Õppetoetuste maksmise korraldus

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/05/31
02.05.2005

Õppetoetuste maksmise korraldus

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Õppetoetuste eesmärk on tagada ligipääs kõrgharidusele ning motiveerida õpilasi ja üliõpilasi täiskoormusega ja edukalt õppima ning õppekava nominaalkestusega läbima. Õppetoetuste süsteem rakendus 2003. aasta sügissemestrist, mil riigieelarves oli õppetoetusteks ja stipendiumiteks ette nähtud 54 234 500 krooni. 2004. aasta riigieelarves oli õppetoetusteks ette nähtud 162 735 500 ja 2005. aasta eelarves 203 265 700 krooni. Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli anda hinnang õppetoetuste süsteemi rakendumisele ning toetuste maksmise seaduslikkusele. Riigikontroll ei hinnanud auditi käigus õppetoetuste süsteemi rakendumise mõjusid.

Peamised tähelpanekud

Riigikontroll leiab, et kuna õppetoetuste näol on tegu riiklike toetustega, peaks täpsemad reeglid toetuse maksmiseks olema sätestatud seadusandlikul tasemel. Olukord, kus seadus jätab õppeasutustele vabad käed paljude toetuse maksmisega seotud asjaolude reguleerimiseks, tekitab ebavõrdsust õppurite vahel ning suurendab riske, et toetust ei maksta selle eesmärgist lähtuvalt.

Kuna ministeerium arvestab vastavalt seadusele õppetoetuste eraldamisel õppeasutustele riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohti või riigi finantseeritavaid koolituskohti ning sügissemestriks toetuse planeerimisel arvestatakse ka esimese aasta õppuritega, kes toetust selleks perioodiks taotleda ei saa, siis tekib õppeasutustel toetuseraha ülejääk, mille kasutamine on reguleerimata. See omakorda aga tekitab olukorra, kus õppeasutused ei kasuta õppetoetusteks mõeldud raha vastavalt ettenähtud fondidele. Riigikontroll leiab, et kui seaduse järgi peab iga õppeasutus jagama õppetoetuse fondid proportsionaalselt riigi finantseeritavate koolituskohtade või riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtade alusel õppekavade vahel, millel on riigi finantseeritavaid koolituskohti või riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohti, siis peavad ka hilisemad väljamaksed vastama sellele jaotusele. Samas möönab Riigikontroll, et olukorras, kus ministeerium jaotab raha selliselt, et koefitsientide alusel raha jaotades jääb seda üle, on õppeasutustel raske midagi ette võtta. Alates 2005. aasta sügissemestrist on aga koolidel õigus juhul, kui kogu fondi raha ära ei kasutata, seda vabalt suunata ümber teistesse fondidesse. See aga suurendab õppurite erinevat kohtlemist veelgi.

Kuna 2003. aasta riigieelarves oli stipendiumiteks ja sõidusoodustusteks ning õppetoetuste maksmiseks raha ette nähtud samal eelarvereal ning kuna kevadsemestril ei kasutatud ära kogu selle semestri stipendiumite ja sõidusoodustuste raha, jäi õppeasutustel lisaraha sügisel õppetoetusteks kasutamiseks. Õppeasutused kasutasid seda raha küll õppetoetuste maksmiseks, nagu ministeeriumi juhised ette nägid, kuid raha maksti õppuritele, kel puudus selleks õigus. Kokku maksti sel viisil auditeeritud õppeasutustes ligi miljon krooni.

Kõigis auditeeritud õppeasutustes oli probleeme täiendava toetuse taotlemise ja määramisega. Selgus, et koolides oli täiendava toetuse fond osaliselt kasutamata. Kuna toetuse määramise üheks oluliseks nõudeks on taotleja rahvastikuregistris olev elukoht, mida on võimalik igal hetkel muuta, on nõude täitmise kontrollimine kogu toetuse saamise perioodil peaaegu võimatu.

Kuna seadus reguleerib väga üldsõnaliselt nn erakorralise toetuse kasutamist (auditeeritud perioodil 2% põhitoetuse fondist), mida saab määrata õppureile, kes põhitoetuse tingimustele ei vasta, siis kasutavad õppeasutused seda erineva skeemi alusel. See on küll lubatud, kuid tingib olukorra, kus õppureid koheldakse erinevalt. Samuti on kehtestamata selle toetuse suurus, kuigi maksmisel lähtusid õppeasutused põhitoetuse suurusest.

Neli auditeeritud õppeasutust kasutasid toetuseraha toetuse maksmisega seotud kulude katteks väiksemas mahus kui lubatud 3% põhitoetuse fondist ning kaks ei kasutanud üldse. Riigikontroll leiab, et ministeeriumil tasuks kaaluda lubatud protsendi vähendamist.

Peamised ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Algatada õppetoetuste ja õppelaenude seaduse muutmine, et volitada selles Vabariigi Valitsust või haridus- ja teadusministrit kehtestama täpsemat õppetoetuste jagamise korda. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis määrata seaduses, mida õppeasutuste kehtestatud õppetoetuste maksmise korrad reguleerima peavad.

- Võtta seisukoht nende õppeasutuste osas, kes 2003. aastal stipendiumite ja sõidukompensatsiooni maksmiseks eraldatud raha kasutasid õppetoetuste maksmiseks neile, kel puudus selleks õigus. Nõuda käesoleva auditi valimiga mittehõlmatud õppeasutustelt ülevaateid selle kohta, milleks nad stipendiumite ja sõidusoodustuste jääke kasutasid.

- Algatada õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmine selliselt, et eelarves koolidele õppetoetusteks raha planeerides ei arvestataks sügissemestril alustavate õppuritega, kuna seaduse kohaselt ei ole õigust neile toetust maksta.

- Kaaluda õppetoetuste fondide koefitsiente sätestava ministri määruse muutmist, et vähendada täiendava toetuse fondi mahtu, kuna vajadus täiendava toetuse järele ei ole nii suur, nagu praegune fond lubaks maksta.

- Tagada, et õppeasutused veenduksid, et täiendava toetuse saajad vastavad seaduses ette nähtud tingimustele. Selleks algatada seaduse muutmine täpsustamaks, et täiendava toetuse saaja elukoha nõue peab olema täidetud kogu toetuse saamise perioodil. Luua kontrollisüsteem, mis annaks õppeasutustele võimaluse veenduda, et toetuse saaja vastab toetuse saamise tingimustele ka pärast toetuse määramist. Kui kontrollisüsteemi ei suudeta luua, siis kaaluda praegustel tingimustel täiendava toetuse maksmise lõpetamist.

- Kuna õppeasutused kasutavad erinevat praktikat toetuse saajate osas, kes on esitanud valeandmeid (osa koole katkestab nii põhi- kui ka täiendava toetuse maksmise, osa aga ainult täiendava toetuse maksmise), algatada õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmine määramaks selgelt, kas valeandmete esitamisel tuleb peatada ainult selle toetuse maksmine, mille taotlemisel esitati valeandmeid, või kõigi toetuste maksmine.

- Kaaluda toetuse maksmisega seotud kulude katteks kasutada lubatud toetuseraha protsendi vähendamist, arvestades, et enamik auditeerituid kasutas selleks raha lubatust väiksemas mahus.

***

Haridus- ja teadusminister teatas oma vastuses, et peab kehtiva seaduse alusel sätestatud õppetoetuste maksmise korda piisavalt täpseks, sest kehtivate õigusaktide eesmärk on jätta õppeasutustele piisavalt vabadust õppetoetuste korra kehtestamisel. Selleks et hinnata õppetoetuste erinevate fondide rakendamisega kaasnevaid mõjusid, on Haridus- ja Teadusministeeriumil kavandatud koostöös Eesti Üliõpilaskondade Liiduga teha 2005. aasta novembriks õppetoetuste mõjude analüüs. Riigikontrolli tähelepanekute alusel teostab ministeerium koolides, kus raha valesti kasutati, 2005. aastal riiklikku järelevalvet. Samuti annab ministeerium kõikidele õppetoetusi maksvatele õppeasutustele teada auditiga kindlaks tehtud puudustest ning annab sama ringkirjaga juhiseid õppetoetuste maksmiseks edaspidi.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **7**

1. ÕPPETOETUSTE EELARVE KUJUNEMINE **8**

2. RAHA JAOTAMINE FONDIDESSE **9**

3. ÕPPEASUTUSTE KOOSTATUD ÕPPETOETUSTE MAKSMISE KORRAD **10**

4. TOETUSED **11**

4.1. Toetuste taotlemine ja määramine **11**

4.2. Täiendava toetuse maksmine **12**

4.3. Doktoranditoetus **14**

4.4. Nn erakorralise toetuse maksmine **15**

5. TOETUSE MAKSMISEGA SEOTUD KULUDE KATMINE **17**

6. SEADUSEMUUDATUSED **18**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **19**

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang õppetoetuste süsteemi rakendumisele ja toetuste maksmise seaduslikkusele.

