



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 27.11.2020 - 29.11.2020
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Kohalikud omavalitsused

Meie 27.11.2020 nr 2-1/80035/10

Märgukiri auditi „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“ tulemuste kohta kohalikele omavalitsustele

Austatud kohaliku omavalitsuse juht

Riigikontrollil on valminud auditiaruanne „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“. Auditeerimisel keskenduti riigi ja kohalike omavalitsuste tegevusele hariduse tugiteenuste kättesaadavuse tagamisel omavalitsustele kuuluvates lasteaedades ja põhiharidust andvates koolides. Haridusliku erivajadusega laste lasteaedu ega koole auditis ei käsitletud. Analüüsimisel kasutati nii avalikult kättesaadavaid kui ka infosüsteemides olevaid andmeid, lisaks korraldati küsitlused munitsipaallasteaedade, -koolide ning omavalitsuste seas ning intervjueriti eri osapooli.

Auditiaruandes on Riigikontroll andnud haridus- ja teadusministrile koostöös Haridus- ja Noorteameti peadirektori ning sotsiaalministriga soovitusel, kuidas hariduse tugiteenuste kättesaadavust parendada. Riigikontroll auditis üksikutele omavalitsustele hinnanguid ega soovitusi ei andnud. Kuna alus- ja põhihariduse tagamine on haridusseaduse kohaselt suuresti omavalitsuste ülesanne, saadab Riigikontroll omavalitsusi puudutavate oluliste tähelepanekute kohta selle märgukirja.

- 1. Hariduse tugiteenuseid vajavate laste toetamist takistab jätkuvalt tugispetsialistide puudus, tugiteenused ei ole haridusasutusesti ega ka erinevatel haridustasemetel ühtlaselt kättesaadavad.**

Auditi käigus tehtud lasteaedade ja koolide küsitluse tulemusena selgus, et praeguse tugiteenuste korralduse jätkudes oleks üle Eesti kokku vaja juurde üle 1000 täiskoha jagu tugispetsialiste. Samas on teada, et ülikoolide tasemeõppe õppekohtade ja lõpetajate arv ei kata nõudlust tugispetsialistide järele ka lähitulevikus.

Auditi tulemusel selgus, et tugispetsialistidest on puudu nii lasteaedades kui ka koolides ning tugiteenuste kättesaadavus võib olulisel määral erineda ka sama omavalitsuse haridusasutusesti. Samas nähtus lasteaedade ja koolide esindajate hinnangutest, et tugiteenused on üldiselt koolides paremini kättesaadavad kui lasteaedades. Ühelt poolt on seda mõjutanud asjaolu, et tugispetsialistide teenuste tagamise kohustus on koolieelse lasteasutuse seaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses erinevalt

reguleeritud. Teisalt mõjutab see, et tugiteenuste tagamiseks kooli tasandil on riik andnud rohkem toetust ning pööranud tähelepanu järelevalvetegevuste kaudu.

a) Tugispetsialistide teenuse tagamise kohustus lasteaias

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt tuleb õpilasele tagada vajaduse korral vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenus ja selle rakendamiseks loob võimalused kooli pidaja (munitsipaalkooli korral omavalitsus).¹ Koolieelse lasteasutuse seaduse § 14 lg 2 kohaselt tagatakse lapsele vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, mille rakendamiseks loob võimalused lasteasutuse pidaja ning mille rakendamist korraldab direktor.

Auditi küsitlustes ja intervjuudes märkisid lasteaedade esindajad, et mõnede omavalitsuste esindajate hulgas on kujunenud arvamus, et lasteaialastele tuleb tagada ainult logopeedi ja eripedagoogi teenus ning viimane vaid juhul, kui lasteaia on moodustatud erirühm. Selle põhjuseks on ilmselt üldine tugispetsialistide puudus ning asjaolu, et koolieelse lasteasutuse seaduses ei ole täpselt nimetatud, milliste tugispetsialistide teenused lasteaias tagada tuleb, vaid loetelu on jäetud lahtiseks.

