

Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus

*Kuidas aidata tuhandeid lapsi,
kes koolis ei taha käia?*

Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus

Kuidas aidata tuhandeid lapsi, kes koolis ei taha käia?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel, et hinnata, mida on tehtud koolikohustuse täitmise parandamiseks ning kas koolides koolikohustuse täitmise tagamiseks rakendatud meetmed on olnud tulemuslikud.

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- riigil on ülevaade koolikohustuse mittetäitjatest ja muutustest koolikohustuse täitmisel;
- koolid, kohalikud omavalitsused, vanemad ja õpilased on teadlikud oma õigustest ja kohustustest seoses koolikohustuse täitmisega;
- rakendatud meetmed koolikohustuse täitmise tagamiseks on mõjusad.

Koolikohustuse mittetäitmiseks peetakse auditis seda, kui

- koolikohustuslik laps ei ole kantud ühegi kooli nimekirja;
- õpilane puudub regulaarselt õppetööst (on puudunud põhjendamata enam kui 20% tundidest ühe õppeveerandi jooksul);
- põhihariduseta õpilane katkestab õpingud;
- õpilane ei suuda omandada õppekava (õpilasel on puudulikke veerandi- ja aastahindeid).

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Elanikkonnale vähemalt põhihariduse pakkumist on nii Eesti kui ka Euroopa Liit deklareerinud oma strateegilise eesmärgina. Hariduse omandamine on oluline nii üksikisiku kui ka riigi seisukohalt. Statistika näitab, et põhihariduseta inimestel on raskem tööd leida, põhihariduseta töötajad teenivad keskmisest madalamat palka ning madal haridustase on ka oluliseks kuritegevuse riskiteguriks. Lisaks võivad põhihariduseta isikud tuua riigile kaasa täiendavaid kulusid sotsiaaltoetuste vajaduse ja suurema kuritegevuse kaudu. Seetõttu on oluline, et võimalikult suur hulk õpilasi omandaks põhihariduse. Riik kulutab põhihariduse pakkumiseks igal aastal miljardeid kroone.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli 2002. a auditi tulemustega võrreldes on Haridus- ja Teadusministeerium algatanud mitmeid tegevusi, kuid olukord koolikohustuse täitmisel ei ole paranenud. Olulisemad auditi tähelepanekud on järgmised.

- **Endiselt ei ole täpsustatud koolikohustuse mittetäitmise mõistet ning eri osapoolte kohustusi seoses koolikohustuse täitmisega.**
- **Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole täpset ülevaadet koolikohustuse täitmisest.** Riigil puuduvad järjepidevad andmed koolikohustuse mittetäitmise jälgimiseks ning seetõttu ka ülevaade koolikohustuse mittetäitjatest ning probleemsetest õpilastest. Samuti on vähe usaldusväärseid andmeid erinevate meetmete rakendamise kohta.
- **Arvestuses koolikohustuslike laste üle on olulisi puudusi ning seetõttu ei saa kindel olla, et kõik koolikohustuslikud lapsed kooli jõuavad.** Riigikontrolli analüüs näitas, et üle 3800 rahvastikuregistri andmetel koolikohustusliku lapse ei ole ühegi kooli nimekirjas ja nende koolikohustuse mittetäitmise põhjus ei ole teada. Neist 1438 lapse eest oli Eesti riik kontrollimise seisuga maksnud ka lapse-toetust. Ülejäänud enam kui paar tuhat last tõenäoliselt Eestis ei ela, sest lapsetoetust nende eest ei maksta ning enamiku elukoht on rahvastikuregistris täpsustamata.
- Õppetööst puudumine ei ole vähenenud. **Ligikaudu 2% õpilastest (3100 õpilast) puudub koolist põhjendamata enam kui 20% tundidest**, st need lapsed on küll mõne kooli nimekirjas, kuid sisuliselt koolikohustust ei täida. Keskmiselt puudus iga õpilane koolist 3 nädalat õppeaasta jooksul, millest ühe nädala moodustavad põhjendamata puudumised.
- **Paljudel õpilastel on probleeme õppetöös edasijõudmisega ning õpingud katkestanute hulk püsib endiselt kõrge.** Kõige tõsisem probleem on 3. kooliastme (7.–9. kl) õpilastega, kus puudulikke veerandihindeid on ligi viiendikul õpilastest ja puudulikke aastahindeid rohkem kui 7%-l õpilastest.
- **Koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatakse üha rohkem meetmeid.** Erinevate meetmete rakendamiseks eraldati 2007. aastal ligikaudu 2,5 korda rohkem raha kui 2003. aastal. Nii on näiteks võrreldes 2002/2003. õppeaastaga ligemale kuuekordistunud õpilaskodude arv. Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmetel on oluliselt rohkem ka neid õpilasi, kes saavad logopeedilist abi ja parandusõpet. Osaliselt on see tõus tingitud asjaolust, et koolid on hakanud EHISesse rohkem sisestama andmeid meetmete kasutamise kohta.
- Koolid hindasid **kõige tulemuslikumaks meetmeks** koolikohustuse täitmise parandamisel tasandusklassi. Väga hästi hindavad koolid õpilaskodu ja kasvatusraskustega õpilaste klassi. Spetsiaalseid klasse pidasid heaks meetmeks ka probleemsed lapsed, kuid kõige tõhusamaks hindasid lapsed psühholoogi või psühhiaatri nõustamist, mida koolid nii kõrgelt ei hinnanud. **Kõige vähem tulemuslikuks meetmeks** hindasid nii koolid kui ka õpilased saatmist alaealiste komisjoni.

- **Kuigi aastate jooksul on hakatud laialdasemalt rakendada erinevaid meetmeid, ei ole koolikohustuse täitmise näitajad (katkestamine, puudumised) paranenud.** Seetõttu ei saa pidada riigi tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel tulemuslikuks. Riik kulutab enam kui 120 mln kr aastas meetmetele, mille tulemuslikkust süsteemselt ei hinnata. Riigikontroll leiab, et üldhariduse arengukavas sätestatud näitajad põhikooli kolmandast astmest (7.–9. kl) väljalangejate ning puudulike aastahinnete kohta võivad jääda aastaks 2013 saavutamata.

Haridus- ja teadusministri vastus: Ministril ei ole olulisi vastuväited auditi järelduste ja soovitude kohta. Oma vastuskirjas Riigikontrollile lubas minister parandada koolikohustuslike laste arvestust ning andmete kogumist koolikohustuse täitmise näitajate ja rakendatud meetmete kohta tagamaks, et kõik lapsed jõuavad kooli ning võtavad õppetööst vajalikul määral osa. Ministeeriumis valmistatakse ette põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, mis täpsustavad kooli ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid tugimeetmete pakkumisel. Koostöös Siseministeeriumiga planeeritakse luua tööühm, et täpsustada kohalike omavalitsuste ülesandeid nn kadunud laste otsimisel. Samuti lubas minister arutada tugimeetmete rakendamise ja vanemate vastutuse teemat Sotsiaal- ja Justiitsministeeriumiga.

Sisukord

Ülevaade põhihariduse omandamisest (koolikohustuse täitmisest)	5
Koolikohustuse (mitte)täitmise mõiste on endiselt täpsustamata	6
Koolikohustuse täitmist peavad tõsiseks probleemiks viiendik koole	7
Arvestus koolikohustuslike laste üle on lünklik	7
Enam kui 2% õpilastest puudub koolist pikka aega põhjendamata	15
Paljudel õpilastel on probleeme õppetöös edasijõudmisega	17
Õpingud katkestanuid on endiselt palju	19
Koolikohustuse täitmist toetavad meetmed	22
Meetmete kasutamise kohta on vähe usaldusväärseid andmeid	23
Meetmete kasutamine on kooliti erinev, kuid maakondlikult enam ühtlustunud	24
Meetmete kasutamine kasvab	27
Vähem kui pooltele klassikursust kordama jäänud õpilastest rakendati mõnda meetet	30
Ainult pooltele õpingud katkestanud õpilastele rakendati mõnda meetet	31
Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud meetmete tulemuslikkuse hindamisega	31
Probleemsete õpilastega tegelemiseks hinnatakse kõige tulemuslikumaks tasandusklassi, õpilaskodu, aineõpetaja õpiabi ja kasvatusraskustega laste klassi	33
Alaealiste komisjoni saatmine ei ole tulemuslik	34
Meetmete rakendamine kasvab, kuid probleemid ei vähene	35
Sättestamata on lapse ja vanema vastutus koolikohustuse täitmise eest	36
Kohaliku omavalitsuse ja kooli ülesanded meetmete pakkumisel on ebaselged	37
Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused	38
Auditi iseloomustus	41
Riigikontrolli varasemaid auditeid koolikohustuse täitmise valdkonnas	44
Lisa A: Ülevaade Riigikontrolli 2002. a auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” tehtud ettepanekute täitmisest	45
Lisa B: Ülevaade kohalike omavalitsuste kaupa sellistest koolikohustuslikest lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest, kelle elukoht oli registreeritud Eestis ja kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga)	48
Lisa C: Intervjuud	49

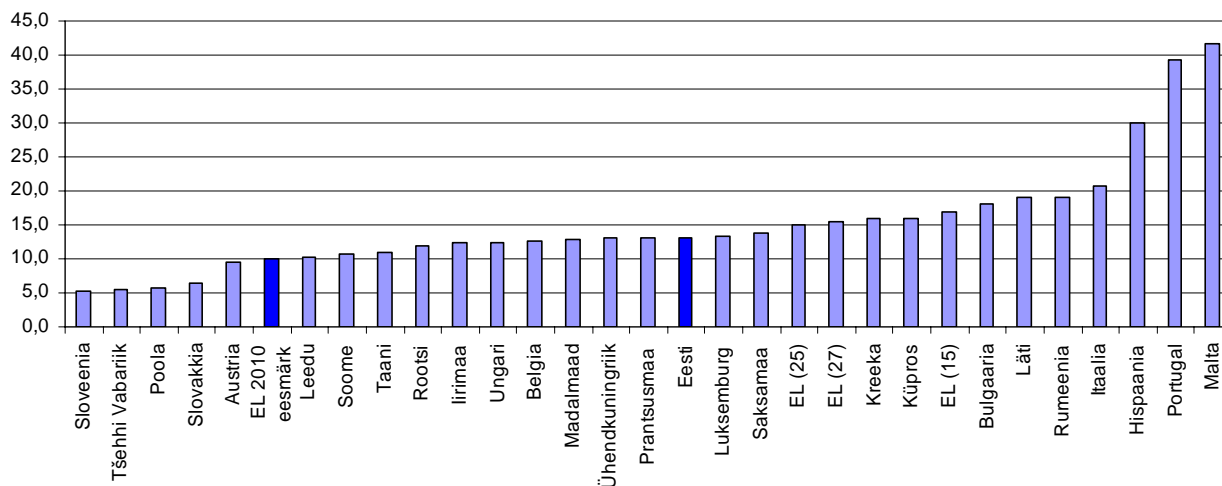
Ülevaade põhihariduse omandamisest (koolikohustuse täitmisest)

1. Õppimine on kooliealistel lastel põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega määratud ulatuses kohustuslik. Eestis peavad koolis käima kõik 7–17-aastased lapsed, kellel pole koolikohustust edasi lükatud ning kes pole veel põhiharidust omandanud. Lisaks Eesti kodanike lastele on koolikohustuslikud ka Eestis elavate välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikute lapsed, välja arvatud välisriigi esindajate lapsed. 2006/2007. õa-l (01.01.2007. a seisuga) omandas põhiharidust 129 360 õpilast, sealhulgas 909 last, kes 2006/2007. õa ei oleks pidanud veel kooli minema, ning 3133 üle 17-aastast isikut.

Miks põhihariduse omandamine on oluline?

2. Elanikkonnale vähemalt põhihariduse pakkumist on nii Eesti kui ka Euroopa Liit deklareerinud oma strateegilise eesmärgina. Euroopa Liidu Lissaboni strateegia ja Eesti üldharidussüsteemi arengukava rõhutavad, et haridussüsteem peab võimaldama noortel omandada vähemalt põhihariduse. Üks Euroopa Liidu 2010. aasta hariduseesmärke on tagada, et vähemalt 85% 20–24-aastastest isikutest oleks omandanud minimaalselt keskhariduse. Eurostat mõõdab 18–24-aastaste noorte, kellel on kõige rohkem põhiharidus ja kes ei õpi edasi, osakaalu rahvastikust (joonis 1). Selle näitaja osas on Eesti küll veidi paremas seisus kui Euroopa Liidu keskmine, kuid tuleb arvestada, et keskmist näitajat mõjutab oluliselt Lõuna-Euroopa riikide suur noorte arv, kellel on kõige rohkem põhiharidus. Seega peab vähemalt põhihariduse tagamine võimalikult suurele hulgale õpilastele olema üks peamisi hariduskorralduslikke eesmärke.

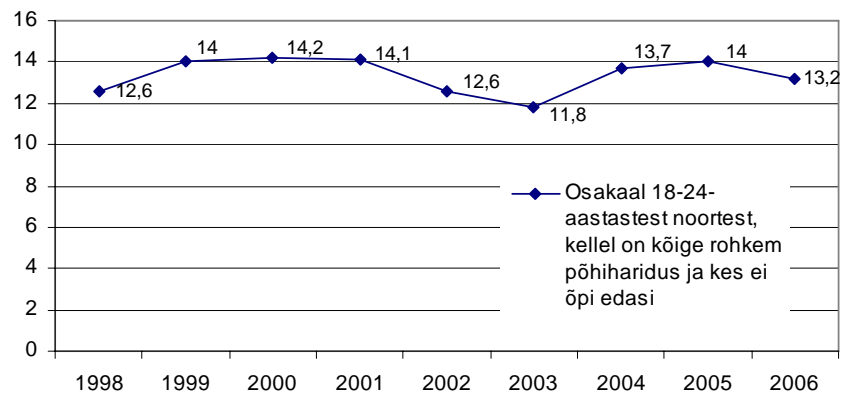
Joonis 1. Varakult õpingud katkestanud 18–24-aastaste noorte osakaal Euroopa Liidus (% rahvastiku vanuserühmast, kellel on kõige rohkem põhiharidus ning kes ei õpi edasi)



Allikas: Eurostat

3. Lissaboni strateegia rakendamiseks on välja töötatud Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava aastateks 2005–2007, mille täitmise aruandes perioodil 2005–2006 on negatiivse trendina välja toodud 20–24-aastaste haridustase. Eestis on 2005. a 22-aastaste vähemalt keskkhariduse omandanute osakaal 2000. a võrreldes langenud 83,6%-lt 80,9%-le. Eurostati andmed näitavad 2006. aastal ilma keskkhariduseta 18–24-aastaste noorte osakaalu kerget langust (joonis 2). Seega nii Eesti üldharidussüsteemi arengukavas kui ka Euroopa Lissaboni strateegias seatud eesmärkide täitmiseks peab suurendama põhihariduse omandanud isikute osakaalu.

Joonis 2. Varakult õpingud katkestanud 18–24-aastaste noorte osakaal Eestis aastatel 1998–2006 (%)



Allikas: Eurostat

4. Eesti üldhariduse arengukavas on seatud eesmärgiks, et põhikooli kolmandas astmes väljalangenute arv langeks aastaks 2010 1%-le ja aastaks 2013 juba 0,8%-ni. 2006. aastal oli vastav näitaja 1,5%.

5. Hariduse omandamine on oluline nii üksikisiku kui ka riigi seisukohalt. Põhihariduse omandamine tagab võimaluse jätkata õpinguid gümnaasiumis või kutsekoolis ning seeläbi omandada endale parem positsioon tööturul. Näiteks ilmneb tööturustatistikast, et põhihariduseta inimestel on raskem tööd leida ning töötuse määr nende hulgas on kordades kõrgem kui keskmine töötuse määr. Samuti on põhihariduseta isikute sissetulekud tunduvalt madalamad.

6. 2003. aastal uuris Riigikontroll audiga „Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi” seoseid haridustaseme ning kuritegevuse vahel ning leidis, et madal haridustase on ka oluliseks kuritegevuse riskiteguriks. Põhihariduseta isikute osakaal kinnipeetavatest on märgatavalt suurem kui nende osakaal kogu rahvastikust. Kui 2006. aastal oli põhihariduseta isikuid kogu tööealisest rahvastikust 4,6%, siis kinnipeetavate hulgas oli neid Eesti vanglasüsteemi ja kriminaalhoolduse 2006. a aastaraamatu järgi 20% ning kriminaalhooldusaluste hulgas 16%.

Koolikohustuse (mitte)täitmise mõiste on endiselt täpsustamata

7. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus küll määrab piirid, millal ja kui kaua laps peab koolis käima, kuid ei ütle täpsemalt, mida koolis käimine tähendab. Seetõttu on selgusetu, kas koolikohustuse täitmiseks piisab, kui õpilane on mõne kooli nimekirjas, või on ka oluline, et ta koolis realselt

Kas teadsite, et

töötuse määr põhihariduseta isikutel oli 2006. a 16,7%. Samal ajal oli keskmine töötuse määr 5,9%.

keskmine brutopalk põhihariduseta isikutel moodustas 2006. a 62% keskmisest brutopalgast.

20% kõigist kinnipeetavatest ja 16% kõigist kriminaalhooldusalustest moodustasid 2006. a põhihariduseta isikud.

Statistikaamet, Justiitsministeerium

Mis on koolikohustuse mittetäitmine?

käiks ning õppetööst osa võtaks. Üldiselt on koolid oma kodukordades reguleerinud, et osavõtt koolitundidest on kohustuslik ning puududa võib kuni 3 päeva vanema kirjalikul loal ning edasi ainult arstitõendi alusel. Koolikohustuse (mitte)täitmise mõiste keskne määratlemine aitaks täpsustada õpilaste kohustusi ning annaks selged juhised, milliste nõuete täitmist õpilastelt oodata. Samuti aitaks koolikohustuse mittetäitmise määratlemine eri osapooltel (koolil, kohalikul omavalitsusel) võtta õigeaegselt tarvitusele meetmeid, et aidata raskustesse sattunud õpilastel põhiharidus omandada. Lisaks võimaldab see koguda riigil teavet selle kohta, kui suurel hulgal õpilastest on risk põhiharidust mitte omandada.

8. Riigikontroll soovitas juba 2002. a auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” toonasele haridusministrile määrata kindlaks, mida mõista koolikohustuse mittetäitmise all. Samuti on koolikohustuse täitmise mõiste soovitanud sätestada Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalve osakond oma riikliku järelevalve ülevaates 2004/2005. õppeaasta kohta. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole senini sätestanud, keda mõista koolikohustuse mittetäitjana. Ministeeriumis on käesoleva auditi valmimise ajaks välja töötatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ettepanekud koolikohustuse teema täpsustamiseks (sh ka koolikohustuse mittetäitjate mõiste defineerimiseks), kuid need ettepanekud ei ole seaduse muutmise eelnõuks veel vormistatud.

9. Käesolevas auditis on eeldatud, et õpilane täidab koolikohustust, kui ta on mõne kooli nimekirjas, osaleb õppetöös ning jõuab koolis edasi. Koolikohustuse mittetäitmise piiriks on võetud põhjendamata puudumine enam kui 20% tundidest. Koolide esindajate hinnangul on see kriitiline hulk õppetunde, millest puudumise korral ei ole õpilane suuteline suure tõenäosusega õppekava omandama. Edasijõudmist hinnatakse puudulike veerandi- ja aastahinnete põhjal, mis näitavad, kas õpilane saab talle püstitatud ülesannetega minimaalselt nõutaval tasemel hakkama. Sarnaseid näitajaid (v.a „koolis edasijõudmist”) kaalub Haridus- ja Teadusministeerium sätestada ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses koolikohustuse täitmise näitajatena.

Koolikohustuse täitmist peavad tõsiseks probleemiks viiendik kooli

10. Riigikontrolli küsitlus koolides näitas, et koolikohustuse täitmise probleemi pidas oma koolis „väga oluliseks” viiendik koolidest (21%). „Küllaltki oluliseks” pidas seda probleemi oma koolis veel kolmandik koolidest (34%). Koolikohustuse täitmise probleemi pidas oma koolis „väheoluliseks” või „üldse mitte oluliseks” 45% kõigist koolidest.

11. Ülekaalukalt on koolikohustuse täitmise probleem kõige suurem põhikooli viimases astmes. Tervelt 69% koolidest arvas, et peamiselt on koolikohustuse täitmise probleemid seotud kolmanda **kooliastme** õpilastega. Kõige vähem problemaatiliseks koolikohustuse täitmisel pidasid koolid 1.–4. klassi õpilasi, kelle kohta arvas 73% koolidest, et nende klasside õpilaste koolikohustuse täitmisega pole üldse probleeme.

