Hariduse tugiteenuste kättesaadavus

Kas lapsed saavad hariduse omandamisel lasteaias ja koolis vajalikke tugiteenuseid?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 25. november 2020

Hariduse tugiteenuste kättesaadavus

Kas lapsed saavad hariduse omandamisel lasteaias ja koolis vajalikke tugiteenuseid?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas

- info lapse toe vajaduste kohta liigub abi pakkuvate osapoolte vahel tõrgeteta ning laps saab tuge ühest kohast;
- Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on loonud eeldused, et haridusasutuses õpetavad ja toetavad lapsi tugispetsialistid ning vajaliku ettevalmistusega õpetajad;
- HTM on tugiteenuste pakkumise rahastamise korraldanud nii, et lapsele saab abi osutada ühtviisi nii lasteaias kui ka põhikoolis;
- HTM hindab tugiteenuste korralduse tulemuslikkust.

Audit hõlmab omavalitsuse lasteaedades ning üldhariduskoolide põhikooliastmes õppivatele lastele vajaliku toe pakkumist. Audit ei käsitle haridusliku erivajadusega laste koolides õppivate laste toetamist. Lastekaitse, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste süsteemi toimimist lähemalt ei analüüsita.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eestis omandas 2019/2020. õppeaastal alus- ning põhiharidust ligi 200 000 last. Nendest vähemalt viiendik vajab hariduse omandamisel tugiteenuseid, mis peaksid olema kättesaadavad nende elukohajärgses haridusasutuses.

Tugiteenuste kättesaadavusest sõltub lapse areng ning õpiedukus. Kui laps saab talle vajalikku tuge viivituseta pärast vajaduse tekkimist, on loodud tingimused lasteaias ja koolis edasijõudmiseks. Vajaliku toe saamise eeldus on hästi ettevalmistatud õpetajad ja tugispetsialistid, kes oskavad erinevaid lapsi hariduse omandamisel toetada.

Tugiteenuste tagamine, sh rahastamine, on kohalike omavalitsuste ülesanne. 2019. aastal moodustasid omavalitsuste kulutused tugispetsialistide töötasudeks kokku 22,2 miljonit eurot.

Alates 2018. aastast eraldatakse omavalitsustele tugiteenuste korraldamiseks riigieelarvest sihtotstarbelist tegevuskulutoetust. 2020. aastal oli toetussumma ligi 20 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul saavad lapsed enamjaolt neile vajalikke tugiteenuseid 64% munitsipaallasteaedades ja 74% -põhikoolides. Teised peavad toime tulema vajalikust oluliselt väiksema abiga, hankima seda mujalt või jääma abita – selliseid lapsi on kokku vähemalt 8400.

- **Toe saamist takistab jätkuvalt tugispetsialistide puudus.** Ametikohad on haridusasutustes küll loodud, kuid spetsialiste ei ole leitud. Ülikooli tasemeõppe õppekohtade ja lõpetajate arvud ei kata tugispetsialistide nõudlust ka lähitulevikus.

  Lasteaedade ja koolide hinnangul on praeguse korralduse jätkudes kokku vaja juurde üle 1000 täiskoha jagu tugispetsialiste (st koguarv taandatud täistööajale). Olukorda aitaks mõnevõrra leevendada see, kui omavalitsused looksid tugiteenuste keskused, kuna sel moel saaks tugispetsialistide koormust erinevate haridusasutuste vahel ühtlasemalt jaotada ning seeläbi ka tugiteenuste kättesaadavust parandada. Praeguseks on keskused loodud kaheksas omavalitsuses.

  Tugispetsialistide puudusele lisaks ei tule ka osa õpetajaid erinevate vajadustega laste koos õpetamisega toime. Selle põhjuseks on nii õpetajate ebapiisav ettevalmistus kui ka ajapuudus tegeleda tuge vajavate lastega. Paljud õpetajad on oma erialase ettevalmistuse saanud aastaid tagasi, mil pöörati tasemeõppes vähem tähelepanu tuge vajavate laste õpetamisele.

- **Lapse toe vajaduse hindamine ja teenuse osutamine ei toimu koordineeritult.** Vajaliku toe saamiseks peab osa lapsi läbima mitmeid hindamisi ning lapsevanemad taotlema teenuseid eri asutustest. Näiteks tugiisiku teenuse vajaduse otsustab omavalitsus, kuid seda saab teha ka tuginedes Rajaleidja keskuse hindamisele. Rehabilitatsiooniteenuse vajadust hinnatakse sotsiaalhoolekande-süsteemis. Muude teenuste vajadust (nt sotsiaaltransport) hindab omavalitsus. Hariduse tugiteenuste vajadust hindab haridusasutus või Rajaleidja keskus.

  Kõik osapooled on nõus, et hindamisi peaks olema vähem ning laps peaks saama teenuseid ühes kohas – üldjuhul koolis või lasteaias. Siiski ei ole seni otsustatud, kes vastutab lapse juhtumi tervikliku ja valdkonnaülese hindamise eest. Praegu täidab koordineerivat rolli lapsevanem, kes peab suutma erinevate valdkondade vahel orienteeruda.

- **Info liikumise tõrked takistavad lapsele õigel ajal toe osutamist.** Auditis küsitletud lasteaedadest 71% ja koolidest 60% märkisid, et info laste toevajaduse kohta ei jõua nendeni piisavalt vara, et valmistuda tuge vajava lapse tulekuks ette. Ühtlasi ei jõua sageli teise lasteaeda või kooli kogu vajalik info, sest lasteaiad ei koosta süsteemselt lapse arengu kohta kokkuvõtteid.

  Koolid leiavad, et lasteaia lõpetamisel koostatav koolivalmiduskaart on liialt üldsõnaline, et lapsele selle alusel koolis tugiteenuseid pakkuda. See tähendab, et kui laps läheb ühest haridusasutusest teise, tuleb sageli ilma eelneva infota alustada lapse jälgimise ning tähelepanekute kirjapanemisega, mis pikendab toe pakkumise algusaega. Lahendamata on ka mitmed andmekaitse ning andmetele ligipääsu küsimused info liikumisel.

- **Hoiakud ühiskonnas, sh lapsevanemate hulgas, pärsivad lastele toe pakkumist.** Nõnda on arvanud pooled lasteaedadest ning koolidest. Lapsevanema nõusolekust sõltub, kas info lapse toe vajaduse kohta jõuab abi pakkuvate osapoolteni ning laps

tugiteenuseid saab. Kui haridusasutusega koostöö ei suju, siis võivad lapsevanemad lapse toe vajaduse kohta infot mitte jagada, et vältida sildistamist ning lapse eraldamist või teise haridusasutusse suunamist. Ilma vajaliku infota ei saa aga lapse toe vajadust hinnata ega tuge pakkuda. Hoiakute kujundamisel on suur roll haridusasutustel.

- **Koolilastele toe pakkumiseks on suurendatud riigieelarvelist toetust. Lasteaialastele tugiteenuste pakkumine on jäänud tagaplaanile.** 2018. aastal kehtestati selgemad nõuded põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks ning valitsus suurendas ka riigieelarvelist toetust, et korraldada nende õpilaste õpetamist ja tagada neile tugiteenused. Mitmed planeeritud seadusemuudatused lasteaedade puhul on jäänud aga viibima.

  Sellest tingituna on ka omavalitsused loonud koolilaste toetamiseks sageli paremad võimalused kui lasteaialastele ning tugiteenuseid ei osutata lasteaedades ega koolides terviklikult. Riigikontroll rõhutab, et omavalitsuste kohustus tagada lasteaialastele tugiteenused ei ole varasemaga võrreldes vähenenud. Lapse vajadustele vastava toe puudumine lasteaias võib kaasa tuua suurema toevajaduse ja kulu koolis.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli peamised soovitused:

- tutvustada omavalitsustele hariduse tugiteenuste keskuste edukaid toimimismudeleid. Innustada ja toetada omavalitsusi tugiteenuste keskuste loomisel, et osutada tugiteenuseid koolides ja lasteaedades terviklikult ning jaotada tugispetsialistide koormust vajaduspõhiselt terve omavalitsuse ulatuses;

  Kuna tugiteenuste korraldamine lasteaedades ning põhikoolides on omavalitsuste ülesanne, edastab Riigikontroll neile märgukirja, mis sisaldab auditi tulemusi ja soovitusi;

- otsustada, kelle ülesandeks jääb tuge vajava lapse ja tema pere juhtumi terviklik korraldamine. Seejuures arvestada lapse andmetele ligipääsu tagamisel osapoolte õiguste ja vajadustega;

- kiirendada alushariduse seaduse eelnõu ettevalmistamist ja esitamist Riigikogule. Tuua planeeritavas seaduses selgelt välja, millised tugispetsialisti teenused peavad lasteaias tagatud olema. Tõhustada järelevalvet tugiteenuste kättesaadavuse üle;

- koondada süsteemselt infot õpetajate täienduskoolituse vajaduste kohta. Seejärel tagada õpetajatele paremad võimalused omandada tuge vajavate lastega tööks vajalikud oskused tasemeõppes ning täienduskoolituses. Seejuures soodustada abiõpetaja ametikohtade loomist haridusasutustes, et toetada õpetajat ning tuge vajavaid lapsi;

- tagada, et info puudusest ei tekiks viivitusi tugiteenuste osutamisel. Selleks suurendada osapoolte teadlikkust, jätkata omavalitsustele heade praktikate tutvustamist ja tagada järelevalve kaudu, et haridusasutustes toimuks lapse arengu süsteemne jälgimine ja (digitaalne) dokumenteerimine.

Luua ka võimalusi lapsevanemate teadlikkuse suurendamiseks ning toetamiseks (sh hoiakute suunamiseks), et neil oleks lapse toe vajaduse üle otsustamiseks olemas kogu tarvilik info.

Auditeeritute vastused

Haridus- ja teadusminister on üldjoontes nõus auditiaruande tähelepanekute ning soovitustega. Jagatakse Riigikontrolli arusaama, et just varajases eas on toetamisel suurem mõju, mistõttu on igati asjakohane pöörata tähelepanu tugiteenuste kättesaadavusele lasteaedades. Haridus- ja teadusminister rõhutas, et seni kuni tuge vajavate laste õpetamist käsitletakse eraldiseisvana ja olemuslikult teistsugusena kui ülejäänud laste õpetamist, ei saa kaasav haridus tegelikult rakenduda. Lisaks rõhutas minister seda, et aruandes viidatud probleemid ja pakutud lahendused on ka kohalikele omavalitsustele töö paremaks korraldamiseks heaks sisendiks.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori sõnutsi on hariduse tugiteenuste kättesaadavuse teema väga oluline. Nii välja toodud kitsaskohtade kui ka arendusettepanekutega ollakse suures plaanis nõus.

Sotsiaalminister nõustus, et lapse õiguste ja heaolu tagamiseks on oluline riigi ja kohalike omavalitsuste ning eraõiguslike isikute valdkondadeülene koostöö. Osapooltega koostöös on väljatöötamisel integreeritud teenuste mudel. Projekti raames katsetatakse lahendust, mille puhul eri valdkondade hindamised tehakse koos ning teenused osutatakse lapse peamises viibimiskohas. Tugisüsteemi muutmise ettepanekud esitatakse valitsusele sel aastal. Muu hulgas on sotsiaalminister erivajadustega laste tugisüsteemi muudatusettepanekutes käsitlenud vajadust lihtsustada info liikumist ja osutanud andmevahetusega seotud kitsaskohtadele. Ka nõustub sotsiaalminister sellega, et alushariduses on vaja kehtestada selgemad nõuded tuge vajavate õpilaste toetamiseks.

Sisukord

Tõrked info liikumises takistavad lapsele õigeaegse toe osutamist 6
Info lapse toe vajaduse ja osutatud tugimeetmete kohta ei liigu temaga kaasa, kui laps läheb lasteaeda, kooli või vahetab haridusasutust 6
Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse viibimine lükkab edasi vajaliku toe pakkumist 11
Tuge vajavat last ja tema peret ei hinnata ega toetata terviklikult 12
Osa lapsi jääb vajaliku abita, sest tugispetsialiste ei ole piisavalt ning õpetajad üksi ei tule laste toetamisega toime 19
Tugiteenuste kättesaadavuse tõrked lasteaias võivad viia suurema toevajaduseni koolis 19
Tugispetsialistide puudusele otsitakse jätkuvalt lahendust 22
Õpetajad vajavad tuge ja täienduskoolitust, et erinevate vajadustega lapsi koos õpetada 26
Tuge vajavate laste abistamine erineb haridustasemeti ning tugiteenuste korralduse tulemuslikkust süsteemselt ei hinnata 31
Haridus- ja Teadusministeerium on tugiteenuste pakkumist lasteaia tasandil vähe toetanud 31
Tugiteenuste korralduse tulemuslikkust süsteemselt ei hinnata 35
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused 42
Auditi iseloomustus 49
Riigikontrolli varasemaid auditeid hariduse tugiteenuste valdkonnas 56
Lisa A. Valdkonna ülevaade 57
Lisa B. Tugispetsialistide olemasolu ja lisavajadus 66

Tõrked info liikumises takistavad lapsele õigeaegse toe osutamist

Kaasav haridus — üheselt defineerimata mõiste, mis kõige üldisemalt tähendab inimese õigust saada kvaliteetset haridust. Eesmärk on tagada kõigile õppijatele võimalus omandada tähendusrikas ja kvaliteetne haridus kodulähedases koolis koos teiste omaealiste õpilastega.

Tuge vajav laps on selle auditi kontekstis lasteaias või koolis käiv laps[1], kes vajab arenguks ning õpitulemuste saavutamiseks täiendavat abi: kas pedagoogilist juhendamist, tavapärasest erinevat õppekorraldust, tugispetsialistide vm toetavaid teenuseid.

Põhikoolis on tugi jaotatud kolmeks: üldtugi, tõhustatud tugi ning eritugi. Tõhustatud ja erituge saava lapse puhul kasutatakse ka haridusliku erivajadusega lapse mõistet ja neile osutatakse tugiteenuseid koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitusest lähtudes.

Lasteaias luuakse erivajadusega laste toetamiseks koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse alusel sobitus- või erirühm, kuid tuge vajav laps võib õppida ka tavarühmas. Vt lähemalt auditiaruande lisast A.

Allikas: HTM

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) on riiklik register, mis koondab haridussüsteemi puudutavaid andmeid. Registri eesmärk on koguda infot, mille põhjal korraldada ning juhtida haridussüsteemi. Ühtlasi on andmestik rahastusotsuste langetamise aluseks.

Allikas: EHISe põhimäärus

1. Kaasav haridus on olnud Eesti hariduskorralduse arendamise üks printsiip juba vähemalt kümme aastat. 2018. aasta algusest hakkasid kehtima põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, mille kohaselt peaksid tuge vajavad lapsed õppima üldjuhul elukohajärgse kooli tavaklassis ning neile tuleb tagada vajalikud tugispetsialisti teenused[2]. Seejuures hakati tuge vajavate õpilaste õpet koolis toetama riigieelarvest varasemast suuremal määral[3].

2. Alus- ja põhihariduse tagamisel on kandev roll omavalitsusel koolipidajana. HTM on haridusseaduse kohaselt omavalitsuste juhendamise ning koordineerimise kohustus. Ühtlasi on HTMi ülesanne kindlustada järelevalve kaudu riigi haridusstandardi järgimine ning kvaliteetse hariduse kättesaadavus.

3. Lasteaedades sai HTMi andmetel[4] 2019/2020. õppeaastal tugiteenuseid ligi 12 600 last ehk ligi 19% kõikidest lasteaias käivatest lastest. Põhikoolis sai tugiteenuseid üle 28 000 lapse ehk ligi 22% lastest.

4. Põhikooli statsionaarses õppes on hariduslikku erivajadusega õpilaste arv kasvanud 2015.–2019. aastal 7%. Tuge vajavate laste arv ja nende juurdekasv võib olla aga suurem, sest riiklikku statistikat tehakse Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) põhjal, kus ei kajastu täiel määral info laste kohta, kes vajavad tuge, kuid kes seda ei saa[5].

Info lapse toe vajaduse ja osutatud tugimeetmete kohta ei liigu temaga kaasa, kui laps läheb lasteaeda, kooli või vahetab haridusasutust

5. Lapsele parima õpi- ning arengukeskkonna loomiseks, sh tugiteenuste õigeaegseks osutamiseks, on oluline, et haridusasutused[6] koguvad süsteemselt infot lapse vajaduste, arengu ning talle osutatud tugiteenuste kohta. Ühtlasi on oluline, et info dokumenteeritakse ning jagatakse vajaduse korral asjakohastele lasteaedadele, koolidele ja lapsevanematele. Suunised selleks annavad ka koolieelse lasteasutuse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning nende alusel kehtestatud riiklikud õppekavad.

Toe vajadust puudutava info dokumenteerimine ja edastamine

6. Lisaks on haridusasutusel kohustus kanda andmed EHISesse, et HTM ja omavalitsused saaksid vajalikku infot haridussüsteemi korraldamiseks ning juhtimiseks.

7. Riigikontroll eeldas, et info lapse toe vajaduse ning rakendatud meetmete kohta dokumenteeritakse ning see on kättesaadav

[1] Ka laps, kes lasteaias ei käi, võib vajada tuge, kuid selles auditis käsitleb Riigikontroll nende laste toetamist, kes käivad lasteaias ning põhikoolis.

[2] Sama kehtib ka lasteaiaealiste laste ja elukohajärgse lasteaia kohta.

[3] Vt täpsemat kirjeldust valdkonna ülevaatest lisas A.

[4] Statistilised andmed puudutavad nii munitsipaal- kui ka eralasteaias käivaid lapsi.

[5] Tuge vajavate laste arvu kasvu kinnitasid intervjuudes muu hulgas ka Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Lasteaednike Liit, Nõustamis- ja Koolituskeskus Papaver, Haapsalu Tugiteenuste Keskus ning seda on nentinud ka OSKA hariduse ja teaduse 2018. a uuringu eksperdid. Vt täpsemalt aruande 2. peatükist.

[6] Siin ja edaspidi ühine nimetus lasteaia ja kooli kohta.

haridusasutustele ja lapsevanematele. Seejuures peaks info lapsega kohe kaasa liikuma, kui ta läheb lasteaeda, kooli või vahetab haridusasutust[7].

Koolivalmiduskaart – dokument, milles kirjeldatakse kooli minevate laste arengut üldoskustes ning õppe- ja kasvatustegevuses, tuues välja lapse tugevused ja arendamist vajavad küljed.

Koolivalmiduskaardi vormi kehtestab iga lasteaed eraldi oma õppekavaga.

Allikas: HTMi määrus „Koolieelse lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu ja nende täitmise kord“

8. Selleks, et teada saada, kas haridusasutustel on lapse toetamiseks vajalik info, korraldas Riigikontroll küsitluse[8] kõikide munitsipaallasteaedade ning -põhikoolide seas. Küsimustikule vastanud lasteaedadest 71% ja koolidest 60% märkisid, et info laste toe vajaduse kohta ei jõua nendeni piisavalt vara, et jõuaks hariduslikku tuge vajava lapse haridusasutusse tulekuks ette valmistuda. See takistab õppetöö, sh tugiteenuste osutamise korraldamist õpilaste vajadustest lähtudes.

Lapse arengu ja rakendatud tugimeetmete kokkuvõte – ülevaade lapse toe vajadusest ja rakendatud tugimeetmetest; lasteaed koostab selle näiteks lasteaia vahetuse korral.

Kokkuvõtte täpse vormi üle otsustab lasteaed ise. Sageli on see kokkuvõte individuaalsest arenduskavast, mille lasteasutus peab õppeaasta algul koostöös tugispetsialistidega ning lapsevanemaga lapsele koostama. Vähemalt kord aastas on individuaalse arenduskava kokkuvõtte koostamine kohustuslik ning see peaks sisaldama infot kava rakendumise, arengukeskkonna sobilikkuse ning lapse vajaduste kohta. Arenduskava nõuab ka kooliväline nõustamismeeskond, et hinnata lapse toimetulekut.

Allikas: Riigikontroll koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava põhjal

9. Näiteks peab lasteaed koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt lapse kooli siirdumisel vormistama lapse kohta koolivalmiduskaardi, mille lapsevanem peaks omakorda koolile esitama[9]. Selle täitmiseks tuleb lasteaial eelnevalt teha kokkuvõte lapse arengu ja rakendatud tugimeetmete kohta ning arutada see läbi ka lapsevanemaga.

10. Küsitluse tulemused näitasid, et lapse arengu ning selle toetamise sisuliste kokkuvõtete vormistamine ei ole lasteaedades siiski tavapärane praktika ning nende koostatav koolivalmiduskaart ei anna koolidele lapse arengu ning toe vajaduse kohta piisavalt vajalikku infot. Koolivalmiduskaart on 57% koolide arvates liiga üldsõnaline. Lisaks jõuab koolivalmiduskaart koolide hinnangul sageli koolini liiga hilja, et kohe õppeaasta algusest lapsele vajalikku tuge tagada.

11. Ühtlasi selgus, et vaid 21% lasteaedadest koostab lapse lasteaia vahetuse korral kokkuvõtte lapse arengu ning rakendatud tugimeetmete kohta ja annab selle lapsevanemale. Lasteaedadest 71% koostab lapsele osutatud toe kohta kokkuvõtte vaid siis, kui lapsevanem, teine lasteaed või kooliväline nõustamismeeskond seda küsib.

Kooliväline nõustamismeeskond – Rajaleidja[10] keskuses tegutsev 3 spetsialistist (sotsiaalpedagoog, eripedagoog, psühholoog või logopeed) koosnev meeskond, kes vastutab laste hariduskorraldust (sh lasteaias ja koolis) puudutavate haldusotsuste tegemise eest.

Haridussoovituse andmiseks hinnatakse lapse toimetulekut haridussüsteemis ja kasvukeskkonnas. Selleks tehakse koostöö haridus-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna spetsialistidega.

Kokku tegutseb 16 Rajaleidja keskust.

Allikas: SA Innove

12. Erinevalt koolidest raskendab lasteaedades sageli süsteemset dokumenteerimist ja info edastamist see, et lapse arenguga seotud teabe kogumine ja säilitamine ei toimu digitaalselt. Enamjaolt koondavad lasteaiad osa infot digitaalselt ja osa paberil. Kuna info on mitmes kohas laiali, siis takistab see ka ühtse ülevaate tekkimist.

13. Samas tunnistas 38% lasteaedu, et kogub ja säilitab lapse arenguga seotud dokumente ainult paberil. Kuigi sellisel juhul paikneb info ühes kohas, võib lapse kohta info koondamine (nt kokkuvõtete, iseloomustuste esitamiseks) olla töömahukas ja aeganõudev. Üleminek digitaalsele dokumenteerimisele eeldab omavalitsuse eestvedamist.

14. Audi käigus ilmnes ka häid näiteid. Mitmetes lasteaedades on kasutusel infosüsteemid (nt e-lasteaed ELIIS), kus kogutakse lapse individuaalse arengu kohta andmeid digitaalselt. Seda infot koguvad ning kasutavad nii lapsega tegelevad spetsialistid kui ka rühmaõpetajad. Lisaks

[7] Haridus- ja Teadusministeeriumi, omavalitsuste, haridusasutuste ning lapsevanemate rollid on täpsemalt välja toodud valdkonna ülevaates.

[8] Küsitlusele vastas 405 lasteaeda ehk 70% kõikidest munitsipaallasteaedadest ning 349 kooli (põhikooli astme ulatuses) ehk 81% kõikidest munitsipaalkoolidest. Vt täpsemalt auditi iseloomustusest metoodika kirjeldust.

[9] Koolieelse lasteasutuse seadus, § 16 lg 5.

[10] SA Innove all tegutsenud üle-eestiline võrgustik, mis pakub tasuta õppenõustamist lapsi haridusteel toetavatele täiskasvanutele – vanematele, õpetajatele, tugispetsialistidele jt. Alates 01.08 2020 on SA Innove tegevused viidud Haridus- ja Noorteametisse.

Teadmiseks, et

Tallinna 32. Keskkoolis on loodud õpilase individuaalse arengu jälgimise kaardi III-tasandiline digitaalne versioon.

I tasandit täidab klassijuhataja (õpilugu, õpitegevused, käitumine jms);

II tasandit täidab tugispetsialist;

III tasandit põhiliselt hariduslikku erivajadusega õpilase õppe koordineerija.

Näiteks sisaldab I tasand infot lapse huvide, motivatsiooni, sotsiaalsete oskuste, tunnetustegevuse, emotsionaalse seisundi, õpioskuste ja käitumise kohta koolis.

Allikas: Tallinna Haridusameti kontrolliakt „Õpilasele vajaliku toe väljaselgitamine ja rakendamine linna üldhariduskoolides“, 2020

Lapse andmete EHISesse kandmine

võimaldab infosüsteem teha lapse arengu kohta kiiresti kokkuvõtte, kui näiteks lapsevanemal on vaja see info esitada koolivälisele nõustamismeeskonnale või teisele lasteaiale, kui laps lasteaeda vahetab.

15. Tõrgete tõttu lapse arengu dokumenteerimisel võtavad koolid lapse kohta info mittesaamist sageli kui paratamatust, on loobunud kooli sisseastumisel koolivalmiduskaardi nõudmisest ning korraldavad laste vajaduste hindamise ilma eelneva infota. Seega ei täida koolivalmiduskaart õigusaktidega ettenähtud ülesannet. Koolivalmiduskaardi edastamine EHISe kaudu vajab aga alushariduse seaduse muutmist, mis on seni viibinud.

16. Seega, kui laps läheb kooli või teise lasteaeda, tuleb sageli ilma eelneva infota alustada lapse jälgimist ning tähelepanekute dokumenteerimist. See pikendab toe pakkumisega alustamist ning juba lasteaias tehtud töö ei pruugi leida koolis kasutust.

17. Lisaks raskendab uude lasteaeda või kooli mineva lapse arengust ning talle rakendatud tugimeetmetest ülevaate saamist see, et lasteaiad ja koolid ei kanna EHISesse laste kohta kõiki vajalikke andmeid. Haridusasutuste kohustus EHISesse andmeid kanda tuleneb EHISe põhimäärusest, infosüsteemi vastutavaks töötlejaks on HTM[11]. HTM määrab muu hulgas, millist infot haridusasutused ning ka koolipidajad laste kohta EHISes näha saavad, et kogutavaid andmeid laste õpetamisel ning toetamisel paremini ära kasutada.

18. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et 70% lasteaedadest märgib EHISesse info kõikide laste kohta, kes tuge vajavad. Koolidest märgib EHISesse tuge vajavatele lastele rakendatud tugimeetmed[12] 89% vastanutest. Üldtuge vajavate, kuid seda mittesaavate laste kohta on EHISes võimalik märkeid teha, kuid paljud koolid seda ei tee. Osa haridusasutusi ei pea üldtoe märkimist vajalikuks, kuna erinevalt eri- ja tõhustatud tuge vajavate laste arvust ei sõltu sellest riigieelarvelise toetuse eraldamine.

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

20. Ka HTMi tehtud 2019. aasta seireanalüüsist[13] selgus, et 392 koolist 53%-l esines EHISesse andmete kandmises puudujääke. Näiteks ei olnud esitatud andmed terviklikud või ilmnesid loogikavead[14]. Seega on hulk lapsi, kelle kohta infot EHISesse ei märgita või on märgitud info puudulik, mistõttu pole HTMil täpset ülevaadet kõigist tuge vajavatest lastest ja nendele pakutavatest tugimeetmetest. Lasteaias pakutud toe kohta ei ole seesugust seireanalüüsi tehtud.

