KONTROLLIARUANNE

25. november 2002 nr 7038

Koolikohustuse täitmise tagamine

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontrolli tulemusauditi osakond auditeeris Haridusministeeriumi tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel. Auditeeritavaks perioodiks olid peamiselt õppeaastad 1999/2000 ja 2000/2001 ning osaliselt ka 2001/2002.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kuidas ministeerium on koolikohustuse täitmise kohta aruandlust kogunud ning mida teinud kooliskäimise parandamiseks. Vaadeldi vaid normintellektiga õpilastele koolikohustuse täitmise tagamist.

Peamised järeldused ja ettepanekud

Haridusministeeriumil pole täpset ülevaadet, kui palju on Eestis koolikohustust mittetäitvaid lapsi ning miks koolikohustust ei täideta.

Sellel on mitu põhjust:

- Esmane põhjus on see, et õigusaktides ei ole selgelt sätestatud, keda üldse koolikohustuse mittetäitjaks pidada. Koolikohustuse mittetäitmiseks peetakse praegu väga erinevaid juhtumeid.
- Praegune õpilaste arvestuse kord ei too välja lapsi, kes polegi kooli jõudnud, ega ka koolide nimekirjas olevaid lapsi, kes tegelikult koolis ei käi.
- Haridusministeerium küll koondab, ent siiski mitte ammendavalt niisugust teavet, mis annaks selge ülevaate koolikohustuse mittetäitmise põhjustest.

Riigikontroll soovitas haridusministril defineerida koolikohustuse mittetäitmine seaduses, et kõik osapooled (koolid, ministeeriumide, omavalitsuste ja maavalitsuste haridusametnikud) seda ühtmoodi mõistaksid, ning ühtsest määratlusest lähtudes täiendada koolikohustuslike õpilaste üle peetava arvestuse korda. Minister nõustus ettepanekutega ja lubas koolikohustuse mittetäitmise mõiste defineerida haridusseadustiku uuendamise käigus 2003. aastal.

Samuti tegi Riigikontroll ettepaneku koguda koolikohustuse mittetäitmise kohta teavet nii, et oleks ülevaade koolikohustuse mittetäitmise põhjustest ja ulatusest ning alaealiste komisjonide tegevusest koolikohustuse mittetäitjatele mõjutusvahendite kohaldamisel. Haridusminister nõustus, et praegu statistilises aruandluses kajastuvad põhjused ei ole ammendavad; tulevikus on kavas koguda täpsemaid andmeid õpilaste registrisse. Lisaks plaanitakse tellida asjaomane uuring.

Ehkki ministeerium on välja töötanud mitmeid koolikohustuse täitmise parandamise meetmeid, ei saa neid kõiki siiski kõigis maakondades rakendada. Samuti pole teada kõigi meetmete tegelik maksumus ning puudub süsteem nende tulemuslikkuse hindamiseks.

Riigikontroll soovitas välja selgitada, miks koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmeid ei ole rakendatud kõikides maakondades ning laiendada vajaduse korral nende rakendamise võimalusi. Haridusminister nõustus, et meetmete rakendamisega eri maakondades on probleeme, kuid nentis, et ministeerium on loonud eeldused täiendatavate personalikulu koefitsientide näol. Täpsemat tegevuskava, kuidas tagada meetmete rakendamine kõigis maakondades, minister ei esitanud.

Riigikontroll tegi ka ettepaneku sõnastada oodatavad tulemused, mida tahetakse iga konkreetse koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmega saavutada, määratleda, millist infot on selle tulemuslikkuse hindamiseks vaja, ning seejärel seada sisse aruandlus, mis tagaks tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe. Haridusminister lubas oodatavad tulemused ja nende hindamise kriteeriumid välja töötada 1. septembriks 2003 ja edaspidi infot kogudes lähtuda välja töötatud kriteeriumidest.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

Valdkonna ülevaade **4**

Auditi iseloomustus **5**

1. HARIDUSMINISTEERIUMI KOGUTAV INFO KOOLIKOHUSTUSE MITTETÄITMISE KOHTA **6**

1.1. Ülevaade koolikohustuse mittetäitjatest **6**

1.2. Koolikohustuslike õpilaste arvestus **7**

1.3. Haridusministeeriumi aruandlus koolikohustuse mittetäitmise kohta **9**

2. KOOLIKOHUSTUSE TÄITMISE TAGAMISEKS LOODUD MEETMED **12**

2.1. Meetmete kasutamine **12**

2.2. Meetmete tulemuslikkus **14**

LISAD **18**

1. Intervjuude nimekiri **19**

2. Kokkuvõte alaealiste komisjonide küsimustikust **21**

3. Kokkuvõte koolide küsimustikust **27**

HARIDUSMINISTRI VASTUS **37**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Eesti Vabariigi põhiseadus (§ 37) sätestab, et õppimine on kooliealistele lastele seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Kohustuslikuks haridus-miinimumiks on põhihariduse omandamine, mille vanuselisteks piirideks on 7–17 eluaastat ja mis omandatakse 1.–9. klassis. Koolikohustuslik on ka Eestis elava välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku laps, välja arvatud välisriigi esindaja laps.

Riik ja kohalikud omavalitsused peavad tagama Eestis igaühele võimaluse koolikohustust täita[1]. Selleks loob tingimused kohalik omavalitsus koos kooliga[2]. Kohalik omavalitsus peab ülal koolikohustuse täitmiseks vajalikul arvul koole, korraldab lastele sõidu kooli ja tagasi ning tagab meditsiiniabi ja toitlustamise õppetöö ajal. Kool tagab oma teeninduspiirkonnas elavatele koolikohustuslikele lastele õppimisvõimalused[3]. Ka lapsevanemad peavad koolikohustuse täitmist tagama, olles kohustatud lapsele koolikohustuse täitmiseks soodsad tingimused looma[4].

Et kohustusliku põhihariduse omandamine oleks kõigile jõukohane, on loodud võimalused seda omandada kolmel eri tasemel. Seetõttu ei peaks ühelgi õpilasel koolikohustus täitmata jääma tema puude või väheste võimete tõttu. Nendeks tasemeteks on:

- normaalse intellektiga õpilastele mõeldud õppekava (selle alusel õpib 98,4% põhikooli õpilastest);
- kerge vaimupuudega õpilastele mõeldud lihtsustatud õppekava (selle alusel õpib 1,4% põhikooli õpilastest);
- keskmise ja sügava vaimupuudega õpilastele mõeldud toimetuleku õppekava (selle alusel õpib 0,4% põhikooli õpilastest).

2001/2002 õppeaasta 1. septembri seisuga oli Eestis kokku 654 üldhariduskooli, sh 132 algkooli, 282 põhikooli ning 240 gümnaasiumi. Ülevaade üldhariduskoolide ja põhikoolis õppivate õpilaste arvust on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Õppeasutused ja õppurid 1997/1998–2001/2002

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Üldhariduslikud päevakoolid	730	722	706	685	654
Õppurite arv põhikoolis	184 486	185 398	183 451	179 230	173 060

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

[1] Haridusseadus § 4 lg 1
[2] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 17 lg 5
[3] Sama § 19 lg 1
[4] Sama § 17 lg 6

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärgiks oli hinnata Haridusministeeriumi tegevust aruandluse kogumisel koolikohustuse täitmise kohta ning analüüsida nii ministeeriumi kui ka teiste valdkonnaga seotud osapoolte tegevust meetmete rakendamisel koolikohustuse täitmise parandamiseks. Auditis vaadati normintellektiga õpilastele koolikohustuse täitmiseks loodud meetmeid.

Auditiga hõlmatud asutused olid Haridusministeerium, maavalitsused, kohalikud omavalitsused, alaealiste komisjonid ja üldhariduskoolid. Auditeeritavaks perioodiks olid õppeaastad 1999/2000 ja 2000/2001 ning osaliselt ka 2001/2002. Auditi viisid läbi auditijuht Kristjan Paas ning audiitorid Heiki Randma ja Kaire Tamm, 29.04.–31.05.2002 osales auditis ka Tartu Ülikooli praktikant Lauri Tammiste.

Auditeerimist alustades püstitas Riigikontroll küsimused ning nendele vastamiseks vajalikud kriteeriumid, millest lähtudes hinnata Haridusministeeriumi tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel. Keskenduti järgmistele küsimustele:

- Kas Haridusministeerium kogub aruandlust koolikohustuse täitmise kohta ning uurib koolikohustuse mittetäitmise põhjuseid?

- Kuidas on Haridusministeerium korraldanud erinevate meetmete rakendamist koolikohustuse mittetäitmisega seotud probleemide lahendamiseks?

Auditirühm intervjueeris koolikohustuse täitmise tagamisega seotud osapooli – Haridusministeeriumi, kohalike omavalitsuste ja koolide töötajaid (intervjuude nimekiri on lisas 1). Samuti analüüsiti auditi teemat puudutavaid dokumente – Eesti haridusstatistika kogumikke, maakondlike alaealiste komisjonide aastaaruandeid, Haridusministeeriumi töökorraldust ja hariduse finantseerimise korraldust kajastavaid dokumente jms.

Lisaks dokumentide analüüsile ning intervjuudele saatis auditirühm alaealiste komisjonidele ning koolidele ankeetküsimustiku (edaspidi ka alaealiste komisjonide küsimustik ja koolide küsimustik).

Küsitlus hõlmas kõigi 15 maakonna alaealiste komisjone, kellel palusime koondada ka maakonnas tegutsevate omavalitsuste alaealiste komisjonide andmed. Lisaks saadeti küsimustik Tallinna Haridusametile, kellel palusime koondada Tallinna linnaosade juures asuvate alaealiste komisjonide andmed. Küsimustiku täitsid ning tagastasid Riigikontrollile kõik 15 maakondlikku alaealiste komisjoni ja ka Tallinna Haridusamet. Kokkuvõte küsimustiku tulemustest on lisas 2.

Koolide küsimustik hõlmas 143 kooli. Küsitletavate valimit koostades pidas Riigikontroll silmas, et oleksid esindatud kõigi maakondade eri suurusega ning nii vene kui ka eesti õppekeelega koolid. Valimi aluseks võeti Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse poolt emakeele tasemetööde läbiviimisel kasutatud valim. Kokkuvõte koolide küsimustikust on lisas 3.

1. Haridusministeeriumi kogutav info koolikohustuse mittetäitmise kohta

1.1. Ülevaade koolikohustuse mittetäitjatest

Haridusministril puudub täpne ülevaade koolikohustuslikus eas olevatest lastest, kes ei käi koolis ja ei omanda põhiharidust.

Koolikohustuse mittetäitjate kohta esitatud arvud on väga erinevad.

Koolikohustuse mittetäitjatest rääkides kasutatakse väga erinevaid arve. Haridusministeerium ise peab Statistikaameti andmetele tuginedes arvestust nii laste kohta, kes polegi haridussüsteemi jõudnud, kui ka õpilaste kohta, kes katkestavad põhikooli õpingud. Statistikaameti andmete kohaselt ei olnud õppeaastal 2000/2001 8–14-aastastest lastest ligi 4000 kantud mitte ühegi kooli nimekirja ning põhikooli õpingud katkestasid 998 õpilast. Alaealiste komisjonid tegelesid 2001. aastal 1124 koolikohustuse mittetäitjaga. Noorsoopolitsei hinnangul ei õppinud ega töötanud samal aastal 1863 alaealist.

Haridusministeerium ei tea, keda koolikohustuse mittetäitjaks lugeda, sestap on segaduses ka koolid.

Samas on koolikohustuse mittetäitjate arvu väljaselgitamine ka raskendatud, sest tänaseni pole sätestatud, keda koolikohustuse mittetäitjaks pidada. Ka Haridusministeeriumis on kasutusel mitu koolikohustuse mittetäitja tõlgendust. Näiteks märkis haridusminister ühes oma intervjuus[5], et koolikohustuse mittetäitja on õppur, kelle õppimist ja selle tulemuslikkust tema puudumiste sageduste tõttu ei saa kool hinnata ja puudumiste põhjusi pole olnud võimalik ületada. Vastuses Riigikontrolli teabepäringule peab Haridusministeerium koolikohustuse mittetäitmiseks koolikohustuslikus eas lapse kooli nimekirjas mitteolemist. Riigikontrollile antud seletuse järgi ei käsitle ministeerium koolikohustuse mittetäitjatena õpilasi, kes süstemaatiliselt puuduvad ja kellel seetõttu on raskusi põhihariduse omandamisega.

Et Haridusministeerium pole koolikohustuse mittetäitmist selgelt defineerinud, ei tea ka koolid, keda koolikohustuse mittetäitjaks pidada. Riigikontrolli küsimustikule vastanud koolidest pidas 53% koolikohustuse mittetäitmiseks süstemaatiliselt või pikaajaliselt põhjuseta puudumist, 25% korduvat puudumist, mille tagajärjeks on õppekava mitteomandamine, 12% iga põhjuseta puudumist ning 10% õppekava mitteomandamist.

Enamik pöördumistest alaealiste komisjonide poole on seotud koolikohustuse mittetäitmisega.

Koolide erinev arusaam koolikohustuse mittetäitmisest on viinud olukorrani, kus koolid pöörduvad alaealiste komisjoni poole väga erineva arvu puudumiste korral. Koolide küsimustikust selgus, et erinevates koolides on alaealiste komisjoni teavitamise aluseks nii 30, 50 kui 140 põhjuseta puudutud tundi aastas. Alaealiste komisjonid proovivad samuti koolikohustuse mittetäitjate arvu välja selgitada, võttes selle aluseks neile esitatud pöördumiste arvu. Alates 1999. aastast on abiotsimine komisjonidelt koolikohustuse mittetäitmise tõttu üha kasvanud ning 2001. aastal 1124 pöördumist koolikohustuse mittetäitmise asjus moodustas kõigist pöördumistest juba 67%[6].