Arvestus koolikohustuslike laste üle on lünklik

12. Koolikohustuse täitmise esmaseks eelduseks on, et laps on mõne kooli nimekirjas. Koolikohustuslike laste üle arvestuse pidamine ja koolikohustuse täitmise kontrollimine on põhikooli ja gümnaasiumiseaduse järgi kohalike omavalitsuste ülesanne. Täpsemalt reguleerib

Koolide hinnang koolikohustuse täitmisele

Kooliastmed:

I kooliaste – 1.–3. klass

II kooliaste – 4.–6. klass

III kooliaste – 7.–9. klass

Koolikohustuslikud isikud koolide nimekirjades

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) – riiklik register, kuhu kogutakse andmeid õpilaste, õpetajate, õppeasutuste, õppekavade ja koolituslubade ning haridust tõendavate dokumentide kohta.

koolikohustuslike laste arvestust Vabariigi Valitsuse 10.11.2000. a määrus nr 355 „Koolikohustuslike laste arvestamise kord”, mille järgi on kohalikul omavalitsusel kohustus koostada iga aasta 1. septembril esimesse klassi astuvate laste nimekirjad ning saata need koolidele; pidada koolikohustuslike õpilaste arvestust (esimesse klassi astumine; õppima asumine väljapoole teeninduspiirkonda ja/või haldusterritooriumi, teise riiki, teise kooli; põhikooli lõpetamine või õpingute katkestamine seoses koolikohustuse täitmise vanusepiiri ületamisega); pidada arvestust laste kohta, kelle koolikohustuse täitmine on nõustamiskomisjoni otsusega edasi lükatud. Seega peaks kohalikel omavalitsustel olema ülevaade kõikidest koolikohustuslikus eas olevatest lastest, sh ka nendest, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas. Alates 2004. aastast peetakse arvestust õpilaste üle [Eesti Hariduse Infosüsteemis](#) (edaspidi EHIS).

13. Intervjuudest kohalike omavalitsuste esindajatega ning rahvastiku-registri ja EHISe andmete võrdlusest selgus, et täielikku ülevaadet siiski kohalikel omavalitsustel ei ole. Kohalike omavalitsuste esindajad arvasid, et eelnimetatud koolikohustuslike laste arvestamise kord on nii EHISe kasutuselevõtu kui ka kohustuste ebaselguse tõttu vananenud ning seda ei täideta täies ulatuses. Kohalikel omavalitsustel pole võimalik saada infot kõigi määruses nõutud õpilaste kohta. Eelkõige puudutab probleem neid lapsi, kes pole kooli jõudnudki, on lahkunud välismaale või kelle asukoht on jäänud ühest koolist teise ülemineku käigus teadmata. Kui laps on asunud õppima mõne teise omavalitsuse kooli, siis on kohalikul omavalitsusel võimalik seda alates 2007. aasta kevadest kontrollida EHISest, tehes selleks spetsiaalse päringu. Kui aga õpilane on läinud kooli välismaal ilma sellest kooli või rahvastikuregistrilt teavitamata või pole üldse ühessegi kooli õppima asunud, siis on kohalikul omavalitsusel väga raske välja selgitada lapse tegelikku asukohta. Ning isegi kui kohalik omavalitsus on lapse asukoha välja selgitanud, siis pole tal võimalik ilma dokumentaalse aluseta selle kohta riiklikesse registritesse sissekannet teha.

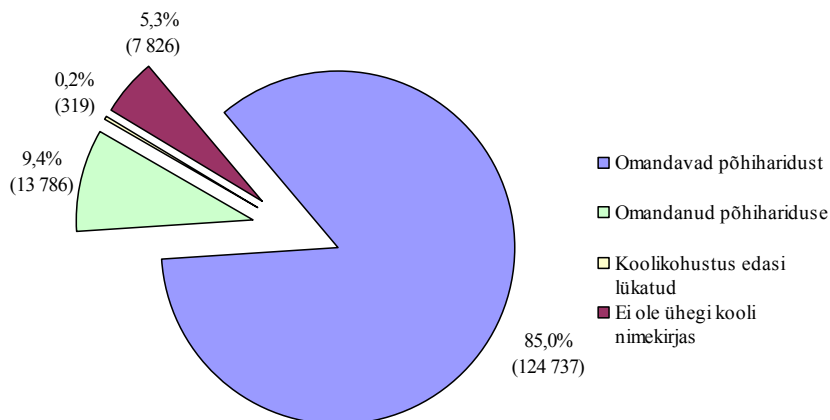
14. Kohalike omavalitsuste esindajad pidasid probleemiks puudulikke elukohaandmeid rahvastikuregistris, kuigi rahvastikuregistri seaduse järgi on elukoha registreerimine kohustuslik. Rahvastikuregistri andmetest selgus, et koolikohustuslikus eas olevatest isikutest 2763-1 (ehk 1,9%-1) puudusid andmed elukoha kohta. Ühelt poolt võib elukohaandmete puudumine seada kohalikud omavalitsused raskesse olukorda hariduse omandamiseks vajalike tingimuste loomisel ja kulutuste planeerimisel. Teisalt pole määratletud, kelle ülesandeks on selgitada välja elukohaandmeteta õpilase asukoht ning tagada tema kooliskäimine.

15. Ka riigis tervikuna puudub ülevaade, kas kõik koolikohustuslikud lapsed käivad koolis. Selle väljaselgitamiseks uuris Riigikontroll, kui paljud lapsed, kes oleks pidanud 01.01.2007. a seisuga koolis käima, ei olnud ühegi kooli nimekirjas.

16. 01.01.2007. a seisuga oli rahvastikuregistri andmetel koolikohustuslikus eas isikuid (st isikuid, kes 01.10.2006. a seisuga olid saanud 7-aastaseks ning 01.01.2007. a seisuga olid alla 17-aastased) kokku 146 668. Suurem osa neist omandasid põhiharidust, osa oli juba põhihariduse omandanud ning osal oli koolimine nõustamiskomisjoni otsusega edasi lükatud (vt joonis 3). Selliseid koolikohustuslikke isikuid,

kes oleks pidanud täitma koolikohustust, kuid ei sisaldunud ühegi kooli nimekirjas, oli kokku 7826.

Joonis 3. Koolikohustuslikus eas isikud õppimise staatuse järgi



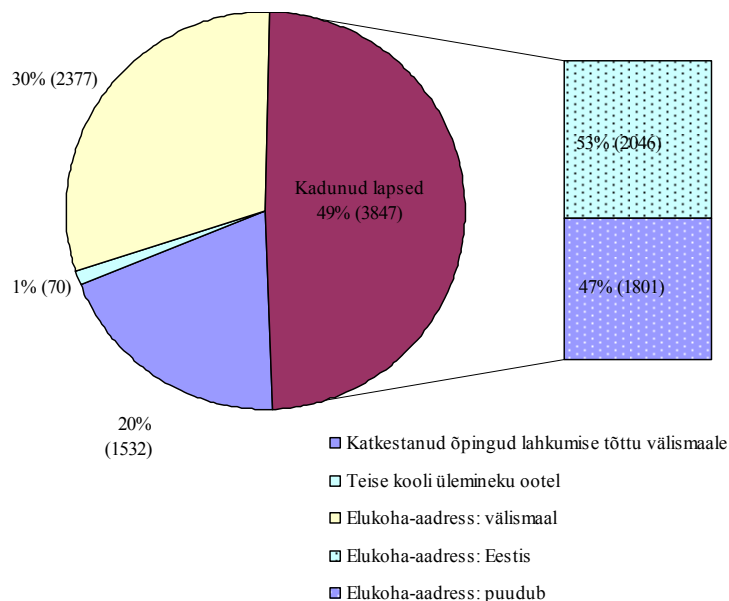
Allikas: Rahvastikuregister; EHIS; nõustamiskomisjonide materjalid; Riigikontrolli arvutused

Kadunud lapsed – mõistet kasutatakse käesolevas auditis nende laste kohta, kes rahvastikuregistri andmetel on koolikohustuslikus eas, elavad Eestis või elukoht on märkimata, kellel ei ole koolikohustust edasi lükatud ning nad ei ole EHISe andmetel omandamas või omandanud põhiharidust.

17. Koolikohustuslikest lastest, kes ei olnud ühegi kooli nimekirjas, olid ligikaudu pooled asunud elama välismaale (vt joonis 4, katkestanud õpingud lahkumise tõttu välismaale ja elukoha aadress välismaal). Lisaks pole 70 last ühegi kooli nimekirjas kooli vahetamise tõttu, olles ühest koolist lahkunud, kuid teise kooli veel mitte jõudnud. Arvestades välismaale lahkunud ja kooli vahetavad õpilased koolide nimekirjadest puudevatest õpilastest maha, jääb järgi 3847 isikut. Neid isikuid võib pidada koolikohustuse täitmise seisukohast kadunud lasteks.

18. Kadunud lastest 53%-l on rahvastikuregistri andmetel elukoht Eestis ning 47%-l registris elukohaandmed puudusid (vt joonis 4). Siseministeeriumi esindajate selgituse kohaselt võib rahvastikuregistris elukohaandmeteta isikute puhul olla tegemist isikutega, kel on topeltkodakondsus ja kes tegelikult Eestis ei ela.

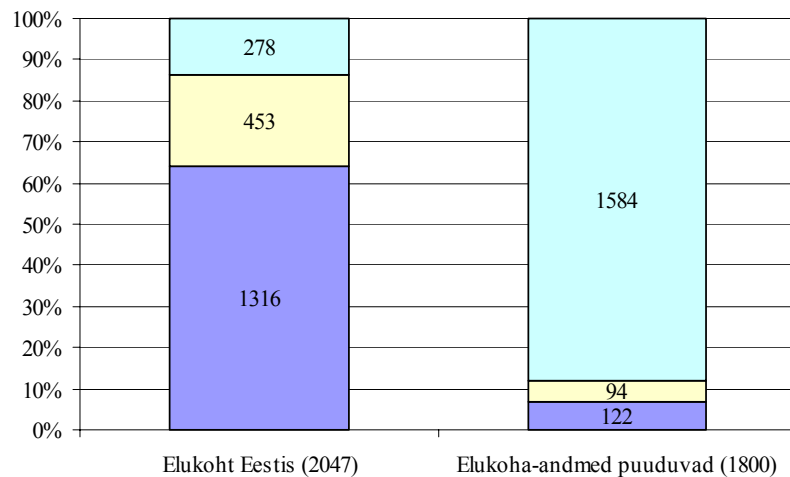
Joonis 4. Koolikohustuslikud lapsed, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas



Allikas: Rahvastikuregister, EHIS; Riigikontrolli arvutused

19. Päring Sotsiaalkindlustusametile näitas, et osa kadunud laste eest on siiski makstud lapsetoetust (vt joonis 5). Kuigi lapsetoetuse maksmine ja koolikohustuse täitmine ei ole omavahel seotud, näitavad andmed lapsetoetuse maksmise kohta, kas isikud elavad tõenäoliselt realselt Eestis või mitte – need, kelle eest Eesti riik lapsetoetust ei maksa, ei viibi suure tõenäosusega Eestis. Rahvastikuregistri andmetel sai Eestis elavatest kadunud lastest lapsetoetust 01.01.2007. a seisuga 65%. Samas nendest, kelle elukohtaandmed rahvastikuregistris puudusid, said 01.01.2007. a seisuga lapsetoetust siiski vähesed (7%). Sellest võib järeldada, et need lapsed, kes toetust ei saa (v.a 16-aastased isikud, kes ei saa lapsetoetust oma vanuse tõttu), ei ela tõenäoliselt Eestis. Samas jääb kahtlus ka lapsetoetust saavate laste Eestis viibimise kohta, kuna paljud isikud on huvitatud saada toetust mitmest riigist. Kui kokkuvõttes arvestada kadunud lastest maha need isikud, kes 01.01.2007. a seisuga lapsetoetust ei saanud, jääb järgi 1438 isikut, kelle kohta teave puudub.

Joonis 5. Nn kadunud lapsed elukohtaandmete ja lapsetoetuse saamise järgi

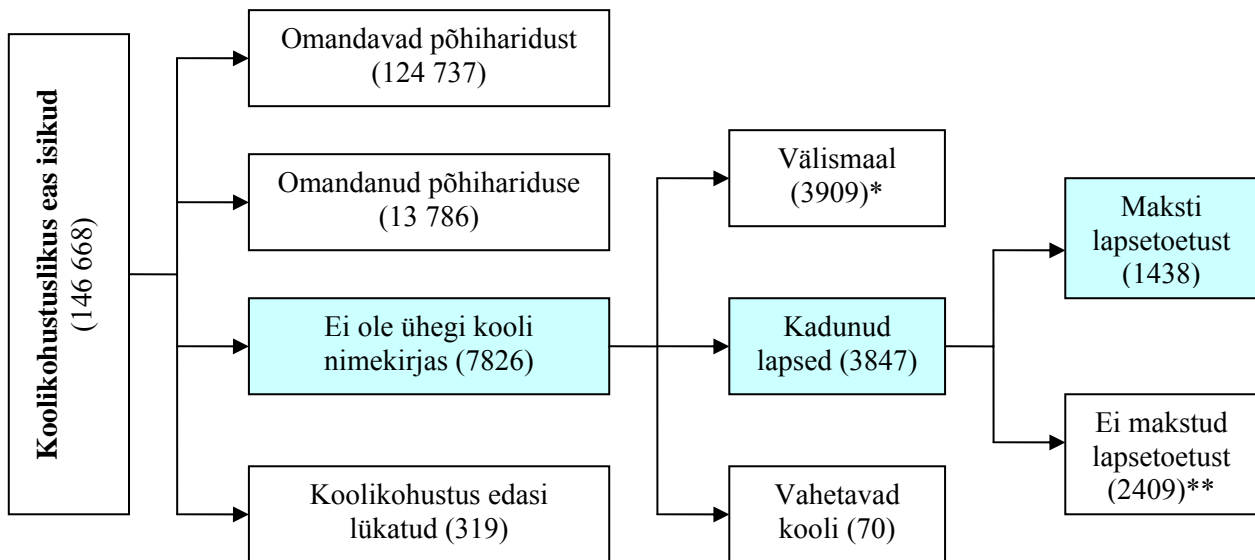


- Ei ole lapsetoetust saanud
- On saanud lapsetoetust varem (enne 01.01.2007)
- Sai lapsetoetust 01.01.2007

Allikas: Rahvastikuregister; Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused

20. Joonisel 6 on esitatud kokkuvõtlik skeem eelnevalt kirjeldatud (p-d 15–19) Riigikontrolli arvutuskäigust koolikohustust mittetäitvate laste arvu leidmiseks.

Joonis 6. Riigikontrolli arvutuste skeem koolikohustust mittetäitvate laste leidmiseks



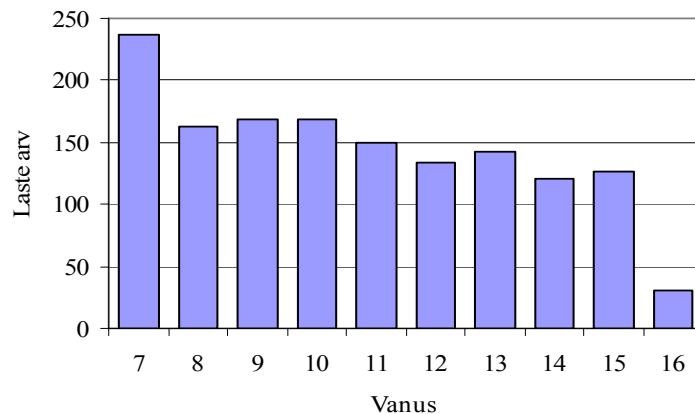
* Hõlmab isikuid, kelle rahvastikuregistrirjagne elukohta aadress oli välismaal või kes olid katkestanud põhihariduse omandamise lahkumise tõttu välismaale.

** Need isikud tõenäoliselt ei ela Eestis.

Allikad: Rahvastikuregister, EHIS; Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused

21. Kokkuvõttes on Eestis 1438 koolikohustuslikus eas olevat last, kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga), kuid kes ei ole ühegi kooli nimekirjas ega ole ka põhiharidust omandanud. Neist 1316 elukohaks on rahvastikuregistris märgitud Eesti aadress, 122 puhul elukohaandmed puuduvad. Valdav enamus neist lastest on Eesti kodakondsusega (1054), järgnevad Vene kodakondsusega isikud (254), 97-l lapsel oli rahvastikuregistri andmetes kodakondsus määratlemata. Poiste ja tüdrukute osakaal selles rühmas on võrdne (vastavalt 51% ja 49%). Vanuselises jaotuses on esindatud kõik vanuserühmad (st tegemist ei saa olla andmete veaga nt ühes aastakäigus), kuid ootuspäraselt on kõige rohkem 7-aastaseid lapsi (vt joonis 7).

Joonis 7. Vanuseline jaotus koolikohustuslikest lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest ja kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga)*

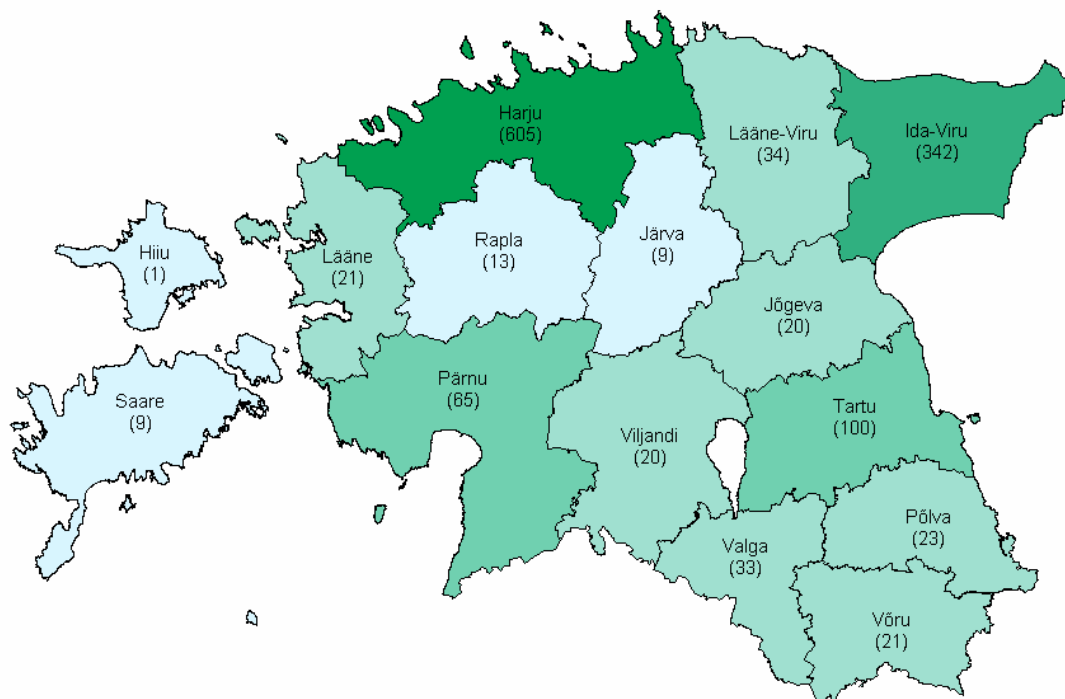


* Hõlmab isikuid, kes 01.10.2006. a seisuga olid saanud 7-aastaseks ning 01.01.2007. a seisuga olid alla 17-aastased.

Allikas: Rahvastikuregister, EHIS; Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused

22. Maakondlik ülevaade lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest, elasid Eestis ja kelle eest maksti lapsetoetust, on esitatud joonisel 8. Samad andmed on kohalike omavalitsuste kaupa esitatud lisas B. Kõige enam on nn kadunud lapsi Harjumaal (605, neist 495 Tallinnas) ja Ida-Virumaal (342, neist 189 Narvas), teistes maakondades on neid märgatavalt vähem.

Joonis 8. Maakondlik jaotus koolikohustuslikest lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest, kelle elukoht oli registreeritud Eestis ja kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga)



Allikas: Rahvastikuregister, EHIS; Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused

23. Rahvastikuregistri ja EHISe andmete võrdluse muutis keeruliseks see, et EHISesse on osal õpilastest sisestatud isikukoodi asemel sünniaeg või isikukoodi algus. Sellistel juhtudel tuli otsida nime ja sünniaja alusel rahvastikuregistrist vastava isiku isikukood. Samuti oli probleemiks, et osal isikutest on mitu isikukoodi, millest õige on vaid üks (esialgu ekslike andmete sisestamise tõttu on antud isikule uus isikukood ja vana isikukood muutub kehtetuks), kuid EHISesse oli paljudel juhtudel kantud õpilane kehtetu isikukoodiga. Andmete võrdlemise käigus otsis Riigikontroll rahvastikuregistrist EHISest saadud sünniaegade või poolikute isikukoodide järgi isikukoodid ning edastas need Riiklikule Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusele (edaspidi REKK) EHISes sisalduvate andmete parandamiseks. Seetõttu peaks taolise analüüsi tegemine olema edaspidi lihtsam. REKKi selgituste kohaselt on käesoleva auditi lõppemise ajaks ka juba EHISes tehtud muudatus, mis ei võimalda Eesti kodanikke ja elamisluba omavaid õpilasi sisestada registrisse sünniajaga. Lisaks selgus EHISe ja rahvastikuregistri andmete võrdlemisel, et 4 õpilast sisaldasid korraga kahe kooli nimekirjas – ühes õige isikukoodiga ning teises sünniajaga. Riigikontroll edastas selliste õpilaste andmed REKKile, kes omakorda palus koolidel andmed üle kontrollida ja parandada.

