Haridusministeerium

Hr Margus Kurm
Riigikontroll
Narva mnt 11a
10151 TALLINN

18. 10. 2002
19. 11. 2002 nr 7.1-5/6086

Haridusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli auditi "Koolikohustuse täitmise tagamine" ettepanekutele

Austatud Margus Kurm

1. Määratleda koolikohustuse mittetäitmise sisuline tähendus, täiendades põhikooli- ja gümnaasiumiseadust. Koolikohustuse mittetäitjate arvu täpsustamise esmane eeldus on, et kõigil osapooltel oleks sellest mõistest ühesugune arusaam.

Koolikohustuse mõiste ei ole haridusseadusandluses täpselt määratletud ja võimaldab mitmeti tõlgendamist. Sellele küsimusele on keskendunud ka alus- ja põhihariduse valdkonna haridusseadustiku arendamise töörühm. Siinkohal on käsitletud mitut võimalikku lahendusvarianti – hariduskohustus (seotud õpitulemustega), õppimiskohustus (seotud õppimise kui protsessiga), kooliskäimise kohustus (osalemine haridussüsteemis). Kõik kolm varianti omavad tähendust koolikohustuse mõistes, kuid nende eesmärgid on erinevad.

Kuigi koolikohustuse mittetäitmine pole defineeritud, on kokkuleppeliselt hariduskorraldusega seotud osapooled (haridusministeerium, maavalitsuste haridusametnikud, omavalitsusüksused, koolid) seda mõistnud alljärgnevalt:

- koolikohustuseas olevad lapsed, kes ei ole asunud koolikohustust täitma ja ei oma selleks maakonna nõustamiskomisjoni otsust koolikohustuse edasilükkamisest;
- koolist põhjuseta puudumisi selles ulatuses, et ei ole võimalik hinnata õppuri õpitulemusi ning määrata tema oskuste, teadmiste taset;
- põhikoolihariduseta alla 17-aastased noored, kes on õpingud katkestanud ja ei ole ühegi kooli nimekirjas.

Eelnev on tõestuseks, et koolikohustuse või koolikohustuse mittetäitmise defineerimine ei ole nii lihtne kui esmapilgul näib. Haridusseadustiku uuendamise käigus vajavad need mõisted esiletoomist ning arutelu kõikide osapooltega. Seda tehakse üheaegselt koolikohustuse täitmist puudutavate õigusaktide ülevaatamisega 2003. a. jooksul.

2. Täiendada koolikohustuslike õpilaste üle peetava arvestuse korda, et tagada täpne teave nendest koolikohustuslikus eas olevatest lastest, kes koolis ei käi. Selleks tuleks:

- Seada sisse täpne arvestus koolikohustuse mittetäitjate kohta, lähtudes eelnevalt määratletud koolikohustuse mittetäitmise definitsioonist.
- Jätkata tööd õpilaste registri ja rahvastikuregistri andmete kõrvutamiseks.
- Tagada õpilaste registri teavitamine kõikidest juhtumitest, kus kooli nimekirjas olev õpilane tegelikult koolis ei õpi ja kohalikul omavalitsusel koostöös kooliga pole õpilase mujale õppima asumise väljaselgitamine õnnestunud.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Number
21.11.2002 2-7.1-TA/02/1488-2

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel (07) 350 222 Faks (07) 350 250 hm@hm.ee

Õpilasregistri loomise üheks põhieesmärgiks oli parema ülevaate saamine koolikuhustuse täimisest. Register on alles kujunemise järgus, selle täitmist pidevalt täiendatakse ja korrastatakse. Koolikohustuse mittetäitmise definitsiooni määratlemisel, õpilasregistri korraliku käivitumise ning rahvastikuregistri ristkasutuse võimalikuks saamise korral peaks probleem lahenduse saama. Täielikult on plaanis õpilaste registri andmete kasutamisele üle minna alates 2003/2004 õ.a. algusest, mil paberkandjal aruandevorme enam ei täideta.

