Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele

KONTROLLIARUANNE

2-5/03/119
24.09.2003

Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust nende riskide maandamisel, mis on seotud koolituslubade andmisega põhikoolidele ja gümnaasiumidele, ning pakkuda vajaduse korral omapoolseid soovitusi.

Tegevuslubadega seonduvate toimingute hindamine on üks Riigikontrolli prioriteetseid töösuundi. Kõnealused koolitusload valiti auditi objektiks nende vastuolulise ja ebapiisava reguleerituse tõttu.

Olulisemad järeldused

- Haridus- ja Teadusministeerium on kõigile koolitusloa taotlejaile esitanud ühesugused nõuded, mis vastavad seadustes fikseeritule. Nõuded on üheselt tõlgendatavad, nende loetelu koos vajalike selgitustega on kõigile huvilistele kättesaadav. Samas võib mitmete nõuete puhul osutuda vägagi keerukaks hinnata, kas loataotleja neile vastab.
- Koolitusloa saamine ja olemasolu ei tähenda, et kool vastab oma õppe- ja kasvatustöö taseme ning materiaalse baasi poolest riigi seatud nõuetele – luba on vaid kinnitus, et loa taotlemise ajal olid koolil eeldused õppe- ja kasvatustöö nõuetekohaseks korraldamiseks. Koolitusloa olemasolu või selle puudumise järgi ei saa kõrvalseisja (lapsevanem, omavalitsus) kooli hinnata.
- Munitsipaalkoolidele koolitusloa andmise korraldus ning asjaolu, et väga suur osa neist on pikka aega tegutsenud (ja tegutseb praegugi) ilma koolitusloata, näitab, et sisuliselt pole ei koolid, omavalitsused ega ka riik munitsipaalkooli puhul koolitusluba oluliseks pidanud.
- Auditeeritud perioodil rakendatud koolide inspekteerimise kord ja inspektorite puudus mõnes maavalitsuses ei ole taganud kõigi koolide kompleksset inspekteerimist haridus- ja teadusministri nõutud 3–5-aastase intervalliga. Riikliku järelevalve korraldus ei ole taganud vajalikku tagasidet selle kohta, kas ja kuidas on koolid ja koolide pidajad reageerinud neile tehtud ettepanekutele. Ministeeriumi koostöö maavalitsustega koolide inspekteerimisel pole olnud piisavalt tõhus.

Olulisemad ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda vajadust algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmine, millega
  - sätestataks kriteeriumid, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja finantsressursside piisavust;
  - sätestataks ministeeriumi asemel maavanemale kui riikliku järelevalve teostajale kohustus kontrollida, kas erakoolil või asutataval munitsipaalkoolil on piisaval arvul vajaliku kvalifikatsiooniga pedagooge ja piisav materiaalne baas õppekavast tulenevate ülesannete täitmiseks;
  - koolitusloa andmine tegutsevale erakoolile seotaks riikliku järelevalve tulemustega ning kehtestataks nõue, et tegevust alustanud erakooli tuleb riikliku järelevalve korras kontrollida kooli esimeste tegevusaastate jooksul (näiteks teisel õppeaastal).
- Kaaluda koolitusloa omamise nõudest loobumist munitsipaalkoolide puhul. Sellise otsuse tegemisel tuleks rakendada abinõud (sh teha muudatusi õigusaktides) tõhustamaks oluliselt riiklikku järelevalvesüsteemi. Kui siiski peetakse vajalikuks kõnealune nõue säilitada, siis algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, millega sätestataks munitsipaalkoolide osas:
  - koolitusloa omamise nõudega taotletav sisuline eesmärk,
  - ministeeriumi kohustus ja õigused hinnata loataotleja vastavust nõuetele, mis koolitusloaga kaasnevad,
  - 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.
- Rakendada lisaabinõud (vajadusel seadusemuudatusi taotledes), et tagada järjepidev ja ühtsetel alustel teostatav riiklik järelevalve koolide õppe- ja kasvatustöö üle, sh selleks, et täpsustada maavalitsustele kohustuslikud riikliku järelevalve läbiviimise kriteeriumid ja kontrolliprotseduurid ning ministeeriumi kohustused ja õigused maavalitsuste tehtava järelevalve kvaliteedi tõstmisel.

Riigikontroll lähtus haridus- ja teadusministrile ettepanekuid tehes asjaolust, et vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 58 on riigi hariduspoliitika kavandamine ning põhi- ja üldkeskhariduse korraldamine ja vastavate õigusaktide eelnõude koostamine Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesandeks, ning et vastavalt põhiseaduse §-le 94 ja Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 49 korraldab minister ministeeriumi juhina ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, sh taotleb vajaduse korral seadusemuudatusi ja korraldab vastavate eelnõude ettevalmistamist.

***

Haridus- ja teadusministri vastusest kontrolliaruande eelnõule selgub, et ta nõustub enamikuga Riigikontrolli järeldustest ning rakendab abinõud ettepanekute elluviimiseks, kui see vastavalt hariduskorraldust sätestavatele seadustele ministeeriumi pädevuses on.

Minister informeeris abinõudest, mida riikliku järelevalve tõhustamiseks on käesoleva aasta suve lõpul rakendatud ja kavandatakse ka edaspidi rakendada. Ministeeriumi arvates sõltub järelevalve edasine tõhustamine paljuski haldusreformi käigus tehtavaist muudatusist, sh sellest, kas ja kuidas muutuvad maavanema ülesanded.

Ministri vastus täistekstina on lisatud käesoleva aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna lühiülevaade **5**

Auditi korraldus **7**

1. LOATAOTLEJATE NÕUETELE VASTAVUSE HINDAMINE **8**

1.1. Erakoolile esitatavad nõuded **8**

1.2. Munitsipaalkoolile esitatavad nõuded **10**

2. LOATAOTLEJATE VÕRDSE KOHTLEMISE NÕUDE JÄRGIMINE **13**

2.1. Loataotlejaile esitatavad nõuded **13**

2.2. Loataotluste käsitlemise aeg ja lubade kehtivusaeg **14**

2.3. Riigilõivu võtmine **15**

3. RIIKLIK JÄRELEVALVE KOOLIDE ÜLE **16**

3.1. Järelevalve korraldus **16**

3.2. Järelevalvajad **18**

3.3. Järelevalve käigus tuvastatud puuduste likvideerimine **19**

4. TEGUTSEMINE ILMA KOOLITUSLOATA **20**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **22**

Sissejuhatus

Valdkonna lühiülevaade

Koolitusloa tähendus

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus defineerib koolitusloa kui loa, mis annab munitsipaalkoolile õiguse läbi viia koolitustegevust riiklikule õppekavale vastava õppekava alusel koolitusloal märgitud kooliastmes. Erakooliseadus sätestab koolitusloa nõude ka põhi- või gümnaasiumiharidust andvatele erakoolidele. Nende õppekavad peavad vastama riikliku õppekavaga kehtestatud kooliastmete pädevusele ja ainete õpitulemustele. Haridusseadus käsitleb koolitusluba tegevuslitsentsina, st tegevusloana, milleta tegutsemise eest võib juriidilisele isikule määrata rahalise karistuse või algatada tema suhtes sundlõpetamise[1].

Õigusaktid ei sätesta eesmärke, mida riik koolituslubade andmisega taotleb. Kui lähtuda auditi ajal Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi ka *HTM*) veebilehel olnud selgitusest – koolitusluba on tunnistus sellest, et õppeasutuses läbiviidav koolitus vastab hariduse kvaliteedi tagamise nõuetele[2], siis tähendab koolitusloa andmine või sellest keeldumine hinnangut koolituse sisule. Järelikult võtaks riik koolitusluba andes endale osavastutuse selle eest, et koolitusasutuses antakse vaid kvaliteetset õpet.

Koolituslubade andmist käsitlevate õigusaktide ning HTM-i tegevuse analüüsist selgub, et koolitusluba ei saa siiski käsitleda riigipoolse tunnustusena koolituse kvaliteedile. Ministeeriumi kinnitusel käsitletakse koolitusloa andmist erakoolile preventiivse vahendina, millega püütakse tagada kooli õppe- ja kasvatustöö korralduse vastavus riigi seatud nõuetele. Koolitusloa andmist munitsipaalkoolidele käsitleb ministeerium seaduses sätestatud kohustuse täitmisena.