24. Rahvastikuregistri ja EHISe andmete võrdlemise käigus selgus, et Eesti koolides õpib ka selliseid õpilasi, kelle andmed rahvastikuregistris ei sisaldu (kokku 85). Üle poole sellistest õpilastest õppis mõnes rahvusvahelises koolis, mistõttu võib arvata, et tegemist on välismaalastega. Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud uurida, kes seesugused õpilased on.

25. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Võrrelda rahvastikuregistri ja EHISE andmeid, et saada ülevaade lastest, kes ei ole kantud ühegi kooli nimekirja. Kontrollida õppeaasta alguses, kas kõik koolikohustuslikku ikka jõudnud lapsed on kantud mõne kooli nimekirja.
- Kaaluda EHISE ja rahvastikuregistri ristkasutamise võimaluste laiendamist, et saada ülevaade ka koolikohustuslikest isikutest, kes ei ole kantud ühegi kooli nimekirja. Andmed koolikohustuslikus eas isikute kohta võiks kanda rahvastikuregistrist ka EHISesse ning kui koolid on õpilaste andmed sisestanud, oleks võimalik teha automaatne kontroll, kui palju koolikohustuslikest lastest ei ole ühegi kooli nimekirjas. Kohalikel omavalitsustel peaks olema võimalus kanda EHISesse infot ka nn kadunud laste kohta.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud vastava võrdluse tegemist algava õppeaasta 10. septembri seisul kontrollimiseks – st oleme küsinud rahvastikuregistrist nimekirja lastest, kes peaksid õppima asuma algaval õppeaastal. Üldhariduskoolidele on ette valmistatud kiri, milles anname teada, et 11. septembril võrreldaks EHISesse kantud 1. klassi õpilaste nimekirja rahvastikuregistrist saadud potentsiaalsete 1. klassi õpilaste nimekirjaga. Lahknevustest teavitatakse kohalikke omavalitsusi, et tagada kõigi laste kooli jõudmine. Protsess laieneb vastavale võrdlusele kõigi koolikohustuslike laste osas siis, kui on lahendatud registrite ristkasutus võrdluseks vajaliku info saamiseks mõlemas suunas.

- Koondada EHISesse andmed otsuste kohta, millega nõustamiskomisjonid on koolikohustuse täitmise edasi lükanud.

Haridus- ja teadusministri vastus: Koolikohustuse pikenduste kandmine EHISE andmebaasi käesoleval hetkel ei anna soovitud tulemust, sest lapsevanem ei ole kohustatud oma last koolieelsesse lasteasutusse panema. Olles seadustanud, et koolipikendusele määratud õpilastele on tagatud ka vastav kooliks ettevalmistus, saame andmeid koondada ka EHISesse.

Riigikontrolli kommentaar: Koolikohustuse edasilükkamine nõustamiskomisjonide poolt ei ole antud juhul seotud koolieelsete lasteasutustega.

- Täpsustada koostöös siseministriga kohalike omavalitsuste ülesandeid nn kadunud laste otsimisel.

Haridus- ja teadusministri vastus: Vajalik oleks luua töörühm. Tuleb kaaluda politsei kaasamist (kuigi lapsed ei pruugi olla realselt kadunud, vaid nende andmed on andmebaasides puudulikud), kuna kohalike omavalitsuste ametnike käsutuses olevad andmebaasid ei pruugi võimaldada õpilaste asukohtade tuvastamist. Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Siseministeeriumiga kaalub ettepanekut ning moodustab vajadusel töörühma.

- Ajakohastada Vabariigi Valitsuse 10.11.2000. a määrusega nr 355 kehtestatud koolikohustuslike laste arvestamise kord seoses

EHISE kasutusele võtmisega. Selleks vaadata üle osapoolte kohustused riiklikesse registritesse andmete kogumisel ja registrite andmete vahetamisel. Muu hulgas sätestada, kelle ülesandeks on tagada koolikohustuse täitmine nendel juhtudel, kui koolikohustuslikus eas oleval lapsel rahvastikuregistris aadress puudub.

Haridus- ja teadusministri vastus: Määrus vaadatakse üle ja täiendatakse vastavalt EHISE võimalustele hiljemalt 2008. a lõpuks. Ühtlasi juhime tähelepanu, et meie andmete täpsus sõltub rahvastikuregistri andmete õigsusest.

Põhjusega ja põhjendamata puudumine



Toomas Huik/Postimees/Scanpix

Põhjendamata puudumine – juhul kui koolikohustuslik õpilane on õppetöölt puudunud põhjusel, mida ei loeta mõjuvaks, või vanem ei ole kooli ettenähtud korras teavitanud õppetöölt puudumise põhjustest, loetakse see põhjendamata puudumiseks.

Kas teadsite, et

Narva Pähklimäe Gümnaasium on kasutanud koolikohustuse mittetäitjate puhul sotsiaalpedagoogi abi, kes käib hommikuti lapsel kodus järel, et ta kooli tuua.

Tallinna Õismäe Humanitaar-gümnaasiumis helistab kooli sekretär kohe lapsevanemale, kui laps pole hommikul kooli jõudnud.

Tartu linna koolid on kasutusele võtnud M-klassijuhataja, mis võimaldab klassijuhatajal koheselt SMS-i teel lapsevanemaid teavitada õpilase puudumisest.

Enam kui 2% õpilastest puudub koolist pikka aega põhjendamata

26. Lisaks koolikohustuslikus eas lastele, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas, leidub palju selliseid õpilasi, kes puudumiste tõttu ei täida sisuliselt koolikohustust. Koolide ja kohalike omavalitsuste esindajad hindasid õpilaste puudumist püsivaks või isegi süvenevaks probleemiks. Kõik Riigikontrolli küsitatud õpetajad, koolijuhid ja kohalike omavalitsuste sotsiaal- või haridustöötajad kinnitasid, et pikaajaline puudumine viib mahajäämuseni õppetöös ja on seega põhihariduse mitteomandamise oluliseks riskiteguriks. Isegi juba üksikutest õppetundidest puudumine võib viia mahajäämuseni õppetöös ja tingida omakorda jätkuvaid puudumisi.

27. Õpilaste puudumine on reguleeritud enamasti koolide kodukordades. Enamikus külastatud koolides on lubatud puududa kuni 3 päeva vanema tõendi alusel. Rohkem kui 3 päeva tohib puududa haiguse tõttu, kui koolile esitatakse arstitõend. **Põhjendamata puudumised** ei ole lubatud. Samas määratlevad koolid põhjusega puudumisi erinevalt. Näiteks loetakse mõnes koolis põhjusega puudumiseks olukordi, kus tegelikult mõjusat põhjust ei ole (nt koduste majapidamistöõde tegemine, nooremate õdede ja vendade hoidmine). Seega on põhjusega ja põhjendamata puudumiste eristamine subjektiivne. Kuigi põhjendamata puudumine on õppetöös mahajäämisel kahtlemata suurem riskitegur, võivad probleemid õppimisega tekkida ka siis, kui puudutakse põhjusega. Seetõttu on oluline pöörata tähelepanu kõikidele puudumistele.

28. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et enamikus koolides (92%) on osaliselt või täielikult paika pandud ka tegevused, mida põhjendamata puudumise korral ette võetakse. Tavaliselt on määratud kindlaks põhjendamata puudunud tundide arv, mille korral võetakse ühendust vanemaga, alandatakse õpilase käitumishinnet või saadetakse õpilane õppealajuhataja või direktori jutule.

29. Andmeid õpilaste puudumiste kohta koguvad koolid. Samas ei ole riigil ülevaadet õpilaste puudumistest ning seega pole ka teada, kui paljudel õpilastel võib olla probleeme koolikohustuse täitmisega. Alates 2006/2007. õa hakati EHISesse koguma andmeid pikaajaliste põhjendamata puudumiste kohta, kuid 01.12.2006. a seisuga oli seda teinud vaid 6 kooli. EHISE kasutajajuhendi järgi tuleb koolil täita andmeväli „on puudunud”, kui õpilane puudub kuus põhjendamata rohkem kui 5 tervet päeva. Koolides tehtud intervjuudest selgus, et neil puudus andmete sisestamise nõude kohta teave. Samuti leiti, et selliste andmete kogumine on koolidele tülikas, kuna puudujate üle peetakse arvestust tundides. Lisaks jääb sellisel kujul andmeid kogudes osa

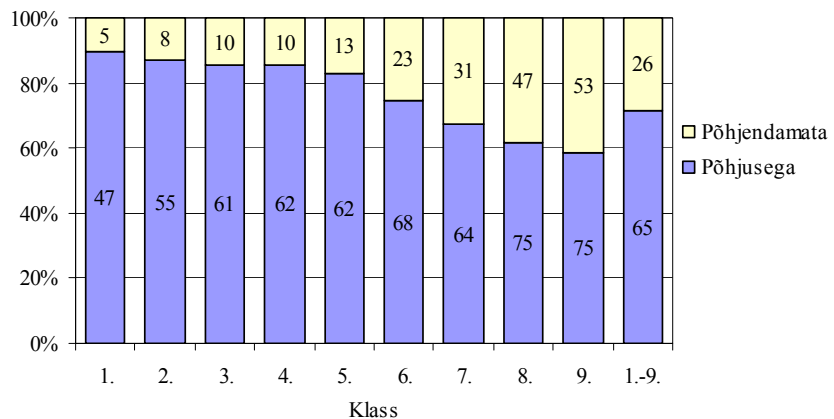
Mitmed koolid on kasutanud nn ümarlaudu, kust võtavad osa kooli tugivõrgustiku spetsialistid (psühholoog, sotsiaaltöötaja), klassijuhataja, lapsevanemad ja probleemne õpilane ning katsuvad ühiselt probleemidele lahendusi leida.

eKool (edaspidi **e-kool**) – eraõiguslik internetipõhine õppeinfosüsteem, mis ühendab kõiki õppetööga seotud osapooli: koolijuhte, õpetajaid, klassijuhatajaid, õpilasi ja vanemaid. Infosüsteemis peetakse arvestust õppetundide, puudumiste, hinnete, koduste ülesannete jms üle. E-kooli kasutavad peamiselt suuremad koolid, hõlmatud õpilaste arvu poolest on e-kool esinduslik (40% kõikidest põhikooli õpilastest), kuid suuremad ja linnapiirkonna koolid võivad olla üle esindatud võrreldes väikeste ja maapiirkondade koolidega.

probleemsetest õpilastest tähelepanu alt välja, kuna paljud neist käivad üksikutes tundides siiski kohal. Seega ei võimalda pikaajaliste puudujate kohta andmete kogumine praegusel kujul saada ülevaadet õpilastest, kellel on oht puudumiste tõttu põhiharidust mitte omandada.

30. Ligikaudu kolmandik koolidest kasutavad oma igapäevatöös **eKooli**, mis muu hulgas võimaldab pidada arvestust õpilaste puudumiste üle. Riigikontrollile e-kooli edastatud statistilise ülevaate põhjal selgus, et 2005/2006. õa puudus e-kooli kasutanud koolide 53 087 põhikooliõpilast kokku üle 4,8 mln tunni. Vähemalt ühe tunni oli õppeaasta jooksul puudunud enamik õpilasi. Keskmiselt puudus iga õpilane õppeaasta jooksul 10%-st tundidest, seejuures kolmandik neist olid põhjendamata puudumised. Mida vanema klassiga on tegemist, seda rohkem puudutakse ning seda suurem on põhjendamata puudumiste osakaal (vt joonis 9).

Joonis 9. Puudunud tunnid õpilase kohta klasside kaupa 2005/2006. õa-l



Allikas: e-kooli väljavõte; Riigikontrolli arvutused

Kas teadsite, et 2005/2006. õa

- **puudus vähemalt ühest tunnist 94% õpilastest**, seejuures põhjusega puudus vähemalt ühest tunnist 82% ja põhjendamata 69% õpilastest.
- **puudus iga õpilane koolist keskmiselt 3 nädalat**, seejuures 2 nädalat põhjusega ja 1 nädala põhjendamata.
- **puudus igast toimunud tunnist keskmiselt 2,5 õpilast**, seejuures 1,8 õpilast põhjusega ja 0,7 õpilast põhjendamata.

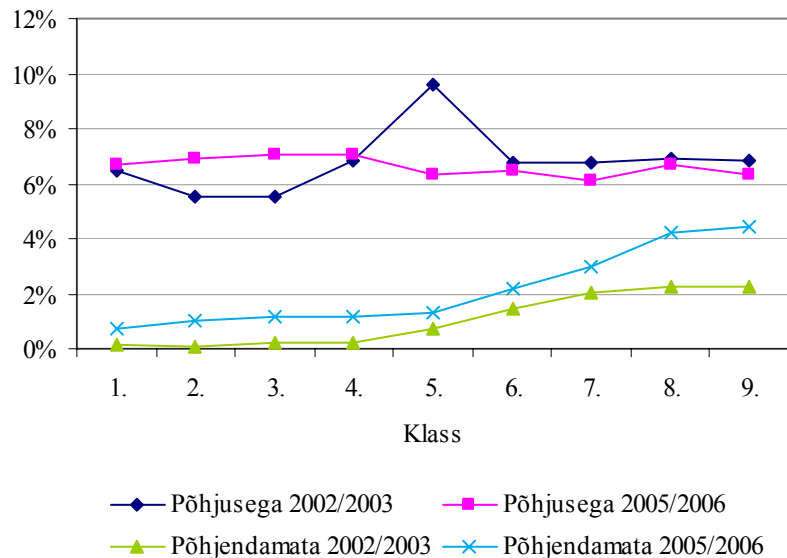
Allikas: e-kool; Riigikontrolli arvutused

31. Eestis on põhjendamata puudumiste osakaal kõigest puudumistest suur. 2005. aastal auditeeris Inglismaa kõrgeim kontrolliasutus õpilaste puudumist ja leidis, et põhjendamata ja põhjusega puudumiste suhe on 1:6¹. Eestis on sama suhe 1:2,5 (ühe põhjendamata puudumise kohta on 2,5 põhjusega puudumist).

32. Kuna järjepidevaid andmeid puudumiste kohta pole kogutud, on raskendatud ka puudumiste muutumise jälgimine ajas. Varasemad andmed puudumiste kohta on olemas 2002/2003. õa kohta, mil riikliku järelevalve käigus vaadati ka koolikohustuse täitmist. Võrreldes 2002/2003. õa andmeid e-koolist 2005/2006. õa kohta saadud andmetega, võib täheldada puudumiste mõningast suurenemist. Põhjendamata puudumine on suurenenud kõikides klassides, põhjusega puudumine on suurenenud esimeses kooliastmes, kuid teises ja kolmandas kooliastmes veidi vähenenud (vt joonis 10). Kuigi statistiliselt on e-kool esinduslik (vt sõnaseletus), tuleb arvestada, et need andmed ei pruugi peegeldada täpset olukorda tervikuna, kuna linnakoolid on võrreldes maakoolidega üle esindatud.

¹ National Audit Office, „Improving school attendance in England”, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 212 Session 2004–2005, 04.02.2005

Joonis 10. Puudunud tundide osakaal klasside kaupa 2002/2003. ja 2005/2006. õa-l



Allikas: Riikliku järelevalve ülevaade 2002/2003; e-kooli väljavõte; Riigikontrolli arvutused

Pikaajalised puudujad

Kas teadsite, et 2005/2006. õppeaastal

- maksis riik õpetajale ühe tunni eest iga õpilase kohta keskmiselt **12 kr** palgaraha, st kui õpilane tunnist puudub, maksab riik 12 kr teenuse eest, mida õpilane ei tarbi;
- kulutas riik kokku ligikaudu **150 mln kr** tundide eest, millest õpilased puudusid (arvestades, et koolides õppis kokku 137 033 õpilast ja iga õpilane puudus õppeaastas keskmiselt 91 tundi);

Eelnevad arvutused hõlmavad ainult riigieelarve tasandusfondist õpetajate palgaraha ning ei võta arvesse õpikute soetamiseks makstavat toetust, investeeringuid, tasuta koolilõunaid, juhtimiskulusid vms.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ning e-kooli andmed, Riigikontrolli arvutused

Puudulikud veerandi- ja aastahinded

33. Riigikontroll küsis koolidelt, kui paljud õpilased on mõnes õppeveerandis põhjendamata puudunud rohkem kui 20%-st tundidest. Selgus, et 2005/2006. õa puudus mõnes õppeveerandis põhjendamata enam kui 20%-st tundidest 2,3% õpilasest. Kui laiendada saadud tulemus kõikidele 2005/2006. õa-l päevases õppevormis põhihariduse omandajatele, puudus põhjendamata pikka aega ligikaudu 3100 õpilast. Põhjendamata puudumine muutub tõsiseks probleemiks alates 6. klassist, kus põhjendamata puudus pikka aega 2% õpilastest. Kõige kriitilisem on aga 8. klass, kus pikaajaliste põhjendamata puudujate osakaal ulatus üle 5%.

34. Kõrvutades e-kooli andmeid ja Riigikontrolli küsitluse tulemusi on näha, et koolist puudumised puudutavad paljusid õpilasi ning on seetõttu tõsiseks probleemiks nii põhihariduse omandamise kui ka riigi tehtavate kulude seisukohalt. Õpilaste puudumine tähendab riigile kaudseid kulusid, kuna õpilased ei kasuta maksumaksja raha eest tasuta võimalust õppetööl osaleda. Seetõttu tuleks puudumisele ja sellest tulenevatele probleemidele pöörata rohkem tähelepanu ja vajaduse korral toetada õpilasi õppetööl osalemisel. On selge, et puudumisi pole võimalik täielikult vältida, kuid nende arvu peaks kindlasti vähendama, sest puudumine on peamised algpõhjused õppetööst mahajäämisel ja hilisematel probleemide tekkimisel.

Paljudel õpilastel on probleeme õppetöös edasijõudmisega

35. Põhihariduse omandamisel on oluliseks näitajaks ka õpilaste õpitulemused. Edasijõudmatus õppetöös võib viia olukorrani, kus õpilane ei omanda õppekavaga ettenähtud teadmisi ja oskusi ning lahkeb põhikoolist ilma põhihariduseta.

36. Õpilaste edasijõudmise parandamine on seatud eesmärgiks ka üldharidussüsteemi arengukavas aastateks 2007–2013. Edasijõudmatuse näitajaks on võetud puudulikud aastahinded õpilase kohta. Kui 2003/2004. õa oli vastav näitaja 0,18, siis aastaks 2010 on seatud

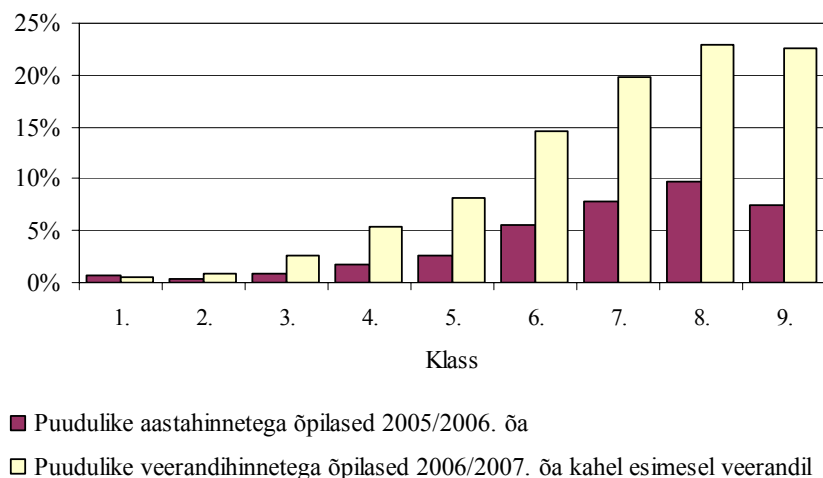
eesmärgiks vähendada puudulike aastahinnete arvu suhet õpilaste koguarvu päevases õppevormis 0,14-ni ja 2013. aastaks 0,1-ni. Põhikooli osas oli 2003/2004. õa puudulike aastahindeid õpilase kohta koguni 0,21, olles kõrgeim 8. klassis (0,45).

37. Kuigi riik on seadnud eesmärgiks puudulike aastahinnete vähendamise, ei ole seda näitajat võimalik veel jälgida, kuna puudub ülevaade puudulikest hinnetest. Alates 2005/2006. õa-st hakati küll andmeid puudulike aastahinnete kohta koguma EHISesse, kuid kuna vaid vähesed koolid on nimetatud andmevälja täitnud, ei ole olemasolevad andmed usaldusväärsed. Seega ei ole teada, milline on tegelik olukord püstitatud eesmärgi täitmisel.