Auditis ilmnes, et praktikas esineb olukordi, mil lasteaeda on moodustatud erirühm ning loodud lasteaia personali miinimumkoosseisu määrase kohaselt eripedagoogi ning ka logopeedi ametikohad, kuid seejuures pole tugispetsialistide teenuste pakkumise kujundamisel arvesse võetud teiste, tavarühmas õppivate laste vajadusi. Nii saavad tavarühmas õppivad tuge vajavad lapsed vajalikke teenuseid n-ö teises järjekorras, sageli väiksemas mahu kui on nende tegelik vajadus või ei saa seda üldse.

Eelkirjeldatud praktika on teatud juhtudel viinud isegi selleni, et tuge vajavale lapsele asuvad lapsevanemad Rajaleidaja kooliväliselt nõustamismeeskonnalt taotlema tasandus- või sobitusrühma haridussoovtust pelgalt selleks, et kindlustada lapsele vajalik tugispetsialisti teenus (nt logopeedi abi), olgugi et teenuse olemasolu korral saaks laps õppimisega tõenäoliselt edukalt hakkama ka tavarühma tingimustes.

Riigikontroll on seisukohal, et niisugune praktika ei ole kooskõlas kaasava hariduse põhimõtetega. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et seaduse kohaselt tuleb hariduse tugiteenused, ja mitte ainult logopeedi ja eripedagoogi, vaid lapse vajadustest lähtuvalt ka kõigi muude tugispetsialistide teenused, vajalikus mahu tagada kõikidele lasteaia õppivatele tuge vajavatele lastele. Laste vajadus on seega tugiteenuste vajaduse hindamise (ametikohtade, ametikohtade koormuse ja/või sisse ostetava teenuse mahu planeerimisel) olulisim lähtekoht. Koolieelse lasteasutuse seaduse alusel kehtestatud personali miinimumkoosseisu määrus sätestab teenuse osutamiseks vajalikud miinimumtingimused, et tuge vajavad lapsed abita ei jääks, kuid määrus oma olemuselt ei kitsenda seaduse mõtet ning seda ei tohiks ka omavalitsused õigusaktide tõlgendamisel teha.

b) Tugispetsialistide teenuste korraldamine ja rahastamine koolis

Kaasava hariduse rakendamiseks hakkasid 2018. aastast põhikooli- ja gümnaasiumi-seaduses kehtima selgemad nõuded põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks. Muu hulgas ei sätesta seadus enam riigi kohustust pidada tuge vajavate õpilaste koole, seda ülesannet peaksid tulevikus järjest enamal määral hakkama täitma omavalitsused. Muudatustega seoses suurendati ka riigieelarvelist toetust tuge vajavate õpilaste õppe korraldamiseks. Alates 2018. aastast eraldatakse omavalitsustele üldhariduskoolide pidamise toetuse hulgas eraldi tegevuskulutoetust tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste

¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 37 lg 2.

jaoks, nende laste õpetamiseks suurendati ka õpetaja tööjõukulude toetust. Samuti suurendati omavalitsuste tulubaasi, et teha tugiteenused paremini kättesaadavaks ka üldtuge vajavatele õpilastele.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, sh tugiteenuste rahastamise muudatuste tulemusel on omavalitsuste kulud tugispetsialistide töötasudeks aastatel 2017–2019 kasvanud kokku 82%, s.o 12,2 miljonilt eurolt 22,2 miljoni euroni². Kui 2017. aastal katsid omavalitsused neid kulusid peamiselt muude tulude arvelt³, siis pärast 2018. aastat on muudest tuludest kavandatud panus tugispetsialistide töötasude tagamiseks vähenenud ning asendunud riigi eraldatud tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetusega⁴.

Kuna tugiteenuste kättesaadavuse parandamine kooli tasandil on viimastel aastatel olnud riigi suurema tähelepanu all (mh ka järelevalve korraldamisel) ning samas koolieelse lasteasutuse seaduse uuendamine viibinud, on ka omavalitsused loonud koolilaste toetamiseks sageli paremad võimalused kui lasteaialastele⁵.

Riigikontrolli arvates ei ole see põhjendatud. Peame siinkohal vajalikuks rõhutada, et omavalitsuste vastutust alushariduse, sh ka lastele vajalike tugiteenuste tagamiseks võimaluste loomisel ei ole seni mingil moel vähendatud ning seda ei näe Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt ette ka koostatav uus alushariduse seaduse eelnõu. Kuna lapse vajadustele vastava toe puudumine lasteaias võib kaasa tuua suurema toevajaduse ja kulu koolis, on igati põhjendatud korraldada tugiteenuseid eri haridustasemetel integreeritult ja keskselt.

