Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

16.09.2003 nr 7.1-5/4856

Põhikoolide ja gümnaasiumide koolitusload

Austatud Jüri Kõrge

Võttes arvesse Teie soovitusi, vaatas Haridus- ja Teadusministeerium veelkord läbi Riigikontrolli auditi "Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele" ettepanekud. Üldhariduse osakonna, õigusosakonna ja järelevalveosakonna spetsialistide koostöös täiendati Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekute elluviimiseks rakendatavaid abinõusid, mida arutati ka järelevalvetalituse kohtumisel ministriga.

Kui Riigikontroll soovib täiendavalt arutada auditi "Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele" ettepanekute elluviimiseks rakendatavate abinõude üle, on Haridus- ja Teadusministeerium valmis Riigikontrolliga ümarlaual kohtuma.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Kadri Peterson 07 350 231
Kadri.Peterson@hm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 17.09.03 Reg.nr 2-7.1-TR/03/1429

Haridus- ja Teadusministeeriumi täiendatud vastus Riigikontrolli auditi "Põhikoolide ja gümnaasiumide koolitusload" ettepanekutele

1. Kaaluda vajadust algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmine, millega

- **Sätestataks kriteeriumid, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja finantsressursside piisavust;**

Põhiharidus on riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum ja sellest tulenevalt on *Põhikooli ja gümnaasiumiseaduses* sätestatud, et kool on kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele. Seega tagab riik koos kohalike omavalitsustega kõigile õpilastele õppimisvõimalused.

Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks sätestada kriteeriume, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja tulevaste finantsressursside piisavust (koolitusluba taotletakse enne õppeaasta algust 4 – 6 kuud). *Erakooliseaduse* § 7 lg 2 sätestab, et kooli arengukavas esitatakse andmed finantsressursside olemasolu või nende saamise allika kohta vähemalt õppekavaga kehtestatud nominaalsele õppeajale vastavaks perioodiks. *Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse* eelnõus on sätestatud punkt, mille kohaselt kooli arengukavas peab olema esitatud erakooli põhitegevuse ja -idee iseloomustus (arenguprintsiibid ja –suunad, pakutava koolitusteenuse iseloomustus, kasutatava tööjõu kirjeldus, õppeteenuse hinnastrateegia, ülevaade koostööpartneritest, kaasnevad riskid ja nende vältimise võimalused). Nimetatud andmete alusel on ministeeriumil võimalus hinnata erakooli finantsressursse.

Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas sätestada *Erakooliseaduses* punkt, mille alusel üldhariduskooli ja koolieelse lasteasutuse pidaja majandusaasta aruanne peab olema auditeeritud, lähtudes audiitortegevuse seadusest. Audiitor on kohustatud Haridus- ja Teadusministeeriumi viivitamatult kirjalikult informeerima talle oma kutsetegevuse käigus teatavaks saanud asjaoludest, mille tulemuseks on või võib olla:

1) majanduslikust olukorrast tingitud erakooli tegevuse katkemine;

2) eitav või märkustega järeldusotsus erakooli raamatupidamise aastaaruande kohta;

3) majanduslikust olukorrast tingitud olukord või oht olukorra tekkimiseks, kus erakool ei ole võimeline täitma oma kohustusi;

4) juhi või töötaja tegudest tulenev oluline varaline kahju erakooli pidajale, erakoolile või erakooli õpilasele.

- **Sätestataks maavanemate kui riikliku järelevalve teostajate kohustus kontrollida, kas erakoolil või asutataval munitsipaalkoolil on piisaval arvul vajaliku kvalifikatsiooniga pedagooge ja piisav materiaalne baas kooli kavandatud õppekavast tulenevate ülesannete täitmiseks, anda selle kohta loataotlejale õiend ministeeriumile edastamiseks ning sellest tulenevalt ministeeriumilt vastavate ülesannete äravõtmine;**

Koolitusloa taotlusele lisatud dokumentide läbivaatamisega veendub Haridus- ja Teadusministeerium, et koolil on olemas tingimused ja eeldused õppe- kasvatustegevuse läbiviimiseks. *Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse* eelnõus on sätestatud, et koolitusloa taotluse läbivaatamise käigus võib Haridus- ja Teadusministeerium nõuda täiendavaid dokumente ja informatsiooni ning teostada kontrolli kohapeal. Vastavalt Riigikontrolli ettepanekule (ettepanek nr 2) hakkab maavanem kooli teisel tegevusaastal läbiviidava komplekse riikliku järelevalve käigus tuvastama, kas koolis läbiviidav õppe-kasvatustegevus vastab riigi kehtestatud nõuetele. Seepärast arvab Haridus- ja Teadusministeerium, et täiendav eelkontroll maavanema poolt pole vajalik.

