

Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades

*Kas auditeeritud omavalitsused on koolitöötajate
palkadeks riigilt saadud toetusraha kasutanud
sihipäraselt? Kas omavalitsuste toetamise
põhimõtted ja eesmärgid koolivõrgu korrastamisel
on omavahel kooskõlas?*

Hea lugeja!

Inimese heaolu areng sõltub haridusest, hea haridus õpetajast. Kuidas kindlustada, et koolis oleks kõige paremad õpetajad? Haridus- ja teadusministri arvates on tähtsad neli asja: õpetajate palgatõus ja õigused, õpetajaameti väärtustamine ning koolivõrgu korrastamine.¹ Tunnustust väärrib, et nendele headele mõtetele on viimastel aastatel järgnenud ka teod. Õpetajate palgatõus on riigieelarve prioriteet, nii õpetajate alam- kui ka keskmine palk tõusevad kiiresti. Viimane ületas möödunud aastal riigi keskmist palka juba 7% ja liigub eesmärgi suunas – ulatuda 2020. aastaks 120%-ni riigi keskmisest palgast.

Käesolev auditaruanne toetab eelnevat, analüüsides, kas hariduse rahastamise põhimõtted aitavad tõsta õpetajate palka ja korrastada koolivõrku. Kuna enamikku koolidest peavad kohalikud omavalitsused, on osa auditi fookusest suunatud neile.

Munitsipaalkoolide õpetajate palgatoetus on suurim omavalitsustele riigieelarvest makstav toetusraha. Õpetaja alampalk, mille riik on paika pannud, ning viimastel aastatel üha rangemaks muutunud piirangud toetusraha kasutamisele on aidanud palgatõusule kaasa. Auditaruandes on aga jõutud järeldusele, et nii ei saa jätkata. See, kuidas õpetajate palgaraha omavalitsuste vahel jagatakse, ei motiveeri koolivõrku korrastama ja töötab sellele lausa vastu. Peamiselt on see tingitud rangelt sihtotstarbelise haridustoetuse jäikusest ja soovist hoida omavalitsuste tegutsemisel ohje riigi peos. Kuni riik otsustab, on omavalitsus üksnes raha vahendaja ega vastuta selle mõistliku kasutamise eest. Mõistlike otsuseid haridusraha kulutamisel on aga hädasti vaja, kui mõelda, et koolipidamine muutub rahvastiku vähenemise tõttu mitmel pool üha kulukamaks. Tõsi, sihtotstarbeline toetus ei pruugi olla alati halb. Uue ülesande saamisel või mõnel puhul arenguhüppe tegemiseks on selline rahastamispõhimõte ajutiselt omal kohal.

Haridus- ja teadusminister ei nõustu Riigikontrolliga. Ministeerium näeb kooli pidamist kui teenuse pakkumist, kuid ei vaata kaugemale. Mõnes mõttes on see ministeeriumide teada-tuntud silotornide probleem. Riigikontrolli käsitus on laiem – kohaliku elu juhtimine ei ole pelk teenuse pakkumine, omavalitsus peab saama kohaliku elu küsimustes, mida koolipidamine teiste hulgas on, valida oma eripära arvestava lahenduse. Sildistatud toetusraha ei täida seda eesmärki. Näiteks ei ole mõtet naabervallaga kokku leppida ja koos tugevamat kooli pidada, sest kui kool sulgeda, omavalitsus haridustoetust enam ei saa.

Auditaruandes soovib Riigikontroll liikuda haridustoetuse sihtotstarbe kaotamise suunas, et muuta see omavalitsuste n-ö sildita tulubaasi osaks. See motiveeriks omavalitsusi pingutama inimeste jaoks paindlike lahenduste leidmisel. Seejuures ei ole vaja karta õpetajate palgatõusu peatumist, sest õpetaja kohustuslik alampalk on kehtestatud ühtsena üle Eesti. Esialgu peaks kohustuslik alampalk jääma toeks soovitud palgatasemeni liikumisel.

Haldusreformi käigus tekkivad suuremad omavalitsused on enam motiveeritud koolivõrku korrastama ja suudavad neid otsuseid ka teha. Vabariigi Valitsus on haldusreformi käigus võtnud suuna integreerida

¹ Jürgen Ligi: õpetajate palgatõus on arenenud maailma rekord. Valgamaalane, 4.2.2016

riigieelarvelised toetused tulubaasi, et toetuste sihtotstarbelisuse vähendamisega tugevdada omavalitsuste iseotsustamist. Haridus- ja Teadusministeerium on oma seisukohaga – eelistada omavalitsuslike küsimuste üle otsustamisel riigi suuremat sekkuvat rolli – jäänud üksi.



Alar Karis
riigikontrolör

septembris 2016

Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades

Kas auditeeritud omavalitsused on koolitöötajate palkadeks riigilt saadud toetusraha kasutanud sihipäraselt? Kas omavalitsuste toetamise põhimõtted ja eesmärgid koolivõrgu korrastamisel on omavahel kooskõlas?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris 10 kohalikus omavalitsuses ja nende 17 koolis 2014. aastal kooliõpetajate ja koolijuhtide palkadeks riigilt saadud toetusraha kasutamist. Hinnati, kas toetusraha oli kasutatud nii, nagu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustes on nõutud.

Auditeeritud olid Albu, Ambla, Kullamaa, Paikuse, Suure-Jaani, Tähtvere vald, Keila, Sindi, Mustvee ja Mõisaküla linn ning nende üldhariduskoolid.

Samuti analüüsis Riigikontroll palgatoetuse jaotuspõhimõtteid. Eelkõige seda, kas palgatoetuse põhimõtted ja koolivõrgu reform toetavad ühtesid ning samasid eesmärke.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Ühiskonna arengu ja üldise heaolu kasvu eeldus on hea kooliharidus. Selle saavutamiseks on omakorda oluline, et koolides teevad lastega tööd pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes saavad oma töö eest väärilist tasu. Õpetajate ja koolijuhtide palgatoetus on suurim riigieelarveline toetus omavalitsustele. 2016. aastal on selleks ette nähtud 210 miljonit eurot, mis moodustab omavalitsuste tuludest 14–15%. Riik annab raha omavalitsusele, kuid lõppkokkuvõttes on oluline, et see jõuaks õpetajate ja koolijuhtideni.

Haridustoetus on riigi hariduspoliitiline instrument. Seda on ka riigi algatatud programm koolivõrgu optimeerimiseks, et viia koolide arv ja ruumikasutus vastavusse demograafiliste muutustega. On oluline, et need kaks toimiks kooskõlas, vastasel korral raisatakse asjatult aega ja maksumaksja raha.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Toetusraha kasutamisel oli väikeseid kõrvalekaldeid reeglitest, kuid suures plaanis on raha läinud sinna, kuhu peab ehk makstud või kavas maksta õpetajate ja koolijuhtide palkadeks. Üldpilt oli hea ning toetuse ärakasutamisega ettenähtud viisil suuri probleeme ei olnud.

Põhimõttelisi probleeme täheldas Riigikontroll aga haridustoetuse mudelis endas. Mõju, mida toetuse jaotamise põhimõtted loovad, ei ole sama, mida riik üritab saavutada koolivõrgu programmiga. Need kaks ei toimi kooskõlas ja see ei ole tõhusale valitsemisele kohane. Samuti on toetuse kasutamise reeglid ülemäära jäigad, mis on vastuolus omavalitsuste

üldise toimimisloogikaga – võimalusega ise otsustada, kuidas oma tulusid kogukonna huvides kasutada.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud haridustoetuse mudeli kohta:

- **Haridustoetuse sihtostarve on liiga rangelt piiritletud.** See on küll aidanud tagada õpetajate palgatõusu, kuid niivõrd suure osa tulude (14–15%) kasutamise piiramine on põhimõttelises vastuolus omavalitsuse üldise olemusega. Omavalitsuse rahastamine peab olema ülesannetega vastavuses, kuid võimaldama ka piisavat paindlikkust kogukonna vajaduste suhtes. Ranged ettekirjutused sellesse mudelisse ei sobi ning väljendavad tegelikult riigi vähest usaldust omavalitsuste vastu. Liiatigi tähendavad piirangud, et raha tuleb ette määratud viisil igal juhul ära kulutada, olenemata kas koolipidamine maksumaksja raha eest on rahvastikuprotsesside taustal mingis kohas ka pikemas vaates mõistlik.

Õpetaja palgakasvu annaks senisest enam mõjutada õpetaja alampalga kaudu, lastes samal ajal toetuse kasutamise vabamaks. Nii saab panna omavalitsused rohkem vastutama toetusraha kasutamise mõistlikkuse eest, mis soodustab omakorda ratsionaalseid otsuseid koolipidamise valdkonnas. Oma kooli pidamise alternatiiv on teha seda koostöös näiteks naaberomavalitsusega ning sel juhul on olulise tähtsusega kiire ja mugav õpilastransport. Kui toetuse kasutusala laieneks, saaks seda kasutada näiteks kas või õpilastranspordiks, milleks seda praegu kulutada ei tohi.

- **Riik soovib toetada tugevat kodulähedast põhikooli, kuid on jätnud välja ütlema, mida see sisuliselt tähendab.** Eesmärk toetada kodulähedast põhiharidust on mõistlik, kuid seda saab rahaga tulemuslikult mõjutada vaid siis, kui on selgelt määratud, mida see endast kujutab. Kuni seda ei ole tehtud, on tegemist pigem paljasõnalise deklaratsiooniga ega ole võimalik hinnata, kuidas toetuse jaotuspõhimõtetega kodulähedase põhihariduse kättesaadavusse tegelikult panustatakse.
- **Haridustoetuse koefitsientide toime vastandub koolivõrgu korrastamise eesmärkidele, ja vastupidi.** Koefitsientide mõte peaks olema haridustoetuse diferentseerimine selliselt, et haridusteenus oleks üle Eesti hästi kättesaadav. Mõni omavalitsus saab seetõttu teiste omavalitsuste arvelt õpilase kohta kaks korda enam toetust. See ei ole iseenesest halb, kuid samas soovib riik, et ka koolide arv väheneks ja koolikorraldus muutuks tervikuna kuluefektiivsemaks. Selleks on ellu kutsunud koolivõrgu programm. Hakkab silma, et just suure toetuskoefitsiendiga omavalitsustel on mitmeid koole, mida annaks ilmselt teistega liita, kuid suurem toetus õpilase kohta seda ei soosi. Kumb eesmärk on olulisem, ei ole Riigikontrolli õelda, kuid ühe valdkonna meetmed ei tohiks olla teineteisele piduriks.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud omavalitsuste ja nende koolide probleemide kohta:

- **Mitmes koolis oli õpetajate palkadeks antud toetusraha kasutatud osaliselt direktorite tasudeks, mis ei ole reeglite järgi lubatud.** Nii oli see 17-st auditeeritud koolist 7-s. Kõige enam Albu valla kahes koolis (kokku 11% õpetajate toetusrahast).
- **Mõnes koolis olid direktorid otsustanud maksta iseendale tasusid.** Nii oli Paikuse ja Albu valla koolides ning Mustvee Gümnaasiumis. Need otsused kätkevad endas huvide konflikti. Direktori tasu üle saab otsustada vaid vallavanem/linnapea või tema määratud isik.
- **Toetuse kasutamise arvestus oli puudulik Keila Koolis, kus arvestusvigade tõttu jäi kasutamata hulga toetusraha.** Õpetajate palgakuludesse oli arvestatud esialgu ka kooli muude töötajate töötasud, mistõttu jäi ekslik mulje, et toetusraha on ära kulunud. Tegelikult jäi seetõttu kasutamata ca 124 000 eurot, mis lubati õpetajatele välja maksta 2016. aastal.

Mida me auditi tulemusena soovitame?

Riigil on algatatud haldusreformi käigus kavas analüüsida võimalikke muudatusi omavalitsuste rahastamismudelid. See peaks kindlasti puudutama ka haridustoetust. Riigikontrolli arvates tuleb võtta põhimõtteline suund haridustoetuse sihtotstarbe kaotamise suunas, et muuta see omavalitsuste sihtotstarbete tulubaasi osaks. Samuti tuleb toetuse diferentseerimine omavalitsuste vahel selgemalt seostada vajadusega toetada kodulähedast põhikooli. Suurema toetusmäära eesmärk peab olema igal konkreetsel juhul teada ja hariduspoliitiliselt põhjendatud. Sellekohased soovitused teeb Riigikontroll haridus- ja teadusministrile.

Haridus- ja teadusminister Riigikontrolli soovitustega ei nõustunud, leides, et senise süsteemi muutmine nii haridustoetuse sihtotstarbe määratlemise kui ka omavalitsuspõhiste koefitsientide osas ei ole põhjendatud (vt pikemalt lk-d 20–22).

