukogu peaks sõnastama fondi lühi- ja pikaajalised strateegilised eesmärgid ning esitama need Siseministeeriumile. Lisaks on märgitud, et otstarbekohane oleks teostada fondi asutajaõiguse teostaja järelevalve alusel kontrollimist iga kahe aasta tagant.

Pärast 2001. aasta märtsis toimunud kontrolli on Siseministeerium kontrollinud riigieelarvelise eraldise kasutamist igal aastal sõlmitava eraldise kasutamise lepingu lisaks oleva eelarve ja aasta lõpul raha tegeliku kasutamise kohta esitatud aruande põhjal.

[16] Sõna "remigratsioon" kasutatakse käesolevas aruandes selles tähenduses, mis on esitatud sihtasutuse nõukogu poolt kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtetes".

Fondi auditeerinud audiitori 19.04.2004. a järeldusotsuses fondi nõukogule on märgitud, et raamatupidamise aastaaruanne kajastab kooskõlas raamatupidamise seadusega õigesti ja õiglaselt fondi finantsseisundit seisuga 31.12.2003. a ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

**Auditi iseloomustus**

Auditiga sooviti saada vastuseid järgmistele põhiküsimustele:

- Kas rändetoetusteks riigieelarvest eraldatud raha on kasutatud sihtotstarbeliselt?
- Kas fondi tegevuskulud on põhjendatud?
- Kas fondi tegevuse jätkamine käimasolevate tegevustega on riigile otstarbekas?

Vastuste leidmisel nendele küsimustele tutvuti sihtasutuse nõukogu koosolekuprotokollide, juhatuse otsuste ja juhatuse poolt nõukogule esitatud aruannetega, toetuste taotlemise dokumentatsiooni ja toetusrahakannetega, tellitud uurimistöödeks sõlmitud töövõtulepingutega, võrreldi juhatuse liikmete ja tegevdirektori töölepinguid tööülesannete osas, pisteliselt auditeeriti kassa väljamineku aluseks olevaid kuludokumente.

Rändetoetuste kontrollimiseks moodustati juhumeetodil valimid. 2003. aasta 37-st tagasipöördumistoetuse taotlusest vaadati läbi 8 ja 280-st remigreerumistoetuse taotlustest 28 taotluse menetlemisdokumendid. 2004. aasta 10-st tagasipöördumistoetuse taotlustest vaadati läbi 9 ja 60-st remigreerumistoetuse taotlustest 12 taotluse menetlemisdokumendid. 2003. aastal auditeeriti 0,5 miljoni krooni ja 2004. aastal esimesel neljal kuul 0,3 miljoni krooni ulatuses makstud rändetoetusi, s.o vastavalt 18% ja 44% kogu toetusteks makstud rahast.

Auditeerisid auditijuht Maidu Lääne ja audiitor Maret Põldaas.

# 1. Fondi eelarve ja tegevuskava

## 1.1. Eelarve

Vastavalt fondi põhikirjale kinnitab sihtasutuse eelarve nõukogu[17]. Fond koostab eelarve eraldi sihtotstarbelise eraldise ja omavahendite osas.

**Tabel 2**. Sihtasutuse tulud aastatel 2003–2004

| Tulu/kulu | 2003, kr | 2004 (eelarveline), kr |
|---|---|---|
| Tulud: 1. Eraldis riigieelarvest | 3 600 000 | 3 600 000 |
| 2. Muud tulud | 380 859 | 32 000 |
| **Tulud kokku:** | **3 980 859** | **3 632 000** |

Allikas: SA Eesti Migratsioonifond aruanded

Kinnitatud eelarve on igal aastal siseministri ja fondi vahel sõlmitava riigieelarveliste vahendite kasutamise lepingu lisaks.

Omavahendite tulu 2003. aasta eelarves moodustas kokku 2,96 miljonit krooni[18]. Sellest jäeti reservi 2,4 miljonit krooni (81%). Fondi juhatuse esimehe sõnul kogutakse reservi juhuks, kui sihtotstarbelise eraldise summa väheneb ja/või riigieelarvelisest eraldisest ei jätku toetuse maksmiseks kõikidele, kes oleksid õigustatud seda saama[19].

Fondi varade maht oli 2003. aasta lõpul 2,6 miljonit krooni, 2002. aastal 2,7 miljonit krooni. Viimastel aastatel olid fondi rahaallikateks peamiselt riigieelarveline eraldis (90–97%) ja vaba raha paigutamisest saadud intressid.

2004. aastal taotles fond riigieelarvest Siseministeeriumi kaudu oma põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks 6,2 miljonit krooni. Sellest 1,4 miljonit krooni tagasipöördumise toetamiseks, 3 miljonit remigratsiooni toetamiseks, 0,18 miljonit krooni väljasaatmiskulude katteks ja 0,2 miljonit krooni siserändeprogrammile. Siseminister eraldas fondile 3,6 miljonit krooni, millest 2,8 miljonit krooni nähti ette rändetoetuste maksmiseks.

Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu kohaselt võis sihtasutus oma nõukogu otsusel jaotada eelarves esitatud tegevuste piires summasid ümber. Leping ei käsitlenud võimaliku aastaeelarve ülejäägi kasutamist. Siiani on fondi prognoositud toetussummad kõik välja makstud.

**Riigikontrolli ettepanek siseministrile**

- Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimisel arvestada ka fondi omatulusid ning lisada lepingusse punkt võimaliku aastaeelarve ülejäägi kasutamise kohta.

[17] Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond põhikirja punkt 14.3
[18] 2003. a omatulu kujunes eelmise aasta jäägist (859 000 kr), laenu tagastusest (1,8 mln kr), millele lisandusid intressid, viivised, tagastatud riigilõiv (209 823 kr) ja tagastatud õigusabikulud (26 078 kr) ning deposiitidelt saadud intressid (65 414 kr)
[19] 2003. aastal kasutati omatulu toetuste maksmiseks 101 000 kr ja 270 000 kr tugiprotsesside kuludeks

## 1.2. Tegevuskava

Fond koostab igal aastal tegevuskava, mis esitatakse siseministrile sihtotstarbelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimiseks. 2004. aasta tegevuskavas on märgitud, et remigratsiooni osas toetatakse 2004. aastal valikuliselt vaid kõige viletsamal majanduslikul järjel olevaid Eestist lahkuvaid välismaalasi. Lisaks on märgitud, et siserändetoetust alates 2000. aastast raha puudumise tõttu ei ole makstud, kuid fondil on kavas projektipõhine põhirahvusega hõredalt asustatud piirkonda ümberasumise rahaline toetamine, milleks taotleti 0,2 miljonit krooni. Viimaseks riigieelarvest raha ei eraldatud.

Fondi juhatus ja nõukogu on koostanud ka pikemaajalise arengukava. Kuid sõnastatuna vaid peamiste prioriteetidena, on see dokument liiga üldine, et seda saaks võtta aluseks fondile raha eraldamisel (vt p 4.2). Tulemusnäitajatega seostatud arengukava koostamist on takistanud ka asjaolu, et üheski seaduses ega valitsuse määruses ei ole määratletud sihtgruppi, kes riigi poolt põhieesmärgiga rände- ja integratsiooniprotsesside toetamiseks ja selleks raha leidmiseks loodud sihtasutuse kaudu toetust peaks saama. Ka ei ole õigusaktides määratletud olulisemaid nõudeid toetuse taotlejatele.

Rändetoetuse sihtgrupi ja migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted[20] on kinnitanud sihtasutuse nõukogu (lisa 5). Neis põhimõtetes on kirjas, et migratsiooni rahaline toetamine on fondi õigus, mitte kohustus. Seega ei ole fondi kinnitatud nõuded rändetoetuse saajatele aluseks, et kõigil nõuetele vastavatel taotlejatel on õigus toetust saada.

Kuna vaid üheselt tõlgendatav regulatsioon saab luua alused vajalike summade planeerimiseks, oleks otstarbekas sätestada rändetoetuse maksmise põhinõuded seaduses (nt välismaalaste seaduses, kodakondsuse seaduses).

Auditeerijad ei ole veendunud, et siserännet tuleks toetada fondi kaudu. Mitmeid samalaadseid isikute liikumist riigis toetavaid meetmeid leiab riiklikus arengukavas (tööturutoetused), maaelu arengukavas (ebasoodsamate piirkondade toetused), riigimaa müügi soodustuste rakendamisel jm. Selle tõttu on raske leida põhjendusi, miks oleks Eesti kodanike siserännet vaja toetada ka sihtasutuse kaudu.

**Riigikontrolli ettepanekud siseministrile**

- Algatada antud valdkonda reguleeriva seaduse (välismaalaste seadus, kodakondsuse seadus) täiendamise eelnõu, milles näha ette sätted, mis eesmärgiga välja- ja sisserändeprotsesse toetatakse, millised sihtgrupid ja millistel tingimustel toetust saavad.
- Hinnata, milline peaks olema siserände toetamise eesmärk ning kas selle maksmine fondi kaudu on otstarbekas (arvestades, et on olemas ka teisi viise toetatava tegevuse rahastamiseks) ja sellest tulenevalt teha ettepanekud Vabariigi Valitsusele siserändetoetuse määramise aluste kinnitamiseks.

