

Erakoolide riiklik haridustoetus ning omavalitsuste tegevuskulude toetus

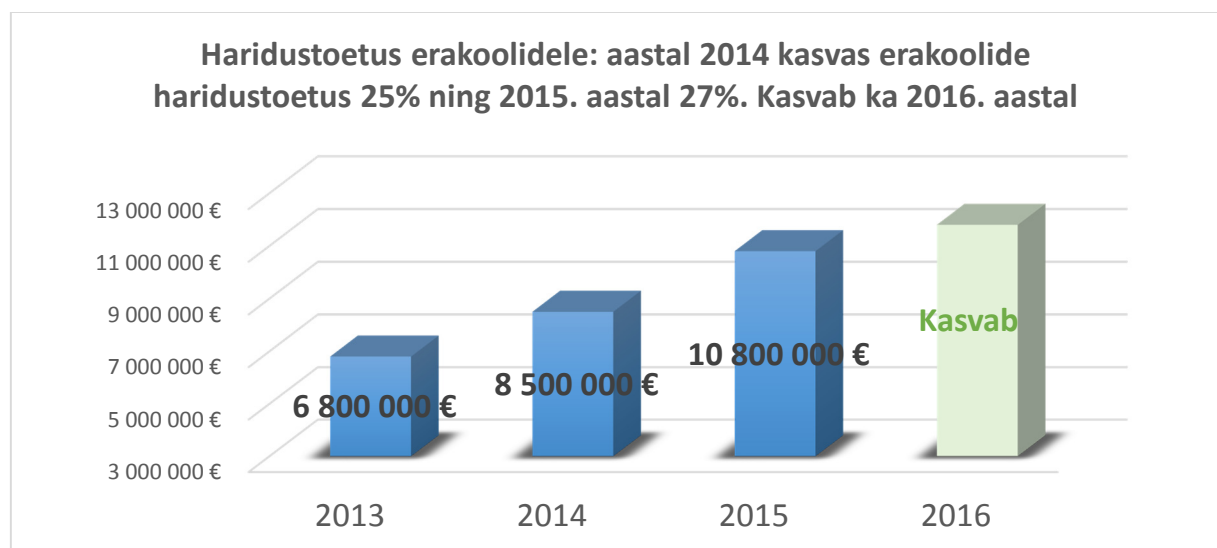
Kokkuvõte

- Riik annab erakoolidele ja omavalitsustele iga õpilase eest võrdselt pearaha ehk haridustoetust. Siin pole muudatusi plaanis.
- Enne 2011. aastat toetasid omavalitsused vabatahtlikult lisaks ka erakoolide tegevuskulusid.
- 2011. aastal muutis seadusandja omavalitsustele erakoolide tegevuskulude toetamise kohustuslikuks.
- 2014. aastal otsustas riigikohus, et riik ei saa omavalitsustele panna kohustust erakoole toetada või peab otsustama, et annab omavalitsustele selle jaoks eraldi raha.
- Ministeerium tegi ettepaneku minna tagasi enne 2011. aastat kehtinud süsteemi juurde, kus erakoolide toetamine on omavalitsustele vabatahtlik. Vastasel juhul toetaks riik iga erakooli õpilast 50% suurema toetusega kui omavalitsuse kooli last – erakool saaks riiklikult haridustoetuse, lisaks ka tegevuskulude katmise toetuse (mida omavalitsused riigilt ei saa) ning lisaks veel õiguse eraraha kaasata.
- Erakoolide soov on, et riik hakkaks erakoolidele lisaks haridustoetusele maksma ka tegevuskulude toetust ning jätaks ka õiguse võtta õppemaksu.

Haridustoetust ehk pearaha annab riik iga õpilase eest

Kõigile erakoolidele antakse iga õpilase eest haridustoetust nagu ka omavalitsustele munitsipaalkoolide õpilaste jaoks. Haridustoetusega **toetatakse**:

- | | |
|-------------------------|----------------------------|
| ✓ õpetajate palka | ✓ gümnaasiumi koolilõunat |
| ✓ direktori palka | ✓ õppekirjandust |
| ✓ õppealajuhataja palka | ✓ täienduskoolitust |
| ✓ põhikooli koolilõunat | ✓ investeeringukomponenti. |



Tegevuskulude tasumine on kooli omaniku kohustus

Tegevuskulude tasumine on koolipidajate kohustus – munitsipaalkoolis peab oma koolide tegevuskulud katma omavalitsus ning selleks pole riiklikku toetust ette nähtud. Tegevuskulude alla käivad kõik kooli taristu, hoone hoolduse, muu personali palga jms kulud.