---

[11] Eesti Vabariigi haridusseadus.

[12] Need hõlmavad nii eri-, tõhustatud kui ka üldtoe puhul rakendatud meetmeid.

[13] Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2018/2019. õppeaastal. Haridus- ja Teadusministeerium, 2019. Seire raames analüüsiti andmeid kõikide 8. klassi õpilaste kohta, kellega seostus EHISe andmebaasis mõni hariduslik erivajaduse tunnus – neist 1579 õpilast saab üldist tuge, 493 tõhustatud tuge ja 416 erituge.

[14] HTMi intervjuust näide: kui laps on märgitud õppima eriklassi, aga samal ajal on tal tuvastatud ajutine õpiraskus, siis ei sobi need kaks loogiliselt omavahel kokku.

Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitus – lapsele õppenõustamise käigus tehtav haridustee korraldamise otsus ehk haldusakt, mille on välja andnud lapsevanema taotluse alusel kooliväline nõustamismeeskond Rajaleidja keskuses.

Otsus on lapsevanemale soovituslik, kuid kui vanem avaldab soovi otsust rakendada, siis on see koolile ja koolipidajale kohustuslik.

Allikas: SA Innove

21. Et hõlbustada lapsele osutatud toe märkimist ja selle korraldamist koolis, on HTM teinud EHISes viimastel aastatel mitmeid arendusi. Näiteks on loodud koolidele lahendus, mille puhul kandub EHISesse automaatselt lapse kohta tehtud koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse number ning lapsevanema nõusolekul ka otsuse sisu. See sisaldab infot selle kohta, milliseid tugimeetmeid laps vajab.

22. Kui laps vahetab kooli, on uuel koolil võimalik EHISes vaadata lapsele eelmistes haridusasutustes rakendatud tugimeetmeid[15]. See info aitab lapsele õigel ajal vajalikku tuge pakkuda.

23. Kirjeldatud lahendus on loodud ka lasteaiast kooli mineva lapse kohta, kuid lasteaia vahetuse korral ei näe uus lasteaed lapse kohta EHISe varasemaid andmeid, kuna kehtiv koolieelse lasteasutuse seadus seda ei võimalda.

24. Lasteaia EHISe vaates ei ole võimalik näha ka koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse sisu isegi siis, kui lapsevanem on selle alusel oma nõusoleku tugimeetmete rakendamiseks andnud. Lapsevanem peab selle haridussoovituse lasteaia jaoks eraldi paberil või elektroonselt esitama ning lasteaial tuleb selle põhjal vastavad märked EHISes käsitsi teha.

25. HTM selgitas, et EHISe arendamine on jäänud tegemata, kuna uue alushariduse seaduse eelnõu ettevalmistamine viibib ning EHISe muutmine vajab vastavat õiguslikku alust.

26. EHISesse kantavate andmete kvaliteedi parandamiseks püütakse suurendada osapoolte teadlikkust. EHISesse andmete kandmise hõlbustamiseks on koostatud juhendid ning omavalitsustele ning koolidele antakse individuaalset tagasisidet. Sellele vaatamata on palju haridusasutusi, kes ei kanna EHISesse andmeid korrektselt.

Lapsevanema roll info jagamisel

27. Lisaks eelkirjeldatule pärsivad info liikumist lasteaia-kooli-lapsevanema vahel ka osa haridusasutuste ning lapsevanemate hoiakud. Lasteaedade ja koolide hinnangul on nii tuge vajavate kui ka mittevajavate laste vanemate negatiivsed hoiakud üks olulisem põhjus, mis takistab tuge vajava lapse kohta info edastamist. Nii varasemates uuringutes[16] kui ka auditi käigus tehtud intervjuudes haridusasutuste esindajate ja HTMiga selgus, et ühiskonnas üldisemalt, aga ka lasteaedades ja koolides on endiselt inimesi, kes ei suhtu tuge vajavatesse lastesse alati soosivalt.

28. Negatiivsed hoiakud võivad tekkida lapsevanemate endi varasemast koolikogemusest, kuid ka lapsevanema ja haridusasutuse puuduliku koostöö tõttu. Sellest tingituna võib toimuda lapse sildistamine ja haridusasutuse või lapsevanemate survestamine (eelkõige teiste lapsevanemate poolt), et tuge vajav laps teistest eraldataks või teise haridusasutusse suunataks. Seetõttu eelistavad teatud juhtudel selliste

[15] Tugimeetmed on näha 3 viimase aasta kohta.

[16] Näiteks: Mart Kaska, Sten Anspal. Haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse ja sellega seotud meetmete tõhusus. Temaatiline raport: kaasamise tulemuslikkus. Rakendusuuringute Keskus CentAr, 2016.

laste vanemad infot oma lapse toe vajaduse kohta haridusasutusele mitte jagada.

29. Riigikontrolli tehtud küsitluses märkisid *ca* pooled lasteaedadest ning koolidest, et lapsevanemate hoiakud takistavad lastele vajaliku toe tagamist. Ka omavalitsused tõid välja, et 90% juhtudel on info liikumise oluliseks takistuseks see, et lapsevanemad ei edasta infot.

30. Näiteks ei pruugi lapsevanem ise märgata või tunnistada, et ta laps vajab tuge, ning ei ole nõus last koolivälise nõustamismeeskonna hindamisele viima. Esineb ka juhtumeid, kus laps on koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse küll saanud, kuid lapsevanem ei jõusta otsust, mistõttu ei saa lasteaed või kool lapsele kõiki vajalikke tugiteenuseid pakkuma hakata[17].

31. Kuna lapse eest saab otsuseid vastu võtta lapsevanem, ei saa ka haridusasutus teha muud, kui lapsevanema soovi aktsepteerida ja vajaduse korral teda nõustada. Tõsisematel juhtumitel on abita jäämise puhul haridusasutusel võimalus pöörduda omavalitsuse lastekaitse poole[18].

32. Samas selgus auditi käigus, et alati ei ole info jagamisel või edastamisel takistuseks lapsevanemate tahtmatus, vaid aina enam nende vähene teadlikkus, kuidas last toetada ning teenuste ja erinevate asutuste vahel orienteeruda.[19]

33. Intervjuudes tõid lapsevanemate esindusorganisatsioonid[20] välja, et vaatamata lapsevanema põhiseaduslikule õigusele oma lapse (ja sellest tulenevalt ka lapse kohta käiva info jagamise) üle otsustada, ei tohiks laps jääda infoleviku tõrgete tõttu lasteaias või koolis vajaliku toeta. Õpetaja ei peaks teadma lapse diagnoosi, kuid tal on vaja teada, kuidas selle lapsega peab käituma ja millega teda õpetades tuleb arvestada. Selline info peaks lapsevanemate esindusorganisatsioonide sõnul jõudma automaatselt hindamisasutusest (kooliväline nõustamismeeskond või tervishoiuteenuse osutaja) haridusasutusse.

34. Lapsevanemate toetamiseks, informeerimiseks ning hoiakute kujundamiseks on SA Innove koostanud erinevaid teabelehti ja juhendeid, mis on Rajaleidja veebilehe kaudu leitavad. Samas ei satu paljud vanemad sellele veebilehele või vajavad tuge juhendite mõistmisel ning rakendamisel. Seetõttu ei pruugi lapsevanemad alati teadvustada riske, mis kaasnevad info kinnihoidmisega, kui on vaja välja selgitada, kas laps vajab tuge, või talle tuge pakkuda.

Kokkuvõtteks

35. Kokkuvõttes on lapse vajaduste ja rakendatud tugimeetmete kohta info kogumisel ja selle õigeaegsel liikumisel haridusasutuste ja lapsevanemate vahel mitmeid takistusi (sh ebapiisav lapse arengu dokumenteerimine ning lapsevanemate negatiivsed hoiakud), mis

[17] Ilma lapsevanema nõusolekuta ei saa rakendada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 48 lõikes 1 loetletud õppekorralduslikke meetmeid.

[18] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses on eraldi välja toodud, et kui vanem ei täida oma kohustusi, on valla- või linnavalitsus kohustatud kasutusele võtma vajalikud meetmed lapse õiguste kaitsmiseks.

[19] Intervjuud Haapsalu tugiteenuste keskuse ja Nõustamis- ja Koolituskeskusega Papaver.

[20] Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Autismiliit.

pärsivad lapsele õigeaegse toe osutamist. See tähendab, et kui laps vahetab haridusasutust, tuleb sageli tema toe vajaduse väljaselgitamisega uuesti või ilma varasema infota alustada. Seetõttu pikeneb aeg toe pakkumise alguseni.

36. HTM peaks aktiivsemalt tegelema haridusasutuste teadlikkuse suurendamise ja järelevalvega nende üle ning kaasa aitama hoiakute kujundamisele. See soodustaks, et rohkemad asutused (digitaalselt) dokumenteerivad lapse arengut ning leiavad lahenduse, kuidas lapsele pakkuda vajalikku tuge. Kuigi lõplikult otsustab lapse kohta käiva info jagamise üle lapsevanem, ei tohiks tema otsus infot kinni hoida seada ohtu lapse heaolu.

Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse viibimine lükkab edasi vajaliku toe pakkumist

Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitused

37. Kui lasteaias või koolis on lapse toetamiseks rakendatud kõiki võimalikke meetmeid, kuid nendest ei piisa või need ei ole mõju avaldanud, siis on lapsevanemal võimalik pöörduda koolivälise nõustamismeeskonna poole, et saada nõu ja haridussoovitus.

38. Koolivälisel nõustamismeeskonnal on lapse arengu toetamiseks ja õppe korraldamise soovituste andmiseks aega 30 tööpäeva pärast vajalike dokumentide laekumist[21]. Seejärel saab haridusasutus asuda vanema nõusolekul lapsele kogu vajalikku tuge pakkuma.

39. Selleks, et kooliväline nõustamismeeskond saaks lapse toe vajaduse tuvastada ning tugimeetmeid soovitada, peab lapsevanem esitama info lapse arengu jälgimise ning osutatud tugimeetmete kohta. Lisaks on üldjuhul vajalik pere- või eriarsti hinnang[22].

40. Et teada saada, kui kaua peavad lapsed ootama koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitust, analüüsis[23] Riigikontroll, kui kaua kulub aega taotluse esitamisest haridussoovituse saamiseni. Ühtlasi palus Riigikontroll koolidel ja lasteaedadel küsimustikus hinnata, kas koolivälised nõustamismeeskonnad teevad otsuse mõistliku aja jooksul, st piisavalt kiiresti, et lapse areng ei kannataks.

41. Juhtumianalüüsi tulemustest selgus, et lasteaiaealistele lastele anti haridussoovitus enamjaolt taotluse esitamisele järgnenud 30 tööpäeva jooksul. 11% juhtumite puhul võttis haridussoovituse vormistamine aega aga 1,5–4 kuud. Koolieelistele laste juhtumianalüüsist selgus, et 80% lastest, kellele soovitati jätkata edaspidi põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud õppes (edaspidi lihtsustatud õpe),[24] said selle soovituse 30 tööpäeva jooksul või mõnepäevase hilinemisega alates taotluse esitamisest. Viiendikul juhtumeist kulus haridussoovituse saamiseks aega 2,5–5 kuud.

Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekavaga on kehtestatud põhihariduse standard intellektipuudega õpilastele, kes koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel ja vanema nõusolekul õpivad lihtsustatud, toimetuleku- või hooldusõppes.

Lihtsustatud õpet rakendatakse kerge intellektipuudega õpilastele, toimetuleku-õpet mõõduka intellektipuudega õpilastele ning hooldusõpet raske ja sügava intellektipuudega õpilastele.

Vt täpsemalt lisast A.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määrus nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“

[21] Dokumentide loetelu HTMi 08.02.2018. a määruses nr 2 „Koolivälisele nõustamismeeskonnale soovituse andmiseks esitatavate andmete loetelu, taotluse esitamise ning koolivälise nõustamismeeskonna soovituse andmise tingimused ja kord“.

[22] Vt eelmine viide.

[23] Juhtumianalüüs hõlmas kokku 100 last, kelle kohta oli kooliväline nõustamismeeskond ajavahemikul 01.06.2018–31.08.2019 vormistanud haridussoovituse. Vt juhtumianalüüsi kohta täpsemalt auditi iseloomustusest.

[24] Vt lisaks metoodika kirjeldust auditi iseloomustusest.

42. Koolieaaliste laste juhtumianalüüsist selgus, et 80% lastest, kellele soovitati jätkata edaspidi põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud õppes (edaspidi lihtsustatud õpe), said selle soovituse 30 tööpäeva jooksul või mõnepäevase viitega alates taotluse esitamisest. Viiendikul juhtumeist kulus haridussoovituse saamiseks aega 2,5–5 kuud.

43. Lasteaedadest hindas *ca* veerand, et koolivälise nõustamismeeskonna otsuste tegemine võtab liiga palju aega. Koolidest oli samal arvamusel 44%[25].

44. Nii koolide kui ka lasteaedade hinnangul on haridussoovituse viibimine problemaatiline, kuna lapsele ei pruugita osata menetluse ajal vajalikku tuge pakkuda ning osa tugimeetmeid ei tohigi haridusasutus ilma asjakohase soovituseta rakendada (nt eriklassis õppimine või oodatavate õpitulemuste vähendamine). Kui soovitus viibib mitu kuud, võib tuge vajav laps jääda õpingutes või arengus oluliselt maha ning vajada hiljem seetõttu võrreldes algsega täiendavat tuge.

Teadmiseks, et

juhtumianalüüside andmetel kulub keskmiselt 26 tööpäeva ehk 38 kalendripäeva, et menetleda haridussoovitust suunata laps põhikooli lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppesse.

Lasteaia juhtumite puhul (lapsed, kellele soovitati tasandus- või sobitusrühma) oli haridussoovituse keskmine menetlusaeg alates taotluse esitamisest 18 tööpäeva ehk 26 kalendripäeva.

Allikas: Riigikontroll SA Innove andmete põhjal

45. Haridussoovituste viibimise põhjuseks ei ole siiski Rajaleidja suutmatus taotlusi etteantud aja jooksul menetleda, vaid eelkõige viivitused vajalike dokumentide kättesaamisel lasteaedadelt ning arstidelt. Koolid dokumentide saatmisega ei viivita. Samas viibivad nii kooli- kui ka lasteaialaste kohta info kogumisel eriarstide hinnangud, sest uuringute tulemusi ei saada piisavalt kiiresti või ei saada piisavalt kiiresti eriarsti vastuvõtule.

46. Näiteks on olnud juhtmeid, mil lasteaiast saabusid lapse individuaalse arengu dokumendid küsitust 2–3 kuud hiljem. Oli ka selliseid näiteid, kui lapse individuaalse arengu kohta hakati dokumente koostama alles siis, kui Rajaleidja hindamistaotlus oli juba esitatud ja lapsevanem seda lasteaiast küsis. Ka eriarsti (enamasti lastepsühhiaatri) vastuvõttu oodatakse sageli kuid.

Kokkuvõtteks

47. Kokkuvõttes saab öelda, et enamikul juhtudel saadi kooliväliselt nõustamismeeskonnalt haridussoovitus pärast taotluse esitamist 30 tööpäeva jooksul. Umbes kümnendiku lasteaiaealiste ning viiendiku kooliõpilaste puhul ulatus haridussoovituse saamise aeg siiski mitme kuuni. Seetõttu on viibinud ka osa lapse arenguks vajalike tugiteenuste ning õppekorralduslike meetmete rakendamine.

Tuge vajavat last ja tema peret ei hinnata ega toetata terviklikult

Lapse ja tema pere juhtumi terviklik koordineerimine

48. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmisel 2018. aastal seati eesmärgiks, et lapse ja tema pere vajadusi tuleb vaadelda tervikuna ning korraldada abi nende vajadustest lähtudes. See pidi aitama vältida samade tegevuste – vajaduse hindamiste ning teenuste[26] – dubleerimist erinevates asutustes. Eri valdkondade spetsialistide koostöö tulemusena otsustati, et edaspidi võiks koostada erivajadusega lapsele ühe tervikliku

[25] Koolieaaliste laste juhtumid on Rajaleidja keskuste hinnangul nii õppest tulenevate nõudmiste kui ka lapse ealiste ning arenguliste iseärasuste tõttu keerukamad ja seega on mõistetav, et nende otsuste tegemine on ajamahukam.

[26] Näiteks lapse haridusliku erivajaduse väljaselgitamine ning tema hindamine sotsiaalsüsteemis rehabilitatsiooniplaani koostamise käigus ja nende alusel teenuste osutamine. Vt süsteemide koostoimimise kohta lisaks valdkonna ülevaatest lisas A.

juhtumiplaani[27]. Nii HTM kui ka Sotsiaalministeerium[28] on seisukohal, et laps peaks tugiteenuseid saama keskkonnas, kus ta enim viibib.

49. Riigikontroll eeldas, et laps saab talle vajalikud tugiteenused ühest kohast – üldjuhul kas lasteaiast või koolist. Seejuures on oluline, et paika oleks pandud osapool, kes lapse juhtumi koordineerimise eest vastutab ja tagab, et tegevusi ei dubleeritaks.

50. Auditi käigus selgus, et hetkel puudub selge kokkulepe, kes vastutab lapse juhtumi tervikliku koordineerimise eest. Lastekaitseseaduse[29] kohaselt on abivajava lapse[30] juhtumi korraldus kohaliku omavalitsuse ülesanne, kuid praegu see hariduslikku tuge vajavate laste puhul nii ei toimi. HTMi sõnutsi ei toeta õigusaktid lapse ja tema pere juhtumi terviklikku käsitlemist, sest eri valdkondades toimub toevajaduse määramine eraldi haldusmenetlusena.

Hariduslikku erivajadusega õpilase õppe koordineerija on kooli direktori määratud inimene, kellel on järgmised ülesanded:

- korraldada koolisisest meeskonnatööd, mida on vaja õpilase õppe ja arengu toetamiseks;
- koordineerida lapse toetamisega tegelevas koolivälises võrgustikutöös osalemist;
- toetada ja juhendada õpetajat hariduslikku erivajaduse väljaselgitamisel;
- nõustada vanemaid;
- teha õpetajale ja direktorile ettepanekuid edasiseks õppetöö kohandamiseks;
- rakendada koolis pakutavaid õpilase arengut toetavaid meetmeid või teha lisauuringuid ning toetada ühelt haridustasemelt teisele üleminekut.

Allikas: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus

51. Lasteaia puhul ei ole määratud, kes koordineerib tuge vajavate laste tugiteenuste korraldust. Koolis koordineerib tugiteenuste korraldust hariduslikku erivajadusega õpilase õppe koordineerija, rehabilitatsiooniteenuste[31] puhul vastava meeskonna liige, omavalitsuse teenuste puhul lastekaitsespetsialist või sotsiaalteenuste spetsialist.

52. Ka lapse toe vajaduse hindamine on killustunud. Näiteks hindab haridussüsteemis toevajadust esmalt haridusasutus, vajaduse korral ka kooliväline nõustamismeeskond; sotsiaalsüsteemis hindab rehabilitatsiooniteenuse vajadust rehabilitatsioonimeeskond ning sotsiaaltranspordi teenuse vajadust hindab omavalitsus. Samas võib näiteks tugiisikuteenuse vajadust hinnata Sotsiaalkindlustusamet või omavalitsus või tuvastatakse vajadus koolivälise nõustamismeeskonna hindamise põhjal.

53. Sellest tulenevalt koostatakse tuge vajavale lapsele mitmeid toetusplaane ja ühte ning sama teenust võidakse osutada mitmes kohas. Seejuures puudub osapooltel info lapsele mujal pakutavate teenuste või hindamiste kohta. Näiteks tunnistas 43% küsimustikule vastanud lasteaedu ning 42% koole, et neil puudub terviklik info tuge vajavatele lastele mujal valdkondades osutatavate teenuste (nt rehabilitatsioon) kohta. Selle üheks põhjuseks on muu hulgas täpsete kokkulepete puudumine andmete liikumise ja andmekaitse küsimustes.

54. Kui lapsele vajalike teenuste hindamine toimuks koordineeritumalt, vabaneks kvalifitseeritud spetsialiste, sest ühise hindamise ja toe osutamise korral ei ole samu spetsiliste (nt logopeed, psühholoog) erinevate valdkondade asutustes tarvis. See oleks üks võimalus tagada tuge vajavatele lastele paremini vajalikke teenuseid. (Vt tugispetsialistide puuduse kohta täpsemalt 2. peatükist.)

---

[27] Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde, 19.09.2017.

[28] Vt Sotsiaalministeeriumi rolli kohta täpsemalt valdkonna ülevaatest lisas A.

[29] § 29 lg 3 ja 4.

[30] § 26. Abivajav laps on laps, kelle heaolu on ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu.

[31] Rehabilitatsiooniteenuste kirjeldust vt valdkonna ülevaates lisas A.

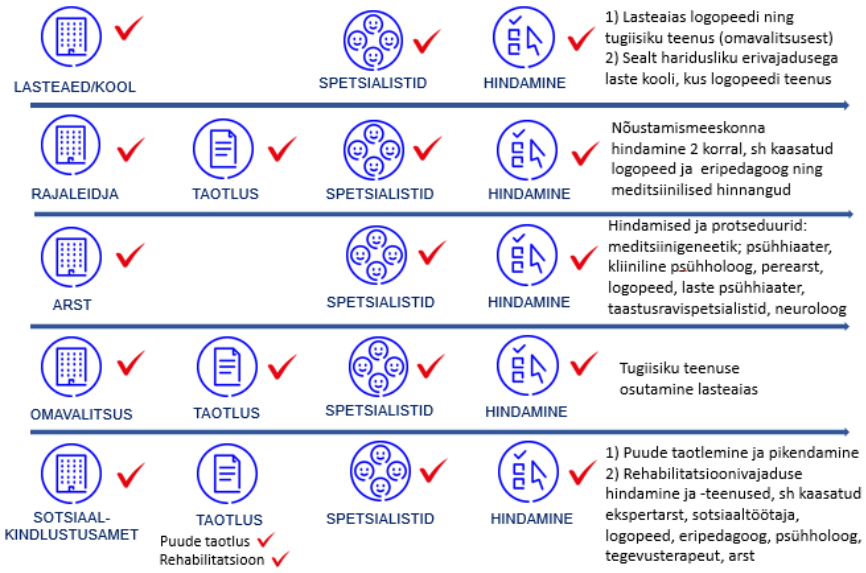
Lapsevanema roll lapse juhtumi korraldaja ning koordineerijana

55. Kuna valdkondadeülene juhtumi terviklik koordineerimine sisuliselt puudub, on praktikas peamine juhtumi korraldaja ja koordineerija lapsevanem, kes erinevate teenuseosutajatega suheldes peab leidma lahenduse, et laps saaks vajalikku abi. Samas ei ole osa lapsevanematest piisavalt teadlik, et mõista oma lapse abivajadust. Ühtlasi on erinevate asutuste vahel orienteerumine keerukas ning kulukas. Sellele lisaks kogutakse erinevate valdkondade asutustes ka hindamise käigus perelt samasid andmeid.

56. Näiteks võib tuua ühe 10-aastase lapse, kelle puhul algas toevajaduse hindamine 2014. aastal puude määramisega ja 2020. aastaks on laps läbinud kokku vähemalt 10 erinevat hindamist haridus-, sotsiaal- ning tervishoiusüsteemis, et saada erinevaid teenuseid (vt joonis 1). Vähemalt kahel aastal sai laps logopeedi teenuseid paralleelselt lasteaiast ja rehabilitatsiooniasutusest ning igal aastal kokku 4 nädala jooksul ka taastusravi[32] kaudu.

57. Jooniselt 1 on näha kirjeldatud juhtumi näitel, et 10-aastase lapse toetamiseks on esitatud taotlusi, läbi tehtud hindamisi ning käidud spetsialistide vastuvõttudel nii haridus-, tervishoiu- kui ka sotsiaalhoolekandeasutuses alates lapse 3. eluaastast. Lisaks on lapsele osutanud teenust ka omavalitsus. Olukorda aitaks parandada kui hindamisi tehakse ühiselt ning teenuseid osutatakse koordineeritult (vt joonis 2).

Joonis 1. Näide tuge vajava 10-aastase lapse hindamistest ning talle pakutud teenustest eri valdkondade asutustes aastatel 2014–2020*



* Joonisel on punase linnukesega märgitud toimingud, mida laps ja lapsevanem(ad) on pidanud läbi tegema.

Allikas: Riigikontroll integreeritud teenuste mudeli pilootprojekti esitluse ning Rajaleidja keskuse juhtumi andmete põhjal

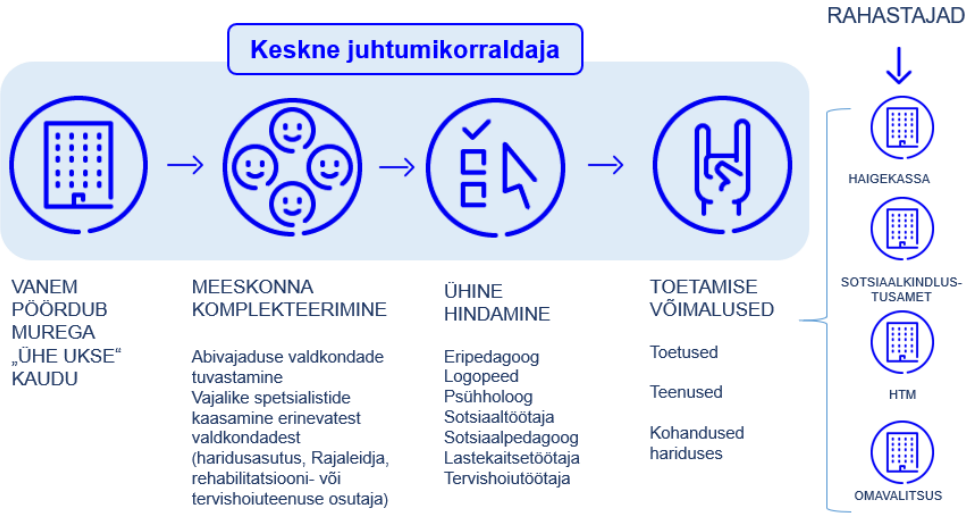
58. HTM, SA Innove, Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ning omavalitsused on alustanud pilootprojekti[33] selleks, et eri valdkondade spetsialistid hindaksid lapse toe vajadust edaspidi koos. Eesmärk on

[32] Taastusravi on tervishoiusüsteemi kaudu osutatav teenus.

[33] Integreeritud teenuste pilootprojekt – et erivajadusega laps jõuaks vajalike teenusteni kiiresti ja mugavalt. 02.10.2019, SA Innove.

saavutada olukord, kus lapsevanemad ei peaks pöörduma mitme erineva asutuse poole ning teenused tagatakse lapse peamises viibimiskohas – üldjuhul lasteaias või koolis[34] (vt joonist 2). Kuigi pilootprojekti esimesed tulemused koos ettepanekutega planeeriti valitsusele esitada veebruaris 2020[35], ei olnud käesoleva aruande koostamise ajaks neid veel esitatud.

