Koolilõuna eraldise maksmise korraldus

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/122
02.12.2004

Koolilõuna eraldise maksmise korraldus

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Tasuta koolilõuna on ette nähtud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, mille kohaselt 1.–4. klassi õpilaste ning võimaluse korral teiste õpilaste (välja arvatud riigikoolide õpilaste, kelle toitlustamise kulud kaetakse riigieelarvest) koolilõuna kulude katmise toetamiseks nähakse riigieelarves ette sihtotstarbelised eraldised valla- ja linnaeelarvetele. Tasuta koolilõunat antakse alates 2002. aastast. 2003. aastal oli valitsus kehtestanud koolilõuna keskmiseks maksumuseks 10 krooni ning 2004. aastal 10,8 krooni õpilase kohta. Selleks nähti riigieelarves mõlemal aastal ette 103,4 miljonit krooni.

Peamised tähelpanekud

Järelevalve korraldus
Riigikontroll leiab, et järelevalve koolilõuna eraldise kasutamise üle ei ole piisav. Kuigi järelevalve kohustus on mitme erineva seadusega pandud nii Haridus- ja Teadusministeeriumile, maavalitsustele kui ka omavalitsustele, ei ole järelevalvet peaaegu teostatud. Kuna koolilõuna eraldise maksmine on reguleeritud haridusvaldkonna seadusega, leiab Riigikontroll, et kohustus järelevalvet teostada on ennekõike Haridus- ja Teadusministeeriumil.

Riigihangete korraldamine ja lepingud toitlustajaga
Enamik auditeeritud omavalitsustest pole korraldanud toitlustaja leidmiseks riigihanget. Enamjaolt olid omavalitsused või koolid sõlminud toitlustajaga nn rendilepinguid, mis reguleerivad ka toitlustusteenuse ostmist. Kuna enamasti ületas ostetava teenuse summa riigihanke piirmäära, tekkis neil riigihanke korraldamise kohustus. Praegu kehtiva seaduse kohaselt ei ole toitlustamisteenuse ostmine riigihangete seaduse mõttes erand, kuigi Riigihangete Amet näeb koolitoidu teenuse riigihanke täismenetluse korraldamisel probleeme. Leiti ka koole, kus leping toitlustajaga puudus üldse.

Keskmine toidupäeva maksumus
Riigikontroll uuris ka keskmist toidupäeva maksumust koolides. Selgus, et piirkonniti võivad erinevused olla enam kui kahekordsed, kusjuures sõltus see peamiselt sellest, kas toitlustusteenust osteti sisse või peeti oma sööklat. Koolisöökla puhul tasub kogu personalikulu ja muud kulud vald ning toidupäeva hind kujuneb vajaminevate toiduainete kuludest. Koolides, kus teenuse osutaja on eratoitlustaja, on keskmine toidupäeva hind sama suur kui riigi tasutud osa. Samas on toitlustajal vaja katta kulud, mis kooli enda söökla puhul tasutakse otse omavalitsuse eelarvest (eespool mainitud tööjõukulu jne), ning lisaks teenida kasumit. Riigikontroll leiab, et riik peaks määrama, mis ulatuses kompenseeritakse toitlustaja kulud.

Eraldise arvestus
Enamikus omavalitsustes oli koolilõuna eraldise raamatupidamislik arvestus korraldatud viisil, mille puhul ei olnud võimalik kogu majandusaasta jooksul eristada riigieelarve eraldise kasutamist ja selle jääki, kuna muude toitlustuskulude jaoks kasutatakse sama kontot. Läbipaistvuse seisukohast on oluline erinevatest allikatest tulenevad kulud siiski eristada. Samas ei selgunud, et riigieelarve eraldist oleks kasutatud muuks kui õpilaste toitlustamiseks.

Peamised ettepanekud

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

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

Ettepanekud rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga

- Kaaluda vajadust ja võimalust sätestada koolilõuna toetuse andmise tingimusena omavalitsusele riigiga lepingu sõlmimine, mis reguleeriks toetuse kasutamist, vastavasisulist aruandlust ja toetuse kasutamise kontrollimist. Kaaluda vajadust teha ettepanek suurendada Vabariigi Valitsuse volitusi koolilõuna eraldise kasutamise täpsemaks reguleerimiseks.

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

Ettepanek rahandusministrile

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

***

Rahvastikuminister haridus- ja teadusministri ülesannetes teatas oma vastuses Riigikontrollile, et Haridus- ja Teadusministeeriumil on plaanis algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, millega antaks Vabariigi Valitsusele suuremad volitused koolilõuna eraldise kasutamise tingimuste ja korra määramiseks. Samuti nõustus minister sellega, et riigi tasandil on reguleerimata järelevalve korraldus, ning ta loodab, et see reguleeritakse edaspidi mõne kohalike omavalitsuste finantseerimist puudutava baasseadusega. Haridus- ja Teadusministeerium kavatseb seda teemat arutada ka Rahandusministeeriumiga.

