Haridus- ja Teadusministeerium

Pr. Kairit Peterson
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 02.08.2004 nr 2-7.1-TA/04/1102

Meie 04.08.2004 nr 7.2-4/4706

Kontrolliaruande eelnõu

Riigikontrolli auditi aruande eelnõu "Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine" on jõudnud Haridus- ja Teadusministeeriumisse.

Täname võimaluse eest auditis tehtud tähelepanekuid ja ettepanekuid Riigikontrolli esindajatega täiendavalt arutada.

Teatan, et haridus- ja teadusminister soovibki kohtuda Riigikontrolli esindajatega ning kohtumine aruteluks võiks toimuda 17.augustil kell 11.00 Haridus- ja Teadusministeeriumis Tartus, Munga 18.

Teiepoolse vastuse kohtumise osas võib teatada e-postiga aadressil kylli.aren@hm.ee.

Lugupidamisega

Külli Aren
Siseaudiitor siseauditi osakonna juhataja ülesannetes

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 05.08.04 Dokument 2-7.1-TA/04/1102-2

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel 735 0222 Faks 735 0250 hm@hm.ee

Haridus- ja Teadusministeerium

Pr Kairit Peterson
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 02.08.2004 nr 2-7.1-TA/04/1102
Meie 07.09.2004 nr 4706/7.2.-4

Kontrolliaruande eelnõu "Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine"

Läbi vaadanud kontrolliaruande eelnõu "Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine" esitame kommentaarid Riigikontrolli poolt tehtud järeldustele ja ettepanekutele. Kommentaarid esitame Riigikontrolli aruande eelnõu struktuuri alusel.

1. Riiklike investeerimistoetuste planeerimine omavalitsustele

1.1. Riiklikud investeeringud suunatakse omavalitsustesse mitme erineva kanali kaudu.

- *Erinevate programmide vahel puudub ühtne koordinatsioon, raha jagamise üle otsustajad ei oma täpset ülevaadet sellest, milliste teiste kanalite kaudu objektidesse lisaraha suunatakse.*
- *Mitme investeerimisallika samaaegne kasutamine samade haridusobjektide renoveerimiseks muudab investeeringute kasutamise asjatult keerukaks ja läbipaistmatumaks ning raskendab rahakasutuse järelevalvet.*

Alates 1. jaanuarist 2005. a on Vabariigi Valitsuse otsusega kavandatud liita munitsipaalkoolide investeeringuteks ette nähtud vahendid muudeks (RIP, 21. sajandi kooli programm) hariduskuludeks, nö pearahaks ette nähtud vahenditega. Alates 2006. aastast on kavas kõikvõimalikud kooliga seotud rahad siduda pearahaga. Eesmärgiks on luua ühtne koordinatsioon, millega saavutatakse olukord, kus haridusobjektidesse suunatakse vahendid ühe kanali kaudu. Ühtse koordinatsiooni mõju on, et ühelt poolt tekib kooli pidajal endal võimalus teha pikemaajalisi plaane investeeringute osas ning teiselt poolt muutub investeeringute planeerimine ja kasutamine läbipaistvamaks ja jälgitavamaks. Sellega kaob ära võimalus raha poliitiliselt jagada ja ümber jagada, mida on mõnikord juhtunud.

1.2. Puudub terviklik visioon tuleviku koolivõrgust

- *Jätkusuutlikkuse kriteeriumide puudumine teeb raskeks koolivõrgu planeerimise ning võimaldab investeeringuid eraldada koolidele, mis ei pruugi mõne aasta pärast jääda alles.*
- *Hetkel puudub Haridus- ja Teadusministeeriumil ja enamikul maavalitsustel pikaajaline koolivõrgu arengukava.*
- *RIP-is on 2004.–2007. aastaks ette nähtud investeeringuid 21 koolile, kus viie aasta pärast õpib vähem õpilasi, kui on vajalik kooli avamiseks.*

Maavalitsustel on kohustus tagada maakonna tasakaalustatud areng. Maakonnaplaneering kohustas maavalitsusi planeerima sealhulgas ka koolivõrku (planeerimisseaduse § 2 ja 7). Kui maakonna tasandil puudub koolivõrgu arengukava, siis ei ole maavalitsused oma kohustusi tõsiselt võtnud. Koolivõrgu arengu seisukohast oleks vajalik maavalitsuste tähelepanu juhtida nende nõrgale tööle maakonnaplaneeringu ettevalmistamisel, mis toob kaasa raskusi koolivõrgu planeerimisel. Siinkohal teeme ettepaneku Riigikontrollile auditi tulemustest teavitada ka maavalitsusi.