Auditeeritud omavalitsustele ega koolidele Riigikontroll aruandes soovitusi ei ole andnud. Tegemist ei olnud süsteemsete puudustega, neile on tähelepanu osutatud ning neid vigu on lubatud edaspidi vältida. Keila Linnavolikogule saadab Riigikontroll eraldi märgukirja, et volikogu kontrolliks, kas kooli juhtkond on täitnud oma lubaduse maksta õpetajate palkadena välja kasutamata jäänud toetuse osa.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Toetusmudeli probleemid	10
Toetuse jaotamise põhimõtted soosivad vastandlikke eesmärke	10
Haridustoetuse sihtotstarbe range kindlaksmääramine on küsitava väärtusega	13
Toetusraha kasutamine auditeeritud omavalitsustes	14
Omavalitsused on toetusraha andnud koolidele ega ole seda mujal kasutanud	15
Igas auditeeritud omavalitsuses teenis õpetaja alampalgast enam	17
Õpetajate toetuse puhul oli põhiprobleem selle kulutamine koolijuhtidele	17
Mõnel juhul on koolijuhid määranud iseendale tasusid	19
Munitsipaalkoolide toetamise põhimõtted tuleb üle vaadata	20
Riigikontrolli soovitusel ja ministri ning auditeeritute vastused	22
Auditi iseloomustus	26
Auditi eesmärk	26
Hinnangu andmise kriteeriumid	26
Lisa A. Põhikooliosaga munitsipaalkoolid	28

Valdkonna ülevaade

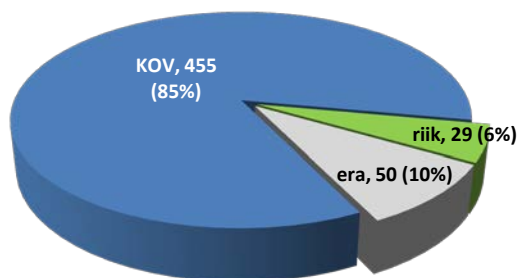
Koolivõrku iseloomustavad olulisemad näitajad

Põhikool on üldhariduskool, mis loob võimalused põhihariduse omandamiseks ja koolikohustuse täitmiseks. Põhikoolil on kuni 9 klassi.

Gümnaasium on põhikoolile järgnev üldhariduskool, mis loob võimalused üldkeskhariduse omandamiseks. Nominaalne õppeaeg gümnaasiumis on kolm aastat.

1. Põhiosa Eesti üldhariduskoolidest ehk **põhikoolidest** ja **gümnaasiumidest** on munitsipaalkoolid. 2015/2016. õppeaastal on valla- või linnaasutusena tegutsevad üldhariduskoolid kokku 455 ehk 84% kõikidest seda liiki koolidest (vt joonis 1). Omavalitsuse (edaspidi ka KOV) üldhariduskoolides õpib 134 086 õpilast, mis on 92% kõikide üldhariduskoolide õpilastest.

Joonis 1. Üldhariduskoolide arv omaniku kaupa 2015/2016. õppeaastal



Allikas: <http://haridussilm.ee/>

Teadmiseks, et

Statistikaameti andmetel oli 2015. aastal võrreldes 2005. aastaga lapsi vanuserühmas 7–18 aastat vähem ca 21%

Allikas: www.stat.ee

Teadmiseks, et

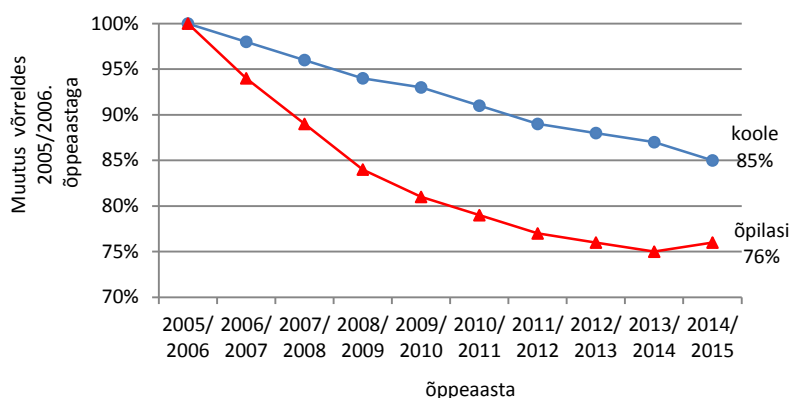
kui munitsipaalkoolides on õpilasi vähemaks jäänud, siis era- ja riigikoolides on õpilaste arv võrreldes 2005/2006. õppeaastaga praeguseks suurenenud, vastavalt 95 ja 37%. Tervikuna on üldharidussüsteemis jäänud õpilasi siiski vähemaks.

Allikas: <http://www.haridussilm.ee/>

2. Omavalitsuse ülesandeid üldhariduskoolide pidamisel reguleerivad põhiliselt haridusseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Ülesannete põhiraskus seisneb kooli asutamise ja lõpetamise, asukoha jms üle otsustamises, samuti kooli tegevuse rahastamises, kooli juhtimise korraldamises ning arengu suunamises.

3. Omavalitsuse üldhariduskoolide ja neis õppivate laste hulk on viimastel aastatel oluliselt vähenenud (vt joonis 2). Võrreldes kümmeaastase tagase ajaga on praeguseks õpilasi ligikaudu veerandi võrra vähem. Muutus vastab suuresti demograafilistele protsessidele Eesti ühiskonnas, kuna pea samas ulatuses on sel perioodil vähenenud ka kooliealiste laste arv. Samas, prognooside kohaselt peaks õpilaste arv lähiaastatel mõnevõrra suurenema. Aastaks 2020 ennustatakse õpilaskohtade vajaduse ca 7% kasvu. Pärast 2025. aastat peaks kooliealiste laste arv aga hakkama taas vähenema.

Joonis 2. Munitsipaalkoolide ja nende õpilaste arvu muutus perioodil 2006–2015 võrreldes aastaga 2005



Allikas: Riigikontroll <http://www.haridussilm.ee/> andmete põhjal

Koolipidamisega seotud kulud KOVides

4. Õpilaste hulk ei ole vähenenud siiski kõikides KOVides. Koos rahvastiku riigisisese ümberpaiknemisega on eelkõige Harjumaal (15) ja Tartumaal (9) mitmeid KOVe, kus munitsipaalkoolide õpilaste arv on suurenenud. Näiteks Rae vallas on viimasel viiel aastal lisandunud ca 860 last (suurenemine 68%), Viimsi vallas 640 last (39%), Harku vallas ca 520 last (53%) ja Tartu vallas ca 170 last (27%). Tervikuna on aga suurenenud ja vähenenud õpilaste hulgaga KOVide vahekord selgelt viimaste kasuks, olles vastavalt 25 ja 75% KOVide koguarvust.

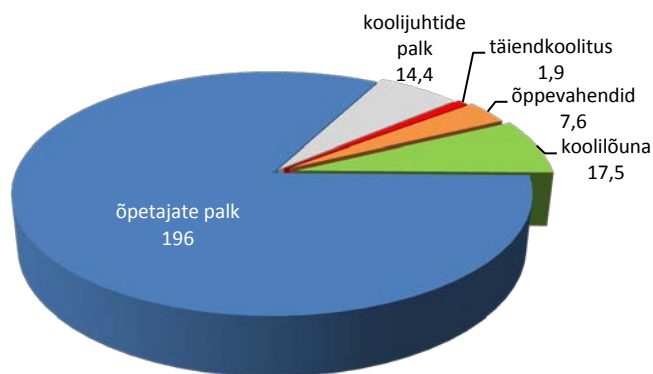
5. Üldhariduskooli pidamine on KOVi üks olulisemaid ülesandeid, mida väljendab valdkonna kulude suurus. 2015. aastal kulus KOVidel üldhariduskoolidele 423 miljonit eurot². Omaavalitsuse tegevusvaldkondadest on see selgelt kõige kulukam, võttes keskel läbi kolmandiku eelarverahast. Põhiosa väljaminekutest moodustavad tööjõukulud (65%), millest omakorda kulub suurem osa õpetajatele: 2015. aastal maksti tasudeks, hüvitisteks jms ca 140 miljonit eurot (lisaks veel tööandja maksukulu).

6. Koolil on oma eelarve, mille kinnitab KOV oma õigusaktides sätestatud korras. Kooli tulud moodustuvad järgmistest allikatest: eraldised riigi- ja KOVi eelarvest, laekumised eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetused ning tulu, mis kool saab oma põhimääruses sätestatud õppekavavälisest tegevusest. Kooli majandamise alused määratakse kindlaks kooli põhimäärusega, mis kehtestatakse samuti omaavalitsuse õigusaktides ette nähtud korras. Eelarvet käsutab kooli direktor kooli põhimäärusega antud volituste piires.

Koolipidamiseks riigieelarvest makstav toetus

7. Koolipidamisega seotud kulusid on aidanud KOVidel katta riik, makstes neile riigieelarvest sihtotstarbelist toetust. 2016. aasta toetussumma on ca 237 miljonit, millest põhiosa on ette nähtud õpetajate ja koolijuhtide paljadeks (vt joonis 3).

Joonis 3. Haridustoetuse struktuur toetatavate valdkondade kaupa 2016. aastal (miljonites eurodes)



Allikas: <http://www.fin.ee/tasandus-ja-toetusfond>

8. Haridustoetuse mõte ei ole katta igal juhul KOVi tegelikke kulusid. Kui toetusest ei piisa, peab puudujääva osa juurde leidma KOV. Samas, õpetajate palgakulust on riigilt saadud toetus katnud viimastel aastatel pea enamiku ehk 97–99%.

² Summa sisaldab ka investeeringuid. Allikas: KOVide eelarve täitmise aruanded (<http://www.fin.ee/finantsulevaated#KOVK>)

Riigieelarvest makstava palgatoetuse eesmärgid

Õpetaja töötasu alammäärast vähem ei tohi õpetajale tema töö eest maksta. Alammäära kehtestab igaks eelarveaastaks Vabariigi Valitsus.

Teadmiseks, et

2015/2016. õppeaastal on munitsipaalkoolides 10 349 õpetaja ametikohta. Õpetajatöid tegevaid inimesi on 12 684 ehk paljud neist töötavad osaajalise koormusega.

Allikas: <http://www.haridussilm.ee/>

Teadmiseks, et

elukestva õppe strateegia on aluseks riigi hariduseelarve valikutele aastatel 2014–2020. Strateegia raames viiakse ellu eri programme, sh üldharidusprogramm, pädevate ja motiveeritud õpetajate ja haridusasutuse juhtide programm ning koolivõrgu programm.

Õpetajate ja koolijuhtide palgatoetuse jaotuspõhimõtted

Teadmiseks, et

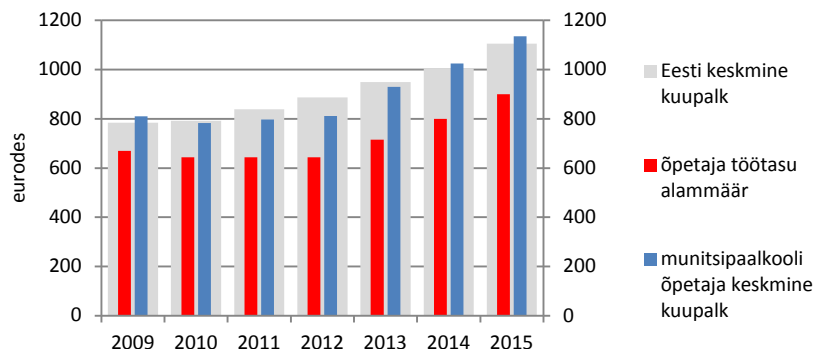
pearaha arvutamisel on olulisemad tegurid õpetaja ametikoha arvestuslik kulu, riikliku õppekava täitmiseks vajalik minimaalne õpetajate arv ja klassitäitumusnorm (põhikoolis 24, gümnaasiumis 32 õpilast).

Ühe õpetaja ametikoha arvestuslik kulu on 2016. aastal 1596 eurot kuus: alampalk 958.- + 20% õpetajate töötasu diferentseerimiseks (s.o 192.-) + tööandja maksukulu (s.o $1,388 \times 1150.-$).

Jaotusmudelil arvestatakse, et õpetajate minimaalne arv põhikooli õppekava täitmiseks on 14,38 ning gümnaasiumi puhul 32. Põhikoolis arvestatakse 1, gümnaasiumis 5 paralleelklassiga.

9. Riigi toetus KOVidele on riigi hariduspoliitika instrument, mis kõige laiemalt peab aitama tagada hea haridusteenuse kättesaadavust. See eeldab muu hulgas motiveeritud õpetajaid, kelle keskmise palga tõstmine on KOVide toetamisel olnud viimastel aastatel üks põhilisi prioriteete. Suurendatud on nii toetussummat kui ka kitsendatud selle kasutusotstarvet (et riigi raha kuluks ikka rohkem õpetajatööle), samuti on tõstetud **õpetaja töötasu alammäära**. Tulemuseks on munitsipaalkooli õpetaja keskmine töötasu, mis ületas 2015. aastal riigi keskmist 7% (vt ka joonis 4).

Joonis 4. Õpetaja alampalk, munitsipaalkooli õpetaja keskmine ja Eesti keskmine palk perioodil 2009–2015



Allikas: Riigikontroll <http://www.haridussilm.ee/> andmete põhjal

10. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on võetud sihiks, et aastaks 2020 on õpetaja keskmine palk 120% riigi keskmisest³. Õpetajale senisest väärilisema tasu maksmine on eesmärgiks samuti haridusvaldkonna olulisemates arengudokumentides nagu „Elukestva õppe strateegia 2020“ ja Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala arengukava „Tark ja tegus rahvas“.

11. Haridustoetuse eri komponentidest keskenduti auditis õpetajate ja koolijuhtide palgatoetusele (*edaspidi koos ka haridustöötajate palgatoetus*). Palgatoetuse jaotuspõhimõtteid on viimastel aastatel mitmel korral muudetud, kuid kesksel kohal on läbi aja olnud õpilaspõhine toetuse määr ehk n-ö pearaha. Praegu kehtivate reeglite järgi on õpilase pearaha õpetajate arvestuses 1229 eurot õpilase kohta, seda nii põhikoolis kui ka gümnaasiumis. Direktori ja õppealajuhataja töö toetamisel arvestatakse 92 euroga õpilase kohta.

12. 2015. aastal oli õpetaja palgatoetuse puhul õpilase pearaha 1157 ning aasta varem põhikoolis 1028 ja gümnaasiumis 945 eurot.

