

Pedagoogide ja teiste  
haridustöötajate töötasudeks  
eraldatud raha kasutamine  
kohalikes omavalitsustes

*Miks munitsipaalkoolide palgakorraldus ei taga  
võrreldava palga maksmist?*



# Pedagoogide ja teiste haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine kohalikes omavalitsustes

*Miks munitsipaalkoolide palgakorraldus ei taga võrreldava  
palga maksmist?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) ja munitsipaalkoolide tegevust töötasudeks eraldatud raha kasutamisel. Auditi eesmärgiks oli anda hinnang sellele, kas pedagoogide palgakorraldust reguleerivad õigusaktid on KOVidele üheselt arusaadavad, kas neis puuduvad vastuolud teiste õigusaktidega ja kas nad on järgitavad. Samuti oli auditi eesmärgiks hinnata, kas KOVid täidavad seadusest tulenevaid nõudeid pedagoogide ja teiste haridustöötajate palkade maksmisel, ning selgitada välja nõuete mittetäitmise põhjused.

Auditiga oli hõlmatud 36 kooli 15 linnast-vallast. Auditeeritud perioodiks oli 2006. aasta.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Hariduse arendamine on tunnustatud riigi arengu üheks prioriteediks. KOVid kulutasid 2006. a munitsipaalkoolide ülalpidamiseks 4,67 miljardit krooni. Osa neist ülalpidamiskuludest ehk munitsipaal- ja erakoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu ja õpikute soetamise kuludest kaeti riigieelarvest toetusena (**tasandusfondist**) eraldatud 2,14 miljardist kroonist.

**Tasandusfond** – eelarvete tasandusfondi kaudu tehakse riigieelarvest eraldisi kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Riigikontroll on seisukohal, et konkurentsivõimelise hariduse andmist ja hariduse kvaliteeti mõjutab enim õpetajate pädevus ja motiveeritus. Ka üldharidussüsteemi arengukavas aastateks 2007–2013 nenditakse, et kuigi Eestis on õpetajate palgatase viimasel ajal järjepidevalt tõusnud, pole õpetajad rahul ei palga ega töötingimustega. Õpetajate töökoormusest ja -ülesannetest puudub ülevaade ning vastav süsteemne lahend on arengukava kohaselt alles plaanis välja töötada.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel jõudis Riigikontroll järgmiste järeldusteni:

#### **Tasandusfondist hariduskuludeks eraldatava toetuse kasutamine palgarahaks ei ole olnud läbipaistev.**

- Tasandusfondist hariduskuludeks ette nähtud raha kasutusotstarve ei ole KOVidele üheselt selge, kuna pedagoogide töötasustamist reguleerivad õigusaktid on ebatäpsed ja/või vastuolulised.

- KOVID, määranud ära toetusrahast palga maksmiseks kuluva osa, ei ole kogu nimetatud raha kasutanud pedagoogidele töö eest palga maksmiseks, sest mõnikord on tööga mitteseotud tasusid ja preemiaid makstud tasandusfondist hariduskuludeks eraldatud, mitte valla või linna rahast.
- Riigieelarve toetusest makstava palgaraha kasutamine ja arvestus koolides ei ole tihti olnud eraldatav muust palgarahast. Nendel juhtudel oli raske anda hinnangut, milliseid ametikohti toetusest palgarahaks määratud osa ulatuses rahastati.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi koostöös ette valmistatud hariduse lisaraha jäägi jaotamine 2006. aasta lõpul viibis ning põhjustas KOVIDes segadust ja paljudel juhtudel raha mitteõiguspärasest kulutamist.

### **Sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele ei ole ametikohtade kaupa makstud võrreldavat palka.**

- Pedagoogide tööülesanded ei olnud kindlaks määratud sarnaselt, mistõttu ei olnud võimalik anda hinnangut, kas samadel ametikohtadel töötavatele pedagoogidele makstakse võrreldavat palka.
- Valla- või linnavolikogude pädevust kehtestada pedagoogide töötasustamise alused ei ole õigusaktides täpselt kindlaks määratud, mistõttu mõnes KOVIDis oli palga maksmisele kehtestatud mittekohaseid piiranguid.
- Pedagoogi ametijärguga õpetajad said vähemalt õpetaja palga riiklikule alammäärale vastavat palka, kuid KOVIDi oma rahast palka saavate pedagoogide palgatase jäi õpetaja palgatasemest tihti madalamaks.

### **Haridus- ja teadusministri, rahandusministri ning auditeeritute vastused:**

**Haridus- ja teadusminister** pidas otstarbekaks ettepanekut vaadata pedagoogi mõistega seotud õigusaktid üle ning nõustus algatama seadusemuudatust, et täpsustada volikogu pädevust pedagoogide töötasustamise aluste kehtestamisel. Minister nõustus, et personali ametinimetuste kasutamine ja ametikohustuste täpsema lahtikirjutamise puudumine on rakendaja seisukohalt problemaatiline ning võib viia nõuete formaalse täitmiseni. Minister lubas, kutsestandardite süsteemi arendamiseks korraldatakse arutelu õpetajate ühendustega. Minister nõustus, et vaja on koostada juhendmaterjalid, mis toetavad õppeasutusi töölepingute ja ametijuhendite ettevalmistamisel ning tööaja- ja ületunnitöö arvestamisel. Samuti nõustus minister ettepanekuga luua Eesti Hariduse Infosüsteemis võimalused automaatse veateate saatmiseks andmete esitajale, märkides, et infosüsteemi arendatakse ebaõigete andmete sisestamise vältimiseks pidevalt. Ettepanekut töötada välja tarkvara pedagoogide palga arvestamise aluseks olevate andmete põhjal tarifitseerimise koostamiseks ei pidanud minister otstarbekaks. Minister nõustus ettepanekuga analüüsida munitsipaalkoolidele pandud ülesandeid ja pidas seejuures oluliseks võimalusi lihtsustada põhifunktsiooni toetavate tugifunktsioonide osutamist (sh sisseostmist) seal, kus see on

vajalik ning võimalik, jälgides, et ei kaasneks koolijuhi vastutuse hägustumist kogu õppe-kasvatustsükli koordineerimisel. Minister leidis, et omavalitsused peavad koolide majandustegevuse ning õppe- ja kasvatustööd toetava tegevuse korraldamiseks loodud sihtasutuste ülesanded sõnastama ja juhtimise korraldama, lähtudes asjakohastest õigusaktidest.

**Rahandusminister** nõustus oma vastuses ettepanekuga, et tasandusfondi hariduskulude eraldiste hulgas kajastuv palgakulude toetuse kasutamise põhimõte vajab ametikohtade kaupa täpsustamist ka õigusaktides. Minister nõustus, et omavalitsustele seadusega kehtestatud nõudeid riigieelarve mittedirektstarbeliste eraldiste kasutamisel tuleb omavalitsusüksustele selgitada.

**Auditeeritud kohalikest omavalitsustest** esitasid aruandes toodud tähelepanekutele, hinnangutele ja ettepanekutele seisukoha 12 omavalitsust. Nii volikogu kui ka valitsuse seisukoha esitasid Põltsamaa, Kuusalu, Muhu, Rõuge, Tapa, Tahkuranna, Martna, Rõngu ja Nõva vald. Valitsuse seisukoha esitasid Haapsalu, Kuressaare ja Pärnu linn.

**Auditeeritud munitsipaalkoolidest** esitasid aruandes toodud tähelepanekutele, hinnangutele ja ettepanekutele oma seisukoha 15 kooli. Kontrolliaruande eelnõule vastanud auditeeritud koolidest ei soovinud oma kommentaare esitada Tapa Vene Gümnaasium, Kilingi-Nõmme Gümnaasium, Martna Põhikool ja Esku-Kamari Kool.

Suurem osa omavalitsusi lubas edaspidi oma töös Riigikontrolli ettepanekutega arvestada. Omavalitsused leidsid, et Riigikontrolli audit oli väga vajalik, et saada ülevaade hariduskuludeks eraldatud raha kasutamisest omavalitsustes; et aruandes esitatud ettepanekud on asjakohased ning et ettepanekud võivad ühtlustada omavalitsuste praktikat riigi eraldatud raha kasutamisel. Omavalitsused nõustusid sellega, et puudujäägid algavad juba haridusvaldkonda reguleerivates seadustes ja määrustes ning ministeeriumi õigusaktides.

Riigikontroll tänab Eesti Maaomavalitsuste Liitu asjakohaste tähelepanekute eest.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>5</b>
<b>Tähelepanekud riigi tasandil</b>	<b>6</b>
<b>Pedagoogide palgaraha kasutamise riiklik korraldus</b>	<b>6</b>
Haridusvaldkonna regulatsioonides käsitletakse pedagoogi mõistet erinevalt	6
Pedagoogide põhiülesanded ei ole kindlaks määratud	9
<b>Hariduskulu täiendavate vahendite jaotus</b>	<b>11</b>
Täiendavate vahendite jaotuse põhimõtted vajavad täpsustamist	11
Hariduskulude jäägi jaotamise korraldus aasta lõpul viis paljudes KOVides rikkumiseni	13
<b>Tähelepanekud omavalitsuse tasandil</b>	<b>15</b>
<b>Pedagoogide töötasustamise põhimõtted</b>	<b>15</b>
Volikogu otsustusõigus pedagoogide palgaküsimustes on kindlaks määramata	15
KOVid käsitlevad ametijärguta pedagooge kui kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid töötajaid	19
<b>Kooli personali koosseis</b>	<b>21</b>
Personali koosseisu kinnitamise otsustuspädevus on põhjustanud segadust	21
Miinimumkoosseisu nõudeid täidetakse formaalselt	22
<b>Munitsipaalkoolide rahastamine</b>	<b>23</b>
Koolide eelarved ja palgaraha kasutamine ei ole läbipaistvad	23
<b>Kontroll ja järelevalve KOVis</b>	<b>26</b>
KOVid ei kasuta piisavalt oma võimalusi järelevalve tegemiseks koolide üle	26
<b>Tähelepanekud munitsipaalkooli tasandil</b>	<b>27</b>
<b>Töö ja juhtimise korraldus koolis</b>	<b>27</b>
Koolide asjaajamine on nõrgal tasemel	27
Tööaja ja ületunnitöö arvestust ei peeta nõuetekohaselt	31
<b>Palgaraha kulutamine eelarveaasta lõpul</b>	<b>33</b>
Suur palgaraha jääk sunnib koolijuhte tegema ebamõistlikke otsuseid	33
<b>Koolijuhtide töökohustused ja tasustamine</b>	<b>35</b>
Asutuse juhtimise ühitamine õppetundide andmisega põhjustab probleeme	35
Tasude maksmine iseendale ei ole õiguspärane	36
<b>Muud tähelepanekud</b>	<b>38</b>
<b>Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed</b>	<b>38</b>
EHISe andmete kohaselt töötab koolides pedagooge, kelle ametijärk on aegunud või eesti keele oskuse tase ei vasta nõuetele	38
<b>KOV on kooli haldamiseks loonud sihtasutuse</b>	<b>39</b>
Mõnede KOVide praktika anda kooli haldamine üle sihtasutusele on koolilt võtnud võimaluse kõiki oma ülesandeid täita	39
<b>Riigikontrolli ettepanekud ning ministrite ja auditeeritute vastused</b>	<b>42</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>50</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid munitsipaalkooli tööd ja õpetajate tasustamist puudutavas valdkonnas</b>	<b>52</b>
<b>Lisa A: Valimisse arvatud linnad ja vallad ning munitsipaalkoolid</b>	<b>53</b>
<b>Lisa B: Auditi käigus tehtud intervjuud</b>	<b>55</b>
<b>Lisa C: Valimisse arvatud munitsipaalkoolide õpetajad ja nende töötasustamine 2006. a</b>	<b>57</b>

## Valdkonna ülevaade

### Kas teate, et

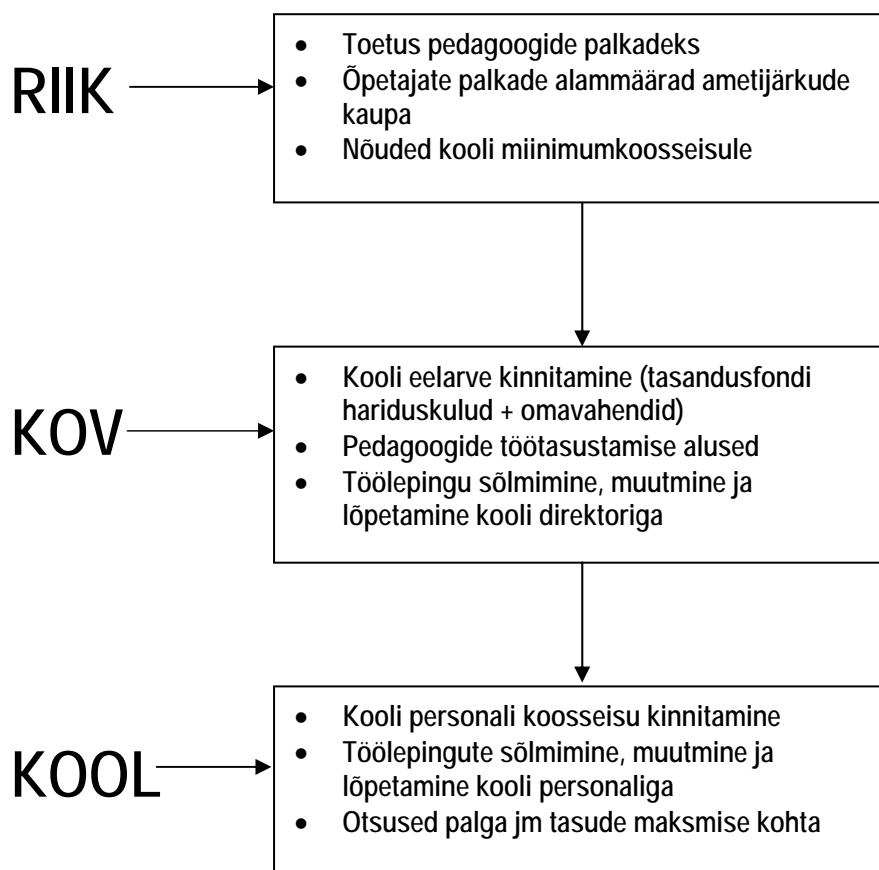
**2006. aastal** jaotati kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi hariduskuludeks ettenähtud raha järgmiselt:

- munitsipaal- ja erakoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu ja õpikute soetamisega seotud kulude katteks 2 146 168 000 krooni;
- hariduskorralduslikeks ja ühistegevuse kuludeks (sh maakondlikeks õpilas- ja noorteüritusteks, pedagoogide täiendusõppeks ja koolitusteks ning ainesektsioonide töö korraldamiseks jms) 14 000 000 krooni; üldhariduskoolide investeeringuteks 230 349 655 krooni;
- hariduskulu täiendavateks vahenditeks 66 489 500 krooni

Allikas: Vabariigi Valitsuse 09.02.2006. a määruse nr 43 eelnõu seletuskiri, Rahandusministeerium

1. Kohaliku omavalitsuse üksused (KOV) kulutasid erinevatest tegevusvaldkondadest enim haridusele. KOVide tegevuskulud moodustasid 2006. aastal kokku ca 17,85 miljardit krooni, millest haridusele kulutati 7,44 miljardit, sh kulus alg- ja põhikoolide ning gümnaasiumide ja täiskasvanute gümnaasiumide ülalpidamiseks 4,67 miljardit krooni.
2. Munitsipaalharidusasutusi rahastatakse riiklikest, munitsipaal- ja omavahenditest. Riiklike kohustuste täitmiseks eraldatakse KOVidele riigieelarvest toetus eelarveseaduse ja Vabariigi Valitsuse kehtestatud korra alusel. Töötasu maksmist munitsipaalkoolis mõjutavad kolmel eri tasandil tehtud otsused (vt joonis 1).

### Joonis 1. Munitsipaalkooli personali töötasu maksmist mõjutavate otsuste tegemine eri tasanditel



3. Haridus- ja Teadusministeerium töötab välja hariduse riikliku finantseerimise normatiivid, koordineerib ja juhendab KOViseid ja vabariigi teisi ministeeriume hariduskorralduse valdkonnas. Seejuures on haridusasutuste majanduslik toimetulek lahutatud pedagoogilisest juhendamisest ja kontrollist. Õpetajate palga alammäärad lepiti 2006. aastal kokku Vabariigi Valitsuse ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO läbirääkimistel ning kehtestati Vabariigi Valitsuse määrusega.

**Uus üldhariduse rahastamise mudel** – 2008. aastast rakendatav uus riigieelarve hariduseraldise jaotuse süsteem, mis on senisest mitmekülgsem, arvestades õpilase, klassi, kooliastme, kooli, KOVi ja õppekava kulu eripärasid.

**Pearaha** – arvestuslik ühe õpilaskoha maksumus, mille alusel riigieelarve tasandusfondist eraldatakse KOVidele toetus munitsipaalkooli pedagoogide töötasuks, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamise kulude katmiseks, sisaldades sh lisaks investeeringukomponenti.

### Kas teadsite, et

Eestis oli 2005/2006. õa algul

- **613** üldhariduskooli,
- **180 963** õpilast,
- **15 845** õpetajat.

Allikas: Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013

### Pedagoogide palgaraha kasutamise riiklik korraldus

4. Alates 2008. aastast on koolide rahastamiseks kavas rakendada **uut üldhariduse rahastamise mudelit**, mis tooks kaasa koolide palgaraha eraldise ümberjaotamise senisest õiglasemalt. Rahandusministeeriumi hinnangul tagab see regionaalse tasakaalustatuse, võrreldavuse ja prognoositavuse raha eraldamisel. Samas ei lahenda uus rahastamismudel Riigikontrolli arvates auditis tuvastatud probleeme palgaraha kasutamisel.

5. **KOV** kinnitab koolide eelarve, otsustab tasandusfondist eraldatud toetuse jaotuse omavalitsuse koolide vahel ja kehtestab pedagoogide töötasustamise alused. Kuna tasandusfondi raha on mittesihotstarbeline ning **pearahas** palga- ja investeeringukomponenti ei eristata, siis on KOVi enda otsustada, missuguses osas eraldada raha palgaks ja/või investeeringuteks jm.

6. **Kooli** üldseisundi ja arengu ning raha õiguspärase ja otstarbeka kasutuse eest vastutab **kooli direktor**, kes määrab kooli personali koosseisu, tuginedes haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud miinimumkoosseisule. Personali ülesanded ja kohustused, õigused ja vastutus määratakse kindlaks kooli põhimääruse ja töösekorraeeskirjaga, ametijuhendi ja töölepinguga, mis peavad olema kooskõlas tööseadustega ja pedagoogide töösuhteid reguleerivate õigusaktidega.

7. Riigikontrolli 05.03.2004. a valminud auditis "Õpetajate puudus üldhariduskoolides" selgus, et õpetajad hindavad kõrgelt kvalifikatsiooni, töö mahu ja oskuste osa palga kujunemisel. Riigikontrolli seisukoht, et töötasudel peab olema õpetajatele motiveeriv mõju ning et koolijuhtide otsustusõigust õpetajate töö väärtustamisel ja tasustamisel ei tohi piirata, ei ole muutnud.

## Tähelepanekud riigi tasandil

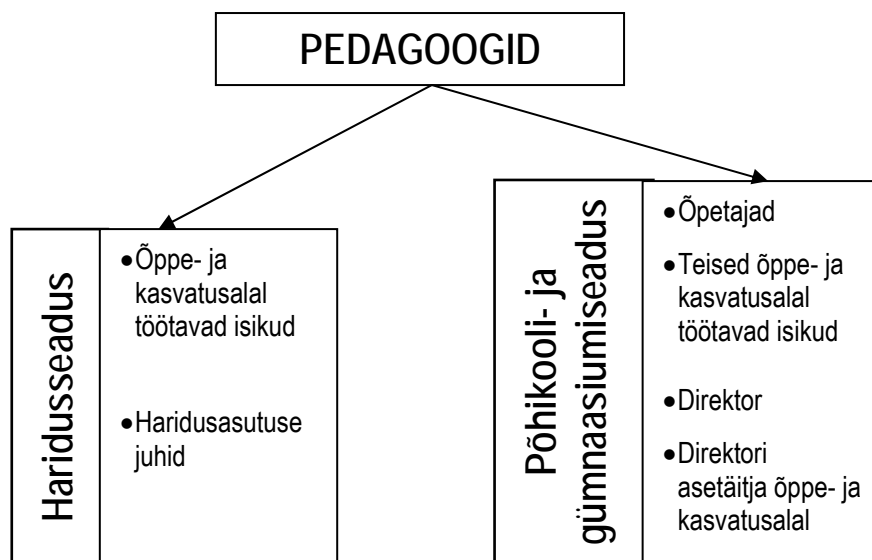
### Haridusvaldkonna regulatsioonides käsitletakse pedagoogi mõistet erinevalt

8. Munitsipaalkooli kulud katab KOV. Lähtudes õpilaste arvust, määratakse igal aastal riigieelarvest toetus KOVide koolide pedagoogide palgaks ja täienduskoolituse, munitsipaalkoolide investeeringute ning õpikute vm õppevahendite soetamiseks. 2006. aasta riigieelarvest määrati munitsipaal- ja erakoolide pedagoogide töötasudeks, sotsiaalmaksuks ja õpikute soetamiseks ca 2,1 miljardit krooni. Tasandusfondi eraldise KOVidele jaotamise korra ja tingimused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

9. Vabariigi Valitsuse määruse seletuskirja kohaselt eraldatakse toetus pedagoogide töötasuks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) alusel. Kuna pedagoogi mõiste on Eesti Vabariigi haridusseaduses, PGSis ja teistes haridusvaldkonna õigusaktides määratletud erinevalt, siis ei ole võimalik üheselt aru saada, milliste ametikohtade rahastamiseks toetus mõeldud on (vt joonis 2).

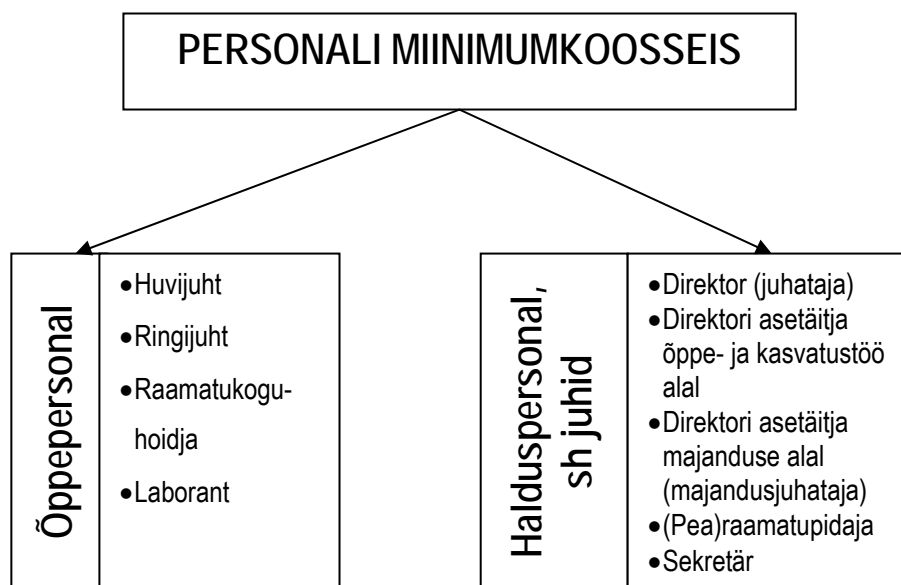


Joonis 2. Pedagoogide mõiste määratlemine haridusvaldkonna seadustes



10. Nagu joonisel 2 näha, jaotab haridusseadus pedagoogid üldsõnaliselt haridusasutuste juhtideks ning õppe- ja kasvatusalal töötavateks isikuteks. PGSi kohaselt käsitletakse pedagoogidena õpetajaid, direktorit (juhatajat), tema asetäitjat õppe- ja kasvatusalal ning teisi õppe- ja kasvatusalal töötavaid isikuid. Kuid haridusministri määruses, millega kehtestatakse koolide personali miinimumkoosseis, pedagoogi mõistet ei kasutata ja personal jaotatakse halduspersonaliks, sh juhid, ja õppepersonaliks. Halduspersonali hulka kuuluvad direktor, direktori asetäitjad õppe- ja kasvatustöö ning majanduse alal, majandusjuhataja, (pea)raamatupidaja ja sekretär. Õppepersonali all käsitletakse huvijuhti, raamatukoguhoidjat, ringijuhti ja laboranti (vt joonis 3).

Joonis 3. Ametikohad kooli personali miinimumkoosseisu järgi\*



\* Õppepersonali all õpetajate ametikohti ei nimetata. Õpetajate ametikohtade loomisel arvestatakse kooli õppekava ja tunnijaotusplaani ning pedagoogikaspetsialistidele ette nähtud lühendatud tööaega.

11. Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et KOVi ei tea, milliste ametikohtade rahastamiseks toetus on mõeldud. KOVi seas oli levinud arusaam, et tasandusfondi toetusraha kasutatakse direktori, direktori asetäitja õppe- ja kasvatusalal ning õpetajate palgarahaks. Küsitletud KOVi haridusametnikud ega koolijuhid ei olnud veendunud, et eraldas on mõeldud just nimetatud ametikohtade rahastamiseks. Enamjaolt arvasid nad, et tasandusfondi toetusraha ei tohi kasutada ringijuhtide, huvijuhtide, logopeedide jt palgaks. Seejuures ei osanud nad viidata ühelegi regulatsioonile, millele nende teadmine tugineb.

12. Auditi käigus selgus juhtumeid, kui tasandusfondi toetusrahast oli ringijuhtidele, huvijuhtidele, logopeedide jt pedagoogidele siiski palka makstud. Selle põhjenduseks toodi näiteks, et KOV ei ole kooli eelarvesse piisavalt raha eraldanud. Ühes KOVis kujundati KOVi omavahenditest tasustatavate huvijuhtide ametikohad ümber direktori asetäitja ametikohtadeks noorsootöö alal, sest see võimaldas hakata palgarahaks kasutama riigieelarve toetusraha.

13. Haridusvaldkonna regulatsioonides on pedagoogi mõiste määratlemisel lähtutud veel muudestki kriteeriumidest, näiteks toimub andmete kandmine [Eesti Hariduse Infosüsteemi](#) ametikohtadele kehtestatud kvalifikatsiooninõuete kaupa. Haridus- ja teadusministri kehtestatud kvalifikatsiooninõuete järgi on pedagoogideks direktor (juhataja), direktori asetäitja õppe- ja kasvatusalal, huvialajuht, õpetaja, parandusõppe õpetaja, ringijuht, pikapäevarühma või õpilaskodu kasvataja, logopeed, eripedagoog ja koolipsühholoog ning pedagoog, kellega on sõlmitud tööleping määratud ajaks tähtajaga kuni üks aasta

14. Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et pedagoogina saab käsitleda töötajat, kellele on atesteerimisel antud pedagoogi ametijärk. Ministeerium nõustus, et pedagoogi mõiste ei ole seadustes ja nende alusel antud õigusaktides üheselt määratletud. Haridus- ja Teadusministeeriumi sõnul on riigieelarve hariduskuludeks ettenähtud toetusrahast kohustus tagada mitte kõigi pedagoogide, vaid ainult õpetajate palga alammäärad.

