RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 05.10.2004 nr 2-7.1-TR/04/1458

Meie: 22.11.2004 nr IV-1/12758

Koolilõuna eraldise maksmise korraldus

Käesolevaga esitame seisukohad meile saadetud Riigikontrolli aruande eelnõus "Koolilõuna eraldise maksmise korraldus" esitatud ettepanekute kohta.

1. **Algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmine sätestamaks seaduses üheselt, kelle ülesandeks on koolilõuna eraldise kasutamise üle järelevalve teostamine.**

   Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 32^1 kohaselt nähakse riigieelarves ette sihtotstarbelised eraldised valla- ja linnaeelarvetele toetamaks 1.-4. klassi õpilaste ja võimaluse korral vanemate õpilaste toitlustuskulude katmist. Kuna erinevates omavalitsusüksustes on koolilõuna arvestuslikud maksumused väga erinevad, siis rakendatakse vahendite eraldamisel ühtset toidupäeva maksumust, mistõttu osades kohalikes omavalitsustes on võimalik olenevalt toidupäeva tegelikust maksumusest tagada tasuta koolilõuna ka vanemate klasside lastele. Tulenevalt kehtiva PGS-i kõnealuse paragrahvi sõnastusest on koolilõuna eraldise eesmärgiks eelkõige toetada kohalikke omavalitsusi õpilaste koolilõuna kulude katmisel.

   Kuna koolilõuna vahendid eraldatakse riigieelarvest sihtotstarbelisena, siis vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikele 1 saab maavanem teostada järelevalvet nimetatud vahendite kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

   Rahandusministeerium on seisukohal, et tuleks kaaluda 1.-4. klassi õpilaste toitlustamiskulude katmiseks mõeldud vahendite suunamist kohalike omavalitsuste tulubaasi, millega kaasneks vastavate PGS-i sätete muutmine.

2. **Kaaluda ka vajadust ja võimalust sätestada koolilõuna toetuse andmise tingimusena omavalitsusele riigiga lepingu sõlmimine, mis reguleeriks toetuse kasutamist, vastavasisulist aruandlust ja toetuse kasutamise kontrollimist.**

   Riigieelarves kajastuvad koolilõuna vahendid § 2 osas 6 "Vabariigi Valitsus" ning need vahendid jaotatakse Vabariigi Valitsuse määrusega kohalikele omavalitsustele. Kuna koolilõuna vahendid jaotatakse Vabariigi Valitsuse poolt ja Vabariigi Valitsus ei saa olla raamatupidamise seaduse mõttes raamatupidamiskohustuslane, siis pole võimalik nimetatud vahendite osas rakendada riigiga lepingu sõlmimise kohustust. Seega saab koolilõuna vahendeid eraldada kooskõlas riigieelarve kassalise teenindamise eeskirjaga kohalike omavalitsuste poolt Riigikassale edastatud maksedokumentide alusel.

   Rahandusministeerium on teadlik käesolevas kontrolliaruandes tõstatatud probleemidest seoses kontrolli ja aruandlusega ning seetõttu oleme seisukohal, et tuleks kaaluda koolilõuna vahendite üleandmist kohalike omavalitsuste tulubaasi.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 23 11 04 Reg nr 2-7.1-TR/1458

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn
Reg. nr 70000272

Tel: 611 3558
Fax: 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

3. **Täiendada regulatsiooni nii, et oleks fikseeritud, milliseid kulutusi ja mis ulatuses võib finantseerida koolilõuna eraldise arvelt.**

   Haridusseaduse § 7 lõike 2 punkti 9 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada õpilaste toitlustamine õppetöö ajal. 1.–4. klassi õpilaste koolilõuna kulude katmise toetamist käsitlenud PGS-i eelnõu seletuskirja kohaselt olid nimetatud meetme rakendamise eesmärgiks õpilaste toitumisharjumuste tervislikumaks muutmine, eelkõige vaesuspiiril elavatele perede lastele tasuta koolilõuna tagamine ning majanduslikult ebasoodsates piirkondades asuvate kohalike omavalitsuste täiendav toetamine õpilaste toitlustamiskulude katmisel.

