



## **Lõimumine Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis: kohalikud vajadused ning riigi integratsioonipoliitika rakendamise võimalused linnades ja valdades**

*Veiko Sepp (Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia analüütik)*

[www.geomedia.ee](http://www.geomedia.ee)

### **Lähteülesanne ja meetodika**

Eesti Lõimumiskava 2008-2013 ning selle rakendusplaani 2008-2010 koostamisel on jõutud arusaamisele, et senisest enam on vajalik meetmete planeerimisse ning elluviimisesse kaasata ka kohalik tasand. Kohalikul tasandil eksisteerivate integratsioonialaseid meetmeid on riikliku integratsioonipoliitika väljatöötamisel üsna põhjalikult kaardistatud. Järgmiseks sammuks on kasutada seda teadmist sisendina konkreetsete ja teostatavate ettepanekute väljatöötamiseks integratsioonitegevuste efektiivsemaks elluviimiseks kohalikul tasandil.

Järgnev analüüs on sissejuhatav osa ettepanekute väljatöötamise protsessis, mille käigus täpsustatakse Eesti Lõimumiskava 2008-2013 ja selle rakendusplaanis 2008-2010 sätestatud tegevusi, milles on eeldatud kohaliku omavalitsuse kaasatust. Analüüsitakse asjassepuutuvaid uuringuid ja dokumente ning kogutakse täiendavat vahetut tagasisidet nii Eesti Lõimumiskava 2008-2013 väljatöötamise ja rakendamise eest vastutavatel asutustel, strateegia juhtrühmalt ja juhtkomiteelt kui integratsioonitegevustega juba praegu aktiivselt tegelevate kohalike omavalitsuste esindajatelt. Analüüsi ja tagasiside kogumise tulemusena selgitatakse välja osapoolte esialgsed arusaamad ja ootused integratsioonipoliitika elluviimise osas. Analüüsi väljundid ja tulemused on ühtlasi sisendiks jätkuvate konsultatsioonide pidamiseks Eesti Lõimumiskava 2008-2013 sihtrühma kohalike omavalitsustega ning lõplike täiendus- ja muudatusettepanekute formuleerimiseks.

Analüüsi otsesteks eesmärkideks on vastata järgmistele küsimusele:

- Milliseid integratsioonialaseid meetmeid rakendatakse või kavandatakse rakendada kohalikul tasandil?
- Kuidas on kohaliku omavalitsuse üksused seni korraldanud ja finantseerinud oma integratsioonialaseid tegevusi?
- Milliseid rakendusplaanis loetletud meetmeid ja tegevusi oleks mõistlik delegeerida kohalikule tasandile?

Projekti toetaja: *Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond*

- Milline on kohaliku omavalitsuse üksuste üldine valmisolek uute ülesannete võtmiseks ning millised tegurid valmisolekut mõjutavad?
- Kas ja kuidas on riiklikust lõimumiskavast tulenevaid ülesandeid delegeerida kohaliku omavalitsuse üksustele?

Tegemist on kvalitatiivuuringuga, mis koosneb kahest etapist:

1. Asjassepuutuvate dokumentide ja uuringute sekundaaranalüüs, millesse kaasatakse järgmised peamised infoallikad Eesti Lõimumiskava 2008-2013 tegevuste teostajate ja vastavate uuringutulemuste kohta:

- Eesti Lõimumiskava 2008-2013;
- Eesti Lõimumiskava 2008-2013 rakendusplaan aastateks 2008-2010;
- Eesti Lõimumiskava 2008-2013 vajadus- ja teostatavusuuringute lõpparuanne, eelkõige vajadus ja teostatavusuuring „Eesti ühiskonna integratsioon kohaliku omavalitsuse süsteemis“;
- Uuring „Integratsioonipoliitika ja meetmed: Heade praktikate uuring Rootsi, Taani ja Suurbritannia näitel“;
- Uuring „Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud“;
- Kohalikul tasandil omavalitsuse ja riigi pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse kaardistamise uuring;
- Linna ja valla arengukavade integratsioonialaste meetmete analüüs;
- Uuring „Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes“.

2. Ekspertintervjuude läbiviimine lõimumiskava juhtrühma liikmete, olulisemate (ülesannete KOV'dele delegeerimise seisukohast) rakenduskava meetmete vastutajate ja teostajate esindajatega ning kohaliku omavalitsuse esindajatega. Ekspertintervjuude valimisse kuulusid järgnevate asutuste esindajatega: HTM rahvusvähemuste hariduse osakond; Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond; Integratsiooni Sihtasutus; Rahvastikuminiistri büroo; Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakond; Tööturuamet; Eesti Linnade Liit; Eesti Maaomavalitsuste Liit; Tallinna Linnavalitsuse Haridusamet; Narva Linnavalitsus.

Analüüsi tulemustele tuginedes on koostatud esialgsed loetelud ettepanekutest kohalikele tasandile delegeeritavate rakenduskava meetmete ja tegevuste kohta ning kesksed küsimused, millele riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajad peavad konsensuliku vastuse leidma, et oleks võimalik lõimumisalaste meetmete osaline delegeerimine kohalikele tasandile.

## **Kohalikul tasandil teostatavad ja kavandatud meetmed**

Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste poolt läbiviidava integratsioonialase tegevuse kohta pakuvad teadmist peamiselt 3 uuringut. Esiteks Faktumi poolt 2004. aastal läbi viidud ette antud valikvastustega ankeetküsitlus linna- ja vallavalitsuste juhtidega. Selles küsitluses on üksused jagatud kolme rühma – kõrge (>30%), keskmise (5-30%) ja madala (<5%) muulaste osakaalu alusel. Üldistatuna näitavad uuringu tulemused, et eelkõige toimub lõimumisalane tegevus kõrge muulaste osakaaluga üksustes ehk siis tegevusaktiivsus on seotud tunnetatud vajaduse määraga. 2007. aastal viidi Geomedia poolt läbi kvalitatiivne uuring lõimumisest Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis, mille üheks osaks oli ka linna- ja vallavalitsuste ning munitsipaalasutuste poolt rakendatavate meetmete käsitus. Uuringus keskenduti 5 omavalitsusüksusele – Tartu, Jõhvi, Kohtla-Järve, Tallinn, Narva. Ning kolmandaks analüüsis Geomedia 2008. aasta alguse seisuga 24 suurema ja kõrgema mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsusüksuste arengukavade integratsioonialaseid meetmeid ja eesmärgipüstusi.

### Haridus- ja noorsootöömeetmed

2004. aasta seisuga oli kõrge muulaste osakaaluga omavalitsusüksuste seas kõige levinumaks lõimumisalaseks tegevuseks eesti keele õpetamine lasteaedades (86%). Vähemalt ligi  $\frac{3}{4}$  kõrge muulaste osakaaluga üksustest on samuti tegelenud eesti keele õpetajate ettevalmistamise ja täiendkoolitusega, varustanud koolide raamatukogusid eestikeelse õppekirjandusega, tõhustanud kodanikuõpet koolides ning käsitlenud integratsiooni teematikat koolide arengukavades.<sup>1</sup>

Ligi pooltes kõrge muulaste osakaaluga üksustes oldi 2004. aasta seisuga lisaks tõhustatud eesti kultuuri ja ajaloo õpet, tõstetud pedagoogide ja koolijuhtide teadlikkust multikultuursusest, toetatud uusi õpetajaid elamispiinaga, osaletud keelekümbelusprogrammi rakendamises, õpilaste ja/või õpetajate vahetusprogrammides ning teostatud õppekäike eestikeelsetesse asutustesse. Rohkem tulevikku kavandatud meetmetena, mille rakendamine 2004. aastal toimus u. 1/3 üksustes, saab välja tuua üksikute ainete õpetamise eesti keeles, integreeritud ainekavade koostamise, aineõpetajate eesti keele oskuse tõstmise, rahalise toe pakkumise uutele õpetajatele, ja loomulikult eesti keele süvaõppe sisseviimise gümnaasiumiastmes.