15. Rahandusministeerium osutas, et üksikasjalikumalt teavet tasandusfondi eraldise jaotamise korra kohta sisaldab Vabariigi Valitsuse määruse seletuskiri. Riigikontroll leidis, et seletuskiri viitab PGSile ning näeb ette palgaraha eraldamise pedagoogidele, nimetatuna täpsemalt ametikohti.

16. Riigikontrolli hinnangul ei ole haridusvaldkonna regulatsioonides pedagoogi mõiste sõnastatud selgelt ja ühte moodi. See on kaasa toonud vastuolu KOVidele hariduskuludeks raha eraldamise ning auditeeritud KOVide poolt raha kasutamise vahel. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi seisukohti, milliste ametikohtade rahastamiseks KOVidele tasandusfondist toetusraha eraldatakse, saab tõlgendada erinevalt.

17. Riigikontroll on seisukohal, et pedagoogi mõiste erinevate määratluste tõttu ei ole selge, milliste ametikohtade rahastamiseks riigieelarve toetus KOVidele eraldatakse; ning see on auditeeritud KOVides toonud kaasa selle osa toetusraha läbipaistmatu kulutamise.

**Eesti Hariduse infosüsteem EHIS** on veebipõhine riiklik register, mis koondab Eesti haridussüsteemi andmeid. Registri koosseisu kuuluvad järgmised alamregistrid:

- 1) haridust toendavate dokumentide alamregister;
- 2) õpetajate ja õppejõudude alamregister;
- 3) õpilaste, üliõpilaste ning arstresidentide alamregister;
- 4) õppeasutuste alamregister;
- 5) õppekavade ja koolituslubade alamregister.

### 18. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:

algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, haridusseaduse ning muude haridusvaldkonna regulatsioonide muudatused pedagoogi mõiste täpsustamiseks ja ühtlustamiseks.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Tagamaks ühtset praktikat ja ühest arusaadavust on pedagoogi mõistega seotud õigusaktide ülevaatamine haridusvaldkonna õigusaktides otstarbekas ja vajalik.”

**19. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** sõnastada selgemalt ning arusaadavamalt tasandusfondi hariduskulu palgaraha kasutamise põhimõtted, täpsustades, milliste ametikohtade töö tasustamiseks või kooli ülesannete täitmiseks tasandusfondi hariduskulu palgaraha kasutada võib.

**Rahandusministri vastus:** „Nõustume esitatud ettepanekuga. Riigieelarve tasandusfondi hariduskulude eraldiste hulgas kajastuv palgakulude toetus on mõeldud munitsipaal- ja erakoolide õpetajate, direktori (juhataja) ning tema asetäitja õppealal palgakulude toetamiseks ning nimetatud põhimõtte vajab täpsustamist ka õigusaktides.”

### Pedagoogide põhiülesanded ei ole kindlaks määratud

20. Munitsipaalkooli õpetajate palga alammäärad **ametijärkude** kaupa kehtestatakse riiklikult. Kooli personali ülesanded ja kohustused, õigused ja vastutus määratakse kindlaks kooli põhimääruse ja töösisekorraeeskirja, ametijuhendi ja töölepinguga, mis on kooskõlas tööseadustega ja pedagoogide töösuhteid reguleerivate muude õigusaktidega.

21. Riigikontroll tuvastas, et paljudele auditeeritud KOVide haridusvaldkonna ametnikele ja koolijuhtidele oli jäänud selgusetuks, millised pedagoogide tööülesanded peaksid üldjuhul kuuluma ametikoha tööülesannete hulka ja tuleks täita **üldtöaja** sees ning milliseid tuleks käsitleda lisaülesannetena.

- Üldtöaja sees täidetavate ülesannetena peeti silmas lisaks õppetundide andmisele eelkõige õppetundide ettevalmistamist ja (kontroll- või kodu-) tööde kontrollimist.
- Mõnesid töökohustusi määrati samadel ametikohtadel kooliti kindlaks erinevalt: näiteks käsitleti õpetajate puhul erinevalt – kas põhipalgaga tasustatavana või lisatööna – õpilastega väljaspool õppetunde üritustel osalemist, konsultatsioonide andmist, õpilaste olümpiaadideks ja konkurssideks ettevalmistamist, arenguveestluste pidamist jms.
- Ka määrati KOVides erinevalt kindlaks direktori tööülesandeid: õppetundide andmine oli mõnikord arvestatud direktori vahetu tööaja hulka, mõnikord käsitleti seda väljaspool põhiülesandeid (vt p 119.)

22. Üldharidussüsteemi arengukavastki selgub, et seni puudub adekvaatne ülevaade õpetaja töökoormusest ja -ülesannetest. Samas tõdetakse, et õpetajate tööülesannete ning tasustamise süsteemse lahendi väljatöötamine tagaks sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega õpetajate

**Ametijärk** antakse pedagoogile atesteerimisel, mille käigus hinnatakse kutseoskuste ja kutsemeisterlikkuse taset ning vastavust kvalifikatsiooninõuetele.  
**Õpetajale** antakse noorempedagoogi, pedagoogi, vanempedagoogi või pedagoogi-metoodiku ametijärk.

### Kas teadsite, et

2006. a olid õpetajate palga alammäärad ametijärkude kaupa järgmised:

- noorempedagoogil 6600 krooni,
- pedagoogil 7000 krooni,
- vanempedagoogil 8000 krooni,
- pedagoogi-metoodikul 9700 krooni.

**Töötaja üldine riiklik norm** on 8 tundi päevas ehk 40 tundi nädalas.

**Lühendatud tööaeg** 7 tundi päevas ehk 35 tundi nädalas on kehtestatud munitsipaalkooli klassi- ja aineõpetajale, logopeedile, eripedagoogile, kasvatajale ja ringijuhile, sealhulgas

**õppe- ja kasvatus-töötundide arv üldtööstajast nädalas on**

logopeedil ja eripedagoogil 22 tundi, klassi- ja aineõpetajal põhikoolis 18–24, gümnaasiumi aineõpetajal 18–22, munitsipaalkooli kasvatajal 30, munitsipaalkooli ringijuhil 22 tundi.

palga arvestamise aluste ühetaoliseks muutumise ja võimaldaks neile maksta kõrgemat keskmist palka. Haridus- ja Teadusministeerium on märkinud, et nende eesmärgiks on õpetajate töötasu võrreldavus ja pidev tõus, lähtudes eraldise suurenemisest riigieelarves.

23. Riigikontroll leiab, et pedagoogide palk on võrreldav, kui samade ametikohtade ülesanded on kindlaks määratud sarnaselt, ja töötasustamine on läbipaistev, kui ametikoha põhiülesannete täitmise eest makstav tasu on eristatav muudest tasudest ja KOVi antavatest lisasoodustustest.

24. Kuigi seaduse kohaselt ei tohi KOV riigieelarvest saadud toetusega katta oma eelarvest tehtavat kulu, ei ole võimalik selle nõude täitmise kohta ülevaadet saada, sest selgelt ei ole kindlaks määratud, milliste kulude tegemiseks on toetus mõeldud ja millised kulud tuleb KOVil endal kanda. Lisaks võib andmete võrreldavus osutada probleemiks seetõttu, et valla- või linnaeelarved ei ole piisavalt läbipaistvad, sest eelarve liigendamise detailsuse määrab volikogu omal äranägemisel. Samuti ei ole KOVidel kohustust pidada riigieelarvest mittesihotstarbeliselt eraldatud toetusraha kasutamise kohta eraldi arvestust (vt p 82, 83).

25. Riigikontrolli hinnangul ei taga õpetajate palga alammäärade riiklik kehtestamine ja toetuse eraldamine KOVidele pedagoogide võrreldavat tasustamist, sest regulatsioonides ega praktikas ei ole ühest käsitlust, millised konkreetsed tööülesanded kuuluvad pedagoogi ametikoha põhiülesannete hulka. Pedagoogide palgaraha kasutamise muudaks võrreldavaks ametikohtade põhiülesannete kindlaksmääramine, sh näiteks kutsestandardite ja -kirjelduste süsteemi väljatöötamine. Selleks et KOVi eelarvest makstavaks palgarahaks ei kasutataks tasandusfondi toetusraha, on vaja määrata kindlaks:

- palgakulud, mida tuleb KOVil kanda;
- palgakulud, milleks võib kasutada tasandusfondi toetust;
- tingimused KOVi eelarve ja palgaraha arvestuse pidamisele läbipaistvusele;
- vastutus ning nende nõuete täitmise kontrollisüsteem.

26. **Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:** rakendada meetmed sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega pedagoogidele sarnase töö eest võrreldava palga maksmise tagamiseks, nt arendades pedagoogide kutsestandardite ja kutsekirjelduste süsteemi.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Kutsestandardite süsteemi arendatakse, kuid see ei määratle õpetajate üldtööaja hulka kuuluvaid ülesandeid. Uuringud on näidanud, et õpetaja üldtööaja sisse on hakatud arvama väga erinevaid ülesandeid. Haridus- ja Teadusministeerium kavandab teema arutelu õpetajate ühendustega, et leida otstarbekad lahendused tõstatatud probleemi lahendamiseks.”

27. (Märkus: eelnõus rahandusministrile tehtud ettepanek on aruandest välja jäetud.)

## Hariduskulu täiendavate vahendite jaotus

**Täiendavad vahendid** –tasandusfondi hariduskuludeks ette nähtud rahast KOVidele algselt jaotamata raha, millest vajaduse korral on KOVil võimalik taotleda lisarahastamist.

## Täiendavate vahendite jaotuse põhimõtted vajavad täpsustamist

28. Tasandusfondi hariduskuludeks määratud rahast oli 2006. aastal ligikaudu 66,5 miljonit krooni ette nähtud jaotada nn **täiendavate vahenditena** KOVide vahel koolivõrgu korrastamiseks, piirkondlikult oluliste koolide säilitamiseks, munitsipaalkoolide pedagoogide palgamäära suurendamisest tingitud palgakulude kasvuks ning muudeks õppeaasta jooksul ilmnevateks hariduskorralduslikeks kuludeks (näiteks õpilaste arvu olulisest suurendamisest tingitud lisakulude hüvitamine uue õppeaasta alguses). Palgaraha vajaduse kasvuks eraldati KOVile raha juhul, kui tema koolides kokku suurenes õpilaste arv vähemalt 12 õpilase võrra. Kooli majanduskuludeks (v.a õpikud, koolitoit) lisaraha ei eraldatud, samuti ei eraldatud haridusreservist lisaraha õpetajate lisatasudeks, mentoritasudeks või asenduskuludeks jm.

29. Täiendava palgaraha eraldamise korralduse kohaselt koondasid KOVide taotlused kokku maavalitsused, kes kontrollisid taotluste vastavust Vabariigi Valitsuse kehtestatud tingimustele. Maavalitsused esitasid maakonna omavalitsusliidu ettepanekul maakonna KOVide koondtaotluse koos omapoolse arvamusega Haridus- ja Teadusministeeriumile kahel korral aasta jooksul. Ministeerium analüüsis koondtaotlusi ja esitas rahajaotuse otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

30. Põhjendatuks osutunud taotluste alusel eraldas Vabariigi Valitsus KOVidele 2006. aastal lisaraha kokku ligikaudu 27,6 miljonit krooni. Eraldamata jäänud ca 38,9 miljonit krooni jaotati kõigi KOVide vahel aasta lõpul (vt p 36).

31. Vabariigi Valitsus lähtus taotluste rahuldamisest sellest, kas algul eraldatud toetusest oleks arvestuslikult pedagoogide palgaks jätkunud. Haridus- ja Teadusministeerium ei võtnud taotluste põhjendatuse kontrollimisel aga aluseks pedagoogide ametikohtade palgakulu PGSSis antud pedagoogi mõistest lähtudes, vaid arvestas ainult mõnede ametikohtade palgakulu. See selgus auditi käigus, kuna auditeeritud KOVid olid raha taotlemiseks täitnud enamasti vormikohase tabeli, kuhu märkisid pedagoogide ametikohtade arvu ametijärkude kaupa, astmepalga ning klassijuhataja ja pedagoogilise töö eest makstavate lisatasude kulu, samuti direktori ja õppealajuhataja palgakulu. Kui Haridus- ja Teadusministeerium analüüsis palgaraha piisavust, siis lähtus ta mõnikord „pedagoogide palgakulu **tarifikatsioonijärgsest** vajadusest”, täpsustamata, mis dokumenti ta seejuures silmas peab ning milliseid andmeid dokument sisaldab.

32. Auditeeritud KOVidest oli hariduskuludeks määratud lisaraha taotlenud 11, lisaraha ei taotlenud 4 auditeeritud KOVi, sh 2 suuremat linna ja 2 ühinemise teel 2005. a moodustunud valda. Osa KOVid esitas taotluse, vaatamata sellele et nad olid algselt riigieelarve eraldisest (pearahast) moodustanud KOVi eelarvesse reservi. Seejuures oli iseloomulik, et reservi moodustanud ja raha taotlenud KOVid olid auditeeritute seas suuremad (kaks suuremat linna ja 1 ühinemise teel 2005. a moodustunud vald). Lisaraha taotlenud KOVidest 8 (väiksemad vallad või 1 kooliga KOVid) oli kogu eraldatud toetuse suunanud koolide eelarvesse reservi moodustamata (vt tabel 1).

**Tarififikatsioon** ehk tarifitseerimisnimekiri – pedagoogide palgaarvestamise aluseks olevate andmete (ametijärk, palgamäär, normkoormus, antavad õppetunnid, püsivad lisatasud, klassijuhataja tasu jm) koondtabel.

**Tabel 1. Hariduskulude lisaraha taotlemine auditeeritud KOVides\***

Lisaraha taotlemine ja taotluse käsitlemine KOVides	KOVide arv	Summa kokku (kr)
<b>Hariduskuludeks määratud täiendavaid vahendeid</b>		
▪ taotlenud	11	3 120 364
▪ mittetaotlenud	4	–
<b>Taotluse esitanutest</b>		
▪ rahuldati taotlus täielikult või osaliselt	8	1 454 314
▪ taotlust ei rahuldatud	3	1 666 050
<b>Algselt eraldatud toetuse (pearaha) kasutamine</b>		
▪ moodustas reservi	3	2 894 249
▪ suunas koolide eelarvesse, reservi ei moodustanud	8	–

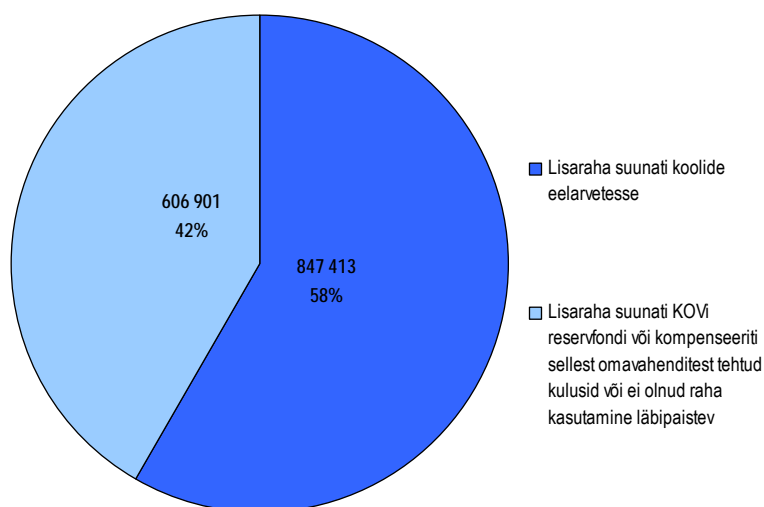
\* Täiendavalt eraldatud raha kasutamise kohta vt joonis 4  
Allikas: Riigikontrolli analüüs

33. Riigikontroll leidis, et täiendavateks hariduskuludeks eraldatud raha kasutati auditeeritud KOVides enamjaolt taotletud otstarbel. Koolide eelarvesse olid lisaraha täies ulatuses suunanud Kallaste linn ning Põltsamaa ja Tapa vald. Martna ja Nõva vald olid eraldatud rahast ca 2/3 suunatud koolide eelarvesse ning 1/3 lisaraha kasutamine ei olnud neis valdades läbipaistev. Täiendavalt saadud raha kasutamist ei olnud võimalik kindlaks teha 5 KOVis, sest see kanti KOVi eelarve üldisesse reservfondi ning KOV kompenseeris sellest haridusvaldkonda omavahenditest tehtud kulusid või volikogu ei olnud lisaelarvet vastu võtnud. Suurematele KOVidele oli seejuures iseloomulik, et taotlus esitati, vaatamata sellele et tasandusfondist aasta algul eraldatud raha ei olnud koolide eelarvesse täielikult üle kantud, vaid sellest oli moodustatud reserv. Näiteks selgitas Haapsalu Linnavalitsuse esindaja intervjuus, et lisarahastamise taotlus esitati mitte palgaraha puudujäägi katmiseks, vaid igaks juhuks (vt joonis 4).

34. Vabariigi Valitsuse määruses tasandusfondi eraldise jaotamise kohta KOVidele on täpselt kirjas kriteeriumid, mis juhtudel ning mis otstarbeks lisaraha eraldatakse. Pedagoogi mõiste ebaselguse tõttu (vt p 10) ei ole aga selge, kuidas määrasid Haridus- ja Teadusministeerium ning maavalitsused kindlaks lisaraha vajaduse. KOVidele etteantud taotluse vormil on märge, milliseid ametikohti riigieelarve hariduskulude toetusest ei rahastata (nt direktor, arvutiõpetaja, huvialajuht). Ministeerium ja maavalitsused ei peaks õpilase pearaha põhimõttel algul eraldatud rahast puudujäävat osa kindlaks tehes välistama võimalust, et KOV saaks palgakulu hulka arvata kõigi pedagoogilise töö tegijate palgakulu.

35. Riigikontroll on seisukohal, et hinnates KOVide rahataotluste põhjendatust ja lähtudes nn tarififikatsioonijärgsest vajadusest, ei ole raha KOVidele jaotamise korraldus olnud piisavalt läbipaistev.

**Joonis 4. Hariduskuludeks eraldatud lisaraha kasutamine auditeeritud KOVides\***



\* Kokku eraldati täiendavalt 1 454 314 krooni. Vt tabel 1  
Allikas: Riigikontrolli analüüs

### Hariduskulude jäägi jaotamise korraldus aasta lõpul viis paljudes KOVides rikkumisteni

36. 2006. aasta jooksul jäi KOVidele riigieelarvest eraldamata tasandusfondi hariduskulu täiendavaid vahendeid summas 38,9 miljonit krooni, mis jaotati aasta lõpul KOVide vahel mittesihotstarbelise finantseerimisena Vabariigi Valitsuse määruse alusel. See suurendas 2006. aasta algset õpilase pearaha.

37. Volikogu võib selliste kulude tegemiseks, mida ei ole eelarves ette nähtud, eelarveaasta kestel vastu võtta lisaelarve. Lisaelarve koostatakse ja võetakse vastu samas korras KOVi eelarve koostamise ja vastuvõtmisega. Muus korras saab lisakulusid eelarves ette näha vaid valla- ja linnaelarve seaduses nimetatud erandjuhul: riigieelarvest täiendavalt eraldatud sihtotstarbeliste eraldiste saamisel võib valitsus lisada need eraldised eelarvesse volikogu kehtestatud korras, teavitades sellest kohe volikogu. Õpilase pearahaga eraldatakse tasandusfondist palga- ja investeringuraha koos. Seetõttu on KOVi pädevuses otsustada, kui palju eraldatakse raha palkadeks ja investeringuteks, ning vastu võtta lisaelarve.

38. Auditeeritud KOVidele eraldati 2006. a tasandusfondi toetuse jaotamata jäägist kokku ca 4,1 miljonit krooni. Ükski auditeeritud KOV eraldatud rahast kulude tegemiseks lisaelarvet vastu ei võtnud ja valdavalt lisas valitsus raha kui sihtotstarbelise eraldise KOVi eelarvesse. Kuna Vabariigi Valitsuse määrus võeti vastu aasta viimastel päevadel ja see jõustus alles 1. jaanuaril 2007, siis oli tekkinud olukord, kus KOVid said raha eraldamisest teada täiesti juhuslikult või telefoni või e-kirja teel. See tõi kaasa selle, et KOVid olid sunnitud e-riigikassast oma arveldusarvele raha tellima nendeni mitteametliku teabe põhjal jõudnud info alusel veel 2006. aasta jooksul (vt tabel 2).

**Tabel 2. KOVidele 2006. aasta lõpul eraldatud lisaraha kasutamine\***

Tähelepanekud	KOVide arv	Summa kokku (kr)
Lisaraha eraldati 2006. aasta lõpul koolide eelarvesse	6	823 705
Lisaraha suunati 2007. aasta eelarvesse haridusvaldkonda	3	1 070 100
Lisaraha kasutamine ei olnud läbipaistev: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ suunati täielikult või osaliselt valla/linna üldisesse reservfondi või</li> <li>▪ muude ülelaekunud tulude hulgas 2007. aastasse või</li> <li>▪ kompenseeriti KOVi omavahenditest haridusse tehtud kulusid</li> </ul>	7	2 196 931
Kokku		4 090 736

\*Ühes KOVis kasutati raha kahel tabelis kirjeldatud viisil  
Allikas: Riigikontrolli analüüs

39. Riigikontrolli leidis, et auditeeritud KOVides, kus õpilase pearaha suurendamisena KOVile eraldatud raha võeti valla- või linna eelarvesse sihtotstarbelise eraldisena ning võimaldati koolidel selle kasutamine, oli ebaseaduslik. Riigikontroll tuvastas erinevaid rikkumisi veelgi, kui auditeeritud koolides sooviti eelarveaasta lõpul eraldatud raha kiirustades ära kasutada (vt p 116).

40. Haridus- ja Teadusministeerium tõdes, et 2006. aastal jäi Vabariigi Valitsuse määruse ettevalmistamine ja vastuvõtmine täiendavate hariduskulude jäägi jaotamisel liiga aasta lõppu. Samas on Haridus- ja Teadusministeerium seisukohal, et reservi jaotamise põhimõtted on põhjendatud, ega näe selles probleemi, kui pärast kaht taotlusvooru jääb suur osa raha kasutamata ning see jaotatakse kõigile KOVidele pearaha suurendamise põhimõttel aasta lõpul.

41. Rahandusministeerium tõdes, et 2006. aasta hariduskulude jäägi jaotamise korraldus ei olnud hea. Ministeeriumi selgitas, et ei saanud Vabariigi Valitsusele määruse eelnõu varem esitada, sest dokumendi kooskõlastamine kestis pikemalt, kui eeldati. Pärast määruse vastuvõtmist said KOVid eraldatud raha hakata kulutama enne 2006. aasta lõppu. Rahandusministeerium on seisukohal, et hariduskulu täiendavate vahendite jaotuse korraldus muudatusi ei vaja, sest praegune kord võimaldab kinnitada rahajaotuse nii, et samaks aastaks ette nähtud raha oleks KOVidele võimalik üle kanda veel enne aasta lõppu.

42. Rahandusministeerium ei pea aga õigeks KOVide tava asuda eraldatud raha kulutama ilma volikogu otsuseta. Ministeerium lähtub põhimõttest, et eelarveaasta lõpul kulusid ületava tulu kasutamise järgmisel eelarveaastal otsustab volikogu ning seega oleksid KOVid saanud hariduskulude jäägi arvelt väljamakseid teha 2007. aasta algul.

43. **Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** selgitada KOVidele riigieelarve mittesihtotstarbeliste eraldiste ja eelarve kulusid ületava tulu kasutamise põhimõtteid.



**Rahandusministri vastus:** „Valla- ja linnaeelarve seaduse § 2 lõike 1 kohaselt koosneb valla- ja linnaeelarve vastava omavalitsusüksuse kõigist eelarveaasta tuludest ja kuludest ning finantseerimistingutest. Seaduse § 24 lõike 3 kohaselt võib valitsus riigieelarvest saadud sihtotstarbelised eraldised kasutusele võtta enne lisaeelarve tegemist, kuid ka nimetatud vahendid tuleb eelarvesse planeerida. Mittesihtotstarbeliste eraldiste puhul ei ole ette nähtud võimalust neid kasutusele võtta enne lisaeelarve koostamist. Nõustume tehtud ettepanekuga, et omavalitsustele tuleb täpsustada seadusega kehtestatud nõudeid.”

## Tähelepanekud omavalitsuse tasandil

### Pedagoogide töötasustamise põhimõtted

**Munitsipaalkool** on valla- või linnavalitsuse hallatav asutus.

**Valla või linna ametiasutus** on kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatav asutus, mille ülesandeks on teostada avalikku võimu.

**Palgatingimus** – palgamäär, lisatasu ja juurdemakse, mille hulka on arvatud seaduse alusel kinnipidamisele kuuluvad maksud. **Palgatingimusena** käsitatakse ka palga arvutamise viisi ning maksmise korda.

### Volikogu otsustusõigus pedagoogide palgaküsimustes on kindlaks määramata

44. **Munitsipaalkooli** pedagoogide töötasustamise alused (edaspidi alused) võtab vastu valla- või linnavolikogu, arvestades õpetajate palgaastmete ja -määrade kinnitamisel Vabariigi Valitsuse kehtestatud õpetajate palga alammäärasid (vt p 20). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) näeb volikogu pädevusena ette vaid **valla või linna ametiasutuse** teenistujate palgamäärade ja -tingimuste kinnitamise.

45. Palgaseaduse kohaselt määratakse töötaja **palgatingimused** ja nende muudatused kindlaks töölepingus. Tööandja kehtestab palgamäärade, lähtudes tööde erinevusest ja töötingimustest. Palgaseaduse rakendamise erisusi saab eri tegevusaladel kindlaks määrata ainult seaduste või Vabariigi Valitsuse määrustega.

46. Riigikontroll leidis, et 2006. aastal olid alused kehtestanud kõik auditeeritud KOVid, v.a Rõuge vald. Aluste kehtestamise või muutmise vajaduse tingis õpetajate palga alammäärade tõstmine. Kuna Vabariigi Valitsuse määrus palga alammäärade tõstmise kohta jõustus aga alles 18. veebruaril 2006, olid KOVid õpetajate palgamäärasid sunnitud muutma tagasiulatuvalt. Kõige hiljem kehtestas alustes õpetajate uued palgamäärad Põltsamaa vald, s.o 2006. aasta juunis. Alustes muudatuste tegemata jätmine Rõuge vallas tähendas, et õpetajate palga alammäärad jäid volikogu määruks alla riiklikult tagatud alammäära.

47. Samas selgus auditi tulemusel, et riiklikult kehtestatud palga alammäärade maksmine õpetajatele oli auditeeritud koolides ametijärgkude kaupa tagatud. Samuti tuli ilmsiks, et koolide juhid ei olnud rahul sellega, et uued palgamäärad kehtestati mitmekuise hilinemisega, sest see takistas töötajatele aasta algusest kõrgema palga maksmist.