Munga 18, 50088 TARTU

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 8.09.04 Reg nr 2-7.1-TA/04/1102-3

www.hm.ee

Tel (07) 350 222 Faks (07) 350 250 hm@hm.ee

HTM on praegu tegemas koostööd Poliitikauuringute Keskusega Praxis, et koostada "hea kooli" standardid, mille põhjal on võimalik koostada Eesti üldhariduse koolivõrgu kaart aastaks 2010. Töö tulemuste põhjal saavad omavalitsused võrrelda, kas nende koolid vastavad standarditele ja on jätkusuutlikud.

Investeeringute sidumine õpilase pearahaga annab suure eelduse selleks, et RIP-is ei ole enam selliseid koole, mille jätkusuutlikkuses võib kahelda.

1.3. Investeeringutaotlused ei sisalda küllaldaselt informatsiooni.

- *Nõuded investeeringutaotlustele sätestatakse igal aastal rahandusministri määrusega ministeeriumi ja tema valitsemisala eelarve projekti ning investeeringute kava koostamise kohta. Haridusministeeriumi kantsleri käskkirjaga kinnitatud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala investeeringute planeerimise korras toodud investeeringute taotlusvorm ei nõua kogu rahandusministri määruses esitatud informatsiooni esitamist.*
- *Kooliomanike esitatud investeeringutaotlused ei sisalda informatsiooni projekti tasuvuse või võimalike alternatiivide ega investeerimisprojekti riskide kohta.*

Arvestame Riigikontrolli järeldusi edaspidi Haridus- ja Teadusministeeriumis välja töötatud õigusaktides.

1.4. Riiklike investeeringute programmi koostamine on läbipaistmatu.

- *Investeeringute jagamine riiklike investeeringute programmi kaudu on läbipaistmatu, kuna Haridus- ja Teadusministeeriumil puuduvad selged kriteeriumid investeerimisprojektide vahel valimiseks. Investeerimisotsuste tegemine on delegeeritud maakonna tasandile.*
- *Haridus- ja Teadusministeerium pole sätestanud selgeid kriteeriume, mille alusel maavalitsused peavad oma otsused langetama. Maavalitsused selgeid kriteeriumeid investeerimisprojektide valikuks kehtestanud ei ole. Ka omavalitsustele jäävad investeeringute jaotamise kriteeriumid sageli segaseks.*
- *Investeeringute pingeridades on vallad eelisseisus vaatamata sellele, et linnakoolides õpib rohkem õpilasi.*

Haridus- ja Teadusministeerium on pidanud õigeks jätta investeeringuobjektide otsustamine maakonna tasemele eesmärgiga, et antud taseme otsused tagaksid antud piirkonna haridusvõrgu jätkusuutliku arengu. Paraku on selge, et tänane süsteem on killustunud ega taga neid eesmärke täielikult. Haridus- ja Teadusministeerium on probleemi olemasolu tajunud ka ise ning olukorra muutmiseks on alates 1. jaanuarist 2005. a kavandatud uus pearaha süsteem, mille sisu ja loodetav mõju oli kirjeldatud eelnevates kommentaarides.

1.5. Riiklik investeeringute programm ei taga omavalitsustele kindlustunnet.

- *Koostatud investeeringute programmist (RIP) ei suudeta kinni pidada ning igal uuel eelarveaastal muudetakse suures ulatuses eelmise aasta investeeringute programmi.*
- *Haridusobjekte püütakse renoveerida osadena.*
- *Investeerimisprojektide elluviimist alustatakse, ilma et oleks tagatud nende täielik rahastamine.*

Probleemina välja toodud järeldused seonduvad punktis 1.1. esitatud järeldustega. Vastuseks meie kommentaarid punktile 1.1.

1.6. "21. sajandi kooli" programmi investeerimisprojektide valik 2004. aastal ei olnud läbipaistev

"21. sajandi kooli" programmi investeerimisprojektid valiti välja Riigikogu poolt. Objektid loeti rahanduskomisjoni esimehe poolt ette riigieelarve teisel lugemisel, misjärel need kajastati riigieelarve seletuskirjas ning kinnitati Riigikogu poolt eelarve kolmandal lugemisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht nende projektide kohta anti alles pärast seadusandja otsust. Oleme

seisukohal, et taoline investeeringute jagamise mehhanism ei ole mõistlik ega võimalda Haridus- ja Teadusministeeriumil täita oma rolli koolivõrgu arengu kindlustamisel. Seetõttu olemegi teinud ettepaneku viia kõik investeeringurahad pearaha sisse, mida ka Vabariigi Valitsus on aktsepteerinud.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile omavalitsustele investeeringute planeermise teemal:

- *Määratleda haridusasutuste jätkusuutlikkuse kriteeriumid.*

Jätkusuutlikkuse kriteeriumide aluste väljatöötamine käib koostöös Poliitikauuringute Keskusega Praxis.