Auditeeritav periood oli 2003/2004. õppeaasta.

Auditeeritud asutuseks oli Haridus- ja Teadusministeerium. Andmeid koguti ka Tallinna Tehnikaülikoolist, Tartu Ülikoolist, Eesti Humanitaarinstituudist, Tallinna Tehnikakõrgkoolist, Tallinna Majanduskoolist, Tartu Meditsiinikoolist ja Võru Kutsehariduskeskusest.

Auditirühma kuulusid 3. auditiosakonna auditijuht Liisi Uder ja sama osakonna audiitor Pille Kuusepalu.

Valdkonna ülevaade

Toetuse eesmärk on tagada ligipääs kõrgharidusele ning motiveerida üliõpilasi ja keskhariduse baasil kutsekeskharidust omandavaid õpilasi täiskoormusega ja edukalt õppima ning õppekava nominaalkestusega läbima.[1]

Õppetoetusi hakati maksma 01.09.2003. a. Esialgse kava kohaselt pidi seadus jõustuma 2002. aasta septembrist, kuid võeti vastu alles 2003. aasta suvel.

Toetust võivad taotleda üliõpilased ja keskhariduse baasil kutseharidust omandavad õpilased.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanded

Haridus- ja Teadusministeerium teeb Rahandusministeeriumilt saadud eelarve piirsumma ulatuses ettepaneku toetusemäärade kohta. Haridus- ja teadusminister kehtestab õppetoetuse fondide koefitsiendid ja riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud koolituskohtade, õppekohtade või doktoriõppe kohtade arvu. Nende andmete alusel eraldatakse õppeasutusele toetussumma.

Õppeasutusele eraldatava põhitoetuse fond ühe õppekuu kohta saadakse põhitoetuse suuruse korrutamisel vastaval õppeaastal esitatud riikliku koolitustellimuse alusel moodustatavate õppekohtade (välja arvatud doktoriõppe õppekohtade) arvuga või keskhariduse baasil kutsekeskhariduse riigi finantseeritavate koolituskohtade arvuga ja põhitoetuse fondi koefitsiendiga.

Õppeasutusele eraldatava täiendava toetuse fond ühe õppekuu kohta saadakse täiendava toetuse suuruse korrutamisel õppeasutusele vastavaks õppeaastaks esitatud riikliku koolitustellimuse alusel moodustatavate õppekohtade (välja arvatud doktoriõppe õppekohtade) arvuga või keskhariduse baasil kutsekeskhariduse riigi finantseeritavate koolituskohtade arvuga ja täiendava toetuse fondi koefitsiendiga.

Ülikoolile eraldatava doktoranditoetuse fond ühe õppekuu kohta saadakse doktoranditoetuse suuruse korrutamisel ülikoolile vastavaks õppeaastaks esitatud riikliku koolitustellimuse alusel moodustatavate doktoriõppe õppekohtade arvuga ja doktoranditoetuse koefitsiendiga.

Põhitoetuse fondi koefitsient oli 2003. ja 2004. aastal 0,3; täiendava toetuse koefitsient 0,4 ja doktoranditoetuse koefitsient 0,5.[2]

HTM-i ülesanne on ka järelevalve teostamine. Neil on õigus kontrollida kõiki vajalikke dokumente ja andmeid, teha ettekirjutusi sätestatud nõuete rikkumise lõpetamiseks, edasiste rikkumiste ärahoidmiseks ja rikkumisega tekitatud tagajärgede kõrvaldamiseks. Ettekirjutuse täitmata jätmisel

[1] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 1 lg 1
[2] Haridus- ja teadusministri 27.08.2003. a määrus nr 46 ja 26.01.2004. a määrus nr 3

võidakse rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses ettenähtud korras. Sunniraha ülempiir on 10 000 krooni.

Ettekirjutusega mittenõustumisel on õppeasutuse juhil õigus esitada vaie ühe kuu jooksul ettekirjutuse kättesaamisest.

Õppeasutuse ülesanded õppetoetuste ja õppelaenu seadusest lähtuvalt

Õppeasutus kehtestab õppetoetuste taotlemise, määramise ja maksmise tingimused ning korra iga aasta 1. septembriks ja teeb selle õpilastele, üliõpilastele ning Haridus- ja Teadusministeeriumile teatavaks.

Õppeasutus jagab õppetoetuse fondid proportsionaalselt riigi finantseeritavate koolituskohtade või riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtade alusel õppekavade vahel, millel on riigi finantseeritavaid koolituskohti või riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohti.

Põhitoetuse taotlejate osas tuleb koostada paremusjärjestused õppekavati, lähtudes õppemahu täitmise protsendist. Võrdsete tulemuste korral eelistatakse paremate õpitulemustega taotlejat või taotlejat, kes on saavutanud õppevaldkonnas silmapaistvaid tulemusi, on ühiskondlikult aktiivsem või edukalt osalenud erialastel võistlustel või konkurssidel. Kui viimaste seas on võrdseid taotlejaid, eelistatakse taotlejat, kelle tulud olid taotlemisele eelnenud aastal väiksemad. Õppeasutus tohib asjakohaseid dokumente ja andmeid nõuda taotlejalt ning neid kontrollida või lasta kontrollida pädevatel asutustel.

Õppeasutus otsustab toetuse määramise septembris taotluse esitanute osas hiljemalt 10. oktoobriks ning veebruaris esitanute osas hiljemalt 10. märtsiks. Otsustusprotsessi peab olema kaasatud üliõpilaskonna ja õpilaskonna esindajaid. Õppetoetust makstakse õppeasutuse kaudu igal õppekuul (septembrist juunini) vastava õppekuu eest. Septembrikuu eest võib maksta oktoobris ning veebruarikuu eest märtsis.

Õppeasutusel on õigus anda põhitoetuse fondist kuni 2% ulatuses põhitoetust sihtgrupile määratud nõudeid mitte arvestades ja võtta arvesse muid õpilase või üliõpilase õpingute jätkamist takistavaid asjaolusid. Õppeasutusel on õigus kasutada kuni 3% põhitoetuse fondist õppetoetuste määramise ja maksmisega seotud kulude katmiseks.

Kui tuvastatakse, et toetuse saaja ei vastanud kehtestatud tingimustele ja ta oli või pidi olema sellest teadlik, siis lõpetab õppeasutus viivitamatult toetuse saajale õppetoetuse maksmise ning õpilane või üliõpilane kaotab õiguse taotleda ja saada õppetoetusi sel õppeaastal ja sellele järgneval õppeaastal. Õppeasutusel on õigus nõuda toetuse saajalt õppetoetus tagasi ning määrata see uuele õpilasele või üliõpilasele vastavalt nende paremusjärjestusele.

Õpilase või üliõpilase õigused ja kohustused toetuse taotlemisel

Üliõpilasel ja õpilasel on õigus taotleda põhitoetust ja täiendavat toetust viieks õppekuuks kaks korda õppeaastas, septembris ja veebruaris, esimesel õppeaastal üks kord aastas – veebruaris. Doktorandil on õigus taotleda doktoranditoetust kümneks õppekuuks septembris, esimese aasta doktorantidel on õigus taotleda doktoranditoetust viieks õppekuuks veebruaris.

Õppetoetuse taotlemisel esitab taotleja õppeasutusele viimase määratud vormi kohase taotluse, millele lisatakse

- dokumendid, mis tõendavad taotleja silmapaistvaid tulemusi õppevaldkonnas, ühiskondlikku aktiivsust või edukat osalemist erialastel võistlustel või konkurssidel;
- dokumendid, mis tõendavad asjaolusid, et taotleja ei ole võimeline õpinguid jätkama ilma õppetoetuseta (põhitoetusest 2% ulatuses määratud taotluste puhul);
- muud õppeasutuse nõutud dokumendid.

Raha hulk

2003. aasta II poolaastaks oli ette nähtud õppetoetusteks ja stipendiumiteks 54 234 500 krooni, mis jagati laiali ministri käskkirjadega, kuid eri liiki toetuste fondide suurused pidi iga õppeasutus arvutama ise.

2004. aasta riigieelarves oli HTM-i eraldiste real õppetoetusteks ette nähtud 162 735 500 krooni, mis ministri käskkirjadega jaotati õppeasutustele, määrates toetuse suuruse liikide kaupa.

Õppetoetust eraldati kaheksale kõrgkoolile ning 48 kutseõppeasutusele.

Tabel 1. Toetuse määrad 2003/2004. õppeaastal (kroonides)

Toetuse liik	Kõrghariduse omandajad	Kutsekeskhariduse omandajad
Põhitoetus	800	600
Täiendav toetus	400	300
Doktoranditoetus	3000	–

Allikas: Riigieelarve seadus 2003

Varasemad auditid

Õppetoetuste teemal ei ole välisauditeid tehtud.

