Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast

Kas lastevanematelt korrapärane raha kogumine omavalitsuse üldhariduskooli toetamiseks on kooskõlas õppemaksuta hariduse põhimõttega?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 4. september 2015

Head lugejad

Mis võib olla halba selles, kui lapsevanem soovib oma lapsele mitmekülgsemat ja kvaliteetsemat haridust ning on nõus sellesse nõu, jõu, aga ka rahaga panustama? Isegi juhul, kui raha panustatakse avalikku haridusteenust pakkuvasse munitsipaalkooli, soovib vanem, kes on valinud sellise kooli, ilmselgelt oma lapsele parimat. Nagu soovivad oma lapsele parimat kõik vanemad. Ühiskonnana tuleb kanda hoolt, et parim haridus oleks võrdselt kättesaadav igale lapsele. Eesti riik on deklareerinud, et see õigus peab munitsipaalkoolis olema laste jaoks õppemaksu ja vanemate kaasrahastamiseta. Munitsipaalkooli valik ei tohi sisaldada vanema jaoks küsimust, kas tema rahaline panus on selles koolis lapse hea edenemise tarvis oodatud tava. Avalikkusele on juba aastakümneid olnud teada koolid, kus lapsevanem teab kooli valides, et laps saab parimat vanema rahalise panuse kaasabil.

Riigikontroll tegeleb selles auditis küsimustega, millises ulatuses on lastevanemate osalemine munitsipaalkooli rahastamises avaliku huvi seisukohast aktsepteeritav, ja jõuab järeldusele, et aastakümneid kestnud praktika ning ühiskonna arusaamad selles küsimuses ei võimalda anda lihtsat ega ühest vastust. Kuna enamasti ei küsi munitsipaalkoolid lapsevanemalt õppemaksu, nagu teevad seda erakoolid, teeb asja keeruliseks ähmane piir heategevusest ajendatud ja selgelt vastuhüvele orienteeritud rahakogumise vahel. Heategevuslik annetamine on kodanikuühiskonna arengu seisukohast igati tervitatav. Kui aga rahakogumise motiivides annab tooni orienteeritus vastuhüvele, on tegemist juba rohkem haridusteenuse ostmise kui heategevusega.

Probleemi keerukusest hoolimata ei saa Riigikontrolli arvates lasta rahakogumisel areneda isevooluteed, nagu see seni on läinud. Kuigi lastevanemate tulek munitsipaalkooli rahastajate hulka on ammu teada, ei ole omavalitsus ega Haridus- ja Teadusministeerium sellesse arengusse sekkunud. Põhiline oht, mis lastevanemate raha kasutamisega võib kaasneda, on olukord, kus avalikku koolivõrku tekivad koolid, milles õppimine ei ole enam igaühe võimalus. Teadmine, et mõnes koolis tuleb peale maksta, kuna nii on kombeks ja oodatud, võib hakata piirama haridusteenuse vaba kättesaadavust. Selliseid tagajärgi tuleb vältida.

Lastevanematelt kogutud raha kasutati koolides erinevas vormis, otseselt oli see vastuolus seaduse sõnastusega kahes Tallinna koolis. Mitmed Tallinna ja Tartu koolid toetusid lastevanemate raha kasutamisel keerukamatele skeemidele. Et mitte mahitada koole JOKK-lahendusi otsima ja pabereid n-ö õigesti vormistama, ei saa Riigikontroll jääda hinnangu andmisel vaid seadusesätte formaalse tõlgendamise juurde. Ühiskonna õiglustunde seisukohalt on Riigikontrolli jaoks oluline ka seaduse mõtte järgi tegutsemine.

Auditis tuvastatud probleemide lahendamine ei eelda seaduse tasandil karmimaid reegleid ega keelde, vaid pigem keskendumist võimalustele, mis jäänud senimaani kasutamata. Eelkõige puudutab see omavalitsuse kui koolipidaja rolli. Omavalitsus ei saa olla lastevanemate ja kooli suhte passiivne pealtvaataja, vaid selle suhte osapool. Omavalitsus peab teadma, millist haridusteenust vanemad ootavad, ja otsima võimalusi ootustele vastu tulla. Siin ei ole universaalset lahendust, vaid probleeme tuleb käsitleda juhtumipõhiselt. Vajaduse korral peab omavalitsusel olema võimalus saada asjakohast nõu Haridus- ja Teadusministeeriumilt.

Alar Karis
riigikontrolör

4. septembril 2015

Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast

Kas lastevanematelt korrapärane raha kogumine omavalitsuse üldhariduskooli toetamiseks on kooskõlas õppemaksuta hariduse põhimõttega?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll analüüsis 8 Tallinna ja 2 Tartu linna üldhariduskooli lastevanematelt kooli tegevuse toetamiseks raha kogumist. Hinnati rahakogumise kooskõla seadustest tuleneva põhimõttega, et omavalitsuse üldhariduskoolis peab saama õppida õppemaksuta ja kool ei tohi vanematelt kaasrahastamist nõuda. See põhimõte on sätestatud nii põhiseaduses, haridusseaduses kui ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses.

Lisaks koolidele hinnati, kas Tallinna linna ja Tartu linna kontroll auditeeritud koolide üle on olnud piisav, et tagada õppemaksuta hariduse põhimõttest kinnipidamine.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Üldharidusteenuse kättesaadavuse tagamine ja selleks vajalikul hulgal koolide ülalpidamine on omavalitsuse üks põhilisi ülesandeid, mille täitmiseks kulub *ca* 25% omavalitsuste eelarverahast. Viimastel aastatel on see tähendanud omavalitsuste peale kokku väljaminekut suurusjärgus 300–400 miljonit eurot aastas. Tegemist on avaliku teenusega, mille eest ei tohi nõuda lisaraha. Inimene peab saama olla kindel, et see õigus on talle tagatud olenemata, millise kooli ta omavalitsuse üldhariduskoolide hulgast õppimiseks valib.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli arvates on kooli õppeprogrammi elluviimisel arvestatud vanemate kaasrahastamisega rohkemal või vähemal määral 10-st auditeeritud koolist 8-s. Rahakogumiseks loodud skeemid osutavad vastuolule õppemaksuta hariduse põhimõttega olenemata sellest, kas raha küsitakse otse või kaudselt, nii et kooli heakskiit sellele väga välja ei paista.

Rahakogumist hoiab käigus paljuski tõsiasi, et lastevanemate ootused kvaliteetsele üldharidusele ja selle tegelik rahastamine ei lange kokku. Tegemist on koolidega, kes soovivad avalikus koolivõrgus eristuda, pakkudes võimalikult valikuterohket ja põhjalikku õpet. Et seda kõike võimaldada, on lastevanemad asutanud koole toetavad ühingud. Raha, mida ühingute kaudu kogutakse ja kooli heaks kasutatakse, ulatub aastas kümnetesse tuhandetesse, mõnel pool sadadesse tuhandetesse eurodesse.

Millises ulatuses on lastevanemate osalemine munitsipaalkooli rahastamises avaliku huvi seisukohast aktsepteeritav, on küsimus, millele ei ole lihtsat ega ühest vastust. Asja teeb keeruliseks ähmane piir heategevusest ajendatud ja selgelt vastuhüvele orienteeritud

rahakogumise vahel. Kui rahakogumise motiivides annab tooni orienteeritus vastuhüvele, on tegemist juba rohkem haridusteenuse ostmise kui heategevusega ning sellega on mindud üle piiri. Üksnes heategeval eesmärgil toimuv annetamine on samas kodanikuühiskonna arengu seisukohast igati tervitatav.

Probleemi keerukusele vaatamata ei saa Riigikontrolli arvates lasta rahakogumisel areneda isevooluteed, nagu see senimaani on läinud. Kuigi lastevanemate tulek munitsipaalkooli rahastajate hulka on ammu teada, ei ole ei omavalitsus ega Haridus- ja Teadusministeerium sellesse arengusse sekkunud. Põhiline oht, mis lastevanemate raha kasutamisega võib kaasneda, on olukord, kus avalikku koolivõrku tekivad koolid, milles õppimine ei ole enam igaühe võimalus. Teadmine, et mõnes koolis tuleb peale maksta, kuna nii on kombeks ja oodatud, võib hakata piirama haridusteenuse vaba kättesaadavust. Selliseid tagajärgi tuleb vältida.

Riigikontrolli põhilised tähelepanekud auditeeritud koolide ja omavalitsuste kohta

- Kahes koolis on lastevanemate raha kasutamine otseselt seadusega vastuolus. Tallinna Inglise Kolledžis ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis on kooli juurde asutatud ühingute kaudu kogutud lastevanametelt raha, et maksta õpetajatele tasu kooli õppekavas ette nähtud võõrkeeletundide eest. Raha on kogutud annetuse või õppetoetuse nime all, kuid igaühelt oodatav panus lepiti eelnevalt kooli hoolekogus kokku. Raha tasumiseks saadeti meeldetuletusi. Raha on maksnud valdav osa õpilaste peredest (80–90%). Inglise Kolledžis koguti 2014. aastal niiviisi ca 180 000, Mustamäe Gümnaasiumis 76 000 eurot. Õppekava täitmiseks lastevanamatelt kaasrahastuse küsimine on seadusega otsesõnu keelatud.

- **Mitmes koolis kogutakse korrapäraselt annetusi koolipidamisega seotud kulude rahastamiseks. See on vähe läbipaistev ja omavalitsuse kontrolli alt väljas.** Lisaks juba nimetatud koolidele, kogutakse lastevanematelt annetusi ka mujal. Näiteks võtavad Tallinna Reaalkooli, Tallinna Prantsuse Lütseumi ja Gustav Adolfi Gümnaasiumi toetamiseks asutatud ühingud lastevanematelt aastas vastu kümneid tuhandeid eurosid, mis jõuavad erinevas vormis lõpuks kooli. Selle raha eest parandatakse kooliruume, premeeritakse õpetajaid, soetatakse õppevahendeid, kaetakse valveteenuse kulu jms. Raha kogumine ega kasutamine ei kajastunud kooli eelarves ja omavalitsus ei otsustanud selle kasutamise üle, kuigi kooli pidamise kulude rahastamine on just omavalitsuse ülesanne.

- **Tasuline huviharidus on sisuliselt kooli õppeprogrammi osa.** Vanalinna Hariduskolleegiumis, Tallinna Rahumäe Põhikoolis ning Miina Härma Gümnaasiumis on tasuline huviharidus tihedalt integreeritud üldhariduse õppekavaga. See on osa kooli identiteedist, millega end haridusmaastikul välja pakutakse. Huvihariduse ainetunnid on kooli tunniplaanis ning mõjutavad õpilase päevakava. Vaid vähesed õpilased ei võta tasulistest huviringidest osa. Õppetöö korraldus näitab, et koolil on kindel soov, et õpilased tasulises huvihariduses osaleks. Alati ei saa ka kindel olla, et tasuline õpe ei ole eeldus kooli õppekava edukaks läbimiseks.

- **Tallinna ja Tartu linna kontroll auditeeritud koolide üle ei ole olnud piisav.** Rahakogumisest ollakse teadlikud. Osa lapsevanemaid on selle õiguspärasuse mitmel korral kahtluse alla seadnud oma kaebustes. Sellele vaatamata ei ole Tallinna ja Tartu linnavõimud põhjalikke kontrollimenetlusi alustanud ega nende põhjal seisukohta rahakogumise lubatavusest kujundanud.

Kuidas edasi?

Auditis tuvastatud probleemide lahendamine ei eelda seaduse tasemel karmimaid reegleid ega keelde, vaid pigem keskendumist võimalustele, mis jäänud senimaani kasutamata. Eelkõige puudutab see omavalitsuse kui koolipidaja rolli. Omavalitsus ei saa olla lastevanemate ja kooli suhte passiivne pealtvaataja, vaid selle suhte osapool. Omavalitsus peab teadma vanemate ootusi kooli pakutavale haridusteenusele ja otsima võimalusi ootustele vastu tulla. Kui lastevanematel on soov kooli tegevusse raha panustada, peab asjaolusid kaaludes otsustama lõppastmes omavalitsus, kas rahakogumine on avaliku huvi seisukohast aktsepteeritav või mitte. Siin ei ole universaalset lahendust, vaid probleemidele tuleb läheneda juhtumipõhiselt. Vajaduse korral peab omavalitsusel olema võimalus saada asjakohast nõu Haridus- ja Teadusministeeriumilt.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Arvestades auditis tuvastatud probleeme ja nende ulatust, annab Riigikontroll soovitused Tallinna Linnavalitsusele ning haridus- ja teadusministrile.

Tallinna Linnavalitsusel soovitab Riigikontroll võtta tarvitusele abinõud, et lõpetada Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi juurde loodud eraõiguslike ühingute kaudu lastevanematelt raha kogumine kooli õppekavast tulevate ainetundide korraldamiseks. Samuti peab linnavalitsus seisma hea selle eest, et kõik munitsipaalkooli pidamisega seotud kulud ja nende katteallikad on edaspidi kajastatud kooli eelarves.

Haridus- ja teadusministril soovitab Riigikontroll kujundada põhimõttelised seisukohad, mis mõistaksid hukka avaliku huvi seisukohast sobimatud rahastamisskeemid, ja tulla nendega avalikkuse ees välja. Seda on vaja, et kujundada ühiskonnas üldisi arusaamu ja hoiakuid. Samuti soovitab Riigikontroll töötada ministril munitsipaalkoolidele välja juhised, millistes piirides on kooli tegevus annetuste kogumisel kohane ning kuidas korraldada õppetööd nii, et tasuliste huviringide vabatahtlikkus oleks ka sisuliselt tagatud.

Haridus- ja teadusminister märkis oma vastuses, et on probleemist teadlik, ja lubas Riigikontrolli soovitusi järgida (vt täpsemalt kõiki vastuseid aruande lisast A). Tallinna Linnavalitsus vastas, et Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi direktorile on tehtud ülesandeks lõpetada lastevanemate raha kasutamine õppekava elluviimiseks.

Auditeeritud koolid leidsid enamasti, et ei ole millegi vastu eksinud, ei otseselt ega kaudselt. Vastustest ilmneb, et probleemi ei nähta seetõttu, et vanemate kaasrahastamine ei toimu enamasti otse koolitundide tarbeks raha kogumisena. Kui õppekavaga otsene seos puudub, on asi korras. Riigikontrolli arvates ei ole. Kui kool või õpetajad saavad aastast aastasse sama kooli lastevanematelt raha, et maksta õpetajatele palgalisa või rahastada kooli ülalpidamiseks vajalikke kulusid, on lastevanemad

sisuliselt haridusteenuse kaasrahastajad. Kui mitte otse, siis kaudselt on sellel mõju ka kooli õppekava täitmisele.

Mõned koolid tõmbasid annetusi selgitades paralleeli üleriigiliste heategevuslike kampaaniatega, näiteks ETV iga-aastase saatega „Jõulutunnel“. Riigikontrolli arvates ei saa neid omavahel võrrelda. Auditis vaadatud juhtudel on raha andjateks sama kooli õpilaste vanemad. Raha on suunatud kooli õpikeskkonna või õppekvaliteedi parandamisse ja raha andnud saavad sellest kvaliteedist osa. Veel kord, see ei ole heategevus selle sõna sisulises tähenduses, vaid on seotud vastuhüvega. Seetõttu ei ole makstud raha oma olemuselt annetus.

Rahakogumise õigustustes on palju emotsioone. Osa koolijuhte on oma vastuses ka välja öelnud, et mis on selles halba, kui koolil ei jätku raha ja lastevanemad on nõus maksma. Jääb ka mulje, et lastevanemate rahata ei ole kooli eripära hoidmine võimalik. See ei saa nii olla. Eestis on kindlasti munitsipaalkoole, kes pakuvad kvaliteetset ja valikuterohket õpet ka vanemate rahata. Et mõnel pool on jõutud lastevanemate rahani, näitab eelkõige, et suhtekolmnurgas omavalitsus – kool – lapsevanemad on midagi valesti. Omavalitsus ei pea rahastama kõiki oma munitsipaalkoole ühtemoodi, eripärad võivad olla kogukonnas kokku lepitud ja põhjendatud. Sellest tulenevalt võib olla õigustatud ka suurem avalik rahastamine. Munitsipaalkooli kasutada oleva raha üle aga peab igal juhul otsustama omavalitsuse volikogu ning kooli rahastamisallikad peavad olema avalikkusele teada ja läbipaistvad.

Sisukord

Valdkonna ülevaade 8

Lastevanemate roll kooli rahastamisel 10

Kahes koolis on lastevanemate raha kasutamine seadusega otseselt vastuolus 11
Ühingute kaudu koolidele annetamine on enamasti seaduslik, kuid kätkeb endas mitmeid probleeme 14
Tasuline huviharidus on osa kooli õppeprogrammist 15
Riigikontrolli hinnang auditeeritud koolidele 18

Kontroll lastevanematelt raha kogumise õiguspärasuse üle 19

Rahakogumine on omavalitsusele teada, kuid seda ei ole põhjalikult kontrollitud 19
Probleemi lahendamist tuleb alustada tõhusamast järelevalvest ja hoiakute suunamisest 20

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused 24

Auditi iseloomustus 25

Auditi eesmärk 25
Hinnangu andmise kriteeriumid 25

Lisa A. Haridus- ja teadusministri ning auditeeritute täisvastused 27

Valdkonna ülevaade

Omavalitsuse kohustus pakkuda õppemaksuta üldharidust

1. Põhiseaduse kohaselt on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste (edaspidi ka KOV) üldhariduskoolides õppemaksuta.[1] Kohustuslik on põhiharidus. Koolikohustuse täitmise ja riiklikule põhikooli õppekavale vastava hariduse saamise peab oma territooriumil elavatele lastele võimaldama omavalitsus.[2]

2. Haridusseaduse järgi peab riigi ja omavalitsuse haridusasutustes saama õppemaksuta ka keskhariduse. Õppemaksu ei ole seadustes mõistena defineeritud, kuid sellena tuleb mõista tasu haridusteenuse eest. Õppemaksu olemus on taandatav tavapärasele tsiviilõiguslikule suhtele, mille tulemusena saab tasu maksja vastuhüvena haridusteenuse. Võtmeteguriks on just vastuhüve, mille saamise ootus on tasu maksmise motiiviks. See eristab õppemaksu annetusest, mille tegemise ajend ei ole saada otseselt vastuhüve.

Annetust ei ole mõistena seadustes määratletud ja selle sisustamisel tuleb lähtuda tavaarusaamadest. Annetus on olemuselt sarnane kinkega, mis võlaõigusseaduse tähenduses on vara või varalise õiguse loovutamine teisele isikule saamata vastutasu.

3. Õppemaksuta õppimise õigus omavalitsuse üldhariduskoolis on põhimõttena välja toodud samuti põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Selle järgi ei tohi nõuda munitsipaalkooli õppekava alusel korraldatud põhi- ja üldharidusõppes lastelt või nende vanematelt kaasrahastamist. Kaasrahastuse küsimine on seadusega otsesõnu keelatud seega vaid kooli õppekavajärgse õppe puhul.

Õppekava on õppes oluliste väärtuste, taotletavate pädevuste, kasutatavate õppemeetodite, õpikeskkonda iseloomustavate tingimuste jms kogum. Õppekavaga määratakse kindlaks samuti koolis õpetatavad ained ning õppekavale lisatud tunnijaotusplaanis ainete mahud õppetundides või kursustes (gümnaasium).