Tegevusi erinevatel haridustasemetel osutatavate tugiteenuste keskseks korraldamiseks on mitmed omavalitsused juba alustanud. Nii on näiteks kaheksas omavalitsuses moodustatud hariduse tugiteenuste keskused,⁶ osas omavalitsustes on tugikeskused loomisel või viiakse tugispetsialiste järk-järgult tugikeskuse alla. Ühtlasi on loodud muid tugiteenuste osutamise mudeleid.

Kuigi ka tugiteenuste keskuse moodustanud omavalitsustes pole kõiki tugispetsialiste alati piisavalt, on teenuste keskne korraldamine aidanud siiski tugiteenuste kättesaadavust haridusasutustes ühtlasemalt tagada, sh ka juhtudel, mil ühes asutuses oleks spetsialisti töökoormus liiga väike⁷. Tugikeskustega omavalitsused kinnitasid intervjuudes, et keskuse kaudu tugiteenuseid osutades saavad tugispetsialistid rohkem oma erialast tööd teha ning rohkemad lapsed tuge. Lisaks tekib Rajaleidja keskuste

² Saldoandmike infosüsteemi andmed.

³ Nt üldisest tulubaasist. Tugispetsialistide töötasudeks on omavalitsused saanud vajaduse korral kasutada ka õpetajate tööjõukulude toetust.

⁴ Riigi eraldatud tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetuse kogumaht moodustas 2019. aastal 18,5 miljonit eurot, mis võimaldas katta 84% omavalitsuste tugispetsialistide töötasu kuludest. Muude tulude arvelt tuli omavalitsutel leida ca 3,6 miljonit eurot. Võrdluseks, 2017. aastal, mil sihtotstarbelist toetust ei eraldatud, moodustasid omavalitsuste kulutused tugispetsialistidele 12,2 miljonit eurot.

⁵ Audit näitas, et tugispetsialistide teenused on koolides enamasti kättesaadavad ühtlasemalt ning lühema ooteajaga. Lasteaedu, kus tuge vajavad lapsed peavad toime tulema vajalikust oluliselt väiksema abiga või jääma üldse abita, on proportsionaalselt rohkem kui samasuguseid koole. Osalt peegeldub tugiteenuste parem kättesaadavus koolides ka tugispetsialistide töötasu erinevustes: Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel oli 2019. a tugispetsialisti keskmine brutokuupalk koolis 1436 eurot ning lasteaia tugispetsialistide keskmine brutokuupalk 1279 eurot.

⁶ Omavalitsuses keskselt tegutsevad õppenõustamiskeskused on moodustatud Viljandi linnas, Saaremaa vallas, Pärnu linnas, Lääne-Nigula vallas, Haapsalu linnas, Lääne-Harju vallas, Kuusalu ning Rõuge vallas.

⁷ Näiteks on olukordi, kus tugispetsialistile ei ole võimalik lasteaias või koolis täiskoormust pakkuda ning teda kasutatakse näiteks asendustundidel läbiviimisel või lasteaias laste kooliks ettevalmistamisel. Samas võib olla läheduses teine haridusasutus, kuhu vajalikku tugispetsialisti pole leitud.

arvates keskse teenusepakkumise kaudu omavalitsustel adekvaatsem ülevaade tegelikust tugispetsialistide vajadusest. Samuti võimaldavad tugikeskused spetsialistidel meeskonnana töötada ja üksteisele toeks olla.

Riigikontroll on seisukohal, et tugiteenuste ühtlasema kättesaadavuse tagamiseks lasteaedades ja koolides peaksid omavalitsused kaaluma võimalusi korraldada teenuste osutamine keskselt, näiteks omavalitsuse või ka mitme omavalitsuse hariduse tugiteenuste keskuse moodustamise kaudu. Tugiteenuste korraldamiseks võimaluste loomisel, sh vajaliku raha kavandamisel, on oluline arvestada, et omavalitsustele toetusfondi kaudu eraldatava tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetuse puhul ei ole eeldatud, et see katab kõik tugiteenuste osutamisega seotud kulud. Toetuse lisandumisel alates 2018. aastast eeldati, et omavalitsuste panus tugiteenuste rahastamisel muude allikate arvelt ei vähene.