2003. aastal korraldas Riigikontroll auditi "Riigieelarvest õppurite sõidusoodustuste hüvitamisel esinevate riskide hindamine". Selle auditi tulemusena leiti, et 2002. aasta riigieelarves eraldati Haridus- ja Teadusministeeriumile õppetoetuste süsteemi rakendamiseks 45 miljonit krooni, millest ministeerium jättis 22,6 miljonit krooni reservi. Kuna õppetoetuste seadus ei jõustunud kavandatud ajal, nähti lisaeelarvega ette selle raha kasutamine stipendiumide ja õppetoetuste maksmiseks.

Auditi iseloomustus

Audit korraldati Haridus- ja Teadusministeeriumis ning seitsmes õppeasutuses. Õppetoetuste määramist ning maksmist auditeeriti kolmes ülikoolis, kolmes kutsekoolis ja ühes rakenduskõrgkoolis – Tallinna Tehnikaülikoolis (edaspidi ka TTÜ), Eesti Humanitaarinstituudis (edaspidi ka EHI), Tartu Ülikoolis (edaspidi ka TÜ), Tallinna Majanduskoolis, Tartu Meditsiinikoolis, Võru Kutsehariduskeskuses ja Tallinna Tehnikakõrgkoolis.

Igas õppeasutuses auditeeriti pooltes teaduskondades 1-2 õppekava alusel õppijatele toetuse määramisi, kuid ühes teaduskonnas mitte enam kui 200 taotlust. Vaadeldi taotluste menetlemist, toetuste määramist ja maksmist, samuti hinnati õppeasutuse koostatud toetuste maksmise korda.

HTM-is analüüsiti toetuse planeerimisega ning kasutamise järelevalvega seotut.

Põhiküsimused, millele keskenduti, olid järgmised:

- Kas toetuse saajad vastasid toetuse maksmiseks ettenähtud tingimustele?
- Kas õppeasutus kasutas toetuse summasid sihipäraselt?
- Kas toetuse taotlejaid koheldi võrdselt?
- Kas toetuse fondid on teaduskondade ja toetuseliikide vahel jaotatud vastavalt seadusele?
- Kas toetuste ebasihipärase kasutamise puhul on rakendatud seadusest tulenevaid sanktsioone?

1. Õppetoetuste eelarve kujunemine

Haridus- ja Teadusministeerium arvestab õppetoetusteks raha eraldamisel õppeasutustele riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohti või riigi finantseeritavaid koolituskohti. Õppetoetuste puhul on arvestatud ainult statsionaarset õppevormi ning aasta eelarve planeerimisel on kuue õppekuu osas arvesse võetud lõpetajate arvu antud õppekaval ning nelja kuu osas kooli vastu võetavate uute õpilaste arvu.

Õppeasutusse vastu võetavate uute õpilaste arvesse võtmine sügissemestri õppetoetusteks raha eraldamisel tähendab, et õppeasutusel on esimest semestrit õppijatelt arvestatud summa lisaressursina kasutada, kuna sügissemestril ülikooli vastuvõetud veel toetust taotleda ei saa. Seadus seda olukorda ei reguleeri. Riigikontroll leiab, et sellisel juhul oleks pidanud raha kasutamata jätma. Kui ülikoolid võivad antud summat kasutada ka järgmisel eelarveaastal, siis rakenduslikel kõrgkoolidel ja kutse-koolidel selline võimalus puudub.

Kuigi 2003. aasta I poolaastal ei makstud veel õppetoetusi ning raha oli ette nähtud stipendiumite ja sõidukompensatsiooni maksmiseks ning õppetoetusi sai maksma hakata alles 2003/2004. õppeaastast, olid mõlemaks otstarbeks ettenähtud summad samal eelarvereal (artikkel 222.02.5). Seetõttu jäid stipendiumite ja sõidukompensatsiooni kasutamata jäägid kasutada ka ajal, mil maksti juba õppe-toetusi. Õppeasutused kasutasid seda raha küll õppetoetuste maksmiseks, nagu ministeeriumi juhised ette nägid, kuid raha maksti õppuritele, kel puudus selleks õigus (vt ka ptk 4.3).

TTÜ-s jagati 2003. aasta kevadsemestril sõidukulude hüvitamisest ja stipendiumitest järele jäänud 734 872 krooni suurust jääki. Lisaks õppetoetuste maksmiseks eraldatud summadele eraldati raha sügissemestril sõidusoodustuste arvelt mõnedele teaduskondadele, kes kasutasid seda peamiselt lisana doktoranditoetuse maksmiseks. Vähemalt 78 000 krooni kulutati sellest esimese aasta doktorantidele toetuste maksmiseks ning selle määramisel ei arvestatud toetuse saamise nõudeid, mis tulenevad õppe-toetuste ja õppelaenu seadusest.

TÜ-s maksti stipendiumite maksmisest järele jäänud rahast 2003. aasta sügissemestril esimese aasta doktorantidele toetust septembrist detsembrini või jaanuarini, kokku 64 doktorandile kogusummas 858 000 krooni.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Võtta seisukoht nende õppeasutuste osas, kes 2003. aastal stipendiumite ja sõidukompensatsiooni maksmiseks eraldatud raha kasutasid õppetoetuste maksmiseks neile, kel puudus selleks õigus. Nõuda käesoleva auditi valimiga mittehõlmatud õppeasutustelt ülevaateid selle kohta, milleks nad stipendiumite ja sõidusoodustuste jääke kasutasid.

2. Raha jaotamine fondidesse

Haridus- ja teadusministri käskkirja alusel jagatakse iga eelarveaasta alguses õppetoetuste eraldis toetuseliikide vahel jaotatuna õppeasutustele laiali.

Õppeasutus peab toetusefondid jagama proportsionaalselt õppekavade vahel vastavalt riiklikele koolituskohtadele või riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud koolituskohtadele.

Ministeeriumi selgituste kohaselt on seaduse mõte järgida õppetoetuste maksmisel põhimõtet, millest riik lähtus õppekohtade tellimisel. Juhul kui riigi prioriteediks on tagada mingite erialade eelisarendamine ning tellida nendes valdkondades enam koolituskohti, siis peaks see samuti väljenduma õppetoetuste maksmisel.

Olenevalt kooli omandivormist oli alus fondide jagamiseks erinev. Ülikoolidega on HTM-il tehtud lepingud, mille alusel on paika pandud riiklikud koolitustellimused. Nende alusel on ülikoolid moodustanud riiklikud õppekohad. Kutsekoolidele on HTM-i käskkirjade alusel määratud riiklikud koolituskohad.

Riigikontroll leidis oma auditi käigus aga, et Eesti Humanitaarinstituut ei olnud õppetoetuste eelarve jaotamisel arvestanud täpset proportsiooni õppekavade vahel. Selgus, et ühel õppekaval maksti toetust kahele üliõpilasele enam, kui fond oleks lubanud, ja teisel erialal seetõttu kahele üliõpilasele vähem.

Kuigi Tallinna Majanduskoolis toimus eelarve jagamine vastavalt riiklikele õppekohtadele, toetuste määramisel seda eelnevat jagamist täielikult ei järgitud. Selgituste kohaselt jagati ülejääk juhul, kui mõnel õppekaval oli taotlejaid vähem või toetuse saajateks neid ei kvalifitseeritud, sama toetuseliigina teisele õppekavale. Selline võimalus on kehtestatud ka kooli enda õppetoetuste korras.

2003. aastal õppetoetuste maksmiseks esialgselt eraldatud 8,6 miljonit krooni jagas TTÜ põhi- ja täiendavaks toetuseks vastavalt riiklike õppekohtade arvule ja fondide koefitsientidele, doktorandi-toetuseks jäi ülejäänud eraldatud summa ehk 410 700 krooni rohkem, kui koefitsientide alusel arvutatud. Selline asi sai võimalikuks seetõttu, et HTM arvestab õppeasutustele toetussummasid planeerides sügissemestril ka esimese aasta õppuritega, kuigi toetuse saamiseks neil õigus puudub. Selle raha ulatuses oligi võimalik doktorantidele rohkem toetust maksta.

TÜ-s jagati küll toetus õppekavade kaupa, kuid Riigikontroll leidis, et vähemalt kahe auditeeritud teaduskonna puhul eelistati magistrante bakalaureuseõppes olevatele üliõpilastele. Majandus-teaduskonnas rahuldati kõigepealt kõigi 100% õppekava täitnud ja atesteeritud magistrantide taotlused ning ülejäänud eelarve jagati bakalaureuseõppes õppivate taotlejate paremusjärjestuste põhjal. Bioloogia- ja geograafiateaduskonnas raha jagamisel tekkinud jäägid lisati magistrantide eelarvele ehk akadeemilisel puhkusel olevate üliõpilaste arv võeti riiklikel koolituskohtadel olevate üliõpilaste arvust maha ning selle arvelt toetati ainult magistrante.