Õigusaktides täpsustatakse kooli õigused ja kohustused registrisse andmete edastamisel ja nende kasutamisel. Samuti tuleb määratleda KOV/koolipidaja kontrolliv roll õpilaste registri andmete võrdlemisel. KOV kohustuseks peaks saama ka kõikidest koolikohustuse mittetäitjate juhtumitest HM teavitamine. Siinkohal rõhutame, et rahvastikustatistika ja –registri korrastamine väljub Haridusministeeriumi pädevusest, kuid eeltoodu kvaliteet mõjutab õppurite registri kvaliteeti.

Kui jätkub olukord, kus inimestel ei ole kohustust kanda ennast omavalitsusüksuse elanike registrisse, jääb siiski võimalus, et on üksikuid lapsi, kes koolikohustuse täitmisest kõrvale jäävad. Kuidas aga motiveerida inimesi selleks? Üks lahendus võiks olla see, et kõik avalikud teenused ja sotsiaalsed garantiid (sh lastetoetus) seotakse alalise elukohaga ning selle tõenduseks on kanne omavalitsusüksuse elanike registris. Nende probleemide lahendamisel vajab Haridusministeerium teiste riigiasutuste mõistvat suhtumist ja abi.

3. Täiendada koolikohustuse mittetäitmise kohta kogutavat teavet. Riigikontroll soovitab silmas pidada järgmist:

- Koolidelt kogutav aruandlus. Õpingute katkestamise põhjuste osas peaks uurima, mida peetakse nn muudeks põhjusteks ning vastavalt saadud andmetele lisada katkestamise põhjuste kategooriaid. Peale selle tuleks hakata küsima andmeid süstemaatiliste põhjuseta puudumiste kohta, mis võimaldaks koolidel õigeaegselt sekkuda ning ennetada edasisi koolikohustuse täitmise probleeme. Kolmas oluline aspekt on koolikohustuse mittetäitmise kohta regulaarse kvalitatiivse teabe kogumine.
- Alaealiste komisjonide aruandlus. Tuleks nõuda, et komisjonid esitaksid andmeid mõjutusvahendite rakendamise ja nende efektiivsuse kohta õiguserikkumiste liikide kaupa.

Statistilises aruandluses kajastuvad põhjused ei ole hetkel ammendavad. Katkestamise põhjustena väljatoodud "muud põhjused" täpsustatakse õpilasregistrisse kogutavate andmetega. Lisaaruandluse nõudmine koolidelt on sel juhul küsitav, sest õpingute katkestamise kohta saame tulevikus teavet õppurite registrist.

Töö süstemaatiliselt põhjuseta puudujatega on otstarbekas kooli tasandil koostöös KOV lastekaitse spetsialitiga, kus selgitatakse ka puudumiste põhjused ja rakendatakse meetmeid. Õppeasutuste inspekteerimisel analüüsivad maakondade järelvalve inspektorid juba praegu põhjuseta puudumisi ning koolikohustuse mittetäitmisega seotud probleeme. Millised andmed ja mis ulatuses sellest peaksid jõudma Haridusministeeriumisse, sellekohased arutelud on toimunud HM järelvalveosakonna ja alus-ning põhiharidustalituse vahel. Oleme seisukohal, et andmete kogumine põhjuseta puudumiste kohta oleks otstarbekas maakondlikul tasandil. HM järelevalveosakonna ülesandeks jääb maakondadelt saadava informatsiooni kogumine, analüüsimine ja kokkuvõtete tegemine. Andmed avaldatakse riikliku järelvalve iga-aastastes kokkuvõtetes.

