Riigieelarvest õppurite sõidukulu hüvitamisel esinevad riskid

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/121
26.09.2003

Riigieelarvest õppurite sõidukulu hüvitamisel esinevad riskid

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riigieelarvest õppurite sõidukulude hüvitamist 2002. aastal ning 2003. aasta I kvartalis. Ühistranspordiseaduse järgi hüvitati päevase õppevormi õpilastele ja statsionaarse õppevormi üliõpilastele riigieelarvest kuni 100% ühistranspordipileti hinnast. Alates 2003. aasta sügissemestrist keskhariduse baasil kutsekeskharidust või kõrgharidust omandavatele õppuritele sõidukulusid ei hüvitata (osal neist on võimalus saada õppetoetust). Ülejäänutele jäi kehtima senine süsteem.

Peamised tähelepanekud

- Juhised, mille alusel sõidukulude hüvitamiseks vajalikku summat eelarves planeerida, on ebaselged. Riigigümnaasiumidele, hälviklaste ja sanatoorsetele internaatkoolidele ning kutseõppeasutustele eraldatakse raha õpilaste avalduste ja nimekirjade järgi. Samas pole selge, kas kool peaks eelarvet planeerides aluseks võtma kõik võimalikud sõidukorrad või tuleks arvestada sellega, et õpilased ei kasuta kõiki sõidukordi. Seetõttu on mõnel koolil jäänud eelarveraha kasutamata, mõnel aga puudu.
- 2002. aasta riigieelarves eraldati Haridus- ja Teadusministeeriumile õppetoetuste süsteemi rakendamiseks 45 mln krooni, millest ministeerium jättis 22,6 mln krooni reservi. Kuna õppetoetuste seadus ei jõustunud kavandatud ajal, nähti lisaeelarvega ette selle raha kasutamine stipendiumide ja õppetoetuste maksmiseks. Reservist eraldati 7,8 mln krooni stipendiumiteks ja õppetoetusteks (sh sõidukulude hüvitamiseks), 11,9 mln krooni SA-le Archimedes, 235 000 krooni Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroole; ministeeriumi reale jäi 2,6 mln krooni. SA-ga Archimedes sõlmitud lepingu alusel toetatakse sihtasutuse kaudu muu hulgas "hariduse õppesuuna arendamist Eesti kõrgkoolides", "üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsust" ning kaetakse ka sihtasutuse tegevuskulud. Raamatupidamisbürood finantseeriti seoses täiendavate tööülesannetega. Seega kasutas ministeerium osa raha erinevalt riigieelarves näidatud sihitusest, rikkudes nii riigieelarve seaduse § 25 lõiget 1, mille kohaselt ministril ei ole õigust muuta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet.
- Sõidukulude hüvitamist reguleeriv valitsuse määrus on mitmeti tõlgendatav. Näiteks on seatud piirang, et iga päev kooli sõitvatele õpilastele hüvitatakse kuni 40-kilomeetrine edasi-tagasi sõit päevas, ent ei selgu, kas 40 km piirang kehtib ühe või kahe otsa kohta ning kas hüvitatakse ka nädalavahetustel tehtud sõidukulusid.
- Sõidukulude kompenseerimiseks peavad koolid koostama koolisisese eeskirja, kuid pole sätestatud, mida eeskiri sisaldama peab. Mõnel juhul oli eeskiri vastuolus sõidukulude kompenseerimist reguleeriva valitsuse määrusega.
- Tallinna Pedagoogikaülikool oli sõidukulude kompenseerimise korraldanud ebarahuldavalt: toetust maksti ka õpilastele, kes olid kaugõppes või akadeemilisel puhkusel; hüvitati suurel hulgal kulusid ebatõenäoliste (samal päeval tehtud, ajaliselt võimatute edasi-tagasi) sõitude ning mujale kui alalisse elukohta tehtud sõitude eest jpm.

Peamised ettepanekud

- Järgida riigieelarve seadusest tulenevat nõuet, mille järgi ministril ei ole õigust muuta riigieelarve seaduses ette nähtud kulude otstarvet.
- Tagada sõidukulu hüvitamise täpsem planeerimine eelarves. Ühe võimalusena võiks raha taotlemise juhiseid täpsustada sättega, mille kohaselt õppeasutus peab raha taotledes näitama planeeritavate sõidukordade arvu ja eelmise aasta sõidusoodustuse tegeliku kulu.
- Kaaluda sõidusoodustusi reguleeriva Vabariigi Valitsuse määruse täiendamist järgmiselt:
  - tagada 40 km piirangu üheselt mõistetavus ja rakendatavus (kui piirangut peetakse otstarbekaks);
  - täpsustada, mida peab koolisisene eeskiri reguleerima;
  - sätestada võimalus nõuda toetus tagasi juhul, kui on teadlikult esitatud valeandmeid.
- Tugevdada järelevalvet sõidusoodustusteks ette nähtud raha kasutamise üle.

Haridus- ja teadusminister teatas oma vastuses, et toetab Riigikontrolli ettepanekut muuta sõidukulu hüvitamist reguleerivat määrust nii, et sihtrühmadele esitataks ühesugused nõuded, et määrus oleks üheselt mõistetav ja rakendatav, samuti et oleks võimalik toetus tagasi nõuda juhul, kui teadlikult on esitatud valeandmeid. Kõigi kõnealust määrust muutvate ettepanekute osas teeb ministeerium ekspertiisi ja vastavalt selle tulemustele algatab määruse muutmise 2003. aastal.

Haridus- ja teadusminister märgib, et ministeerium peab väga oluliseks järgida riigieelarve ja selle eesmärkide vastavust. Minister leiab, et doktorantide suunamine välisülikoolidesse, õppejõudude tasemeõppe toetamine väliskõrgkoolides ning üliõpilaste mobiilsuse ja lühiajalise väliskõrgkoolides õppimise toetamine stipendiumide ja õppetoetuste kaudu teenib riigieelarves nimetatud õppetoetuste ja stipendiumide otstarvet, minemata vastuollu riigieelarve eesmärgiga, kuivõrd õppetoetuste seadust ei olnud võimalik rakendada.

Riigikontroll toetab haridus- ja teadusministri püüdu doktorantide suunamiseks välisülikoolidesse, õppejõudude ja üliõpilaste mobiilsuse suurendamist, rõhutades samas, et raha tuleb selleks kavandada riigieelarves ette nähtud korras. Ülikooliseaduse 2003. aastal jõustunud muudatus näeb ette võimaluse toetada välisriigis õppimist riiklikuks koolitustellimuseks eraldatud raha arvel. Kui selle seaduse-muudatuse rakendamiseks ei olnud riigieelarves raha kavandatud, tulnuks taotleda vastava muudatuse tegemist. Hariduse õppesuuna arendamist, õppejõudude ja üliõpilaste mobiilsuse suurendamist, rääkimata sihtasutuse tegevuskulude katmisest ning ministeeriumi raamatupidamisbüroo täiendavast finantseerimisest, ei saa aga pidada riigieelarves stipendiumide ja õppetoetuste maksmiseks ette nähtud raha sihtotstarbeliseks kasutamiseks.

Riigikontroll soovib selles küsimuses saada Riigikogu rahanduskomisjoni seisukohta.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna lühiülevaade **5**
Toetuse sihtrühmad ja nõuded toetuse saajatele **6**

1 RAHA JAOTAMINE HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMIS **9**

1.1. Raha jaotamine määruse järgi **9**
1.2. Raha jaotamine õppetoetuste seaduse eelnõu järgi **10**
1.3. Reserv ja selle kasutamine **10**

2. SÕIDUKULU HÜVITAMINE **13**

2.1. Määruse nõuded **13**
2.2. Koolisisene eeskiri **14**
2.3. Sõidukulu hüvitamine koolides **14**
2.4. Sõidukulu hüvitamine ülikoolides **15**

3. ÕPPURITE EBAVÕRDNE KOHTLEMINE **16**

4. ARUANDLUS JA SISEKONTROLL **17**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **19**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2003. aasta tööplaan.

Auditi eesmärk oli hinnata riigieelarvest õppurite sõidusoodustuseks eraldatud raha kasutamisel esinevaid riske ning tuua välja võimalikud väärkasutuse juhud.

Auditeeritav asutus oli Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi ka *HTM*). Andmeid koguti Rakvere Kutsekeskkoolist, Tallinna Muusikakeskkoolist, Tartu Hiie Koolist, Tartu Ülikoolist (TÜ) ja Tallinna Pedagoogikaülikoolist (TPÜ).