Riigikontroll leiab, et kui seaduse alusel peab iga õppeasutus kehtestama toetusefondi suuruse toetuseliikide lõikes, siis peavad ka hilisemad väljamaksed vastama nendele fondidele. Samas möönavad audiitorid, et olukorras, kus ministeerium jaotab raha selliselt, et koefitsientide alusel raha jaotades jääb seda üle, on õppeasutustel raske midagi ette võtta. 2005. aasta septembrist jõustuva seadusemuudatuse tõttu on need probleemid nüüd lahendatud (vt ptk 6). Samas ei pea Riigikontroll õigeks, et õppeasutustele antakse nüüdsest veel vabamad käed toetuse jaotamise üle otsustamisel.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Mitte arvestada eelarves koolidele õppetoetusteks raha planeerides sügissemestril alustavate õppuritega, kuna seaduse kohaselt ei ole neile õigust toetust maksta.

3. Õppeasutuste koostatud õppetoetuste maksmise korrad

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse[3] järgi tuleb õppeasutusel kehtestada õppetoetuste määramise ja maksmise kord iga õppeaasta 1. septembriks ning anda sellest ministeeriumile teada.

Auditi käigus selgus, et peale Eesti Humanitaarinstituudi olid kõik auditeeritud õppeasutused kehtestanud korra, kuid teinud seda enamasti alles septembrikuu jooksul ning polnud seega täitnud seaduse nõuet teha seda 1. septembriks.

Õppeasutuse kehtestatud kord peaks kindlaks määrama need nõuded ja tingimused, mis on seadusega jäetud õppeasutuste pädevusse. Auditi käigus aga selgus, et õppeasutused on seaduse nõudeid tõlgendanud erinevalt, mis tähendab seda, et erinevate õppeasutuse üliõpilastele/õpilastele on kehtestatud erinevad nõuded toetuse taotlemisel ja määramisel. See seab aga eri koolide õppurid ebavõrdsesse seisu ning Riigikontroll ei saa seda õigeks pidada.

Näitena võib tuua Tartu Ülikooli ja Tartu Meditsiinikooli, kus ilmnes, et taotlusi võis esitada kõigest kord õppeperioodi või -aasta jooksul. Tartu Ülikoolis võis taotlusi esitada kord õppeperioodi jooksul, kuid 2004/2005. õppeaasta alguses otsustati, et täiendavat toetust peab taotlema kord õppeaasta jooksul, kuna üliõpilane võib muuta oma elukohta rahvastikuregistri andmetel vastavalt vajadusele ning vähemalt kord õppeaastas tekib neil kohustus uuesti oma elukohta näidata ja tõendada, et nende esitatud andmed on tõesed. Tartu Meditsiinikooli õppurid pidid taotlused esitama kord õppeaasta jooksul.

Riigikontroll leiab, et kuna seaduse[4] järgi on üliõpilasel õigus taotleda toetusi viieks õppekuuks kaks korda õppeaastas, siis tuleks nõuda taotluste esitamist igal semestril, kuna toetuse määramise aluseks saavad olla vaid taotlused.

Seadusest tulenevat kohustust teavitada ministeeriumi uuest õppetoetuste korrast käsitleti õppeasutustes erinevalt. Selgituste kohaselt sellest üldiselt teavitati, kuid hilinemise korral või korra mittesaatmisel ei näidanud ministeerium üles ka omapoolset huvi. Enamik õppetoetuste kordi oli võimalik leida õppeasutuste koduleheküljedelt.

Riigikontroll leiab, et kuna õppetoetuste näol on tegu riiklike toetustega, peaksid täpsemad reeglid toetuse maksmiseks olema sätestatud seaduses või määruse tasemel. Seni pole ei Riigikogu ega HTM seda vajalikuks pidanud.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Algatada õppetoetuste ja õppelaenude seaduse muutmine, et volitada selles Vabariigi Valitsust või haridus- ja teadusministrit kehtestama täpsemat õppetoetuste jagamise korda. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis määrata seaduses, mida õppeasutuste kehtestatud õppetoetuse maksmise korrad reguleerima peavad.
- Nõuda õppeasutustelt õppetoetuste määramiseks ja maksmiseks kordade väljatöötamist seaduses ettenähtud tähtajaks ning sellest ministeeriumi informeerimist.

[3] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 5 lg 8
[4] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 7

4. Toetused

4.1. Toetuste taotlemine ja määramine

Õppeasutus otsustab toetuse määramise septembris taotluse esitanute osas hiljemalt 10. oktoobriks ning veebruaris esitanute osas hiljemalt 10. märtsiks. Otsustusprotsessi peab olema kaasatud üliõpilaskonna ja õpilaskonna esindajaid. Toetuse määramise aluseks on paremusjärjestused, mis on koostatud laekunud taotluste põhjal.

Kuigi seaduse kohaselt peab toetuse määrama kaks korda õppeaasta jooksul teatud kindlaks perioodiks, ei ole seda alati tehtud. Nii maksti Eesti Humanitaarinstituudis 2004. aasta kevadsemestril üheksale toetusesaajale põhitoetust jaanuari kuni juuni eest, ehkki määramine toimus veebruarist juunini, mistõttu on 7200 krooni valesti makstud.

Tallinna Majanduskool on vastuolus seadusega aktsepteerinud ka tähtajast hiljem saabunud taotlusi, kuna 2003. aasta sügissemestril lubati esitada taotlusi ka oktoobri algul. Riigikontroll leidis, et 100st auditeeritud taotlusest 14 olid esitatud hilinemisega. Kooli personali selgituste kohaselt oli toetus uus ning kõik õpilased/üliõpilased ei jõudnud taotlusi õigeks ajaks esitada.

Tallinna Majanduskoolis oli ka sügissemestril toetust makstud esimese aasta õppuritele. Nimelt otsustati sügissemestril, et täiendavalt II kursusele ärikorralduse erialale vastuvõetutel on võimalik kandideerida õppetoetuse saamiseks, kuna nad on partnerkoolides läbinud sama õppekava nagu TMK I kursusel õppinud, v.a tööõiguse aine.[5] Seadus peab esimese aasta õpilasest rääkides silmas esmakursuslast, mitte konkreetses koolis küll esimest semestrit õppivat, kuid teisel või muul kõrgemal kursusel alustanud õpilast. Kuna seadus nimetatud olukorda eraldi ei reguleeri ja kool on otsustanud õpilase kohe teisele kursusele võtta ning kooli sisseastumisreeglitega ning korraga on see lubatud, siis selles koolis küll esimest aastat õppivale, kuid teisest kursusest alustavale õpilasele nimetatud piirang ei laiene.

Osal juhtudel on Riigikontrollil raske anda hinnangut toetuse maksmise seaduslikkusele, kuna toetuse maksmiseks olnud dokumentatsioon on lünklik või puudub sootuks.

TÜ-s puudusid osaliselt valimisse jäänud taotlused, kuna õppeasutus ei olnud kehtestanud korda, kaua tuleb taotlusi säilitada, ning auditeerimise ajaks lõpetanud üliõpilaste taotlused olid osas teaduskondades ära visatud, samuti puudusid nn erakorralise toetuse sügissemestri taotlused. Auditeerimisel tugineti sellisel juhul põhiselt koonditele ja paremusjärjestustele. Riigikontroll leiab, et kuna taotlus on toetuse määramise aluseks ning õppetoetuste ja õppelaenu seadus viitab haldusmenetluse seadusele, mis eeldab taotluste säilitamist, on taotluse säilitamine teatud perioodil oluline, ning eeldab, et õppeasutuse arhiivieeskirja täiendatakse, määrates kindlaks, kui kaua tuleb taotlusi säilitada.

TÜ arstiteaduskonna korraldustes ja protokollides toodud toetusesaajate arvud olid osaliselt erinevad. Kui sügissemestri protokolli kohaselt jagati põhitoetust 213-le ja täiendavat toetust 256 üliõpilasele, siis korralduste kohaselt määrati põhitoetus 218-le ja täiendav toetus 249 üliõpilasele. Kevadsemestril olid arvud protokolli kohaselt vastavalt 240 ja 356 ning korralduste kohaselt 277 ja 360.

Probleeme oli ka paremusjärjestuse tuvastamisega, kuna pea kõikides koolides oli komisjonide protokollides paremusjärjestusi muudetud, kuid muudatused jäetud ametlikult vormistamata.

Kuigi seaduse[6] kohaselt tuli 2003. aasta detsembri eest määratud toetused välja maksta 2004. aasta jaanuaris, maksis TTÜ need välja juba detsembris.

---

[5] 08.10.2003. a protokoll nr 1
[6] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 28 lg 5

Riigikontroll leiab, et ülaltoodud puudused olid peamiselt tingitud sellest, et õppetoetuste ja õppelaenu seaduse vastuvõtmise ja toetuste taotlemise alguse vahele jäi üsna lühike ajavahemik, mistõttu kõik õppeasutused ei jõudnud selleks piisavalt valmistuda ning näha ette kõiki uue süsteemi rakendamisega tekkida võivaid probleeme.