Joonis 2. Lapse toetamise mudel juhul, kui toimiks nn ühe ukse lähenemine



Allikas: Riigikontroll integreeritud teenuste mudeli pilootprojekti esitluse põhjal

59. HTMi hinnangul takistab edukat koostööd peamiselt see, et omavalitsused ei tunneta ega teadvusta oma juhtrolli. Samas juhtis HTM tähelepanu, et nad on koolipidajate rolli selgitamisega viimastel aastatel tõsiselt tegelenud. Näiteks on 2018. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatuste rakendamiseks korraldatud piirkondlikke kaasava hariduse seminare omavalitsustele ning haridusasutustele.

60. Omavalitsused seevastu ootavad HTMilt selgemaid ja konkreetsemaid juhiseid, et osata haridusasutuste tööd paremini korraldada. Ühtlasi oodatakse, et HTM aitaks lahenduse leida tugispetsialistide puudusele (vt täpsemalt järgmisest peatükist). Samuti jääb omavalitsustel puudu headest praktikatest ning toimivate lahenduste näidetest, et nende järgi haridustööd edendada ning ümber korraldada.

Kokkuvõtteks

61. Kokkuvõttes ei ole endiselt osapooltele üheselt selge, kes peaks võtma tuge vajava lapse ning tema pere terviklikul toetamisel koordineeriva rolli ja vastutuse. Jätkuvalt toimub toevajaduse hindamine ning toe pakkumine erinevate valdkondade asutustes dubleerivalt. Seejuures puudub sageli osapooltel teadmine selle kohta, kas last on hinnanud ja talle samal ajal teenuseid osutanud ka teised asutused.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

62. Riigikontrolli hinnangul takistavad info liikumise tõrked nii haridusasutuste kui ka haridusasutuste ja lapsevanema vahel lapsele õigel ajal tuge osutamast. Selle üks põhjus on lapse toe vajaduse hindamise ja pakkumisega seotud osapoolte ebaselge vastutuse jaotus. Kõige olulisem on määrata osapool, kelle ülesandeks jääb lapse ja tema pere juhtumi

[34] Vt lisaks valdkonna ülevaates lisas A „Organisatsioonide koostöö lapse toetamisel“.

[35] Sotsiaalministeeriumi esindaja selgituse kohaselt on algset plaani muudetud, pilootprojekti aruanne valmib 2021. a esimeses kvartalis.

terviklik korraldamine. Seni ei ole HTM seda haridusvaldkonna juhi ning koordineerijana teinud ega leppinud kokku Sotsiaalministeeriumi ja omavalitsustega, kelle vastutuseks see jääb.

63. **Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile koostöös Haridus- ja Noorteameti peadirektoriga:** selgitada välja koostöös koolipidajate, haridusasutuste ning lapsevanemate esindus-organisatsioonidega info, mis on oluline, et toetada tuge vajava lapse arengut nii lasteaias kui ka koolis. Seejuures määrata selgelt osapoolte vastutus info dokumenteerimisel ja edastamisel, arvestades ka andmekaitse nõudeid.

Haridus- ja teadusministri vastus: nagu ka kontrolliaruandes (p 21, 22, 26) on märgitud, on Haridus- ja Teadusministeerium teinud viimastel aastatel EHISes mitmeid arendusi ning panustanud andmete kvaliteedi parandamiseks osapoolte teadlikkuse tõstmisesse. Osapoolte vastutus info dokumenteerimisel ja edastamisel on sätestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, koolieelse lasteasutuse seaduses ning Eesti hariduse infosüsteemi põhimääruses. Vastavalt EHISe arendustele ajakohastatakse ka põhimäärust.

Luua eelnevale põhinedes järgmised info jagamise võimalused:

- täiustada EHISe funktsionaalsust selliselt, et kogutav info oleks osapooltele (sh haridusasutus ja omavalitsus) maksimaalselt kasutatav, ning arvestada seejuures andmetele ligipääsu tagamisel osapoolte õigustega. Luua ka lasteaedade puhul sarnased info jagamise võimalused, nagu on kooliastmes (sh lapse toe vajaduse, koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituste ning tugimeetmeid puudutava info osas).

Haridus- ja teadusministri vastus: täna puudub õiguslik alus lapse arengu kohta käivate andmete digitaalseks kogumiseks EHISes ning automaatseks edastamiseks järgmisele lapsega seotud õppeasutusele. Vastav õiguslik alus on plaanis sätestada alushariduse seaduses ulatuses, mis ei lähe vastuollu andmekaitsetingimustega.

Riigikontrolli kommentaar: Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aastateks 2019–2023 kohaselt pidi alushariduse seaduse eelnõu algselt valmima jaanuaris 2020. Mais 2020 lepiti valitsuse tasandil kokku tähtaja edasilükkamine. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole Riigikontrollile selgitanud, mis on tinginud alushariduse seaduse vastuvõtmise viibimise. Tegemist on olulise eelnõuga, mis toetab kaasava hariduse rakendamist juba alushariduse tasandil.

- Luua võimalusi (nt lapsevanemate kool, koolitused, toetavad teenused tuge vajavate laste vanematele) suurendada ja toetada lapsevanemate teadlikkust (sh suunata hoiakuid), et neil oleks lapse toe vajaduse üle otsustamiseks olemas kogu vajalik info.

Haridus- ja teadusministri vastus: vanema nõustamine on osa nii õpetaja, tugispetsialisti kui ka Rajaleidja õppenõustamisspetsialistide tööst. Lapsevanematele suunatud koolituste korraldamine on haridus-asutustes levinud praktika. Mitmetes omavalitsustes korraldatakse lapsevanematele suunatud koolitusi ka koostöös erinevate organisatsioonidega (nt Eesti Lastevanemate Liit, Lapse Heaolu

Arengukeskuse Perepesad). Samuti jätkavad Rajaleidja keskused lapsevanemate koolide korraldamist ning info- ja juhendmaterjalide koostamist info võimalikult lihtsaks leidmiseks.

Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse andmisel on protsessi kaasatud ka vanem, kellele antakse kogu vajalik info, sh haridussoovitused ning juhtumikokkuvõte.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori vastus: koostatud on infovoldikud erinevatele sihtrühmadele, sh lapsevanemale – kust leida abi. Voldikuid levitatakse veebis, Rajaleidja keskustes, need on edastatud koolidele ja lasteaedadele infotahvlitele väljapanemiseks.

1) Info jagamine peab toimuma mitmel tasandil. Harno jätkab lapsevanemate nõustamist iga juhtumi raames, lisaks lapsevanemate koolide läbiviimist ning koostatud infomaterjalide levitamist.

2) Lisaks on kavas Rajaleidja veebi uuendamine (lapsevanemale info selgem esitamine) 2021. a I pa jooksul.

- Tagada võimalused jagada omavalitsustes häid praktikaid lapse arengu kohta info dokumenteerimise ning edastamise teemal (nt korraldades seminare, koolitusi, infopäevi ja koostades tugikeskuse loomiseks soovituslikke infomaterjale).

Haridus- ja teadusministri vastus: kohalike omavalitsuste toetamine ja nõustamine, sh seminaride ja infopäevade korraldamine, on osa tavapärasest Rajaleidja keskuste tööst. Lapse arengu kohta info dokumenteerimise heade praktikate toetamiseks plaanime üle vaadata ja ühtlustada lapse toetamisega seotud dokumentide vormid. Kavandame vastava tegevuse järgmise aasta tööplaani.

- Tagada teadlikkuse suurendamise ja/või järelevalve kaudu lapse arengu jälgimise süsteemne (digitaalne) dokumenteerimine lasteaia tasemel, et info puudusest ei tekiks viivitusi koolivälise nõustamismeeskonna töös.

Haridus- ja teadusministri vastus: töörühma tasandil oleme koostöös sotsiaalsete partneritega ette valmistamas alushariduse seaduse eelnõu. Eelnõu kohaselt kantakse tugiteenuste andmed Eesti hariduse infosüsteemi. Lasteaias jälgitakse ning hinnatakse lapse arengut ja toimetulekut ning kohandatakse õppe- ja kasvatustegevust lapse toevajaduse järgi, arvestades Eesti hariduse infosüsteemis olevate lapse arenguhindamise ja -vestluse ning tugiteenuste osutamise andmetega. Samuti viiakse eelnõu kohaselt muudatus sisse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse, mille kohaselt peab vald või linn lapse koolivalmiduse hindamisel lähtuma arenguhindamise ja -vestluse ning koolivalmiduse ja tugiteenuste osutamise andmetest, mis on alushariduse seaduse alusel kantud edaspidi Eesti hariduse infosüsteemi. Lasteaia tulemusliku töö, sh õpetaja tööülesannete nõuetekohase täitmise tagamine, on lasteasutuse juhi ülesanne.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori vastus: Harno 2021. a tööplaani üheks fookusteemaks on tuge vajava lapse haridustee vajalike dokumentide analüüs ja sellele toetuva tegevuskava koostamine, et ühtlustada ja lihtsustada dokumentide loome ning pakkuda haridus-

asutustele välja toimivad digitaalsed vahendid nende koostamiseks ja jagamiseks.

64. **Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile koostöös sotsiaalministriga:** otsustada koos Sotsiaalministeeriumi ning omavalitsustega, kelle ülesandeks jääb tuge vajava lapse ja tema pere juhtumi terviklik koordineerimine. Seejärel tagada, et laps saaks võimaluse korral talle vajalikud teenused ühest kohast, lapse ja pere toetamisel ei kogutaks samasid andmeid topelt ning toevajadust hinnatakse üks kord ja jagatakse tulemusi tuge korraldavate osapooltega. See väldib tegevuste dubleerimist ning laps ja lapsevanem(ad) ei pea toe saamiseks pöörduma nii paljude asutuste poole.

Haridus- ja teadusministri vastus: lapse abivajaduse hindamine, lapsele ja perele abi osutamine ning juhtumikorraldus on lastekaitseseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse ülesanne. Seaduse kohaselt on juhtumikorraldaja kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja. Haridus- ja Teadusministeerium ei näe vajadust kehtivat regulatsiooni muuta. Küll vajab selgemaid kokkuleppeid juhtumikorralduse raames tehtava võrgustikutöö korraldus. Alates eelmisest aastast piloteeritakse kaheksas omavalitsuses erivajadustega lastele suunatud integreeritud teenuste mudelit. Erivajadustega laste tugisüsteemide lõimimise ettepanekud koondab Sotsiaalministeerium ning need on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele hiljemalt käesoleva aasta lõpuks.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab oluliseks lõpetada olukord, mil lapse ja tema pere toetamisel kogutakse samu andmeid topelt ning lapse toe vajadust hinnatakse mitu korda. Samuti peab Riigikontroll õigeks, et hindamistulemusi jagatakse tuge korraldavate osapooltega ja et laps saaks talle vajalikud teenused ühest kohast ning neid ei dubleeritaks. Selleks tuleb Riigikontrolli hinnangul muuta ka erinevate valdkondade õigusakte. Haridus- ja Teadusministeerium on ka ise viidanud, et õigusaktid ei toeta lapse ja tema pere juhtumi terviklikku käsitlemist (vt p 50).

Sotsiaalministri vastus: nõustume Teiega, et lapse õiguste ja heaolu tagamiseks on oluline riigi ja kohalike omavalitsuste ning eraõiguslike isikute valdkondade ülene koostöö. Lastele suunatud meetmeid planeerides oleme kaasanud huvirühmi, puuetega laste vanemaid, kohalikke omavalitsusi, rehabilitatsiooniteenuse osutajaid, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning haridusametit. Oleme üheskoos välja töötamas integreeritud toe mudelit, millega oluliselt vähendada lapsevanema ja pere koormust süsteemi mõistmisel niigi raskesse olukorda sattudes. Muudatusettepanekud, kuidas edaspidi erivajadustega lastele (sh puudega ja haridusliku erivajadusega), kes vajavad mitme valdkonna tuge, vajalikke teenuseid ja abi osutada, esitame valitsusele käesoleval (2020) aastal.

Haridus- ja Noorteamet (Rajaleidja), Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ning Sotsiaalministeerium on alustanud koostööd, et puudega laps ja tema pere jõuaksid vajalike teenusteni kiiresti ja mugavalt. Koos kaheksa omavalitsusega katsetatakse lahendust, kus eri valdkondade hindamised tehakse koos, et lapsevanemad ei peaks pöörduma mitme asutuse poole, ning teenused tagatakse lapse peamises viibimiskohas, näiteks lasteaias, koolis või kodus. Eesmärk on tagada erivajadustega lastele ja nende peredele võimalikult kiiresti vajalik abi, et kaoks keeruline asjaajamine, lapse ja pere vajadusi vaadeldaks tervikuna

ning väheneks süsteemide killustatus. Projektist saadav info on sisendiks erivajadustega laste integreeritud teenuste mudeli koostamisel. Projekt kestab 2020. aasta novembrini.

Riigikontrolli hinnangul takistavad tõrked info liikumises nii haridusasutuste kui ka haridusasutuste ja lapsevanema vahel lapsele õigel ajal tuge osutamast. Selle üheks põhjuseks peate lapse toe vajaduse hindamise ja pakkumisega seotud osapoolte ebaselget vastutuse jaotust. Erivajadustega laste tugisüsteemi muudatusettepanekutes oleme samuti viidanud nii info liikumise lihtsustamise vajadusele kui andmevahetusega seotud kitsaskohtadele ja pakkunud välja erinevaid lahendusi. Samal ajal oleme taotlenud erinevateks arendustöödeks lisaraha uuest struktuurivahendite perioodist.

2018. aastast hakkasid kehtima selgemad nõuded põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks ning valitsus suurendas ka riigieelarvelist toetust nende õpilaste õppe korraldamiseks ja tugiteenuste tagamiseks. Mitmed planeeritud seadusemuudatused lasteaedade puhul on seni vastu võtmata. Peame varases faasis märgatud abivajadust ja sellele vastavalt pakutud tuge alushariduses väga oluliseks, sekkumisi saab muuta tõhusamaks, kui Haridus- ja Teadusministeerium kehtestab selgemad nõuded sarnaselt põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks. Oluline on tagada ka alushariduse spetsialistide võrdne kohtlemine, sh tasustamise küsimustes.

Osa lapsi jääb vajaliku abita, sest tugispetsialiste ei ole piisavalt ning õpetajad üksi ei tule laste toetamisega toime

Tugiteenuste kättesaadavuse tõrked lasteaias võivad viia suurema toevajaduseni koolis

65. Õigusaktide[36] kohaselt teeb HTM järelevalvet selle üle, kuidas lasteaiad ja koolid õpilase arengut toetavad. Lapse hariduslike erivajaduste varane märkamine ja talle toe pakkumine on lapse arengu seisukohast esmatähtsad – õigeaegse toe pakkumata jätmine toob endaga kaasa ka hilisema oskustes mahajäämuse.[37]

66. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et lapsed saavad vajadusele vastavaid tugiteenuseid nii lasteaias kui ka koolis.

67. Koolieelse lasteasutuse seadusega on ette nähtud, et lasteaias tagatakse vajaduse korral logopeedi, eripedagoogi või muu tugiteenus.[38] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt tuleb vajaduse korral tagada vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenused.

---

[36] Koolieelse lasteasutuse seadus, § 28, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 84.

[37] Aune Valk, Rena Selliov. Lühianalüüs alusharidusest: osalus, kasulikkus, keelsus, lk 1. 12.06.2018.

[38] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri ei täpsusta, mida muude tugiteenuste all silmas peetakse. OSKA 2018. a hariduse ja teaduse uuringu seirejärgse eksperdikogu kohtumise kohta koostatud memos on muude tugiteenuste all välja toodud psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenus.

Tugiteenuste kättesaadavus

68. Riigikontroll korraldas küsitluse nii haridusasutuste kui ka omavalitsuste hulgas, et selgitada välja, kas lasteaedades ja koolides on tugiteenused vajalikul määral ja mahus kättesaadavad.

69. Küsitluste tulemusel selgus, et 10% lasteaedade ning 11% koolide hinnangul saavad lapsed vajalikku tuge. Lasteaedadest 54% ning koolidest 63% hinnangul saavad lapsed enamjaolt, kuid mitte täielikult vajalikku tuge. Ülejäänud juhtudel hinnati toe saamine puudulikuks või ebapiisavaks – sellise hinnangu andnud lasteaedades ja koolides õpib kokku ligi 42 500 last. Hinnanguliselt viiendik ehk vähemalt 8400 last vajab tugiteenuseid.

70. Pooled omavalitsused hindasid, et nende lasteaedades on tugiteenused enamjaolt, kuid mitte täielikult kättesaadavad. Koolide puhul leidis nii 55% omavalitsusi. On märkimisväärne, et nii lasteaedade kui ka koolide puhul leidis kummagi puhul vaid üks omavalitsus, et kõik tugiteenused on nende haridusasutustes kättesaadavad.

71. Riigikontroll uuris tugiteenuste kättesaadavust lähemalt, kasutades juhtumianalüüsi. See hõlmas tuge vajavaid 4-aastaseid lapsi ning põhikoolis lihtsustatud õppes õppivaid lapsi[39].

Teadmiseks, et

vajalikust väiksemas mahus sai tugiteenuseid näiteks 4-aastane lasteaialaps, kes haridussoovituse kohaselt oleks pidanud käima tasandusrühmas, saama logopeedi abi vähemalt neli korda nädalas koos pideva eripedagoogi abiga. Tegelikkuses käis ta tavarühmas, sai logopeedi abi 1–2 korda nädalas ning kuna lasteasutuses eripedagoogi ei olnud, siis seda teenust talle ei osutatud.

Samuti sai vajalikust väiksemas mahus tuge koolis lihtsustatud õppes õppiv laps, kes oleks haridussoovituse kohaselt pidanud saama süsteemset ja pidevat eripedagoogi ning logopeedi abi vähemalt 1–2 korda nädalas. Tegelikkuses ei olnud koolis eripedagoogi ega logopeedi. Laps sai logopeedi abi vanemate korraldatud võimaluste kohaselt mujalt 1–2 korda kuus. Laps jääb kõnearengus üha enam maha.

72. Juhtumianalüüsi tulemusena selgus, et 4-aastastest lastest saab lasteaias kõiki vajalikke teenuseid 62%, veerand lastest saab tugiteenuseid väiksemas mahus, kui tegelikult vaja oleks, ning 13% laste puhul puudub ülevaade, kas nad saavad vajalikke teenuseid või mitte.

73. Laste puhul, kellele on soovitatud lihtsustatud õpet, selgus, et ka neist saab koolis kõiki vajalikke tugiteenuseid vaid 62% ning 33% saab tugiteenuseid vajalikust väiksemas mahus. Vajalikke tugiteenuseid ei saanud 1,9% ning ülejäänud juhtudel jäi ebaselgeks, kas lapsed saavad vajalikke tugiteenuseid või mitte.

74. Lihtsustatud õppes õppivate laste puhul on laste erivajadustest lähtuv õpetamismetoodika ning tugiteenused vajalikud – nendeta on lastel väga raske õpingutes edasi jõuda. Seega oli juhtumianalüüsis hinnatud lastest *ca* kolmandikul oht jääda eakaaslastest õpingutes maha.

75. Kuigi kirjeldatud tulemused viitavad, et suurem osa lastest saab vähemalt osaliselt vajalikke tugiteenuseid, siis tegelikkuses võib olukord olla mõnevõrra halvem. Näiteks on lasteaia erirühmade puhul täpselt paika pandud, mitu logopeedi või eripedagoogi rühma kohta olema peab[40] – ehk nendes rühmades käivatele lastele on üldjuhul tugi tagatud. Vahel keskendutaksegi seetõttu toe pakkumisel just nende rühmade lastele. See aga tähendab, et tavarühmade lapsed võivad jääda vajaliku toeta.[41]

Tugiteenuste saamiseni kuluv aeg

76. Riigikontroll uuris ka seda, kui kaua võtab aega pärast toevajaduse ilmemist, enne kui lapsele hakatakse osutama vajalikke tugiteenuseid. Küsimustikule vastanud koolidest ütles vaid 2,6%, et tuge vajavatele lastele on koolis kõigi tugispetsialistide teenused viivituseta

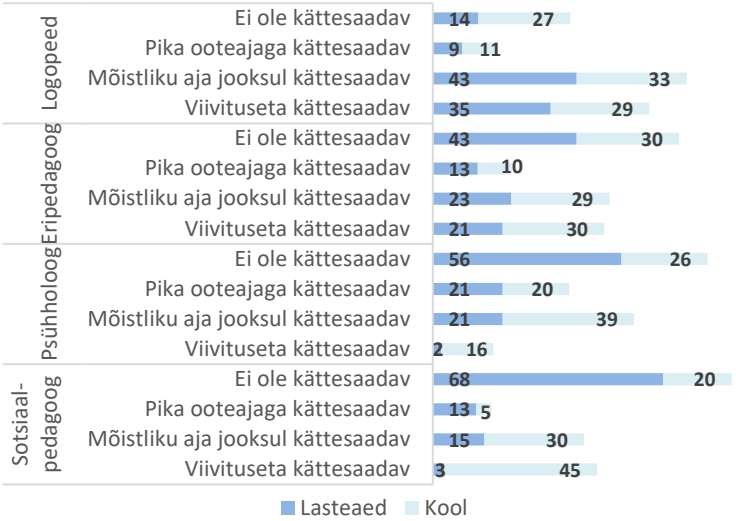
[39] Kokku oli vaatluse all 100 juhtumit, mille haridussoovitused olid välja antud ajavahemikul juuni 2018 – august 2019. Vt lähemalt auditi iseloomustusest.

[40] Näiteks tuleb haridus- ja teadusministri määruse „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseis“ kohaselt luua iga tasandusrühma kohta üks logopeedi ametikoht.

[41] Rajaleidja keskused; intervjuu Tallinna Õppenõustamiskeskusega.

kättesaadavad. Mitte ükski küsitluses osalenud lasteaed ei märkinud, et teenused oleksid lastele viivituseta kättesaadavad. Vaata tugiteenuste kättesaadavuse täpsemat jaotust tugispetsialistide kaupa jooniselt 3.

Joonis 3. Tugispetsialisti teenuste kättesaadavus lasteaedades ja koolides, %



* Joonisel kajastuvad küsimustikule vastanud 405 lasteaia ja 349 kooli tulemused.

Allikas: Riigikontrolli korraldatud küsitlus

77. Koolides on erinevate tugispetsialistide teenuse kättesaadavus tervikuna ühtlasem ning kiirem kui lasteaedades, v.a logopeed. Siiski on tähelepanuväärne, et umbes veerandi koolide hinnangul ei ole tugiteenused üldse kättesaadavad.

78. Logopeedi teenus on lasteaias justkui hästi kättesaadav, kuid paljud lasteaiad tõid välja, et vastates peeti silmas eelkõige erirühmade lapsi. Tavarühmalapsed peavad logopeedi abi ootama pikka aega või jäävad üldse sellest ilma.

79. Kui lasteaedades oli kõige halvemini kättesaadav sotsiaalpedagoogi teenus, siis koolis on selleks psühholoogi teenus. Sotsiaalpedagoog ei olnud kättesaadav või oli seda pika viitajaga 81% lasteaedades. Psühholoog ei olnud kättesaadav või oli pika viitajaga 46% põhikoolides. Samas oli ka lasteaedades psühholoogi teenus võrdlemisi kehvasti kättesaadav.

80. Koolieelse lasteasutuse seaduses on otseselt ära nimetatud, et tagada tuleb logopeedi ja eripedagoogi teenus, ülejäänud spetsialistide teenuste loetelu on jäetud lahtiseks. Kuigi seaduses on öeldud, et tuleb tagada ka kõik muud vajalikud tugiteenused, on omavalitsused seda kohati liiga kitsendavalt tõlgendanud, tagades üksnes logopeedi ja eripedagoogi teenuse.[42, 43]

81. Sellist tõlgendust soosib ka EHISe ülesehitus, mis ei võimalda lasteaiaastmes sotsiaalpedagoogi või psühholoogi ametikohti märkida.

---

[42] Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt (§ 14) tagatakse lapsele vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, mille rakendamiseks loob võimalused lasteasutuse pidaja ning mille rakendamist korraldab direktor.

[43] Haridus- ja teadusministri määrus „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseis“.

Teisalt pole seetõttu HTMil võimalik saada ka täielikku ülevaadet tugiteenuste pakkumisest lasteaedades.

82. Kuna lasteaedades on märgatavalt vähem tugispetsialiste (vt täpsemalt järgmisest alapeatükist) ning ka õpetajad on saanud vähem laste toetamise koolitusi, siis sageli puuduvad lasteaia personalil oskused lapsi toetada. Seejuures möönab HTM, et riigis puudub ülevaade omavalitsuste panuse kohta õpetajate koolitamisel.

83. Mida varem lapse toe vajadust märgatakse ja mida varem saab ta vajalikku tuge, seda tulemuslikum see on. Näiteks kui lapsel on kooli jõudes juba kinnistunud mingi hääliku vaeghääldus, siis selle korda-saamiseks on vaja tunduvalt rohkem ja pikaajalisemat spetsialisti abi kui juhul, kui probleemiga tegeleda lasteaiaeas. Samuti ei pruugi kooliastmes probleemiga tegelemisega alustamine enam viia soovitud tulemuseni. Seejuures võivad lisanduda ka muud toevajadused.

84. Lisaks lapse arengu soodustamisele aitab varane märkamine ja õigeaegne abi ka raha säästa ning spetsialistide aega mõistlikumalt kasutada. Kui lapsed saaksid lasteaias rohkem neile vajalikku tuge, oleks koolis nii abivajajate arv kui ka abivajaduse maht väiksem. Seda eelkõige seetõttu, et lapse kooli jõudes on probleem juba kaugemale arenenud.

Kokkuvõtteks

85. Kokkuvõttes leidis Riigikontroll, et nii lasteaedades kui ka koolides ei ole kõikidele lastele vajalik tugi tagatud – vähemalt kolmandikus lasteaedades ning veerandis koolides ei saa tuge vajavad lapsed tugiteenuseid või ei saa neid vajalikus mahus. Mida varem lapse toe vajadust märgatakse ja talle abi pakutakse, seda väiksem on tõenäoliselt tema hilisem toevajadus.

Tugispetsialistide puudusele otsitakse jätkuvalt lahendust

86. Tugiteenuste pakkumise oluline eeldus on vajalike tugispetsialistide olemasolu. Haridusseaduse kohaselt on HTMi ülesanne koordineerida haridustöötajate (sh ka tugispetsialistide) väljaõpet ja täienduskoolitust ning osaleda spetsialistide vajaduse prognoosimisel.

87. Tugispetsialistide puudusele on juba varem viidatud mitmetes uuringutes, näiteks CentARi uuringus[44] aastal 2016, OSKA raportis[45] aastal 2018 ning tugispetsialistide puudust on möönnud ka HTM.

Tugispetsialistide olemasolu koolides ja lasteaedades

88. Riigikontroll eeldas, et kuna tugispetsialistide puudusele on varem korduvalt tähelepanu juhitud, on HTM sellele reageerinud ning asunud probleemi lahendama. Selle väljaselgitamiseks uuris Riigikontroll lasteaedade-koolide küsitlusele ja EHISe andmetele tuginedes praegust olukorda lasteaedades ja koolides.