[20] Nõukogu 16.12.2002. a koosoleku otsusega kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted", punkt 1.5

# 2. Rändeprotsesside toetused

## 2.1. Toetuste menetlemine

Fondi nõukogu 2002. aasta otsusega[21] kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtete" kohaselt otsustab rändetoetuse maksmise ja summa suuruse fondi tegevdirektor. Juba varem – 2001. aastal – oli juhatus delegeerinud tegevdirektorit tegelema remigreerumis- ja tagasipöördumistoetuse taotluste menetlemise ja toetuste vormistamisega[22].

Rändetoetuste menetlemine ja väljamaksmine on reguleeritud fondi juhatuse otsusega[23]. Korra kohaselt esitas tagasipöördumistoetuse või remigreerumistoetuse saamiseks toetust taotlev isik fondile täidetud ja allkirjastatud taotlusankeedi koos nõutavate dokumentidega. Seejärel selgitas taotluse vastuvõtja vestluse käigus välja taotluse põhjendatuse ja kirjutas oma arvamuse taotlusankeedile. Toetuse maksmise ja suuruse määras fondi tegevdirektor kõiki konkreetse tagasipöörduja saabumisega või remigreeruja lahkumisega seonduvaid asjaolusid arvestades ja vormistas otsuse korraldusena.

Auditeerimise käigus vaadati 2003. aasta 37-st tagasipöördumistoetuse taotlusest läbi 8 ja 280-st remigreerumistoetuse taotlusest 28 taotlusdokumendid. 2004. aasta 10-st tagasipöördumistoetuse taotlusest vaadati läbi 9 ja 60-st remigreerumistoetuse taotlusest 12 taotlusdokumendid. Auditeerimise käigus ei tuvastatud, et toetust oleks saanud isik, kes ei oleks kehtiva rändetoetuste maksmist reguleeriva korra kohaselt seda pidanud saama. Taotlusdokumendid olid säilitatud arhiivis.

Auditeerijad märgivad, et toetuste vastuvõtmisel, menetlemisel, otsustamisel ja väljamaksmisel (sularahas) ei ole järgitud kohustuste lahususe põhimõtet. Kõik loetletud protseduurid teostab tegevdirektor; sellised õigused on juhatus ja nõukogu talle ka andnud.

Fondi tegevdirektori sõnul on toetust saanud kõik nõuetele vastavad taotlejad. Audiitoritele esitatud taotlusdokumentide hulgas ei olnud ühtegi rahuldamata taotlust. Isikute pöördumisi registreerimata lükati tagasi kõik need juhud, kui taotleja esitatud dokumendid olid puudulikud või kui vestluse käigus ilmnes, et ta ei vasta toetuse saamiseks esitatud nõuetele.

Auditeerijad näevad probleemi selles, et mitmeid nõukogu kinnitatud sätteid taotlejate tausta kontrollimiseks ei täideta või neid ei ole võimalik täita. Nii on sätestatud, et remigreerumistoetust ei maksta, kui taotleja majandusliku ja sotsiaalse seisundi tõttu ei ole toetuse maksmine põhjendatud, või kui Eestisse jääb elama taotleja lähedasi sugulasi, kelle juurde ta võiks elamisloa alusel elama jääda. Tagasipöördumistoetuse maksmisel on nõue, et taotleja peab vajama oma majandusliku ja sotsiaalse seisundi tõttu toetust Eestisse tagasipöördumiseks. Etniline eestlane peab tagasipöördumisel olema säilitanud sideme eesti kultuuriruumiga või soovi ja võimaluse sellega ühineda. Auditeerijad märgivad, et isegi juhul, kui taotluse kontrollija kõik need asjaolud tuvastaks, ei teeks see toetuse üle otsustamist kergemaks. Vastupidi, ilma täiendavate kriteeriumite sõnastamiseta võib see põhjustada taotlejate ebavõrdset kohtlemist.

## 2.2. Toetuste maksmine

Korra[24] kohaselt teeb fond väljamakseid üldjuhul taotleja pangakontole, teatud juhtudel[25] võib toetust välja maksta ka sularahas. Juhul kui toetuse taotlejal ei olnud pangakontot, maksti toetust isiku

[21] 16.12.2002. a koosoleku otsus
[22] 02.01.2001. a fondi juhatuse esimehe ja tegevdirektori vahel sõlmitud tööleping ja selle juurde 16.10.2002. a sõlmitud lisa
[23] Juhatuse 20.12.2002. a otsusega kinnitatud rändetoetuste taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise kord
[24] Kinnitatud SA Eesti Migratsioonifond juhatuse 20.12.2002. a otsusega
[25] Rändetoetuse taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korra punkt 26

pangakontole, kelle toetuse taotleja oli märkinud taotlusele raha saajaks isikuks. Audiitorid leiavad, et toetussumma maksmisel õigustatud toetuse saajale kolmanda isiku kaudu kaasneb risk, et toetust võib saada mitteõigustatud isik.

2003. aasta jooksul võeti sihtasutuse kassast välja sularahas 127 575 krooni, millest 109 950 krooni maksti väljarändetoetusteks. Senikehtinud kassa-eeskirjad sularaha kasutamist ei reguleerinud[26]. Sularaha limiiti ei olnud 2003. ja 2004. aastal kindlaks määratud[27].

**Tabel 3.** Rändetoetuste saajate hulk ja toetussummad 2003. ja 2004. aastal (jaanuar – aprill)

| | 2003 | | | 2004 jaanuar – aprill | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Toetuse saajaid** | **Makstud toetussummad kokku (kr)** | **Keskmine toetussumma tagasipöörduja kohta (kr)** | **Toetuse saajaid** | **Makstud toetussummad kokku (kr)** | **Keskmine toetussumma tagasipöörduja kohta (kr)** |
| **Tagasipöördumis-toetus** | 37 | 350 000 | 9459 | 10 | 77 000 | 7700 |
| **Remigreerumis-toetus** | 280 | 2 532 000 | 9043 | 60 | 603 000 | 10 050 |

Allikas: SA Eesti Migratsioonifond

Rändetoetust on 2003. aastal makstud 317 isikule kokku summas 2,9 miljonit krooni, 2004. aasta esimesel neljal kuul on toetust makstud 70 isikule kokku summas 0,68 miljonit krooni. Integratsiooni-protsesside toetamisega fond pole tegelenud. Rändetoetuste maksmise trend ajavahemikul 1993–2003 on esitatud lisas 1.

Siserändetoetuste maksmine pidi toimuma fondi rahastatavate projektide kaudu. Auditeeritaval perioodil nimetatud projekte ei olnud ning ühtegi siserändetoetust polnud makstud.

Audiitoritele jäi arusaamatuks, miks fond taotles riigilt 2004. aastal 6,2 miljonit krooni, sellest 1,4 miljonit krooni tagasipöördumise toetamiseks (vt p 1.1), kui tegelikult maksti 2003. aastal tagasi-pöördumistoetust välja vaid 350 000 kr ja taotlejaid ei olnudki rohkem. Fondi juhid ei suutnud veenvalt põhjendada, kuidas raha oleks kasutatud siis, kui riigil olnuks võimalus eraldada fondile kogu taotletud summa. Fondis oldi arvamusel, et Eesti riigi poolse toetuse suurenemise korral võiks senisest märksa suurem arv inimesi avaldada soovi remigreerumiseks oma etnilisele kodumaale; ning ka fond aktiivistaks märkimisväärselt oma tegevust.

**Riigikontrolli ettepanekud fondi nõukogule**

- Täiendada rändetoetuste maksmise tingimusi, taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, nende registreerimise ja kontrollimise protseduure, sh sularahas välja makstavate toetuste osas.
- Vaadata üle olemasolev juhatuse ja tegevdirektori tööjaotus rändetoetuste menetlemisel, järgides kohustuste lahususe põhimõtet.

[26] Auditeerimise ajal töötati välja täiendatud raamatupidamise sise-eeskirja.
[27] Sularaha kasutati ka majanduskulude katmiseks.

# 3. Fondi haldus- ja tegevuskulud

2003. aastal oli 3,6 miljoni kroonises riigieelarvelise eraldise eelarves tugiprotsesside kuludeks prognoositud 0,77 miljonit krooni. Kokku olid fondi haldus- ja tegevuskulud 2003. aastal miljon krooni, millest 0,78 miljonit kaeti riigieelarvelisest eraldisest, ülejäänud omavahenditest. Fondi kõigist kulutustest moodustas tugiprotsesside kulude osa 2003. aastal 25%. Omavahendite arvelt on tasutud uurimistööde tellimine, osa tööjõukuludest (14%) ja erisoodustusmaksust (45%).

2004. aasta sihtotstarbelise eraldise 3,6 miljoni kroonisest eelarvest on tugiprotsessidele arvestatud 0,8 miljonit krooni.