Auditeeritud periood oli 2002. aasta ja 2003. aasta I kvartal.

Valdkonna lühiülevaade

Ühistranspordiseaduse järgi hüvitati päevase õppevormi õpilastele ja statsionaarse õppevormi üliõpilastele (edaspidi *õpilane*, *üliõpilane*, *õppur*) riigieelarvest kuni 100% kommertsliini (v.a lennuliini) pileti hinnast. Avalikul liiniveol hüvitatakse riigisisesel rongiliinil (v.a linnasisesel) ning Eesti mandri ja saarte ning väikesaarte vahelisel lennuliinil kuni 50% pileti hinnast.[1]

Sõidukulu hüvitamise korda reguleeris auditeeritaval perioodil Vabariigi Valitsuse 31.12.1997. a määrus nr 267 "Õpilaste ja üliõpilaste sõidukulu iga-aastase hüvitamise ulatus ja kord" (edaspidi ka *määrus*). Selle järgi hüvitati sõidukulu sõltuvalt õppeasutuse liigist. Auditeeritud perioodil olid õppeasutused jaotatud kolme gruppi:

- põhi- ja keskkoolid/gümnaasiumid, hälviklaste ja sanatoorsed internaatkoolid ning huvialakoolid (ainult riigikoolid);
- kutseõppeasutused (riigikutseõppeasutused ning HTM-i koolitusluba omavad erakutseõppeasutused);
- rakenduskõrgkoolid, avalik-õiguslikud ülikoolid ning HTM-i koolitusluba omavad erarakenduskõrgkoolid (edaspidi ka *kõrgkoolid*). (Lähemalt "Sõidusoodustuse maksmise korraldus" lk 7–8.)

Kaks aastat valitses olukord, kus osa õppeasutusi sai raha sõidukulu hüvitamiseks määruse, osa aga õppetoetuste seaduse eelnõu alusel.

Õppetoetuste seaduse eelnõu asuti välja töötama 1999. aastal. Eesmärgiks seati luua ühtne õppetoetuste süsteem, millega parandada keskharidusejärgse taseme omandamise kvaliteeti, toetada täiskoormusega õppimist ja motiveerida nominaalajaga lõpetama. Seaduse vastuvõtmisega pidi kaduma killustatud toetustesüsteem, mis koosnes toimetulekutoetusest, õppestipendiumist ja sõidusoodustusest.

Õppetoetuste süsteem kavandati käivitada 01.09.2002. Nii 2002. kui ka 2003. aasta riigieelarves nähti selleks ka raha ette.

Riigikogu võttis õppetoetuste ja õppelaenu seaduse vastu aga alles 07.08.2003 ning õppetoetusi käsitlev osa rakendus 01.09.2003. Selle järgi saavad õpilased ja üliõpilased, kes omandavad keskhariduse baasil kutsekeskharidust riigi finantseeritaval või kõrgharidust riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal, igakuist õppetoetust. Põhitoetus õppekuu kohta õpilasel, kes omandab keskhariduse baasil kutsekeskharidust, on 600 krooni ja täiendav toetus 300 krooni. Üliõpilase puhul on vastavad summad 800 ja 400 krooni, doktorandi põhitoetus 3 000 krooni. Täiendav toetus on kavandatud neile, kelle elukoht asub väljaspool omavalitsusüksust või sellega piirnevaid omavalitsusi, kus asub õppeasutus. Põhi- ja täiendava õppetoetuse määramise otsustab iga õppeasutus ise, koostades õppekava täitmise protsendi järgi paremusjärjestuse.

Neile, kelle suhtes uus seadus kehtima hakkab, lõpetati sõidukulude hüvitamine senistel alustel.

---

[1] Ühistranspordiseadus § 28 lg 1 ja § 29 lg 5

Toetuse sihtrühmad ja nõuded toetuse saajatele

Endise süsteemi kohaselt oli sihtrühmi kaks: õpilased ja üliõpilased.[2]

Nõuded ja tingimused toetuse saajatele olid järgmised:

- õpilane õpib päevases ja üliõpilane statsionaarses õppevormis;
- õpilase alaline elukoht ei asu õppeasutusega samas asulas ning ta elab ühiselamus või üürikorteris;
- õpilase alaline elukoht ei asu õppeasutusega samas asulas ning ta sõidab iga päev kooli ja koju õppeasutuse kaudu või õppeasutuse poolt vedajaga sõlmitud lepingu alusel (või soovitavalt perioodipiletiga);
- kutseõppeasutuse õpilase ja kõrgkooli/ülikooli üliõpilase alaline elukoht ei asu õppeasutusega samas asulas ning ta sõidab iga päev kooli ja koju kuni 40 sõidukilomeetrit.

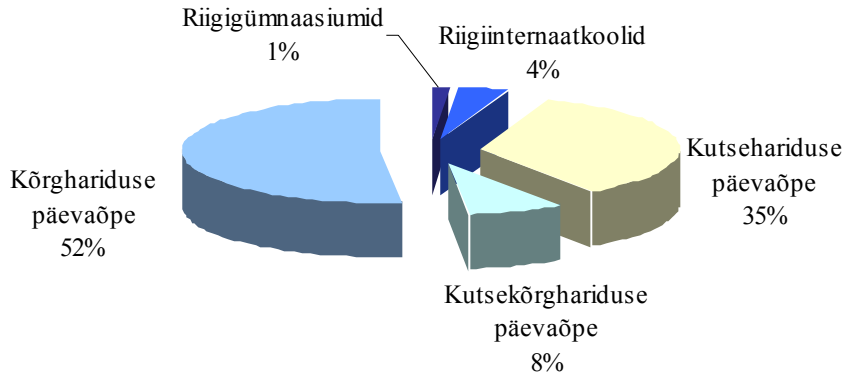
Raha hulk, toetuse maksjad ja saajad

HTM-i valitsemisala riigigümnaasiumidele, -internaatkoolidele ja kutseõppeasutustele eraldatakse raha sõidusoodustuseks riigieelarves. Alates 2002. aastast eraldatakse avalik-õiguslikele ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele, erakõrgkoolidele ja kutseõppeasutustele raha õppetoetusteks ja stipendiumideks, sealhulgas ka sõidusoodustuseks.

Õppeasutus/eelarve rida	**2002. aasta eelarve**	**2003. aasta eelarve**
Riigigümnaasiumid	997 000	997 000
Riigiinternaatkoolid	2 107 000	2 800 000
Kutseõppeasutused	9 000 000	9 000 000
Õppetoetused (õppetoetuste süsteemi rakendamiseks)	45 000 000	-
Sotsiaaltoetused ja muud eraldised füüsilistele isikutele, sh	-	80 122 000
- stipendiumid ja sõidusoodustused;		15 911 550
- õppetoetused, stipendiumid		54 234 500
- residentide ja internide stipendiumid		7 887 000
- teaduspreemiad		1 800 000

Valitsuse määruse kohaselt tuli üliõpilaste sõidukulud katta riigieelarvest sõidusoodustusteks ette nähtud vahenditest, kuid ei 2002. ega 2003. aastal selleks raha ei eraldatud.

Joonis 1. Potentsiaalsete sõidusoodustuse saajate jagunemine õppeasutuste liikide järgi



[2] Seoses õppetoetuste ja õppelaenu seaduse vastuvõtmisega ning ühistranspordiseaduse muutmisega viidi Vabariigi Valituse 31.12.1997. a määrus nr 267 nendega kooskõlla ning üliõpilasi puudutav osa muudeti kehtetuks.

Sõidusoodustuse maksmise korraldus

Sõidusoodustuse (edaspidi ka *toetus*) saamine ja määramine on reguleeritud määruse ja koolisisese eeskirjaga.