13. KOVi lõplik toetussumma kujuneb pearaha, õpilaste arvu ning omavalitsusüksuse põhise koefitsiendi korrutisena. Koefitsient on eraldi põhikoolile, gümnaasiumile, hariduslike erivajadustega (HEV) laste õppele ja mittestatsionaarsele õppele. Nendega diferentseeritakse KOVide kaupa õpilaspõhist pearaha, et suunata rohkem toetusraha sinna, kus hariduse andmine on õpilase kohta kulukam (nt HEV-lapsed või väiksed maakoolid). Kõige enam varieerub koefitsiendi väärtus põhikoolide puhul. Kui näiteks Tallinnal on koefitsiendiks 1, siis

³ <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>

Palgatoetuse kasutamise põhimõtted

Toetusfondi määrus, täpsemalt Vabariigi Valitsuse määrus tasandus- ja toetusfondi jaotuse kohta on valitsuse iga-aastane määrus, millega määratakse kindlaks nende toetuste täpne jaotus KOVide vahel.

Tasandusfond on ette nähtud maksutulude poolest vaesemate KOVide järeleaitamiseks ega ole sihtotstarbeline. Toetusfond hõlmab aga eri valdkondade sihtotstarbelisi toetusi, millest haridustoetuse kõrval on suurim kohalike teede hoiu toetus ca 30 miljoni euroga.

Aegviidu vallal 1,99 ehk Aegviidu saab õpilase kohta pea kaks korda enam toetusraha kui Tallinn.

14. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on õpetajate palgatoetus mõeldud õpetajatöö tasustamiseks. Muid toetuse kasutamise piiranguid seadusest ei tulene. Küll aga on toetuse kasutusala oluliselt kitsendatud **toetusfondi määрусega**. Alates 2013. aastast tehakse selget vahet esiteks õpetajatel ja koolijuhtidel (sh õppealajuhatajad) ning teiseks põhikooli ja gümnaasiumi õpetajatel. Kuigi toetus eraldatakse KOVile ühe summana, ei tohi määрус järgi põhikooliõpetajatele mõeldud raha kasutada gümnaasiumiõpetajate tasustamiseks ega õpetajate raha koolijuhtide töö tasustamiseks. Erandkorras võis 2014. aastal suunata kuni 5% põhikooliõpetajate toetussummast gümnaasiumiõpetajatele, kui KOV oli teinud otsuse lõpetada edaspidi õpe gümnaasiumiastmes.

15. Kuigi see seadusest ega toetusfondi määрусest otsesõnu ei tulene, on õpetaja palgatoetus mõeldud Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoha järgi õppekaval põhineva töö tasustamiseks. Kui õpetaja osaleb näiteks kooli heakorratöodes ja saab selle eest tasu, ei saa see tulla riigi toetusrahast, vaid KOVi n-ö oma rahast. Asja mõte on väärtustada eelkõige õpetaja põhitööd.

Toetusmodeli probleemid

16. Esmalt analüüsis Riigikontroll audi käigus haridustoetuse mudelit. Keskenduti eeskätt küsimusele, kas toetusmodeliga taotletav mõju on kooskõlas eesmärkidega, mida riik taotleb KOVide hariduskorralduses muude meetmetega.

Toetuse jaotamise põhimõtted soosivad vastandlikke eesmärke

17. Kooliealiste laste arvu üldine vähenemine ja rahvastiku riigisisene ümberpaiknemine on piirkonniti oluliselt muutnud koolikohtade nõudluse ja pakkumise vahet ja võimalusi tagada igal pool kvaliteetne kooliharidus. On paljuski paratamatu, et nendes oludes vajab senine koolivõrk ümberkorraldusi. Enamjaolt tähendab see osa koolide sulgemist, harvem uute avamist. Praxise hinnangute järgi võiks aastaks 2020 olla Eestis nii põhikooli kui ka gümnaasiume ligikaudu kolmandiku võrra vähem.⁴

18. Üldhariduskoolide võrgu korrastamine on üks riigi hariduspoliitilisi prioriteete, mida kõige selgemalt väljendab elukestva õppe strateegia raames ellu viidav koolivõrgu programm. Muu hulgas luuakse programmi kohaselt aastaks 2020 igasse maakonda vähemalt üks riigigümnaasium (üle Eesti kokku 24), mis on osa riigi plaanist võtta omavalitsustelt järkjärgult üle gümnaasiumihariduse korraldamine. Raha kulub nendeks investeeringuteks ca 110 miljonit eurot. Pea sama suure summaga (109 miljonit eurot) on kavas toetada omavalitsuste investeeringuid põhikoolidesse, et vähendada õppetegevuses kasutatavat ruumipinda õpilase kohta. Esmalt saavad siin toetusraha taotleda KOVid, kelle territooriumile on loodud või on kavas luua riigigümnaasium või kes on teinud otsuse gümnaasiumiastmes õpe lõpetada. Järgnevat

Koolivõrgu korrastamine

Teadmiseks, et

uue haridusseaduse eelnõu (2016. a mai seisuga edastatud Justiitsministeeriumile kooskõlastamisele) kohaselt on keskkorralduse kättesaadavuse tagamine edaspidi üldjuhul riigi ülesanne.

Allikas: <http://eelnuud.valitsus.ee/> (nr 8-1/15/7099)

⁴ <http://www.praxis.ee/tood/koolivork/>

taotlusvoorudes saavad raha küsida ka need, kes lihtsalt vähendavad oma põhikoolide arvu.⁵

19. Koolivõrgu optimeerimist soodustav tegur sisaldub tegelikult ka õpetajate palgatoetuse jaotuspõhimõtetes. Asjaolu, et toetuse suurus on võrdelises seoses õpilaste arvuga, peaks suunama omavalitsusi oma koole ja klasse kokku panema, et õpilasi oleks õpetaja kohta optimaalselt. Kehtib lihtne loogika, et mida rohkem on õpetaja kohta õpilasi, seda enam saab toetusrahast maksta õpetajatele palka. N-ö toetusest äraelamise mõttes võib pidada efektiivsuse künniseks 15 õpilast õpetaja kohta. Sellisel juhul piisaks vaid õpilaste pearahast, et maksta igale õpetajale tasu, mille suurus on õpetaja alampalk + 20%. Alampalgast väiksemat tasu ei tohi õpetaja saada ning 20% on toetuse arvestuspõhimõtete kohaselt fond, mis võiks olla koolidirektoril lisaks, et õpetajaid täiendavalt motiveerida.

Õpilaste ja õpetajate suhe on paigast ära

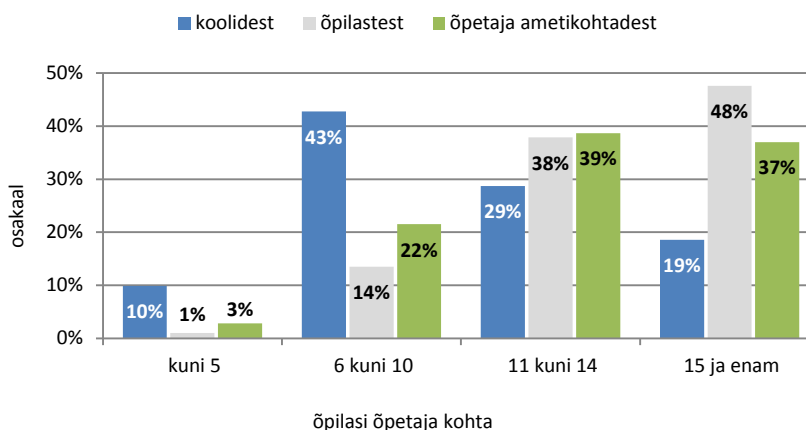
Teadmiseks, et

õpetaja ametikohti on munitsipaalkoolides kokku 10 349. Õpilasi on ühe ametikoha kohta kõikide koolide peale kokku 12,75. Et saada see suhe 15 peale, peaks ametikohtade arvu vähendama ca 1500–1600 võrra. Kuidas mõjutaks see õpetajate keskmist palka? Kui 2015. aastal oli keskmine palk 1135 eurot, saaks õpetajate arvu vähenemisel puhtalt praegusest toetusrahast tõsta õpetajate keskmist palka 18%. Sellisel juhul oleks õpetaja palk võrreldes Eesti keskmise palgaga 26% suurem ning ühtlasi täidetud valitsuse eesmärk saada õpetajate palk tasemele 120% riigi keskmisest.

NB! Eeltoodu on siiski vaid matemaatika ning sellisel n-ö kirjemeetodil õpetajate arvu vähendamine ei ole võimalik.

20. Vaadates praegust koolivõrku, on näiteks enamikus põhikooli osaga munitsipaalkoolides õpilasi õpetaja kohta märksa vähem kui 15 (vt joonis 5). Seejuures on 53% koolides õpilasi õpetaja kohta vähem kui 10. Neis õpib 15% õpilastest, kuid on 25% õpetaja ametikohtadest. Lähtudes üksnes koolipidamise efektiivsuse kriteeriumist, on koolides õpetajaid liiga palju.

Joonis 5. Põhikooli osaga koolide⁶, õpilaste ja õpetajate ametikohtade jaotus vastavalt õpilaste ja õpetajate suhtarvule (2015/2016. õppeaastal)



Allikas: Riigikontroll <http://haridussilm.ee/> andmete põhjal

Koefitsientide probleem

21. Õpetajate palgatoetuse jaotusmudeli teine oluline tegur ehk omavalitsuspõhine koefitsient võib avaldada ja tõenäoliselt teatud juhtudel ka avaldab koolivõrgu korrastamisele risti vastupidist mõju. Koefitsiendid on fikseeritud 2013. aasta toetussummade põhjal, kui toetuse arvestus oli klassi-, mitte õpilaspõhine. Toetusraha sai seetõttu ka n-ö pooltühjade klasside pealt. Sellised KOVid saavad praegugi õpilase kohta rohkem toetusraha, kuna neil on suurem koefitsient.

⁵ Meetme määrad (<http://www.struktuurifondid.ee/struktuuri-toetuse-seaduse-meetmepohised-oigusaktid-2/>)

⁶ Arvestatud on tavakoole, kus eriklassides õppivate laste osakaal on alla 50%. Eriklasside korral on personalivajadus tavapärasest suurem.

Teadmiseks, et

põhikooli koefitsiendi väärtus on 1 ca 6%-l KOVidest. Ülejäänutel on see suurem. Ligikaudu 50%-l KOVidest on see vahemikus 1,5–2, üle 2 on koefitsiendi väärtus ca 10%-l KOVidest.

22. Paljudel suure koefitsiendiga KOVidel on mitu kooli, need on üksteisele võrdlemisi lähedal või on lähedal naaberomavalitsuse sarnane kool. Näiteks KOVidel, kelle põhikooli koefitsient on 1,5 ja rohkem (ehk küllaltki suur), on kokku 165 kooli, kus on õpilasi õpetaja kohta vähem kui 10 (ehk suhteliselt vähe). 72% nendest koolidest on sellised, millel on 10 km raadiuses veel mõni teine põhikooliosaga kool (vt tabel 1 ja kaart lisas 1). 10 km on Riigikontrolli valitud meelevaldne kaugus, see on lineaarselt mõõdetud ega ole mingi universaalne läheduse kriteerium, kuid tähistab siiski suhteliselt väikest vahemaad. See ei ole küll Riigikontrolli hinnata, kuid paljudel neil juhtudel oleks ilmselt võimalik koole liita.

Tabel 1. KOVile määratud koefitsientide kaupa põhikoolide arv vastavalt sellele, kas läheduses on veel teisi põhikooli osaga koole

	Koolipidajast KOVi põhikooli koefitsient					
	1	1–1,25	1,25–1,5	1,5–1,75	1,75–2	2 ja enam
Koole, kus on õpilasi õpetaja kohta kuni 5	1	4	4	4	11	17
sh koole, millel on 10 km raadiuses veel põhikooliosaga koole	0	3	3	2	6	8
Koole, kus on õpilasi õpetaja kohta 6 kuni 10	3	7	21	21	66	15
sh koole, millel on 10 km raadiuses veel põhikooliosaga koole	3	5	16	19	53	8

Allikas: Riigikontroll <http://haridussilm.ee/> andmete põhjal

Teadmiseks, et

KOVide oma panus õpetajate palkadesse on enamiku KOVide puhul suhteliselt sarnane, olenemata koefitsiendi väärtusest. Jaotades KOVid koefitsiendi väärtuse põhjal 0,25-se sammuga rühmadesse, katab riigilt saadud toetus õpetajate tegelikust palgakulust kõikides rühmades keskmiselt 97–99%. Vaid KOVidel koefitsiendi väärtusega üle 2 on oma osa oluliselt suurem, toetus katab seal keskmiselt 84% kuludest.

23. Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et koefitsiente edaspidi ei muudeta, soovides sellega tuua rahastamissüsteemi stabiilsust. See teadmine peaks ministeeriumi väitel toimima KOVidele ka lisastiimulina muuta oma koolikorraldus efektiivsemaks, kuna koolide või õpetajate arvu vähendamisel koefitsient ei muutu ja KOV saab edaspidigi õpilase kohta suuremat toetusraha. Riigikontrolli arvates ei pruugi see tegelikkuses nii töötada või kui teatud juhtudel töötabki, siis ei ole selle mõju koolivõrgu korrastamisele kokkuvõttes suur. Pigem hoiavad suuremad koefitsiendid koolide liitmisprotsessi tagasi. Kooli tegevuse jätkamine on küsimus, kus ratsionaalsed argumentid jäävad tihti emotsionaalsete varju. Kui kogukonna huvi on kooli tegevust jätkata, ei saa omavalitsus sellest mööda vaadata. Kui veel ka riik maksab sellisel juhul õpilase kohta suhteliselt suurt toetust, mis tuleb koolis igal juhul ära kasutada, on kooli sulgemise otsust kerge edasi lükata.