**Tabel 4**. Sihtasutuse kulud aastatel 2003–2004

| **Kulu** | **2003 (tegelik), kr** | **2004 (eelarveline), kr** |
|---|---|---|
| Kulud: 1. Toetused | 2 917 817 | 2 800 000 |
| 2. Tugiprotsessid | 1 062 827[28] | 1 136 000[29] |
| 2.1. Projektid, uuringud, üritused[30] | 75 724 | 263 000 |
| 2.2. Mitmesugused tegevuskulud | 403 947 | 361 000 |
| 2.3. Muud kulud | 9 317 | 8 000 |
| 2.4. Tööjõukulud | 557 251 | 500 000 |
| 2.5 Põhivara kulum | 12 900 | – |
| 2.6. Finantskulud | 3 688 | 4 000 |
| **Kulud kokku:** | **3 980 644** | **3 936 000** |

Allikas: SA Eesti Migratsioonifond aruanded, 2004. aasta eelarve

## 3.1. Personalikulu

Fondil on seitsmeliikmeline nõukogu, kaheliikmeline juhatus ning kaks lepingulist töötajat. Raamatupidamisteenust ostetakse sisse.

Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse kohaselt määrab sihtasutuse nõukogu liikmetele tasu asutajaõigusi teostav isik. Nõukogu liikme tagasikutsumisel lahkumishüvitist ei maksta.

Auditeeritud perioodil nõukogu liikmed igakuist tasu ei saanud. Vastavalt ülalnimetatud seadusele ja fondi põhikirjale määras siseminister fondi nõukogu liikmetele 2003. aasta aktiivse ja tulemusliku tegutsemise eest omavahenditest tasu kokku summas 51 205 krooni.

Nõukogu liikmed on saanud aasta jooksul erisoodustust toitlustamise ja alkohoolsete jookide näol. Näiteks nõukogu 17.02.2003. a koosoleku jaoks oli ostetud alkohoolseid jooke summas 760 krooni. 18.12.2003. a nõukogu aastalõpu koosolekul toitlustamise eest on tasutud 8299 krooni.[31]

Juhatuse liikmed saavad nõukogu esimehega sõlmitud lepingus kokkulepitud tasu (igakuine tasu + preemiad). Juhatuse liikmetele tulemusliku töö eest makstud preemiad ei ületanud juhatuse liikmele seadusega aastas maksta lubatud kuni nelja kuu tasu[32]. Kokku maksti juhatuse liikmetele 2003. aastal välja 222 352 krooni.

[28] Sellest 270 370 krooni omavahendite eelarvest
[29] Sellest 336 000 kr omavahendite eelarvest
[30] Ainult omavahendite eelarvest
[31] Erisoodustusmaks nimetatud kulutustelt on makstud.
[32] Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse § 25 lg 2

Juhatuse esimees on sõlminud töölepingu fondi tegevdirektoriga, kelle põhiülesandeks on fondi töö igapäevane korraldamine, sh remigreerumis- ja tagasipöördumistoetuste taotluste menetlemine ja toetuste vormistamine, KMA taotluste lahendamine Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasisaatmiskulude katmiseks. Samuti sõlmiti tööleping registripidajaga, kes töötab osalise tööajaga.

Töölepingu kohaselt on tegevdirektoril ja registripidajal õigus saada kuupalga ulatuses puhkusetoetust ja tööülesannete eduka täitmise korral tulemustasu kahel korral aastas kuupalga ulatuses. Mõlemale töötajale oli puhkusetoetust ja tulemustasu lepingus nimetatud ulatuses ka makstud. Tegevjuhile ja registripidajale maksti 2003. aastal töötasudena 283 694 krooni.

## 3.2. Uurimistööd

Alates 2003. aastast on fondi üheks tegevussuunaks uurimistööd. Uurimistööde teostamiseks fond konkursse pole korraldanud. Uurimistöö lähteülesanded esitasid need, kellele fond ise vastavasisulise ettepaneku tegi. Viiest esitatud uurimistöö lähteülesandest[33] erinevatel teemadel migratsioonivaldkonnas valis fond välja kaks – Georg Männiku ja Jaan Vaabeli koostatud uurimistöö lähteülesande teemal "Analüüs vene rahvusest elanike osast Eestis toimuvates väljarändeprotsessides ja seostes nende etnilise kodumaaga" ja Mart Nuti koostatud uurimistöö lähteülesande teemal "Eesti rändeprotsessid Euroopa Liidu rändetendentside kontekstis".

05.12.2003. a sõlmis fondi juhatus uurimistöö "Analüüs vene rahvusest elanike osast Eestis toimuvates väljarändeprotsessides ja seostes nende etnilise kodumaaga" teostamiseks lepingu OÜ-ga Almacon[34] kogumaksumuses 80 000 krooni. Lepingu maksumusele lisanduvad küsitluse läbiviimise summad, mis lepitakse kokku eraldi ja mille kohta vormistatakse lepingu lisa. Uurimistöö lähteülesande koostasid Georg Männik ja Jaan Vaabel. Uurimistöö esialgne lepinguline tähtaeg oli 01.09.2004. a, I etapi tähtaeg 02.04.2004. a. Almacon OÜ ei jõudnud kokkulepitud tähtajaks uurimistöö I etapi aruannet valmis, mistõttu lepiti kokku uus vahearuande esitamise tähtaeg, 03.05.2004. a. Uurimistöö lõpptähtaega ei pikendatud.

Fond tasus pärast lepingu sõlmimist äriühingule projekti algkapitaliks 50 000 krooni, s.o 60% lepingu kogumaksumusest. Kuna Almacon OÜ vahearuannet esialgselt lepingus kokkulepitud tähtajaks valmis ei saanud, maksis ta fondile ettemaksu tagasi kuni vahearuande valmimiseni uueks tähtajaks, s.o 03.05.2004. a. Ülejäänud 30% lepingu maksumusest tuleb fondil tasuda pärast uurimistöö I etapi vahekokkuvõtte esitamist ja selle heakskiitmist fondi poolt. Kontrolliaruande koostamise ajal oli ülejäänud 30% tasumata.

Lepingu lisaks oleva uurimistöö lähteülesandes on teostatavate töödena loetletud lähteandmete kogumine uurimistöö läbiviimiseks (publikatsioonid, avaldatud uurimistööd, vastavad andmebaasid, statistika jm); seni teostatud uuringute sekundaaranalüüs vastavalt uurimistöö eesmärkidele; küsitluse läbiviimine Eestist lahkuvate vene keelt kõnelevate inimeste seas 1994. aastal; uurimistöö käigus saadud informatsiooni ja statistilise materjali analüüsimine. Lisaks on ülesandeks leida riigieelarveväliseid vahendeid uurimistöö raames küsitluste läbiviimiseks vene keelt kõnelevate elanike seas.

Audiitorid eeldavad, et kui uurimistöö on tellitud äriühingult, siis viimane omab piisavalt vahendeid uurimistöö alustamiseks ja suuremas osas ka läbiviimiseks. Audiitorid leiavad, et riigi loodud sihtasutus peaks hoiduma kohustuste võtmisest üle 50% ettemaksu ja enne töö lõplikku valmimist lepingu kogumaksumuse tasumise näol.

---

[33] Esimesena tutvustas 16.03.2003. a fondi nõukogu koosolekul oma lähtekohti võimaliku uurimistöö läbiviimiseks prof Juhan Sillaste. Seejärel arutati nõukogus prof Eduard Raska pakutava uurimistöö lähteülesannet. Kaalumisel olid HeiVäl Konsultatsioonide esitatud ettepanekud.

[34] Äriregistri andmetel on Almacon OÜ tegevusalaks vahendustegevus, marketingi- ja reklaamiteenuste osutamine; informatsiooni vahendamine ja müük; kirjastustegevus; puidu- ja metallitöötlemine, konsultatsioonitegevus, kaubandustegevus ja kinnisvaratehingud.

04.12.2003. a sõlmis juhatus Jaan Tõnissoni Instituudiga lepingu uurimistöö "Eesti rändeprotsessid Euroopa Liidu rändetendentside kontekstis" teostamiseks kogumaksumuses 150 000 krooni, millele võivad lisanduda uuringuks vajaliku küsitluse läbiviimise summad. Uurimistöö lähteülesande koostas fondi nõukogu liige ja Jaan Tõnissoni Instituudi üks asutajaliikmetest Mart Nutt.

Lepingu kohaselt oleks Jaan Tõnissoni Instituut pidanud fondi juhatusele esitama valmis uurimistöö 1. septembriks 2004. 20. mail 2004 lepiti kokku uued vahearuande ja uurimistöö lõplikul kujul esitamise tähtajad. Vahearuanne tuli juhatusele esitada 24. maiks 2004 ja lõplik töö peab valmima 01.11.2004. a. Vahearuanne on juhatusele tähtaegselt esitatud.

3. juunil 2004 sõlmisid Jaan Tõnissoni Instituut ja Mart Nutt töövõtulepingu projekti "Eesti rände-protsessid Euroopa Liidu rändetendentside kontekstis" realiseerimiseks. Mart Nuti põhiliseks ülesandeks oli juhtida uurimistöö läbiviimist, esitada regulaarselt JTI-le ülevaateid uurimistöö läbiviimise käigust ning esitada kõikidele nõuetele vastav uurimistöö JTI-le 1 .oktoobriks 2004 selle järgnevaks esitamiseks SA-le Eesti Migratsioonifond.

