



RAIVO JUURAK  
Õpetajate Leht

## Joome Eesti rikkaks?

**Ü**llatav, missuguse kirega võideldakse praegu Eestis alkoholi hinna tõusu vastu. Iga koolilapski teab juba, et õllepudeli hinna tõus mõne sendi võrra „nuumab Lätit“, „suretab välja Lõuna-Eesti väikepoed“, „seab vaesemad pered tärbarasse olukorda“, „tekib riigieelarvesse augu“ jne.

Koolis räägime õpilasele, et alkohol on kahjulik ja sellest tuleb hoida nii kaugel kui võimalik. Väljaspool kooli kuulevad aga needsamad lapsed, et olehol täidab riigikassat ning peab olema võimalikult lähedal ja odav. Koolis kuulevad nad, et alkoholi tarbimine deformeerib isiksust, väljaspool kooli aga on joomine justkui inimõigus ja kristlik traditsioon ning täidab riigikassat – teeb meid rikkaks. Kas järgmise etapina teeme koolimajade läheduses olnud viinakioskid uuesti lahti ja õpetama lapsed varakult viina jooma ja sel viisil riigikassat täitma?

Kõige rohkem kumab läbi, et joomine on riigile kasulik. Kui ei jooda, siis riigi tulud vähenevad. Ütleksin, et las vähenevad! Mida kallim alkohol on ja mida kaugemalt peab seda toomas käima, seda parem. Soome vodkauristid veavad alkoholi Eestist ja Soome valitsus ei ole hakanud sellepärast aktiivse ja hindasid langevama. Soomlased teavad, et alkohol lõhub perekondi, toob kaasa kuluka alkoholismiravi, lühendab inimese eluiga ja laostab rahvast moraalselt. See kahju on palju suurem kui mõni miljon vähem riigieelarves.

Teine levinud argument alkoholi kaitseks on, et alkoholiaktsiisi tõus on kasulik Lätile, sest inimesed toovad nüüd õlut ja viina piirilinnast Valkast ning aktiivse ja muud müügitmaksud lähevad niimoodi Lätile.

Käisin eelmisel suvel Valkas ja nägin seal ka endist Eesti-Läti piiripunkti, mis on ehitatud ümber viinapoeks Alko 1000. Rahvas tungles selle ümber tõesti palju, justkui oleks uuesti piiri peal passe hakatud kontrollima. Aga kas sealt viina ostes nuumame me saldejumse, nagu sotsiaalmeedias kirjutatakse? Ei nuuma, sest Alko 1000 kuulub eestlastele. Müügitmaksud lähevad Lätile, kuid kasum tuleb Eestis.

Suitsetamine ja sigaretireklaam on Eestis keelatud ja keegi ei protesti. Miks? Seest Eestis tubakas ei kasva ja tubakatööstust meil pole. Seevastu alkoholitööstusele vajalikud taimed meil kasvavad ja ilmselt on see peamine põhjus, miks Eestis on täiesti võimatu alkoholiireklaami ära keelata ja miks alkoholiaktsiisi tõstmist võrreldakse riigireetmisega.

Kes tahab päriselt Lätit toetada, see ostku viina asemel parem Air Baltic lennupileteid ja Läti pehmet mööblit, käigu Lido restoranis ning maiustagu Karumsi kohukeste ja Laima šokolaadiga.

Toredat lähenevat jõulu!

# Kohalikke omavalitsusi tuleb senisest rohkem usaldada:

## riigi sekkumist kohalike omavalitsuste koolikulude maksmisse tuleb rohkem analüüsida



AIRI MIKLI  
riigikontrolöri nõunik

**K**uidas saab riik tagada, et iga inimese võimed oleksid välja arendatud parimal võimalikul viisil? Selle eesmärgi saavutamiseks peab haridus olema kättesaadav ja piisavalt kvaliteetne ning inimesel peab olema õigus, aga ühtlasi kohustus haridust omandada. Riik ja kohalik omavalitsus peavad hoolitsema selle eest, et eksisteeriks vajalikul arvul õppeasutusi, otsustava sõna lapse hariduse kohta saavad aga öelda tema vanemad.