Noorsootöö valdkonnas oli 2004. aastal kõrge muulaste osakaaluga üksustes võrdväärselt levinud noorteühenduste koolitustegevus, eri rahvustest noorte koostöö toetamine kui ka ühiste õpilasürituste korraldamine – milliseid meetmeid teostati 73% küsitletud üksustes. Eesti

---

<sup>1</sup> Ida-Virumaal 2008. aastal läbi viidud vene õppekeelega koolide arengukavade analüüs näitas, et eesti keele õppe, eestikeelsele aineõppele ülemineku käsitus on vähemalt selles maakonnas teostatud 100%-lt.

keele laagrite ja pereõppe korraldamisega oldi tegeletud oluliselt vähemates üksustes (36%). Keskmise ja väikese muulaste osakaaluga üksusi iseloomustas siin tulevikku suunatus – kavatsus selliseid laagreid läbi viia ületas tegelikult läbiviinud üksuste arvu.

2007. aastal läbi viidud kvalitatiivuuring pakub detailsemat sissevaadet haridusmeetmete rakendamise kogemusele suuremates omavalitsusüksustes. Uuring näitab, et haridusmeetmete osas ollakse kõige enam rahul keelekümluse tulemuslikkusega, kõige suuremaid probleeme nähakse aga vene koolide osalisele eestikeelsele õppele üleminekuga seotus – pedagoogilise kaadri puuduses ja osaliselt kesises kvaliteedis Eesti haridussüsteemi vajaduste kontekstis. Suureks väljakutseks hinnatakse olemasoleva pedagoogilise kaadri ümberõpet, mis võimaldaks vähemalt osadel vene õppekeelega koolide õpetajatel asuda aineid õpetama eesti keeles. Tõhusaimaks meetmeks peetakse pikaajalisi õpetajate vahetusi, mis toimuks pideva riigi poolt finantseeritava protsessina ja mitte üksikute projektidena. Igal juhul tuleb tagada riigi toetus, sest stažeerivale õpetajale on vaja koolil leida asendusõpetaja. Laiemas plaanis olemasolevate vene emakeelega pedagoogide ümberõppes täiendavalt väga suuri reserve ei nähta, kuivõrd võimekamad ja suurema tahtmisega õpetajad on aja nõudmistega juba kaasa läinud või viidud. Lahendamist vajab aga teistele vene õppekeelega koolide õpetajatele vajaliku koormuse leidmine enne pensioneerumist. Lahendamist vajab eestikeelsete õppevahendite küsimus vene õppekeelega koolides, kus 2007. aastal tunnetati suhteliselt kurba asjade seis selles valdkonnas, seda nii Tallinnas, Tartus kui ka Ida-Virumaal. Eraldi tuuakse välja eesti õppekeelega koolide kõrvalejätust. Munitsipaalharidusasutuste ning linna- ja vallavalitsuse tegevust eestikeelse õppe juurutamisel vene õppekeelega koolides hinnatakse KOV-süsteemi siseselt väga kõrgelt. See, mis on puudu, on riigi tunnustus ja toetus.

Mitteformaalse hariduse valdkonnas on suurim nõudlus olemas keelelaagrite järele. Oluliseks peetakse, et mitte-eestlasi riigi ja ühiskonnaga integreerivad tegevused oleksid ühendatud kohaliku integratsiooni toetavate tegevustega. Vanema põlvkonna kultuurilisel integreerimisel peetakse kõige toimivamaks Eestimaa tutvustamist ekskursioonidel. Noorsootöö raames on linna- ja vallavalitsused ning munitsipaalharidusasutused korraldanud õpilasvahetusi, korraldanud reise Eesti teistesse piirkondadesse, võtnud osa keelelaagritest ja projektist "Minu riik". Viimase tulemuslikkuse suhtes valitsevad kahtlevad seisukohad.

Kohalike arengukavade analüüs näitab, et üldhariduse valdkonnas oli 2008. aasta alguse seisuga levinumateks kohalikes arengudokumentides sisalduvateks meetmeteks eesti keele õppe tugevdamisele suunatud meetmed (12 üksuses), kusjuures pea kõigis sellistes üksustes on läbivaks tegevuseks keelekümluse rakendamine. Valdavalt kavandatakse selliseid tegevusi koolides, kuid suuremates linnades (sh. kõigis Ida-Virumaa keskustes) ka lasteaedades.

Eestikeelse aineõppe edendamisele on meetmeid suunanud 7 omavalitsusüksust ning konkreetselt vene õppekeelega gümnaasiumite osalisele eestikeelsele õppele ülemineku tagamisele 6

omavalitsusüksuses. Keelekümbluse ja eestikeelse õppe edendamise põhilise sihtrühmana nähakse pedagoogilist kaadrit. Pedagoogide täiend- ja ümberõpet kavandatakse 8 omavalitsusüksuse arengudokumentis, 4 üksuses peetakse täiendava meetmena vajalikuks leida motivatsioonivahendeid neile õpetajatele. Lisaks Tallinnale on kõige kompleksemalt küsimusele lähenetud Narvas, kus kavandatakse nii üldisemat laadi koolitusi ja ümberõpet, keelekoolitusi kui ka meetodilisi koolitusi koostöös Narva Kolledžiga.

Vähem pööratakse tähelepanu metoodika edendamise ning õppevahendite, õpikute väljatöötamise ja kättesaadavaks muutmise vajadustele. Vastavaid meetmeid võib leida üksnes suurte üksuste nagu Tallinn (mudel), Narva, Sillamäe, Kohtla-Järve, Jõhvi, arengudokumentides.

Eraldi rühma meetmeid ja tegevusvajadusi moodustab haridusasutuste võrguga seotu. Sõltuvalt regioonist rõhutatakse kas eesti õppekeelega koolide edendamise või siis vene õppekeelega koolide "optimeerimise" või säilitamise vajadust. Eesti õppekeelega koolide ja lasteaedade arendamisele suunatud tegevused sisalduvad eraldi välja tooduna Sillamäe, Narva ja Maardu arengukavades.

Vene õppekeelega koolide optimeerimise või säilitamise teema on oluline väiksemates omavalitsusüksustes – nimelt Loksal, Anijal, Mustvees ja Tapas. Lahenduste otsimisel lähtutakse regionaalselt perspektiivist.

Kohalikes arengudokumentides sisaldus vabahariduslik keeleõpe meetmena 8 üksuses. Põhilisteks kavandatavateks meetmeteks on keele(kümblus)laagrite korraldamine ja neis osalemise toetamine (Narva, Jõhvi, Sillamäe, Haapsalu, Kunda, Maardu). Sihtrühmaks on lapsed ja noored, Maardus soovitakse erandina lisaks lastele ja noortele kaasata ka õpetajaid.