Toetuse määramise ja saamise protsessi lühikirjeldus on järgmine:

1. **Õpilased ja üliõpilased**
   - esitavad õppeasutuse vastutavale töötajale vormikohase avalduse ja sõidukompensatsiooni aruanded koos piletitega.
2. **Riigigümnaasium, internaatkool, kutseõppeasutus, erakool**
   - koostab õpilastelt saadud avalduste alusel nimekirja õpilastest, kes elavad ühiselamus (internaadis) või üürikorteris ning kellel on õigus saada hüvitist sõitudeks alalise elukoha ja õppeasutuse vahel;
   - edastab koondandmed ministeeriumile iga aasta 10. jaanuariks[3];
   - kompenseerib aruandedokumentide alusel õpilaste sõidukulu õppeasutuse ja alalise elukoha vahel vastavalt õppeasutuse sisekorrale;
   - juhul kui õppeasutus on otsustanud korraldada maakonnasisese sõidu õppeasutuse ja alalise elukoha vahel vedajaga sõlmitud lepingu alusel, kannab õppeasutus õpilase soodussõiduks vajaliku lepingujärgse summa vedajale üle;
   - raamatupidaja/raamatupidamist korraldav üksus peab arvestust sõidusoodustuste üle.
3. **Rakenduskõrgkool ja avalik-õiguslik ülikool[4]**
   - väljastab üliõpilastele sõiduhüvitise taotlemiseks vajalike avalduste ja aruannete vormid;
   - koostab laekunud avalduste ja aruannete alusel nimekirjad isikuist, kellel on õigus toetust saada;
   - raamatupidaja kannab pärast sõitu tõendavate aruannete saamist raha üliõpilaste pangaarvele (või maksab sularahas).
4. **Ministeerium**
   - kinnitab koolide (riigigümnaasiumide, internaatkoolide ja kutseõppeasutuste) aruannete ning õpilase sõidukilomeetri hinna alusel õpilaste sõidusoodustuseks eraldatavate vahendite eelarve õppeasutuste lõikes;
   - kinnitab ministri käskkirjaga rakenduskõrgkoolide ja avalik-õiguslike ülikoolide õppetoetuste summa vastavalt üliõpilaste arvule;
   - eraldab kvartaliaruannete alusel erakoolidele sõidusoodustusteks raha õppetoetuste (2002. aastal) ja eraldiste (2003. aastal) realt;
   - teostab järelevalvet sõidusoodustusteks eraldatud vahendite sihipärase kasutamise üle.

Kompenseeritavate sõidukordade arv[5]

Kutseõppeasutuse keskhariduse baasil õppivale ja riigigümnaasiumi õpilasele, kes elab ühiselamus või üürikorteris, ning riigiinternaatkooli õpilasele hüvitatakse edasi-tagasi sõit kuni neli korda kuus, samuti riiklikeks pühadeks ja koolivaheajale minekuks.

Kutseõppeasutuse põhihariduse baasil õppivale õpilasele, kes elab ühiselamus või üürikorteris, hüvitatakse edasi-tagasi sõit kuni kaks korda kuus, samuti riiklikeks pühadeks ja koolivaheajale minekuks.

---

[3] See ja eelmine punkt kehtivad ainult riigigümnaasiumide, internaatkoolide ja kutseõppeasutuste kohta. Erakoolid esitavad ministeeriumile kord kvartalis koondaruanded (õpilasete nimekirjad koos vajaliku summaga).
[4] Ei kehti enam 2003. aasta sügissemestrist.
[5] Vabariigi Valitsuse 31.12.1997. a määrus nr 267 punktid 6, 11 ja 15

Kõrgkoolide statsionaarsetele üliõpilastele, kes elavad ühiselamus või üürikorteris, hüvitatakse edasi-tagasi sõit kuni neli korda kuus.

Alates 2003. aasta sügissemestrist üliõpilastele ja keskhariduse baasil kutsekeskharidust omandavatele õpilastele sõidukulusid enam ei kompenseerita, vaid neile makstakse täiendavat õppetoetust.

Kompensatsiooni määr[6]

Riigigümnaasiumi, internaatkooli õpilasele ja kutseõppeasutuse põhihariduse baasil õppivale õpilasele hüvitatakse sõit 100% ulatuses.

Toodu kohaldub ka avalikule liiniveole – riigisisene rongivedu (v.a linnasisene) ning mandri ja saarte vaheline lennuliin – selle erisusega, et õpilastele ja üliõpilastele hüvitatakse sõit 50% ulatuses.

Kutseõppeasutuse keskhariduse baasil õppivale õpilasele ja üliõpilasele hüvitati sõit 50% ulatuses.

Varasemad auditid

Riigikontroll ei ole sõidusoodustusteks eraldatud raha kasutamist auditeerinud.

HTM on koostanud ülevaate haridussüsteemi järelevalve tulemustest 2001/2002 õppeaastal. Kokkuvõte kajastab eelkõige riikliku järelevalve tulemusi vastavalt järelevalve prioriteetidele, milles esimeseks prioriteediks on õppe- ja kasvatustegevuse tagamine. Kokkuvõte ei anna põhjalikumat teavet sõidukulu kompenseerimise kohta. Ainsa märkusena on välja toodud, et osal kutseõppeasutustel polnud eeskirja õpilaste sõidukulu kompenseerimiseks.

Auditi iseloomustus

Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:

- Kas õppeasutus järgib sõidukulu hüvitamisel regulatsioonist tulenevaid nõudeid?
- Kas on olemas kontrollimehhanismid, mis tagaksid sõidusoodustuse maksmise õiguspärasuse?
- Kas toetuse saajaid on koheldud võrdselt?

Valimi koostamisel lähtuti sellest, et oleks hõlmatud eriliigilised õppeasutused. Valimist jäeti välja eraõppeasutused, sest nendele eraldatud summa moodustas toetuse üldmahust väikese osa. Kuna kõige suuremad summad eraldati kõrgkoolidele, siis auditeeriti 2 kõrgkooli. Siseministeeriumi valitsemisala õppeasutusi ei auditeeritud, sest eraldatav rahasumma ja õppeasutuste arv on seal tunduvalt väiksemad.

Sõidusoodustuste summad auditeeritud õppeasutustes olid järgmised (tuhat krooni):

Õppeasutus	**2002**		**2003**	
	Eelarve	**Kulu**	**Eelarve**	**Kulu I kv**
Tartu Ülikool	1 436	963,1	1 170	294,2
Tallinna Pedagoogikaülikool	740	704,4	740	146,0
Rakvere Kutsekeskkool	579	408,1	430	121,3
Tartu Hiie Kool	202	184,5	200	55,7
Tallinna Muusikakeskkool	200	200,0	200	49,4
Kokku	**3 182**	**2 460,1**	**2 753**	**666,6**

Igas õppeasutuses testiti ühe kuu väljamakseid terve kuu ulatuses (kui väljamaksete arv oli kuni 50) või 30% ulatuses, kuid mitte rohkem kui 300 väljamakset.

Auditeerisid auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitor Evi Riives ja nooremaudiitor Irene Alt.

---

[6] Vabariigi Valitsuse 31.12.1997. a määrus nr 267 punktid 6, 11 ja 15

1 Raha jaotamine Haridus- ja Teadusministeeriumis

1.1. Raha jaotamine määruse järgi

Määrus sätestas õpilaste ja üliõpilaste sõidukulu hüvitamise ulatuse ja korra, sh ka raha jaotamise põhimõtted. Raha jaotus erines õppeasutuste liigiti, kusjuures raha eraldamine kõrgkoolidele oli reguleeritud osaliselt.

Hüvitise koondsumma arvestamine õpilastele

Riigigümnaasiumidele, hälviklaste ja sanatoorsetele internaatkoolidele ning kutseõppeasutustele eraldatakse raha toetust saavate õpilaste sõitude maksumuse alusel; iga päev ühistransporti kasutavate õpilaste puhul sõidukilomeetrite arvu ja sõidukilomeetri kohta makstava riikliku toetuse alusel. Raha taotlemiseks esitavad koolid ministeeriumile koondandmed, mille aluseks on õpilaste avaldused ja nimekirjad ühiselamus (internaadis) või üürikorteris elavatest õpilastest, kellel on õigus toetust saada.

Selline sõnastus ei maanda riski, et toetust taotletakse rohkem kui vaja, sest kõik õpilased ei soovigi iga nädalavahetus kodus käia. Üldjuhul soovivad algklasside õpilased käia kodus tihedamini kui vanemate klasside õpilased.

Määrus ei täpsusta ka, kas õppeasutus peab raha taotledes lähtuma määrusest tulenevast maksimaalsest sõidukordade arvust või hoopis koolisisese eeskirjaga kehtestatud sõidukordade arvust.

Rakvere Kutsekeskkool taotles mõlemal aastal 1 mln krooni sõidusoodustuseks, kusjuures eeldatavaks sõitjate arvuks oli märgitud 500 õpilast. Audit näitas, et auditeeritaval perioodil oli sõidusoodustuse saajate arv kuus väga erinev, ulatudes 90-st 330-ni. Ministeerium eraldas soovitust küll ligi poole vähem raha, kuid sedagi jäi 2002. aastal üle (171 000 krooni).