Loataotluste käsitlemise kord

Loataotlused vaatab läbi ministri moodustatud komisjon eesotsas ministeeriumi kantsleriga. Komisjoni koosolekud valmistab ette ministeeriumi järelevalveosakond. Otsus koolitusloa taotluse suhtes vormistatakse ministri käskkirjaga. Paberkandjal väljastataval loal on kantsleri allkiri, paberkandjal oleva loa kättesaamiseks tuleb tasuda riigilõiv.

Koolituslubade andmise korraldus

Koolituslubasid annab HTM, juhindudes põhikooli ja gümnaasiumiseadusest, erakooliseadusest, haldusmenetluse seadusest, ministri kinnitatud korrast ja teenusstandardist[3].

Erakoolide suhtes jõustus koolitusloa nõue 1993. aasta juulist. Munitsipaalkoolide suhtes kehtib see alates 1993. aasta oktoobrist, kuid ainult asutatavate koolide puhul. Alles 1999. aastal põhikooli- ja gümnaasiumiseadusse tehtud muudatus sätestas koolitusloa andmise juba tegutsevatele koolidele, jättes määramata tähtaja, mille jooksul kool peab luba taotlema. Ka ei sätestanud seadus munitsipaalkoolidele ilma koolitusloata tegutsemise keeldu.

Erakoolile antakse koolitusluba koolituse korraldamiseks konkreetse õppekava alusel, st kooli õppekavale. Munitsipaalkoolide puhul ei anta koolitusluba mitte õppekavale, vaid koolile endale õppetööks konkreetsete kooliastmete õppekavade alusel (munitsipaalkoolid peavad õppetööd korraldama riiklikele õppekavadele[4] vastavate õppekavade alusel). Riigikoolidel koolitusluba olema ei pea.

---

[1] Karistusseadustik § 372

[2] Haridus- ja Teadusministeeriumi interneti kodulehekülje http://www.hm.ee/ osa "Koolitusload: taotlemine ja andmebaas"

[3] Haridusministri 18.12.2002. a määrus nr 86 "Koolituslubade väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord ning koolitusloa vorm". Auditeeritud perioodil juhindus ministeerium haridusministri 03.11.1999. a määrusest nr 55 "Munitsipaalõppeasutustele koolituslubade väljaandmise ja tühistamise korra ning koolitusloa vormi kinnitamine", rakendades selles sätestatut kõigi koolitusasutuste suhtes, ning haridusministri 22.02.2002. a käskkirjaga nr 140 kinnitatud "Haridusministeeriumi koolituslubade väljastamise teenusstandardist".

[4] Põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava kehtestamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses, põhikooli lihtsustatud (abiõppe õppekava) ja toimetuleku riikliku õppekava kehtestamine on haridus- ja teadusministri pädevuses.

Koolitusloa saamise tingimused ja loa kehtetuks tunnistamise alused on kehtestatud seadustega. Otsus erakoolile koolitusloa andmise kohta tehakse kooli pidaja esitatavate dokumentide alusel, munitsipaalkooli puhul on määravaks maavanema soovitus.

Erakoolidele antakse koolitusluba tähtajalisena. Tähtaja möödudes tuleb taotleda uus luba. Luba ei pikendata – st juba tegutsev õppeasutus peab loa saamiseks läbima samasuguse protseduuri nagu äsja asutatud õppeasutus. Munitsipaalkoolidele antava koolitusloa kehtivusaega õigusaktid ei sätesta.

Praegu kehtivad koolitusload

Seisuga 10.09.2002 oli Eestis kokku 619 põhikooli ja gümnaasiumi, neist 587 munitsipaal- ja 32 erakooli. Kehtiv koolitusluba oli 375-l, sh kõigil erakoolidel.

Koolituslubadega seonduvate toimingute varasem auditeerimine

Riigikontroll pole HTM-i poolt põhikoolidele ja gümnaasiumidele koolituslubade andmisega seonduvaid toiminguid varem auditeerinud.

Ministeeriumi järelevalveosakonna siseauditi talitus ei olnud auditeeritud perioodil koolituslubadega seonduvaid ministeeriumi toiminguid hinnanud (ta ei saanukski seda teha, kuna osakond on ise koolitusloa taotluste menetlejaks), siseauditi osakond moodustati alles käesoleval aastal[5].

Mõisted

- *Haridusasutus* – koolieelsed lasteasutused, põhikoolid ja gümnaasiumid, kutseõppeasutused, rakenduskõrgkoolid, ülikoolid, huvialakoolid, täiendusõppeasutused (seadus lisab sellele loetelule "ja muud"), samuti neid teenindavad teadus- ja metoodikaasutused.[6]

- *Õppeasutus* – haridusasutus, kus toimub õpetamine ja õppimine vastavalt õppekavale (haridusseadus § 19 lg 1). Seega on kõik õppeasutused haridusasutused, kuid kõik haridusasutused pole õppeasutused.

- *Õppekava* definitsiooni haridusseadus otseselt ei anna. § 2 lg 6 järgi on õppekavad riigi haridusstandardite esitamise vormiks, sisaldades "hariduse sisu määravaid kohustuslikke õppeprogramme, õppetööks ettenähtud ajakulu, kohustuslikke teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kirjeldusi". Erakooliseaduse kohaselt on õppekava kooli jaoks alusdokumendiks, mis määrab kindlaks õppe eesmärgid ja õppeaja kestuse, õpingute alustamise tingimused, õppeainete loendi ja mahu ainepunktides või õppepäevades, ainekavad, õppeainete valiku võimalused ja tingimused, õppeetappide (rühm, klass, kursus vms) ja erakooli lõpetamise nõuded.

  Vabariigi Valitsuse kehtestatud põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas[7] antud definitsiooni järgi määrab nimetatud õppekava kindlaks põhikooli ja gümnaasiumi õppe- ja kasvatustegevuse eesmärgid, riikliku õppekava põhimõtted, omandatavad pädevused, õppekorralduse alused, kohustuslikud õppeained ja tunnijaotusplaani, nõuded kooliastmete ja kooli lõpetamiseks ning kooliõppekava ülesehituse ja koostamise põhimõtted, olenemata kooli õiguslikust seisundist. Riikliku õppekava alusel koostab iga kool oma õppekava.

- *Ainekava* pole seadustes defineeritud. Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas öeldakse, et ainekavades esitatakse õppe-eesmärgid, õppetegevused, õppesisu ja nõutavad õpitulemused (ainepädevus) kooliastmeti.

- *Põhiharidus* on riigi haridusstandardiga ette nähtud kohustuslik üldharidusminimum.

- *Põhikool* on kool, mis loob õpilastele võimalused põhihariduse omandamiseks ning koolikohustuse täitmiseks. Põhikoolis on 1.–9. klass.

---

[5] Osakonna põhimäärus kinnitati ministri 25.02.2003. a määrusega nr 16.
[6] Haridusseadus § 3 lg 2
[7] Vabariigi Valitsuse 25.01.2002. a määrus nr 56

Auditi korraldus

Auditiga sooviti saada vastused järgmistele **küsimustele**:

- Kas koolituslubadega seonduvad toimingud võimaldavad riigil saavutada eesmärke, mida nende lubade rakendamise põhjusena deklareeritakse?
- Kas koolituslubadega seonduvad toimingud on piisavalt, loogiliselt ja loataotlejaile/-omanikele kergesti arusaadavalt korraldatud ning kas nendeks toiminguteks vajalik info on taotlejaile kättesaadav?
- Kas kõiki loataotlejaid koheldakse võrdsetel alustel, kas kehtiv kord sisaldab piisavalt seda kindlustavaid kontrollimehhanisme ning kas seda korda järgitakse?

Audit keskendus neljale **riskile**, mida Riigikontroll uurib kõigis tegevuslubade auditites:

- tegevusluba antakse õppeasutusele või tema õppekavale ka siis, kui õigusaktidest tulenevalt seda ei tohiks teha;
- ametnikud ei suhtu loa taotlejatesse võrdselt;
- loa omanik ei vasta loa kehtivuse ajal enam selle saamise tingimustele, kuid jätkab tegutsemist;
- loa omamise nõudmisega ei saavuta riik eesmärke, mille pärast ta selle nõude seadis.

Auditeeritud valim

Auditi valimisse võeti 28 loataotlust ajavahemikust juuni 2001 – detsember 2002 (ligikaudu 7,5% 01.09.2002 kehtinud koolituslubadest).

Valimit kirjeldab järgnev tabel (andmed seisuga 01.09.2002[8]).