[5] Ministri *on-line*-intervjuu 25.03.2002, kättesaadaval internetis aadressil: http://www.hm.ee/uudis.php?sorditud=laast&itemid=4&subid=

[6] Alaealiste komisjonide küsimustik

1.2. Koolikohustuslike õpilaste arvestus

Praegune õpilaste arvestus ei võimalda välja tuua lapsi, kes polegi kooli jõudnud, ega ka kooli nimekirjas olevaid lapsi, kes koolis ei käi, mistõttu süsteem ei taga usaldusväärset ülevaadet koolikohustuse täitmisest.

Koolikohustuslike laste üle elukoha järgi peavad arvestust pidama valla- ja linnavalitsused ning koolid, mille juures on põhikooli klasse[7]. Valla- ja linnavalitsused peavad arvestust koolikohustuse täitmise edasilükkamise, esimesse klassi astumise, väljaspool kooli teeninduspiirkonda või haldusterritooriumi õppimise ja põhikooli lõpetamise või katkestamise üle seoses koolikohustuse täitmise vanusepiiri ületamisega[8].

Kuigi valla- ja linnavalitsuste ülesanne on koostada igal aastal esimesse klassi astuvate laste nimekirjad vastavalt koolide teeninduspiirkondadele, näitas koolide küsimustik, et omavalitsuse koostatud õpilaste nimekirjad pole täielikud ning erinevad tegelikult esimesse klassi tulevate õpilaste nimekirjadest. Eelkõige on see probleemiks suuremate linnade, linnalähedaste ja ka omavalitsuste äärealade koolides. Nimekirjade erinevuse üheks põhjuseks on vanemate võimalus panna oma laps õppima õpilaskohtade olemasolul ka väljaspool teeninduspiirkonda ning omavalitsuse haldusterritooriumi asuvasse kooli. Teisalt, rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete ebatäpsuse või nende puudumise tõttu ei oma kohalikud omavalitsused ülevaadet kõikidest oma haldusterritooriumil elavatest inimestest. Kuna kohalikud omavalitsused ei suuda elukoha järgi koolikohustuslike laste arvu täielikult välja selgitada, ei ole neil võimalik ka Haridusministeeriumile anda korrektseid andmeid, kas kõik antud haldusterritooriumil elavad koolikohustuslikud lapsed on õppima asunud.

Haridusministeerium ei tea, kas kõik koolikohustuslikud lapsed on õppima asunud.

Haridusministeerium on koos Statistikaametiga proovinud täpsustada kooli mittejõudnud laste arvu, võrreldes õpilaste arvu vastavas vanuserühmas olevate laste arvuga, ent saadud andmed on vastuolulised.

Tabel 2. 8–14-aastaste õppurite* osatähtsus rahvastiku selles vanuserühmas 1996/1997–2000/2001

Õppeaasta	Kooli nimekirjas olevate laste %	Laste ja õpilaste arvu vahe	Kooli nimekirjast puuduvate laste %
1996/1997	97,2	4485	2,8
1997/1998	97,4	4100	2,6
1998/1999	97,4	4100	2,6
1999/2000	97,4	4000	2,6
2000/2001	97,6	3500	2,4

* Võrreldud on rahvastikuregistri andmete põhjal koolikohustuslikus eas olevat vanuserühma (8–14) ning tegelikult koolis käivate laste arvu, vanusevahemik 8–14 on valitud seetõttu, et osa lapsi ei lähe veel 7-aastaselt kooli ja paljud 15-aastased on põhikooli lõpetanud.

Allikas: Haridusministeeriumi vastus Riigikontrolli teabepäringule, Statistikaameti hariduse 2000/2001 aastakogumik

[7] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 17 lg 5
[8] Sama § 2 lg 2 ja 3

Tabelis 2 toodud andmetel on viimastel aastatel 8–14-aastaste laste seas koolist eemalejääjaid ligi 4000, kuid laste ja õpilaste arvu vahe ei koosne ainult kooli mittejõudnud lastest. Haridusministeeriumi andmete kohaselt võib nende seas olla raske hälbega lapsi, kes ei saa regulaarharidust, samuti ajutise elamisloaga välismaal õppivaid lapsi – ning koolikohustuse mittetäitjad moodustavad ligikaudu poole toodud vahest ehk õppeaastal 2000/2001 1750 last.

8–14-aastastest lastest pole ühegi kooli nimekirja kantud ligi 4000 last. Äsjase rahvastikuloenduse alusel on kooliskäijaid rohkem kui vastavas vanuserühmas lapsi.

Samas annab koolieelistе ja koolis käivate laste võrdlemine 2000. aasta rahvastikuloendusele tuginedes hoopis üllatava tulemuse: 2001/2002 õppeaastal ulatus 8–14-aastaste õpilaste osatähtsus rahvastiku vastavast vanuserühmast 100,6%-ni ning õppeaastatel 1998/1999–2000/2001 100,8%-ni, mis tähendab, et koolis käib rohkem lapsi, kui on tegelikult vastavas earühmas kokku.

Lisaks selgus koolide küsimustikust, et probleeme on tekkinud õpilaste ülesleidmisega nende mujale õppima asumise korral. Õpilaste arvestuse korras[9] on ette nähtud, et kui pärast õpilase lahkumist pole 10 päeva jooksul tema õpingute jätkamist kinnitavat teatist saabunud, teatatakse kohalikule omavalitsusele, kes peab koostöös kooliga rakendama abinõusid õpilase leidmiseks. Vestlustest koolijuhtidega ning koolide küsimustikust selgus, et maapiirkondades ja väiksemates omavalitsustes suudavad valla- ja linnavalitsused koos koolidega üldjuhul õpilase liikumise omavalitsuse haldusterritooriumi piires välja selgitada. Suuremates linnades ja linnalähedastes piirkondades on õpilaste liikumise jälgimine peaaegu võimatu. Kuna koolivahetuse korral saab õpilase kooli nimekirjast kustutada vaid uuest koolist õpingute jätkamist kinnitava teatise saabudes ning õpilase välismaale elama või õppima asumise puhul pärast seda, kui lapsevanem on esitanud kirjaliku avalduse, sisaldavad mitmete koolide nimekirjad õpilasi, kes tegelikult seal ei õpi. Riigikontrolli küsimustikule vastanud koolide nimekirjades oli selliseid õpilasi 0,4%. Kui laiendada antud õpilaste osakaal kogu põhikooli õpilaste arvule, võib oletada, et Eesti koolide nimekirjades on niisuguseid õpilasi kokku ligikaudu 700.

Eestis võib koolide nimekirjades olla kokku umbes 700 õpilast, kes tegelikult antud koolis ei õpi.

Arvestuse pidamise parandamiseks on Haridusministeerium käivitanud õpilaste registri[10], mille andmeid soovib tulevikus hakata võrdlema rahvastikuregistri andmetega. Õpilaste registrisse esitavad andmeid õppurite kohta koolid või kohalikud omavalitsused: kord aastas täis- ja kord kuus nende õppurite nimekirja, kelle andmetes on toimunud muudatusi. Kohalike omavalitsuste töötajate sõnul on probleeme registrist õpilaste andmetes toimunud muudatuste kohta tagasiside saamisega – operatiivne tagasiside aga võimaldaks omavalitsustel õpilaste liikumist kiiremini välja selgitada. Kuigi õpilaste register võimaldab osaliselt jälgida õpilaste mujale õppima asumist koolivahetuse või välismaale asumise korral, sisalduvad registris ka valede koolide nimekirjas olevad õpilased. Et seda probleemi vältida, on Haridusministeerium õpilaste registrit täiendanud: nende õpilaste kohta tehakse registris eraldi märge. Kuna aga õpilaste register ei sisalda kõikide koolide õpilaste andmeid, ei ole võimalik selle kaudu nimekirjas olevate, kuid tegelikult koolis mittekäivate õpilaste tegelikku osakaalu välja selgitada.

Õpilaste registri tõhusam toimimine aitaks õpilaste liikumist kiiremini välja selgitada.

[9] Vabariigi Valitsuse 10.11.2000. a määrus nr 355
[10] Haridusministri 20.09.2000. a määrus nr 14

1.3. Haridusministeeriumi aruandlus koolikohustuse mittetäitmise kohta

Haridusministeerium koondab erinevaid andmeid koolikohustuse täitmisega seonduvate probleemide kohta, kuid mitte ammendavalt, mistõttu ei ole võimalik saada ülevaadet tegelikust olukorrast koolikohustuse täitmisel.

Haridusministeerium kogub riikliku aruandevormi raames koolidelt andmeid õppeasutuste, õpilaste arvu ja selle muutuse ning õppetulemuste kohta. Koolikohustuse mittetäitmisest saab Haridusministeerium ülevaate alaealiste komisjonidelt, kes peavad alaealiste õigusrikkumiste andmebaasi. Alaealiste komisjonide iga-aastased aruanded annavad ülevaate koolikohustuse mittetäitjatega seotud aruteludest ja alaealistele määratud mõjutusvahenditest. Maakondlike haridusinspektorite tähelepanekutest munitsipaalkoolide tegevuse kohta saab Haridusministeerium infot nende järelevalveaktide kaudu. Riiklikku järelevalvet koolides teostatakse vastavalt kindlaks määratud teemadele: koolitöö planeerimine ja juhtimine, kooli õppe- ja kasvatustöö, töökeskkond[11].

Haridusministeeriumi poolt koondatavas üldhariduskoolide aruannetes kajastatakse peamiselt statistilisi arvnäitajaid, kuid kvalitatiivset teavet, mis annaks võimaluse hinnata koolikohustuse täitmise olukorda, on neis vähe. Näiteks on ministeerium püüdnud välja uurida õppetöö katkestamise põhjuseid, kogudes selleks koolidelt andmeid viies kategoorias. Kogutud andmed aga ei võimalda mõista, **miks tegelikult** õpingud katkestati. Põhikooli katkestamisest viimastel aastatel on ülevaade tabelis 3.

Aruannetes sisalduv ei võimalda Haridusministeeriumil hinnata koolikohustuse täitmise probleeme.

Tabel 3. Õppetöö katkestajad põhikoolis põhjuste järgi 1998/1999–2000/2001

Katkestamise põhjused	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Heideti koolist välja	230	313	371
Haigestusid	18	16	9
Asusid tööle	257	236	246
Surm	54	53	45
Muud põhjused	340	380	354
Katkestajaid kokku	**899**	**998**	**1025**

Allikas: Eesti Statistikaamet

Tabelis toodud andmetest on näha, et õpingute katkestamine on viimastel aastatel suurenenud, kuid aruandest ei selgu, millest katkestamiste arvu kasv on tingitud. Arusaamatuks jääb ka "muude põhjuste" sisu, mille osakaal kõigist põhjustest moodustab ligi kolmandiku. Haridusministeeriumil puuduvad andmed, milliseid põhjuseid on koolid "muudeks" pidanud.

Koolide poolt Haridusministeeriumile esitatavad aruanded ei anna ülevaadet süstemaatiliselt põhjuseta puudumiste kohta koolides, kuigi üldjuhul eelnevad õpingute katkestamisele nii probleemid õppetöös kui tundidest puudumised. Riigikontroll kogus koolidelt andmeid puudumiste kategooriate kaupa: 10–50 põhjuseta puudutud tundi õppeaastas, enam kui 50 põhjuseta puudutud tundi õppeaastas, puudumiste tõttu pole võimalik välja panna veerandihinnet jne. Küsimustikust selgus, et üle 50 tunni põhjuseta puudumisi oli küsimustikule vastanud koolides 2001/2002 õppeaastal 2,3% õpilastest.

[11] Haridusministri 22.03.1999. a määrus nr 31

Koolide aruannetes tuuakse küll välja, milliseid meetmeid on koolikohustuse täitmise tagamiseks kasutatud, kuid mitte meetme kasutamise tagajärjel toimunud muudatusi. Haridusministeerium ei koonda tagasisidet, kui palju koolikohustuse täitmine on meetmete rakendamise tagajärjel paranenud. Samasugune olukord on eriinternaatkoolide osas. Ehkki sinna suunamise eesmärgiks on aidata kaasa alaealise õiguserikkuja resotsialiseerumisele, ei küsi ministeerium, missugune on õpilase hilisem käekäik.

Haridusministeeriumi poolt koolidelt kogutavad aruanded ei näita, milline on olnud erinevate meetmete kasutamise mõju koolikohustuse täitmisele. Samuti ei selgu meetmete mõjusus alaealiste komisjonide aruannetest.

Ka alaealiste komisjonide esitatavad aruanded ei anna ülevaadet mõjutusvahendite määramise tagajärjel toimunud muudatustest. Samuti ei tooda aruannetes välja, milliseid mõjutusvahendeid on määratud erinevate õiguserikkumiste korral, ning lisaks ei pea komisjonid arvestust eri õiguserikkumiste sooritamise põhjuste üle. Kuigi alaealiste komisjonide aastaaruandeid koondatakse aastast 1999, ei ole need siiani Haridusministeeriumis sisulise analüüsi ega edasise poliitika väljatöötamise aluseks olnud.

Riigikontrolli ettepanekud haridusministrile

Selleks, et saada täpne ülevaade koolikohustuse mittetäimisest ja selle põhjustest, soovitab Riigikontroll:

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.

Haridusministri vastus

Haridusminister nõustub, et koolikohustuse mittetäitmine pole seadusandlikul tasandil täpselt määratletud ning lubab, et mõiste üle arutletakse koos koolikohustuse täitmist puudutavate õigusaktide ülevaatamisega 2003. aasta jooksul. Samuti väidab minister, et kuigi koolikohustuse mittetäitmine pole defineeritud, on eri osapooled seda kokkuleppeliselt ühtmoodi mõistnud.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll tunnustab Haridusministeeriumi tegevust haridusseadustiku uuendamisel koolikohustuse mittetäitmise sisuliseks määratlemiseks. Samas ei saa me nõustuda, et eri osapooled on koolikohustuse mittetäitmist ühtmoodi mõistnud, kuna audit näitas, et maavalitsuste haridusametnikel, ministeeriumil, kohalikel omavalitsustel ja koolidel siiski puudub sellest ühtne kokkuleppeline arusaam – või on sellest teadlik ainult osa inimesi.