4.2. Täiendava toetuse maksmine

Täiendavat toetust makstakse põhitoetuse saamise nõuetele vastavale õpilasele või üliõpilasele, kelle elukoht asub väljaspool omavalitsusüksust ja sellega piirnevaid omavalitsusi, kus õppeasutus asub[7].

Ministeeriumi arvates on täiendava toetuse ideeks anda kõigile võrdsed võimalused õppetöös osaleda, mistõttu toetatakse sõidukulude ja täiendavate elamiskulude katmist. Võrreldes põhitoetusega suurema koefitsiendi määramise üheks põhjuseks on asjaolu, et maapiirkondades on vanematel võimalus laste õpinguid vähem toetada ja vanematekodust teise kohta õppima asudes kulud paratamatult kasvavad.

Kõigis auditeeritud õppeasutustes oli probleeme täiendava toetuse taotlemise ja määramisega. Selgus, et auditeeritud õppeasutustes oli täiendava toetuse fond täies ulatuses kasutamata. Täiendava toetuse fondide suurusi ning kasutatud osa illustreerib tabel 2.

Tabel 2. Täiendava toetuse eelarve ja kulud 2003/2004. õppeaastal

Kool	2003			2004		
	Eelarve	Kulud	**Täitmise %**	Eelarve[8]	Kulud	**Täitmise %**
TÜ	3 883 100	2 291 100	**59**	6 105 000	5 626 800	**92**
TTÜ	2 630 400	1 182 400	**45**	4 146 000	3 071 680	**74**
EHI	16 272	0	**0**	32 480	0	**0**
Tallinna Tehnikakõrgkool	376 800	243 600	**65**	1 144 800	872 400	**76**
Tallinna Majanduskool	519 600	193 500	**37**	952 500	797 000	**84**
Tartu Meditsiinikool	441 600	185 600	**42**	928 400	628 400	**68**
Võru Kutse-hariduskeskus	290 000	60 000	**21**	475 000	303 000	**64**

Allikas: Auditeeritud koolid

Tabeli põhjal võib öelda, et täiendava toetuse koefitsient on määratud liiga suur. 40% riigikohtadel õppivatest õpilastest/üliõpilastest tekib õigus toetust saada, kuid valdav osa õppureid õpib sama omavalitsuse territooriumil või on pärit sellega piirnevatest omavalitsusüksustest. Ministeeriumi selgituste kohaselt sai täiendava toetuse koefitsient valitud toetudes analüüsile, mis lähtus endisest sõidusoodustuste süsteemist. Samas leidis Riigikontroll oma auditi "Riigieelarvest õppurite sõidukulu hüvitamisel esinevad riskid"[9] käigus, et HTM-i sõidukulude hüvitamiseks koolidele planeeritud summad ei vastanud tegelikule vajadusele ning õpilased kasutasid hüvitise saamise võimalust oluliselt vähem kui planeeritud.

[7] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 2
[8] Et õppetoetuste summad eraldas ministeerium terveks aastaks, siis on siin arvestuslikult välja toodud summad veebruarist juunini ning liidetud 2003. aasta detsembri ning 2004. aasta jaanuari summad, mis maksti 2004. aasta jaanuaris.
[9] Riigikontrolli 26.09.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/03/121

Täiendava toetuse puhul on probleemiks ka õpilase elukoha määramise keerukus. Levinud praktika kohaselt kinnitavad kõik toetuse taotlejad taotluse vormil oma allkirjaga andmete (sh elukohaandmete õigsust). Õppeasutused lähtuvad nendest andmetest ning enamasti märgitud elukohaandmeid üle ei kontrolli. Seda saaks teha küll rahvastikuregistrist, kuid samas ei välistaks kontrollimine võimalust, et hiljem vormistab õppur oma elukoha siiski ümber ning saab seetõttu täiendavat toetust alusetult. Samas aga ei täpsusta ka seadus, kas taotleja elukoht peab olema sama kogu toetuse saamise perioodi jooksul või kõigest taotlemise ajal.

Õppeasutused peavad andmete kontrolli problemaatiliseks, kuna taotluste menetlemiseks on aega kõigest 10 päeva ning taotlejaid on palju. Riigikontroll möönab, et nii lühikese aja jooksul kõikide taotlejate elukohaandmeid kontrollida on problemaatiline. Andmebaasist lihtpäringut tehes võib küll veenduda, milline on taotleja elukoht registri andmetel reaalajas, kuid puudub võimalus tutvuda näiteks sellega, millal õppur ennast sellesse elukohta registreeris. Samas on Riigikontrolli seisukoht, et toetuse väljamaksja peab olema veendunud, et toetuse saaja vastab kõigile seaduses ettenähtud tingimustele.

Kui TTÜ otsustas 2004. aasta kevadel teha järelepäringu rahvastikuregistrile taotlejate elukoha-andmete osas, siis selgus, et hulgaliselt üliõpilasi oli esitanud valeandmeid. Selle tulemusena peatati alates maikuust infotehnoloogia erialal 43 üliõpilasele ehk 10% täiendava toetuse saajatest põhi- ja täiendava toetuse maksmine, ehitusteaduskonnas 25 üliõpilasele ehk 9% täiendava toetuse saajatest samuti mõlema toetuse maksmine, keemia- ja materjalitehnoloogia teaduskonnas 3 üliõpilasele ehk 2% täiendava toetuse saajatest täiendava toetuse maksmine (neist kaks said ka põhitoetust). Mehaanikateaduskonnas, kus laekus andmed 16 üliõpilase ehk 8% täiendava toetuse saajate kohta, lubati neil end ümber registreerida ning jätkati toetuse maksmist. Seega otsustas iga teaduskond ise, kuidas toetuse maksmise jätkamise osas käituda. Nagu õppeasutused selgitasid, jääb seaduse sõnastuse tõttu selgusetuks, kas üliõpilane kaotab õiguse taotleda ja saada kõiki õppetoetusi või ainult valesti makstud õppetoetust sel ning sellele järgneval õppeaastal, seetõttu lubati igal teaduskonnal otsustada, kuidas valesti määratud toetuste puhul käituda. Riigikontroll ei pea seda aga õigeks ning leiab, et kõik teaduskonnad oleksid pidanud täiendava toetuse maksmise kohe lõpetama. Samuti pidanuks kõik vale-andmeid esitanud üliõpilased jääma järgmisel õppeaastal toetusest ilma. Sanktsioonide rakendamine ei tohiks sõltuda õppeasutuse või teaduskonna suvast, vaid kõiki õppureid peaks koheldama võrdselt, seaduse praegune sõnastus jätab õppeasutustele tõlgendamiseks vabad käed.

Ministeerium leiab, et õppetoetuste süsteemi aluseks otsustati kindlalt võtta rahvastikuregistri andmed ning leiti ka, et rahvastikuregistri probleemidega tuleks tegeleda väljaspool õpilaste ja üliõpilaste toetuste süsteemi. Eesti Üliõpilaskondade Liit on teinud ettepaneku lähtuda täiendava toetuse maksmisel mitte rahvastikuregistri andmetest, vaid gümnaasiumi lõputunnistuse väljaandmise kohast või vanemate elukoha andmetest. [10] Siiani ei ole seda ettepanekut arvestatud.

Tallinna Tehnikakõrgkooli toetuse maksmise korra kohaselt tuleb taotlusele lisada dokumendid, mis tõestaksid üliõpilase elukohta rahvastikuregistri andmetel. Auditi käigus aga selgus, et kõikide taotluste juures neid ei olnud. Mõnel juhul esitati vanemate elukoha tõendeid, samuti lähtuti toetuste määramisel osaliselt ühiselamus elavate õpilaste nimekirjast. Valimist 25-l juhul 37-st ei olnud määratud täiendava toetuse puhul kindlust, et taotleja elab rahvastikuregistri andmetel väljaspool Tallinna või sellega piirnevaid omavalitsusi.

Kuigi Võru Kutsehariduskeskuses oli toetuse maksmise korra kohaselt õppuritel kohustus esitada elukohatõend, oli see 81-st kontrollitud täiendava toetuse taotlusest puudu 54-l. Seega ei veendunud õppeasutus täiendavat toetust makstes õppurite õigsuses täiendavat toetust saada. Esines ka kolm juhtu, kus üliõpilane ise ei olnud taotlenud täiendavat toetust, kuid toetus oli talle määratud. Toetuse määramise aluseks peab olema aga taotlus.

[10] Eesti Üliõpilaskondade Liidu 25.05.2004. a tehtud õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatusettepanekud

4.3. Doktoranditoetus

Doktoranditoetus on doktoriõppes õppivale isikule antav rahaline toetus doktoriõpingutele ja teadustööle pühendumise soodustamiseks ning hariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks.