89. Tulemused näitasid, et kuigi haridusasutustes töötavate tugispetsialistide arv on aastatega suurenenud, on jätkuvalt arvestatav hulk tugispetsialiste nii koolides kui ka lasteaedades puudu.

---

[44] Mart Kaska, Sten Anspal. Haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse ja sellega seotud meetmete tõhusus. Temaatiline raport: kaasamise tulemuslikkus. Rakendusuuringute Keskus CentAR, 2016.

[45] Urve Mets, Andres Viia. Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus. Uuringuaruanne. Tallinn: SA Kutsekoda, 2018.

Teadmiseks, et

EHISe andmete põhjal on alates 2018. aastast suurenenud nii tugispetsialistide arv kui ka tugiteenuste osutamine. Tugispetsialistide arv on lasteaedades kasvanud kahe aasta jooksul 11,9%, koolides 31,7%

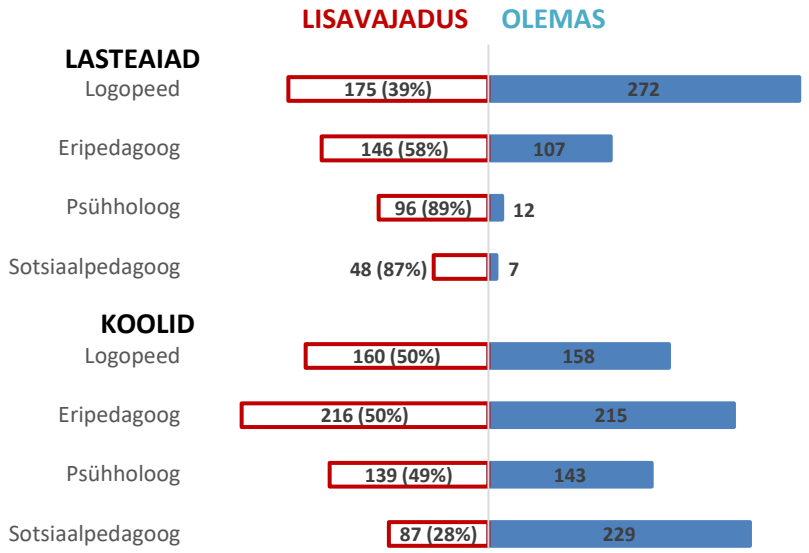
Osalt selgitab seda ka EHISesse kantud andmete kvaliteedi oluline paranemine pärast 2018. a jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusi.

Allikas: HTM

90. Küsimustikule vastanud lasteaedade[46] sõnul oleks neil juurde vaja vähemalt 465 täistööajale taandatud ametikoha koormuse jagu spetsialiste. Kui laiendada küsitluse tulemusi kõikidele lasteaedadele, on tugispetsialistide vajadus veelgi suurem. Suurim on vajadus logopeedide järele (vt vajadust spetsialistide kaupa joonis 4).

91. Küsimustikule vastanud koolide[47] sõnul oleks neil juurde vaja veel vähemalt 602 ametikoha koormuse jagu spetsialiste. Tulemuste laiendamisel kõikidele koolidele on tegelik vajadus sarnaselt lasteaedadega veelgi suurem. Kõige rohkem on puudu eripedagooge (vt joonis 4). Laste arv tugispetsialistide kohta ning tugispetsialistide lisavajadus koolides ja lasteaedades omavalitsuste kaupa on toodud lisas B.

Joonis 4. Tugispetsialistide olemasolu ja lisavajadus ametikohtade kaupa küsitluse andmetel*



* Täistööajale taandatud ametikohtade arv. Lisavajadus kajastatud absoluutarvuna ning osakaaluna koguvajadusest (olemas + lisavajadus). Lasteaedade puhul kajastuvad EHISes üksnes logopeedide ja eripedagoogide andmed.

Allikas: Riigikontroll

Teadmiseks, et

kuigi 2018. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustega anti omavalitsustele 24,6 miljonit eurot lisaraha tugispetsialistide puuduse leevendamiseks, pole see meede olnud piisav, sest nii lasteaedade, koolide, omavalitsuste tugikeskuste kui ka teiste osapoolte sõnul pole tugispetsialiste lihtsalt kuskilt võtta.

92. Küsimustikule vastanud omavalitsustest 83% kinnitavad, et ametikohad on haridusasutustes küll loodud, kuid spetsialiste ei ole leitud või siis ei jagu olemasolevatest spetsialistidest, et kõikidele lastele vajalikus mahus tuge pakkuda. Olukorda raskendab see, et tuge vajavate laste arv kasvab. See aga suurendab riski, et veelgi enam lapsi võib jääda haridusasutustes vajaliku toeta. Tugispetsialistide puudus on üks peamisi põhjusi, miks lapsed tugiteenuseid ei saa.

Tugispetsialistide koormus EHISe andmetel

93. Riigikontroll kõrvutas küsitluse tulemused ka EHISe andmetega. Nii lasteaedade kui ka koolide puhul selgus, et EHISes olevad andmed tugispetsialistide täidetud ametikohtade koormuse kohta on kohati tunduvalt väiksemad andmetest, mis Riigikontroll sai küsitluse kaudu.

94. Näiteks kajastub EHISes 43 ametikoha koormuse jagu vähem logopeede, kui lasteaedades küsitluse andmetel töötab. Koolide puhul on

[46] Küsitlusele vastas 70% Eesti munitsipaallasteaedadest.

[47] Küsitlusele vastas 79% põhiharidust andvatest munitsipaalkoolidest.

suurim erinevus eripedagoogide andmetes – EHISes kajastub neid 36 ametikoha koormuse jagu vähem (vt küsitluse andmeid jooniselt 4).

95. Üheks põhjuseks võib olla see, et õpetajate palgad olid enne 2018. aastat[48] valdavalt suuremad tugispetsialistide omadest, mistõttu vormistati ka tugispetsialistid sageli õpetajatena tööle.[49] Nii võivad nad olla tööle vormistatud praeguseni. Seejuures pole selge, millise koormusega osutavad nad tugispetsialisti teenuseid.

Hariduse tugiteenuste keskus on omavalitsuses keskselt tegutsev õppenõustamiskeskus, mis pakub omavalitsuse lasteaedadele ning koolidele tugispetsialistide teenuseid. Tavapäraselt on keskuse alla koondatud eripedagoogid, sotsiaalpedagoogid, logopeedid ning psühholoogid.

Allikas: Riigikontroll tegutsevate tugiteenuste keskuste kirjelduse järgi

96. Teiseks põhjuseks on see, et EHISe andmetes ei pruugi kajastuda kõik hariduse tugiteenuste keskuse kaudu tööd tegevad või võlaõigusliku lepingu alusel töötavad spetsialistid[50]. See tähendab, et ka HTMil ei ole täpset ülevaadet tugispetsialistide teenuse tegelikust kättesaadavusest. See ülevaade aga on üks eeldusi tugisüsteemide eduka toimimise tagamiseks (sh tugispetsialiste koolitamiseks) ning hariduspoliitika planeerimiseks.

Tugispetsialistide tasemekoolitus

97. Kuigi tugispetsialistide puudus on teada juba pikka aega[51], jõuti HTMi ning ülikoolide halduslepingutes ja nende täitmiseks sõlmitavates iga-aastastes rahastamise kokkulepetes eripedagoogide ja logopeedide vastuvõtuarvude suurendamiseni alles 2019/2020. õppeaastal.

Teadmiseks, et

Tallinna Ülikoolis õpetatav eripedagoognõustaja õppekava ei vasta hetkel kutsestandardile, mis tähendab, et eriala lõpetaja ei saa asuda tööle kvalifitseeritud eripedagoogina.

Tallinna Ülikooli sõnul tegutsevad nad selle nimel, et hakata väljastama eriala lõpetajatele vastavat kutset.

98. Näiteks pidi kokkuleppe kohaselt Tallinna Ülikool eripedagoognõustaja magistriõppesse vastu võtma vähemalt 60 üliõpilast, aasta varem oli vastu võetud 40 üliõpilast. Samas pole ülikoolide sõnul neil võimekust rohkem üliõpilasi vastu võtta, sest nende õpetamiseks ei jagu õppejõude.

99. Ühtlasi oli tugispetsialistide tasemekoolituses osalemiseks pikalt takistuseks paindlike õppevormide puudumine. Nii näiteks sai Tartu Ülikoolis eripedagoogiks ja logopeediks õppida üksnes päevaõppes. Alates 2019/2020. õppeaasast saab nii logopeediat kui ka eripedagoogikat õppida seal sessioonõppes, mis peaks võimaldama tugispetsialistiks õppida ka töö kõrvalt. Omavalitsuste arvates võiks saada logopeedia sessioonõppes õppida ka Tallinnas – see võimaldaks suuremale hulgale huvilistele ligipääsu erialasele haridusele.

E-logopeed — veebirakenduste abil kasutatav logopeedi teenus

E-psühholoog — video vahendusel osutatav psühholoogiline nõustamine

100. Tugispetsialistide puudust haridusasutustes võib leevendada toe pakkumine asjakohaste e-teenuste kaudu. Näiteks on olemas erinevad e-logopeedi[52] teenused ning Rajaleidja pakub e-psühholoogi teenust, kust lapsevanem saab lapse murele abi näiteks juhul, kui haridusasutuses ei

[48] Alates 2018. aastast on loodud omavalitsustele paindlikumad võimalused kasutada üldhariduskoolide pidamiseks antavat toetust tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks, sh võimalus kasutada õpetajate tööjõukulude toetuseks eraldatud raha, kui tugispetsialistidele tagatakse õpetajatele kehtestatud töötasu alammääraga samaväärne töötasu.

[49] SA Kutsekoda 2018. aasta uuring „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus“ toob selle aspekti välja eripedagoogide kohta.

[50] Alates 02.10.2018 kogutakse EHISesse infot ka nende tugispetsialistide kohta, kes töötavad omavalitsuse hallatavas hariduse tugiteenuste keskuses, kuid seda vaid juhul, kui lepingu lisas on välja toodud koormus konkreetses koolis. Kui koormust konkreetses koolis lepingus toodud ei ole, ei saa seda sisestada ka EHISesse. Sisestada saab andmed ka nende erasektoris töötavate tugispetsialistide kohta, kellel on töölepingus kool fikseeritud töötamise kohana (koormus on teada). Võlaõiguslike lepingute alusel töötavate spetsialistide andmete sisestamine on vabatahtlik.

[51] Vaata nt: Mart Kaska, Sten Anspal. Haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse ja sellega seotud meetmete tõhusus. Temaatiline raport: kaasamise tulemuslikkus. Rakendusuuringute Keskus CentAR, 2016.

[52] Näiteks on keskkond Kõneravi.ee, mis koosneb interaktiivsetest harjutustest kõneraviks ning kõne- ja keeleõppe toetamiseks. See on välja töötatud koostöös Eesti juhtivate

osutata teenust piisavalt või ei ole see kättesaadav. Lisaks saab Rajaleidjast reaalajas nõu küsida psühholoogist õppenõustajalt. E-teenuste kasutamise võimalikkust tõendas 2020. aasta kevadel kehtestatud eriolukord, mil kõik tugiteenused liikusid ajutiselt e-kanalitesse. Kuigi e-kanalite abil suhtlemine võib olla ajasäästlikum, eeldab see ikkagi teatud hulga tugispetsialistide olemasolu.

101. HTMi sõnul peaks tugispetsialistide haridusasutusse tööle asumist ning seal püsimist soodustama (sarnaselt õpetajatega) kehtestatud lähtetoetus, mida tugispetsialistid saavad taotleda alates 2018. aastast. Üheks lähtetoetuse taotlemise tingimuseks on esmakordne tööle asumine 18 kuu jooksul pärast õpinguid või õpingute ajal. Lähtetoetusega kaasneb tingimus töötada oma ametikohal viis aastat.

102. Vaatamata mõningatele lahendustele, tugispetsialistide puuduse probleem tõenäoliselt lähiajal ei leevene– tuleb arvestada nii viitajaga, mil vastuvõetud üliõpilased kooli lõpetavad ning tööle asuvad, kui ka sellega, et viimaste aastate lõpetajate arvud jäävad alla praegusele vajadusele.

103. Näiteks on küsimustikule vastanud lasteaedade ja koolide hinnangul juurde vaja 335 logopeedi[53]. Viimasel viiel õppeaastal kokku on eripedagoogika ja logopeedia magistriõppesse vastu võetud 210 üliõpilast[54]. Logopeediks spetsialiseerumise valinuid on viie aasta jooksul kokku lõpetanud vaid 50. Lisaks ei pruugi kõik lõpetajad haridusasutustesse või oma erialasele tööle asuda ega juba haridusasutuses töötavad isikud sinna tööle jääda.

Hariduse tugiteenuste keskused

104. Tugispetsialistide puuduse leevendamiseks on kaheksa omavalitsust moodustanud tugiteenuste pakkumiseks hariduse tugiteenuste keskused. See on aidanud tugiteenuste kättesaadavust haridusasutustes ühtlasemalt tagada, sh ka juhtudel, mil ühes asutuses oleks spetsialisti töökoormus liiga väike.

Teadmiseks, et

hariduse tugiteenuste keskused on moodustatud Viljandi linnas, Saaremaa vallas, Pärnu linnas, Lääne-Nigula vallas, Haapsalu linnas, Lääne-Harju vallas, Kuusalu ning Rõuge vallas.

Osas omavalitsustes on tugikeskused loomisel või viiakse tugispetsialiste järkjärgult tugikeskuse alla. Lisaks on loodud mõned tugiteenuste osutamise mudelid, lähtudes omavalitsuse vajadustest ja eripäradest.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

105. Näiteks on olukordi, kus tugispetsialistile ei ole võimalik lasteaias või koolis täiskoormust pakkuda ning teda kasutatakse näiteks asendustundide läbiviimisel või lasteaias laste kooliks ettevalmistamisel. Samas võib olla läheduses teine haridusasutus, kuhu vajalikku tugispetsialisti pole leitud. Tugikeskustega omavalitsused kinnitavad, et keskuse kaudu tugiteenuseid osutades saavad tugispetsialistid rohkem oma erialast tööd teha ning rohkemad lapsed tuge.

106. Ühtlasi võib osa omavalitsuste puhul olla hea lahendus luua hariduse tugiteenuste keskus mitme omavalitsuse peale. Lisaks on Rajaleidja juhtinud tähelepanu sellele, et oluline kasutegur tugikeskuste puhul on

---

logopeedidega ning vajab kasutamiseks logopeedi suunamist. See on iseseisvaks harjutamiseks mõeldud keskkond, kus logopeedi füüsiliselt kohal ei ole. Rajaleidja e-logopeed on aga päris logopeed video vahendusel, lisaks on seal olemas video-logopeedia harjutused.

[53] Täistööajale taandatud ametikoha koormus, mis tähendab, et isikuliselt võib olla vajadus veelgi suurem, kuna kõik haridusasutused ei vaja täiskohaga tugispetsialisti.

[54] Tartu Ülikooli eripedagoogika ja logopeedia magistriõppe vastuvõtuarvudes ei saa eristada eripedagoogika ja logopeedia suuna valinud tudengeid, kuna spetsialiseerumine toimub hiljem. Tallinna Ülikoolis logopeede ei koolitata.

see, et ühtlasema teenusepakkumise kaudu tekib omavalitsustel adekvaatsem ülevaade tegelikust tugispetsialistide vajadusest.

Teadmiseks, et

oluline roll tugivõrgustiku puhul on ka tugispetsialistide erialaorganisatsioonidel.

HTM toetab neid põhikirjaliste tegevuste elluviimisel, sh mentorsüsteemi või täienduskoolituskursuste väljatöötamisel.

Allikas: HTM

107. Samuti võimaldavad tugikeskused spetsialistidel meeskonnana töötada ja üksteisele toeks olla. Näiteks kui äsja ülikooli lõpetanud tugispetsialist läheb kooli tööle, siis ei pruugi ta sinna kauaks jääda. Alustaval tugispetsialistil on toetava meeskonnata keeruline hakkama saada ning sageli tuleb ette läbipõlemist, mis osal juhtudel viib ameti vahetamiseni. Seetõttu on oluline lisaks tugispetsialistide juurde saamisele tagada neile ka tugivõrgustik.

Kokkuvõtteks

108. Kokkuvõttes leidis Riigikontroll, et tugispetsialistide teenused ei ole ei koolis ega lasteaias vajalikus mahus tagatud, sest tugispetsialiste on jätkuvalt puudu. Kuigi tugispetsialistide tasemeõppe vastuvõtuarve on ülikoolis suurendatud, ei lahenda see lähiajal tugispetsialistide puudust lasteaedades ega koolides – viimaste aastate lõpetajate arvud on jäänud vajalikust väiksemaks. Probleemi leevendamiseks saab HTM toetada omavalitsusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel.

Õpetajad vajavad tuge ja täienduskoolitust, et erinevate vajadustega lapsi koos õpetada

Õpetajate teadmised ja oskused

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

110. Riigikontroll eeldas, et õpetajatel on vajalikud oskused ja teadmised erinevate laste koos õpetamiseks ning õppe kohandamiseks, lähtudes lapse vajadustest ja võimetest. Et selgitada välja, kuidas hindavad haridusasutused õpetajate oskusi ja teadmisi tuge vajavate laste õpetamisel, korraldas Riigikontroll küsitluse koolides ja lasteaedades.

111. Küsimustikule vastanud lasteaedadest pea kõik on seisukohal, et õpetajad üldjuhul oskavad märgata lapsi, kes vajavad tuge. Samas möönis 55% lasteaedadest, et õpetajad pigem ei tunne end kindlalt tuge vajavate laste õpetamisel. Üksnes 5% lasteaedu oli seisukohal, et õpetajad tunnevad end selles kindlalt.

112. Ebakindluse peamiste põhjustena tõid lasteaiad välja õpetajat toetavate tugispetsialistide ja abiõpetajate puuduse ning õpetajate ebapiisava ettevalmistuse, sh puudulikud oskused ja teadmised erinevate vajadustega laste koos õpetamiseks. Samuti nimetati põhjusena seda, et õpetajatel ei jätku aega tegeleda hariduslikku tuge vajavate lastega.

113. Enamik koolidest (94%) oli samuti seisukohal, et õpetajad üldjuhul oskavad märgata lapse toe vajadust. Siiski vaid veerand koolidest on seisukohal, et õpetajad tunnevad end tuge vajavate laste õpetamisel kindlalt.

TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) – rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring, millega kogutakse andmeid õpetajate, õpetamise, õppekeskkonna ja vastavate töötingimuste kohta OECD riikides. Uuringus osalesid põhikooli 7.–9. klasside õpetajad.

Allikas: SA Innove

114. Koolide hinnangul on tugiteenuste kättesaadavuse puhul kõige suurem takistus õpetajate vähene ettevalmistus õpetada erinevate vajadustega lapsi koos. 2018. aastal tehtud TALISe uuringu kohaselt hõlmas vaid poolte õpetajate ettevalmistus ka erineva võimekusega

õpilaste koos õpetamist. Seejuures vaid veerand õpetajatest tundis end selleks hästi ettevalmistatuna[55].

115. Üheks põhjuseks on see, et paljud õpetajad on oma erialase ettevalmistuse saanud aastaid tagasi, mil pöörati tasemeõppes vähem tähelepanu tuge vajavate laste õpetamisele. Samuti on ajas muutunud õpetaja roll ja ootused sellele – nii peab eelkõige õpetaja tegelema tuge vajava lapsega ainetunnis ja tugispetsialist on seejuures nõustavas rollis.

116. TALISe uuringu kohaselt märkis rohkem kui veerand viimasel viiel aastal lõpetanutest, et nende ettevalmistuses ei sisaldunud erineva võimekusega õppijate õpetamine[56]. Ka Riigikontrolli korraldatud küsitlusest selgus, et omavalitsused hindasid kõige olulisemaks vajaduseks suurendada õpetajate tasemekoolituses haridusliku toe või erivajadusega laste õpetamiseks vajalike oskuste omandamist.

117. Tasemekoolituses saadud õpetaja kvalifikatsioon pole alati andnud õpetajatele kõiki vajalikke pädevusi tuge vajavate laste õpetamiseks. Lasteaedadest 58% hindab, et tasemeõpe ei taga selleks vajalikku ettevalmistust, koolide puhul andis sellise hinnangu 70%.

118. Tartu Ülikooli sõnul on õpetajakoolituse kutseõpingute maht juba praegu suur ega ole võimaldanud seetõttu rohkem aineid tuge vajavate laste õpetamiseks õppekavasse mahutada. Samas eeldab selliste laste kaasamine tavakooli, et õpetajatel oleksid laste toetamiseks vajalikud kompetentsid ja need omandatakse tasemeõppes.

119. 2020. aastal kehtima hakanud õpetaja kutsestandardites on hariduslike erivajadustega õppija toetamist puudutavaid kompetentse läbivalt kohustuslikena rohkem sisse toodud[57]. Seega peaksid ka tulevaste lõpetajate oskused selles osas paranema. Kutsekoja hinnangul on aga peamine probleem see, kuidas tagada, et juba töötavad õpetajad omandaksid oskused, kuidas erinevaid lapsi koos õpetada.

120. Õpetajate puudusest tulenevalt võivad haridusasutuses lühiajaliselt töötada ka õpetajakoolituseta isikud. Kui õpetajana töötaval isikul puudub õpetajakoolitus, kuid ta soovib pikemalt selles ametis olla, peaks ta asuma omandama vastavat tasemeharidust või taotlema õpetaja kutset. Kutse taotlemine eeldab aga varasemat õpetajana koolis töötamise kogemust. Seega tekib olukord, kus inimene läheb kooli, ilma et tal oleks spetsiifilised erivajadusega õpilaste õpetamise teadmised, ning ta omandab need alles töö käigus.

Õpetajate täienduskoolitus

121. Samal ajal on HTM võtnud suuna, et kõik õpilased, kes vajaliku toega on võimelised hakkama saama tavalasteaias või -koolis, peaksid saama seal ka haridust omandada. See eeldab aga ka õpetajate ettevalmistust, mis võimaldab nende lastega tegeleda ja mida seni pole kõigile vajalikus mahus tagatud.

---

[55] Merle Taimalu, Krista Uibu jt. Õpetajad ja koolijuhid elukestvate õppijatena. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2018 tulemused. 1. osa. Tallinn, 2019, lk 76.

[56] Samas, lk 78.

[57] Süvendatult on haridusliku erivajadusega laste toetamise kompetentsid õpetaja kutsestandardis valitava tööosana võimalik juurde taotleda.

122. 86% lasteaedadest ning 96% koolidest, kes vastasid küsimustikule, leiavad, et tuge vajavate laste õpetamiseks ja arendamiseks on õpetajatele senisest rohkem täienduskoolitust vaja. Seega pole pakutavaid koolitusi, mida valdavalt rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist, olnud piisavalt.

123. Tartu Ülikooli ja omavalitsuste esindajad selgitasid, et tulemuslikumaks hinnatakse neid täienduskoolitusi, kus saab osaleda kogu haridusasutuse meeskond. Ühe õpetaja osalemise korral on keerulisem saavutada süsteemsemat muutust ja õpitu rakendamist haridusasutuse igapäevases töös. Alati pole aga koolitustel piisavalt kohti, et kriitiline hulk personalist saaks osaleda. Siinkohal on üheks võimalikuks lahenduseks laiendada e-õppe võimalusi.

124. Õpetajate täienduskoolituste korraldus on aga killustunud ning haridusvaldkonna koolitusvajaduse väljaselgitamine ei ole süsteemne. Täienduskoolituste pakkumise eest vastutavad HTMi koordineerimisel erinevad institutsioonid (Haridus- ja Noorteamet, kõrgkoolid, Riigi Tugiteenuste Keskus[58]). Sealjuures tegeleb iga osapool kitsalt Euroopa Sotsiaalfondi programmi raames kindlate valdkondade või sihtrühmadega. See aga ei võimalda terviklikku vaadet kogu koolipere hoiakute ning väärtuste kujundamiseks.

Teadmiseks, et

täienduskoolitused ei vasta õpetajate vajadustele näiteks seetõttu, et on liialt teoreetilised. Õpetajatel oleks vaja koolitusi, kust saab teadmisi ja oskusi, mida igapäevaelus rakendada.

Allikas: Riigikontrolli küsimustik

125. Kuigi HTMi sõnul on koolituste tagasiside valdavalt positiivne, leidis kolmandik lasteaedu (31%) ning pea pooled koolidest (48%), et pakutavad täienduskoolitused ei vasta õpetajate vajadustele. Koolituste lõppedes küll küsitakse osalejate tagasisidet, kuid süsteemset koolitusvajaduse analüüsi HTM ei korralda. Täienduskoolitusi planeeritakse pigem lähtudes võimalustest, mida Euroopa Sotsiaalfondi programmid pakuvad, mitte tegelikust vajadusest. Koolide ja lasteaedade vastustest selgus, et vajatakse senisest praktilisemaid koolitusi.

Abiõpetajate rakendamine

126. Teine arvestatav takistus peale õpetajate vähese ettevalmistuse on õpetajate suur töökoormus, mis ei võimalda alati õpet vajaduste kohaselt kohandada või lapsi vajalikul määral toetada. Töökoormust mõjutavad nii õpilaste arv klassis kui ka see, et järjest rohkem erinevate vajadustega lapsi õpib koos. Eriti keerulises olukorras on alles alustanud õpetajad, kellel võib võtta tundide ettevalmistamine kauem aega. Kui arvestama peab ka iga õpilase individuaalsete vajadustega, võib ühe õpetaja jaoks koormus olla üle jõu käiv.

Abiõpetaja toetab koostöös õpetajaga õpilase arengut, et aidata tal saavutada püstitatud õpitulemusi. Ta abistab tuge vajavaid õpilasi kogu rühma või klassiga läbiviidavas töös õpetaja ja/või tugispetsialisti juhendamisel.

Allikas: SA Innove

127. Üks võimalus õpetajate töökoormust hajutada on kaasata õppetöö läbiviimisesse abiõpetajad. Siiski kasutatakse seda võimalust praegu veel vähe. Küsimustikule vastanud koolidest 46%-l on abiõpetajaid. Nendest 63%-l on kooli peale üks abiõpetaja, kes alati ei tööta täiskoormusega. Üksnes kaheksas koolis on abiõpetajate ametikohti vahemikus 4–10.

128. Üheks probleemkohaks on siinjuures see, et abiõpetajate roll ei ole selgelt defineeritud. Ühelt poolt võimaldab see koolipidajal või haridusasutuse juhil rolli vajaduste kohaselt sisustada, teisalt võib see olla põhjuseks, miks nende rakendamine laialdane ei ole.

[58] Alates 01.04.2020 liitus SA Innove toetuste agentuur Riigi Tugiteenuste Keskusega. Agentuurist said haridusasutused taotleda toetust arendus- ning koolitusprojektidele.

129. Abiõpetaja roll on kirjeldatud soovituslikes juhendmaterjalides[59], kuid kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud ega abiõpetajate tööks vajalikke pädevusi kirjeldatud pole. Praktikas on see tekitanud segadust ja abiõpetajat on kasutatud väga erinevate ülesannete täitmisel.

130. Näiteks ilmnes auditi käigus juhtum, kus abiõpetaja suunati eraldi ruumi, et anda tuge vajavale lapsele üks-ühele õpet, mis on aga olemuselt pedagoogi või eripedagoogi ülesanne. Abiõpetaja roll on õpetaja juhendamisel abistada tuge vajavaid lapsi õppetöös just klassiruumis ning aidata seeläbi õpetajat.