Lõimumise edendamist läbi noorsootöö kavandatakse 5 omavalitsusüksuse arengudokumentides. Sobivateks meetmeteks peetakse vähemusrahvuste kaasamist ja noorsootöötajate vastavate oskuste koolitamist (Tartu), laste ja noorte toetamist osalemaks üleriigilistes võrgustikes, noorteliikumistes (Sillamäe), muukeelsete laste ja noorte toimetulekuoskuste parendamist igapäevaelus ja kutsevalikus (Kunda). Enim pööratakse noorsootöös lõimumisele tähelepanu Maardu linna arengukavas ning Tartu linna kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukavas. Huvihariduse valdkonnas sisaldub otseselt lõimumisele viitavaid tegevusi vaid kahe üksuse arengudokumentides – Anija ja Vasalemma valla arengukavades.

### Vähemusrahvuste omakultuur

Vähemusrahvuste omakultuuri edendavatest meetmetest rakendati 2004. aastal kohalikul tasandil kõige enam rahvuskultuuriseltside projektide toetamist ning multikultuurilist aspekti sisaldavate ürituste korraldamist. Vastav osakaal ulatus 2/3 kõrge muulaste osakaaluga üksustest. Teiste hindamiseks antud tegevuste – rahvuskultuuriseltside tegevuse üldtoetused, rahvuskeelsed tunnid koolides, rahvuskeelne põhiharidus, rahvuskultuuriseltside emakeeleõppe toetamine – ei ületanud 40% kõrge

muulkaste osakaaluga üksustest. Tulevikus kavandati 2004. aastal kõrge muulaste osakaaluga üksustes kõige enam rahvuskultuuriseltside emakeeleõppe toetamist (23%).

Suuremate linnade kohaliku lõimumiskeskonna analüüs näitab, et rahvusvähemuste kultuuriseltside tegevus toimub koostöös omavalitsusorganite kultuuristruktuuridega, kes vähemal või suuremal määral neid ka toetavad. Senises koostöös olulisi probleeme ei nähta. Kultuuriametnikud (Tallinnas ja Tartus) reflekteerivad vähemus-kultuuriseltside toetamise poliitikat kui positiivset diskrimineerimist, st. rahvusvähemuste seltside toetamise kriteeriume hinnatakse olevat madalamal kui selle staatusega mitteopereerivate seltside toetamisel kasutatakse. Põhiliste probleemidena kultuuriseltside tegevuses nähakse juhtide poliitilis-ideoloogilisi erimeelsusi ja sellest tulenevat vähest omavahelist koostööd teatud ühenduste puhul, kohaliku tasandi rahastamise politiseeritust, rahvuskultuuriseltside rahastamise kuritarvitamise juhtumeid (nõ. etnobusiness), pühapäevakoolide tegevuse liigset riigi-poolset reglementeeritust.

Rahvusvähemuste kultuuriseltside kõige üldisemaks vajaduseks on nende tegevusele kindlama õigusliku aluse loomine riigi poolt. Esineb hirmusid, et kuigi hetkel toetatakse nende tegevust, siis keegi ei tea, mis saab edaspidi. Nii seltsid ise kui ka ametnikud prioriseerivad just vähemuste enda kultuuri arendamist ja tundma õppimist, sealhulgas keele õppimist, sest tihti on isegi vähemuskultuuriseltside aktivistid ühe (vene-)keelsed. Kultuuride vahelist lõimumist, multikultuursust peetakse vähemalt ametnike poolt teisejärguliseks, osade ühingute poolt aga sellele suunatud tegevusi ka võltsiks ja vähemalt praeguses staadiumis mittevajalikuks, tähelepanu peamiselt kõrvale juhtivaks.

2008. aasta arengukavade analüüsi alusel võib lõimumise meetmed kultuuri valdkonnas jagada kahte rühma. Esiteks vähemusrhuvuste kultuuriseltside tegevuse toetamine (Tallinn, Sillamäe, Jõhvi, Kohtla-Järve, sh. Tallinnas ka hoonete rekonstrueerimine), teiseks lõimivate kultuuriürituste korraldamine, ürituste korraldamise ja muude projektide toetamine (Tallinn, Jõhvi, Tartu, Sillamäe). Oluliselt levinum ongi praktika, kus arengudokumentides nähakse ette kultuuriürituste toetamist üleüldse, ilma et osundatakse eraldi multikultuursusele, lõimumisele jms. Sama kehtib ka seltside toetamise kohta. Pea kõik omavalitsusüksused kavandavad kultuuriseltside toetamist, rahvakultuuri ja isetegevuse edendamist, kuid üldjuhul ei peeta arengukavas vajalikuks teha vahet rahvusvähemuste, vähemuskultuuride seltside ja teiste kultuuriseltside vahel või siis eraldi rõhutada kultuuriürituste võimalikku lõimivat olemust. See ei tähenda aga kindlasti mitte seda, et arengukava alusel vähemuskultuuriseltside tegevust, sh otseselt lõimimisele suunatud tegevusi, ei toetataks. Lihtsalt kohaliku arengu- ja toetuspoliitika peamiseks fookuseks on tegutsevad seltsid ja toimuvad üritused ning nende tegevuse konkreetsemat sisu üldjuhul neile vähemalt arengukava tasandil ette ei kirjutata.

## Sotsiaalne kaitse ja tööturg

Valdav osa kõrge muulaste osakaaluga omavalitsusüksustest tegeles 2004. aastal informatsiooni levitamise ja täiskasvanutele eesti keele õppe võimaluste kohta (86%). Teised tööturu ja sotsiaalse kaitse valdkonna meetmete puhul andis positiivse vastuse nende rakendamise kohta mitte rohkem kui 1/3 kõrge muulaste osakaaluga üksuste juhtidest. Sellisteks meetmeteks olid muukeelsete õppurite nõustamine ja kutsesuunitlus, keeleõppe doteerimine sotsiaalsetele riskigruppidele ning tööjõuvahetus (sh ametnikud). Viimast meetet oldi rakendatud vaid 14% kõrge muulaste osakaaluga üksustes, samas kavandatakse seda rakendada tulevikus tervelt 32% üksustest.

2007. aasta suuremate üksuste kvalitatiivuuringu ilmneb, et sotsiaalvaldkonnas peetakse uuritud üksustes rahvuspõhist lähenemist üldjuhul mittevajalikuks. Integratsioonimeetmete vajaduse tunnetus KOV-süsteemi osaliste poolt lähtubki suure osas senises kogemuses kokku puutunud probleemide lahendamises, riigi poolt oma ülesannete paremas täitmisel. Ka Liis Kasemetsa 2006. aasta uuringu tulemused kinnitavad seda:

Uuringus osalenute üldise hinnangu kohaselt nn. eriteenuseid või eritoetusmehhanisme mitte-eestlastele välja töötatud ei ole ja selleks puudub reeglina ka vajadus. Küll aga on erisusi olemasolevate teenuste osutamisel erineva taustaga inimestele, sh. mitte-eestlastele võrrelduna eestlastega. Paljuski tulenevalt üldisest keelekeskkonnast, on erinev ka inimeste eesti keele oskuse tase ning motivatsioon eesti keele õppeks-kasutamiseks igapäevaselt. Näiteks tööturuteenuste puhul on nn. tavapaketi lisatud ka eesti keele õppe võimalus jms.