Lepingu järgi tasus fond Jaan Tõnissoni Instituudile pärast lepingu sõlmimist ettemaksuna projekti algkapitaliks 50 000 krooni. Pärast I etapi esitamist ja heakskiitmist tasus fond vastavalt lepingule 75 000 krooni. Ülejäänud 25 000 krooni tasutakse pärast lepingu kohustuste täitmist.

Kummagi uurimistöö maksumuse kohta kulude kalkulatsiooni polnud koostatud. Lepingu maksumus kujunes poolte kokkuleppel.

Mõlema uurimistöö tellimise lepingu raames kavandati lepingupartneriga koostöös leida riigieelarve-väline kaasfinantseerimine *ca* 150 000 krooni suuruses summas. Jaan Tõnissoni Instituudilt tellitud uurimistöö "Eesti rändeprotsessid Euroopa Liidu rändetendentside kontekstis" kaasfinantseerimise leidmiseks pöörduti Hollandi Kuningriigi saatkonna poole, kuid viimaselt saadi eitav vastus.

**Riigikontrolli ettepanek fondi nõukogule**

- Kehtestada sihtasutuse poolt uurimistööde tellimiseks kindlad protseduurid ja lepingulistele uurimistöödele ettemaksu piirmäär (protsentuaalne suurus).

# 4. Fondi juhtimine

## 4.1. Nõukogu

Riigi esindajad riigi asutatud sihtasutuse nõukogus määrab ja kutsub tagasi asutaja- või liikmeõigusi teostav isik[35].

Nõukogu liikmete arvu määramisel tuleb lähtuda sihtasutuse eesmärkidest, varade mahust ja majanduslikust olukorrast ning vajadusest tagada nõukogu ülesannete efektiivne täitmine sihtasutuse tegevuse kavandamisel, korraldamisel ja juhatuse tegevuse üle järelevalve teostamisel.[36]

**Tabel 5.** Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond nõukogu liikmed

| 28.06.2002–31.12 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|
| Andres Hiie | Andres Hiie | Andres Hiie |
| Ene Rebane | Ene Rebane | Ene Rebane |
| Vootele Hansen | Vootele Hansen | Vootele Hansen |
| Mart Nutt | Mart Nutt | Mart Nutt |
| Natalia Vaino | Natalia Vaino | Natalia Vaino (kuni 18.02.04) |
| Erki Kivistik | Erki Kivistik (kuni 27.01.03) | Ken Koort (alates 18.02.04) |
| Mare Ainsaar (kuni 30.10.02) | Ilmar Toom (alates 17.02.03) | Ilmar Toom |
| Jaan Pöör | Jaan Pöör (kuni 22.10.03) | Arno Rossman |
| | Arno Rossman (alates 22.10.03) | |
| | Leen Pärdi (27.01–17.02.03) | |

Allikas: SA Eesti Migratsioonifond

Äriregistri andmetel ei ole praegused fondi nõukogu liikmed teiste äriühingute nõukogude või juhatuste liikmed.[37]

28.06.2002. a tehtud põhikirjamuudatusega peab fondi nõukogu olema seitsmeliikmeline. Ilmselt ei ole vajadust arvuliselt suure nõukogu järele ka edaspidi. Seda põhjusel, et fondi põhitegevuse maht on viimastel aastatel pidevalt vähenenud.

## 4.2. Juhatus

Fondi põhikirja kohaselt korraldab juhatus sihtasutuse tööd ja esindab sihtasutust suhetes kolmandate isikutega. Juhatus koosneb põhikirja kohaselt kuni kolmest isikust. Auditeeritud perioodil oli juhatus kaheliikmeline – sinna kuulusid esimees Enn Bekker ja liige Peeter Kapten (nende töökohustuste jaotumine on toodud lisas 2). Juhatuse poolt tehtud töö on leidnud kajastamist fondis hoiul olevates dokumentides[38].

Fondi põhikirja kohaselt on fondi tegevuse põhieesmärgiks lisaks rändetoetuste maksmisele ka selleks raha hankimine. Lisaraha hankimine on juhatuse kohustuseks. Omavahendite eelarves teiste riikide organisatsioonidelt, juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt taotletud summasid kajastatud ei olnud. Juhatuse liikmed on kohtunud edasise koostöö kavandamisel Rahvusvahelise Migratsioonifondi (IOM) Põhjamaade ja Balti regiooni juhiga ning regiooni Tallinna büroo juhtidega. Nendel kohtumistel on arutatud ka fondile rahalise toetuse osutamist.

---

[35] Riigikogus 12.06.1996. a vastu võetud "Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus" (kehtis kuni 15.04.2004. a) ja 24.03.2004. a vastu võetud "Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus"
[36] 24.03.2004. a vastu võetud "Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus"
[37] Fondi nõukogu liige Arno Rossman oli 18.03.2004. a sundlõpetatud AS Ontika Arendus-koolituskeskuse nõukogu liige
[38] Nõukogule esitatud tööaruannetes, kontrolliaktides, juhatuse protokollides. 2003. aastal toimus 18 fondi juhatuse koosolekut; 2004. aastal on toimunud 13 juhatuse koosolekut).

Oma oluliseks saavutuseks loeb juhatus fondi varasemal perioodil ebaseaduslikult välja antud laenu tagasinõude menetluse alustamist, mille tulemusena tagastas Regionaalkapital Maa &Vara 2003. aastal fondile 1,8 miljonit krooni, millele lisandusid intressid. Selle laenu tagasisaamiseks oli esialgu vähe lootust ning ka fondi raamatupidamises oli laen arvel kui "lootusetu võlg". Põhiosa sellest rahast seisab praegu reservis (vt ptk 1.1).

Juhatuse liikmed ei osale rändetoetuste maksmise menetlemise protsessis (vt ptk 1.2). Nimetatud töölõik on sisemise tööjaotuse kohaselt tegevdirektori vastutusala. Samas ei ole juhatuse ja tegevdirektori vaheline koostöö asjaosaliste sõnul sujunud. Juhatus ei olnud välja töötanud ka tegevdirektori ega registripidaja ametijuhendit.

Sihtasutusele raamatupidamisteenuseid osutav OÜ Aristata tegi fondi rahalised ülekanded internetipanga kaudu. Juhatus oli volitanud tegevdirektorit viseerima toetuste maksmise korraldusi ja tööruumide kasutamisega seotud arveid. Ei olnud aga selge, kes pidi olema see isik, kes oleks kontrollinud muude majandustehingute vajalikku eelarvelist katet ja seejärel viseerinud pangaülekandeks oleva alusdokumendi. Arvetele ei olnud märgitud, milliselt eelarverealt vastav ülekanne tuleks teha.

Auditeerijad leiavad, et juhtimise ja sisekontrolli ebakõlad ei võimalda juhatusel avastada väärkasutuse juhtumeid kohe, kui need aset peaksid leidma.

Juhatus on viimasel ajal tunnetanud vajadust sihtasutuse olukorras selgust luua. Juhatus on analüüsinud tegevdirektori ja raamatupidamisteenust osutava OÜ Aristata tööd ja teinud neile mitmeid ettepanekuid, mis peaksid tugevdama eelarve täitmise kontrolli.[39] Vastavalt migratsioonifondi tegevuskavale kontrollis juhatus 2003. aastal fondi rändetoetuste maksmise praktilist korraldamist ja selle juurde kuuluvaid töödokumente. Rändetoetusteks ettenähtud summade kasutamisest ja dokumentatsioonist tehti kokkuvõte juhatuse koosolekutel, kus märgiti, et rändetoetuste maksmine on toimunud kooskõlas fondi nõukogu kinnitatud rändetoetuste maksmise põhimõtetega ja korra kohaselt.

Juhatus on kaalunud võimalusi, kuidas fond saaks jätkata tööd rändeprotsesside toetamisel. On tutvutud mõne teise toetusi maksva sihtasutuse tegevusega. Kuna sihtasutuse põhikirjakohaseks tegevuseks on peale rändeprotsesside ka integratsiooni toetamine, siis kavatsetakse edaspidi integratsiooniprotsessiga tegelema hakata. Saadud selgituste järgi on integratsiooniteema põhikirjas sätestatud tulevikuprotsesse silmas pidades. Fondis peetakse oluliseks välismaalaste integreerumist Eesti ühiskonda ning edaspidi tahetakse oma tegevusega sellele kaasa aidata. Fondi juhatuse liikmed on arutanud koostöö arendamise küsimusi ka Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juhtidega ning kaalunud ühise tegevuse korraldamist riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007" raames.

Auditeerijad leiavad, et integratsioonisuuna otstarbekust tuleks põhjalikumalt kaaluda, kuna fond loodi siiski eesmärgiga soodustada ja toetada migratsiooniprotsesse.

Juhatuse liikmete sõnul kavatsetakse lähitulevikus võtta suurema tähelepanu alla vanglast vabanenute ja pensionäride migratsiooni toetamine. Senisest enam kavatsetakse toetada siserännet. Nimetatud suunad on kirjas juhatuse ja nõukogu koostöös valminud fondi arengukavas, mis esitati siseministrile eesmärgiga kasutada seda ühe osana Siseministeeriumi poolt aastateks 2003–2008 arengustrateegia koostamisel.