48. Töötasustamise aluseid koostati auditeeritud KOVides erinevalt: 1/3 sätestas alustes ainult õpetajate palgatingimused, 2/3 reguleeris ka teiste pedagoogide palgatingimusi. 80% auditeeritud KOVide volikogudest seadis erinevaid piiranguid palgatingimustele (nt lisatasude maksmise piirmäär täiendava ja nõutavamast tulemuslikuma töö eest jm). 73% oli alustes kehtestanud koolidirektori palgatingimusi. Näiteks kehtestati Haapsalu linnas direktoritele igakuise lisatasu maksmine pedagoogilise staaži eest, lisaks oli direktoritele ette nähtud puhkusetootus ja täiendav lahkumishüvitis. Kuressaare linn soovis käsitleda koolijuhte kui

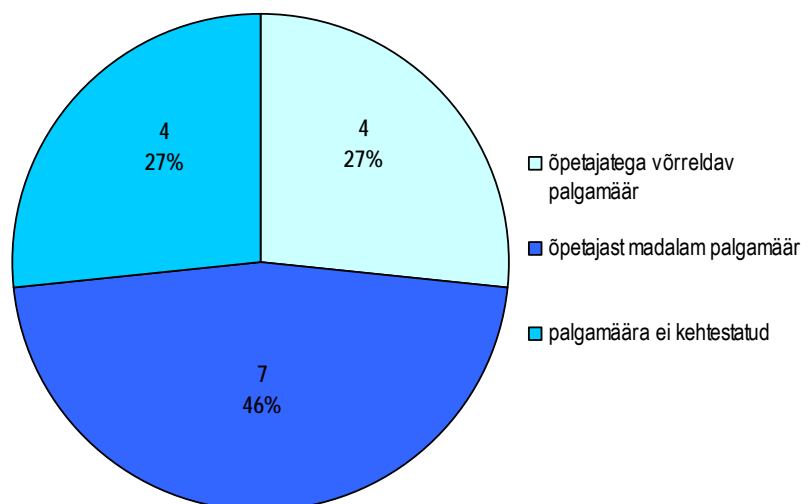
hallatava asutuse juhte üldises korras ning volikogu oli linna ametnike ja juhtide palgatingimusi reguleerinud eraldi määrusega.

**Haapsalu Linnavalitsuse vastus:** ”Punktis 48 mainitakse koolidirektoritele igakuise lisatasu maksmist pedagoogilise staaži eest ja puhkusetootust. Oleme seisukohal, et ükski KOV ei vali ühelegi oma koolile direktorit, kelle juhtimissuutlikkuses nad kindlad pole ning kui direktor on ennast juba aastaid tõestanud ülivastutusrikka valdkonna ühe asutuse juhina, peab ta saama ka väärilise tunnustuse, olgu selle üheks osaks kas või nimetatud staažitasu. Samas mainime ka seda, et direktori näol on praegu tegu määratud tähtajaga töölepinguga töötajaga, mis nõuab teatud garantiisid ja motiveerimissüsteemi kas või selleks, et direktor oleks valmis kooli arendamise nimel jätkama oma tööd ka pärast töölepingu tähtaja lõppemist.”

49. Auditi käigus selgus, et õpetajate ja teiste pedagoogide palgamäärad ei ole sama kvalifikatsiooni juures tihti võrreldavad. Teistele pedagoogidele madalama palga maksmise võrreldes õpetajatega nägid volikogud auditeeritud KOVides ette 7 juhul. 4 juhul ei olnud teiste pedagoogide palgamäärasid alustes reguleeritud. Teistele pedagoogidele nähti õpetajatega samad palgamäärad ette ainult 4 auditeeritud KOVis.

50. KOVides, kus pedagoogide palgamäärad olid kehtestatud madalamatena, tõid koolijuhid selle välja kui probleemi ja pidasid teistele pedagoogidele (huvijuht, ringijuht, pikapäevarühma kasvataja, logopeed, koolipsühholoog, eripedagoog jm) madalama palga maksmist põhjendamatuks. Pedagoogide erinevaid palgamäärasid põhjendasid need KOVid üldjuhul väiksemate rahaliste võimalustega, kui on riigil, kes riigieelarvest eraldatava toetusega tagab õpetajatele vähemalt kehtestatud palgamäärade maksmise (vt joonis 5).

**Joonis 5. Palgamäärade kehtestamine teistele pedagoogidele, v.a õpetajad, auditeeritud KOVide pedagoogide töötasustamise alustes**



Allikas: Riigikontrolli analüüs

51. Seaduses ei sõnastata täpsemalt, milliste ametikohtade töötasustamist on volikogul õigus reguleerida. Samuti ei täpsustata, kas ka muid pedagoogide palgatingimusi peaks otsustama volikogu. Selle tõttu on auditeeritud KOVides alused koostatud erinevatel põhimõtetel. Lisaks on alustes kehtestatud ka ebaseaduslikke piiranguid ning palgatingimusi.

52. Lähtudes pedagoogi mõiste sõnastusest PGSi, tuleb volikogul kehtestada õpetajate, direktori (juhataja), tema asetäitja õppe- ja kasvatusalal ning teiste õppe- ja kasvatusalal töötavate isikute töötasustamise alused. Seejuures ei tohi volikogu ette näha täiendavaid erisusi võrreldes palgaseadusega, v.a kui sellised erisused on kehtestatud seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega. Näiteks peab volikogu arvesse võtma Vabariigi Valitsuse kehtestatud õpetajate palga ja klassijuhataja tasu alammäära pedagoogide ametijärgude kaupa. Silmas tuleb pidada ka seda, et kvalifikatsiooninõuetele vastava keskeriharidusega pedagoogi palgamäär võib kõrgharidusega õpetaja palga alammäärast olla 15% madalam.

53. PGSi ja muude haridusvaldkonna regulatsioonide kohaselt vastavad huvialajuht, ringijuht, pikapäevarühma või õpilaskodu kasvataja, logopeed, eripedagoog ja koolipsühholoog pedagoogidele kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele, mis on võrreldavad õpetajatele kehtestatud nõuetega. Mõne nimetatud pedagoogi töö tulemuslikkust hinnatakse sarnaselt õpetajatega atesteerimisel, kui neile antakse ametijärk. Seetõttu oleks põhjendatud, kui sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega pedagoogide palga arvestamise aluseid käsitletakс kõigil juhtudel ühte moodi.

54. Riigikontroll on seisukohal, et pedagoogide töötasustamise aluste kehtestamisel ei ole volikogule pandud kohustus üheselt arusaadav. KOKSi järgi on volikogu ülesandeks ainult omavalitsuse ametiasutuse palgamäärade ja -tingimuste kinnitamine. PGS seevastu näeb volikogu pädevusena ette ka pedagoogide töötasustamise aluste kinnitamise. Tulenevalt pedagoogi mõiste ebaselgusest (vt p 10) ei ole arusaadav, milliste ametikohtade palgaastmed ja -määrad tuleks pedagoogide töötasustamise alustes kindlaks määrata. Samuti ei täpsustata haridusvaldkonna õigusaktides, milliseid muid pedagoogide palgatingimusi peaks volikogu otsustama.

55. Haridus- ja Teadusministeerium nõustus, et volikogu pädevus PGSi pedagoogide töötasustamise aluste kinnitamisel vajab täpsustamist.

56. Riigikontrolli hinnangul olid auditeeritud KOVides riiklikud palga alammäärad õpetajatele valdavalt tagatud. Madalama palga maksmine KOVi eelarvest palka saavatele pedagoogidele mõnes auditeeritud KOVis seab need töötajad ebavõrdsesse olukorda võrreldes õpetajatega.

57. **Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:** algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatus, millega täpsustada volikogu pädevust pedagoogide töötasustamise aluste kehtestamisel nii konkreetsete ametikohtade kui ka palgaseaduse põhimõtetest tulenevate erisuste suhtes.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga.”

**58. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:** rakendada pedagoogide töötasustamise alustes põhimõtet, et kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele kehtestataks võrreldavad palgamäärad.

#### **Auditeeritute vastused:**

Tapa vald: „Kuna pedagoogi mõiste ning nende koolitöötajate ring, kes selle nimetuse alla mahuvad, on õigusaktides täpselt sätestamata, siis on olnud täpselt määratlemata ka see, et milliste pedagoogide töö tasustatakse riigi poolt eraldatud vahenditest ja milliste töö KOV oma vahenditest. Nõustume aruande seisukohaga, et kui pikapäevarühma kasvatajalt, koolipsühholoogilt, sotsiaalpedagoogilt ja logopeedilt või eripedagoogilt nõutakse samasugust kvalifikatsiooni nagu riikliku õppekava ainetunde andvatelt pedagoogidelt, siis peavad olema nende töö tasustamise alused olema võrreldavad.”

Haapsalu linn: „Palgamäärade erinevus riigieelarvest tasustatavate õpetajate ja KOVi eelarvest tasustatud pedagoogide vahel (vt auditi aruande p 56) on tõesti olemas. Haapsalu Linnavalitsus liigub selles suunas, et kehtestada kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavad palgamäärad. Samas on üldhariduskoolide ning huvikoolide pedagoogide töö väga erinev. Ühelt poolt on tegu kohustuslikku põhiharidust ja väga vastutusrikast gümnaasiumiharidust andvate õpetajatega ning teiselt poolt huviharidust pakkuva kooli õpetajatega, kes annavad tunde tõesti vaid asjast huvitatud lastele. Nimetatud õppetöö läbiviimine on märgatavalt lihtsam, sest nendel õpetajatel puudub mahukas kodutöö, mida praegu üldhariduskoolide õpetajad teevad. On ju viimastele pandud sisuliselt ka kohustus olla korraga õpetaja, sotsiaalpedagoog, psühholoog jne. Eelnevat silmas pidades peame võimalikuks küll palgamäärade ühtlustamise, kehtestades samas koormusnormide erinevuse, mis kokkuvõttes tähendab endiselt reaalse palga erinevust.”

Rõuge vald: „Kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavate palgamäärade kehtestamine on õige, kuid pole praegu teostatav. Valla eelarvest saavate töötajate (sealhulgas ka pedagoogi) palgad tihti ei tõuse nii palju kui pedagoogide palgad riigieelarvest.”

Muhu vald: „Kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele kehtestatakse võrreldavad palgamäärad.”

Põltsamaa vald: „Põltsamaa Vallavalitsus on kehtestanud kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavad palkade alammäärad.”

Rõngu vald: „Peame õigeks töötasustamise aluste kehtestamise haridus- ja teadusministri poolt, mitte iga KOV volikogu poolt. Rõngu vallas on riigieelarve tasandusfondist hariduskuludeks eraldatava toetuse kasutamine palgarahaks olnud küllalt läbipaistev ja selles osas puudusi ei olnud (eelnõu p 82, lk 21). Küll aga leiab vallavalitsus, et pedagoogide palgarahade arvestuse, kasutamise ja ka maksmise tingimuste (töötasustamise aluste) kohta võiks riigi tasandil olla välja töötatud ühtne kord arvesse võttes riigikontrolli poolt tehtud tähelepanekuid (pedagoogi mõiste täpsustamine, pedagoogi tööülesannete ring ja tööaeg jmt). Kui riik eraldab vahendid, siis riik kehtestab ka mängureeglid. Siis oleks tagatud ka Riigikontrolli soovitus maksta sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldava palga maksmine.”

## **KOVID käsitlevad ametijärguta pedagooge kui kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid töötajaid**

59. Õpetajate, direktori asetäitja õppe- ja kasvatusalal ning teiste õppe- ja kasvatusalal töötavate isikute vabade ametikohtade täitmiseks korraldab kooli direktor konkursi. Kui õpetaja vaba ametikohta ei õnnestu konkursi korras täita, võib direktor sõlmida õpetajaga töölepingu määratud ajaks tähtajaga kuni üks aasta. Pedagoogidele kehtestatud kvalifikatsiooninõuete järgi on määratud ajaks tööle võetud õpetaja kvalifikatsiooninõudeks keskharidus. Kui õpetajal puudub ametijärk, ei ole talle tagatud riikliku alampalgamäära maksmine.

60. Auditeeritud KOVIDe volikogud käsitlesid alustes tähtajalise töölepinguga töötavat õpetajat kui kvalifikatsiooninõuetele mittevastavat pedagoogi, kuigi koolides tähtajalise töölepinguga töötavatel õpetajatel oli vähemalt keskharidus ja nad vastasid seega pedagoogide kohustuslikele kvalifikatsiooninõuetele. Vaatamata sellele olid KOVID kehtestanud neile väga madalad palgamäärad, mis mõnikord ei erinenud oluliselt üldisest riiklikust miinimumpalgast. Probleem oli aktuaalne eelkõige nendes auditeeritud KOVIDes, kus õpetajate leidmine konkursi korras osutus raskeks, sh eriti väikestes valdades.

61. Pedagoogi ametijärguta (aluste sõnastuses „kvalifikatsiooninõuetele mittevastava”) õpetaja palgamäära reguleeriti 2/3-s auditeeritud KOVIDest, millest kõikides, v.a ühes, oli ametijärguta õpetaja palgamäär ette nähtud 20–40% madalamana noorempedagoogi palgamäärast. Näiteks oli kõige madalamana Kallaste linnas sellise õpetaja palga alammääraks kehtestatud olenevalt haridustasemest 3000 kuni 3305 krooni.

62. Eeltoodust tingituna oli auditeeritud koolides õpetaja ametikohal töötavate töötajate palgatase väga erinev. Oli juhtumeid, kus ametijärguta õpetaja töötas koolis aastaid, temaga sõlmiti tähtajalisi töölepinguid järjestikustel aastatel korduvalt või töötas selline õpetaja jätkuvalt, ilma et tähtajalist töölepingut oleks üldse uuendatud, väga madala palgaga. Koolides, kus sellised õpetajad töötasid, iseloomustati neid enamasti kui vajalikke ja kogemustega töötajaid või toodi esile, et nende puudumisel oleks koolil raskusi õppekava täitmise, samas ka kurdeti, et volikogu regulatsiooni tõttu ei ole võimalik töötajale väärilist palka maksta.

63. Kuigi tähtajalise töölepinguga töötav keskharidusega õpetaja ei saa taotleda pedagoogi ametijärku, tuleks aluste kehtestamisel käsitleda neid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid töötajaid. Ka nende töötajate puhul oleks põhjendatud püüelda üldhariduse arengukavas seatud eesmärgi poole saavutada sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega õpetajate palga arvestamise aluste sarnaseks muutmine ja nende keskmise palga tõus.

64. Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk on, et koolides oleks minimaalselt õpetajaid, kellel on tööleping sõlmitud määratud ajaks. Samas nõustuti, et keskharidusega isik, kes on õpetaja ametikohale tööle võetud, vastab kvalifikatsiooninõuetele, seega tuleks talle maksta palka keskeriharidusega noorempedagoogi palgamäära järgi.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Lõigus 64 on Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohana toodud, et keskharidusega isikule tuleb maksta palka keskeriharidusega noorempedagoogi palgamäära järgi. Seda

seisukohta ei saa üheselt õigeks lugeda. Haridusministri 2.10.2002. a määrus nr 69 „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord” § 4 lg 1 p 1 sätestab järgmist: atesteeritav vastavalt haridusministri 26. august 2002. a. määrusele nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” vastab või on loetud vastavaks antud ametikohal töötamiseks esitatud kvalifikatsiooninõuetele või vastab kvalifikatsiooninõuete täitmise tähtja pikendamise tingimustele. Kuna vastavalt haridusministri määrusele „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” § 34 on eritingimustel kvalifikatsiooninõuetele (s.t ta on loetud vastavaks antud ametikohal töötamiseks esitatud kvalifikatsiooninõuetele) vastavaks loetud ka pedagoog, kellel on keskharidus, siis makstakse töötajale palka vastavalt talle omistatud ametijärgule. Kui selline töötaja on omandanud kõrgema ametijärgu, kui seda on noorempedagoog, siis toimub palga maksmine vastavalt tema ametijärgule. Samal ajal arvestades Vabariigi Valitsuse 4.veebruari 2003. a määruses nr 37 „Munitsipaalkoolide õpetajate ametijärgude palga alammäärade kehtestamine” § 1 lõikes 3 sätestatut.”

**65.** Riigikontroll on seisukohal, et kõigile õpetaja ametikohal töötavatele töötajatele Vabariigi Valitsuse poolt alammäärade kehtestamine aitaks kaasa õpetajate palga arvestamise aluste ühetaoliseks muutumisele ja õpetajate keskmise palga tõusule.

**66. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:**

käsitleda pedagoogide töötasustamise alustes määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning näha neile ette vähemalt keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldav palgamäär.

**Auditeeritute vastused:**

Haapsalu linn: „Haapsalu linnas on määratud ajaga töötavate keskharidusega õpetajate osakaal kõikidest õpetajatest üsna väike (vt p 66). Võtame arvesse ettepaneku arvestada nimetatud õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning kaalume võimalusi kehtestada neile keskharidusega noorempedagoogi palgamäär juba järgmisel eelarveaastal.”

Muhu vald: „Pedagoogide töötasustamise alustes määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid käsitletakse kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning nähakse neile ette keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldavad palgamäärad.”

Põltsamaa vald: „Vastavalt Põltsamaa Vallavolikogu määruel „Põltsamaa valla koolide ja lasteaedade pedagoogiliste töötajate töötasustamise aluste kehtestamine“ on kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetaja (kelle hulka kuuluvad ka keskharidusega 1-aastase töölepinguga õpetajad) palga alammäär 30% madalam kõrgharidusega noorempedagoogi palgast. Kuna kehtestatud on alammäär, on igal koolijuhil võimalus maksta sellisele töötajale kõrgemat palka. Seda võimalust koolijuhid ka kasutavad. (Näide. 2007. aastal on kõrgharidusega noorempedagoogi palga alammäär 7800 krooni, seega kvalifikatsioonita õpetaja palga alammäär 5460 krooni. Lustivere Põhikoolis on ühele sellisele töötajale makstud palka 6900 krooni kuus, mis on alammäärast tunduvalt kõrgem.) On ka küsitav, miks peaks keskharidusega 1-aastase töölepinguga õpetajale maksta just keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldavat palka.”

Rõuge vald: „Rõuge Põhikoolis on keskharidusega õpetajatel võrreldav palgamäär keskeriharidusega noorempedagoogiga.”

Tapa vald: „Ei saa nõustuda seisukohaga, et käsitleda määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge. See ei oleks võrdne kohtlemine nende õpetajate suhtes, kes on kvalifikatsiooninõuded täitnud. Kvalifikatsiooninõuetele vastava palga saamine peaks olema stiimuliks keskharidusega õpetajale, et omandada haridus, mis annaks talle kvalifikatsiooni. Käesoleval ajal on kõrgkoolidel loodud piisavalt väga paindlikke võimalusi õpetajatele kõrghariduse omandamiseks. On olemas näiteid õpetajate hulgas, kus õpetaja teades või lootes, et sobivat kvalifitseeritud pedagoogi ei leita, töötab aastaid õpetajana, kuid pole ise suutnud alustada või lõpetada õpinguid kõrgkoolis.”

Martna vald: „Kuna kvalifikatsiooninõuded nõuavad selliste pedagoogide käsitlemist järguta pedagoogidena, siis vald ei saa lisaraha taotlemisel raha juurde küsida. Vald aga ei ole võimeline oma eelarvest seda palgavahet kinni maksma. Kena oleks, kui haridusministeerium lubaks kõiki pedagooge käsitleda vähemalt noorempedagoogidena. Sellisel juhul oleks koolidel lihtsam leida õpetajaid väikeste koormustega õpetajate kohtadele.”

Rõngu vald: „Nõustume, et määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid tuleb käsitleda kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge.”

## Kooli personali koosseis

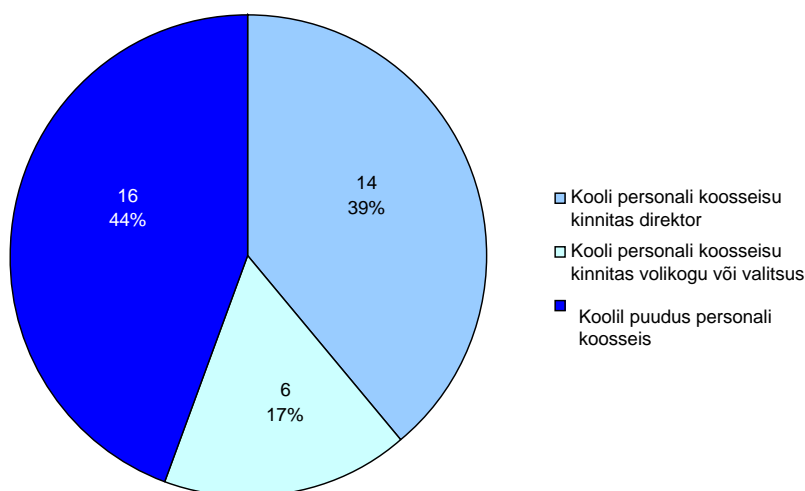
### Personali koosseisu kinnitamise otsustuspädevus on põhjustanud segadust

67. Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu kehtestatud korras. Erinevalt KOKSist määrab kooli personali koosseisu PGSi kohaselt direktor (juhataja), tuginedes haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud miinimumkoosseisule.

68. Riigikontroll tuvastas, et personali koosseisu kinnitamisel oli 36-st auditeeritud koolist PGSi kirjas olevat kohustust järginud 14 kooli. Kuue kooli personali koosseisu oli kinnitanud valla- või linnavalitsus või valla- või linnavolikogu; ülejäänud 16 kooli tegutsesid, ilma et personali koosseisu oleks kinnitatud. Kui kooli koosseisu oli kinnitanud volikogu või valitsus, tõid KOVid üldjuhul põhjenduseks asjaolu, et nad kinnitavad ka muude hallatavate asutuste koosseisud. KOKSi ja PGSi vastuolu personali koosseisu kinnitamise otsustuspädevuses oli nende meelest põhjendamatu ja segadust tekitav.

69. Eelnimetatud tähelepanekutele lisaks võib tuua ka muid vigu personali koosseisu kinnitamisel, näiteks 5 juhul oli kooli koosseis kinnitatud õpetajate ametikohtadeta. Ühes KOVis oli koolidirektor kinnitanud õpetajate ametikohtade arvu ja volikogu kooli teenindava personali koosseisu. Vt joonis 6.

Joonis 6. Personali koosseisu kinnitamine auditeeritud koolides



Allikas: Riigikontrolli analüüs

70. Riigikontroll leiab, et kui kooli personali koosseisu on kinnitanud volikogu või valitsus, siis kehtiva regulatsiooni järgi on KOVi organid võtnud endale koolidirektori otsustuspädevuse (vt ka p 75, Riigikontrolli ettepanekut ühtlustada edaspidi KOVi hallatavate asutuste koosseisude kinnitamise pädevus). Kooli personali koosseisu kinnitamata jätmise auditeeritud koolides lõi olukorra, mille tõttu ei olnud võimalik kindlaks teha, millised ametikohad on loodud, kas loodud ametikohad vastavad kooli personali miinimumkoosseisu nõuetele, millised ametikohad on täidetud ja millised vabad ametikohad täitmist vajaksid. Kuna munitsipaalkooli kulude katmise kohustus PGSi kohaselt on kooli pidajal ja kooli eelarve kava kiidab heaks valla- või linnavalitsus ning kinnitab volikogu, tuleb KOVil juba eelarve koostamise käigus arvestada personali miinimumkoosseisu nõuetega ja kõik kooli tegevuseks vajalikud kulud eelarves ette näha.

### Miinimumkoosseisu nõudeid täidetakse formaalselt

71. Auditeeritud koolides, kus personali koosseis oli kinnitatud, vastas see enamjaolt miinimumkoosseisu põhinõuetele. Üksikud ebaolulised mittevastavused olid seotud sellega, et õpilaste arvust tulenev ametikoht oli loodud väiksemana kui miinimumkoosseisu nõuetes ette nähtud. Kõige rohkem oli kõrvalekaldumisi logopeedi, psühholoogi, raamatukoguhoidja, laborandi ja sekretäri ametikohta nõuetekohasest suuruselt.

72. Kuivõrd miinimumkoosseisu määrukses on nimetatud konkreetsed ametinimetused, samas aga ametikohtadele vastavaid tööülesannete kirjeldusi ei ole, on kohustus konkreetsete nimetustega ametikohtade loomiseks paindumatu ega paku vajaduse korral alternatiive erinevate ametinimetuste kasutamiseks. Teisest küljest on ametinimetuse kasutamise kohustus formaalne ega taga, et minimaalselt vajalikud töökohustused koolis ka täidetud saaksid (nt juhtum, kui IT-töötaja ametinimetuseks oli laborant, samal ajal ametikoht laborandi töökohustuste täitmiseks oli loomata).



73. Haridus- ja Teadusministeerium nõustus kohtumisel Riigikontrolli audiitoritega, et seadustes esineb personali koosseisu kinnitamise osas vastuolusid, mistõttu tuleks seadusi täpsustada.

74. Riigikontrolli hinnangul ei ole KOVi täitevorgani hallatavate asutuste koosseisu kinnitamise erinev otsustuspädevus KOKSis ja PGSis põhjendatud. Kooli personali koosseis tuleks kinnitada KOKSis sätestatud üldises korras, tuginedes seejuures haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud miinimumkoosseisule. Miinimumkoosseisu nõuded on kehtestatud liiga formaalselt ja seetõttu on koosseisu sisulist vastavust kehtestatud nõuetele raske hinnata. Nõuded personali koosseisule peaksid olema paindlikumad, samas aga tuleks üheselt mõistetavalt sätestada, milliste tööülesannete täitmise peaks kooli koosseis minimaalselt tagama.

**75. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:** algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatus, millega munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamine ning muutmine viia kooskõlla KOKSi vastava sättega; kaaluda personali ametinimetuste paindlikuma kasutamise võimaldamist koolides või kohustuslike ametinimetuste asendamist teenusestandardite kehtestamisega koolidele.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Haridus- ja Teadusministeerium arutab laiapähele mõeldud munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamise ning muutmise viimist analoogseks kohaliku omavalitsuse teiste hallatavate asutuste korraga. Erinevate riikide praktika munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamisel on erinev. Pedagoogilise vabaduse aspektist hinnatuna ei oleks sellise muudatuse tegemine otstarbekas. Laiem suundumus on koolile suurema otsustusvabaduse andmine oma õppe- ja kasvatustöö korraldamisel. Sellest autonoomsusprintsipist lähtudes oleks vastav muudatus ilmselge tagasimineku. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et personali ametinimetuste kasutamine ja ametikohustuste täpsema lahtikirjutamise puudumine on rakendaja seisukohalt problemaatiline ning võib praktikas viia formaalse nõuete täitmiseni. Kaalume vastava regulatsiooni täpsustamise võimalusi.”

## Munitsipaalkoolide rahastamine

### Koolide eelarved ja palgaraha kasutamine ei ole läbipaistvad

76. Munitsipaalkooli eelarve kava kiidavad heaks kooli hoolekogu ja valla- või linnavalitsus ning eelarve kinnitab volikogu. KOVi eelarve liigendamise detailsuse määrab ja rahajaotuse kululiikide kaupa otsustab volikogu, arvestades rahandusministri kehtestatud eelarveklassifikaatorit. Tasandusfondi hariduskulu eraldises nt palga- ja investeeringukomponenti ei eristata, seetõttu on KOVi volikogu otsustada, kui palju eraldatud rahast läheb palgaks ja kui palju investeeringuteks. Lisaks võib KOV pedagoogidele ette näha veel lisasoodustusi.

77. Auditi käigus selgus, et KOVides, kus tegutses mitu munitsipaalkooli, ei olnud koolide eelarve kujunemine paljude auditeeritud koolide direktorite meelest piisavalt läbipaistev ja võrreldav. KOVides, kus tegutses üks munitsipaalkool, oli koolijuhhi huviks, et kogu kooli tegevuseks vajalik riigieelarveraha jõuaks kooli eelarvesse.