Tööjõu mobiilsust arendavate pakettide rakendamist ei peeta eriti otstarbekaks, kuivõrd tööjõud liigub üldiselt sinna, kus töökohti on, ning sellise mobiilsuse integratsiooni toetavat efekti ei nähta. Tööjõulähetuste kogemused kohaliku omavalitsuse ametnike ja teenistujate puhul on kasusaajatel positiivsed, rohkem skeptilisust võib kohata vastuvõtjates.

Kohalike arengukavade analüüs näitab, et rahvuslikele ja keelelistele vähemustele suunatud sotsiaalvaldkonna meetmeid sisaldavad kohalikud arengukavad väga napilt. Maardu linna arengukava tegevuskavas esineb üks tegevus sihitud tööturuteenuste kohta. Eraldi punkti vene keeles kõnelevate noorte olukorrast tööturul ja seatud eesmärkidest/ülesannetest sisaldab ka Tallinna kodurahu tegevuskava.

## Kodakondsus ja naturalisatsioon

Kodakondsuse taotlemise toetamisega valdav osa omavalitsusüksusi 2004. aasta seisuga ei tegelenud ning enamusel ei olnud see ka kavas.

2007. aasta suuremate omavalitsusüksuste kvalitatiivuuringu osundas sellele, et uusimmigrantidega kokkupuuted on KOV-ametnikel seni veel vähesed, kui välja arvata lapsed (sh eesti perede lapsed, kes ei oska hästi eesti keelt) hariduse valdkonnas. Peamiste meetmete toetavate tingimustena määratletakse riigi poolseid suuniseid linna- ja vallavalitsustele, ametnike koolitust ja meetme tegevussuuna rakendamise kaasnevate kulude kompenseerimist. Igal juhul leitakse, et küsimus tuleb lahendada esmalt

riigi tasandil, ja kui seal on kõik selge, siis võib hakata rääkima ka delegeerimisest ühtsetel tingimustel ja ühtsete ülesannetega

Uusimmigrantide sotsialiseerimise ülesanne on arengudokumentide tasandil teadvustatud Maardus, kus kavandatakse "pagulas- ja võõrtöölise laste eriprogrammide õppe sisseviimist", ning Tartus, mille kultuuri, spordi ja noorsootöö arengukava sisaldab tegevuse "erinevatest kultuurikeskkondadest pärit uusimmigrantide tarvis kohandumisõppe rakendamise".

### Kohaliku omavalitsuse haldusvõime ja -teadlikkus

Ametnikkonna teeninduskultuuri tõstmise meetmeid rakendas 2004. aastal 86% kõrge, 38% keskmise ja 27% madala muulaste osakaaluga omavalitsusüksustest. Elanike informeerituse parandamise meetmena lasti Faktumi uuringus hinnata eratele- ja radiojaamade toetamist, mida kõrge muulaste osakaaluga üksustes tehti 18% juhtudest.

Mitmekultuurilisuse alase koolituse vajadusse suhtuvad ametnikud mitmeti. Ühelt poolt on kvalitatiivuuringu objektiks olnud 5 üksuse omavalitsusametnike jaoks teistest rahvustest elanikele teenuste osutamine üldiselt rutiinne tegevus, mis ei eristu märkimisväärsest enesega samast rahvusest isikule teenuse osutamisest. Samuti on Ida-Virumaa linnade ja Tallinna KOV-süsteemi töö rohkem või vähem kakskeelne. Ametnike ja teenistujate keeleõpe toetamine meetmena leiab üldist toetust, seda nii eesti keele kui ka võõrkeelte õppimisel. Vene rahvusest inimesed tõstavad mitmeid meetodilisi küsimusi, mis seotud praktika vajadusega, eriti Narvas, Ida-Virumaal, kuivõrd "ametnike keelekursusi on läbitud nii palju, et tekib küsimus nende tulemuslikkusest".

Uuritud omavalitsusüksustest on Ida-Virumaa üksustes ja Tallinnas kohalik meedia kakskeelne. Ka on linnalehed peamised kohalike õigusaktide tutvustajad, tehes seda mõlemas keeles. Eelkõige kodulehekülgede ja infovoldikute puhul peetakse toetusi asjakohaseks, kuigi vene keeles on seda jõudu mööda linna- ja vallavalitsustes ka siiani tehtud, aga oma piirid seab tegevuste hind. Õigusaktide tõlkeid vene keelde peavad väga oluliseks eeskätt vene emakeelega ametnikud.

Arengukavade analüüsi tulemuste põhjal on arengukavades valdavalt räägitud üldiselt elanike paremast teavitamisest ja teenindamisest, mis rahvuslike ja keeleliste rühmade eristumisel vastavates omavalitsusüksustes peaks sisuliselt tähendama ka eraldi tähelepanu pööramist neile rühmadele. Konkreetselt rahvuslikele ja kultuurilistele vähemustele suunatud tegevuste kavandamise näitena saab antud teema puhul välja tuua vaid Maardu linna arengukavas seoses noorsootööga kavandatuga.

### Integratsiooni mõõtmine

Faktumi küsitluse tulemuste põhjal selgub, et muukeelse elanikkonna probleemid leidsid 2004.a. kohalikes rahulolu ja käitumisuuringutes

käsitlemist eelkõige kõrge muulaste osakaaluga üksustes. Integratsiooni süsteemse mõõtmise seisu kohalikes omavalitsustes võis siis aga hinnata oluliselt kesisemaks

Läbiviidud uuringust selgus, et omavalitsused integratsiooni süsteemset mõõtmist veel ei tähtsusta. Intervjuude käigus selgus, et mõõdikutest jälgitakse sotsiaal-majanduslike meetmete puhul vaid migrantide tööpuuduse taset ning keelelis-kultuuriliste meetmete osas gümnaasiumi lõpetanud õpilaste edasisi valikud (kui suur osa migrantidest läheb edasi õppima ülikooli ning kui suurel osal õnnestub siseneda tööturule). ...

Mõõdikutele mitte piisava tähelepanu pööramine omavalitsustes on mõistetav seoses valdkonna üldise tagasihoidliku arenguga ka teistes riikides. Samuti eaks nii väikese riigi puhul kui Eesti integratsiooni mõõtmise initsiatiivid algama siiski riiklikult tasandilt. Toimiva mõõdikute süsteemi ülesehitamine eeldab mitmeid tegevusi, mida on riiklikult tasandilt otstarbekam suunata (Kasemets ja Kurvits, 2005).