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.

Haridusministri vastus

Haridusminister möönab, et probleemi lahendaks koolikohustuse mittetäitmise määratlemine ning senisest kvaliteetsema õpilaste registri ristkasutus rahvastikuregistriga. Õigusaktides täpsustatakse nii kooli kui ka kohaliku omavalitsuse või koolipidaja ülesanded registri andmete õigsuse tagamisel. Ülevaadet koolikohustust mittetäitvatest lastest mõjutab rahvastikuregistri kvaliteet ning asjaolu, et praegu pole inimestel kohustust end omavalitsusüksuste elanike registrisse kanda. Nende asjaolude korrastamine väljub Haridusministeeriumi pädevusest.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll loodab, et Haridusministeeriumi poolt loodud õpilaste register hakkab tööle rakendudes täitma talle pandud ülesandeid ning aitab parandada ülevaate saamist koolikohustuse täitmisest. Samas leiame, et kui rahvastikuregistri andmed mõjutavad oluliselt õpilaste registri kvaliteeti, võiks Haridusministeerium üles näidata initsiatiivi rahvastikuregistri andmete korrastamiseks ning seni kasutada aktiivsemalt olemasolevaid rahvastikuregistri korrektseid andmeid.

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.

Haridusministri vastus

Minister lubab, et “muud põhjused” täpsustatakse õpilasregistrisse kogutavate andmetega. Põhjuseta puudumisi analüüsivad maakondade inspektorid ning praegu arutatakse, millised andmed ja millises ulatuses peaksid jõudma ministeeriumi järelevalveosakonnani, et neid omakorda analüüsida ja avaldada iga-aastases järelevalvet kajastavas kokkuvõttes. Haridusministeeriumil on ka kavas tellida koolikohustuse mittetäitmise uuring. Järelevalveosakond on juba alustanud ka alaealiste komisjonide aruannete analüüsimist.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll nõustub Haridusministeeriumi vastusega täielikult.

2. Koolikohustuse täitmise tagamiseks loodud meetmed

2.1. Meetmete kasutamine

Haridusministeerium on välja töötanud mitmeid koolikohustuse täitmist tagavaid meetmeid, kuid nende rakendamise ulatus on maakonniti erinev ja mitte kõikidel alaealiste komisjonidel pole võimalik rakendada kõiki meetmeid.

Haridusministeerium on põhikooli ja gümnaasiumiseadusega loonud aluse koolikohustuse täitmist tagavate meetmete rakendamiseks ja andnud õpilastele mitmeid võimalusi põhikooli riikliku õppekava omandamiseks. Seadusest tulenevate koolikohustust tagavate meetmete rakendamine on eelkõige kohalike omavalitsuste kui kooli omanike ning koolide ülesanne. Koolikohustuse täitmise tagamiseks võib kool õpilase õpiraskuste korral rakendada õpiabi ja nõustamist, koostada õpilasele individuaalse õppekava[12] või korraldada koduõppe[13]. Vajadusel võib õpilase suunata pikapäeva-rühma[14], parandusõpperühma[15] või õpilaskodusse[16]. Käitumisraskustega õpilastele võib kool moodustada "Tootsi klasse"[17] ning arenguhäiretega õpilastele tasandusklasse[18]. Ülevaade meetmete rakendamisest on tabelis 4.

Tabel 4. Koolikohustuse täitmist tagavate meetmete ulatus 1999/2000–2001/2002

	1999/2000		2000/2001		2001/2002	
	Koole	Õpilasi	Koole	Õpilasi	Koole	Õpilasi
Pikapäevarühm*		36 534		32 625		29 305
Parandusõpperühm	163	2 730	198	3 744	211	4109
Tasandusklass	15	905	18	925	23	954
Koduõpe**		385		446		561
"Tootsi klass"***			25	283	34	436
Õpilaskodu	35	343	27	251	24	255

* Statistikaameti aastaraamat ei sisalda andmeid pikapäevarühmi rakendavate koolide arvu kohta.

** Koduõpe sisaldab individuaalõppekava alusel õppivate õpilaste arvu, kuna Haridusministeerium individuaalõppel olevate õpilaste üle eraldi arvestust ei pea.

*** "Tootsi klasside" moodustamise tingimused ja kord kehtestati 11.10.1999.a

Allikas: Statistikaameti hariduse 2001/2002 aastaraamat, Haridusministeeriumi vastus Riigikontrolli teabepäringule

Koolikohustust tagavate meetmete kasutamise ulatus maakondade kaupa on toodud tabelis 5.

[12] "Individuaalse õppekava koostamise ja rakendamise korralduslike aluste kinnitamine", haridusministri 12.09.1997. a määrus nr 17
[13] "Koduõppe kord", haridusministri 18.07.2000. a määrus nr 24
[14] "Pikapäevarühma töökorralduse alused", haridusministri 02.06.2000. a määrus nr 15
[15] "Parandusõpperühma töökorralduse aluste kinnitamine", haridusministri 02.06.1999. a määrus nr 34
[16] Eesti Vabariigi haridusseaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning alaealiste mõjutusvahendite seaduse muutmise seadusega muudeti kooliinternaadid 20. juunist 2002 õpilaskodudeks.
[17] "Kasvatusraskustega 7.–9. klassi õpilaste klassi moodustamise tingimuste ja korra kinnitamine", haridusministri 11.10.1999. a määrus nr 51
[18] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 4

Tabel 5. Koolikohustust tagavates meetmetes osalevate õpilaste protsent maakonna õpilaste arvust 2001/2002 õppeaastal

	Pikapäeva-rühm	Parandus-õpperühm	Õpilas-kodu	"Tootsi klass"	Tasandus-klass
Harju maakond	12	0,5	0,04	0,08	0,25
Hiiu maakond	15,2	2	–	0,5	–
Ida-Viru maakond	20,6	0,2	–	0,1	0,05
Järva maakond	11,6	6,2	–	–	–
Jõgeva maakond	16,6	3,4	0,3	0,2	0,2
Lääne maakond	9,5	3,9	–	0,5	0,25
Lääne-Viru maakond	11,4	4	0,3	-	2,2
Pärnu maakond	19,5	4	0,3	0,9	0,3
Põlva maakond	28,3	4	0,5	–	2
Rapla maakond	12,7	2,6	0,03	0,5	–
Saare maakond	17,1	3,7	0,2	–	–
Tartu maakond	10,1	1,5	0,01	0,09	1
Valga maakond	24,9	5,4	0,3	0,3	–
Viljandi maakond	15,8	4	0,5	0,3	1,2
Võru maakond	23,7	7,8	0,3	0,5	–
Keskmine %	**14,1**	**2,4**	**0,1**	**0,25**	**0,55**

Allikas: Statistikaameti hariduse 2001/2002 aastakogumik, Haridusministeeriumi vastus Riigikontrolli teabepäringule

Nagu tabelist 5 näha, erineb kõigi meetmete rakendamise osakaal maakonniti oluliselt. Kui pikapäevarühmi ja parandusõpperühmi on kasutatud kõigis maakondades, siis tavakoolide juurde moodustatud tasandus- ja "Tootsi klasside" ning õpilaskodude kasutamise võimalus mitmes maakonnas puudub.

Mitmes maakonnas pole loodud kõigi koolikohustuse täitmist parandavate meetmete rakendamise võimalust.

Koolikohustuse täitmise tagamiseks on alaealiste komisjonidele antud alaealiste mõjutusvahendite seadusega õigus määrata õiguskorda või koolikohustust rikkunud alaealise suhtes omapoolseid meetmeid. Ülevaate meetmete rakendamisest annab tabel 6.

Tabel 6. Alaealiste komisjonide mõjutusvahendid koolikohustuse mittetäitmise või muu hulgas koolikohustuse mittetäitmise suhtes (protsentides) 1999–2001

Kohaldatud mõjutusvahend	**1999**		**2000**		**2001**	
	Esmakordne	Korduv	Esmakordne	Korduv	Esmakordne	Korduv
Pikapäevarühm	1	2	1	1	–	1
"Tootsi klass"	–	–	9	6	8	2
Õpilaskodu	–	3	–	1	1	1
Hoiatus	43	43	32	26	33	23
Vestlus spetsialistiga	18	17	15	12	10	15
Lepitamine	2	–	1	–	1	1
Kohustus elada vanemaga	6	8	3	8	2	3
Käendus	0	–	1	1	1	1
Noorteprogramm	4	3	3	7	4	18
Erikool	10	11	5	17	4	14
Ühiskasulik töö	3	3	3	2	3	8
Muu*	12	11	27	21	33	15

* Muude mõjutusvahenditena on tabelis silmas peetud mitme nimetatud mõjutusvahendi üheaegset kohaldamist

Allikas: Alaealiste komisjonide vastused Riigikontrolli teabepäringule

Nagu tabelist 6 näha, on enim määratud hoiatusi ja suunamisi erispetsialisti vestlusele. Alaealiste noorteprogrammidesse suunamise osakaal on viimase kolme aastaga kasvanud, olgugi et alaealiste komisjonidele eraldatud raha on vähenenud. Teiste mõjutusvahenditega võrreldes on vähe kohaldatud suunamist pikapäevarühmadesse ja kooliinternaatidesse ning lepitamist ja käendust.

2/3 Riigikontrolli küsimustikule vastanud alaealiste komisjonidest märkis, et neil pole võimalust kohaldada õpilaskodudesse suunamist, pooltel puudub võimalus suunata alaealisi "Tootsi klassidesse" ja eriinternaatkoolidesse.

Ligi 2/3 alaealiste komisjonidest ei saa lapsi õpilaskodudesse suunata.

Nagu eespool nimetatud, leidub õpilaskodusid ja "Tootsi klasse" vähestes omavalitsustes, eriinternaatkoolidesse suunamine on aga raskendatud seetõttu, et ehkki kohtadest summaarselt puudu pole, napib neid selles eas lastele, kus erikooli kõige enam vajatakse.

2.2. Meetmete tulemuslikkus

Haridusministeeriumil puudub tagasiside süsteem, mille põhjal oleks võimalik hinnata, kas koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavad meetmed on tulemuslikud.

Haridusministeerium on loonud võimalused rakendada erinevaid meetmeid koolikohustuse täitmise parandamiseks, kuid meetmete väljatöötamisel pole sõnastatud oodatavaid tulemusi. Samuti pole määratletud, millist infot oleks vaja koguda, võimaldamaks hinnata mõjutusvahendite tulemuslikkust. Nii on väga raske hinnata, kas olemasolevad meetmed on ennast õigustanud ja küllaldased koolikohustuse täitmisega seotud probleemide lahendamiseks.

Et ministeerium ei ole määratlenud infovajadust koolikohustuste täitmise parandamiseks rakendatavate meetmete tulemuslikkuse hindamiseks, siis infot ka ei koguta. Teabe puudumine meetmete tulemuslikkuse kohta raskendab olemasolevate meetmete seast valikute tegemist ning võib viia olukorrani, kus rakendatakse ebaotstarbekaid meetmeid.

Haridusministeeriumil puudub ülevaade koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavate meetmete tulemuslikkusest. See võib kaasa tuua ebaotstarbekate meetmete rakendamist ning järelikult ka ebaotstarbekaid kulusid.

Teadmatus meetmete tulemuslikkusest ei võimalda ministeeriumil rakendada ka tõhusat kulude juhtimist meetmete kaupa. Ministeeriumil on andmed nende meetmete maksumuse kohta, mida finantseeritakse riigieelarvest ehk kulud "Tootsi klassidele", koduõppele, parandusõppele ja eriinternaatkoolidele. Samas pole teada, kas need kulud on põhjendatud, sest puudub ülevaade, milliseid tulemusi tänu nendele kulutustele saavutati. Tabelis 7 on arvestuslikud kulud neljale mõjutusvahendile ning alaealiste komisjonile eraldatud raha aastail 2000–2002.

Tabel 7. Õpilaste arv ja õppevormidele eraldatud riigieelarvevahendid* (tuhandetes kroonides)

	2000			2001			2002		
	Õpilasi	Kulu	KÕK**	Õpilasi	Kulu	KÕK	Õpilasi	Kulu	KÕK
"Tootsi klassid"***		1021		283	2856	10,1	436	5156	11,8
Koduõpe	358	10 193	28,5	446	13 525	30,3	565	20 583	36,5
Parandusõpe	2730	19 340	7,1	3 744	28 555	7,6	4109	36 714	8,9
Eriinternaatkool	220	17 603	80,0	220	17 134	77,9	220	17 617	80,0

* Arvestused on tinglikud, sest raha eraldatakse koolidele ja alaealiste komisjonidele kalendriaastate, õpilaste üle peetakse arvestust aga õppeaastate kaupa.

** KÕK – kulu õpilase kohta.

*** "Tootsi klasside" moodustamise tingimused ja kord kehtestati 11.10.1999.

Allikas: Haridusministeeriumi vastus Riigikontrolli teabepäringule, riigiasutuste raamatupidamise tulemiaruanded.

Haridusministeerium ei kogu süsteemselt infot ka koolikohustuse mittetäitmise põhjuste kohta, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kas koolikohustuse parandamiseks rakendatavad meetmed on suunatud olemasolevate põhjuste leevendamiseks ning milliseid tulemusi on need meetmed andnud laste tagasitoomisel kooli. Samuti pole võimalik hinnata, kas ministeeriumi poolt koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavatele meetmetele eraldatud vahendid on kooskõlas põhjuste osatähtsusega. Nii Riigikontrolli küsimustiku kui ka Eesti Lastekaitse Liidu uuringu[19] alusel otsustades on koolikohustuse mittetäitmise üheks peamiseks põhjuseks pereprobleemid, kuid samas pole võimalik välja tuua, kui palju on Haridusministeerium pereprobleeme leevendatavatele meetmetele vahendeid eraldanud.