HM-l on kavas tellida uuring koolikohustuse mittetäitmisest, mis peaks andma selgust tegelikest põhjustest. Nimetada võiks siin TÜ Pärnu Kolledžilt tellitavat pilootuuringut, millest eeldatavasti kujuneb välja pidev monitooringu metoodika; TPÜ uurimust õpilaskodude kohta; Praxise uuringuprojekti; ÜPUI uuringut. Oluline on jõuda selleni, et suudaksime läheneda probleemile kooli tasandil ennetavalt. Iga-aastaselt on oluline vaadata katkestajate ja haridussüsteemis hõivatute arvu, nagu seda ka hetkel tehakse.
HM järelvalveosakond on alustanud alaealiste komisjoni aruannete analüüsimist. Osakond teeb edaspidi tööd aruannete sisulisemaks muutmisel, pidades silmas ka Riigikontrolli ettepanekuid.

4. Selgitada välja, miks ei ole rakendatud koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmeid kõikides maakondades. Vajaduse korral tuleks meetmete rakendamise võimalusi laiendada.

HM järelevalveosakond on maakondadest kogunud andmeid koolikohustuse täitmiseks loodud meetmete rakendamisest. Selleks viidi eelmisel õppeaastal maavalitsuste haridusametnike poolt koolides läbi küsitlus. Koolide kontrollaktide põhjal on ka analüüsitud meetmete rakendamise/mitterakendamise põhjuseid (võimalike põhjustena on koolide poolt esile toodud kvalifitseeritud pedagoogide vähesust piirkonnas ning rahaliste vahendite nappust). Järeldusi saame hakata tegema ja uutele meetmetele mõtlema siis, kui meil on võrrelda paari aasta andmed.

Haridusministeeriumi poolt on loodud eeldus täiendavate personalikulu koefitsientide näol, millest tulenevalt iga eriõpet saava lapse kohta on kohalikele omavalitsustele eraldatav summa suurem proportsionaalselt lapsega tehtava lisatöö mahuga. Lisaks on võimalik erinevate meetmete rakendamiseks taotleda lisavahendeid ka maavanema reservfondist. Praegu saavad logopeedid ja eripedagoogid palka KOV vahenditest. HM kaalub tõsiselt vajadust leida nimetatud pedagoogide palgavahenditeks ja täiendkoolituseks rahalisi vahendeid riigieelarvest, mis võimaldaks nende töötasu tõsta õpetaja tasemele. Aastaid on HM eraldanud vahendeid ja tellinud parandusõppe õpetajate koolitamist.

Klassitäituvuse piirnormi vähendamine I, II III kooliastmes annaks kasvatustöö ja koostöö erinevate vormide arendamiseks senisest paremaid võimalusi. Haridusseadustiku uuendamisega seoses on kavas vastavad muutused sisse viia põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse. See, et laps kooli jõuaks, on lapsevanema ja kohaliku omavalitsuse vastutus. Võimetekohase õppimise võimaluste ja eelduste tagamine on suuresti HM ülesanne.

Käesolevas aruandes käsitletakse koolikohustuse tagamise meetmetena võimetekohaseks õppeks võimaluste loomist. Koolikohustuse täitmise meetmeks tuleb pidada ka õpilaskodude loomist, mille eesmärgiks on toetada toimetulekuprobleemidega peredest pärit laste õppimist. Tegemist on pigem sotsiaalse, kui haridusliku probleemi lahendamisega, kuid meie jaoks on need väga tihedalt seotud. Sellisena võiks vaadelda ka tasuta koolilõuna võimaldamist 1.-4.klassi õpilastele, mis samuti oleks toeks hariduse omandamisele.

Kavas on riiklikult hakata kindlustama õppureid kohustusliku koolihariduse ulatuses ka tasuta õppevahenditega.
Lisaks võimaluste loomisele on oluline ka hoiakute muutmine: arusaamadele jõudmine, et suunamine eriõppele, eriõppeasutusse, õpilaskodusse on eelkõige õppurit ja peret toetav meede, mis loob võrdsed võimalused kõigile kohustusliku hariduse omandajatele.