Doktoranditoetust maksti auditeeritud perioodil[11] juhul, kui taotleja

- oli Eesti Vabariigi kodanik või viibis Eestis alalise või tähtajalise elamisloa alusel;
- õppis avalik-õiguslikus ülikoolis või eraülikoolis;
- ei olnud ületanud õppekava nominaalkestust;
- ei töötanud mujal kui ainult õppe- või teadustööl;
- ei viibinud akadeemilisel puhkusel.

Mõlema doktoranditoetust maksnud auditeeritud ülikooli selgituste kohaselt oli toetuse saajate pingeritta seadmine doktorantide atesteerimise järgi äärmiselt raske, kuna kehtestatud koefitsiendi kohaselt võisid toetust saada umbes pooled doktorantidest. Samas said sellele eelnenud stipendiumite määramise korra kohaselt kõik doktorandid stipendiumi.

Doktorantide töötamise kontrollimine piirdus nende enda taotluses esitatud andmetega ning õppe- või teadustöö määratlemine jäi vahel hinnanguliseks.

Doktorantidele määratakse toetus kümneks õppekuuks, v.a esimese aasta doktorantidele, kellele see määratakse viieks kuuks alates veebruarist.

Audit näitas, et mitte alati polnud toetust määratud korraga kümneks õppekuuks. Nii näiteks olid TTÜ-s neljast auditeeritud teaduskonnast kolm määranud doktoranditoetust mõnel juhul kaks ja mõnel juhul lausa kolm korda õppeaasta jooksul. Põhjenduseks toodi ebakindlus järgmise semestri rahasumma suuruse osas. Ka TÜ oli alustanud neljal juhul toetuse maksmist kevadsemestrist. Ühes teaduskonnas avastati, et toetuse võib määrata kogu õppeaastaks, ning korraldusega viga parandati, kuid protokollis jäi see kajastamata.

TÜ maksis seadusvastaselt ka esimese aasta doktorantidele sügissemestril toetust. Ühes teaduskonnas sõltus instituudi juhatajast ja viimase esitatud esildisest, mis perioodiks esimese aasta doktorantidele toetus määrati. Kokkuvõttes määrati 32-le esimese aasta doktorandile toetust perioodil 01.09.2003–31.01.2004, 31 doktorandile perioodil 01.09–31.12.2003 ning ühele perioodil 01.10–30.11.2003, kokku 858 000 krooni.

TTÜ-s oli samuti esimese aasta doktorantidele sügissemestril toetust makstud. 30.10.2003. a määrati 13-le esimese aasta doktorandile novembri- ja detsembrikuuks toetust *à* 3000 krooni. Teaduskonna selgituste kohaselt kasutati selleks sõidukompensatsiooni jääki, kuid raamatupidamise ja eelarve osakonna esitatud eelarvevõrdluse kohaselt ei ole see teaduskond saanud ega kasutanud sõidusoodustuste raha. Seetõttu maksis TTÜ ebaseaduslikult välja 78 000 kr.

[11] Alates 2005. aasta algusest on muutunud doktoranditoetuse maksmise alused (täpsemalt vt ptk 6).

4.4. Nn erakorralise toetuse maksmine

Õppeasutusel on õigus anda põhitoetuse fondist kuni 2% ulatuses põhitoetust sihtgrupile määratud nõudeid mitte arvestades ja võtta arvesse muid õpilase või üliõpilase õpingute jätkamist takistavaid asjaolusid.

Kuna seadus reguleerib väga üldsõnaliselt 2% toetuse kasutamist, siis kasutavad õppeasutused seda erineva skeemi alusel. See on küll lubatud, kuid tingib olukorra, kus õppureid koheldakse erinevalt.

Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Võru Kutsehariduskeskus ja Tartu Meditsiinikool maksid erakorralist toetust ainult juhul, kui taotleja ei saanud põhitoetust. Nii Tallinna Majanduskoolis kui ka Tallinna Tehnikakõrgkoolis oli seda toetust võimalik määrata juhul, kui taotleja ei saa samaaegselt põhi- ega täiendavat toetust. Erakorralist toetust maksti kahes õppeasutuses ka esimese semestri tudengitele.

Erakorralist toetust olid auditeeritud koolid maksnud põhitoetuse määraga samas ulatuses ehk 800 krooni üliõpilastele ja 600 krooni õpilastele.

Kuigi õppeasutused kehtestasid ise reeglid, millele toetudes nad erakorralist toetust maksavad, oli ka nende alusel toetuse määramine keeruline. Nii näiteks võeti tihti aluseks andmed taotleja, tema vanemate, abikaasa ja/või elukaaslase sissetulekute kohta, kuid viimase andmed jätsid toetusetaotlejad tihti esitamata. Samuti oli raskusi perekonna määratlemisega. Õppeasutused möönavad, et tegelikke abivajajaid on väga raske kindlaks teha, sest taotlejaid on suur hulk, kuid toetust saab maksta vaid vähestele.

Kuna erakorralist toetust makstakse õppeasutuse enda korra alusel, on auditi tulemusena raske hinnata, kas toetus määrati taotlejatele, kellel seda kõige enam tarvis, kuigi kooli kehtestatud korra tingimustele vastasid kõik toetusesaajad.

Riigikontroll ei pea õigeks, et õigusaktides ei ole määratud, kas nn erakorralise toetuse saaja võib olla põhi- ja/või täiendava toetuse saaja. Praegune olukord, kus selle üle otsustab õppeasutus ise, jätab õppurid ebavõrdsesse olukorda.

Samuti ei ole määratud, kui suur on nn erakorralise toetuse suurus kuus. Kuna seda makstakse põhitoetuse fondist, on õppeasutused võrdsustanud selle põhitoetuse suurusega, kuid seadus jätab siinkohal õppeasutustele vabad käed ning Riigikontroll ei ole kindel, et praegu makstakse kõikides õppeasutustes erakorralist toetust võrdsel määral.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda õppetoetuste fondide koefitsiente sätestava ministri määruse muutmist, et vähendada täiendava toetuse fondi mahtu, kuna vajadus täiendava toetuse järele ei ole nii suur, nagu praegune fond lubaks maksta.

- Tagada, et õppeasutused veenduksid, et täiendava toetuse saajad vastavad seaduses ette nähtud tingimustele. Selleks algatada seaduse muutmine täpsustamaks, et täiendava toetuse saaja elukoha nõue peab olema täidetud kogu toetuse saamise perioodil. Luua kontrollisüsteem, mis annaks õppeasutustele võimaluse veenduda, et toetuse saaja vastab toetuse saamise tingimustele ka pärast toetuse määramist. Kui kontrollisüsteemi ei suudeta luua, siis kaaluda praegustel tingimustel täiendava toetuse maksmise lõpetamist.

- Kuna õppeasutused kasutavad erinevat praktikat toetuse saajate osas, kes on esitanud valeandmeid (osa koole katkestab nii põhi- kui ka täiendava toetuse maksmise, osa aga ainult täiendava toetuse maksmise), võtta seisukoht, kas valeandmete esitamisel tuleb peatada ainult selle toetuse maksmine, mille taotlemisel esitati valeandmeid, või kõigi toetuste maksmine.

- Nõuda, et õppeasutused kehtestaksid oma arhiivieeskirjades, kui kaua tuleb õppetoetuste taotlusi säilitada.
- Juhtida õppeasutuste tähelepanu sellele, et toetusi saab maksta ainult nõuetekohaselt vormistatud komisjonide protokollide alusel, paranduste tegemisel tuleb need hiljem kinnitada.
- Kaaluda õppetoetuste ja õppelaenu seaduses täpsema regulatsiooni kehtestamise vajadust nn erakorralise toetuse osas (selle suurus, kas selle toetuse saaja võib olla põhi- ja/või täiendava toetuse saaja või mitte).

5. Toetuse maksmisega seotud kulude katmine

Toetuse maksmisega seotud kulude katteks võis kasutada kuni 3% põhitoetuse fondist. Milliseid kulusid hüvitatakse selle raha arvelt, on õppeasutuse enda otsustada.

Tallinna Tehnikaülikoolis määrab iga teaduskond, kui suure summa põhitoetuse fondist soovib ta kasutada õppetoetustega seotud kulude katmiseks. Vastav summa kantakse dekanaadi kulukontole, kuhu laekub raha ka teistest allikatest. Riigikontrollil puudus seetõttu võimalus saada ülevaadet, milliseid kulusid on hüvitatud õppetoetuste rahast. Audiitorid leiavad, et õppetoetuste summade kasutamisel peab olema tagatud kulutuste läbipaistvus.

HTM muutis õppeasutuste eelarveid aasta jooksul mitu korda, seega esines risk, et toetuse maksmisega seotud summa muutus semestri jooksul. Õppeasutustel, kes soovisid seda 3% kasutada semestri algul, oli risk kulutada suuremal määral, kui seaduse järgi tohib.