Rahandusminister teatas, et kaalumisel on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, millega suunataks koolilõuna eraldis kohalike omavalitsuste tulubaasi, sest praeguse regulatsiooni juures polevat võimalik lepingute sõlmimine omavalitsustega. Minister pidas vajalikuks märkida, et riigihangete teema koolitoitlustuses on aktuaalne olnud juba paar aastat ning kuna Euroopa Liidu riigihangete direktiivide kohaselt on antud teenus erand, siis plaanib minister esitada uue riigihangete seaduse Riigikogule selliste muudatustega.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **6**

1. ERALDISE KASUTAMINE, JUHTIMINE JA JÄRELEVALVE **7**

1.1. Raha kandmine omavalitsustele **7**

1.2. Järelevalve puudumine **7**

1.3. 2004. aasta I kvartali maksed **8**

2. ERALDISE KASUTAMINE OMAVALITSUSTES **9**

2.1. Toitlustajaga sõlmitud lepingud **9**

2.2. Koolilõuna hinna erinevused **10**

2.3. Raamatupidamise ja sööklate arvestuse puudused **11**

3. RIIGIHANKED **13**

RAHANDUSMINISTRI JA RAHVASTIKUMINISTRI HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI ÜLESANNETES VASTUSED **15**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Auditi eesmärk oli anda hinnang koolilõuna eraldise maksmise, kasutamise ja kontrolli korraldusele.

Tasuta koolilõuna on ette nähtud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses[1], mille kohaselt 1.–4. klassi õpilaste ning võimaluse korral ka teiste õpilaste (välja arvatud riigikoolide õpilaste, kelle toitlustamise kulud kaetakse riigieelarvest) koolilõuna kulude katmise toetamiseks nähakse riigieelarves ette sihtotstarbelised eraldised valla- ja linnaeelarvetele. Sama seadus sätestab[2], et nimetatud sihtotstarbeliste eraldiste määramisel lähtutakse omavalitsusüksuse territooriumil asuvate koolide 1.–4. klassi õpilaste arvust ja arvestuslikust koolilõuna maksumusest ühe õpilase kohta, mille kehtestab Vabariigi Valitsus.

Tasuta koolilõunat antakse alates 2002. aastast. 2003. aastal oli valitsus kehtestanud koolilõuna keskmiseks maksumuseks 10 krooni[3] ning 2004. aastal 10,8 krooni[4] õpilase kohta.

Eraldise eesmärki põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei sätesta, kuid seaduse seletuskirja kohaselt püütakse selle eraldisega parandada laste tervist ning kindlustada lastele täisväärtuslik toit vähemalt kord päevas, mille saamine ei pea sõltuma vanemate toitumisharjumustest.

Toetuse maksmise ja kasutamise korraldus

Eraldise kasutamist ja maksmist reguleerib iga-aastane Vabariigi Valitsuse määrus. Koolilõuna eraldise kasutamist korraldab iga omavalitsus ise. Määruse kohaselt peab omavalitsus tagama vähemalt 1.–4. klassi õpilaste toitlustamise. Kui eraldise kasutamisel tekib ülejääk, tuleb kehtestada kord, mille alusel toitlustatakse ka vanemaid õpilasi.

Alates 2004. aastast on määruse kohaselt koolilõuna eest tasumiseks ettenähtud raha jaotatud kvartalite vahel järgmiselt: I kvartalis 30%, II kvartalis 30%, III kvartalis 10% ja neljandas kvartalis 30% omavalitsusele eraldatud kogusummast. Kvartaliks ettenähtud summast peab riigikassa kandma omavalitsusele iga kuu üle ühe kolmandiku[5]. Jooksvaks kuuks ettenähtud summa kantakse üle kuu 12. päevaks.

Sotsiaalministri 27.06.2002. a määruses nr 93 "Tervisekaitsenõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis" on kehtestatud tingimused, millest õpilaste toitlustamisel tuleb lähtuda.

Raha hulk

Riigieelarve seadusega on nii 2003. kui ka 2004. aastal Vabariigi Valitsuse kaudu sihtotstarbelise eraldisena omavalitsustele koolilõuna kuludeks ette nähtud 103,4 miljonit krooni. Vabariigi Valitsus on iga-aastase eraldise jaotamise määruse lisas toonud ära ka raha jaotuse valdade ja linnade kaupa. Eraldise arvutamisel on lähtutud valla või linna haldusterritooriumil asuvate koolide 1.–4. klassis õppivate õpilaste arvust sama õppeaasta 10. septembri seisuga, mille Haridus- ja Teadusministeerium saab teada Hariduse ja Tööhõive Seirekeskusest, ja Vabariigi Valitsuse kehtestatud arvestuslikust koolilõuna maksumusest ühe õpilase kohta.