Eelnevate lausetega saab kokku võtta peamised Eesti hariduse korraldamist puudutavad põhimõtted. Nende rakendamise eeldab tasakaalupunkti otsimist üksikisiku soovide ja ühiskonna jaoks õiglase ning jõukohase lahenduse vahel. Kuidas seda tasakaalupunkti leida, sellele pani taas kord mõtlema riigikohutu selle aasta 9. novembri otsus, millega rahuldati Jõelähtme valla taotlus ja tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks järgmine olukord: riik ei hüvita omavalitsusele, kus on olemas koolikohad kõigi oma koolikohustuslike laste jaoks, raha, mida omavalitsus peab maksma teistele omavalitsustele nende laste eest, kes õpivad teise omavalitsuse koolis.

### KES JA MILLE EEST PEAB MAKSMAS?

Riigikohus on oma otsuse langetanud ja riik peab nüüd leidma mooduse, kuidas õigusvastane olukord lõpetada. Kuidas edasi minna – sel teemal võib mõtiskleda kasvõi seetõttu, et riigikohtunik Priit Pikamäe kirjutas otsuse kohta arvamuse, kus jõudis vastupidisele seisukohale: Jõelähtme valla taotlus oleks tulnud jätta rahuldamata.

Eriarvamuse keskne lähtekoht seisneb vastuses küsimusele, kas omavalitsuse kohustust maksta osa teise omavalitsuse kooli tegevuskuludest (kui tema laps õpib seal koolis) saab käsitada riikliku kohustusena. Riikliku kohustuse kandmisega seotud kulud tuleks omavalitsusele hüvitada seetõttu, et vald või linn ei peaks neid kulusid kandma kõigi omavalitsusliku olemusega ülesannete täitmiseks mõeldud rahast.

Seega tasub arutleda selle üle, mis ülesande täitmisega on omavalitsuste omavahelise arveldamise puhul tegemist ja kuhu ulatuvad omavalitsuse kohustuse piirid.

Kuna haridust ja selle rahastamist puudutavaid asjaosalisi on mitu, tuleb alustada aluspõhimõtetest: kuidas inimene saab avalikke teenuseid, kuidas jagunevad ülesanded riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ning kuidas neid rahastatakse.

Selge on see, et munitsipaalkoolis õppiva lapse eest (olenemata sellest, kas kool asub) lapsevanem ei maksa – Eestis munitsipaalkoolis on haridus tasuta. Koolikoha peab lapsele tagama omavalitsus, kelle territooriumile lapse elukoht on rahvastikuregistri järgi registreeritud.

See, kuidas lapsele koolikoht kindlustada, on omavalitsuse otsus (eeldusel, et riiklik õppekava on täidetud); omavalitsuse ülesande täitmine seisneb otsuse tegemises, kus kool või koolikohad asuvad, aga ka paljude muude asjade otsustamises: kuidas toetatakse õpilase arengut, tagatakse õppekeskkond, turvalisus ja tervisekaitse. Nende otsustega seotud kulud moodustavad kokku kooli tegevuskulu, mis kaetakse omavalitsuse rahast, kuhu see koguneb peamiselt maksudest.

Jõelähtme valla taotluse põhisisu tulenev küsimus on laiem kui ainult see, kas mujal õppimisega seotud tegevuskulud peavad jääma riigi või lapse elukoha omavalitsuse kanda. Jõelähtme vallal on iga lapse jaoks koolikoht olemas – kas ja miks peab omavalitsus olukorras, kus laps õpib lihtsalt mujal, tema õppekoha kulusid n-õ topelt kandma? Lihtne vastus sellele küsimusele on: seadus näeb nii ette.

Tegelikult peaks vastus sõltuma sellest, kuidas käsitada omavalitsuse ülesande ulatust – kas ülesandele tuleb piir ette koos vallapiiriga? Kui olla seisukohal, et elukoht rahvastikuregistris seob lapse omavalitsusega ja valla piirid sealjuures ei loe (ning omavalitsuse hoolitsus peab neid ületama ka juhul, kui laps õpib mujal), siis ei ole riigil mingit põhjust n-õ topeltkoha kulude katmist omavalitsusele hüvitada. Kui aga jääda seisukohale, et valla piir on ka ülesande täitmise piiriks, peab maksmiskohustus olema riigil.