Hüvitise koondsumma arvestamine üliõpilastele

Määruse järgi (mis seoses õppetoetuste süsteemi rakendumisega üliõpilaste osas kehtetuks tunnistati) nähti riigieelarve seaduses ette üliõpilaste (ka erarakenduskõrgkoolide ja eraülikoolide üliõpilaste) sõidusoodustuseks vajalikud vahendid vastava ministeeriumi valitsemisala eelarves ning väljastati taotlejatele õppeasutuste kaudu.

Määrus sätestas, et erakoolid (kutseõppeasuasutused, rakenduskõrgkoolid ja ülikoolid) esitavad ministeeriumile taotluse õpilaste sõitude osaliseks hüvitamiseks koos arvestuslehega (sisuliselt sõidusoodustuse kuluaruanne) üks kord kvartalis – 1. aprilliks, 1. juuliks, 1. oktoobriks ja 1. jaanuariks.

Määrus ei reguleerinud täpsemalt sõidusoodustuse vahendite jaotamist. Kõrgkoolid ei pidanud esitama sõidukulude koondandmeid (üliõpilaste arv ja sõidukulu suurus), kinnitades sõidusoodustuse eelarve ise.

Määruse järgi kinnitas haridus- ja teadusminister käskkirjaga õppeasutustele (rakenduskõrgkoolid, avalik-õiguslikud ülikoolid, HTM-i koolitusluba omavad erarakenduskõrgkoolid ja -ülikoolid) üliõpilaste sõidukulude hüvitamiseks vajaliku summa. Haridus- ja teadusminister eraldas aga 2002. ja 2003. aastal neile kõrgkoolidele raha ühe summana õppetoetusteks ja stipendiumideks.

Raha jaotamise kriteeriumid erinesid kooliti. Lisaks ebatäpsustele regulatsioonis süvendas tegevuse killustatust seegi, et raha jaotamise küsimustega tegeldi nii Tartus kui ka Tallinnas ministeeriumi koolivõrgubüroos (riigigümnaasiumid, -internaatkoolid ja kutseõppeasutused).

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Tagada sõidukulu hüvitamise täpsem planeerimine eelarves. Ühe võimalusena võib raha taotlemise juhiseid täpsustada sättega, mille kohaselt õppeasutus peaks raha taotledes näitama planeeritavate sõidukordade arvu ja eelmise aasta sõidusoodustuse tegeliku kulu.

1.2. Raha jaotamine õppetoetuste seaduse eelnõu järgi

Õppetoetuste seaduse eelnõu kohaselt planeeriti 01.09.2002 rakendada uus õppetoetuste süsteem, mis koosneb põhitoetusest, täiendavast toetusest, doktoritoetusest ja riigi tagatud õppelaenust. Põhitoetust ja täiendavat toetust oleks saanud taotleda keskharidusega õpilane ja üliõpilane (v.a doktorant), kes omandab täiskoormusega õppes kõrgharidust või kutsekeskharidust. Uue süsteemi rakendajaks oleks olnud Õppetoetuste Keskus (HTM-i hallatav riigiasutus või struktuuriüksus).[7]

2002. aastaks eraldati riigieelarves HTM-ile õppetoetuste süsteemi rakendamiseks 45 mln krooni.

Kuna 2003. aasta riigieelarve eelnõu menetledes kavandati õppetoetuste seaduse jõustumise tähtajaks 01.09.2003, siis eraldati riigieelarve seadusega esialgu selleks HTM-ile 56,4 mln krooni, sh 18,8 mln krooni stipendiumideks ja sõidusoodustuseks ning 29,6 mln krooni õppetoetusteks ja stipendiumideks. Lisaeelarvega seda jaotust muudeti (vt sissejuhatusest "Raha hulk, toetuse maksjad ja saajad").

Minister jaotas 2002. ja 2003. aastal õppetoetuste raha avalik-õiguslikele ülikoolidele, erakõrg-koolidele ja rakenduskõrgkoolidele õppetoetusteks ja stipendiumideks (sh ka sõidusoodustuseks) ning osa raha jäeti reservi. Õppetoetuste ja stipendiumide raha jaotamise aluseks oli tingüliõpilaste[8] arv ning raha jaotati õppeasutustele võrdsetel alustel. Ministeerium ei määratlenud, kui suure osa rahast peaks õppeasutus planeerima sõidusoodustusteks.

Kuna õppetoetuste süsteem ei käivitunud, siis õppeasutused kasutasid eraldatud raha stipendiumide ja sõidusoodustuste maksmiseks. TÜ kinnitas 2002. aasta sõidusoodustuseks 1,4 mln krooni (ehk 10,4% eraldatud rahast) ja 2003. aastaks 1,2 mln krooni (ehk 8,3% eraldatud rahast). TPÜ kinnitas mõlemal aastal sõidusoodustusteks 740 000 krooni (ehk vastavalt 27,8% ja 24,3% eraldatud rahast). Seetõttu said TÜ tudengid käia kodus ühel nädalavahetusel kuus, TPÜ tudengid aga neli korda (vt ka ptk 3).

1.3. Reserv ja selle kasutamine

Riigikontroll leiab, et kui osa toetuse rahast jäetakse reservi, peavad olema kehtestatud põhimõtted, mille alusel seda raha edaspidi jaotatakse, ning raha võib kasutada ainult ette nähtud sihtotstarbel.

2002. aastal jättis HTM õppetoetuste süsteemi rakendamiseks kavandatud rahast esialgu reservi 22,6 mln krooni ehk 50% (Õppetoetuste Keskuse reale).[9] Reservi jaotamise põhimõtteid ei kehtestatud.

Kuna õppetoetuste seadus ei jõustunud kavandatud ajal, eraldas minister reservi jäänud rahast 5,9 mln krooni ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele ja erakõrgkoolidele stipendiumideks ja õppetoetusteks (sh sõidusoodustuseks) ning kutseõppeasutuste 2002/2003 õppeaastal vastu võetud, keskhariduse baasil haridust omandavatele õpilastele stipendiumideks ja sõidusoodustusteks 1,9 mln krooni. Ülejäänud reservis olev raha eraldati SA-le Archimedes (11,9 mln krooni), HTM-i Raamatupidamisbüroole (235 000 krooni) ning Õppetoetuste Keskuse reale jäeti 2,6 mln krooni.[10]

Reservi kasutamine sõidusoodustusteks

2002. aasta lõpus kutseõppeasutustele eraldatud 1,9 mln krooni jaotas minister kutseõppeasutustele stipendiumideks (sh ka sõidusoodustusteks) ühe summana.[11] Ministeerium tegi oma töötabelitesse arvestusliku jaotuse, näidates sõidusoodustuse summa õppeasutuste kaupa; arvestuslikuks sõidu-soodustuse kuluks oli 1,2 mln krooni. Rakvere Kutsekeskkoolile eraldati sellest rahast 34 000 krooni, sh stipendiumideks 9 000 krooni ja sõidusoodustusteks 25 000 krooni. Tegelikult kasutati kogu eraldatud raha stipendiumide maksmiseks ning aasta lõpus sai seda peaaegu iga õpilane.

Auditeeritud avalik-õiguslikel ülikoolidel jäi aasta lõpus sõidusoodustuse raha üle: TÜ-l 473 000 krooni ja TPÜ-l 356 000 krooni. TÜ kinnitas 2003. aastal mõnevõrra väiksema sõidusoodustuskulu võrreldes eelmise aastaga. Ülikoolid kasutasid eelmise aasta jääki 2003. aastal sõidusoodustuste maksmiseks.

---

[7] Õppetoetuste seaduse eelnõu versioonid 862 SE II-1ja 17 SE
[8] Tingüliõpilane – üliõpilaste arv korrutatud õppevaldkondade koefitsiendiga. Viimased on kehtestatud VV 13.08.2002. a määrusega nr 257. Ülikooliseaduse § 13[1] lõike 4 alusel võib valitsus koefitsiente õppesuunati ja -kavati diferentseerida.
[9] Haridusministri 23.01.2002. a käskkiri nr 58 lisa 4
[10] Haridusministri 02.12.2002. a käskkiri nr 1284 lisa 4
[11] Haridusministri 01.11.2002. a käskkiri nr 1159

Reservi kasutamine muuks otstarbeks

Õppetoetuste seaduse eelnõu kohaselt kavandati lisaks põhitoetusele ja täiendavale toetusele maksta doktorantidele doktoranditoetust, mille suuruseks kolmekordne põhitoetuse määr. Doktoranditoetus on riigi eraldatav tagastamatu rahaline abi hariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katteks, mis peaks soodustama doktorikraadi omandava noore pühendumist uurimistööle.