4. Õppekava on igal õppeasutusel, sh põhikoolil ja gümnaasiumil. Kooli õppekava peab olema kooskõlas vastava haridustaseme riikliku õppekavaga, mille kehtestab Vabariigi Valitsus. Sisuliselt on riiklik õppekava standard, millele õpe konkreetse haridustaseme koolis peab vastama, ja kohustuslik platvorm kooli oma õppekavale. Vajaduse korral saab kool oma õppekavas teha riikliku õppekavaga ettenähtule lisandusi, näiteks kui on soov pakkuda õpilasele rohkem valikuid või mingis aines põhjalikumat õpet.

Üldhariduse rahastamine munitsipaalkoolides

5. Munitsipaalkooli kulusid rahastab omavalitsus.[3] Oma panuse annab ka riik, makstes omavalitsustele igal aastal riigieelarvest sihtotstarbelist toetust. Toetus on mõeldud üldhariduskoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõu- ning täienduskoolituse kuludeks, samuti investeeringuteks, õppevahendite soetamiseks ja õpilaste koolilõuna rahastamiseks. Toetus jaotatakse omavalitsuste vahel, lähtudes õpilaste arvust.

Tegevuskulud on põhiliselt personali- ja majandamiskulud.

6. Üldhariduskoolide pidamise kulud (vaadatud vaid tegevuskulusid) on viimastel aastatel olnud omavalitsuste peale kokku 300–350 miljonit eurot aastas (vt joonis 1). Riigilt saadud toetus on katnud sellest *ca* 60%.

[1] Eesti Vabariigi põhiseadus, § 37

[2] Haridusseadus, § 15; põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 7

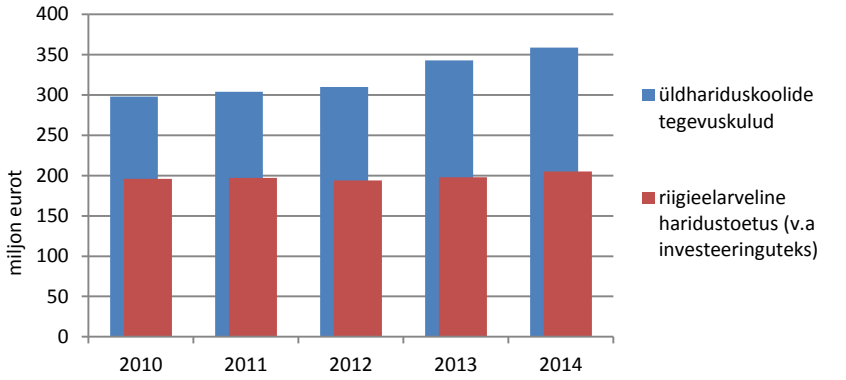
[3] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 82

Teadmiseks, et

- Eestis on *ca* 550 üldhariduskooli, millest 468 on munitsipaalkoolid, mille pidajaks on vald või linn;
- kõige suurem arv munitsipaalkoole asub Tallinna linnas (61) ning Tartu linnas (21).

Allikas: http://www.hm.ee/ehis/statistika.html

Joonis 1. Üldhariduskoolide tegevuskulud kohalikes omavalitsustes ja riigilt saadud haridustoetus 2010–2014



Allikas: saldoandmike infosüsteem

7. Koolil on oma eelarve, mille tulud moodustuvad laekumistest riigilt, omavalitsuselt ja eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, sh annetustest ja õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. Munitsipaalkooli eelarve kinnitab omavalitsus oma õigusaktides sätestatud korras. Kooli majandamise alused määratakse kindlaks kooli põhimäärusega, mis kehtestatakse samuti omavalitsuse õigusaktides ette nähtud korras. Kooli eelarvet käsutab kooli direktor kooli põhimäärusega antud volituste piires.

Järelevalve korraldus

8. Kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teeb haldusjärelevalvet Haridus- ja Teadusministeerium ning ministri ülesandel kooli asukohajärgne maavanem. Järelevalve käigus kontrollitakse õppe- ja kasvatustegevust reguleerivatest õigusaktidest kinnipidamist ning analüüsitakse probleeme vastavate õigusaktide rakendamisel. Haldusjärelevalve prioriteedid määratakse kindlaks igal aastal enne õppeaasta algust.

Teenistuslik järelevalve on kontroll, mida valla- või linnavalitsus teeb valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 66[1]

9. Kooli muu tegevuse, sh majandustegevuse õiguspärasuse üle teeb järelevalvet kooli pidaja. Kooli kui omavalitsuse asutuse tegevust saab valla- või linnavalitsus kontrollida teenistusliku järelevalve korras. Samuti saab kooli tegevust kontrollida valla- või linnavolikogu revisjonikomisjon või linnavalitsuse siseauditi üksus.

Hoolekogu on kooli juures alaliselt tegutsev organ, kelle ülesanne on kooli õpilaste, õpetajate, kooli pidaja, õpilaste vanemate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide ühistegevus õppe ja kasvatuse suunamisel, planeerimisel ja jälgimisel ning õppeks ja kasvatuseks paremate tingimuste loomine.

10. Arvestades põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega ning haridusseadusega omavalitsusele pandud ülesandeid – kooli põhimääruse, arengukava ja eelarve kinnitamine, samuti osalemine kooli hoolekogu töös –, on omavalitsusele hästi teada, millised on kooli vajadused ja kui palju nende täitmiseks raha kulub. Kooli pidaja ülesandeid täites peaks omavalitsuseni jõudma ka info, kui valla- või linnaeelarvest tulevast rahast kooli vajaduste tarvis ei piisa ning kool kaalub rahastamiseks teisi võimalusi, näiteks annetuste kogumist õpilaste perekondadelt. Sellisel juhul peaks omavalitsus sekkuma ning veenduma, et raha ei koguta seadusevastaselt.

Koolide toetamiseks loodud ühingud

11. Mitmete omavalitsuse koolide juurde on asutatud kooli tegevust toetavad eraõiguslikud ühingud, kes koguvad raha, mida kasutatakse kooli, selle õpetajate ja õpilaste toetamiseks. Ühingud on asutatud kooli vilistlaste, õpilaste vanemate või muude kooli käekäigust huvitatud isikute algatusel ning tegutsevad omavalitsusest sõltumatult.

12. Õiguslikult vormilt on need ühingud enamasti mittetulundusühingud, mõned ka sihtasutused. Tulu saadakse põhiliselt annetuste vormis, mõnel on ka majandustegevus (nt koolis tegutseva tasulise huvikooli pidamine). Ühingute juhtorganites on mitmel juhul tegevad ka kooli direktor, õppealajuhataja või osa õpetajatest.

13. Auditi ettevalmistamise ajal koolide küsitlemise teel kogutud andmete põhjal oli kooli tegevust toetav ühing asutatud vähemalt 32 kooli juurde (94st küsitletud koolist). 26 ühingut kogusid kooli toetamiseks annetusi. Kogutud andmed puudutasid vaid maakonnakeskustes ja neid ümbritsevates KOVides asuvaid gümnaasiumiosaga koole, mistõttu on tegelik koolide toetamiseks loodud ühingute arv tõenäoliselt suurem.

14. Toetava ühinguga koole on kogutud andmete põhjal kokku 11 omavalitsuses. 32 ühingust 18 on seotud Tallinna koolidega ning 3 Tartu linna koolidega.

Lastevanemate roll kooli rahastamisel

15. Auditis analüüsiti õpilase perekonna osa kooli tegevuse rahastamisel ning hinnati, kas perekonnalt raha kogumine on kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja haridusseaduses väljendatud põhimõttega, et omavalitsuse üldhariduskoolis peab saama õppida õppemaksuta. Kuigi sellise rahaküsimise kohta on kasutatud seadustes erinevaid termineid (kord on see õppemaks, kord lastevanemate kaasrahastus), väljendavad nad sisuliselt ühte ja sama mõtet. Auditis ei piirdutud üksnes juhtumitega, kus tegemist on kooli poolt vahetu õppemaksu küsimisega, vaid analüüsiti ka skeeme, kus rahakogumine toimub teiste isikute vahendusel, teise nimetuse all või mõne teise tegevuse varjus.

16. Auditeeritavaks valiti 8 kooli Tallinna ja 2 kooli Tartu linnast (vt tabel 1). Valiku asjaolusid vaata täpsemalt auditi iseloomustusest (lk 25).

Tabel 1. Auditeeritud koolid

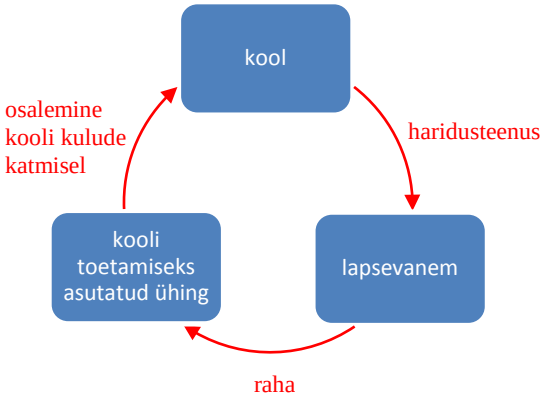
Kooli nimi	KOV	Õpilaste arv*	Kooli toetavad ühingud
Tallinna Prantsuse Lütseum	Tallinn	721	MTÜ Tallinna Prantsuse Lütseumi Sihtkapital
Tallinna Reaalkool	Tallinn	955	MTÜ Tallinna Reaalkooli Hoolekande Selts
Tallinna Inglise Kolledž	Tallinn	694	Hea Kooli Sihtasutus, Kaasaegse Kooli Sihtasutus, Inglise Kolledži Sihtasutus
Gustav Adolfi Gümnaasium	Tallinn	1092	Gustav Adolfi Sihtasutus
Tallinna Mustamäe Gümnaasium	Tallinn	636	Mustamäe Gümnaasiumi sihtasutus
Kadrioru Saksa Gümnaasium	Tallinn	936	MTÜ Kadrioru Saksa Gümnaasiumi Tugiselts
Tallinna Rahumäe Põhikool	Tallinn	719	MTÜ Rahukas
Vanalinna Hariduskolleegium	Tallinn	902	MTÜ Miikaeli Ühendus (kooli toetamine on üks osa ühingu tegevusest)
Hugo Treffneri Gümnaasium	Tartu linn	546	MTÜ Hugo Treffneri Gümnaasiumi Vilistlaskogu
Miina Härma Gümnaasium	Tartu linn	798	sihtasutus Tartu Kultuurkapital (SA ei ole loodud Miina Härma Gümnaasiumi toetamiseks, kuid selle juures tegutseb kooli toetamiseks loodud fond)

* 2014/2015. õppeaasta õpilaste arv 27.3.2015. a seisuga. Allikas: http://www.hm.ee/ehis/statistika.html

Allikas: Riigikontroll, EHIS

17. Kõikide auditiks valitud koolide juurde on asutatud kooli tegevust toetav ühing. Auditis uuriti, millised olid 2014. aastal kooli majandussuhted lastevanematega, millised ühinguga ning milline ülesanne oli ühingul lastevanemate ja kooli suhetes (vt ka joonis 2). Juba auditit ette valmistades oli teada, et lastevanemad on teinud nendele ühingutele annetusi või maksnud muus vormis raha. Auditis tehti kindlaks, mille eest on raha makstud ning kas sellest rahast on kaetud kooli pidamisega seotud kulusid või toetatud muul viisil kooliga seotud tegevusi. Analüüsiti rahamaksmise ja koolist saadava võimaliku vastuhüve põhjuslikku seost ning kujundati seisukoht, kas rahakogumisel on õppemaksu tunnused.

Joonis 2. Võimaliku õppemaksu kontekstis auditis käsitletud osapooled



Allikas: Riigikontroll

18. Auditis hinnati üksnes kooli tegevuse õiguspärasust. Eraisikute ega eraühingute tegevusele hinnanguid ei antud. See ei ole Riigikontrolli pädevuses.

Kahes koolis on lastevanemate raha kasutamine seadusega otseselt vastuolus

19. Tallinna Inglise Kolledži (TIK) õppekava eripäraks on võõrkeelte süvaõpe, mis seisneb A- ja B-võõrkeele õppe suuremas mahus, kui on ette nähtud riikliku õppekavaga. Erinevalt riiklikust õppekavast on TIKi põhikooli osas kohustuslik ka C-võõrkeel. Lisaks on võõrkeele paremaks õpetamiseks moodustatud klassidest väiksemad õpperühmad. Võõrkeelte süvaõpe on 1960. aastatest kestev traditsioon, mis on direktori sõnul jätkuvalt lastevanemate tahe.

20. Eripärane õppekava ja õppetöö korraldus eeldab suuremal hulgal õpetajaid ja lisaraha nende tasustamiseks. Lisaraha ei tule aga linnaeelarvest, vaid lastevanemate eestvedamisel kooli tegevuse toetamiseks asutatud sihtasutustelt: Kaasaegse Kooli SA-lt ja varem Hea Kooli SA-lt. Sihtasutused omakorda on kogunud korrapäraselt raha lastevanematelt õppetoetusena.

21. Õppetoetuse suurus õpilase kohta arutatakse igal aastal läbi kooli n-ö laiendatud hoolekogu koosolekul, millest võtavad teiste hulgas osa kooli ja sihtasutuste esindajad. Näiteks on kooli juhtkonna esindajad andnud koosolekul ülevaate kolmanda võõrkeele (C-võõrkeel) lisandumisega seotud õppekorralduse muudatustest ja juhtinud tähelepanu vajadusele arutada selle rahastamisvõimalusi.

Tallinna Inglise Kolledži juhtum

A-, B- ja C-võõrkeel – A-võõrkeelena õpitakse inglise, prantsuse, saksa või vene keelt. B-võõrkeele valik tehakse kas samade keelte hulgast või valitakse mingi teine keel. A- ja B-võõrkeele valiku teeb kool, arvestades kooli võimalusi ning õpilaste soove. C-võõrkeelt põhikooli riiklikus õppekavas kohustuslike õppeainete hulgas ei ole.

Allikas: põhikooli riiklik õppekava

22. 2014/2015. õppeaastal oodati, et iga õpilase kohta laekub aastas vähemalt 400 eurot toetusraha. Raha sai tasuda Kaasaegse Kooli SA pangaarvele, aasta varem tegeles õppetoetuste kogumisega Hea Kooli SA. Hoolekogu koosolekute protokollidest selgub, et näiteks 2013/2014. õppeaastal oli aprillikuu seisuga õppetoetusi laekunud üle 180 000 euro ning sellesse oli oma panuse andnud 81% õpilaste perekondadest.

23. Õppetoetuse ülekandmiseks saadab sihtasutus õpilase perekonnale kirja, milles teavitatakse, kui suures summas ja kuhu toetus tasuda. Kirjas on ära märgitud, mis kuupäevaks toetuse ülekandmist eeldatakse. Kui raha selleks ajaks ei laeku, saadetakse perekonnale meeldetuletus.

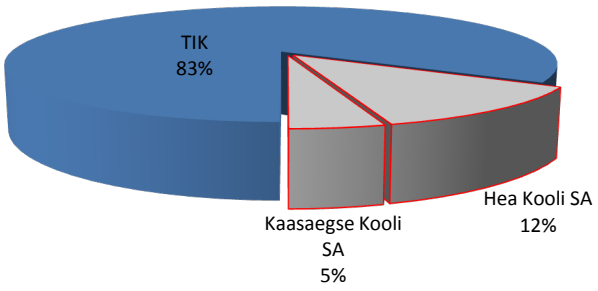
24. Teave toetuse tasumise võimaluse kohta on kättesaadav samuti TIKi veebilehel, kuhu on detailsema info saamiseks lisatud omakorda sihtasutuse veebilehe link. Muu hulgas leiab sealt soovituse tuua raha ülekandmisel välja õpilase nimi, kelle eest toetus tasutakse. See näitab, et sihtasutusel on selge soov pidada arvet, kes on oma panuse andnud, kes mitte.

25. Õppetoetustena kogutud raha on kasutatud TIKi tegevuse toetamiseks mitmel moel: sihtasutused on maksnud õpetajatele töötasu, tulemustasu ja preemiat, on soetanud kooli õppevahendeid ja inventari, rahastanud koolis psühholoogiteenust jms.

26. Osa TIKi õpetajatega olid sihtasutustel töölepingud, milles on käsitletud otseselt õpetajate tööd õppekavajärgse õppe korraldamisel koolis ja selle tasustamist. Nii said need õpetajad töö eest TIKis tasu kahelt tööandjalt: kooli eelarves ette nähtud raha piires TIKilt ning ülejäänud osas sihtasutustelt.

27. Hea Kooli SA ja Kaasaegse Kooli SA tegid 2014. aastal maksustatavaid väljamakseid 65-le TIKi õpetajale kogusummas *ca* 123 000 eurot. Lisaks sihtasutusega töölepingu sõlminud õpetajatele on sihtasutuselt saanud maksustatavaid väljamakseid ka teised TIKi õpetajad, olenemata, kas selle aluseks oli tööleping või mitte (nt preemiad hea töö eest koolis). Võrdluseks: TIK tegi samal ajal väljamakseid samuti 65 õpetajale kogusummas *ca* 617 000 eurot. Üldistades võib seega väita, et TIKi õpetajad said oma töö eest koolis *ca* 20% ulatuses tasu ja preemiat kooli juurde loodud sihtasutustelt, kes kogusid lastevanematelt õppetoetust (vt ka joonis 3).

Joonis 3. Tallinna Inglise Kolledži (TIK) õpetajatele 2014. aastal tehtud väljamaksete kogusumma jaotus väljemakse tegija järgi



Allikas: Riigikontroll Maksu- ja Tolliametilt saadud andmete põhjal

Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi juhtum

28. Sarnaselt toimub lastevanematelt rahakogumine Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis, mille õppekava näeb samuti ette süvendatud võõrkeeleõppe. Moodustatud on väiksemad õpperühmad ja ka õppetöö on riikliku õppekavaga võrreldes mahukam. Kuna linnaeelarve rahast selleks kõigeks ei piisa, küsitakse lisa lastevanematelt. Lastevanemad on kooli tegevuse toetamiseks asutanud Mustamäe Gümnaasiumi SA, kes raha kogumist korraldab.

29. Kooli direktor selgitas auditi ajal, et sihtasutuse kogutud rahast saab nii põhikoolis kui ka gümnaasiumis makstud võõrkeeli õppivate klasside teise keelerühma õpetaja palk. Selgus ka, et direktor edastab sihtasutusele selle küsimise peale õppeaasta alguses andmed, kui palju keeletunde on igale klassile ette nähtud ning kui palju raha oleks vaja lisaõpetaja palkamiseks, kui keelt õpetada väiksemates rühmades. Seejärel teeb sihtasutus arvutused, kui palju lastevanematelt raha küsida.

30. Kuigi raha kogutakse annetuse nime all, on täpselt paika pandud, millises summas seda oodatakse. 2014. aastal olid summad järgmised:

- 1.–4. klass 150 eurot aastas,
- 5.–9. klass 200 eurot aastas ja
- 10.–12. klass 250 eurot aastas.

Teadmiseks, et

Tallinna Linnavalitsuse finantsteenistus tunnustas 2014. aastal Mustamäe Gümnaasiumi Sihtasutust selle panuse eest kooli toetamisel kuldsponsori tiitliga.