Ebaselge on ka alaealiste komisjonide poolt määratud mõjutusvahendite tulemuslikkuse hindamine. Tulenevalt alaealiste mõjutusvahendite seadusest peavad mõjutusvahendi määramisest tulenevate kohustuste täitmise üle teostama järelevalvet alaealiste komisjoni sekretär koos mõjutusvahendi kohaldajaga. Alaealiste komisjoni küsimustikust selgus, et peaaegu ükski alaealiste komisjonide sekretär ei osanud kirjeldada, kuidas toimub järelevalve rakendatud meetmete tulemuslikkuse üle. Samas suutsid kõik komisjonid välja tuua kõige tulemuslikumad mõjutusvahendid. Ülevaade on tabelis 8.

Tabel 8. Tulemuslikumad mõjutusvahendid koolikohustuse mittetäitmisega seotud probleemide lahendamisel alaealiste komisjonide arvates

Koolikohustuse mittetäitmise korral määratud mõjutusvahendid	Mainitud kordade arv	%
Psühholoogi, narkoloogi, sotsiaaltöötaja või muu spetsialisti vestlusele suunamine	11	23
Kasvatusraskustega 7.–9. klassi õpilaste klassi suunamine	7	15
Üldkasulik töö	6	13
Muu*	6	13
Kooliinternaati suunamine	5	10
Hoiatus	4	8
Noorte- või sotsiaalprogrammides osalemine	4	8
Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli suunamine	2	4
Käendus	2	4
Pikapäevarühma suunamine	1	2
Kohustus elada vanema, kasuvanema või eestkostja juures või lastekodus	0	0
Lepitamine	0	0

* Muu all on välja toodud mitu üheaegselt kohaldatud mõjutusvahendit.

Allikas: Alaealiste komisjonide küsimustik

Riigikontrolli ettepanekud haridusministrile

Selleks, et parandada koolikohustuse täitmist, soovitab Riigikontroll:

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

[19] Eesti Lastekaitse Liidu ja TPÜ poolt 2000. aastal projekti "Sotsiaaltööst õpetajale" raames läbi viidud küsitlus

Haridusministri vastus

Koolidelt on kogutud andmeid meetmete rakendamise kohta (põhjuseks on toodud pedagoogide ja raha nappust), kuid järelduste tegemiseks neid veel napib.

Ministeerium on loonud meetmete rakendamise eelduse täiendavate personalikulu koefitsientide ning maavanema reservfondist lisavahendite taotlemise võimaluse näol. Tõsiselt kaalutakse logopeedide ja eripedagoogide tasustamist riigieelarvest omavalitsuse vahendite asemel, et tõsta nende töötasu õpetaja palgaga ühele tasemele.

Haridusseadustiku uuendamisega kavatsetakse vähendada klassitäitumuse piirnorme. Toimetulekuprobleemidest tingitud õpiraskuste ühe lahendusena näeb minister tasuta koolilõuna võimaldamist algklassiõpilastele. Kohustusliku koolihariduse ulatuses on kavas tagada tasuta õppevahendid.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll tunnustab Haridusministeeriumi tegevust koolikohustuse täitmist parandavate meetmete arendamisel. Samas ei selgu vastusest, mida konkreetselt on kavas ette võtta meetmete rakendamise maakondlike erinevuste vähendamiseks ning kuidas kavatsetakse tagada, et kõik alaealiste komisjonid saaksid rakendada vajalikke meetmeid. Samuti jääb selgusetuks, millal loodetakse rakendada pakutud täiendavaid meetmeid (logopeedide ja eripedagoogide palgavahendite tagamine riigieelarvest, tasuta õppevahendite kindlustamine õppuritele).

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.

Haridusministri vastus

Minister lubab, et meetmete oodatavad tulemused, nende hindamise ja kogutava info kriteeriumid töötatakse välja 2003. aasta 1. septembriks. Meetmete kasutamise infot koguvad maavalitsuste inspektorid, edastavad selle ministeeriumi järelevalveosakonnale ning viimane avaldab info igaaastases riikliku järelevalve kokkuvõttes.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll nõustub Haridusministeeriumi vastusega täielikult.

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.

Haridusministri vastus

Iga eriõpet saava lapse kohta eraldatav summa riigieelarvest on täpselt teada, kuna on teada arvestuslik pearaha maksumus, eriõppe ning iga omavalitsuse koefitsient tulenevalt õpilaste arvust selles. Uue kuluarvestussüsteemi väljatöötamine on senise kogemuse järgi aeganõudev, tuleval aastal on kavas kokku kutsuda töörühm.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll toetab haridusministri initsiatiivi kokku kutsuda töörühm kuluarvestussüsteemi väljatöötamiseks. Loodame, et süsteem hakkab näitama iga rakendatava meetme tegelikku kulu lapse kohta, mis aitab meetmete rakendamist efektiivsemalt juhtida.

7. Analüüsida koolikohustuse mittetäitmise põhjusi ning pöörata meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel enam tähelepanu just põhjustele.

Haridusministri vastus

Ministeerium analüüsib koolikohustuse mittetäitmise põhjusi nii ise kui ka tellib vastavaid uuringuid. Arvestades tõsiselt selle auditi käigus selgunud asjaoluga, et koolikohustuse mittetäitmise peamiseks põhjuseks on sotsiaalsed probleemid, on hakatud looma õpilaskodusid ning leitud võimalus pakkuda algklasside õpilastele tasuta koolilõunat. Terviseprobleemidest tingitud õpiraskuste leevendamiseks on loodud võimalused kodu- ja haiglaõppeks. Koolist lähtuvate probleemide lahendamiseks püütakse täiustada õpetajakoolitust.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll tunnustab Haridusministeeriumi kavatsusi siduda koolikohustuse täitmist tagavate meetmete rakendamine koolikohustuse mittetäitmise põhjustega, lootes, et kavandatavad koolikohustuse mittetäitmise uuringud muutuvad edaspidi regulaarseks ning nende tulemused leiavad kasutamist nii olemasolevate meetmete korrigeerimisel kui ka uute kasutuselevõtul.

Margus Kurm

Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Lisad

1. Intervjuude nimekiri

1. 06.03.2002, Tartu Kunstigümnaasiumi direktor Harri Kõo, psühholoog ja sotsiaaltöötaja Mati Peedo;

2. 06.03.2002, Tartu Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Peep Laanes;

3. 07.03.2002, Raatuse Gümnaasiumi direktor Aivar Paidla, õppealajuhataja Merike Ausen;

4. 07.03.2002, Haridusministeeriumi suhtekorraldustalituse juhataja Marja Kuusk, järelevalve-osakonna järelevalvetalituse inspektor Eve Leppik, alus- ja põhihariduse talituse peaekspert Merike Mändla, planeerimise osakonna analüütik Kristi Nassar, õigusosakonna jurist Kristin Randoja, noortetalituse juhataja Piret Talur;

5. 07.03.2002, Tartumaa alaealiste komisjoni sekretär Aino Popova ja komisjoni liikmed – Tartu Politseiprefektuuri juhtivinspektor noorsootöö alal Marina Paddar, Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna lastekaitsespetsialist Aare Laak;

6. 07.03.2002, Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna juhataja Georg Aher;

7. 08.03.2002, Luunja Vallavalitsuse haridus- ja sotsiaalnõunik Lilia Raudheiding;

8. 08.03.2002, Luunja Keskkooli õppealajuhataja Ülle Taaber, sekretär Erika Kuusk;

9. 08.03.2002, Kaagvere Eriinternaatkooli direktor Mare Reiu;

10. 09.04.2002, Rapla Maavalitsuse kultuuri- ja haridusosakonna juhataja Aivar Soe;

11. 10.04.2002, Kalamaja Põhikooli õppealajuhataja Tea Mäeltsemees;

12. 11.04.2002, Tallinna 32. Keskkooli direktor Mari-Ann Puskar, põhikooli õppealajuhataja Ene Kasak;

13. 11.04.2002, Lasnamäe Üldgümnaasiumi õppealajuhataja Siiri Tall, sotsiaaltöötaja Maie Kasser;

14. 15.05.2002, Haridusministeeriumi hariduspoliitika nõunik Epp Rebane, alus- ja põhihariduse talituse juhataja Kai Võlli;

15. 15.04.2002, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktor Enn Mänd;

16. 16.04.2002, Kaitseliidu Ülema nõunik Anu Paidre;

17. 17.04.2002, Tallinna Haridusameti direktor Enn Kirsman, arenguosakonna juhataja Viivi Lokk, hariduskorralduse osakonna juhataja Meelis Kond, arenguosakonna vanemspetsialist Riho Piik, hariduskorralduse osakonna vanemspetsialist Urmas Sadam;

18. 24.04.2002, Lastekaitse Liidu projekti “Laps koolis” koordinaator Triin Edovald;

19. 24.04.2002, Põhja-Tallinna alaealiste komisjoni esimees Helle Nahko, haridusnõunik Heidi Tammik;

20. 26.04.2002, Haridusministeeriumi planeerimisosakonna nõunik Reet Neudorf;

21. 26.04.2002, Haridusministeeriumi Koolivõrgu Büroo juhataja asetäitja Ants Eglon;

22. 29.04.2002, Haridusministeeriumi planeerimisosakonna analüüsi ja planeerimise talituse juhataja Silja Kimmel, analüütik Kristi Nassar;

23. 29.04.2002, Tartu Õppekeskuse projektijuht Signe Reppor; koolipsühholoogid Eha Berežjuk, Triin Tannust, Kristjan Kask;

24. 30.04.2002, Tartu Ülikooli haridusteaduskonna eripedagoogika professor Jaan Kõrgessaar;

25. 30.04.2002, Haridusministeeriumi poliitikaosakonna nõunik Kai Kukk, alus- ja põhihariduse talituse juhataja Kai Võlli;

26. 30.04.2002, Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna lastekaitsespetsialist Aare Laak;

27. 09.05.2002, Eesti Noorsootöö Keskuse direktor Toomas Ponkin;

28. 10.05.2002, Raikküla Vallavalitsuse sotsiaalametnik Reeli Uustalu, haridusnõunik Maie Tihkan;

29. 10.05.2002, Raikküla Kooli direktor Tiina Rahkema;

30. 10.05.2002, Puiatu Erikooli direktor Mart Kadaja;

31. 16.05.2002, Tartu Maavalitsuse hälvikute nõustamiskomisjoni esimees Luule Kapp;

32. 16.05.2002, Haridusministeeriumi järelevalveosakonna juhataja Kadri Peterson, järelevalve-talituse juhataja Maie Kitsing;

33. 16.05.2002, Haridusministeeriumi poliitikaosakonna noortetalituse juhataja Piret Talur, noorte-talituse peaekspert Aare Vilu;

34. 24.05.2002, Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna juhataja Merle Malvet, hoolekande osakonna juhataja Aive Sarjas.

2. Kokkuvõte alaealiste komisjonide küsimustikust

Küsimustik saadeti 15 maakondlikule alaealiste komisjonile, kellel palusime koondada ka maakonnas tegutsevate kohalike omavalitsuste alaealiste komisjonide andmed. Lisaks saatsime küsimustiku Tallinna Haridusametile, kellel palusime koondada Tallinna linnaosade valitsuste juures asuvate alaealiste komisjonide andmed.

Küsimustiku täitsid ning tagastasid Riigikontrollile kõik 15 maakondlikku alaealiste komisjoni ja Tallinna Haridusamet.

Ülevaade kohalike omavalitsuste alaealiste komisjonidest

2001. aastal tegutses Eestis peale 15 maakondliku alaealiste komisjonile 29 kohaliku omavalitsuse alaealiste komisjoni. Nendeks kohalikeks omavalitsusteks on:

Linnad: Jõhvi, Kilingi-Nõmme, Kohtla-Järve, Kärdla, Maardu, Narva, Pärnu, Sillamäe, Tallinn (8 alaealiste komisjoni linnaosades).

Vallad: Are, Häädemeeste, Järvakandi, Kaarma, Koonga, Kõo, Saarde, Tabivere, Tarvastu, Tõstamaa, Vaivara, Viimsi, Võnnu, Vändra (ka alev).

Alaealiste komisjonid on tegutsenud ka Rae ja Raasiku vallas ning Lihula linnas, kuid on tänaseks oma tegevuse lõpetanud.

Arutelude ja korduvarutelude arv alaealiste komisjonides

Kui palju on toimunud alaealiste komisjonides aastatel 1999–2001 arutelusid ja korduvarutelusid? Need andmed on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Arutatud alaealiste õigusrikkumiste arv 1999–2001

	1999		2000		2001	
Maakond	**Arutatud õigus-rikkumisi**	**Korduv-arutelusid**	**Arutatud õigus-rikkumisi**	**Korduv-arutelusid**	**Arutatud õigus-rikkumisi**	**Korduv-arutelusid**
Harju maakond	20	7	38	10	44	15
Hiiu maakond	28	0	14	2	24	0
Ida-Viru maakond	121	21	215	59	182	40
Jõgeva maakond	15	0	18	0	35	6
Järva maakond	10	6	20	13	30	13
Lääne maakond	29	0	34	1	50	3
Lääne-Viru maakond	58	1	95	4	95	1
Põlva maakond	25	2	31	2	33	3
Pärnu maakond	114	15	114	30	167	28
Rapla maakond	33	4	36	20	44	27
Saare maakond	18	6	33	3	30	6
Tartu maakond	58	0	210	52	222	59
Valga maakond	34	41	47	19	67	9
Viljandi maakond	49	24	65	6	71	10
Võru maakond	50	7	51	18	43	10
Tallinn*	0	0	558	220	542	172
Kokku	**662**	**134**	**1579**	**459**	**1679**	**402**

* Tallinna linnaosade alaealiste komisjonid moodustati alles 13.10.1999. Tallinna Haridusamet linnaosade alaealiste komisjonides 1999. aastal toimunud arutelude kohta andmeid ei esitanud.