Riik peaks maksma kahel juhul. Esiteks siis, kui ta on selle kohustuse võtnud endale vabatahtlikult, sest peab vajalikuks, et kooli tegevuskulud ei pea jääma vaid koolipidaja kanda, kui seal õpib lapsi väljastpoolt omavalitsust. Ja teiseks: riik maksab oma olemuselt riikliku ülesande eest, leides, et koolide vahel liikumise võimalus on riiklik hüve. Esimesel juhul on omavalitsuslik ülesanne täidetud ja avaliku teenuse pakkumine seaduses ette nähtud ulatuses tagatud: omavalitsus rahastab oma halduspiirkonna munitsipaalkoole, määrab pere huve ar-

vestades lapsele elukohajärgse kooli – kas siis enda või kokkoleppel teise omavalitsusega viimase territooriumil. Teiseks on riigi arvates laste õppimisvõimaluste tagamine väljaspool elukohajärgset kooli riigi ülesanne ja riik peab omavalitsuse jaoks nägema riigieelarves ette hüvitise tegevuskulude arvelmisega seotud tegelike kulude eest. Siinjuures ei tohi unustada kahte asja. Esiteks, riiklike ülesannetena käsitatakse avalikke ülesandeid, mida põhimõtteliselt peab täitma riik ja millel puudub seos kohaliku kogukonna erihuvidega. Ja teiseks, üldhariduse andmine on õigustatult omavalitsuslik ülesanne ja seda täidetakse praegu valdavalt munitsipaalkoolides. Seega tuleb enne, kui riik maksma hakkab, selgitada välja maksmise asjakohane alus, mis vastab ülesande olemusele.

### KUI PALJU PEAKS RIIK MAKSMAS?

Kui palju tuleb riigil omavalitsustele maksta, kui eeldada, et koolikoha tegevuskuludega arvelmine on oma olemuselt riiklik ülesanne? Kui eeldada, et tegevuskuludega arvelmine on riigi ülesanne, tuleb summa arvestamisel arvestada samuti kahe asjaoluga: riikliku ülesande täitmise eest tuleb omavalitsusele hüvitada kogu tegelikult kantud kulu ja riikliku ülesande panemine omavalitsusele ei tohi riigi jaoks olla vahend vahendamaks kulutusi oma ülesande täitmiseks.

Seega ei saa riik tegevuskulude hüvitamisest lähtuda valitsuse kehtestatud õpilaskoha maksumuse piirsummast (mis 2017. aastal on 88 eurot). Tegelikuses erineb õpilaskoha maksumus omavalitsustes mitu korda.

Kuigi piirsumma kehtestamise mõte omavalitsustevahelises arvelmises seisneb selles, et üks omavalitsus ei pea maksma kinni teise omavalitsuse ebaefektiivset koolikorraldust, ei saa riik omavalitsusele riikliku ülesande kulud hüvitades sellele põhimõttele toetuda ja peab kulud hüvitama täies ulatuses.

### KAS VANEMATE SOOVID VÕIVAD OLLA PIIRIDETA?

Ilmselt on vanematel lapsele kooli valides otsustav roll, kuid valida saab vaid olemasolevaid võimalusi arvestades. Kui see nii ei oleks, tuleks n-õ eliitkoolide õpilaste arv korrutada kümnega ja kõik soovijad ei mahuks nendes koolidesse ära. Kui tegemist pole lapse elukohajärgse kooliga, piirab seadus vanemate valikuvabadust vabade õppekohtade olemasoluga koolis. Milline on vaba õppekoht? Kuigi seadus seda otsesõnu ei defineeri, on omavalitsused oma õigusaktides selle mitmel juhul ise sõnastanud. Näiteks on seda kirjeldatud kui kohta klassis, mis on jäänud vabaks teeninduspiirkonnas elavatest lastest; mille sisustamiseks ei ole haridus- asutusel vaja teha täiendavaid kulutusi ja mille täitmiseks ei ületata lubatud õpilaste arvu klassis.