- **Sätestataks toimingud, mida maavalitsus peab läbi viima, enne kui maavanem annab tegutseva munitsipaalkooli loataotluse juurde oma soovituse, ning soovituse andmise tingimused (sh nõue, et viimati vormistatud järelevalveaktis tehtud ettekirjutused on täidetud ja ettepanekud ellu viidud);**

Vastavalt *Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele* teostab riiklikku järelevalvet maavanem. Seega tugineb maavanem koolitusloa taotlemiseks soovituse andmisel riikliku järelevalve tulemustele. Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas koostada ringkiri maavanematele hiljemalt 31. detsembriks 2003, juhtimaks nende tähelepanu sellele, et soovituskirja koolitusloa taotlusele saab anda vaid juhul, kui viimati vormistatud järelevalveaktis tehtud ettekirjutused on täidetud ja ettepanekud ellu viidud. *Põhikooli ja gümnaasiumiseadusesse* on kavas sisse viia muudatus 1. septembriks 2004, et koolitusloa taotluse aluseks olev riikliku järelevalve kontrollakt ei tohi olla vanem kui kolm aastat.

- **Sätestataks, et kool peab ministeeriumi teavitama kõikidest olulistest muutustest andmetes, mis esitati koolitusluba taotledes (eelkõige muutused kooli juhtkonnas, põhimääruses, õppekavas, olulised muudatused kooli materiaalses baasis, erakooli finantsseisus jne), ning fikseeritaks, milliseid muudatusi tuleb käsitleda olulisena;**

Ministeerium ei pea otstarbekaks, et kool teavitaks ministeeriumi kõigist olulistest muutustest andmetes, mis esitati koolitusloa taotledes, sest mahuka laekuva informatsiooni töötlemiseks on vaja lisaressurssi. Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimusel on käivitunud või käivitumas õppurite, õppekavade ja pedagoogide register, mille toimimisel on Haridus- ja Teadusministeeriumil oluline informatsioon kättesaadav ja muutused jälgitavad.

2. Koolituslubade andmine tegutsevatele erakoolidele seotaks riikliku järelevalve tulemustega. Kehtestataks nõue, et tegevust alustanud erakooli tuleb riikliku järelevalve korras kontrollida kooli esimeste tegevusaastate jooksul (näiteks teisel õppeaastal).

Haridus- ja Teadusministeerium kehtestab hiljemalt 1. septembriks 2005 nõude, et tegevust alustanud koolis viiakse läbi kompleksne riiklik järelevalve teisel tegevusaastal ning tegutsevale koolile koolitusloa andmine on seotud komplekse riikliku järelevalve tulemustega. Kuna selle sätte kehtestamisega paneb Haridus- ja Teadusministeerium täiendavad kohustused kolmandatele isikutele (maavanematele), siis peab neil jääma võimalus korrigeerida oma pikemaajalisi tööplaane.

3. Kehtestataks nõuded õppeasutuse tegevuseks vajalike õppevahendite (-hoonete), sisustuse ja muu vara kohta (erakooliseadus § 5 lg 5 p 4, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 43 lg 1).

Haridus- ja Teadusministeeriumil on valminud eelnõu tunnistada kehtetuks *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse* § 43 lg 1 lause *Kooli tegevuseks vajalike õppevahendite miinimumloetelu kehtestab haridusminister määrusega*. Õppevahendite loetelu on pigem õppekava rakendamise metoodiline materjal kui üldkohustuslik õigusakt. Vabariigi Valitsus on kehtestanud kõikidele üldhariduskoolidele kohustusliku riikliku õppekava, mille alusel koolid koostavad oma õppekava.
Haridus- ja Teadusministeerium on koostanud soovituslik miinimumloetelu kooli tegevuseks vajalike õppevahendite kohta, mis on kättesaadav ministeeriumi koduleheküljel.
Nõuded õppeasutuse tegevuseks vajalike hoonete, sisustuse ja muu vara kohta on kehtestatud sotsiaalministri 14. juuli 2000.a määrusega nr 47 *Kooli tervisekaitsenõuded.*

4. Sotsiaalministeeriumi kaudu nõuda Tervisekaitseinspektsioonilt, et inspektsioon vormistaks koolitusloa taotlejale tõendi, milles on hinnang selle kohta, kas kool vastab sotsiaalministri määrusega kehtestatud kooli tervisekaitsenõuetele.
Haridus- ja Teadusministeerium esitab Sotsiaalministeeriumile vastava ettepaneku hiljemalt 31.detsembriks 2003.

5. Teha sotsiaalministrile ettepanek, et minister muudaks oma 14.07.2000.a määrust nr 47 (tervisekaitsenõuete kehtestamine koolidele) nii, et see määrus kehtiks kõikide koolide suhtes, sõltumata koolitusloa olemasolust.
Haridus- ja Teadusministeerium teeb vastavasisulise ettepaneku sotsiaalministrile hiljemalt 31. detsembriks 2003.
Tunnistame, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöö koolide õpikeskkonna hindamisel vajab parandamist. Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas korraldada kohtumine Sotsiaalministeeriumi vastavate ametnikega, tõhustamaks edasist koostööd.

6. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma vajadust kehtestada erakoolidele koolitusloa kehtivusaja suhtes munitsipaalkoolidega ühesugune regulatsioon, st anda ka erakoolidele tähtajatu luba. Kui seda ei peeta õigeks, peaks ministeerium püüdma viia omavahel kooskõlla ministeeriumi senise praktika- anda erakoolidele koolitusluba 3-6 aastaks – ning seaduses sätestatu – loa andmisel arvestatakse kooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja pikkust.
Haridus- ja Teadusministeerium kavandab muudatust *Erakooliseaduses* ning *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses* hiljemalt 1. septembriks 2005, millega sätestatakse, et koolitusloa esmakordsel taotlemisel antakse koolile (nii era- kui munitsipaalkoolile) koolitusluba 3 aastaks, kusjuures teisel tegevusaastal teostatakse koolis kompleksne riiklik järelevalve. Teistkordsel koolitusloa taotlemisel (koolitusloa pikendamisel) antakse koolile tähtajatu koolitusluba või keeldutakse koolitusloa andmisest. Tähtajatu koolitusloa andmine/mitteandmine seotakse kompleksse riikliku järelevalve tulemuste ja võimalike ettekirjutuste täitmisega. Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal (analoogia punktiga 2), et eelpoolnimetatu seadustamisega paneb Haridus- ja Teadusministeerium täiendavad kohustused kolmandatele isikutele (maavanematele), kellel peab jääma võimalus korrigeerida oma pikemaajalisi tööplaane.

7. Haridus- ja teadusminister peaks tegema rahandusministrile ettepaneku algatada riigilõivu seaduse § 183 lg 3^1 muutmine, et seadus sätestaks lõivu võtmise loataotluse kohta otsuse tegemise eest, ning algatama erakooliseaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses muudatused, millega sätestataks, et riigilõiv peab olema tasutud enne loataotluse esitamist ministeeriumile.

Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldab muudatusi, mille kohaselt tasutakse riigilõiv enne koolitusloa taotluse esitamist. Nimetatud seadusemuudatus haakub *Riigilõivu seaduse* § 7 Riigilõivu tasumine.

8. Haridus- ja teadusminister peaks rakendama lisaabinõud (vajadusel seadusemuudatusi taotledes), et tagada koolide õppe- ja kasvatustöö üle teostatava riikliku järelevalve järjepidev ja ühtsetel alustel läbiviimine (ühesugune suhtumine era- ja munitsipaalkoolidesse, samad reeglid kõigis maakondades), sh selleks, et täpsustada maavalitsustele kohustuslikud järelevalve läbiviimise kriteeriumid ja kontrollprotseduurid ning ministeeriumi kohustused ja õigused maavalitsuste tehtava järelevalve kvaliteedi tõstmisel.

Riikliku järelevalve läbiviimist reguleeris haridusministri 22.03.1999.aasta määrus nr 14 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord*. Nimetatud määruse lisa 2 sisaldas koolide õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid. Seega oli seaduslik alus riikliku järelevalve läbiviimiseks kindlate kriteeriumide järgi olemas õppeaastast 1999/2000.

Haridusministri 31.07.2003. aasta määrus nr 42 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid* (jõustus 01.09.2003) kaasajastas eelpoolnimetatud määruse ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid. Ministeerium viib maakondade inspektoritele läbi õppepäevad, tagamaks kriteeriumide ühest mõistmist. Määruse lisa 2 sisaldab kontrollakti vormi, mis tagab analüüsitud andmete ühtsetel alustel esitamise.

Vastavalt *Erakooliseaduse* § 23 lõikele 1 teostatakse riiklikku järelevalvet erakooli õppe- ja kasvatustegevuse üle vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse [–] tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras.

Tartus juulis 2001 tööd alustanud uus struktuuriüksus – haridusministeeriumi järelevalveosakond – on järjekindlalt tegelenud maakondade inspektorite töö kvaliteedi parandamisega ja riikliku järelevalve läbiviimise ühtlustamisega kohtadel.
Selleks

- loodi inspektorite *list*, et oluline info oleks kättesaadav kõigile inspektoritele võrdsel alusel;
- koostati maakondade haridusosakondade inspektoritest ülevaade (haridusosakondade struktuur, inspekteerijate ametinimetused, viimasel ajal läbitud koolitus, õpilaste arv inspektori kohta, inspekteerijate arv koolide kohta) ning esitati järeldused;
- alustati regulaarsete inspektorite koolituspäevadega;
- teadvustati inspekteerijatele kooli pidaja roll ja nendepoolsed ülesanded teenistusliku järelevalve läbiviimisel;
- uuendati riikliku järelevalve läbiviimise kord, mis vastava määrusena jõustus 01.09.2003;
- töötati välja uutel alustel kriteeriumid riikliku järelevalve läbiviimiseks (eelpoolnimetatud määruse lisa);
- töötati välja kontrollakti vorm, et kõik maavalitsused esitaksid analüüsitud andmed ühtse vormi kohaselt (eelpoolnimetatud määruse lisa).