131. Abiõpetaja olemasolu klassis aitab õppetööd tulemusliku(ma)lt läbi viia, kuna abiõpetaja toel saab õpetaja paremini tagada, et kõigi laste individuaalsed vajadused oleksid toetatud. Abiõpetajate rakendamine oleks üks kiiremaid ning paindlikumaid lahendusi, kuidas õpilastele rohkemat tuge pakkuda ja vähenda nii ühtlasi ka õpetaja töökoormust.

Kokkuvõtteks

132. Kokkuvõtteks leidis Riigikontroll, et kuigi õpetajate töö on laste toe vajadusi märgata ning edasisi tegevusi laste vajadustest lähtudes kohandada, ei tunne õpetajad end selles kindlalt. Ebakindluse põhjusteks on nii tugispetsialistide ja abiõpetajate puudus kui ka ebapiisavad oskused tuge vajavate lastega tegelemiseks. Tasemekoolitus ei paku õpetajatele piisavalt vajalikke oskusi ning täienduskoolitused ei vasta alati haridusasutuste vajadustele.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

133. Riigikontrolli hinnangul saavad lapsed enamjaolt neile vajalikke tugiteenuseid 64% lasteaedades ja 74% põhikoolides. Teised peavad haridusasutuses toime tulema vajalikust oluliselt väiksema abiga. Üheks põhjuseks on tugispetsialistide puudus, mis lähitulevikus ei lahene. Ühtlasi ei tule õpetajad üksi toime erinevate vajadustega laste koos õpetamisega. Kuigi 2020. aastal kehtima hakanud õpetaja kutsestandardis pööratakse rohkem tähelepanu oskustele toetada erivajadustega õpilasi, on paljud töötavad õpetajad õpingud läbinud varem, mil õpe seda ei hõlmanud. Haridusasutuste hinnangul täienduskoolitused oodatud mahus vajalikke oskusi aga alati ei anna.

134. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Tuua planeeritavas alushariduse seaduses selgelt välja, millised tugispetsialisti teenused peavad koolieelses lasteasutuses tagatud olema, ning tõhustada järelevalvet tugiteenuste kättesaadavuse üle. (Vt koos esimese soovitusega p-s 185).

Haridus- ja teadusministri vastus: alushariduse seaduse eelnõu kohaselt on lasteaia pidaja kohustuseks tagada tuge vajavale lapsele vähemalt logopeedi või eripedagoogi ning vajadusel muu tugiteenus. Tugiteenuste mistahes täiendav reguleerimine vajab analüüsi, kui palju see maksab ning milline on kulu riigieelarvele.

Riigikontrolli kommentaar: 01.02.2018 jõustus koolieelse lasteasutuse seaduses säte, mille kohaselt tuleb lapsele tagada logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt tuleb muu tugiteenusena mõista ükskõik millist tugiteenust, mida konkreetne laps vajab. Riigikontroll eeldab, et

[59] Juhendmaterjal õpilase toetamiseks koolis. SA Innove, 2020.

igasugune rahastuse ja kulu analüüs tehakse enne seaduse vastuvõtmist ning rõhutab, et praegune sätte sõnastus koolieelse lasteasutuse seaduses võimaldab toe osutamise kohustust tõlgendada lapse vajadusi mittesoosivalt. OSKA hariduse ja teaduse uuringu seirejärgse eksperdikogu 31.10.2019 memo kohaselt peetakse alushariduse seaduse eelnõus muu tugiteenuse all silmas psühholoogi või sotsiaalpedagoogi. Seega jääb arusaamatuks, miks ka kavandatavas alushariduse seaduses on sõnastus täpselt sama, kui on tegemata analüüs, milliseid kulusid see kaasa toob.

- Toetada omavalitsusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel, sh parimate kogemuste jagamise ning nõustamise teel. See aitaks omavalitsustel jaotada tugispetsialistide koormust vajaduspõhiselt kogu omavalitsuses (vajaduse korral ka omavalitsuste vahel) ning võimaldaks spetsialistidel keskenduda eelkõige oma erialasele tööle.

Haridus- ja teadusministri vastus: toetame kohalike omavalitsuste algatusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel. Nii positiivsete kogemuste jagamiseks kui ka kerkinud kitsaskohtade aruteluks on alates eelmise aasta sügisest toimunud kohaliku omavalitsuse tugiteenuste keskuste koostööseminarid.

Vabariigi Valitsuse ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vahelise hariduse- ja noorsootöö eelarve läbirääkimiste töörühma kokkuleppe kohaselt töötatakse käesoleva aasta lõpuks välja ettepanekud/meetmed/mudelid, mis motiveeriks kohalikke omavalitsusi looma ja pidama maakonna- ja valdkonnapõhiseid integreeritud ühisasutusi/kompetentsikeskuseid.

- Koguda haridusasutustelt süsteemselt tagasisidet õpetajate koolitusvajaduste kohta. Seejärel suunata täienduskoolituste korraldamist, lähtudes nende tegelikest vajadustest, et parandada õpetajate hakkamasaamist erinevate vajadustega laste toetamisel. Seejuures kasutada koolitamisel enam e-õppe võimalusi, et võimaldada rohkemate huvitunute ligipääsu koolitustele.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetusprogrammi raames välja töötamas õpetajate täiendusõppe süsteemse korralduse mudelit, sh täiendusõppe vajaduse ja mõju hindamise tööriistad. Projekti tähtaeg on 31.08.2021.

- Soodustada abiõpetajate laialdasemat rakendamist, et vähendada õpetajate koormust ning tagada lastele parem tugi. Sellele eelnevalt sätestada õigusaktides abiõpetaja roll koos kvalifikatsiooninõuetega ja vajalike pädevustega.

Haridus- ja teadusministri vastus: hetkel puudub õigusaktides volitusnorm abiõpetaja kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Abiõpetaja roll ja nõuded tema kvalifikatsioonile on kavas sätestada alushariduse seaduses. Eelnõu kohaselt viivad õppe- ja kasvatustegevusi lasteaias läbi õpetajad ja abiõpetajad, kelle põhiülesanne on toetada iga lapse arengut ning alushariduse omandamist. Abiõpetaja kvalifikatsiooninõuded on keskharidus, sealhulgas lapsehoidja kutse või pedagoogilised kompetentsid.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli aruandes ning ka soovituses punktis 134 on mõeldud abiõpetajaid põhikooli kontekstis. Abiõpetaja roll on praegu lasteaias ning põhikoolis erinev, mistõttu ei näe Riigikontroll, et abiõpetajat puudutava reguleerimine alushariduse õigusaktides aitaks kuidagi lahendada kitsaskohti, mis praegu põhikoolis esinevad.

- Soodustada sarnaselt e-logopeedi ning e-psühholoogi teenusega ka muude veebipõhiste nõustamisteenuste pakkumist õpetajatele, lapsevanematele ning lastele. See võimaldaks pakkuda tugiteenuseid seal, kus tugispetsialistidest on puudus.

Haridus- ja teadusministri vastus: valmisolek e-teenuste pakkumiseks ning laiendamiseks on olemas, nõudlus vajab täpsemat kaardistamist.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori kommentaar: Rajaleidja (ehk II tasandi) nõustamisteenuseid (õpetajatele, lapsevanematele, lastele) on võimalik nii psühholoogidel, logopeedidel, eripedagoogidel kui sotsiaalpedagoogidel väga suures mahus videovahendusel läbi viia. Erandiks on mõned hindamised, mille vahendid ei ole veel täna digitaalsed.

Esmatasandi (ehk kooli ja lasteaia tugiteenuste) puhul on Harno 2021. a tööplaanis arendada välja võimekus vahendada (peamiselt äärealade KOVidele) ka eripedagoogi ja sotsiaalpedagoogi teenuseid video abil.

Siiski markeerime ära, et videoteenuste esmatasandile müümine on pigem äärmuslik lahendus, mida peaks rakendama siis, kui tõesti kohapeale tugispetsialisti leida ei ole võimalik. Kuid oleme nõus, et võimalus videoteenuseks tuleb tagada kõikide tugiteenuste lõikes.

Tuge vajavate laste abistamine erineb haridustasemeti ning tugiteenuste korralduse tulemuslikkust süsteemselt ei hinnata

Haridus- ja Teadusministeerium on tugiteenuste pakkumist lasteaia tasandil vähe toetanud

Hariduse tugiteenuste rahastamine riigieelarvest

135. Euroopa Liidu Nõukogu suuniste kohaselt tuleks kaasava hariduse kontekstis kõigile õppijatele pakkuda alates varasest lapseeast vajadustele vastavat tuge.[60] Selle üks eeldus on vajaliku rahastuse tagamine.

136. Riigikontroll eeldas, et HTM on tugiteenuste pakkumiseks vajaliku rahastamise kavandanud selliselt, et see toetaks lapsele vajaliku toe pakkumist ühtviisi nii lasteaias kui ka põhikoolis.

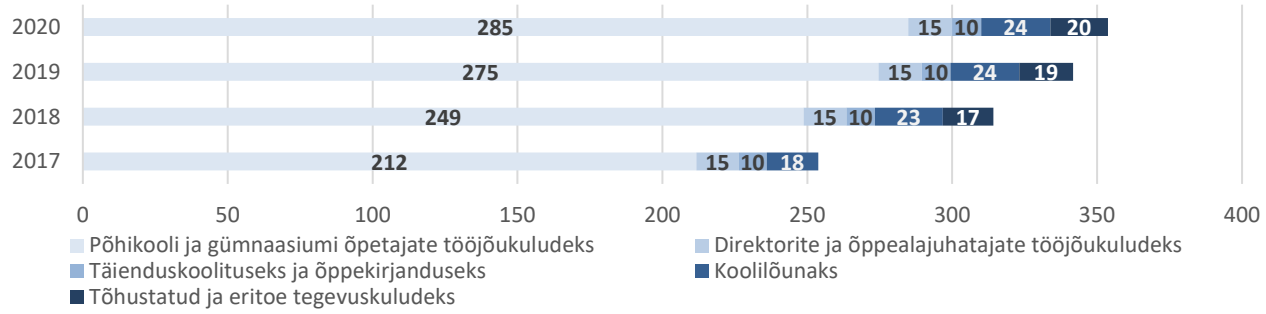
137. Kaasava hariduse põhimõtete rakendamiseks suurendati 2018. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatuste käigus riigieelarvelist toetust, et korraldada tuge vajavate õpilaste õpet. Üks toetuse suurendamise põhjus oli omavalitsuse suurenenud vastutus tugiteenuste

[60] Euroopa Liidu Nõukogu 22.05.2018. a soovitus, milles käsitletakse ühiste väärtuste, kaasava hariduse ja õpetamise Euroopa mõõtme edendamist (2018/C 195/01), p-d 4–5.

tagamise eest, kuna seadusemuudatuste kohaselt ei ole riigil enam kohustust pidada koole haridusliku erivajadusega lastele.

138. Alates 2018. aastast eraldatakse omavalitsustele üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse hulgas eraldi tegevuskulutoetust tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste tarvis (vt joonis 5). 2020. aastal on riik nende õpilaste jaoks eraldanud tegevuskulutoetust ligi 20 miljonit eurot.[61]

Joonis 5. Omavalitsuste toetusfondist[62] üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse jagunemine aastatel 2017–2020 miljonites eurodes



Allikas: Riigikontroll Vabariigi Valitsuse 2017.–2020. a korralduste põhjal[63]

Teadmiseks, et

riigieelarvest eraldatakse eri- ja tõhustatud tuge vajavate õpilaste jaoks omavalitsustele suuremat toetust. Nende õpilaste arv on aastatel 2018–2020 kasvanud *ca* 16%.

Kui 2018. aastal eraldati toetusfondist suuremat toetust 6693 õpilase eest, siis 2020. aastal 7751 õpilase eest.

Allikas: HTM

139. Lisaks suurendati 3,1 miljoni euro võrra omavalitsuste üldist tulubaasi[64], et tagada tugiteenused ka üldtuge vajavatele õpilastele. Seega eraldati omavalitsustele tuge vajavate õpilaste paremaks toetamiseks lisaraha kokku arvestuslikult 24,6 miljonit eurot[65].

140. Pole täpselt teada, kui suurt osa aitab riigi toetus tuge vajavate õpilastega seotud hariduskuludest katta, sest niisugust eraldi arvestust raamatupidamises enamasti ei peeta. Omavalitsuste toetamisel ei ole eeldatud, et tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetus kataks kõik tugiteenuste osutamisega seotud kulud, kuid HTM pole ka öelnud, kui suurt osa lastele vajalikust toest tuleks selle toetusega minimaalselt tagada. Seetõttu pole ka üheselt selge, kas koolipidajatele on loodud vajalikud eeldused tugiteenuste pakkumiseks.

141. Kui kõrvutada omavalitsuste kulusid tugispetsialistide töötasudeks (2019. aastal moodustasid need kokku 22,2 miljonit eurot) ning riigi eraldatud tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetuse kogumahtu (2019. aastal kokku 18,5 miljonit eurot), võib järeldada, et see toetus võimaldas katta *ca* 84% omavalitsuste tugispetsialistide töötasu kuludest.

---

[61] Tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste eest makstakse ka suuremat toetust õpetajate tööjõukulude katmiseks. Tööjõukulude toetuse vastav osa on 2020. a 36,2 miljonit eurot.

[62] Tegu on riigieelarve seaduses omavalitsutele määratud toetusfondiga, mis koosneb erinevatest valdkondlikest toetusliikidest (nt toetus üldhariduskoolide pidamiseks, huvihariduse ja huvitegevuse toetus, koolieelse lasteasutuse õpetajate tööjõukulude toetus jm), https://www.riigiteataja.ee/akt/105072017020.

[63] Vabariigi Valitsuse korraldused „Toetusfondist üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse jaotus“.

[64] Selleks suurendati omalitsustele riigieelarvest suunatavat füüsilise isiku tulumaksu osa 0,2% võrra ja tasandusfondi eraldist 1,3 miljoni euro võrra.

[65] Lisaraha koosneb tõhustatud ja eritoe tegevuskulust (17,5 miljonit), õpetajate tööjõukulu toetuse suurendamisest seoses tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste õpetamisega (4 miljonit) ning omavalitsuste tulubaasi suurendamisest (3,1 miljonit eurot).

Teadmiseks, et

omavalitsuste kulud tugispetsialistide töötasudeks on aastatel 2017–2019 oluliselt kasvanud, moodustades 2017. aastal kokku 12,2 miljonit eurot, 2018. aastal 16,7 miljonit eurot ning 2019. aastal 22,2 miljonit eurot.

Allikas: saldoandmike infosüsteem

142. Ülejäänud osa (*ca* 3,6 miljonit eurot) tuli omavalitsustel võtta muude tulude arvelt. Arvestades, et 2017. aastal, mil sihtotstarbelist toetust ei eraldatud, moodustasid omavalitsuste kulud tugispetsialistide töötasudeks kokku 12,2 miljonit eurot, võib öelda, et võrreldes 2017. aastaga on omavalitsuste muudest tuludest kavandatud panus tugispetsialistide töötasude tagamiseks vähenenud. Ka HTM möönab, et pärast riigipoolse toetuse suurendamist on omavalitsused hakanud oma raha tugiteenustele vähem suunama.

143. Seejuures tuleb arvestada, et kuigi omavalitsuste kulud tugispetsialistide töötasudeks on aastatel 2017–2019 oluliselt kasvanud, võivad need siiski olla suhteliselt väiksed, kuna suur osa tugispetsialistide ametikohtadest on nende nappuse tõttu täitmata. Sellest tulenevalt võib ka muude allikate arvelt tehtav panus tugiteenuste rahastamisse olla omavalitsustes erinev.

Omavalitsuste panus tugiteenuste rahastamisel

144. Auditi käigus korraldatud küsitlusele vastates hindasid koolipidajad, et kui 2017. aastal oli omavalitsuse panus kooli tugiteenuste rahastamisse *ca* 68%, siis pärast 2018. aasta seadusemuudatusi on see *ca* 42%.[66] Samas jäid omavalitsuste hinnangud oma panuse kohta tugiteenuste tagamisel väga laia vahemikku: 0–80%. Seega sõltub mõnes omavalitsuses tugiteenuste tagamine ainult riigilt saadavast tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetusest. Kui omavalitsused valdkonda lisaraha ei suuna, ei pruugi pakutav tugi laste tegelikke vajadusi arvestades olla piisav.

145. Riigikontroll tegi ka vastava arvutuse. Näiteks maksis tõhustatud tuge vajava lapse eest riik omavalitsusele 2020. aastal tegevuskulu toetust 92 eurot kuus. Kui arvestada tugispetsialisti töötasuks kehtiv õpetaja alampalga määr, võimaldab riigi tegevuskulu toetus tõhustatud toe korraldamiseks pakkuda lapsele nädalas tugispetsialistide teenuseid kokku 2–3 kontakttunni ulatuses.[67]

146. Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitus tõhustatud tuge vajava lapse puhul võib aga hõlmata mitme tugispetsialisti teenuseid palju suuremas mahus. Näiteks oli Riigikontrolli valimis laps, kes vajas logopeedi abi 2 korda nädalas, eripedagoogilist abi 2–3 korda nädalas ning sotsiaalpedagoogi abi kord nädalas. Sellele lisandusid veel õppekorralduslikud tugimeetmed. Nende tugispetsialistide teenuste kogumaksumus ühes kuus on *ca* 226 eurot ehk umbes 2,5 korda enam, kui on kehtiv tõhustatud ja eritoe tegevuskulutoetuse määr.

Riigi toetus tugiteenuste rahastamiseks koolides

147. Küsimustikule vastanud koolipidajatest enamiku arvates aitab 2018. aastal toimunud rahastuse muudatus siiski koolides paremini tugiteenuseid tagada. Küsitletuist 9 omavalitsust (15%) hindas olukorda märgatavalt paremaks, 39 omavalitsuse (65%) arvates aitab rahastuse

---

[66] Küsimustikule vastanud omavalitsused käsitlesid riigi toetusena peamiselt toetusfondi kaudu eraldatud raha (eeskätt õpetajate tööjõukulude toetuse hulgas sisalduv osa erivajadusega laste õppe korraldamiseks ning alates 2018. aastast tõhustud ja eritoe tegevuskulutoetus) ning oma panusena muudest allikatest, sh riigieelarvest tasandusfondi eraldise, maksutulude, teenuste müügi jm kaudu saadud raha.

[67] 2020. a on põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja alampalga määraks 1315 eurot, mis teeb tugispetsialisti teenuse maksumuseks *ca* 9,4 eurot tunnis. Tegevuskulu toetus 92 eurot kuus, mis riik eraldab tõhustatud tuge vajava lapse jaoks, võimaldab seega katta *ca* 2,5 tugispetsialisti töötundi nädalas. Seejuures tuleb arvestada, et osa tööajast tegeleb tugispetsialist konsultatiiv-metoodilise tööga ning vahetuks tööks lastega loetakse praktikas enamasti *ca* 22 tundi nädalas.

muudatus natuke paremini teenuseid tagada ning 12 neist (20%) pidas olukorda sarnaseks varasema perioodiga.

Riigi toetus tugiteenuste rahastamiseks lasteaedades

148. Samaaegselt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmisega 2018. aastal uuendati ka koolieelse lasteasutuse seadust. Samas on võrreldavad muudatused, mis looksid ühtsed alused kõigi tugiteenuste osutamiseks, siiani tegemata.

Koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetus – omavalitsustele toetusfondist eraldatav toetus, mille eesmärk on saavutada pikemas perspektiivis olukord, kus lasteaiaõpetaja töötasu alammäär oleks võrdne üldhariduskooli õpetaja töötasu alammääraga.

Omavalitsustele makstakse toetust, kui lasteaiaõpetaja töötasu alammäär moodustab vähemalt 90% ning magistrikraadi või sellega võrdsustatud tasemega lasteaiaõpetaja puhul 100% üldhariduskooli õpetaja töötasu alammäärast.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus „Riigieelarve seaduses omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“

149. Lasteaias käivaid tuge vajavaid lapsi toetatakse riigieelarvest kaudselt. Nimelt eraldatakse alates 2017. aastast toetusfondist omavalitsustele koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetust. Seda toetust tohivad omavalitsused vajaduse korral kasutada ka tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks[68].

150. Viimastel aastatel on riigieelarvest koolieelsetele lasteasutustele suunatud toetusraha hulk püsinud ühes ja samas suurusjärgus. 2018. aastal eraldati koolieelse lasteasutuse õpetajate tööjõukulude toetuseks 13,5 miljonit eurot ning aastatel 2019–2020 on toetuse suuruseks 15 miljonit eurot[69].

151. Auditi käigus tehtud küsitluses hindasid omavalitsused, et lasteaedade puhul aitab riigi toetus koolieelse lasteasutuse õpetajate tööjõukuludeks tagada tugiteenuste rahastamisest *ca* 20% ehk valdavalt tagatakse tugiteenuste rahastamine muudest allikatest.

152. Kuigi eelpool nimetatud üldise tulubaasi suurendamise tulemusel on omavalitsustel mõnevõrra paremad võimalused tugiteenuste korraldamiseks ka lasteaedades, on riigieelarvelise toetusraha, tehtud seadusemuudatuste ning ka järelevalvetegevuste tulemusel loodud koolides tuge vajava lapse aitamiseks üldiselt paremad võimalused kui lasteaedades[70].

Teadmiseks, et

elukestva õppe strateegia 2014–2020 kohaselt pidi alates 2019. aastast 4-aastaste kuni kooliealiste laste osakaal alushariduses moodustama 95%. Uue strateegia eelnõus seatakse 2035. aastaks sihiks, et kõik lapsed osaleksid alushariduses aasta enne kohustusliku kooliea algust.

Allikas: elukestva õppe strateegia 2014–2020 ning haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 eelnõu

153. Ka Eesti Lasteaednike Liit, omavalitsused ning HTM möönsid, et tugiteenuste tagamisele, sh rahastamisele, lasteaia tasandil on seni võrreldes koolidega vähem tähelepanu pööratud. Samas on lasteaias tuge vajavate laste osakaal samas suurusjärgus kui koolis, moodustades 2019/2020. õppeaastal HTMi hinnangul *ca* 19%.

154. HTM on seadnud eesmärgiks, et alushariduses osaleks tulevikus senisest veelgi enam lapsi. Sellest tulenevalt võib eeldada ka senisest suuremat vajadust lasteaias osutatavate tugiteenuste järele.

Uue alushariduse seaduse ettevalmistamine

155. HTM selgitas Riigikontrollile, et uue alushariduse seaduse eelnõuga kavandatakse võrreldes koolieelse lasteasutuse seadusega mitmeid olulisi

[68] Ka üldhariduskoolide pidamise toetuse hulgas olevat õpetajate tööjõukulude toetust tohivad koolipidajad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg 3 p 1 kohaselt vajaduse korral kasutada tugispetsialistide tööjõukulude rahastamiseks, kui tugispetsialistidele tagatakse õpetajate kehtestatud töötasu alammääraga samaväärne töötasu.

[69] Üldhariduskoolide pidamise toetuse hulgas oleva õpetajate tööjõukulude toetuse puhul arvestatakse muu hulgas ka eri- ja tõhusatud tuge vajavate laste arvu: toetus on selle võrra suurem. Lasteaiaõpetajate tööjõukulude toetus tuge vajavate laste arvust ei sõltu.

[70] See tuleneb mh asjaolust, et alushariduse korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne, kuid lasteaias käimine ei ole koolieelse lasteasutuse seaduse järgi kohustuslik (alushariduse võib omandada kas lasteaias või kodus).

tugiteenustega seotud muudatusi. Nii peaks tugiteenuste tagamise kohustus laienema ka kodustele ning lapsehoius käivatele lastele.

156. Kuigi veel 2019. aasta sügisel plaanis HTM uue alushariduse seaduse eelnõu ettevalmistamise käigus muuta ka tugiteenuste rahastamist, siis käesoleva aruande koostamise ajaks on sellest loobutud. HTMi selgitusel soovitakse uue alushariduse seadusega soodustada, et omavalitsused osutaksid tugiteenuseid lasteaedades ja koolides integreeritult, kuid eraldi lisaraha selleks ei kavandata.

157. Koolieelse lasteasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava väljatöötamine on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023 osaks ning ministeerium pidi eelnõu valitsusele esitama jaanuaris 2020. Käesoleva aruande koostamise ajaks ei olnud HTM eelnõu veel ministeeriumidele ega teistele asjaomastele huvirühmadele kooskõlastamiseks esitanud.

Kokkuvõtteks

158. Kokkuvõtvalt on HTM tugiteenuste pakkumiseks vajaliku rahastamise kavandamisel arvestanud, et omavalitsustel on varasemast suurem vastutus koolides tugiteenuste tagamisel, ning andnud neile vastavalt ka enamal määral riigieelarvelist toetust. Omavalitsuse vastutus tugiteenuste tagamise ja rahastamise eest lasteaedades on jäänud samaks. Kooli tasandile suunatud selgematest nõuetest ja järelevalvetegevustest tulenevalt on omavalitsused loonud koolilaste toetamiseks sageli paremad võimalused kui lasteaialaste toetamiseks. Seega ei osutata tugiteenuseid lasteaedades ja koolides terviklikult.

159. Kui tuge vajavale lapsele varakult abi ei pakuta, võib lapse kooli jõudes nii toe vajadus kui ka selle tagamisega kaasnev kulu olla märksa suurem.

Tugiteenuste korralduse tulemuslikkust süsteemselt ei hinnata

Tugiteenuste korralduse tulemuslikkus

Teadmiseks, et

elukestva õppe strateegia on koostatud aastateks 2014–2020. Strateegia kohaselt tuleb kõigile Eesti inimestele luua nende vajadustele ning võimetele vastavad õpivõimalused kogu elukaare jooksul.

Võrdsete võimaluste ja (üld)haridusele ligipääsu tagamiseks antakse haridustoetust munitsipaal- ja erakoolide pidajatele ning tagatakse vajalikud õppekohad riigi koolides. Ühtlasi viiakse ellu kaasav hariduskorraldus.

Allikas: elukestva õppe strateegia, üldhariduspro gramm

160. HTMi põhimääruse kohaselt peab ministeerium hindama arengukavade ja programmide tulemuslikkust, analüüsima poliitika mõju ning korraldama haridusasutuste välist hindamist. Riigikontroll eeldas, et HTM hindab süsteemselt tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Selle eelduseks on vajaliku teabe kogumine.

161. Elukestva õppe strateegias esitati kaks kaasava hariduse rakendamist ja tugiteenuste kättesaadavust puudutavat näitajat. Seati sihiks, et kõik tavaõppes õppivad lapsed saaksid vajaduse korral tuge ning kasvaks osakaal haridusliku erivajadusega õpilastest, kes on kaasatud tavaõppesse. Alushariduse puhul ei ole strateegias tugiteenustega seonduvaid eesmärke püstitatud ega näitajaid paika pandud.