38. Ülevaate saamiseks õpilastest, kellel on probleeme õppetöös edasijõudmisega, küsis Riigikontroll koolidelt, kui paljudel õpilasetel on olnud puudulikke aasta- või veerandihindeid. Küsitlusest selgus, et 2005/2006. õa oli puudulikke aastahindeid 5%-l õpilastest. Sarnaselt pikaajalise põhjendamata puudumisega on puudulikud aastahinded suuremaks probleemiks alates 6. klassist, kus puudulike aastahinnetega õpilaste arv ulatus juba üle 5%. Kõige probleemsem on 8. klass, kus puudulike aastahinnetega õpilasi oli juba ligi 10% (vt joonis 11).

39. Puudulike veerandihinnete osas on olukord veelgi murettekitavam. Haridus- ja Teadusministeeriumi riikliku järelevalve ülevaate kohaselt oli 2005/2006. õa esimesel õppeveerandil mitterahuldava veerandihinnedega 10,4% õpilastest. Riigikontrolli küsitluse tulemused 2006/2007. õppeaasta kohta näitasid, et kahel esimesel õppeveerandil on vähemalt ühes aines saanud puuduliku veerandihinde 12% õpilastest. Seejuures on põhikooli kahes viimases klassis saanud vähemalt ühe puuduliku veerandihinde üle 22% õpilastest (vt joonis 11). See viitab asjaolule, et paljud õpilased ei ole suutelised või motiveeritud omandama õppekava ning nende õpilaste abistamiseks on vajalik rakendada sobivaid meetmeid.

Joonis 11. Puudulike aasta- ja veerandihinnetega õpilaste osakaal kõikidest põhikooli õpilastest

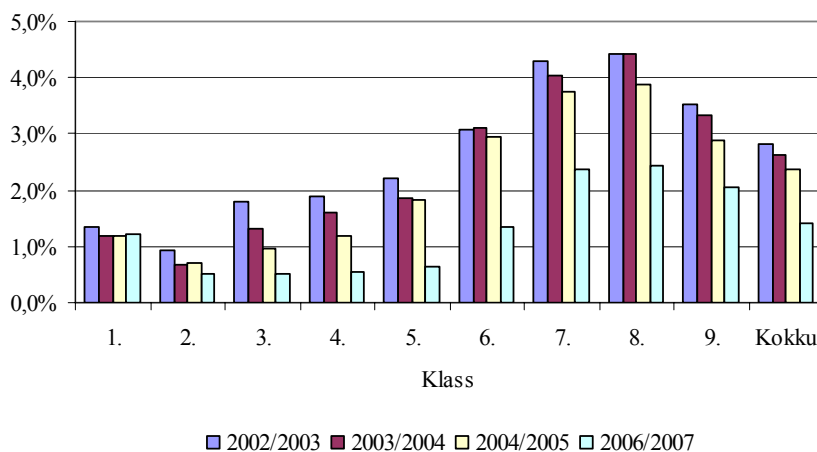


Allikas: Riigikontrolli küsitlus

Klassikursuse kordamine

40. Kui õpilasel on kolmes või enamis õppeaines puudulik aastahinne ning õppenõukogu leiab, et õppekavas nõutud õpitulemuste saavutamiseks ei ole otstarbekas rakendada erinevaid tugisüsteeme, võib jätta õpilase klassikursust kordama. 2006/2007. õa-l õppis teist aastat samas klassis 1796 päevases õppevormis põhihariduse omandajat. 2/3 klassikursuse kordajatest on kolmanda kooliastme õpilased. Võrreldes varasemate aastatega on klassikursuse kordajate arv oluliselt vähenenud (vt joonis 12), kuid seejuures tuleb arvestada, et 2005. a muudeti klassikursuse kordamise põhimõtteid ning erinevalt varasemast ei ole see teatud arvu puudulike hinnete korral enam kohustuslik.

Joonis 12. Klassikursuse kordajate osakaal kõikidest päevases õppevormis põhihariduse omandajatest 2002/2003.–2006/2007. õa*



* 2005/2006. õa kohta andmed puuduvad.

Allikas: Statistikaamet

41. Alates 2005/2006. õa kogutakse andmeid klassikursuse kordajate kohta ka EHISesse. Samas esineb ka klassikursuse kordajate märkimises puudusi, kuna EHISes märkega „klassikursuse kordaja” õpilaste arv ei lange kokku tegeliku klassikursuse kordajate arvuga (mitu aastat ühes klassis õppinud õpilaste arv). Järelikult ei ole koolid kõigi klassikursuse kordajate kohta vastavat märget sisestanud. Seega ei võimalda märke „klassikursuse kordaja” järgi väljavõtte tegemine EHISest saada ülevaadet tegelikust olukorrast ning tegelike klassikursuse kordajate arvu teadasaamiseks tuleb teha täiendavaid arvutusi.

42. Kuna klassikursust jäetakse kordama õpiraskustega lapsed, peaksid koolid nende aitamiseks rakendada erinevaid meetmeid nii probleemide ennetamiseks kui ka olemasolevate probleemidega toime tulemiseks. Nagu aga hiljem selgub, ei ole paljudele klassikursuse kordajatele enne ega pärast klassikursuse kordamist ühtegi meetet rakendatud.

Õpingute katkestamine

Õpingute katkestamine

43. Paljud põhihariduse omandajad jätavad oma haridustee pooleli. Enim on põhihariduseta katkestajaid kolmandas kooliastmes (vt tabel 1). Üldhariduse arengukavas on seatud eesmärgiks vähendada väljalangevust põhikooli kolmandalt kooliastmelt aastaks 2010 1%-ni ning aastaks 2013 0,8 %-ni. Samas võib täheldada, et viimastel aastatel on katkestajate

osakaal pigem suurenenud. Seetõttu on oluline pöörata katkestamistele senisest suuremat tähelepanu ning õpilasi rohkem motiveerida ja toetada.

Põhihariduseta katkestaja – isik, kes katkestab põhihariduse omandamise enne täisealiseks saamist, sõltumata õppekavast või õppevormist (kaasa arvatud õhtune ja kaugõpe) ja kes ei õpi seisuga 10. november järgmisel õppeaastal.

Haridus- ja Teadusministeerium

Tabel 1. Katkestajate arv ja osakaal kõigist põhihariduse omandajatest 2000/2001.–2005/2006. õa*

Õppeaasta	1.–9. klass		7.–9. klass	
	Põhihariduseta katkestajate arv	%	Väljalangejate arv	%
2000/2001	1 025	0,57	901	1,45
2001/2002	907	0,52	758	1,18
2002/2003	1 145	0,69	1 005	1,54
2003/2004	959	0,59	867	1,34
2004/2005	Arvutuspõhimõtte muutumise tõttu andmed puuduvad**			
2005/2006	946	0,69	853	1,48

* Haridus- ja Teadusministeerium võttis alates 2006. aastast kasutusele mõiste „põhihariduseta katkestajad”, varem räägiti „väljalangejatest”. 7.–9. klassi väljalangejateks loetakse isik, kes katkestab õpingud üldhariduse päevases õppevormis 7.–9. klassini.

** Kuigi ametlikku statistikat 2004/2005. õa kohta ei väljastata, on üldhariduse arengukavas aastateks 2007–2013 nimetatud perioodi kohta 7.–9. kl katkestajate arvuks esitatud 586 (0,95%). Arvestades olulist erinevust teiste aastate samast näitajast, ei ole see arv tõenäoliselt usaldusväärne.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; üldhariduse arengukava aastateks 2007–2013

44. Andmed õpingute katkestamise kohta kajastuvad EHISes. Siiski esineb andmetes ebatäpsusi, mistõttu puudub kindlustunne katkestajate täpse arvu ja katkestamise põhjuste osas. Näiteks on osal juhtudel märgitud küll katkestamise aeg, kuid katkestamise põhjust mitte. Samuti on osa koolidest sisestanud EHISesse tõenäoliselt ekslikult valesid andmeid. Valede andmete kustutamiseks arvatakse õpilane koolist esmalt välja ja lisatakse siis õigete andmetega uuesti kooli nimekirja. Koolist välja arvamise tõttu kajastuvad seesuguse õpilase andmed ka katkestajate hulgas.

45. Õpilane on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Pärast 17-aastaseks saamist võib õpilane otsustada, kas jätkata põhihariduse omandamist või katkestada õpingud, samuti võib üle 17-aastase õpilase koolist välja heita. Koolikohustuslik õpilane saab koolist lahkuda ainult teise kooli ülemineku või välismaale elama asumise korral. Muudel põhjustel ei ole enne 17-aastaseks saamist seaduse järgi võimalik õpinguid katkestada. Siiski näitavad EHISE andmed, et näiteks 2005/2006. õa-I oli 15 õpilasele märgitud katkestamise põhjuseks koolist väljaheitmine; 5 õpilast olid lahkunud koolist omal soovil ning 9 olid asunud tööle.

46. Üleminekut teise kooli õpingute katkestamiseks ei loeta. Siiski on osa õpilastest, kes on pidanud teise kooli üle minema, läinud kooli vahetamise käigus „kaduma”. EHISE andmete analüüsimisel selgus, et 01.01.2007. a seisuga leidis 255 koolikohustuslikku õpilast, kes olid ühest koolist lahkunud, kuid ei olnud ühtegi teise kooli põhiharidust omandama asunud. Sellistest õpilastest suurem osa (185) oli koolist lahkunud juba varem kui käesoleval õppeaastal, mistõttu ei saanud tegelikkuses olla tegemist teise kooli üleminekuiga. Samas leidis ka suur

hulk selliseid õpilasi, kes olid ühest koolist lahkunud ja teise kooli õppima asunud, kuid eelmises koolis oli katkestamise põhjuseks endiselt „teise kooli ülemineku ootel”. Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud analüüsida seesuguste õpilaste juhtumeid ning välja selgitada, kes neist lastest on uude kooli jõudnud ja kes mitte.

47. Kokkuvõttes nähtub eelnevast, et riigil ei ole terviklikku ülevaadet õpilaste kooli jõudmise, puudulike hinnete, puudumiste ja õpingute katkestamise kohta. Seega pole võimalik hinnata objektiivselt koolikohustuse täitmisega seotud riske ning raske on planeerida sobivaid tegevusi ja vajalikke kulutusi koolikohustuse täitmise tagamiseks.

48. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Defineerida koolikohustuse (mitte)täitmine kooli nimekirjas olemise, puudumiste ja koolis edasijõudmise kaudu; tagada asjakohaste andmete kogumine ja jälgida nende muutumist.

Haridus- ja teadusministri vastus: Valminud on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse vastavasisuline eelnõu, mida on kavas arutada sotsiaalsete partneritega (sealhulgas lapsevanemate, õpetajate ja õpilaste esindustega) ning toimida nende seisukohti arvestavalt.

- Täiendada üldhariduse näitajaid. Kaaluda üldharidussüsteemi arengukavasse aastateks 2007–2013 pikaajaliste puudujate ning põhjendamata ja põhjusega puudumiste näitaja lisamist, sest puudumised on paljude teiste probleemide algpõhjused ning seega ühed olulisemad koolikohustuse täitmise näitajad.

Haridus- ja teadusministri vastus: Saades teada algtaseme, on võimalik vastavaid indikaatoreid lisada ka arengukavasse või koguda võrdlusandmeid muul viisil.

- Tagada, et EHIS sisaldaks korrektseid andmeid koolikohustuse täitmise näitajate (nt puudulikud aastahinded, õpilaste puudumine ja katkestamine) kohta. Selleks tõhustada kontrolli infosüsteemi sisestatud andmete üle.

Haridus- ja teadusministri vastus: Koolijuhte ja EHISe administraatoreid teavitatakse sellest vastavate ringkirjadega ja igaaastaste läbiviidavate koolituste käigus.

Koolikohustuse täitmist toetavad meetmed

Meede – kasutatakse käesolevas auditis koolikohustuse täitmise toetamiseks rakendatavate tugiteenuste, õppevormi, õppekava, spetsialisti abi vms üldmõistena. Meetmed on enamasti suunatud kas õpiraskustega toimetulekuks (nt parandusõpe, individuaalne õppekava, logopeediline abi), õpilaste sotsiaalse olukorra parandamiseks (nt õpilaskodu) või käitumise korrigeerimiseks (nt psühholoogi konsultatsioon, kasvatusraskustega õpilaste klass). Samuti käsitletakse käesolevas auditis meetmena ka suunamist alaealiste komisjoni või nõustamiskomisjoni.

49. Koolid ning kohalikud omavalitsused kui koolipidajad on loonud koolis käimise ja õppetöös edasijõudmise toetamiseks nii enda eestvedamisel kui ka riigi toel mitmesuguseid tugiteenuseid, õppevorme, õppekavasid jms. Ammendavat loetelu rakendatavatest **meetmetest** ei ole võimalik välja tuua, sest põhimõtteliselt võib selleks lugeda igasugust koolikohustuse täitmise toetamiseks või tagamiseks ette võetud tegevust.

50. Tabelis 2 on esitatud ülevaade meetmetest, millele käesolevas auditis enam tähelepanu pöörati. Eelkõige uuriti neid meetmeid, mis on otseselt suunatud koolikohustuse täitmise tagamiseks (kuigi neil meetmetel võib olla ka laiemaid sotsiaalseid eesmärke), mille kohta sisaldus info EHISes ning mis Haridus- ja Teadusministeeriumi ja koolide hinnangul on kõige enam levinud. Sagedasti kasutatavatest meetmetest, mida võib ka lugeda koolikohustuse täitmist toetavaks, on käesolevas auditis välja jäetud lihtsustatud ja toimetuleku õppekava ning enamik erivajadustega lastele loodud spetsiaalseid klasse (nt kuulmispuude, kehapuude, toimetuleku jms klassid), sest nende meetmete kasutamist ja tulemuslikkust hinnati 2006. aastal valminud auditis „Erivajadustega laste õppimisvõimalused”. Samuti ei käsitleta eraldi kasvatusraskustega laste koole, mida analüüsis 2004. aastal valminud audit „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus”. Haridus- ja Teadusministeerium on algatanud veel mitmeid tegevusi, mis peaksid muu hulgas kaasa aitama koolikohustuse täitmise parandamisele (nt arenguvestlused ja tasuta koolilõuna), kuid neid käesolevas auditis ei käsitletud.

Tabel 2. Valik koolikohustuse täitmise toetamiseks rakendatavaid meetmeid

Koolisisesed meetmed	Koolivälised meetmed
Abiõpetaja	Kohaliku omavalitsuse sotsiaal- või haridusametniku sekkumine
<i>Pikapäevarühm*</i>	
<i>Individuaalne õppekava</i>	
Sotsiaalpedagoogi konsultatsioon	
<i>Logopeediline abi</i>	
Psühholoogi konsultatsioon	
Riigieelarvest rahastatavad	
Aineõpetaja õpiabi	Nõustamiskomisjon**
<i>Parandusõpe</i>	Alaealiste komisjon
<i>Koduõpe</i>	
<i>Tasandusklass</i>	
<i>Kasvatusraskustega õpilaste klass (Tootsi klass)</i>	
<i>Õpilaskodu</i>	

Märkus: kaldkirjas meetmete kasutamise kohta kogutakse andmeid EHISesse.

* 2007. a toetas Haridus- ja Teadusministeerium ka riigieelarvest pikapäevakooli programmi raames konkursi korras 54 kooli pikapäevarühmadega samalaadset tegevust kokku 10 miljoni krooniga.

** Riigieelarvest rahastatavad nõustamiskomisjonid tegutsevad maavalitsuste juures, kuid mõned suuremad linnad (nt Tallinn, Tartu, Narva, Kohta-Järve, Keila) on loonud veel lisaks ka kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavaid nõustamiskomisjone.

Meetmete rahastamine

Kas teadsite, et

2006. aastal eraldati riigikoolidele kokku **297 mln kr** ning kohalikele omavalitsustele hariduskulude katteks **2,47 mld kr** (sh palgavahenditeks 2,15 mld kr ja õpikute soetamiseks 46,5 mln kr).

2007. aastal eraldati riigikoolidele kokku **349 mln kr** ning kohalikele omavalitsustele hariduskulude katteks **2,85 mld kr** (sh palgavahenditeks 2,4 mld kr ning õpikute ja õppevahendite soetamiseks 103,8 mln kr).

51. Raha meetmete rakendamiseks eraldatakse nii riigieelarvest kui ka kohalike omavalitsuste eelarvetest. Riigikoolidele eraldatakse igal aastal raha Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarvest, munitsipaal- ja erakoolidele tasandusfondist kohalike omavalitsuste kaudu (munitsipaal- ja erakoolid saavad tasandusfondist raha pedagoogide töötasuks, õpikute ja õppevahendite soetamiseks ja investeeringuteks). Kuna riigikoolide puhul pole võimalik eristada summat, mida kasutatakse koolikohustuse täitmist toetavate meetmete rakendamiseks, ei ole meetmete kogumaksumust riigile võimalik välja tuua. Samuti ei ole võimalik kogumaksumusena välja tuua summat, mida kohalikud omavalitsused on eraldanud koolikohustuse täitmist toetavatele meetmele oma eelarvest, kuigi auditi käigus tehtud intervjuudest selgus, et omavalitsused eraldavad igal õppeaastal koolidele miljoneid kroone seesuguste meetmete rakendamiseks. Näiteks on mitmed suuremad linnad ja vallad võimaldanud koolidesse tööle palgata lisaks miinimum-koosseisule täiendavaid spetsialiste, kes tegelevad koolikohustuse täitmisel raskustesse sattud õpilastega: logopeede, psühholooge, sotsiaalpedagooge ja abiõpetajaid.

52. Ülevaate nendest meetmete rakendamise kuludest, mida on võimalik riigieelarves eristada, annab tabel 3. Koduõppe, kasvatusraskustega õpilaste klasside, tasandusklasside ja parandusõppe puhul on tabelis kajastatud ainult tasandusfondist eraldatud summad (st ainult munitsipaal- ja erakoolidele eraldatud raha).

Tabel 3. Koolikohustuse täitmist toetavatele meetmetele riigieelarvest eraldatud arvestuslik toetus (mln kr)

Meede	2003	2004	2005	2006	2007
Kasvatusraskustega õpilaste klass	2,2	2,7	8,1	8	13,7
Tasandusklass*	4	4,7	7,1	7,3	7,1
Koduõpe**	15,9	25,5	32,3	40,9	55,3
Parandusõpe*	7,6	10,4	13,8	18,6	26,2
Õpilaskodu***	18	18	18	17,9	17,9
Alaealiste komisjon	3	2,47	2,87	2,87	2,87
KOKKU	50,7	63,8	82,2	95,6	123,1

* Tasandusklassi ja kasvatusraskustega õpilaste klassi puhul väljendab tabelis olev summa täiendavat raha hulka, st erinevust sellest, kui sama õpilane õpiks tavaklassis.

** Koduõpe elukohas (koduõpet psühhiaatriaiglas või lastehaiglas arvestatud ei ole, kuid nt 2006/2007. õa hõlmas see kokku ainult 12 õpilast).

*** Eraldatud raha hõlmab ka õpilaskodudesse tehtud investeeringuid.

Allikad: Rahandusministeerium; Haridus- ja Teadusministeerium

Meetmete kasutamise kohta on vähe usaldusväärseid andmeid

53. Andmeid meetmete kasutamise kohta kogutakse EHISesse ja see sisaldab infot peamiselt riigieelarvest rahastatavate (nt parandusõpe, koduõpe, õpilaskodu, vt tabel 3) ning veel mõnede koolisestest meetmete kohta (pikapäevarühm, individuaalne õppekava, logopeediline abi). Riigikontrolli analüüs ning intervjuud koolides näitasid, et koolid eksivad andmete sisestamisel EHISesse või jätavad nõutud andmed üldse

Andmed meetmete kasutamise kohta

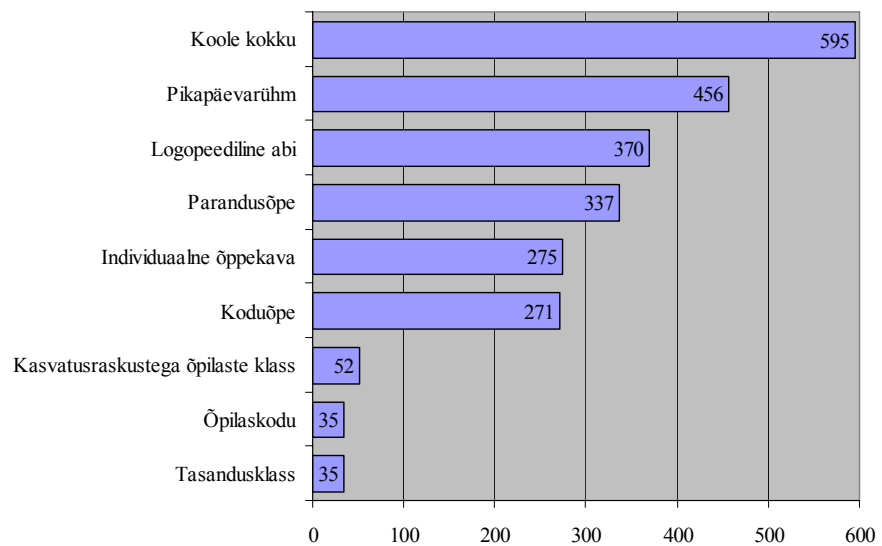
sisestamata. Seetõttu ei ole paljudel juhtudel andmed meetmete kasutamise kohta EHISes usaldusväärsed. Parema kvaliteediga on need andmed, mida kogutakse riigieelarvest rahastatavate meetmete kohta, kuid ka need vajavad kontrollimist. Riigikontroll kasutas lisaks EHISele meetmete kasutamise ulatuse ja tulemuslikkuse uurimisel ka koolide küsitlust ning 10 koolis ja 9 kohalikus omavalitsuses läbi viidud intervjuusid. Andmete kvaliteedi probleemi tõttu pidi Riigikontroll loobuma mitmest esialgselt kavandatud analüüsist.