Erakoolidele on antud oma kulude katmiseks õigus võtta õppemaksu. Enne 2011. aastat oli omavalitsustel õigus, kuid mitte kohustus erakoolide tegevuskulusid toetada. Aastast 2011 pani seadusandja omavalitsustele kohustuse toetada erakoolide tegevuskulusid.

Aastatel 2011-2014 aktiveerus erakoolide loomine - erakoolide arv suurenes üle 30%.

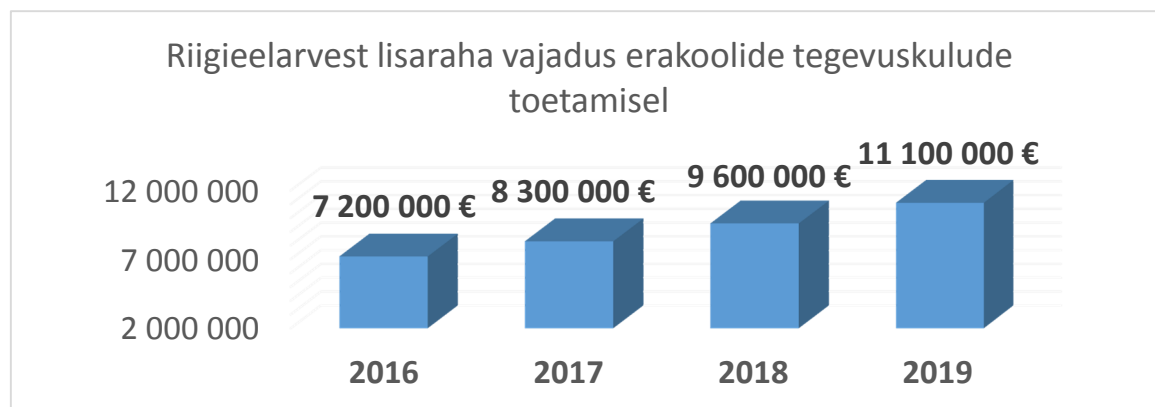
Aasta	2011	2012	2013	2014
Erakoolide arv ¹	34	35	44	46
Õpilaste arv erakoolide statsionaarses õppes	4302	4563	5 096	5 753

Riigikohus otsustas 2014. aastal, et omavalitsustele ei saa panna kohustust erakoolide tegevuskulusid rahastada. Selleks, et pikaajalise lahenduse leidmiseks üleminekut pehmemdada, otsustas riik lahenduse leidmiseni erakorraliselt toetada omavalitsusi, kes rahastavad erakoolide tegevuskulusid.

Riik ei saa kohustada omavalitsusi erakoolide tegevuskulusid kinni maksma

Erakoolide ootus on, et tegevuskulude toetamine jääks mingis vormis alles kohustuslikuna ning selle võtaks üle riik. Tehtud on ettepanekuid, et riik võiks hakata erakoolidele lisaks haridustoetusele andma raha ka tegevuskulude jaoks.

Erakoolide tegevuskulude riiklikul toetamisel tuleks leida igal aastal **juurde** 7–11 miljonit eurot. Küsimus pole kokkuhoius, sest riiklikult sellist kulu kaetud pole. Võrdluseks: 2016. aastal on terve aasta peale riiklikult erakoolide tegevuskulu toetuseks vaja 7,2 miljonit eurot, millega saaks tõsta kõikide Eesti munitsipaal- ja erakoolide õpetajate palka 3,8%.



¹ Keila ja Laagri Koolid, mis kuuluvad omavalitsusele, on rahastamisreeglite mõistes loetud munitsipaalkoolideks. Nendele annavad eelarve ning nende eest saavad toetust omavalitsused. Seetõttu on nende õpilased loetud munitsipaalkoolide õpilasteks. Euroopa Kool on riigi pidamisel erakool ehk eripärane riigikool – Euroopa Kooli pidaja on Sihtasutuse Innove kaudu riik. Seetõttu pole see kool kunagi ka tegevuskulude toetust saanud. Euroopa Kooli loomine on riigi rahvusvaheline kohustus ning see teenindab Eestis elavate diplomaatide ja IT-agentuuri töötajate lapsi.