2. Osa õpetajaid ei tule toime erinevate vajadustega laste koos õpetamisega

Nii koolieelse lasteasutuse seaduse kui ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on õpetajate ülesanne jälgida lapse arengut ja toimetulekut. Vajaduse korral tuleb õpetajal kohandada õppe- ja kasvatustegevus lapse vajaduste ja võimetega vastavaks.

Auditi tulemusena selgus, et lasteaiaõpetajad üldjuhul oskavad märgata lapsi, kes vajavad tuge. Samas möönis 55% lasteaedadest, et õpetajad pigem ei tunne end kindlalt tuge vajavate laste õpetamisel. Üksnes 5% lasteaedu oli seisukohal, et õpetajad tunnevad end selles kindlalt. Ebakindluse peamiste põhjustena tõid lasteaiaid välja õpetajat toetavate tugispetsialistide ja abiõpetajate puuduse ning õpetajate ebapiisava ettevalmistuse, sh puudulikud oskused ja teadmised erinevate vajadustega laste koos õpetamiseks. Samuti nimetati põhjusena õpetajate ajapuudust tegeleda hariduslikku tuge vajavate lastega.

Ka enamik koolidest (94%) oli seisukohal, et õpetajad üldjuhul oskavad märgata lapse toe vajadust. Siiski vaid veerand koolidest on seisukohal, et õpetajad tunnevad end tuge vajavate laste õpetamisel kindlalt. Suurima takistusena toodi välja õpetajate vähene ettevalmistus õpetada koos erinevate vajadustega lapsi. Oma osa on siin selles, et paljud õpetajad on oma erialase ettevalmistuse saanud aastaid tagasi, mil pöörati tasemeõppes vähem tähelepanu tuge vajavate laste õpetamisele. Samuti on ajas muutunud õpetaja roll ja ootused sellele – nii peab eelkõige õpetaja tegelema ainetunnis tuge vajava lapsega ja tugispetsialist on seejuures nõustavas rollis.

86% lasteaedadest ning 96% koolidest, kes vastasid küsimustikule, leiavad, et tuge vajavate laste õpetamiseks ja arendamiseks on õpetajatele senisest rohkem täienduskoolitust vaja. Auditi tulemusena selgus ka, et tulemuslikumaks hinnatakse neid täienduskoolitusi, kus saab osaleda kogu haridusasutuse meeskond. See võimaldab saavutada haridusasutuses süsteemsemat muutust ning õpitu rakendamist haridusasutuse igapäevases töös.

Teine arvestatav takistus peale õpetajate vähese ettevalmistuse on õpetajate suur töökoormus, mis ei võimalda alati õpet vajaduste kohaselt kohandada või lapsi vajalikul määral toetada. Töökoormust mõjutavad nii õpilaste arv klassis kui ka see, et järjest rohkem erinevate vajadustega lapsi õpib koos.

Üks võimalus õpetajate töökoormust hajutada on kaasata õppetöö läbiviimisesse abiõpetajad. Abiõpetaja ülesanne on õpetaja juhendamisel abistada tuge vajavaid lapsi õppetöös klassiruumis ning aidata seeläbi õpetajat. Seda võimalust on praeguseks vähe kasutatud. Küsimustikule vastanud koolidest küll 46%-l on abiõpetajad, kuid ainult

üksikutes klassides. Nii on neist 63%-l kooli peale üks abiõpetaja, kes alati ei tööta ka täiskoormusega. Üksnes kaheksas koolis on abiõpetajate ametikohti vahemikus 4–10.

Abiõpetaja olemasolu klassis aitab õppetööd tulemusliku(ma)lt läbi viia, kuna tema toel saab õpetaja paremini tagada, et kõigi laste individuaalsed vajadused oleksid toetatud. Abiõpetajate rakendamine on üks kiiremaid ning paindlikumaid lahendusi õpilastele rohkema toe pakkumisel ja see aitab vähendada ühtlasi ka õpetaja töökoormust.