Välisriigis õppimise toetamist reguleerib ülikooliseadus. HTM võib riiklikuks koolitustellimuseks ette nähtud vahenditest toetada üliõpilase õppimist välisriigi ülikoolis või samaväärses õppeasutuses riigile prioriteetsetel erialadel. Üliõpilase õppimise toetamine ja sellest tulenevad üliõpilase kohustused vormistatakse HTM-i ja üliõpilase või HTM-i, üliõpilase ja tööandja vahelise lepinguga.[12]

Ministeerium maksis 2002. aastal õppetoetusteks ette nähtud raha arvel (Õppetoetuste Keskuse rida) 19-le doktorandile-magistrandile kokku 2,66 mln krooni toetust vahemikus 75 000–150 000 krooni 2002/2003 õppeaasta kohta (sh ühel korral toetati bakalaureuseõpet). Ministeerium sõlmis toetuse saajatega kolmepoolse lepingu, milles osapoolteks olid HTM, õppeasutus (või Rahvusooper Estonia) ning toetuse saaja. Ühtlasi on lepingus märgitud, millise aja jooksul tuleb kraad kaitsta. Toetust maksti Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ), TPÜ, TÜ, Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusikaakadeemia magistrantidele ja doktorantidele kraadiõppeks ning kahel juhul toetati Rahvusooperi Estonia kahe baleriini õpinguid (magistriõpe ja bakalaureuseõpe) Moskva Riiklikus Teatriakadeemias.

Ministeerium määras kraadiõppe toetust esialgu ise, kuid suure töömahu tõttu anti tegevus SA-le Archimedes ning 17.12.2002 sõlmiti sihtasutusega leping raha kasutamise kohta. Lepinguga eraldati sihtasutusele raha kahe riigieelarve kuluartikli alt: art 66 alt 11 919 838 kr Erasmuse programmi, doktorantide välisülikoolidesse suunamise ning üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsuse tõstmiseks ning art 59 alt 2 440 000 kr õpetajakoolituse programmiks.[13]

Lepingu järgi esitab sihtasutus ministeeriumile sisulise tegevuse aruande ja kuluaruande hiljemalt 31.11.2004 (sealjuures lepingu lisas 2 kokku lepitud tegevuste osas 31.11.2003).

Lepingu lisade 1 ja 2 kohaselt nähti ette jaotada toetus (14,4 mln krooni) järgnevalt:

- hariduse õppesuuna arendamiseks Eesti kõrgkoolides (2,3 mln krooni);
- Erasmuse programmi raames väliskõrgkoolides 2003/2004 õppeaastal õppivate üliõpilaste stipendiumideks (2,5 mln kr);
- doktorantide suunamiseks välisülikoolidesse riikliku koolitustellimuse raames (5 mln krooni, millest 2,5 mln krooni on mõeldud 2002/2003 õppeaastal õpinguid alustanud doktorantide toetuseks);
- üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsuse toetamiseks (4 mln krooni);
- SA Archimedes administreerimiskuluks (560 000 krooni).

Lepingus nähti ette täpsustada loetletud tegevusi ministeeriumi ja sihtasutuse vahel, täpsustused fikseeriti 15.04 2003 sõlmitud lepingu lisas nr 3. Uue jaotuse järgi nähti 5 mln krooni ette doktorantide suunamiseks välisülikoolidesse riikliku koolitustellimuse raames, ülejäänud raha kavandati jaotada järgmiselt: hariduse õppesuuna arendamiseks Eesti kõrgkoolides (2,3 mln krooni), rakenduskõrg-koolide õppejõudude tasemeõppeks väliskõrgkoolide juures (400 000 krooni), infotehnoloogia eriala õppejõukulu ja üliõpilaste mobiilsuse toetamiseks Tiigriülikooli programmi raames (1 mln krooni, toetuse kasutamise eest vastutab Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus), üliõpilaste lühiajalise välisülikoolis õppimise toetamiseks (1,6 mln krooni), üliõpilaste ja õppejõudude lühiajaliste (kuni 21 päeva) õppe-tööga seotud välisreiside toetamiseks (1 mln krooni), rahvusvahelise toksikoloogiaprojekti osamaksuks (15 000 krooni) ja SA Archimedes administreerimiskuluks (544 000 krooni).

[12] Ülikooliseaduse § 13^4 (paragrahv jõustus 01.01.2003)
[13] Art 59 alt eraldatud raha kasutamist Riigikontroll ei uurinud.

Lepingus ei ole fikseeritud toetuse saajatele makstava summa suurust. Ministeeriumi ametnike selgituste kohaselt on stipendiumide eraldamise aluseks eri välisriikide elukalliduskoefitsiendid. Ühe kulusihituse korral on ette nähtud, et vahendite jaotamise kõrgkoolide vahel otsustab ekspertgrupp, mis hindab kõrgkoolide senist tegevust (s.o hariduse õppesuuna arendamiseks ette nähtud 2,3 mln krooni osas), ühel juhul Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus (1 mln krooni), ülejäänud juhtudel otsustab kulu tegemise SA Archimedes, kuid märkimata on jäänud, millistel tingimustel kedagi toetatakse. Haridus- ja teadusministri 16.06.2003. a käskkirjaga nr 555 on moodustatud komisjon, kes peab langetama otsuseid lühiajalise mobiilsustoetuse osas. Ka õpetajakoolituse arendusprojektide hindamiseks on ministri 30.06.2003. a käskkirjaga 627 moodustatud komisjon.

Põhilepingus on määratletud, et sihtasutus võimaldab ministeeriumil ja Riigikontrollil kontrollida toetuse kasutamise sihtotstarbelisust. Riigikontroll ei uurinud selle auditiga sihtasutusele eraldatud raha kasutamist, sest raha kulutamise aruandeid ei olnud veel esitatud.

HTM-i Raamatupidamisbüroole antud raha (235 000 krooni) eraldati büroo täiendavaks finantseerimiseks seoses töö mahu olulise kasvuga riigile üle antud õppelaenuvõlglaste arvestuse pidamisel.[14]

Eeltoodud juhtudel puudus seaduslik alus kasutada õppetoetuste süsteemi rakendamiseks ette nähtud raha muu kulu tegemiseks.

Kasutades raha muuks otstarbeks rikkus minister riigieelarve seaduse § 25 lõiget 1, mille järgi ministril ei ole õigust muuta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet. Kulude otstarvet on võimalik muuta ainult riigieelarvet muutes.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Järgida riigieelarve seadusest tulenevat nõuet, mille järgi ministril ei ole õigust muuta riigieelarve seaduses ette nähtud kulude otstarvet.

[14] Seda teemat on käsitletud Riigikontrolli 27.08.2003. a kontrolliaruandes "Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta".

2. Sõidukulu hüvitamine

2.1. Määruse nõuded

Määrus sätestab kompenseeritava sõidukordade arvu ja ulatuse õppeasutuste liigiti erinevalt (vt sissejuhatus lk 6), kuid lubab kompenseerida sõidukulusid eraldatud raha ulatuses.

Osal juhtudel on ette nähtud hüvitada ühiselamus või üürikorteris elavatele õpilastele edasi-tagasi sõit kuni neli korda kuus. Selgusetuks jääb kompenseerimise ulatus, kui ühes kuus on viis nädalavahetust. See küsimus on oluline internaatkoolide õpilastele, kes peavad igal nädalavahetusel koju sõitma, kuna internaadis ei toimu nädalavahetustel toitlustamist.

Samuti annab määrus võimaluse tõlgendada edasi-tagasi sõitude arvu mitmeti – üheselt pole selge, kas riiklike pühade ja koolivaheaja sõidud loetakse nelja (kahe) sõidukorra sisse või lisaks sellele. Pole täpsustatud, kas iga päev õppeasutusse ja koju sõitvatele õpilastele kompenseeritakse samal sõidusuunal ka piletid laupäeval-pühapäeval tehtud sõitude eest.

Pole selge, kuidas toimida, kui riigieelarvest eraldatud raha ei jätku kõigile taotlejatele. Tartu Hiie Koolis[15] soovitati õpetajatel koolilastele selgitada, et hüvitatakse üks edasi-tagasi sõit koju (ehkki määruse järgi on lubatud kuni neli sõitu, samuti riiklikeks pühadeks ja koolivaheajale mineku sõidud 100% ulatuses). Põhjuseks toodi, et rohkemaks raha ei jätku.