Vastavalt *Vabariigi Valitsuse Seaduse* § 88 lg 1 on maavalitsus maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. Maavanem kinnitab maavalitsuse teenistujate

koosseisu Vabariigi Valitsuse kinnitatud maavalitsuse struktuuri alusel, nimetab ametisse ja vabastab ametist maavalitsuse koosseisu kuuluvaid riigiteenistujaid.
Haridus- ja Teadusministeeriumil on võimalusi järelevalve kvaliteeti tõsta läbi järelevalvesüsteemi arendamise ja riikliku järelevalve läbiviimist reguleerivate õigusaktide korrastamise. Haridus- ja teadusminister teavitab maavanemaid, et riiklikku järelevalvet reguleerivaid õigusakte tuleb täita kõigil maavanematel võrdsetel alustel ja täismahus.
Riikliku järelevalve süsteemi edasine arendamine ja vajadusel iseseisva järelevalvet teostava institutsiooni loomine saab võimalikuks haldusreformi käigus.

9. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalusi sätestada vastava õigusaktiga koole inspekteeriva isiku pädevusnõuded ning seda vähemalt samal tasemel, kui riik esitab õpetaja-metoodikule ja tasustada koole inspekteerivate isikute tööd vastavalt nende kvalifikatsioonile.
Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas moodustada töörühm inspektori pädevusnõuete väljatöötamiseks hiljemalt 1.veebruariks 2004.
Haridus- ja teadusministri pädevuses ei ole määrata koole inspekteerivate isikute töötasu suurust.

10. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalust teha oma 22.03.1999. aasta määruses nr 14 riikliku järelevalve läbiviimise kord muudatus, millega kohustataks koole ja koolide pidajaid esitama vastavat infot neile riikliku järelevalve käigus ettepanekuid teinud asutusele.
1. septembrist 2003 kehtima hakanud haridus- ja teadusministri 31.07.2003. aasta määruses nr 42 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid* on § 17 *Ettekirjutuste täitmisest teavitamine*, mille kohaselt õppeasutuse direktor/juhataja esitab kontrollaktis/õiendis ettenähtud tähtaja jooksul Haridus- ja Teadusministeeriumile ning maavanemale kirjaliku aruande ettekirjutuste täitmisest.

11. Olukorra normaliseerimise ühe võimalusena peaks kaaluma koolitusloa omamise nõudest loobumist munitsipaalkoolide puhul. Vastava otsuse tegemisel tuleks rakendada abinõud (sh teha muudatus õigusaktides), tõhustamaks oluliselt riiklikku järelevalvesüsteemi. Kui minister siiski peab vajalikuks see nõue säilitada, tuleks algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused.
Ministeerium peab vajalikuks säilitada nõue, et munitsipaalkoolid omavad koolitusluba.

- **Koolituslubade rakendamise sisuline eesmärk**

Koolitusloa taotlusele lisatud dokumentide läbivaatamisega veendub Haridus- ja Teadusministeerium, et koolil on olemas tingimused ja eeldused õppe- kasvatustegevuse läbiviimiseks. Seega on koolitusloa taotluse menetlemine preventiivse iseloomuga. Koolitusloa sisuline eesmärk on anda koolile õigus viia läbi õpet koolitusloal märgitud kooliastmetes. Haridus- ja Teadusministeerium tegutseb eesmärgiga, et kõikidel tegutsevatel munitsipaalkoolidel oleks hiljemalt 1. septembriks 2006 koolitusluba
Kooli õppe-kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse üle teostavad kontrolli Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud ja maavanemad läbi riikliku järelevalve; kooli tegevuse seaduslikkuse ja finantsressursside otstarbeka kasutamise üle kooli pidaja läbi teenistusliku järelevalve. Järelevalve tulemuste põhjal saab anda hinnangu kooli kui organisatsiooni eesmärgipärase toimimise kohta.

- **Ministeeriumi kohustus ja õigused hinnata loataotleja vastavust nõuetele, mis koolitusloaga kaasnevad**

Haridus- ja Teadusministeerium hindab loataotleja poolt esitatud dokumente vastavalt *Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele*. Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas sätestada *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses* sarnaselt *Erakooliseadusega* punkt, mille kohaselt on koolitusloa taotluse läbivaatamise käigus Haridus- ja Teadusministeeriumil õigus nõuda täiendavaid dokumente ja informatsiooni ning teostada kontrolli kohapeal.