- *Kehtestada alampiirid koolide suurusele, millest väiksema õpilaste arvuga koole rahastatakse vaid erandjuhtudel.*

Kooli suuruse alampiiri nõue on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõus, mida juba kooskõlastatakse.

- *Koostada üleriigiline koolivõrgu arengukava.*

Koolivõrgu arengukava koostatakse koostöös Poliitikauuringute Keskusega Praxis, koostöö tulemus valmib vastavalt lepingule 15. detsembriks 2004.

Juhul kui haridus- ja teadusministril tuleb jätkata senist üldhariduskoolidele investeeringute jaotamise korralduse praktikat:

- *Koondada haridusinvesteeringute planeerimine ja koordineerimine ühtse juhtimise alla.*
- *Töötada välja ühtne vorm investeeringuprojektide taotlustele ning nõuda investeeringutaotluste esitajatelt kehtestatud vormist kinnipidamist.*
- *Töötada välja selged hindamiskriteeriumid investeerimisotsuste langetamiseks ning tagada, et investeerimisotsuste langetamisel peetaks kinni kehtestatud hindamiskriteeriumidest.*
- *Lähtuda haridusobjektide investeerimisvajaduste rahuldamisel järjepidevusest ning olemasolevatest investeeringukavadest.*

Haridus- ja Teadusministeerium ei pea õigeks senist investeeringurahade jaotamise süsteemi jätkatmist ning on planeerinud suunata kõik eraldatavad vahendid õpilase pearaha sisse.

2. Investeeringuteks eraldatud raha kasutamine

2.1. Omavalitsused eksivad hangete läbiviimisel.

- *Omavalitsused proovivad vältida avaliku hanke korraldamist, asendades selle väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega.*
- *On esinenud juhtum, kus tekkis huvide konflikt hanke läbiviija ja tööde ettevõtu lepingu osapoole vahel.*

Riiklikku järelevalvet riigihangete teostamise vastavuse üle õigusaktidega kehtestatud nõuetele teostab Riigihangete Amet. Riigihangete seaduse kohaselt on vastutus riigihangete nõuetekohase läbiviimise eest ostjal. Pakkuja või pakkumismenetluses osalemisest huvitatud isik, kes leiab, et pakkumismenetluse käigus on ostja rikkunud tema õigusi või kahjustanud huve, saab esitada Riigihangete Ametile vaidlustuse ostja tegevuse peale. Hankelepingu sõlmimisega lõpeb hankemenetlus. Pärast hankelepingu sõlmimist ei ole riigihanke tulemus ja seega ka hankeleping enam vaidlustatav.
Samas Riigihangete Ameti ülesanne on hinnata riigihangete süsteemi toimimist ja teha ettepanekuid selle parandamiseks.
Haridus- ja Teadusministeerium ei ole ükskõikne rahaliste vahendite kasutamise sihipärasuse suhtes. Eeldame, et investeeringuvahendite, nagu rahaliste vahendite kasutamine üldse, toimub kohalikes omavalitsustes õigusaktide, sh riigihangete seaduse nõudeid silmas pidades. Haridus- ja

Teadusministeerium ei saa mõjutada riigihangete pakkumismenetluse tulemusi omavalitsustes. Leiame, et Riigikontrolli järeldused ja tähelepanekud omavalitsuste eksimuste suhtes hangete läbiviimisel kohalikes omavalitsustes peaksid olema adresseeritud ka Riigihangete Ametile kui riigihangete süsteemi hindajale.

2.2. *Omafinantseeringute määradest ei peeta kinni.*

- *Mõned omavalitsused investeerivad projekti vähem, kui Haridus- ja Teadusministeeriumiga esialgselt kokku oli lepitud.*
- *Täpselt pole kindlaks määratud, milliseid rahalisi vahendeid võib ja milliseid ei või arvata omafinantseeringu hulka. Seetõttu on omavalitsused toiminud erinevalt, omaosaluse hulka on arvestatud näiteks investeeringutelt tagastatud käibemaks.*
- *Haridus- ja Teadusministeerium pole omavalitsustega sõlmitavates kahepoolsetes lepingutes täpselt kindlaks määranud osapoolte vastutusi ja kohustusi, sealhulgas mõlemapoolse investeeringu suurust. Ministeeriumi ja omavalitsuse vahel sõlmitud lepingus ei ole sätestatud vastavaid sanktsioone kokkulepete rikkumisel.*