[1] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 32[1] lg 1
[2] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 32[1] lg 2
[3] Vabariigi Valitsuse 28.01.2003. a määrus nr 28
[4] Vabariigi Valitsuse 29.01.2004. a määrus nr 22
[5] Vabariigi Valitsuse 29.01.2004. a määrus nr 22, § 3 ja 18.03.2004. a määrus nr 69

Tabel 1. Raha jaotus maakondade lõikes (tuh kr)

Maakond	2003		2004	
	Õpilaste arv 1.–4. klassides	Eraldis	Õpilaste arv 1.–4. klassides	Eraldis
Harjumaa	20 228	35 369	18 875	35 685
Hiiumaa	580	1014	522	987
Ida-Virumaa	6185	10 813	5801	10 969
Jõgevamaa	1988	3475	1777	3360
Järvamaa	1917	3350	1703	3220
Läänemaa	1459	2551	1336	2527
Lääne-Virumaa	3481	6088	3166	5987
Põlvamaa	1703	2979	1551	2932
Pärnumaa	4432	7750	4023	7606
Raplamaa	1960	3427	1816	3432
Saaremaa	1905	3332	1696	3206
Tartumaa	6620	11 574	6300	11 910
Valgamaa	1776	3104	1643	3107
Viljandimaa	2827	4944	2611	4935
Võrumaa	2076	3630	1871	3537
Kokku	**59 137**	**103 400**	**54 691**	**103 400**

Allikas: 2003. ja 2004. aasta eraldise jaotamise määrused

Välisauditid ja siseaudit

Haridus- ja Teadusministeeriumi siseauditi osakond pole koolilõunaks eraldatud raha kasutamist auditeerinud, samuti pole sellel teemal varem tehtud välisauditeid. Ka pole omavalitsused koolilõuna eraldise kasutamist kontrollinud. Siiski auditeeris Riigikontroll oma auditi "Kohalikule omavalitsusele riigi poolt raha andmine ja sellega seotud toimingutele rakendatav kontrollisüsteem (Kohtla-Järve Linnavalitsuse näitel)" käigus ka koolilõuna eraldise kasutamist. Selle auditi käigus auditeeriti viit kooli. Tulemused on kajastatud ka käesolevas kontrolliaruandes.

Auditi iseloomustus

Auditeeritavaks perioodiks oli 2003. aasta ja 2004. aasta I kvartal.

Eraldise jaotamist, kasutamist ja järelevalve korraldust hinnati kokku seitsmes omavalitsuses: Pärnu, Rakvere ja Haapsalu linnas ning Viimsi, Märjamaa, Põltsamaa ja Ambla vallas.

Kõikides omavalitsustes selgitati, kuidas on korraldatud koolilõuna eraldise kasutamine.

Samuti uuriti vähemalt ühes koolis igas vallas, kuidas on korraldatud toitlustamine ning kuidas peetakse selle üle arvet. Selleks uuriti nii dokumente kui küsitleti ka kooli töötajaid. Igas linnas vaadeldi kahte kooli, mis valiti välja nii, et üks oleks õpilaste arvult suurem ja teine väiksem kool.

Auditis käsitletud põhiküsimused olid järgmised:

- Kas kogu riigieelarvest saadud eraldis on kasutatud õpilaste toitlustamiseks.
- Juhul kui 1.–4. klassi õpilaste toitlustamisest on raha üle jäänud ja eraldist kasutatakse ka vanemate õpilaste toitlustamiseks, siis kas selleks on kehtestatud eraldi kord. Kas sellest korrast on kinni peetud.
- Kas omavalitsus peab eraldi arvestust koolilõuna hüvitamisel.
- Kas toitlustusteenuse ostmiseks on korraldatud konkurss/riigihange.
- Kas riik on korraldanud koolilõuna eraldise kasutamise üle järelevalve.

Auditeerisid auditijuht Liisi Uder ja audiitor Pille Kuusepalu.

1. Eraldise kasutamine, juhtimine ja järelevalve

1.1. Raha kandmine omavalitsustele

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt lähtutakse sihtotstarbeliste eraldiste määramisel omavalitsusüksuse territooriumil asuvate koolide 1.–4. klassi õpilaste arvust ja arvestuslikust koolilõuna maksumusest ühe õpilase kohta, mille kehtestab Vabariigi Valitsus. Kuigi valitsus on oma iga-aastase määrusega kehtestanud arvestusliku toidupäeva maksumuse ning igale omavalitsusele selle alusel määranud summa, on määrusega reguleeritud ka muud: näiteks kui suures ulatuses on omavalitsustel õigus saada raha igas kvartalis ja et omavalitsusel on kohustus kehtestada kord vanemate kui 4. klassi õpilaste toitlustamiseks, kui riigieelarve eraldise kasutamisel tekib jääk. Seadus aga ei anna valitsusele volitusi sätestada muud kui toidupäeva arvestuslik maksumus.