Meetmete kasutamine

Meetmete kasutamine on kooliti erinev, kuid maakondlikult enam ühtlustunud

54. Meetme rakendamise vajaduse otsustavad kool ja kohalik omavalitsus, lähtudes õpilasest. Kooli kohustusi konkreetse meetme koheseks rakendamiseks õigusaktides üldjuhul ette nähtud pole. Erandina on näiteks sätestatud, et kui õpilasele on pandud „puudulik” või „nõrk” veerandihinne või on jäetud hinne välja panemata, tuleb haridus- ja teadusministri 10.08.2005. a määrusega nr 24 kehtestatud „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üleviimise ning klassikursust kordama jätmise aluste, tingimuste ja korra” järgi selles õppeaines koostada õpilasele individuaalne õppekava või määrata mõni muu tugisüsteem (nt logopeediline abi, parandusõpe jm) vastavalt kooli õppekavas sätestatule. Osa meetmete kohta on õigusaktides sätestatud tingimused nende rakendamiseks. Nii näiteks peaks kasvatusraskustega laste klassi moodustama põhiharidust omandavatele õpilastele, kes ei arvesta üldtunnustatud käitumisnorme ega kooli kodukorra nõudeid, õpetajate, vanema nõudmisi; kellel on koolis ja väljaspool kooli tõsised käitumisprobleeme ning kes on seoses sellega õpiraskustes või klassikursust korranud; kes kannavad vangistust, aresti või eelvangistust. Ülejäänud meetmete kohta pole nii täpselt paika pandud, millistel juhtudel neid kasutama peaks.

55. Auditi käigus tehtud EHISe analüüs, koolide küsitlus ja intervjuud näitasid, et koolid kasutavad eelkõige neid meetmeid, mis on nende jaoks kättesaadavad. Sellest tulenevalt on võimalused koolides väga erinevad. Joonisel 13 on toodud ülevaade koolidest, kus kasutatakse EHISes märgitud meetmeid. Neist kõige enam levinud on pikapäevarühm, mida rakendas viimasel õppeaastal 77% koolidest, kuid koolide poolt kõige tulemuslikumaks hinnatud meetmeid (tasandusklass, õpilaskodu, kasvatusraskustega laste klass, vt punktid 82–83) rakendasid ainult 6–9% koolidest. Riigikontrolli hinnangul ei saa eeldada, et kõigis koolides oleks vajadus kõigi meetmete järele, kuid arvestades probleemide laia ulatust ning intervjuudes väljendatud seisukohti, võib vajadus meetmete rakendamiseks olla enamates koolides, kui neid praegu kasutatakse.

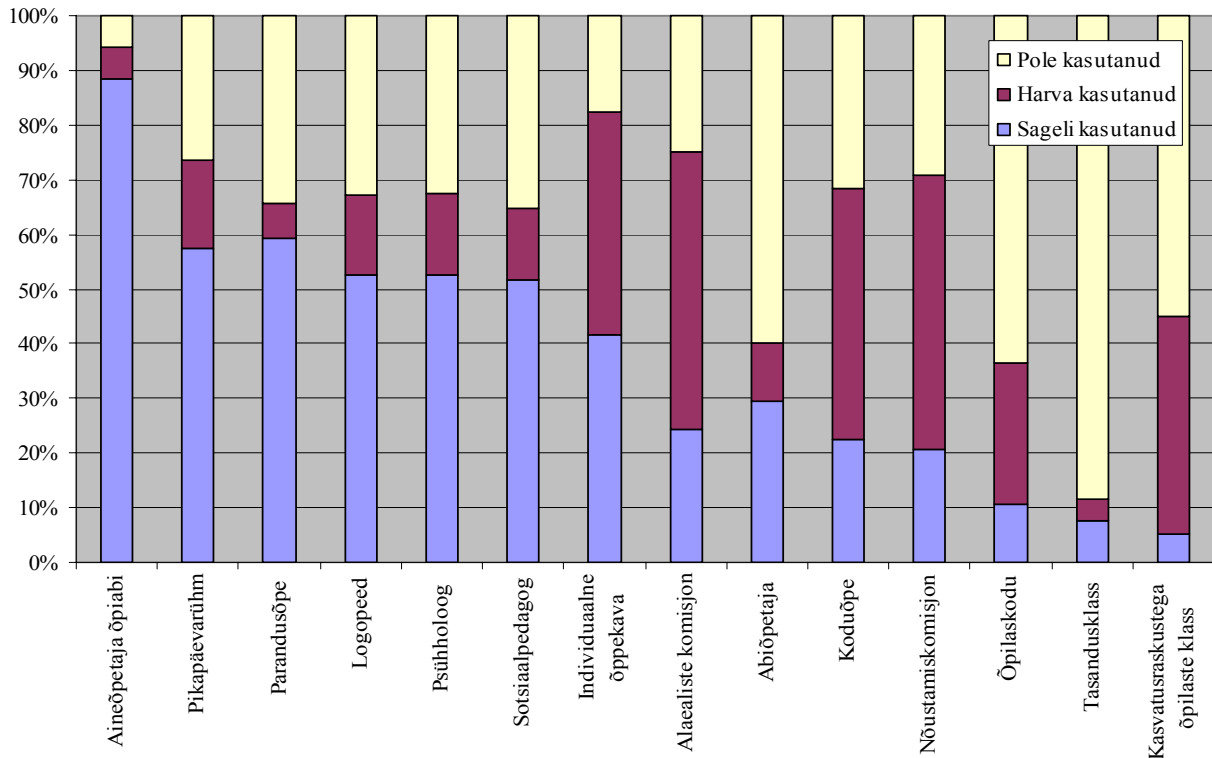
Joonis 13. Meetmeid rakendavate koolide arv 2006/2007. õppeaastal

Allikad: HTM, EHIS, haridus- ja teadusministri 12.02.2007. a määrus nr 16 „Munitsipaalkoolid, mille juures olevas või moodustatavas õpilaskodus on riiklikult toetatavad kohad, ning riiklikult toetatavate kohtade arv nendes koolides”, Riigikontrolli arvutused

56. Kuigi kooliti on meetmete rakendamise võimalused väga erinevad, on maakonniti viimase viie aasta jooksul meetmete kasutamine ühtlustunud. Riigikontrolli 2002. aasta auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” toodi välja, et mitmes maakonnas pole loodud kõigi koolikohustuse täitmist parandavate meetmete rakendamise võimalust. Tänapäevaseks rakendatakse enamikku meetmetest kõigis 15 maakonnas. Erandiks on aga endiselt kasvatusraskustega laste ja tasandusklassid (2006/2007. õppeaastaks on kasvatusraskustega laste klasse loodud 12-s ja tasandusklasse 10 maakonnas, 2001/2002. õppeaastal olid samad näitajad vastavalt 11 ja 9).

57. Joonisel 14 on esitatud koolide hinnang meetmete kasutamise sagedusele. Lisaks joonisel 13 esitatud meetmetele on siin hõlmatud ka need tegevused, mille kohta EHISesse infot ei koguta. EHISe andmed (joonis 13) ja koolide hinnang (joonis 14) meetmete kasutamise ulatusele langevad olulises osas kokku – levinumateks meetmeteks on pikapäevarühm, parandusõpe ja logopeediline abi, harva kasutatakse kasvatusraskustega laste klassi, tasandusklassi ja õpilaskodu. Koolide hinnangul on aga kõige sagedamini rakendatavaks meetmeks tegelikult ikkagi aineõpetaja antav õpiabi, mida kasutas enamik ehk 81% küsitlusele vastanud koolidest. Tihti kasutatakse ka psühholoogi või sotsiaalpedagoogi abi.

Joonis 14. Meetmete kasutamise sagedus koolides



Allikas: Riigikontrolli küsitlus

58. Lisaks joonistel 13 ja 14 nimetatud meetmetele kasutavad koolid õpilaste mõjutamiseks ka näiteks õpilase hoolekogusse ja õppenõukogusse suunamist, vestlust vanema või õpilasega. Mitmed koolid on loonud eraldi koolisiseseid meetmeid, näiteks kasvatuskomisjoni, tugivõrgustiku, tunnirahuklassi jm. Probleemsete õpilastega tehtud intervjuudest selgus, et 14 õpilasest 9 puhul oli koolides mingisuguseid meetmeid rakendatud: saadetud teise kooli, internaatkooli või koolkoduga kooli, saadetud psühholoogi või psühhiaatri juurde, võimaldatud õppida individuaalse õppekava järgi, viidud üle väikese õpilaste arvuga klassi, suunatud alaealiste komisjoni. Viie õpilase puhul oli kasutatud vaid vestlust klassijuhatajaga ja lastevanemate teavitamist laste puudumisest.

Pikapäevarühm

Meetmete kasutamine kasvab

59. Pikapäevarühmad on vaadeldud perioodil olnud olemas kõikides maakondades. Pikapäevarühmi loonud koolide arv on alates 2004/2005. õa-st olnud üsna stabiilne, ulatudes käesoleval õppeaastal 456 koolini. Pikapäevarühmas osalevate õpilaste arv on aga pidevalt suurenenud (tabel 4).

Tabel 4. Pikapäevarühmi loonud koolide ning pikapäevarühmas osalenud õpilaste arv 2003/2004.–2006/2007. õa

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Koolide arv	420	445	466	456
Õpilaste arv	21 916	21 975	24 723	25 416

Allikas: EHIS; Riigikontrolli arvutused

Koduõpe

60. Koduõpet rakendatakse üldjuhul tervislikel põhjustel kas kodus või laste- või psühhiaatriaiglas. Esimeses ja teises kooliastmes on lubatud ka koduõpe vanema soovil. Koduõpet on 2003/2004.–2006/2007. õa kasutatud kõikides maakondades. Kahel viimasel õppeaastal on seda märgatavalt rohkem rakendatud kui varasematel õppeaastatel: suurenenud on nii koolide arv, kus koduõpet rakendatakse, kui ka koduõppel olevate õpilaste arv.

Tabel 5. Koduõpet kasutavate koolide ning koduõppes osalenud õpilaste arv 2003/2004.–2006/2007. õa

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Koolide arv*	129	191	280	271
sh vanema soovil	21	33	35	51
sh lastehaiglas	-	-	2	2
sh psühhiaatriaiglas	-	-	3	1
sh tervislikel põhjustel	114	170	267	246
Õpilaste arv	342	496	1 182	1 159
sh vanema soovil	54	64	67	80
sh lastehaiglas	-	-	5	11
sh psühhiaatriaiglas	-	-	6	1
sh tervislikel põhjustel	288	432	1 104	1 067

*Koolide arv ei võrdu erinevate põhjuste lõikes esitatud summaga, sest ühes koolis võib rakendada koduõpet mitmel põhjusel.

Allikas: EHIS; Riigikontrolli arvutused

61. Intervjuudest koolide esindajatega selgus, et terviseprobleemidega õpilastele rakendatakse sageli koduõpet, kuid seda ei peeta üldiselt heaks õppevormiks, sest see nõuab nii koolilt kui ka kodult üheaegset aktiivset tegelemist lapsega. Koolide praktika on näidanud, et koduõpet kiputakse sageli ka kuritarvitama (probleemsetele õpilastele rakendatakse liiga kergekaeliselt koduõpet). Probleemi tõsidusele viitab koduõppele suunatud õpilaste arvu järsk suuremine viimastel aastatel (vt tabel 5). Näiteks on koduõppele suunatud lapsi, kes ei suuda kollektiivis töötada. Sageli nõuavad vanemad koduõpet arstitõendi alusel, kuid

pedagoogilisest aspektist ei ole koduõpe õpilase jaoks sobiv, sest võib probleeme veelgi süvendada. Kuritarvitamist võib soodustada ka asjaolu, et koduõppel olevate õpilaste eest maksab riik kõige kõrgemat pearaha (nt tervislikel põhjustel koduõppele suunatud lapse eest makstakse neljakordset pearaha). Koolide esindajad tegid ettepaneku muuta koduõppe määramise aluseid nii, et lisaks arsti hinnangule oleks vajalik ka kooliväline pedagoogiline hinnang. Haridus- ja Teadusministeerium ongi asunud koduõppe määramise aluseid ja korda reguleerivaid õigusakte muutma.

62. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: Täiendada koduõppe rakendamise tingimusi ning tõhustada kontrolli koduõppe rakendamise üle, et vältida kuritarvitusi.

Haridus- ja teadusministri vastus: Koduõppe määruse eelnõu on Haridus- ja Teadusministeeriumis valmimas, kus täpsustatakse tervislikel põhjustel koduõppele määramise korda.

Kasvatusraskustega laste klass ja tasandusklass

63. Kui tasandusklasside kasutamine on aastate jooksul väikeste kõikumistega enam-vähem stabiilne olnud, siis kasvatusraskustega õpilaste klasse moodustavate koolide arv ning hõlmatud õpilaste hulk on hüppeliselt kasvanud. Suur kasv 2005/2006. õppeaastal tulenes muudatusest kasvatusraskustega laste klasside moodustamise korras – varem üksnes 3. kooliastmele mõeldud meetet laiendati ka 2. kooliastmele. Siiski kasutavad kasvatusraskustega laste ja tasandusklasse endiselt vähesed koolid, sest need eeldavad spetsiaalse väljaõppe ning sobivate isikuomadustega pedagooge ning väiksemates koolides ei ole lisaks piisavalt probleemseid õpilasi, et eraldi klassi moodustada.

Tabel 6. Kasvatusraskustega õpilaste või tasandusklasse moodustanud koolide ning nende õpilaste arv 2003/2004.–2006/2007. õa

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Kasvatusraskustega õpilaste klass				
Koolide arv	14	35	51	52
Õpilaste arv	196	450	828	783
Tasandusklass				
Koolide arv	32	47	43	35
Õpilaste arv	1 529	1 526	1 655	1 430

Allikas: EHIS; Riigikontrolli arvutused

Õpilaskodu

64. Kuigi õpilaskodu kohtade arv on viimase viie aasta jooksul enam kui kolmekordistunud, hindavad koolide ja kohalike omavalitsuste esindajad, et õpilaskodu kohti ikka veel ei piisa. Vajadus õpilaskodu kohtade järele on kasvab. Samas toodi õpilaskodudesse suunatud õpilaste puhul esile, et probleemiks on laste ja vanemate vaheliste sidemete nõrgenemine, mis võib kujundada valesid väärtushinnanguid. Selle vältimiseks püütakse lapsi vähemalt nädalavahetuseks koju saata.

Tabel 7. Õpilaskodusid loonud koolide ja õpilaskodude riigieelarvest rahastatavate kohtade arv*

	2003	2004	2005	2006	2007
Koolide arv	6/13	15/21	24/28	30/33	35/
Õpilaste arv	100/204	215/317	400/495	544/606	656/

* Koolide ja õpilaste arv väljendab riiklikult toetatavate õpilaskodu kohtade arvu vastavalt I/II poolaastal.

Allikas: Haridus- ja teadusministri määrused „Munitsipaalkoolid, mille juures olevas või moodustatavas õpilaskodus on riiklikult toetatavad kohad, ning riiklikult toetatavate kohtade arv nendes koolides” 2003-2007

Muud meetmed

65. Muude meetmete (individuaalne õppekava, logopeediline abi ja parandusõpe) rakendamine on EHISe andmetel hüppeliselt kasvanud viimasel kahel õppeaastal, samal ajal on rakendunud (või hakatud süsteemselt andmeid koguma) ka kaks uut teenust – nõustamine ja eesti keel teise õppekeelena. Nende õpilaste arv, kellele mõnda tugiteenust on rakendatud, on vaadeldud aastate jooksul ligikaudu kahekordistunud. Kui 2003/2004.õa rakendati mõnda tugiteenust 9559 õpilasele, siis 2006/2007. õa oli mõnda tugiteenust saanud juba ligikaudu 21 200 õpilast. Paljudele õpilastele on rakendatud paralleelselt mitut tugiteenust. Tugiteenuseid saavate õpilastele arvu suurenemine võib osaliselt tuleneda ka sellest, et koolid on EHISesse hakanud andmeid korrektsemalt sisse kandma, kuid samas on nii koolid kui ka Haridus- ja Teadusministeerium kinnitanud meetmete laiemat kasutamist.

66. Aastate jooksul on suurenenud ka samu tugiteenuseid saavate laste hulk. Nt kui 2003/2004. õa rakendati individuaalset õppekava 843 õpilasele, siis 2005/2006. õa juba enam kui 2400 õpilasele. Ka logopeedilist abi saavate õpilaste hulk on vaadeldud õppeaastatel mitmekordistunud: 2003/2004. õa oli logopeedilist abi saanud 5291 õpilast, 2006/2007. õa 13 454 õpilast.

67. Ka koolide arv, kus on rakendatud tugiteenuseid (vt tabel 8), on aastate jooksul suurenenud. Kui 2003/2004. õa rakendati mõnda tugiteenust 292 koolis, siis käesoleval õppeaastal oli tugiteenuseid rakendavate koolide arv 463. Enim on paranenud koolides logopeedilise abi ja parandusõppe rakendamine. Ka kahel viimasel õppeaastal rakendama hakatud tugiteenuste osas võib näha nende kasutamist enamates koolides. Nt kui 2005/2006. õa rakendati nõustamist 90 koolis, siis käesoleval õppeaastal rakendati samu tugiteenuseid vastavalt 106 ja 53 koolis.

Tabel 8. Muud meetmeid rakendanud koolide arv ja hõlmatud õpilased 2003/2004.–2006/2007. õa

Meede	2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007	
	Õpilaste arv	Koolide arv	Õpilaste arv	Koolide arv	Õpilaste arv	Koolide arv	Õpilaste arv	Koolide arv
Individuaalne õppekava	843	152	878	148	2 433	278	2 169	275
Individuaalne õppekava pikendatud õppel					102	30	104	26
Logopeediline abi	5 291	174	4 863	162	11 963	355	13 454	370
Logopeedilisel	1 110	74	1 289	86				

teenindamisel, parandusõpe								
Parandusõpe	2 315	154	2 381	150	8 806	343	9 923	337
Nõustamine					1 288	90	1 254	106
Eesti keel teise õppekeelena					118	16	139	21

Allikas: EHIS; Riigikontrolli arvutused

68. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: Kaaluda maakondlike õpiabikeskuste loomist, et tasakaalustada koolide väga erinevaid võimalusi koolikohustuse täitmist toetavate meetmete rakendamisel.

Haridus- ja teadusministri vastus: Pedagoogilis-psühholoogilise nõustamissüsteemi arendamine ja õpinõustamiskeskuste loomise toetamine on kavandatud perioodi 2007–2013 struktuurfondide haridusvaldkonna meetmete all. Programm on kavandatud aastateks 2008–2011.

Vähem kui pooltele klassikursust kordama jäänud õpilastest rakendati mõnda meetet

69. Kuigi meetmete rakendamine on kasvanud, pole teada, kas neid rakendatakse piisavalt ning kas abi jõuab probleemsete õpilasteni. Selleks analüüsis Riigikontroll, kuidas abistatakse klassikursuse kordajaid ja õpingute katkestajaid.

70. Riigikontroll analüüsis EHISe andmete põhjal, kui paljudele klassikursust kordama jäetud õpilastest rakendati mõnda meetet enne ja pärast klassikursuse kordamist. 2005/2006. õa rakendati meetmeid ainult 24%-le klassikursust kordama jäänud õpilastest. Üks aasta enne kordama jäämist ehk siis, kui õpilastel olid juba tõenäoliselt tekkinud õppetöös probleemid, rakendati nendest õpilastest mõnda meetet vaid 19%-le.