Erakoolidel on oma kulude katteks õigus võtta õppemaksu.

Erakoolide riikliku toetuse laiendamine ka erakoolide tegevuskuludele muudaks nende õpilaste pearahaga ca 50% kõrgemaks munitsipaalkoolide õpilaste pearahast. Samas on omavalitsustel ja riigil põhiseadusest tulenev kohustus pidada üleval õppemaksuta kõigile lastele vajalikul arvul koole, et tagada kõigile hariduse kättesaadavus.

Arutelu erakoolidega

Arutelu on toimunud juba 2014. aasta lõpust ning eesmärk on leida Riigikohtu otsusega tekkinud olukorrale lahendus. Riiklikult kõigi erakoolide tegevuskulude kinni maksmine saab tulla vaid ülejäänud haridusraha kasvu (sh õpetajate palga kasvu) arvelt. Samuti pole võimalik ega mõistlik kohustada omavalitsusi erakoolide tegevuskulusid toetama.

- Samal ajal, kui omavalitsused ja riik korrastavad oma koolivõrku, et vähendada kulutusi taristusse ning suurendada õpetajasse ja õpilasse, pole mõistlik panna riigile või omavalitsusele kohustust automaatselt toetada iga loodava erakooli tegevuskulusid.
- Omavalitsusel ja riigil on kohustus pidada üleval koolivõrku ja tagada koolikoht igale lapsele – erakool on vaba valik. Sarnaselt omavalitsustega on erakoolidel kohustus katta tegevuskulud ise, milleks neil on õigus võtta õppemaksu. Erakoolidele jääb õigus valida ka õpilasi.

Seetõttu on ministeeriumi ettepanek pöörduda tagasi 2011. aastale eelnenud süsteemi juurde, kus riik toetab erakoolide ja omavalitsuste õpilasi võrdselt. Omavalitsusel on õigus, aga mitte kohustus toetada erakoole, kus õpivad tema õpilased. Erakoolile jääb õigus võtta õppemaksu.

Erivajadustega laste õpetamisele keskendunud erakoole käsitletakse arutelus täiesti eraldi. Ministeerium on teinud ettepaneku, et vähemalt kuni 2020. aasta sügiseni toetaks riik nende erakoolide tegevuskulude katmist suuremas mahus. See puudutab viite hariduslike erivajadustega laste õpetamisele keskendunud erakooli, kus õpivad hooldus- ja toimetulekuõppel olevad ning ressursimahukaid tugimeetmeid vajavad õpilased.

KKK

Kas riigikohus pani riigile kohustuse erakoolidele tegevuskulusid maksta?

Riigikohus ei pannud riigile kohustust tasuda erakoolide tegevuskulusid. Riigikohus ütles oma otsuses, et omavalitsust ei saa kohustada erakooli tegevuskulusid kinni maksma, sest omavalitsuse ülesanne on tagada oma koolide eelarved ja kvaliteetne üldharidus munitsipaalkoolides. Seadusandja peab otsustama, kuidas erakoolide tegevuskulude toetamisega edasi minna. Kui seadusandja tulevikus soovib, et omavalitsustel oleks jätkuvalt kohustus erakoolide tegevuskulusid toetada, peab riik need vahendid omavalitsustele tagama. Selleks, et pikaajalise lahenduse leidmiseks üleminekut pehmendada, otsustas riik lahenduse leidmiseni erakorraliselt toetada omavalitsusi, kes rahastavad erakoolide tegevuskulusid.

Kas riik tahab erakoolide pealt raha kokku hoida?