Fondi edasise tegevuse perspektiive arutati 26.11.2003. a korraldatud konverentsil, mille teemaks oli "Rändeprotsesside võimalikud arengud Eesti liitumisel Euroopa Liiduga"[40].

---

[39] Raamatupidamisteenuse osutamise täpsustamiseks ja selleks ettenähtud kulude vähendamiseks sõlmiti 19.06.2003. a OÜga Aristata uus leping.

[40] Konverentsist võtsid osa ja esinesid ettekannetega rändeprotsesside asjatundjad, Riigikogu, Eurointegratsiooni Büroo, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Välisministeeriumi, Kodakondsus -ja Migratsiooniameti, Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti jt esindajad.

## 4.3. Asutajaõiguste teostaja tegevus

Riigi esindaja on kohustatud täitma juhtorgani töös osalemisel teda määranud või tema valimiseks või määramiseks ettepaneku teinud isiku antud suuniseid[41].

Asutajaõiguste teostaja – Siseministeerium – ei ole võtnud selget seisukohta kodanike ja mitte-kodanike rändeprotsesside toetamise soodustamise osas ja selles, mida tuleks toetuste maksmise korras muuta, ning kas praegune korraldus on piisavalt hea seatud eesmärkide elluviimiseks. Ministeeriumile nõukogu poolt esitatud arengukavas sätestatud mõnede prioriteetide osas jääb selgusetuks, millistele argumentidele tuginedes need on kujundatud ja kas tegevuse proportsioonid on kooskõlas rändeprotsesside tegeliku dünaamikaga. Näiteks siserände toetamist on fondi nõukogu pidanud perspektiivseks. Siserändetoetust pidi fond maksma välja ka 2004. aastal, kuid seda ei makstud, mistõttu puudub veendumus, et see toetuseliik muutuks lähiaastatel oluliseks. Strateegilises arengukavas peaksid olema kirjas mõõdetavad eesmärgid, kuid fondi arengukavas ei olnud määratletud olulisemate toimingute tähtaegu ja nende täitmise kontrolli meetmeid.

Riigieelarvelise eraldise vahenditest, millest 2,8 miljonit krooni eraldati rändetoetuste maksmiseks ja 0,78 miljonit krooni tugiprotsessidele, oli 2003. aastal kulu ühe rändetoetuse maksmiseks 2466 krooni[42]. Kulude vähendamise eesmärgil tuleks kaaluda, kas ei oleks riigile odavam, kui fondi asemel maksaks rändetoetusi välja Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA). Ka praegu võib täheldada mõningaid kattuvaid tegevusi KMA ja fondi töös. Näiteks riigis ebaseaduslikult viibivate isikute väljasaatmiseks on KMA-s moodustatud väljasaatmiskeskus[43]; fond omakorda toetab Eestis seadusliku aluseta viibivate välismaalaste päritolumaale saatmist.

**Riigikontrolli ettepanekud siseministrile**

- Nõuda fondi nõukogult sihtasutuse lähemate aastate strateegilise tegevuskava koostamist, milles oleks kirjas, milliseid mõõdetavaid tulemusi nõukogu igal eelarveaastal ja pikemal perioodil ootab ning millist ressursipaigutust ta nende saavutamiseks vajab.
- Vaadata läbi fondi juhtimisskeem, hinnates, kas fondi juhtimiseks on vaja nii suurt nõukogu ja juhatust, arvestades, et lisaks juhatuse liikmetele on ka eraldi tegevdirektor.
- Kaaluda fondi tegevuse jätkamise vajalikkust, arvestades asjaolu, et toetusi võiks maksta välja ka Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.

**Riigikontrolli ettepanek fondi nõukogule**

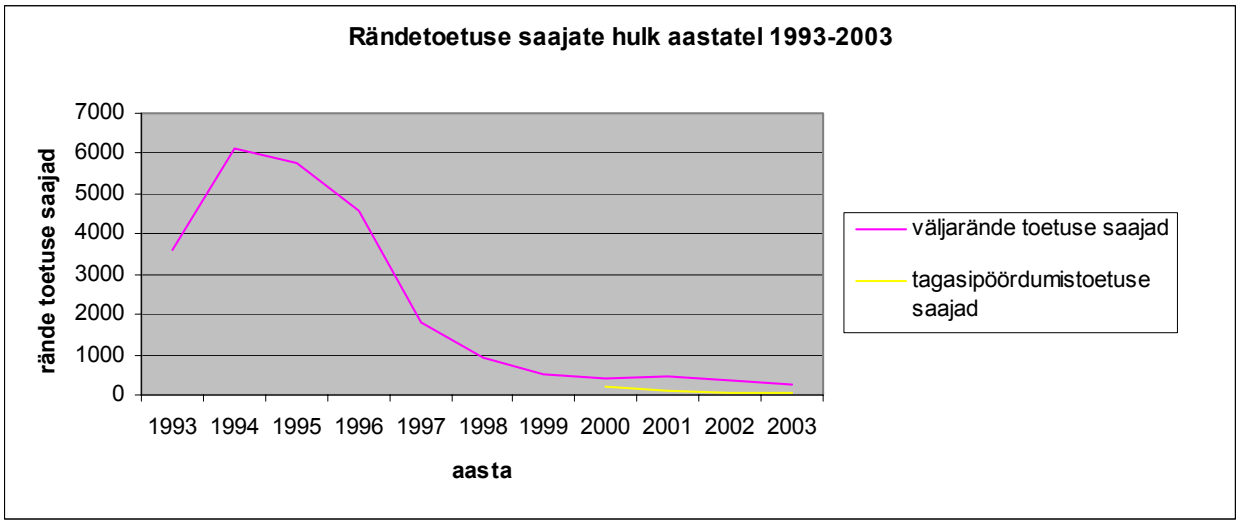
- Nõuda juhatuselt tehingute tegemisel tõhusamate sisekontrollimeetmete rakendamist, sh tegevdirektori ja registripidaja ametijuhendi kinnitamist ning juhatuse liikmete osalemist toetuste maksmise menetlemisel.

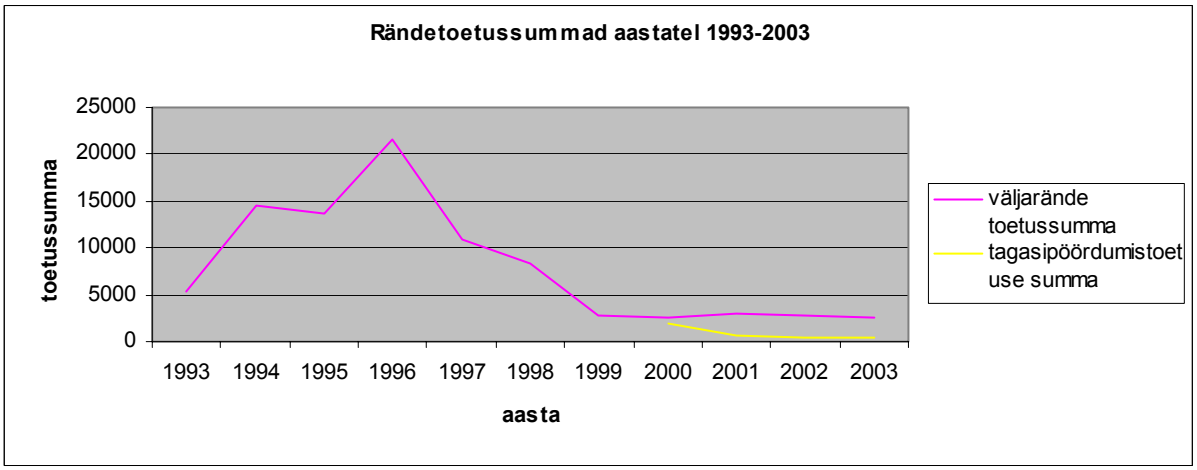
Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[41] Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, § 8 lg 1, 2, 5; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, § 20 lg 1 ja § 22 lg 1 p 1
[42] 2003. aasta tugiprotsessside kulud (780 000 krooni) on jagatud samal aastal rändetoetust saanud inimeste arvuga (317)
[43] Väljasaatmiskeskus on KMA struktuuriüksus, asutatud 2004. aastal, asukoht Harku asula