Arutelude arv kasvas hüppeliselt 2000. aastal, mil hakkasid tegutsema Tallinna linnaosade alaealiste komisjonid. 2001. aastal kasvas esmaste arutelude arv 100 võrra ning seda peamiselt tänu Pärnu maakonna alaeliste komisjonile, kus toimus 2001. aastal 53 arutelu rohkem kui 2000. aastal. Korduvarutelude arv 2001. aastal langes, võrreldes 2000. aastaga.

Koolikohustuse mittetäitmine

Kui paljud komisjonide korraldatud aruteludest olid seotud koolikohustuste mittetäitmisega? Ülevaade on tabelis 2.

Tabel 2. Pöördumiste arv, mille aluseks on olnud koolikohustuse mittetäitmine aastatel 1999–2001

	1999		2000		2001	
Maakond	**Mitte-täitmine**	**Mh mitte-täitmine**	**Mitte-täitmine**	**Mh mitte-täitmine**	**Mitte-täitmine**	**Mh mitte-täitmine**
Harju maakond	12	7	23	15	21	16
Hiiu maakond	13	0	4	10	0	4
Ida-Viru maakond	70	23	113	58	81	54
Jõgeva maakond	5	4	7	2	7	2
Järva maakond	5	5	16	4	21	9
Lääne maakond	0	1	3	14	7	7
Lääne-Viru maakond	3	0	14	0	12	0
Põlva maakond	22	3	10	2	22	1
Pärnu maakond	50	0	75	0	123	0
Rapla maakond	19	10	21	15	34	8
Saare maakond	11	4	8	2	10	0
Tartu maakond	43	0	93	0	111	63
Valga maakond	23	7	29	9	44	8
Viljandi maakond	36	0	52	0	49	0
Võru maakond	14	3	26	4	11	2
Tallinn	0	0	324	65	331	66
Kokku	**326**	**67**	**818**	**200**	**884**	**240**

Koolikohustuse mittetäitmisega seotud arutelude arv on pidevalt kasvanud, ulatudes juba üle tuhande (koos muu-hulgas-aruteludega). Koolikohustuse mittetäitmisega ning muu hulgas koolikohustuse mittetäitmisega seotud arutelude osatähtsust kogu arutelude arvust kajastab tabel 3.

Tabel 3. Koolikohustuse mittetäitmise arutelude osatähtsus 1999–2001 (protsentides)

Maakond	**1999**	**2000**	**2001**
Harju maakond	95	100	84
Hiiu maakond	46	100	17
Ida-Viru maakond	77	80	74
Jõgeva maakond	60	50	26
Järva maakond	100	100	100
Lääne maakond	3	50	28
Lääne-Viru maakond	5	15	13
Põlva maakond	100	39	70
Pärnu maakond	44	66	74
Rapla maakond	88	100	95
Saare maakond	83	30	33
Tartu maakond	74	44	78
Valga maakond	88	81	78
Viljandi maakond	73	80	69
Võru maakond	34	59	30
Tallinn	0	70	73
Kokku	**59**	**64**	**67**

Nagu tabelist 3 võib näha, moodustavad koolikohustuse mittetäitmise arutelud ligi 2/3 kogu arutelude arvust ning mõnes maakonnas (2001. aastal Järva maakonnas) on see protsent isegi 100. Kõige vähem koolikohustuse mittetäitmise arutelusid oli 2001. aastal Lääne-Virumaal – 13%.

Koolikohustuse mittetäitmise asjus pöördujad

Kes esitavad peamiselt taotluse alaealiste komisjonidele, arutamaks õpilase käitumist juhul, kui ta ei täida koolikohustust?
Ülevaade taotluste esitajatest aastate kaupa on toodud tabelites 4–6.

Tabel 4. Koolikohustuse mittetäitmise kohta avalduste esitajate arv 1999. aastal (protsentides)

Maakond	Lapse-vanem	Politsei	Kool	Laste-kaitse	Sotsiaal-ametnik	Kohtunik	Muu
Harju maakond	0	0	0	100	0	0	0
Hiiu maakond	0	0	100	0	0	0	0
Ida-Viru maakond	5	43	39	1	10	0	1
Jõgeva maakond	0	10	80	0	10	0	0
Järva maakond	10	30	50	0	10	0	0
Lääne maakond	0	100	0	0	0	0	0
Lääne-Viru maakond	0	0	67	33	0	0	0
Põlva maakond	0	16	72	4	8	0	0
Pärnu maakond	8	0	70	16	2	0	4
Rapla maakond	0	21	28	10	21	10	10
Saare maakond	7	0	67	0	27	0	0
Tartu maakond	8	0	55	30	8	0	0
Valga maakond	3	13	70	0	13	0	0
Viljandi maakond	6	8	50	0	36	0	0
Võru maakond	21	7	71	0	0	0	0
Tallinn	0	0	0	0	0	0	0
Kokku	**5**	**19**	**53**	**9**	**11**	**1**	**2**

1999. aastal oli peamiseks reageerijaks õpilase koolikohustuse mittetäitmise korral kool (53% juhtudest). Koolile järgnesid politsei (19% juhtudest) ja sotsiaalametnikud (11% juhtudest). Samas näiteks Läänemaal on taotluse esitajaks olnud ainult politsei ja Harjumaal ainult lastekaitseametnikud.

Tabel 5. Koolikohustuse mittetäitmise kohta avalduste esitajate arv 2000. aastal (protsentides)

Maakond	Lapse-vanem	Politsei	Kool	Laste-kaitse	Sotsiaal-ametnik	Kohtunik	Muu
Harju maakond	0	17	0	74	9	0	0
Hiiu maakond	0	0	100	0	0	0	0
Ida-Viru maakond	4	29	57	5	5	0	1
Jõgeva maakond	0	22	67	0	11	0	0
Järva maakond	15	55	30	0	0	0	0
Lääne maakond	0	82	0	18	0	0	0
Lääne-Viru maakond	0	0	86	14	0	0	0
Põlva maakond	0	25	75	0	0	0	0
Pärnu maakond	7	0	84	5	4	0	0
Rapla maakond	14	31	28	6	14	6	3
Saare maakond	0	10	90	0	0	0	0
Tartu maakond	5	0	91	0	3	0	0
Valga maakond	0	18	68	0	13	0	0
Viljandi maakond	12	0	52	0	37	0	0
Võru maakond	4	0	96	0	0	0	0
Tallinn	4	21	63	1	2	7	2
Kokku	**5**	**19**	**63**	**3**	**5**	**4**	**1**

Võrreldes 1999. aastaga on 2000. aastal kooli osatähtsus taotluste esitajana veelgi kasvanud, ulatudes juba 63%-ni. Politsei osatähtsus on jäänud samaks (19% juhtudest); kõigi teiste institutsioonide osatähtsus jääb alla 10%.

Tabel 6. Koolikohustuse mittetäitmise kohta avalduste esitajate arv 2001. aastal (protsentides)

Maakond	Lapse-vanem	Politsei	Kool	Laste-kaitse	Sotsiaal-ametnik	Kohtunik	Muu
Harju maakond	0	10	29	52	10	0	0
Hiiu maakond	0	100	0	0	0	0	0
Ida-Viru maakond	10	44	38	2	1	4	1
Jõgeva maakond	0	0	75	25	0	0	0
Järva maakond	10	43	47	0	0	0	0
Lääne maakond	7	50	7	14	21	0	0
Lääne-Viru maakond	0	0	100	0	0	0	0
Põlva maakond	0	48	48	5	0	0	0
Pärnu maakond	0	0	94	0	6	0	0
Rapla maakond	7	22	40	9	20	0	2
Saare maakond	0	20	70	0	10	0	0
Tartu maakond	0	1	93	2	5	0	0
Valga maakond	4	10	75	0	12	0	0
Viljandi maakond	6	0	45	0	49	0	0
Võru maakond	0	0	100	0	0	0	0
Tallinn	5	20	63	1	1	9	1
Kokku	**5**	**20**	**63**	**2**	**5**	**5**	**1**

Võrreldes 2000. aastaga suuri erinevusi ei ole – peamiseks reageerijateks on endiselt kool (63%) ja politsei (20%). Teiste institutsioonide osatähtsus taotluste esitajana jääb alla 10%.

Mõjutusvahendid koolikohustuste mittetäitmise puhul

Milliseid mõjutusvahendeid rakendavad alaealiste komisjonid koolikohustust mittetäitvate õpilaste suhtes?
Ülevaade alaealiste komisjonide vastustest rakendatud meetmete kohta on tabelis 7.

Tabel 7. Koolikohustuse mittetäitmise eest määratud mõjutusvahendid 1999–2001 (protsentides)

Koolikohustuse mittetäitmise korral määratud mõjutusvahendid	1999		2000		2001	
	Esma-kordne	Korduv	Esma-kordne	Korduv	Esma-kordne	Korduv
Hoiatus	43	42	32	26	33	23
Kasvatusraskustega õpilaste klassi suunamine	0	0	9	4	8	2
Pikapäevarühma suunamine	1	2	1	1	0	0
Kooliinternaati suunamine	0	3	0	1	1	0
Psühholoogi, narkoloogi, sotsiaaltöötaja vm spetsialisti vestlusele suunamine	20	17	16	12	10	15
Lepitamine	1	0	1	0	1	0
Kohustus elada vanema, kasuvanema või eestkostja juures või lastekodus	6	8	2	8	2	3
Käendus	0	0	1	1	1	1
Noorte- või sotsiaalprogrammides osalemine	4	3	3	6	4	18
Üldkasulik töö	3	3	3	2	3	8
Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli suunamine	10	11	5	17	4	15
Muu*	12	11	27	22	33	15

* Muu all on käsitletud juhtumeid, kus õpilasele määratakse üheaegselt mitu mõjutusvahendit.

Nagu tabelist 7 võib näha, kasutavad alaealiste komisjonid peamise mõjutusvahendina koolikohustuse mittetäitmise puhul hoiatust. Küllalt levinud mõjutusvahenditeks on ka vestlus psühholoogi, sotsiaaltöötaja või mõne muu spetsialistiga ning suunamine nn Tootsi klassidesse. Korduvarutelude puhul kasutatakse ka küllalt palju erikoolidesse suunamist.

Peamised probleemid koolides

Mida jätavad koolid alaealiste komisjonide arvates koolikohustuse täitmise probleemide lahendamisel tegemata?
Alaealiste komisjonid tõid välja järgmisi tegematajätmisi:

- kool reageerib liiga hilja –11 juhul;
- koostöö teiste organisatsioonidega puudulik –9 juhul;
- ei tegeleta lastega individuaalselt – 9 juhul;
- side kooli ja kodu vahel nõrk – 6 juhul;
- õpetajate ettevalmistus puudulik – 5 juhul.

Üle 2/3 alaealiste komisjonidest juhtis tähelepanu asjaolule, et koolid reageerivad õpilaste puudumistele liiga hilja ehk alles, siis kui üksikutest tundidest on saanud nädalad. Omapoolseid mõjutusvahendeid piisavalt rakendamata lasevad koolid probleemil üle pea kasvada.

Oluliseks valupunktiks on alaealiste komisjonide meelest ka koolide vähene huvi või teadlikkus teha koostööd teiste organisatsioonidega nagu kohalik omavalitsus, sotsiaaltöötajad, politsei, lastekaitse-ametnikud, psühholoogid. Nii jätavad koolid kasutamata võimalused, mida teised institutsioonid saaksid neile pakkuda.

Koolist puudumist soodustab see, kui ei pöörata küllalt tähelepanu lapse eripärale, sest laps kaotab siis õpihuvi.

Kooli ja kodu nõrka koostööd iseloomustades nenditi, et kool ei võta puudumiste ilmnedes kohe koduga ühendust ega anna lapsevanematele nõu, kuidas lahendust leida.

Õpetajate ettevalmistust ebapiisavaks hinnates märgiti, et koolides pole ka sotsiaalpedagooge, kes võiksid probleemsete lastega tegeleda.

Probleemid mõjutusvahendite rakendamisel

Kas on mõjutusvahendeid, mida alaeliste komisjonid ei saa mingil põhjusel rakendada?
Alaealiste komisjonid nimetasid järgmisi:

- kooliinternaat –10 juhul
- nn Tootsi klass – 8 juhul
- erikooli saatmine – 8 juhul
- käendus – 5 juhul
- lepitamine – 4 juhul
- pikapäevarühma saatmine – 4 juhul
- noorsooprogrammid – 3 juhul
- üldkasulik töö – 2 juhul

Kõige enam mainisid alaeliste komisjonid kooliinternaatide puudumist, mis teeb võimatuks saata õpilane eemale koduprobleemidest. Samuti tuntakse puudust nn Tootsi klassidest.

Erikoolide puhul ei ole kitsaskohaks mitte koolide puudumine, vaid kohtade puudumine kindlas vanuseastmes õpilastele. Nii peavad erikooli suunatud alaealised ootama, kuni vabaneb mõni koht sobivas klassis. Samuti on probleemiks eelnevad protseduurid (nt arstitõendid aeguvad), mis raskendavad sageli hulkuva õpilase saatmist erikooli.

Käenduseks pole sobivaid isikuid; lepitamise muudab alaealiste komisjonide arvates mõttetuks liiga pikk aeg tegude ja alaealiste komisjoni istungi vahel.

Kõige tulemuslikumad mõjutusvahendid

Milliseid meetmeid peavad alaealiste komisjonid kõige tulemuslikumaks koolikohustuse mittetäitmise puhul?
Ülevaade alaealiste komisjonide vastustest on tabelis 8.