Tähelepanek on seotud järelevalve teemaga investeeringute kasutamise üle, mida käsitletakse allpool. Praegune seadusandlik järelevalve korraldus ei kohusta omavalitsusi investeeringute saamiseks lepingut sõlmima, mistõttu lepinguid sõlmitakse üksnes kohaliku omavalitsuse hea tahte olemasolul. Senini ei ole lepingute sõlmimisest keeldutud.
Sanktsioonide sätestamine lepingutes eeldatavasti distsiplineeriks omavalitsusi, kuid selleks, et sanktsioonil oleks tegelik mõju, peab saama sanktsiooni kohaldada. Lepingus tuleks siis täiendavalt kokku leppida ministeeriumipoolsete järelevalvetoimingute teostamine kohapeal, kuna õigusaktid selleks HTM-le õigust ei anna (Riigikontrolli järelduste kohaselt on riiklikult reguleerimata, kes teostab järelevalvet omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamise üle).
Selliste tingimuste lisamine võib vähendada omavalitsuste soovi ilma kohustuseta lepingut sõlmida, kuid võtame Riigikontrolli järeldusi arvesse lepingutingimuste ülevaatamisel.

2.3. *Raha ei kasutata sihtotstarbeliselt.*

- *Osa rahast, mis oli ette nähtud investeeringuks, on kasutatud jooksvate kulude katteks. Esineb juhte, kus investeeringuna arvestatakse ka inventari ja õppevahendite soetamist. On ka juhtumeid, kus investeeringuks ette nähtud summasid on kasutatud hoopis teise investeerimisprojekti rahastamiseks.*
- *Ei Haridus- ja Teadusministeerium ega ka Rahandusministeerium pole piisavalt täpselt määratlenud, mida pidada sihtotstarbeliseks investeeringuks ja mida mitte.*

Riigi tasandil on reguleerimata, kes peaks teostama järelevalvet omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamise üle. Hetkel ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil seadusega tagatud võimalust omavalitsuste finantstegevuse kontrollimiseks (kohaliku omavalitsuste korralduse seaduse § 66 annab järelevalve tegemiseks kohaliku omavalitsuse tegevuse üle õigus maavanemale, Riigikontrollile ning õiguskantslerile vastavalt neile määratud pädevusele).

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile investeeringuteks eraldatud raha kasutamise teemal:

- *Nõuda investeeringutoetusi saanud omavalitsustelt riigihanke aruannet ja argumentatsiooni valitud hankemenetluse kohta.*

Haridus- ja Teadusministeerium ei pea ettepanekut otstarbekaks, kuna Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne ei ole kontrollida riigihangete läbiviimise vastavust nõuetele. Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk on, et vahendeid kasutatakse sihipäraselt. Riigihanke aruannete saatmine HTM-le ei avalda ka enam mõju hanke lõpptulemusele:

1) Internetis on vaadatav riigihangete register, mida peab Riigihangete Amet, annab riigihangetest mitmesugust informatsiooni, sh ka pakkumismenetluse valikust, pakkujate kvalifitseerimise süsteemist ja pakkumise tulemustest;

2) riigihanke aruanne koostatakse juba pärast hankelepingu sõlmimist (riigihanke seaduse § 21), kui hankeprotsess ei ole enam tagasipööratav.

Otstarbekas oleks pigem sõlmitavates lepingutes investeeringusummade kasutamiseks täiendavalt kohustada kohalikke omavalitsusi tööde, teenuste ja asjade ostmisel juhinduda riigihangete seadusest. Riigihanke teostamist on mõistlik siduda rahaliste vahendite kasutamise üldiste nõuetega ja kontrollida kohapeal kohaliku omavalitsuse tegevuse üle tehtava järelevalve käigus (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 või muude seaduste alusel) või Riigihangete Ameti poolt.

- *Tagada, et omavalitsused peaksid kinni võetud kohustustest omafinantseerimise määra osas.*

Peame otstarbekaks juba sõlmitavatesse lepingutesse sisse kirjutada, kuidas toimitakse juhul, kui omavalitsus ei pea kinni omafinantseeringu määrast ning aruandluses nõuda kohaliku omavalitsuse omafinantseeringu kajastamist.