Selline määratlus on tegelikkusega kooskõlas ja viib tegevuskulude õiglase kandmise kontekstis olulise järelduseni: vaba õppekoha täitmine ei saa koolile tuua kaasa märkimisväärseid lisakulusid olukorras, kus kool võtab vastu lapsi, kelle elukohajärgne see kool pole.

Seega on omavalitsuste vahel arvelmine kooli tegevuskulude kandmisel pigem solidaarsuse küsimus ega ole üldjuhul vajalik selleks, et omavalitsuse ülesannete täitmisel ühe kulutusi teise

omavalitsuse kandmata jäänud kulude arvel tasendada.

Arvelmise kohustus on pannud suurmaa omavalitsustele, kelle naabrikeks on suuremad keskused, mis lisaks töökohtadele ja töötajatele tõmbavad ära ka õpilasi. Selle ilming on ka nn eliitkoolid, mis riisuvad lähiumbruse tava- koolide n-õ koore helgemate peade näol.

Selle vältimiseks tuleb riigil pingutada, leidmaks lahendus, mis tegevdaks n-õ tavakoole ja paneks peresid uskuma, et iga elukohajärgne kool on võimeline lapse anded kõige paremal viisil välja arendama, mitte ei soosiks õpilasarännet. Selleks on riigil oma ülesanded ja hoovald – kehtestada haridusstandardid, korraldada õpetajakoolitust ning tagada keskne kvaliteedikontroll ja järelevalve.

Tegeliku õpilasarände kõrval tuleb lahenduste otsimisel arvestada ka rahvastikuregistris registreeritud elukoha ja tegeliku elukoha erinevust. Selle olukorra taustaks ei ole sageli mitte inimeste lohakuks ega kasusaamise motiiv, vaid muutunud mobiilne elukorraldus.

Kas omavalitsused on võimelised oma ülesandeid ise või koostöös senisest paremini täitma? Küsimus ei ole retooriline, omavalitsuste võimekus ja võimalused ongi muutunud. Ainuüksi kooli tegevuskuludes väheneb haldusterritoriaalsest muudatuste tõttu omavalitsustevaheline arvelmine oluliselt põhjusel, et senised naabervaldade koolid asuvad nüüd sama omavalitsuse territooriumil.

Omavalitsused on haldusreformi käigus ise soovinud (ja ka riik on näinud uute omavalitsuste potentsiaali) saada juurde ülesandeid ja otsustamisõigust – omavalitsustele on pandud uus koostööülesanne maakonna arengu kavandamisel ja laiendatud nende koostöövormi, nt on omavalitsustel nüüd võimalik täita oma ülesandeid koostöös nii ühisametite kui ka ühisasutuste kaudu.

Olukorraga, kus vanem saab lapsele teise omavalitsuse koolis valida vaid vaba koolikoha või vahetab pere lapse kooliaastate jooksul oma elukohta, ei kaans koolile märkimisväärseid lisakulusid. Muudes olukordades suudavad omavalitsused ise kokku leppida, näiteks kas koos kooli pidada on mõttekam või kas mõne lapse erivajadus või huvid on paremini tagatud teise omavalitsuse koolis (kas või koolivõrgu efektiivsema korraldamise huvides, leides lapsele koha koolis, kuhu jõudmiseks ei kulu tal rohkem kui 60 minutit).

Kohalikke omavalitsusi tuleb senisest rohkem usaldada – nad ongi selleks, et oma elanike vajadusi kõige paremal viisil rahuldada. Ja lõpuks, mille poolest erineb koolikohtade arvelmiskohustus lasteaiakohtade kulude arvelmiskohustusest, mis on samuti pandud seadusega omavalitsusele? Kas riik peaks ka need kulud edaspidi enda kanda võtma? Või tuleks pigem lahendust otsida hoopis huvihariduse näitest? Huvikoolides, kus samuti õpib lapsi eri omavalitsustest, on riik jätanud omavalitsustele võimaluse omavahelisi suhteid ise korraldada ja viimased on sellega hakkama saanud. Haridus- ja teadusministeerium peaks kohtulahendi täitmist alustama analüüsist, kuidas toetada esmajoonelisele, et kodulähedases koolis saaksid kõik võimalikult hea hariduse ja et koolid, mis asuvad keskustest eemal, oleks linna heade koolidega võrdsel tasemel.