- **Tähtaeg, mille jooksul kõik koolid tuleb nende nõuetega vastavusse viia ning toimingud, mis tuleb teha juhul, kui koolid siiski ei vasta riigi seatud nõuetele määratud tähtajaks**

Haridus- ja Teadusministeerium tegutseb eesmärgiga, et kõikidel tegutsevatel munitsipaalkoolidel oleks hiljemalt 1. septembriks 2006 koolitusluba. Samaks tähtajaks sätestab Haridus- ja Teadusministeerium vastavates õigusaktides toimingud, mis tuleb teha juhul, kui koolid ei vasta riigi seatud nõuetele.

- **Abinõud riikliku järelevalve tõhustamiseks (sh mehhanism, millega järelevalve teostajal on võimalik omavalitsusi sisuliselt mõjutada tuvastatud puudusi kõrvaldama) ning ministeeriumi osa suurendamine järelevalve suunamisel ja selle tulemuste hindamisel**

Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et järelevalvesüsteemi saab tõhustada koolide kaasamisega hindamisprotsessi läbi sisehindamise. Et kohustada koole läbi viima sisehindamist, on Haridus- ja Teadusministeerium sätestanud *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse* eelnõus järgmise paragrahvi: *Koolis viiakse läbi õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise sisehindamine. Sisehindamise läbiviimist korraldab direktor. Sisehindamise ning selle tulemuste vormistamise tingimused ja korra kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega.* Määruse *Sisehindamine koolieelses lasteasutuses ja üldhariduskoolis* kavand on valminud.
Haridus- ja Teadusministeerium on rõhutanud kooli pidajate rolli ja vastutust, suunanud neid läbi viima teenistuslikku järelevalvet ning korraldanud vastavasisulisi koolitusi.
Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalveosakond kavandab riikliku järelevalve läbiviijate töö tulemuslikkuse analüüsi ning analüüsi tulemuste esitamist traditsiooniliselt novembris toimuval arendusseminaril.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Kadri Peterson 07 350 231

Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 20.06.2003 nr. 2-7.1-TR/03/937
Meie 29.08.2003 nr. 7.1-3/3543

Põhikoolide ja gümnaasiumide koolitusload

Austatud peakontrolör

Saadan Teile Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad ja rakendatavad abinõud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule, mis käsitleb Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Lisa: Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule "Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele" 5 lehel 1 eks

Kadri Peterson
kadri.peterson@hm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
01.09.2003 2-7.1-TR/03/354-3

LISA 1

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad ja rakendatavad abinõud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule, mis käsitleb Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele.

1. Kaaluda vajadust algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmine, millega

- **Sätestataks kriteeriumid, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja finantsressursside piisavust;**

Põhiharidus on riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum ja sellest tulenevalt on *Põhikooli ja gümnaasiumiseaduses* sätestatud, et kool on kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele. Seega tagab riik koos kohalike omavalitsustega kõigile õpilastele õppimisvõimalused.
Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks sätestada kriteeriume, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja tulevaste finantsressursside piisavust (koolitusluba taotletakse enne õppeaasta algust 4 – 6 kuud). *Erakooliseaduse* § 7 lg 2 sätestab, et kooli arengukavas esitatakse andmed finantsressursside olemasolu või nende saamise allika kohta vähemalt õppekavaga kehtestatud nominaalsele õppeajale vastavaks perioodiks. *Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse* eelnõus on sätestatud punkt, mille kohaselt kooli arengukavas peab olema esitatud erakooli põhitegevuse ja -idee iseloomustus (arenguprintsiibid ja –suunad, pakutava koolitusteenuse iseloomustus, kasutatava tööjõu kirjeldus, õppeteenuse hinnastrateegia, ülevaade koostööpartneritest, kaasnevad riskid ja nende vältimise võimalused). Nimetatud andmete alusel on ministeeriumil võimalus hinnata erakooli finantsressursse.

- **Sätestataks maavanemate kui riikliku järelevalve teostajate kohustus kontrollida, kas erakoolil või asutataval munitsipaalkoolil on piisaval arvul vajaliku kvalifikatsiooniga pedagooge ja piisav materiaalne baas kooli kavandatud õppekavast tulenevate ülesannete täitmiseks, anda selle kohta loataotlejale õiend ministeeriumile edastamiseks ning sellest tulenevalt ministeeriumilt vastavate ülesannete äravõtmine;**

Koolitusloa taotlusele lisatud dokumentide läbivaatamisega veendub Haridus- ja Teadusministeerium, et koolil on olemas tingimused ja eeldused õppe- kasvatustegevuse läbiviimiseks. *Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse* eelnõus on sätestatud, et koolitusloa taotluse läbivaatamise käigus võib Haridus- ja Teadusministeerium nõuda täiendavaid dokumente ja informatsiooni ning teostada kontrolli kohapeal. Vastavalt Riigikontrolli ettepanekule (ettepanek nr 2) hakkab maavanem kooli teisel tegevusaastal läbiviidava kompleksse riikliku järelevalve käigus tuvastama, kas koolis läbiviidav õppe- kasvatustegevus vastab riigi kehtestatud nõuetele.