	Munitsipaalkoolid	Erakoolid	Kokku
Koolide arv	587	32	619
Koolitusloaga koolid	343	32	375
Valimiga hõlmatud loataotluste arv	22	6	28
Valimi osatähtsus	6,4%	18,8%	7,5%

Põhilised audititoimingud

Auditi läbiviimisel lähtuti INTOSAI[9] auditistandarditest ja Riigikontrolli juhistest.

Audiitorid tuginesid HTM-ist saadud dokumentidele ning ametnike selgitustele. Vaadati läbi kõik valimisse võetud tegevuslubade menetlusdokumendid – kontrolliti nende olemi ja sisu vastavust regulatsioonis sätestatud nõuetele. Nii kujundati oma arvamus selle kohta, kas toimingud on piisavalt ja arusaadavalt reguleeritud ning kas vastavat korda järgitakse.

Loataotluste puhul sooritatud toimingute ja taotlejatele esitatud nõuete võrdlemisel kujundas auditirühm oma arvamuse selle kohta, kas taotlejaid on võrdselt koheldud. Vajadusel küsiti ministeeriumi töötajatelt selgitusi.

Kujundamaks seisukohta koolituslubade rakendamise otstarbekuse ja koolide üle teostatava järelevalve korralduse küsimustes, küsiti arvamust mitme maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhatajalt.

Audit viidi läbi 2003. aasta veebruarist maini.

Auditeerisid auditijuht Olav Lüüs ja audiitor Margit Jaksen.

---

[8] Algandmed väljastatud koolituslubade arvu kohta on saadud Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalveosakonnast.
[9] Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

1. Loataotlejate nõuetele vastavuse hindamine

Riigikontrolli lähtekohad

Auditi toimumise ajal käsitles HTM koolitusluba riigipoolse tunnistusena sellest, et õppeasutuses läbiviidav koolitus vastab hariduse kvaliteedi tagamise nõuetele.[10] Sellisele tõlgendusele ja õigusaktide analüüsile tuginedes peaks ministeerium koolitusloa taotlejailt nõudma, et neil oleks:

- õppekavad, mille omamine peaks tagama vajaliku koolituse;
- kvalifikatsiooninõuetele vastavad pedagoogid kõigi ainekavade õpetamiseks kõigile koolitatavatele;
- kõikide ainekavade õpetamiseks vajalik materiaalne baas;
- juhid, kes oskavad ühendada kooli inim- ja materiaalsed ressursid nii, et olemasolevate võimalustega saavutatakse optimaalsed tulemused õppe- ja kasvatustöös.

Kuna koolide õppe- ja kasvatustöö tulemused sõltuvad loetletud (ja paljude teiste) faktorite koosmõjust[11], tuleks ka koolitusloa taotlusi hinnates neile kõigile ühtmoodi tähelepanu pöörata.

Nõuded õppeasutustele ei tohiks sõltuda omandivormist. Koolitusloa saamise olulisemad tingimused peavad olema sätestatud seadusega, nad peavad olema selged, välistama mitmeti tõlgendatavuse ning kõigil peavad olema võrdsed võimalused neid teada saada.

1.1. Erakoolile esitatavad nõuded

Õigusaktid ja juhendid

Koolitusloa taotluse peab HTM-ile esitama erakooli pidaja, st kooli omanik.

Loataotlusele tuleb lisada:

- erakooli liigile vastav õppekava;
- kooli arengukava;
- samaliigilise riigi- või munitsipaalõppeasutuse pedagoogidele ja õppejõududele õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavate pedagoogide[12] või õppejõudude kirjalik nõusolek asutatavasse[13] erakooli tööle asumiseks;
- andmed kooli materiaalse baasi, sh õpperuumide, ning selle vastavuse kohta sotsiaalministri määrusega kehtestatud tervisekaitse nõuetele ning haridus- ja teadusministri kehtestatud nõuetele;
- kooli põhikiri.[14]

Erakooliseaduse järgi kinnitab erakooli õppekava kooli pidaja, põhikooli ja gümnaasiumi õppekava peab vastama riikliku õppekavaga kehtestatud kooliastmete pädevusele ja ainete õpitulemustele. Minister võib õppekava ekspertiisi suunata.

---

[10] HTM-i veebilehe http://www.hm.ee/ osa "Koolitusload: taotlemine ja andmebaas"
[11] Arusaadavalt ei väljendu õppetöö kvalitatiivsed tulemused ainult üleriigiliste kontrolltööde ja riigieksamite tulemustes; viimatinimetatud sõltuvad suurel määral ka õpilaskonnast.
[12] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse raames käsitatakse pedagoogidena õpetajaid, direktorit (juhatajat), tema asetäitjat õppe- ja kasvatusalal ning teisi õppe- ja kasvatusalal töötavaid isikuid.
[13] Erakooliseadus sätestab ainult asutatavate koolide koolitusloa taotlemise nõuded. Erakoolile antakse koolitusluba tähtajaks, mille möödudes tuleb taotleda uus luba. Juba tegutsevatele erakoolidele uue loa taotlemist erakooliseadus ei käsitle, HTM rakendab nende suhtes tegevust alustavate koolide suhtes kehtestatud nõudeid.
[14] Erakooliseadus § 5 lg 5

Kooli arengukava peab kirjeldama kooli arenguprintsiipe ja -suundi (sh õppe- ja kasvatustöö põhimõtteid) ning andmeid finantsressursside olemasolu või nende saamise allikate kohta vähemalt õppekavaga kehtestatud nominaalsele õppeajale vastavaks perioodiks.[15] Seadus ei sätesta reegleid, mille alusel ministeerium peaks hindama finantsressursside piisavust (nende mittepiisavuse tõttu ei saa koolitusluba andmata jätta). Koolitusluba ei tohi anda, kui erakooli pidajal on maksuvõlgnevusi.

Haridus- ja teadusminister on oma määrustega kehtestanud nõuded pedagoogidele ja kooli juhtidele.[16] Määruste kohaselt peab põhikooli/gümnaasiumi direktoril olema pedagoogiline kõrgharidus (või muu kõrgharidus ja vähemalt pedagoogi ametijärk), sõltuvalt kooli liigist vähemalt kolme- või viieaastane pedagoogilise töö staaž ning ta peab olema läbinud 160- või 240-tunnise juhtimiskoolituse.

Auditeeritud perioodil kehtisid sotsiaalministri 14.07.2000. a määrusega nr 47 kehtestatud koolide tervisekaitsenõuded. Neid võis vastavalt määruse § 1 lg-le 1 rakendada vaid juba tegutsevate, st koolitusluba omavate koolide suhtes, kuid Riigikontrolli arvates peaks samu nõudeid rakendama ka tegevust alustavate koolide suhtes.

Haridus- ja teadusminister pole koolide materiaalse baasi suhtes nõudeid kehtestanud.[17] Seetõttu ei saa ministeeriumi ametnike arvamus, et kooli materiaalne baas on normaalseks õppetööks ebapiisav, olla põhjuseks koolitusloa andmisest keelduda.

Muudatustest loa taotlemise aluseks olnud dokumentide andmetes üldjuhul ministeeriumi teavitama ei pea, erandiks on vaid muudatused kooli õppekavas, mis tuleb ministeeriumis registreerida kümne tööpäeva jooksul nende kinnitamisest alates.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tulenevalt erakooliseadusest ei ole HTM-il kohustust kontrollida taotlusdokumentide andmete õigsust. Ministeeriumi töötajate kinnitusel kontrollivad nad erakoolide loataotluste juures täpsemalt õppekava ja pedagoogide vastavust nõuetele.

Valimis olnud koolituslubade taotluste menetlemist kirjeldavaist dokumentidest ei nähtu, kas ministeerium oli ka tegelikult hinnanud taotluses fikseeritu vastavust nõuetele – märkeid selle kohta, kes mida hinnanud ja millistele järeldustele jõudnud on, dokumentides polnud.[18] Ministeeriumis olnud dokumentidest ja audiitoritele antud selgitustest ilmneb, et mitmel juhul on ministeerium soovitanud loataotlejail dokumendid ümber vormistada, andes neile selleks vajalikke selgitusi ja nõuandeid.

Valimis koolitusloa taotluste juures olnud õppekavasid polnud ekspertiisi suunatud.

Loataotluste käsitlemist kirjeldavais dokumentides polnud märkeid selle kohta, et ametnikud oleksid hinnanud luba taotleva kooli õpetajate kvalifikatsiooni taset ja õpetajate piisavust õppekavaga seatud eesmärkide täitmiseks. Audiitoritele kinnitati, et ministeerium siiski hindab seda iga laotaotluse puhul.