Lisad

## Lisa 1. Rändetoetused perioodil 1993–2003



## Lisa 2. Töökohustuste jaotumine fondis

| **Töökohustused** | | |
|---|---|---|
| *Põhikirjast tulenevad*<br>**Nõukogu** kavandab fondi tegevust ja korraldab fondi juhtimist ning teostab järelevalvet fondi tegevuse üle.<br>**Juhatus** korraldab fondi tööd ja esindab fondi suhetes kolmandate isikutega. | | |
| *Lepingust tulenevad* | | |
| **Juhatuse esimees Enn Bekker** | **Juhatuse liige Peeter Kapten** | **Tegevdirektor Tiiu Kristjuhan** |
| 1. Juhatuse tegevuse juhtimine. Juhatuse koosolekute ettevalmistamine ja juhtimine | 1. Põhikirjaliste eesmärkidega seotud projektide ettevalmistamise koordineerimine (tööjaotus juhatuse liikmete vahel, teiste organisatsioonide kaasamine), projektide ette-valmistamine EL struktuurfondidest ning teistest rahvusvahelistest fondidest migratsioonifondile täiendavate rahaliste vahendite kaasamiseks | 1. Fondi töö igapäevane korraldamine (sh klientide vastuvõtmise ja nõustamise organiseerimine, asjaajamise korraldamine ja teiste fondile pandud ülesannete täitmine) |
| 2. Nõukogu koosolekute ettevalmistamise korraldamine (küsimustes, mille ettevalmistamise ülesanne on antud fondi juhatusele) | 2. Koostöö Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni Eesti bürooga. Ühise infopunkti loomine ning osavõtt selle tegevuse koordineerimisest | 2. Oma pädevuse piires fondi organite otsuste täitmine |
| 3. Juhatuse ja nõukogu otsuste täitmise kontrolli teostamine | 3. Koostöö Siseministeeriumi vastavate struktuuriüksustega. Koostöö kinnipidamiskohtade sotsiaal-osakondadega välismaalastest vangide remigreerumise toetamiseks | 3. Talle alluvate fondi töötajate töö korraldamine ja kontrollimine |
| 4. Fondi arengukavade koostamine ning nende esitamine läbivaatamiseks juhatusele ja kinnitamiseks nõukogule | 4. Koostöö Kodakondsus- ja Migratsiooniametiga | 4. Ohutustehnika, töötervishoiu ja tuleohutuse nõuete täitmise korraldamine |
| 5. Aruannete koostamine juhatuse tegevuse kohta ning nende esitamine nõukogule (üks kord kvartalis) | 5. Koostöö Vene Föderatsiooni lähiregioonide esindajatega võimaliku rändealase koostöö arendamiseks | 5. Remigreerumis- ja tagasipöördumistoetuse taotluste menetlemine ja toetuste vormistamine |
| 6. Fondi esindamine suhetes kolmandate isikutega, fondi õiguste kaitse tagamine (sõlmitavate lepingute õiguspärasuse kontroll, võlgnevuste sissenõudmine jms) | 6. Fondi interneti koduleheküljе parima lahenduse leidmine ja selle pidev administreerimine | 6. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotluste lahendamine Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasisaatmiskulude katmiseks |
| 7. Juhatuse pädevusse mittekuuluvate tehingute projektide esitamine nõukogule kooskõlastamiseks | | 7. Nõukogu ja juhatuse koosolekute ettevalmistamine ja protokollimine |
| 8. Osalemine fondi projektide ettevalmistamisel (vastavalt eriplaanile) | | 8. Fondi ruumides asuva vara säilimise ja korrasoleku eest vastutamine |
| | | 9. Fondi sularahakassa eest vastutamine |

## Lisa 3. Fondi 2003. ja 2004. aasta tegevuskava

| **Püstitatud ülesanne** | | **Vastutaja** | |
|---|---|---|---|
| **2003** | **2004** | **2003** | **2004** |
| **Rändeprotsesside toetamine** | **Rändeprotsesside toetamine** | | |
| Tagasipöördujate ja remigreerujate nõustamine/abistamine | Tagasipöördujate ja remigreerujate nõustamine/abistamine | Juhatus Tegevdirektor | Juhatus, tegevdirektor |
| Remigreerumistoetuse taotluste menetlemine | Remigreerumistoetuse taotluste menetlemine | Juhatus Tegevdirektor | Tegevdirektor |
| Tagasipöördumistoetuse taotluste menetlemine | Tagasipöördumistoetuse taotluste menetlemine | Juhatus Tegevdirektor | Tegevdirektor |
| Väljasaatmise toetamine | Väljasaatmise toetamine | Juhatus Tegevdirektor | Juhatus Tegevdirektor |
| | Siserände toetamine | | |
| | Ränderegistri pidamine | | Tegevdirektor |
| **Koostöö teiste asutuste ja organisatsioonidega** | **Rändeprotsessidega seotud uurimistööde-projektide koordineerimine** | | |
| Koostöö KMA-ga | Uurimistöö: Eesti rändeprotsessid EL rändetendentside kontekstis | Juhatus Tegevdirektor | E. Bekker |
| Koostöö kinnipidamiskohtade sotsiaalosakondadega | Uurimistöö: Analüüs vene rahvusest elanike osast Eestis toimuvates rändeprotsessides ja seostest nende etnilise kodumaaga | Juhatus Tegevdirektor | E. Bekker |
| Rahvusvahelise Migratsiooni-organisatsiooni Eesti bürooga ühisprojekti koostamine ja esitamine EL rändepoliitika põhisuundi tutvustava infopunkti avamiseks | Uurimistöö ettevalmistamine Eestis karistust kandnud isikute väljasaatmiseks nende etnilisele kodumaale (koostöö Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ning KMA-ga)<br><br>Taotluste esitamine migratsioonifondi algatatud uurimistööde teostamiseks täiendavate vahendite saamiseks | Juhatus | E. Bekker |
| Kontaktide loomine Eurointegratsiooni bürooga informatsiooni kogumiseks EL rändeprotsesside kohta ja seda tutvustava infomaterjali ettevalmistamine | Koostöö KMA-ga | Juhatus | Juhatus Tegevdirektor |
| Kontaktide loomine Integratsiooni Sihtasutusega võimalikuks koostööks | Koostöö kinnipidamiskohtade sotsiaalosakondadega | Juhatus | Juhatus Tegevdirektor |
| Kohtumine Vene Föderatsiooni lähiregioonide esindajatega võimliku rändealase koostöö arendamiseks | Koostöö Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga | Juhatus | Juhatus Tegevdirektor |
| Koostöö tugevdamine omavalitsustega ja uuringud siserände-projekti lähteülesande koostamiseks | Koostöö eurointegratsiooni bürooga informatsiooni kogumiseks EL rändeprotsesside kohta | Juhatus | Juhatus |
| Fondi interneti koduleheküle ümbertegemine-täiustamine vastavalt kaasaegse infotehnoloogia võimalustele | Koostöö Integratsiooni Sihtasutusega | Juhatus | Juhatus |
| Fondi tegevuse tutvustamine meedias | Koostöö Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Eesti bürooga | Juhatus Tegevdirektor | Juhatus |
| Fondi tegevusega seotud esinemised, seminarid, nõupidamised | Koostöö kohalike omavalitsustega siserände protsesside alal | Juhatus Tegevdirektor | Juhatus |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2004. aasta tegevuskava ja eelarve ettevalmistamine ning esitamine Siseministeeriumile | Fondi interneti kodulehekülje täiustamine vastavalt kaasaegse infotehnoloogia võimalustele | Juhatus<br>Tegevdirektor | Juhatus |
| Projektide ettevalmistamine EL struktuurifondidest ning teistest rahvusvahelistest fondidest fondile täiendavate rahaliste vahendite saamiseks | Fondi tegevuse tutvustamine meedias | Juhatus | Juhatus<br>Tegevdirektor |
| OÜ-lt Regionaalkapital Maa & Vara võla sissenõudmine | Fondi tegevusega seotud esinemised, seminarid, nõupidamised | Juhatus | Juhatus<br>Tegevdirektor |
| | Fondi tegevust tutvustava trükise väljaandmine | | Juhatus |
| | Migratsioonifondile raamatupidamisalase teenuse osutamise kontrollimine | | Juhatus |
| | Fondi poolt rändetoetuste maksmiseks kulutatavate vahendite ja dokumentatsiooni õigsuse kontrollimine | | Juhatus |

## Lisa 4. Rändetoetuse sihtgrupp ja migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted

| Sihtgrupp | Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtetest tulenevad nõuded toetuse saajatele |
|---|---|
| Eestisse elama asuv etniline eestlane | **Toetuse saamiseks peab olema:**<br>1. Eesti kodakondsusesse kuuluv või Eesti elamisluba omav etniline eestlane;<br>2. üldjuhul Eestist emigreerunud enne 1991. a 20. augustit või sündinud välisriigis;<br>3. säilitanud sideme eesti kultuuriruumiga või soovi ja võimaluse sellega ühineda;<br>4. vajama oma majandusliku ja sotsiaalse seisundi tõttu toetust Eestisse tagasipöördumiseks.<br>**Üldjuhul ei maksta toetust, kui** taotleja kuulub peale Eesti kodakondsuse ka mõne muu riigi kodakondsusesse. |
| Vabatahtlikult etnilisele kodumaale või teistesse riikidesse elama asuv Eestis mitteintegreerunud välismaalane | **Toetuse saamiseks peab:**<br>1.olema välismaalane, kes ei soovinud või suutnud Eesti ühiskonda integreeruda;<br>2. olema Eestis elanud vähemalt 10 aastat;<br>3. omama kehtivat reisidokumenti ja sihtriigi immigratsiooniluba (sh koos temaga reemigreeruv alaealine laps);<br>4. olema võtnud kirjaliku kohustuse Eesti Vabariigist lahkuda;<br>5. Eestis elamisluba omava taotleja suhtes olema tehtud elamisloa kehtetuks tunnistamise otsus;<br>6. Eestis seadusliku aluseta elava taotleja suhtes olema tehtud Eestist lahkumise ettekirjutus;<br>7. Eesti kodakondsust omanud taotleja olema Vabariigi Valitsuse otsusega vabastatud Eesti kodakondsusest.<br>**Toetust ei maksta, kui:**<br>1. taotleja on etniline eestlane või Eesti kodanik;<br>2. taotleja majandusliku ja sotsiaalse seisundi tõttu ei ole toetuse maksmine põhjendatud;<br>3. taotleja ümberasumist toetab rahaliselt sihtriigi riiklik programm;<br>4. Eestisse jääb elama taotleja lähedasi sugulasi, kelle juurde elama asumiseks on tal Eesti õigusaktide kohaselt õigus taotleda elamisluba. |
| Päritolumaale saadetav Eestis seadusliku aluseta viibiv välismaalane | Väljasaatmiskulud tasutakse KMA taotluse alusel järgmistel tingimustel:<br>- väljasaadetaval peab olema kehtiv reisidokument;<br>- väljasaadetava suhtes peab olema tehtud ettekirjutus Eestist lahkumiseks või otsus väljasaatmise kohta |
| Põlisrahvaga hõredalt asustatud piirkondadesse elama asuv Eestis elav eestlane | Toetuse maksmine toimub fondi rahastatavate projektide kaudu. Projektid kinnitab nõukogu. |