Vastav näide esines Võru Kutsehariduskeskuses, kus 3% kasutati ainult 2003. aasta sügissemestril. Õppeasutus arvestas, et 3% võib kasutada kogu õppetoetuste eelarvest, mitte ainult põhitoetuse fondist ning nende eelarve arvestuse aluseks olid lisaks õppetoetuste eelarvele ka stipendiumite jäägid. Õppetoetuste eelarve suuruseks oli 930 683 krooni. HTM-i detsembrikuu käskkirjaga vähendati 2003. aasta õppetoetuste eelarvet 359 000 kroonini. Esialgse eelarve kohaselt oli toetuste maksmisega seotud kulude katmiseks kasutatud peaaegu 5% põhitoetuse fondist ja detsembri eelarve järgi pisut alla 13%.

Vähemalt neli kooli kasutasid toetuse maksmisega seotud kuludeks vähem kui 3% põhitoetuse fondist ja kaks ei kasutanud üldse. Peamiselt maksti lisatasu töötajatele, kes olid õppetoetuste menetlemise ja maksmisega seotud, mõnel juhul osteti arvuti- või kontoritarbeid.

Kuna enamik koole kasutas omakulude katmiseks väiksemat osa kui 3%, leiab Riigikontroll, et tasuks kaaluda seaduses lubatud protsendi vähendamist.

Toetuse ja selle maksmisega seotud kulude kajastamine raamatupidamises

Audiitorid leidsid, et õppetoetuste maksmise kajastamisel õppeasutuste raamatupidamises oli vigu. Tallinna Majanduskoolis ei kajastatud sügissemestril õppetoetuste kontol 3% omakulutuste katmiseks kasutatud lisatasu summas 5457 krooni, mis oli küll määratud maksmiseks õppetoetuste rahast, kuid milleks kasutati tegelikult palgaraha. 2004. aasta jaanuaris ja veebruaris makstud toetused on raamatupidamise arvestuses kajastatud kõik põhitoetuste kontol, hoolimata toetuse liigist, ning raamatupidamises on näidatud 129 000 krooni täiendava toetuse kulu põhitoetusena.

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Kaaluda toetuse maksmisega seotud kulude katteks kasutada lubatud toetuseraha protsendi vähendamist, arvestades ka, et enamik auditeeritud õppeasutusi kasutas selleks raha lubatust väiksemas mahus.
- Nõuda õppeasutustelt toetuse maksmisega seotud kulude kohta eraldi arvestuse pidamist, kui selleks kasutatakse õppetoetusteks eraldatud raha.

6. Seadusemuudatused

2005. aasta jooksul jõustuvad mõned muudatused õppetoetuste ja õppelaenu seaduses, mis muudavad olukorda võrreldes auditeeritud perioodiga. Peamiselt puudutavad need muudatused doktorantidele makstavaid toetusi.

Alates 2005. aasta algusest võivad doktorandid töötada ka mujal kui õppe- ja teadustööl ning toetust taotleda ja saada ka juba esimesel semestril. Samuti ei rakendata doktorantide puhul enam toetuse fondi arvutamiseks koefitsienti, sest toetust saavad kõik doktorandid. Sanktsioonina tagasi nõutud doktoranditoetus on õigus määrata põhitoetusena seaduses toodud alustel.

Lisaks on muudetud ka põhitoetuse tingimustele mittevastavatele õpilastele ja üliõpilastele toetuse maksmist käsitlevat seadusesätet, mis näeb alates septembrist ette selleks eritoetusfondi loomise ja on sõnastatud järgmiselt[12]: "Õppeasutus võib suunata kuni viis protsenti põhitoetuse ja täiendava toetuse fondide vahenditest eritoetuse fondi, mille kasutamise korra kinnitab õppeasutuse nõukogu ja millest saab anda toetusi seaduses sätestatud nõudeid arvestamata jättes ja võttes arvesse muid õpilase või üliõpilase õpingute jätkamist takistavaid asjaolusid. Põhi- ja täiendava toetuse fondidest ülejäänud vahendid suunatakse eritoetusfondi. Kui ka eritoetuse fondis tekib ülejääk, on õppeasutusel vaba voli tekkinud jääki fondide vahel liigutada."

Selline sõnastus jätab toetuse kasutamiseks õppeasutusele senisest vabamad käed. Riigikontroll leiab, et riikliku toetuse puhul, mida ka õppetoetused on, peaks toetuse maksmise täpsed reeglid olema sätestatud seaduse tasemel. See jätaks õppeasutustele vähem võimalusi toetuse kasutamise üle otsustada ning tagaks õppurite võrdse kohtlemise kõikides õppeasutustes.

Ka on praegu audiitorite hinnangul seaduses vastuolu. Nimelt on õppetoetuste fondi suurus seotud riiklike kohtade arvuga. Olukord, kus aga toetusefondide suurust võib erakorralise toetuse fondi abil vabalt muuta, annab õppeasutusele võimaluse korrigeerida fondide suurusi omatahtsi. Kuna seaduse mõte oli järgida õppetoetuste maksmisel põhimõtet, millest riik lähtus õppekohtade tellimisel, leiab Riigikontroll, et 01.09.2005. a kehtima hakkava seadusemuudatusega tekkiv uus võimalus läheb seaduse mõttega vastuollu.

Ettepanek haridus- ja teadusministrile

- Võtta seisukoht, kas 01.09.2005. a kehtima hakkav õppetoetuste ja õppelaenu seaduse täiendus läheb vastuollu seaduses toodud toetusefondide moodustamise üldise põhimõttega, ning vajaduse korral esitada seaduse muutmiseks vastav eelnõu.

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

[12] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 5 lg 5

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

30.03.05 nr 8.-2/2183

Kontrolliaruanne "Õppetoetuste maksmise korraldus"

Täname teid auditi "Õppetoetuste maksmise korraldus" läbiviimise eest. Tehtud töö on meile väärtuslikuks materjaliks vastava valdkonna analüüsimisel.

Haridus- ja teadusministeerium tutvus esitatud aruande eelnõuga ja kirja lisana edastame teile omapoolsed kommentaarid. Tehtud ettepanekutele koostasime seisukohad lähtuvalt käesoleva perioodi plaanidest.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Silja Kimmel 7 350 273

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 01.04.05 Reg nr 05III-2-7.1/05/389-2

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

LISA

Haridus- ja teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus "Õppetoetuste maksmise korraldus" toodud ettepanekutele.

1. Võtta seisukoht nende õppeasutuste oas, kes 2003.aastal stipendiumite ja sõidusoodustuste maksmiseks eraldatud raha kasutasid õppetoetuste maskmiseks neile, kel puudus selleks õigus.
Nõuda käesoleva auditi vaimiga mittehõlmatud õppeasutustelt ülevaateid selle kohta,milleks nad stipendiumite ja sõidusoodustuste jääke kasutasid.

Haridus- ja teadusministeerium tänab Riigikontrolli tähelepanekute eest mis puudutavad õppetoetuste maksmist neile üliõpilastele kellel seaduse alusel puudub selleks õigus.

Riigikontrolli poolt toodud tähelepanekute alusel teostab Haridus- ja teadusministeerium koolides kus rahasid valesti kasutati, esimesel võimalusel, 2005.a. jooksul, riiklikku järelevalvet. Samuti anname ilmnenud puudustest kirjalikult teada kõikidele õppetoetusi maksvatele õppeasutustele, selleks, et ennetada võimalikke edasisi seaduserikkumisi.

Kindlasti peame oluliseks tõhustada kontrolli õppetoetuste rahade kasutamise üle kuid me ei pea tegevusele kuluvat ressurssi arvestades otstarbekaks Riigikontrolli poolt soovitatud ülevaadete/küsitluste läbiviimist vaid olukorrast ülevaate saamist eelarve kasutamise/lepingute aruandluse kaudu. Leiame, et riigieelarvest eradatava raha kasutamise kohta ülevaate saamiseks ei piisa ainult ühekordsetest pistelistest küsitlustest vaid tuleb välja töötada tõhus aruandlussüsteem. Haridus- ja teadusministeerium on kavandanud vastava süsteemi väljatöötamisega seotud arendustegevuse 2005.a. II poolaastasse, rakendusajaga 2006.a.

2. Mitte arvestada eelarves koolidele õppetoetusteks raha planeerides sügissemestril alustavate õppuritega kuna seaduse kohaselt ei ole neile õigust toetust maksta.

Õppetoetuste eelarve planeerimisel lähtutakse Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse paragrahvist 14, mille alusel õppeasutusele eraldatava toetuse fond saadakse toetuse suuruse korrutamisel vastaval õppeaastal esitatud riikliku koolitustellimuse alusel moodustatavate õppekohtade (välja arvatud doktoriõppe õppekohtade) arvuga või riigi finantseeritavate koolituskohtade arvuga ja toetuse fondi koefitsiendiga.

Seega nõuaks eelarve eraldamise teistele alustele viimine Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatust.