Riigikontroll on seisukohal, et iga laps peab saama hariduse omandamisel vajalikku tuge. Koolipidajana peaksid omavalitsused leidma ja looma võimalusi tugispetsialistide töölevõtmiseks haridusasutustesse. Õpetajate ebakindluse vähendamisele saavad kaasa aidata tugispetsialistid, kelle roll on toetada ja nõustada õpetajat erinevate vajadustega laste õpetamisel. Samas vajavad õpetajad ka täienduskoolitust. Omavalitsused saavad siin kaasa aidata, soodustades koolitusi, kus osaleb kogu haridusasutuse meeskond⁸. Ka tuleks soodustada rohkem abiõpetajate kaasamist haridusasutuste tegevusse, mis võimaldab samuti lapsi tõhusamalt toetada.

3. Info liikumise tõrked takistavad lapse õigeaegse toe osutamist

a) Lapse arengu kohta info dokumenteerimine ja info liikumine osapoolte vahel

Riigikontrolli korraldatud küsimustikust selgus, et lapse arengu ning selle toetamise sisuliste kokkuvõtete vormistamine ei ole lasteaedades tavapärane praktika. Vaid 21% lasteaedade koostab lapse lasteaiavahetuse korral kokkuvõtte lapse arengu ning rakendatud tugimeetmete kohta ja annab selle lapsevanemale. Lasteaedade 71% koostab lapsele osutatud toe kohta kokkuvõtte vaid siis, kui lapsevanem, teine lasteaed või kooliväline nõustamismeeskond seda küsib. Tõrked info liikumisel takistavad aga lapsele õigeaegse ning vajaliku toe osutamist.

Küsimustikust selgus ka, et lasteaedades koostatud koolivalmiduskaart ei anna koolidele lapse toetamiseks piisavalt vajalikku infot. Lasteaedade koostatav koolivalmiduskaart on 57% koolide arvates liiga üldsõnaline, mistõttu ei anna see vajalikku teavet lapse arengu ning toe vajaduse kohta. See tähendab, et kui laps läheb ühest haridusasutusest teise, tuleb sageli ilma eelneva infota alustada lapse jälgimise ning tähelepanekute kirjapanemisega, mis pikendab toe pakkumise algusaega. Lisaks jõuab koolivalmiduskaart koolide hinnangul sageli koolini liiga hilja, et kohe õppeaasta algusest lapsele vajalikku tuge tagada.

Erinevalt koolidest raskendab lasteaedades sageli süsteemset dokumenteerimist ja info edastamist see, et teavet lapse arengu kohta ei koguta ega säilitata tervikuna digitaalselt. Enamjaolt koondavad lasteaiaid osa infot digitaalselt ja osa paberil. Kuna info on mitmes kohas laiali, siis takistab see ka ühtse ülevaate tekkimist. 38% lasteaedade tunnistab küsimustikus, et kogub ja säilitab lapse arenguga seotud dokumente ainult paberil, mistõttu võib osutuda info koondamine ja kokkuvõtete tegemine aeganõudvaks ning töömahukaks.

Riigikontroll on seisukohal, et infot lapse arengu kohta tuleb süsteemselt dokumenteerida. Selleks tuleb omavalitsustel tagada, et nii koolides kui ka lasteaedades oleks kasutusel tänapäevased ning andmete kiiret töötlust võimaldavad infosüsteemid. Veendumaks, et haridusasutustes mõistetakse ja täidetakse lapse arengu kohta andmete kogumisel ning dokumenteerimisel kehtivaid nõudeid ühtselt, saavad

⁸ Haridus ja Teadusministeerium pakub võimalust Euroopa Sotsiaalfondist taotleda kogu koolimeeskonna ühiseks arendamiseks (õpiüritusteks) kuni 5000 euro ulatuses rahastust.

omavalitsused korraldada lasteaedade ja koolide teavitamist, vastavasisulisi koolitusi ning vajaduse korral tõhustada ka kontrolli- ja järelevalvetegevusi info liikumise üle.

b) Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmete kandmine

Uude lasteaeda või kooli mineva lapse arengust ning talle osutatud tugimeetmetest raskendab ülevaate saamist see, et lasteaiad ja koolid ei kanna EHISesse laste kohta kõiki vajalikke andmeid. Haridusasutuste kohustus EHISesse andmeid kanda tuleneb EHISe põhimäärusest.