Vastupidi – erakoolid soovivad, et riik võtaks lisaks haridustoetuse andmisele enda kanda ka erakoolide tegevuskulude toetamise, mida on seni teinud omavalitsused – sest omavalitsusi ei saa kohustada erakoolide tegevuskulusid toetama. Selleks on vaja leida riigieelarvest lisaraha, mitte pole

eelnõu eesmärk võtta erakoolidelt ära riiklik toetus. Erakoolidele antavat haridustoetust eelnõu ei puuduta ja seda antakse erakoolidele ka edaspidi samadel alustel munitsipaalkoolidega. Eelnõu teeb aga ettepaneku minna tagasi 2011. aastale eelnevale korraldusele, kus erakoolide tegevuskulude toetamine oli omavalitsustele vabatahtlik. Riikliku toetuse laiendamine ka erakoolide tegevuskuludele muudaks erakoolide õpilaste pearaha ca 50% kõrgemaks kui munitsipaalkoolide õpilaste pearaha.

[Riik/omavalitsused ei toeta erakoole ju võrdselt, sest avalik raha ei kata ära sama palju eelarvest kui riigikoolis või omavalitsus munitsipaalkoolis?](#)

Kooli kulude katmine on koolipidaja (omavalitsus, erakool, riik) vastutus.

Riik annab omavalitsustele ja erakoolidele toetust õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate töötasu ning täienduskoolituse, õppevahendite, investeeringute ja koolilõuna kulude katmiseks.

Omavalitsusele ja erakooli omanikule antav toetus õpilase kohta on võrdne. Riik ei kata erakooli ega ka omavalitsuse kooli kulusid – koolipidajal (nii omavalitsusel kui ka erakooli omanikul) on kohustus katta riigi toetust ületavad kulud.

On igati arusaadav, et erakoolid ei saagi olla maksumaksjale suurem kulu kui munitsipaal- või riigikoolid. Riik ja omavalitsused peavad looma võimalused kõikidele Eesti lastele. Riik peab pakkuma kvaliteetset teenust erivajadustega lastele, kes tihti vajavad väga ulatuslikku hoolt. Samuti on riigi ja omavalitsuste pidamisel gümnaasiumid, mis vajavad tunduvalt suuremat rahalist panust (valikkursused jms). Samuti peavad omavalitsused ja riik pidama koole ka seal, kus see ei pruugi olla kõige soodsam, kuid on vajalik regionaalpoliitilisest perspektiivist. Valdav enamus erakoolidest on põhikoolid, mille kulu ongi tunduvalt madalam kui erivajadustega laste koolidel või (riigi) gümnaasiumidel. Siin tuleks võrreldagi võrreldavaid.

Teiseks: vaadates näiteks Tallinna ja Tartu tegevuskulusid lapse kohta (alla 60€) ning sealsete erakoolide taotlusi neile omavalitsustele raha saamiseks (valdavalt 91 €), siis pole kuidagi võimalik väita, et need erakoolid on maksumaksjale soodsamad üleval pidada.

[Erakooli lapsevanem maksab ju sama palju makse kui teised. Kas tal polegi õigus nõuda, et maksutulu läheks erakoolile?](#)

Makse kogutakse selleks, et riik või omavalitsus saaksid täita neile seadusega pandud avalikke ülesandeid. Maksule on iseloomulik see, et selle eest ei saa maksumaksja otsest vastutatu. Näiteks ei saa maksu maksmisel nõuda, et uus tee ehitataks just minu maja ette või et minu maksudest renoveeritaks ainult kindel koolimaja.

Ehk maksu tasumine või mittetasumine ei mõjuta riigilt või omavalitsuselt avalike teenuste saamist. Näiteks peab riik või omavalitsus tagama hariduse kättesaadavuse, sõltumata maksumaksja poolt maksude maksmisest või mittemaksmisest.

Põhiseaduse järgi on riigil ja omavalitsusel kohustus üleval pidada vajalikul arvul koole, et tagada kõigile hariduse kättesaadavus. See on põhiseadusega riigile ja omavalitsusele pandud avalik ülesanne, mida nad täidavad riigi- ja munitsipaalkoolide kaudu.

Põhiseadus lubab avada ja pidada ka erakoole. Erakoolid ei täida aga sellist avalikku ülesannet, nagu seda teevad riik ja omavalitsus, sest erakoolil ei ole kohustust üldharidust pakkuda ja igale lapsele koolikoht tagada. Erakooli pidamine on vabatahtlik.