71. Käesolevaks õppeaastaks (2006/2007. õa) on meetmete rakendamine klassikordajate osas suurenenud – 43% neist on püütud mingil moel aidata. Ka klassikursuse kordamisele eelnenu õppeaasta osas on tulemused paranenud – 2006/2007. õa klassikursust kordama jäänud õpilastest rakendati 2005/2006. õa mõnda meetet 42%-le. Osa meetmete rakendamise suurenemisest on tõenäoliselt tingitud jällegi sellest, et koolid on hakanud andmeid EHISesse korrektsemalt sisestama, kuid arvestades üldist üha rohkem meetmete rakendamist, võib kindlalt väita, et võrreldes eelmise õppeaastaga on paranenud koolides nii meetmete rakendamine probleemide ennetamiseks kui ka õpilaste toetamine pärast probleemide ilmnemist.

72. Enim on nii 2005/2006. kui ka 2006/2007. õa klassikursust kordama jäänud õpilaste puhul rakendatud parandusõpet, pikapäevarühma ja logopeedilist abi. Seejuures on suurenenud klassikursuse kordajate osakaal, kellele nimetatud meetmeid on rakendatud. Ka klassikursuse kordamisele eelnenu aastal on enim rakendatud samu meetmeid.

73. Kuna klassikursuse kordamine näitab juba suurt mahajäämust õppetöös, on tulemuslikkust silmas pidades meetmete rakendamine vähem kui pooltele õpilastele halb näitaja. Samas aga võib nendele õpilastele olla rakendatud selliseid meetmeid, mida EHISesse kandma ei pidanud (nt aineõpetaja osutatav abi), või ei ole koolid EHISesse kõiki

rakendatud meetmeid kandnud. Nagu Riigikontrolli küsitlusest ja koolide esindajate intervjuudest selgus, rakendatakse õpilastele kõige sagedamini koolisiseseid õpiabi meetmeid (aineõpetaja osutatav õpiabi, konsultatsioonid).

Ainult pooltele õpingud katkestanud õpilastele rakendati mõnda meetet

74. Sarnaselt klassikursuse kordajatega on meetmete rakendamine suurenenud ka õpingud katkestanud õpilastele. Kui 2004/2005. õa katkestanud õpilastest rakendati samal õppeaastal mõnda meetet ainult 30%-le katkestanutest, siis 2006/2007. õppeaastal (30.11.2006. a seisuga) katkestanutest oli rakendatud mõnda meetet juba enam kui pooltele (53%). Siinjuures tuleb jällegi arvestada, et osa tõusust on tõenäoliselt tingitud andmete korrektsemast sisestamisest (vt ka punkt 71).

75. Üha rohkem on püütud õpiraskustega lapsi aidata ka juba üks aasta enne õpingute katkestamist. 2005/2006. õa katkestanutest rakendati katkestamisele eelnenud õppeaastal mõnda meetet 29%-le. 2006/2007. õa katkestanutest rakendati aasta varem mõnda meetet juba 52%-le. See näitab, et katkestajatel ilmnevad koolis probleemid juba varem ning nendega ka tegeletakse, kuid osa õpilaste puhul ei aita ka meetmete rakendamine katkestamist vältida. Kahjuks pole aga võimalik välja tuua, kui paljud potentsiaalsed katkestajad õpingute katkemisest rakendatud meetmete tõttu pääsesid.

Meetmete tulemuslikkus

Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud meetmete tulemuslikkuse hindamisega

76. Juba 2002. a auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” juhtis Riigikontroll tähelepanu sellele, et kuigi Haridus- ja Teadusministeerium on välja töötanud mitmeid koolikohustuse täitmist toetavaid meetmeid, puudub tagasisidesüsteem, mille põhjal oleks võimalik hinnata, kas koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatud meetmed on olnud tulemuslikud. Kuigi vastuses Riigikontrolli auditile lubas haridus- ja teadusminister sõnastada meetmete oodatavad tulemused ja töötada välja tulemuste hindamise kriteeriumid, pole 5 aasta jooksul olukord oluliselt muutunud ega probleemsetele õpilastele rakendatud meetmete tulemuslikkust süsteemselt hinnatud. Seega kulutab riik aastas üle 120 mln kr koolikohustuse täitmist tagavatele meetmetele, olemata veendunud, et need täidavad eesmärki.

77. Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalveosakond on riikliku järelevalve käigus korduvalt analüüsinud koolikohustuse täitmisega seotud probleeme ning tugimeetmete kasutamisega seonduvat. Meetmete tulemuslikkust hinnati 2005/2006. õa I õppeveerandil mitterahuldavate hinnetega hinnatud või hindamata jäetud õpilaste aitamiseks rakendatud tugisüsteemi põhjal. Leiti, et I veerandil hindamata või mitterahuldavaid hindaid põhjustanud õppeainete puhul paranes tulemus ehk oli positiivne hinne 55%-l kõikidest juhtudest, seega rohkem kui iga teise õppeaine puhul oli tugisüsteemi rakendamine tulemuslik. 39% kõikidest mitterahuldavaid hindaid põhjustanud õppeainetest jäid vaatamata tugisüsteemi rakendamisele positiivse tulemuseta.

78. 2007/2008. õppeaastal on Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalve osakonna prioriteediks muu hulgas hinnata õpilaste õpijõudluse toetamiseks ja väljalangevuse ennetamiseks rakendatavate

meetmete mõjusust. Selleks on plaanis hinnata 64 üldhariduskooli ja nende pidajate tegevust väljalangevuse ennetamisel ja õpilaste toetamiseks tingimuste loomisel ning kasutatud meetmete mõjusust. Hindamiseks vajalike andmete kogumiseks on kavas külastada valimisse sattunud koole. Olemasolevad andmed EHISes ei ole sellise analüüsi tegemiseks küllaldased.

Kas teadsite, et õpilaste arvates on hea õpetaja see, kes

- oskab õppeainet huvitavamaks muuta, kasutab peale õpiku materjali ka muid huvitavaid allikaid;
- õpetab tervet klassi, mitte ainult tarku lapsi;
- on järjepidev (ei ole kord range, kord leebe);
- hindab kõiki õpilasi õiglaselt;
- oskab tunnis korda luua (hoiab distsipliini);
- on range;
- võtab lastega midagi ette ka väljaspool õppekava (nt korraldab ekskursioone);
- vestleb õpilastega peale õppeainetega seotud teemade ka muust;
- esindab laste huve;
- saab õpilastest aru;
- saab lastega hästi läbi;
- on usaldusväärne (õpetajale saab rääkida oma probleemist ja olla kindel, et info ei levi mujale);
- on õpilastele eeskujuks.

Süvaintervjuud probleemsete õpilastega

79. Riigikontroll püüdis hinnata meetmete tulemuslikkust nii üldnäitajate (probleemide kasv/langus võrreldes meetmete kasutamise kasvu/langusega) kui ka üksikisiku tasandil (meetme rakendamise mõju konkreetse õpilase koolikohustuse täitmisele). Üldnäitajate võrdlust ajas ei ole võimalik teha enamasti seetõttu, et eelmiste perioodide kohta puuduvad võrreldava meetodika alusel kogutud andmed. Riigikontrollile teadaolevalt ei ole varem üleriigiliselt kontrollitud, kas kõik koolikohustuslikud lapsed on kantud mõne kooli nimekirja. Puudumiste ning puudulike hinnete kohta ei ole varem regulaarselt infot kogutud ning vastavat andmevälja pikaajaliste puudujate või puudulike aastahinnete kohta koolid EHISes ei ole täitnud. Klassikursuse kordajate kohta on andmed küll olemas, kuid 2005. aastal klassikursuse kordama jätmise põhimõtete muutmise tõttu ei ole andmed võrreldavad. Kõige järjepidevamad andmed on olemas põhihariduseta katkestajate kohta, kuid arvutuspõhimõtete muutmise tõttu on esitatud aastate kohta eri allikates erinevad andmed ning 2004/2005. õppeaasta kohta ametlik statistika üldse puudub.

80. Üksikisiku tasandil muudab meetmete mõju hindamise raskeks mitme meetme samaaegne rakendamine, mistõttu pole võimalik eristada ühe konkreetse meetme mõju. Samuti ei saa alati kindel olla meetme mõju ning toimunud muutuse vahelises põhjuslikus seoses – õpilase käitumine võib olla muutunud hoopis muude asjaolude tõttu.

81. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:

- Tagada, et koolid sisestaksid EHISesse korrektselt andmeid meetmete kohta, mida rakendatakse koolikohustuse täitmise toetamiseks. See võimaldaks saada täpsema ülevaate meetmete kasutamisest ning annaks võimaluse vähemalt tulemusnäitajate (nt katkestajate arvu ja puudumiste muutus) kõrvutamisel hinnata meetmete tulemuslikkust üldnäitajate tasemel.

Haridus- ja teadusministri vastus: Tõhustatakse teavitustööd ning tegeldakse EHISE kvaliteedi täiustamisega.

- Kaaluda EHISesse andmete sisestamise lihtsustamiseks ning kvaliteedi parandamiseks koolides kasutusel olevate elektrooniliste andmete või infosüsteemide liidestamist EHISega.

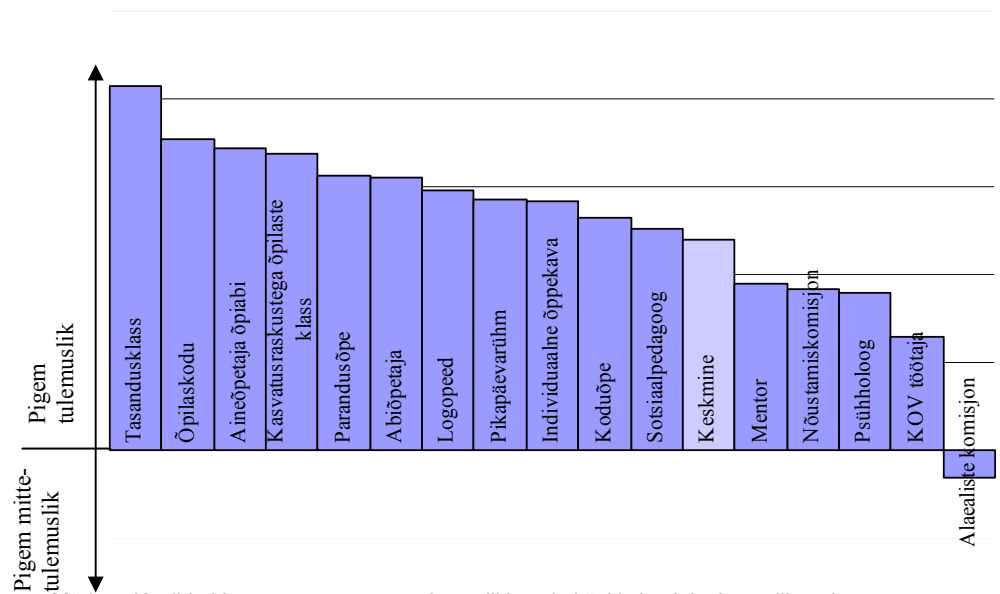
Haridus- ja teadusministri vastus: Tehniliselt on selline asi võimalik (põhiandmete laadimise võimalus on olemas), kuid käesoleval hetkel on vaid vähestel koolidel olemas sellised tehnilised võimalused. Kui kohalikul omavalitsusel või koolil on vastav rahaline ressurss olemas, et selliseid oma infosüsteeme pidada, on igal juhul tervitatav sellisel teel andmetevahetuse loomine EHISega.

Probleemsete õpilastega tegelemiseks hinnatakse kõige tulemuslikumaks tasandusklassi, õpilaskodu, aineõpetaja õpiabi ja kasvatusraskustega laste klassi

82. Kõige tulemuslikumaks meetmeks hindavad koolid tasandusklassi (vt joonis 15), mis on samas kõige vähem kasutatav meede (vt joonised 13 ja 14). Samuti said koolide poolt kõrge hinnangu õpilaskodu ja kasvatusraskustega õpilaste klass, mida samuti vähesed koolid kasutavad. Spetsiaalse suunitlusega loodud klasse (kasvatusraskustega laste ja tasandusklass) hindasid väga kõrgelt ka õpilased, sest lapsed peavad tähtsaks, et klassides oleks väiksem arv õpilasi, nendega tegeletakse individuaalsemalt ning õpilaste tase klassis oleks ühtlasem. Näiteks ühes koolis, kus kasvatusraskustega õpilaste klassi juhatajaks on psühholoog, oli klassi isegi konkurs. Koolid rõhutasid lisaks, et neis klassides õpetavad enamasti spetsiaalse ettevalmistuse ja oskustega pedagoogid.

83. Õpilaskodu on mõjus seetõttu, et paljud õpilaste koolis käimisega seotud probleemid tulenevad sotsiaalsetest ja kodustest probleemidest. Õpilaskodu on üks vähesed meetmeid, millega koolid saavad mõjutada ka õppetööväliseid tegureid.

Joonis 15. Koolide hinnang meetmete tulemuslikkusele



Märkus: Koolide hinnangut meetmete tulemuslikkusele küsiti skaalal tulemuslik – pigem tulemuslik – pigem mittetulemuslik – mittetulemuslik, mis kodeeriti meetmete pingerea väljatoomiseks arvulisteks väärtusteks.

Allikas: Riigikontrolli veebiküsitlus

84. Kuigi koolid hindasid psühholoogi abi keskmisest vähem tulemuslikumaks, pidasid psühholoogi väga tähtsaks õpilased. Õpilastele meeldis psühholoogi ja psühhiaatri juures just partnerlussuhe täiskasvanuga. Hinnati vestlusi täiskasvanud inimesega, kes oskab toetada ja nõu anda:

„Psühholoogi juures käimine mõjus kindlasti hästi, ta õpetas kuidas stressiolukorras käituda.”

„Et enne ma sõimasin õpetajal näo täis, nüüd siis oskan ennast taltsutada.”

„Väga aitas (psühhiaatri juures käimine), et peale seda oskasin oma ärevust maandada.”

„Psühholoog ja psühhiaater olid selles mõttes head, et nad suhtusid minusse kui võrdsesse.”

Alaealiste komisjoni saatmine ei ole tulemuslik

85. Alaealiste komisjon oli ainus meede, millele andsid selgelt negatiivse hinnangu nii koolid (vt joonis 15) kui ka õpilased. Komisjonil ei ole oluliselt paremaid võimalusi õpilaste mõjutamiseks kui koolil. Peamine probleem seisneb mõjutusvahendite väheses kättesaadavuses piirkonnas ning sellest tulenevalt ebatõhusate mõjutusvahendite (nt hoiatus) kohaldamine alaealiste suhtes. Nii näiteks on puudus sotsiaalprogrammidest, kuhu saaks probleemseid alaealisi suunata. Samuti pole kõikides maakondades piisavalt pädevaid spetsialiste, kes alaealisi ning nende vanemaid nõustaksid. Mitmete komisjonide järjekorrad on liiga pikad (tihti mitmekuulised), et õigeaegselt õpilast mõjutada. Kõige tõsisem alaealiste komisjonide käsutuses olev meede – erikooli suunamine – ei suuda aga kasvatuslikke eesmärke täita (vt Riigikontrolli audit „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus, 18.06.2004).

86. Kõik intervjuus osalenud lapsed, kes olid saadetud alaealiste komisjoni, leidsid, et neile mõjus alaealiste komisjon pigem halvasti.

„See on täitsa mõttetu.”

„Sellega ei suudeta küll eesmärki saavutada ...”

„Tean, et alaealiste komisjon ei aita kindlasti. Et kas õpetaja või mingi rahulik inimene võiks rääkida selle õpilasega, et ta ikka tuleks kooli. Peaasi, et mitte karjuda, sest et kui karjutakse, siis nad ei tee seda mitte mingil juhul.”

87. Intervjueeritud seitsmest õpilasest neli olid korduvalt suunatud alaealiste komisjoni. Nad väitsid, et oskavad alaealiste komisjonis jätta muljet, et kahetsevad oma tegu, ja lubavad ennast muuta, kuid hiljem jätkatakse endistviisi:

„Alaealiste komisjonis oskan küll rääkida ilusat juttu, et enam ma nii ei tee /.../ aga hiljem ikka jätkan vanamoodi.”

88. Nendele õpilastele, kel oli oht sattuda erikooli, mõjus alaealiste komisjon hirmuäratavalt. Kartes sattuda erikooli, hakati koolis käima, kuid kooliga seotud probleemid ei lahenenud. Auditisse kaasatud ja õpilasi intervjueerinud ekspert on seisukohal, et kui koolist tingitud probleemid jäävad alles, väheneb mõne aja möödudes tõenäoliselt hirm erikooli saatmise ees ning õpilane hakkab jälle koolist puuduma.

89. Auditi käigus ei küsitud koolide käest, kas nad hindavad klassikursuse kordamist kui koolikohustuse täitmist tagavat meetodit tulemuslikuks, ja koolid ei toonud seda ka eraldi välja, kuid õpilased rõhutasid, et klassikursuse kordamine mõjus neile väga halvasti. Paljud lapsed pidasid seda probleemide alguspunktiks.

„Probleemid algasid siis, kui jäin istuma.”

„Tegelikult istumajätmine ei aita üldse, just vastupidi, siis muutub õppimine tüütuks ja kui enne ma käisin koolis, siis peale istumajäämist ma üldse ei käinud.”

„Selles klassis on kõik nii noored, ajavad sellist jama juttu, ei taha üldse nendega ühes klassis olla.”

90. Samuti mõjuvad õpilastele halvasti õpetajate iroonilised kommentaarid istumajääjate suhtes ja selle tagajärjel hakkavad õpilased nende tundidest puuduma. Seetõttu oli kindlasti õige haridus- ja teadusministri otsus alates 2005. aastast asendada kohustus teatud tingimustel õpilane klassikursust kordama jätta õppenõukogu põhjendatud otsusega klassikursuse kordamajätmise vajaduse kohta.

91. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: Korraldada ümber alaealiste komisjonide senine tegevus. Kaaluda alaealiste komisjonide liitmist võimalike loodavate maakondlike õpiabikeskustega, et tagada meetmete parem kättesaadavus abivajajatele.

Haridus- ja teadusministri vastus: Ettepanekut on võimalik kaaluda, kui Eestis on tekkinud kõikides maakondades õpiabi- ja nõustamiskeskused.

Meetmete rakendamine kasvab, kuid probleemid ei vähene

92. Kõik Riigikontrolli analüüsitud andmeallikad näitavad, et meetmete rakendamine, k.a selgelt probleemsetele lastele (nt klassikursuse kordajad ja katkestajad, vt punktid 69–75), on oluliselt kasvanud. Seetõttu eraldatakse riigieelarvest aasta-aastalt meetmetele ka enam raha. Vaatamata sellele aga ei ole koolikohustuse täitmise näitajad (põhihariduseta katkestajate, puudulike veerandi- ja aastahinnete ning puudumiste hulk) oluliselt paranenud. Andmete puudulikkuse tõttu ei ole võimalik hinnata, kas ja kui suures ulatuses on probleemid süvenenud. Seega ei ole meetmete kasutamise kasv toonud kaasa märgatavat paranemist koolikohustuse täitmisel.

93. Koolid põhjendasid Riigikontrollile meetmete kasutamise kasvu probleemsete laste arvu suurenemisega. Erinevaid koolist puudumist ja õppeedukuse langust esile kutsuvaid põhjusi on viimaste aastate jooksul juurde tulnud. Näiteks on viimastel aastatel sagenenud juhtumid, kus põhikoolilapsed ei tule kooli, kuna käivad tööl. Samuti on koolide hinnangul kasvanud vanemate hoolimatus laste koolis käimise suhtes, mistõttu paljud lapsed ei jõua kooli.

94. Lisaks kinnitasid koolid, et mõnede õpilaste puhul ei ole aidanud ükski meede. Seda kinnitas ka klassikursuse kordajatele ja eriti põhihariduseta katkestanutele rakendatud meetmete analüüs (vt p-d 69–75). Mitmete meetmete rakendamisele vaatamata jäävad mõned lapsed ikkagi klassikursust kordama või langevad koolist välja. Õpilaste probleemid ulatuvad sageli väljapoole kooli ning koolil ega kohalikul omavalitsusel pole võimalik õpilast siis aidata.

Kas teadsite, et

vanemad saaksid õpilaste arvates kõige paremini koolikohustuse täitmisele kaasa aidata hea eeskuju, toetuse ja mõistmisega.

Samas kasutavad vanemad kõige sagedamini probleemsete laste mõjutamiseks aga järgmiseid meetmeid:

- keelamine;
- karistamine;
- koduarest;
- televiisori vaatamise keeld;
- sõimamine;
- ei anta taskuraha;
- ei finantseerita mõningaid suuremaid kulutusi (nt juhilubade saamist, reisi);
- enne tööle minekut aetakse lapsi kodust välja ja võetakse neilt võtmed ära, et laps ei saaks kodus olla.