Mõningail juhtudel oli aktsepteeritud loataotlusi, millele ei olnud lisatud kõikide õpetajateks kavandatud isikute kirjalikku nõusolekut kooli tööle asuda. Dokumente, millest selguks pedagoogide õigussuhe kooli või selle omanikuga, polnud loataotlustele lisatud (kehtiv kord seda ka ei nõua).

---

[15] Erakooliseadus § 7

[16] Haridusministri 26.08.2002. a määrus nr 65 "Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded" ja 02.10.2002. a määrus nr 69 "Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord"

[17] Nende kehtestamist nõuab erakooliseaduse § 5 lg 5 punkt 4 ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 43 lg 1.

[18] Näiteks oli ministeerium ühe õpetaja kvalifikatsiooni kinnitava dokumendina aktsepteerinud ühe Rootsi ülikooli tunnistuse üheaastase õppe läbimise kohta. Dokumentidest ei selgunud, et tal oleks olnud ka Eestis välja antud pedagoogilist haridust tõendav dokument, ega ka see, et ta oleks pedagoogilist kõrgharidust omandamas. Vastavalt 01.10.2001 Eesti suhtes jõustunud Haagi konventsioonile tuleb alates 01.10.2001 kõigil konventsiooniga ühinenud riikidel kõik dokumendid, mis tulevad kasutusele konventsiooniga liitunud riikides, eelnevalt tunnistuse andnud riigis (apostiiliga) kinnitada. Kui dokument on väljastatud enne 01.10.2001, saab seda legaliseerida ka Välisministeeriumis. Kõnealune dokument ei olnud apostiiliga kinnitatud. Ka ei olnud diplomile lisatud eestikeelset tõlget. Haridusttõendavate dokumentide autoriseerimist käsitleb ka HTM-i veebileht http://www.hm.ee/uus/hm/client/index.php?03526230131923864 "Haridusttõendava dokumendi apostiiliga kinnitamine".

Ministeeriumi hinnangul on kooli pedagoogilise kaadriga kindlustamine, st ka pedagoogide valik ja kvalifikatsiooni piisavuse määramine, eelkõige kooli direktori vastutusala. Samas ei saa ka direktor tagada, et pedagoog tegelikult kooli tööle tuleb või tööle jääb, isegi kui ta seda kirjalikult lubanud on.

Erakooliseaduses nimetatud andmetest kooli tegevuseks vajalike õppevahendite (hoonete), sisustuse ja muu vara kohta oli loataotlustele lisatud vaid õpperuumide kasutusõigust tõendavad dokumendid ning tervisekaitsetalituse kooskõlastus. Vaid ühel juhul oli märgitud, millised tehnilised vahendid koolil on.

Valimis olnud Tervisekaitseinspektsiooni tõenditest ei selgunud, mis ulatuses oli inspektsioon koolide tervisekaitsenõuetele vastavust hinnanud. Tõendites ei olnud selgesõnalist kinnitust, et inspekteeritud kooli ruumid vastavad sotsiaalministri kehtestatud nõuetele. Vaid ühele tõendile oli lisatud järelevalveakt, mis sisaldas ettepanekuid kooli tervisekaitsenõuete nõuetele vastavusse viimiseks[19]. Kas seda tehtud oli, loataotluse dokumentidest ei selgunud.

Loataotlustele lisatud arengukavades polnud selliseid andmeid kooli finantsressursside või nende allikate kohta, mille alusel oleks võimalik hinnata kooli (tema pidaja) majanduslikku jätkusuutlikkust. Tulenevalt haridusseaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseadusega pandud ülesannetest on ministeerium enda sõnul keskendunud õppe- ja kasvatustööga seotud küsimustele, pidades majandusliku jätkusuutlikkusega seotud küsimusi teisejärguliseks. Ministeerium on piirdunud seadusega pandud ülesande täitmisega – ta kontrollib, et kooli pidajal poleks loa taotlemise ajal maksuvõlgnevusi.

Koolituse korraldamiseks ei piisa ainult pädevatest õpetajatest ja õppekavast, vaja on ka oskust õppe andmist majanduslikult ja organisatsiooniliselt korraldada. Praegu ei hinda ministeerium kooli juhtide organisatoorseid ja majanduslikke võimeid (seadus teda selleks ei kohusta), loataotlustele polnud selliseid andmeid ka lisatud. Samuti pole ministeerium nõudnud koolijuhtide elulookirjeldusi, eeldades, et erakooli pidaja püüab valida kooli juhtima isiku, kellel on vajalikud võimed ja piisav kogemus kooli majandamisega toime tulemiseks.

Kõik auditi valimis olnud erakoolid olid saanud koolitusloa kõigi nende poolt ministeeriumile registreerimiseks esitatud õppekavade jaoks.[20]

1.2. Munitsipaalkoolile esitatavad nõuded

Õigusaktid ja juhendid

Asutatavate munitsipaalkoolide suhtes kehtib koolitusloa omamise nõue alates 1993. aastast. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab asutatavatele munitsipaalkoolidele loa saamiseks ligikaudu samasugused nõuded, nagu on erakooliseadusega kehtestatud erakoolidele.

Munitsipaalkooli ümberkorraldamise või ümberkujundamise tulemusel moodustatud munitsipaalkoolile tuleb taotleda koolitusluba.[21] Seadus ei ütle, kas seda tuleb teha moodustatava kooli või juba tegutseva kooli suhtes kehtestatud reeglite järgi.

Koolitusloa andmine juba tegutsevale munitsipaalkoolile sätestati seadusega 1999. aastal – põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse lisati § 53[1], mille alusel väljastatakse tegutsevale munitsipaalkoolile koolitusluba kooli pidaja taotlusel riikliku järelevalveorgani (st maavanema) soovitusel ning alates 1996/1997 õppeaastast koostatud kontrollaktide[22] alusel.

---

[19] Tehti ettekirjutus valgustuse taseme ja ruumide mikrokliima osas, nõuti garderoobi ning füüsika- ja keemiakabineti juures laboratooriumitubade sisustamist.

[20] HTM-i ametnike sõnul on ministeerium 2001. aastal kahel juhul ka keeldunud erakoolile koolitusluba andmast. Keeldumist põhjendati puudustega õppekavas, pedagoogi ja direktori ebapiisava kvalifikatsiooniga, tervisekaitsetalituse negatiivse hinnanguga ruumide sobivuse kohta, maksuameti õiendi puudumisega maksuvõlgade puudumise kohta.

[21] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 49 lg 7

[22] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 48 lg 6 kohaselt on kontrollakt dokument, mis vormistatakse kogu kooli hõlmava riikliku järelevalve tulemusel (riikliku järelevalve korraldust käsitleb käesoleva aruande 4. osa).

Loataotlusele lisatav riikliku järelevalve akt ei pruugi kajastada olukorda koolis loa taotlemisele vahetult eelnenud perioodil (akt võib olla koostatud ka näiteks 1996/1997 õppeaastal).

Õigusaktid ei sätesta tingimusi, mille täitmist riiklik järelevalveorgan peab jälgima – näiteks nõuet kontrollida, kas või mil määral kontrollaktis märgitud puudused on likvideeritud. Ei koolid, omavalitsus ega ka maavalitsus ole kohustatud esitama ministeeriumile ülevaadet kooli hetkeolukorrast.

Auditeeritud perioodil munitsipaalkoolidele koolituslubade väljaandmist reguleerinud korra kohaselt[23] pidi loataotlusi läbi vaatav osakond kontrollima loa saamiseks esitatud dokumentide vastavust seadusele ja teistele õigusaktidele ning koostama selle kohta kirjaliku õiendi (selle nõude tühistas minister 2002. aasta detsembris). Sisulise otsuse loataotluste suhtes pidi tegema ja peab ka praegu tegema ministri moodustatud komisjon kantsleri juhtimisel.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Pärast 1993. aastat on Eestis asutatud vaid üksikuid munitsipaalkoole (auditi valimis tegevust alustanud munitsipaalkoole polnud), seega on peaaegu kõik praegu tegutsevad munitsipaalkoolid pidanud koolitusluba taotledes juhinduma 1999. aastal kehtestatud reeglitest: esitama ministeeriumile koos omavalitsuse taotlusega vaid maavanema soovituse ja maavalitsuse haridusosakonna inspektorite kontrollakti (riikliku järelevalve akti).