Allikas: Tallinna Mustamäe Gümnaasium

31. Rühmaõppe kulude finantseerimist toetab igal aastal *ca* 90% Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi õpilaste perekondadest. 2014. aastal õnnestus niiviisi koguda *ca* 76 000 eurot.

32. Erinevalt Tallinna Inglise Kolledžist ei ole kooli juurde loodud sihtasutus siin kooliõpetajatega otsesuhtes. Sihtasutus kannab annetustena kogutud raha esmalt Tallinna Linnakantselei finantsteenistuse arveldusarvele, kust see kantakse edasi Tallinna Haridusameti kaudu kooli arvele. Palga arvestab ja maksab õpetajale kool.

33. Annetuse soovist teavitab perekondi esmalt sihtasutus, saates vastavasisulise kirja. Kui annetus jääb laekumata, on tavaks, et perekonnaga võtab ühendust vastava klassi lastevanemate esindaja, kes saadab meeldetuletuse e-kirjaga ja annab sellest teada ka helistades.[4] Õpilase perekonna süstemaatiline teavitamine annetamise vajadusest annab selgelt mõista, et tegemist ei ole vaid vabast tahtest ajendatud annetamisega. Rahalaekumist ei soovita jätta juhuse hooleks, kuna sellega kaoks kindlus, et rahasumma keeleõppe korraldamiseks väiksemates rühmades ka tegelikult kokku saadakse.

Riigikontrolli seisukoht

34. Riigikontrolli arvates osutavad eeltoodud asjaolud, et nii Tallinna Inglise Kolledžis kui ka Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis kogutakse õpilaste perekondadelt raha, mida kasutatakse vahetult kooli õppekavast tulenevate ainetundide korraldamiseks. Rahakogumine on süsteemne ja ulatuslik ning sellele järgneb konkreetne vastuhüve õppekavajärgse haridusteenusena. Sisuliselt on tegemist tasuga haridusteenuse eest ehk õppemaksuga. Tasu võtmine kooli õppekavaga kindlaks määratud

[4] Harju Maavalitsuse järelevalvemenetluse käigus tuvastatud asjaolud (Harju maavanema 4.3.2015. a korraldusega nr 462-k kinnitatud haldusjärelevalve õiend, lk 6)

üldharidusteenuse eest munitsipaalkoolis on tegevus, mis on seadusega üheselt vastuolus.

Ühingute kaudu koolidele annetamine on enamasti seaduslik, kuid kätkeb endas mitmeid probleeme

35. Lisaks Tallinna Inglise Kolledžile ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumile kogutakse kooli juurde loodud ühingu kaudu märkimisväärses summas annetusi ka mitmes teises auditeeritud koolis. Saadud raha ei kasutata küll otseselt kooli õppekavast tulenevateks tegevusteks, kuid sellega rahastatakse korrapäraselt teisi kooli pidamisega seotud kulusid. Vabatahtlike annetuste kogumine ja kasutamine koolis ei ole seadusega vastuolus, ent viis, kuidas see on auditeeritud koolides korraldatud, on mitmel moel probleemne.

Teadmiseks, et

auditis käsitletud koolide toetamiseks asutatud mittetulundusühingud ja sihtasutused on enamasti kantud tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja, mis tähendab, et neile tehtud annetused saab eraisik oma maksustatavast tulust maha arvata. See on tugev argument, mis räägib ühingute kaudu koolile raha annetamise kasuks.

36. Munitsipaalkooli pidamise kui avaliku ülesande rahastamine peab olema läbipaistev. Nii omavalitsusele kui ka laiemale avalikkusele peab olema teada, kui palju koolipidamine maksab ja see peab selguma kooli eelarvest. Eelarves tuleb ammendavalt kajastada kõik kooliga seotud kulud ja nende katteallikad. Kui osa kulusid rahastavad kooli juurde asutatud eraõiguslikud ühingud nii, et need kooli eelarves ega raamatupidamises ei kajastu, ei ole ei omavalitsusel, riigil ega laiemal avalikkusel teada, kui palju avaliku ülesande täitmine tegelikult raha nõuab. Kaasneb ka oht, et omavalitsuse kontroll ülesande täitmise üle ei ole enam täielik, kuna puudub võimalus kaasa rääkida, kuidas eraõiguslikesse ühingutesse kooli jaoks kogutud raha kasutada.

37. Kriitiliselt tuleb suhtuda kooli initsiatiivi annetuste kogumisel. Seadusest selgub üheselt, et kaasrahastamist ei tohi lastevanematelt nõuda. Ometi on olukorras, kus kool annab järjepidevalt mõista, et annetused on oodatud ja nendega arvestatakse, piir vabatahtliku annetamise ja kaasrahastamise nõudmise vahel habras.

Tallinna Prantsuse Lütseumi, Gustav Adolfi Gümnaasiumi ja Tallinna Reaalkooli juhtumid

38. MTÜ-le Tallinna Prantsuse Lütseumi Sihtkapital annetas 2014. aastal raha ligikaudu kolmandik Tallinna Prantsuse Lütseumi õpilaste perekondadest. Kokku saadi niiviisi *ca* 69 000 eurot. Raha käsutab ühing, ent soovitused, kuidas raha koolis kasutada, tulevad lütseumi hoolekogult ja direktorilt. Võtmeroll on kooli hoolekogul, kus eri osapoolte nägemuses saab lisaraha vajadus konkreetse sisu ja tehakse kokkulepped, kuidas seda koguda. Hoolekogu liikmete kaudu korraldatakse samuti õpilaste perekondade teavitamine annetuse võimalusest.

39. Annetustest on sihtkapital soetanud kooli õppevahendeid, teinud hoonetes remondi- ja korrashoiutöid, premeerinud õpetajaid, samuti toetanud kooliüritusi, õpilaste osalemist olümpiaadidel, premeerinud paremaid õpilasi jms. Koolihoonete remondile ja korrashoiule kulutas sihtkapital 2014. aastal *ca* 33 000 eurot ehk summa, mis on *ca* 9% kooli enda majandamiskuludest.

40. Sarnaselt toimub rahakogumine Gustav Adolfi SA ning MTÜ Tallinna Reaalkooli Hoolekande Selts kaudu, mis on asutatud vastavalt Gustav Adolfi Gümnaasiumi (GAG) ja Tallinna Reaalkooli toetamiseks.

41. Gustav Adolfi SA annetustulud olid 2014. aastal *ca* 68 000, sh eraisikutelt saadud annetused 11 000 eurot. Kui palju moodustab sellest õpilaste perekondadelt saadud osa, ei ole teada, sest selle kohta arvestust

ei peeta. Sihtasutuse suurimad väljaminekud GAGi tegevuse toetamisel olid 2014. aastal GAGi õpetajate motivatsioonitasu (25 000 eurot) ning oreli ja arvutustehnika soetamine kooli (mõlemad *ca* 10 400 eurot). Motivatsioonitasu maksti enne kooliaasta algust GAGi direktori esildise alusel kokku 48 õpetajale (s.o 57% GAGi õpetajatest).

42. Annetusi kogutakse enamasti sihtotstarbeliselt kindlate asjade soetamiseks või tegevuste korraldamiseks ning sihtasutusel on selleks n-ö allfondid. Sihtasutus võtab koolile vajalikke asju soetades arvesse kooli soovitusi. Kooli vajadustega on sihtasutus kursis ühingu nõukogusse kuuluvate kooli esindajate kaudu.

43. Erinevalt kahest eelnevast, on MTÜ Tallinna Reaalkooli Hoolekande Selts määranud kindlaks ka soovituslikud annetuse summad, milleks 2014. aastal oli 75 eurot ühe ning 95 eurot kahe või enama õpilasega perekonna kohta. Summa pannakse paika kooli hoolekogu, kooli juhtkonna, lastevanemate üldkoosoleku ja vilistlaskogu ühise arutelu käigus. Annetuse võimalustest teavitab perekondi Tallinna Reaalkooli Hoolekande Selts nii lastevanemate üldkoosoleku kaudu kui ka perekondadele edastatud e-kirjaga. Kokku saadi 2014. aastal õpilaste perekondadelt annetusi *ca* 55 000 euro eest. Annetusi kasutatakse vastavalt Tallinna Reaalkooli Hoolekande Seltsis ja kooli hoolekogus heaks kiidetud tegevuskavale. 2014. aastal olid suurimateks väljaminekuteks kooli valveteenus (*ca* 15 700 eurot) ning arvutite soetamine (*ca* 4200 eurot). Arvutid on antud koolile tasuta kasutada. Valveteenuse kohta märkis kooli esindaja, et see on seotud koolihoone valvamisega õppetöö välisel ajal.

Riigikontrolli seisukoht

44. Nii Tallinna Prantsuse Lütseumis, Gustav Adolfi Gümnaasiumis kui ka Tallinna Reaalkoolis on kooli tegevust rahastatud suurtes summades väljaspool kooli eelarvet. Riigikontrolli arvates ei tohiks avaliku ülesande täitmist sedasi rahastada. See on vähe läbipaistev ja omavalitsuse kontrolli alt väljas. Kooli pidamisega seotud kulusid ei saa enda katta võtta keegi teine kui kooli pidaja. Koolis remonditööde tegemine, kooli inventari soetamine, kooli tarbitavate teenuste rahastamine, õpetajate premeerimine on kõik näited kuludest, mille vajaduse üle peab otsustama kooli pidaja ehk omavalitsus.

45. Auditis ei tuvastatud, et kool oleks lastevanamatelt annetusi otseselt nõudnud, kuid oli näha, et kool arvestab annetustest saadava rahaga. Kool ei ole protsessis kõrvaltvaataja, kes laseb lastevanematel ja kooli juurde loodud ühingul omapäi toimetada, vaid aitab annetuste kogumisele kaasa. Ei saa välistada, et kooli hoolekogu kaudu või muul viisil aastast aastasse tehtavat teavitustööd ja lastevenemates teadmise kujundamist, et annetamine on õige ja vajalik, võib tajuda kaasrahastamise nõudena.

46. Riigikontroll leiab samuti, et kuigi annetamine on märk arenenud kodanikuühiskonnast, on annetamise ulatus eelkirjeldatud koolides teinud lastevanematest sisuliselt avaliku ülesande kaasrahastajad.

Tasuline huviharidus on osa kooli õppeprogrammist

47. Mitmes auditeeritud koolis on kooli õppekavajärgne tegevus ning koolis korraldatud tasuline huviharidus niivõrd tihedalt liidetud, et see on osa kooli eripärast ja identiteedist. Formaalselt on kooli õppekava ja huvikooli õppekava lahus. Samas on tasulise huvihariduse tunnid kooli

tunniplaanis läbisegi muude tundidega ja huvihariduse tundidest osavõtt laste hulgas laialdane.

Vanalinna Hariduskolleegiumi juhtum

48. Vanalinna Hariduskolleegiumi (edaspidi ka VHK) õppekava järgi on õpe koolis korraldatud huvi- ja üldharidust ühendavates kooslustes. Õppekavasse on integreeritud nii VHK juures tegutsevad munitsipaalhuvikoolid Muusikakool, Kunstimaja ja Teatrikool kui ka erahuvikoolid Keeltekeskus ja Arengukeskuse Täppisteadustekool, mille tegevust korraldab MTÜ Miikaeli Ühendus.

Teadmiseks, et

Vanalinna Hariduskolleegiumi põhikooli õppekavas ei ole inglise keele õpet, kuid seda on võimalik õppida tasulises huvikoolis.

49. Alates esimesest klassist on VHK tunniplaanis erahuvikooli Keeltekeskus korraldatav inglise keele tund ja munitsipaalhuvikooli Muusikakool korraldatavad muusikatunnid (koor, solfedžo, folkloor jms). Samuti on gümnaasiumiastmes lisaks VHK õppekavast tulenevatele kursustele tasulised huvialakooli kursused.

50. VHK direktori sõnul on huvikool vabatahtlik. Samas möönis ta, et võimalus osa võtta erinevatest huvialaringidest on üks põhjustest, miks lastevanemad VHKd eelistavad ning et 1. klassi vastuvõtmisel on eeliseks, kui laps asub õppima ka tasulisse Muusikakooli. Samuti märkis direktor, et tasulistest huvikoolidest võtavad osa pea kõik VHK tavaklasside õpilased ja kõrvale jäävad peamiselt vaid hariduslike erivajadustega lapsed.

51. Tunniplaanis on üldhariduse ainetunnid kõrvuti huvihariduse tundidega, tihti vaheldumisi. VHK direktori väitel on see nii põhjusel, et juhul kui lapsel on soov huviringidest osa võtta, on tal lihtne ja mugav neid oma koolipäeva planeerida.

52. VHKs tegutseva munitsipaalhuvikoolide ringitasu on vahemikus 20–69 eurot kuus, olenevalt ringist. MTÜ Miikaeli Ühendus peetava Keeltekeskuse ning Täppisteaduste Arengukeskuse õppemaks on tavaklassidele vähemalt 54 eurot kuus. Munitsipaalhuvikoolide tegevusest planeeriti 2014. aastal tulu üle 225 000 euro. Erahuvikoolid kogusid VHK õpilaste perekondadelt õppemaksuna *ca* 404 000 eurot.

53. MTÜ Miikaeli Ühendus kogus 2014. aastal ka vabatahtlikke annetusi *ca* 79 000 eurot, millest ligikaudu 80% saadi VHK õpilaste perekondadelt. Annetustest on toetatud abivajajaid lapsi, ent korrastatud ka VHK hoovi, remonditud huvikoolide ruume jms.

Tallinna Rahumäe Põhikooli juhtum

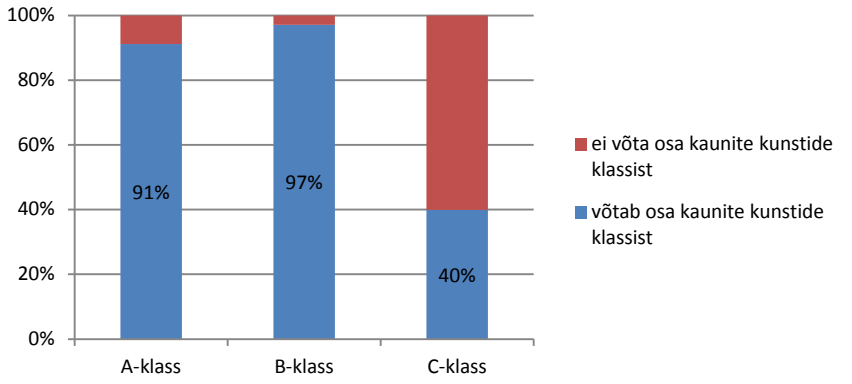
54. VHKga sarnaselt tegutsevad üldharidus- ja huvikool üksteisega tihedas seoses ka Tallinna Rahumäe Põhikoolis, kus õpilastel on võimalik osa võtta kaunite kunstide klassist (KKK). KKK on tasuline huvikool, mida korraldab MTÜ Rahukas, kes kasutab selleks põhikooli ruume. KKK raames saab õppida prantsuse keelt, tantsu, kunsti ja näitlemist. Tunnid toimuvad enne või pärast põhikooli tunde ja on põhikooli tunniplaanis.

55. KKK õppemaks on 45 eurot kuus[5] ning KKKst võtab osa *ca* 80% põhikooli õpilastest. A- ja B-klassides on osavõtt üle 90%, C-klassides märksa madalam (vt joonis 4). C-klass oli varem n-ö tavaklass, mille

[5] Vt ka http://rahukas.eu/kkk-info/oppemaks

tunniplaanis KKK aineid ei olnud. Seepärast on seal ka väiksem osavõtumäär, eelkõige vanemate õpilaste arvestuses.

Joonis 4. Tasulistest huvikoolitundidest osavõtt Tallinna Rahumäe Põhikoolis paralleelklasside kaupa



Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

56. Eeltoodust nähtub, et huvikool on olnud suunatud kindlatele põhikooli klassidele (A- ja B-klass) ning tasulisse huvikooli on kaasatud valdav osa põhikooli õpilastest. Riigikontrolli arvates on Rahumäe Põhikooli õppetöö tugevasti mõjutatud kooli soovist, et tasuline huviharidus oleks õpilase koolipäeva osa.

Miina Härma Gümnaasiumi juhtum

57. Seoseid tasulise huvihariduse ja kooli õppekava vahel võib täheldada ka Tartu Miina Härma Gümnaasiumis. Tasulises huviringis on võimalik alustada osa võõrkeelte õppega juba enne, kui need tulevad õpilase ainevalikusse kooli õppekava järgi. Alates 4. klassist saab huviringis õppida vene keelt, alates 6. klassist saksa ja prantsuse keelt. Vene keel on 6. klassist alates üks nendest keeltest, mille hulgast tuleb õppekava järgi valida üks kohustuslikuks õppeks (n-ö teine võõrkeel). Saksa ja prantsuse keel on valikainena kooli õppekavas gümnaasiumis.

58. Tasulise huvihariduse vormis õpilaste ettevalmistamine kooli õppekavast tulenevaks õppeks on toimunud Miina Härma Gümnaasiumis viimased paarkümmend aastat. Tasulise huvihariduse võimalus enne õppekavajärgset õpet on ära märgitud ka kooli õppekavas.

59. Huviringid on kooli tunniplaanis ja osavõtt nendest aktiivne. Koolidirektori sõnul ei käi huviringides vaid mõned õpilased. Vene keele ringitunni tasu on 108, saksa või prantsuse keele puhul 112 eurot aastas.

Riigikontrolli seisukoht

60. Õppetöös huvihariduse vajadustega arvestamine või asjaolu, et õpilased võtavad klassitäite kaupa osa koolipäeva lisatud tasulistest huviringidest, näitab, et tasulised huviringid on kooli õppeprogrammi olemuslik osa. Kuigi kooli õppekava seda kõike ei kajasta, on tasulised huviringid osa haridusest, mida soovitakse õpilastele neis koolides pakkuda. Nagu annetuste kogumisel, on siingi täheldatav kooli aktiivne roll ja tingimuste loomine, mis suunab õpilasi tasulistest huviringidest osa saama. Selle põhjusest võib ka aru saada, sest huviringide käigushoidmine vajab teatavat kriitilist hulka õpilasi ja kool soovib huviringide jätkumist, kuna need toetavad kooli kohustuslikku õppeprogrammi või aitavad rõhutada kooli eripära.

61. Osavõtt tasulistest huviringidest peab põhinema täielikult õpilase ja tema perekonna vabal tahtel. Seetõttu on tasulise huvihariduse tihe põimimine kooli õppekavaga Riigikontrolli arvates probleemne, kuna võib hakata vaba valikut piirama. Oluline on, et kool ei agiteeriks õpilasi tasulisest huvihariduses osas saama, andes mõista, et tasulisest huviringist osavõtt annab õppekava läbimisel eeliseid.

Riigikontrolli märkus: nii Tartu Linnavalitsus kui ka Tartu Miina Härma Gümnaasium tõid oma vastuses aruandele välja, et huvihariduse senisest suurem sidumine formaalse haridusega on riigi hariduspoliitika arengusuund, mis on väljendatud elukestva õppe strateegias 2020. Nii see tõepoolest on ja Riigikontroll seda ei vaidlustagi. Oluline on, et huviharidus oleks täielikult vabatahtlik, eriti tasuline huviharidus. Tegemist ei ole vabatahtliku huviharidusega, kui näiteks kooli õppetöö korraldus teeb selle vältimise ebamõistlikuks, nagu näiteks auditis ilmnenud juhtudel, kus tasulised huviringid olid keset koolipäeva.