Õpilased arvasid, et sellised keelavad-karistavad meetmed ei mõju, kui siis ainult lühemat aega. Sõimamise asemel võiksid vanemad lastega rohkem rääkida: *“Kuidas ei saada aru, et sõimamine ei mõju! Koolis sõimatakse, alaealiste komisjonis sõimatakse, kodus ka sõimatakse! Noh, ei mõju!” “Üks korralik vestlus mõjuks palju paremini.”*

Süvaintervjuud probleemsete õpilastega

Õpilased tegid koolikohustuse täitmise parandamiseks järgmiseid ettepanekuid:

- **Paremad õpetajad**, kes oskaksid õppeainet hästi seletada.
- **Koolis peab olema kord**. Tuleks paika panna reeglid, et õpilased teaksid, mida tohib ja mida ei tohi teha, kuidas tuleb käituda.
- **Kooli õhkkond tuleks sõbralikumaks muuta**, et lastel oleks rohkem tahtmist koolis käia.

Sätetamata on lapse ja vanema vastutus koolikohustuse täitmise eest

95. Tõsiseks probleemiks koolikohustuse täitmisega raskustesse sattunud õpilaste puhul on asjaolu, et laste vanemad ei mõista ega hinda sageli õigesti koolikohustuse täitmise sisu. Koolide praktika näitab tihti vanemate ükskõikset ja hoolimatut suhtumist lapse koolis käimisesse. Koolil on küll võimalik mõjutada õpilast, kuid mitte vanemaid ja kodust olukorda. Enamik kohalike omavalitsuste esindajaid tõdes, et üldjuhul peituvad koolikohustust mittetäitvate õpilaste puhul põhjused kodudes, paljudel juhtudel vajab abi üks vanematest või terve perekond. Vanemate hoolimatu suhtumine lapse koolis käimisesse ilmnis ka õpilaste intervjuudest.

96. Samas pole koolidel ega kohalikel omavalitsustel sageli võimalusi vanemaid mõjutada. Seaduslikke meetmeid vanemate mõjutamiseks aga pole piisavalt. Kuigi põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab, et vanematel on kohustus luua lapsele kodus soodsad tingimused õppimiseks ja kooliskäimiseks, siis realselt pole sellel sättel kaalu, kuna puudub sanktsioon juhuks, kui vanem jätab selle kohustuse täitmata.

97. Kuni 1. septembrini 2002 võis vanemaid rahatrahviga karistada oma lapse kasvatamise ja õpetamise kohustuse täitmata jätmise eest. Karistusregistris ja POLISes 2001. ja 2002. aasta kohta sisalduvatele andmetele tuginedes kohaldati nimetatud aastatel vanematele rahatrahve kokku enam kui kahel ja poolel tuhandel korral vähemalt poole miljoni krooni suuruses summas. Seoses karistusseadustiku jõustumisega 2002. aasta septembris kaotati see karistusnorm ära, kuna normi koosseis oli liialt laialivalguv ning vastuolus karistusõiguses kehtiva karistusnormi määratletuse põhimõttega. Nimetatud põhimõtte järgi peab olema üheselt arusaadav, mis konkreetselt on karistatav. Nii koolide kui ka kohalike omavalitsuste esindajad leidsid, et koolikohustuse täitmise tagamiseks on muu hulgas vajalik vanemate vastutuse selgem määratlemine seaduste tasandil ning ühe meetmena tuleks taastada võimalus trahvida vanemaid nende täitmata jäetud kohustuse eest.

98. Rahatrahvist olulisem on siiski luua muud tugimeetmed, millega kaasata lapse koolikohustuse täitmise probleemi lahendamisse perekond. Intervjuudest kohalike omavalitsuste ja koolide esindajatega tuli välja, et kohalikud omavalitsused tunnevad puudust just nõustamis- ja koolitusprogrammidest, kus laps ja vanem koos saaksid osaleda. Ning isegi kui sellised programmid on olemas, siis sageli ei ilmu probleemse lapse vanemad nõustamisele või ei suudeta probleemsete peredega mõjusaid tulemusi saavutada, kuna tegevus ei ole järjepidev.

99. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- **Hindamine ei tohiks olla karistamise viis.** Paljud põhjused puudumised on seotud sellega, et lapsed ei saa õppeainest aru, nad ei saa ainet koolis selgeks, kodus ei oska neile õppetükki keegi seletada ja õpikus on materjal seletatud väga keeruliselt. Sellest tingitult jääb kodune töö tegemata ja et mitte halba hinnet saada, puudutakse tühjust.
- **Jaotada rasked ja kergemad õppeained proportsionaalselt,** nii et rasked õppeained oleksid laiali jaotatud terve nädala peale ning päeva alguses oleksid raskemad ja lõpus kergemad õppeained.
- **Õppematerjali mahtu tuleks vähendada.** Suur õppimise maht tekitab lastes hirmu, mis lõpeb sellega, et kõik jääb õppimata.
- **Tuleks vähendada õpilaste arvu klassides ning teha rohkem erinevate kallakutega klasse.** Õpilastel jääb sageli õppeaine arusaamatuks, sest klassis on liiga palju õpilasi ning nende tase on erinev. Suur osa õpetajatest tegeleb vaid andekamate õpilastega, kes saavad õppeainest kiiresti aru. Sellest tulenevalt on valdaval enamusel õpilastest tunnis igav ning nad rikuvad tunni korda. Väiksemates erinevate kallakutega klassides saaksid õpilased õppida vastavalt oma tasemele.
- **Muuta vahetunnid pikemaks,** et õpilased jõuaks ennast välja puhata ning järgmises tunnis paremini osaleda.
- **Õpilaste passiivse rolli muutmine.** Õpilased kurtsid, et nad ei tohi tunni ajal küsimusi esitada, kui millestki aru ei saada. Kui küsitakse, siis õpetaja vastab, et õpikus on kõik kirjas. Küsimused aga tekivadki selle tõttu, et õpikus on seletatud liiga keeruliselt.

Süvaintervjuud probleemsete õpilastega

- Arendada välja koostöös sotsiaalministri ja kohalike omavalitsustega perele suunatud tugimeetmed, mis tagaksid laste koolikohustuse täitmise (nt vanemate koolitus, nõustamine).

Haridus- ja teadusministri vastus: Ettepanekut arutatakse koos Sotsiaalministeeriumi ja kohalike omavalitsuste esindajatega.

- Sätestada koostöös justiitsministriiga täpsemalt vanema vastutus lapse koolikohustuse täitmisel ning näha ette võimalus vanemat väärteto korras karistada juhul, kui teised meetmed pole eelnevalt tulemust andnud.

Haridus- ja teadusministri vastus: Ettepanekut arutatakse Justiitsministeeriumiga.**Kohaliku omavalitsuse ja kooli ülesanded meetmete pakkumisel on ebaselged**

100. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab, et koolikohustuse täitmist kontrollib ja loob tingimused selle täitmiseks valla- või linnavalitsus koostöös kooliga. Intervjuudest koolide ja kohalike omavalitsuste esindajatega selgus, et puudub ühtne arusaam kohalike omavalitsuste ülesannetest koolikohustuse täitmise tagamisel. Kui suuremad linnad ja vallad on näiteks võimaldanud palgata koolidesse tööle tugivõrgustiku: logopeedi, psühholoogi, sotsiaalpedagoogi ning tööle on rakendatud infosüsteeme õppekorralduse (sh puudumiste ja puudulike hinnete) jälgimiseks, siis väiksemates valdades sageli neid võimalusi pole. Nii pole tagatud laste võrdne kohtlemine ja vanemal pole ka mingit alust nõuda koolilt või kohalikul omavalitsusel tugiteenuseid, kuna nende osutamist kooli või kohaliku omavalitsuse poolt pole üheselt sätestatud.

101. Vajadusele konkretiseerida seaduses koolide ja omavalitsuste tegevused õpilaste õppetöös osalemise tagamiseks juhtis tähelepanu ka Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalve osakond oma ülevaates järelevalve tulemustest 2004/2005 õppeaastal, kuid see ettepanek on endiselt täitmata.

102. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: Sätestada senisest täpsemini kooli ja kohaliku omavalitsuse ülesanded tugimeetmete pakkumisel.

Haridus- ja teadusministri vastus: Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise eelnõus arvestatakse ettepanekuga.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitus	Ministri vastused
<p>koolikohustuse täitmise edasi lükanud. (p-d 12–24)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Täpsustada koostöös siseministriga kohalike omavalitsuste ülesandeid nn kadunud laste otsimisel. (p-d 12–24) ▪ Ajakohastada Vabariigi Valitsuse 10.11.2000. a määrusega nr 355 kehtestatud koolikohustuslike laste arvestamise kord seoses EHISse kasutusele võtmisega. Selleks vaadata üle osapoolte kohustused riiklikesse registritesse andmete kogumisel ja registreeritud andmete vahetamisel. Muu hulgas sätestada, kelle ülesandeks on tagada koolikohustuse täitmine nendel juhtudel, kui koolikohustuslikus eas oleval lapsel rahvastikuregistris aadress puudub. (p-d 12–24) 	<p>koolieelsest lasteasutusse panema. Olles seadustanud, et koolipikendusele määratud õpilastele on tagatud ka vastav kooliks ettevalmistus, saame andmeid koondada ka EHISse.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar:</p> <p>Koolikohustuse edasilükkamine nõustamiskomisjonide poolt ei ole antud juhul seotud koolieelsete lasteasutustega.</p> <p>Ministri vastus:</p> <p>Vajalik oleks luua töörühm. Tuleb kaaluda politsei kaasamist (kuigi lapsed ei pruugi olla realselt kadunud, vaid nende andmed on andmebaasides puudulikud), kuna kohalike omavalitsuste ametnike käsutuses olevad andmebaasid ei pruugi võimaldada õpilaste asukohtade tuvastamist. Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Siseministeeriumiga kaalub ettepanekut ning vajadusel moodustab töörühma.</p> <p>Määrus vaadatakse üle ja täiendatakse vastavalt EHISse võimalustele hiljemalt 2008. a lõpuks. Ühtlasi juhime tähelepanu, et meie andmete täpsus sõltub rahvastikuregistri andmete õigsusest.</p>
<p>Koolikohustuse mittetäitmise mõiste ja näitajad</p> <p>48. Soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Defineerida koolikohustuse (mitte)täitmine kooli nimekirjas olemise, puudumise ja koolis edasijõudmise kaudu; tagada asjakohaste andmete kogumine ja jälgida nende muutumist. (p-d 7–9) ▪ Täiendada üldhariduse näitajaid. Kaaluda üldharidussüsteemi arengukavasse aastateks 2007–2013 pikaajaliste puudujate ning põhjendamata ja põhjusega puudumiste näitaja lisamist, sest puudumised on paljude teiste probleemide algpõhjused ning seega ühed olulisemad koolikohustuse täitmise näitajad. (p-d 26–47) ▪ Tagada, et EHIS sisaldaks korrektseid andmeid koolikohustuse täitmise näitajate (nt puudulikud aastahinded, õpilaste puudumine ja õpingute katkestamine) kohta. Selleks tõhustada kontrolli infosüsteemi sisestatud andmete üle. (p-d 26–47) 	<p>Valminud on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse vastavasisuline eelnõu, mida on kavas arutada sotsiaalsete partneritega (sealhulgas lapsevanemate, õpetajate ja õpilaste esindustega) ning toimida nende seisukohti arvestavalt.</p> <p>Saadest teada algtaseme, on võimalik vastavaid indikaatoreid lisada ka arengukavasse või koguda võrdlusandmeid muul viisil.</p> <p>Koolijuhte ja EHISse administraatoreid teavitatakse sellest vastavate ringkirjadega ja iga-aastaste läbiviidavate koolituste käigus.</p>
<p>Koduõpe</p> <p>62. Soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <p>Täiendada koduõppe rakendamise tingimusi ning tõhustada kontrolli koduõppe rakendamise üle, et vältida kuritarvitusi. (p-d 60–61)</p>	<p>Koduõppe määruse eelnõu on Haridus- ja Teadusministeeriumis valmimas, kus täpsustatakse tervislikel põhjustel koduõppele määramise korda.</p>
<p>Meetmete kättesaadavus</p> <p>68. Soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <p>Kaaluda maakondlike õpiabikeskuste loomist, et tasakaalustada koolide väga erinevaid võimalusi koolikohustuse täitmist toetavate meetmete</p>	<p>Pedagoogilis-psühholoogilise nõustamissüsteemi arendamine ja õpinõustamiskeskuste loomise toetamine on kavandatud perioodi 2007–2013 struktuurfondide haridusvaldkonna meetmete all. Programm on kavandatud</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministri vastused
rakendamisel. (p-d 54–75)	aastateks 2008–2011.
<p>EHISe andmed</p> <p>81. Soovitused haridus- ja teadusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tagada, et koolid sisestaksid EHISesse korrektselt andmeid meetmete kohta, mida rakendatakse koolikohustuse täitmise toetamiseks. See võimaldaks saada täpsema ülevaate meetmete kasutamisest ning annaks võimaluse vähemalt tulemusnäitajate (nt katkestajate arvu ja puudumiste muutus) kõrvutamisel hinnata meetmete tulemuslikkust üldnäitajate tasemel. (p-d 53–75) ■ Kaaluda EHISesse andmete sisestamise lihtsustamiseks ning kvaliteedi parandamiseks koolides kasutusel olevate elektrooniliste andmete või infosüsteemide liidestamist EHISega. (p-d 53–75) 	<p>Tõhustatakse teavitustööd ning tegeldakse EHISe kvaliteedi täiustamisega.</p> <p>Tehniliselt on selline asi võimalik (põhiandmete laadimise võimalus on olemas), kuid käesoleval hetkel on vaid vähestel koolidel olemas sellised tehnilised võimalused. Kui kohalikul omavalitsusel või koolil on vastav rahaline ressurss olemas, et selliseid oma infosüsteeme pidada, on igal juhul tervitatav sellisel teel andmete vahetuse loomine EHISega.</p>
<p>Alaealiste komisjonid</p> <p>91. Soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <p>Korraldada ümber alaealiste komisjonide senine tegevus. Kaaluda alaealiste komisjonide liitmist võimalike loodavate maakondlike õpiabikeskustega, et tagada meetmete parem kättesaadavus abivajajatele. (p-d 85–90)</p>	<p>Ettepanekut on võimalik kaaluda, kui Eestis on tekkinud kõikides maakondades õpiabi- ja nõustamiskeskused.</p>
<p>Vanemate kaasamine ja vastutus</p> <p>99. Soovitused haridus- ja teadusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Arendada välja koostöös sotsiaalministri ja kohalike omavalitsustega perele suunatud tugimeetmed, mis tagaksid laste koolikohustuse täitmise (nt vanemate koolitus, nõustamine). (p-d 54–94) ■ Sätestada koostöös justiitsministriiga täpsemalt vanema vastutus lapse koolikohustuse täitmisel ning näha ette võimalus vanemat väärteo korras karistada juhul, kui teised meetmed pole eelnevalt tulemust andnud. (p-d 95–98) 	<p>Ettepanekut arutatakse koos Sotsiaalministeeriumi ja kohalike omavalitsuste esindajatega.</p> <p>Ettepanekut arutatakse Justiitsministeeriumiga.</p>
<p>Koolide ja kohalike omavalitsuste ülesannete täpsustamine</p> <p>102. Soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <p>Sätestada senisest täpsemini kooli ja kohaliku omavalitsuse ülesanded tugimeetmete pakkumisel. (p-d 54–94)</p>	<p>Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise eelnõus arvestatakse ettepanekuga.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata, mida Haridus- ja Teadusministeerium on teinud koolikohustuse täitmise parandamiseks ning kas koolikohustuse täitmise tagamiseks rakendatud meetmed on olnud tulemuslikud.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Selleks, et riik saaks hästi täita oma ülesandeid koolikohustuse täitmise tagamisel, peaksid Riigikontrolli hinnangul olema täidetud järgmised tingimused:

- riigil on ülevaade koolikohustuse mittetäitjatest ja muutustest koolikohustuse täitmisel;
- koolid, kohalikud omavalitsused, vanemad ja õpilased on teadlikud oma õigustest ja kohustustest seoses koolikohustuse täitmisega;
- rakendatavad meetmed koolikohustuse täitmise tagamiseks on mõjusad.

Koolikohustuse täitmist hindas Riigikontroll järgmiste näitajate põhjal:

- kooli nimekirjas olemine,
- katkestamine,
- õppetööst puudumine,
- puudulikud veerandi- ja aastahinded.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiiti peamiselt Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel.

Audit keskendus kolmele põhiküsimusele:

1. Mida on Haridus- ja Teadusministeerium teinud koolikohustuse täitmise parandamiseks?
2. Kui paljudel õpilastel on probleeme koolikohustuse täitmisega?
3. Kas koolikohustuse täitmise tagamiseks rakendatavad meetmed on olnud asjakohased ja tulemuslikud?

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- Dokumentide analüüs ja intervjuud Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikega.
- Veebiküsitlus üldhariduskoolide seas selgitamaks välja koolikohustuse mittetäitmise ulatust ja koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavate meetmete kasutust koolides. Kokku saadeti küsitlus 200 koolile, kellest vastas 189 kooli ehk 94,5%. Valimi koolidest, kellele veebiküsitlus saadeti, koostas ekspert Andu Rämmer (Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna sotsioloogia õppetooli korraline lektor).

- Koolide külastamise eesmärgiks oli saada täiendavat teavet koolikohustuse täitmise ning rakendavate meetmete ja nende tulemuslikkuse kohta. Kokku külastati 10-t eri suurusega, erinevates Eesti piirkondades ning nii eesti kui ka vene õppekeelega kooli (loetelu esitatud lisas C).
- Süvaintervjuud probleemsete õpilastega, et uurida õpilaste seisukohti neile kohaldatud mõjutusvahendi(te) mõju kohta käitumisele ja õpitulemustele. Kõigist külastatud koolidest intervjueriti kokku 14 õpilast vanuses 13–18-eluastat (8 poissi ja 6 tüdrukut 6.–9. klassist). Süvaintervjuud õpilastega viis läbi ekspert Beata Šahverdov-Žarkovski (auditi algul Tartu Ülikooli Õigusinstituudi erakorraline teadur, hiljem Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna erakorraline teadur).
- Kohalike omavalitsuste külastus ja intervjuud omavalitsuse sotsiaaltöötaja, lastekaitsetöötaja või haridusametnikega, et selgitada välja kohalike omavalitsuse töötajate hinnangud koolikohustuse täitmise ja selle tagamiseks rakendatavate meetmete tulemuslikkuse kohta. Kohalike omavalitsuste valikul lähtuti külastatavatest koolidest ehk külastati omavalitsusi, kus asusid külastatavad koolid. Kokku külastati 9 omavalitsust (loetelu esitatud lisas C).
- Ühisarutelu vanemate vastustuse teemal Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi esindajatega.
- Ühisarutelu rahvastikuregistri ja EHISE andmete võrdluse tulemuste teemal Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Eesti Linnade Liidu ja kohalike omavalitsuste esindajatega.
- Andmete analüüs:
 - Eesti Hariduse Infosüsteemi, rahvastikuregistri ja nõustamiskomisjonide andmete võrdlus, et selgitada välja, kui paljud koolikohustuslikud lapsed ei ole kantud ühegi kooli nimekirja. Esialgsete tulemuste täpsustamiseks kasutati veel Sotsiaalkindlustusameti andmeid lapsetoetuse maksmise kohta, et selgitada, kui paljud koolikohustuslikest lastest võiksid viibida välismaal.
 - Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete analüüs, et selgitada välja, kui paljudele õpilastele on rakendatud erinevaid meetmeid. Eraldi hinnati meetmete rakendamist probleemsetele õpilastele – nt kui paljudele õpilastele, kes jäid klassikursust kordama, rakendati enne ja pärast klassikursust kordama jäämist mingisuguseid meetmeid; kui paljudele õpilastele, kes oma õpingud katkestasid, rakendati enne katkestamist mingisuguseid meetmeid.

Intervjuude ja ühisarutelude loetelu on toodud kontrolliaruande lisas C.

Auditi lõpetamise aeg:

Juuli 2007.