Mitmel juhul olid maavanemad soovitanud anda koolitusluba sellistele koolidele, mille kohta koostatud kontrollaktidest ilmnes, et koolis oli probleeme nii õpetajate kvalifikatsiooni, õppetöö korralduse kui ka materiaalse baasiga (õppetööks vajalikud ruumid ja õppetingimused ei vastanud nõuetele). Vaid üksikutele valimis olnud loataotlustele oli lisatud kas kooli või maavalitsuse õiend kontrollaktis märgitud puuduste likvideerimise kohta. Ministeeriumi töötajad ei püüa loataotlusi käsitledes selgitada kontrollaktis tehtud ettekirjutuste ja ettepanekute realiseeritust, ei kontrolli riigi kehtestatud nõuetele vastavust kohapeal ega küsi selle kohta lisadokumente.[24] Ministeerium lähtub seisukohast, et kui maavanem annab koolitusloa saamiseks oma soovituse, siis on maavalitsuse töötajad veendunud, et koolis ei ole olulisi puudusi.

Tartusse ümberasumisest alates (2001. aasta juuli) ei ole ministeeriumis koostatud õiendeid, millest ilmneks, et ametnikud on kontrollinud loataotlusega esitatud dokumentide vastavust seadusele. Ministeeriumis ei olnud ka dokumente, millest selguks, mis tööd olid ametnikud koolituslubade taotlustega teinud (v.a koolituslubade andmise komisjoni protokollid).

Kõik valimis olnud munitsipaalkoolide loataotlused rahuldati. Ametnike sõnul ei ole ministeerium omavalitsuste poolt aastail 1999–2003 esitatud koolitusloa taotlusi rahuldamata jätnud.

Riigikontrolli hinnang

Dokumendid, mis tuleb seaduste järgi lisada erakooli koolitusloa taotlusele, ei võimalda ministeeriumil saada vastuseid kõigile küsimustele, mis sisulist otsust tehes kerkida võivad.

Kontrollaktid, mis esitatakse munitsipaalkoolile luba taotledes, ei pruugi anda ettekujutust kooli tegelikust olukorrast loa taotlemise ajal.

Praegu koolitusloa taotlemiseks küsitavad andmed, nende kvaliteet ja taotluste menetlemise kord ei võimalda ministeeriumil väita, et koolitusloa saanud koolid suudavad pakkuda kvaliteetset õpet (ning seda kogu koolitusloa kehtivuse ajal). Loataotlustega seonduvail toiminguil on taotlejate suhtes teatud suunav (distsiplineeriv) mõju, kuid seda vaid ajutiselt, loa taotlemise ajaks.

[23] Haridusministri 03.11.1999. a määrus nr 55
[24] Kuni haridusministri 18.12.2002. a määruse nr 86 jõustumiseni oli loataotlusi läbi vaatavail ametnikel õigus kontrollida ka esitatud andmete õigsust (vastavalt ministri 03.11.1999. a määruse nr 55 §-le 8).

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda vajadust algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmine, millega
  - sätestataks kriteeriumid, mille alusel ministeerium peab hindama erakooli ja selle pidaja finantsressursside piisavust;
  - sätestataks ministeeriumi asemel maavanema kui riikliku järelevalve teostaja kohustus kontrollida, kas erakoolil või asutataval munitsipaalkoolil on piisaval arvul vajaliku kvalifikatsiooniga pedagooge ja piisav materiaalne baas kooli kavandatud õppekavast tulenevate ülesannete täitmiseks ning anda selle kohta loataotlejale õiend ministeeriumile edastamiseks;
  - sätestataks toimingud, mida maavalitsus peab läbi viima, enne kui maavanem annab tegutseva munitsipaalkooli loataotlusele oma soovituse, ning soovituse andmise tingimused (sh nõue, et 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;
  - 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).
- Kehtestada nõuded õppeasutuse tegevuseks vajalike õppevahendite (-hoonete), sisustuse ja muu vara kohta (erakooliseadus § 5 lg 5 p 4, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 43 lg 1).
- Sotsiaalministeeriumi kaudu nõuda Tervisekaitseinspektsioonilt, et inspektsioon vormistaks koolitusloa taotlejale tõendi, milles on hinnang selle kohta, kas kool vastab sotsiaalministri määrusega kehtestatud kooli tervisekaitsenõuetele.
- Teha sotsiaalministrile ettepanek, et minister muudaks oma 14.07.2000. a määrust nr 47[25] (tervisekaitsenõuete kehtestamine koolidele) nii, et see määrus kehtiks kõikide koolide suhtes, sõltumata koolitusloa olemasolust.

Haridus- ja teadusminister ei pea otstarbekaks kehtestada omapoolseid nõudeid koolide materiaalsele baasile. Õppevahendite soovituslik miinimumloetelu on ministeeriumi koduleheküljel, ministeerium käsitleb seda metoodilise materjalina. Minister teatas, et on valminud seaduse eelnõu, millega tunnistataks kehtetuks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 43 lg 1 lause "Kooli tegevuseks vajalike õppevahendite miinimumloetelu kehtestab haridusminister määrusega".

Riigikontroll nõustub ministriga, et ainuüksi riigipoolsete nõuete kehtestamine koolide materiaalsele baasile ei tugevdaks seda – riik ja omavalitsused peavad suutma haridusasutuste materiaalse baasi tugevdamist vajalikul määral finantseerida. Kuid Riigikontrolli arvates on ressursinappuse tingimustes siiski oluline vastavad nõuded fikseerida (kasvõi soovituslikena), seda eelkõige olemasoleva materiaalse baasi nõuetele vastavuse hindamiseks ja selle parandamiseks vajalike investeeringute kavandamiseks (ka konkreetsetesse koolidesse kavandatud investeeringute põhjendatuse hindamiseks).

[25] Selle määrusega kehtestas sotsiaalminister tervisekaitsenõuded vaid koolituslubasid omavatele koolidele. Enam kui 200-l munitsipaalkoolil aga tegevusluba pole ja riigikoolidel ei peagi neid olema. 29.08.2003. a määrusega nr 109 kehtestas minister koolidele uued tervisekaitsenõuded, kuid needki kehtivad vaid koolitusloaga koolide suhtes.

2. Loataotlejate võrdse kohtlemise nõude järgimine

2.1. Loataotlejaile esitatavad nõuded

Riigikontrolli lähtekohad

Kõiki koolitusloa taotlejaid ja omajaid peab sõltumata kooli omandivormist kohtlema ühesuguste reeglite järgi. Loa saamise tingimused, loa andmisest keeldumise ja loa kehtetuks tunnistamise põhjused peavad olema kehtestatud seadusega, üheselt mõistetavad ja selged. Seadusega peavad olema kehtestatud ka olulisemad tegevuslubadega seonduvad riigiametnike toimingud ja nende tähtajad. Kõik nimetatu peab olema avalikustatud nii, et kõigil huvilistel oleks võrdne võimalus sellega tutvuda.

HTM-i töökorraldus seaduses sätestatu elluviimisel peab olema seadustega kooskõlas. Ametnike õigused ja kohustused peavad olema selged, nende järgimist peab kindlustama toimiv sisekontrolli-mehhanism.

Õigusaktid ja juhendid

Koolitusloa taotlemisega seonduvad protseduurireeglid on reguleeritud eelkõige erakooliseadusega, põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, haldusmenetluse seadusega, kuid ka haridus- ja teadusministri määrusega[26] ning tema kinnitatud teenusstandardiga[27].

Haridus- ja teadusministri kehtestatud korra kohaselt vaatab loataotlused läbi (teeb ministrile ettepaneku taotluse suhtes tehtavaks otsuseks) ministri moodustatud komisjon eesotsas ministeeriumi kantsleriga.[28] Otsuseprojektid valmistab komisjonile ette ministeeriumi järelevalveosakond.

Ministeerium ei tohi erakoolile ja asutatavale munitsipaalkoolile koolitusluba anda, kui

- loataotlusele pole lisatud seaduses loetletud dokumente või kui neist ilmneb, et kool ei vasta õigusaktidega kehtestatud nõuetele,
- erakooli õppekavale määratud ekspertiisi tulemused on negatiivsed,
- erakooli pidajal on maksevõlgnevusi.

Juba tegutsevate munitsipaalkoolide osas ei sätesta seadus loaandmisest keeldumise võimalikke põhjuseid.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kõigi valimis olnud loataotluste juures olid kõik dokumendid, mille esitamist seadus nõuab. Täiendavaid dokumente polnud ministeerium loataotlejailt nõudnud.