Riigi- ja munitsipaalkoolide pidamist kui avalikku ülesannet rahastatakse kogutud maksudest. Riik toetab omavalitsusi selle avaliku ülesande täitmisel, makstes riigieelarvest omavalitsustele koolide

pidamiseks õpilaste arvu alusel pearaha. Sel põhjusel peab õpe riigi- ja munitsipaalkoolides olema ja on tasuta. Erakoolidel on aga õigus võtta kooli ülalpidamiseks õppemaksu.

Riik peab erakoolide loomist ja pidamist põhiseaduse järgi võimaldama, kuid kuna tegemist pole avaliku ülesandega, siis ei ole riik kohustatud seda rahaliselt, sh kogutud maksudest, toetama. Küll aga võib riik võtta endale sellise ülesande vabatahtlikult. Ja riik ongi seda teinud, makstes erakoolidele omavalitsustega võrdsetel alustel õpilaste eest pearaha (haridustoetust). Samuti on omavalitsusel õigus, kuid mitte kohustus, omalt poolt erakoole lisaks toetada. Selle ütles selgelt välja ka riigikohus.

Lõpuks peab kõigi koolide eesmärk olema toetada iga lapse arengut, kindlustada tugev haridus, kasvatada huvi maailma vastu ning arvestada õppetöös iga lapse erilisusega. Seda ootust peab kogukond igale kogukonnakoolile – olgu see munitsipaal-, riigi- või erakool – ka selgesõnaliselt edasi andma.

Kas hariduslikele erivajadustele keskenduvad kuidagi erakoolid satuvad raskemasse olukorda.

Erivajadustega laste õpetamisele keskendunud erakoole käsitletakse arutelus täiesti eraldi. Ministeerium on teinud ettepaneku, et vähemalt kuni 2020. aasta sügiseni toetaks riik nende erakoolide tegevuskulude katmist suuremas mahus. See puudutab viite hariduslike erivajadustega laste õpetamisele keskendunud erakooli, kus õpivad hooldus- ja toimetulekuõppel olevad ning ressursimahukaid tugimeetmeid vajavad õpilased.

Kas näiteks Soome rahastatakse erakoole suuremal määral ja lubatakse õppemaksu võtta?

Soome erakoolid saavad toetust meie mõistes nii haridus- kui ka tegevuskuludeks, kuid samal ajal on süsteemis põhimõttelised erinevused: Soomes ei tohi erakoolid võtta õppemaksu (va rahvusvaheline kool). Samuti peab Soomes erakooli tegevuse alustamiseks saama loa omavalitsuselt. Teatud eritingimustel võib ka ministeerium anda koolitusloa, kuid siis peab otsus olema riigi poolt kaalutletud ja motiveeritud. Kooli loomine peab olema põhjendatud erakoolina. Eestis saab erakool praegu automaatselt avada ukse, kui õppekeskkonna ning personali tingimused on täidetud. Riik ega omavalitsus seda piirata ei saa, kuid erakoolide eelistatava lahenduse järgi peaksid katma lõviosa kuludest.

Kas erakoole on üldse vaja?

Kahtlemata! Erakoolid rikastavad haridusvälja ning nende olemasolu on vajalik haridusliku mitmekesisuse tagamiseks, mis on kooskõlas kohaliku omavalitsuse ja kogukonna vajadustega. Erakoolide loomiseks on olemas nii selge õiguslik raamistik kui ka riik annab erakoolidele haridustoetust. Samas luuakse ja peetakse erakoole vabatahtlikul alusel ning seetõttu ongi neile antud õigus kaasata ülalpidamiseks eraraha nii õppemaksu, annetuste jms näol.

Mida arvavad õiguskantsler ja riigikontroll?