78. Ainult kaks auditeeritud KOVi, Pärnu ja Kuressaare linn, olid koolide eelarvesse raha eraldamiseks välja töötanud detailsed ja läbipaistvad

põhimõtted. Pärnu linna munitsipaalkoolide õpetajate ja juhtkonna palkadeks oli rakendatud kooliastmeti ühtseid põhimõtteid. Eelarve kujunemisel arvestati kooli juhtkonna palgakulu eraldi ja see võimaldas õpetajatele kooliti tagada sarnase palgataseme. Kuressaare linnas olid jaotuse aluseks olevad põhimõtted samuti läbipaistvad ja tagasid koolidele võrdse kohtlemise, pidades samal ajal silmas, et väiksema õpilaste arvuga koolid võrdse kohtlemise juures suudaksid pedagoogidele maksta ettenähtud palga alammäära. Selle eesmärgi saavutamiseks võis väiksema õpilaste arvuga koolide puhul võrdsustavast kohtlemisest kõrvale kalduda.

## Kas teadsite et

### auditeeritud 15 KOVist oli

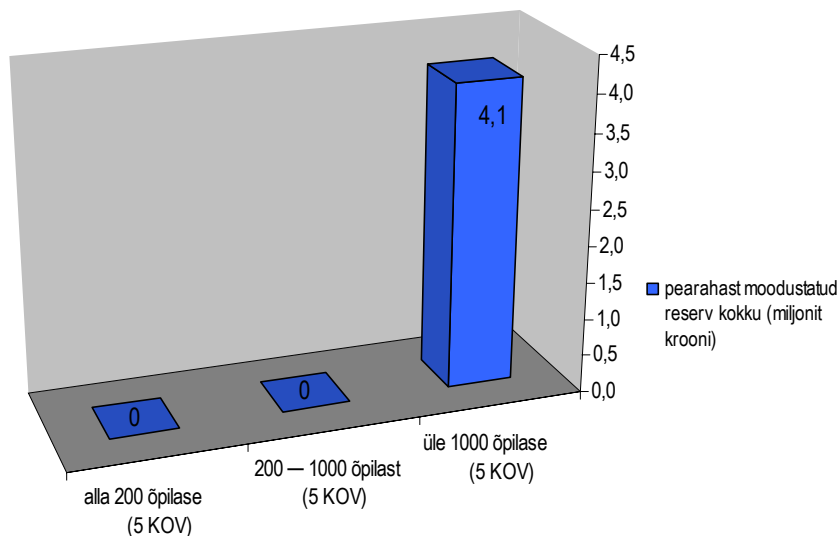
- 1 munitsipaalkool 4 KOVis,
- 2 munitsipaalkooli 3 KOVis,
- 3 ja enam munitsipaalkooli 8 KOVis.

79. Ülejäänud auditeeritud KOVidel, kus tegutses mitu munitsipaalkooli, ei olnud eelarve kujunemise võrreldavaid põhimõtteid detailselt välja töötatud ning kooli eelarve kujunemine ei olnud piisavalt läbipaistev.

80. Riigikontroll leidis, et kolmandik auditeeritud KOVidest ei eraldanud kogu tasandusfondi hariduskuludeks ette nähtud toetusraha koolide eelarvesse, vaid jättis osa toetusrahast valla- või linnaeelarve reservi. Eranditult kõik neist olid auditi valimisse sattunud suurimad KOVid. Üldjuhul oli reservi jäetud raha kasutamise eesmärgiks ettenägematute hariduskulude katmine (nt õpilaste arvu suurenemisest tingitud lisakulud, õpikute soetamise lisavajadus, õpilastele mõeldud tugiteenuste osutamisega seotud kulud). Lisaks põhjendati raha reservi jätmist ka eesmärgiga tulemusliku töö eest koolijuhtidele lisatasu maksta. Reservi jäetud raha hilisemat eraldamist koolide eelarvesse võib pidada valdavalt eesmärgipäraseks, kuid oli ka vastupidiseid näiteid. Näiteks kasutas Haapsalu Linnavalitsus reservi rahast ca 140 000 krooni mitteotstarbekohaselt, seejuures korraldati selle raha eest linnavalitsuse ametnike koolitusreis Rootsi (vt joonis 7).

**Haapsalu Linnavalitsus vastus:** „Punktis 80 räägitakse sellest, et paljud KOV-id ei eralda kogu tasandusfondist hariduskulude katteks ettenähtud toetusraha koolide eelarvesse, vaid jätavad osa raha linnaeelarve reservi. Nende hulka kuulub praegu ka Haapsalu Linnavalitsus. Käesoleval hetkel on meil ettevalmistamisel süsteem, mille kohaselt järgmisel, 2008. eelarveaastal, plaanime eraldada koolide eelarvesse koheselt kogu hariduskuludeks ettenähtud toetusraha. Oleme jõudnud seisukohale, et see samm annab ka koolide direktoritele adekvaatsema ettekujutuse nende eelarvest, võimaldab palgakulusid pikemalt ette planeerida ning kogu aasta jooksul maksta võimaluse korral pedagoogidele kehtestatud palgamääradest kõrgemat palka (vt p 115, p 118). Oleme kindlad, et meie koolide direktorid on ise suutelised hoidma piisavat reservi võimalikest muutustest tingitud erinevuste kompenseerimiseks. Väidet, kus Haapsalu Linnavalitsus on kasutanud reservi rahadest ca 140 000 krooni mitteotstarbekohaselt korraldades selle raha eest linnavalitsuse ametnike koolitusreisi Rootsi, ei saa pidada täiesti õigeks. Koolitusreis Rootsi oli siiski Haapsalu koolijuhtidele, kellega sõitsid kaasa linnavalitsuse haridusametnikud. Peame siinkohal õigustatuks raha kasutamist koolijuhtide koolitusreisi eest tasumiseks, kuid linnavalitsuse ametnike reisisatu peab siiski maksma KOVi eelarves vastavaks otstarbeks ettenähtud summadest. Võtame tarvitusele vajalikud meetmed, et selline olukord ei korduks. Praeguseks võib öelda, et segadus koolitusreisiga on lahenduse leidnud.”

**Joonis 7. Riigieelarvest 2006. a algul eraldatud toetusest (pearahast) reservi moodustamine KOVides, lähtudes õpilaste arvust**



Allikas: Riigikontrolli analüüs

**81.** Enamik auditeeritud KOVid ei näinud õpetajate palgakuludeks koolide eelarves ette riigieelarve toetusrahale lisaks täiendavaid summasid omavahenditest. Auditeeritute sõnul ei peetud vajalikuks lisaraha eraldada, sest õpetajate palgarahaks jätkus tasandusfondi hariduskulude toetusest. Kuigi toetusrahast maksti ka erinevaid tööga mitteseotud tasusid (nt juubelipreemia, jõulutoetus, puhkusetoetus, matusetoetus, koolijuhhi staažitasu, toetus puhkuselt naasmisel, ka lisatasu õpetajale kooli remonditööde tegemise eest), pidasid KOVid seda põhjendatuks. Vaid 5 KOVi olid oma koolide eelarvesse õpetajate paljadeks ette näinud lisaraha. Põhiliselt oli nende eesmärk rahastada väikeste koolide liitklassides põhiainete eraldi õpetamist.

**82.** KOVidele ei ole pandud kohustust pidada üksikasjalikku arvestust tasandusfondi hariduskuludeks eraldatud raha kasutamise üle. Riigikontroll leidis, et auditeeritud KOVides oli koolide eelarve liigendamise detailsus ja palgaraha kasutamise üle arvestuse pidamine erinev. Ainult 4 KOVi (Võru ja Kallaste linn ning Rõngu ja Saarde vald) eristas riigieelarve toetuse KOVi eelarve palgarahast nii valla/linna 2006. aasta eelarves kui ka raamatupidamise arvestuses. Näiteks kasutati Võru linnas toetusrahast makstava palgakulu eristamiseks [riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani](#) tegevusala koode. Sarnast põhimõtet rakendasid ka Rõngu vald ja Kallaste linn. Saarde valla eelarves oli riigieelarve toetusest makstava palgakulu osa eraldi summana välja toodud, samuti peeti raamatupidamise arvestust toetusest makstava palgakulu kohta eraldi arvestust.

**83.** KOVid, kus valla- või linnaeelarves ega raamatupidamise arvestuses riigi toetuse osa kooli üldisest palgarahast ei eristatud, olid Pärnu linn ning Põltsamaa, Martna, Muhu ja Rõuge vald. Tapa valla eelarves oli toetusest makstav palgakulu eristatud, kuid raamatupidamises mitte. Ülejäänud KOVides peeti arvestust riigi toetusest makstava palgaraha kasutamise üle ühel või teisel viisil muust palgarahast eraldi. Kõik auditeeritud KOVid kasutasid riigi raamatupidamise üldeeskirjas

**Riigi raamatupidamise üldeeskiri** – eeskiri riigi ja riigiraamatupidamis-kohustuslaste raamatupidamise ja finantsaruandluse korraldamiseks.

**Kontoplaan** – kontode loetelu majandustehingute ja reguleerimiskannete kirjendamiseks.

ettenähtud kontoplaani, kuid 2/3-s auditeeritud KOVIDest ei olnud arvestus siiski läbipaistev, kuna ühel kontrol peeti arvestust nii toetusest makstava palgaraha kui ka muu palgaraha kohta.

84. Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritud KOVIDel tuleb rakendada meetmeid, et munitsipaalkoolide eelarved ja raamatupidamisarvestus oleksid läbipaistvad ning võimaldaksid saada infot nii riigieelarve toetuse kui ka KOV poolt kooli eelarvesse eraldatud palgaraha ja selle kasutamise kohta.

## Kontroll ja järelevalve KOVIS

**Revisjonikomisjon** – volikogu liikmetest moodustatud komisjon, mis kontrollib valla või linna asutusi oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

**Teenistusliku järelevalve** tegemisel on valla- või linnavalitsusel õigus

- teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- peatada toimingu sooritamise või akti kehtivus;
- tunnistada akt kehtetuks.

## KOVID ei kasuta piisavalt oma võimalusi järelevalve tegemiseks koolide üle

85. KOVIDel on järgmised võimalused kontrollida koolijuhtide tegevuse seaduslikkust ja otstarbekohasust:

- volikogu **revisjonikomisjoni** pädevuses on kontrollida valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
- valla- või linnavalitsuse pädevuses on teha **teenistuslikku järelevalvet**, mis muu hulgas on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle tehtav kontroll.

86. Auditi käigus selgus, et auditeeritud KOVID ei tee piisavat järelevalvet töötasustamise seaduslikkuse ning eelarveraha õigus- ja sihipärase kasutamise üle koolides. Ainult ühes KOVIS planeeriti järelevalvet kõigis hallatavates asutustes, samuti oli ühel juhul KOVi sisekontrolliteenistus 2006. aastal kontrollinud üht auditeeritud kooli.

87. Riigikontrolli juhtis auditeeritud KOVIDe tähelepanu plaanipärase kontrolli puudumisele. Koolid vastasid sellele kõige sagedamini, et järelevalvet koolide üle tehakse tsentraliseeritud raamatupidamises jooksvalt, kontrollides koolide raamatupidamisdokumente, või teeb seda KOVi majandusaasta aruandele arvamus andmise käigus volikogu revisjonikomisjon. Siiski leidsid paljud auditi käigus intervjueeritud KOVi ametnikud, et lisaks raamatupidamisdokumentide igapäevasele kontrollile oleks järelevalve vajalik ka selleks, et parandada koolide asjaajamise ja dokumentide koostamise taset ning ühtlustada hallatavate asutuste asjaajamiskorraldust.

88. Riigikontroll on seisukohal, et seadusega on valitsusele antud piisav pädevus kontrollida munitsipaalkoolide tegevust nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspektist. Volikogul on kohustus teha järelevalvet nii valitsuse tegevuse üle kui ka kontrollida munitsipaalkoolide raamatupidamise õigsust. Süsteemse kontrolli rakendamine auditeeritud KOVIDes võimaldaks õigel ajal tuvastada koolijuhtide ebaseaduslikke otsuseid ning ära hoida raha ebaotstarbekat kulutamist.

89. Riigikontrolli hinnangul esineb auditeeritud KOVIDe sisekontrollisüsteemis puudujääke. Revisjonikomisjonid on neile seadusega antud kontrollipädevust rakendanud puudulikult ning valla- ja linnavalitsused ei ole teenistuslikku järelevalvet teinud süsteemselt.

## 90. Riigikontrolli ettepanekud auditeeritud KOVidele:

- Valla- ja linnavalitsustel tõhustada sisekontrollimeetmete rakendamist ja teha süsteemselt munitsipaalkoolide üle teenistuslikku järelevalvet.
- Valla- ja linnavolikogudel näha revisjonikomisjoni tööplaanis või üksikülesannetena ette munitsipaalkoolide raamatupidamise õigsuse kontroll, kaasates sellesse vajaduse korral eksperte.

### Auditeeritute vastused:

Tapa vald: „Munitsipaalkoolide sisekontrolli tõhustamine on kindlasti üks osa kogu KOV-i sisekontrollimeetmete uuendamisest. Senise kontrollitegevuse puudulikkuse põhjuseks on haridusnõuniku ametikohal ametniku puudumine ning ka see asjaolu, et KOV-i ametiasutuse struktuuris puudub ainult sisekontrolliga tegeleva töötaja ametikoht. Vallavolikogu revisjonikomisjoni töö korraldamisel on kindlasti vajalik lisaks niinimetatud „aastarevisjonile“ viia läbi ka kitsamaid valdkondi ning lühemaid perioode puudutavaid revisjone. Sealhulgas ka koolide raamatupidamise ja tehtavate kulude kontrollimiseks. Revisjonikomisjoni tööd piirab kindlasti asjaolu, et kõik komisjoni liikmed on igapäevaselt seotud oma põhitööga.”

Rõuge vald: „Rõuge vallavalitsus püüab teha järelevalvet koolides, et parandada koolide asjaajamise ja dokumentide koostamise taset. Vallavolikogu revisjonikomisjon püüab tõhustada talle seadusega antud kontrollipädevust.”

Põltsamaa vald: „Põltsamaa Vallavalitsus on teostanud regulaarset teenistuslikku järelevalvet oma hallatavate koolide üle. Põltsamaa Vallavolikogu revisjonikomisjon on oma tööplaanis lüüdnud munitsipaalkoolide raamatupidamise õigsuse kontrolli, ühes Põltsamaa valla koolis on see ka teostatud.”

Martna vald: „Martna Vallavalitsus kontrollib käesoleval aastal koolide töölepingud ja nende vastavuse seadustega ning koostab järgnevatel aastatel allasutuste järelevalvete plaanid. Vallavolikogu revisjonikomisjoni tööplaanis on raamatupidamise õigsuse kontroll ette nähtud aastaaruande kontroll koos audiitoriga.”

Rõngu vald: „Nõustume, et koolides tuleb tihedamini läbi viia teenistuslikku järelevalvet (Rõngu VV viis ulatusliku teenistusliku järelevalve läbi 2003. a) või teostada revisjonikomisjoni poolset kontrolli. Kuid siin on probleem selles, et sageli puuduvad revisjonikomisjonides ja ka väiksemates KOVides selleks kompetentsed isikud.”

## Tähelepanekud munitsipaalkooli tasandil

### Töö ja juhtimise korraldus koolis

#### Koolide asjaajamine on nõrgal tasemel

91. Kooli juht – direktor – lähtub personali tööle võtmisel ja töölt vabastamisel tööseadustest ja muudest pedagoogide töösuhteid reguleerivatest õigusaktidest. Olulised dokumendid, kus personali ülesanded ja kohustused, õigused ja vastutus kindlaks määratakse, on kooli põhimäärus ja töösisekorraeskiri, töötajate ametijuhendid ja

töölepingud. Muudeks töötasustamise ja -arvestusega seotud dokumentideks, mida koolis koostatakse, on üldjuhul direktori käskkirjad, tarifikaatsioon, tööaja (sh ületunnitöö ja asendustundide) arvestus jms.

**92.** Riigikontroll tuvastas kõikides auditeeritud koolides puuduseid ja rikkumisi asjaajamise nõuetekohasel korraldamisel: koolijuhtide teadmised dokumentide vormistamise, dokumendiringluse jms kohta olid ebapiisavad; töösuhteid reguleerivate õigusaktide rakendamine oli lünklik; seadustest tulenevaid nõudeid töölepingute sõlmimisel ei järgitud. Viiest auditeeritud vene õppekeelega koolist vähemalt kahes oli rikutud eestikeelse asjaajamise nõuet.

**93.** Riigikontroll tegi auditi käigus enim tähelepanekuid järgmiste süsteemsete rikkumiste kohta:

- Asjaajamise nõrga taseme tõttu ei jõudnud kõik dokumendid raamatupidamisse õigel ajal; leidis dokumente, mille originaal ja koopia ei olnud identsed; või juhtumeid, kui dokumente ei olnud allkirjastatud.
- Töölepingud ei sisaldanud kõiki töölepingu kohustuslike tingimusi. Töölepingu sõlmimisel ei peetud kinni lubatud tööajanormist. Tööandja oli töölepingu tingimusi muutnud ühepoolselt või töölepingu tingimuste muutmise kokkulepet töötajaga ei olnud vormistatud.

**94.** Kõikide auditeeritud koolide raamatupidamine (v.a kaks kooli) oli korraldatud valla- või linnavalitsuse juures tegutsevas tsentraliseeritud raamatupidamise üksuses. Kuressaare Gümnaasiumi ja Saaremaa Ühisgümnaasiumi töötajate palgaarvestusega tegelesid vastavalt KG Sihtasutus ja SÜG Sihtasutus. Sellest tulenevalt peeti auditi käigus oluliseks hinnata, kas kogu tööaja arvestuse ja töötasustamisega seotud teave ning dokumendid jõuavad õigel ajal raamatupidamisse.

**95.** Selgus, et enamikus KOVides ei esitata raamatupidamisele koopiaid töötajaga sõlmitud töölepingust, vaid palga arvestamise aluseks on direktori käskkirjad ja tarifikaatsioon, mis tihti sisaldasid omavahel vastuolus olevaid andmeid.

**96.** Koolides ei registreeritud käskkirjade edastamist raamatupidamisele, korduvalt tuvastati juhtumeid, kui dokumendid edastati raamatupidamisele suure hilinemisega, ning see tõi kaasa viivitusi üksikute tasude väljamaksmisel. Lisaks põhjustas direktorite ebapiisav oskus vormistada käskkirju olukorra, et dokumente oli vaja tihti suuliselt täpsustada. See viis selleni, et mitmeti tõlgendatava käskkirja alusel otsustas väljamakstava summa suuruse või muu olulise asjaolu raamatupidaja. Suuliselt täpsustatud käskkirjad jäid mõnikord kehtima muutmata kujul või muudeti neid raamatupidamises nii, et dokumendi koopia ei vastanud enam originaalile.

**97.** Sisekontrollisüsteemi meetmete mõjust dokumentide vormistamise tasemele võib välja tuua ühe näite: töökorralduse muutmise käigus viis KOV sisse nõude esitada raamatupidamise üksusele koopia töötajaga sõlmitud töölepingust, selle tulemusel vaadati kõik sõlmitud töölepingud üle ja paranes märgatavalt nende vormistamise tase.

98. Kuna pedagoogide palk kujuneb erinevatest komponentidest, siis levinud tava kohaselt koostasid auditeeritud koolid õppe- ja kalendriaasta algul pedagoogide palga kindlaksmääramiseks nn tarifikatsiooni. Tarifikatsiooni koostamise kohustuse nägi ette 60% auditeeritud KOVide volikogudest pedagoogide töötasustamise alustes. Mitte ühelgi juhul ei olnud aga alustes määratletud tarifikatsiooni mõistet ega täpsustatud, milliseid andmeid see peaks sisaldama. See põhjustas tarifikatsioonides vigu ja vastuolusid näiteks töötajate töölepingutega, seetõttu ei täitnud tarifikatsioon oma eesmärki ega olnud usaldusväärne.

99. Riigikontroll tuvastas vastuolusid tarifikatsiooni ja töölepingutesse märgitud palgatingimuste vahel vähemalt 28-s auditeeritud koolis. KOVid ei olnud munitsipaalkoolide jaoks välja töötanud ühtseid lahendusi tarifikatsioonide koostamiseks, seetõttu sisaldasid koolides kasutatavad aegunud koondtabelid või tarkvaralahendused nii palju ülearust kui ka eksitavat infot. Sellise andmehulga haldamine oli koolidele tülikas ja käis üle jõu.

100. Pedagoogi palgamäär sõltub tema ametijärgust. Seetõttu hõlmas tarifikatsiooni kantav teave enamasti andmeid pedagoogi ametijärgu kohta (vt p 20). Kümnes auditeeritud koolis olid tarifikatsioonid, kus andmed pedagoogide ametijärgude kohta olid aegunud. Näiteks oli Pärnu Ühisgümnaasiumis tarifikatsiooni andmete kohaselt vähemalt 22 pedagoogi ametijärgu tähtaeg lõppenud. Seejuures nende pedagoogide palgamäär tarifikatsioonis vastas tähtaja ületanud ametijärgule. Auditeerimise käigus tuvastati, et 22-st vaid üks pedagoog ei olnud ametijärku tegelikult uuendanud, kuid parandusi ametijärgude uuendamise kohta ei olnud süstemaatiliselt tarifikatsiooni tehtud.<sup>1</sup>

101. Riigikontroll leidis, et auditeeritud koolides oli tarifikatsioonide koostamisel tavaks märkida sinna kõik pedagoogi antavad õppetunnid, sh kokkulepitud ületunnitöö, ning seejärel rakendada kuutöötasu väljaarvutamisel töötasu arvestamisele ühtseid reegleid, arvestamata ületunnitöö tasustamise erisusi. Seetõttu ei vastanud tarifikatsioonis märgitud töötasu töötaja töölepingus märgitud või raamatupidamises arvestatud tegelikule töötasule.

102. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud koolides juhtimise ja asjaajamise korraldus nõrgal tasemel. See on kaasa toonud süsteemseid vigu töötajate tööseadustest tulenevate õigustega arvestamisel, samuti rikkumisi palgaraha kasutamisel. Riigikontroll ei tuvastanud, et auditeeritud koolides toimunud süsteemsed rikkumised oleksid kaasa toonud raha väärkasutamist olulistes summas.

### 103. Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile:

- Koostada ja teha kättesaadavaks ministeeriumi veebilehel pedagoogide töötasustamise erisusi selgitavad juhendmaterjalid ning dokumentide näidised (tööleping, ametijuhend, tööaja- ja ületunnitöö arvestamine).

---

<sup>1</sup> Vt Pärnu Ühisgümnaasiumi direktori selgitust õpetajate atesteerimise kohta tabelist „Üldised kommentaarid“.

- Välja töötada ja teha koolidele kättesaadavaks tarkvara, mille toel saaksid koolid koostada pedagoogide palga arvestamise aluseks olevate andmete põhjal tarififikatsiooni.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Haridus- ja Teadusministeerium koostab juhendmaterjalid, mis toetavad õppeasutusi töölepingute ja ametijuhendite ettevalmistamisel ning tööaja- ja ületunnitöö arvestamisel. Konkreetsete näidiste ettevalmistamist Haridus- ja Teadusministeerium ei poolda, kuna dokumentide näidised ei ole paljudel juhtudel kooli spetsiifiliste probleemide puhul lahenduseks ning võivad olla pigem segadust tekitavad. Oluline on piisava infomahuga juhendmaterjali olemasolu. Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks tarkvara väljatöötamist pedagoogide palga arvestamise aluseks olevate andmete põhjal tarififikatsiooni koostamiseks. Tarififikatsiooni koostamise nõuet õigusaktidest ei tulene ning palgaarvestuse korraldamise viis on kohalike omavalitsuste vaba valiku küsimus. Oluline, et palga kujundamisel jälgitakse kõiki asjakohaseid õigusakte. Eelpool nimetatud juhendmaterjalide koostamisel arvestatakse kajastatakse ka peamisi probleeme seoses pedagoogide palga arvestusega.”

**104. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVide valla- ja linnavalitsustele:** võtta tarvitusele meetmed koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks ning kooli töötajate töölepingute jm dokumentatsiooni nõuetele vastavuse tagamiseks.

#### **Auditeeritute vastused:**

Haapsalu linn: „Haapsalu Linna koolide direktoritele on planeeritud koolitus dokumendihaldusest ja asjaajamisest ning töölepingute vormistamisega seotud teemadest. Koolitus on planeeritud selle aasta novembris ning kavatsen sinna kaasata ka koolide sekretärid-juhiabid. Seejärel anname aega töölepingute seadusega vastavusse viimiseks, kus on konkreetselt kajastatud ka ületunnitöö eest tasustamise kord ning koostöös Tööinspeksiooniga vaatame need lepingud lõpuks kolmepoolselt üle. Samuti on Haapsalu Linnavalitsuse haridus- ja kultuuriosakond võtnud eesmärgiks töötada veel sellel aastal välja pideva teenistusliku järelevalve teostamise ajaline ja sisuline kava, samuti sisekontrolli meetmete juurutamine allasutustes.”

Tapa vald: „Munitsipaalkoolide direktorid on enne ametisse kandideerimist või vahetult peale töölepingu sõlmimist kohustatud läbima koolijuhtidele mõeldud juhtimiskoolituse, mille programmi kuuluvad ka tööõiguse ning juhtimise ained. Kindlasti on KOV-i kui kooli omaniku ülesanne teavitada koole seadusemuudatustest ning nõustada koole tööõigusealastes küsimustes. Seda on võimalik teha KOV-i ametiasutuse personalitöötaja (valla- või linnasekretäri) poolt otsese juhendamise või koolide juhtidele ja personalitööga tegelevatele töötajatele sisekoolituse organiseerimise teel. Kooli omaniku poolt tehtava järelevalve käigus tuleb KOV-i ametiasutusel pöörata senisest enam tähelepanu töölepingute, käskkirjade jms vormistamisele. Jooksev kontroll ning puudustele tähelepanu juhtimine dokumentatsiooni vormistamises on praktikas aset leidnud KOV-i ametiasutuse rahandusosakonna töötajate poolt, kui koolide poolt edastatud dokumentide alusel toimub tasude arvestamine ja väljamaksmine. Koolidel on eelarvesse ette nähtud vahendite arvelt võimalik saata töötajaid ka väljaspool KOV-i korraldatavatele kursustele-koolitustele ja soetada vastavaid teavikuid.”



Kuusalu vald: „Koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks planeeritakse valla koolijuhtide suunamist vastavale täiendkoolitusele. Tähtaeg: 2008–2009. Koos koolijuhtidega vaadatakse üle ja vajadusel korrigeeritakse koolide asjaajamisdokumentatsioon – personali koosseis, põhimäärus, töösisekorraeeskiri, ametijuhendid jm. Tähtaeg: 2008.”

Muhu vald: „Võetakse tarvitusele meetmed koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks ning kooli töötajate töölepingute jm dokumentatsiooni nõuetele vastavuse tagamiseks”

Põltsamaa vald: „Põltsamaa Vallavalitsus on kutsunud direktoreid nõustama Tööinspektsiooni Jõgevamaa Inspektsiooni tööinspektori Anne Simmulmanni töölepingute alal ning suunanud direktorid ka sellealasele koolitusele.”