   Kohalikud omavalitsused kasutavad lisaks riigieelarvest koolilõuna kulude katmiseks eraldatud vahenditele veel oma eelarve vahendeid õpilastele koolilõuna tagamiseks. Kuna riigieelarve eraldis on käsitletav lisanduva toetusena, siis ei saa Rahandusministeerium toetada põhimõtet, et riigi poolt fikseeritakse jäigalt, milliseid kulutusi ja mis ulatuses võib finantseerida koolilõuna eraldiste arvelt.

4. **Võtta seisukoht praegu toitlustusteenuse tellimise osas rakendatava praktika suhtes ning otsustada, kas uues riigihangete seaduses näha ette erand toitlustusteenuse ostmise osas.**

   Riigihangete teema koolitoitlustuses on olnud probleem alates 2002. aastast. Eelnevatel aastatel toitlustuse teenust üldjuhul koolides ei tellitud ja koolilaste toitlustamist korraldati erinevate lepingutega. Suuremal määral on toitlustuslepingute puhul tegemist teenuse kontsessiooniga, mida riigihangete seadus ei käsitle.

   Euroopa Liidu riigihangete direktiivide kohaselt on toitlustamise teenuse tellimine erand Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 92/50/EMÜ (teenuste direktiiv) lisa II B tähenduses. Lisa II B hõlmab teenuseid, milliste osas riigihanke pakkumismenetluse korraldamine on komplitseeritud. Direktiivi lisas II B nimetatud teenuste loeteluga Eesti riigihangete seaduse täiendamise vajadust on Rahandusministeeriumis ja Riigihangete Ametis arutatud korduvalt. Rahandusministeerium on antud lisas osundatud teenuste osas erandi kehtestamise poolt. Hetkel on Riigikogu menetluses sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, riiklike peretoetuste seaduse, riigihangete seaduse, käibemaksuseaduse ja alaealiste mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu (452 SE), mille raames kavandatakse vastavasisuline muudatus riigihangete seadusesse sisse viia. Juhul, kui selline muudatus hetkel Riigikogus toetust ei leia, kavandab Rahandusministeerium nimetatud lisa kehtestamist uue riigihangete seadusega, mis plaanitakse vastu võtta 2005. aasta jooksul.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Tauno Tats
Asekantsler
kantsleri ülasennetes

Sama: Haridus- ja Teadusministeerium

Sulev Liivik 611 3417 sulev.liivik@fin.ee
Hedvig Rajasalu 611 3502 hedvig.rajasalu@fin.ee

Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 05.10.2004 nr 2-7.1-TR/04/1457
Meie 15.11.2004 nr 7.1-5/3909

Vastus Riigikontrolli auditi "Koolilõuna eraldise maksmise korraldus" aruande eelnõule

Olles läbi vaadanud kontrolliaruande eelnõu "Koolilõuna eraldise maksmise korraldus", esitame omapoolse arvamuse ning vastused Riigikontrolli tehtud ettepanekutele. Kommentaarid esitame Riigikontrolli aruande eelnõu struktuuri alusel.

1.Eraldise kasutamine, juhtimine ja järelevalve

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile:

1.1 Algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, nähes ette, mis ulatuses on lubatud kasutada 1.-4. klassi õpilaste toitlustamiseks mõeldud raha vanemate klasside õpilaste toitlustamiseks. Kaaluda vajadust teha ettepanek suurendada Vabariigi Valitsuse volitusi koolilõuna eraldise kasutamise täpsemaks reguleerimiseks.

Vastavalt PGS § 32^1 lõikele 1 nähakse riigieelarves ette sihtotstarbelised eraldised 1.-4. klassi õpilaste ning võimaluse korral teiste õpilaste koolilõuna kulude katmise toetamiseks. Seadus "2004. aasta riigieelarve" näeb ette sihtotstarbelised eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele koolilõuna kuludeks ja nende jaotamise Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras.