Riigikontrolli hinnang auditeeritud koolidele

62. Nagu eespool märgitud, hinnati auditeeritud koolides, kas üldharidusteenus on seal õppemaksuta ja kaasrahastamise nõudeta. Hinnangu aluseks olid põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg 11 ja haridusseaduse § 4 lg 7. Riigikontrolli käsitlust õppemaksu olemusest on tutvustatud valdkonna ülevaates (vt p 2). Auditi hinnangukriteeriumeid tutvustati enne audititoimingute algust kõikidele auditeeritud koolidele. Kriteeriumite asjakohasust auditeeritud koolid ei vaidlustanud.

63. Auditis tuvastatud asjaolusid arvestades jaotuvad auditeeritud koolid Riigikontrolli hinnangul kolme rühma:

- kahes koolis on rahakogumine selgelt vastuolus põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest ja haridusseadusest tuleneva põhimõttega, et kooli õppekava järgi toimuva õppe eest ei tohi kaasrahastamist küsida. Koolid: Tallinna Inglise Kolledž, Tallinna Mustamäe Gümnaasium;
- kolmes koolis ei ole õppekava jaoks kaasrahastamist küsitud, kuid lastevanemate rahast kooli kulude reeglipärane katmine ei ole samuti õppemaksuta õppe põhimõttega täielikult kooskõlas. Koolid: Gustav Adolfi Gümnaasium, Tallinna Prantsuse Lütseum ja Tallinna Reaalkool;
- kolmes koolis on tasulise huvihariduse ja üldhariduse õppe tiheda omavahelise seose tõttu arvestatav risk, et õpilased ei ole tasulises huvihariduses osalemise või mitteosalemise otsustes täielikult vabad. Koolid: Miina Härma Gümnaasium, Tallinna Rahumäe Põhikool ja Vanalinna Hariduskolleegium;
- kahes koolis eeltoodud asjaolusid ei tuvastatud. Koolid: Hugo Treffneri Gümnaasium, Kadrioru Saksa Gümnaasium.

Kontroll lastevanematelt raha kogumise õiguspärasuse üle

64. Omavalitsuse tegevus peab olema õiguspärane. Samuti tuleb omavalitsusel tagada oma vallas või linnas igaühe seaduslikud õigused ja vabadused. Õppemaksuta õpe omavalitsuse üldhariduskoolis on põhiseadusega garanteeritud õigus.

65. Kui omavalitsus oma ülesandeid kooli pidajana korralikult täidab, peaks olema talle teada, millised on kooli õppekavast ja õppetöö korraldusest tulenevad vajadused ja kuidas kaetakse nendega seotud kulud. Samuti peab olema omavalitsusele teada, kui kooli tegevust toetatakse rahast, mis ei tule omavalitsuse eelarvest. Kui kooli tegevuses on asjaolusid, mis viitavad seaduse rikkumisele, tuleb omavalitsusel asjaolusid kontrollida, rikkumises selgusele jõuda ja see peatada.

66. Auditis analüüsiti, kas ja kuidas on Tallinna ja Tartu linn kontrollinud auditeeritud koolides lastevanematelt raha kogumise õiguspärasust ning millistele järeldustele on jõutud. Hinnati, kas omavalitsuse kontroll on olnud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud ülesannete raames piisav. Hindamisel kasutatud kriteeriumid kooskõlastati enne auditi algust Tallinna ja Tartu linnaga.

Rahakogumine on omavalitsusele teada, kuid seda ei ole põhjalikult kontrollitud

Tallinna linn

67. Tallinnas teeb tavapäraselt koolide üle järelevalvet Tallinna Haridusamet, mille koosseisus on eraldi sisekontrolliüksus. 2008. aastal kontrolliti näiteks kooli koostööd eraõiguslike ühingutega Tallinna Inglise Kolledžis, Gustav Adolfi Gümnaasiumis, Tallinna Reaalkoolis ja Vanalinna Hariduskolleegiumis. Vaadati eraisikutelt ja ühingutelt annetuste saamist, neile kooliruumide kasutusse andmist ja uuriti ühingute pakutavate teenuste seoseid kooli korraldatavate huviringidega. Leiti, et ruumide kasutusse andmisel oli rikutud linnavara kasutamise reegleid (nt küsiti haridusameti hinnakirjas märgitust väiksemat renti). Teisi rikkumisi ei täheldatud.

Teadmiseks, et

2013. aasta kontroll Tallinna Rahumäe Põhikoolis oli ajendatud lastevanemate kaebusest, et põhikooli õppetöö kahes vahetuses on tingitud huvikooli tegevusest, kuna huvikooli tunnid on põhikooli tunniplaanis ja huvikool kasutab kooli ruume ajal, kui neid võiks kasutada põhikooli õppeks. Kontrolli tulemusena leitigi, et huvikooli tundide paigutamine kooli tunniplaani koolipäeva algusesse ei ole põhjendatud. Olukord ei ole praeguseks aga muutunud, kuna huvikooli tunnid on endiselt põhikooli tunniplaanis päeva alguses.

68. Auditeeritud koole on kontrollitud ka hiljem: 2010. aastal Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi ja Tallinna Rahumäe Põhikooli, viimast korra veel ka 2013. aastal. Ka nendel juhtudel tuvastati vara kasutusse andmisel reeglite rikkumisi. Mitte ühelgi korral ei ole kontroll keskendunud lastevanematelt raha kogumise õiguspärasusele. Küsimust ei ole käsitlenud ka linnavalitsuse sisekontrolliteenistus ega linnavolikogu revisjonikomisjon. Rahaküsimine on linnavalitsusele siiski teada, kuna selle kohta on tulnud mitmeid kaebusi. Nendel juhtudel on küsitud selgitusi ja tuletatud koolijuhile meelde, et õppekavajärgse õppe jaoks lastevanematelt raha küsimine on ebaseaduslik. Auditeeritud koolides on see kõik toimunud suuliselt ning kontrollimenetlusi ei ole alustatud.

69. 2013. aastal arutati koolide juurde loodud ühingutega seonduvat probleemistikku haridusameti ja sisekontrolliteenistuse ühisel nõupidamisel, kus selgitati välja probleemid, sh tasulise huvihariduse korraldamine kooli tunniplaani alusel ja raha küsimine õppekavajärgseks süvaõppeks. Lepiti kokku, et otsitakse võimalusi probleemide

käsitlemiseks edasises kontrollitöös, kuid mõttest kaugemale ei ole jõutud ega nende küsimuste õiguspärasuses selget seisukohta kujundatud. Auditi käigus põhjendati seda väitega, et linnal ei ole voli sekkuda lastevanemate ja eraõiguslike ühingute vahelistesse suhetesse. Samuti peetakse valdkonnas hinnangute andmist liialt keeruliseks.

70. Eelnevast nähtub, et Tallinna Linnavalitsusel on lastevanematelt raha küsimine teada ja probleemi on teadvustatud, kuid konkreetsete hinnangute andmisest on hoidutud. Arvestades, et rahaküsimise õiguspärasus on mitmel korral kahtluse alla seatud nii lastevanemate pöördumistes kui ka meedias, ei ole selline hoiak põhjendatud. Seetõttu ei saa ka Tallinna linna kontrolli auditeeritud koolide üle pidada selles küsimuses piisavaks.

Tartu linn

71. Ka Tartu linnas ei ole auditeeritud koolides raha kogumist teenistusliku järelevalve või auditi korras kontrollitud. Koolide kontroll on ülesandena Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna vastutusalas. Linnavalitsusele on tehtud küll pöördumisi rahakogumise õiguspärasuse kohta, kuid põhjalikke kontrolle ei ole tehtud.

72. Haridusosakonna esindaja väitel on arutatud korduvalt huvi- ja üldhariduse seoseid ning oldud sunnitud tõdema, et raske on vahet teha, kus lõpeb õppekava ja algab huvitegevus. Märgiti ka, et koolid peavad arvesse võtma lastevanemate huvi saada kooli kaudu oma lapsele võimalikult mitmekülgne ja kvaliteetne haridus, milles on omal kohal ka huvitegevus. Pealegi tuleb osavõtt oma koolis toimuvatest huviringidest perele enamasti odavam kui vedada lapsi eri huviringidesse üle linna. Rõhutati aga, et tasuline huvitegevus ei tohi anda kooli õppekava läbimisel eeliseid.

73. Riigikontrolli arvates ei ole Tartu linn kasutanud kõiki võimalusi, et uurida Miina Härma Gümnaasiumi tasuliste huviringide ja õppekava seoseid ning veenduda, et tasuline huviharidus ei anna eeliseid õppekavajärgseks õppeks. Seega ei saa ka Tartu linna tegevust selles küsimuses pidada piisavaks.

Probleemi lahendamist tuleb alustada tõhusamast järelevalvest ja hoiakute suunamisest

74. Auditiga kogutud teavet kokku võttes leiab Riigikontroll, et lastevanematelt raha kogumine on iseloomulik just teatud koolidele. Koolidele, kes soovivad avalikus koolivõrgus eristuda, pakkudes võimalikult valikuterohket ja põhjalikku õpet. Kooli ja lastevanemate ootused heale haridusele ning tegelik rahastamine lähevad neis koolides tugevasti lahku, mis ongi üks peamisi põhjusi, miks osa rahastamisest on lastevanemate kanda. Omavalitsus rahastab koole üldjuhul õpilaste arvu aluseks võttes, olenemata õppekava või õppetöö erisustest.

75. Haridusteenuse kaasrahastamist ei tohi munitsipaalkoolis lastevanematelt nõuda. See peaks olema üheselt selge. Samas, lastevanemate soov hea hariduse saamise nimel raha panustada ei ole põhimõtteliselt halb. Siiski ei tohiks lastevanemate annetustest kujuneda munitsipaalkoolis üldhariduse andmisega seotud kulude püsivat katteallikat. Sellisel juhul on kerge tekkima põhjuslik seos raha maksmise ja vastuhüve vahel. Kui koolile järjepidev raha andmine on orienteeritud vastuhüvele, mis seisneb kokkuvõtlikult kvaliteetsemas hariduses, ei ole

see raha oma olemuselt annetus, vaid pigem tasu haridusteenuse eest. Tasu on õppemaksule omane element ning selle kogumine, olenemata nimetusest ja vormist, on vastuolus põhiseaduses väljendatud mõttega, et munitsipaalkoolis peab saama üldhariduse õppemaksuta.

76. Oluline on ka märkida, et lastevanemate rahalise panusega kaasneb risk, et teatud koolides õppimine ei ole enam igaühele kättesaadav, kuna perekondade võimalus kooli majanduslikult toetada on erinev. Isegi kui valmisolek kooli rahaliselt toetada ei ole koolis õppimise eelduseks, on teadmine, et ühed panustavad raha, teised mitte, hea lähtekoht sotsiaalseks kihistumiseks. Kui teatud koolid välistatakse juba eos põhjusel, et seal on tavaks hea hariduse eest juurde maksta, on asi halb. Haridusteenuse pakkumine avalikus koolivõrgus ei tohiks selliste valikuteni viia ega tõugata tagant sotsiaalset kihistumist.

77. Rahakogumine on olnud probleemne küsimus juba pikemat aega, kuid senimaani ei ole riigi- ega kohalik võim sellesse otsustavalt sekkunud. Tuleb möönda, et universaalseid lahendusi selles küsimuses ka ei ole, kuna piir, millal annetamisest saab tasu hariduse eest ning millest alates hakkab vabatahtlik rahakogumine töötama vastu avalikele huvidele, oleneb paljuski kontekstist. Lahenduseks ei saa olla näiteks annetuste üldine keelamine. See oleks ebaproportsionaalne, kuna lülitab muu hulgas tasa puhtalt heategeval eesmärgil toimuva rahakogumise. Lahenduseks ei saa olla ka näiteks avaliku koolivõrgu koolide õppeprogrammide ja -töö ühtlustamine, likvideerides teatud koolide rohkem raha nõudvad eripärad. Selgi juhul oleks ühiskond pigem kaotaja kui võitja. Seega, täiendavad keelud ega piirangud siinkohal ei aita. Lahendused tuleb leida kehtivate reeglite juures, mis Riigikontrolli arvates on ka võimalik.

78. Võti peitub eeskätt omavalitsuse tegevuses kooli pidajana. Näib, et omavalitsus ei soovi praegu väga sekkuda kooli ja lastevanamate vahelisse suhtesse, lastes sellel omasoodu areneda. See ei peaks nii olema, eriti kui suhe puudutab kooli rahastamist. Ideaalis peaks omavalitsus olema koolile ja õpilaste perekondadele avatud ning konstruktiivne partner, kellele on perekondade haridusootused teada ning kes arvestab nendega koolivõrgu arendamisel ja koolide rahastamisel. Omavalitsus peab suutma vahet teha, milline on heategeval eesmärgil toimuv annetuste kogumine ja milline rahakogumine oma olemuselt seda ei ole. Vajaduse korral peab nõuga appi tulema Haridus- ja Teadusministeerium. Ühtlasi peab omavalitsus tagama, et kooli tegevuseks mõeldud raha kasutamine toimub vaid kooli eelarve kaudu.

79. Riigikontroll leiab samuti, et kooli üldhariduse õppeprogramm ja samas koolis pakutav tasuline huviharidus tuleb hoida selgelt lahus. Seda nii formaalselt kui ka sisuliselt. Esmalt tähendab see, et kooli õppekavasse ei integreerita tasulise huvihariduse aineid, nii et need loovad eeliseid hakkamasaamiseks tasuta üldharidusõppes. Huviharidusel on kahtlusteta oma koht üldhariduskoolides ja võimaluste loomine selleks on igati teretulnud, kuid tasulist huviharidust ei tohi välja pakkuda viisil, mis piirab vabadust otsustada, kas huviringis osaleda või mitte. Alustada võiks sellest, et tasulise huvihariduse tunde ei kavandata tunniplaani õpilase koolipäeva keskele. Osavõtt nendest peab jääma väljapoole tunniplaanijärgset koolipäeva. Mõistagi peab olema välistatud ka

igasugune koolipoolne agitatsioon ja mõjutustegevus tasulise huvihariduse kasuks.

80. Rahakogumise probleemile mõistliku lahenduse leidmine eeldab ka riigi panust. Seda põhjusel, et lõppastmes peab riik oma hariduspoliitiliste meetmetega kindlustama, et õigus õppemaksuta üldharidusele oleks igaühele võrdselt tagatud. Esmalt peaks riik Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) kaudu mõistma selgelt hukka rahastamisskeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast vastuvõetavad. Rahakogumise probleem on ministeeriumile teada, kuid HTM ei ole oma põhimõtteliste seisukohtadega avalikkuse ette tulnud. Ühiskonna arusaamade ja hoiakute kujundamiseks oleks seda kindlasti vaja.

81. Abi oleks ka HTMi juhistest koolidele, mis kirjeldaksid praktiliste näidete varal, milline tegevus ei ole kooli juhtkonnale annetuste kogumisel või sellele kaasaaitamisel kohane. Samuti võiks juhised kirjeldada tasulise huvihariduse ja üldhariduse koostoimimise põhimõtteid ning näidata, millisel viisil ei tohiks tasulist ja tasuta haridust omavahel integreerida, kuna see võib hakata piirama õpilase vaba valikut tasulises huvihariduses osaleda või mitte.

82. Riigikontrollile teadaolevalt on HTMil kavas taotleda oma järelevalvepädevuse laiendamist. Kui praegu piirduvad ministeeriumi volitused üldhariduskoolide kontrollimisel õppe- ja kasvatustöö nõuete vastavuse kontrolliga, siis kava kohaselt peaks sellele lisanduma ka õppe- ja kasvatustöö otstarbekuse kontroll. Riigikontrolli arvates on see tervitatav, kuna võimaldaks anda rohkem sisulisi hinnanguid ka auditis tuvastatud probleemidele, nt kas või tasuliste huviringide tunniplaani lisamise küsimuses.

83. Arvestades auditis tuvastatud probleemide sisu ja ulatust, annab Riigikontroll soovitused Tallinna Linnavalitsusele ning haridus- ja teadusministrile.

84. Riigikontrolli soovitused Tallinna Linnavalitsusele:

- tagada, et alates 2015/2016. õppeaastast ei kasutataks Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi juurde loodud eraõiguslike ühingute poolt lastevanematelt kogutud raha kooli õppekavas ette nähtud üldharidusõppe korraldamiseks;

- tagada, et alates järgmisest eelarveaastast on auditeeritud koolides kõik kooli pidamisega seotud kulud (nt õpetajate tööga seotud tasud, kooli majandamisega seotud kulud, investeeringud kooli varasse) ja selliste väljaminekute katteallikad kajastatud kooli eelarves.

Tallinna Linnavalitsuse vastus: vastuse esitas Tallinna Haridusamet, kes märkis, et Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi direktorile on esitatud nõue tagada õppekava täitmine riigieelarvest eraldatud rahaga (vt täpsemalt lisast A).

85. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- kujundada ja teha avalikkusele teatavaks Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimõttelised seisukohad

munitsipaalkoolides lastevanematelt raha kogumise küsimuses, mõistes hukka skeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast aktsepteeritavad;

- koostada munitsipaalkoolidele õpptöö korraldamise suunised, mis käsitleksid nii kooli rolli annetuste kogumisel kui ka piire tasulise huvihariduse ja üldhariduse õppe vahel.

Haridus- ja teadusministri vastus: näeme Haridus- ja Teadusministeeriumi rolli ja võimalust kõnesoleva probleemi lahendamisel eelkõige erinevate osapoolte ja avalikkuse teadlikkuse tõstmises. Leiame, et Riigikontrolli soovitused toetavad seda eesmärki, ning plaanime teha järgmist:

1) teha kohalikele omavalitsustele kui koolipidajatele, koolijuhtidele ja avalikkusele teatavaks Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimõttelised seisukohad munitsipaalkoolides lastevanematelt raha kogumise küsimuses, tuues välja skeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast aktsepteeritavad;

2) koostada munitsipaalkoolidele õppetöö korraldamise suunised, mis käsitleksid nii kooli rolli ja vastutust annetuste kogumisel kui ka tasulise huvihariduse korraldamist;

3) teha ettepanek laiendada Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalvepädevust õppe- ja kasvatustöö korraldamise otstarbekusele (vt pikemalt lisast A).