Tabel 8. Kõige tulemuslikumad mõjutusvahendid koolikohustuse mittetäitmise puhul alaealiste komisjonide arvates

Koolikohustuse mittetäitmise korral määratud mõjutusvahendid	Mainitud kordade arv	%
Hoiatus	4	8
Kasvatusraskustega õpilaste klassi suunamine	7	15
Pikapäevarühma suunamine	1	2
Kooliinternaati suunamine	5	10
Psühholoogi, narkoloogi, sotsiaaltöötaja või muu spetsialisti vestlusele suunamine	11	23
Lepitamine	0	0
Kohustus elada vanema, kasuvanema või eestkostja juures või lastekodus	0	0
Käendus	2	4
Noorte- või sotsiaalprogrammides osalemine	4	8
Üldkasulik töö	6	13
Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli suunamine	2	4
Muu	6	13

Kõige tulemuslikumaks meetmeks peavad alaealiste komisjonid õpilase suunamist erialaspetsialisti vestlusele. Vestlus peaks komisjonide arvates aitama välja selgitada põhjused, miks lapsel on koolis käimisega probleeme ning võimaldada tegeleda põhjuse, mitte tagajärjega.

Heaks mõjutusvahendiks peavad alaealiste komisjonid ka suunamist kasvatusraskustega õpilaste ehk nn Tootsi klassi, mis tagab õpilasele võimetekohase õppe, pakkudes ühtlasi huvitavat tegevust vaba aja sisustamiseks. “Tootsi klasside” kasuks räägib seegi, et tänu väiksemale õpilaste arvule on õpetajal rohkem aega lastega tegeleda.

Küllaltki tulemuslik on alaealiste komisjonide arvates üldkasuliku töö rakendamine ning õpilase suunamine koolinternaati – üldkasulik töö tõstab õpilase vastutustunnet, kooliinternaati suunamine aitab leevendada raske koduse olukorra mõju.

3. Kokkuvõte koolide küsimustikust

Küsimustik saadeti 143 koolile. Küsimustiku tagastasid 113 kooli, neist 3 pärast tähtaja möödumist, mistõttu nende vastuseid ei olnud võimalik kokkuvõtte koostamisel kasutada. Analüüsitulemuste hulgas on vene õppekeelega koole 30, eesti õppekeelega koole 77 ja eesti-vene õppekeelega koole 3.

Maakonniti jagunesid 110 kooli järgmiselt: 25% vastanud koolidest asus Harjumaal, 15% Ida-Virumaal, 10% Tartumaal, 6% Võrumaal, 5% Jõgevamaal, Lääne-Virumaal, Põlvamaal, Valgamaal, Viljandimaal ja Pärnumaal, 3% Järvamaal, Saaremaal, Raplamaal ja Läänemaal ning 1% Hiiumaal.

Õpilaste arv koolis

1.–9. klassi õpilaste arv seisuga 01.05.2002

Riigikontrolli küsimustikule vastanud 110 koolis õppis 1.–9. klassis kokku 39 152 õpilast, neist põhikooli esimeses astmes (1.–3. klass) 10 167 õpilast, teises (4.–6. klass) 13 941 ja kolmandas (7.–9. klass) 15 044 õpilast. Õpilaste arvu järgi võis koolid jagada viide gruppi:

I – alla 70 õpilase (14 kooli: 10 eesti, 3 vene ja 1 eesti-vene õppekeelega);

II – 70–120 õpilast (18 kooli: 14 eesti, 4 vene õppekeelega);

III – 121–300 õpilast (29 kooli: 25 eesti, 4 vene õppekeelega);

IV – 301–600 õpilast (20 kooli: 13 eesti, 6 vene, 1 eesti-vene õppekeelega);

V – üle 600 õpilase (29 kooli: 16 eesti 12 vene ja 1 eesti-vene õppekeelega).

Esimesse klassi astuvate laste nimekiri ja tegelikkus

Täpseid andmeid ei olnud koolide vastustest võimalik saada, sest mõnedele koolidele ei esita valla- ja linnavalitsused õpilaste nimekirju koolide teeninduspiirkonda arvestades ning osa koole väitis, et polegi omavalitsusüksuselt esimesse klassi astuvate õpilaste nimekirju saanud. Seega saab välja tuua vaid teatud tendentse valla- või linnavalitsuse nimekirja ja tegelikult esimesse klassi astuvate laste kokkulangevuse osas.

Koolide vastused näitasid, et nimekirjad pole täielikud ega kattu tegelikult esimesse klassi astuvate õpilaste arvuga.

Eelkõige erinevad nimekirjad tegelikkusest suuremates linnades, linnalähedastes ja ka neis koolides, mis asuvad omavalitsuste äärealadel. Erinevus sõltub ka kooli suurusest. Väiksemates, kuni 70 õpilasega koolides oli see väike, paar õpilast. Et väiksemate koolide hulka kuuluvad peamiselt maapiirkondade koolid, sh algkoolid, oli ka väljastpoolt kooli teeninduspiirkonda õppima asunuid mõned üksikud.

70–300 õpilasega koolides oli erinevusi ja ka väljastpoolt kooli teeninduspiirkonna tulnud õpilasi mõnevõrra rohkem, kuid sellistel juhtudel oli tegemist linnalähedase või omavalitsuse piirialal asuva kooliga.

Koolides, kus õpilaste arv ulatus üle 300 õpilase, olid erinevused omavalitsusüksuste nimekirjade ja tegelikult kooli tulnud õpilaste vahel suurimad. Nendesse koolidesse oli tulnud ka kõige enam õpilasi väljastpoolt teeninduspiirkonda.

Koolide reaktsioon nimekirja kantud õpilase ilmumata jäämisele

Koolide vastustes Riigikontrolli küsimustikule oli võimalik eristada nelja toimimisviisi, kui esimesse klassi astuvate õpilaste nimekirja kantud õpilane kooli ei ilmunud. Osa koole selgitab esimesse klassi tegelikult tulevad õpilased välja, luues kontakti koduga juba enne kooli algust; osa reageerib helistamise, kirja või kodukülastusega, kui nimekirjas olev laps pole juba mõnda aega kooli ilmunud; osa teatab kohalikule omavalitsusele ning osa ei reageeri probleemile üldse. Ülevaade koolide tegevustest on toodud tabelis 9.

Tabel 9. Koolide tegevused nimekirjas oleva lapse kooli ilmumata jäämise korral

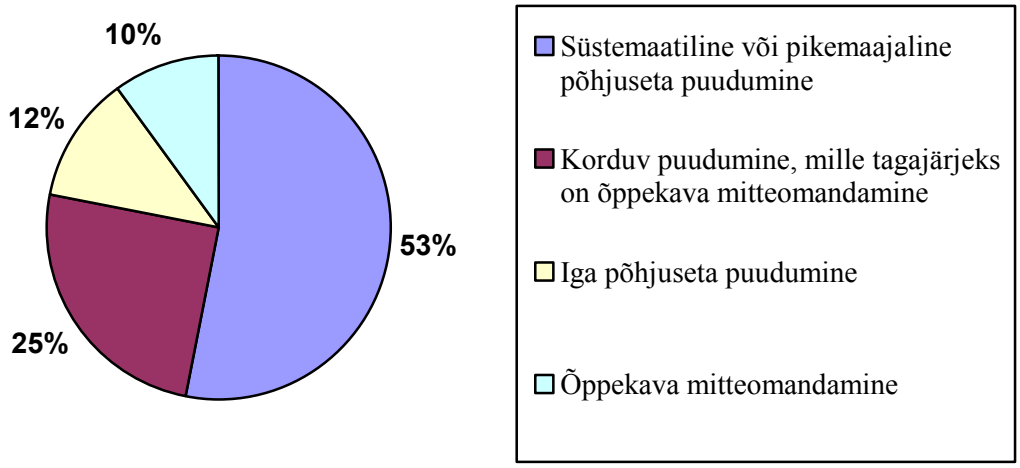
Kooli tegevus	Osatähtsus tegevustest (%)
Kontakt koduga helistamise, kirja või kodukülastuse teel	39%
Kohaliku omavalitsuse teavitamine	34%
Ennetav kontakt koduga	22%
Ei saa probleemi lahendada	5%

Koolikohustuse mittetäitmine ja selle põhjused

Koolikohustuse mittetäitmise definitsioon

Koolid defineerisid koolikohustuse mittetäitmist väga erinevalt, nimetades selleks tundidesse hilinemist, üksikuid puudumisi, iga tunnist põhjuseta puudumist, süstemaatilist tunnist puudumist, kooliülesannete regulaarset täitmata jätmist ning korduvaid puudumisi, mille tagajärjel ei omandata õppekava. Üldjoontes saab välja tuua neli lähenemist ning koolide jagunemisest nende vahel annab pildi joonis 1.

Joonis 1. Koolikohustuse mittetäitmise defineerimine koolide poolt



Koolikohustuse täitmise probleemidega õpilaste arv

Riigikontroll küsis koolidelt andmeid eri puudumiskategooriate kaupa. Ülevaade on tabelis 10.

Tabel 10. Õpilased, kellel oli probleeme koolikohustuse täitmisega 1999/2000–2001/2002

	1999/2000				2000/2001				2001/2002			
	Klassid				Klassid				Klassid			
	1-3	4-6	7-9	Kokku	1-3	4-6	7-9	Kokku	1-3	4-6	7-9	Kokku
Kuni 10 tundi põhjuseta puudumist õppeaastas	46	617	1213	1876	53	599	1540	2192	77	718	1584	2379
10-50 tundi põhjuseta puudumist õppeaastas	22	338	736	1096	27	344	872	1243	53	328	1091	1472
Üle 50 tunni põhjuseta puudumist õppeaastas	24	196	484	704	29	160	608	797	27	168	686	881
Pole õppeaasta jooksul vähemalt ühe veerandi jooksul kordagi kooli jõudnud	12	22	154	188	17	66	209	292	10	87	184	281
Klassikursuse kordajaid	89	252	496	837	103	208	517	828	51	160	360	571
Pole olnud võimalik välja panna vähemalt ühes veerandis õppeaasta jooksul veerandihinnet ühes või mitmes õppeaines puudumiste tõttu (v.a tervislikel põhjustel)	21	175	330	526	16	112	419	547	21	125	425	571
Pole olnud võimalik välja panna vähemalt ühes veerandis õppeaasta jooksul veerandihinnet ühes või mitmes õppeaines puudumiste tõttu tervislikel põhjustel	46	151	104	301	55	112	213	380	53	124	195	372
Lapsed, kes koolis ei käi, kuid keda pole võimalik nimekirjast kustutada[20]	14	36	74	124	20	29	91	140	10	48	101	159
Muu	5	1	10	16	8	3	8	19	7	9	15	31

Tabelis toodud andmetest on näha, et puudumistega seotud probleemid on aastatega süvenenud, mis võib olla osaliselt seletatav sellega, et 1999/2000 ja 2000/2001 õppeaasta kohta ei olnud koolidel nii värskeid andmeid ning mõned koolid nende õppeaastate kohta ka andmeid ei esitanud. Klassikursuse kordajaid on 2001/2002 õppeaastal võrreldes 2000/2001 õppeaastaga väiksem, mis võib aga tuleneda sellest, et küsimustiku täitmise ajal ei olnud koolidel kõik klassikursuse kordajad veel teada.

Erinevate puudumiste osatähtsus õppeaastal 2001/2002 on tabelis 11. Puudumiste protsent on arvutatud küsimustikule vastanud koolide vastava vanuserühma õpilaste koguarvust lähtudes. Lahtris "Kokku" on protsent küsimustikule vastanud koolide õpilaste koguarvust (39 152).

[20] Näiteks välismaale elama asunud õpilased, kelle vanemad ei ole esitanud taotlust nimekirjast kustutamise kohta; koolist lahkunud õpilased, kelle uuesti õppima asumisest pole teatatud.

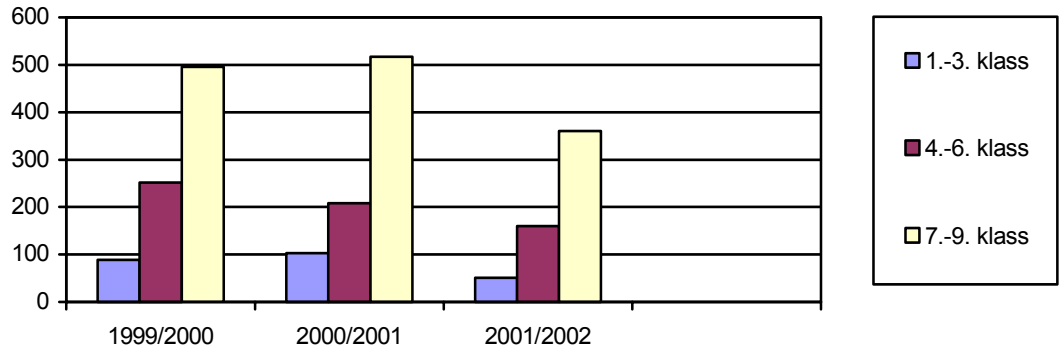
Tabel 11. Puudumiste kategooriad 2001/2002 õppeaastal

	1.-3. kl 10 167		**4.-6. kl 13 941**		**7.-9. kl 15 044**		**Kokku 39 152**	
Kuni 10 tundi põhjuseta puudumist õppeaastas	77	0,8%	718	5,2%	1584	10,5%	2379	6,1%
10-50 tundi põhjuseta puudumist õppeaastas	53	0,5%	328	2,4%	1091	7,3%	1472	3,8%
Üle 50 tunni põhjuseta puudumist õppeaastas	27	0,3%	168	1,2%	686	4,6%	881	2,3%
Pole õppeaasta jooksul vähemalt ühe veerandi jooksul kordagi kooli jõudnud	10	0,1%	87	0,6%	184	1,2%	281	0,7%
Klassikursuse kordajaid	51	0,5%	160	1,1%	360	2,4%	571	1,5%
Pole olnud võimalik välja panna vähemalt ühes veerandis õppeaasta jooksul veerandihinnet ühes või mitmes õppeaines puudumiste tõttu (v.a tervislikel põhjustel)	21	0,2%	125	0,9%	425	2,8%	571	1,5%
Pole olnud võimalik välja panna vähemalt ühes veerandis õppeaasta jooksul veerandihinnet ühes või mitmes õppeaines puudumiste tõttu tervislikel põhjustel	53	0,5%	124	0,9%	195	1,3%	372	1%
Lapsed, kes koolis ei käi, kuid keda pole võimalik nimekirjast kustutada	10	0,1%	48	0,3%	101	0,7%	159	0,4%
Muu	7	0,1%	9	0,1%	15	0,1%	31	0,1%

Tabelist on näha, et kõige enam on kuni 10 tundi põhjuseta puudumisi (üle poole puudumistest), arvukuselt järgneb 10–50 tundi (ligikaudu kolmandik) ning seejärel üle 50 tunni põhjuseta puudumist õppeaastas (ligikaudu kuuendik). Kõige vähem on õpilasi, kes pole õppeaasta jooksul vähemalt ühe veerandi jooksul kordagi kooli jõudnud.