- **Sätestataks toimingud, mida maavalitsus peab läbi viima, enne kui maavanem annab tegutseva munitsipaalkooli loataotluse juurde oma soovituse, ning soovituse andmise tingimused (sh nõue, et viimati vormistatud järelevalveaktis tehtud ettekirjutused on täidetud ja ettepanekud ellu viidud);**

Vastavalt *Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele* teostab riiklikku järelevalvet maavanem. Seega tugineb maavanem koolitusloa taotlemiseks soovituse andmisel riikliku järelevalve tulemustele. Sellest tulenevalt ei pea Haridus- ja Teadusministeerium vajalikuks esialgu teha seadusemuudatusi. Küll aga on kavas koostada ringkiri maavanematele hiljemalt 31. detsembriks 2003, juhtimaks nende tähelepanu sellele, et

soovituskirja koolitusloa taotlusele saab anda vaid juhul, kui viimati vormistatud järelevalveaktis tehtud ettekirjutused on täidetud ja ettepanekud ellu viidud.

- **Sätestataks, et kool peab ministeeriumi teavitama kõikidest olulistest muutustest andmetes, mis esitati koolitusluba taotledes (eelkõige muutused kooli juhtkonnas, põhimääruses, õppekavas, olulised muudatused kooli materiaalses baasis, erakooli finantsseisus jne), ning fikseeritaks, milliseid muudatusi tuleb käsitleda olulisena;**

Ministeerium ei pea otstarbekaks, et kool teavitaks ministeeriumi kõigist olulistest muutustest andmetes, mis esitati koolitusloa taotledes. Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimusel on käivitunud või käivitumas õppurite, õppekavade ja pedagoogide register, mille toimimisel on Haridus- ja Teadusministeeriumil oluline informatsioon kättesaadav.

2. Koolituslubade andmine tegutsevatele erakoolidele seotaks riikliku järelevalve tulemustega. Kehtestataks nõue, et tegevust alustanud erakooli tuleb riikliku järelevalve korras kontrollida kooli esimeste tegevusaastate jooksul (näiteks teisel õppeaastal).

Haridus- ja Teadusministeerium kehtestab nõude, et tegevust alustanud koolis viiakse läbi kompleksne riiklik järelevalve teisel tegevusaastal ning tegutsevale koolile koolitusloa andmine on seotud kompleksse riikliku järelevalve tulemustega 1. septembriks 2005.

3. Kehtestataks nõuded õppeasutuse tegevuseks vajalike õppevahendite (-hoonete), sisustuse ja muu vara kohta (erakooliseadus § 5 lg 5 p 4, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 43 lg 1).

Haridus- ja Teadusministeeriumil on valminud eelnõu tunnistada kehtetuks *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse* § 43 lg 1 lause *Kooli tegevuseks vajalike õppevahendite miinimumloetelu kehtestab haridusminister määrusega*. Õigusloome üks olulisi printsiipe on, et õigusloome peab olema otstarbekas ja proportsionaalne. Konkreetsel juhul kerkib küsimus, kas ministri määrusega õppevahendite kohustusliku loetelu kehtestamine tagab õppekava rakendumise ja soovitud õpitulemuste saavutamise. Õppevahendite loetelu on pigem õppekava rakendamise metoodiline materjal kui üldkohustuslik õigusakt. Vabariigi Valitsus on kehtestanud kõikidele üldhariduskoolidele kohustusliku riikliku õppekava, mille alusel koolid koostavad oma õppekava. Sellest tulenevalt on koolid kohustatud tagama hariduse omandamise riikliku õppekavaga nõutaval tasemel.

Haridus- ja Teadusministeerium on koostanud soovitusliku miinimumloetelu kooli tegevuseks vajalike õppevahendite kohta, mis on kättesaadav ministeeriumi koduleheküljel.

Nõuded õppeasutuse tegevuseks vajalike hoonete, sisustuse ja muu vara kohta on kehtestatud sotsiaalministri 14.juuli 2000.a määrusega nr 47 *Kooli tervisekaitsenõuded*.

4. Sotsiaalministeeriumi kaudu nõuda Tervisekaitseinspektsioonilt, et inspektsioon vormistaks koolitusloa taotlejale tõendi, milles on hinnang selle kohta, kas kool vastab sotsiaalministri määrusega kehtestatud kooli tervisekaitsenõuetele.

Haridus- ja Teadusministeerium esitab Sotsiaalministeeriumile vastava ettepaneku hiljemalt 31.detsembriks 2003.

5. Teha sotsiaalministrile ettepanek, et minister muudaks oma 14.07.2000.a määrust nr 47 (tervisekaitsenõuete kehtestamine koolidele) nii, et see määrus kehtiks kõikide koolide suhtes, sõltumata koolitusloa olemasolust.

Haridus- ja Teadusministeerium peab vajalikuks, et kõikidel koolidel oleks koolitusluba, seega ei pea ta eelpoolnimetatud ettepanekut otstarbekaks.

6. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma vajadust kehtestada erakoolidele koolitusloa kehtivusaja suhtes munitsipaalkoolidega ühesugune regulatsioon, st anda ka erakoolidele tähtajatu luba. Kui seda ei peeta õigeks, peaks ministeerium püüdma viia omavahel kooskõlla ministeeriumi senise

praktika- anda erakoolidele koolitusluba 3-6 aastaks – ning seaduses sätestatu – loa andmisel arvestatakse kooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja pikkust.
Haridus- ja Teadusministeeriumi kavandab muudatust *Erakooliseaduses* ning *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses* hiljemalt 1.septembriks 2005, millega sätestatakse, et koolitusloa esmakordsel taotlemisel antakse koolile (nii era- kui munitsipaalkoolile) koolitusluba 3 aastaks, kusjuures teisel tegevusaastal teostatakse koolis kompleksne riiklik järelevalve. Teistkordsel koolitusloa taotlemisel (koolitusloa pikendamisel) antakse koolile tähtajatu koolitusluba või keeldutakse koolitusloa andmisest. Tähtajatu koolitusloa andmine/mitteandmine seotakse kompleksse riikliku järelevalve tulemuste ja võimalike ettekirjutuste täitmisega.

7. Haridus- ja teadusminister peaks tegema rahandusministrile ettepaneku algatada riigilõivu seaduse § 183 lg 3^1 muutmine, et seadus sätestaks lõivu võtmise loataotluse kohta otsuse tegemise eest, ning algatama erakooliseaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses muudatused, millega sätestataks, et riigilõiv peab olema tasutud enne loataotluse esitamist ministeeriumile.
Täiskasvanute koolituse seaduse, Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse, Huvialakooliseaduse, Erakooliseaduse, Koolieelse lasteasutuse seaduse ja Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldab muudatusi, mille kohaselt tasutakse riigilõiv enne koolitusloa taotluse esitamist.

8. Haridus- ja teadusminister peaks rakendama lisaabinõud (vajadusel seadusemuudatusi taotledes), et tagada koolide õppe- ja kasvatustöö üle teostatava riikliku järelevalve järjepidev ja ühtsetel alustel läbiviimine (ühesugune suhtumine era- ja munitsipaalkoolidesse, samad reeglid kõigis maakondades), sh selleks, et täpsustada maavalitsustele kohustuslikud järelevalve läbiviimise kriteeriumid ja kontrollprotseduurid ning ministeeriumi kohustused ja õigused maavalitsuste tehtava järelevalve kvaliteedi tõstmisel.
Riikliku järelevalve läbiviimist reguleeris haridusministri 22.03.1999.aasta määrus nr 14 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord*. Nimetatud määruse lisa 2 sisaldas koolide õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid. Seega oli seaduslik alus riikliku järelevalve läbiviimiseks kindlate kriteeriumide järgi olemas õppeaastast 1999/2000.

Haridusministri 31.07.2003. aasta määrus nr 42 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid* (jõustub 01.09.2003) kaasajastab eelpoolnimetatud määruse ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid. Ministeerium viib maakondade inspektoritele läbi õppepäevad, tagamaks kriteeriumide ühest mõistmist. Määruse lisa 2 sisaldab kontrollakti vormi, mis tagab analüüsitud andmete ühtsetel alustel esitamise.

Vastavalt *Erakooliseaduse* § 23 lõikele 1 teostatakse riiklikku järelevalvet erakooli õppe- ja kasvatustegevuse üle vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse [–] tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras.

Vastavalt *Vabariigi Valitsuse Seaduse* § 88 lg 1 on maavalitsus maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. Maavanem kinnitab maavalitsuse teenistujate koosseisu Vabariigi Valitsuse kinnitatud maavalitsuse struktuuri alusel, nimetab ametisse ja vabastab ametist maavalitsuse koosseisu kuuluvaid riigiteenistujaid. Seega on küsitav Haridus- ja Teadusministeeriumi ühepoolne kohustuste ja õiguste võtmine maavalitsustes tehtava järelevalve kvaliteedi tõstmisel, küll on Haridus- ja Teadusministeeriumil võimalusi järelevalve kvaliteeti tõsta läbi järelevalvesüsteemi arendamise.
Tartus juulis 2001 tööd alustanud uus struktuuriüksus – haridusministeeriumi järelevalveosakond – on järjekindlalt tegelenud maakondade inspektorite töö kvaliteedi parandamisega ja riikliku järelevalve läbiviimise ühtlustamisega kohtadel.
Selleks

- loodi inspektorite *list*, et oluline info oleks kättesaadav kõigile inspektoritele võrdsel alusel;