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile ja Tallinna Linnavalitsusele soovitusi. Minister ja linnavalitsus saatsid 2015. aasta augustis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Rahakogumise probleemile lahenduse leidmine 84. Soovitused Tallinna Linnavalitsusele: ▪ tagada, et alates 2015/2016. õppeaastast ei kasutataks Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi juurde loodud eraõiguslike ühingute poolt lastevanematelt kogutud raha kooli õppekavas ette nähtud üldharidusõppe korraldamiseks; ▪ tagada, et alates järgmisest eelarveaastast on auditeeritud koolides kõik kooli pidamisega seotud kulud (nt õpetajate tööga seotud tasud, kooli majandamisega seotud kulud, investeeringud kooli varasse) ja selliste väljaminekute katteallikad kajastatud kooli eelarves.	**Tallinna Linnavalitsuse vastuse** esitas Tallinna Haridusamet, kes märkis, et Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi direktorile on esitatud nõue tagada õppekava täitmine riigieelarvest eraldatud rahaga (vt täpsemalt lisast A).
85. Soovitused haridus- ja teadusministrile: ▪ kujundada ja teha avalikkusele teatavaks Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimõttelised seisukohad munitsipaalkoolides lastevanematelt raha kogumise küsimuses, mõistes hukka skeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast aktsepteeritavad; ▪ koostada munitsipaalkoolidele õpptöö korraldamise suunised, mis käsitleksid nii kooli rolli annetuste kogumisel kui ka piire tasulise huvihariduse ja üldharidusõppe vahel. **(p-d 74–83)**	**Haridus- ja teadusministri vastus:** Näeme Haridus- ja Teadusministeeriumi rolli ja võimalust kõnesoleva probleemi lahendamisel eelkõige erinevate osapoolte ja avalikkuse teadlikkuse tõstmises. Leiame, et Riigikontrolli soovitused toetavad seda eesmärki ning plaanime teha järgmist: 1) teha kohalikele omavalitsustele kui koolipidajatele, koolijuhtidele ja avalikkusele teatavaks Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimõttelised seisukohad munitsipaalkoolides lastevanematelt raha kogumise küsimuses, tuues välja skeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast aktsepteeritavad; 2) koostada munitsipaalkoolidele õppetöö korraldamise suunised, mis käsitleksid nii kooli rolli ja vastutust annetuste kogumisel kui ka tasulise huvihariduse korraldamist; 3) teha ettepanek laiendada Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalvepädevust õppe- ja kasvatustöö korraldamise otstarbekusele (vt pikemalt lisast A).

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata auditiks valitud omavalitsuste üldhariduskoolides lastevanematelt raha kogumise õiguspärasust ning omavalitsuse kontrolli kooli tegevuse rahastamise üle.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Koolide tegevust kontrollides hinnati, kas üldharidusteenus on vastavalt seadusele õppemaksuta.

Hindamisel võeti aluseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõikes 11 ja haridusseaduse § 4 lõikes 7 väljendatud põhimõte, et omavalitsuse üldhariduskoolis ei tohi nõuda vanematelt õppemaksu ega muus vormis kaasrahastamist. Selleks analüüsiti, ega koolile või kooli tegevust toetavale ühingule makstud raha eest ei ole õpilase perekond saanud otsest vastuhüve kooli õppekava järgse haridusteenuse näol.

Omavalitsuse tegevust hinnates analüüsiti, kas KOV on taganud, et õppekavajärgne õpe on KOVi koolis õppemaksuta.

Hindamise alus tuletati kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS), põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (PGS) ja haridusseaduses (HaS) omavalitsusele pandud ülesannete põhjal, millest on mõistlik eeldada, et KOV on kooli pidajana kontrollinud ja veendunud, et koolis ei koguta õppemaksu. Ülesanded ja õigused, mille raames KOVi tegevust analüüsiti, on järgmised:

- KOVi ülesanne on tagada oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majanduslik teenindamine ja finantseerimine ning osaleda õpetajate vajaduse prognoosimisel (HaS, § 7 lg 2);
- kooli pidaja tagab koolile riikliku õppekava täitmiseks vajalikud õpetajad ja õpikeskkonna (PGS, § 7, 7^1);
- kooli eelarve kinnitab kooli pidaja (PGS, § 82 lg 10);
- kooli pidaja osaleb kooli hoolekogu töös (PGS, § 73 lg 2);
- KOKSi § 66^1 annab valla- või linnavalitsusele õiguse teha hallatava asutuse ning selle juhi tegevuse seaduslikkuse üle teenistuslikku järelevalvet.

Kooli pidajana on KOVil seega mitmeid võimalusi saada kooli tegevuse kohta adekvaatset infot ja kontrollida, et tegevus on õiguspärane. Neid õigusi kasutades peab olema KOVile teada, millised kohustused on kool endale õppetegevuse korraldamiseks võtnud ja millistest allikatest kohustustega seotud kulud kaetakse. Seega peab olema KOVile ka teada olukord, kui tema eelarvest eraldatud raha kooli kõiki kulusid ei kata, mis omakorda peaks andma põhjuse kontrollida, kas raha kogumine kolmandatelt isikutelt ja selle kasutamine koolis on õiguspärane.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditeerituteks olid Tallinna linn ja Tartu linn ning nende järgmised koolid: Tallinna Prantsuse Lütseum, Tallinna Reaalkool, Tallinna Mustamäe Gümnaasium, Gustav Adolfi Gümnaasium, Vanalinna Hariduskolleegium, Kadrioru Saksa Gümnaasium, Tallinna Inglise Kolledž, Tallinna Rahumäe Põhikool ning Hugo Treffneri Gümnaasium ja Miina Härma Gümnaasium.

Koolide valikul oli määrav kooli eripärane õppekava, kooli tegevust toetava eraõigusliku ühingu olemasolu ning selle kogutud annetuste suurus.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2015. aasta juunikuus.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tambet Drell ja audiitor Ines Vali.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/15/50077/34.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Haridus- ja teadusministri ning auditeeritute täisvastused

HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud: 28.08.2015
Kehtib kuni: 27.08.2020
Alus: 5 aastat - AvTS § 35 lg2 p2
Teabevaldaja: Haridus- ja Teadusministeerium

Pr Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/21

Meie: 28.08.2015 nr 8-4/15/4667-2

Vastus Riigikontrolli kontrolliaruande „Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast“ eelnõu ettepanekutele

Austatud peakontrolör

Vastus Riigikontrolli kontrolliaruande „Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast“ eelnõu ettepanekutele

Täname Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu eest ning nõustume Riigikontrolli järelduste ja soovitustega.

1. Koolide toetamine ning lastevanematelt raha küsimise viis ja eesmärk kõiguvad teatud juhtudel lubatu ja lubamatu piiril. Oleme korduvalt väljendanud ka aruande eelnõus kirja pandud seisukohta, et juhul kui rahakogumise motiivides domineerib orienteeritus vastuhüvele, on tegemist pigem haridusteenuse ostmise kui heategevusega. Selgelt heategeval eesmärgil toimuv annetamine on samas igati tervitatav.

2. Ebaseaduslikel ja ebaeetilistel rahastus- ja annetuspraktikatel on negatiivne mõju tasuta ja võrdse ligipääsu põhimõttel toimivale haridussüsteemile ja usaldusele Eesti hariduse suhtes. Oleme nõus, et kõnealuste probleemide lahendamine ei eelda karmimaid reegleid või keelde seaduse tasandil, vaid pigem keskendumist seni kasutamata või vähekasutatud võimalustele. Probleem ei seisne õiguslikus regulatsioonis, vaid selle rakendamises. Kõnealusele probleemile ei ole universaalset lahendust, vaid igat olukorda tuleb hinnata juhtumipõhiselt.

3. Õigusnormid, mis reguleerivad koolide ja õppe rahastamist, lastevanematelt raha küsimise või selle kasutamise lubatavust, lähtuvad põhiseadusest ja rahvusvahelistest õigusaktidest, mille kohaselt haridus on inimõigus, mis peab olema võrdselt kättesaadav ja kvaliteetne. Nende põhimõtete tagamiseks on õppekavajärgse tegevuse finantseerimine lastevanemate poolt ka selgesõnaliselt keelatud. Kooli õppe- ja kasvatustöö alus on kooli õppekava. Seega ei saa selliseid tegevusi, nagu näiteks süvaõpe ja valikained, mis on sätestatud kooli õppekavas, käsitada õppekavavälisena. Selliste tegevuste rahastamiseks ei saa kasutada õpilaste või lapsevanemate kaasrahastamist. Vastutus kooli õppekavajärgse tegevuse rahastamise eest on selgelt koolipidajal.

4. Osavõtt tasulistest huviringidest peab olema vabatahtlik, ei tohi mõjutada õpilase võimalusi edukaks õppekava alusel toimuvaks õppetööks ja arenguks ega muuta tema koolipäeva korraldust ebamugavaks. Me ei pea õigeks käitumist, mis aktiivselt suunab õpilasi kooli enda või seotud organisatsiooni kaudu korraldatud tasulisest huviharidusest osa võtma. Huviharidus peab olema korraldatud viisil, mis tagab, et koolis toimuv tasuline huvitegevus ja õppekavaline tegevus on omavahel eraldatud mitte ainult vormiliselt, vaid ka sisuliselt. Tasulise huvihariduse tihe põimimine kooli õppekavaga võib olla probleemne ja teatud juhtudel ebaseaduslik.

5. Munitsipaalkooli eelarve üle saab järelevalvet teostada üksnes kohalik omavalitsus koolipidajana. Jätkusuutlikult kvaliteetse hariduse tagamiseks tuleb kooli eelarve korraldada nii, et õppekavajärgne tegevus ja selle kvaliteet on igal juhul tagatud koolipidaja poolt eraldatud vahenditest. Tasuta hariduse pakkumise eest oma territooriumil ja enda omandis olevas üldhariduskoolis vastutab koolipidaja ja koolijuht tema esindajana. Nõustume Riigikontrolli järeldusega, et kohaliku omavalitsuse poolne järelevalve koolide tegevuse suhtes ei ole olnud piisav ning teenistusliku järelevalve või auditeerimise võimalusi ei ole piisavalt kasutatud. Seega peitub võti olukorra lahendamiseks, nagu ka Riigikontroll leiab, eeskätt omavalitsuse tegevuses kooli pidajana.[1]

6. Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast on keerukas ja mitmetahuline probleem, mille puhul lahenduse leidmine sõltub ühelt poolt koolipidajaist ja lapsevanemaist kui otseselt puudutatud osapooltest, teisalt aga ka avalikkuse hoiakutest ja suhtumisest. Haridus- ja Teadusministeerium toetab Riigikontrolli seisukohta, et vaatamata olukorra keerukusele ei saa probleemsetel rahakogumise praktikatel lasta areneda oma teed. Kannatajaks on sellisel juhul esmajoones õpilased ja haridussüsteem – Eesti hariduse usaldusväärsus, kättesaadavus ja kvaliteet tervikuna. Oluline roll õigusnormide korrektsel rakendamisel ning ebamõistlike praktikate vältimisel ja vähendamisel on asjaosaliste ja avalikkuse teadlikkusel.

7. Näeme Haridus- ja Teadusministeeriumi rolli ja võimalust kõnesoleva probleemi lahendamisel eelkõige erinevate osapoolte ja avalikkuse teadlikkuse tõstmises. Leiame, et Riigikontrolli soovitused toetavad seda eesmärki ning plaanime teha järgmist:

    1) teha kohalikele omavalitsustele kui koolipidajatele, koolijuhtidele ja avalikkusele teatavaks Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimõttelised seisukohad munitsipaalkoolides lastevanematelt rahakogumise küsimuses, tuues välja skeemid, mis ei ole avaliku huvi seisukohast aktsepteeritavad;
    2) koostada munitsipaalkoolidele õppetöö korraldamise suunised, mis käsitleksid nii kooli rolli ja vastutust annetuste kogumisel kui ka tasulise huvihariduse korraldamist;
    3) teha ettepanek laiendada Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalvepädevust õppe- ja kasvatustöö korraldamise otstarbekusele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
minister

Mariann Rikka 735 0382
mariann.rikka@hm.ee

[1] Eelnõu, lk 18

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud 26.06.2015
Kehtiv kuni 25.06.2020
Alus: avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2

TALLINNA HARIDUSAMET

Pr Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/23

Meie: 26.08.2015 nr 3.-60/1301 - 3

Arvamuse edastamine kontrolliaruande eelnõu "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" kohta

Austatud proua Mikli

Tallinna Linnavalitsuse seisukoht kontrolliaruande eelnõu „Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" kohta on alljärgnev.
Oleme kontrollijatega samal seisukohal, et kooli õppekava alusel munitsipaalkoolis toimuvas põhi- või keskharidusõppes osalemise eest ei tohi kool õpilastelt või vanematelt nõuda kaasrahastamist. Oleme korduvalt juhtinud koolijuhtide tähelepanu sellise rahakogumise keelatusele. Tallinna linn on taganud kõigi munitsipaalüldhariduskoolide õppekava täitmiseks vajalike kulude katmise vajalikul määral.
Samas selgitame, et koolid ise vanematelt annetusi ei kogu, mis selgus ka riigikontrolli aruandest. Annetusi koguvad eraõiguslikud juriidilised isikud st sihtasutused ja mittetulundusühingud.
Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõike 2 kohaselt moodustuvad kooli eelarve tulud eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetustest ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. Missugune võib olla annetuste osatähtsus kooli rahastamises ja kuidas seda kasutada õigusaktidest ei selgu, seega on see tõlgendamise küsimus, praktikas on see kooliti erinev.
Juhime tähelepanu asjaolule, et kontrolliaruande punktis 6 on kirjeldatud üldhariduskoolide pidamise kulusid (tegevuskulusid), mida ilmestab kontrolliaruande joonis nr 1 leheküljel 6. Toodud jooniselt on näha, et omavalitsuste kulud on igaaastaselt suurenenud, kuid riigi panus on jäänud pea samale tasemele ja seda olukorras, kus õpetajate palk suurenes 2013. aastal ligi 7% ning 2014. aastal ligi 12%. Selles olukorras, kus riigipoolne toetus sh õpetajate palgavahendite maht ei ole kasvanud proportsionaalselt palgatõusuga, tuleb koolidel leida lahendus õppekavade täitmiseks.
Auditeeritud koole on Tallinn kontrollinud korduvalt, eraõiguslikke juriidiliste isikute tegevust suunata või kontrollida ei ole meil olnud võimalik. Selle valdkonna problemaatilisust on tõdetud ka riigikontrolliaruandes. Meie hinnangul tuleb seaduste regulatsioone täpsustada. Leiame ka, et lisaks peab riigi seisukoht antud küsimuses olema selge ja üheselt mõistetav.
Samas oleme nõus kontrolliaruandes tooduga, et tekkinud olukord võib hakata avalikus koolivõrgus takistama haridusteenuse vaba kättesaadavust.

Estonia pst. 5a
10143 TALLINN
Tel 640 4590
Faks 640 4589
E-post: haridusamet@tallinnlv.ee

Tallinna Inglise Kolledži ja Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi direktoritele on esitatud nõue tagada õppekava täitmine riigieelarvest toetuseks eraldatud vahenditest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Andres Pajula
juhataja

Tanel Keres 640 4675
tanel.keres@tallinnlv.ee

TARTU LINNAVALITSUS

Riigikontroll
Narva mnt 11a
Tallinn
15013 HARJUMAA

Teie 18.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/22
Meie 27.08.2015 nr 21.2-8.2.1/02598

Asutusesiseseks kasutamiseks
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2
Märge tehtud: 27.08.2015
Piirangu lõpp: 26.08.2020

Seisukoht seoses kontrolliaruandega "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast"

Tartu Linnavalitsus tänab Riigikontrolli võimaluse eest avaldada arvamust kontrolliaruande "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" kohta. Suures osas nõustume eelnõus toodud tähelepanekute ja seisukohtadega. Kinnitame, et Tartu linn koolipidajana on oma koolidele ja õpilaste perekondadele avatud ning konstruktiivseks partneriks, mida väga õigesti eelnõu punktis 78 on ideaalina rõhutatud. Meile on suures osas teada ka Tartu linna kooli valinud lastevanemate haridusootused ning püüame igati nende ootustega arvestada koolivõrgu arendamisel ja koolide rahastamise korraldamisel.

Aruande punktis 74 on õigesti märgitud, et lastevanematelt raha kogumine on iseloomulik neile koolidele, kes soovivad avalikus koolivõrgus eristuda, pakkudes valikuterohkemat ja põhjalikumat õpet. Üheks selliseks kooliks on kujunenud ka Miina Härma Gümnaasium (edaspidi MHG), kus läbi huvihariduse luuakse õpilastele olulist lisaväärtust kvaliteetse üldhariduse võimaldamisel. Seejuures ei saa me nõustuda punktis 74 toodud väitega, et lastevanemate ootused heale haridusele ning kooli rahastamine ja kooli poolt pakutavad lisavõimalused lähevad MHG puhul lahku. MHG on Tartu ainukene kohustuslikku põhiharidust võimaldav munitsipaalkool, mille esimeste klasside komplekteerimisel ei kohaldata elukoha läheduse printsiipi, kus kooli vastuvõtmine toimub sisuliselt konkursi korras ja kuhu kandideeritakse vabatahtlikult. See tähendab, et lapsevanematel on vaba valik panna oma laps MHG-sse sooritades vastavad koolivalmiduse testid või siis panna laps lähimasse elukohajärgsesse kooli, kuhu talle koolikoht on alati tagatud. Juba see asjaolu välistab meie hinnangul MHG valinud lastevanemate sundseisu panemise või olukorra, et neil ei ole Tartu linnas muid võimalusi saada head haridusteenust.

Aruande punktis 79 leiate, et kooli üldhariduse õppeprogramm ja koolis pakutav tasuline huviharidus tuleb hoida selgelt lahus ja seda nii formaalselt kui sisuliselt. Linnavalitsuse jaoks on aga küsitav, kuidas läheb selline hinnang kokku Eesti elukestva õppe strateegiaga 2020, kus muuhulgas on rõhutatud huvihariduse lõimimist formaalharidusega, kui üht koolide õppeprotsessi rikastavat positiivset faktorit? Huvitegevus on tänapäeva koolielu lahutamatu osa ning huviringides osalemine peabki looma õpilastele eelised hilisemaks toimetulekuks, sh õppekavajärgseks õppeks.

Põhimõtteliselt nõustume, et tasulist huviharidust ei tohi koolides pakkuda viisil, mis piirab vabadust otsustada, kas huviringis osaleda või mitte. Meile teadaolevalt ei ole MHG-s selles osas

ka lastevanemate või õpilaste vabadust piiratud. Kõigil MHG õpilastel on võimalus iseseisvalt ennast kooli õppekava täitmiseks ette valmistada ja kedagi pole seatud fakti ette, et ilma tasulises huviringis käimata ei ole kooli õppekava edasine omandamine võimalik. Ka ei ole eelnõu punktis 59 välja toodud MHG huviringide tasud (aasta lõikes 9-10 eurot kuus) võrreldavad mõne teise aruandes äramärgitud kooli poolt võetavate tasudega ning kindlasti ei ole sellise sümboolse tasu küsimine perekondadele majanduslikuks takistuseks lapse huviringis osalemisel. Küll aga kaalume aruandes toodud soovituse, kavandada huviringide tunnid võimalusel väljaspool kooli tunniplaani, et vältida ringides mitteosalevatel õpilastel õppepäeva keskel n-ö planeerimata vaba aja tekkimist, arvestamist. Kindlasti arutame selle soovituse täitmist MHG juhtkonnaga ning loodetavasti leiame ka kõiki osapooli rahuldava lahenduse.