Koolilõuna eraldise kasutamist korraldab iga omavalitsus ise. Määruse kohaselt peab omavalitsus tagama õpilaste toitlustamise vähemalt 1.–4. klassi õpilaste osas, kuid võimaluse korral toitlustama ka vanemaid õpilasi. Samas jääb seaduse sõnastusest ebaselgeks, kuidas eraldise ülejääk vanemate õpilaste toitlustamiseks saab üldse tekkida, kui 1.–4. klassi õpilaste toitlustamise arvestuslik maksumus on ette määratud. Praegu on tekkinud olukord, kus omavalitsustel on küll kohustus tagada koolitoit 1.–4. klassi õpilastele, kuid kui palju nad arvestuslikust rahast selleks kulutavad, on jäetud nende otsustada. See aga süvendab riski, et algklasside lapsed ei saa täisväärtuslikku toitu.

1.2. Järelevalve puudumine

Eraldise maksmise regulatsioon ei sätesta üheselt järelevalve kohustust. Eraldise summad on riigieelarves Vabariigi Valitsuse sihtotstarbeliste eraldiste real.[6] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 48 lg 1 kohaselt teostavad riiklikku järelevalvet kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud ja maavanem. Riikliku järelevalve kord on kehtestatud haridus- ja teadusministri 31.07.2003. a määrusega nr 42. Riikliku järelevalveorgani ülesannete hulka kuulub nimetatud seaduse § 48 lg 3 p 4 kohaselt ka riigieelarvest koolidele eraldatud raha kasutamise kontrollimine.

Samas on Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruse § 20 kohaselt ministeeriumi ülesanne ka riikliku järelevalve teostamine riigieelarveliste vahendite, tõukefondide vahendite ja riigivara kasutamise üle õigusaktides sätestatud pädevuse piires.

Riigikontroll küsitles viit maavalitsust. Kuigi maavalitsused peavad kontrollima omavalitsuste riigieelarveliste vahendite kasutamist, ei ole seda koolilõuna eraldise osas tehtud kolmes küsitletud maavalitsuses (Jõgeva, Järva ja Lääne maavalitsus).

Lääne-Viru Maavalitsus ei ole senini teostanud Rakvere linna finantskontrolli, plaanitud on seda teha 2004. aasta sügisel. Harju Maavalitsus ei olnud auditeerinud koolilõuna eraldist oma maakonnas, osaliselt tehti seda 2003. aastal teiste riiklike toetuste finantsauditi raames.

Auditeerimise tulemusena võib öelda, et järelevalve koolilõuna eraldise kasutamise üle peaaegu puudub.

Kuna eraldis antakse omavalitsustele, siis ei saa nemad selle kasutamise üle järelevalvet teostada. Kuna paljudes omavalitsustes on raamatupidamine tsentraliseeritud ning koolidele valla- ja linnavalitsused raha üle ei kanna, ei saa omavalitsus kontrollida ka raha kasutamist koolides. Küll saab ta kontrollida toitlustajaga sõlmitud lepingu täitmist.

Ka ei nõua riik eraldi aruannet eraldise kasutamise kohta – koolilõuna kulutuste katmiseks riigi antud raha kasutamine kajastub eelarve täitmise aruandes, mille omavalitsus esitab Rahandusministeeriumile.

---

[6] Seadus "2003. aasta riigieelarve", osa 6 rida 223.02.1 ja seadus "2004. aasta riigieelarve", osa 6 rida 4500.01

Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et suhteliselt suuri riigieelarvest makstavaid summasid tegelikult ei kontrollita. Kuna toetus on määratud Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkonna seadusega, peab Riigikontrolli arvates järelevalve põhiline teostaja olema ministeerium.

1.3. 2004. aasta I kvartali maksed

Alates 2004. aastast on määruse kohaselt koolilõuna eest tasumiseks ette nähtud raha jaotatud kvartalite vahel. Kvartaliks ette nähtud summast peab riigikassa kandma omavalitsustele iga kuu[7] üle ühe kolmandiku.

Määruse esimeses variandis oli kirjas, et raha suunatakse omavalitsustele Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamisbüroo kaudu. Kuna sel viisil raha ülekandmine ei olnud võimalik, polnud osale omavalitsustele selle aasta koolilõuna eraldist aasta alguses mitme kuu jooksul makstud. Samas olenes raha saamine omavalitsuste endi aktiivsusest. Riigikassa väitel tehti jaanuaris eelmise aasta määruse summade järgi esimesed maksed neile omavalitsustele, kes olid seda küsinud. Kui jaanuari lõpus määrus vastu võeti ja ilmnes, et seda on võimatu täita, riigikassa väitel maksmine peatati ning määruse muudatuste jõustumisel[8] (märtsis) hakati taas maksma.

Riigikassa selgitustest hoolimata on omavalitsuste laekumistest näha, et enamik neist sai raha ka veebruaris.[9] Auditeeritud omavalitsustest ühelgi, v.a Viimsi vald, ei olnud probleeme raha saamisega. Samas pidid eelselgituse käigus küsitletud Tallinna linn ja Rapla vald leidma aasta alguse esimesteks kuudeks koolilõuna hüvitamiseks raha mujalt.

Seega tekitati olukord, kus ühelt poolt riigikassa rikkus Vabariigi Valitsuse määrust, makstes omavalitsustele kuni märtsini raha ilma Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamisbüroo vahenduseta, teiselt poolt aga jäi osa omavalitsusi seadusega neile pandud kohustuse täitmisel raskustesse, kuna neil puudusid vajalikud rahalised vahendid.