Riigikontrolli küsitlusest selgus, et 70% lasteaedadest märgib EHISesse info kõikide laste kohta, kes tuge vajavad. Koolidest märgib EHISesse tuge vajavatele lastele rakendatud tugimeetmed 89% vastanutest. Laste kohta, kes vajavad üldtuge, kuid ei saa seda, on EHISes võimalik märkeid teha, kuid paljud koolid seda ei tee. Osa haridusasutusi ei pea üldtoe märkimist vajalikuks, kuna erinevalt eri- ja tõhustatud tuge vajavate laste arvust ei sõltu sellest riigieelarvelise toetuse eraldamine.

Mõned haridusasutuste esindajad tunnistasid, et olukorras, mil lapsele vajalikku tuge pakkuda ei saa (nt puudub vastav tugispetsialist), jäetakse märkimata ka muud rakendatavad tugimeetmed ja toevajadus tervikuna, kuna soovitakse vältida küsimusi seoses järelevalvetegevustega.

Haridus- ja Teadusministeeriumi sõnusti on EHISesse andmete kandmise hõlbustamiseks koostatud kasutusjuhendid⁹ ning omavalitsustele ning koolidele antakse individuaalset tagasisidet. Sellele vaatamata on palju haridusasutusi, kes ei kanna EHISesse andmeid korrektselt.

Riigikontroll on seisukohal, et lapse vajadusi ning talle osutatud tugimeetmeid puudutav info peab olema operatiivselt kättesaadav nii omavalitsusele kui ka lasteaedadele ja koolidele (sh lasteaia või kooli vahetuse korral). Omavalitsusel tuleb tagada, et haridusasutused kannaksid vajalikud andmed EHISesse ning regulaarselt uuendaksid neid. Info liikumine olemasolevate infosüsteemide kaudu tagab esmase teadmise ka lapsele abi pakkuvatele osapooltele, et lapsele vajalikku tuge korraldada. Korreksete EHISe andmete põhjal saab ka Haridus- ja Teadusministeerium teha tugiteenuste valdkonda puudutavaid otsuseid ning tuvastada kitsaskohti. Samas on omavalitsuse ülesanne vahendada haridusasutustele ka Haridus- ja Teadusministeeriumi tugiteenuste kättesaadavuse seire- ning järelevalvetegevuse tulemusel tehtud kokkuvõtteid ning soovitusi ning jälgida nende täitmist.

4. Nii lapsevanemate kui ka laiemalt kogukonna hoiakud pärsivad sageli lastele vajaliku toe pakkumist

Lasteaedade ja koolide hinnangul on nii tuge vajavate kui ka mittevajavate laste vanemate hoiakud üheks olulisemaks põhjuseks, mis takistab tuge vajava lapse kohta info edastamist ja seega ka lapsele vajaliku toe pakkumist. Ka selgus auditi käigus, et nii lasteaedades kui ka koolides, nii omavalitsuste esindajate hulgas kui ka ühiskonnas üldisemalt on endiselt palju inimesi, kes ei suutu tuge vajavatesse lastesse ning erinevate laste koosõpetamisse alati soosivalt.

Mittesoosivad hoiakud võivad tekkida lapsevanemate endi varasemast koolikogemusest, kuid sageli ka lapsevanema ja haridusasutuse puuduliku koostöö tõttu. Sellest tingituna võib toimuda lapse sildistamine ja haridusasutuse või lapsevanemate survestamine (eelkõige teiste lapsevanemate poolt), et tuge vajav laps teistest eraldataks või teise

⁹ [EHISe kasutamise juhendid](#).

haridusasutusse suunataks. Seetõttu eelistavad teatud juhtudel selliste laste vanemad infot oma lapse toe vajaduse kohta haridusasutusele mitte jagada.

Alati ei ole info jagamisel või edastamisel takistuseks lapsevanemate tahtmatus, vaid aina enam nende vähene teadlikkus, kuidas last toetada ning teenuste ja erinevate asutuste vahel orienteeruda.

Riigikontroll on seisukohal, et erinevate laste õpetamist ja toetamist puudutavate hoiakute kujundamisel ja teadlikkuse suurendamisel on suur roll haridusasutustel, sealjuures ka haridusasutuse juhil. Haridusasutuse julgustav ja toetav suhtumine aitab kaasa negatiivsete hoiakute muutumisele. Ka omavalitsuste soosiv suhtumine erinevate vajadustega laste koos õpetamisse, selle selge väljendamine suhtluses haridusasutustega ning ka rahastuse planeerimisel, lapse toetamise võimalusi puudutava info hõlpsa kättesaadavuse tagamine jms aitab kaasa olukorra muutumisele.