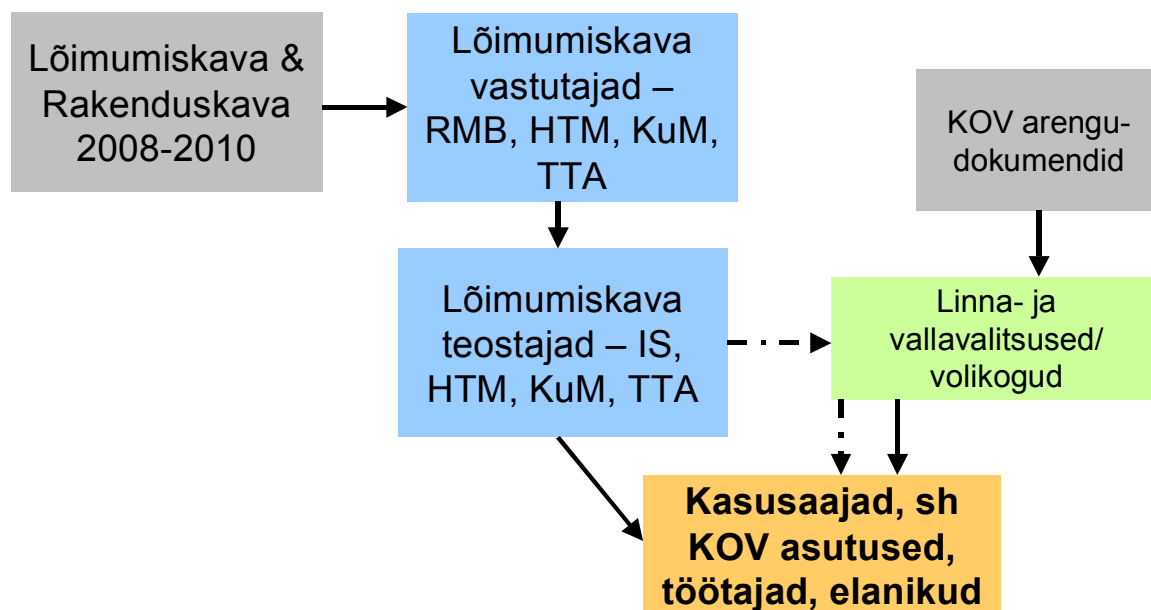
Geomedia kvalitatiivuuringu ilmes, et integratsiooni mõõtmiseks kohalikul tasandil ei ole valmis, mis on ka igati loogiline kuivõrd üheski uuritud omavalitsusüksuses peale Tallinna (kodurahu tegevuskava vormis) ei oldud vähemalt välitööde läbiviimise ajaks eraldi integratsioonipoliitikat, strateegiat, arengukava välja töötatud ning seega ka eesmärged, mille täitmist mõõta ja hinnata, määratletud. Arutlustes viidati pigem sellele, et riik võiks oma poliitikate edukust paremini mõõta ja tagasisidestada uute meetmete kavandamisel ja rakendamisel, eeskätt keele- ja ajaloo õppe osas.

#### Lõimimistegevuse korraldus kohalikul tasandil

Lõimumise valdkonna eesmärged ja tegevusi on Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes fikseeritud linna või valla arengukavades, valdkondlikes arengukavades ja hallatavate asutuste (eelkõige haridusasutused) arengukavades. Eraldi, üksnes lõimumise valdkonda haaravad dokumendid on koostatud üksnes Tallinnas – Tallinna kodurahu tegevuskava aastani 2010 ning vene õppekeele koolide ülemineku tegevusmudel. Eelkõige kultuuri valdkonnas on osades üksustes välja kujunenud ka mitteformaliseeritud lõimumise ja rahvusvähemuste toetamise poliitikad, nt. vähemusrahvuste kultuuriseltside positiivse diskrimineerimise põhimõtte kultuuritoetuste juures. Kohaliku võimu poolt algatatud ja finantseeritud ulatuslikemates lõimumisalastest meetmetest saab välja tuua vaid Tallinna Linnavalitsuse poolt korraldatava kodurahu foorumite sarja.

Valdav osa kohalikul tasandil tehtavast lõimumisalasest tegevusest tuleneb aga riigi poliitikast, mis on fikseeritud lõimumiskavas. PGS ja riikliku õppekava muudatused on aluseks vene õppekeele koolide ja lasteaedade tegevusele eesti keele kui ühiskonna peamise suhtlemiskeele eesmärgi täitmise eelduste loomisele. Aktiivsemad koolid, lasteaiad, kultuuri- ja noorsootöösasutused osalevad lõimumiskava tegevustes läbi projektikonkursside ja korraldatud ürituste. Kohaliku omavalitsuse ametnikud ja munitsipalaasutuste avalikud teenistujad on üheks peamiseks lõimumiskavas kavandatud koolituste sihtrühmaks. Seega on kohalik tasand lõimumiskava elluviimisesse väga olulisel määral kaasatud,

kuid üksnes munitsipaalasutuste ja töötajate näol. Linna- ja vallavalitsused ning volikogud on protsessist suhteliselt kõrvale jäänud, kui välja arvata riigi poolsed teabeüritused ning see, et rahade eraldamine munitsipaalasutustele toimub läbi kohalike eelarvete. Sisulises mõttes linna- ja vallavalitsused lõimumispoliitika meetmete rakendamisel ei osale.



**Joonis 1. Lõimumistegevuse korraldus ja kohalik tasand**

## **Riiklik lõimumiskava ja kohalik omavalitsus**

### Kohaliku omavalitsuse käsitus lõimumiskavas

Lõimumiskava sissejuhatuses määratletakse lõimumine kui üksikisikust lähtuv ja kogu ühiskonda haarav protsess, mida peab teiste hulgas toetama kohalike omavalitsusorganite tegevus:

Edukas lõimumine saab teostuda vaid Eesti eri rahvustest püsielanike isikliku tahte ja jõupingutuse tulemusel. Seda peab toetama kodanikuühenduste, **kohalike omavalitsusorganite** ja riigiasutuste tegevus soodsa õigusliku, majandusliku, sotsiaalse ja vaimse keskkonna kujundamisega.

Eraldi peatükis käsitletakse piirkondlike erinevusi ja kohaliku omavalitsuse rolli lõimumisel:

Eestit iseloomustavad suhteliselt suured piirkondlikud erinevused nii lõimituse taseme kui ka probleemide olemuse seisukohast. Enim torkavad lõimumisega seotud probleemid silma Ida-Virumaa ja Harjumaa suuremates linnades. Samal ajal erineb mõlema piirkonna linnade rahvuskoosseis, sotsiaal-majanduslik olukord ja kultuurilis-kogukondlik areng nii maakonna sees kui ka võrreldes teiste maakondadega. Samuti on erineva kultuuri- ja keeletaustaga püsielanikega, sh uusimmigrantidega, kokkupuuteid tänaseks kõigis maakondades, kuigi väga erineval määral. Muuhulgas on erinevates Eestimaa

piirkondades edukalt korraldatud programme inimestele, kelle emakeel ei ole eesti keel, nende keeleoskuse parandamiseks, riigiidentiteedi tugevdamiseks, kultuurilise mitmekesisuse ja kodumaa tutvustamiseks.

Senine maakondlike riigiasutuste ning kohaliku omavalitsuse üksuste roll riikliku lõimumispoliitika elluviimisel on olnud tagasihoidlik ja juhuslikku laadi. Puudub riigi ja kohaliku tasandi rollijaotus ning selgepiiriliste kohustuste määratlemine, meetmete regionaliseerimine ja integreerimine piirkondlikesse tegevuskavadesse.

Kuigi Eesti eri piirkondade nii sotsiaal-majandusliku arengu kui ka rahvastiku jaotuse erinevused on hästi kirjeldatud, pole analüüsitud nende omavahelisi seoseid ega seoseid muude valdkondadega. Viimane on tähtis spetsiifiliste lõimumismeetmete vajaduse hindamiseks erineva rahvuskoosseisuga omavalitsustes.