Auditeeritud omavalitsustest oli enamik 2004. aasta I kvartalis saanud koolilõuna eraldist ettenähtud määral ehk 30%. Erandiks olid Viimsi vald, kes polnud raha saanud, kuna ise seda ei küsinud, ja Rakvere linn, kes sai ettenähtust natuke vähem.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

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

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga

- 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.

[7] VV 29.01.2004. a määrus nr 22, § 3
[8] VV 18.03.2004. a määrus nr 69
[9] Pärnu linnavalitsusele laekus 25. veebruaril 762 800 kr, Ambla vallavalitsusele 23. veebruaril 25 000 kr, Põltsamaa vallale 10. veebruaril 34 400 kr, Märjamaa vallale 16. veebruaril 47 133 kr, Haapsalu linnavalitsusele 16. veebruaril 55 000 kr.

2. Eraldise kasutamine omavalitsustes

2.1. Toitlustajaga sõlmitud lepingud

Auditeerimise tulemusena võib öelda, et linnades ja osaliselt ka valdades kasutatakse õpilaste toitlustamisel eraettevõtjate teenuseid. Enamasti on omavalitsus või kool sõlminud toitlustajaga rendilepingu, Märjamaa Gümnaasiumil aga näiteks oli sõlmitud koostööleping. Rendilepingud sisaldasid ka toitlustusteenuse ostmist ja suuremal või vähemal määral ka toitlustustingimusi.

Riigikontrolli hinnangul peaks toitlustajaga sõlmitavas lepingus olema kirjas vähemalt toidupäeva hind, omahinna kalkulatsioon, toidu kvaliteedi nõuded ja maksetingimused. Kui lisaks antakse söökla toitlustajale kasutada, peaksid lepingus kindlasti olema fikseeritud investeeringute mahud, söökla remondi ja korrashoiu tingimused, kulude tasumise tingimused, sööklas ürituste korraldamine ja vara tagasiandmise tingimused.

Lepingute kohaselt ei tohtinud ruume edasi rentida, teisel eesmärgil oli neid lubatud kasutada vaid juhul, kui saavutati kooli või omavalitsusega kokkulepe. Suuremate investeeringute puhul sööklaruumides tehakse enamiku lepingute järgi tasaarveldus kooli või omavalitsusega. Rentnik peab põhiliselt tasuma ruumide igapäevase korrashoiu eest, tagama sanitaarremondi ja inventari ostmise. Lepingute alusel olid antud ruumid toitlustaja kasutusse tasuta või minimaalse tasu eest, mis peaks aitama hoida toidupäeva hinna madalana ning seega hoida kokku riigieelarve kulusid.

Lepingutes ei olnud määratud, kui suures ulatuses peab toidupäeva maksumus sisaldama toiduainete maksumust, v.a Viimsi Keskkooli ja toitlustaja vahel sõlmitud leping, kus oli märgitud, et juurdehindlus ei tohi olla üle 10%.

Lepingutes puudus enamasti ka koolilõuna hind. Osaliselt on omavalitsus kehtestanud korralduse või määrusega oma koolides toidupäeva maksumuse ning lepingus on punkt, mille kohaselt toitlustajal tuleb aluseks võtta just see maksumus. Koolitoidu hinna fikseerimine maandab riski, et toitlustaja esitab arve teises summas kui kokku lepitud ning vald peab leidma lisaraha arve tasumiseks.

Märjamaa Gümnaasiumi lepingus ei olnud sätestatud koolilõuna hinda. Suulise kokkuleppe põhjal on selleks riigilt toidupäeva kohta saadav summa. Rakvere Gümnaasiumi rendilepingus toitlustajaga, mis on sõlmitud 10.02.2003. a, ei ole märgitud, et Rakvere Linnavalitsuse korraldus toidupäeva hinna kohta on kohustuslik.

Viimsi vallas ei ole toidupäeva maksumus lepingus määratud, kuid firma esitab arve, kus on aluseks võetud 12 krooni õpilase kohta päevas. Vallas ei ole kehtestatud korda, millega fikseeritakse koolilõuna maksumus Püünsi Põhikoolis, kus õpilasi toitlustab lasteaia söökla.

Pärnu kuues analüüsitud lepingus ei ole üheski ära toodud koolilõuna maksumust.

Auditeerimise käigus leiti ka mõned koolid, kus leping puudus üldse. Nii näiteks esitab Prangli Põhikoolis toitlustamise eest arveid AS Tampe ning need arved maksab vald.

Pärnu Linnavalitsuse 15.09.2003. a korraldusega nr 1114 otsustati anda viiele avalduse esitanud ettevõtjale tasuta kasutusse linnavara tähtajaga viis aastat ning sõlmida nendega leping. 19. aprillil 2004 on sõlmitud nendest kaks lepingut. Ülejäänud kolm ettevõtjat ei olnud lepingut veel allkirjastatud. Ühe toitlustaja väitel esitas linnavalitsus viimase lepinguvariandi alles 19. aprillil 2004.