Tartu Linnavalitsus ei nõustu aruande eelnõu p 71 alguses toodud väitega, et Tartus on Tallinnaga sarnane seis, mis ei kajasta tegelikku olukorda ja on aruande lugejat eksitav. Kallutatuna paistab välja ka mitmel pool (lk 3, samuti punkt 73) rõhutatud väide, et Tartu linna kontroll koolide üle ei ole olnud piisav. Nagu aruandest selgub, on probleemid lastevanematelt raha kogumisega teistes koolides palju tõsisemad, mistõttu sellised üldistavad hinnangud ei ole meie arvates Tartu linna suhtes asjakohased, proportsionaalsed ega ka õiglased. Leiame, et ka kontrollifunktsiooni teostamine ja vastavate meetodite valik peab kontrollitava suhtes olema proportsionaalne. Arvestades linna poolt täidetavate ülesannete mahtu ja hallatavate asutuste suurt arvu, seab linnavalitsus igal aastal oma prioriteedid teenistuslikuks järelevalveks lähtudes kontrollitava teema või probleemi olulisusest. Teenistusliku järelevalve läbiviimise kõrval on terve rida muid võimalusi, näiteks igapäevane juhtimistegevus, koolilt selgituste ja põhjenduste küsimine, koolide tähelepanu juhtimine võimalikele kitsaskohtadele ja nende nõustamine, mida ka Tartu linn on vajadusel kasutanud.

Eelnõus ei ole arvestatud meie 20. juuli 2015. a kirjas toodud faktilise asjaoluga, et Tartu Linnavalitsus on oma igapäevaste juhtimisotsuste tegemisel siiski teostanud kontrolli tasuliste huviringide tegevuse üle. Rõhutame veel kord, et kui haridusosakonna poolt kinnitatakse koolide poolt osutatavate tasuliste ringitundide hindasid, siis kaasneb sellega ka tausta uurimine ja hinnangu andmine tasu võtmise õiguspärasuse üle. Seda on tehtud nii MHG huviringide kui ka teiste Tartu koolide tasuliste teenuste hindade kehtestamisel. Vajadusel on nõutud koolijuhtidelt selgitusi tasu kogumise aluste, huviringi tegevuse korralduse jm asjaolude kohta, veendumaks, et tegemist ei ole õppekava täitmisega. Vastavalt PGS § 41 lõikele 1, mis annab koolile õiguse ja aluse tasu eest korraldada õppekava läbimist toetavat huvitegevust, oleme leidnud, et Tartu koolid ei ole seadust rikkunud.

Tartu Linnavalitsus on valmis koostööks Haridus- ja Teadusministeeriumiga seisukohtade ning soovituste väljatöötamisel, mis puudutavad piire tasulise huvihariduse ja õppekavajärgse õppe korraldamise vahel munitsipaalkoolides. Teisalt aga soovime ka pädevat nõu ja juhiseid, kuidas senisest tõhusamalt koolis pakutavat huviharidust ja õppekavajärgset õpet omavahel lõimida nii, et see oleks igati õiguspärane.

Lugupidamisega

/ allkirjastatud digitaalselt /
Urmas Klaas
linnapea

Riho Raave
7361 440, riho.raave@raad.tartu.ee

Riigikontroll

Tallinnas 19.08.2015

Lugupeetud Tambet Trell!
Avaldan Gustav Adolfi Gümnaasiumi (edaspidi GAG) seisukohad auditi „Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast“ kohta.

Alus: Riigikontrolli aruande eskiis „Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast“! (saadetud 14.07.2015)

GAG seisukohad punktide 40-41; 44-46; 62-63 osas:

GAG ei nõustu auditi punktis nr 37 öelduga */Kriitiliselt tuleb suhtuda kooli initsiatiivi annetuste kogumisel. Seadusest on üheselt selge, et kaasrahastamist ei tohi lastevanematelt nõuda. Ometi on olukorras, kus kool annab järjepidevalt mõista, et annetused on oodatud ja nendega arvestatakse, piir vabast tahtest toimuva annetamise ja kaasrahastamise nõudmise vahel habras./*
GAG seisukoht (konkreetsed huvigrupid - vanematekogu, hoolekogu, sihtasutuse nõukogu, kooli juhtkond) annetuste kogumise kohta on üheselt kokku lepitud: GAG vanematelt ei oodata ega koguta mitte mingisugust regulaarset annetust GA sihtasutusele sihtasutuse põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks. Ei ole mitte mingisugust regulatsiooni, soovituslikke summasid ega ammugi mitte tähtaegu. GA sihtasutuse kaudu kooli materiaalse baasi olukorra parandamiseks on võimalus annetada kõikidel omal äranägemisel.

Pigem tuleb kiita Gustav Adolfi Sihtasutuse tublit tööd eraõiguslike huvialakoolide loomise näol - Gustav Adolfi koolituskeskus ja Gustav Adolfi Muusikakool. Nende erakakapitalil baseeruvate vahendite kogumise ja ümberjaotamise kooli (koolile IT-vahendite, arvutid, projektirid, kontsertklaver, toolid jne soetamine), õpilaste (õpilaste stipendiumid, õpilaste teaduskeskuse jm täiendavate õppimisvõimaluste osalustasude katmine) ja õpetajate heaks (õpetajate tunnustus- ja motivatsioonisüsteem). Gustav Adolfi Sihtasutuse võimekus toota oma ärilise tegevusega koolile ja koolipere hüvanguks lisaväärtusi, on kooli kogukonnale tänuväärne ning koolipere on selle üle uhke. Mitte midagi taunitavat selles ei näe ei koolitöötajad, õpilased ega vanemad. Kooli sihtasutuse kaudu on võimalik avada erinevaid allfonde, mille kaudu on võimalik läbi viia uusi ettevõtmisi ja projekte. Viimaseks suuremaks projektiks oli koolile uute IT-vahendite soetamine, mis toimus rangelt lapsevanemate endi initsiatiivil ja eestvedamisel. Kooli juhtkonnalt on küsitud nõu ja konsulteeritud vajaduste kaardistamisel. Ja tõsi on ka see, et kooli esindajad (õpetaja ja direktor) kuuluvad sihtasutuse nõukogusse, mis tagab igakülgse ja operatiivse info liikumise mõlamapidisel suunal.

GAG ei nõustu punktide 44.-46 sisulise osaga GAG kontekstis (teiste koolide kontsekstis ei avalda arvamust).
GAG lükkab ümber p 45 sisalduva väite: *"Ei saa välistada, et kooli hoolekogu kaudu või muul viisil aastast-aastasse tehtavat teavitustööd ja lastevenemates teadmise*

kujundamist, et annetamine on õige ja vajalik, võib tajuda kaasrahastamise nõudena". GAGis see nii ei ole mitte sugugi. Annetuste tegemine on rangelt vabatahtlik, pigem projekti-ja vajaduste põhine, milleks annab indikatsiooni Sihtasutus või eraisik, kelleks võib ka olla lapsevanm. GAG juhtkond ei eelda ega oota vanemate kaasrahastamist. Need on kooli huvigruppidega kokku lepitud väärtused, mida ka avalikult alati öeldakse välja iga õppeaasta alguses toimuvatel lastevanemate ülskoosolekutel.

Samas ei mõista GAG, miks ei tohiks kolmandast allikast eraldada lisavahendeid kooli õpilaste õpikeskkonna ja töötajatele töökeskkonna parandamiseks, kui riigi ja KOVi poolt eraldatavad vahendid ei ole selgelt piisavad. Juriidiliselt võib väita, et see on koolipidaja ülesanne - reaalses elus on eelarve eraldused js piirsummad teada ning need on selgelt ebapiisavad kvaliteetse kooli pidamiseks ja konkurentsivõimelise hariduse võimaldamiseks. Seetõttu tuleb GAGi arvates lugeda tervitatavaks KÕIK võimalused, mis aitavad hariduse kvaliteeti tõsta. Kui selleks on lisarahastuse kaasamine kolmanda sektori, ärilise tegevuse või annetuste kaudu, siis ka see on aktsepteeritav ja tervitatav. Vastupidi - GAG leiab, et oleks hoolimatu ja lausa kuritegelik jätta lastele hea hariduse võimaldamiseks kasutamata võimalused, mida kooli huvigrupid on suutelised välja mõtlema ja ellu rakendama. GAG teeb seda ja käib kavatseb kindlalt samal kursil jätkata. Vähemalt niikaua, kui riigi ja KOVi eraldised kvaliteetse ja konkurentsivõimelise hariduse võimaldamiseks saavad olema piisavad.

GAG ei nõustu punktis 46 toodud väitega GAG kontekstis: "1. *Riigikontroll leiab samuti, et kuigi annetamine on märk arenenud kodanikuühiskonnast, on annetamise ulatus eelkirjeldatud koolides teinud lastevanematest sisuliselt avaliku ülesande kaasrahastajad".* GAG leiab, et see määratlus ei kehti GAGi kohta milgi määral.

GAG ei nõusutu punktis 63 määratlusega: *"Kuues koolis ei ole õppekava jaoks kaasrahastamist küsitud, kuid kooli programmi tihedalt integreeritud tasuline huviharidus või lastevanemate rahast kooli kulude reeglipärane katmine ei ole samuti õppemaksuta õppe põhimõttega täielikult kooskõlas. Koolid: **Gustav Adolfi Gümnaasium**, Miina Härma Gümnaasium, Tallinna Prantsuse Lütseum, Tallinna Rahumäe Põhikool, Tallinna Reaalkool, Vanalinna Hariduskolleegium."*
Palun eemaldada Gustav Adolfi Gümnaasiumi nimi hinnangust, millega on inkrimineritud GAGile justkui tegevus nagu *"kooli programmi tihedalt integreeritud tasuline huviharidus või lastevanemate rahast kooli kulude reeglipärane katmine ei ole samuti õppemaksuta õppe põhimõttega täielikult kooskõlas".* **Gustav Adolfi Gümnaasiumis ei ole midagi niisugust!**

Lugupidamisega
Hendrik Agur
Gustav Adolfi Gümnaasiumi direktor
Allkirjastatud digitaalselt

HUGO TREFFNERI GÜMNAASIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
Tallinn
15013 HARJUMAA

Teie 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/25
Meie 18.08.2015 nr 13-7.2/01076

Kontrolliaruanne "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast"

Peale kontrolliaruande eelnõuga "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" tutvumist teavitan, et olen igati nõus seal sisalduva käsitlusega Hugo Treffneri Gümnaasiumi tegevuse kohta.

Lugupidamisega

/ allkirjastatud digitaalselt /
Ott Ojaveer
Direktor

Munga 12
51007 TARTU
tel/faks 746 1715
reg kood 75006807
www.htg.tartu.ee
kantselei@htg.tartu.ee

Pr Airi Mikli
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond
Riigikontroll
e-post: riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/24
Meie 19.08.2015 nr 1-9/161

Austatud pr Airi Mikli

Riigikontrolli poolt Kadrioru Saksa Gümnaasiumis märtsis 2015 läbiviidud auditi "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" kontrollaruanne ei käsitle mitte ühtegi meie kooliga seonduvat tähelepanekut ega hinnangut. Tulenevalt sellest, ei ole koolil võimalik ka anda aruande saatekirjas palutud arvamust võimalike rakendusabinõude vajaduse kohta.

Lugupidamisega

/*allkirjastatud digitaalselt*/

Imbi Viisma
Direktor

Imbi.viisma@ksg.edu.ee

MIINA HÄRMA GÜMNAASIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
Tallinn
15013 HARJUMAA

Teie 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/28
Meie 13.08.2015 nr 13-7.2/01057

Arvamus kontrollaruande "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" eelnõule

Miina Härma Gümnaasium (edaspidi MHG) on vanim eestikeelset gümnaasiumiharidust andev kool, kus alates kooli algusaegadest (kool asutati 1906. aastal) on tähelepanu pööratud võõrkeelte õppimisele ja õpetamisele. Kolme võõrkeele oskus oli enesestmõistetav eesmärk 20. sajandi alguskümnenditel ja head ning mitmekesist keeleoskust on ka hilisematel aegadel püütud MHGs õpilastele võimaldada.
Hea haridus tagab iga inimese ja kokkuvõttes kogu ühiskonna edu, mitme võõrkeele oskus on hea hariduse üks osa. Riiklik õppekava näeb põhikoolis ette kahe võõrkeele õpetamist (esimene võõrkeel alates 3. ja teine võõrkeel alates 6. klassist). Kohustuslik kahe võõrkeele õpe on õpilastele tasuta ja nii on see ka MHGs.

Aruande punktis 58 märgite, et *Tasulise huvihariduse vormis õpilaste ettevalmistamine kooli õppekavast tulenevaks õppeks on toimunud Miina Härma Gümnaasiumis viimased paarkümmend aastat. Tasulise huvihariduse võimalus enne õppekavajärgset õpet on ära märgitud ka kooli õppekavas.*
Tasulise huvihariduse vormis on MHGs võõrkeelte õpet lisaks riiklikult ettenähtule võimaldatud Eesti riigi iseseisvumise taastamisest alates. Seda võimalust on lapsevanemad ja õpilased pidanud kooli üheks tugevuseks, sellest on korduvalt juttu olnud kooli hoolekogus ja hoolekogu on jätkuvalt sellise võimaluse jätkamise poolt. Kooli kogukond peab oluliseks, et õpilased saaksid kolmanda võõrkeele oskuse vähemalt suhtlustasandil. Kolme võõrkeele oskus on ka Euroopa Liidu keelepoliitika üks eesmärke.
Ei saa nõustuda väitega, et kooli õppekavast tulenevaks õppeks on vaja õpilasi ette valmistada tasulises huviringis. Kooli õppekava on võimalik täita ka tasulises huviringis käimata. Teine võõrkeel on riikliku õppekava järgi kohustuslik alates 6. klassist. Alates 4. klassist saab MHGs õppida vene keelt teise võõrkeelena tasulises huviringis. Kui õpilane ei ole 4. ja 5. klassis vene keelt õppinud, siis saab ta teiseks võõrkeeleks 6. klassis valida kas saksa või prantsuse keele. Saksa või prantsuse keelt saab MHGs õppida alates 6. klassist algtasemelt. Seega ei ole huviringis vene keele õppimise alustamine kooli õppekava täitmise eelduseks.
Tasulise huvihariduse võimalus on kooli õppekavas ära märgitud, kuid seal on ära märgitud kõik koolis pakutavad huvihariduse võimalused.

Miina Härma Gümnaasium
Tõnissoni 3
50409 TARTU
Reg kood 75006813

Telefon 736 1920
Faks 736 1921
E-post kool@mhg.tartu.ee
Internet http://mhg.tartu.ee

Miina Härma Gümnaasium
Tõnissoni 3
50409 TARTU
ESTONIA
Phone + 372 736 1920
Phone/fax +372 736 1921

Arvestades lastevanemate ootusi heale haridusele on MHGs õpilastel võimalus osaleda koolis erinevates huviringides, millest osad on tasulised. Koolil on õigus tasulist huvitegevust pakkuda ja selle eest raha küsida (PGS § 40 lg 1 ja § 82 lg 2). Ringitundide hinnad kehtestab linnavalitsus ning ringitundide eest tasumine toimub lepingupõhiselt linnavalitsusest saadetud arvete alusel.
Huviringi tasu (108 või 112 eurot aastas) on marginaalne võrreldes tasuga, mida tuleks keeleõppe eest maksta keeltekoolides või -kursustel

Aruande punktis 59 märgite, et *Huviringid on kooli tunniplaanis ja osavõtt nendest aktiivne.* Tunniplaanis on planeeritud peale võõrkeele ringitundide ka teised koolis tegutsevad huviringid (koorilaul, rahvatants, kunstiring, väitlusring, programmeerimine, malering), see on vajalik ruumide kasutamise ning õpetajate hõivatusest ülevaate saamiseks ning õpilaste vajadustest lähtudes. Enamasti on huviringid tunniplaani planeeritud koolipäeva lõppu. Võõrkeele huviringides käib enamus õpilasi, seepärast on neid tunde ka koolipäeva sees. Mõnes üksikus klassis, kus mõni õpilane ei käi tasulises huviringis, on püütud tunniplaani neid tunde päeva algusesse või lõppu planeerida.

Aruande punktis 61 märgite õigesti, et *Osavõtt tasulistest huviringidest peab põhinema täielikult õpilase ja tema perekonna vabal tahtel.* Nii see MHGs ka on. Kooli õppekava on võimalik täita huviringides käimata ja õpilastele on neis osalemine vabatahtlik. Samuti on õpilastel võimalus lõpetada huviringis käimise leping ennetähtaegselt ning huviringis käimine ei ole eelduseks hilisemale kohustuslikule õppele. Kui majanduslikel põhjustel ei saa lapsevanem tasulise huviringi eest maksta, aga laps on huvitatud õppest, siis on kool leidnud võimalusi õpilasele õpingute jätkamiseks.
Rõhutate, et kool ei tohi agiteerida õpilasi huviringides osalema. Õpilased ja lapsevanemad peavad olema kursis koolis pakutavaga, seega on kool lapsevanemaid erinevatest võimalustest teavitanud. Info jagamist ei saa pidada agitatsiooniks.

MHG on koostöös Tartu linnaga otsinud võimalusi lastele parima hariduse andmiseks ning erinevate võimaluste pakkumiseks. Tasuliste huviringide praktikat kasutakse ka teistes Tartu koolides. Elukestva õppe strateegia 2020 näeb huvihariduses võimalusi hariduse mitmekesistamiseks.