Rõuge vald: „Võtame tarvitusele meetmed, et paraneks koolidirektori ja sekretäri juhtimis- ja tööõigusteadmised ning et dokumentatsioon vastaks nõuetele.”

Martna vald: „Martna vald suunab koolide direktorid vastavatele tööõiguslastele koolitustele ja viime sisse töölepingutest koopiaste esitamise vallale. Vald teostab edaspidi järjepidevat kontrolli kõigi töölepingute jm. dokumentatsiooni üle.”

Rõngu vald: „Rõngu vallavalitsus leiab, et üks Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesannetest koordineerida ja juhendada kohalikke omavalitsusi hariduskorralduse valdkonnas (vt eelnõu p 3, lk 4) on jäänud väga tagasihoidlikuks. Kohalike omavalitsuste ja koolide süsteemne tasuta juhendamine ja koolitamine võiks olla ministeeriumi üks prioriteete. Siis ei saaks me rääkida erinevatest seaduse tõlgendamistest, koolijuhtide viletsast asjaajamise tasemest jne.”

### **Töötaja ja ületunnitöö arvestust ei peeta nõuetekohaselt**

105. Tööandja on kohustatud pidama kõigi töötajate töötaja arvestust.

Ületunnitöö kohta on tööandja kohustatud pidama ületunnitöö arvestust iga töötaja ja iga ületunnitöö juhu kohta eraldi. Üldjuhul ei tohi ületunnitöö suhtes kokku leppida, kuid töö eripära arvestades võib seda rakendada siis, kui tööaeg koos ületunnitööga ei ületa 48 tundi nädalas ning tööandja ja töötaja on kokku leppinud selle eest lisatasu maksmisel või hüvitamisega vaba aja andmisega. Ületunnitöö iga tunni eest töötajale makstav lisatasu ei tohi olla väiksem kui 50% selle töötaja tunnipalga määrast.

106. Riigikontroll leidis, et töötajaarvestuse või ületunnitöö rakendamisega seotud puudusi ja rikkumisi esines kõigis auditeeritud koolides. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll enim järgmisi süsteemseid rikkumisi:

- Töötaja ja ületunnitöö arvestuse pidamine ei olnud nõuetekohane ja kõikehõlmav.
- Pedagoogide töökohustuste täitmist üle töötajanormi ei käsitletud ületunnitööna. Ületunnitöö piirnormidest ei peetud kinni.
- Osalise töötajaga töötavate õpetajate ületunnitööd arvestati valesti.

**Ületunnitöö** – töötamine üle kokkulepitud töötajanormi.

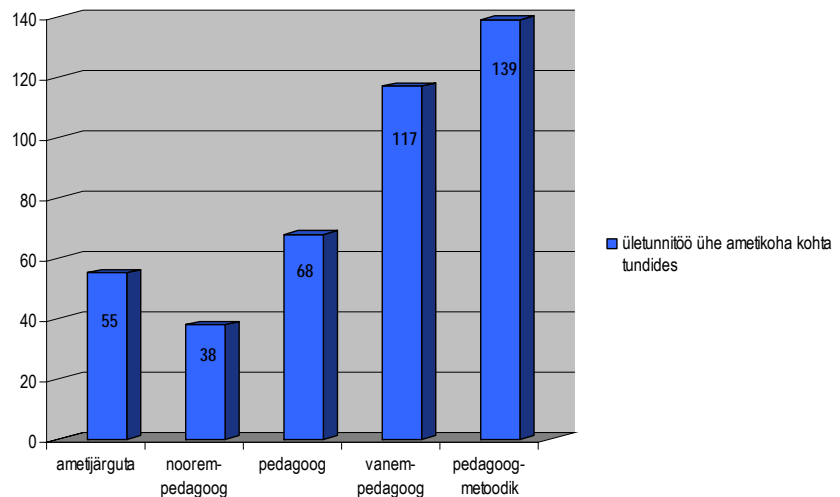
**Osaline tööaeg** – töötamine kehtestatud töötajanormist lühema töötajaga.

- Ületunnitöö tasustamisel eksiti tunnipalga arvutamise põhimõtte vastu.

**107.** Auditi käigus selgus, et ületunnitööna käsitleti valdavalt õppetundide andmist üle kokku lepitud tundide arvu. Ringitundide ja konsultatsioonide läbiviimist, samuti direktori ja direktori asetäitja õppe- ja kasvatusalal õppetundide andmist ei käsitletud alati ületunnitööna. Peamine viga osalise tööajaga töötavate pedagoogide ületunnitöö kindlaksmääramisel seisnes selles, et ületunnina käsitleti õpetaja töötamist üle kehtestatud õppe- ja kasvatus töö koormusnormi, mitte ei loetud selleks töötamist üle töölepingus kokkulepitud tööaja (vt p 21).

**108.** Riigikontroll tuvastas, et ületunde oli võimalik KOVide raamatupidamises eristada 28 auditeeritud kooli kohta. Tegelikku ületundide arvu ei olnud auditi käigus võimalik kindlaks teha, sest selgus, et ületunnitöö arvestus koolides ei olnud kõikehõlmav. Auditeeritud KOVide esitatud andmete põhjal tuvastati, et 2006. aastal tegid õpetajad koolides kokku üle 70 000 ületunni, mis on keskmiselt 79 ületundi aastas ühe õpetaja kohta (vt joonis 8).

**Joonis 8. Ületunnitöö auditeeritud koolides keskmiselt õpetaja ühe ametikoha kohta ametijärgude kaupa 2006. aastal**



Allikas: Riigikontrolli analüüs

**109.** Riigikontroll tuvastas, et ületunnitöö tasustamise arvestuspõhimõtteid ei järgitud vähemalt 16 auditeeritud koolis. Ületunnitöö eest seaduses ette nähtud tasu maksmata jätmise ühe põhjusena toodi näiteks välja, et KOV ei eralda kooli eelarvesse selleks piisavalt raha. Ületunnitööle seatud piirangutest mittekinnipidamist põhjendati mõnikord õpetajate nappusega. Lisaks põhjendati ületunnitöö piirangute rikkumist veel õppetöö korraldamise spetsiifikaga, kui õppetundide arv nädalas ületab kehtestatud õppe- ja kasvatus töö tundide normi sellises ulatuses, et uue töötaja töölevõtmine ei ole põhjendatud või võimalik. Siiski tuleb Riigikontrolli arvates ületunnitöö rakendamise ja arvestamisega seotud rikkumiste peamiseks põhjuseks pidada koolijuhtide väheseid teadmisi ja oskusi töötajate ületunnitööle rakendamisel.

**110.** Lisaks leiab Riigikontroll, et ületunnitöö arvestuse üldiste põhimõtete rakendamine õpetajatele ei võimalda arvesse võtta kõiki õpetaja töö

eripärast tulenevaid aspekte. Näiteks arvestatakse ületunnitöö tasustamisel tunnipalka silmas pidades vaid õppetundide arvu, mitte sellele vastavat üldtööaega. Samal ajal ei erine varem kokku lepitud normkoormust ületavate õppetundide ettevalmistamine ja koduste tööde kontrollimine koormusnormi raames antavate õppetundidega kaasnevast töömahust.

#### **111. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:**

koostada ja teha kättesaadavaks ministeeriumi veebilehel pedagoogide ületunnitöö piiranguid, arvestust ja tasustamist selgitavad juhendid ning dokumentide näidised.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga juhendite koostamise osas.”

**112. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:** tagada, et töökohustuste täitmist üle tööajanormi käsitletakse ületunnitööna ning näha selle nõuetekohaseks tasustamiseks koolide eelarvesse ette piisavalt raha.

#### **Auditeeritute vastused:**

Tapa vald: „Õpetajate ületunnitöö kajastatakse tööaja arvestuse dokumentides ja sellele on juhitud ka koolide tähelepanu. Ületunnitöö tasustatakse rahas või vaba aja andmisega. Ületunnitöö tasustamiseks nähakse ette rahalised vahendid ka 2008. a eelarves.”

Põltsamaa vald: „Põltsamaa Vallavalitsus ja Põltsamaa Vallavolikogu on näinud koolide eelarves ette piisavalt raha ületunnitöö tasustamiseks ning püüab tagada, et töökohustuste täitmist üle normtööaja käsitletakse ületunnitööna.”

Muhu vald: „Igakuist ületunnitööd arvestatakse tööajatabelis ja alates 01.09.2007 peetakse koondit vastavalt ettenähtud korrale.”

Martna vald: „Kuna pole selge, mida käsitleda õpetajate tööde juures ületundidena ja mida lugeda koolivaheajal tagasi saadud tundidena, siis töötab vald välja koos koolidega vastava korra, mis tagab ületunnitöö täpse arvestuse ja tasustamise.”

Rõngu vald: „Et KOV saaksid tagada pedagoogide õiget tööaja arvestust, tuleks Haridus- ja Teadusministeeriumil töötada välja ühtsed juhendid pedagoogide ametijuhendite koostamiseks (mida loetakse pedagoogi üldtööaja sisse, mida mitte, nt klassivälised üritused, kas ringitöö on lisatöö jne).”

## **Palgaraha kulutamine eelarveaasta lõpul**

### **Suur palgaraha jääk sunnib koolijuhte tegema ebamõistlikke otsuseid**

113. Riigikontroll leidis, et paljudes auditeeritud koolides maksti eelarveaasta lõpul töötajatele välja erinevaid tasusid määras, mis olid oluliselt suuremad tavapärasest. Tavaks oli ära kulutada kogu palgaraha, makstes aasta viimastel kuudel töötajatele suuri ja/või töötulemustega mitteseotud lisatasusid ja toetusi. Näiteks:

- Tapa Vene Gümnaasiumi direktori käskkiri sisaldas vaid ühe lause, millega direktor käskis välja maksta kokkuhoitud

palgaraha, seejuures ei nimetud käskkirjas kokkuhoiu suurust, summasid, mida töötajatele välja maksta, ega ka põhimõtet, mille alusel toetuse suurused tuleks välja arvutada.

- Nõva Põhikooli direktor toimis sarnaselt: tema käskkiri sisaldas samuti üht lauset, millega pedagoogidele otsustati välja maksta palgafondi ülejääk protsentuaalselt, täpsustamata, milles sellise jaotuse põhimõte seisneb.

**Kooli sisehindamine** – pidev protsess, mille käigus analüüsitakse kooli õppe- ja kasvatustegevust ja juhtimist ning hinnatakse nende tulemuslikkust. Kooli sisehindamise eesmärk on tagada õpilaste arengut toetavad tingimused ja kooli järjepidev areng, selgitades välja kooli tegevuse tugevad küljed ning parendust vajavad valdkonnad, millest lähtuvalt koostatakse kooli arengukava.

**114.** Eesmärk kokkuhoitud palgaraha ära kulutada tõi kaasa raha mittesihipärase kasutamise juhtumeid. Näiteks maksti Võru I Põhikoolis **kooli sisehindamise** korra väljatöötamise ja sisehindamise eest KOVi eelarvest lisatasu vähemalt 13 koristajale, kütjale ja majahoidjale.

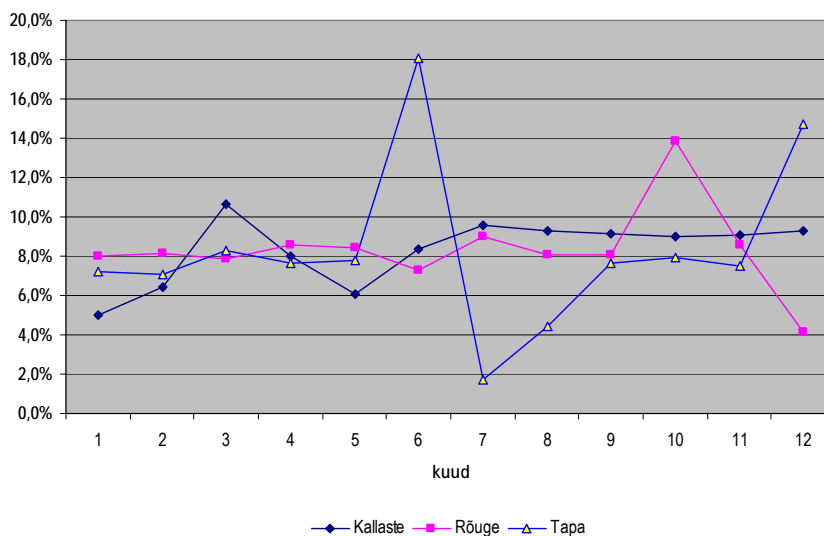
**115.** Kokkuhoitud palgaraha põhjendamatu lauskulutamise ühe põhjusena võib välja tuua kooli eelarve täitmise halva planeerimise. Samas ka selle, et KOVi jätab liiga suure osa haridusraha valla- või linnaeelarve reservi ning eraldavad selle koolidele alles aasta lõpul.

**116.** Lisaks tuvastas Riigikontroll, et paljud rikkumised palgaraha kulutamisel olid otseselt põhjustatud riigi poolt tasandusfondi toetuse jaotamata jäägi eraldamise halvast korraldusest 2006. aastal. Info raha eraldamise kohta jõudis KOVidele aasta viimastel päevadel, kui volikogu kokkukutsumine ei olnud võimalik. Eesmärgiga raha ära kulutada oli näiteks Lustivere Põhikoolis preemiate määramise käskkirja ühe eksemplari teksti muudetud nii, et varasema kuupäevaga dokumendile oli lisatud täiendavaid preemiasummasid (vt p 38).

**Lustivere Põhikooli direktori vastus:** „Direktori käskkirja teksti muutmise palgaraha kulutamisel oli põhjustatud aastalõpu kiirustamisest sooviga õpetajaid premeerida 2006. a palgarahast. Ma ei olnud teadlik, et tasandusfondi raha ei oleks tohtinud jagada 2006. a lõpus volikogu otsuseta. Edaspidises töös püüan olla tähelepanelikum, et tagada nõuetele vastav dokumentatsioon.”.

**117.** Riigikontroll leidis, et aasta lõpukuudel palgaraha kulutamine auditeeritud KOVides üldjuhul suurenes. Palgaraha kulutamise analüüsimiseks jaotas Riigikontroll auditeeritud KOVi õpilaste arvu järgi kolme kategooriasse – suured (üle 1000 õpilasega), keskmised (200–1000 õpilasega) ja väikesed (alla 200 õpilasega) –, igas kategoorias viis kooli. Analüüsi käigus valis Riigikontroll pisteliselt välja kolm erineva õpilaste arvuga KOVi (Kallaste kui väikse, Rõuge kui keskmise ja Tapa kui suure) ning võrdles nende 2006. aasta palgakulu kuude kaupa. Selgus, et Rõuge ja Tapa vallas on aasta lõpukuude palgakulu osakaal aasta palgakulust suurem kui Kallaste linnas. Palgakulu osakaalu kasv märtsis on seotud uute palgamäärade kehtestamisega õpetajatele ning kõikumine juunis ja juulis on seotud töötajate puhkustega. Rõuge valla palgakulu osakaalu kasv oktoobris 13,8%-ni oli tingitud palgaraha ülejäägi maksmisest lisatasudeks tagantjärele vormistatud käskkirjaga, oktoobris näidatud kõrgemad tasud maksti välja tegelikult detsembris. Suure KOVi, Tapa valla koolide keskmine palgakulu osakaal detsembris ületas siiski nii Kallaste linna kui ka Rõuge valla koolide vastavat palgakulu (vt joonis 9).

**Joonis 9. Palgaraha kasutamine kuude kaupa kogu 2006. a palgakuluga võrreldes kolmes auditeeritud KOVis**



Allikas: Riigikontrolli analüüs

118. Riigikontrolli hinnangul on osa palgaraha kasutamata jätmine ja kokkuhoitud raha lauskulutamine eelarveaasta lõpul ebamõistlik ja põhjendamatu. Eelarve täitmise parem planeerimine võimaldaks kõigi töötajate palgamäärasid tõsta ja neile paremat palka maksta kogu aasta kestel.

### Koolijuhtide töökohustused ja tasustamine

#### Asutuse juhtimise ühitamine õppetundide andmisega põhjustab probleeme

119. Munitsipaalkooli direktoriga sõlmib, peatab, muudab ja lõpetab töölepingu vallavanem või linnapea või tema volitatud ametiisik. Direktori ametikohast tulenevad üldised õigused, kohustused ning vastutus on määratud PG Sis (vt p 91).

120. Kuigi Riigikontroll tuvastas auditeeritud koolide direktorite juhtimistegevuses olulisi puudujäike, andsid paljud direktorid lisaks veel õppetunde. Koolijuhid tõid intervjuudes välja, et tööülesannete rohkuse tõttu venivad nende tööpäevad pikaks, tihti tuleb tööl olla ka nädalavahetustel, ning kui juhtimisülesannetele lisaks antakse veel õppetunde, on nende töökoormus väga suur. Samas toonitasid paljud juhid, et õppetundide andmine võimaldab hoida paremat sidet õpilastega ning säilitada oma erialateadmisi ja -oskusi. Mitmed koolijuhid, kes õppetundide andmise eest lisatasu said, tõid selle välja kui ühe olulise põhjuse, miks nad õppetunde annavad.

121. Erinevaid lube või kokkuleppeid õppetundide andmiseks või lisatasu määramiseks olid vallavanemad või linnapead vormistanud 12 auditeeritud kooli direktorile. Riigikontroll tuvastas direktoritele antud lubade vormistamisel mitmeid puudusi, näiteks oli Põltsamaa, Rõuge ja Saarde vallas vormistatud vallavanema lisatasu määramise kohta käskkiri, kuhu ei olnud märgitud, millise täiendava töö eest igakuine lisatasu määratakse.

122. Direktori poolt õppetundide andmisega seoses tuvastas Riigikontroll auditi käigus järgmisi rikkumisi:

- Direktor andis õppetunde, kuigi see ei olnud tema töökohustuste hulgas. Vallavanem/linnapea ja direktor ei olnud õppetundide andmises kokku leppinud.
- Direktor oli ise otsustanud enda antavate õppetundide arvu ja tasustamise.
- Direktori antavaid õppetunde ei olnud kajastatud tööjaarvestuses. Täistööajaga töötava direktori lisaks antavad õppetunnid ületasid kehtestatud tööaja normi ning töö- ja puhkeaja seadusest tulenevaid piiranguid.

123. PGSi kohaselt juhib direktor kooli ja tema tööülesanded tulenevad ametikoha põhieesmärgist. Erandid, kui väikese õpilaste arvuga koolis juhtimistöö maht on väiksem, mistõttu õppetundide andmine arvatakse direktori tööaja hulka, on ammendavalt loetletud kooli miinimumkoosseisu kohta käivas haridusministri määruses. Seetõttu tuleb üldjuhul direktori poolt õppetundide andmist käsitleda kui tööd, mille suhtes direktor ja vallavanem või linnapea peavad eraldi kokku leppima. Kokkulepe peab sisaldama töö- ja palgatingimusi, tuginedes seejuures töösuhteid reguleerivatele õigusaktidele.

124. Riigikontrolli hinnangul on direktori töökohustused haridusvaldkonna regulatsioonides sõnastatud üldsõnaliselt, kuid üldjuhul, v.a erandid, ei saa õppetundide andmist pidada direktori põhiülesannete hulka kuuluvaks.

### **Tasude maksmine iseendale ei ole õiguspärane**

125. Riigikontroll tuvastas, et 19 auditeeritud kooli direktorid on vastu võtnud otsuseid endale erinevate tasude või preemiate maksmiseks. Direktorid otsustasid endale tasu maksta või endale makstava tasu suuruse, kui andsid õppe- või asendustunde, nii et see ei olnud vallavanema või linnapeaga kokku lepitud ja koolidirektorid olid õppetunnid märkinud tarifitseerimise või otsustanud need käskkirjaga. Näiteks oli Martna Põhikooli direktor välja andnud käskkirja enda tööle võtmise kohta suhtlemisõpetuse õpetajana. Lisaks otsustasid koolidirektorid maksta endale preemiat või lisatasu näiteks seoses aasta töötulemuste või jõuludega. Auditi käigus tuvastati selliste tasude maksmine kokku vähemalt 336 906 krooni ulatuses. Tabelis 3 on koolide kohta toodud andmed 2006. a jooksul direktoritele enda otsuse alusel makstud 10 suurema summa kohta (vt tabel 3).

**Tihemetsa Põhikooli direktori vastus:** „Teatan, et asusin Tihemetsa Põhikooli direktorina tööle 1. septembril 2006. a ja nimetatud tabel hõlmab sellele eelnenud aega.”

**Tabel 3. Koolidirektori otsusel 2006. a jooksul endale makstud tasude suurus koolide kaupa**

Kool	Väljamakstud summa suurus (kr)
Saaremaa Ühisgümnaasium	87 615
Muhu Põhikool	44 931
Tali Põhikool	44 518
Tahkuranna Lasteaed-Algkool	25 439
Nõva Põhikool	23 410
Rõude Lasteaed-Algkool	23 213
Võru Täiskasvanute Gümnaasium	14 311
Uulu Põhikool	13 709
Võru I Põhikool	12 000
Tihemetsa Põhikool	9 693

Allikas: Riigikontrolli analüüs

126. Otsuseid endale tasusid maksta põhjendasid koolidirektorid mõnikord volikogu kehtestatud pedagoogide töötasustamise aluste sättega, et kõigile kooli töötajatele ühesuguse põhimõtte alusel makstavaid lisatasusid makstakse ka direktorile. Seesuguse regulatsiooni oli auditeeritud KOVidest kehtestanud 40% volikogusid.

127. Munitsipaalkooli direktori kinnitab konkursi korras tööle valla- või linnavalitsus, töölepingu sõlmijaks on vallavanem või linnaeapea. Seetõttu on linnaeapea või vallavanema pädevuses maksta direktorile erinevaid tasusid ja preemiaid. Mõnede koolijuhtide ja KOVi ametnike viide pedagoogide töötasustamise alustes olevale regulatsioonile ei ole õige, kuna tasude maksmine valla- või linnavalitsuse hallatava asutuse juhile ei ole volikogu pädevuses. Riigikontrolli hinnangul on koolijuhtide otsused endale tasusid maksta ebaseaduslikud ja taunitavad.

#### 128. Riigikontrolli ettepanekud auditeeritud KOVidele:

- Tagada koolidirektoritega sõlmitud töölepingutes töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadav kajastamine eesmärgiga vältida koolidirektorite erinevaid tõlgendusi endale tasude määramisel.
- Parandada sisekontrollisüsteemi, et vältida kooli direktorite poolt endale ebaseaduslike tasude maksmist.

#### Auditeeritute vastused:

Tapa vald: „Koolide direktoritega sõlmitud töölepingud ja ametijuhendid vaadatakse läbi ning viiakse sisse muudatused lähtudes töösuheteid reguleerivast seadusandlusest ja auditiaruande ettepanekutest.”

Rõuge vald: „Vaatame sõlmitud töölepingu üle ning teeme vastavad parandused, et ei oleks erinevaid tõlgendusi.”

Põltsamaa vald: „Põltsamaa Vallavalitsus on üle vaadanud direktorite töölepingud ja ühised seisukohad palgatingimuste kajastamises on leitud ning püüab tõhustada ka sisekontrollisüsteemi.”

Tahkuranna vald: „Sõlmisime kokkuleppe koolidirektoriga töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadavaks kajastamiseks, et vältida koolidirektorite erinevaid tõlgendusi endale tasude määramisel.”

Kuusalu vald: „Kõikide koolidirektoritega sõlmitud töölepingud vaadatakse üle ja korrigeeritakse eesmärgiga tagada töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadav kajastamine. Tähtaeg: oktoober 2007.”

Muhu vald: „Koolidirektori tööleping vaadatakse üle ja tehakse vastavad täiendused”

Martna vald: „Martna Põhikooli direktoriga, kes töötas 01.jaanuar 2006.a. kuni 22.august 2006.a. tekkiski samal tasandil probleemid. Uue direktoriga on vormistatud valla poolt vastav käskkiri õpetaja tööde tegemiseks ja tasustamiseks.”

Rõngu vald: „Riigikontroll märgib õigesti, et tuleb direktorite töölepingud väga täpselt ja üheselt arusaadavad koostada. Ministeerium võiks ka siinjuures anda selge juhise, kas direktorid võivad üldse tunde anda ja kui võivad, kas seda käsitleda ületunnitöö või lisatööna. Rõngu vallavalitsus on valdavalt seisukohal, et koolijuht peaks tegelema ainult oma põhitööga s.o kooli juhtimisega. Meie kogemus näitab seda, et direktorid soovivad tundide andmisega küll lisa teenida, kuid samas võib leida nende töös piisavalt palju puudujääke.”

## Muud tähelepanekud

### Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed

#### **EHISE andmete kohaselt töötab koolides pedagooge, kelle ametijärk on aegunud või eesti keele oskuse tase ei vasta nõuetele**

129. Eesti Hariduse Infosüsteem (edaspidi EHIS) on asutatud riigi haridussüsteemi korraldamiseks ning sihipärasemaks juhtimiseks. EHISE koosseisu kuuluv õpetajate ja õppejõudude alamregister sisaldab muu hulgas andmeid õpetajale atesteerimisel antud pedagoogi ametijärgu ja selle kuupäeva, samuti riigikeele oskuse või kategooria ja selle saamise kuupäeva kohta.

130. Õppeasutused ning KOVID on kohustatud registrile esitama andmeid viie tööpäeva jooksul arvates õpetaja tööle asumisest, töölt lahkumisest või muude registrisse kantud andmete muutumisest. Lisaks kinnitavad õppeasutused andmete õigsust alamregistris iga aasta oktoobri, detsembri, veebruari, aprilli ning juuni 1.–5. kuupäeval.

131. Registrisse esitatud andmete õigsuse eest vastutab andmete esitajana munitsipaalkool. Registri vastutav töötaja on Haridus- ja Teadusministeerium, volitatud töötaja on Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. Kui neil töötajatel on tekkinud kahtlus esitatud andmete õigsuse suhtes, on nad kohustatud tegema järelepärimisi andmete esitajale. Järelevalvet registri pidamise üle teeb registri vastutav töötaja.



132. EHISE andmete põhjal töötas auditeeritud perioodil auditeeritud KOVIDest vähemalt kuues vanempedagoogi või pedagoogi-metoodiku ametijärguga õpetajaid, kelle ametijärgu jõus olemise tähtaeg oli auditeerimise ajaks lõppenud (maksimaalselt isegi kuni 5 aastat tagasi) (vt p 41). Enamik nendest oli õigel ajal siiski uuesti atesteeritud, kuid vastavad andmed EHISEs ei kajastunud. Üks põhjus, miks register sisaldas ebaõigeid andmeid, seisnes nii andmete esitajate nõrgas töökorralduses, s.t andmete esitamata jätmises, kui ka KOVi ebapiisavas kontrollis andmete esitamise üle.

**Töölase eesti keele oskuse** kategooriad 2006. a kehtinud keeleseaduses vastasid järgmistele eesti keele oskuse tasemetele:

- kategooriad A, B ja C eesti keele oskuse algtasemele;
- kategooria D eesti keele oskuse kesktasemele;
- kategooriad E ja F eesti keele oskuse kõrgtasemele.

#### Kas teadsite, et

- pedagoogidelt (v.a eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajad) nõutakse eesti keele oskust vähemalt kesktasemel;
- õppeasutuste juhtidelt ja nende asetäitjatelt, eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajatelt nõutakse eesti keele oskust kõrgtasemel.