Auditi meeskond:

Auditijuht Külli Nõmm, vanemaudiitor Kristjan Paas, audiitorid Raina Loom ja Margit Paulus.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIII-2-1.4/07/74.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid koolikohustuse täitmise valdkonnas

25.11.2002 – „Koolikohustuse täitmise tagamine”

18.06.2004 – „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus”

14.03.2005 – „Õpilaskodude projektile eraldatud raha kasutamine”

10.11.2006 – „Erivajadustega laste õppimisvõimalused”

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

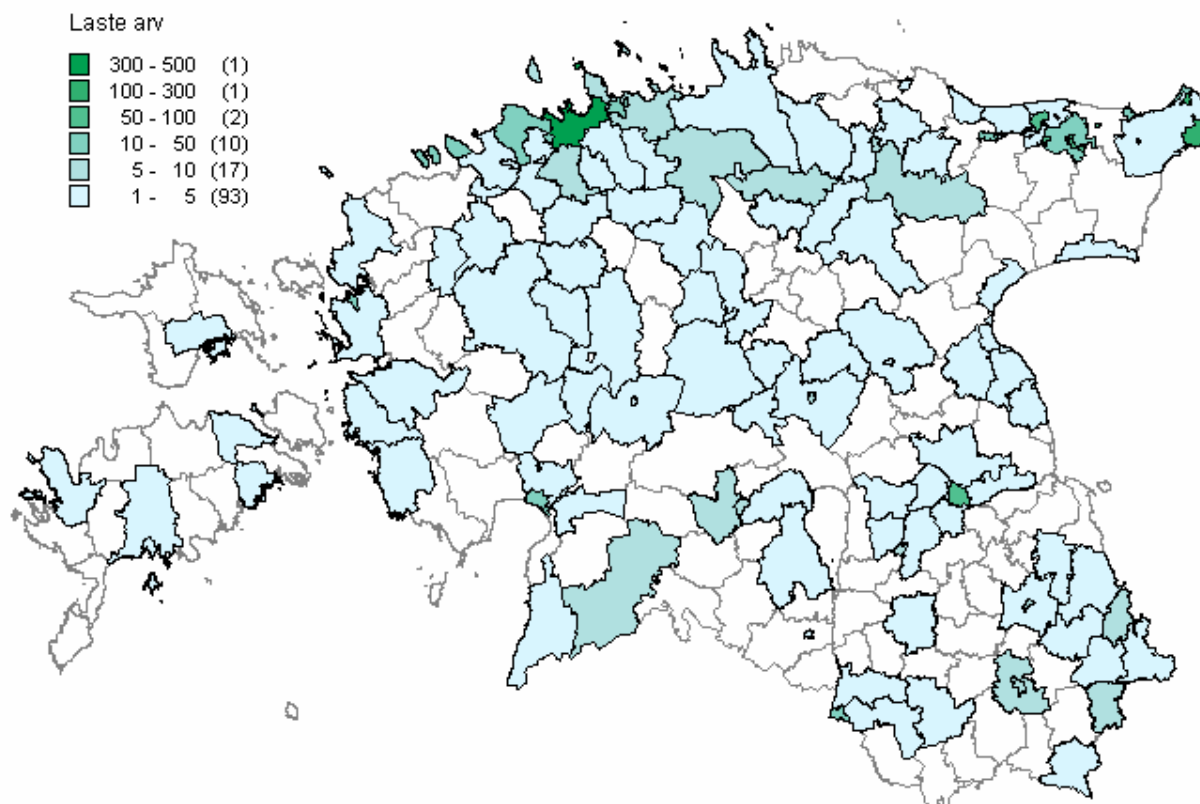
Lisa A: Ülevaade Riigikontrolli 2002. a auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” tehtud ettepanekute täitmisest

Riigikontrolli ettepanekud 2002. aastal	Haridus- ja teadusministri vastus 2002. aasta auditi ettepanekutele	Muutused 2007. aastaks
Selleks et saada täpne ülevaade koolikohustuse mittetäitmisest ja selle põhjustest, soovib RK määratleda koolikohustuse mittetäitmise sisuline tähendus, täiendades põhikooli- ja gümnaasiumiseadust. Koolikohustuse mittetäitjate arvu täpsustamise esmane eeldus on, et kõigil osapooltel oleks sellest mõistest ühesugune arusaam.	Koolikohustuse mittetäitmise mõiste üle arutletakse koos koolikohustuse täitmist puudutavate õigusaktide ülevaatamisega 2003. aasta jooksul. Minister jäi seisukohale, et kuigi koolikohustuse mittetäitmine pole defineeritud, on eri osapooled seda kokkuleppeliselt ühtmoodi mõistnud.	Õigusaktides koolikohustuse (mitte)täitmist sisustatud ei ole. Välja on töötatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ettepanekud koolikohustuse teema täpsustamiseks (sh ka koolikohustuse mittetäitjate mõiste defineerimiseks).
Täiendada koolikohustuslike õpilaste üle peetava arvestuse korda, et tagada täpne teave nendest koolikohustuslikus eas olevatest lastest, kes koolis ei käi. Selleks: <ul style="list-style-type: none"> seada sisse täpne arvestus koolikohustuse mittetäitjate kohta, lähtudes eelnevalt määratletud koolikohustuse mittetäitmise definitsioonist. jätkata tööd õpilaste registri ja rahvastikuregistri andmete kõrvutamiseks. tagada õpilaste registri teavitamine kõikidest juhtumitest, kus kooli nimekirjas olev õpilane tegelikult koolis ei õpi ja kohalikul omavalitsusel koostöös kooliga pole õpilase mujale õppima asumise väljaselgitamine õnnestunud. 	Minister mõõnis, et probleemi lahendaks koolikohustuse mittetäitmise määratlemine ning senisest kvaliteetsema õpilaste registri ristikasutus rahvastikuregistriga. Õigusaktides täpsustatakse nii kooli kui ka omavalitsuse või koolipidaja ülesanded registri andmete õigsuse tagamisel. Ülevaadet koolikohustust mittetäitvatest lastest mõjutab rahvastikuregistri kvaliteet ning asjaolu, et praegu pole inimestel kohustust end omavalitsusüksuste elanike registrisse kanda. Nende asjaolude korrastamine väljub Haridusministeeriumi pädevusest.	Vabariigi Valitsuse 10. novembri 2000. a määrust nr 355 „Koolikohustuslike laste arvestamise kord” muudetud ei ole. Nimetatud kord on vananenud (eelkõige seoses EHISe rakendamisega) ega suuda tagada, et kõik koolikohustuslikud lapsed kantakse mõne kooli nimekirja ning tegeletakse nendega, kes kooli ei jõua. Auditist selgus, et koolid ja kohalikud omavalitsused nimetatud korda alati ei järgi. 2004. aastal loodi EHIS, mille kaudu on kogu riigi tasandil võimalik jälgida lapsi, kes on koolikohustuslikus eas koolist lahkunud ning pole edasi õppima asunud (st pole järgmise kooli nimekirja kantud). Probleeme on ühest koolist teise ülemineku ootel olevate lastega tegelemisel. Olulise muudatusena loodi 2007. aasta kevadel EHISes kohalikele omavalitsustele võimalus kontrollida, kas nende piirkonna lapsed on asunud õppima mõne teise kohaliku omavalitsuse kooli. Suurimaks puuduseks on ülevaate puudumine kõigist koolikohustuslikest lastest. EHIS tegeleb ainult nende lastega, kes on kantud mõne kooli nimekirja. Probleeme on EHISe andmekvaliteediga.
Täiendada koolikohustuse mittetäitmise kohta kogutavat teavet. Riigikontroll soovitas silmas pidada järgmist: <ul style="list-style-type: none"> Koolidelt kogutav aruandlus. Õpingute katkestamise põhjuste osas peaks uurima, mida peetakse nn muudeks põhjusteks ning vastavalt saadud andmetele lisada katkestamise põhjuste kategooriaid. Peale selle tuleks hakata küsima andmeid süstemaatiliste põhjusteta puudumiste kohta, mis võimaldaks koolidel õigeaegselt sekkuda ning ennetada edasisi 	Minister lubas, et “muud põhjused” täpsustatakse õpilasregistrisse kogutavate andmetega. Põhjusteta puudumisi analüüsivad maakondade inspektorid ning praegu arutatakse, millised andmed ja millises ulatuses peaksid jõudma ministeeriumi järelevalveosakonnani, et neid omakorda analüüsida ja avaldada iga-aastases järelevalvet kajastavas kokkuvõttes. Haridusministeeriumil on ka kavas tellida koolikohustuse mittetäitmise uuring. Järelevalveosakond on juba alustanud	Arvestust katkestajate üle on EHISes korrastatud: täpsemalt on defineeritud põhihariduseta katkestaja mõiste ning katkestamise põhjuste klassifikaatorit on täpsustatud. Alates 2006/2007 tuleb kooliil EHISes täita andmeväli „on puudunud” juhul, kui õpilane puudub põhjendamata terve päeva ja kuus kokku rohkem kui 5 päeva. Auditist selgus, et 01.12.2006 seisuga oli seda andmevälja täitnud ainult 6 kooli. Kvalitatiivset teavet koolikohustuse mittetäitmise kohta on

<p>koolikohustuse täitmise probleeme. Kolmas oluline aspekt on koolikohustuse mittetäitmise kohta regulaarse kvalitatiivse teabe kogumine.</p> <ul style="list-style-type: none"> Alaealiste komisjonide aruandlus. Tuleks nõuda, et komisjonid esitaksid andmeid mõjutusvahendite rakendamise ja nende efektiivsuse kohta õiguserikkumiste liikide kaupa. 	<p>ka alaealiste komisjonide aruannete analüüsimist.</p>	<p>kogutud riikliku järelevalve käigus. Koolikohustuse täitmise seonduvad teemad on olnud mitmel aastal üheks riiklikuks järelevalve prioriteediks.</p> <p>Haridus- ja Teadusministeerium on ette valmistanud alaealiste mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille järgi hakataks andmeid alaealistest, kelle asju on alaealiste komisjonid arutanud, kandma EHISesse (mh mõjutusvahendi nimetuse, kohaldaja ja mõjutusvahendi üle järelevalve teostaja kohta). Õiguserikkumiste liikide kaupa andmeid koguda ei ole plaanis.</p> <p>Hetkel kogub Haridus- ja Teadusministeerium andmeid alaealiste komisjonide tegevuse kohta üksnes paberandjal ja sedagi ainult kord aastas. Need aruanded sisaldavad ülevaadet alaealiste komisjonides toimunud arutelude arvust, pöördumiste aluseks olnud tegudest, alaealiste komisjoni suunamise taotluse esitajatest ning kohaldatud mõjutusvahenditest. Samuti on aruandes toodud erikooli suunatud laste arv ning nende juhtumite arv, kus alaealine pole täitnud talle pandud kohustusi ja on vaja olnud korraldada kordusarutelusid. Mõjutusvahendite tulemuslikkuse kohta aruandes andmeid ei esitata.</p>
<p>Selleks, et parandada koolikohustuse täitmist, soovitas Riigikontroll selgitada välja, miks ei ole rakendatud koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmeid kõikides maakondades. Vajaduse korral tuleks meetmete rakendamise võimalusi laiendada.</p>	<p>Koolidelt on kogutud andmeid meetmete rakendamise kohta (põhjuseks on toodud pedagoogide ja raha nappust), kuid järelduste tegemiseks neid veel napib. Ministeerium on loonud meetmete rakendamise eelduse täiendavate personalikulu koefitsientide ning maavanema reservfondist lisavahendite taotlemise võimaluse näol. Tõsiselt kaalutakse logopeedide ja eripedagoogide tasustamist riigieelarvest omavalitsuse vahendite asemel, et tõsta nende töötasu õpetaja palgaga ühele tasemele. Haridusseadustiku uuendamisega kavatakse vähendada klassitaitumuse piirnorme. Toimetulekuprobleemidest tingitud õpiraskuste ühe lahendusena näeb minister tasuta koolilõuna võimaldamist algklassiõpilastele. Kohustusliku koolihariduse ulatuses on kavas tagada tasuta õppevahendid.</p>	<p>Meetmete rakendamine maakonniti on ühtlustunud. Loodud on õpilaskodude võrk, mis katab kõiki maakondi.</p>
<p>Sõnastada oodatavad tulemused, mida tahetakse iga konkreetse koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmega saavutada ning määratleda, millist infot on selle tulemuslikkuse hindamiseks vaja. Seejärel tuleks sisse seada aruandlus, mis meetmete tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe tagaks.</p>	<p>Minister lubas, et meetmete oodatavad tulemused, nende hindamise ja kogutava info kriteeriumid töötatakse välja 2003. aasta 1. septembriks. Meetmete kasutamise infot koguvad maavalitsuste inspektorid, edastavad selle ministeeriumi järelevalveosakonnale ning viimane avaldab info igaaastases riikliku järelevalve kokkuvõttes.</p>	<p>Oodatavad tulemused on määratlemata ning samuti pole määratletud, millist infot tulemuslikkuse hindamiseks vaja on. Järelevalvet meetmete tulemuslikkuse üle on teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalve osakond riikliku järelevalve käigus.</p>
<p>Luu koolikohustuse täitmise parandamiseks</p>	<p>Iga eriõpet saava lapse kohta eraldatav summa</p>	<p>Kuluarvestussüsteemi kehtestatud ei ole.</p>

<p>rakendatavate meetmete kuluarvestussüsteem ning arvutada iga meetme maksumus õpilase kohta. Kogutud kuluteave peaks saama lähtealuseks meetmete edaspidisele väljatöötamisele ning rakendamisele.</p>	<p>riigieelarvest on täpselt teada, kuna on teada arvestuslik pearaha maksumus, eriõppe ning iga omavalitsuse koefitsient tulenevalt õpilaste arvust selles. Uue kuluarvestussüsteemi väljatöötamine on senise kogemuse järgi aeganõudev, tuleval aastal on kavas kokku kutsuda töörühm.</p>	
<p>Analüüsida koolikohustuse mittetäitmise põhjusi ning pöörata meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel enam tähelepanu just põhjustele.</p>	<p>Ministeerium analüüsib koolikohustuse mittetäitmise põhjusi nii ise kui ka tellib vastavaid uuringuid. Arvestades tõsiselt selle auditi käigus selgunud asjaoluga, et koolikohustuse mittetäitmise peamiseks põhjuseks on sotsiaalsed probleemid, on hakatud looma õpilaskodusid ning leitud võimalus pakkuda algklasside õpilastele tasuta koolilõunat. Terviseprobleemidest tingitud õpiraskuste leevendamiseks on loodud võimalused kodu- ja haiglaõppeks. Koolist lähtuvate probleemide lahendamiseks püütakse täiustada õpetajakoolitust.</p>	<p>2003. aastal korraldas HTM järelevalveosakond riikliku järelevalve koolist nii põhjendamata kui põhjusega puudumiste kohta ülevaate saamiseks. Need on olnud aluseks edasiste meetmete väljatöötamiseks ja rakendamiseks koolikohustuse täitmise tagamisel.</p> <p>2004/2005 õa järelevalve käigus vaadeldi muu hulgas ka koolikohustuse täitmist ja puudumiste üle arvestuse pidamist koolides.</p> <p>2007/2008 õa järelevalve käigus on uuesti plaanis hinnata meetmete tulemuslikkust.</p>

Lisa B: Ülevaade kohalike omavalitsuste kaupa sellistest koolikohustuslikest lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest, kelle elukoht oli registreeritud Eestis ja kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga)



Allikas: Rahvastikuregister, EHIS; Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused.

Lisa C: Intervjuud

Eelselgituse käigus korraldatud intervjuud

- Haridus- ja Teadusministeerium: Kristin Randoja (nõunik), Merike Mändla (üldharidusosakonna peaekspert), Kadri Peterson (järelevalveosakonna juhataja), Priit Laanoja (analüüsiosakonna analüütik), Marko Mölder (analüüsiosakonna peaekspert), Indrek Kilk (õigusosakonna jurist), Margit Männiksaar (siseauditiosakonna siseaudiitor);
- Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo: Ants Eglon (üldhariduse osakonna juhataja), Maire Oksa (üldhariduse osakonna peaspetsialist);
- Tallinna Kuristiku Gümnaasium: Marti Tulva (direktor), Valve Olev (algklasside õppealajuhataja), Siiri Aiaste (vanema astme õppealajuhataja), Margit Tamm (psühholoog);
- Eidapere Põhikool: Inge Pullat (direktor), Mare Haas (ajaloo, ühiskonnaõpetuse ja inglise keele õpetaja, 8. klassi klassijuhataja);
- Viimsi Keskkool: Leelo Tiisvelt (direktor);
- Tartu Ülikool: Riin Hiieväli (sotsioloogia magistrant);
- Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut: Ellu Saar (vanemteadur), Jelena Helemäe (vanemteadur).

Auditi käigus korraldatud intervjuud ja ühisarutelud

- 1. Haridus- ja Teadusministeerium: Tiina Annus (analüüsiosakonna juhataja), Marko Mölder (analüüsiosakonna peaekspert), Priit Laanoja (analüüsiosakonna analüütik), Margus Kärner (Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse andmekogude osakonna juhataja), Kadri Peterson (välishindamisosakonna juhataja), Merike Olt (välishindamisosakonna peainspektor), Tiina Kivirand (üldharidusosakonna alus- ja põhihariduse talituse juhataja), Merike Mändla (üldharidusosakonna alus- ja põhihariduse talituse peaekspert), Indrek Kilk (õigusosakonna jurist).

Koolid:

- Krabi Põhikool: Ale Sprenk (direktor), Luule Kuus (õppealajuhataja), Tiia Pehlak (õpilaskodu kasvataja);
- Koigi Põhikool: Arvo Kangas (direktor);
- Tallinna Lasnamäe Vene Gümnaasium: Julia Golovko (direktori asetäitja õppe- ja kasvatustööalal), Irina Barõsnikova (psühholoog), Ija Stsukina (logopeed), Galina Russkihh (sotsiaaltöötaja);
- J.V. Veski nimeline Maarja Põhikool: Liidia Lobareva (direktor), Endla Sepp (õppealajuhataja);
- Järva-Jaani Gümnaasium: Sirje Pehk (direktor), Silva Kärner (õppealajuhataja), Kairi Ainjärv (infojuht), Ülle Alev (psühholoog);
- Tallinna Õismäe Humanitaargümnaasium: Piret Hiisjärv (direktor), Anne Aug (õppejuht), Kaja Turmen (sotsiaaltöötaja), Mai Veier (psühholoog);

- Narva Pähklimäe Gümnaasium: Tatjana Zarutskihh (direktor), Natalja Aleksejenkova (õppealajuhataja), Olga Elksnin (õppealajuhataja), Zoja Uhhabakina (õppealajuhataja), Svetlana Askova (sotsiaalpedagoog);
- Taali Põhikool: Marika Reinsalu (direktor, algklasside ja ühiskonnaõpetuse õpetaja), Ene-Reet Kotkas (õppealajuhataja, vene keele õpetaja), Signe Pärtel (psühholoog);
- Saaremaa Ühisgümnaasium: Viljar Aro (direktor), Linda Liivamägi (õppedirektor), Mia Rand (psühholoog), Stella Hommik (kantselei juhataja, sekretär);
- Tartu Karlova Gümnaasium: Undel Kokk (direktor), Kristi Õunap (sotsiaalpedagoog), Karmen Sarapuu (algklasside õppealajuhataja), Imbi Goldman (gümnaasiumi õppealajuhataja).

Kohalikud omavalitsused:

- Varstu Vallavalitsus: Signe Arumäe (sotsiaaltöö spetsialist), Tiina Randjärv (arenguspetsialist);
- Koigi Vallavalitsus: Milvi Rudi (sotsiaalnõunik);
- Tabivere Vallavalitsus: Liis Härmaste (sotsiaaltöö ja lastekaitse spetsialist);
- Järva-Jaani Vallavalitsus: Maarika Mändla (sotsiaal- ja haridusnõunik);
- Narva Linnavalitsus: Natalja Solovjova (kultuuriosakonna haridusteenistuse spetsialist);
- Sauga Vallavalitsus: Ave Grenberg (humanitaarnõunik), Marju Tomberg (sotsiaaltöö noorempetsialist);
- Kuressaare Linnavalitsus: Õilme Salumäe (haridusnõunik), Helle Kahm (lastekaitse spetsialist), Maret Martinson (sotsiaaltöötaja);
- Tallinna Haridusamet: Andres Pajula (juhataja), Meelis Kond (hariduskorralduse teenistuse direktor), Viivi Lokk (üldhariduse osakonna juhataja), Urmas Sadam (koolivälise töö osakonna vanempetsialist), Ülle Übius (üldhariduse osakonna vanempetsialist);
- Tartu Linnavalitsus: Boris Goldman (haridusosakonna juhataja), Sirli Peterson (sotsiaalabi osakonna lastekaitseteenistuse juhataja-lastekaitse peaspetsialist, lastekaitsetöötaja), Katrin Parv (haridusosakonna arendusteenistuse peaspetsialist statistilise analüüsi alal).

Ühisarutelu vanemate vastutuse teemal

- Marju Agarmaa (Justiitsministeeriumi karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik)
- Anniki Tikerpuu (Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna nõunik)
- Indrek Kilk (Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna jurist)
- Aare Vilu (Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteosakonna peaekspert)

Ühisarutelu rahvastikuregistri ja EHISe andmete võrdluse tulemuste teemal

- Tiina Annus (Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsiosakonna juhataja)
- Aire Leht (Siseministeeriumi rahvastikuregistri büroo juhataja)

- Enel Pungas (Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja)
- Ille Allsaar (Eesti Linnade Liidu nõunik)
- Tiit Kirss (Eesti Linnade Liidu nõunik)
- Endel Lepik (Eesti Maaomavalitsuste Liidu volikogu Harjumaa asendusliige, Viimsi abivallavanem)
- Meelis Kond (Tallinna Haridusameti hariduskorralduse teenistuse direktor)