Alates 01.09.2003. a toitlustab Rakvere Vene Gümnaasiumis Virumaa Suurköök OÜ, kellega linnavalitsus pole lepingut sõlminud ning toitlustamine toimub suulise kokkuleppe alusel.

Riigikontroll leiab, et kooli ja toitlustaja vahel peaks olema sõlmitud toitlustamisteenuse osutamise leping.

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga

- 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. Koolilõuna hinna erinevused

Riigikontroll uuris ka keskmist toidupäeva maksumust koolides (vt tabel 2). Selgus, et erinevused võivad piirkonniti olla enam kui kahekordsed. Valdade koolides toitlustab lapsi koolisöökla või toitlustaja. Koolisöökla puhul tasub personalikulud ja muud kulud vald ning toidupäeva hind kujuneb vajaminevate toiduainete kuludest (osal juhtudel on vald vastava toidupäeva hinna siiski määranud).

Tabel 2. Koolilõuna maksumus auditeeritud omavalitsustes

Omavalitsus/kool	Söökla (S) / Toitlustaja (T)	2003	2004
Viimsi vald			
Viimsi Keskkool	T	12	12
Püünsi Põhikool	S	10	10,8
Prangli Põhikool	T	12	12
Pärnu linn			
Kõik koolid	T	10	10,8
Ambla vald			
Aravete Keskkool	S	6	6
Ambla Põhikool	S	5	5
Põltsamaa vald			
Kõik koolid	S	6	6
Rakvere linn			
Kõik koolid	T	11	11
Märjamaa vald			
Märjamaa Keskkool	T	10	10,8
Haimre Põhikool*	S	7,8	7,6
Valgu Põhikool	S	6,7	6,8
Varbola Kool	S	6	5,5
Laukna Lasteaed-Algkool**	S	–	8,2
Sipa Lasteaed-Algkool	S	8,8	9,4
Haapsalu linn			
Sotsiaalmaja = toimetulekuklass	S	11	11
Üldgümnaasium	T	13	13
Gümnaasium	T	13	13
Linna Algkool	T	13	13
Kohtla-Järve linn			
Kõik koolid	S	10	10,8

* Haimre ja Valgu põhikooli, Varbola Kooli ning Sipa Lasteaed-Algkooli puhul on arvestuslik aasta keskmine kulu jagatud keskmise laste arvuga.

** Laukna Lasteaed-Algkooli puhul puuduvad 2003. aasta kohta täpsed andmed.

Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt kompenseerib riik 2004. aastal õpilase toidukuludest keskmiselt 10,8 krooni. Koolides, kus teenuse osutaja on eratoitlustaja, on keskmine toidupäeva maksumus (st toidukulu õpilase kohta) sama suur kui riigi tasutud osa. Samas on toitlustajal sellest rahast vaja katta kulud, mis söökla puhul kaetakse otse omavalitsuse eelarvest (eespool mainitud tööjõukulu jne), ning lisaks teenida kasumit.

Auditeerimise tulemusena selgus, et see, milliseid kulusid peab toitlustaja kandma, sõltub sõlmitud lepingust. Näiteks ainsana oli Haapsalu linna koolide toitlustajatel kohustus tasuda kommunaalkulud (vesi, elekter, kanalisatsioon) ise, teistel toitlustajatel tekkis see kohustus vaid juhul, kui teenust pakuti teisel eesmärgil kui õpilaste päevane toitlustamine.

Koolisöökla puhul on valla kulud suuremad kui toitlustaja puhul, samas on võimalik pakkuda rikkalikumat toitu. Toitlustaja puhul on omavalitsusel nii rahaliselt kui ajaliselt lihtsam, kuid on oht, et õpilaste toidupäev on kesisem.

Vastavalt määrusele "Tervisekaitsenõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis" peavad toitlustamisel olema täidetud mõned tingimused. Toitlustaja peab koostama vähemalt kaheks nädalaks iga päeva menüü ning arvestama seejuures tervisliku toitumise põhimõtteid, võttes aluseks soovitavalt vanuserühma keskmise ööpäevase toiduenergia- ja toitainetevajaduse. Toidu tehnoloogilises juhendis märgitakse toidu või toidugrupi nimetus, retsept, valmistoidu mass ning tehnoloogia.

Lepingute põhjal võib öelda, et osaliselt olid olemas nõuded, et toit oleks kvaliteetne, tervislik ning lähtuks vastavatest õigusaktidest, kuid mitte kõigi lepingute puhul. Auditeeritud koolides olid menüüd olemas. Söökla arvestust toiduainete koguste üle vaadati auditeerimise käigus ainult koolisööklate olemasolu korral ning selles osas puudusi ei avastatud.

Auditeerimise tulemusena võib öelda, et põhiline kontroll toidu kvaliteedi üle toimib kooli sisemise kontrolli alusel. Nendeks kontrollimehhanismideks on kooli hoolekogu ja kooli töötajate hinnang ning sööjate arv.