133. Lisaks töötas EHISE andmete kohaselt auditeeritud koolides üksikuid õpetajaid, kel ei olnud kohustuslikku eesti keele oskuse taset. Viiel juhul oli õpetajatena tööl isikuid, kellele oli antud **eesti keele oskuse C-, B- ja isegi A-kategooria**, mis auditeeritud perioodil vastas eesti keele oskuse algtasemele.

134. EHISE andmeid kasutatakse riikliku haridusstatistika koostamiseks, mistõttu on oluline, et register sisaldaks tõepärast infot. Kuna auditi ajal kasutatud sama tüüpi andmete hulgas tuvastati korduvalt ebatäpseid andmeid, siis vajaks EHIS Riigikontrolli hinnangul edasiarendamist, nii et süsteem annaks tõenäoliselt ebaõigete või nõuetele mittevastavate andmete sisestamisel andmete esitajale automaatselt veateate.

135. Haridus- ja Teadusministeerium mõõnis, et EHISE toimimisel on varem ilmnenu suuri probleeme, kuid olukord on paranemas, kuna infosüsteemi on edasi arendatud, samuti on paranenud andmesisestajate töö. Ministeerium nõustus, et järelevalvet andmesisestajate tegevuse üle saab parandada EHIS-täiustades, lisades sellele funktsioonid, mis annaksid KOVIDele kohe teada, kui nende sisestatud andmed ei ole kooskõlas sisuliste nõuetega või võivad olla ebatäpsed.

136. Riigikontrolli hinnangul ilmnis puudusi EHISE ülesehituses, andmesitajate oskustes ja nende üle järelevalve korraldamises.

**137. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:** luua EHISEs võimalused selleks, et tõenäoliselt ebaõigete või nõuetele mittevastavate andmete sisestamisel annaks register andmete esitajale automaatse veateate.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga. Vastav infosüsteemi arendustöö ebaõigete andmete sisestamise vältimiseks toimub pidevalt.”

#### KOV on kooli haldamiseks loonud sihtasutuse

**Mõnede KOVIDe praktika anda kooli haldamine üle sihtasutusele on koolilt võtnud võimaluse kõiki oma ülesandeid täita**

138. Munitsipaalkooli tegevuse aluseks on PGS ja muud haridusvaldkonna õigusaktid ning kooli põhimäärus. Kooli majandusliku teenindamise ja rahastamise, lähtudes seadustest ning teistest õigusaktidest, tagab KOV. Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada ka sihtasutusi.

139. Auditeeritud KOVIDest olid Kuressaare ja Pärnu linn asutanud sihtasutusi munitsipaalharidusasutuse majandustegevuse ning õppe- ja kasvatustööd toetava tegevuse korraldamiseks ning huvialahariduse teenuse osutamiseks.

140. Riigikontroll leidis, et kooli ja sihtasutuse töötajate tööülesanded olid läbi põimunud ja selgelt piiritlemata. Seda soodustas asjaolu, et munitsipaalkooli direktor oli ühtlasi KOVi vastava sihtasutuse juhataja. Lepingut teenuste osutamiseks ega vastutuse määramiseks kooli ja sihtasutuse vahel sõlmitud ei olnud. Ka munitsipaalkooli õpetajad olid sihtasutuse töötajad (ringijuhid, pikapäevarühma kasvatajad, huvijuhid).

141. Süsteemse puudusena ilmnis, et munitsipaalkoolides, mille juurde oli asutatud ka sihtasutus, oli töötajate mitme tööandja juures töötamine vormistatud ühe töölepinguga, sihtasutuse ja kooli asjaajamist korraldas sihtasutuse töötaja (sh vormistas kooli õpetajate töölepingud ja nende lisad ning muudatused). Sama probleem puudutas ka koolide muude ülesannete, v.a õppetundide andmine, täitmist, näiteks kooli raamatukogu pidamist. Munitsipaalkoolide personali koosseisus raamatukoguhoidjate ametikohti loodud ei olnud.

142. Töökohustuste läbipõimumine põhjustas probleeme ka töötasustamises. Erinevate ametikohtade tööülesandeid üheaegselt täites oli raske piiritleda, millises ulatuses tuleks töötajale palka maksta kooli eelarvest ja millises ulatuses sihtasutuse eelarvest.

143. PGS ja selle alusel vastu võetud muud haridusvaldkonna õigusaktid näevad munitsipaalkoolile täitmiseks ette konkreetsed ülesanded ja korra (nt personali miinimumkoosseisu nõuete järgimine; pikapäevarühma, koolieelikute ettevalmistusrühmade ja raamatukogu töökorraldus). Alternatiive või paindlikke lahendusi regulatsioonid ei võimalda. Sihtasutuse eesmärkide kavandamisel ei pidanud KOVid silmas vastuolude tekkimise võimalust munitsipaalkoolile ette nähtud ülesannete täitmisel. See on viinud oluliste puudujääkideni koolide asjaajamises, personalitöö ja juhtimise korraldamises. KOVid ei olnud läbi mõelnud, milliseid funktsioone saab kool tema tegevuse toetamiseks loodud sihtasutusele üle anda ja milliseid mitte.

144. Riigikontroll on seisukohal, et KOVide tava jätta munitsipaalkooli personali koosseisust välja ametikohad, mida finantseeritakse munitsipaalarahast, ja lisada nende ametikohtade palgakulu sihtasutuste eelarvesse, ei võimalda munitsipaalkoolil täita kõiki talle seaduste ja põhimäärusega pandud ülesandeid.

**145. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:** analüüsida põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja muude haridusvaldkonna õigusaktidega munitsipaalkoolile pandud ülesannete täitmise vajalikkust. Vajaduse korral töötada välja ettepanekud muudatuste tegemiseks õigusaktides munitsipaalkooli ülesannete täitmise alternatiivsete võimaluste kohta.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** „Munitsipaalkoolile pandud ülesanded moodustavad süsteemi, millega luuakse õpilastele tingimused üldhariduse omandamiseks. Kooli ülesandeks ei ole ainult õppetundide läbiviimine. Kvaliteetse üldhariduse omandamise ja haridusõiguse tagamise eelduseks on tervikliku õppe-kasvatustsükli toimimine. Lisaks tunnis igapäevaselt toimuvale õppele, peab üldhariduskool looma kasvukeskkonna, koos kõigi sinna juurde kuuluvate tugiteenuste tagamisega. Kindlasti tuleb pidevalt analüüsida võimalusi põhifunktsiooni toetavate tugifunktsioonide osutamise (sh sisseostmise) lihtsustamiseks, seal kus see on vajalik ning võimalik, jälgides seda, et ei

kaasneks koolijuhhi vastutuse hägustumine tervikliku õppe-  
kasvatustöö koordineerimisel. Koolivõrgust laekuva tagasiside  
alusel on Haridus- ja Teadusministeerium teinud pidevalt ettepanekuid  
õigusruumi täpsustamiseks, liikudes mitmetes küsimustes koolidele  
suurema otsustusvabaduse andmise suunas. Kovid peavad koolide  
majandustegevuse ning õppe- ja kasvatustööd toetava tegevuse  
korraldamiseks loodud sihtasutuste ülesanded sõnastama ja juhtimise  
korraldama vastavuses asjakohaste õigusaktidega.”

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
V auditorsakonna peakontrolör

## Riigikontrolli ettepanekud ning ministrite ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal auditeeritud kohalikele omavalitsustele ning haridus- ja teadusministrile ja rahandusministrile mitmeid ettepanekuid. Auditeeritud KOVid ning haridus- ja teadusminister ning rahandusminister saatsid oma arvamuse Riigikontrolli ettepanekute kohta.

Allpool olev tabel annab kokkuvõtliku ülevaate tehtud ettepanekutest ja saadud vastustest. Tabeli vasakus tulbas on ära märgitud valdkond, mille kohta ettepanek käib, ettepaneku teksti lõigu number aruandes, ettepaneku tekst ning lõpuks nende lõikude numbrid, mis käsitlevad teemat, mille kohta ettepanek käib. Parempoolses tulbas on auditeeritute ning haridus- ja teadusministri ning rahandusministri kommentaarid Riigikontrolli ettepanekute kohta.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusminister auditiaruandele üldiseid kommentaare ei esitanud. Ka osa auditeeritud KOVid keskendus oma vastustes valdavalt vaid neid otseselt puudutavatele tähelepanekutele ega esitanud üldisi kommentaare.

**Tapa vald:** „Leiame, et läbi viidud audit oli väga vajalik, et saada ülevaade hariduskuludeks eraldatud raha kasutamisest omavalitsustes. Läbi vaadanud kontrolliaruande oleme seisukohal, et aruandes esitatud ettepanekud on asjakohased. Ettepanekud võimaldavad ühtlustada omavalitsuste praktikat riigi poolt eraldatud vahendite kasutamisel.”

**Pärnu Linnavalitsus:** „...teatame, et oleme tutvunud ettepanekutega ja arvestame tähelepanekutega õigusaktide koostamisel ning üldhariduskoolide töö korralduses. Rakendatavatest abinõudest oleme 2008. aasta personalikulude planeerimisel arvestanud kulud uue haridusasutuste töötajate palgajuhendi eelnõu alusel, milles lähtutakse aruande punktis 58 esitatud ettepanekust. Hindame kõrgelt auditeerimise vajalikkust tähelepanu juhtimisel seadusest tulenevate nõuete täitmise osas.”

**Kuussaare Linnavalitsus:** „...teatame, et meil ei ole vastulauseid kontrolliaruande projektis olevate KOV-e puudutavate ettepanekute osas. Samuti ei soovi me lisada üldisi kommentaare auditiaruande kohta. Täname Teid nimetatud auditi läbiviimise ja meie koolide auditisse kaasamise eest.”

**Nõva vald:** „Nõva Vallavalitsus on tutvunud kontrollaruandega ja teinud omale selgeks tuvastatud vajakajäämised riigikontrolli poolt teostatud kontrollis „Pedagoogide ja teiste haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine kohalikes omavalitsustes”. Edaspidises töös arvestame riigikontrolli ettepanekutega ja püüame arusaamatusi ja vigu vältida.”

**Muhu vald:** „Nõustume auditi käigus tehtud tähelepanekute, hinnangute ja ettepanekutega ja kavatseme neid järgida 2008. a eelarve koostamisel, menetlemisel ja avalikustamisel.”

**Rõngu vald:** „Rõngu Vallavalitsuses toimus kontrollaruande „Pedagoogide ja teiste haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine kohalikes omavalitsustes” eelnõu arutelu 6. septembri 2007. a istungil. On positiivne, et riigikontroll on välja toonud omavalitsustes esinenud puuduste kõrval ka kitsaskohad seadusandluses ning oleks ootuspärane, et tehtud ettepanekud ka ellu rakenduksid... Kuna koolide eelarved kinnitatakse volikogude poolt, peaks koolide koosseisude kinnitamine toimuma kas vallavalitsuses või -volikogus... Üldkokkuvõttes leiame, et Riigikontroll on teinud ära väga tänuväärse ja ulatusliku töö ning esitatud soovitude elluviimise korral ministeeriumite ja KOVide poolt oleks see suur samm edasi hariduse korraldamise valdkonnas.”

**Kuusalu vald:** „Kuusalu Vallavalitsus on auditiaruandega tutvunud. Samuti käsitleti aruannet volikogu hariduskomisjoni koosolekul ning kõigile komisjoni liikmetele väljastati aruande koopia. Jagame Riigikontrolli seisukohta, et mitmed aruandes nimetatud haridusvaldkonna regulatsioonid on ebatäpsed ja mitmeti tõlgendatavad, mis komplitseerib munitsipaalkooli ülesannete täitmist omavalitsuste poolt. Vastavalt Riigikontrolli soovitudele ja ettepanekutele esitame järgmised vastused: 1. Auditiaruannet tutvustatakse kõikide haridusasutuste juhtidele alles infopäeval.”

**Haapsalu Linnavalitsus:** „Peame konstateerima, et õpetajate töökoormusest ja tööülesannetest puudub adekvaatne ülevaade. Puudujäägid algavad juba haridusvaldkonda reguleerivates seadustes ja määrustes ning HTM õigusaktides, kus määratletakse erinevalt pedagoogi mõiste. Samuti ei olda KOVides ega ka paljudes koolides ühisel arusaamal pedagoogide üldtööajast. Praegusel juhul ei ole arvestatud ka üldhariduskooli erinevate õppeainete õpetajate töö mahtu nende palga kujunemisel. Kokkuvõtvalt võib öelda, et Linnavalitsus kavatses 2008. aastaks välja töötada üldised kriteeriumid, mille järgi koole edaspidi finantseeritaks.”

**Tahkuranna vald:** „Riigikontrolli soovitus ja ettepanekud nii Haridus- ja Teadusministeeriumile kui ka Rahandusministeeriumile ühilduvad meie ettepanekutega.”

**Põltsamaa vald:** „Lisaks eeltoodud punktidele soovib Põltsamaa Vallavalitsus kommenteerida punkte 70 ja 74. Antud punktides on käsitletud koolide personali koosseisude kinnitamist. Punktis 70 on toodud, et kooli personali koosseisu kinnitamisega on vallavolikogu või vallavalitsus võtnud endale koolidirektori otsustuspädevuse (PGS), kuid punktis 74, et kooli personali koosseis tuleks siiski kinnitada KOKS-is sätestatud üldises korras. Nii nagu on selles küsimuses vastuolu PGS-is ja KOKS-is, on vastuolu ka kontrollakti eelnõus.”

**Martna vald:** „Eelarve: Täiendava raha eraldus eelarvesse (Lõik 33) Martna vald kasutab edaspidi õigust aktiivselt, riigieelarvest täiendavalt eraldatud sihtotstarbeliste eraldiste saamisel lisada need eraldised eelarvesse, teavitades sellest kohe volikogu meili teel.”

**Pärnu Koidula Gümnaasium:** „Meil on hea meel tõdeda, et Pärnu Koidula Gümnaasiumit ei puuduta enamik väljatoodud puudustest (palgafondi kasutamine, premeerimine). Hea, et kontrolliti KOV-des õpetajate palgaraha kasutamist ja toodi välja miteshipärane kasutamine. Meie poolt on taunitav koolijuhi iseenda premeerimine! Pärnus on see küll ainult linnapea õigus koolijuhte premeerida. Selline käskkiri oleks tagasi suunatud juba raamatupidamisest kui õigusliku aluseta dokument. Igasugune

kontroll tekitab kontrollitavale ebamugavust ja muret. Samas aga on see õpetlik ja aitab vältida edaspidi puudusi, mis on tekkinud kas teadmatuses või tekitatud sihlikult. Ettepanek: Kas edaspidi võiks kontrollida, kas KOV eraldab alati igale koolile õpilase pearaha järgi eraldatava palgaraha täies mahus ja kuidas lahendatakse väikese õpilaste arvuga koolide rahastamine. Kas ei toimu see suuremate koolide arvelt? Oma kogemusest tean, selleks et õpetajatele piisavalt palgaraha oleks, peaks keskmiselt klassis olema 32-33 õpilast. Pärnu Koidula Gümnaasium tänab puuduste esiletoomise eest ja soovib meeldivat koostööd ka edaspidi."

**Pärnu Ühisgümnaasium:** „Näide, et Pärnu Ühisgümnaasiumi tarifiktatsiooni andmete kohaselt on vähemalt 22 pedagoogi ametijärgu tähtaeg lõppenud, ei ole meie andmetel põhjendatud. Õpetajate korraline atesteerimine (vanemõpetaja kvalifikatsiooni määramine) ametijärgude tähtaegade lõppemisel toimus 18. dets. 2006. a. (atesteerimiskomisjoni protokoll nr. 1, 18. dets. 2006. a.). Selle põhjal omistatud õpetajate ametijärgud sisestati 2007. aastal, enne 25. jaanuarit EHS-esse (Eesti Hariduse Infosüsteem) andmebaasi kooli sekretäri poolt, mille aluseks on Vabariigi Valitsuse määrus nr. 355 „Koolikohustuslike laste arvestamise kord“. Paraku esines sel ajal EHISE andmebaasis koolide poolt sisestatud andmete kinnitamisel viivitusi ja ebatäpsusi. Täna on meie poolse kontrolli tulemusena andmed EHIS-es õiguspärased ja vastavad meie kooli dokumentatsioonile, mis olid ka Teie-poolse kontrolli ajal õiged meie koolis, aga ei vastanud EHISE andmetele. Ainult ühe õpetaja ametijärg oli uuendamata ja meie poolse vea tõttu oli talle palk valesti määratud. Käesoleva aasta märtsikuus, pärast Teie-poolse kontrolli lõppemist, parandasime antud vea. Täna Teid puuduse avastamisel. Ebatäpsused ja mõned valesti mõistmised kontrolli perioodil meie koolis olid tingitud kindlasti sellest, et ma olin puhkusel nimetatud perioodil. Teatasin sellest koheselt, jaanuari alguses, Teie töötajatele telefonitsi, et 26. veebruarist kuni 3. märtsini 2007. a. viibin puhkusel. Kui aga teatati Teie kontrolli teostamise aeg, siis paraku sattus see täpselt minu puhkuse ajale. Teatasin sellest uuesti Teie töötajatele ja palusin kontrolli teostamise aega muuta, mis ei olnud aga paraku Teie-poolset võimalik, mis oli ka arusaadav, sest Teie töö oli mahukas vabariigi koolides. Vastavalt eelnõu punktidele nr. 139, 140, 141, 142, 143, 144 teatan, et Pärnu linnas on Linnavalitsuse otsusega alates 31. augustist 2007. a. likvideeritud Pärnu Ühisgümnaasiumi Sihtasutus (ka teised 4 kooli Pärnus, mis olid Sihtasutused) ja selle asemele on moodustatud Pärnu Koolide Sihtasutus, mis tegeleb ainult koolide majandusküsimustega. Kõik töötajad (ringijuhid, pikapäevärühma õpetajad, raamatukoguhoidjad, infojuht, logopeed, laborandid) on toodud kooli koosseisu ja täna ei ole Pärnu linnas ametikohtade läbipõimimist munitsipalkoolide ja Sihtasutuste vahel. Täna Teid põhjaliku kontrolli läbiviimise eest, mis oli ka meile abiks oma edaspidise töö korraldamisel."

**Kallaste Keskkool** (direktori kiri): „Ma olen täielikult nõus sellega, et on vaja täpselt määrata riigi tasemel, missugustele pedagoogidele maksta palka PED eelarvest ja kellele KOVi eelarvest. Kui jutt käib pedagoogidest üldse, aga mitte õpetajatest, siis peab õigusaktidesse muudatuste sissetoomise teel lubama maksta kõikidele pedagoogidele vastavalt nende kvalifikatsioonile PED eelarvest. Pole õiglane, et KOVist makstakse pedagoogidele peaaegu kaks korda vähem kui õpetajatele tundide eest. Väärtslik töötasu annab õpetajatele ja teistele pedagoogidele, kes saavad praegu KOVist palju väiksemat palka, motivatsiooni. Lõppkokkuvõttes see toob lastele kasu, sest hariduse kvaliteeti mõjutab suurel määral õpetajate motiveeritus. Ma olen nõus kõikide Riigikontrolli ettepanekutega, aga esile toon järgmised...“ [Välja on toodud punktid 18, 19, 26, 27, 43, 58, 111, 112, 137.]

**Valguta Lasteaed-Algkool:** „KOV-i palgaraha - KOV-is peaks olema detailsemad põhimõtted palgaraha jaotamiseks mitme kooli vahel, eriti kui üks neist on väikekool. Peaks arvestama sellega, et liitklassis saaks anda osa põhianete tunde lahus. Selgust ei ole ka ringijuhide, pikapäevärühmakasvatavate palgamääras, kas töötasu võib maksta riiklikest vahenditest. Töötasustamise alused - Peaksid olema riiklikult kehtestatud töötasustamise alused, need ei peaks sõltuma vallavolikogu määrusest. Tõsi on see, et vajalik on määrata, kuidas tasustada õpetajate arenguvestlused, konkursside ettevalmistamine, tunnivälised üritused, näiteks laulupeol osalemine jms. Võrreldav palk - Tervitav on ettepanek nn kvalifikatsioonile mittevastava õpetaja tasustamiseks, tema palgamäär võrdsustamiseks noorempedagoogi palgamääraga. Kui mitte esimesel aastal, siis alates teisest tööaastast. Vajalik on ühtlustada tarifiktatsiooni koostamine, nt tarkvara. Segadus erinevate seaduste vasturääkivustega on tõsine probleem. Väga raske on jälgida sagedasi seaduste ja määruste muudatusi."

**Võru Kesklinna Gümnaasiumi** (direktori kiri): „Sain Teie poolt koostatud eelnõu kätte ja tutvusin. Välja võiks olla töötatud kord, kus on täpselt fikseeritud palga maksmise alused, millise tööül. eest tohib maksta lisatasu jne. Palju segadust on ka ületunnitööga."

**Jäneda Põhikool** (direktori kiri): „Jäneda Põhikooli esindajana tutvusin kontrolliaruandega. Aruanne on täpne, ülevaatlik, puudused on põhjalikult välja toodud. Loodan, et aruandes väljatoodud erinevused ja ka lausa vasturääkivused seadusaktides leiavad lahenduse."

**Võru I Põhikool** (direktori kiri): „Olen tutvunud aruandega, nõus kriitikaga, püüan edaspidi vigu vältida."

**Võru Vene Gümnaasium** (direktori kiri): „Täna Teid meeldiva koostöö eest ning Teie ettepanekud ja mõtted on teretulnud, ning jõudumööda püüan ka paremuse poole minna."

**Võru Täiskasvanute Gümnaasium** (direktori kiri): „Aruande vorm („Pedagoogide ja teiste haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine...“) oli arusaadav ning selle täitmine ei valmistanud raskusi."

**Võru Kreutzwaldi Gümnaasium** (direktori kiri): „Täna meid külastamast ja usun, et teie poolt koostatud ettepanekud jõuavad õigete inimesteni ning need ka ellu viiakse. Püüan ise paremini oma töökohustusi täita."

**Kolga Keskkool** (direktori kiri): „Saime Teie kontrollakti kätte, oleme sellega tutvunud. Kolga Keskkool ei esita omapoolseid kommentaare, kuna kontrollitud koole on palju, siis Riigikontroll on pädevam üldhinnangut andma. Üldjoontes nõustun kontrollaktiga."

**Uulu Põhikool:** „Tuginedes riigikontrolli poolt läbiviidud auditile, Uulu Põhikool viib läbi korrektiivid:

1. Töölepingud viiakse kooskõlla kehtiva seadusandlusega. Ettepanek: Haridusministeeriumi poolt koolitused direktoritele tööõiguse alal.
2. Pedagoogide poolt antud lisatundide üle peetakse eraldi arvestust ja nende eest tasutakse 150% palgamääraga. Ettepanek: Lubada õpetajal anda ületunde teatud hulgal, kus ei peaks tasustama 150% palgamääraga.
3. Vallavanem ja direktor sõlmisid kokkuleppe, mille järele kooli direktoril on õigus anda nädalas kuni 7 õppetundi, mille eest tasutakse vastavalt antud tundide hulgale ja pedagoogi ametijärgule.
4. Ettepanek: Lubada sõlmida määramata ajaks töölepingud kvalifikatsioonita õpetajatel, kes on pikka aega saavutanud häid tulemusi õppetöös (näide: Toomas Voll töötab muusikaõpetajana).

Täna riigikontrolli auditi läbiviijaid viisaka ja korrektse asjaajamise eest.”

**Tali Põhikool:** „Esitan kontrollaruande „Pedagoogide jt. haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine KOV üksustes“ eelnõus mind puudutavatele tähelepanekutele vastused tabeli kujul.  
Lõigu nr Tähelepanekud Rakendatud abinõud: 66/ Keskkaridusega õpetaja palgatase (Tähelepanek KOV tasandil) / Tali Põhikoolis töötab üks selline õpetaja. Tema töötasu viiakse vastavusse eelnõus esitatud ettepanekuga .  
91–93/ Asjaajamise nõrk korraldus / Koolijuht läbis 30.05.07 8-tunnise kursuse „Asjaajamine koolis ja töösuhete korrektne dokumenteerimine“. Asjaajamise korraldamisel arvestatakse saadud teadmisi ja järgitakse esitatud nõudeid.  
105–107/ Ületunnitöö arvestamine / Koolil oli ületundide arvestamise süsteem olemas. Selle täiustamiseks ja täpsustamiseks ootan HM kodulehele lubatud materjale.  
119–122/ Direktori puudus kokkulepe õppetundide andmiseks/ Vallavanemaga sõlmitakse vastav kokkulepe.  
125/ Direktor maksis endale tasu Vallavanemaga vormistatakse korrektsed õppetundide ja asendustundide eest kokkulepped , et töö eest saadud tasu ei oleks ebaseaduslik.”

**Eesti Maaomavalitsuste Liit:** „1. Leiame, et põhiosas tuleb nõustuda eelnõus toodud järeldustega. Riigikontroll on juhtinud tähelepanu paljudele ebakohtadele seadusandluses ja praktikas ning tehtavad ettepanekud peaksid süsteemi korrastama ja vahendite kasutamist läbipaistvamaks muutma.  
2. Osas „Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest“ on auditi tulemusel jõutud järelduste all toodud seisukoht, et „KOVid ei ole kogu toetusraha kasutanud pedagoogidele töö eest palga maksmiseks“. Nimetatud väidet peame mõneti eksitavaks ja ebatäpseks, kuna toetusraha otstarve on tunduvalt laiem. Vabariigi Valitsuse määrusega eraldatakse kohalikele eelarvetele tasandusfondist haridustoetus, mille hulgas arvestuslikult on ka vahendid osa pedagoogide palgavahendite ja sellest tulenevate maksude tasumiseks, kuid mis pole aga summaarselt eraldatud investeringuvahenditest, õpikute ja õppevahendite soetamise ja täiendkoolituse vahenditest.  
3. Sama osa kolmandas alapunktis toodud väide on kaheldav. Riigieelarve toetuse hulgas ei ole eraldi välja toodud palgavahendeid, seega kohalikud omavalitsused määravad ise koolile palgavahendite mahu, mis võib koosneda nii eelarvete tasandusfondist hariduskulude toetuseks eraldatud vahenditest kui valla- või linna enda muudest tuludest või laekumisest määratud vahenditest. Kuna seadusandlikult ei ole kohustust haridustoetuse vahendeid eelarves eraldi liigitada ning kajastada ega arvestada, on antud väide eksitav. Vaid juhtudel, kus kohalikud omavalitsused on vahendite eraldamisel koolile tasandusfondist haridustoetuseks eraldatud vahendid eristanud kohaliku eelarve vahenditest ja määranud seal sees ka ära haridustoetuse hulgas pedagoogide palkadeks kavandatud vahendid, saab see väide paika pidada, kui koolis nende vahendite kasutamine ja arvestus ei ole vastav. Sama mõistet on kasutatud ka p-s 19 toodud ettepanekus. (Vt lisaks meie kirja p 4.)  
4. Eelnõu p-s 19 toodud ettepaneku osas leiame, et kohalike eelarvete tasandusfondis haridustoetusteks eraldatavaid vahendeid ei saa järgalt eristada palgavahenditeks ja muudeks vahenditeks. Taoline jäik eristamine ei ole põhjendatud, kuna kasutatavad jaotussüsteemid panevad erinevad kohalikud omavalitsused erinevasse situatsiooni, kus neil on vajadus ise otsustada, kui suur hulk vahendeid eraldatava haridustoetuse hulgas ja milleks kasutada. Nõustume, et kohalik omavalitsus võiks aga ise eelarve vastuvõtmisel koolile eraldada vahendid eristada haridustoetuse hulgas ja kohalikust eelarvest eraldatud vahenditeks, kus on ka täpsustatud palga ja muudeks kuludeks kavandatud vahendite maht. See muudaks riigieelarvest tasandusfondi kaudu eraldatava haridustoetuse vahendite kasutamise läbipaistvaks ning kontrollitavaks.  
5. Eelnõu p-s 27 toodud ettepanek on ennatlik ja vastuoluline, kuna rahandusminister ei saa ega tohi määrata kindlaks kohaliku omavalitsuse kohustusi, st millised kulud tuleb kohaliku omavalitsusel endal kanda.  
6. Eelnõu p-s 58 toodud ettepanek on küll arusaadav, kuid Riigikontroll ei ole hinnanud, kas kohalikud omavalitsused on ka võimelised antud ettepanekut täitma. Meie hinnangul ei ole kõik omavalitsused selleks võimelised ilma muude valdkondade kuludid kärpimata või teisi ülesandeid täitmata jätmata. Seega eeldab antud ettepaneku täitmise riigieelarvest täiendavate vahendite eraldamist või kohaliku omavalitsuse tulubaasi suurendamist.  
7. Eelnõu p 80 sõnastusest võib järeldada, nagu ei tohiks kohalikud omavalitsused taolist reservi moodustada, kui ka hiljem neid vahendeid kasutatakse haridusvaldkonna vastavate ja õigustatud kulude katmiseks. Antud punkti sõnastus vajaks muutmist, kuna sellist keeldu seadusandluses kohaliku eelarve koostamisel ei ole.  
8. Ilmselt oleks täpsem kasutada eelnõus väljendi „riigieelarve tasandusfond“ asemel väljendit „kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfond riigieelarves“.”