Haridusliku ja kultuurilise lõimumise valdkonna osas nähakse kohalikes omavalitsustes uut riigi lõimumispoliitika sihtrühma:

Lisaks eestikeelsele aineõppele gümnaasiumiastmes pööratakse tähelepanu alus- ja põhihariduse raames eesti keele omandamise ja Eesti ühiskonnas toimetuleku parandamisele. Kaasatakse enam erinevaid sihtrühmi – sealhulgas eesti õppekeelega koole ja **kohalikke omavalitsusi**. Suuremat tähelepanu pööratakse **haridusasutuste otsetoetusele**, täiskasvanuõppele, kodanikuõpetuse ja eesti keele integreeritud õpetamisele ning eesti keele omandamise toetamisele kutseõppes.

Samuti leiab kohalik omavalitsus märkimist hariduse alamvaldkondade eesmärgipüstitustes. Eesmärkide saavutamise üheks prioriteediks alushariduses on:

Alushariduse astmes pööratakse eraldi tähelepanu programmide senisest ulatuslikumale rakendamisele ning teavitamisele ja nõustamisele, et tagada kõigi asjassepuutuvate osapoolte (sh kohalikud omavalitsused, lapsevanemad jt) informeeritus ja nende huvidega arvestamine.

Põhihariduses sisaldavad eesmärkide saavutamise prioriteedid järgmist:

Ka üldharidusastmes on kavandatud teavitamis- ja nõustamistegevusi, eesmärgiga tagada kõigi asjassepuutuvate osapoolte (sh kohalikud omavalitsused, lapsevanemad jt) informeeritus ja nende huvidega arvestamine.

Eesmärkide saavutamise prioriteedid vähemusrahvuste esindajate identiteedi ja kultuuri kaitsmisel osundatakse kohaliku tasandi sihtrühmadele laiemalt, kohalikke omavalitsusi eraldi välja toomata:

Kavandatud on kohaliku tasandi sihtrühmi koolitada ja teavitada uusimmigrantide lõimimise teemal. Eraldi meetmed on kavandatud ka Eesti põlisvähemuste ja kultuuriautonomiate toetuseks.

Sotsiaalse ja majandusliku lõimumise valdkonna olukorraanalüüsis viidatakse vajadusele tugineda lõimumispoliitikas ka kohalike omavalitsuste üldistele sotsiaalmeetmetele:

Sotsiaalteenuste pakkumisel tuleb ühelt poolt arvestada eri emakeelega riskigruppide vajadusi, teisalt ei ole rahvuse järgi eriabinõude rakendamine õigustatud, sest see soodustaks sildistamist rahvuse põhjal. Seega on riigi ja **kohalike omavalitsuste üldmeetmete** rakendamisel oluline teada vajaduste ja probleemide piirkondlikke iseärasusi ning vastavalt sellele suunata vajaduse korral riskipiirkondadesse proportsionaalselt enam vahendeid.

Konkreetne kohaliku omavalitsusega seotud eesmärk puudutab ametnike koolitamist ja kohaliku omavalitsuste teenindusvõimekuse edendamist:

Eesmärk 3. Riigiasutuste ja **omavalitsuste haldusvõimekuse** tõstmise kaudu avalike teenuste osutamisel eri emakeelega inimestele luuakse lõimumist toetav keskkond riigi- ja kohalikul tasandil.

Indikaator: Eri emakeelega inimeste rahulolu taseme võrdlus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnike teenindusega.

Baastase 2007: 40% teistest rahvustest ning 54% eestlastest pidas riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikke asjatundlikeks, erinevus 26%.

Sihttase 2013: Erinevus eri emakeelega inimeste rahulolus kohaliku omavalitsuse ametnike teenindusega ei ole suurem kui 10%

Alaesmärgi saavutamiseks kavandatakse analüüsil põhineva abinõudekava väljatöötamist ning rakendamist kohaliku omavalitsuse tasandil, samuti koolitatakse ja teavitatakse ametnikke lõimumistemaga tulemuslikumaks tegelemiseks nii riigi- kui ka kohalikul tasandil, parandatakse teabe kui avaliku teenuse kättesaadavust eri emakeelt kõnelevate inimeste jaoks.

### Lõimumiskava rakenduskava meetmed ja tegevused

Lõimumiskava rakenduskavas 2008-2010 on KOV määratletud teostajana kahe tegevuse juures, mis mõlemad kuuluvad haridusliku ja kultuurilise lõimumise valdkonda.

Meede	Tegevus	Teostajad	Vastutaja	Sihtrühm
V1 M3.1	Õpilaste eestikeelsele aineõppele ülemineku toetamine	KOVid ja muud piirkondlikud partnerid	HTM	muukeelset põhikooli lõpetavad noored
V1 M6.1	Peipsi äärsete vanausuliste kogukonna rahvuskultuuri toetamine	KOV-d ja MTÜ-d	RMB	vene vanausuliste seltsid, KOV

Lisaks on kohaliku omavalitsuse organid ja hallatavad asutused ning nende töötajad paljudel juhtudel riigi lõimumispoliitika sihtrühmaks. Rakenduskavas täpsustavad neid meetmeid rida tegevusi, teiste seas:

Meede	Tegevus	Teostajad	Vastutaja	Sihtrühm
AM 4	KOV funktsioonide täpsustamine lõimumistegevuste elluviimisel	RMB	IS	KOV töötajad, rakendavate asutuste töötajad

Kokkuvõtvalt saab seega väita, et KOV ja selle hallatavad asutused on nähtud riiklikus lõimumispoliitikas esmajoones kui sihtrühmad, lõppkasusaajad, mitte meetmete teostajad.

## Delegeeritavad meetmed

Lõimumiskavas sisalduvaid meetmeid saab lähtudes nende sobivusest kohalikule tasandile delegeeritavuse alusel jagada kolme rühma:

- A. Meetmed, mida on võimalik delegeerida kohalikule tasandile koos olulise kohaliku tasandi otsustusõigusega. Nende meetmete delegeerimist soovivad eksperdid, delegeerimine leiab toetust süsteemi osaliste poolt ning vastavad tegevused sisalduvad ka rakenduskavas
- B. Meetmed, mida oleks võimalik delegeerida suurematele üksustele või siis anda omavalitsusüksustele ühiseks täitmiseks. Selleks, et tagada üldiste lõimumiseesmärkide saavutamine on vajalik riigi tasandil tegevuste ja kasusaajate suhteliselt täpne määratlemine.
- C. Meetmed, mille delegeerimine oleks küll võimalik, kuid mis tõenäoliselt pigem halvendaks rakendamise tulemuslikkust nt tulenevalt väga kitsast sihtrühmast või siis vastuolust üldise riigi ja KOV ülesannete jaotusest.