5. Sõnastada oodatavad tulemused, mida tahetakse iga konkreetse koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmega saavutada ning määratleda, millist infot on selle tulemuslikkuse hindamiseks vaja. Seejärel tuleks sisse seada aruandlus, mis meetmete tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe tagaks.

Meetmete oodatavad tulemused sõnastab ja tulemuste hindamise kriteeriumid töötab välja haridusministeerium ning määratleb sellest tulenevalt ka kogutava informatsiooni 1. septembriks 2003.
Informatsiooni erinevate meetmete kasutamisest (ka mittekasutamise põhjustest) kogutakse riikliku järelevalve käigus maavalitsuste inspektorite poolt ja edastatakse HM järelevalveosakonnale, kes avaldab selle igaaastases riikliku järelevalve kokkuvõttes. Oodatavate tulemuste sõnastamine aitab koolidel ja inspektoritel hinnata õppeasutuste tulemuslikkust selles tegevusvaldkonnas.

6. Luua koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavate meetmete kuluarvestussüsteem ning arvutada iga meetme maksumus õpilase kohta. Kogutud kuluteave peaks saama lähtealuseks meetmete edaspidisele väljatöötamisele ning rakendamisele.

Kuluarvestussüsteem on käesoleval hetkel järgmine: iga eriõpet saava lapse kohta eraldatav summa riigieelarvest on täpselt teada, kuna teada on arvestuslik pearaha maksumus, eriõppe koefitsient ning iga omavalitsuse koefitsient tulenevalt õpilaste arvust selles. Uue kuluarvestussüsteemi väljatöötamine on olnud HM-s päevakorral. Haridusministril on kavas 2003.a. selleks kokku kutsuda vastav töörühm. HM kogemused praeguse rahastamissüsteemi väljatöötamisel näitavad, et see protsess on aeganõudev, sest vajab pikaajalisi läbirääkimisi erinevate osapooltega. Seni püüame täiendada olemasolevaid võimalusi.

7. Analüüsida koolikohustuse mittetäitmise põhjusi ning pöörata meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel enam tähelepanu just põhjustele. Riiklik järelvalve jätkab koolikohustuse mittetäitmise analüüsimist ja andmete avaldamist igaaastastes kokkuvõtetes. Samuti jätkab HM alaealiste komisjonide tegevuse suunamist koolikohustuse täitmise teemal.
Eelpool mainitud planeeritavate uuringute tellimine haridusministeeriumi poolt võimaldab edaspidi just õppimise katkestamise eelstaadiumi põhjuste väljaselgitamist ning senisest enam ennetavate meetmete väljatöötamist.

Teie poolt auditi käigus läbiviidud koolide küsitluse tulemused andsid haridusministeeriumile vajalikku informatsiooni koolikohustuse mittetäitmise tegelike põhjuste väljaselgitamisel. Sellest järeldub, et 60% juhtudel on koolikohustuse mittetäitmise põhjuseks sotsiaalsed probleemid, mida tunnistades on Haridusministeerium alates käesolevast aastast hakanud õpilaskodusid looma, leidnud võimalused algklaaside õpiastele tasuta koolilõunaks. Terviseprobleemide näol on tegemist õpiraskustega, mis tekivad meie tahtest olenemata ning probleemi leevendamiseks on loodud võimalused kodu- ja haiglaõppeks; haridusseadustiku uuendamise töögrupis on käsitletud ka haiglaõppe tõhustamise vajadust. Erinevate meetmete väljatöötamine, selleks võimaluste loomine ja nende rakendamise jälgimine, toetamaks õpiraskustega lapsi, on haridusministeeriumi pädevuses ja sellega tegeletakse jätkuvalt. Ülejäänud 11% osas on probleemi tekkepõhjused pigem koolist tingitud ning nende lahendamisele kaasaaitamine Haridusministeeriumi poolt võiks põhineda õpetaja taseme-ja täiendkoolitussüsteemi täiustamisel.

Lugupidamisega

Mailis Rand
Minister

Kadri Peterson 07 350 231