Allikas: Fondi nõukogu 16.12.2002. a koosoleku otsusega kinnitatud migratsiooni rahalise toetamise põhimõtted

Siseministri ja SA Eesti Migratsioonifond
nõukogu esimehe vastused

**SISEMINISTEERIUM**

Jüri Kõrge
Peakontrolör

Teie 06.10.2004 nr 2-7.1-TR/04/1462

Meie 15.11.2004 nr 4.1-3-2/8312

Riigikontroll
Narva mnt. 11a
15013 Tallinn

Vastus kontrollaruande eelnõule nr 2-4/04/112

Austatud härra Kõrge

Tutvusime esitatud kontrollaruande eelnõuga nr 2-4/04/112 "SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus".
Riigikontrolli märkused on asjakohased ja valdavalt esitatud ettepanekud aktsepteeritavad.
Kavandame ettepanekute arvestamist 2005.a. Migratsioonifondiga sõlmitavas lepingus (ettepanek 1.1., 1.2 teine ja 4.3 esimene), õigusosakonna 2005.a. tegevuskava väljatöötamisel (ettepanek 1.2.esimene) ja 2006.a. eelarve ettepanekute koostamisel ( ettepanek 1.2. teine).
Siseministeeriumi esindaja fondi nõukogus hakkab jälgima ka nõukogule tehtud ettepanekute rakendamist ( s.h. ettepanek 4.3. teine osas, mis puudutab fondi juhtimiskulutuste vähendamist).
Ettepanekut 4.3. kolmas ei ole vajaduse kaalutlustel võimalik arvestada, küll aga on vajalik muutunud situatsioonis ( EL ühinemine) muuta rändetoetust saavate isikute sihtgruppi.

Täname Riigikontrolli tehtud töö eest.

Jätkuvat koostööd soovides

Margus Leivo
Siseminister

Märt Kraft
Kantsler

A.Schmidt 612 5026
anne.schmidt@sisemin.gov.ee

SB 034021

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.11.04 Reg nr 2-7.1-TR/1462

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon 612 5001
Telefon 612 5002
Faks 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10220027689012
Viite nr 1200000362
Saaja Rahandusministeeriu
Eesti Ühispank

SIHTASUTUS
# EESTI MIGRATSIOONIFOND

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 6.10.2004 nr 2-7-1-TR/04/1463
Meie 25.10 2004 nr R04/46

Vastus Riigikontrolli kontrolliaruande
eelnõule "SA Eesti Migratsioonifond
majandustegevus"

Austatud peakontrolör Jüri Kõrge

Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond Nõukogu (edaspidi ka - Migratsioonifond) tutvus kontrolliaruande "SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus" eelnõuga ja esitab alljärgnevalt oma seisukohad ning selgitused kontrolliaruandes esitatud märkuste ja ettepanekute kohta.

Eesti Migratsioonifondi asutas Eesti riik 1992.aastal rändeprotsesside toetamiseks. Migratsioonifondi põhimäärus kinnitati Vabariigi Valitsuse 10. juuni 1992.a korraldusega nr 241-k. Vabariigi Valitsuse 5. mai 1998.a korraldusega nr 380-k kujundati Eesti Migratsioonifond ümber sihtasutuseks nimega Sihtasutus Eesti Migratsioonifond.

Migratsioonifond juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi seadustest, teistest õigusaktidest ja põhikirjast. Kuna globaliseeruvas maailmas toimub pidev rändeprotsesside muutumine, siis Migratsioonifondi nõukogu toetab Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus sisalduvat ettepanekut täiendada õigusakte, sealhulgas soovitust sätestada seaduse tasemel rändetoetuste maksmise põhinõuded. Sealjuures peame aga ennatlikuks kontrolliaruande eelnõus sisalduvat ettepanekut kaaluda Migratsioonifondi tegevuse jätkamise vajalikkust eeldusel, et toetusi võiks maksta välja ka Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Migratsioonifondi nõukogu on seisukohal, et Migratsioonifondi tegevust enam kui kümne aasta vältel ei saa vaadelda üksnes toetuste maksmisena ligemale 25 tuhandele rändeprotsessis osalenud inimesele. Sihtasutus Eesti Migratsioonifond lähtub oma tegevuses põhiseaduse preambulaga riigile pandud kohustusest tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Migratsioonifondi tegevus abistab riiki selle kohustuse täitmisel. Põhiseaduse § 34 sätestab iga eestlase õiguse asuda Eestisse elama. Sellest põhiseaduslikust õigusest tuleneb ka (moraalne) kohustus neid selles abistada. Seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga on juba lähiaastatel võimalikud rändeprotsessides teatavad arengud, mis on õiguslikult reguleerimata ja mida pole võimalik alati ette näha ning mille lahendamiseks Migratsioonifondi kui mitteriikliku institutsioonil võiksid olla riigiasutuste kõrval paremad võimalused.

Kuigi remigreerumise protsess on viimastel aastatel mõnevõrra aeglustunud, säilib vajadus Eesti riigi poolseks tegevuseks ja vastava toetuse koordineerimiseks ka edaspidi. Oleme arvamusel, et Eesti riigi poolse toetuse suurenemise korral võiks senisest märksa suurem arv inimesi avaldada

**Paavli 1/Kopli 33**
**10412 TALLINN**
**Registrikood 90000937**
fond@migfond.ee
**Tel 650 5941**
**Faks 650 5942**

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 26.10.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1463-2

soovi remigreerumiseks oma etnilisele kodumaale. Olenevalt ühiskondlik-poliitilisest hoiakust selles küsimuses, võib Migratsioonifond oma tegevust selles valdkonnas märkimisväärselt aktiviseerida, see on aga suurel määral seotud Migratsioonifondi rahaliste võimalustega. Nõukogu leiab, et Migratsioonifond ei ole seni veel ammendanud kõiki võimalusi koostööks vastavate ametiasutustega Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute probleemide lahendamisel, samuti kinnipidamiskohtadest vabanenute ja pensionäride väljarände toetamisel, ühise tegevuse arendamisel rahvusvahelise migratsiooni-organisatsiooniga IOM jpm. Seetõttu on Migratsioonifond taotlenud riigieelarvest täiendavate vahendite eraldamist, millele on viidatud kontrolliaruande eelnõus.

Migratsioonifondi nõukogu toetab Riigikontrolli ettepanekut muuta juhatuse tegevus senisest veelgi tõhusamaks sisekontrolli meetmete rakendamisel. Samas aga märgime, et vastavalt Migratsioonifondi 2003. ja 2004.aasta tegevuskavale on juhatus teostanud rändetoetusteks ning Migratsioonifondi teisteks tegevusteks ettenähtud vahendite sihipärase kasutamiseks regulaarselt sisekontrolle. Kontrolli läbiviimisel on lähtutud nõukogu 16. detsembri 2002.a otsusega kinnitatud migratsiooni rahalise toetamise põhimõtetest ning selle alusel juhatuse otsusega 20. detsembril 2002.a kinnitatud rändetoetuste taotlemiseks vajalike dokumentide loetelust, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korrast.