- koostati maakondade haridusosakondade inspektoritest ülevaade (haridusosakondade struktuur, inspekteerijate ametinimetused, viimasel ajal läbitud koolitus, õpilaste arv inspektori kohta, inspekteerijate arv koolide kohta) ning esitati järeldused;
- alustati regulaarsete inspektorite koolituspäevadega;
- teadvustati inspekteerijatele kooli pidaja roll ja nendepoolsed ülesanded teenistusliku järelevalve läbiviimisel;
- uuendati riikliku järelevalve läbiviimise kord, mis vastava määrusena jõustub 01.09.2003;
- töötati välja uutel alustel kriteeriumid riikliku järelevalve läbiviimiseks (eelpoolnimetatud määruse lisa);
- töötati välja kontrollakti vorm, et kõik maavalitsused esitaksid analüüsitud andmed ühtse vormi kohaselt (eelpoolnimetatud määruse lisa).

9. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalusi sätestada vastava õigusaktiga koole inspekteeriva isiku pädevusnõuded ning seda vähemalt samal tasemel, kui riik esitab õpetaja-metoodikule ja tasustada koole inspekteerivate isikute tööd vastavalt nende kvalifikatsioonile.
Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas moodustada töörühm inspektori pädevusnõuete väljatöötamiseks hiljemalt 1.veebruariks 2004.
Haridus- ja teadusministri pädevuses ei ole määrata koole inspekteerivate isikute töötasu suurust.

10. Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalust teha oma 22.03.1999. aasta määruses nr 14 riikliku järelevalve läbiviimise kord muudatus, millega kohustataks koole ja koolide pidajaid esitama vastavat infot neile riikliku järelevalve käigus ettepanekuid teinud asutusele.
Haridusministri 22.03.1999. aasta määrus nr 14 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord* on kehtetu alates 31.augustist 2003.
Haridusministri 31.07.2003. aasta määruses nr 42 *Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid* on § 17 *Ettekirjutuste täitmisest teavitamine*, mille kohaselt õppeasutuse direktor/juhataja esitab kontrollaktis/õiendis ettenähtud tähtaja jooksul Haridus- ja Teadusministeeriumile ning maavanemale kirjaliku aruande ettekirjutuste täitmisest.

11. Olukorra normaliseerimise ühe võimalusena peaks kaaluma koolitusloa omamise nõudest loobumist munitsipaalkoolide puhul. Vastava otsuse tegemisel tuleks rakendada abinõud (sh teha muudatus õigusaktides), tõhustamaks oluliselt riiklikku järelevalvesüsteemi. Kui minister siiski peab vajalikuks see nõue säilitada, tuleks algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused.
Ministeerium peab vajalikuks säilitada nõue, et munitsipaalkoolid omavad koolitusluba. (Nn võrdse kohtlemise printsiip erakoolidega).

- **Koolituslubade sisuline eesmärk**

Koolitusloa sisuline eesmärk on kooli õigus viia läbi õpet koolitusloal märgitud kooliastmetes.

- **Ministeeriumi kohustus ja õigused hinnata loataotleja vastavust nõuetele, mis koolitusloaga kaasnevad**

Haridus- ja Teadusministeerium hindab loataotleja vastavust nõuetele *Erakooliseaduse* § 5 ning *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse* § 12[1] järgi.

- **Tähtaeg, mille jooksul kõik koolid tuleb nende nõuetega vastavusse viia ning toimingud, mis tuleb teha juhul, kui koolid siiski ei vasta riigi seatud nõuetele määratud tähtajaks**

Haridus- ja Teadusministeerium määrab tähtaja, mille jooksul koolid tuleb nõuetega vastavusse viia ja toimingud, mis tuleb teha juhul, kui koolid siiski ei vasta riigi seatud nõuetele hiljemalt 1. septembriks 2006.

- **Abinõud riikliku järelevalve tõhustamiseks (sh mehhanism, millega järelevalve teostajal on võimalik omavalitsusi sisuliselt mõjutada tuvastatud puudusi kõrvaldama) ning ministeeriumi osa suurendamine järelevalve suunamisel ja selle tulemuste hindamisel**

Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et järelevalvesüsteemi saab tõhustada ühelt poolt koolide kaasamisega hindamisprotsessi läbi enesehindamise, teisalt maakondade inspektorite nõustaja funktsiooni tähtsustamisega. Haridus- ja Teadusministeerium on rõhutanud kooli pidajate rolli ja vastutust ning suunanud neid läbi viima teenistuslikku järelevalvet.

Üheks võimalikuks variandiks riikliku järelevalve tõhustamisel on eraldi inspektsiooni loomine.
Läbirääkimisi ja poolt-vastu argumentide kaalumist vajab võimalus omavalitsusi sisuliselt mõjutada tuvastatud puudusi kõrvaldama rahastamisskeem: kui kool ei vasta riigi poolt esitatud nõuetele (st ei oma koolitusluba, ei täida riikliku järelevalve ettekirjutusi), ei peaks ta ka riigilt raha saama.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Kadri Peterson 07 350 231