Hariduse ja noorsootöö valdkonna peamised meetmed jagunevad ülal esitatud skeemi alusel järgmiselt:

- A. Õppetöö (sh üleminek) toetused; kooliväline keeleõpe; haridus- ja noorsootööüritused
- B. Pedagoogide ja noorsootöötajate koolitamine
- C. Haridustöötajate ja perede nõustamine; õpilaste ja pedagoogide vahetusprojektid

Intervjueeritud süsteemi osaliste poolt leidis üldist toetust delegeerimiseks kooliväline tegevus (HTM, Linnade Liit, MOL, Tallinna HA) ning osalist toetust õppetööga (HTM), pedagoogide koolitamisega (Tallinna HA) ja noorsootööga seonduv (Linnade Liit, MOL). Pedagoogide koolitamise ja noorsootööprojektide delegeerimist ei pidanud otstarbekaks riigi tasandi - vastavalt HTM ja IS - teostajate esindajad.

Lõimumiskava rakenduskavas on A-rühma tegevusi hariduse ja noorsootöö valdkonnas kokku 6, milleks algselt oli rakenduskavas 2010. aastaks kavandatud vahendeid 18,2 mln krooni ulatuses.

**Tabel 1. Delegeerimiseks sobivad lõimumiskava rakenduskava 2008-2010 hariduse ja noorsootöö valdkonna tegevused**

Meede	Tegevus	Vastutaja	Teostajad	Sihtrühm	2010. a. kulud rakenduskavas (tuh. kr.)
V1 M1.1	Muukeelsetele lastele eesti keele õppe võimaluste laiendamine ja keeleõppeks sobiva keskkonna loomine koolieelsete lasteasutuste juures	HTM	HTM, IS	muukeelsed lapsed	4 000
V1 M2.1	Osaliselt eestikeelse aineõppe sisseviimise toetamine	HTM	IS	muukeelsete koolide õpilased ja õpetajad	3 000
V1 M3.1	Õpilaste eestikeelsele aineõppele ülemineku toetamine	HTM	HTM, IS	muukeelset põhikooli lõpetavad noored	2 000

V1 M7.1	Mitmekultuurilisuse mõiste tutvustamisega ning sallivuse taseme tõstmisega seotud noorteürituste ja projektide toetamine	RMB	IS	noored, noorsootöoasutused ja noorteühingud	200
V1 M7.1	Eestikeelsete ja venekeelsete laste ja noorte omavahelisele koostööle suunatud tegevuste toetamine noorteühingutes, noortekeskustes, noorsootöoasutustes, kohalikes omavalitsustes; sh kultuuridevaheliste dialoogide tegevuste toetamine	HTM	IS	noored	0
V1 M7.2	Kooliväliste keeleõppeprojektide toetamine	RMB	IS	eesti- ja muukeelsed noored	9 000
				<b>Kokku</b>	<b>18 200</b>

Vähemusrahvuste omakultuuri valdkonnas jagunevad meetmed rühmadesse selliselt:

- A. Lõimumisprojektide ja -ürituste toetamine;
- B. Rahvuskultuuriseltside tegevuse toetamine; vene vanausuliste programmi tegevused
- C. Rahvusvähemuste pühapäevakoolide tegevuse toetamine

Ainsaks A-rühma meetmeks, mille delegerimine võiks üldise lahendusena otstarbekaks osutada, on üldiste lõimumist toetavate kultuuriprojektide (tegevused, üritused) toetamine. Tõsi, IS vastava üksuse juhi hinnangul see rakendamise tulemuslikkust ei suurendaks, kuivõrd kohaliku tasandi otsused on liialt politiseeritud. 2010. aastaks on selle tegevuse kuludeks planeeritud 4,6 mln krooni.

**Tabel 2. Delegerimiseks sobivad lõimumiskava rakenduskava 2008-2010 kultuuri valdkonna tegevused**

	Meede	Tegevus	Vastutaja	Teostajad	Sihtrühm	2010. a. kulud rakenduskavas (tuh. kr.)
A	V1 M7.4	Eestlasi ja teiste rahvuste esindajaid siduvate ühenduste stimuleerimine ja aktiveerimine Suunatud konkursid lõimumisalase tegevuse toetamiseks toimijatele	RMB	IS	Kodanikuühenduste organisatsioonide liikmed	4635
B	V1 M6.1	Vene vanausuliste kui Eesti põllivähemuse ja Peipsiveere kultuuriprogrammi koostamine ja rakendamine	KuM	KuM, maavalitsused, seltside esindajad	vene vanausuliste seltsid, KOV, muuseumid	500
B	V1 M6.1	Rahvuskultuuriseltside tegevuse toetamine (projektikonkursid, baasfinantseerimine)	RMB	IS	Rahvakultuuriseltside liikmed	5400
<b>Kokku</b>						<b>10 535</b>

Sotsiaalse kaitse ja tööturu valdkonnas on delegerimiseks sobivaid meetmeid kehtivas lõimumiskavas üks, uusimmigrantide lõimimisega seonduv:

- A. Sisserändajaid toetavad teenused;
- B. Keeleõpe sotsiaalse kaitse riskirühmadele; tööjõuvahetus-programmid
- C. Töötute (integreeritud) keeleõpe

Rakenduskavas on aastatel 2008-2010 kavandatud vahendeid põhiliselt süsteemi väljatöötamiseks, kuidas uusimmigrantidega tegelemine peaks toimuma. Uues rakenduskavas 2011-2013 tuleb kajastada vastav tegevus, mille täitjaks võiksid olla eelkõige suuremad linnad (maakonnakeskused), vajadusel halduskoostöö raames väiksematele üksustele teenust osutades.

**Tabel 3. Delegerimiseks sobivad lõimumiskava rakenduskava 2008-2010 sotsiaalse kaitse ja tööturu valdkonna tegevused**

Meede	Tegevus	Vastutaja	Teostajad	Sihtrühm	2010. a. kulud rakenduskavas (tuh. kr.)
V2 M2.1	Tugiisikuteenuse arendamine ja rakendamine hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanikele	RMB	IS	Hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanikud	500

Kohalikule tasandile delegerimiseks sobivaid õiguslik-poliitilisi meetmeid lõimumiskava rakenduskava ei sisalda. Peamiseks tegevusvajaduseks on siin kohalike õigusaktide (kvaliteetne) tõlge, mis on aga väga kulukas (rakenduskavas on kavandatud alla 100 tuh krooni olulisemate seaduste tõlkeks):

- B. KOV avalike teenistujate koolitamine (keel, multikultuursus, lõimumine); KOV õigusaktide tõlge; KOV teavitustegevuse toetamine
- C. Naturalisatsiooniprogrammi toetamine

Eraldi meetmena vajab kaalumist riikliku meetmena kohalike lõimumiskavade koostamise toetamise meede, mille puhul KOV'd oleks siiski mitte teostajad vaid kasusaajad

### **Valikud delegerimise praktikas**

Kohalikule tasandile tegevuste delegerimise õnnestumiseks tuleb esmalt jõuda kokkuleppele mitmes olulises küsimuses selle delegerimise praktika kohta. Esmalt tuleb määrata, millistele omavalitsusüksustele lõimumismeetmete rakendamist on otstarbekas delegerida. Põhimõttelisi võimalusi on kolm:

- Kõigile Eesti omavalitsusüksustele

- Kriteeriumite alusel välja valitud üksustele
- Vastavalt vajadusele - neile üksustele, kes ülesannet täidavad

Enim toetust on arusaamisel, et delegeerimine peaks üldjuhul puudutama üksnes neid üksusi, kus on olemas oluline vajadus. See omakorda tõstatab küsimuse adekvaatsete kriteeriumite kohta, millest lähtudes valik tehakse. Võib eeldada, et erinevate meetmete ja tegevuste puhul on vajadused erinevad ning vastavalt võib erineda ka meetmete delegeerimisel üksuste arv ja loetelu. Teatud probleemide, eelkõige uusimmigrantidega seonduv, puhul ei ole vajadus prognoositav ning põhimõtteliselt peaks valmisolek puudutama igat omavalitsusüksust. See ei ole ökonoomsuse printsiibist lähtudes parim lahendus, ka takistab linna- ja vallavalitsuse haldusaparatuuride väga erineva haldusvõimekus sellist lahendust. Kompromissiks sellisele juhtumile ja laiemalt on omavalitsusliitude esindajate poolt välja pakutud idee ülesannete panemine ühiseks täitmiseks, lootuses et praktiline võimekus küsimustega tegeleda arendatakse välja näiteks maakonnakeskustes.