Nõukogu ja juhatus on pidanud oluliseks range kontrolli kehtestamist Migratsioonifondi rahade kasutamise üle. Juhatus on analüüsinud raamatupidamisteenust osutava OÜ Aristata tööd ja esitanud ettepanekud selle täiustamiseks. Selle tulemusena sõlmiti 18. juunil 2003.a raamatupidamisteenuse osutamise uus leping, mis täpsustab veelgi raamatupidamisalaste toimingute läbiviimist ja korda ning säästab ühtlasi Migratsioonifondi poolt selleks eraldatavaid vahendeid. Seoses uue raamatupidamisseaduse jõustumisega kinnitas juhatus 7.juulil 2004.a Migratsioonifondi ajakohastatud raamatupidamise sise-eeskirjad. Selles sätestatud finants-majanduslike regulatsioonide kohaselt on rahade kasutamisega seonduv muutunud märksa selgemaks. Sellega on ühtlasi kõrvaldatud ka Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus märgitud puudus, mille kohaselt varasemalt ei olnud piisavalt täpselt fikseeritud Migratsioonifondi eelarves vajalike vahendite olemasolu kontrollimine majandustehingute sooritamiseks ning vastavate tehingute viseerimine.
Migratsioonifondi nõukogu nõustub kontrolliaruande eelnõus märgituga, mille kohaselt varasemalt ei olnud sularaha kasutamine piisavalt reguleeritud. Peamiselt on sularaha kasutatud toetuste maksmiseks. Vajadus mõningatel juhtudel rändetoetuste sularahas maksmiseks säilib ka edaspidi. Sularaha kasutamise täpseks kindlaksmääramiseks ja kontrolli tugevdamiseks selle üle töötas juhatus välja ja kinnitas 15.juunil 2004.a detailsed kassaeeskirjad, mille kohaselt teostatakse regulaarset kassakontrolli.
Migratsioonifondi poolt rakendatud sisekontrolli meetmete tulemusi kajastab audiitori järeldusotsus Migratsioonifondi 31. detsembril 2003.a lõppenud majandusaasta kohta, mille kohaselt ei sisalda raamatupidamise aastaaruanne olulisi vigu ja ebatäpsusi, mistõttu see kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt Migratsioonifondi finantsseisundit.

Kontrolliaruande eelnõus on õiglaselt rõhutatud, et Migratsioonifondi tegevuse põhieesmärgiks on lisaks rändetoetuste maksmisele ka selleks raha hankimine. Kuigi 2003. aastal ei õnnestunud lisaks riigieelarvelistele eraldistele muudest allikatest Migratsioonifondi eesmärkide täitmiseks täiendavaid vahendeid saada, siis märgime juhatuse tööd selle ülesande täitmise nimel. Migratsioonifondi nõukogu ja juhatus peavad väga oluliseks 1998. aastal ebaseaduslikult Regionaalkapitalile Maa &Vara välisabi korras saadud vahendite laenamist ning raamatupidamises "lootusetu võlana" arvel olnud 1,8 miljoni suuruse laenu tagasisaamist. Juhatuse sihikindla tegevuse tulemusena tagastati 24. märtsil 2003.a Migratsioonifondile 1,8 miljoni krooni suurune laen, millele lisandus täiendavalt intressidena Migratsioonifondi arvele 200 036 krooni.

Lisaks tagasisaadud laenule on taotletud raha eraldamist uurimistööde läbiviimiseks mitmetelt Eestis asuvatelt välisesindustelt, kellega jätkuvad läbirääkimised soovitud tulemuse saavutamiseks.

2003. aasta märtsikuus töötati nõukogu ja juhatuse koostöös välja Migratsioonifondi tegevuse perspektiivne arengukava aastateks 2003 kuni 2007, mis esitati 19. mail 2003.a siseministrile. Perspektiivne tegevuskava on aluseks igaks kalendriaastaks koostatavale täpsustatud Migratsioonifondi tegevuskavale, milles on nähtud ette konkreetsete tegevuste läbiviimise eest vastutajad ning täitmise tähtajad. Samas Migratsioonifondi nõukogu märgib, et kogu Migratsioonifondi töö ei ole numbriliselt või mõnedes muudes ühikutes mõõdetav, nii nagu see ei ole võimalik integratsiooniprotsessi enamikes valdkondades.

Migratsioonifondi tegevuse põhieesmärkide, rände- ning integratsiooniprotsesside toetamise kõrval pidas Migratsioonifondi nõukogu vastavalt kinnitatud tegevuskavale vajalikuks keskenduda ka rännet korrastavate ja suunavate protsesside tundmaõppimisele ning nende mõjutamise võimaluste väljaselgitamisele. Selle eesmärgi saavutamiseks tegi nõukogu juhatusele ülesandeks tegeleda võimalike uurimistööde algatamise lähteülesannete projektide läbivaatamiseks esitamisega. Juhatus esitas lähteülesande koostamise ettepaneku mitmetele oma ala asjatundjatele. 11. novembril 2003.a toimunud nõukogu koosolekul otsustati ühehäälselt võtta töösse kaks projekti, mille lähteülesanded koostasid Jaan Tõnissoni Instituut ja OÜ Almacon. Nõukogu tegi juhatusele ülesandeks sõlmida vastavalt väljavalitud lähteülesannetele lepingud uurimistööde teostamiseks. Nõukogu pidas oluliseks uurimistööde seotust Migratsioonifondi tegevuse strateegiliste eesmärkidega. Uurimistööde lõppetapil on töögruppidel kavas korraldada küsitluste läbiviimine. Migratsioonifondil on kavas vähemalt üks uurimistöö avaldada trükisena. Migratsioonifondile teadaolevalt teisi migratsioonialaseid uurimistöid Eestis käesoleval ajal ei teostata. Migratsioonifondi nõukogu toetab Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud ettepanekut kehtestada edaspidi sihtasutuse poolt uurimistööde ettemaksu protsentuaalne suurus. Nõukogu peab õigeks kaasata uurimistöödele oma ala spetsialiste, sõltumata nende osalemisest äriühingute või mõnede teiste ettevõtete ja asutuste töös.

Migratsioonifondi edasise tegevuse perspektiive ei ole käsitletud ainult uurimistöödes. Vastavalt tegevuskavale on neid teemasid arutatud Migratsioonifondi poolt korraldatud konverentsidel ja seminaridel, kus teemadel "Rändeprotsesside võimalikud arengud Eesti liitumisel Euroopa Liiduga", "Euroopa Liidu migratsiooniprotsessid" on esinenud ettekannetega rändeprotsesside asjatundjad, Riigikogu liikmed, Euroopa Komisjoni Eesti esinduse, Riigikantselei Eurointegratsiooni Büroo, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Välisministeeriumi, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti jt esindajad.

Täname meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

Andres Hiie
Nõukogu esimees

Lisa: Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu kohta esitatav tegevuskava 1 lehel.

LISA

*Sihtasutus Eesti Migratsioonifond* vastusele Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule
"SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus"

## Riigikontrolli esitatud märkuste ja ettepanekute rakendamise kava

| Jrk | Riigikontrolli ettepanek fondi nõukogule | Rakendatav meede | Täitja | Tähtaeg |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Täiendada rändetoetuste maksmise tingimusi, taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, nende registreerimise ja kontrollimise protseduure, sh sularahas väljamakstavate toetuste osas | 1.1 Juhatuse liikmed kaastakse otsustusprotsessi toetuste maksmisel, milleks tehakse vastavad muutatused:<br>1.1.1 nõukogu 16.12.2002. a. otsusega kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtetes";<br>1.1.2 juhatuse otsusega 20.12.2002. a. kinnitatud "Rändetoetuste taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korras";<br>1.1.3 juhatuse otsusega 7.07.2004. a. kinnitatud "Raamatupidamise siseeeskirjades";<br>1.1.4 juhatuse otsusega 15.06.2004. a. kinnitatud "Kassa eeskirjas"<br>1.2 Toetuse taotluse esitamiseks vajalike dokumentide loetellu tehakse täpsustused selliselt, mis võimaldavad taotluse esitaja poolt fondile esitatud andmeid reaalselt kontrollida | Nõukogu | 31.03.2005 |
| 2. | Vaadata üle olemasolev juhatuse ja tegevdirektori tööjaotus rändetoetuste menetlemisel, järgides kohustuste lahususe põhimõtet | 2.1 Juhatuse ja tegevdirektori tööjaotus vaadatakse üle, milleks tehakse vastavad muudatused:<br>2.1.1 nõukogu 16.12.2002. a. otsusega kinnitatud "Migratsiooni rahalise toetamise põhimõtetes";<br>2.1.2 juhatuse otsusega 20.12.2002. a. kinnitatud "Rändetoetuste taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste menetlemise ja väljamaksmise korras";<br>2.1.3 juhatuse otsusega 7.07.2004. a. kinnitatud "Raamatupidamise siseeeskirjades";<br>2.1.4 juhatuse otsusega 15.06.2004. a. kinnitatud "Kassa eeskirjas" | Nõukogu | 31.03.2005 |
| 3. | Kehtestada sihtasutuse poolt uurimistööde tellimiseks kindlad protseduurid ja lepingulistele uurimistöödele ettemaksu piirmäär (protsentuaalne suurus) | 3.1 Juhatusele tehakse ülesandeks uurimistööde tellimise protseduuride väljatöötamiseks ja kinnitamiseks | Nõukogu | 24.01.2005 |
| 4. | Nõuda juhatuselt tehingute tegemisel tõhusamate sisekontrollimeetemete rakendamist, sh tegevdirektori ja registripidaja ametijuhendi kinnitamist ning juhatuse liikmete osalemist toetuste maksmise menetlemisel | 4.1 Juhatusele ja tegevdirektorile tehakse ülesandeks koostada vastavalt juhatuse ja tegevdirektori ning registripidaja vahel 02.01.2001. a. sõlmitud töölepingu punkti nr 2 p 2.3 kohaselt tegev - direktori ja registripidaja ametijuhendid | Nõukogu | 17.12.2004 |

Andres Hille
Nõukogu esimees

21. oktoobril 2004. a.