24. Probleem ei ole iseenesest koefitsientides kui sellistes. Riigi suurem toetus on teatud juhtudel kindlasti vajalik. Kas saavutada see koefitsientide abil või muul moel, on rohkem tehniline küsimus. Küll näeb Riigikontroll probleemi selles, et riik rakendab haridusvaldkonnas vastandliku mõjuga meetmeid. Piltlikult väljendades, ühe käega lükatakse

Kodulähedase põhikooli määratluse probleem

koolivõrgu korrastamist tagant, kuid teise käega hoitakse seda tagasi. See ei ole efektiivse ega tõhusa tegutsemise tunnus.

25. Seda, et riik on toetusmeetmete rakendamisel veidi kõhklev, näitab ka ebamäärasus kodulähedase põhikooli mõistega. On teada, et riigi üks eesmärke KOVide toetamisel on tugeva kodulähedase põhihariduse tagamine. Samas on jätetud lahtiseks, milline tingimuste kogum peaks tugevat kodulähedast põhikooli iseloomustama. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste kohaselt on see taotluslik, et iga KOV saaks kohalike olude põhjal sobivad tingimused ise määrata. KOVide usaldamine on põhimõtteliselt õige, kuid samas soovib riik, et ka haridusteenuse korraldus muutuks kuluefektiivsemaks ja koolide arv väheneks. Jättes andmata mingidki vihjed kodulähedase põhikooli määratlemiseks, soosib selline ebamäärasus pigem senise olukorra jätkumist.

26. Mõni võib väita, et tugeva kodulähedase põhihariduse toetamise mõtet kannab endas praegune koefitsientide süsteem. See on tõene vaid osaliselt. Suuremad koefitsiendid toetavad teatud paigus küll senise koolikorralduse, sh ka väikeste koolide tegevuse jätkamist, kuid kodulähedase hariduse kättesaadavus on aktuaalne mujalgi. Näiteks KOVides, kes jõudsid oma koolivõrgu optimeerida enne koefitsientide fikseerimist ja seetõttu suuremast toetusmäärast osa ei saa. Milles väljendub nendel juhtudel toetusmudelil kodulähedase hariduse kättesaadavust soodustav efekt, on ebaselge.

Haridustoetuse sihtotstarbe range kindlaksmääramine on küsitava väärtusega

Liiga kitsa sihtotstarbe probleem

27. Viimasel ajal on olnud üha enam kuulda seisukohti⁷, et koolipidamise sihtotstarbeline toetamine KOVides ei ole õige. Seda just suurema efektiivsuse saavutamise kontekstis. Kui toetusraha kasutusviis on niivõrd rangelt ette kirjutatud, viib see selleni, et raha lihtsalt kulutatakse ette määratud asjadele ja tegevustele, kuigi see ei pruugi olla pikemas vaates mõistlik. On väidetud, et kui KOVidel oleks vabamad käed otsustada, mida toetusrahaga teha, kasutataks seda ratsionaalsemalt ning see soosiks ühtlasi ka koolivõrgu reformi.

28. Eelkirjeldatud seisukoha üle tasuks Riigikontrolli arvates tõsiselt mõelda. Seda enam, et omavalitsuse üldist olemust arvestades peaks olema tulude kasutusviisi kohta ettekirjutusi nii vähe kui võimalik. KOVi rahakasutus peab saama suuna eelkõige kogukonna vajadustest ja huvidest, mille järgi tegutsemine ongi ju omavalitsemise mõte. Seega – kui üldhariduse tagamine on antud KOVi korraldada, peab olema KOVi ka vabadus otsustada, kuidas seda teha, sh otsustada, kuidas selle jaoks oma tulusid kasutada. Riigi ettekirjutused ei tohiks seda vabadust kehtvalt piirata.

Teadmiseks, et

39%-s KOVidest teenis õpetaja 2015. aastal keskmisel tasemel suuremat palka kui riigis üldiselt. 5 KOVis ületas õpetaja keskmine palk riigi keskmist üle 20%.

29. Nagu teada, on õpetajate palgatoetuse kasutusviisi range kindlaksmääramine põhjendatud vajadusega tõsta kiirelt õpetajate palka. See on riiklik prioriteet. Vähemalt keskmisel tasemel on õpetajate palk viimastel aastatel ka kiiresti kasvanud (ca kaks korda kiiremini kui keskmine palk üldiselt). Sihiks võetud 120%-st riigi keskmisest jääb veel

⁷ Vt näiteks

http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf

puudu, kuid aastani 2020 on ka aega. Rangelt määratud sihtotstarbel on siin oma osa, kuid see ei ole kindlasti ainuvõimalik tee eesmärgini. Mõjutades palgataset näiteks rohkem õpetaja alampalga kaudu ning jättes KOVidele vabad käed toetuse kasutamisel, võib jõuda sama eesmärgini. Siinkohal ei tasu alahinnata ka õpetajate survet KOVidele. Lisaks veel võimalus, et suurem otsustusvabadus paneb senisest enam mõtlema, kuhu raha kulutada, ja kiirendab otsuseid, mis koolipidamise ümberkorraldamisel tuleb nagunii varem või hiljem teha.

30. Kui praeguse õpetaja palgatoetuse kasutusotstarve oleks laiem, võiks toetusest rahastada kas või õpilastransporti. Õpilastranspordiga ei asenda haridusteenust, kuid kui mõelda, et oma kooli pidamise alternatiiv on teha seda koostöös naaberomavalitsustega, on just kiire ja mugav õpilasvedu üks lahendusi, millega haridusteenuse hea kättesaadavus säilitada. 2015. aastal olid KOVide kulud õpilastranspordile koolipidamise kulude taustal võrdlemisi väikesed. Maaomavalitsused panustasid küll rohkem, kuid üldiselt kulub sealgi koolipidamisele ca 20 korda enam kui õpilastranspordile.

Määrusega on kitsendatud seadust

31. Põhimõtteline probleem haridustoetuse praeguse sihtotstarbe puhul on ka selles, kuidas on see kindlaks määratud. Riigieelarve baasseaduse kohaselt on toetusfond (sh haridustoetus) seaduses või riigieelarves ettenähtud viisil KOVidele antav toetus. Seda ei saa mõista teisiti, kui et toetuse kasutusala piirid peavad selguma üheselt seadusest või riigieelarvest, mis kinnitatakse samuti seadusega. Samas näiteks nõue, et põhikooliõpetajate toetusraha tohib kasutada põhikoolis ning vaid erandkorras gümnaasiumis, ei tulene seadusest, vaid toetusfondi määrusest. Sisuliselt on määrusega seadust kitsendatud. Kuna selleks puudub seaduses volitusnorm, ei ole toetuse kasutusala kitsendamine sel viisil Riigikontrolli arvates korrektne.

32. Samalaadne probleem on Haridus- ja Teadusministeeriumi tõlgendustega toetuse kasutusala teemal. Näiteks seisukoht, et õpetajate toetusraha on mõeldud üksnes õppekavaga seotud tööks, ei tulene samuti seadusest. Selle tõlgenduse järgi toimimist küll auditis vaadati, kuid kui seda ei olnud järgitud, ei ole otseselt midagi rikutud. Negatiivset hinnangut keegi vaid selle „eksimuse“ pärast Riigikontrollilt ei saanud.

Toetusraha kasutamine auditeeritud omavalitsustes

Milliseid KOVe ja koole kontrolliti?

33. Lisaks haridustoetuse jaotuspõhimõtetele analüüsis Riigikontroll ka toetuse kasutamist KOVides. Selleks valiti 10 KOVi ja nende 17 kooli, kus hinnati 2014. aastal saadud toetusraha kasutamise vastavust põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustes seatud tingimustele. Uuriti samuti, kas täiskoormusega õpetaja töötasu oli 2014. aastal vähemalt sama suur kui õpetaja töötasu alammäär ning kas koolijuhtide tasustamisel on välditud huvide konflikti.

34. Auditeeritud KOVid valiti välja (vt tabel 2) toetuse ja tegelike palgakulude analüüsi põhjal, tehes lõpliku valiku nende seast, kelle puhul analüüsist ilmnis, et toetust ei pruugi olla kasutatud sihipäraselt.

Tabel 2. Auditeeritud KOVid, nende koolid ja 2014. aastal riigieelarvest saadud toetus üldhariduskooli õpetajate, direktori ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks

KOV	KOV-i koolid (sulgudes õpilaste arv aastal 2014)	Toetus, eurodes
Albu vald (Järvamaa)	Ahula Lasteaed-Algkool (13), Albu Põhikool (73)	225 030
Ambla vald (Järvamaa)	Aravete Keskkool (148), Ambla Lasteaed-Põhikool (57)	353 986
Keila linn (Harjumaa)	Keila Kool (1219), Keila Ühisgümnaasium (170)	1 883 589
Kullamaa vald (Läänemaa)	Kullamaa Keskkool (129)	264 118
Mustvee linn (Jõgevamaa)	Mustvee Gümnaasium (105), Mustvee Vene Gümnaasium (129)	501 149
Mõisaküla linn (Viljandimaa)	Mõisaküla Kool (46)	111 937
Paikuse vald (Pärnumaa)	Paikuse Põhikool (453), Seljametsa Lasteaed-Algkool (13)	581 698
Sindi linn (Pärnumaa)	Sindi Gümnaasium (286)	406 906
Suure-Jaani vald (Viljandimaa)	Olustvere Põhikool (65), Suure-Jaani Gümnaasium (44), Suure-Jaani Kool (307)	789 620
Tähtvere vald (Tartumaa)	Ilmatsalu Põhikool (177)	267 595

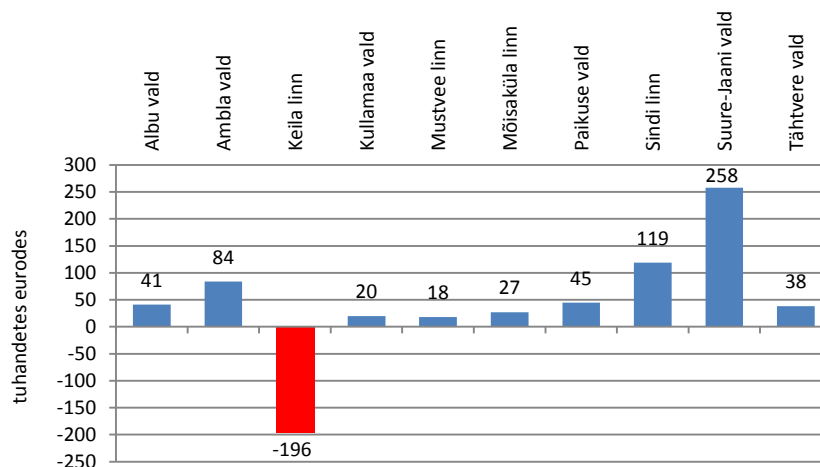
Allikas: Riigikontroll <http://haridussilm.ee/> andmete põhjal

Omavalitsused on toetusraha andnud koolidele ega ole seda mujal kasutanud

35. Haridustoetus eraldatakse KOVile ning on KOV-i otsustada, kuidas rahasumma oma koolide vahel jaotada. Toetuse reeglites siinkohal ettekirjutusi ei tehta ning põhimõtteliselt võib iga KOV valida oma tee: anda mõnele koolile rohkem, teisele vähem jne. Auditeeritud, kellel oli mitu kooli, lähtusid koolidevahelises jaotuses enamasti õpilaste arvust (nagu teeb ka riik raha KOVide vahel jaotades) või õpetajate ametikohtade arvust. Üldjuhul planeeritakse kogu toetusraha eelarveaasta alguses kooli eelarves. Vaid Kullamaa jättis osa raha n-ö reservi, andes selle koolile lisaeelarvetega. Ajendiks oli soov kindlustada palgaraha ka aasta jooksul lisanduvatele õpetajatele.

36. Auditeeritud KOVide puhul võib üldistades väita, et haridustöötajate palgatoetuse raha on kasutatud haridusvaldkonnas ja sellest ei ole rahastatud omavalitsuse muid tegevusi. Seda kinnitab kõige selgemalt fakt, et tegelikud palgakulud on üldjuhul suuremad kui riigilt saadud toetus. Toetusraha kasutamisel ei ole ajalist piirangut ning kui mõnel aastal jääb raha üle, saab seda kasutada edaspidi. Nii oli see mitme auditeeritu puhul, kuid pikemas ajaraamis on palgakulud olnud toetusest üldjuhul suuremad (vt joonis 6).

Joonis 6. Auditeeritud KOVides perioodil 2013–2015 koolijuhtide ja õpetajate tegeliku palgakulu (sh tööandja maksud) ning riigilt selleks saadud palgatoetuse vahe



Allikas: Riigikontroll <http://haridussilm.ee/> andmete põhjal

Keila Kooli juhtum

37. Auditeeritustest jäi toetusraha kolme viimase aasta kokkuvõttes üle vaid Keila linnas. 2014. aastal näiteks 124 000 eurot. Üldhariduse korraldus oli Keilas teistest auditeeritustest mõnevõrra erinev, kuna kahest koolist ühte (Keila Kool) pidas seal linna asutatud sihtasutus (Keila Hariduse SA). Riigilt saadud toetusraha eraldas linn sihtasutusele samadel põhimõtetel kui linna teisele koolile. Lisaks maksis linn veel õpilaspõhist koolitustoetust, toetas põhivara soetamist, majanduskulude katmist jne.

Teadmiseks, et

2014–2015 on Keila Hariduse SA tulud (ca 90% tuleb Keila linna eelarvest) ületanud pidevalt kulusid, majandusaastad on lõpetatud võrdlemisi suure kasumiga ning pangakonto jääk on kiirelt kasvanud. Kui 2013. aasta lõppedes oli pangakontol ca 32 000, siis aasta hiljem juba ca 428 000 eurot. 2015. aasta lõpuks oli jääk kasvanud juba 740 000 eurole (s.o ca 16% sama aasta tuludest).