3. Algatada õppetoetuste ja õppelaenude seaduse muutmine, et volitada selles Vabariigi Valitsust või haridus- ja teadusministrit kehtestama täpsemat õppetoetuste jagamise korda. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis määrata seaduses, mida õppeasutuste kehtestatud õppetoetuste maksmise korrad reguleerima peavad.

Nõuda õppeasutustelt õppetoetuste määramiseks ja maksmiseks kordade väljatöötamist seaduses ettenähtud tähtajaks ning sellest ministeeriumi informeerimist.

Haridus- ja teadusministeerium peab kehtiva seaduse alusel sätestatud õppetoetuste maksmise korda piisavalt täpseks. Kehtiva seadusandluse eesmärk on jätta õppeasutustele piisavalt vabadust õppetoetuste korra kehtestamisel. Paralleeli võib tuua õppeasutusse sisseastumise korraga, mis on samuti õppeasutuse pädevuses.

Samas nõustume, et õppetoetuste määramise ja maksmise kord peab olema õppeasutustel kinnitatud tähtaegselt seaduses ette nähtud ajal. Tõdeme, et esimesel õppetoetuste rakendumise õppeaastal võis tekkida õppeasutustel vastavate kordade väljatöötamise tähtaegadega probleeme kuna seaduse jõustumise ning korra väljatöötamiseks vaheline aeg jäi õppeasutuste jaoks lühikeseks. Haridus- ja teadusministeerium juhib järelevalve ringkirjas (vt punkt 1) õppeasutuste tähelepanu nimetatud kohustusele.

Haridus- ja teadusministeerum ei pea vajalikuks, et kõik õppeasutused ministeeriumi iga kord õppetoetuste korra väljatöötamisest informeeriksid. Juhul kui õppetoetuste kord on tähtaegselt avalikustatud õppeasutuse kodulehel, võib lugeda seda kättesaadavaks ka haridus- ja teadusministeeriumile.

4. Kaaluda õppetoetuste fondide koefitsiente sätestava ministri määruse muutmist, et vähendada täiendava toetuse fondi mahtu, kuna vajadus täiendava toetuse järele ei ole nii suur nagu praegune fond lubaks maksta.

Haridus- ja teadusministeerium nõustub Riigikontrolli märkusega, et vajadus täiendava toetuse järele ei ole nii suur kui praegune fond lubaks maksta. Lahendusena on Riigikogu võtnud vastu Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatuse, mille järgi on alates 1. septembrist 2005.a. põhi- ja täiendava toetuse fondidest ülejäänud vahendid õigus suunata eritoetusfondi.

Tagada, et õppeasutused veenduksid, et täiendava toetuse saajad vastavad seaduses ette nähtud tingimustele. Selleks algatada seaduse muutmine täpsustamaks, et täiendava toetuse saaja elukoha nõue peab olema täidetud kogu toetuse saamise perioodil. Luua kontrollisüsteem, mis annaks õppeasutustele võimaluse veenduda, et toetuse saaja vastab toetuse saamise tingimustele ka pärast toetuse määramist. Kui

kontrollisüsteemi ei suudeta luua, siis kaaluda praegustel tingimustel täiendava toetuse maksmise lõpetamist.

Haridus- ja teadusministeerium peab seaduse alusel õppeasutusi kohustatuks jälgima, et toetuse saajad vastavad seaduses ette nähtud tingimustele. Seaduse eelnõu ettevalmistamisel käsitleti Riigikontrolli poolt esile tõstetud probleemi kuid peeti mõistlikuks, et juhul kui toetuse saamise jooksul üliõpilase tingimused muutuvad, siis tema toetust ei peatata vaid järgmisel toetuse maksmise perioodil ta juhul kui ta tingimustele ei vasta, toetust enam ei saa.

Kuna õppeasutused kasutavad erinevat praktikat toetuse saajate osas, kes on esitanud valeandmeid, võtta seisukoht, kas valeandmete esitamisel tuleb peatada ainult selle toetuse maksmine, mille taotlemisel esitati valeandmeid, või kõigi toetuste maksmine.

Vastavalt Õppetoetuse ja õppelaenu seaduse paragarahvi 11 lõikele 1 kui tuvastatakse, et õpilane või üliõpilane ei vastanud õppetoetuste taotlemisel vastava õppetoetuse saamise tingimustele ning ta oli või pidi olema nimetatud tingimustele mittevastavusest teadlik, lõpetab õppeasutus viivitamatult õpilasele ja üliõpilasele õppetoetuste maksmise ja õpilane või üliõpilane kaotab õiguse taotleda ja saada õppetoetusi sel õppeaastal, mil lõpetati talle õppetoetuste maksmine ning sellele järgneval õppeaastal.

Tulenevalt Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse paragrahvi 11 lõike 1 selgest sõnastusest on haridus- ja teadusministeeriumi seisukoht, et valeandmete esitamisel tuleb peatada kõigi õppetoetuste maksmine ning õpilane ja üliõpilane kaotab sellega järgmisel õppeaastal õiguse kõikidele toetustele.

Nõuda, et õppeasutused kehtestaksid oma arhiivieeskirjad, kui kaua tuleb õppetoetuste taotlusi säilitada.

Oleme seiskohal kus õppetoetuste taotlusi, mille alusel toimub rahade eraldamine, saab lugeda raamatupidamisdokumendiks ning sellega seoses juhime teie tähelepanu, et vastavalt raamatupidamisseaduse paragrahvile 12, on igal õppeasutusel dokumentide säilitamise kohustus seitse aastat, alates vastava majandusaasta lõpust.

Juhtida õppeasutuste tähelepanu sellele, et toetusi saab maksta ainult nõuetekohaselt vormistatud komisjonile protokollide alusel, paranduste tegemisel tuleb need hiljem kinnitada.

Haridus- ja teadusministeerium juhib järelevalve ringkirjas (vt punkt 1) õppeasutuste tähelepanu nimetatud kohustusele.

Kaaluda õppetoetuste ja õppelaenu seaduses täpsema regulatsiooni kehtestamise vajadust nn erakorralise toetuse osas.

Selleks,et hinnata õppetoetuste erinevate fondide rakendamisega kaasnevaid mõjusid (erinevate fondide kasutamine, seaduse eesmärgi täitmine jms), on Haridus- ja teadusministeeriumil kavandatud koostöös Eesti Üliõpilaskondade Liiduga viia läbi õppetoetuste mõjude analüüs. Seaduse mõjude analüüsi tähtajaks on vastavalt haridus- ja teadusministeeriumi 2005.a. tööplaanile 1. november 2005.a. Mõjude uuringu järel on võimalik võtta ministeeriumil seisukoht erinevate toetuse fondide vajalikkuse ja mahu osas.

5. Kaaluda toetuse maksmisega seotud kulude katteks kasutada lubatud toetusraha protsendi vähendamist, arvestades ka, et enamik auditeeritud õppeasutusi kasutas selleks raha lubatust väiksemas mahus.

Haridus- ja teadusministeerium leiab, et kuna riikliku koolitustellimuse (RKT) maht erinevatele õppeasutustele on väga erinev, ulatudes ca 10st kohast mitmesajani, siis Riigikontrolli ettepanekut rakendades jääks väiksema RKTga õppeasutustele administreerimiskulude katteks põhjendamatult väike vahendite maht. Seda arvestades on seaduses õppeasutusel lubatud kasutada kuni 3% põhitoetuse fondist õppetoetuse maksmise ja määramisega seotud kulude katteks. Kohustust vahendeid 3% kogumahus ära kulutada ühelgi õppeasutusel ei ole ja on igati heameel tõdeda, et õppeasutused toetuste administreerimisega seotud kulutusi minimiseerivad.

Nõuda õppeasutustelt toetuse maksmisega seotud kulude kohta eraldi arvestuse pidamist, kui selleks kasutatakse õppetoetusteks eraldatud raha.

Nõustume Riigikontrolli märkusega ning juhime järelevalve ringkirjas (vt punkt 1) õppeasutuste tähelepanu nimetatud kohustusele.

Seadusemuudatused

Võtta seisukoht, kas 01.09.2005.a. kehtima hakkav õppetoetuste ja õppelaenu seaduse täiendus läheb vastuollu seaduses toodud toetusfondide moodustamise üldise põhimõttega ning vajaduse korral esitada muutmiseks vastav eelnõu.

Leiame, et lähtudes üld- ja erisätte kohaldamise põhimõtetest tuleb antud juhul lähtuda § 5 lõikest 5 kui erisättest sama paragrahvi lõikele 1 ja seetõttu ei ole ka tegemist nende kahe sätte vahelise vastuoluga. Lisaks üldistele õiguse põhimõtetele näeb üld- ja erisätete kasutamise võimaluse ette Vabariigi Valitsuse määrusega vastu võetud õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri, mis sätestab, et üldist sätet sisaldavale paragrahvile võivad järgneda üldist sätet täpsustavad või üldise sätte erandeid kehtestavad paragrahvid.