Ministeeriumis tegeles põhikooli ja gümnaasiumi koolitusloa taotlustega üks ametnik, kes pidi hindama kõiki asjaolusid, millest tehtav otsus peaks sõltuma: kooli põhikirja või põhimääruse nõuetekohasust, pedagoogide ja kooli juhtkonna pädevust, kooli materiaalse baasi nõuetekohasust, erakooli arengukava ja jätkusuutlikkust.

---

[26] Auditeeritaval perioodil oli selleks haridusministri 03.11.1999. a määrus nr 55 "Munitsipaalõppeasutustele koolituslubade väljaandmise ja tühistamise korra ning koolitusloa vormi kinnitamine", praegu haridusministri 18.12.2002. a määrus nr 86 "Koolituslubade väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord ning koolitusloa vorm". 1999. a määrus oli tunduvalt detailsem kui 2002. a määrus, mis lisaks seaduses sätestatule kehtestab lisaks vaid koolitusloa vormi ja selle kantavad andmed. Varasem määrus sätestas nii koolitusloa eelmenetluse, koolitusloa väljaandmise menetluse kui ka koolitusloa tühistamise korra.

[27] Kinnitatud haridusministri 22.02.2002. a käskkirjaga nr 140

[28] Haridusministri 18.12.2002. a määrus nr 86, auditeeritud perioodil 03.11.1999. a määrus nr 55 "Munitsipaalõppeasutustele koolituslubade väljaandmise ja tühistamise korra ning koolitusloa vormi kinnitamine"

Arvestades asjaolu, et tegutsevate munitsipaalkoolide olukorda peab ministeerium hindama vaid järelevalveaktide alusel, mis võivad olla koostatud mitu aastat enne loataotluse esitamist, on selge, et üks ametnik ei suuda kooli tegelikku olukorda loa taotlemise ajal adekvaatselt hinnata. Sisuliselt kontrollis ta tegutsevate munitsipaalkoolide loataotluste juures ainult seda, kas ministeeriumile on esitatud kõik loa taotlemiseks nõutavad dokumendid ja kas need dokumendid on korrektselt vormistatud.

Erakoolide esitatud dokumendid annavad ülevaate kooli pedagoogide kaadrist ja osaliselt materiaalsest baasist; samas ei ole uut luba taotlevate tegutsevate koolide loataotluste juures järelevalveakte ega omavalitsuse ja maavanema seisukohti, millest ministeerium saaks kooli kohta lisainfot. Maksuvõlgnevuste puudumist oli ministeerium kontrollinud kõigi valimis olnud erakooli loataotluste puhul. Ministeeriumil on võimalus seda teha vahetult Maksuameti andmebaasis.

Kõik valimis olnud loataotlused oli rahuldatud.

Koolituslubade taotlemist reguleerivate õigusaktide tekstid, loa taotlemisel nõutavate dokumentide loetelu ja ministeeriumis nende küsimustega tegelevate isikute kontaktandmed on avalikustatud ministeeriumi veebilehel.

Riigikontrolli hinnang

Ministeerium on kõigile koolitusloa taotlejaile esitanud ühesugused nõuded, mis vastavad seadustes fikseeritule. Nõuded on üheselt tõlgendatavad, nende loetelu koos vajalike selgitustega on kõigile huvilistele kättesaadav.

Praegune koolituslubade rakendamise süsteem ei võimalda väita, et koolitusluba omav kool on kogu koolitusloa kehtivuse perioodil suuteline õppe- ja kasvatustööd efektiivselt korraldama. Koolitusluba ei ole tunnistus kooli töö kõrgele kvaliteedile.

2.2. Loataotluste käsitlemise aeg ja lubade kehtivusaeg

Riigikontrolli lähtekohad

Loataotluste käsitlemise protseduurid peavad olema ajaliselt täpselt reguleeritud ja kooskõlas seadustega ning ministeeriumi sisekontrollisüsteem peab toetama kehtestatud tähtaegade järgimist.

Õigusaktid ja juhendid

Ministeerium peab loataotlused läbi vaatama ühe kuu jooksul päevast, mil talle on esitatud kõik loa taotlemiseks vajalikud seaduses loetletud dokumendid. Seadused ei kehtesta tähtaega, mille jooksul otsus tuleb teha. Otsusest, mis vormistatakse ministri käskkirjana, tuleb taotlejat (erakooli puhul kooli pidajat, munitsipaalkooli puhul valla- või linnavalitsust) informeerida posti teel või elektrooniliselt kümne tööpäeva jooksul. Erakoolile loa andmisest tuleb informeerida ka valla- või linnavalitsust, mille territooriumil kool tegutseb. Loa saanu soovil väljastatakse talle ka paberkandjal vormistatud luba, mille väljastamise eel peab ministeerium kontrollima, kas loa saanu on tasunud riigilõivu.

Haldusmenetluse seaduse § 61 kohaselt kehtib haldusakt (ministri käskkiri on haldusakt) adressaadile teatavaks tegemisest, kui temas ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

Munitsipaalkoolidele antavate koolituslubade kehtivusaega seadus ei määra, seega on load tähtajatud. Erakoolile antav koolitusluba peab olema tähtajaline, kehtivusega mitte vähem kui üks õppeaasta. Tähtaja määramisel tuleb arvestada erakooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust.[29]

[29] Erakooliseadus § 5 lg 2. Põhikoolis on üheksa klassi, gümnaasiumis, mis hõlmab ka põhikooli, on kaksteist klassi. Vastavalt on ka nende õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestus üheksa või kaksteist aastat.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Otsused loataotluste kohta olid tehtud seaduses kehtestatud tähtaja jooksul. Erakoolidele on koolituslubasid antud 3–6 aastaks, munitsipaalkoolidele tähtajatutena.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Ministeerium on koolitusloa taotluste suhtes otsuseid tehes järginud seadustes kehtestatud tähtaegu ja kohelnud kõiki loataotlejaid võrdsena.

- 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.

2.3. Riigilõivu võtmine

Riigikontrolli lähtekohad

Koolitusloa puhul on riigilõiv tasu riigi tehtud toimingute eest, st seda tuleks võtta sõltumata haridus- ja teadusministri otsusest loataotluse suhtes.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooliseadus ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestavad, et enne koolitusloa väljastamist kontrollib HTM, kas koolitusloa andmise eest on riigilõiv tasutud. Seega peab ministeerium kontrollima lõivu tasumist enne koolitusloa väljastamist, mitte aga enne taotluse suhtes otsuse tegemist või tehtud otsusest loataotleja teavitamist.

HTM-i töökorralduse kohaselt pidi ministeeriumi töötaja auditeeritud perioodil riigilõivu tasumist kontrollima siis, kui loa saanu paberkandjal vormistatud loale järele tuli.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Riigilõivude osas on ministeerium aktsepteerinud riigilõivu maksmist tõendavate dokumentide kinnitatud koopiaid, lõivude tegelikku laekumist kontrollitud ei ole.

Valimis olnud 22 munitsipaalkoolile antud loa puhul polnud kolme kohta dokumenti, millest ilmneks, et loa saanu oli riigilõivu tasunud. Neist üks oli ministeeriumist saanud ka paberkandjal vormistatud loa, teised kaks polnud luba välja võtnud. Kuue erakooli puhul polnud ministeeriumis andmeid lõivu tasumisest kahe loa eest, neist ühele oli ministeerium väljastanud paberkandjal vormistatud loa.

Koolitusluba on väljastatud ka sellistele koolidele, kelle loa eest pole lõivu makstud seaduses sätestatud ulatuses: kolme munitsipaalgümnaasiumi eest oli tasutud riigilõivu alg- ja põhikoolile sätestatud riigilõivu määra ulatuses.[30]

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Haridusministeerium pole teostanud vajalikku kontrolli riigilõivu tasumise üle.

- 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 erakooli ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, millega sätestataks, et riigilõiv peab olema tasutud enne loataotluse esitamist ministeeriumile.

[30] Riigilõivuseaduse § 183 lg 3^1 kohaselt on riigilõiv alg- ja põhikoolile koolitusloa väljastamise eest 250 krooni ning gümnaasiumile koolitusloa väljastamise eest 500 krooni.