Lugupidamisega

Ene Tannberg
Miina Härma Gümnaasiumi direktor

Merike Tammi
736 1920 Merike.Tammi@raad.tartu.ee

Head inimesed Riigikontrollist,
tänan teid tehtud töö eest ja kinnitan, et olen sellega tutvunud, kuid ka teistele asjaosalistele (direktori asetäitjad, hoolekogu esimees jt) edasi toimetanud. Ka mina olen seisukohal, et ühegi asutuse juhi initsiatiivil ei ole sünnis annetusi koguda või kohustada teisi annetusi andma. Seetõttu olengi oma rolli meie kooli kõrval tegutseva Sihtkapitali määratlenud järgnevalt: olen üksnes 1 annetaja teiste annetajate hulgas. See, et Riigikontroll meie kooli tunniplaaniga paika pandud haridusteenuse rahastamist lastevanematelt kogutud rahaga ei tuvastanud oli meile ette teada. Vastasel korral oleksin Tallinna Haridusametit sellisest haridusteenusest ammu teavitanud. Riigikontrolli soovitust kooli eelarves annetusi kajastada pean rutuga kirja pandud mõtteks. See tähendaks ju seda, et annetusi peaks hakkama ette planeerima. Nii tuleks ette planeerida ka MÄRKA JA AITA LAST või JÕUTUNNELIT või muusugust heategevust, et siis järgmisel finantsaastal planeeritud investeeringuid teostada. Kuid siis poleks annetus enam annetus. Olen surmkindel, et annetustest tehtud investeeringuid saab vabas ühiskonnas teha üksnes siis, kui annetustest on saanud arvestatav summa, mida saab laste, vanurite, haigete, koolide, lasteaedade, laste- ja hooldekodude heaks kulutada. Veel arvan seda, et kooli (seega meie linna laste) heaks annetamine on uue aja positiivne märk. Kui ka meie ühiskond suudab haridust finantseerida nii, kuis seda tehakse Luksemburgis, Kanadas, Soomes jm kahaneb ka annetuste tähtsus hariduse vallas.
Lugupidamisega
õpetaja-koolijuht
Lauri Leesi

TALLINNA INGLISE KOLLEDŽ TALLINN ENGLISH COLLEGE

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/30
Meie: 26.08.2015 nr 1-7/479-1

Kontrolliaruande eelnõu "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" edastamine

Hariduse rahastamine on keskse tähtsusega küsimus ja väärib vaieldamatult tähelepanu. Hariduse piisav rahastamine on riigi ja omavalitsuse jaoks võtmeküsimuseks ja õppekavade rahastamine peab vaieldamatult olema tagatud.
Riigikontrolli raport lähtub vaatenurgast, mis taunib lapsevanemate kaasamist hariduskeskkonna parandamisesse. Tallinna Inglise Kolledž on seisukohal, et lapsevanematel on õigus koonduda eraõiguslikus vormis toetamaks kooli edasiarengut võrreldes miinimumnõuetega. Kooli juhtkond ei suuna lastevanemate vabatahtlikku koostööd ega osale eraõigusliku sihtasutuse juhtimises. Kõrgelt arenenud kodanikuühiskonnaga riikides toetatakse, mitte ei taunita, eraisikute positiivset kaasamist ühiskondlikesse protsessidesse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Toomas Kruusimägi
direktor

Estonia pst. 10 10148 Tallinn Estonia Tel. (+372) 6 46 13 06 E-mail: tik@tik.edu.ee

MUSTAMÄE GÜMNAASIUM TALLINNA MUSTAMÄE GÜMNAASIUM

Lp pr Airi Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond
Riigikontroll

Meie 27.08.2015 nr 1 - 12/84
Teie 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/32

Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi arvamus kontrolliaruande eelnõus "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" meie kooli puudutavate soovituste, sealhulgas rakendatavate abinõude kohta

1968/69. õppeaastal asutati Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis, mis siis kandis 44. Keskkooli nime, esimene inglise keele süvaõppega klass. Vastavalt tol ajal kehtinud võõrkeele süvaõppega klasside riiklikule tunnijaotusplaanile jaotati klass inglise keele tundideks kaheks või kolmeks rühmaks, vastavalt klassi suurusele, arvestusega 12 õpilast rühmas. Lastevanemate ootused kvaliteetsele keeleõppele olid kõrged ja kool suutis neid ootusi täita. Seda süsteemi on pidevalt edasi arendatud ja tulemused on olnud väga head.
Kui 1996/97. õppeaastal omavalitsuste ja riigi suutlikkus süvaõpet rahastada lõppes, otsustasid lapsevanemad ise panustada ja loodi Mustamäe Gümnaasiumi Sihtasutus, mille annetuste abil finantseeriti klasside gruppidesse jaotamist võõrkeele tundideks, s.h ka vene keele tundideks. Lapsevanemate soovil on Tallinna Mustamäe Gümnaasium pakkunud võõrkeeles valikuterohkemat ja põhjalikumat õpet, kui riiklik õppekava nõuab.
Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi põhikooli lõpetanud õpilane valdab võõrkeelt B2 tasemel, mida nõutakse alles gümnaasiumi lõpetamisel. Alates 1999. aastast on põhikooli inglise keele lõpueksamil saanud hinde "3" neli õpilast, ülejäänud õpilased on saanud "4" või "5". Gümnaasiumiastmes jätkati võõrkeelte õpetamist tasemerühmades ja mitmete gümnaasiumilõpetajate eksami sooritust hinnati tasemega C1 ja C2. Samas nõuab riiklik õppekava ainult B2 taseme saavutamist. Vahe B2 ja C1 tasemete vahel on tohutu. Kui B2 on sisuliselt keelekasutaja, kes omab küll keeletaset, mis on vajalik iseseisvaks suuliseks ja kirjalikuks suhtluseks, siis C1 tase on vilunud keelekasutaja, kellel on tohutult suurem leksis, kes mõistab pikki ja keerukaid tekste, tabab ka varjatud tähendust, oskab ennast spontaanselt ja ladusalt mõistetavaks teha, avaldada oma arvamust, diskuteerida, pidada läbirääkimisi. C1 tasemega isik oskab kirjutada selgeid, üksikasjalikke, hea ülesehitusega tekste või loovtekste isikupärases ja loomulikus stiilis, mis arvestab lugejat.
C1 keeletaset nõuavad välisülikoolid bakalaureuseõppesse astumisel, C2 tase on aga nõutav pääsuks magistriõppesse. Rahvusvaheliselt üht enim tunnustatud C1 ja C2 tasemeeksamit viivad Eestis läbi Tallinna Ülikooli Keelekeskus ja Dream Foundation. Hiljuti sai Tallinna Mustamäe Gümnaasiumist Dream Foundationi ametlik partner ja CAE eksami (Cambridge Advanced Exam) ettevalmistuskeskus. Koostööettepaneku tegi Dream Foundation, kuna Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi õpilased on saavutanud nii C1 kui C2 tasemeid.
Pidev, 2.-12. klassini võõrkeelega süstemaatiliselt ja sügavuti tegelemine annab õpilastele võimaluse sooritada C1 ja C2 eksamit.
Mustamäe Gümnaasiumile eraldatud riigieelarvelised vahendid ei võimalda jätkata võõrkeelte õpetamist väiksemates rühmades. Samas soovib lapsevanemate enamus võõrkeelteõppe jätkamist endistes tingimustes. Kui seadus ei luba lapsevanematel soovitavat õpet omapoolsete vahenditega toetada, ning selleks ei paku täiendavaid vahendeid ka riik või omavalitsus, siis kujunevas olukorras saab Tallinna Mustamäe Gümnaasium edaspidi täita ainult riiklikku õppekava, s.t anda B2 keeletaset, kuid kõrgemad tasemed jäävad suure tõenäosusega kättesaamatuks.

Lugupidamisega

Kaidor Damberg
direktor

Keskuse 18 **reg. nr. 75018503** **telefon 6547292**
Tallinn 12911 **e-post: kool@mg.edu.ee** **6532560**
EESTI **faks 6547292**

TALLINNA RAHUMÄE PÕHIKOOL

Lp Airi Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/26
27.08.2015 nr 6-1/59

Vastus kontrolliaruande eelnõule "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast"

Tallinna Rahumäe Põhikoolis põhineb osavõtt tasulistest huviringidest (MTÜ Rahukas Huvikooli huviringid e KKK) täielikult õpilase ja tema perekonna vabal tahtel.
Enamus kooli õppima asuvate laste vanematest on juba eelnevalt hästi informeeritud võimalusest, osaleda tasuliste huviringide töös – kool ei tutvusta eraldi KKK tegevust. Kooli koduleht viitab KKK tegevusele – avatud on link, mis viib MTÜ Rahuka kodulehele.
Kaunite kunstide tegevust tutvustab MTÜ Rahuka esindaja 1. klasside laste vanematele õppeprioodi alguses. Tundides osalemiseks sõlmib MTÜ Rahukas lapsevanemaga lepingu.

KKK tunnid olid kajastatud tunniplaanis 2014/2015 õppeaastal, et õpilastel ja lastevanematel oleks vaade ülevaatlikum. KKK töös osaleb ~ 80% kooli õpilastest.
2015/2016 õppeaasta tunniplaanis KKK tunnid ei kajastu. Samuti ei ole tunniplaanis vaheldumisi KKK ja riiklikus õppekavas ettenähtud tunnid. MTÜ Rahuka töö ei ole seotud kooli õppekavaga ega päevakavaga. Kooli uus õppekava on kinnitatud õppenõukogu otsusega 29. mail 2015.

Uue õppeaasta alguses 1. klassis õppimist alustavate laste jaotamisel kolme paralleelklassi võetakse aluseks vanemate sooviavaldused. Sooviavaldustes on lapsevanemad märkinud oma eelistuse klassijuhataja kohta, soovid asuda õppima ühes klassis sõbra või lasteaiakaaslasega jne. Aluseks ei ole võetud KKK tundides osalemise soov. Nimetatud kriteerium oli aluseks 2015/2016 õppeaastal õpilaste nimekirjade koostamisel.

Lugupidamisega

Kairi Jakobson
(allkirjastatud digitaalselt)
Direktor

Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/29

Meie 27.08.2015 nr 1-10/170-1

Austatud peakontrolör

Tallinna Reaalkool (edaspidi ka kool) tutvus Riigikontrolli poolt koolile saadetud auditi "Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast" eelnõuga (edaspidi ka eelnõu) ja esitab alljärgnevalt omapoolsed seisukohad eelnõu suhtes.

1. Eesti Vabariigi põhiseadus ja haridusseadus sätestavad üldpõhimõtte, mille kohaselt kohalike omavalitsuse üldhariduskoolides on õppimine õppemaksuta. Nimetatud üldpõhimõtet konkretiseerib põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 7 lg 8, mille kohaselt kooli õppekava alusel munitsipaal- või riigikoolis toimuvas põhi- või keskharidusõppes osalemise eest ei tohi nõuda kaasrahastamist õpilaste või vanemate poolt. Sama sätte kohaselt koolis korraldatava tegevuse puhul, mis ei ole kooli õppekava osa (edaspidi õppekavaväline tegevus), võib kulude katmine toimuda kooli põhimääruses sätestatud tingimustel ja korras õppekavavälises tegevuses osalejate kaasrahastamisel.

Eelnõu kohaselt on auditi käigus tuvastatud, et 10-st auditeeritud koolist 8-s on õppeprogrammi (kooli õppekava) elluviimisel arvestatud rohkemal või vähemal vanemate kaasrahastamisega ja kõik auditis analüüsitud raha kogumiseks loodud skeemid osutavad vastuolule õppemaksuta haridusele. Sellist üldist järeldust tuleb pidada põhjendamatuks ja ka ekslikuks. Eelnõust ei selgu kas antud konstateeringuga on silmas peetud auditeeritud koolide põhitegevuse väidetavat kaasrahastamist annetuste kaudu või on tegemist üldisema küsimusega, mida eelnõus on ebamääraselt määratletud kui "annetused koolipidamisega seotud kulude katmiseks" või veel midagi muud. Eeltoodud õiguslike regulatsioone arvestades peame vajalikuks märkida, et viimati käsitlus "annetused koolipidamisega seotud kulude katmiseks" on ebamäärane ja laialivalguv ning sellisena pigem eksitav.

Eelnõu punkti 63 kohaselt on ka Tallinna Reaalkool paigutatud koolide hulka, mis oma õppekava elluviimisel väidetavalt arvestavad vanemate kaasrahastamisega. Tallinna Reaalkool ei nõustu sellise järeldusega ja peab seda täielikult ebaõigeks ning põhjendamatuks. Eelnõust ei nähtu ühtegi faktilist asjaolu, mille pinnalt oleks võimalik sellise järelduse tegemine. Tallinna

Reaalkool peab vajalikuks veelkord rõhutada seda, et kool ei ole kasutanud ega kasuta õpilaste ega nende vanemate kaasrahastamist kooli õppekava elluviimiseks.

2. Eelnõu kohaselt auditeeriti erinevate kohalike omavalitsuste üldhariduskoolide finantseerimist lastevanemate rahast. Viitega ka käesoleva seisukoha punktile 1 tuleb rõhutada, et selline teemapüstitus ja sellest tulenev käsitlus on võrdlemisi ebamäärane, kallutatud ja sellisena ka eksitav.

Antud kontekstis peavad eelnõu koostajad peamiseks ohuks seda, et vanemate raha kasutamisega koolide poolt võib kaasneda olukord, kus avalikku koolivõrku tekivad koolid, milles õppimine ei ole enam igaühe võimalus. Selline käsitlus jääb koolile tervikuna arusaamatuks. Üldise konstateeringuna tuleb märkida, et auditis ei ole kajastatud ühtegi asjaolu, mis viitaks sellele, et õppimisvõimalus üheski konkreetses õppeasutuses oleks põhjuslikus seoses vanemate poolt tehtud annetustega või konkreetse annetusega kaasneks konkreetne vastusooritus. Eelnõu kohaselt ka nendes koolides, mille osas on vanemate kaasrahastamist peetud õigusvastaseks, ei ole kaugeltki kõik vanemad osalenud annetuste tegemisel ning annetuste mittetegemine ei ole kuidagi mõjutanud nende laste õppimisvõimalusi vastavates koolis. Eelnõus ei ole ka tuvastatud asjaolusid, mis annaksid võimaluse järeldada, et vaatlusaluste annetuste tegemine on vanematele mingil viisil kohustuslik. Annetuste kohustuslikkust ei saa tuletada asjaolust, et annetuste kogumisega tegelevad isikud, kasutavad selleks tavapäraseid annetuste kogumise võtteid. Muulhulgas nimetatud aspektid peaksid olema aluseks, mille pinnalt on võimalik objektiivne vahetegemine annetuste ja kaasrahastamise vahel.

Eelmainitud arvestades leiab Tallinna Reaalkool, et eelnõus ei ole analüüsitud õpilaste vastuvõtmise korda auditeeritud koolides ja selle seoseid annetuste temaatikaga. Vastav kord ja sellest tulenev aastatepikkune halduspraktika ka Tallinna Reaalkooli puhul kinnitab ühemõtteliselt asjaolu, et õpilaskandidaadi ja/või õpilase leibkonna majanduslik taust ei määra ega mõjuta mingil viisil õpilase õppimisvõimalusi koolis. Vastupidiste ebamääraste ja põhjendamatute viidete tegemine eelnõus on kooli hinnangul kooli mainet kahjustav ega aita kuidagi kaasa antud küsimuses objektiivse avaliku arutelu jätkumisele.

3. PGS § 82 lg 2 kohaselt moodustuvad kooli eelarve tulud eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetustest ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest.

Tallinna Reaalkooli tegevus on kooskõlas nimetatud regulatsiooniga ja ka eelnõus ei ole kokkuvõttes asutud vastupidisele seisukohale. Kooli eelarve on nõuetekohane ja läbipaistev. Tallinna Reaalkool nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et munitsipaalkooli pidamisega seotud kulud ja nende katteallikad peavad kajastuma kooli eelarves. Kõik riikliku õppekava elluviimisega seotud kulutused ja nende katteallikad kajastuvadki kooli eelarves. Ka eelnõus ei ole asutud vastupidisele seisukohale.

Tallinna Reaalkool annetusi vilistlastelt, vanematelt ega teistelt kooliga seotud huvirühmadelt ei kogu. Annetusi on huvilistel võimalik teha kooli vilistlaste ja aktiivsemate lastevanemate poolt asutatud MTÜ-le Tallinna Reaalkooli Hoolekande Seltsi (edaspidi selts) kui eraõiguslikule juriidilisele isikule, kes korraldab ka annetuste kogumiseks kampaaniaid ja otsustab ka kogutud raha kasutamise viisi. Infot annetuste suuruse ja nende baasil seltsi poolt tehtud kulutuste kohta, samuti edasisi kavasid seoses annetuste kogumisega tutvustab selts muuhulgas ka iga-aastaselt kooli lastevanemate üldkoosolekul, mida tuleb pidada asjakohaseks ja vajalikuks.

Seltsile tehtud annetusi kooli eelarves objektiivsetel põhjustel kajastada ei saa. Kohaliku omavalitsuse asutuse eelarvesse ei ole võimalik planeerida seltsi kui eraõigusliku juriidilise isiku poolt kogutavat vabatahtlikel annetustel põhinevat tulu, mille koolile üleandmise kohustus seltsil puudub. Toodud põhjustel on põhjendamatu ka eelnõus sisalduv väide justkui arvestaks

Tallinna Reaalkool oma põhitegevuse korraldamisel vanematelt või teistelt huvigruppidelt laekuvate regulaarsete annetustega.

Peame vajalikuks rõhutada seda, et Seltsi kaasabil on kooli kogukonna kõigile liikmete tagatud ühised hüved. Panustamine kooli valveteenusesse ei taga üksnes konkreetsete annetajate lähedastele turvalisemat keskkonda, kooli ajalehte Reaali Poiss saavad lugeda aga kõik kogukonna liikmed, Seltsi ja kooli koostöös toimuvad üritused on avatud kõikidele huvilistele jne. Tallinna Reaalkoolis tagatud õpilaste võrdne kohtlemine pigem soosib uue põlvkonna sotsiaalse kihistumise vähenemist, sest väga hea haridus annab suuremad võimalused (nii vaimse kui sotsiaalse kapitali) oma eluga paremaks toimetulekuks. Paraku ei ole eelnõus pööratud mingisugust tähelepanu sellele, kuidas annetused on avardanud õpilaste ligipääsuvõimalusi õppekavavälisele õppele ja tegevusele (sh ainetunnivälisele enesetäiendamisele, rahvusvaheliste võistlustel, õppeseminaridel osalemine jne).

4. Eelnõus on tõdetud, et kui lapsevanematel on soov kooli tegevusse raha panustada, peab asjaolusid kaaludes lõppastmes otsustama kohalik omavalitsus, kas rahakogumine on avaliku huvi seisukohast aktsepteeritav või mitte. Selline seisukoht on raskesti mõistetav kuivõrd ükski auditeeritud koolidest annetusi ei kogu. Sisuliselt tähendab Riigikontrolli vaatlusalune seisukoht seda, et kohalik omavalitsus peaks otsustama kas annetajatel ja annetuste saajatel on õigus endale seadusega antud õigusi realiseerida või mitte. Sellist funktsiooni kohalikule omavalitsusele panna ei ole ilmselt võimalik ega ka vajalik, kuivõrd see oleks vastuolus nii õigusriigi kui ka tugeva kodanikuühiskonna ülesehitamise põhimõtetega.

5. Viimastel aastatel on Eesti haridusmaastikul korduvalt rõhutatud, et murekohaks on riikliku õppekava üldosas toodud üldpädevuse saavutamine. Tallinna Reaalkool koostöös erinevate huvigruppidega (vilistlased, lapsevanemad jt) püüab teha kõik endast oleneva, et riiklikku õppekava üldosas esitatud üldpädevuste (sh sotsiaalse ja kodanikupädevuse, ettevõtlikkuspädevuse jne) kujunemist oma õpilastes toetada. Seega on Tallinna Reaalkooli põhimõtted selles küsimuses tugevas vastuolus Riigikontrolli nägemusega – kui Riigikontroll taunib kooli tugistruktuure kui kodanikuühiskonna avaldumisvorme ja soovib nende tegevuse hariduse edendamisel allutada kohaliku omavalitsuse kontrollile, siis Tallinna Reaalkool soovib panustada tugeva kodanikuühiskonna kujunemisesse.

6. Tallinna Reaalkool nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et munitsipaalkooli pidamisega seotud kulud ja nende katteallikad peavad kajastuma kooli eelarves. Nagu juba eelpool mainitud kõik riikliku õppekava elluviimisega seotud kulutused ja nende katteallikad kajastuvad ka hetkel kooli eelarves. Avatuse suurendamiseks Eesti ühiskonnas tuleks aga haridus- ja teadusministeeriumil reaalselt uurida ja siis avaldada ülevaade kui suuri ressursse eeldab tegelikkuses hetkel kehtiva riikliku õppekava elluviimine. Hetkel selline kalkulatsioon allakirjutanutele teadaolevalt üldse puudub. Väide, et annetuste tegemine/ kasutamine takistab omavalitsusel või riigil prognooside tegemist kui palju kulub raha riikliku õppekava elluviimiseks (laiemalt avaliku ülesande täitmiseks) ei ole vähemalt Tallinna Reaalkooli näite varal kuidagi põhjendatud, sest koolis ei rahastata õppekavalist õppetööd annetuste baasil.