162. Pärast 2018. aastal jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusi leidis HTM, et näitajaid tuleb täpsustada ning nende mõõtmiseks töötada välja uus metoodika[71]. Praeguseks on küll ära

[71] Elukestva õppe strateegia ning programmide koostamise ajal seostusid kehtestatud näitajad varem kehtinud lapse erivajaduse määratlusega (eristati kergemaid ja raskemaid erivajadusi, vastavalt HEV 1 ja HEV 2). 2018. a jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustega kaasnenud lapse toevajaduse liigitus sellega ei ühtinud ning seetõttu tuli ka näitajaid ning nende hindamismetoodikat muuta.

muudetud varasemate näitajate nimetused, kuid nende mõõtmiseks vajalikku metoodikat välja töötatud ei ole (vt tabel 1).

Tabel 1. Tugiteenuseid puudutavate näitajate sihttasemed ja väärtused aastatel 2015–2023

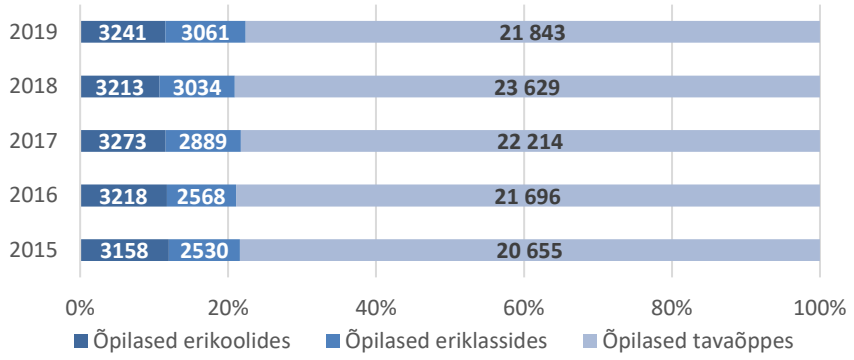
Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019–2023
Tavaõppes täiendavaid tugimeetmeid ja tingimusi vajavate õpilaste osakaal, kes saavad üldist tuge (%).	95	95	98	–	100
Tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste osakaal, kes on kaasatud tavaõppesse (%).	–	–	–	–	Metoodika väljatöötamisel[72]

Allikas: haridus- ja teadusministri käskkiri „Haridus- ja Teadusministeeriumi 2020–2023 programmide kinnitamine ning 2020. aasta eelarvete ja kulude jaotuskavad“, lisa 3 ja 4

163. Vaatamata sellele, et HTM on tegutsenud enam kui 10 aastat eesmärgiga tuua tuge vajavaid lapsi rohkem tavakoolidesse, ei ole tugiteenuste korralduse tulemuslikkust seni terviklikult hinnatud. Õpilase arengu toetamine, sh tuge vajavatele õpilastele osutatavate tugiteenuste osutamine, on olnud küll aastaid prioriteet HTMi järelevalve puhul haridusasutuste üle, kuid kogu infot selle kohta, kui suur osa lapsi saab vajalikku tuge, ei ole järelevalve ega EHISe kaudu seni koondatud[73].

164. Riigikontroll uuris, kas ja kuidas on muutunud hariduslikku erivajadusega laste koolides (erikoolides), tavakooli eriklassides ning tavaõppes õppivate tuge vajavate õpilaste arv ning jaotus. Tulemused näitasid, et erikoolides või -klassides õppivate laste arv pole vähenenud ning nende jaotus on aastate jooksul püsinud praktiliselt muutumatuna (vt joonis 6).

Joonis 6. Põhikooli statsionaarse õppe hariduslikku erivajadusega õpilased ning nende jagunemine lähtuvalt õppe korraldusest aastatel 2015–2019



Allikas: Riigikontroll HTMi andmete põhjal

HTMi tegevus toe kättesaadavuse hindamisel

165. HTM selgitas, et hindamaks koolipidajate toimetulekut tugiteenuste tagamisel, sh riigi toetuse piisavust, jälgitakse siiski osa üldisemaid näitajaid. Näiteks jälgitakse tugispetsialistide olemasolu haridusasutustes, vastavate ametikohtade arvu ning tugispetsialistide tööjõukulusid. Haridusasutuste üle järelevalvet tehes uurib HTM üksiknäidetele

[72] HTM 2018. a tulemusaruandes märgiti näitaja sihiks 35%. Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade 2018. a arengukavade täitmise analüüs. Tartu, 2019.

[73] HTM on lasteaedade üle viimastel aastatel teinud järelevalvet vähesel määral.

tuginedes, kuidas konkreetses koolis tuvastatakse õpilaste toe vajadus ja kuidas on kool kindel, et õpilased saavad vajalikku abi.

166. Uudsena tegi HTM 2019. aastal EHISe andmetel põhineva tugiteenuste tagamise seireanalüüsi, mille käigus hinnati üle Eesti kõikide 8. klassis õppivatele tuge vajavatele lastele tugiteenuste korraldamist, sh toevajaduse ja tugiteenuste märkimist EHISesse.

167. Selle analüüsi käigus tuvastatud probleeme on HTM iga koolipidajaga eraldi arutanud, aidates nii kaasa ka sobivate lahenduste leidmisele tugiteenuste parema kättesaadavuse tagamisel. HTM plaanib niisuguse, kindlat sihtrühma hõlmava põhjalikuma seiretegevusega tugiteenuste kättesaadavuse teemal jätkata ka edaspidi.

168. Riigikontroll tunnustab seda algatust, kuid rõhutab, et arvestades võetud suunda – rakendada kaasava hariduse põhimõtteid –, tuleks ka tugiteenuste tagamist nii lasteaedades kui ka koolides süsteemselt hinnata. Ministeerium tunnistas, et praeguseks on kaasava hariduse, sh tugiteenuste korralduse hindamisraamistik, paika panemata ning tugiteenuste kättesaadavuse hindamist, hõlmates kõiki tuge vajavaid lapsi, on keerukas teha.

Tugiteenuste tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku info olemasolu EHISes

169. Üks põhjus, miks HTMil, aga ka haridusasutuse pidajal on keerukas hinnata, kui paljud lapsed saavad neile vajalikku tuge, on EHISe ebapiisav andmekoosseis ja -kvaliteet ning välja arendamata funktsioonid.

170. EHISesse loodi võimalus, et sinna kanduvad automaatselt haridussoovitused, mille kooliväline nõustamismeeskond on andnud eri- ja tõhustatud tuge vajavatele lastele. Ühtlasi kandub sinna info vajaminevate teenuste ja õppekorralduslike tugimeetmete kohta, kui vanem toe rakendamiseks nõusoleku annab. Koolil tuleb lisada vaid märked nende teenuste osutamise kohta. See korraldus lihtsustab nende laste toe saamise hindamist.

Teadmiseks, et

HTMi andmetel vajab 2019/2020. õppeaastal ligikaudu 22% põhikooli statsionaarse õppe õpilastest tuge.

Erituge vajab 3,1%, tõhustatud tuge 3,6% ning üldtuge 14,8% õpilastest.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi arengukavade ja programmide 2019. a täitmise analüüs

171. Üldtuge vajavate laste puhul tuleb erivajaduse ja rakendatavate tugimeetmete märked teha koolil, kuid seejuures puudub EHISes võimalus eraldi märkida, milliseid tugimeetmeid laps vajab. Nii on üldtoe vajadusega laste puhul ka keerukam saada ülevaadet, kas nad saavad vajalikku tuge või mitte. Lisaks ei pruugi koolid olukorras, mil lapsele tugimeetmeid ei rakendata (nt puuduvad koolis vajalikud tugispetsialistid), vahel üldtuge vajava lapse kohta üldse mingeid märkeid teha. Seega võib osa lapsi, kes vajab üldtuge, kuid ei saa seda, statistikast välja jääda (vt ka p-d 18–20).

172. EHISe andmete abil ei ole võimalik saada täpset ülevaadet ka haridusasutustes kättesaadavatest tugispetsialistide teenustest (vt ka p-d 93–96).

173. Kuna EHISes puudub osaliselt vajalik info ning haridusasutused ei sisesta sinna kõiki andmeid korrektselt (vt p-d 18–20), pole HTMil ka terviklikku ülevaadet toevajaduse ja pakutud toe kohta lasteaedades ega koolides. Sellistel tingimustel on tugiteenuste korralduse, sh kättesaadavuse hindamine keeruline ja aeganõudev.

Rajaleidja keskustes kogutav info

174. Lisaks selgus, et tugiteenuste osutamist puudutavat infot koguvad Rajaleidja keskused. Kooliväliste nõustamismeeskondade töö juhtimiseks on sisse seatud järeltegevused. Nende käigus võetakse koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse saanud lapse vanema ja/või haridusasutusega teatud aja möödudes ühendust ning uuritakse, kas ja kuidas on soovitust rakendatud ning millised on tulemused.

175. Kuigi SA Innove (alates 01.08.2020 Haridus- ja Noorteamet) info kogumise toimingud pole standardiseeritud, saaks HTM kogutud teavet kasutada tugiteenuste korralduse tulemuslikkuse hindamisel. Seni pole HTM seda süsteemselt teinud[74].

Tugiteenuste hindamine omavalitsustes

HaridusSilm – haridusstatistika veebikeskkond, kust leiab andmeid alus-, üld-, kutse- ja kõrghariduse, teaduse, keelepoliitika, õpetajate palgastatistika jm kohta.

Koolikaart – veebikeskkonnas HaridusSilm avanev visuaallahendus erinevate andmete esitamiseks haridusasutuste kaupa.

Teadmiseks, et

mitmetes omalitsustes on hariduse tugiteenuste osutamise põhimõtted lepitud kokku haridusvaldkonna arengukavade koosseisus või koostatud selleks eraldi dokument.

Näiteks on Pärnu linnavalitsuses koostatud dokument „Kaasava hariduse rakendamise põhimõtted Pärnu linna haridusasutustes“, milles on kirjeldatud ühised põhimõtted ning kokkulepped tuge vajavate laste hariduse korraldamisel. Muu hulgas lepitakse koolidega igal aastal kokku, kas ja millist eriklassi vajatakse ning milline kool selle vastaval aastal avab.

Allikas: omavalitsuse esindajatega tehtud intervjuud ning www.parnu.ee

176. Tugiteenuste korralduse hindamisraamistiku puudumine mõjutab tugiteenuste hindamist ka haridusasutustes ja omavalitsustes. Kuna neil puudub vastav jooksev tulemus- ja võrdlusinfo (nt teiste haridusasutuste ja omavalitsustega), muudab see keerulisemaks teistelt õppimise, et tugiteenuseid paremini korraldada[75].

177. Üks võimalik lahendus on kajastada tugiteenuste osutamisega seonduvat infot (nt tugispetsialistide olemasolu, tugiteenuseid vajavate ja saavate laste suhtarv vm) avalikus veebikeskkonnas HaridusSilm avaneva koolikaardi koosseisus ja luua sarnane lahendus ka lasteaedade jaoks. Nii on kõigil võimalik vastavat info näha ning omavalitsusi ja haridusasutusi võrrelda. Ühtlasi võib selline lahendus aidata kaasa sellele, et haridusasutused märgivad EHISesse andmeid korrektsemalt.

178. Näiteks selgus Riigikontrolli küsitlusest, et 37% koolide ja 34% lasteaedade jaoks ei ole selge, mida riik neilt kaasava hariduse, sh tugiteenuste korralduse kontekstis ootab. Samuti ei ole selged näitajad, mille põhjal kaasava hariduse edukust peaks hindama. Enam kui pooltes omavalitsustes ei ole kokku lepitud selgeid põhimõtteid hariduse tugiteenuste osutamiseks[76].

179. HTM selgitas Riigikontrollile, et tugiteenuste tulemuslikkuse selgemaks mõõtmiseks on vaja kogu alus- ja üldhariduse tulemusraamistik ja seire paremini korraldada. Seejuures tuleb kasutada paremini juba kogutavaid andmeid. HTM on lubanud näitajate süsteemi üle vaadata haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 koostamise käigus. Ühtlasi on arengukava eelnõuga ette nähtud luua alus- ja üldhariduse kvaliteedijuhtimise süsteem.

Kokkuvõtteks

180. Kokkuvõtvalt ei ole HTM hinnanud süsteemselt tugiteenuste korralduse tulemuslikkust, sh on välja töötamata näitajad koos nende mõõtmiseks vajaliku metoodikaga. Selle põhjuseks on muu hulgas puudused andmete kogumisel ja jagamisel HTMi, omavalitsuste,

---

[74] HTMi välishindamise osakond selgitas, et Rajaleidjast on järeltegevuste infot vahel küsitud vaid üksikute laste kohta esitatud kaebuste menetlemise käigus.

[75] Korraldatud seiretegevuse tulemusel esitasid HTMi järelevalve osakonna piirkondlikud eksperdid kõikidele omavalitsustele nende piirkonna haridusasutuste statistika ja tulemusnäitajate info (sh erivajadustega õpilaste õppekorraldust puudutav info) 10.11.2018. a ning 10.11.2019. a seisuga ja andsid 2019. a toimunud kohtumistel ka vajalikke selgitusi andmete kohta. Seega on HTMi hinnangul vähemalt oma piirkonna haridusasutuste võrdluseks vajalik info teataval määral olemas.

[76] Näiteks hariduslikku tuge vajavate laste jaotus haridusasutuste vahel vastavalt toevajaduse spetsiifikale.

haridusasutuste ja SA Innove (alates 01.08.2020 Haridus- ja Noorteamet) vahel.

181. Riigieelarvest eraldatakse omavalitsustele tugiteenuste osutamiseks sihtotstarbelist toetust ning on suurendatud ka omavalitsuste üldist tulubaasi, kuid seejuures ei ole täpselt teada, kui palju on tuge (sh üldtuge) vajavaid lapsi kokku ning paljud neist saavad tuge vajalikus ulatuses.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

182. Riigikontrolli hinnangul on HTM lastele tugiteenuste pakkumiseks viimastel aastatel teinud mitmeid olulisi muudatusi, sh suurendanud rahalist toetust. Peamiselt kooli tasandile suunatud uuendatud nõuetest ja järelevalvetegevusest tulenevalt on omavalitsused loonud koolilaste toetamiseks sageli paremad võimalused kui lasteaialastele. Tugiteenuseid ei osutata lasteaedades ega koolides terviklikult.

183. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et omavalitsuse kohustus tagada lasteaias tugiteenuste osutamine siiski vähenenud ei ole ning lapsele vajaliku toe puudumine lasteaiaeas võib kaasa tuua suurema toevajaduse ja sellega kaasneva kulu koolis.

184. Ühtlasi ei ole HTM töötanud välja süsteemi, et hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. See pärsib omavalitsuste ja haridusasutuste võimalusi oma tegevuse edukust mõõta ja edasisi samme tugiteenuste korraldamisel teadlikumalt juhtida.

185. **Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:**

- Kiirendada uue alushariduse seaduse ettevalmistamist, et soodustada tugiteenuste tagamist lasteaedades ja koolides terviklikult, näiteks omavalitsuste tugikeskuste kaudu ning nii, et riigieelarvelise toetuse kasvades omavalitsuste panus tugiteenuseid rahastada ei väheneks (vt koos esimese soovitusega p-s 134).

Haridus- ja teadusministri vastus: vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile on alushariduse seaduse eelnõu valmimise tähtaeg 2021. aasta alguses, eelnõu kohaselt jõustuvad muudatused 1. septembril 2021.

Riigikontrolli kommentaar: Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aastateks 2019–2023 kohaselt pidi alushariduse seaduse eelnõu valmima jaanuaris 2020. Mais 2020 lepiti valitsuse tasandil kokku tähtaja edasilükkamine. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole Riigikontrollile selgitanud, mis on tinginud alushariduse seaduse vastuvõtmise viibimise. Tegemist on olulise eelnõuga, mis toetab kaasava hariduse rakendamist juba alushariduse tasandil.

- Korraldada andmete esitamine EHISesse järgmiselt:
    - võimaldada üldtuge vajavate õpilaste puhul vajatavate ja rakendatavate tugimeetmete eristamist;

Haridus- ja teadusministri vastus: haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse uuringus (CentAR, 2016) leiti, et koolid märgivad vajaminevaid ja pakutavaid tugiteenuseid identselt, mis on ebapraktiline, mistõttu säilima peaks neist viimane. 2018. aastal tehtud

muudatuste järgselt märgib kool EHISes õpilase erivajadused ning talle osutatud tugiteenused ning rakendatud tugimeetmed, sealjuures õpilasele märgitud erivajadus ongi indikatsiooniks tugimeetme vajaduse kohta.

Riigikontrolli kommentaar: üldtuge vajava lapse andmete märkimine EHISsse on vaatamata 2018. aasta seaduse muudatustele lünklik. Lapse erivajaduse märkimine EHISesse ei anna automaatselt arusaama sellest, milliste tugispetsialistide teenuseid või muud koolikorralduslikku meedet ta vajab. Sama erivajaduse puhul võib laps vajada erinevat tugiteenust või -meedet, seega ainuüksi viide lapse erivajaduse kohta ei ole eesmärgi saavutamiseks piisav.

Lisaks on kool kohustatud rakendama erinevaid koolisiseseid tugimeetmeid üldtoe raames enne, kui Rajaleidja nõustamismeeskonna poole pöördutakse. Need kõik peaksid kajastuma ka EHISes. Riigikontroll leiab, et EHISesse kogutavad andmed peaksid olema täpsed, andmete korrektsuse tagamiseks tuleb tegeleda teavitusega ning tagada arusaadavad juhised ja tugi lasteaedadele ning koolidele. EHISe andmed peaksid kajastama tegelikku ülevaadet laste toe vajadusest ning rakendatud tugimeetmetest ning andma ühtlasi ülevaate tugispetsialistide nõudluse järele. See on oluline, et planeerida tugispetsialistide koolitustellimust ning valdkonna poliitikat.

- luua võimalus lasteaialapse toevajaduse andmete automaatseks kandumiseks EHISesse, kui kooliväline nõustamismeeskond on andnud haridussoovituse;

Haridus- ja teadusministri vastus: EHISe arendused tehakse vastavalt valmivale alushariduse seadusele.

- tagada, et õpetajate alamregistris kajastuks sarnaselt teiste olemasolevate tugispetsialistidega ka spetsialistid, kes töötavad omavalitsuste tugikeskuses või võlaõigusliku lepingu alusel ja osutavad haridusasutusele teenuseid;

Haridus- ja teadusministri vastus: alates 02.10.2018 kogutakse EHISesse infot ka nende tugispetsialistide kohta, kes töötavad kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses ning töölepingus on fikseeritud nende koormus koolis. Sisestada saab andmed ka nende erasektoris töötavate tugispetsialistide kohta, kellel on töölepingus kool fikseeritud töötamise kohana (koormus on teada). Võlaõiguslike lepingute alusel töötavate spetsialistide andmete sisestamine on vabatahtlik. Järgmisesse aastasse kavandatava tugispetsialistide teenuse seire tulemustest lähtuvalt hindame EHISe põhimääruse muutmise vajadust.

- Töötada välja süsteem, et hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust nii lasteaedades kui ka koolides. Seejuures kehtestada selged ja sisulised mõõdetavad näitajad, mille põhjal tugiteenuseid hinnata.

  Ühtlasi kaaluda nende näitajate avaliku kasutamise laiendamist: näiteks võiks kuvada haridusasutuse kohta käivaid näitajaid HaridusSilmas avaneva koolikaardi koosseisus ja luua sarnase lahenduse ka lasteaedade jaoks. Taolised avalikud nn näidikulauad võimaldavad nii haridusasutustel kui ka omavalitsustel üksteist võrrelda ning soodustavad EHISesse andmete korrektset edastamist.

Haridus- ja teadusministri vastus: 2018. aastal muutusid põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses õpilaste toetamisega seonduvalt mitmed põhimõtted. Seadusemuudatuse järel on Haridus- ja Teadusministeeriumis algatatud ja piloteeritud mitmeid tegevusi, mille kaudu on hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Ka edaspidi jätkub tuge vajavate õpilaste toetamise seire vastavalt punktides 166–168 kirjeldatule. Samuti on plaanis viia läbi tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuetele vastavuse seire Eesti hariduse infosüsteemi põhjal, et saada ülevaade nii teenust osutavate tugispetsialistide kui ka nende kvalifikatsioonile vastavuse kohta. Muuhulgas panustatakse väljatöötatava haridusstrateegia valguses vastavate indikaatorite väljatöötamisse, mille puudulikkusele on viidatud punktides 161 ja 162. Seega on töös mitmeid tegevusi, mille abil on võimalik hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Nõustume, et tugiteenuste tulemuslikkuse hindamisesüsteem on väga oluline. Samas leiame, et seda on võimalik luua vaid toimivate ja tõhusate tegevuste baasilt, mis omakorda eeldab erinevate alategevuste piloteerimist ja läbiproovimist.

Haridus- ja Teadusministeerium on korrastamas haridusvaldkonna tulemusraamistikku ja seiresüsteeme Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetusprogrammist rahastatud projekti „Tõenduspõhine valitsemine alus-, üld- ja kutsehariduses“ raames.

186. **Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile koostöös Haridus- ja Noorteameti peadirektoriga:** sõlmida Haridus- ja Noorteameti ja HTMi vahel kokkulepe, et koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituste täitmise järeltegevuste info kogutaks standardiseeritult. Seejärel teha see info kättesaadavaks HTMile, kes saaks seda kasutada tugiteenuste osutamise järelevalve korraldamisel ning tugiteenuste tõhususe analüüsimisel.

Haridus- ja teadusministri vastus: senise praktika kohaselt on Haridus- ja Teadusministeerium kasutanud koolivälise nõustamismeeskonna järeltegevuse kokkuvõtteid järelevalve raames. Nõustume, et järeltegevuste info kogumine standardiseeritult võiks anda ülevaate, kas soovitused on täidetud / osaliselt täidetud / täitmata, mis saaks olla sisendiks välishindamise korraldamisel ning tugiteenuste tõhususe analüüsimisel.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori vastus: Haridus- ja Noorteameti peadirektor selle soovituse kohta oma arvamust ei esitanud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile, Haridus- ja Noorteametile ning Sotsiaalministeeriumile mitmeid soovitusi. Haridus- ja Noorteameti peadirektor saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 16.10.2020, haridus- ja teadusminister saatis vastuse 20.10.2020, Sotsiaalminister 26.10.2020.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Haridus- ja Noorteameti peadirektor: täname auditiprotsessi raames toimunud sisulise kaasamise eest. Hariduse tugiteenuste kättesaadavuse teema on väga oluline, seda on pikalt käsitletud avalikkuses ning põhjaliku aruande tegemine sel teemal on meie töösse oluline sisend.

Oleme auditi tulemustega – nii väljatoodud kitsaskohtade kui arendusettepanekutega – suures plaanis nõus. Esitame kaks ettepanekut eesmärgiga luua raportis suurem selgus ja suurendada kasutegurit.

Soovituses: *„Luua ka võimalusi lapsevanemate teadlikkuse suurendamiseks ning toetamiseks (sh hoiakute suunamiseks), et neil oleks lapse toe vajaduse üle otsustamiseks olemas kogu vajalik info“* palume täpsustada sõnastust. Praegune sõnastus jätab mulje, et lapse toevajaduse otsustaja on lapsevanem, tegelikkuses see nii ei ole. Toe vajaduse otsuse teeb osadel juhtudel kooliväline nõustamismeeskond (eri- ja tõhustatud toe puhul) ning muul juhul kool (üldtugi). Lapsevanemal on loomulikult oluline roll märkamisel, pöördumisel ja oluline on ka lapsevanemate teadlikkus kõigist võimalustest ja ka riskidest. Seetõttu teeme ettepaneku sõnastada soovitus järgnevalt: *„Luua ka võimalusi lapsevanemate teadlikkuse suurendamiseks ning toetamiseks (sh hoiakute suunamiseks), et neil oleks lapse piisavaks ja asjakohaseks toetamiseks olemas kogu vajalik info.“*

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täpsustatud. Viitame soovitusega siiski ka sellele, et kuna lapsevanem teeb lapsele toe saamise kohta lõpliku otsuse (annab loa), siis peaks see otsus olema tehtud kõiki kaasnevaid riske arvestades. Lapsevanema informeerimine ning lapse vajaduste kohta selgitustöö tegemine peab tagama informeeritud otsuse tegemise.

Haridus- ja Noorteameti peadirektor: kuna toote välja, et edastate Riigikontrolli poolt märgukirja kohalikele omavalitsustele (*KOV*), siis teeme ettepaneku lisada sinna täiendavalt ka üleskutse, et KOV-id pööraksid enam tähelepanu oma elanike teavitamisele hariduse tugiteenuste korraldusest piirkonnas. Kuna võimalusi hariduse tugiteenuste korraldamiseks on väga erinevaid ja hetkel on info koolide, lasteaedade ja osaliselt ka KOV-ide enda kodulehtedel ning seda väga erineva detailsusastmega, on lapsevanematel keeruline olukorrast vajalikku ülevaadet saada.

Riigikontrolli kommentaar: märgukirja on vastavalt täiendatud.

Haridus- ja Noorteameti peadirektori kommentaarid asutuse tegevustega haakuvate soovituste lõikes:

Riigikontrolli soovitus: tutvustada omavalitsustele hariduse tugiteenuste keskuste edukaid toimimismudeleid. Innustada ja toetada omavalitsusi tugiteenuste keskuste loomisel, et osutada tugiteenuseid koolides ja lasteaedades terviklikult ning jaotada tugispetsialistide koormust vajaduspõhiselt terve omavalitsuse ulatuses.

Juba ellu viidud tegevused:

1) Teemat käsitleti 2019 arvamusfestivalil. Sealt kogutud näited said kirja ning materjali (https://www.innove.ee/blogi/kuidas-leevendada-omavalitsuses-ja-haridusasutuses-logopeedide-eripedagoogide-jt-tugispetsialistide-puudust/) on oma piirkonna KOVidele jaganud Rajaleidja keskuste juhid.

2) Sarnastel teemadel artikleid on koostatud mitmeid, viimatine Pere ja Kodu 2020. a novembri numbrisse.

3) 4–5. veebruaril 2020 toimusid HTMi eestvedamisel KOVidele infopäevad Tallinnas ja Tartus, kus tutvustati seniseid praktikaid.

4) Rajaleidja võrgustiku juhid on kohtunud mitmete KOVidega arutamaks, kuidas esmatasandi keskuseid luua, mis on olnud senised edulood ja kasutegurid.

5) Rajaleidja poolt on tehtud infosüsteemi koopia, mida esmatasandi keskused saavad kasutada.

Planeeritud tegevused:

1) Jätkame igal KOVidega kohtumisel erinevate võimaluste tutvustamisega.

2) 15.10.2020 KOV haridusjuhtide koolitusel tutvustati viise, kuidas tugispetsialistide nappusega paremini toime tulla, sh esmatasandi keskuste võimalusi. Samaga jätkatakse järgmiste koolitusgruppide raames.

Riigikontrolli soovitus: koondada süsteemselt infot õpetajate täienduskoolituse vajaduste kohta. Seejärel tagada õpetajatele paremad võimalused omandada tuge vajavate lastega tööks vajalikud oskused tasemeõppes ning täienduskoolituses. Seejuures soodustada abiõpetaja ametikohtade loomist haridusasutustes, et toetada õpetajat ning tuge vajavaid lapsi.

Juba ellu viidud tegevused:

Kooliväliste nõustamismeeskondade soovitustes on abiõpetaja / õpetaja abi osakaal oluliselt kasvanud: 2019. a kokku 300 soovitust, 2020. a 9 kuud: kokku 498 abiõpetaja ja õpetaja abi soovitust.