- *Tagada, et omavalitsused kasutaksid neile eraldatuid raha sihtotstarbeliselt.*

Peame otstarbekaks, et eelkõige maavalitsuse ja omavalitsuse enda kontrollisüsteem ning alles seejärel väljastpoolt tehtav järelevalve kindlustaksid omavalitsustes raha, sh riiklike vahendite kasutamise sihtotstarbelisuse.

- *Sätestada kohalike omavalitsustega sõlmitavates lepingutes sanktsioonid juhuks, kui omavalitsused pole oma kohustusi täitnud.*

2003. a "21. saj kooli" programmi investeeringurahade kasutamise lepingutes oli omaosaluse kohustus olemas. Kui esitatud aruannetes pole kõik kirjas, siis on juurde küsitud kuludokumentide koopiad. Hetkel puudub Haridus- ja Teadusministeeriumis informatsioon, et 2003. a "21. saj kooli" programmi rahade osas oleks mingeid rikkumisi olnud (aruannetest ei selgu).

3. Riiklik järelevalve investeerimisprojektide üle

3.1. Puudub süsteemne aruandlus investeerimisprojektide kohta.

- *Senine aruandluse korraldus omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kohta pole olnud süsteemne ega taganud haridus- ja teadusministrile ülevaadet raha sihipärase kasutamise üle.*

  - Omavalitsustel on kohustus esitada Rahandusministeeriumile eelarve täitmise aruanne, kus omavalitsus peab näitama tulusid raha saamise allikate ning kulusid majandusliku sisu ja tegevusalade kaupa. Omavalitsustel ei ole kohustust esitada Haridus- ja Teadusministeeriumile aruandeid.

  - 2003. aasta "21. sajandi kooli" programmi raames hakkas Haridus- ja Teadusministeerium sõlmima omavalitsustega lepinguid, kus sätestati ka Haridus- ja Teadusministeeriumi õigus nõuda omavalitsustelt aruandeid projekti elluviimise kohta ning kulutuste tegemist tõendavate algdokumentide koopiaid. Lepingutes sätestati omavalitsuse kohustus võimaldada Haridus- ja Teadusministeeriumil, maavalitsustel ja Riigikontrollil kontrollida omavalitsuste esitatud aruannete õigsust, toetuse saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ja toetuse kasutamise sihipärasust. Paraku puudub selliste lepingute sõlmimiseks seaduslik alus. Seega võivad omavalitsused lepingute sõlmimisest keelduda.

3.2. Kontroll investeerimistoetusteks eraldatud raha üle on nõrk.

- *Riiklikult on reguleerimata, kes peaks teostama järelevalvet omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamise üle. Hetkel ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil seadusega tagatud võimalust omavalitsuste finantstegevuse kontrollimiseks (omavalitsuste korraldamise seaduse § 66 ei anna ministeeriumidele võimalust omavalitsuste tegevuse kontrollimiseks), küll on Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruses sätestatud vastutus investeeringute jaotamise ja järelevalve eest. Ka maavalitsustele ei ole Vabariigi Valitsuse*

seadusega antud selget pädevust teostada järelevalvet investeeringutoetusteks eraldatud raha üle omavalitsustes.

- *Paljudes omavalitsustes ei ole aastaid kontrollitud investeeringute kasutamist.*

Juba eelpool, punkti 2.3 kommentaaris, viitasime puudustele riigi tasandil riiklike investeeringute kasutamise üle kontrolli võimalustega kohalikes omavalitsustes. Haridus- ja Teadusministeerium teeb ettepaneku Riigikontrollile oma järeldustest ja tähelepanekutest informeerida Rahandusministeeriumi, kes riigi raha kasutamise ja järelevalvesüsteemi loomisel on võtmeministeerium.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile riikliku järelevalve teemal investeeringuprojektide üle:

- *Tagada kontroll omavalitsuste sõlmitud lepingutest kinnipidamise üle ning kontrollida omavalitsuste esitatud aruannete õigsust.*

Leiame, et Haridus- ja Teadusministeerium saab seni, kuni meile ei ole seadusega antud õigust ja kohustust kontrollida riiklike investeeringute kasutamist omavalitsustes, kontrollida koolidele eraldatud investeeringusummade kasutamist omavalitsustega sõlmitud lepingute tingimuste raames. Arvestades Riigikontrolli auditi tulemusi, vaatame üle lepingu tingimused ministeeriumi huvidest lähtuvalt ja vajadusel täiendame lepingute projekte, mille saadame allakirjutamiseks kohalikele omavalitsustele.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Silja Kimmel 7350 273
Margus Ots 7350 272
Maie Kitsing 7350 233
Külli Aren 7350 242