Allikas: saldoandmike infosüsteem

38. Toetuse ülejääk Keilas oli tingitud vigadest just sihtasutuse õpetajate palgakulu arvestuses. Sihtasutuse arvelduskontole on pikema aja jooksul kogunenud võrdlemisi palju vaba raha (vt ka selgitust vasakveerus), sh ka kasutamata toetuse osa. Ei sihtasutuse juhtkond ega linnavalitsus ei olnud toetuse ülejäägist teadlikud. Raamatupidamises oli õpetajate palgakulude kontrol kajastatud esialgu osalt ka nende töötajate töötasu, kes õpetajatööd ei teinud (nt sotsiaalpedagoogid, logopeedid, IT-spetsialist, juhiabi). Kokku oli selliseid isikuid õpetajate palgakulu kontrol 26 ning kulu seetõttu tegelikkusest suurem. See lõi juhtkonnale vale arusaama, et toetusraha on ära kasutatud. Kulude ebaõige kajastamine on riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevate arvestuspõhimõtete rikkumine. Auditi käigus vead parandati ning kasutamata toetuse osa lubati õpetajatele välja maksta 2016. aastal.

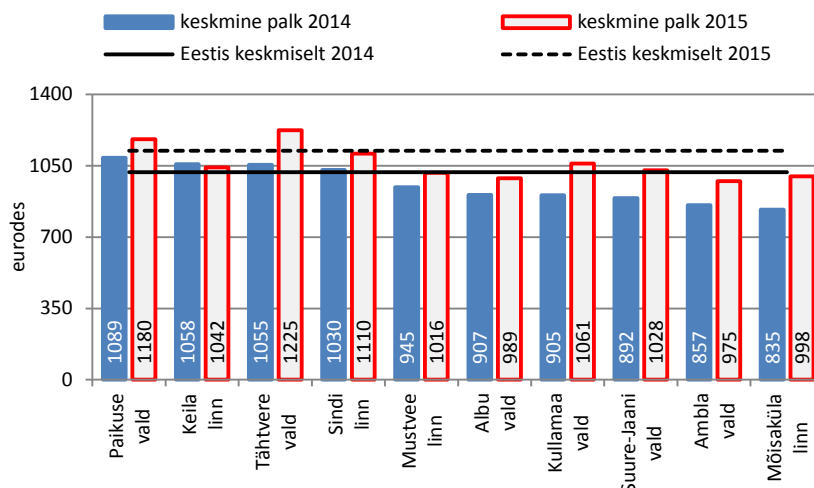
39. Toetuse ülejääki ei ole kasutatud sihtasutuse teiste tegevuste tarbeks ning raha selles ulatuses on olnud enam-vähem järjepidevalt sihtasutuse arveldusarvel (vt ka selgitust vasakveerus). Enne õpetajate palkade väljamaksmist oli 2014. aastal igas kuus pangakontol raha keskmiselt 3,5 korda enam, kui kulus palkade ja sellega seotud maksude tasumiseks. Siiski on tegemist olulise mõjuga veaga: 124 000 euroga oleks saanud suurendada Keila Kooli õpetaja keskmist kuupalka ca 90 euro võrra (s.o 8%). Oleks sihtasutuse juhtkond, linnavalitsus või kas või linnavolikogu revisjonikomisjon raamatupidaja tööd rohkem kontrollinud, oleks see viga jäänud tõenäoliselt olemata.

Õpetajate palgad auditeeritud KOVides

Igas auditeeritud omavalitsuses teenis õpetaja alampalgast enam

40. Õpetaja keskmine palk oli 2014. aastal auditeeritutes suurim Paikuse vallas ning väikseim Möisaküla linnas (vt joonis 7). Järgmisel, s.o 2015. aastal suutis suurimat palka maksta Tähtvere vald. Paikuse ja Tähtvere ning ka Sindi olid auditeeritute seas ka ainsad, kus mõlemal viimasel aastal on makstud õpetajale palka keskmisel tasemel rohkem kui KOVi koolides üldiselt.

Joonis 7. Õpetaja keskmine palk auditeeritud KOVides 2014–2015



Allikas: Riigikontroll <http://riigiraha.fin.ee/> andmete põhjal

41. Auditeeritud KOVide koolides oli kõigil juhtudel õpetaja täiskoormusele taandatud lepingujärgne töötasu 2014. aastal kõrgem kui õpetaja töötasu alammäär.

Õpetajate toetuse puhul oli põhiprobleem selle kulutamine koolijuhtidele

42. Õpetajate palgatoetuseks ettenähtud toetusrahast on lubatud katta vaid kulusid, mis seotud õpetajatööga. Üldistades on see tasu kooli õppekava kohase õppetöö läbiviimise eest ja sellega seotud maksukulu. Millekski muuks õpetajate toetusraha kasutada ei saa, ja see kehtib ka koolijuhtide töö kohta. Näiteks, kui riigilt saadud koolijuhtide palgatoetusest direktori tasuks ei piisa, peab puudujääva osa panema juurde omavalitsus, mitte võtma seda õpetajate toetusrahast. Oluline on siinkohal töö tegelik sisu, mitte töökoha nimetus. Kui kooli direktor või õppealajuhataja annavad koolijuhtimise kõrval ka ainetunde, võib mõistagi selle osa tööst õpetajate toetusrahast kinni maksta.

43. Auditeeritud 17 koolist 7s oli eeltoodud põhimõtteid eiratud (vt tabel 3). Õpetajate tasudeks ei makstud seal eelarveaastal kogu toetusraha välja ja ülejääki kasutati koolijuhtide tasustamisel. Näiteks Albu valla kahes koolis jäi 2014. aastal õpetajate toetusraha võrdluses tegelike kuludega üle ca 22 000 eurot, koolijuhtide tasud olid aga võrreldes riigilt saadud koolijuhtide palgatoetusega ca 23 000 eurot suuremad. Kuna ka eelarve muus osas (nt majandamiskulud, teiste töötajate tasud) raha üle ei jäänud, tuleb järeldada, et koolijuhtide tasu on kaetud osalt õpetajate toetusrahast. Mõni põhjendas eksimust väitega, et eelarveaasta jooksul riigi seatud reeglid muutusid (algsest võis kuni 2% õpetajate toetusrahast suunata

Toetuseraha mittesihipärase kasutamise juhtumid

Teadmiseks, et

Albu vallas oli 2014. aastal keskmiselt ca 12 õpetajat. Ebaõigesti kaustatud 22 000 euroga (sh maksukulu) oleks saanud nende palka suurendada keskmiselt ca 114 euro võrra kuus (s.o ca 12%).

Portaali HaridusSilm (www.haridussilm.ee) andmetel oli õpetajate keskmine palk Albus 2014. aastal 910 eurot.

koolijuhtide tasudeks), kuid reeglite muutmise ajaks oli eelarve juba paigas ning kulude ümberjaotamiseks võimalusi enam ei leitud.

Tabel 3. Auditeeritud koolid, kus osa õpetajate toetusrahast kulus koolijuhtide tasudeks

Kool	Koolijuhtide tasudeks kulunud õpetajate toetusraha	ja selle osakaal õpetajate toetusrahast kokku
Albu valla koolid (2) ⁸	22 806	11%
Suure-Jaani Kool	14 548	3%
Ilmatsalu Põhikool	11 531	5%
Mustvee Vene Gümnaasium	2838	1%
Mõisaküla Kool	2519	3%
Mustvee Gümnaasium	227	alla 1%

Allikas: Riigikontrolli auditeeritud KOVide andmete põhjal

44. Lisaks õpetajate toetusraha kulutamisele koolijuhtidele, oli mitmes koolis (6s) makstud toetusrahast kinni õpetajate tegevusi, mis ei olnud seotud kooli õppekava kohase õppetööga. Näiteks tasustati toetusest õpetaja tegevust pikapäevarühma kasvatajana, huviringi juhina või kooli tugispetsialistina. Kahtlemata selle töö vajalikkuses, ei saa Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoha järgi sellise tööga kaasnevaid kulusid siiski õpetajate toetusrahast katta. Ebaõigesti kasutatud teotussummad olid siin aga võrdlemisi väikesed, jäädes kõigis kuues koolis mõnesaja euro piiresse aastas.

45. Põhikooli ja gümnaasiumi palgakulude kohta pidasid auditeeritud üldjuhul eraldi arvestust, nagu toetuse reeglites nõutud. Erandiks vaid Keila Kool, mille arvestuse probleemidest oli juba eespool juttu (vt p-d 37–39).

46. Põhikooli toetusraha võis 2014. aastal kasutada gümnaasiumi õpetajate palkadeks vaid volikogu sellekohase otsuse alusel kuni 5% ulatuses. Lisatingimuseks oli, et KOV on teinud ümberkorraldusi oma gümnaasiumiastme õppe korralduses või otsustanud õppe gümnaasiumis edaspidi lõpetada. Põhikooli toetusraha oli auditeeritud KOVidest kasutanud gümnaasiumi osas Ambla vald ja Mustvee linn. Mõlemas oli see paraku ka reeglitega vastuolus (vt tabel 4). Linnavolikogu otsus oli tehtud vaid Mustvee Vene Gümnaasiumi puhul, kuid volikogu poolt määratud summat mõnevõrra ületati. Ambla valla Aravete Keskkooli puhul puudus põhikooli toetusraha kasutamiseks gümnaasiumis volikogu luba aga üldse.

⁸ Albu vallas on küll kaks kooli, kuid vald ei esitanud auditi käigus arvestust, mille põhjal oleks võimalik koolide kaupa eristada riigilt saadud toetus ja palgakulud.

Teadmiseks, et

Mustvee põhjendas oma eksimust väitega, et kuna põhikoolis ja gümnaasiumis on ühed ja samad õpetajad, on toetuse kasutamisele kooliastmete vahel piirangute seadmine põhjendamatult kunstlik.

Tabel 4. Auditeeritud koolid, kus põhikooli õpetajate toetusraha kasutati reeglite vastaselt gümnaasiumis

Kool	Põhikooli õpetajate toetusraha, mille kasutamine gümnaasiumis oli reeglitega vastuolus,	ja selle osakaal õpetajate toetusrahast kokku
Aravete Keskkool	24 800	12%
Mustvee Vene Gümnaasium	362	–

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmete põhjal

Muud probleemid

Mõnel juhul on koolijuhid määranud iseendale tasusid

47. Kui kooliõpetajaga sõlmib töölepingu koolidirektor, siis munitsipaalkooli direktoriga sõlmib töölepingu vallavanem või linnaapea. Ühtlasi tähendab see, et kuigi koolidirektor käsutab kooli eelarvet, ei saa ta teha otsuseid iseenda tasude, hüvitiste või muude töösuhtest tulenevate hüvede üle. Näiteks kui direktor otsustab kõiki koolitöötajaid aasta lõpus ühe kindla rahasummaga premeerida, ei saa ta määrata preemiat teiste hulgas ka iseendale. Et vältida huvide konflikti, on need küsimused direktori tööle võtnud isiku pädevuses.

48. Nende põhimõtete vastu oli mõni kool eksinud. Paikuse valla mõlemas koolis ning Mustvee Gümnaasiumis olid koolidirektorid otsustanud anda ka ise ainetunde ning määranud sellega seoses endale töötasu. Paikuse Põhikoolis maksti direktorile sedasi ca 3200, Paikuse valla Selja Lasteaed-Algkoolis 615 ning Mustvee Gümnaasiumis ca 6400 eurot. Olgugi, et tasu oli tavapärane õpetaja töötasu, ei olnud selle maksmine seaduslik. Sama saab väita asendustasu kohta, mida olid otsustanud maksta endale direktorid Albu valla mõlemas koolis. Viimasel juhul olid rahasummad siiski väikesed.

Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele ja koolidele

Riigikontrolli hinnang toetuse kasutamise kohta

49. Hinnangu haridustöötajate palgatoetuse kasutamisele andis Riigikontroll eraldi omavalitsusele ja tema koolile, arvestades nende erinevaid ülesandeid õpetajate tasustamisel ja riigilt saadud toetuse sihipärase kasutamise korraldamisel.

50. Omavalitsustelt eeldati, et riigilt saadud toetusraha on kasutatud või plaanis kasutada üksnes oma üldhariduskooli(de) õpetajate ja koolijuhtide töötasudeks (s.o raha on suunatud edasi koolide eelarvesse). Eeldus leidis auditis faktilist kinnitust (toetusraha on suunatud koolide eelarvesse) kõigi auditeeritud KOVide puhul, mistõttu on ka Riigikontrolli hinnang selles küsimuses läbivalt positiivne. Hinnangud on tabelis 5.

Tabel 5. Auditiküsimus ja Riigikontrolli hinnang auditeeritud KOVidele

Auditiküsimus	Hinnang	Auditeeritud KOV
Kas KOV on kasutanud või plaaninud kasutada riigieelarvest palgatoetusena saadud raha üksnes üldhariduskoolide direktorite, õppealajuhatajate ning õpetajate töötasudeks?	JAH	Kõik 10 KOVi: Albu vald, Ambla vald, Keila linn, Kullamaa vald, Mustvee linn, Möisaküla linn, Paikuse vald, Sindi linn, Suure-Jaani vald ja Tähtvere vald
	EI	–

51. Auditeeritud koolide tegevus oli kõigi käsitletud küsimuste osas nõuetekohane 9-l juhul (vt täpsemalt tabel 6).

Tabel 6. Auditiküsimused ja Riigikontrolli hinnangud auditeeritud koolidele

Auditiküsimus	Hinnang	Auditeeritud kool
Kas KOVi kool on palgatoetusena saanud raha kasutanud sihipäraselt?	JAH	10 kooli: Ambla-Lasteaed Põhikool, Keila Kool ⁹ , Keila Ühisgümnaasium, Kullamaa Keskkool, Mustvee Gümnaasium, Paikuse Põhikool, Seljametsa Lasteaed-Algkool, Sindi Gümnaasium, Olustvere Põhikool, Suure-Jaani Gümnaasium
	EI	7 kooli: Albu valla koolid (2) ¹⁰ , Mustvee Vene Gümnaasium, Ilmatsalu Põhikool, Möisaküla Kool, Suure-Jaani Kool, Aravete Keskkool
Kas õpetaja töötasu KOVi koolis on olnud vähemalt sama suur kui õpetaja töötasu alammäär?	JAH	kõik 17 kooli
	EI	–

Munitsipaalkoolide toetamise põhimõtted tuleb üle vaadata

Mida Riigikontroll soovib?