Planeeritud tegevused:

1) Tänased Haridus- ja Noorteameti (Harno) kaudu rahastatavad koolitused on suunaga koolijuhtide juhtimiskompetentside haridusühenduste koostöö toetamiseks ja õpetajate digivõimekuse tõstmisele. Samas on HTM-Harno tööplaani üks fookusteema kontrolliauditi põhjal tegevuskava koostamine, millega koos on võimalik kavandada alternatiivseid koolitusprioriteete ning katteallikaid.

2) Valmisolek korraldada koolitusi tuge vajavate lastega tööks on Harnos olemas. Koolitusvajaduse info koguneb täna erivajadustega laste toetamise teemadel läbi Rajaleidjate lokaalselt, kuid infot on võimalik ka automatiseerida.

Haridus- ja teadusminister: Tunnustame auditi „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“ raames tehtud põhjalikku tööd ja Riigikontrolli panust Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks väga olulises valdkonnas ning täname soovituste eest hariduse tugiteenuste kättesaadavuse parandamiseks.

Seadusest tulenevalt on tugiteenuste kättesaadavuse tagamine kooli ja koolipidaja ülesanne, mistõttu on kontrolliaruandes viidatud probleemid ja pakutud lahendused heaks sisendiks ka kohalikele omavalitsustele oma töö paremaks korraldamiseks. Kontrolliaruandes väljendatud tunnustus Haridus- ja Teadmisministeeriumile mitmete viimastel aastatel tehtud muudatuste ja algatuste eest annab alust uskuda, liigume õiges suunas.

Alates 2018 lisandus kohaliku omavalitsuse tulubaasi täiendav rahastus tugiteenuste parema kättesaadavuse tagamiseks üldist tuge vajavatele õpilastele, lisaks antakse alates 2018. a toetusfondi kaudu tegevuskulutoetust õpilastele tõhustatud toe või eritoe rakendamiseks ning tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks. Samuti laienes 2018. aastast tugispetsialistidele sarnaselt õpetajatega lähtetoetuse taotlemise võimalus. Selle tulemusena on koolis töötavate tugispetsialistide arv kasvanud üle 30% ning tugispetsialistide palgatõus kahe aastaga on olnud enam kui 40%.

Alates eelmisest aastast teostab Haridus- ja Teadusministeerium hariduslike erivajadustega õpilaste seiret, mille käigus vaadeldakse kogu Eestit hõlmava valimi alusel tugiteenuste osutamist. Lisaks tugiteenuste kättesaadavusele vaadeldakse, kas kooli poolt märgitud tugiteenused ja nende osutamine on kooskõlas õpilase vajadustega. Eelmise aasta seire tulemustele toetudes saab väita, et taolist meetodit kasutades on tugiteenuste osutamise tulemuslikkust võimalik edukalt hinnata, samuti anda koolidele tagasisidet ja nõu, kuidas õpilase toe vajadust ja rakendatud tugimeetmeid puudutavat infot dokumenteerida.

Üldjoontes nõustume kontrolliaruande tähelepanekute ning soovitustega. Jagame Riigikontrolli arusaama, et just varajases eas on toetamisel suurem mõju, mistõttu on igati asjakohane pöörata tähelepanu tugiteenuste kättesaadavusele lasteaedades. Sarnaselt Riigikontrolliga toetame kohalike omavalitsuste algatusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel ja teenuste kesksel korraldamisel, et tugispetsialistide väärtuslikku, kuid piiratud ressurssi targalt kasutada.

Üldise tähelepanekuna soovime rõhutada seda, et seni kuni me käsitleme tuge vajavate laste õpetamist eraldiseisvana ja olemuslikult teistsugusena „tavaliste laste“ õpetamisest, ei saa kaasav haridus tegelikult rakenduda. Iga laps vajab, et ta saaks õppida enda lähima arengu tsoonis. Ehk siis nii õpetajate ettevalmistuses, täienduskoolituses kui haridusasutustes töö korraldamisel peaks tuge vajavate laste õpetamist vaatlema kui normaalset ja tavapärast igapäevatöö osa.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab oluliseks rõhutada, et haridusseaduse kohaselt koordineerib ja juhendab Haridus- ja Teadusministeerium omavalitsusi hariduskorralduses ning tagab järelevalve kaudu haridusstandardi järgimise ja kvaliteetse hariduse kättesaadavuse kogu riigis. Ühtlasi on Riigikontroll saatnud omavalitsustele märgukirja, kus on teemat puudutavatele kitsaskohtadele tähelepanu juhitud.

Haridus- ja teadusminister: Punktis 15 öeldakse, et koolivalmiduskaart ei täida õigusaktidega ettenähtud ülesannet. Tegelikult ei täida neile seadusega pandud ülesannet lasteaiad ning auditist ei selgu üheselt, mis on selle põhjuseks. Lasteaedade vastavate praktikate muutmine on eeskätt omavalitsuste ülesanne. Alushariduse seaduse eelnõu kohaselt hakatakse edaspidi lapse arengut toetavat infot koguma EHISesse ja edastama koolidele automaatselt.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab veel kord oluliseks rõhutada, et haridusseaduse kohaselt koordineerib ja juhendab Haridus- ja Teadusministeerium kohalikke omavalitsusi hariduskorralduses ning tagab järelevalve kaudu haridusstandardi järgimise ja kvaliteetse hariduse kättesaadavuse kogu riigi territooriumil. Ühtlasi on riigikontroll saatnud omavalitsustele märgukirja, kus on teemat puudutavatele kitsaskohtadele tähelepanu juhitud.

Haridus- ja teadusminister: Punkti 81 osas selgitame, et EHISesse kogutakse andmeid nende tugispetsialistide kohta, kellele on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded. Andmekogumise laiendamisega kaasneks andmete kvaliteedi küsimus.

Riigikontrolli kommentaar: andmete kvaliteedi küsimus on ka praegu kogutavate andmete puhul oluline ning see ei ole põhjus andmeid mitte koguda, kui need on olulised, et saada ülevaade tugispetsialistide olemasolust ja planeerida tasemekoolitust.

Haridus- ja teadusminister: punktis 82 esitatud väide, et lasteaiaõpetajad saavad vähem koolitusi, on tõene osaliselt, kuna kohalike omavalitsuste panuse kohta töötajate koolitusse ülevaade puudub. Keskselt korraldatud koolituste hulgas on lasteaiaõpetajad esindatud proportsionaalselt nende suhtarvule kõigist õpetajatest.

Punktide 114 ja 116 osas juhime tähelepanu asjaolule, et TALISe uuringus küsitleti vaid kolmanda kooliastme õpetajaid ja seetõttu ei saa selle tulemusi üldistada kogu õpetajaskonnale. Tasub märkida, et vastavalt TALISele on just erivajadustega õpilaste õppimist toetavates koolitustes osalemine viimastel aastatel kõige enam tõusnud (TALIS 2013 ja 2018 võrdluses 20% võrra). Ka teiste riikidega võrreldes osalevad Eesti õpetajad neil koolitustel enam.

Punktis 117 jääb arusaamatuks, millele tugines haridusasutuste hinnang tasemeõppele. Ülikoolid arendavad tasemeõppe sisu pidevalt ning seega hinnangut praegusele tasemeõppele saavad anda vaid need haridusasutused, kuhu on hiljuti tööle asunud äsja ülikooli lõpetanud alustavaid õpetajaid. On kaheldav, et see eeldus enamuse hinnangu andnud haridusasutuste puhul paika peab. Pädevused tuge vajavate laste õpetamiseks on vastavalt kutsestandardile õpetaja kutse saamise tingimuseks ning seega ka tasemeõppe vältimatuks osaks.

Riigikontrolli kommentaar: oleme punkti 82 väljatoodust lähtuvalt täiendanud. Riigikontroll rõhutab, et kuna kaasava hariduse põhimõte on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud aastast 2010, siis nii õpetaja kutsestandard kui ka tasemeõppe ning täienduskoolituste õppekavad pidanuks juba sellest ajast toetama õpetajate oskusi kaasava hariduse rakendamiseks. Õpetajate kutsestandardi sisuga peaks aga ka varem tasemeõppe läbinud õpetajad kursis olema, et teada, mida õpetajatelt oodatakse. Seda muu hulgas näiteks teavitustöö või täienduskoolituste rõhuasetuste kaudu. Auditi ajal tehtud intervjuudest (nt Kutsekoja ja Õpetajate Liidu esindajaga) selgus, et kutsestandardi kohta on õpetajate teadlikkus hetkel vähene.

Haridusasutuste vastused HTMi viidatud küsimusele (p 117) põhinevad nende kogemustel.

Haridus- ja teadusminister: punkti 118 osas soovime täpsustada, et tuge vajavate laste õpetamine ei eelda tingimata eraldi ainete õppekavasse lisamist, vaid kõikide kursuste õpetamisel tuleks arvestada ja käsitleda kaasava hariduse põhimõtteid.

Punkti 123 kohta lisame, et kogu koolimeeskonna arendamiseks on haridusasutustel võimalik taotleda ESF vahenditest toetust õpiüritusteks 5000 euro mahus. Õpiürituste üheks prioriteediks on koostöö korraldamine kaasava hariduse rakendamiseks, sest haridusliku erivajadusega õppijate toetamine eeldab kogu koolimeeskonna ühiseid pingutusi.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Lapse toetamiseks vajaliku info liikumine **63. Soovitused haridus- ja teadusministrile koostöös Haridus- ja Noorteameti peadirektoriga:** selgitada välja koostöös koolipidajate, haridusasutuste ja lapsevanemate esindusorganisatsioonidega info, mis on oluline, et toetada tuge vajava lapse arengut nii lasteaias kui ka koolis. Seejuures määrata selgelt osapoolte vastutus info dokumenteerimisel ja edatamisel, arvestades ka andmekaitse nõudeid.	**Haridus- ja teadusministri vastus:** nagu ka kontrolliaruandes (p 21, 22, 26) on märgitud, on Haridus- ja Teadusministeerium teinud viimastel aastatel EHISes mitmeid arendusi ning panustanud andmete kvaliteedi parandamiseks osapoolte teadlikkuse tõstmisesse. Osapoolte vastutus info dokumenteerimisel ja edastamisel on sätestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, koolieelse lasteasutuse seaduses ning Eesti hariduse infosüsteemi põhimääruses. Vastavalt EHISe arendustele ajakohastatakse ka põhimäärust.
Luua eelnevalt nimetatud analüüsi põhjal järgmised info jagamise võimalused: ▪ täiustada EHISe funktsionaalsust selliselt, et kogutav info oleks osapooltele (sh haridusasutus ja omavalitsus) maksimaalselt kasutatav, ning arvestada seejuures andmetele ligipääsu tagamisel osapoolte õigustega. Luua ka lasteaedade puhul sarnased info jagamise võimalused, nagu on kooliastmes (sh lapse toe vajaduse, koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituste ning tugimeetmeid puudutava info osas);	**Haridus- ja teadusministri vastus:** täna puudub õiguslik alus lapse arengu kohta käivate andmete digitaalseks kogumiseks EHISes ning automaatseks edastamiseks järgmisele lapsega seotud õppeasutusele. Vastav õiguslik alus on plaanis sätestada alushariduse seaduses ulatuses, mis ei lähe vastuollu andmekaitsetingimustega. **Riigikontrolli kommentaar:** Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aastateks 2019–2023 kohaselt pidi alushariduse seaduse eelnõu algselt valmima jaanuaris 2020. Mais 2020 lepiti valitsuse tasandil kokku tähtaja edasilükkamine. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole Riigikontrollile selgitanud, mis on tinginud alushariduse seaduse vastuvõtmise viibimise. Tegemist on olulise eelnõuga, mis toetab kaasava hariduse rakendamist juba alushariduse tasandil.
▪ luua võimalusi (nt lapsevanemate kool, koolitused, toetavad teenused tuge vajavate laste vanematele) suurendada ja toetada lapsevanemate teadlikkust (sh suunata hoiakuid), et neil oleks lapse toe vajaduse üle otsustamiseks olemas kogu vajalik info;	**Haridus- ja teadusministri vastus:** vanema nõustamine on osa nii õpetaja, tugispetsialisti kui ka Rajaleidja õppenõustamisspetsialistide tööst. Lapsevanematele suunatud koolituste korraldamine on haridusasutustes levinud praktika. Mitmetes omavalitsustes korraldatakse lapsevanematele suunatud koolitusi ka koostöös erinevate organisatsioonidega (nt Eesti Lastevanemate Liit, Lapse Heaolu Arengukeskuse Perepesad). Samuti jätkavad Rajaleidja keskused lapsevanemate koolide korraldamist ning info- ja juhendmaterjalide koostamist info võimalikult lihtsaks leidmiseks. Koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovituse andmisel on protsessi kaasatud ka vanem, kellele antakse kogu vajalik info, sh haridussoovitused ning juhtumikokkuvõte. **Haridus- ja Noorteameti peadirektori vastus:** koostatud on infovoldikud erinevatele sihtrühmadele, sh lapsevanemale – kust leida abi. Voldikuid levitatakse veebis, Rajaleidja keskustes, need on edastatud koolidele ja lasteaedadele infotahvlitele väljapanemiseks. 1) Info jagamine peab toimuma mitmel tasandil. Harno jätkab lapsevanemate nõustamist iga juhtumi raames, lisaks lapsevanemate koolide läbiviimist ning koostatud infomaterjalide levitamist. 2) Lisaks on kavas Rajaleidja veebi uuendamine (lapsevanemale info selgem esitamine) 2021. a I pa jooksul.
▪ tagada võimalused jagada omavalitsustes häid praktikaid lapse arengu kohta info dokumenteerimise ning edastamise teemal (nt korraldades seminare, koolitusi, infopäevi ja koostades tugikeskuse loomiseks soovituslikke infomaterjale);	**Haridus- ja teadusministri vastus:** kohalike omavalitsuste toetamine ja nõustamine, sh seminaride ja infopäevade korraldamine, on osa tavapärasest Rajaleidja keskuste tööst. Lapse arengu kohta info dokumenteerimise heade praktikate toetamiseks plaanime üle vaadata ja ühtlustada lapse toetamisega seotud dokumentide vormid. Kavandame vastava tegevuse järgmise aasta tööplaani.
▪ tagada teadlikkuse suurendamise ja/või järelevalve kaudu lapse arengu jälgimise süsteemne (digitaalne) dokumenteerimine lasteaias, et info puudusest ei tekiks viivitusi koolivälise nõustamismeeskonna töös. **(p-d 5–46)**	**Haridus- ja teadusministri vastus:** töörühma tasandil oleme koostöös sotsiaalsete partneritega ette valmistamas alushariduse seaduse eelnõu. Eelnõu kohaselt kantakse tugiteenuste andmed Eesti hariduse infosüsteemi. Lasteaias jälgitakse ning hinnatakse lapse arengut ja toimetulekut ning kohandatakse õppe- ja kasvatustegevust lapse toevajaduse järgi, arvestades Eesti hariduse infosüsteemis olevate lapse arenguhindamise ja -vestluse ning tugiteenuste osutamise andmetega. Samuti viiakse eelnõu kohaselt muudatus sisse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse, mille kohaselt peab vald või linn lapse koolivalmiduse hindamisel lähtuma arenguhindamise ja -vestluse ning koolivalmiduse ja tugiteenuste osutamise andmetest, mis on alushariduse seaduse alusel kantud edaspidi Eesti hariduse infosüsteemi. Lasteaia tulemusliku töö, sh õpetaja tööülesannete nõuetekohase täitmise tagamine, on lasteasutuse juhi ülesanne. **Haridus- ja Noorteameti peadirektori vastus:** Harno 2021. a tööplaani üheks fookusteemaks on tuge vajava lapse haridustee vajalike dokumentide

	analüüs ja sellele toetuva tegevuskava koostamine, et ühtlustada ja lihtsustada dokumentide loome ning pakkuda haridusasutustele välja toimivad digitaalsed vahendid nende koostamiseks ja jagamiseks.
Lapse ja tema pere toetamise koordineerimine **64. Soovitused haridus- ja teadusministrile koostöös sotsiaalministriga:** otsustada koos Sotsiaalministeeriumi ning omavalitsustega, kelle ülesandeks jääb tuge vajava lapse ja tema pere juhtumi terviklik koordineerimine. Seejärel tagada, et laps saaks võimaluse korral talle vajalikud teenused ühest kohast, lapse ja pere toetamisel ei kogutaks samasid andmeid topelt ning toevajadust hinnatakse üks kord ja jagatakse tulemusi tuge korraldavate osapooltega. See väldib tegevuste dubleerimist ning laps ja lapsevanem(ad) ei pea toe saamiseks pöörduma nii paljude asutuste poole. **(p-d 47–60)**	**Haridus- ja teadusministri vastus:** lapse abivajaduse hindamine, lapsele ja perele abi osutamine ning juhtumikorraldus on lastekaitseseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse ülesanne. Seaduse kohaselt on juhtumikorraldaja kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja. Haridus- ja Teadusministeerium ei näe vajadust kehtivat regulatsiooni muuta. Küll vajab selgemaid kokkuleppeid juhtumikorralduse raames tehtava võrgustikutöö korraldus. Alates eelmisest aastast piloteeritakse kaheksas omavalitsuses erivajadustega lastele suunatud integreeritud teenuste mudelit. Erivajadustega laste tugisüsteemide lõimimise ettepanekud koondab Sotsiaalministeerium ning need on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele hiljemalt käesoleva aasta lõpuks. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll peab oluliseks lõpetada olukord, mil lapse ja tema pere toetamisel kogutakse samu andmeid topelt ning lapse toe vajadust hinnatakse mitu korda. Samuti peab Riigikontroll õigeks, et hindamistulemusi jagatakse tuge korraldavate osapooltega ja et laps saaks talle vajalikud teenused ühest kohast ning neid ei dubleeritaks. Selleks tuleb Riigikontrolli hinnangul muuta ka erinevate valdkondade õigusakte. Haridus- ja Teadusministeerium on ka ise viidanud, et õigusaktid ei toeta lapse ja tema pere juhtumi terviklikku käsitlemist (vt p 50). **Sotsiaalministri vastus:** nõustume Teiega, et lapse õiguste ja heaolu tagamiseks on oluline riigi ja kohalike omavalitsuste ning eraõiguslike isikute valdkondade ülene koostöö. Lastele suunatud meetmeid planeerides oleme kaasanud huvirühmi, puuetega laste vanemaid, kohalikke omavalitsusi, rehabilitatsiooniteenuse osutajaid, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning haridusametit. Oleme üheskoos välja töötamas integreeritud toe mudelit, millega oluliselt vähendada lapsevanema ja pere koormust süsteemi mõistmisel niigi raskesse olukorda sattudes. Muudatusettepanekud, kuidas edaspidi erivajadustega lastele (sh puudega ja haridusliku erivajadusega), kes vajavad mitme valdkonna tuge, vajalikke teenuseid ja abi osutada, esitame valitsusele käesoleval (2020) aastal. Haridus- ja Noorteamet (Rajaleidja), Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ning Sotsiaalministeerium on alustanud koostööd, et puudega laps ja tema pere jõuaksid vajalike teenusteni kiiresti ja mugavalt. Koos kaheksa omavalitsusega katsetatakse lahendust, kus eri valdkondade hindamised tehakse koos, et lapsevanemad ei peaks pöörduma mitme asutuse poole, ning teenused tagatakse lapse peamises viibimiskohas, näiteks lasteaias, koolis või kodus. Eesmärk on tagada erivajadustega lastele ja nende peredele võimalikult kiiresti vajalik abi, et kaoks keeruline asjaajamine, lapse ja pere vajadusi vaadeldaks tervikuna ning väheneks süsteemide killustatus. Projektist saadav info on sisendiks erivajadustega laste integreeritud teenuste mudeli koostamisel. Projekt kestab 2020. aasta novembrini. Riigikontrolli hinnangul takistavad tõrked info liikumises nii haridusasutuste kui ka haridusasutuste ja lapsevanema vahel lapsele õigel ajal tuge osutamast. Selle üheks põhjuseks peate lapse toe vajaduse hindamise ja pakkumisega seotud osapoolte ebaselget vastutuse jaotust. Erivajadustega laste tugisüsteemi muudatusettepanekutes oleme samuti viidanud nii info liikumise lihtsustamise vajadusele kui andmevahetusega seotud kitsaskohtadele ja pakkunud välja erinevaid lahendusi. Samal ajal oleme taotlenud erinevateks arendustöödeks lisaraha uuest struktuurivahendite perioodist. 2018. aastast hakkasid kehtima selgemad nõuded põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks ning valitsus suurendas ka riigieelarvelist toetust nende õpilaste õppe korraldamiseks ja tugiteenuste tagamiseks. Mitmed planeeritud seadusemuudatused lasteaedade puhul on seni vastu võtmata. Peame varases faasis märgatud abivajadust ja sellele vastavalt pakutud tuge alushariduses väga oluliseks, sekkumisi saab muuta tõhusamaks, kui Haridus- ja Teadusministeerium kehtestab selgemad nõuded sarnaselt põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks. Oluline on tagada ka alushariduse spetsialistide võrdne kohtlemine, sh tasustamise küsimustes.
Lapse toetamise korraldamine omavalitsustes **134. Soovitused haridus- ja teadusministrile:** ▪ Tuua planeeritavas alushariduse seaduses selgelt välja, millised tugispetsialisti teenused peavad koolieelses lasteasutuses tagatud olema, ning tõhustada järelevalvet tugi-	**Haridus- ja teadusministri vastus:** alushariduse seaduse eelnõu kohaselt on lasteaia pidaja kohustuseks tagada tuge vajavale lapsele vähemalt logopeedi või eripedagoogi ning vajadusel muu tugiteenus. Tugiteenuste mistahes täiendav reguleerimine vajab analüüsi, kui palju see maksab ning milline on kulu riigieelarvele. **Riigikontrolli kommentaar:** 01.02.2018 jõustus koolieelse lasteasutuse seaduses säte, mille kohaselt tuleb lapsele tagada logopeedi ja eripedagoogi

teenuste kättesaadavuse üle. (Vt koos esimese soovitusega p-s 185).	või muu tugiteenus. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt tuleb muu tugiteenusena mõista ükskõik millist tugiteenust, mida konkreetne laps vajab. Riigikontroll eeldab, et igasugune rahastuse ja kulu analüüs tehakse enne seaduse vastuvõtmist ning rõhutab, et praegune sätte sõnastus koolieelse lasteasutuse seaduses võimaldab toe osutamise kohustust tõlgendada lapse vajadusi mittesoosivalt. OSKA hariduse ja teaduse uuringu seirejärgse eksperdikogu 31.10.2019 memo kohaselt peetakse alushariduse seaduse eelnõus muu tugiteenuse all silmas psühholoogi või sotsiaalpedagoogi. Seega jääb arusaamatuks, miks ka kavandatavas alushariduse seaduses on sõnastus täpselt sama, kui on tegemata analüüs, milliseid kulusid see kaasa toob.
▪ Toetada omavalitsusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel, sh parimate kogemuste jagamise ning nõustamise teel. See aitaks omavalitsustel jaotada tugispetsialistide koormust vajaduspõhiselt kogu omavalitsuses (vajaduse korral ka omavalitsuste vahel) ning võimaldaks spetsialistidel keskenduda eelkõige oma erialasele tööle.	**Haridus- ja teadusministri vastus:** toetame kohalike omavalitsuste algatusi hariduse tugiteenuste keskuste loomisel. Nii positiivsete kogemuste jagamiseks kui ka kerkinud kitsaskohtade aruteluks on alates eelmise aasta sügisest toimunud kohaliku omavalitsuse tugiteenuste keskuste koostööseminarid. Vabariigi Valitsuse ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vahelise hariduse- ja noorsootöö eelarve läbirääkimiste töörühma kokkuleppe kohaselt töötatakse käesoleva aasta lõpuks välja ettepanekud/meetmed/mudelid, mis motiveeriks kohalikke omavalitsusi looma ja pidama maakonna- ja valdkonnapõhiseid integreeritud ühisasutusi/kompetentsikeskuseid.
▪ Koguda haridusasutustelt süsteemselt tagasisidet õpetajate koolitusvajaduste kohta. Seejärel suunata täienduskoolituste korraldamist, lähtudes nende tegelikest vajadustest, et parandada õpetajate hakkamasaamist erinevate vajadustega laste toetamisel. Seejuures kasutada koolitamisel enam e-õppe võimalusi, et võimaldada rohkemate huvitunute ligipääsu koolitustele.	**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja Teadusministeerium on Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetusprogrammi raames välja töötamas õpetajate täiendusõppe süsteemse korralduse mudelit, sh täiendusõppe vajaduse ja mõju hindamise tööriistad. Projekti tähtaeg on 31.08.2021.
▪ Soodustada abiõpetajate laialdasemat rakendamist, et vähendada õpetajate koormust ning tagada lastele parem tugi. Sellele eelnevalt sätestada õigusaktides abiõpetaja roll koos kvalifikatsiooninõuetega ja vajalike pädevustega.	**Haridus- ja teadusministri vastus:** hetkel puudub õigusaktides volitusnorm abiõpetaja kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Abiõpetaja roll ja nõuded tema kvalifikatsioonile on kavas sätestada alushariduse seaduses. Eelnõu kohaselt viivad õppe- ja kasvatustegevusi lasteaias läbi õpetajad ja abiõpetajad, kelle põhiülesanne on toetada iga lapse arengut ning alushariduse omandamist. Abiõpetaja kvalifikatsiooninõuded on keskharidus, sealhulgas lapsehoidja kutse või pedagoogilised kompetentsid. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontrolli aruandes ning ka soovituses punktis 134 on mõeldud abiõpetajaid põhikooli kontekstis. Abiõpetaja roll on praegu lasteaias ning põhikoolis erinev, mistõttu ei näe Riigikontroll, et abiõpetajat puudutava reguleerimine alushariduse õigusaktides aitaks kuidagi lahendada kitsaskohti, mis praegu põhikoolis esinevad.
▪ Soodustada sarnaselt e-logopeedi ning e-psühholoogi teenusega ka muude veebipõhiste nõustamisteenuste pakkumist õpetajatele, lapsevanematele ning lastele. See võimaldaks pakkuda tugiteenuseid seal, kus tugispetsialistidest on puudus. **(p-d 64–132)**	**Haridus- ja teadusministri vastus:** valmisolek e-teenuste pakkumiseks ning laiendamiseks on olemas, nõudlus vajab täpsemat kaardistamist. **Haridus- ja Noorteameti peadirektori kommentaar:** Rajaleidja (ehk II tasandi) nõustamisteenuseid (õpetajatele, lapsevanematele, lastele) on võimalik nii psühholoogidel, logopeedidel, eripedagoogidel kui sotsiaalpedagoogidel väga suures mahus videovahendusel läbi viia. Erandiks on mõned hindamised, mille vahendid ei ole veel täna digitaalsed. Esmatasandi (ehk kooli ja lasteaia tugiteenuste) puhul on Harno 2021. a tööplaanis arendada välja võimekus vahendada (peamiselt äärealade KOVidele) ka eripedagoogi ja sotsiaalpedagoogi teenuseid video abil. Siiski markeerime ära, et videoteenuste esmatasandile müümine on pigem äärmuslik lahendus, mida peaks rakendama siis, kui tõesti kohapeale tugispetsialisti leida ei ole võimalik. Kuid oleme nõus, et võimalus videoteenuseks tuleb tagada kõikide tugiteenuste lõikes.
Tugiteenuste tagamine ja tulemuslikkuse hindamine **185. Soovitused haridus- ja teadusministrile:** ▪ Kiirendada uue alushariduse seaduse ettevalmistamist, et soodustada tugiteenuste tagamist lasteaedades ja koolides terviklikult, näiteks omavalitsuste tugikeskuste kaudu ning nii, et riigieelarvelise toetuse kasvades omavalitsuste panus tugiteenuseid	**Haridus- ja teadusministri vastus:** vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile on alushariduse seaduse eelnõu valmimise tähtaeg 2021. aasta alguses, eelnõu kohaselt jõustuvad muudatused 1. septembril 2021. **Riigikontrolli kommentaar:** Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aastateks 2019–2023 kohaselt pidi alushariduse seaduse eelnõu valmima jaanuaris 2020. Mais 2020 lepiti valitsuse tasandil kokku tähtaja edasilükkamine. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole Riigikontrollile selgitanud, mis on tinginud alushariduse seaduse vastuvõtmise viibimise. Tegemist on olulise eelnõuga, mis toetab kaasava hariduse rakendamist juba alushariduse tasandil.