7. Eelnõu soovitab haridus- ja teadusministril välja töötada juhised, kuidas korraldada munitsipaalkoolides õppetöö nii, et see ei suunaks õpilasi osa võtma tasulistest huviringidest. Tallinna Reaalkooli arvates on seda soovitust vaja oluliselt selgemalt sõnastada. Eelnõu pinnalt tekib paratamatult arusaam, et Riigikontroll ootab ministrilt juhist, kuidas näiteks tuleb munitsipaalkoolis tunde läbi viia nii, et õpilased ei saaks õhtupoolikul minna tasulisse spordiringi, leerikooli või keeltekooli tundi. Mida Eesti hariduselu sellise tegevusega võidaks eelnõust ei selgu. Usume, et nii tasuta kui tasulised huviringid mitmekesistavad hariduslikke võimalusi ja toetavad noorte igakülgset arengut. Siinkohal tuleb osundada ka PS §-le 37, mille kohaselt on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel.

8. Eelnõus sisaldab märkimisväärses mahus põhjendamata hinnangsõnade kasutamist, mis kahtlemata pigem soodustavad ühiskonnas väärhoiakute tekkimist ja levimist, mitte aga faktidel ja üldtunnustatud väärtustel põhinevat avalikku arutelu.

Näiteks on eelnõu punktis 35 sedastatud, et vabatahtlike annetuste kogumine ja kasutamine koolis ei ole seadusega vastuolus. Samas on tõdetud, et viis, kuidas see on korraldatud on kuidagi probleeme. Viimase hinnangu juures puuduvad aga igasugused asjakohased argumendid.

Eelnõu punktis 44 on märgitud, et Tallinna Reaalkoolis on kooli tegevust rahastatud olulistes summades väljaspool kooli eelarvet. Seltsile annetati 2014. aastal ca 55 000 eurot. Isegi siis kui oleks võimalik tõdeda, et kogu vastav summa kanti üle otse kooli eelarvesse, oleks vaatlusaluse summa näol tegu ca 3%-ga Tallinna Reaalkooli vastava aasta eelarvest, mille tegevuskulud oli 2014. aastal kokku ca 1,7 miljonit eurot. Seega ei ole põhjendatud kasutada antud kontekstis hinnangut "olulistes summades". Samuti ei nõustu kool väitega, et annetuste tegemine või vastavate vahendite kasutamine on "vähe läbipaistev". Viitega eelpoolmainitule teavitab Selts koolile teadaolevalt asjast huvitatud isikuid, annetajaid mitmel erineval viisil nii annetustest laekunud summadest kui ka nende kasutamisest. Vastav info on saadav ka kooli kodulehel. Arusaamatust tekitab ka eelnõu punktis 44 sisalduv väide, et kooli pidajana peab kohalik omavalitsus otsustama kooli kulutuste tegemise. Neid on ülesanded on seni täitnud koolijuht ja kahtlemata vajab kool haridusasutusena teatavat autonoomiat, et oma haridus-kasvatuslikke ülesandeid vajalikul tasemel täita.

Eelnõu punktis 46 tõdeb Riigikontroll õigesti, et annetamine on iseenesest märk arenenud kodanikuühiskonnast. Kuna Tallinna Reaalkooli kogukonna liikmed tunnetavad endas vastutust nii kooli ajalooliste traditsioonide hoidmisel ja arendamisel ja seeläbi ka tugeva kodanikuühiskonna ülesehitamisel, siis on ka mõistetav miks selles kogukonnas on tehtud annetusi, mida on kasutatud kooli ja selle õpilaste huvides. Samas puudub igasugune alus käsitleda vaatlusaluseid annetusi üldhariduse kaasrahastamisena, muuhulgas vaid sellelt pinnalt, kui palju annetusi on selts suutnud koguda. Vastupidisel juhul võib näiteks ka iga-aastase ERR kampaania „Jõulutunnel" saates annetuste kogumist ja nende sihtotstarbel kasutamist (väärib märkimist, et ka selle kampaania käigus annetatavad summad on korraldajad kindlaks määranud) käsitelda avaliku ja tasuta tervishoiuteenuse õigusvastase kaasrahastamisena. Nimetatud saade jõuab Eesti ühiskonna liikmeteni avalik-õigusliku televisiooni vahendusel, mille autonoomsuse üle ollakse Eesti ühiskonnas uhked. Tallinna Reaalkooli kogukonna jaoks on annatuste tegemine nii „Jõulutunneli" abil tervishoiu heaks kui ka kooliõpilaste arenguks mitmekesiste tingimuste tagamiseks positiive märk ja näide Eesti kodanikuühiskonna tugevnemisest.

Eelnõu punktis 63 on esitatud seisukoht, et Tallinna Reaalkooli kulude reeglipärane katmine ei ole õppemaksuta õppepõhimõtetega täiesti kooskõlas. Samas jääb arusaamatuks, mida tuleks mõista määratluse all „ei ole täiesti kooskõlas". Antud kontekstis saab uuritav tegevus olla kas kooskõlas kehtiva õigusega võis siis mitte. Viimasel juhul peaks eelnõus selgelt esile tooma milles seisneb väidetav vastuolu kehtiva õigusega. Seda tehtud ei ole.

Eelnõu punktis 76 on Riigikontroll kõige olulisema seisukohana esitanud arusaama, et osade koolide tegevusest huvitatud isikute vabal tahtel tehtud annetusega kaasneb risk sotsiaalse kihistumisele. Osundame veelkord sellele, et eelnõust ei selgu millistele uuringule või auditi osale nimetatud väide tugineb.

Kokkuvõtteks:

Muuhulgas eeltoodud asjaoludel tuleb tõdeda, et eelnõus esitatakse märkimisväärses mahus ebatäpseid ja subjektiivseid väiteid, mida eelnõus ei põhjendata või põhjendatakse ebapiisavalt. Ilmselt nimetatud põhjustel ei sisalda eelnõu ka arusaadavaid soovitusi koolile oma tegevuse senisest paremaks korraldamiseks. Seetõttu tuleb eelnõus sisalduvaid mitmeid hinnanguid ja

järeldusi pidada pigem taunimisväärseks. Eelnõu vaatlusealuste defektide tõttu ei täida see allakirjutanute hinnangul oma peamist eesmärki, milleks on üldharidussüsteemi rahastamise ja haridussüsteemiga seotud kodanikuühiskonna vahekordade ratsionaalne ja eesmärgipärane analüüsimine, aga ka vastava avaliku arutelu edendamine.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ene Saar
Tallinna Reaalkooli direktor

/allkirjastatud digitaalselt/

Madis Somelar
Tallinna Reaalkooli õppealajuhataja, kontaktisik Riigikontrolliga suhtlemisel

/allkirjastatud digitaalselt/

Sten Nugis
Tallinna Reaalkooli hoolekogu esimees

Vanalinna Hariduskolleegium *Collegium Educationis Revaliae*

✉ *Vene 22 10123 Tallinn ESTONIA* ☎ *(372) 6996 100 fax: (372) 6996 101*

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie : 13.08.2015 nr 2-2.9/15/50077/31
Meie: 28.08.2015 nr 1.2-9/36-1

Arvamus riigikontrolli kontrollaruande eelnõus toodud Vanalinna Hariduskolleegiumi puudutavate soovituste ja rakendatavate abinõude kohta

Vastuseks Riigikontrolli aruandele teatame, et kuivõrd Riigikontrolli auditis on väljendatud kahtlust, kas Vanalinna Hariduskolleegiumis ei survestata vanemaid suunama oma lapsi tasulisse huviharidusse, siis teeme kohe kooliaasta alguses kogu vanemaskonda hõlmava sellekohase küsitluse.

Samas soovime kommenteerida mõningaid Vanalinna Hariduskolleegiumi kohta aruandes toodud seisukohti.

Auditeerimise tulemustes on toodud seisukoht, et

(lk1) , **….tegemist on koolidega, kes soovivad avalikus koolivõrgus eristuda, pakkudes valikuterohkemat ja põhjalikumat õpet, kui riiklik õppekava nõuab.**

Meile tundub, et siin on põhjus ja tagajärg vahetusse läinud, pigem on tegemist suure hulga vanematega, kes sooviksid osaleda haridusmaastiku kujundamisel ja tahaksid ka ise kodanikualgatuse korras sellesse panustada ning koolid on need, kes vastusena sotsiaalsele tellimusele püüavad leida vanemaid rahuldavaid lahendusi.

(lk 2) Tasulise hariduse taha on peidetud osa kooli õppekavast. Vanalinna Hariduskolleegiumis, Rahumäe Põhikoolis ning Miina Härma gümnaasiumis on tasuline huviharidus tihedalt integreeritud üldhariduse õppekavaga./…/
Õppetöö korraldus näitab, et koolil on kindel soov, et õpilased tasulises huvihariduses osaleks. Alati ei saa ka kindel olla, et tasuline õpe ei loo eeldusi kooli õppekava edukaks läbimiseks.

Tõene on väide, et Vanalinna Hariduskolleegiumis on üldharidus ja huviharidus integreeritud ühtseks lapse arengukeskkonnaks. Vale on väide, et tasulise hariduse taha on peidetud osa kooli õppekavast ning et laste huvihariduses osalemine on koolipoolne soov.

1. Uuringud on näidanud, et integreerides õppe ühtseks arengukeskkonnaks, on võimalik luua lastele tunduvalt soodsam arengukeskkond kui siis, kui need süsteemid toimivad lahus üksteist arvestamata. PGS ka seadustas meie uuringute tulemusel pakutud innovaatilise koolimudeli, kus üldharidus ja huviharidus on integreeritud ühtseks lapse

arengukeskkonnaks. Viimane PGS lubab jätkata selle mudeli järgi loodud koolidel oma nö eksperimentaalset tegevust.

2. Asetades kaks lauset kõrvuti nii, nagu seda aruandes tehakse, võiks järeldada, et kui huviharidus ja üldharidus on integreeritud, siis see tähendab kindlasti osa kooli õppekava peitmist tasulise hariduse taha. Vähemalt VHK puhul ei pea see paika. Inglise keelt, mis on peale muusikakooli kõige suurema mahuga huvikooli programm, VHK kui üldhariduskooli õppekavas pole. Raske on ka mõista, kuidas inglise keele õppimine loob eeldusi kooli õppekava edukaks läbimiseks, või kui, siis on see seos väga kaudne (loomulikult on kergem omandada rohkem keeli, kui keelte õppimiseks juba harjumus tekib). Mis puutub muusikakooli õppekavasse, siis muusikakoolide riiklikule standardile vastav õpe on nii või teisiti sedavõrd nõudlikum, et koolimuusika saab toetada muusikakooli õpet, mitte vastupidi, aga üldjuhul on koolimuusika tundides istumine muusikakooli õpilastele sisuliselt niigi vähese aja raiskamine ja nii ka lapse arengut tegelikult kahjustav. Seega kinnitame veel kord, et „peitmist“ tasulise huvihariduse taha siin küll toimuda ei saa.
3. Vanemad on väga huvitatud huviharidusse oma lapsi suunama ka selle tõttu, nende tööpäevad on reeglina pikemad kui koolipäevad ja vanem on huvitatud, et lapse päev oleks täidetud mõtestatud tegevusega pedagoogilise järelevalve all, selle asemel, et hulkuda tänaval või veeta aega internetis. VHK kogemus on see, et vanemad suunavad lapsi isegi liigselt ringidesse, mille tõttu iga vanemaga arutakse läbi valitud ringide hulk ja püütakse lapse koormust nii optimeerida, et tema ringides veedetud aeg oleks arengut toetav, aga ei tekitaks liigset koormust.
4. Miikaeli Ühendus on eesmärgiks seadnud võimaldada igale lapsele arengut soodustav ja talle sobiv individuaalne õppekava, kus on kombineeritud üld- ja huviharidus, sõltumata vanemate varalisest võimekusest. Nii toimib vanemate kogukond, aidates kujundada täiendavaid haridusvõimalusi ka neile lastele, kel see muidu võimalik poleks. Sel viisil saab koolikogukond toimida varanduslikku ja hariduslikku kihistumist ärahoidvalt.

Lk.7 tabelis on toodud Miikaeli Ühendus kui organisatsioon, mis toetab üksnes Vanalinna Hariduskolleegiumi.

Soovime täpsustada, et Miikaeli Ühenduse tegevus ei ole kitsalt VHK toetusele suunatud, vaid palju laiem. Ühendusele kuulub kaks üldhariduskooli (Püha Miikaeli kool ja Kohila Mõisakool) ja kaks huvikooli. Miikaeli Ühenduse keeltekeskuses õpivad kuue üldhariduskooli lapsed ja ka täiskasvanud. Miikaeli Ühendusel on oluline osa olnud mudelite väljatöötamisel erivajadusega laste õppeks, loodud on nõustamis- ja rehabilitatsioonikeskus, mis nõustab omavalitsusi, koole ja lapsevanemaid üle Eesti.

Lk 13 punkt 50–s on Vanalinna Hariduskolleegiumi käsitledes toodud jällegi seisukoht, nagu oleks kooli, mitte vanemate huvides lapsi suunata huviharidusse. Sellele on vastatud eespool.

Eesti vabariigis on vanemate tööhõive väga suur ja vajadus kindlustada lapsele turvaline keskkond oma tööajaks on aktuaalne.

Lk 13 punkt 52 Tunniplaanis on üldhariduse ainetunnid kõrvuti huvihariduse tundidega, tihti vaheldumisi. VHK direktori väitel on see nii põhjusel, et juhul kui lapsel on soov huviringides osa võtta, on tal lihtne ja mugav neid oma koolipäeva planeerida.

Selline interpretatsioon meie käsitlusest on ekslik või vähemalt pealiskaudne.

1. Lapse koolipäev planeeritakse, arvestades lapse töö ja taastumisrütmi. Kunstiained on need, mille juures pea tähtsamaks kui seda on õpetuslik pool on relaksatiivne toime, mis tagab lapse töövõime taastumise ka päeva lõpuks. See on esmane põhjus, miks on arengu seisukohalt oluline neid planeerida õppimise efektiivsuse tagamiseks koolipäeva sisse (eriti väikestel lastel, kes koolipäeva lõppedes veel koju minna ei saa)

2. Õpet planeeritakse VHK-s individuaalselt, st kui laps ei soovi millestki osa võtta (või vastupidi soovib millestki osa võtta, mis on väljapool VHK-d ja VHK tunnid võivad olla sellele takistuseks), siis individualiseeritakse õpet nii, et tema päevakava vastaks tema vajadustele ja soovidele. Nii ei ole ringides osalemine kindlasti kellelegi kohustuslik.
3. On tõsi, et erivajadusega laste osavõtt ringidest on väiksem, reeglina on suhtlemine autistlikele lastele keeruliseks probleemiks ja nad ei tunne end võõras seltskonnas kindlana. Selle tõttu on loomulik, et tavaklasside õpilasi on rohkem huvikoolides, kuid on ka tavaklasside lapsi, kes huvikoolis ei osale või osalevad väljaspool kooli (väljaspool kooli tegutsevad eriti tippsportlased ja ka neile on see võimalik just tänu individuaalsele õppekorraldusele)

Lk 13. punkt 52 vastasime juba eespool

Riigikontrolli aruande teemaks on sõnastatud Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast (eelnõu) Küsimus on püstitatud vajadusena selgitada, kas lastevanematelt korrapärane rahakogumine omavalitsuse üldhariduskooli toetamiseks on kooskõlas õppemaksuta hariduse põhimõtetega.

Kuna küsimust on käsitletud eraldiseisvana kontekstist, mis antud küsimusega tihedalt seotud (vanemate õigus otsustada lapse hariduse üle, vanemate õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi, ühiskonna püüdlus kodanikuühiskonna kujundamise poole jne), siis tekib paratamatult olukord, kus ühekülgne käsitlus mitte ei aita ühiskonnale õiglaseid ja jätkusuutlikke lahendusi juurde leida, vaid pigem võib kujuneda sellele takistuseks.

Meie hinnangul kontsentreerub Riigikontrolli audit koolidele ja kohaliku omavalitsuse osale ja jätab kõrvale lapse ja perekonna huvid.

Kuigi põhiseadus sätestab vanemad oma lapse esmaste harijate ja kasvatajatena ning annab neile õiguse ja kohustuse otsustada lapse hariduse üle, on viimasel ajal märgata tendentsi, et see õigus on kättesaadav vaid jõukamale elanikkonnakihile, kes saavad oma laste haridust mõjutada erakoolide vahendusel. Kuna Eestis on jõuka elanikkonna osakaal suhteliselt väike ja alla keskmise elatustasemega inimeste hulk tavapärasest suurem, siis tähendab see, et suurem hulk elanikkonnast jääb sellest õigusest ilma.

Koolide rahastamise audit ja vaidlused erakoolide rahastamise ümber ei lange ilmselt juhuslikult ühele perioodile, vaid on kantud ühest ja samast ühiskondlikust protsessist, mis püüab unifitseerida haridust ning vähendada nii kodanike omaalgatuslikku initsiatiivi ühiskonnas.

VHK-s on püütud õpet korraldada, lähtudes laste huvidest ja vanemate ootustest oma laste haridusele.

Lapse huvidest lähtudes on tasuline huviharidus integreeritud koolipäeva sisse, mis võimaldab luua soodsad tingimused, et lapse eeldused võiksid kujuneda võimeteks:

- üld- ja huviharidus ühtses süsteemis võimaldab jälgida ja reguleerida lapse koormust,
- tasakaalustada tema koolipäeva ja
- arenguraskuste korral pakkuda rehabilitatsiooni.

Perekonnast lähtudes on vanematel võimalik realiseerida põhiseaduslikku õigust otsustada oma lapse hariduse üle järgmiste osalemisviiside kaudu:

- täiendavate võimaluste loomine munitsipaalkooli juurde: vanemad panustavad hariduslikesse võimalustesse, milleks riiklikke ressursse ei jätku (seejuures tuleb koolil loomulikult tagada, et perekond valib need võimalused vabatahtlikult ning pere majanduslik olukord ei põhjusta lapse huviharidusest eemalejäämist, vaid üksteise eest ollakse hooles;

- kodanikukool – erakool, mis ei sea õpilaste vastuvõtmisel eelduseks pere majanduslikku jõukust, kus õppemaks on tagasihoidlik ja toetatakse ka raskustesse sattunud kogukonnaliikmeid; kodanikukoolid tuginevad enamasti mingile kindlale maailmavaatele (näit kristlikud koolid) või pedagoogilistele põhimõtetele (waldorf-koolid, erivajadustega laste koolid) ja laiendavad vanemate valikuvabadust;
- klassikaline erakool, mis pakub kõrge õppemaksu eest paremaid haridusvõimalusi jõukamale osale ühiskonnast.

Kui erakooli seaduse muudatus **ilma täiendava eristuseta kodanikukoolide osas** kaotab KOV-ide kohustuse katta erakoolide tegevuskulud ja vanemate soov panustada oma lapse haridusse munitsipaalkooli raames muutub ebaseaduslikuks või taunitavaks, toob see kaasa suurema haridusliku kihistumise, sest vabadust otsustada oma lapse hariduse üle saab realiseerida vaid kõige jõukam osa ühiskonnast ning kodanikuinitsiatiiv on tasalülitatud.

Lugupidamisega

Kersti Nigesen

Vanalinna Hariduskolleegiumi direktor