Õiguskantsleri ettekanne põhihariduse korraldusest: <http://goo.gl/Hlu9yq>

/.../ erinevalt riigi- ja kohalike omavalitsuste peetavatest koolidest, mida avalik võim peab üleval pidama hariduse kättesaadavuse tagamiseks, moodustavad erakoolid omaette grupi haridusasutusi, mille kaudu hariduse kättesaadavust (üldjuhul) ei tagata, sest nende koolide avamise ja pidamise kohustust ühelgi isikul pole. Avalikul võimul pole ka põhiseadusest tulenevat kohustust erakoolide tegevust rahaliselt toetada ja seda olenemata erakooli õppekavast või seal viljeletavast

maailmavaatest. /.../ Kui seadusandja pani avalikule võimule 2010. aastal kohustuse osaleda eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmisel, ei eelnenud sellele otsusele paraku analüüsi, kuidas sobib selline kohustus Eesti haridussüsteemiga, kui otstarbekas see on ning milline on selle otsuse mõju avaliku võimu suutlikkusele täita oma põhiseadusest tulenevaid kohustusi /.. / PS § 37 lg 3 sätestab, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. See ei tähenda siiski, et vanema otsustusõigus oleks piiramatult. Põhimõtteks on, et kui riigi loodud avalik-õiguslikus koolis või muus haridusasutuses antav õppe sisu ja vorm lapsevanemat ei rahulda (nt ei ole õpe kooskõlas vanema religioossete veendumustega), on vanemal võimalus valida lapsele sobiv erakool, mitte aga nõuda õppe oma veendumuste kohast ümbermuutmist. Religioossete tõekspidamiste osas tuleb lähtuda sellest, et Eestis pole riigikirikut ning usuga seotud tegevus on isiku eraõiguslik tegevus (PS § 40). /.../ Kuna riik ei pea avalik-õiguslikus koolis tagama igale lapsele tema vanema religioossetest tõekspidamistest lähtuvat haridust, siis ei saa sellel kaalutlusel nõuda ka teatud religioonil tugineva erakooli tegevuse rahalist toetamist avaliku võimu poolt. Teisisõnu, sarnaselt muudele erakoolidele, pole riigil põhiseadusest tulenevat kohustust toetada rahaliselt nõ usukallakuga erakoole. /.../

Riigikontrolöri seisukoht üldhariduse teemal: <http://goo.gl/3JPNXd>

/.../ Seadus paneb riigile ja kohalikule omavalitsusele kohustuse tagada Eestis igapähele võimalus täita koolikohustust. See tähendab, et riik ja eelkõige omavalitsused peavad looma vajaliku arvu koolikohti ja neid ülal pidama. See, et osa lapsevanematest soovib leida tavakoolist erinevat lähenemist, on viimastel aastatel hoogustanud erakoolide teket. Seda soosib ka otsus, et erakooli tegevuskulu eest maksab lapse elukoha omavalitsus ehk maksumaksja õlgadel on nii hariduse sisu eest maksmine kui ka muud erakooli tegevuskulud, kommunaalmaksed jm. /.../ Erakoole puudutavat muudatust, mis 2010. aastal tekkis seaduseelnõusse äkitselt riigikogu menetluse käigus, põhjendati eesmärgiga suurendada omandivormide võrdset kohtlemist ja valikuvabadust ning vähendada õppemaksu. Kuigi need põhjendused kõlavad esmapilgul üllalt, ei leia eelnõu juurest analüüsi, kas selline otsus ka sellise võrdsuse loob. Omavalitsustelt, kellest enamikul on rahast pigem puudus, nõuab see otsus haridusse lisapanustamist. /.../ Kui tulla tagasi erakoolide tegevuskulude tasumise juurde ja vaadata sellele seatud eesmärgi omandivormide võrdse kohtlemise asjus, näeme täpsemalt vaadeldes, et seda sihti ei ole sugugi saavutatud. Ma ei hakka siinkohal pikemalt käsitlema ebavõrdsust, mis tekib põhjusel, et erakoolid on seal õppivate laste eest vaid omavalitsustelt toetuse saaja rollis, ega keerulisi skeeme, mis loovad ebavõrdsed võimalused kooli tugipersonali kulude katmisel. Erakoolide puhul on oluline erinevus ka see, et erakool võib oma tegevuse korraldamiseks lisaks riigi toetusele ja omavalitsuselt saadavale tegevuskulule küsida ka õppemaksu, mida munitsipalkool teha ei tohi. Samal ajal peab omavalitsus, teadmata, milliseid erakoole luuakse ja millised on nende arenguperspektiivid, munitsipalkooli remontima ja ehitama, et tema lastel oleksid koolikohad olemas, kui vanemal tekib soov laps munitsipalkooli panna. Samas ei ole omavalitsusel mingit võimalust kaasa rääkida erakoolide asutamisel. /.../