Vabariigi Valitsuse 29.01.2004 määrus nr 22 "Seaduses "2004.aasta riigieelarve"" valla- ja linnaeelarvetele koolilõuna kulude katmiseks määratud eraldiste jaotamise kord ja arvestuslik koolilõuna maksumus ühe õpilase kohta" on kehtestatud PGS-i § 32^1 lõike 1 ja seaduse "2004. aasta riigieelarve" vastava sätte alusel, sätestades nii eraldiste jaotuse korra kohalike omavalitsuste üksuste vahel (arvestades PGS 32^1 lõikes 2 sätestatud jaotamise aluseid) kui ka piirid eraldiste jaotamiseks konkreetse omavalitsusüksuse sees (arvestades PGS § 32^1 lõikes 1 sätestatut). Samas peame õigusaktide selguse huvides vajalikuks koolilõuna kulude katmise toetamiseks ettenähtud eraldiste kasutamise täpsemat reguleerimist põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrusega.

Selleks kavatseme algatada PGS muudatuse, millega sätestatakse Vabariigi Valitsuse pädevus reguleerida määrusega eraldise kasutamise tingimused ja kord.

Algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmine sätestamaks seaduses üheselt, kelle ülesandeks on koolilõuna eraldise kasutamise üle järelevalve teostamine.

Riigikontrolli auditi tulemusest, selles tehtud ettepanekust ja 21. sajandi hariduse programmi suundadest lähtuvalt kaalume vajadust täiendavalt reguleerida koolilõuna eraldise kasutamise ning selle üle järelevalve teostamise korda.

Haridus- ja Teadusministeerium ei pea õigeks järelevalve teostamist koolilõuna eraldise kasutamise üle kehtestada põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega (PGS), kuna PGS määratleb riigi ja

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

Kuupäev Reg
16.11.2004 2-7.1-TR/1457-2

munitsipaalomandis oleva põhikooli ja gümnaasiumi õigusliku seisundi ja töökorralduse, mitte aga KOV tegevuse finantseerimise korralduse.

Koolilõuna kulude katmiseks ettenähtud eraldis 2004. aastaks eraldati KOV-dele väljaspool Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvet, seaduse "2004.aasta riigieelarve" osas 6 "Vabariigi Valitsus" ja selle alusel Vabariigi Valitsuse määrusega. Tegemist on ühega erinevatest eraldiste liikidest, mida riigieelarvest saajatele (s.h omavalitsustele) eraldatakse.

Riigieelarve seaduse § 9 kehtestab riigieelarve suhted kohalike omavalitsusüksuste (edaspidi KOV) eelarvetega, nimetades küll sihtotstarbelist eraldist KOV üksuste eelarvesse, kuid reguleerimata täpsemalt sihtotstarbeliste eraldistega seonduvaid küsimusi, s.h ka järelevalvet eraldiste kasutamise üle.

Kahetsusega peame nentima, et riigi tasandil on laiemalt reguleerimata keskne küsimus, kes peaks teostama järelevalvet omavalitsustele eraldatud raha kasutamise üle. Hetkel puudub Haridus- ja Teadusministeeriumil seadusest tulenev võimalus omavalitsuste finantstegevuse kontrollimiseks, kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seadus annab selleks õiguse maavanemale, Riigikontrollile ja õiguskantslerile vastavalt nende pädevusele.

Peame otstarbekaks eraldiste kasutamise üle järelevalve teostamise küsimusi lahendada mõne KOV finantseerimist puudutava baasseadusega (näiteks riigieelarve seadus). Haridus- ja Teadusministeerium kavandab vastavat järelevalvetemaatikat arutada koostöös Rahandusministeeriumiga, mille tulemusena valmistataks ette terviklik kontrollimehhanism riigilt saadud eraldiste kasutamise üle järelevalve teostamiseks.

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga:

1.2 Juhul kui ei peeta vajalikuks teha ettepanek Vabariigi Valitsuse volituste suurendamiseks koolilõuna eraldise kasutamise reguleerimisel, kaaluda ka vajadust ja võimalust sätestada koolilõuna toetuse andmise tingimusena omavalitsusele riigiga lepingu sõlmimine, mis reguleeriks toetuse kasutamist, vastavasisulist aruandlust ja toetuse kasutamise kontrollimist.

Haridus- ja Teadusministeerium toetab esmajoones Vabariigi Valitsuse volituste suurendamist kui KOV ja riigi vahel eraldi lepingute sõlmimist. Seaduse "2004. aasta riigieelarve" § 9 kohustab riigieelarvelise eraldise saajaga lepingu sõlmima vastavalt Vabariigi Valitsuse 15.01.2004 määrusega nr 12 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2004. aastal" kehtestatud korrale. Lepinguga on ettenähtud poolte õigused ja kohustused, aruandluse esitamine ning järelevalve. Kahjuks pole valitsusasutustel praeguse regulatsiooni järgi võimalik nõuda lepingu sõlmimist nendel tingimustel koolilõuna eraldise saajatega, kuna kohalike omavalitsusüksustega selliste lepingute sõlmimine pole võimalik.