52. Auditeeritud KOVides ja koolides tuvastatud probleemid ei olnud Riigikontrolli hinnangul süsteemsed ning on tingitud pigem teadmatusest, mistõttu neile soovitusi ei anta. Muudatusi vajab aga munitsipaalkoolide toetamise korraldus üldiselt. Põhiline on, et haridusvaldkonna eri meetmed töötaksid koostöös ega looks üksteisele vastandlikku mõju. Vastasel korral raisatakse asjatult aega ja raha.

Teadmiseks, et

selle aasta aprillis avaldatud „Eesti hariduse ressursikasutuse ülevaates“ soovib OECD ühe ja üsna radikaalse abinõuna hariduskorralduse efektiivsemaks muutmisel mitte toetada munitsipaalkooli, kus õpilaste arv on alla teatud piiri. KOV võib kooli pidada, kuid mitte riigi raha abil.

Allikas: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9116031e.pdf?expires=1464007317&id=id&accname=guest&checksum=36EC5CBD334E0552C08998DB0E7A116D>, lk 142

53. Haridustoetus on KOVidele makstavate riiklike toetuste seas suurim, kuid KOVi võimalused selle kasutamisel kõige piiratumad. See on märk riigi vähesest usaldusest ja seda ei saa pidada õigeks. Riigikontroll leiab, et õpetajate palgatõus on võimalik ka siis, kui toetuse kasutusala on avaram. Toetuse range sihtstarve ei ole õpetajate palgatõusuks ainuvõimalik tee.

54. Samuti leiab Riigikontroll, et sihtotstarbeliste toetuste suur osakaal KOVide tuludes ei iseloomusta head rahastamissüsteemi. Kui KOVile on pandud seadusega ülesanded, peab seda arvestama ka KOVide rahastamissüsteem, kuid lisaks peab see olema ka piisavalt paindlik, et kogukonna vajadustele reageerida. Tulude kasutusala range ettekirjutamine seda ei võimalda.

55. Algatatud haldusreformi käigus on riigil kavas analüüsida omavalitsuste rahastamismudelit, et seda ajakohastada ja täiustada. Kindlasti peaks see puudutama ka haridustoetuse põhimõtteid. Kui mitte kohe, siis vähemalt järk-järgult tuleks hakata haridustoetuse kasutamiseks kehtestatud piiranguid vähendama. Revideerida tuleb senist koefitsientide süsteemi. Seda nii haridusvaldkonna eri poliitikainstrumentide omavahelise vastuolu vähendamiseks kui ka selleks, et saaks selgemaks, millega on suurem koefitsient igal konkreetsel juhul põhjendatud. Näiteks põhihariduse osas võiks erinevused KOVide toetusmäärades siduda

⁹ Keila Koolis olid küll probleemid arvestusega, kuid toetuse kasutamise reeglite vastu eksimusi ei tuvastatud.

¹⁰ Vt eespool joonealust märkust nr 4.

selgelt tugeva kodulähedase põhikooli kriteeriumidega, mis arvestavad regionaalseid eripärasid. See eeldab omakorda, et riik ütleks välja, millised koolid praeguses koolivõrgus nendele tingimustele vastavad või võiksid perspektiivis vastata.

56. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Liikuda järk-järgult haridustoetuse sihtotstarbe kaotamise suunas, et muuta see KOVide sihtotstarbena tulubaasi osaks.
- Vaadata üle senine põhikooli koefitsientide süsteem haridustoetuse jaotuspõhimõtetes. Luua toetuse jaotuspõhimõtetega selge seos tugeva kodulähedase põhikooli ja suurema toetusmäära vahel.

Haridus- ja teadusminister Riigikontrolli soovitustega ei nõustunud. Minister leidis, et haridustoetuse sihtotstarbe kaotamine ei ole põhjendatud, nagu ei ole põhjendatud ka praegu omavalitsuspõhiste koefitsientide süsteemi muutmine ning kodulähedase põhikooli määratlemine toetuse jaotuspõhimõtetes.

Ministri vastuse terviktekst koos Riigikontrolli selgitustega on välja toodud tabelis lk-del 20–22.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Riigikontrolli soovitused ja ministri ning auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile soovitusi, millele minister vastas 3. augustil 2016. Järgmises tabelis on ministri seisukohtadele lisatud ka Riigikontrolli selgitused. Auditeeritud KOVidest ja nende koolidest esitasid aruande kohta oma arvamuse Albu Vallavalitsus, Ahula Lasteaed-Algkool (Albu vald), Albu Põhikool, Ambla Vallavalitsus, Keila Linnavalitsus, Keila Kool, Kullamaa Vallavalitsus, Kullamaa Keskkool, Mustvee Linnavalitsus, Mustvee Gümnaasium, Mõisaküla Linnavalitsus, Seljametsa Kool (Paikuse vald), Sindi Gümnaasium ning Suure-Jaani Kool. Nendegi vastused on esitatud järgmises tabelis.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Haridus- ja teadusminister: Eestis on sarnaselt mitmetele teistele arenenud ja edumeelse avaliku sektoriga riikidele võetud suund tulemusjuhtimise ideoloogial põhineva programmipõhise eelarvestamissüsteemi juurutamisele. Kohustuse on selleks valitsusele seadnud ka Riigikogu riigieelarve seadusega. Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve on programmipõhine alates 2016. aastast.

Teie esitatud aruanne seevastu lähtub kohalike omavalitsuste rahastamisest kui omaette eesmärgist, mis pakutava teenuse kvaliteedi ja mahuga ei seondu. Selles vaatenurgas peitub otsene oht kvaliteetse koolihariduse regionaalsele kättesaadavusele, mida õpetaja palgatoetus tagab. Haridustoetus on riigi hariduspoliitiline instrument, nagu Te aruande punktis 9 ka tõdete, ning üldhariduse kvaliteet on Eestis selle toel regionaalselt ühtlasem kui üheski teises OECD riigis. Arvestades haridus- ja teadusministri vastutust, ei pea ma seega võimalikuks sellest instrumendist loobuda.

Leiate, et õpetaja palgakasvu annaks senisest enam mõjutada õpetaja alampalga kaudu, lastes samal ajal toetuse kasutamise vabaks. Pean vajalikuks meenutada, et riigi sihtotstarbelise haridustoetuse kaotamisel on laiemad mõjud. Kui õpetaja töötasu on kohaliku omavalitsuse tulubaasist rahastatav, on õpetaja palga alammäär tööandja ja töövõtja vahelise kokkuleppe küsimus.

Otsus kooli(-astet) pidada või mitte pidada on koolipidaja langetada. Ma ei pea proportsionaalseks kohalike omavalitsuste autonoomia piiramist koduläheduse täiendava defineerimise kaudu. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lõikes 2 on põhihariduse kättesaadavus määratletud – vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit. Kohalikele kogukondadele peab jääma autonoomsus teha otsuseid oma koolivõrgu kohta, ilma selleta kaotaks omavalitsus suure ja inimesi enim mõjutava osa oma sisust.

Nõustume, et haridustoetuse alused ja koolivõrgu programm peavad toetama koolivõrgu korrastamist. Just sel põhjusel muudeti 2014. aastal haridustoetuse aluseid, et need toetaks senisest enam koolivõrgu korrastamist. Koolivõrgu programmi eesmärk on toetada omavalitsusi, kes koolivõrgu korrastamise otsuseid on teinud. Vastuolu koolivõrgu korrastamise programmi ja haridustoetuse vahel puudub, enamgi, oleme tänavusest aastast loobunud võrgu korrastamise sihtotstarbeta investeerimiskomponendi eraldamisest omavalitsustele.

Koefitsientide muutmise vajadust on plaanis hinnata elukestva õppe strateegia ja strateegia rakendamiseks koostatud programmide vahehindamisel ning haldusreformi tulemuste järgi. Teie seisukohale, et olemasolev koefitsientide süsteem on ebasobiv ja tuleb üle vaadata, vajaksime lisaks kindlasti täpsustust ja konkreetset omapoolset muudatusettepanekut, et saaksime seda hinnata.

Riigikontrolli selgitus: kuidagi ei saa nõustuda seisukohaga, et omavalitsuste rahastamine ei saa olla eesmärk omaette. Otse vastupidi, rahastamise korraldus on omavalitsuste autonoomia üks võtmeküsimusi. Mis puudutab vabadust raha kasutamisel, siis on Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (millest Eestigi juhindub) märgitud üsna selgelt, et lisaks ülesannete täitmiseks vajamineva raha piisavusele on oluline, et omavalitsus saab raha ka oma äranägemisel kasutada (harta artikkel 9).

Lialdatud on ministri väide, et aruandes esitatud Riigikontrolli vaatenurk kätkeb ohtu koolihariduse regionaalsele kättesaadavusele. Riigikontroll näeb võimalust, et toetusraha saaks haridusteenuse osutamiseks senisest efektiivsemalt kasutada, kui selle kasutamisele seatud piiranguid vähendada. Põhjendamatult on eeldada, et haridusteenuse kättesaadavus sellest automaatselt halveneb. Praeguse süsteemi põhihäda on selle jäikus, mis suunab omavalitsusi toetusraha etteantud viisil ära kulutama, küsimata, kas see on haridusteenuse kättesaadavuse tagamiseks alati kõige mõistlikum viis. Nagu aruandes märgitud, siis usaldades rohkem omavalitsusi, saab nad toetusraha kasutamise mõistlikkuse eest rohkem vastutama, mis loob eeldused, et toetusraha kulutatakse efektiivsemalt.

Tugeva kodulähedase põhikooli määramise kohta tehtud viide põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lg-le 2 ei ole Riigikontrolli arvates siinkohal piisav. Probleem ei ole mitte maksimaalse lubatud koolitee pikkuse kindlaksmääramises või selle tegemata jätmises, vaid selguse puudumises, mida peab riik silmas tugeva kodulähedase põhikooli all, mille säilimist peaks väidetavalt toetama just omavalitsuspõhiste koefitsientide diferentseerimine. Kuidas erisused koefitsientides seda igal konkreetsel juhul toetavad, on ebaselge. Asi on seda segasem, et riik soosib samal ajal ka koolide arvu vähenemist. Retooriliselt võib küsida, et kas ka kõik need põhikoolid, kus õpilaste arv on kiirelt vähenemas, kuid mille pidajast KOVile maksab riik suurema koefitsiendi tõttu praegu suuremat õpilaspõhist toetust, on ikka tugevad kodulähedased põhikoolid.

Samuti leiab Riigikontroll, et lõppastmes on ikkagi vastuolu koolivõrgu programmiga taotletavate eesmärkide (väga üldiselt võttes koolide hulga vähenemine) ning haridustoetuse koefitsientide süsteemi (väikese õpilaste arvuga koolide eelistamine teiste arvelt) vahel. Aruandes on selle avaldumist ka kirjeldatud.

Haridus- ja teadusminister: on kahetsusväärne, et Riigikontroll ei pea kontrolliaruandes kehtivate õigusaktide eiramist lubamatuks. Õpetaja töötasuks mittesihtotstarbeliselt välja makstud toetus ei ole aruande eelnõu kohaselt Riigikontrolli hinnangul puudused, mis väärtsid soovitud auditeeritud omavalitsustele:

- a. õpetajate palgatoetuse kasutamine koolijuhtidele lubatust suuremas mahus (17st koolist 7s),
- b. õpetajate palgatoetuse kasutamine õppekavaväliseks tegevuseks (17st koolis 6s),
- c. palgatoetuse mitte väljamaksmine (Keila ning teised punktides a, b, d nimetatud),
- d. volikogu otsuse puudumine põhikooli õpetajate toetusraha kasutamisel gümnaasiumiastme õpetajate tasustamiseks (2 KOVi 10st),
- e. koolijuhtidel iseendale täiendava töötasu maksmine (2 KOVi 10st).

Riigikontrolli selgitus: väär on väide, et Riigikontroll aktsepteerib õigusaktide eiramist. Reeglite rikkumine toetusraha kasutamisel on aruandes selgelt puudusena välja toodud. Soovitusi ei ole antud, kuna Riigikontrolli arvates ei olnud tegu süsteemsete vigadega, mille ärahoidmine edaspidi eeldaks näiteks muudatusi auditeeritava töökorralduses vms. Soovitusi stiilis „täitke seadust“ Riigikontroll üldjuhul ei tee. Puudustele on tähelepanu juhitud ning on mõistlik eeldada, et auditeeritud teevad sellest õiged järeldused. Aruandele saadetud vastused seda ka kinnitavad.

Haridus- ja Teadusministeerium: nõustume igati lk 1 avaldatud seisukohaga: „Riik annab raha omavalitsusele, kuid lõppkokkuvõttes on oluline, et see jõuaks õpetajate ja koolijuhtideni“, kuid leheküljel hiljem võtate vastupidise hoiaku, toetades riigi toetuse kasutusala laiendamist õpilastranspordile. Arusaamatuks jääb Riigikontrolli seisukoht.