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga

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

2.3. Raamatupidamise ja sööklate arvestuse puudused

Riigikontroll eeldab, et koolilõuna eraldise arvestus oleks korraldatud viisil, kus kogu eelarveaasta jooksul on võimalik eristada riigieelarve eraldise kasutamist ja selle jääki. Vastavalt raamatupidamise seaduse § 4 lg 1 on raamatupidamiskohustuslane kohustatud korraldama raamatupidamist nii, et oleks tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine raamatupidamis-kohustuslase finantsseisundist, majandustulemusest ja rahavoogudest.

Kõik omavalitsused olid kajastanud nii omavalitsuse, lapsevanemate kui riigieelarve raha ühel kulukontol – "toiduained ja toitlustuskulu".

Olukorras, kus toitlustamine ei toimu ainult riigi eraldise arvelt, sõltub omavalitsusest, kuidas viimane on sisse seadnud arvestuse riigi ja omavahendite osas.

Põltsamaa vallas arvete eest tasudes ei näidatud ühelgi juhul, millisest allikast toimub tasumine. Pärnu linnas pidas 2003. aasta I poolaastal, kui osas koolides valmistati veel toitu sööklates, mitte ei tellitud toitlustajalt, kool arvestust ise ning kasutas kõigepealt ära selleks kuuks ette nähtud riigi raha, seejärel ülejäänu. Märjamaa vallas, kus koolilõuna maksumus oli väiksem kui riigieelarvest toidupäeva kohta makstud summa, kuid tasuta saavad koolitoitu kõik põhikooli õpilased, kantakse esialgu kõik toitlustuskulud vastavalt kas riigieelarve realt või valla rahast. Aasta lõpus, kui on selgunud riigi-

eelarvest kulunud summa, kantakse raamatupidamise õiendiga osa vanemate klasside toitlustuskulusid riigieelarve vahendite arvelt. Haapsalu linnas tehakse vajalikud parandused samuti aasta lõpus.

Võrreldes Pärnu linnas eraldise jaotust 2003. aastal ja raamatupidamise saldosid koolide lõikes, tuvastati erinevused kolme kooli osas.

Tabel 3. 2003. aasta koolilõuna eraldise kasutamine koolide lõikes

	Eraldati jaotuse alusel	Maksti	Vahe
Pärnu Vanalinna Põhikool	413 830	408 536.40	5293.60
Pärnu Ülejõe Gümnaasium	501 200	501 608.70	–408.70
Pärnu Rääma Põhikool	313 250	313 164.70	85.30
Kokku	1 228 280	1 223 309.80	4970.20

Allikas: Pärnu Linnavalitsus

Pärnu Linnavalitsuse raamatupidamise arvestuses on igal koolil oma eelarve, mille täitmise eest vastutab kooli direktor. Toitlustuskulud kantakse ühele toitlustuskulukontole, kus asuvad nii riigieelarve kui ka muud toitlustamiseks kulutatud vahendid (näit lastevanematelt laekuv raha toitlustusteenuse eest). Vastavalt selgitustele maksti ekslikult arve muude toitlustuskulude arvelt, mitte eelarve vahendite arvelt, nagu oleks pidanud. Linnavalitsuse raamatupidamises ei tekkinud üle- ega puudujääki.

Kohtla-Järve linna Slaavi Gümnaasiumis oli koolilõuna raha jääk 2003. aasta lõpuks 24 565 krooni. Kool kavandas kasutamata jäänud raha kasutada 2004. aasta koolilõuna kulude katteks. Kohtla-Järve Linnavolikogu määruse kohaselt võib koolilõuna eraldise kasutamata jäänud raha kasutada teiste õpilaste toitlustuskulude katteks vastavalt Kohtla-Järve Linnavolikogu määrusele, raha kasutamise kord tuleb koolil fikseerida käskkirjaga. Eespool mainitud määruse punkti 11 kohaselt võib eelarveaasta lõpuks kulutamata jäänud toitlustamise toetuseks ette nähtud raha kasutada sihtotstarbeliselt järgmisel eelarveaastal. Slaavi Gümnaasiumis käskkirja polnud. Linna 2003. aasta aastaaruandes on näidatud kasutamata jäänud investeeringuid, mis sisaldasid ka kasutamata koolilõuna summasid.

Riigikontroll eeldab, et sihtfinantseerimise kulude jääkide ülekandmisel järgmisesse eelarveaastasse tuleks kulud liigiti välja tuua, et see oleks ülevaatlik, ja vastavad otsuse väljavõtted väljastada ka asjaosalistele.

Nii koolilõuna eraldise kajastamine raamatupidamise arvestuses, koolisöökla arvestuses, arvete tasumises kui ka lepingud sõltuvad konkreetsest omavalitsusest. Kuigi määrus nõuab eraldise kasutamise korra kehtestamist vaid juhul, kui raha kasutatakse ka vanemate klasside õpilaste toitlustamisel, oli nimetatud kord enamikus omavalitsustes fikseeritud. Erandina ei olnud seda kehtestatud Viimsi vallas ning Märjamaal puudus nimetatud kord 2004. aasta kohta, kuid nendes omavalitsustes ei toitlustatud eraldise arvelt ka vanemate klasside õpilasi. Kehtestatud korrad erinesid omavalitsuseti suuresti.