Kutseõppeasutuste põhi- ja keskhariduse baasil õppivate õpilaste sõidusoodustuse hüvitamise ulatus oli sätestatud eri normidega, kuigi kompenseeritav summa jäi mõlemal juhul samaks. Põhihariduse baasil õppijatele, kes elasid ühiselamus või üürikorteris, oli ette nähtud hüvitada edasi-tagasi sõit alalisse elukohta kuni kaks korda kuus sõidupiletite alusel 100% ulatuses (samuti riiklikeks pühadeks ja koolivaheajale minek), kuid keskhariduse baasil õppijatele neli korda kuus 50% ulatuses. Selline vahetegemine põhjustas koolile lisatööd piletite kontrollimisel. Seoses õppetoetuste süsteemi rakendumisega taoline vastuolu kadus.

Osal juhtudel seadis määrus iga päev kooli ja alalisse elukohta sõitvatele õpilastele kompenseeritavate sõidukilomeetrite[16] piirangu: kutseõppeasutuse põhihariduse baasil õppijatele hüvitati kuni 40-kilomeetrine edasi-tagasi sõit päevas 100% ulatuses, keskhariduse baasil õppijatele 50% ulatuses ning kõrgkoolide õpilastele 50% ulatuses.

See piirang lubab määrust mitmeti tõlgendada. Viiest õppeasutusest neli arvas, et piirang kehtib, kui õpilase elukoht asub õppeasutusest kaugemal kui 40 km. Rakvere Kutsekeskkool pidas selleks vahemaaks 20 km.

Selle piirangu järgimist on ka keerukas kontrollida. Enamasti esitavad õpilased bussipileteid-talonge, millelt on raske välja lugeda sõidu kuupäeva ja maksumust, rääkimata sõidusuunast.

Määrus ei määratle sõidusoodustuse maksmise lõpetamist ega tagasinõudmist, kui toetus on määratud õigusliku aluseta või õpilane on teadlikult esitanud valeandmeid. Samuti peaks määruses olema säte, et mitteloetavaid pileteid ei võeta hüvitamisel arvesse.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda võimalusi muuta määrust nii, et sihtrühmadele esitataks ühesuguseid nõudeid.
- Analüüsida 40 km piirangu põhjendatust. Kui seda peetakse otstarbekaks, siis tuleks tagada, et piirang oleks üheselt mõistetav ja rakendatav.
- Kaaluda määruse täiendamist sätetega, mis annaksid võimaluse nõuda toetus tagasi juhul, kui on teadlikult esitatud valeandmeid.

[15] Tartu Hiie Kool on internaatkool, kus õpivad kuulmis- ja kõnepuudega lapsed üle Eesti.
[16] Sõidukilomeetrina mõistetakse õppuri alalise elukoha ja õppeasutuse vahelise sõidu kauguse ühte kilomeetrit. Õpilase sõidukilomeetrite arv päevas võrdub õpilase ühekordse edasi-tagasi sõidu kaugusega alalise elukoha ja õppeasutuse vahel.

2.2. Koolisisene eeskiri

Õppeasutused peavad kehtestama direktori või rektori käskkirjaga koolisisese eeskirja sõidukulu hüvitamiseks, arvestades määruse nõudeid ning õppeasutusele eraldatud summa suurust. Kuni 5% eraldatud summast võib kulutada korra rakendamisega seotud kulu katmiseks.[17]

Määruses ei ole sätestatud, mida koolisisene eeskiri sisaldama peab, nagu pole ka määratud, milliseid kulusid võib käsitleda korralduskuluna (pole juhiseid, millise kululiigi all neid kajastada). Neile küsimustele peaks andma vastuse koolisisene eeskiri, kuid audit näitas siiski, et nii see pole. Samuti ei olnud selgitatud määrusest tulenevaid eri tõlgendusvõimalusi (vt 2.1).

Kõikides auditeeritud õppeasutustes oli koolisisene eeskiri kinnitatud direktori või rektori käskkirjaga, välja arvatud TPÜ, kus see oli kinnitatud raamatupidamise sise-eeskirjaga. Üldjuhul vastasid eeskirjad määruses nõutavale, kuid mõningate punktide osas esines vastuolusid ja vajakajäämisi:

- kuigi määrus ei võimalda hüvitada linnasisese sõidu kulu, nägi Tallinna Muusikakeskkooli eeskiri seda ette;
- TÜ sõidusoodustuse eeskiri ei näinud ette 40 sõidukilomeetri piirangu arvestamist;
- TPÜ eeskiri ei sätestanud, mida sõidukulu kompenseerimisel kontrollitakse.

Ettepanek teadus- ja haridusministrile

- Täiendada määrust punktiga, mis täpsustaks, mida peab koolisisene eeskiri reguleerima.

2.3. Sõidukulu hüvitamine koolides

Selgitamaks, kas sõidukulusid on hüvitatud õigesti, testis Riigikontroll valimiga hõlmatud koolides ühe kuu väljamakseid: kas toetust saanud õpilased olid õpilasregistris; kas neil oli õigus toetust saada (st kas nad elasid ühiselamus/internaadis või iga päev kooli sõitvad õpilased ei elanud samas asulas, kus oli õppeasutus); kas sõidukulusid hüvitati õiges ulatuses ja õige arv kordi. Rahvastikuarvestuse andmebaasis kontrolliti pisteliselt, kas õpilase alaline elukoht ja sõidusuund ühtisid.

Testimine näitas, et õpilased olid kantud õpilasregistrisse ning kõikidel juhtudel olid olemas sõidupiletite aruanded, mis on sõidukulu hüvitamise aluseks. Üldjuhul kompenseeriti sõidukulu vastavalt määruses nõutule, kuid esines ka kõrvalekaldeid:

- Tallinna Muusikakeskkool maksis õpilaste linnasiseste sõitude eest 2002. aastal 74 000 krooni ja 2003. aasta I kvartalis 11 400 krooni. Selleks telliti buss, kusjuures bussifirmaga lepingut ei sõlmitud, vaid maksti arvete alusel, milles märgiti ära sõidukuupäev, läbisõidetud kilomeetrid ning kokkulepitud summa. Koolil polnud nimekirja õpilastest, kes selle bussiga sõitsid.

  Buss olevat vajalik, sest õpilased peavad lisaks koolikotile iga päev kaasas kandma oma muusikainstrumenti, mitmel päeval ka võimlemisriideid, ning koolitee pikkus Tallinna piires on 20 km.

  Kool taotles ministeeriumilt raha autobussi jaoks ning ministeerium rahuldas nõude. Taotluses ei olnud märgitud teenust kasutavate õpilaste arvu ega seda, et bussi kasutatakse linnasiseseks veoks.
- Rakvere Kutsekeskkoolis oli 2003. aasta märtsi eest arvestatud hüvitis kahel juhul 91-st valesti. Ühele õpilasele oli hüvitatud igapäevase sõidukulu 100%, kuigi lubatud on 50%, ning ühele õpilasele oli makstud linnaliinibussi piletite eest.

Ettepanek teadus- ja haridusministrile

- Võtta seisukoht õpilaste linnasiseste sõitude hüvitamise osas. Kui osutub põhjendatuks teha Tallinna Muusikakeskkooli õpilastele erand, tuleb koolilt nõuda, et ta sõlmiks vedajaga lepingu, mis määraks kindlaks teenust kasutavate õpilaste arvu ja teenuse eest tasumise.

[17] Vabariigi Valitsuse 31.12.1997. a määrus nr 267 punkt 4

2.4. Sõidukulu hüvitamine ülikoolides

Toetuse maksmise korraldus sõltub õppeasutuses kehtestatud korrast. Sõidukulu hüvitamine toimus üliõpilasesinduse või ülikooli struktuuriüksuse kaudu (rahandusosakond, raamatupidamine).

TÜ-s tegeles sõidukompensatsiooniga pidevalt 3 rahandusosakonna töötajat. TPÜ-s (ja TTÜ-s) võttis tudengite sõiduaruandeid vastu ja kontrollis neid üliõpilasesindus. TPÜ-s tegeles sellega 2 inimest, kel oli täita ka muid ülesandeid.

TÜ-s testiti 2003. aasta märtsi sõidukulusid. Test hõlmas 300 üliõpilase aruannet (22,3% märtsis hüvitatud toetusest). Kõik valimisse kuulunud üliõpilased olid üliõpilasregistris ning sõidukulusid hüvitati vastavalt ülikoolisisesele korrale. Kõikidel juhtudel ühtis piletil näidatud sõidusuund üliõpilase alalise elukoha aadressiga. Ainsaks puuduseks oli see, et hüvitati ka kaugemale kui 40 km tehtud igapäevase sõidu kulu, kuid selle vea osakaal oli siiski väike.