Ühtlasi märgime, et kuna koolilõuna toetuse saamise õigus on eranditult kõigil omavalitsustel, siis tekiks riigiga lepingu sõlmimisel olukord, kui iga omavalitsus sõlmiks iga-aastaselt eraldi lepingu. Võttes arvesse nõnda tekkivate lepingute arvukust (üle 200 lepingu) ning lepingute sõlmimisel kehtivat lepinguvabaduse põhimõtet, võib ebapiisava õigusliku regulatsiooni korral tekkida olukord, kus riik on sunnitud sõlmima lepingu minimaalselt kohalikku omavalitsust kohustavatel tingimustel, kuna vastasel juhul võiks KOV keelduda lepingut sõlmimast, isikute subjektiivne õigus saada tasuta koolilõunat jääks selle tulemusena aga realiseerimata. Kui aga Vabariigi Valitsus on määruse tasandil piisava põhjalikkusega reguleerinud koolitoidu toetuse andmise ning selle kasutamise üle järelevalve teostamise korda, siis kaob ka vajadus eraldi lepingute sõlmimise järele.

2. Eraldise kasutamine omavalitsustes

Ettepanekud rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga:

2.1 Juhul kui peetakse vajalikuks Vabariigi Valitsuse volituste suurendamist eraldise kasutamise reguleerimisel, määrata eraldise maksmist reguleerivas määruses kindlaks toitlustajatega lepingu sõlmimine ning lepingu olulised tingimused, kui toitlustamine tellitakse eraõiguslikult juriidiliselt isikult.

2.2 Täiendada regulatsiooni nii, et oleks fikseeritud, milliseid kulutusi ja mis ulatuses võib finantseerida koolilõuna eraldise arvelt.

Haridus- ja Teadusministeerium toetab ettepanekut fikseerida koolilõuna eraldiste arvelt finantseeritavate kulutuste liik ning ulatus. Peame vajalikuks märkida, et analoogse küsimusega on seni kohalikest omavalitsustest korduvalt ka ministeeriumi poole pöördutud, mistõttu ühtsete aluste kehtestamine kulu liikude määratlemise osas oleks kasulik ning aitaks kaasa toetuse senisest efektiivsemale kasutamisele. Kuna koolilõuna toetus on sihtotstarbeline toetus, siis on elementaarne, et eraldise saajal on kohustus kasutada eraldist üldise toetuse kasutamise regulatsiooni alusel (vt p 1.2 ja 1.3 vastused).

3. Riigihanked

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga:

3.1 Kaaluda Vabariigi Valitsuse määruses nõutud eraldise kasutamise kordade (juhul kui riigieelarve eraldisest toidetakse ka vanemaid kui 1.-4. klassi lapsi) ühtlustamist omavalitsustes, määrates, mida need reguleerima peavad.

Haridus- ja Teadusministeerium toetab esitatud ettepanekut ning on valmis tegema koostööd Rahandusministeeriumiga vajalike määrusemuudatuste ettevalmistamise eesmärgil.

Lõpetuseks täname Riigikontrolli auditi tulemuste eest, mis andis Haridus- ja Teadusministeeriumile väärtuslikku tagasisidet "Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse" § 32.1 ja Vabariigi Valitsuse 29.01.2004 määruse nr 22 rakendumisest.

Lugupidamisega

Paul-Eerik Rummo
Rahvastikuminister
haridus- ja teadusministri ülesannetes

Jaan Kallas
Kantsler

Koopia: hr T. Veskimägi, Rahandusministeerium, Suur-Ameerika 1, 15006 Tallinn

Kadri Peterson	7 350 231	kadri.peterson@hm.ee
Eve Sild	7 350 126	eve.sild@hm.ee
Kristin Randoja	7 350 144	kristin.randoja@hm.ee
Külli Aren	7 350 242	kylli.aren@hm.ee