Kui esimeses astmes puuduvad üksikud õpilased, siis teises ja kolmandas astmes puudumiste arv järsult suureneb – 7.–9. klasside õpilastel on puudumisi ligi 20 korda rohkem kui 1.–3. klassi õpilastel. Põhikooli kolmandas astmes on kõige rohkem ka klassikursuse kordajaid ja neid, kes pole vähemalt ühe veerandi jooksul kordagi kooli jõudnud.

Joonis 2. Klassikursuse kordajad kooliastmete kaupa 1999/2000–2001/2002



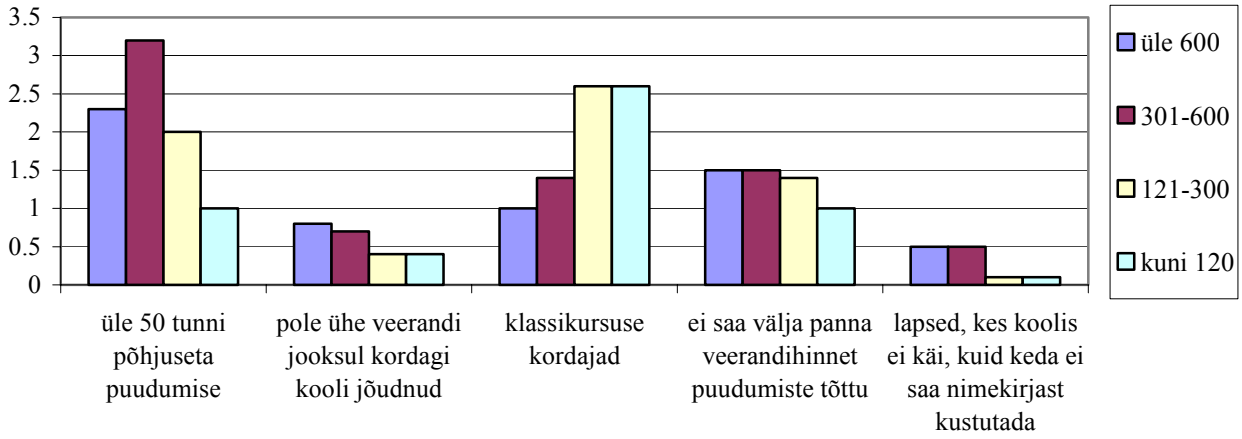
* Joonisel toodud andmed 2001/2002 õppeaasta kohta pole täielikud, sest küsimustiku täitmise hetkel ei olnud selgunud veel kõik klassikursuse kordajad.

Kasvanud on nende õpilaste arv, kellele pole võimalik veerandihinnet välja panna, samuti nende arv, kes tegelikult koolis ei käi, kuid keda mingil põhjusel ei saa nimekirjast kustutada. Ka viimane puudutab enim põhikooli kolmandas astme õpilasi.

Muude puudumisprobleemidega õpilaste arv ei ole märkimisväärne, moodustades küsimustikule vastanud koolide õpilaste koguarvust õppeaastal 2001/2002 vaid 0,1%. Muu hulka arvestasid koolid nt lapseootel, noortevanglasse ja erikooli saadetud õpilasi.

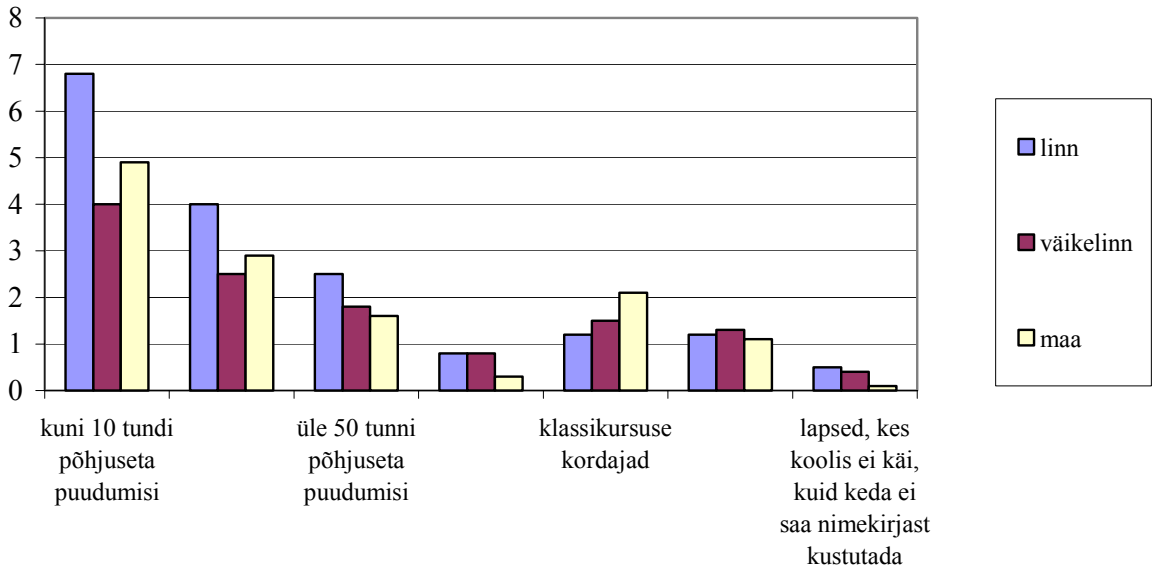
Järgnevalt on analüüsitud puudumiskategooriaid, lähtudes kooli suurusest (joonis 3), asukohatüübist (joonis 4) ning asukohamaakonnast (joonis 5).

Joonis 3. Puudumiste kategooriad kooli suurusest lähtudes 2000/2001 õppeaastal (protsentides)



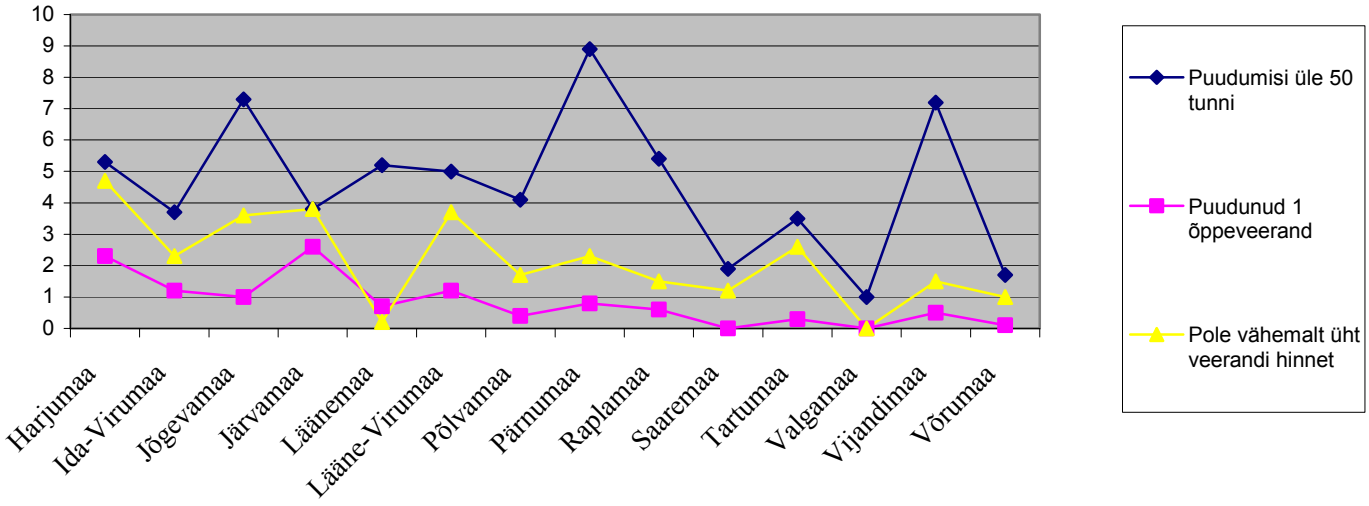
* Protsent on arvutatud küsimustikule vastanud koolide õpilaste koguarvust lähtudes.

Joonis 4. Puudumiste kategooriad linna-, väikelinna- ja maakoolide kaupa 2000/2001 õppeaastal



* Linnakoolidena on arvestatud Haapsalu, Kohtla-Järve, Narva, Pärnu, Rakvere, Tallinna, Tartu, Viljandi ja Võru koole, väikelinnade koolidena teiste linnade koole.

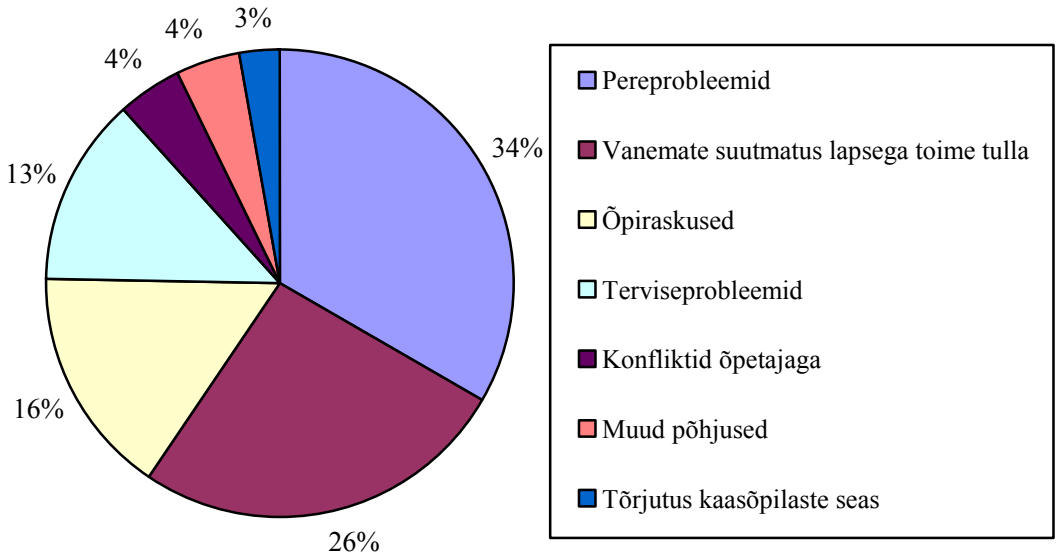
Joonis 5. Puudumiste kategooriad maakonniti 2000/2001 õppeaastal



Koolikohustuse mittetäitmise põhjused

Kõige enam põhjustavad koolikohustuse mittetäitmist pereprobleemid, sh vanemate alkoholism, narkomaania, suur töökoormus, abieluprobleemid ja vaesus, mis on viinud vanemate toetuse ja järelevalve puudumiseni. Samuti on sagedaseks põhjuseks vanemate suutmatus lapsega hakkama saada, kui laps on näiteks sõprade mõju all. Ülevaade koolide vastustest koolikohustuse mittetäitmise põhjuste kohta on joonisel 6.

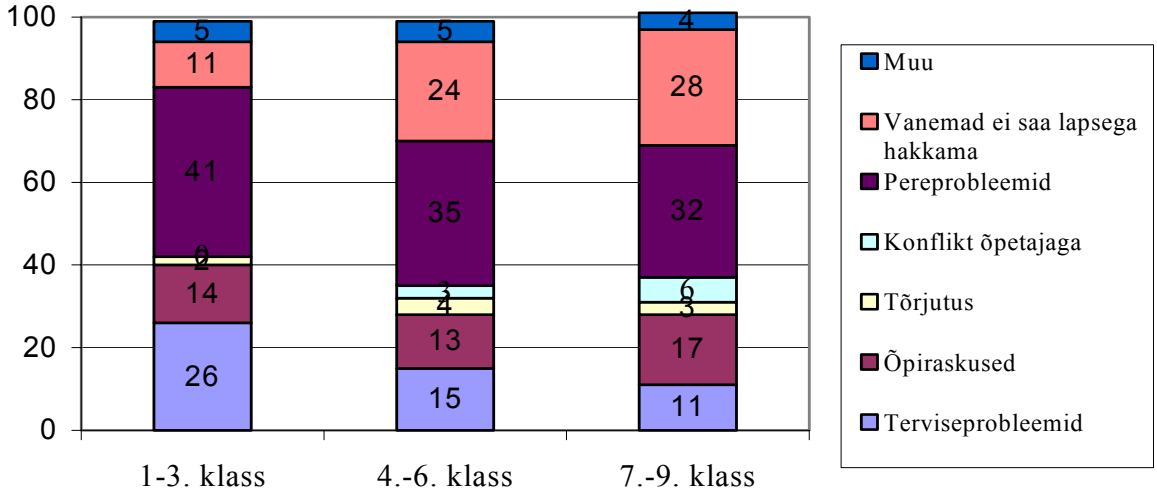
Joonis 6. Koolikohustuse mittetäitmise põhjused 2001/2002 õppeaastal



Muud põhjused tähendasid üldjuhul kas lapsesaamist, tööleasumist või õpiharjumuste puudumist.