TPÜ-s testiti 2003. aasta veebruari sõidukulusid. Piletikulu hüvitati 483-le üliõpilasele 66 955 krooni eest. Testiti 100 väljamakset ning ebaõige makse avastamise korral kontrolliti kogu auditeeritava perioodi jooksul sellele isikule tehtud makseid.

- Kuigi TPÜ sõidukulu hüvitamise eeskiri oli vastavuses määrusega, kompenseeriti üliõpilastele ühe kuu jooksul kaheksa, mitte nelja edasi-tagasi sõidu kulu.
- Ehkki määrus lubas kompenseerida sõidukulu statsionaarse õppevormi üliõpilastele, maksti ühel juhul toetust kaugõppe üliõpilasele ja kahel juhul isikule, kes ei olnud üliõpilasregistris (st ei õppinud TPÜ-s). Kokku maksti 1 370 krooni sõidusoodustust valesti.
- Määrus võimaldas üliõpilastele sõidusoodustusi ainult õppetöö perioodil. TPÜ-s sellest nõudest kinni ei peetud ning üliõpilastele kompenseeriti sõidukulu ka akadeemilise puhkuse ajal. Nii maksti 10-le üliõpilasele kokku 5 547 krooni.
- Määrus lubas hüvitada kulu, mis tehakse alalisse elukohta sõitmiseks. Selleks pidid üliõpilased õppeasutusele esitama avalduse, kus märkisid oma alalise elukoha aadressi. TPÜ-s aga seda ei kontrollitud. Nii sai võimalikuks, et sõidukulu hüvitati (Riigikontrolli valimisse sattunud) 24-le üliõpilasele, kes deklareerisid end elavat Tallinnas. Rahvastikuregistri andmebaasist aga selgus, et tegelikult elas neist Tallinnas 10, kel ei olnud sisulist ega formaalset õigust hüvitist saada. Seega maksti 6 800 krooni hüvitist valesti.
- 100 üliõpilase sõidupiletite aruandeid auditeerides leidis Riigikontroll, et topeltpiletite ja ebatõenäoliste sõitude eest maksti kokku 1 148 krooni. Ebatõenäoliseks sõiduks lugesid audiitorid ühe päeva jooksul tehtud edasi-tagasi sõite, mis ajaliselt pole võimalikud. Selliseid sõite tehti korduvalt. Samuti esines juhtumeid, kus kahel päeval järjest sõideti Narvast Tallinna ning kahel järjestikusel kuupäeval tagasi. Laiendades testimistulemusi kogu märtsi väljamaksetele, võib väita, et sõidukulu hüvitamisel esines vigu 24% juhtudest ehk 116 üliõpilase puhul. Seega võib märtsis enam makstud summa olla *ca* 5 550 krooni ning õppeaasta jooksul kokku *ca* 50 000 krooni.
- Lisaks esines vigu ka igapäevase sõidu kulu hüvitamisel. Ei peetud kinni 40 km piirangust, aktsepteeriti lähiliini bussipileteid-talonge, millelt polnud võimalik välja lugeda kuupäeva ega maksumust, jm. Samuti ei peetud kinni kehtestatud edasi-tagasi sõitude kordade arvust, osal juhtudel ei ühtinud sõidusuund alalise elukoha aadressiga.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Tallinna Pedagoogikaülikoolis esines üliõpilastele sõidukulu kompenseerimisel suuri puudujääke ning suures osas ei vastanud see määrusele.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Tugevdada järelevalvet eelarves sõidusoodustusteks ette nähtud raha kasutamise üle.
- Nõuda Tallinna Pedagoogikaülikoolilt edaspidi asjakohaseid kontrollimeetmeid, mis tagaksid raha sihtotstarbelise kasutamise, ning kontrollida nende meetmete rakendumist.

3. Õppurite ebavõrdne kohtlemine

Regulatsioon ei seadnud piiranguid, kas avalik-õiguslikul ülikoolil oli õigus kompenseerida riigieelarve vahenditest sõidukulusid tasulise õppe üliõpilastele. Tartu Ülikool ja Tallinna Pedagoogikaülikool ei eristanud ses suhtes riigieelarvelisel või tasulisel kohal õppivat tudengit, kuid nt TTÜ viimastele sõidukulu ei hüvitanud. See seadis nad ebavõrdsesse olukorda. Regulatsioon sellist vahetegemist ette ei näinud.

Määruse järgi peab iga õppeasutus koostama asutusesisese eeskirja eraldatud raha kasutamiseks. Ka siin on eri õppeasutuste õppurid erinevas olukorras. Nii näiteks hüvitas TÜ (ja TTÜ) ühiselamus või üürikorteris elavatele tudengitele kuus ühe edasi-tagasi sõidu 50% ulatuses, kuid TPÜ kaheksa sõidupileti (ehk nelja edasi-tagasi sõidu) maksumuse alalisse elukohta 50% ulatuses.

Erakoolid ei pea piirduma sõidukulu hüvitamisega eraldatud raha ulatuses, vaid kompenseerimise aluseks on kord kvartalis esitatavad kuluaruanded. Seega sõltub kompenseeritav sõidukordade arv koolisisesest eeskirjast. Õppuri seisukohalt on suur vahe, kas hüvitatakse üks või neli sõidukorda.

4. Aruandlus ja sisekontroll

Õppeasutusesisesele arvepidamisele ei ole kindlaid reegleid sätestatud. Toetuse maksmise korraldus sõltub koolis kehtestatud eeskirjast. Sõidusoodustuse määrajaks ja maksjaks on õppeasutuse töötaja/ raamatupidaja (raamatupidamisüksus), mõnel juhul on toetuse määrajaks üliõpilasesindus ja maksjaks raamatupidamisüksus. Üldjuhul näidati aasta aruandluses eraldi kuluna sõidusoodustus ja korralduskulu.

Korralduskulud

5% sõidusoodustuseks eraldatud rahast võib kasutada korralduskuluks. Kuna pole määratud, millist kulu võib käsitleda korralduskuluna, siis võib selle arvel teha ka muid kulusid. Nii osteti Rakvere Kutsekeskkoolis 8 700 krooni eest transporditeenust, et õpilasi spordivõistlustele sõidutada, kulu aga kanti korralduskulu arvele. Samuti puudus selles koolis ühtne praktika, millise kulukontona korralduskulu näidata: osa neist (sisuliselt kantseleikulu) näidati sõidusoodustusena ja osa kantseleikuluna.

Enamasti oli korralduskuluks töötasu- ja kantseleikulu ning see ei ületanud lubatud normi. Auditeeritud viiest õppeasutusest kaks ei olnud sõidusoodustuse arvel korralduskulusid teinud (Tallinna Muusikakeskkool ja Tartu Hiie Kool).

Aruandlus

Kuna regulatsioon ei nõua aruandlust sõidukulu hüvitamiseks eraldatud raha kasutamise kohta, siis enamasti aruandeid ka ei koostata. Auditeeritud õppeasutustest tegi seda ainult Tallinna Muusikakeskkool. Aruandlus on vajalik eriti sel juhul, kui ühes kuus kompenseeritakse mitme kuu vältel tehtud kulusid. See maandaks riski, et sõidukulu kompenseeritakse lubatud kordadest enam.

Andmete kontroll

Toetuse määraja peaks kontrollima, kas õpilane või üliõpilane õpib antud õppeasutuses ning kas ta on sõitnud alalisse elukohta.

Regulatsioon ei sätesta, kelle tõendit üürikorteris elamise tõendusena aktsepteeritakse. Kuna sissekirjutust ei saa nõuda, vanemate elukoht märgitakse õpilase ütluste järgi ning õppeasutustel pole püsiühendust rahvastikuregistriga, siis pole sõidusoodustustega tegeleval töötajal võimalik kontrollida esitatud andmete õigsust. Sellest tuleneb risk, et valeandmete esitamise korral ei suuda kontrollimeetmed takistada väljamaksete tegemist.

Audit näitas, et neljal juhul viiest tagas kasutatav tarkvaraprogramm (või vastavad nimekirjad) päevases ja statsionaarses õppes õppijatele sõidukulu hüvitamise õppuri nimetatud alalisse elukohta.

TPÜ raamatupidajal ei olnud juurdepääsu õppurite registrile, et kontrollida, kas taotlejal on õigus toetust saada. Ülikooli dokumendikorraldus ei võimaldanud üliõpilasesindusel (kes oli sõiduaruannete esmaseks vastuvõtjaks ja kontrollijaks) kontrollida, kas üliõpilane sõitis iga kuu ühte sihtpunkti või olid sihtpunktid erinevad.