Riigikontrolli selgitus: need on kaks eri asja, mistõttu ei ole kohane neid kõrvutada. Esimene väide on esitatud kehtiva korra kontekstis ning sisuliselt praeguse sihtotstarbe kandva idee ümbersõnastus. Tegemist ei ole Riigikontrolli hinnanguga, vaid selgitusega aruande lugejale, et aidata kiiremini mõista praeguse sihtotstarbe eesmärki. Mis puudutab toetusraha kasutamist õpilastranspordis, siis see on toodud kui üks hüpoteetiline näide tegevusest, mida võiks toetusest edaspidi rahastada, kui selle kasutusala ei oleks nii rangelt piiratud kui praegu. Riigikontroll leiab, et toetuse kasutusotstarbe avardamisest võiks rohkem võita kui kaotada ning selle üle on aruandes ka arutletud.

Haridus- ja Teadusministeerium: Riigikontrolli järeldus toetuse kasutamisest auditi aruande lk 1 on, et „suures plaanis on raha läinud sinna, kuhu peab ehk makstud või kavas maksta õpetajatele ja koolijuhtidele“. Ei ole korrektne anda hinnangut kavandatava toetuse maksmise kohta olukorras, kus seda ei ole seni tehtud.

Riigikontrolli selgitus: tegemist on üldistava järeldusega aruande kokkuvõttes, mitte Riigikontrolli hinnanguga toetuse kasutamisele konkreetset juhul. Liiatigi ei ole Riigikontroll ka konkreetsetel juhtudel andnud hinnanguid auditeeritute kavatsustele toetusraha kasutamisel. Hinnanguid anti vaid siis, kui toetusraha oli juba kulutatud. Tõsi on, et mõnel juhul oli toetusraha jäänud osaliselt välja maksmata, kuid see ei ole kehtivate reeglitega vastuolus. Ajalist piirangut toetuse ärakasutamisele ei ole. Seega ei saa see olla ka põhjuseks anda auditeeritu tegevusele negatiivne hinnang.

Haridus- ja Teadusministeerium: näide lk 9: efektiivsuse künnis 15 õpilast õpetaja kohta ja keskmine õpilase ja õpetaja suhtarv üle Eesti võiks olla 15,0 (st keskmiselt 24 õpilast klassis kõikides koolides). Antud näide ei ole kohane ja tähendaks enamikus maaomavalitsustes kodulähedase üldhariduskooli pidamise lõpetamist – enam kui 60% omavalitsustes on vastav näitaja 2016. aastal alla 10 ning vähem kui 5% omavalitsustes on suhtarv tasemel 15,0 või enam.

Riigikontrolli selgitus: 15 õpilast õpetaja kohta on suhe, millest lähtub riik õpilaspõhise toetusmäära arvutustes. See ei ole Riigikontrolli välja mõeldud suurus. Aruandes on ka rõhutatud, et seda suhet võib pidada efektiivse koolipidamise künniseks toetusest äraelamise kontekstis, kuna sellise suhte korral saaks puhtalt toetusrahast maksta õpetajale palka, millega riik on ise õpilaspõhise toetusmäära arvutustes opereerinud (s.o õpetaja alampalk + 20%). Mõistagi ei saa sellist efektiivsust eeldada kõigilt koolidelt Eesti eri paigus ning midagi sellist ei ole aruandes ka öeldud. Haridus- ja Teadusministeeriumi märkuses viidatud leheküljel toodud numbrid lihtsalt ilmestavad olukorda, kui palju koole ühele või teisele poole seda künnist praegu jäävad.

Haridus- ja Teadusministeerium: punktis 31 asute seisukohale: haridustoetuse sihtotstarbe põhimõtteline probleem on selles, kuidas see on kindlaks määratud. Riigieelarve seaduse kohaselt (§ 48 lõige 4) kehtestab toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ja korra Vabariigi Valitsus määrusega. Seega on Vabariigi Valitsusel õigus määrata toetusfondi vahendite kasutamise tingimusi.

Riigikontrolli selgitus: põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg-s 2 on sätestatud üheselt, et toetusfondi sihtotstarve peab selguma seadusest. Õpetajate ja koolijuhtide palgatoetuse puhul on sihtotstarve määratletud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg-s 3. Selle kitsendamiseks ei ole Vabariigi Valitsusele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses volitusi antud.

Haridus- ja Teadusministeerium: punktidega 15 ja 32 leiame: seadusest ja toetusfondi määruusest ei tulene otseselt, et õpetajate palgatoetust võib kasutada ainult õppekavala põhineva töö tasustamiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest lähtudes antakse õpetajate palgatoetust üldhariduskoolidele riikliku õppekava täitmiseks.

Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest ei selgu, et õpetajate palgatoetuse kasutusala on piiratud üksnes õppekavajärgse tegevusega. Toetuse sihtotstarvet käsitlevates sätetes (§ 82 lg 3) on määratletud toetuse objektina õpetaja töö üldiselt.

Haridus- ja Teadusministeerium: punktidega 50 ja 51 (tabel 5, 6 lk 17–18), sest toetuse sihtotstarbe kasutamist on vaadeldud eraldi KOVides ja KOVi koolides. Toetus antakse keskvalitsuselt pidajale, kellel lasub vastutus kontrollida eelarve korrektset täitmist oma koolides. Ei ole korrektne väita, et omavalitsused on haridustoetust kasutanud sihtotstarbeliselt, kui omavalitsuste koolides on ilmnunud toetuse kasutamisega probleemid.

Riigikontrolli selgitus: aruannet on parandatud. Hinnang seisneb küsimuses, mis on esitatud viidatud tabelile eelneva lõigu esimeses lauses ehk kas KOV on kasutanud või kavatsenud kasutada riigieelarvest saadud palgatoetust üksnes üldhariduskoolide direktorite, õppealajuhatajate ning õpetajate töö tasustamiseks. Seda väljendab kogu toetusraha edasisuunamine koolide eelarvetesse.

Haridus- ja Teadusministeerium: auditi aruanne ei ole faktiliselt korrektne:

- Auditeeriti 2014. a haridustoetust. Korrektne on kajastada aruandes 2014. a tuluseid, haridustoetuse arvestuse aluseid ja sama perioodi õpilaste arve, mitte lähtuda 2016. a andmetest.

Riigikontrolli selgitus: aruande valdkonnaülelaates on soovitud esitada hariduskorralduse seisu kohta võimalikud värsked andmed. 2014. aasta kohta on esitatud üksnes info, mis on oluline aruande järgnevate peatükkide sissejuhatuseks ja nendes käsitletu paremaks mõistmiseks.

Haridus- ja Teadusministeerium:

- Lk 5 ei ole 2015/2016. a õpilaste arv KOVi üldhariduskoolides ja õpilaste osakaalud KOVi koolides kajastatud korrektselt – korrektne on 134 086 õpilast, KOVi koolides samal perioodil 92% õpilastest.

Riigikontrolli selgitus: aruandes on neid arvandmeid parandatud.

Haridus- ja Teadusministeerium:

- Õpetaja keskmise palga statistika allikana (joonis 7 lk 15) on viide portaali www.riigiraha.ee. Auditis kajastatu ei lähe kokku eelnimetatud andmeallika andmetega. Õpetaja palgastatistikaga tegeleb Haridus- ja Teadusministeerium ja see kuvatakse portaalis www.haridussilm.ee.

Riigikontrolli selgitus: õpetajate palga kohta on võimalik infot saada mõlemast nimetatud portaalist. Joonisel 7 kajastatud andmed on võetud portaalist www.riigiraha.ee ning vastavuses seal esitatud infoga.

Haridus- ja Teadusministeerium:

- Lk 9 kuvatud õpetajate ametikohad omavalitsuste koolides on ebakorrektsed, sest kajastamata on Keila ja Laagri koolide õpetajate ametikohad. 2015/2016. aastal oli omavalitsuste koolides 10 482,5 õpetaja ametikohta.

Riigikontrolli selgitus: tegu ei ole ebakorrektsed andmetega, kuna viidatud arvutuses ongi käsitletud vaid munitsipaalkoole (vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 1 lg 2 KOVi hallatava asutusena tegutsevad koolid). Olgugi et need kuuluvad KOVile, on märkuses nimetatud kahe kooli pidajaks KOVi asutatud eraõiguslikud isikud.

Haridus- ja Teadusministeerium:

- Viide punktis 27 lisamaterjalile http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf on ebakorrektn, sest tegemist on haldusreformi kontseptsiooni ühe tööversiooniga, mida Vabariigi Valitsus ei ole heaks kiitnud.

Riigikontrolli selgitus: see on pelgalt üks näide avalikkusele kättesaadavaks tehtud dokumendist, kus on KOVide rahastamissüsteemi võimalikest muudatustest juttu. Arvestades konteksti, milles see näide on toodud, ei ole tähtsust, kas tegemist on kontseptsiooni tööversiooniga või ametliku heakskiidu saanud dokumendiga.

Albu Vallavalitsus: kuivõrd eelnõus Albu Vallavalitsusele soovitusi ning rakendatavaid abinõusid ei jagatud, peab Albu vald vajalikuks märkida, et võtab kogu eelnõus kajastatud informatsiooni teadmiseks. Ühtlasi peame vajalikuks märkida, et Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määruse nr 15 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 lg 1 sätestab, et üldhariduskoolide pidamiseks antavat toetust antakse kohaliku omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks ja täienduskoolituseks, õppekirjanduseks ja koolilõunaks. Järgnevad § 1 lõiked sätestavad antava toetuse suuruse. Tsiteeritud määrus ei sätesta antava toetuse jaotamise põhimõtteid õpetajatele ja direktorile. Albu valla mõlema haridusasutuste juhid (direktorid) tegutsevad muuhulgas ka haridusasutustes õpetajatena, seega on Albu Vallavalitsus seisukohal, et riigi õpetaja tööjõukulu toetuse osaline kasutamine direktorite töö tasustamisel on kooskõlas sihtotstarbelise toetuse kasutamise põhimõtetega kuivõrd Vabariigi Valitsuse määrus ei kehtesta toetuse jaotamise põhimõtteid.

Ahula Lasteaed-Algkooli direktor: olen tutvunud Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõuga meid puudutavate soovitude ja rakendustega. Võtan informatsiooni teadmiseks.

Albu Põhikooli direktor: olen tutvunud ja teadmiseks võtnud Teie 05.07.2016 saadetud kirjas kontrolliaruande „Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades“ eelnõus esitatud tähelepanekute, hinnangute ja soovistega. Kuna Albu valla kahte kooli eraldi vaadeldud ei ole, pole võimalik ka aru saada, kas ja kui suures ulatuses Albu Põhikooli direktori töötasust on olnud kaetud õpetajate palkadeks eraldatud toetusrahast. Asendustunnid anda võimalusel õpetajatele.

Ambla Vallavalitsus: oleme 06.06.2016. a kirjaga nr 6.1-13/508 nõustunud Riigikontrolli tähelepanekuga, et põhikooli toetusraha kasutati 2014. a ka gümnaasiumi osas ning selleks puudus volikogu otsus. Lähtuvalt Riigikontrolli tähelepanekust on 2015. a põhikooli raha kasutamise kohta gümnaasiumi osas tehtud Ambla Vallavolikogu 17.12.2015 otsus nr 51, millega lubati kasutada Aravete Keskikooli põhikooli õpetajate tööjõukulu toetust gümnaasiumiastme õpetajate tööjõukulu katmiseks (palume viidata, vt auditi eelnõu punkt 46).

Ambla vald toetab Riigikontrolli seisukohta, et KOVide rahastamissüsteem peaks olema piisavalt paindlik kogukonna vajadustele reageerimiseks ning järk-järgult tuleks hakata haridustoetuse kasutamisele kehtestatud piiranguid vähendama (auditi p 54 ja 55).

Keila Linnavalitsus: Keila linnavalitsus on teadmiseks võtnud Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes välja toodud arvamuse riigipoolse toetusraha mittetäieliku kasutamise kohta õpetajate töötasude väljamaksmisel Keila Hariduse Sihtasutuse poolt peetavas Keila Koolis. Mittesihipäraselt pole raha kasutatud, seni kulutamata summad on arvelduskontol. Alates 1. septembrist 2016 antakse SA Keila Haridus poolt peetav Keila Kool üle Keila Linnavalitsusele ja see alustab tööd munitsipaalõppeasutusena. Kõik 1. septembri seisuga mittekasutatud toetus- ja tasandusfondi eraldised kantakse Sihtasutuse poolt tagasi Keila linnavalitsusele. Ületulevad rahad kajastuvad edaspidi juba munitsipaalikooli eelarves ning kasutatakse sihtotstarbeliselt. Keila linnavalitsus tagab vastava järelevalve. Kontrolliaruandes väljatoodud mittekasutatud toetusrahad makstakse õpetajatele töötasudeks 2016–2017 aasta jooksul.

Keila Hariduse SA juhatuse liige: Keila Hariduse Sihtasutus on Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes välja toodud arvamused ja soovitused teadmiseks võtnud. Keila Hariduse Sihtasutus on korrastanud vead sihtasutuse õpetajate palgakulu arvestuses ja kontode kajastamisel, sh on korrastatud ka põhikooli ja gümnaasiumi palgakulude eraldi arvestus. Alates novembrist 2015 muudeti sihtasutuse õpetaja töötasu alammäär 980 EUR/kuus. 1. septembrist 2016. annab Keila Hariduse Sihtasutus Keila Kooli pidamise üle Keila Linnavalitsusele. Kõik 1. septembri 2016. seisuga kasutamata toetus- ja tasandusfondi eraldised kantakse sihtasutuse poolt tagasi Keila Linnavalitsusele.