Riigikontrolli soovitus	Vastused
<p><b>Pedagoogi mõiste</b></p> <p><b>18. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministriile:</b> algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, haridusseaduse ning muude haridusvaldkonna regulatsioonide muudatused pedagoogi mõiste täpsustamiseks ja ühtlustamiseks. (Lõigud 8–17)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Tagamaks ühtset praktikat ja ühest arusaadavust on pedagoogi mõistega seotud õigusaktide ülevaatamine haridusvaldkonna õigusaktides otstarbekas ja vajalik.“</p>
<p><b>Palgaraha kasutamise põhimõtted</b></p> <p><b>19. Riigikontrolli ettepanek rahandusministriile:</b> sõnastada selgemalt ning arusaadavamalt riigieelarve tasandusfondi hariduskulu palgaraha kasutamise põhimõtted, täpsustades, milliste ametikohtade töö tasustamiseks või kooli ülesannete täitmiseks tasandusfondi hariduskulu palgaraha kasutada võib. (Lõigud 8–17)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> „Nõustume esitatud ettepanekuga. Riigieelarve tasandusfondi hariduskulude eraldiste hulgas kajastuv palgakulude toetus on mõeldud munitsipaal- ja erakoolide õpetajate, direktori (juhataja) ning tema asetäitja õppealal palgakulude toetamiseks ning nimetatud põhimõtte vajab täpsustamist ka õigusaktides.“</p>

<p><b>Sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega pedagoogide võrreldav palk</b></p> <p><b>26. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> rakendada meetmed sama kvalifikatsiooni ja töökogemusega pedagoogidele sarnase töö eest võrreldava palga maksmise tagamiseks, nt arendades pedagoogide kutsestandardite ja kutsekirjelduste süsteemi. (Lõigud 20–25)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Kutsestandardite süsteemi arendatakse, kuid see ei määratle õpetajate üldtööaja hulka kuuluvaid ülesandeid. Uuringud on näidanud, et õpetaja üldtööaja sisse on hakatud arvama väga erinevaid ülesandeid. Haridus- ja Teadusministeerium kavandab teema arutelu õpetajate ühendustega, et leida otstarbekad lahendused tõstatatud probleemi lahendamiseks.”</p>
<p><b>Mittesihotstarbelise eraldise eelarvesse arvamine</b></p> <p><b>43. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:</b> selgitada KOVidele riigieelarve mittesihotstarbeliste eraldiste ja eelarve kulusid ületava tulu kasutamise põhimõtteid. (Lõigud 36–42)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> „Valla- ja linnaeelarve seaduse § 2 lõike 1 kohaselt koosneb valla- ja linnaeelarve vastava omavalitsusüksuse kõigist eelarveaasta tuludest ja kuludest ning finantseerimistingutest. Seaduse § 24 lõike 3 kohaselt võib valitsus riigieelarvest saadud sihtotstarbelised eraldised kasutusele võtta enne lisaeelarve tegemist, kuid ka nimetatud vahendid tuleb eelarvesse planeerida. Mittesihotstarbeliste eraldiste puhul ei ole ette nähtud võimalust neid kasutusele võtta enne lisaeelarve koostamist. Nõustume tehtud ettepanekuga, et omavalitsustele tuleb täpsustada seadusega kehtestatud nõudeid.”</p>
<p><b>Pedagoogide töötasustamise alused</b></p> <p><b>57. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatus, millega täpsustada volikogu pädevust pedagoogide töötasustamise aluste kehtestamisel nii konkreetsete ametikohtade kui ka palgaseaduse põhimõtetest tulenevate erisuste suhtes. (Lõigud 44–56)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga.”</p>
<p><b>Volikogu poolt võrreldavate palgamäärade kehtestamine</b></p> <p><b>58. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:</b> rakendada pedagoogide töötasustamise alustes põhimõtet, et kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele kehtestataks võrreldavad palgamäärad. (Lõigud 49, 50, 53)</p>	<p><b>Tapa vald:</b> „Kuna pedagoogi mõiste ning nende koolitöötajate ring, kes selle nimetuse alla mahuvad, on õigusaktides täpselt sätestamata, siis on olnud täpselt määratlemata ka see, et milliste pedagoogide töö tasustatakse riigi poolt eraldatud vahenditest ja milliste töö KOV oma vahenditest. Nõustume aruande seisukohaga, et kui pikapäevarühma kasvatajalt, koolipsühholoogilt, sotsiaalpedagoogilt ja logopeedilt või eripedagoogilt nõutakse samasugust kvalifikatsiooni nagu riikliku õppekava ainetunde andvatelt pedagoogidelt, siis peavad olema nende töö tasustamise alused olema võrreldavad.”</p> <p><b>Haapsalu linn:</b> „Palgamäärade erinevus riigieelarvest tasustatavate õpetajate ja KOVi eelarvest tasustatud pedagoogide vahel (vt auditi aruande p 56) on tõesti olemas. Haapsalu Linnavalitsus liigub selles suunas, et kehtestada kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavad palgamäärad. Samas on üldhariduskoolide ning huvikoolide pedagoogide töö väga erinev. Ühelt poolt on tegu kohustuslikku põhiharidust ja väga vastutusrikast gümnaasiumiharidust andvate õpetajatega ning teiselt poolt huviharidust pakkuva kooli õpetajatega, kes annavad tunde tõesti vaid asjast huvitatud lastele. Nimetatud õppetöö läbiviimine on märgatavalt lihtsam, sest nendel õpetajatel puudub mahukas kodutöö, mida praegu üldhariduskoolide õpetajad teevad. On ju viimastele pandud sisuliselt ka kohustus olla korraga õpetaja, sotsiaalpedagoog, psühholoog jne. Eelnevat silmas pidades peame võimalikuks küll palgamäärade ühtlustamise, kehtestades samas koormusnormide erinevuse, mis kokkuvõttes tähendab endiselt reaalse palga erinevust.”</p> <p><b>Rõuge vald:</b> „Kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavate palgamäärade kehtestamine on õige, kuid pole praegu teostatav. Valla eelarvest saavate töötajate (sealhulgas ka pedagoogi) palgad tihti ei tõuse nii palju kui pedagoogide palgad riigieelarvest.”</p> <p><b>Muhu vald:</b> „Kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele kehtestatakse võrreldavad palgamäärad.”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Põltsamaa Vallavalitsus on kehtestanud kõigile sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldavad palgade alammäärad.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Peame õigeks töötasustamise aluste kehtestamise haridus- ja</p>

	<p>teadusministri poolt, mitte iga KOV volikogu poolt. Rõngu vallas on riigieelarve tasandusfondist hariduskuludeks eraldatava toetuse kasutamine palgarahaks olnud küllalt läbipaistev ja selles osas puudusi ei olnud (eelno p 82, lk 21). Küll aga leiab vallavalitsus, et pedagoogide palgarahade arvestuse, kasutamise ja ka maksmise tingimuste (töötasustamise aluste) kohta võiks riigi tasandil olla välja töötatud ühtne kord arvesse võttes riigikontrolli poolt tehtud tähelepanekuid (pedagoogi mõiste täpsustamine, pedagoogi tööülesannete ring ja tööaeg jmt). Kui riik eraldab vahendid, siis riik kehtestab ka mängureeglid. Siis oleks tagatud ka Riigikontrolli soovitus maksta sama kvalifikatsiooniga pedagoogidele võrreldava palga maksmine.”</p>
<p><b>Keskharidusega pedagoogi palgamäär</b></p> <p><b>66. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:</b> käsitleda pedagoogide töötasustamise alustes määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning näha neile ette vähemalt keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldav palgamäär.</p> <p>(Lõigud 59–65)</p>	<p><b>Haapsalu linn:</b> „Haapsalu linnas on määratud ajaga töötavate keskharidusega õpetajate osakaal kõikidest õpetajatest üsna väike (vt p 66). Võtame arvesse ettepaneku arvestada nimetatud õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning kaalume võimalusi kehtestada neile keskharidusega noorempedagoogi palgamäär juba järgmisel eelarveaastal.”</p> <p><b>Muhu vald:</b> „Pedagoogide töötasustamise alustes määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid käsitletakse kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge ning nähakse neile ette keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldavad palgamäärad.”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Vastavalt Põltsamaa Vallavolikogu määruel „Põltsamaa valla koolide ja lasteaedade pedagoogiliste töötajate töötasustamise aluste kehtestamine“ on kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetaja (kelle hulka kuuluvad ka keskharidusega 1-aastase töölepinguga õpetajad) palga alammäär 30% madalam kõrgharidusega noorempedagoogi palgast. Kuna kehtestatud on alammäär, on igal koolijuhil võimalus maksta sellisele töötajale kõrgemat palka. Seda võimalust koolijuhid ka kasutavad. (Näide. 2007. aastal on kõrgharidusega noorempedagoogi palga alammäär 7800 krooni, seega kvalifikatsioonita õpetaja palga alammäär 5460 krooni. Lustivere Põhikoolis on ühele sellisele töötajale makstud palka 6900 krooni kuus, mis on alammäärast tunduvalt kõrgem.) On ka küsitav, miks peaks keskharidusega 1-aastase töölepinguga õpetajale maksta just keskeriharidusega noorempedagoogiga võrreldavat palka.”</p> <p><b>Rõuge vald:</b> „Rõuge Põhikoolis on keskharidusega õpetajatel võrreldav palgamäär keskeriharidusega noorempedagoogiga.”</p> <p><b>Tapa vald:</b> „Ei saa nõustuda seisukohaga, et käsitleda määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge. See ei oleks võrdne kohtlemine nende õpetajate suhtes, kes on kvalifikatsiooninõuded täitnud. Kvalifikatsiooninõuetele vastava palga saamine peaks olema stimuleeriv keskharidusega õpetajale, et omandada haridus, mis annaks talle kvalifikatsiooni. Käesoleval ajal on kõrgkoolidel loodud piisavalt väga paindlikke võimalusi õpetajatele kõrghariduse omandamiseks. On olemas näiteid õpetajate hulgas, kus õpetaja teades või lootes, et sobivat kvalifitseeritud pedagoogi ei leita, töötab aastaid õpetajana, kuid pole ise suutnud alustada või lõpetada õpinguid kõrgkoolis.”</p> <p><b>Martna vald:</b> „Kuna kvalifikatsiooninõuded nõuavad selliste pedagoogide käsitlemist järguta pedagoogidena, siis vald ei saa lisaraha taotlemisel raha juurde küsida. Vald aga ei ole võimeline oma eelarvest seda palgavahet kinni maksta. Kena oleks, kui haridusministeerium lubaks kõiki pedagooge käsitleda vähemalt noorempedagoogidena. Sellisel juhul oleks koolidel lihtsam leida õpetajaid väikeste koormustega õpetajate kohtadele.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Nõustume, et määratud ajaks sõlmitud töölepinguga töötavaid keskharidusega õpetajaid tuleb käsitleda kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid pedagooge.”</p>
<p><b>Personali koosseis</b></p> <p><b>75. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> algatada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatus, millega munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamine ning muutmise viia kooskõlla KOKSi vastava sättega; kaaluda personali ametinimetuste paindlikuma kasutamise võimaldamist koolides või kohustuslike ametinimetuste asendamist teenusestandardite kehtestamisega koolidele.</p> <p>(Lõigud 70, 74)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Haridus- ja Teadusministeerium arutab laiapõhjalisemalt munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamise ning muutmise viimist analoogseks kohaliku omavalitsuse teiste hallatavate asutuste korraga. Erinevate riikide praktika munitsipaalkooli personali koosseisu kinnitamisel on erinev. Pedagoogilise vabaduse aspektist hinnatuna ei oleks sellise muudatuse tegemine otstarbekas. Laiem suundumus on koolile suurema otsustusvabaduse andmine oma õppe- ja kasvatustöö korraldamisel. Sellest autonoomsusprintsibist lähtudes oleks vastav muudatus ilmselge tagasimineku. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et personali ametinimetuste kasutamine ja ametikohustuste täpsema lahtikirjutamise puudumine on rakendaja seisukohalt problemaatiline ning võib praktikas viia formaalse nõuete täitmiseni. Kaalume vastava regulatsiooni täpsustamise võimalusi.”</p>



<p><b>Kontrolli tõhustamine</b></p> <p><b>90. Riigikontrolli ettepanekud auditeeritud KOVidele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Valla- ja linnavalitsustel tõhustada sisekontrollimeetmete rakendamist ja teha süsteemselt munitsipaalkoolide üle teenistuslikku järelevalvet.</li> <li>Valla- ja linnavolikogudel näha revisjonikomisjoni tööplaanis või üksikülesannetena ette munitsipaalkoolide raamatupidamise õigsuse kontroll, kaasates sellesse vajaduse korral eksperte.</li> </ul> <p>(Lõigud 85–89)</p>	<p><b>Tapa vald:</b> „Munitsipaalkoolide sisekontrolli tõhustamine on kindlasti üks osa kogu KOV-i sisekontrollimeetmete uuendamisest. Senise kontrollitegevuse puudulikkuse põhjuseks on haridusnõuniku ametikohal ametniku puudumine ning ka see asjaolu, et KOV-i ametiasutuse struktuuris puudub ainult sisekontrolliga tegeleva töötaja ametikoht. Vallavolikogu revisjonikomisjoni töö korraldamisel on kindlasti vajalik lisaks niinimetatud „aastarevisjonile“ viia läbi ka kitsamaid valdkondi ning lühemaid perioode puudutavaid revisjone. Sealhulgas ka koolide raamatupidamise ja tehtavate kulude kontrollimiseks. Revisjonikomisjoni tööd piirab kindlasti asjaolu, et kõik komisjoni liikmed on igapäevaselt seotud oma põhitööga.”</p> <p><b>Rõuge vald:</b> „Rõuge vallavalitsus püüab teha järelevalvet koolides, et parandada koolide asjaajamise ja dokumentide koostamise taset. Vallavolikogu revisjonikomisjon püüab tõhustada talle seadusega antud kontrollipädevust.”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Põltsamaa Vallavalitsus on teostanud regulaarset teenistuslikku järelevalvet oma hallatavate koolide üle. Põltsamaa Vallavolikogu revisjonikomisjon on oma tööplaani lülitanud munitsipaalkoolide raamatupidamise õigsuse kontrolli, ühes Põltsamaa valla koolis on see ka teostatud.”</p> <p><b>Martna vald:</b> „Martna Vallavalitsus kontrollib käesoleval aastal koolide töölepingud ja nende vastavuse seadustega ning koostab järgnevateks aastateks allasutuste järelevalvete plaanid. Vallavolikogu revisjonikomisjoni tööplaanis on raamatupidamise õigsusekontroll ette nähtud aastaaruande kontroll koos audiitoriga.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Nõustume, et koolides tuleb tihedamini läbi viia teenistuslikku järelevalvet (Rõngu VV viis ulatusliku teenistusliku järelevalve läbi 2003. a) või teostada revisjonikomisjoni poolset kontrolli. Kuid siin on probleem selles, et sageli puuduvad revisjonikomisjonides ja ka väiksemates KOVides selleks kompetentsed isikud.”</p>
<p><b>KOVide ja munitsipaalkoolide juhendamine</b></p> <p><b>103. Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministriile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Koostada ja teha kättesaadavaks ministeeriumi veebilehel pedagoogide töötasustamise erisusi selgitavad juhendmaterjalid ning dokumentide näidised (tööleping, ametijuhend, tööaja- ja ületunnitöö arvestamine).</li> <li>Välja töötada ja teha koolidele kättesaadavaks tarkvara, mille toel saaksid koolid koostada pedagoogide palga arvestamise aluseks olevate andmete põhjal tarifikkatsiooni.</li> </ul> <p>(Lõigud 91–102)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Haridus- ja Teadusministeerium koostab juhendmaterjalid, mis toetavad õppeasutusi töölepingute ja ametijuhendite ettevalmistamisel ning tööaja- ja ületunnitöö arvestamisel. Konkreetsete näidiste ettevalmistamist Haridus- ja Teadusministeerium ei poolda, kuna dokumentide näidised ei ole paljudel juhtudel kooli spetsiifiliste probleemide puhul lahenduseks ning võivad olla pigem segadust tekitavad. Oluline on piisava infomahuga juhendmaterjali olemasolu. Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks tarkvara väljatöötamist pedagoogide palga arvestamise aluseks olevate andmete põhjal tarifikkatsiooni koostamiseks. Tarifikkatsiooni koostamise nõuet õigusaktidest ei tulene ning palgaarvestuse korraldamise viis on kohalike omavalitsuste vaba valiku küsimus. Oluline, et palga kujundamisel jälgitakse kõiki asjakohaseid õigusakte. Eelpool nimetatud juhendmaterjalide koostamisel arvestatakse kajastatakse ka peamisi probleeme seoses pedagoogide palga arvestusega.”</p>
<p><b>Juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamine</b></p> <p><b>104. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVide valla- ja linnavalitsustele:</b></p> <p>võtta tarvitusele meetmed koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks ning kooli töötajate töölepingute jm dokumentatsiooni nõuetele vastavuse tagamiseks.</p> <p>(Lõigud 91–102)</p>	<p><b>Haapsalu linn:</b> „Haapsalu Linna koolide direktoritele on planeeritud koolitus dokumendihaldusest ja asjaajamisest ning töölepingute vormistamisega seotud teemadest. Koolitus on planeeritud selle aasta novembris ning kavatsame sinna kaasata ka koolide sekretärid-juhiabid. Seejärel anname aega töölepingute seadusega vastavusse viimiseks, kus on konkreetselt kajastatud ka ületunnitöö eest tasustamise kord ning koostöös Tööinspeksiooniga vaatame need lepingud lõpuks kolmepoolselt üle. Samuti on Haapsalu Linnavalitsuse haridus- ja kultuuriosakond võtnud eesmärgiks töötada veel sellel aastal välja pideva teenistusliku järelevalve teostamise ajaline ja sisuline kava, samuti sisekontrolli meetmete juurutamine allasutustes.”</p> <p><b>Tapa vald:</b> „Munitsipaalkoolide direktorid on enne ametisse kandideerimist või vahetult peale töölepingu sõlmimist kohustatud läbima koolijuhtidele mõeldud juhtimiskoolituse, mille programmi kuuluvad ka tööõiguse ning juhtimise ained. Kindlasti on KOV-i kui kooli omaniku ülesanne teavitada koole seadusemuudatustest ning nõustada koole tööõigusealastes</p>

	<p>küsimustes. Seda on võimalik teha KOV-i ametiasutuse personalitöötaja (valla- või linnasekretäri) poolt otsese juhendamise või koolide juhtidele ja personalitöoga tegelevatele töötajatele sisekoolituse organiseerimise teel. Kooli omaniku poolt tehtava järelevalve käigus tuleb KOV-i ametiasutusel pöörata senisest enam tähelepanu töölepingute, käskkirjade jms vormistamisele. Jooksev kontroll ning puudustele tähelepanu juhtimine dokumentatsiooni vormistamises on praktikas aset leidnud KOV-i ametiasutuse rahandusosakonna töötajate poolt, kui koolide poolt edastatud dokumentide alusel toimub tasude arvestamine ja väljamaksmine. Koolidel on eelarvesse ette nähtud vahendite arvelt võimalik saata töötajaid ka väljaspool KOV-i korraldatavatele kursustele-koolitustele ja soetada vastavaid teavikuid.”</p> <p><b>Kuusalu vald:</b> „Koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks planeeritakse valla koolijuhtide suunamist vastavale täiendkoolitusele. Tähtaeg: 2008–2009. Koos koolijuhtidega vaadatakse üle ja vajadusel korrigeeritakse koolide asjaajamisdokumentatsioon – personali koosseis, põhimäärus, töösisekorraeeskiri, ametijuhendid jm. Tähtaeg: 2008.”</p> <p><b>Muhu vald:</b> „Võetakse tarvitusele meetmed koolidirektorite juhtimis- ja tööõigusteadmiste parandamiseks ning kooli töötajate töölepingute jm dokumentatsiooni nõuetele vastavuse tagamiseks”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Põltsamaa Vallavalitsus on kutsunud direktoreid nõustama Tööinspektsiooni Jõgevamaa Inspektsiooni tööinspektori Anne Simmulmanni töölepingute alal ning suunanud direktorid ka sellealasele koolitusele.”</p> <p><b>Rõuge vald:</b> „Võtame tarvitusele meetmed, et paraneks koolidirektori ja sekretäri juhtimis- ja tööõigusteadmised ning et dokumentatsioon vastaks nõuetele.”</p> <p><b>Martna vald:</b> „Martna vald suunab koolide direktorid vastavatele tööõiguslastele koolitustele ja viime sisse töölepingutest koopiade esitamise vallale. Vald teostab edaspidi järjepidevat kontrolli kõigi töölepingute jm. dokumentatsiooni üle.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Rõngu vallavalitsus leiab, et üks Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesannetest koordineerida ja juhendada kohalikke omavalitsusi hariduskorralduse valdkonnas (vt eelnõu p 3, lk 4) on jäänud väga tagasihoidlikuks. Kohalike omavalitsuste ja koolide süsteemne tasuta juhendamine ja koolitamine võiks olla ministeeriumi üks prioriteete. Siis ei saaks me rääkida erinevatest seaduse tõlgendamistest, koolijuhtide viletsast asjaajamise tasemest jne.”</p>
<p><b>Ületunnitöö rakendamine</b></p> <p><b>111. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> koostada ja teha kättesaadavaks ministeeriumi veebilehel pedagoogide ületunnitöö piiranguid, arvestust ja tasustamist selgitavad juhendid ning dokumentide näidised.</p> <p>(Lõigud 105–110)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga juhendite koostamise osas.”</p>
<p><b>Ületunnitöö tasustamine</b></p> <p><b>112. Riigikontrolli ettepanek auditeeritud KOVidele:</b> tagada, et töökohustuste täitmist üle tööajanormi käsitletak ületunnitööna ning näha selle nõuetekohaseks tasustamiseks koolide eelarvesse ette piisavalt raha.</p> <p>(Lõigud 105–110)</p>	<p><b>Tapa vald:</b> „Õpetajate ületunnitöö kajastatakse tööaja arvestuse dokumentides ja sellele on juhitud ka koolide tähelepanu. Ületunnitöö tasustatakse rahas või vaba aja andmisega. Ületunnitöö tasustamiseks nähakse ette rahalised vahendid ka 2008. a eelarves.”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Põltsamaa Vallavalitsus ja Põltsamaa Vallavolikogu on näinud koolide eelarves ette piisavalt raha ületunnitöö tasustamiseks ning püüab tagada, et töökohustuste täitmist üle normtööaja käsitletak ületunnitööna.”</p> <p><b>Muhu vald:</b> „Igakuist ületunnitööd arvestatakse tööajatabelis ja alates 01.09.2007 peetakse koondit vastavalt ettenähtud korrale.”</p> <p><b>Martna vald:</b> „Kuna pole selge, mida käsitleda õpetajate tööde juures ületundidena ja mida lugeda koolivaheajal tagasi saadud tundidena, siis töötab vald välja koos koolidega vastava korra, mis tagab ületunnitöö täpse arvestuse ja tasustamise.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Et KOV saaksid tagada pedagoogide õiget tööaja arvestust, tuleks Haridus- ja Teadusministeeriumil töötada välja ühtsed juhendid pedagoogide ametijuhendite koostamiseks (mida loetakse pedagoogi üldtööaja sisse, mida mitte, nt klassivälised üritused, kas ringitöö on lisatöö jne, jne).”</p>

<p><b>Direktorite poolt endale tasude maksmine</b></p> <p><b>128. Riigikontrolli ettepanekud auditeeritud KOVidele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tagada koolidirektoritega sõlmitud töölepingutes töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadav kajastamine eesmärgiga vältida koolidirektorite erinevaid tõlgendusi endale tasude määramisel.</li> <li>■ Parandada sisekontrollisüsteemi, et vältida kooli direktorite poolt endale ebaseaduslike tasude maksmist.</li> </ul> <p>(Lõigud 119–127)</p>	<p><b>Tapa vald:</b> „Koolide direktoritega sõlmitud töölepingud ja ametijuhendid vaadatakse läbi ning viiakse sisse muudatused lähtudes töösuhteid reguleerivast seadusandlusest ja auditiaruande ettepanekutest.”</p> <p><b>Rõuge vald:</b> „Vaatame sõlmitud töölepingu üle ning teeme vastavad parandused, et ei oleks erinevaid tõlgendusi.”</p> <p><b>Põltsamaa vald:</b> „Põltsamaa Vallavalitsus on üle vaadanud direktorite töölepingud ja ühised seisukohad palgatingimuste kajastamises on leitud ning püüab tõhustada ka sisekontrollisüsteemi.”</p> <p><b>Tahkuranna vald:</b> „Sõlmisime kokkuleppe koolidirektoriga töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadavaks kajastamiseks, et vältida koolidirektorite erinevaid tõlgendusi endale tasude määramisel.”</p> <p><b>Kuusalu vald:</b> „Kõikide koolidirektoritega sõlmitud töölepingud vaadatakse üle ja korrigeeritakse eesmärgiga tagada töökohustuste ja palgatingimuste üheselt arusaadav kajastamine. Tähtaeg: oktoober 2007.”</p> <p><b>Muhu vald:</b> „Koolidirektori tööleping vaadatakse üle ja tehakse vastavad täiendused”</p> <p><b>Martna vald:</b> „Martna Põhikooli direktoriga, kes töötas 01.jaanuar 2006.a. kuni 22.august 2006.a. tekkiski samal tasandil probleemid. Uue direktoriga on vormistatud valla poolt vastav käskkiri õpetaja tööde tegemiseks ja tasustamiseks.”</p> <p><b>Rõngu vald:</b> „Riigikontroll märgib õigesti, et tuleb direktorite töölepingud väga täpselt ja üheselt arusaadavad koostada. Ministeerium võiks ka siinjuures anda selge juhise, kas direktorid võivad üldse tunde anda ja kui võivad, kas seda käsitleda ületunnitöö või lisatööna. Rõngu vallavalitsus on valdavalt seisukohal, et koolijuht peaks tegelema ainult oma põhitööga s.o kooli juhtimisega. Meie kogemus näitab seda, et direktorid soovivad tundide andmisega küll lisa teenida, kuid samas võib leida nende töös piisavalt palju puudujärke.”</p>
<p><b>EHISe toimimine</b></p> <p><b>137. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> luua EHISes võimalused selleks, et tõenäoliselt ebaõigete või nõuetele mittevastavate andmete sisestamisel annaks register andmete esitajale automaatse veateate.</p> <p>(Lõigud 129–136)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga. Vastav infosüsteemi arendustöö ebaõigete andmete sisestamise vältimiseks toimub pidevalt.”</p>
<p><b>Munitsipaalkooli ülesannete täitmine</b></p> <p><b>145. Riigikontrolli ettepanek haridus- ja teadusministrile:</b> analüüsida põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja muude haridusvaldkonna õigusaktidega munitsipaalkoolile pandud ülesannete täitmise vajalikkust. Vajaduse korral töötada välja ettepanekud muudatuste tegemiseks õigusaktides munitsipaalkooli ülesannete täitmise alternatiivsete võimaluste kohta.</p> <p>(Lõigud 138–144)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> „Munitsipaalkoolile pandud ülesanded moodustavad süsteemi, millega luuakse õpilastele tingimused üldhariduse omandamiseks. Kooli ülesandeks ei ole ainult õppetundide läbiviimine. Kvaliteetse üldhariduse omandamise ja haridusõiguse tagamise eelduseks on tervikliku õppe-kasvatustsükli toimimine. Lisaks tunnis igapäevaselt toimuvale õppele, peab üldhariduskool looma kasvukeskkonna, koos kõigi sinna juurde kuuluvate tugiteenuste tagamisega. Kindlasti tuleb pidevalt analüüsida võimalusi põhifunktsiooni toetavate tugifunktsioonide osutamise (sh sisseostmise) lihtsustamiseks, seal kus see on vajalik ning võimalik, jälgides seda, et ei kaasneks koolijuhi vastutuse hägustumine tervikliku õppe-kasvatustsükli koordineerimisel. Koolivõrgust laekuva tagasiside alusel on Haridus- ja Teadusministeerium teinud pidevalt ettepanekuid õigusruumi täpsustamiseks, liikudes mitmetes küsimustes koolidele suurema otsustusvabaduse andmise suunas. KOVid peavad koolide majandustegevuse ning õppe- ja kasvatustööd toetava tegevuse korraldamiseks loodud sihtasutuste ülesanded sõnastama ja juhtimise korraldamise vastavuses asjakohaste õigusaktidega.”</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli anda hinnang sellele, kas pedagoogide palgakorraldust reguleerivad õigusaktid on KOVidele üheselt arusaadavad, kas neis puuduvad vastuolud teiste õigusaktidega ja kas nad on järgitavad. Samuti oli eesmärgiks hinnata, kas KOVid täidavad seadusest tulenevaid nõudeid pedagoogide ja teiste haridustöötajate palkade maksmisel, ning selgitada välja nõuete mittetäitmise põhjused.