3. Riiklik järelevalve koolide üle

3.1. Järelevalve korraldus

Riigikontrolli lähtekohad

Õigusaktid peaksid sätestama täpselt, mis valdkondi ja millises ulatuses riikliku järelevalve käigus hinnatakse. Kontrolliprotseduurid peaksid olema täpselt sätestatud ning koostatavatest aktidest peaks selguma, mida, mis ulatuses ja mis meetoditega kontrolliti ja mida ei kontrollitud. Oluline on järelevalve perioodilisus, andmete võrreldavus ja usaldusväärsus.

Kontrolli teostavad asutused ja ametnikud peaksid fikseerima reeglid, milliste rikkumiste puhul milliseid sanktsioone nad rakendavad, ning need reeglid peaksid olema kõigile kontrollitavaile teada. See vähendaks ohtu, et kontrollitavaid koheldakse ebavõrdselt ning vähendaks ka ametnike omavoli ja võimalusi neile sanktsioonide rakendamisel survet avaldada.

Õigusaktid ja juhendid

Riiklikku järelevalvet koolide õppe- ja kasvatustöö üle teostavad HTM-i ametnikud ning maavanem[31], riikliku järelevalve läbiviimise korra kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega[32].

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi on riikliku järelevalve põhieesmärk aidata kaasa kvaliteetse hariduse omandamisele koolis ning tagada õppe- ja kasvatustegevuse efektiivsus ja seaduslikkus. Põhieesmärgist tulenevad ülesanded on analüüsida ja hinnata kooli õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkust, hinnata õpilaste õpitulemuste taseme vastavust riiklikule õppekavale, kontrollida haridusalastest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmist ja riigieelarvest koolidele eraldatud vahendite kasutamist, nõustada koole ja nende pidajaid õppe- ja kasvatustegevuse ning haridusökonoomia küsimustes ning analüüsida põhi- ja üldkeskhariduse olukorda piirkondlikult ja üleriigiliselt.

Riikliku järelevalve läbiviimise korra kohaselt tuleb koole kontrollida kord kolme kuni viie aasta jooksul. Maavalitsustes tegelevad sellega haridus- ja kultuuriosakonnad, mille koosseisus on ette nähtud inspektorite ametikohad. HTM võib maavalitsustele anda soovitusi konkreetseid koole inspekteerida, kuid ta ei saa neid selleks kohustada.

Riikliku järelevalve teostajal on õigus viia koolis läbi tasemetöid õppetaseme kindlaksmääramiseks ning õppekava ea- ja jõukohasuse hindamiseks. Tal on õigus teha ettekirjutusi direktorile ja hoolekogule, et need viiksid seadustega vastuolus olevad korraldused seadustega kooskõlla, ning teha ettepanekuid linna- või vallavalitsusele õppe- ja kasvatustegevuse tingimuste parandamiseks või direktori karistamiseks distsiplinaarkorras. Maavanem ega HTM ei saa teha omavalitsusorganitele ettekirjutusi. Riikliku järelevalve tulemuste kohta vormistatakse kontrollakt või õiend.

Riiklikku järelevalvet eraomandis olevate põhikoolide ja gümnaasiumide õppe- ja kasvatustöö korralduse üle tuleb teha samade reeglite kohaselt. Erinevalt munitsipaalkoolidest on erakoolide puhul sätestatud, et kui ta ei täida ettekirjutust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul, võib riiklik järelevalveorgan rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmääraks on 10 000 krooni.

[31] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 48 lg 1
[32] Praegu reguleerib seda haridusministri 22.03.1999. a määrus nr 14 “Riikliku järelevalve läbiviimise kord”.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Riikliku järelevalve põhiraskus lasub maavalitsuste osakondadel, kelle koosseisus on selleks inspektorite ametikohad. Mitte kõiki koole (ligikaudu viiendikku) pole viimase viie aasta jooksul kontrollitud. Selgituste kohaselt on see tingitud inspektorite vähesusest mõningates maakondades. Nende arvu määrates ei ole lähtutud inspektori normatiivsest tööjõudlusest ja reeglist, et kõiki koole tuleb kord viie aasta jooksul inspekteerida.

Mõnes maakonnas on mitmeid koole viimase viie aasta jooksul inspekteeritud rohkem kui üks kord, samas on mõned munitsipaalkoolid sel ajavahemikul jäänud üldse inspekteerimata, mistõttu omavalitsustel ei ole võimalik neile koolitusluba taotleda. Kõige enam koole on inspekteerimata Harjumaal ja Tallinnas, põhjuseks koolide suur arv ning ka asjaolu, et enne 2001. aastat ei teostanud maavalitsus riiklikku järelevalvet Tallinna koolide üle.

Põhikooli ja gümnaasiumi riikliku järelevalve läbiviimise kord sätestab koolide õppe- ja kasvatustöö hindamisel käsitletavad küsimused ja hindamiskriteeriumid, kuid jätab inspektorite otsustada inspektsiooni käigus (tulemusel) koostatavate aktide vormi ja mahu. Aktid erinevad mahult – paarist lehest kuni 80 leheni – ja üldistusastmelt üksteisest väga suuresti ka ühes maavalitsuses. Võrreldavat ja üldistusi teha võimaldavat infot on neist raske kätte saada.

Sanktsioonide rakendamiseks järelevalve käigus tuvastatud puuduste puhul pole selgeid, kõigis maakondades ühtselt rakendatavaid reegleid (kui pole tegemist õigusaktide nõuete eiramisega). Iga maavalitsus (haridus- ja kulutuuriosakond) otsustab need küsimused ise.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanek

Praegune koolide inspekteerimise kord ja mõne maavalitsuse komplekteeritus inspektoritega ei taga kõigi koolide kompleksset inspekteerimist 3–5-aastase intervalliga. Tingituna eelkõige ministeeriumi positsiooni nõrkusest maavalitsuste suhtes on tema suunav ja kontrolliv roll ebapiisav. Ministeeriumil on vähe võimalusi mõjutada maavalitsuse tehtava järelevalve kvaliteeti.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 53[1] sätestatud reegel – tegutsevad munitsipaalkoolid võivad koolitusloa saada kontrollakti alusel, mis on koostatud alates 1996/1997 õppeaastast – võimaldab taotleda luba ka koolil, kes oma õppe- ja kasvatustöö kvaliteedi ja materiaalse baasi poolest ei vasta riigi seatud nõuetele. Kui erakool peab oma tegutsemisõigust tõestama üldjuhul iga kolme aasta tagant, esitades selle kohta hulgaliselt dokumente, siis oleks loogiline seada ka nõue, et koolitusloa taotlemisel esitatav kontrollakt munitsipaalkooli kohta ei tohiks olla vanem kui kolm aastat.

- 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 riikliku järelevalve läbiviimise kriteeriumid ja kontrolliprotseduurid ning ministeeriumi kohustused ja õigused maavalitsuste tehtava järelevalve kvaliteedi tõstmisel.

3.2. Järelevalvajad

Riigikontrolli lähtekohad

Riikliku järelevalvega teostatav koolide hindamine eeldab hindaja pädevust, mis omakorda tuleneb hindaja haridusest ja kogemusest. Kontrollijate kvalifikatsioon peaks olema vähemalt samal tasemel kui kontrollitavatel (koolijuhtidel) ning info selle kohta võiks olla kõigile avalik järelevalvet teostava asutuse veebilehel.

Õigusaktid ja juhendid

Õigusaktid ei sätesta nõudeid järelevalvajate haridusele, kvalifikatsioonile (selle säilimise tõestamise ja tõstmise osas) ega kogemusele. Inspektoritele esitatavad nõuded tulenevad ainult avaliku teenistuse seadusest.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Eri maavalitsused on riikliku järelevalvega tegelevaile inspektoritele seadnud erinevaid nõudeid. Ka maavalitsuse-siseselt võivad nõuded erineda. Näiteks Järva Maavalitsuses nõutakse (ametijuhendi järgi) kahelt peainspektorilt lisaks pedagoogilisele kõrgharidusele ka veel teadmisi andragoogikast, õpetamise metoodikast ja psühholoogiast ning vähemalt 8-aastast pedagoogilise töö kogemust, kahelt aga vaid pedagoogilist kõrgharidust.

Inspektorite kui riigiteenistujate palgad on suhteliselt madalad – palgaastmestiku kohaselt madalamad isegi õpetaja palgast ja oluliselt madalamad kui õpetaja-metoodiku palk, kuigi loogiline oleks inspektoreilt eeldada nimelt metoodiku kvalifikatsiooni.