Teiseks oluliseks küsimuseks on see kuidas delegeerida, delegeerimise õiguslik vorm. Ka siin saab eristada kolme peamist võimalust:

- Seadus(t)e alusel sõlmitud lepingud
- Pikemaajalised halduslepingud määratletud riiklike ülesannete sisu, eesmärkide ning nende täitmise tingimustega
- Ühekordsed lepingud ministri korraldusega määratud rahaeraldise kasutamiseks

Kõige töökindlam on esimene võimalus, kus ülesannete delegeerimise võimalus on sätestatud seaduses ning sellele tuginedes sõlmitakse halduslepingud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Ülesannete delegeerimise võimalus võib olla sätestatud tingimuslikult. Eeldades, et riik suudab linna- ja vallavalitsusi piisavalt motiveerida, pakub samaväärset tulemust ka teine variant, kus lepingud sõlmitakse läbirääkimiste tulemusena. Kolmas variant jätab kohalikule tasandile väga vähe otsustamisruumi ning ei eristuks oluliselt praegusest praktikast, kus riik lõimumispoliitika raames suunab rahasid munitsipaalasutustele. Sellisena ei ole kohaliku omavalitsuse üksuste esindajate seisukohast tegemist delegeerimisega sisulises mõttes.

Teoreetiliseks võimaluseks on kogu lõimumine või ka osa sellest ümber määratleda riigi ülesandest kohalikuks ülesandeks. Sellisel juhul tuleks integratsiooni valdkond lisada KOKS paragrahv kuute, milles kohaliku omavalitsuse haldusala kirjeldatakse. See variant Eestis suurt toetust ei oma, kuivõrd kohalikul tasandil tunnetatakse niigi, et ülesandeid on tulubaasi arvestades liiga palju. Ka ei ole sellisel juhul põhjust rääkida riikliku lõimumiskava meetmete delegeerimisest.

Kolmandaks vajab kokku leppimist otsustuspädevuse jaotus delegeeritud ülesannete täitmisel. Variantideks on:

- Riik otsustab mida tehakse, kuidas tehakse (nt. kas projektikonkurss või lähtudes vajadusest) ja kes saavad osaleda

- Riik otsustab mida ja kuidas, kuid KOV otsustada jääb küsimus, kellele toetusi määratakse või kes peaks osalema kasusaajatest tegevuses
- Riik määrab üldsuunad ja eesmärgid ning KOV otsustab täpsemad tegevused, sihtrühmad ja konkreetsed kasusaajad
- KOV otsustab kõik, mida teeb (rakenduskava meetmeks on KOV'de lõimumiskavade toetamine)

Üldiseks tendentsiks on, et riigi esindajad eelistavad delegeerimist, kus riik otsustab suhteliselt palju ja detailselt ning kohaliku omavalitsuse esindajad seda, et neile jääks olulisel määral otsustusõigust. Samas soovitakse kohalikul tasandil seda, et riik suudaks selgelt ja üheselt formuleerida eesmärgid ja kohaliku omavalitsuse üksustelt oodatavad tulemused. On tõenäoline, et erinevad meetmed ja tegevused eeldavad erinevaid lahendusi – nt. koolivälises hariduses suhteliselt lai KOV autonoomia, uusimmigrantide toetamisel aga riigi poolt selged juhised, kuidas tegutseda ja kellega tegeleda.

Samuti vajab lahendamist delegeeritavate meetmete koondatus või jaotatus riigi kui delegeerija tasandil. Teiste sõnadega on küsimus, kas meetmete delegeerimine toimub:

- Koondatult rakenduskava lõikes, delegeerijaks RMB
- Vastutajate kaupa, st halduslepingud sõlmitaks KOV-üksuste ning HTM, RMB jms vahel
- Meetmete/meetmerühmade kaupa
- Üksikute tegevuste kaupa

Lähtudes meetmete võimalike sihtüksuste mittekattuvusest ja finantsvahendite eraldamise loogika erisustest on paremateks variantideks sisulises mõttes tõenäoliselt viimane ja eelviimane. See ei välista loomulikult võimalust meetmete rakendamise eest vastutajate (RMB, HTM) ning teostajate (KOV-üksused) poolt kokkulepitut ühte lepingusse koondada.

Võtmeküsimuseks delegeerimise edukuse ja KOV-üksuste motiveerituse saavutamisel on kahtlemata küsimus sellest, kuidas määratakse eraldatava raha maht. Kõik osapooled on seda meelt, et kokku tuleb leppida teatud olulisi näitajaid muutujatena arvesse võtvates valemites. Osade meetmete/tegevuste puhul peaks suurima kaaluga muutujateks olema potentsiaalse sihtrühma liikmete arv (nt. vene õppekeele rühmade laste arv lasteasutuse õppetöö toetamise meetme korral), teistel juhtudel tegevuse või teenuse saajate arv (toetatud uusimmigrandid). Viimane variant eeldab delegeeritava teenuse suhteliselt ühest kirjeldust ning detailset aruandlust ja/või kontrolli. Seejärel tuleb kokku leppida tüüpiliste tegevuste õiglased kulud. Finantsvahendite eraldamise aluseks olevad valemid peavad sisaldama lisaks otseselt sisulise tegevuse katmiseks mõeldud vahenditele ja halduskulude komponenti. Vähemalt algperioodil on mõistlik riigiasutuste eelarvetes ette näha ka vahendid meetme rakendamise toetuseks (nt. haldusvõimet tõstavad, toetavad koolitused KOV ametnikele).

Viimaseks oluliseks küsimuseks on kokku leppida see, kuidas hinnatakse delegeeritud ülesannete täitmist. Riigiasutuste esindajate seisukohast on see möödapääsmatu ning valik on väljund- ja/või tulemusindikaatorite vahel. Arvestada tuleb siiski, et kohalikul tasandil väärtustatakse pigem sisulisi tulemusi, millele saaks vastuseid pakkuda mõjuindikaatorite väärtused. Pealegi tähendab väljund- ja tulemusindikaatorite seadmine delegeeritavate tegevuste paratamatut unifitseerimist ja kohaliku tasandi otsustusruumi suurt piiramist. Kuivõrd lõimumistegevuste mõju on olemuslikult pikaajaline, siis praktilist lahendust mõjuindikaatorite kasutus siiski ei paku. Igal juhul valitseb kohalikul tasandil skeptilisus mõistlike indikaatorite leidmise suhtes.