Auditi eesmärgiks ei olnud hinnata riigieelarve tasandusfondist eraldatud toetuse kasutamise sihipärasust muudeks eesmärkideks (nt täienduskoolitus, õppevahendid, investeeringud).

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi valimisse kuulus 15 linna-valda ning 36 munitsipaalkooli valimisse arvatud KOVidest. Valimi moodustamisel võttis Riigikontroll aluseks Haridus- ja Teadusministeeriumi suurusel ja teeninduspiirkonnal rajaneva üldhariduskoolide jaotuse: suurlinnakoolid, maakonnakeskuste koolid, valla või väikelinna koolid ja teeninduspiirkonnata koolid. Valimi moodustamisel arvestati, et valimisse satuks valdu-linnu, kus oleks esindatud erinevad munitsipaalharidusasutused (sh põhikoolid ja gümnaasiumid) ning erinevad õppevormid (sh päevane-, õhtu- ja kaugõpe). Kuna mitu omavalitsusüksust ühines 2005. a lõpul, oli valimiga hõlmatud ka 3 vast ühinenud valda. Valimisse kuulunud linnade-valdade ja munitsipaalkoolide nimekiri on toodud aruande lisa A.

Auditeeritud perioodiks oli 2006. aasta.

Auditi raames analüüsisid audiitorid dokumente (sh KOVide pedagoogide töötasustamise alused, eelarve ja selle muutmise otsused ning seletuskirjad, taotlused täiendavate vahendite eraldamiseks, personali koosseisud, töölepingud ja ametijuhendid, tarifikkatsioonid, käskkirjad, tööajaarvestuse tabelid, ületunnitöö arvestuse dokumendid, palgalehed, palgaarvestuse isikukaardid), veebilehtedel avaldatud ning Eesti Hariduse Infosüsteemi ja e-riigikassa infot ning korraldasid intervjuud kõigi auditeeritute esindajatega. Auditi raames intervjuueeritud isikute nimekiri on esitatud aruande lisa B.

Auditis oli Riigikontrolli tähelepanu KOVi ja kooli tasandil suunatud järgmistele põhiküsimustele:

- Kas kohalike omavalitsuste regulatsioonid pedagoogide ja teiste haridustöötajate töö tasustamisel vastavad kehtivatele õigusaktidele?
- Kas kohalikud omavalitsused eraldavad koolide eelarvesse palgaraha õigus- ja sihipäraselt?
- Kas koolide eelarvesse eraldatud palgaraha kasutatakse õigus- ja sihipäraselt?

### Auditi lõpetamise aeg

Auditiprotseduurid lõpetati 2007. aasta mais.

### Auditi meeskond

Auditirühma kuulusid vanemaudiitor Airi Mikli ja nooremaudiitor Merle Lukk.

### Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/07/81.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid munitsipaalkooli tööd ja õpetajate tasustamist puudutavas valdkonnas

05.03.2004 – Õpetajate puudus üldhariduskoolides

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa A: Valimisse arvatud linnad ja vallad ning munitsipaalkoolid

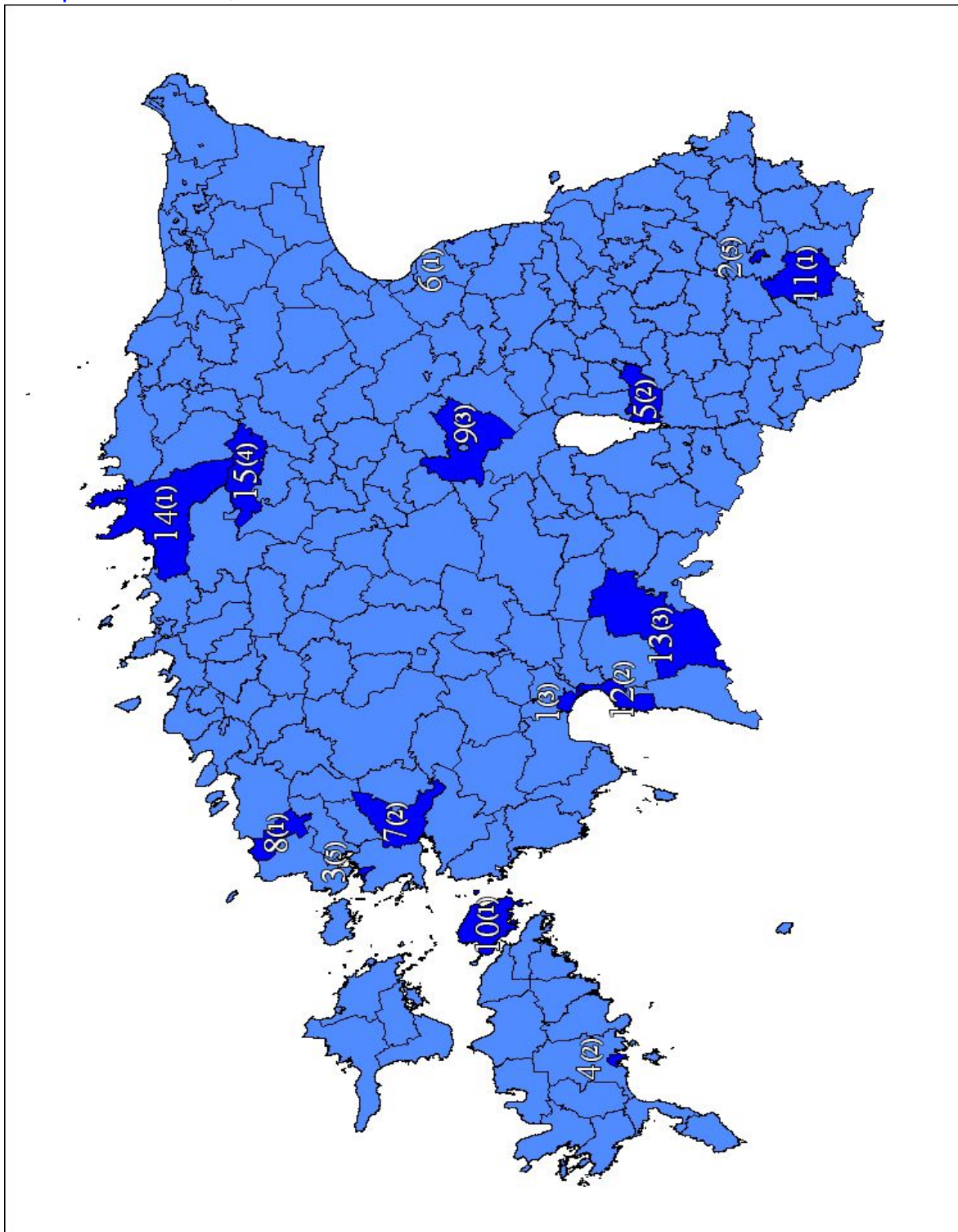
### 1. Valimisse arvatud KOVid ja nende munitsipaalkoolid

Number lisa A joonisel 2	Kohaliku omavalitsuse üksus	Munitsipaalkool	Maakond
1	Pärnu linn	Pärnu Ühisgümnaasium Pärnu Täiskasvanute Gümnaasium Pärnu Koidula Gümnaasium	Pärnu maakond
2	Võru linn	Võru I Põhikool Võru Täiskasvanute Gümnaasium Võru Vene Gümnaasium Võru Kesklinna Gümnaasium Võru Kreuzwaldi Gümnaasium	Võru maakond
3	Haapsalu linn	Haapsalu Linna Algkool Haapsalu Gümnaasium Haapsalu Täiskasvanute Gümnaasium Haapsalu Wiedemanni Gümnaasium Haapsalu Üldgümnaasium	Lääne maakond
4	Kuressaare linn	Kuressaare Gümnaasium Saaremaa Ühisgümnaasium	Saare maakond
5	Rõngu vald	Rõngu Keskkool	Tartu maakond
6	Kallaste linn	Valguta Lasteaed-Algkool Kallaste Keskkool	Tartu maakond
7	Martna vald	Martna Põhikool Rõude Lasteaed-Algkool	Lääne maakond
8	Nõva vald	Nõva Põhikool	Lääne maakond
9	Põltsamaa vald	Lustivere Põhikool Adavere Põhikool Esku-Kamari Kool	Jõgeva maakond
10	Muhu vald	Muhu Põhikool	Saare maakond
11	Rõuge vald	Rõuge Põhikool	Võru maakond
12	Tahkuranna vald	Tahkuranna Lasteaed-Algkool Uulu Põhikool	Pärnu maakond
13	Saarde vald	Tihemetsa Põhikool Tali Põhikool Kilingi-Nõmme Gümnaasium	Pärnu maakond
14	Kuusalu vald	Kolga Keskkool	Harju maakond
15	Tapa vald	Tapa Gümnaasium Tapa Vene Gümnaasium	Lääne-Viru maakond

Jäned Põhikool

Lehtse Põhikool

**2. Valimisse arvatud KOVide geograafiline jaotus (numeratsiooni vt lisa A, p 1, joonisel tumesinisega; sulgudes auditeeritud munitspaalkoolide arv KOVis)**





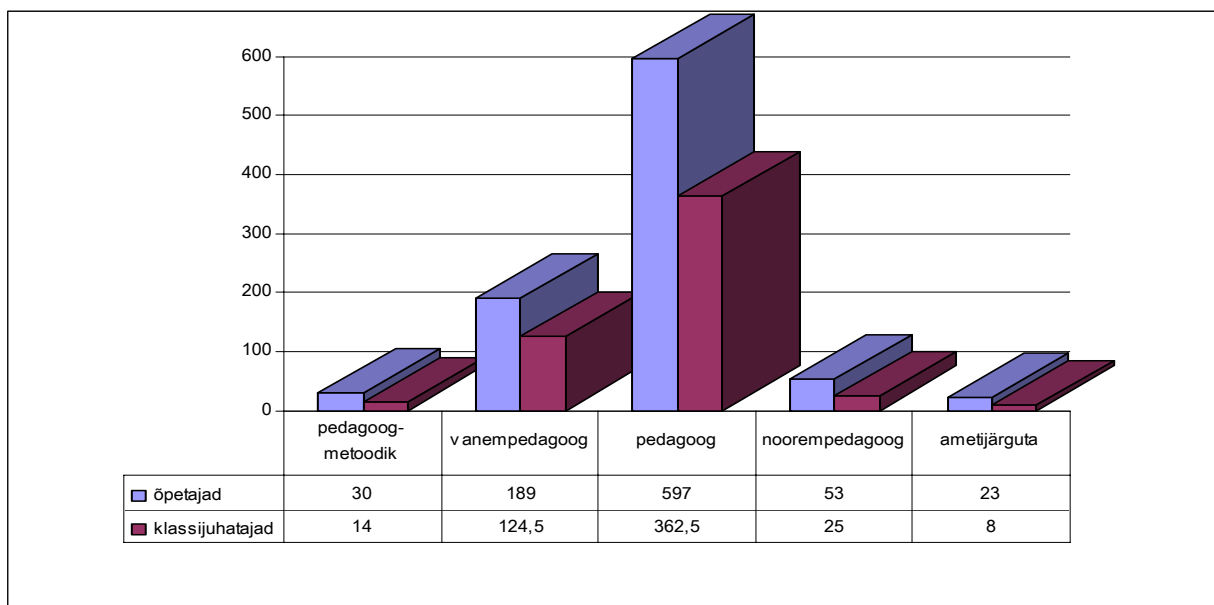
## Lisa B: Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Asutus	Kohtumisel osalejad
05.02.2007	Haapsalu Linnavalitsus	<b>Argo Roos</b> (haridus- ja kultuuriosakonna juhataja), <b>Lea Tammsalu</b> (pearaamatupidaja)
05.02.2007	Haapsalu Linnavalitsus	<b>Küllli Öunapuu</b> , <b>Maret Limmer</b> (raamatupidajad)
05.02.2007	Haapsalu Linnavalitsus	<b>Martin Schwindt</b> (majandus- ja finantsala aselinnapea)
05.02.2007	Haapsalu Täiskasvanute Gümnaasium	<b>Vladimir Padama</b> (direktor)
06.02.2007	Haapsalu Linna Algkool	<b>Kersti Arov</b> (direktor)
07.02.2007	Haapsalu Üldgümnaasium	<b>Aive Saadjärv</b> (direktor)
07.02.2007	Haapsalu Gümnaasium	<b>Andres Ammas</b> (direktor)
08.02.2007	Haapsalu Wiedemanni Gümnaasium	<b>Leini Vahtras</b> (direktor)
19.02.2007	Põltsamaa Vallavalitsus	<b>Piret Nõmmiksaar</b> , <b>Kaja Toom</b> (raamatupidajad)
19.02.2007	Põltsamaa Vallavalitsus	<b>Silja Peters</b> (haridus- ja kultuurinõunik)
20.02.2007	Esku-Kamari Kool	<b>Eda Miljand</b> (juhataja), <b>Viive Müür</b> (juhiabi)
20.02.2007	Adavere Põhikool	<b>Sirje Jõemaa</b> (direktor)
21.02.2007	Lustivere Põhikool	<b>Malle Tuur</b> (direktor)
26.02.2007 01.03.2007	Pärnu Linnavalitsus	<b>Ester Märss</b> (haridusosakonna ökonomist)
26.02.2007	Pärnu Linnavalitsus	<b>Aime Tamm</b> , <b>Valentina Tšernoutsakaja</b> (rahandusosakonna raamatupidajad)
27.02.2007	Pärnu Ühisgümnaasium	<b>Peep Eenraid</b> (direktori asetäitja õppetöö alal) <b>Silva Peimann</b> (sekretär)
27.02.2007	Pärnu Ühisgümnaasiumi SA	<b>Peeter Vihmaru</b> (finantsjuht)
28.02.2007	Pärnu Täiskasvanute Gümnaasium	<b>Karin Kurvits</b> (direktor)
28.02.2007	Pärnu Koidula Gümnaasium	<b>Rein Eglon</b> (direktor), <b>Elve Allikvee</b> (sekretär)
02.03.2007	Pärnu Linnavalitsus	<b>Leili Hanson</b> (rahandusosakonna juhataja asetäitja), <b>Eve Vihmaru</b> (rahandusosakonna pearaamatupidaja)
06.03.2007	Nõva Vallavalitsus	<b>Sirje Laas</b> (finantsist-raamatupidaja)
06.03.2007	Nõva Põhikool	<b>Virve Tauts</b> (direktori kohusetäitja)
08.03.2007	Martna Vallavalitsus	<b>Valeri Ruuse</b> (vallavanem), <b>Reet Kuldmeri</b> (raamatupidaja)
08.03.2007	Rõude Lasteaed-Algkool	<b>Kaie Kliss</b> (juhataja)
09.03.2007	Martna Põhikool	<b>Eve Laherand</b> (direktor)
15.03.2007	Kuusalu Vallavalitsus	<b>Maire Kivistu</b> (halduspeaspetsialist), <b>Ljudmilla Tursk</b> (pearaamatupidaja), <b>Kai Sinisalu</b> (haridusspetsialist)
15.03.2007	Kolga Keskkool	<b>Tõnu Valdma</b> (direktor)
16.03.2007	Kuusalu Vallavalitsus	<b>Küllli Schmidt</b> (finantsist)
19.03.2007	Muhu Vallavalitsus	<b>Lea Valk</b> (pearaamatupidaja), <b>Liivi Osa</b> (vanemraamatupidaja)
20.03.2007	Kuressaare Linnavalitsus	<b>Õilme Salumäe</b> (haridusnõunik), <b>Mai Takkis</b> (rahandusnõunik)
20.03.2007	Kuressaare Gümnaasium ja KG SA	<b>Toomas Takkis</b> (direktor), <b>Ursula Rahnik</b> (personalispetsialist), <b>Anne Kilumets</b> (vanemraamatupidaja)

22.03.2007	Saaremaa Ühisgümnaasium ja SÜG SA	<b>Viljar Aro</b> (direktor), <b>Taimi Sepp</b> (pearaamatupidaja)
03.04.2007	Rõngu Vallavalitsus	<b>Kaida Vool</b> (pearaamatupidaja)
03.04.2007	Valguta Lasteaed-Algkool	<b>Lea Pung</b> (juhataja)
04.04.2007	Rõngu Keskkool	<b>Raivo Ruukel</b> (direktor)
09.04.2007	Tahkuranna Vallavalitsus	<b>Eeri Tammik</b> (vallavanem), <b>Viiu Jürgenson</b> (pearaamatupidaja), <b>Laine Merivee</b> (raamatupidaja- palgaarvestaja)
09.04.2007	Tahkuranna Lasteaed-Algkool	<b>Krista Saarse</b> (juhataja)
10.04.2007	Tahkuranna Vallavalitsus	<b>Viiu Jürgenson</b> (pearaamatupidaja), <b>Laine Merivee</b> (raamatupidaja-palgaarvestaja)
10.04.2007	Uulu Põhikool	<b>Lembi Nõmm</b> (direktor)
11.04.2007	Saarde Vallavalitsus	<b>Kalle Song</b> (vallavanem), <b>Evald Tammsalu</b> (sotsiaalnõunik), <b>Anne Saar</b> (pearaamatupidaja)
11.04.2007	Kilingi-Nõmme Gümnaasium	<b>Aarne Link</b> (direktor)
12.04.2007	Tali Põhikool	<b>Signe Post</b> (direktor)
12.04.2007	Tihemetsa Põhikool	<b>Aita Matson</b> (Tihemetsa Põhikooli direktor)
19.04.2007	Kallaste Linnavalitsus	<b>Aive Laumets</b> (pearaamatupidaja), <b>Kiira Leonova</b> (vanemraamatupidaja (palgaarvestaja))
19.04.2007	Kallaste Keskkool	<b>Veera Suits</b> (direktori kt)
23.04.2007	Tapa Vallavalitsus	<b>Alar Teras</b> (finantsnõunik), <b>Hilda Aruauk</b> (pearaamatupidaja), <b>Marite Simanavitšute</b> (raamatupidaja (Tapa Gümnaasiumi ja Jäneda Põhikooli palgaarvestaja)), <b>Natalja Safronova</b> (raamatupidaja (Lehtse Põhikooli ja Tapa Vene Gümnaasiumi palgaarvestaja))
23.04.2007	Tapa Vene Gümnaasium	<b>Henry Kallaste</b> (direktor), <b>Maria Voronova</b> (direktori asetäitja õppekasvatuse alal)
24.04.2007	Tapa Gümnaasium	<b>Elmu Koppelman</b> (direktor)
25.04.2007	Lehtse Põhikool	<b>Katrin Lumiste</b> (direktor), <b>Merike Kärmas</b> (õppealajuhataja)
25.04.2007	Jäneda Põhikool	<b>Ülle Oru</b> (algklasside õpetaja õppealajuhataja ülesannetes)
02.05.2007	Võru Linnavalitsus	<b>Kerstin Tammjärv</b> (nõunik-ökonomist)
03.05.2007	Rõuge Vallavalitsus	<b>Liili Maran</b> (haridusnõunik-raamatupidaja), <b>Palmi Mägi</b> (pearaamatupidaja)
03.05.2007	Rõuge Põhikool	<b>Toomas Raju</b> (direktor)
07.05.2007	Võru Vene Gümnaasium	<b>Helle Rebane</b> (direktor)
07.05.2007	Võru I Põhikool	<b>Helve Sibul</b> (direktori kohusetäitja)
08.05.2007	Võru Kreutzwaldi Gümnaasium	<b>Katrin Martinfeld</b> (direktor)
08.05.2007	Võru Täiskasvanute Gümnaasium	<b>Merike Ojamaa</b> (direktor)
09.05.2007	Võru Kesklinna Gümnaasium	<b>Kaare Martinfeld</b> (direktor)
07.06.2007	Haridus- ja Teadusministeerium	<b>Pille Raamat</b> (planeerimisosakonna juhataja), <b>Indrek Kiik</b> (õigusosakonna jurist (üldharidus)), <b>Maris Ambo</b> (planeerimisosakonna eelarvetalituse finantsekspert (üldharidus))
15.06.2007	Rahandusministeerium	<b>Sulev Liivik</b> (riigieelarve osakonna kohalike omavalitsuste talituse juhataja) /kirjalik intervjuu/

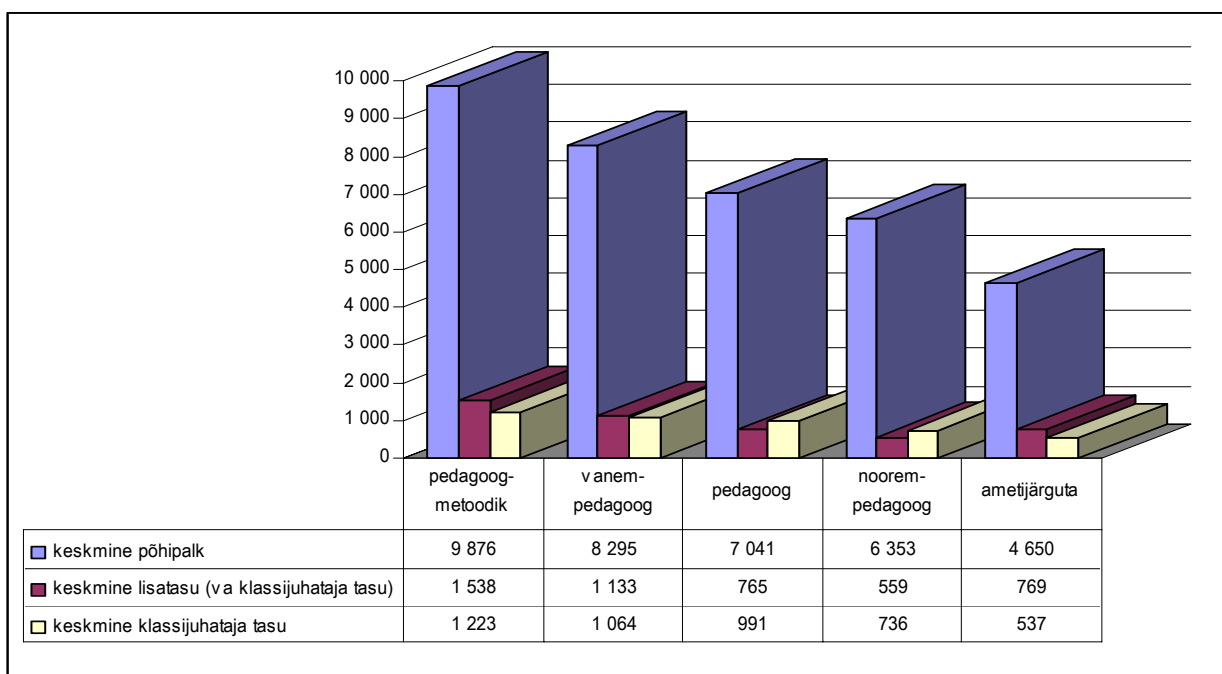
## Lisa C: Valimisse arvatud munitsipaalkoolide õpetajad ja nende töötasustamine 2006. a

### 1. Auditeeritud koolide õpetajate ja klassijuhatajate koosseis ametijärgude kaupa 31.12.2006. a seisuga



Allikas: Auditeeritute andmed, Riigikontrolli analüüs

### 2. Auditeeritud koolide õpetajate keskmine palk (põhipalk, lisatasud, klassijuhatajatasu) ametijärgude kaupa 31.12.2006. a seisuga\*



Allikas: Auditeeritute andmed, Riigikontrolli analüüs

\* Auditi käigus ei tuvastatud, et noorempedagoogidele oleks makstud madalamat palka kui riiklik alammäär 6600 krooni. Osa noorempedagooge oli tööle asunud õppeaasta algusest, s.o alates septembrist, vastavaid andmeid analüüsi käigus ei arvestatud. Kõigi KOVide esitatud andmete põhjal ei olnud alati võimalik kindlaks teha, kas noorempedagoog oli töötanud 12 kuud aastas.