Kui võrrelda koolikohustuse mittetäitmise põhjuseid astmete kaupa, siis ilmnevad teatud erinevused (vt joonis 7).

Joonis 7. Koolikohustuse mittetäitmise põhjused astmete kaupa 2001/2002 õppeaastal

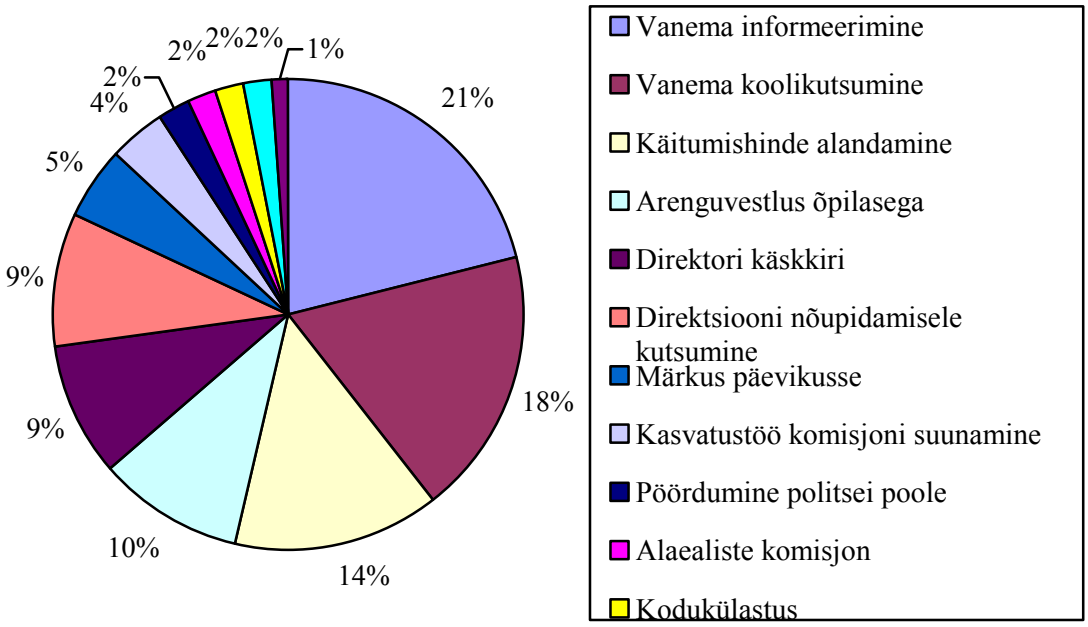


Joonise põhjal võib öelda, et koolikohustuse mittetäitmise põhjused on astmete lõikes suhteliselt sarnased, erinedes üksikute põhjuste lõikes. Suurima osatähtsusega on kõigis astmetes pere-probleemid. Esimeses astmes on tähtsuselt järgmised terviseprobleemid, teises ja kolmandas aga vanemate suutmatus lapsega hakkama saada. Tähtsuselt kolmandaks on nii esimeses kui ka kolmandas astmes õpiraskused, samas kui teises astmes on kolmandaks terviseprobleemid. Suurimaks erinevuseks astmete vahel oli asjaolu, et esimeses astmes ei märgitud koolikohustuse mittetäitmise põhjuseks kordagi konflikte õpetajatega. Tõrjutus kaasõpilaste hulgas ja muud põhjused (nt tööleasumine, lapsesaamine, õpiharjumuste puudumist) olid esindatud suhteliselt võrdselt.

Puudujate suhtes rakendatavad meetmed

Küsimustiku vastustest ilmnes, et koolide rakendatavad meetmed puudujate suhtes on erinevad. Nimetati ligi 30 meedet. Enim nimetatutest on ülevaade joonisel 8.

Joonis 8. Koolide meetmed puudujate suhtes 2001/2002 õppeaastal



* Arenguvestluste all on peetud silmas vestlust, mis peaks kujundama tema enesehinnangut ja väärtushinnanguid
Joonisel toodud andmetes on kajastatud eri meetmete rakendamise osatähtsus, kusjuures meetmeid võib olla rakendatud ühe ja sama õpilase puhul mitu korda.

Enim kasutatavateks meetmeteks on lapsevanema informeerimine ja koolikutsumine, mida kasutatakse sageli tõenäoliselt nende suhtelise leebuse tõttu. Suhteliselt palju kasutatakse ka käitumishinde alandamist. Karmimaid meetmeid kasutavad koolid tunduvalt vähem, alla 5% rakendatakse noomituse tegemist ning pöördumist politsei, alaealiste komisjoni ja kohaliku omavalitsuse poole. Põhjendamatult vähe (2%) külastatakse kodusid, kuigi see aitaks kaasa probleemi tegelike põhjuste väljaselgitamisele.

Ehkki meetmed ei erine oluliselt astmete lõikes, võib teatud erisused siiski välja tuua. Kõige rohkem meetmeid rakendatakse kolmanda, kõige vähem esimese astme klassides. Kui esimese astme klassides kasutatavatest meetmetest moodustab üle poole vanemate informeerimine ja kooli kutsumine, siis teises ja kolmandas astmes nende osatähtsus väheneb, jäädes 40% piirimaile. Kõige rohkem arenguvestlusi peetakse esimese (17%) ja teise astme klassides (16%), kolmanda astme klassides vaid 7% juhtudel. Kodu külastatakse samuti kõige enam esimese astme klassides (5%), teises astmes 3% ja kolmandas 2%.

Koolikohustuse täitmist toetavate võimaluste kasutamine

Koolide vastustest Riigikontrolli küsimustikule selgus, et esimese astme klassides kasutab koolikohustuse täitmist toetavaid võimalusi 37% õpilastest (3713 õpilast), teises astmes on vastavad arvud 18% (2453) ja kolmandas 8% (1463). Kokku kasutab küsitletud koolides koolikohustuse täitmist toetavaid võimalusi 19% õpilastest, kõige rohkem on nende seas 1.–3., kõige vähem 7.–9. klassi õpilasi, ehkki viimaste probleemid koolikohustuse täitmisel on suurimad. Ülevaate annab tabel 12.

Tabel 12. Koolikohustuse täitmist toetavaid võimalusi kasutanud õpilaste arv 2001/2002 õppeaastal

	1.–3. kl	**4.–6. kl**	**7.–9. kl**	**Kokku**
Pikapäevarühm	67%	47%	8%	49%
Kooliinternaat	0%	1%	2%	1%
Parandusõpperühm	9%	11%	5%	9%
Kasvatusraskustega õpilaste klass (nn Tootsi klass)	0%	1%	2%	1%
Tasandusklass	1%	2%	6%	2%
Erivajadustega laste klass	2%	3%	3%	3%
Koduõpe	1%	2%	4%	2%
Individuaalõpe	0%	1%	3%	1%
Muu	19%	33%	67%	33%

Tabelist on näha, et kõige rohkem kasutatakse pikapäevarühmas osalemist. Enam kui pool pikapäevarühmas osalejatest on esimese astme õpilased, vahe kolmanda astmega on väga suur (67% ja 8%). Väga suur osakaal on ka "muul". See tähendab mitteametlikke "Tootsi klasse", logopeedilist abi jms. Erinevatest võimalustest kasutati sagedamini veel parandusõpperühmades osalemist. Vähem kasutati tasandus- ja erivajadustega laste klassis osalemist ning kodu- ja individuaalõpet.

Ülevaate koolikohustuse täitmist toetavate võimaluste kasutamisest kooliti annab tabel 13.

Tabel 13. Koolikohustuse täitmist toetavaid võimalusi kasutanud koolide arv

	1.-3. kl		**4.-6. kl**		**7.-9. kl**		**Kokku**	
	Koolide arv	%	Koolide arv	%	Koolide arv	%	**Koolide arv**	**%**
Pikapäevarühm	70	64	50	45	11	10	**71**	**65**
Kooliinternaat	3	3	5	5	7	6	**8**	**7**
Parandusõpperühm	24	22	24	22	11	10	**29**	**26**
Kasvatusraskustega õpilaste klass	0	0	2	2	5	5	**7**	**6**
Tasandusklass	2	2	4	4	4	4	**6**	**5**
Erivajadustega laste klass	5	5	4	4	2	2	**6**	**5**
Koduõpe	20	18	27	25	37	34	**54**	**49**
Individuaalõpe	10	9	18	16	24	22	**40**	**36**
Muu	13	12	16	15	16	15	**21**	**19**

Tabelist on näha, et kõige rohkem koolidest kasutab pikapäevarühmi. Algklassidele mõeldud pikapäevarühmad on 70 koolis 71-st, teisele astmele on pikapäevarühmad 50 koolis, 7.–9. klassi õpilastele ainult 11 koolis.

Pool koolidest rakendab koduõpet, kusjuures enamikus koolides kasutavad koduõpet 7.–9. klassi õpilased. 36% koolidest kasutab individuaalõpet ning 26% ka parandusõpet. 19% koolidest rakendab "muud", s.o mitteametlikke "Tootsi klasse", logopeedilist abi jms.

Suhteliselt vähestes koolides tegutsevad internaadid, kasvatusraskustega ja erivajadustega laste ning tasandusklassid. Internaadid olid loodud 6 maakonnas: Harjumaal, Lääne-Virumaal, Raplamaal, Saaremaal, Viljandimaal ja Valgamaal. Kolmes internaadiga koolidest ulatus õpilaste arv 121-st 300-ni, kolmes 301-st 600-ni ja ühes üle 600. Kasvatusraskustega õpilaste klasse oli loodud samuti 6 maakonnas: Ida-Virumaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Tartumaal, Viljandimaal ja Harjumaal. Ka nendes koolides oli palju õpilasi: kuues koolis üle 600 ja ühes 301–600. Tasandusklasse oli loodud 4 maakonnas: Ida-Virumaal, Lääne-Virumaal, Viljandimaal ja Harjumaal. Ka neid olid loonud peamiselt koolid, kus õpib üle 600 õpilase.

Koolikohustuse täitmise parandamisega seotud isikud

Riigikontroll palus koolidel nimetada koolikohustuse täitmise probleemidega tegelevad töötajad ja nende peamised ülesanded. Selgus, et kõige enam tegelesid koolides nende probleemidega sotsiaaltöötajad, psühholoogid, klassijuhatajad ja mõnes koolis ka sotsiaalpedagoogid.

Ettepanekud koolikohustuse täitmise paremaks tagamiseks

Kõige enam soovitati järgmist:

- Määratleda õigusaktides koolikohustuse mittetäitmise definitsioon.
- Muuta sissekirjutus kohustuslikuks, et saaks pidada koolikohustuslike laste arvestust elukoha järgi.
- Märkida valla- või linnavalitsuse esimese klassi õpilaste nimekirja ka lapse kodune keel, et kool teaks, millistest koolidest last otsida, ning lapse kodu täpsed kontaktandmed.
- Luua kohalike omavalitsuste juurde lapsevanemate nõustamise keskused, kus töötaks perenõustajad koostöös teiste vajalike spetsialistidega.
- Organiseerida lapsevanematele kursusi, kuidas lastega toime tulla.
- Arvestada koolide finantseerimisel ka kooli piirkonda ja sealset õpilaskontingenti.
- Töötada välja lapsevanemate mõjutamise süsteem, et vanemad tunneksid oma laste koolikohustuse täitmise tagamisel suuremat vastutust, sh trahvida vanemaid karmilt lapse koolikohustuse mittetäitmise eest, anda koolidele suuremad õigused lapse ja tema vanemate mõjutamiseks.
- Parandada kooli ja kodu koostööd.
- Kohustada koolil vanematele nende lapse kooliskäimise probleemidest viivitamata teatama.
- Avaldada koolikohustuse mittetäitjate nimed kohalikes lehtedes.
- Lahendada olukord, kus lapsevanem ei tee koostööd kooliga ega aktsepteeri alaealiste komisjoni otsuseid.
- Kajastada meedias senisest enam noorte- ja pereprobleeme.
- Tagada põhihariduse omandamise võimalus probleemsetest ja vaestest peredest pärit lastele.
- Luua internaatkoole lastele, kellel on kadunud nii õpimotivatsioon kui ka -harjumus ning kelle vanemad ei suuda nendega tegeleda.
- Tagada, et erikooli suunatud õpilased ei peaks ootama kohtade vabanemist.
- Leida ressursse individuaalsete õpperühmade (1–3 õpilast) loomiseks õpilastele, kes on koolikohustuse mittetäitmise vm põhjusel õppeprogrammist maha jäänud.
- Koolitada parandusõpperühmade ja kasvatusraskustega õpilaste klasside õpetajaid.
- Võimaldada õpilastel tasuta osaleda huviringides nii koolis kui ka väljaspool kooli.
- Kaasata erinevatesse projektidesse senisest enam ka venekeele õppekeelega koolide õpilasi.
- Tagada sotsiaaltöötaja ja psühholoogi kättesaadavus: linnas luua nende töökohad iga kooli, maapiirkondades kohaliku omavalitsuse juurde (näiteks 4–5 kooli peale 1 sotsiaaltöötaja).
- Tagada tõhus koostöö klassijuhataja, psühholoogi, meditsiini- ja sotsiaaltöötaja vahel.
- Anda õpilastele võimalus lõpetada põhikool diferentseeritud hindamise alusel ja tagada neile kutsekoolis edasiõppimise võimalus.

Haridusministri vastus

Haridusministeerium

Hr Margus Kurm
Riigikontroll
Narva mnt 11a
10151 TALLINN

18.10.2002
13.11.2002 nr 4.1-5/6086

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 21.11.2002 Reg nr 2-7.1-TA/02/1788-2

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