Tartu Hiie Koolis oli sõidupileteid esitatud mitme kuu eest. Neil juhtudel ei kontrollinud raamatupidaja, kas õpilaste sõitude arv vastab määruses ettenähtule. Samuti ei kontrollitud, kas piletid olid ostetud alalisse elukohta.

Kõikides auditeeritud õppeasutustes olid sõidukulu aruanded olemas ja kausta köidetud. Enamikul juhtudel polnud võimalik otsida neist kaustadest aruannet konkreetse nime järgi ning kontrollida kuude kaupa sõidukordade arvu. Takistavaks asjaoluks oli toetuse saajate paljusus ning süsteemitu õppurite aruannete paigutus kaustades.

Vastav tarkvaraprogramm maandaks paljud sõidukulu kompenseerimisel tekkivad riskikohad ja oleks suureks abiks vajalikel kontrollimistel. Igal koolil eraldi sellist programmi tellida on aga kallis.

Positiivsed näited

Igapäevase sõidu kulu hüvitamise arvestus on hästi korraldatud Rakvere Kutsekeskkoolis, kus kasutatav tarkvaraprogramm arvutab automaatselt 20 km maksumuse (arvutisse oli sisestatud kaugus kooli ja õpilase alalise elukoha vahel) ning hoiab ära sõidukulu hüvitamise igapäevasõitude korral puhkepäevade eest.

TÜ-s tegeles sõidukulu kompenseerimisega mitu inimest, kusjuures aruandeid kontrollisid ja sisestasid arvutisse eri töötajad – nii oli tagatud ülesannete lahususe printsiip. Tarkvaraprogramm tagas, et sõidukulu kompenseeritakse statsionaaris õppivatele üliõpilastele nende nimetatud alalisse elukohta. Kontroll oli piisav tagamaks hüvitamist õiges ulatuses toetuse õigust omavatele üliõpilastele. Kompenseerimise protsess oli küllaldaselt dokumenteeritud.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Täpsustada regulatsiooni, näidates, milliseid kulusid võib teha korralduskulu arvel.
- Kaaluda vajadust töötada välja ühtne tarkvaraprogramm, et sõidukulu hüvitamiseks vajalikud kontrolliprotseduurid nõuaksid vähem aega.

Jüri Kõrge

Peakontrolör

Tegevusriskide auditi osakond

Haridus- ja teadusministri vastus

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
10.09.2003 2-7.1-TR/03/1272-2

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll

19.08.2003 nr 2-7.1-TR/03/1272
09.09.2003 nr 10.2-1/4396

Riigieelarvest õppurite sõidukulu hüvitamine

Lp Maidu Lääne

Haridus- ja Teadusministeerium tutvus Teie poolt 19.08.2003 esitatud "Riigieelarvest õppurite sõidukulu hüvitamisel esinevad riskid" kontrolliaruande eelnõuga ja tänab eelnõus esitatud ettepanekute eest.

Haridus- ja Teadusministeerium esitab alltoodult omapoolsed rakendatavad abinõud Riigikontrolli ettepanekutele.

Toetame Teie ettepanekuid, mille kohaselt vajab muutmist sõidukulu hüvitamist reguleeriv Vabariigi Valitsuse 31.12.1997. a määrus nr 267 "Õpilaste ja üliõpilaste sõidukulu iga-aastase hüvitamise ulatus ja kord" selleks, et sihtrühmadele oleks esitatud ühesugused nõuded, et määrus oleks üheselt mõistetav ning rakendatav, samuti et oleks võimalus toetust tagasi nõuda juhul, kui teadlikult on esitatud valeandmeid.

Kõikide eelnimetatud määrust muutvate ettepanekute osas teostame analüüsi ja vastavalt tulemustele algatame määruse muutmise 2003. aastal.

Samas juhime Teie tähelepanu, et 7.08.2003. a võeti Riigikogus vastu ning 1.09.2003. a jõustus "Õppetoetuste ja õppelaenu seadus", mis muudab seni kehtinud õpilaste sõidukulude hüvitamise korda, arvates sõidukulu hüvitise sihtrühmast välja üliõpilased ja keskhariduse baasil kutsekeskharidust omandavad õpilased. Viimastel on alates 1.09.2003. a võimalik õppetoetuste raames taotleda täiendavat toetust, sh õppetööga seotud transpordikulude hüvitamiseks, juba uutel alustel.

Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõu ühe ettepanekuna on toodud välja järgida riigieelarve seadusest tulenevat nõuet, mitte muuta riigieelarve seaduses ette nähtud kulude otstarvet, viitega SA-le Archimedes rahade eraldamisest.

Haridus- ja Teadusministeerium peab väga oluliseks järgida riigieelarve ning selle eesmärkide vastavust.

Eelnimetatud ettepanekust lähtuvalt anname selgituseks teada, et Seaduses "2002. a riigieelarve" nähti Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarves "õppetoetuste" eelarvereal vahendid ette õppetoetuste seaduse rakendamiseks. Põhjusel, kus õppetoetuste seadust 2002. a vastu ei võetud, ei olnud võimalik riigieelarves ettenähtud vahendeid otseselt seaduse rakendamiseks suunata. Selleks viidi Seaduses

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

"Riigi 2002. aasta teine lisaeelarve" sisse muudatus ning nimetati eelarve rida "õppetoetused" vastavalt "stipendiumid, õppetoetused". Kuivõrd vahendid olid ette nähtud otstarbeks "stipendiumid ja õppetoetused", kasutati nimetatud vahendeid, sh SA-le Archimedes eraldatud 11,9 mln krooni, siiski riigieelarves toodud otstarbel.

Õppetoetuste seadust ei võetud 2002. a vastu, kuid paralleelselt selle seadusega oli Riigikogus menetluses ülikooliseaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seadus. Nimetatud seadusemuudatus nägi ette võimaluse toetada välisriigis õppimist (ülikooliseaduse § 13^4). Muudatus jõustus 5.07.2002. a, kuid muudatuseks ei nähtud 2002. a riigieelarves ette eraldi vahendeid. Riigieelarves riiklikuks koolitustellimuseks ette nähtud vahendid olid selleks ajaks juba riikliku koolitustellimuse lepingutega ülikoolidele ja rakenduskõrgkoolidele planeeritud. Ilma 2002. a riigieelarve muutmiseta ei olnud kõnealune paragrahv 2002. a rakendatav, seega sisuliselt osutus nimetatud paragrahvi rakendamine võimalikuks alles 2003. aastast uue riigieelarve vastuvõtmisel.

SA-le Archimedes eraldatud vahendid ei olnud seotud ülikooliseaduse § 13^4 rakendamisega, vaid lähtudes 2002. a ettevalmistatud õppetoetuste seaduse eelnõu ning ülikooliseaduse § 13^4 eesmärkidest eraldati need üliõpilaste ja tasemeõppes õppivate õppejõudude õppimisvõimaluste (sh välisriigi ülikoolis või samaväärses õppeasutuses) toetamiseks, s.o stipendiumide ja õppetoetuste otstarbel. Raha eraldamisel kasutati põhimõtetena õppetoetuste (põhitoetuse ja doktoranditoetuse) eesmärke ja analoogiana ülikooliseaduse § 13^4 mõtet toetada kraadiõppurite ja õpetlaskonna õppetööd Eesti riigile vajalikes valdkondades. Leiame, et doktorantide suunamine välisülikoolidesse, õppejõudude tasemeõppe toetamine väliskõrgkoolides ning üliõpilaste mobiilsuse ja lühiajalise väliskõrgkoolides õppimise toetamine stipendiumide ja õppetoetuste kaudu teenib riigieelarves nimetatud õppetoetuste ja stipendiumide otstarvet, minemata vastuollu riigieelarve eesmärgiga, kuivõrd õppetoetuste seadust ei olnud võimalik rakendada.

SA-le Archimedes eraldati nimetatud vahendid põhjusel, et esialgu ise toetusi määrates osutus üliõpilaste ja õppejõudude õppetoetuste ja stipendiumite administreerimine ministeeriumile liialt töömahukaks. SA Archimedesel on aga üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsuse alal pikaajalised ja positiivsed kogemused, millest tulenevalt eraldati vahendid SA-le Archimedes sihtotstarbeliselt lepingu alusel. Lepingu kohaselt kontrollib ministeerium sihtasutuse tegevust toetuste määramisel aruandluse kaudu.

Tulenevalt Riigikontrolli tähelepanekutest analüüsime kindlasti sõlmitud lepingut ja kaalume selle täpsustamist toetuste määramise aluste, tingimuste ja korra osas.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Peep Ratas
Kantsler

Kristi Kährin 07 350 266