Sellega seoses peab Riigikontroll vajalikuks, et omavalitsused pööraksid enam tähelepanu elanike teavitamisele hariduse tugiteenuste korraldusest piirkonnas. Võimalusi hariduse tugiteenuste korraldamiseks on mitmeid, kuid sageli on see info koolide, lasteaedade ja osaliselt ka omavalitsuste veebilehtede vahel killustunud ning esitatud väga erineva detailsusastmega. Seetõttu on lapsevanematel keeruline olukorrast vajalikku ülevaadet saada.

5. Lapse toe vajaduse hindamine ja teenuse osutamine ei toimu koordineeritult

Nii Haridus- ja Teaduministeerium kui ka Sotsiaalministeerium on seisukohal, et laps peaks tugiteenuseid saama keskkonnas, kus ta enim viibib. Sageli on see koht lasteaed või kool. See eeldab aga, et lapse ja tema pere vajadusi tuleb vaadelda tervikuna ning korraldada abi nende vajadustest lähtudes ning erinevate valdkondade (sh sotsiaalvaldkond ja tervishoid) üleselt. Tegelikult see veel nii ei toimi.

Hetkel puudub selge kokkulepe, kes vastutab lapse juhtumi tervikliku koordineerimise eest. Lastekaitseseaduse kohaselt on abivajava lapse juhtumi korraldus omavalitsuse ülesanne, kuid praegu see hariduslikku tuge vajavate laste puhul nii ei toimi. Haridus- ja Teaduministeeriumi sõnutsi ei toeta õigusaktid lapse ja tema pere juhtumi terviklikku käsitlemist, sest eri valdkondades toimub toe vajaduse määramine eraldi haldusmenetlusena. Nii lapse vajaduste hindamine kui ka talle teenuse osutamine võib hetkel toimuda mitme valdkonna asutuses (nt lasteaed, kool, rehabilitatsiooniteenuse osutaja, tervishoiuteenuse osutaja, omavalitsus). Sellest tulenevalt koostatakse tuge vajavale lapsele mitmeid toetusplaanide ja ühte ning sama teenust võidakse osutada mitmes kohas. Seejuures puudub osapooltel sageli info lapsele mujal pakutavate teenuste või hindamiste kohta.

Näiteks tunnistas 43% küsimustikule vastanud lasteaedu ning 42% koole, et neil puudub terviklik info tuge vajavatele lastele mujal valdkondades osutatavate teenuste (nt rehabilitatsioon) kohta. Selle üks põhjus on muu hulgas täpsete kokkulepete puudumine andmete liikumise ja andmekaitse küsimustes. Sellest tingituna on praktikas peamine juhtumi korraldaja ja koordineerija lapsevanem, kelle jaoks on eri valdkondade võimaluste vahel orienteeruda keerukas ja koormav.

Riigikontroll on seisukohal, et kuigi lapse ja pere tervikliku toetamise eest vastutavad nii Haridus- ja Teaduministeerium, Sotsiaalministeerium kui ka omavalitsused üheskoos, saab igaüks olukorra parandamiseks omalt poolt samme astuda. Et tuge vajavad lapsed ja nende pered ei kannataks ning lapsed saaksid vajalikke tugiteenuseid ühes asukohas, tuleks igal omavalitsusel tagada võrgustikutöö toimimine. Selleks on esmalt tarvis hinnata, kuidas piirkondlike võimaluste kohaselt soodustada erinevate valdkondade asutuste koostööd, ning seejärel luua võimalused võrgustikutööks.

Siinjuures on oluline tagada, et info lapse vajaduste kohta liiguks nii haridusasutuste, omavalitsuse, sotsiaalteenuse osutajate kui ka tervishoiuteenuse osutajate vahel. Lisaks on oluline nõustada ning toetada ka (erivajadusega) laste vanemaid.

Riigikontroll tänab omavalitsusi koostöö eest audititoimingute tegemisel ja loodab, et märgukirjas tehtud tähelepanekutest on kasu lastele tugiteenuste kättesaadavuse tagamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Lisa: Kontrolliaruanne nr 2-1/80035/6

Mart Vain
Mart.Vain@riigikontroll.ee