Ettepanek rahandusministrile koos haridus- ja teadusministriga

- 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.

3. Riigihanked

2003. aastal kehtinud riigihangete seaduse § 2 lg 7 p 1 kohaselt oli riigihanke piirmäär teenuste ostmisel 100 000 krooni ja 01.01.2004. a kehtima hakanud seaduse kohaselt on piirmäär 300 000 krooni.

Riigikontrolli leiab, et toitlustaja leidmiseks tuleb korraldada teenuse ostmise riigihange ning sõlmida toitlustamisleping, milles võivad olla kirjas ka renditingimused.

Ükski auditeeritud omavalitsustest pole korraldanud toitlustaja leidmiseks riigihanget. Sõlmitud on sööklaruumide rendilepingud, kus renti ei nõuta üldse või tasutakse väike summa.

Hoolimata sellest, et omavalitsused nimetavad neid rendilepinguteks, on sisuliselt tegemist toitlustusteenuse ostmisega ning kuna enamasti ületas tellitava teenuse summa riigihanke piirmäära, tekkis neil riigihanke korraldamise kohustus.

Olukorras aga, kus toitlustusteenuse ostmise riigihanke väljakuulutamise ajaks on sõlmitud sööklaruumide rendileping, saab võitjaks osutuda ja lepingu sõlmida ainult rentnikuga. Mistõttu on rentnikud ka eelisolukorras.

Rakvere Linna Algkooli ja Rakvere Põhikooli toitlustaja leidmiseks (lisaks veel kaks lasteaeda) korraldati eelläbirääkimistega pakkumine (seda siiski mitte riigihangete seaduse mõttes). Enampakkumise võitjaks osutus toitlustaja, kellega on sõlmitud rendileping. Leping kehtib viis aastat. Pakkumise avalduses on rendilepingu tähtaeg kolm aastat, st rendilepinguga on antud soodsamad tingimused kui pakkumises kirjeldatud. Riigihanget ei korraldatud.

Pärnu linna koolide toitlustaja leidmiseks pole ühelgi juhul korraldatud riigihanget, kuigi vastavalt riigihangete seadusele oleks linnavalitsus pidanud toitlustajate leidmiseks korraldama riigihanke vähemalt viie kooli puhul.

Esimene kokkulepe Märjamaa Keskkooli toitlustamise osas tehti juba 01.09.1992. a. Lepingut on uuendatud peaaegu iga õppeaasta. Viimane koostööleping on sõlmitud 28.02.2003. a kolmepoolselt. Lepingu lõpptähtaega pole märgitud, kuid on mainitud, et leping kehtib uue koolisöökla avamiseni. Selgituste kohaselt võib söökla valmida paari aasta pärast.

Riigikontroll leiab, et hoolimata omavalitsuse ja toitlustaja pikaajalisest koostööst, tuleb toitlustaja valimisel lähtuda riigihangete seadusest.

Rakvere Gümnaasiumi toitlustaja leidmiseks konkurssi ei korraldatud. 05.08.2002. a on linnavalitsuse korraldusega antud nõusolek eelmisele toitlustajale (AS OG Elektra) renditud sööla ja köögi koos abiruumidega allrendile andmiseks. 10.02.2003. a on kool sõlminud täiesti uue lepingu sama allrendilevõtjaga (OÜ Berliini Trahter) ja see kehtib kuni 01.07.2007. a. Riigikontroll märgib, et eelnev allrendile andmine ei ole piisavaks põhjenduseks uue lepingu sõlmimiseks ning selle lepingu aluseks oleks pidanud olema riigihanke korras toitlustaja leidmine.

Enamik koole soovib toitlustajat leida pikemaks ajaks kui üks aasta, lähtudes sööklasse investeerimise nõudest toitlustaja puhul. Kuna sihtotstarbelise eraldise summa igal aastal muutub, ei soovi omavalitsused pikaajalisi lepinguid sõlmides võtta endale täiendavat riski, et riigipoolse finantseerimise muutumisel peavad nad lepinguga seotud kulud katma.

Riigihangete seadus ei näe ette erandi tegemist koolitoidu teenuse ostmisel, kuigi Euroopa Liidu õigus sellise võimaluse ette näeks. Riigihangete Amet on seisukohal, et riigihanke täismenetluse korraldamine koolitoidu teenuse tellimiseks on keeruline, kuna raske on määratleda objekti ning kriteeriume.

Ettepanek rahandusministrile

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

Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditiosakond

Rahandusministri ja rahvastikuministri
haridus- ja teadusministri
ülesannetes vastused

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/

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 7.1-5/5309

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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.11.2004 Reg nr 2-7.1-TR/14

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