Kullamaa Vallavalitsus: oleme auditi kontrolliaruande eelnõuga tutvunud ning nõustume Riigikontrolli järeldustega ja

tähelepanekutega ning haridus- ja teadusministrile tehtavate soovistega haridustoetuse mudeli kohta.

Kullamaa Keskkooli direktor: olen auditi kontrolliaruande eelnõuga tutvunud ning nõustun Riigikontrolli järelduste ja tähelepanekutega ning haridus- ja teadusministrile tehtavate soovistega haridustoetuse mudeli kohta.

Mustvee Linnavalitsus (refereeritud): aruande punkt 46 sõnastus ei ole päris õige. Kirjas on, et linnavolikogu otsus oli tehtud vaid Mustvee Vene Gümnaasiumi puhul, kuid volikogu poolt määratud summat mõnevõrra ületati. Sellest võib aru saada nii, et Mustvee Gümnaasiumi osas oli ka ümbersuunamine tehtud, kuid tegelikult seda ei olnud. Põhikooli toetusraha oli kasutatud gümnaasiumi osas ainult Mustvee Vene Gümnaasiumis ja selle kohta oli ka volikogu otsus. Volikogu lubas oma otsusega kasutada 17 891 eurot Mustvee Vene Gümnaasiumi jaoks. Lisaelarvega sai ümbersuunatud 18 253 eurot, mis on küll 362 eurot rohkem, kui oli otsuses.

Tegelikult oli 17 663 eurot põhikooli arvelt gümnaasiumi osas, mis on isegi vähem, kui oli lubatud volikogu otsusega. Kasutamata raha suunasime 2015. a eelarvesse põhikooli reale.

Ei oska kommenteerida punktis 48 toodud juhtumeid, kus koolidirektorid olid iseendale tasu määranud. Mustvee Gümnaasiumi direktori 21.08.2006 töölepingus punktis 2.3 oli kirjas, et töötajal on lubatud teha pedagoogilist tööd ning lähtuvalt sellest lubatud ka selle eest tasu saada.

Selgituseks õpetajate toetusraha kasutamisest koolijuhtide tasudeks märgib Mustvee LV, et Mustvee Vene Gümnaasiumi juhtide tasustamiseks oli suunatud sama kooli põhikooli vahenditest 2838 eurot. Volikogu otsust selle kohta ei ole, suunatud oli 2. lisaelarvega, mille volikogu võttis vastu detsembris. Ekslikult lähtusime tasandus- ja toetusfondi esialgsest eelnõust, kus oli lubatud kasutada kuni 2% õpetajate palgavahendeid juhtide töötasuks. Ei kontrollinud seadusest, et pärast oli eelnõusse parandus sisse viidud. Sama oli ka Mustvee Gümnaasiumiga summas 227 eurot.

Riigikontrolli selgitus: Mustvee linna poolt auditi käigus õpetajate tööjõukulude ja toetuse kasutamise kohta esitatud andmed näitavad siiski, et põhikooli õpetajate palgatoetust on kasutatud gümnaasiumi osas volikogu lubatust enam.

Mustvee Gümnaasiumi direktor: Mustvee Gümnaasium nõustub Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus „Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades“ esitatud tähelepanekute ja hinnangutega.

Mõisaküla Linnavalitsus: olen (linnapea) vestelnud linnavalitsuse pearaamatupidaja Kiira Ringasega ja kooli direktori Pirje Usinaga, millest selgus, et otseseid seaduserikkumisi ei esinenud ja enam selliseid probleeme ei esine, õpetajatele eraldatud palgafondist ei arvestata juhtkonna palkade maksmiseks.

Seljametsa Lasteaia (endine Seljametsa Lasteaed-Algkool) direktor: olles tutvunud Teie poolt edastatud kontrolliaruande „Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades“ eelnõuga, annan teada, et olen nõus kontrolli käigus avastatud puudustega Seljametsa Lasteaed-Algkoolis ning aruandes märgitud soovistega edaspidiseks. Lisan, et alates 01.09.2015 töötab Seljametsas ainult lasteaed, kuna hariduse reformimise käigus 13 õppuriga Seljametsa algkool suleti.

Sindi Gümnaasiumi direktor: Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõust (Riigikontrolli kiri 05.07.2016 nr 2-2.9/16/50075/57) „Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades“ järeldub, et Sindi linn ja Sindi Gümnaasium on haridustöötajate palgatoetusena riigilt saadud raha kasutanud sihipäraselt. Sellest tulenevalt eriarvamusi eelnõu kohta ei ole ning nõustun Riigikontrolli seisukohtadega. Nõustun ka Riigikontrolli tähelepanekuga, et haridustoetuse sihtotstarve on liiga rangelt piiritletud. Otstarbekas oleks õpetajate palgatoetust lubada kasutada tugisüsteemide töötajate tasustamiseks.

Suure-Jaani Kooli direktor: olen tutvunud kontrolliaruande eelnõuga ja võtnud teadmiseks Suure-Jaani Kooli kohta tehtud tähelepanekud ning hinnangud. Riigikontrolli audit toob välja (tabelis 6), et Suure-Jaani Koolis ei ole palgatoetuseks saadud raha kasutatud sihipäraselt. 1. augustil 2014. aastal liideti Suure-Jaani vallas asunud Sürgavere lasteaed-põhikool, Tääksi põhikool ning Kildu põhikool Suure-Jaani Gümnaasiumi põhikooliosaga, selle tulemusel tekkis Suure-Jaani kool. Auditi käigus kontrolliti nii Suure-Jaani Kooli eelkäijate kui Suure-Jaani kooli rahakasutust, analüüsist ei selgu, kas rikkumised on toimunud enne või pärast koolivõrgu ümberkorraldust. Toetuse mittesihipärane kasutamine Suure-Jaani Koolis oli tingitud teadmatusest ning tänaseks on need puudused kõrvaldatud, palgatoetuseks saadav raha kasutatakse sihipäraselt vaid pedagoogide õppekaval põhineva töö tasustamiseks.

Riigikontrolli soovistused	Ministri vastus
Haridustoetuse tulevik 56. Soovistused haridus- ja teadusministrile: - Liikuda järk-järgult haridustoetuse sihtotstarbe kaotamise suunas, et muuta see KOVide sihtotstarbena tulubaasi osaks. - Vaadata üle senine põhikooli koefitsientide süsteem haridustoetuse jaotuspõhimõtetes. Luua toetuse jaotuspõhimõtetega selge seos tugeva kodulähedase põhikooli ja suurema toetusmäära vahel. (p-d 52–55)	Haridus- ja teadusminister Riigikontrolli soovistega ei nõustunud. Minister leidis, et haridustoetuse sihtotstarbe kaotamine ei ole põhjendatud, nagu ei ole põhjendatud ka praegu omavalitsuspõhiste koefitsientide süsteemi muutmine ning kodulähedase põhikooli määratlemine toetuse jaotuspõhimõtetes. Ministri vastuse terviktekst koos Riigikontrolli selgitustega on välja toodud tabelis lk-del 20–22.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Hinnata, kas KOV ja tema koolid on koolitöötajate palkadeks riigilt saadud toetusraha kasutanud sihipäraselt ning kas KOVide toetamise põhimõtted ja eesmärgid koolivõrgu korrastamisel on omavahel kooskõlas.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigieelarvest igal aastal munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ning täienduskoolituse, investeringute ning õppevahenditega seotud kulude katmiseks määratava toetuse puhul oli aluseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg 3 ning Vabariigi Valitsuse 27.3.2014. a määrus nr 39 (toetusfondi määrus).

Õpetajate töötasu alammäära kohta olid aluseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 ning Vabariigi Valitsuse 20.12.2013. a määrus nr 179 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär“.

KOVide toetamise põhimõtteid hinnati järgmiste kriteeriumide alusel:

- 1) toetuse jaotuspõhimõtetega taotletavad eesmärgid on üheselt mõistetavad;
- 2) toetuse jaotuspõhimõtetega taotletavad eesmärgid on kooskõlas eesmärkidega, mis üldhariduse kättesaadavuse ja koolivõrgu korrastamise kohta on seatud riigi haridusvaldkonna strateegiadokumentides („Tark ja tegus rahvas 2015–2018“, „Elukestva õppe strateegia 2020“ ja sellel põhinev koolivõrgu programm);
- 3) toetuse jaotusmudeli tegurid (õpilase pearaha, omavalitsuste koefitsiendid) põhinevad haridusvaldkonna arvnäitajatel.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Analüüsi KOVidelt koolide kaupa kogutud andmeid riigilt saadud toetusraha ja tegeliku palgakulu kohta. Selgitati välja KOVid, kus õpetajate toetusraha oli 2014. a kasutatud kooli juhtkonna tasustamiseks või põhikooli õpetajate toetusraha gümnaasiumi õpetajate tarbeks. Küsiti hinnangut ka Haridus- ja Teadusministeeriumilt, keda nende hinnangul võiks auditeerida.

Audititoimingute käigus vaadati üle haridustoetuse jaotamise põhimõtted, koolide eelarve, koolijuhtide ja õpetajate töölepingud, palgalehed ning töötasu ning muude tasude maksmise käskkirjad. Analüüsi palgaandmete kajastamist raamatupidamises.

KOVide toetamise põhimõtetega seoses intervjuueriti Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi ametnikke, analüüsi hariduse arengu- ja strateegiadokumente ning toetusfondi jaotuspõhimõtteid.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta maikuus.

Auditi meeskond:

Audiitorid Anneliis Arm, Reet Rutus, auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/16/50075/67.

Riigikontrolli postiaadress on:

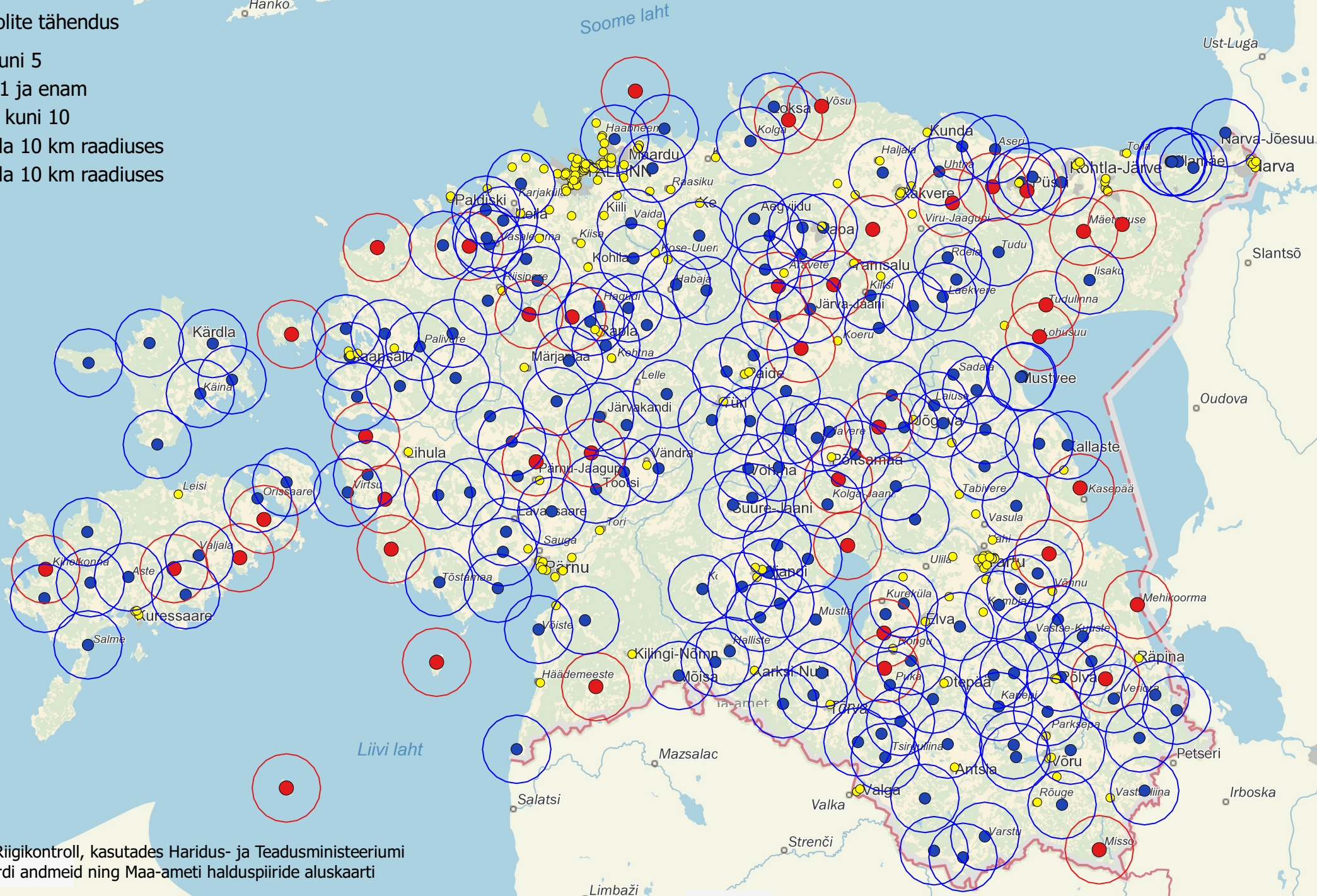
Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Põhikooliosaga munitsipaalkoolid

Lisa A. Põhikooliosaga munitsipaalkoolid Eesti kaardil

Sümbolite tähendus

- kuni 5
- 11 ja enam
- 6 kuni 10
- ala 10 km raadiuses
- ala 10 km raadiuses



Allikas: Riigikontroll, kasutades Haridus- ja Teadusministeeriumi koolikaardi andmeid ning Maa-ameti halduspiiride aluskaarti