Riigikontrolli ettepanek

Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalusi

- sätestada vastava õigusaktiga koole inspekteeriva isiku pädevusnõuded, ning seda vähemalt samal tasemel, kui riik esitab õpetajate-metoodikule;
- tasustada koole inspekteerivate isikute tööd vastavalt nende kvalifikatsioonile.

Haridus- ja teadusminister vastas, et on kavas moodustada töörühm inspektori pädevusnõuete väljatöötamiseks hiljemalt 1. veebruariks 2004. Inspektorite kui maavalitsuste ametnike töö tasustamisega seonduvad küsimused ei kuulu ministri pädevusse.

Riigikontrolli arvates peaks haridus- ja teadusminister juhul, kui temagi arvates ei võimalda koole inspekteerivatele ametnike praegune palgatase leida sellele tööle piisavalt kompetentseid ametnikke, esitama olukorra parandamiseks vajalikud ettepanekud pädevatele valitsusasutustele, vajadusel Vabariigi Valitsusele.

3.3. Järelevalve käigus tuvastatud puuduste likvideerimine

Riigikontrolli lähtekohad

Järelevalvet teostaval asutusel peab olema ülevaade sellest, kuidas järelevalveaktis märgitud puudusi kõrvaldatakse, ning võimalus mõjutada isikuid, kelle tegevuses puudusi märgiti, neid kõrvaldama.

Õigusaktid ja juhendid

Riikliku järelevalve läbiviimise korra kohaselt tuleb kontrollakti ettepanekutes määrata järelevalve käigus avastatud puuduste kõrvaldamiseks konkreetsed tähtajad ning tähtaeg, mille jooksul koolijuht esitab kirjaliku ülevaate ettekirjutuste täitmisest. Ettepanekutele reageerimisest ei pea kool maavalitsust informeerima. Suuremate puuduste korral peab maavalitsus teatama koolile järelkontrolli aja. Maavanema kinnitatud kontrollaktide ja õiendite koopiad tuleb edastada HTM-ile kümne tööpäeva jooksul arvates nende üleandmisest kontrollitud koolile. Infot selle kohta, kas ja kuidas koolidele tehtud ettepanekutele ja ettekirjutustele on reageeritud, ministeeriumile andma ei pea.

Kui erakoolidirektor ei täida ettekirjutust, võib tema suhtes rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras (kuni 10 000 krooni). Riiklikul järelevalveorganil on õigus teha munitsipaalkooli direktorile ettepanekuid kooli tegevuse parandamiseks, direktorile ja kooli hoolekogule ettekirjutusi seadusega vastuolus olevate korralduste kooskõlla viimiseks seadustega. Valla- või linnavalitsusele võib teha ettepanekuid õppe- ja kasvatustegevuse tingimuste parandamiseks või direktori karistamiseks distsiplinaarkorras.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

HTM-il pole aktualiseeritud andmebaasi koolide olukorra kohta. Maavalitsustel pole infot selle kohta, mida ja milliste tulemustega teevad koolid neile tehtud ettepanekute realiseerimiseks.

Riigikontrolli hinnang ja ettepanek

Riikliku järelevalve korraldus ei taga järelevalvajaile vajalikku tagasidet selle kohta, kas ja kuidas on koolid ja koolide pidajad reageerinud neile tehtud ettepanekutele ja millised on selle tulemused.

- Haridus- ja teadusminister peaks kaaluma võimalust teha oma 22.03.1999. a määruses nr 14 “Riikliku järelevalve läbiviimise kord” muudatus, millega kohustataks koole ja koolide pidajaid esitama vastavat infot neile riikliku järelevalve käigus ettepanekuid teinud asutustele.

4. Tegutsemine ilma koolitusloata

Riigikontrolli lähtekohad

Kui riik on kehtestanud koolitusloa omamise nõude, siis peab ta selle järgimist ka kontrollima ning rakendama vajalikud abinõud, et seda nõuet järgiksid kõik koolid. Ei tohiks aktsepteerida seaduse valikulist rakendamist. Kui seadus ei näe ette võimalust, et kool võiks töötada ilma koolitusloata, siis tuleks koolitusloata koolid sulgeda või seadust muuta.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooliseadusest tulenevalt ei tohi eraomandis olevad põhikoolid ja gümnaasiumid ilma koolitusloata tegutseda. Seda käsitletakse ilma tegevusloata tegutsemisena koos sellest tulenevate tagajärgedega.[33]

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-st 12^1 tuleneb, et koolitustegevusega võivad tegelda vaid koolitusloaga koolid. Samas tuleneb sama seaduse §-st 53^1, et munitsipaalkool võib siiski tegutseda ka ilma koolitusloata.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

HTM-i andmetel pole paljudel munitsipaalpõhikoolidel ja -gümnaasiumidel koolitusluba:

- 01.09.2001 – 608-st koolist oli luba 280-l, st 54% koolidest tegutses koolitusloata;
- 01.09.2002 – 587-st koolist oli luba 343-l, st 41% koolidest tegutses koolitusloata.

Harju maavalitsuse ebapiisava jõudluse tõttu riikliku järelevalve teostamisel oli protsentuaalselt kõige vähem koolituslubasid Tallinna koolidel.

Maavalitsuste ja ministeeriumi selgituste kohaselt ei saa koolitusloa omamise/mitteomamise alusel teha järeldusi õppe- ja kasvatustöö taseme kohta koolides. Koolitusloa saamine sellest ei sõltu.

Riigikontrolli hinnangud

Põhiseadusest tulenevalt peavad kõik lapsed saama koolis õppida, riik ja omavalitsused peavad looma selleks võimalused. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 11 kohaselt peavad HTM ja linna- või vallavalitsus, lähtudes volikogu otsusest, moodustama ja finantseerima vajalikul hulgal koole, et võimaldada põhi- ja keskhariduse omandamist.

Riik ja omavalitsused peavad lahendama kõik koolides tekkivad probleemid. Probleemidega kooli ei tohi kohe sulgema asuda, vaid tuleb rakendada abinõud, et viia ta vastavusse riigi seatud nõuetele. Munitsipaalkooli võib sulgeda vaid siis, kui kooli järgi enam vajadust ei ole.

Koolituslubade andmise korraldus munitsipaalkoolidele ning asjaolu, et väga suur osa neist on pikka aega tegutsenud (ja tegutsevad praegugi) ilma koolitusloata, näitab, et ei koolid, omavalitsused ega ka riik neid lubasid tegelikult vajalikuks ei peagi.

Koolitusloa olemasolu või selle puudumine ei ole kriteeriumiks, mille järgi saab kõrvalseisja (lapsevanem, omavalitsus) hinnata kooli võimeid anda kvaliteetset, riigi nõuetele vastavat õpet.

[33] Karistusseadustiku § 372^3 kohaselt tuleks ilma koolitusloata tegutsemist käsitleda kuriteona, mille eest saab juriidilisele isikule määrata rahalise karistuse või sundlõpetamise.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Olukorra normaliseerimise ühe võimalusena peaks kaaluma koolitusloa omamise nõudest loobumist munitsipaalkoolide puhul. Vastava otsuse tegemisel tuleks rakendada abinõud (sh teha muudatusi õigusaktides) tõhustamaks oluliselt riiklikku järelevalvesüsteemi.
- Kui minister siiski peab vajalikuks see nõue säilitada, tuleks algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, millega sätestataks:
  - koolituslubade rakendamise sisuline eesmärk,
  - ministeeriumi kohustus ja õigused hinnata loataotleja vastavust nõuetele, mis koolitusloaga kaasnevad,
  - 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;
  - 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 teadusminister vastas, et peab vajalikuks säilitada munitsipaalkoolide suhtes koolitusloa omamise nõue. Ministeerium tegutsevat eesmärgiga saavutada, et hiljemalt 2006. aasta 1. septembriks on kõigil tegutsevatel munitsipaalkoolidel koolitusluba. Samaks tähtajaks soovib ministeerium õigusaktides sätestada toimingud, mis tehakse juhul, kui mõni kool selleks ajaks siiski ei vasta riigi seatud nõuetele.

Riigikontrolli arvates tuleks alustada sellest, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestaks selgesõnaliselt nõude, et munitsipaalkoolil peab koolitusluba olema või peab ta selle teatud tähtajaks omandama.

Jüri Kõrge

Peakontrolör

Tegevusriskide auditi osakond

Haridus- ja teadusministri vastus

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/03/937-3

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 kompleksse 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 kompleksse 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 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 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