rahastada ei väheneks (vt koos esimese soovitusega p-s 134).	
▪ Korraldada andmete esitamine EHISesse järgmiselt: o võimaldada üldtuge vajavate õpilaste puhul vajatavate ja rakendatavate tugimeetmete eristamist;	**Haridus- ja teadusministri vastus:** hariduslikku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse uuringus (CentAR, 2016) leiti, et koolid märgivad vajaminevaid ja pakutavaid tugiteenuseid identselt, mis on ebapraktiline, mistõttu säilima peaks neist viimane. 2018. aastal tehtud muudatuste järgselt märgib kool EHISes õpilase erivajadused ning talle osutatud tugiteenused ning rakendatud tugimeetmed, sealjuures õpilasele märgitud erivajadus ongi indikatsiooniks tugimeetme vajaduse kohta. **Riigikontrolli kommentaar:** üldtuge vajava lapse andmete märkimine EHISsse on vaatamata 2018. aasta seaduse muudatustele lünklik. Lapse erivajaduse märkimine EHISesse ei anna automaatselt arusaama sellest, milliste tugispetsialistide teenuseid või muud koolikorralduslikku meedet ta vajab. Sama erivajaduse puhul võib laps vajada erinevat tugiteenust või -meedet, seega ainuüksi viide lapse erivajaduse kohta ei ole eesmärgi saavutamiseks piisav. Lisaks on kool kohustatud rakendama erinevaid koolisiseseid tugimeetmeid üldtoe raames enne, kui Rajaleidja nõustamismeeskonna poole pöördutakse. Need kõik peaksid kajastuma ka EHISes. Riigikontroll leiab, et EHISesse kogutavad andmed peaksid olema täpsed, andmete korrektsuse tagamiseks tuleb tegeleda teavitusega ning tagada arusaadavad juhised ja tugi lasteaedadele ning koolidele. EHISe andmed peaksid kajastama tegelikku ülevaadet laste toe vajadusest ning rakendatud tugimeetmetest ning andma ühtlasi ülevaate tugispetsialistide nõudluse järele. See on oluline, et planeerida tugispetsialistide koolitustellimust ning valdkonna poliitikat.
o luua võimalus lasteaialapse toevajaduse andmete automaatseks kandumiseks EHISesse, kui kooliväline nõustamismeeskond on andnud haridussoovituse;	**Haridus- ja teadusministri vastus:** EHISe arendused tehakse vastavalt valmivale alushariduse seadusele.
o tagada, et õpetajate alamregistris kajastuks sarnaselt teiste olemasolevate tugispetsialistidega ka spetsialistid, kes töötavad omavalitsuste tugikeskuses või võlaõigusliku lepingu alusel ja osutavad haridusasutusele teenuseid;	**Haridus- ja teadusministri vastus:** alates 02.10.2018 kogutakse EHISesse infot ka nende tugispetsialistide kohta, kes töötavad kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses ning töölepingus on fikseeritud nende koormus koolis. Sisestada saab andmed ka nende erasektoris töötavate tugispetsialistide kohta, kellel on töölepingus kool fikseeritud töötamise kohana (koormus on teada). Võlaõiguslike lepingute alusel töötavate spetsialistide andmete sisestamine on vabatahtlik. Järgmisesse aastasse kavandatava tugispetsialistide teenuse seire tulemustest lähtuvalt hindame EHISe põhimääruse muutmise vajadust.
▪ Töötada välja süsteem, et hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust nii lasteaedades kui ka koolides. Seejuures kehtestada selged ja sisulised mõõdetavad näitajad, mille põhjal tugiteenuseid hinnata. Ühtlasi kaaluda nende näitajate avaliku kasutamise laiendamist: näiteks võiks kuvada haridusasutuse kohta käivaid näitajaid HaridusSilmas avaneva koolikaardi koosseisus ja luua sarnase lahenduse ka lasteaedade jaoks. Taolised avalikud nn näidikulauad võimaldavad nii haridusasutustel kui ka omavalitsustel üksteist võrrelda ning soodustavad EHISesse andmete korrektset edastamist. **(p-d 135–175)**	**Haridus- ja teadusministri vastus:** 2018. aastal muutusid põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses õpilaste toetamisega seonduvalt mitmed põhimõtted. Seadusemuudatuse järel on Haridus- ja Teadusministeeriumis algatatud ja piloteeritud mitmeid tegevusi, mille kaudu on hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Ka edaspidi jätkub tuge vajavate õpilaste toetamise seire vastavalt punktides 166–168 kirjeldatule. Samuti on plaanis viia läbi tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuetele vastavuse seire Eesti hariduse infosüsteemi põhjal, et saada ülevaade nii teenust osutavate tugispetsialistide kui ka nende kvalifikatsioonile vastavuse kohta. Muuhulgas panustatakse väljatöötatava haridusstrateegia valguses vastavate indikaatorite väljatöötamisse, mille puudulikkusele on viidatud punktides 161 ja 162. Seega on töös mitmeid tegevusi, mille abil on võimalik hinnata tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Nõustume, et tugiteenuste tulemuslikkuse hindamisesüsteem on väga oluline. Samas leiame, et seda on võimalik luua vaid toimivate ja tõhusate tegevuste baasilt, mis omakorda eeldab erinevate alategevuste piloteerimist ja läbiproovimist. Haridus- ja Teadusministeerium on korrastamas haridusvaldkonna tulemusraamistikku ja seiresüsteeme Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetusprogrammist rahastatud projekti „Tõenduspõhine valitsemine alus-, üld- ja kutsehariduses“ raames.
Asutuste koostöö tugiteenuste tulemuslikkuse hindamisel **186. Soovitus haridus- ja teadusministrile koostöös Haridus- ja Noorteameti peadirektoriga:** sõlmida Haridus- ja Noorteameti ja HTMi vahel kokkulepe, et koolivälise nõustamismeeskonna	**Haridus- ja teadusministri vastus:** senise praktika kohaselt on Haridus-ja Teadusministeerium kasutanud koolivälise nõustamismeeskonna järeltegevuse kokkuvõtteid järelevalve raames. Nõustume, et järeltegevuste info kogumine standardiseeritult võiks anda ülevaate, kas soovitused on täidetud / osaliselt täidetud / täitmata, mis saaks olla sisendiks välishindamise korraldamisel ning tugiteenuste tõhususe analüüsimisel.

haridussoovituste täitmise järeltegevuste info kogutaks standardiseeritult. Seejärel teha see info kättesaadavaks HTMile, kes saaks seda kasutada tugiteenuste osutamise järelevalve korraldamisel ning tugiteenuste tõhususe analüüsimisel. **(p-d 174–175)**	**Haridus- ja Noorteameti peadirektor** selle soovituse kohta oma arvamust ei esitanud.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk oli hinnata, kas

- info lapse toe vajaduste kohta liigub abi pakkuvate osapoolte vahel tõrgeteta ning laps saab tuge ühest kohast;
- Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on loonud eeldused, et haridusasutuses õpetavad ja toetavad lapsi tugispetsialistid ning vajaliku ettevalmistusega õpetajad;
- HTM on tugiteenuste pakkumiseks vajaliku rahastamise korraldanud nii, et lapsele saab abi osutada ühtviisi nii lasteaias kui ka põhikoolis;
- HTM hindab tugiteenuste korralduse tulemuslikkust.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Lapse toe vajadus ning info rakendatud meetmete kohta dokumenteeritakse ning see on kättesaadav haridusasutustele ja lapsevanematele. Seejuures peaks info kohe lapsega kaasa liikuma, kui ta läheb lasteaeda, kooli või vahetab haridusasutust.
- Kooliväline nõustamismeeskond teeb haridussoovitused ette nähtud 30 tööpäeva jooksul, mille järel saab haridusasutus asuda lapsele tuge pakkuma.
- Laps saab talle vajalikud tugiteenused ühest kohast – üldjuhul kas koolist või lasteaiast. Seejuures on oluline, et paika oleks pandud osapool, kes lapse juhtumi eest vastutab ja tagab, et tegevusi ei dubleeritaks.
- Lapsed saavad vajadusele vastavaid tugiteenuseid nii lasteaias kui ka koolis.
- HTM on tugispetsialistide puudusele reageerinud ning asunud probleemi lahendama.
- Õpetajatel on vajalikud teadmised ja oskused, kuidas õpetada erinevate vajadustega lapsi koos ning kohandada õpet lapse vajaduste ja võimete kohaselt.
- HTM on tugiteenuste pakkumiseks vajaliku rahastamise korraldanud selliselt, et lapsele saab abi osutada ühtviisi nii lasteaias kui ka põhikoolis.
- HTM hindab süsteemselt tugiteenuste korralduse tulemuslikkust. Selle eelduseks on vajaliku teabe kogumine.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditeeritud asutused olid Haridus- ja Teadusministeerium ja Sihtasutus Innove (mille tegevused on 1. augusti 2020. a seisuga üle viidud Haridus- ja Noorteametisse). Kohalike omavalitsuste ja haridusasutuste tegevust tugiteenuste korraldamisel on auditis käsitletud üldistatult, hinnanguid üksikute haridusasutuste ning nende pidajate kohta ei anta. Tugiteenuste kättesaadavust puudutava valdkondadeülese koostöö küsimuse käsitlemisel keskendub audit Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutusalale, lastekaitse, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste süsteemi toimimist lähemalt ei analüüsita.

2018. aasta veebruaris jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustega anti tugevam tõuge kaasava hariduse rakendamiseks. HTM oli nende seadusemuudatuste ettevalmistamisel eestvedaja, et luua eeldused tugiteenuste kättesaamiseks üldhariduses. Alushariduse tasemel ei ole sarnase suunitlusega muudatusi seni sellises mahus veel tehtud – alushariduse seaduse eelnõu valmimine on veninud.

Auditiga uuritakse, kui tulemuslik on olnud seaduse rakendamine ja eelduste loomine vajaliku toe pakkumiseks.

Auditis keskendutakse omavalitsuse peetavates lasteaedades ning üldhariduskooli põhikooliastmes õppivatele tuge vajavatele lastele. Auditis ei käsitleta tugiteenuste osutamist nendele lastele, kes õpivad põhikooli lihtsustatud õppekava järgi toimetuleku- ja hooldusõppes. Ka eralasteaiad ja -koolid, mille tegevust reguleerib muu hulgas ka erakooli seadus, on selle auditi fookusest väljas.

Kuigi eraldi koolid tuge vajavatele õpilastele (haridusliku erivajadusega laste koolid) on hariduse tugiteenuste vaates olulised ning seoses 2018. aastal jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustega on nende pidamine riigi ja omavalitsuse tasandil endiselt keskne arutelukoht, ei analüüsita seekordses auditis koolivõrku ega selle optimaalsust, samuti tugiteenuste kättesaadavust riigile kuuluvates üldhariduskoolides.

Auditeeritud ajavahemik oli 01.02.2018–31.05.2020.

Auditi metoodika

Auditis analüüsiti kõigi Eesti munitsipaallasteaedade ja -koolide ning omavalitsuste vastuseid Riigikontroll küsimustikule tugiteenuste kättesaadavuse teemal; koolivälise nõustamismeeskonna soovituse saanud hariduslikku tuge vajavate laste juhtumeid erinevates maakondades; kaasava hariduse ning tugiteenuste teemalisi ettekandeid, auditeid, uuringuid, aruandeid, hariduse tugiteenuseid puudutavaid seadusi, määrusi ning juhendmaterjale.

Analüüsimisel on kasutatud Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmeid munitsipaallasteaedades ja -koolides õppivate hariduslike erivajadustega laste ning neis töötavate tugispetsialistide kohta. Samuti on kasutatud SA Innove Rajaleidja infosüsteemi andmeid koolivälise nõustamismeeskonna tehtud otsuste kohta aastatel 01.06.2018–31.08.2019. Ühtlasi kasutati nende juurde kuuluvate juhtumikokkuvõtete ja järeltegevuste infot ning SA Innove Rajaleidja keskuste 2018. ja 2019. aasta jooksul kogutud tagasi-sideinfot osutatud teenuste kohta. Lisaks intervjueeris Riigikontroll osapooli (vt täpsemalt tabel 1).

Järgmisena on käsitletud auditi käigus tehtud analüüse.

<u>Munitsipaallasteaedade ja -koolide ning koolipidajate veebiküsitlus</u>

Et saada teada lasteaedade ja koolide ning omavalitsuste hinnangut tugiteenuste kättesaadavusele ning probleemidele, koostas auditi meeskond küsimustikud, mis edastati vastamiseks kõikidele Eesti munitsipaallasteaedadele ning -koolidele ning omavalitsustele. Vastused lasteaedadelt ja koolidelt koguti ajavahemikul 28.11.2019–03.01.2020 ning omavalitsustelt ajavahemikul 27.01.2020–17.02.2020.

Vastused küsimustikele laekusid kokku 405 lasteaialt ning 349 koolilt, vastamise määr on seega vastavalt 70% ja 81%. Küsimustikule vastanud lasteaedades oli lapsi kokku 47 612 (72% alushariduses osalevate laste koguarvust) ning koolides 113 842 (74% üldhariduses õppivate laste koguarvust[77]). Vastused omavalitsuste küsimustikule laekusid 60 koolipidajalt 79st, vastamise määr oli seega 76%.

Küsimused olid esitatud peamiselt valikvastustena, mida sai vajaduse korral kommenteerida. Peamiselt oli kasutusel 4 valikvastusega hindamisskaala, kus 1 = ei ole nõus; 2 = pigem ei ole nõus; 3 = pigem nõus; 4 = täiesti nõus või vastusevariandid „jah“, „pigem jah“, „pigem ei“, „ei“. Aruandes on tulemused peamiselt rühmitatud järgmisel moel: „ei ole nõus“ ja „pigem ei ole nõus“ on liidetud ning „pigem nõus“ ja „täiesti nõus“ on liidetud, kui ei olnud kirjutatud täpsemalt välja.

[77] Protsent arvutatud kõikide alushariduse ja üldhariduse osalejate arvust, sh riigikoolide, erakoolide ja eralasteaedade lapsed, keda auditis ei käsitletud.

Küsimustike abil selgitati välja,

- mil määral toimib koostöö ning infovahetus haridusasutuste vahel, kui laps läheb lasteaiast kooli või ühest lasteaiast või koolist teise;
- millised on haridusasutuste ja omavalitsuste seisukohad EHISe andmete kvaliteedi ja nende kasutatavuse kohta hariduse korraldamisel;
- kui suur osa hariduslikku tuge vajavatest lastest (sh eraldi hariduslikku tuge vajavatest 4-aastastest lastest ning lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppes õppivatest lastest) saab haridusasutustes neile vajalikke teenuseid, kui palju lapsi saab teenuseid vajalikust vähemal määral ning kui palju lapsi jääb haridusasutuste hinnangul vajalike tugiteenusteta;
- kui palju ning milliseid tugispetsialiste koolides ja lasteaedades töötab, milline on vastavate ametikohtade koormus, kas ning kuidas (millise aja jooksul) on tugispetsialistide teenused hariduslikku tuge vajavatele lastele kättesaadavad;
- kui palju oleks tugispetsialiste hinnanguliselt juurde vaja, et kõik lapsed, kes teenuseid vajavad, need ka saaksid;
- kuidas on tugispetsialistide ressurss omavalitsuses kasutatud, kuidas on teenuse osutamine korraldatud ning mis on peamised probleemid tugispetsialistide teenuse kättesaadavusega;
- kuidas hindavad haridusasutused Rajaleidja osutatavaid õppenõustamise teenuseid ning koolivälise nõustamismeeskonna hindamisprotsessi toimimist;
- kui paljud haridusasutuste õpetajad on läbinud täiendus- või tasemekoolitusi tuge vajava lapsega toimetulemiseks, milliseks hinnatakse täienduskoolituse vajadust ning nende koolituste kättesaadavust;
- millised muudatused on haridusasutuste ja koolipidajate arvates vajalikud õpetajate ning tugispetsialistide tasemeõppe ja täienduskoolituste süsteemis;
- kas ja kuidas on riigi toetus tugiteenuste tagamiseks, sh 01.02.2018 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustega seonduvalt eraldatud lisaraha, võimaldanud pakkuda tuge enamatele lastele;
- kuidas teevad omavalitsused omavahel koostööd, et pakkuda laste vajadustest lähtudes tugiteenuseid;
- millised on koolipidajate seisukohad ja hinnangud valdkonnaülese (sotsiaalvaldkond, tervishoid, haridus) koostöö tegemise ning tervikliku (integreeritud) teenuse osutamise kohta.

<u>Hariduslikku tuge vajavate laste juhtumite analüüs</u>

Et hinnata, kas lapsed, kes on saanud Rajaleidja kooliväliselt nõustamismeeskonnalt soovituse hariduslike tugimeetmete, sh tugiteenuste rakendamiseks, saavad vajalikku abi lasteaias või koolis, tegi Riigikontroll juhtumianalüüsi. Analüüs hõlmas 01.09.2019. aasta seisuga nelja-aastaseks saanud lapsi, kes olid saanud perioodil juuni 2018 – august 2019 kooliväliselt meeskonnalt otsuse hariduslike tugimeetmete rakendamiseks sobitus- või tasandusrühmas (kokku 48 last), ning põhikoolis õppivaid lapsi, kes olid saanud samal perioodil soovituse tugimeetmete rakendamiseks lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppes (kokku 52 last). Nelja-aastased lapsed valiti juhtumianalüüsi, sest selles vanuses on suurem osa lapsi käinud lasteaias juba mitmendat aastat. Nende toevajadust on suure tõenäosusega märgatud ning neile peaks osutatama ka vastavat abi. Lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppes olevad lapsed olid juhtumianalüüsi fookuses, sest sobiliku toe ja õppekorraldusega on vastava haridussoovituse saanud

lapsed sageli võimelised õppima tavakooli tavaklassis või vähemalt tavakooli eriklassis. Seega oli oluline näha, kas ja mil viisil nad vajalikku tuge on saanud. Analüüsis tugineti Rajaleidja andmebaasis lapse kohta vormistatud otsuse, selle juurde kuuluvale juhtumi kokkuvõtte ning juhtumi järeltegevuse infole, lapse andmetele EHISes ning vajaduse korral ka lapsega seotud haridusasutuse vastustele Riigikontrolli koostatud küsimustikus.

Juhtumianalüüsi valimi moodustas SA Innove Riigikontrolli etteantud parameetrite põhjal, hõlmates juhuslikkuse põhimõttel kõikides Rajaleidja maakondlikes keskustes vormistatud otsuseid etteantud perioodil. Valimi kujundamisel järgiti munitsipaallasteaedades ja -põhikoolides õppivate laste proportsioone 01.11.2019. aasta seisuga.

Koolivälise nõustamismeeskonna soovituse saanud laste puhul võimaldas juhtumianalüüs käsitleda järgmisi aspekte:

- lapse arengu eripära ja toevajaduse märkamine ja tuvastamine (kas lapse toe vajadust on varakult märgatud; lapse vanus koolivälise nõustamismeeskonna hindamisele jõudmisel);
- toetavate teenuste võimaldamine lapsele enne koolivälise nõustamismeeskonna hindamist (kas lapsele on osutatud tugiteenuseid; kas tugiteenuste saamiseks on kasutatud era- või sotsiaalsektori võimalusi);
- hindamisprotsess koolivälise nõustamismeeskonna poolt (haridussoovituse saamiseks kulunud aeg alates lapsevanema taotluse esitamisest; kas otsuse saamiseks kulunud aeg on olnud tavapärasest pikem; mis on selle tinginud; kas otsuse järel kogutakse süsteemselt infot laste abisaamise kohta);
- lapsele vajalike tugiteenuste kättesaadavus pärast haridussoovituse saamist Rajaleidja ja EHISe andmetel (kas info lapse toevajaduse ja temale võimaldatud tugiteenuste kohta kajastub ka EHISes; kas märgitud toevajadus ja osutatud/saadud tugiteenused on vastavuses koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitusega; kas laps saab vajalikke teenuseid vajalikus või väiksemas mahus; kas laps saab vajalikke tugiteenuseid mujalt, nt erasektorist, sotsiaalsüsteemist; kas juhtumite hulgas on lapsi, kes ei saa vajalikku abi);
- tugispetsialistide/tugiteenuste olemasolu juhtumitega seotud lasteaedades ja koolides Riigikontrolli küsitluste põhjal (kas haridusasutuses või hariduse tugiteenuste keskuses töötavad seaduses ettenähtud tugispetsialistid; kas haridusasutuste hinnangul saavad lapsed vajalikke tugiteenuseid);
- 2019. aastal tegi kooliväline nõustamismeeskond kokku kooliastmes 2989 haridussoovitust, millest 9% (268 haridussoovitust) on seotud lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppesse suunamisega. Lastaia tasandil tehti kokku 1343 haridussoovitust, millest 1% (11 haridussoovitust) puudutas lapse varem kooli lubamist, kuid kõik ülejäänud olid seotud lastele tugimeetmete määramisega.[78]

<u>Tasandus- või sobitusrühma soovituse saanud nelja-aastaste lasteaialaste ja lihtsustatud õppekava lihtsustatud õppe soovituse saanud põhikooli õpilaste tugiteenuste analüüs koos statistilise ülevaatega EHISe andmetel</u>

Selleks, et saada statistiline ülevaate hariduslikku tuge vajavatest lastest, neile rakendatavatest tugiteenustest, haridusasutustest, milles nad õpivad ning neis töötavatest tugispetsialistidest, tegi auditi meeskond päringu Eesti Hariduse Infosüsteemi. Et siduda EHISe andmeid Rajaleidja andmebaasi infoga ja hinnata tugiteenuste kättesaadavust nelja-aastaste[79]laste hulgas, kes käivad lasteaias ja kellele on antud tasandus- või sobitusrühma soovitus, ning põhikooli õpilaste hulgas, kellel on soovitatud lihtsustatud õppekava lihtsustatud õpet, küsiti vastavad andmed isikustatult 01.09.2019. aasta seisuga. Küsitud andmekoosseis oli järgmine.

[78] Rajaleidja keskuse andmed.

[79] 01.09.2019. a seisuga.

Alushariduse õppurid

- kõikide 2019/2020. õppeaasta alguse seisuga nelja-aastaste munitsipaallasteaias käivate laste puhul, kelle suhtes on tehtud nõustamiskomisjoni otsus või on õppeasutus määranud erivajaduse, küsiti järgmised andmed: isikukood, vanus õppeaasta alguse seisuga, rahvastikuregistri järgne aadress (maakond, omavalitsus), õppeasutuse registreerimisnumber (kood), õppeasutusse õppima asumise kuupäev, koolikohustuse täitmise edasilükkamine, individuaalõppe liik (sh erivajadused), hariduslikud erivajadused, lasteasutuse rühma liik, õppekeel;

- ülejäänud alushariduse õppurite puhul küsiti välja samad tunnused, kuid isikukood asendati isiku tuvastamist mittevõimaldava uuringu ID-ga.

Üldhariduse õppurid

- kõikide põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava alusel lihtsustatud õppes olevate laste puhul küsiti järgmised andmed: isikukood, vanus õppeaasta alguse seisuga, õppeasutusse õppima asumise kuupäev, õppeasutuse registreerimisnumber (kood), õppekava (kood), õppekeel (kood), õppevorm (kood), klass (klassi kood ja paralleel- ning liitklassi tunnus), kooliaste, klassi liik (kood), rahvastikuregistri järgne aadress (maakond, omavalitsus), hariduslikud erivajadused, toe liik, tugiteenused, ained, milles saab individuaalõpet, koolivälise nõustamismeeskonna soovituse registreerimisnumber ja kuupäev ning rakendamise lõpu kuupäev;

- kõikide teiste põhikooliastmes õppivate laste puhul (sh hooldus- ja toimetulekuõpe) küsiti samad andmed, kuid isikukood asendati isiku tuvastamist mittevõimaldava uuringu ID-ga.

Alushariduse spetsialistide kohta, kes osutavad tugiteenuseid (eripedagoog, logopeed), küsiti järgmised andmed: töökohaks oleva õppeasutuse registreerimiskood ja nimi, ametikoht, koormus, õppekeel, vastavus kvalifikatsiooninõuetele.

Üldhariduse põhikooli astme spetsialistide (eripedagoog, logopeed, psühholoog, sotsiaalpedagoog) kohta küsiti järgmised andmed: töökohaks oleva õppeasutuse registreerimiskood ja nimi, ametikoht, koormus, õpetatavad õppeained, vastavus kvalifikatsiooninõuetele, tundide andmine erivajadustega lastele, antavate tundide õppekeel.

Õppeasutuste kohta küsiti järgmised andmed: õppeasutuse registreerimisnumber ja täielik nimi eesti keeles, õppeasutuse pidaja liik, omandivorm, õppeasutuse liik ja alamliik, õppeasutuse pidaja nimi, pedagoogi ametijärguga õpetaja palgamäär lasteasutuses, õpetajaid abistavate töötajate ametikohtade arv.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueeritud isikud

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Haridus- ja Teadusministeerium	29.04.2019 07.10.2019 26.03.2020 06.04.2020	Piret Liba – üldharidusosakonna nõunik Agnes Pihlak – välishindamisosakonna ekspert (hariduslike erivajadustega laste ja õpilaste õppe korraldus) Jürgen Rakaselg – koolivõrgu osakonna peaekspert (riigi erikoolid) Piret Sapp – koolivõrgu osakonna nõunik Kristin Hollo – välishindamisosakonna juhataja Hille Voolaid – välishindamisosakonna asejuhataja Vilja Saluveer – hariduskorralduse osakonna juhtivekspert Margus Kärner – analüüsi osakonna EHIS valdkonna juht
SA Innove	23.04.2019 24.09.2019 10.03.2020 16.03.2020	Nele Labi – hariduse tugiteenuste agentuuri juht Epp Müil – üldhariduse õppekavade arenduskeskuse juht Kristiina Paist – üldhariduse õppekavade arenduskeskuse peaspetsialist (õppematerjalide tootmine) Anneli Luik – õppenõustamisteenuste arenduskeskuse juht

		Marju Aolaid – õpetaja ja koolijuhi täienduskoolituskeskuse juhataja Keiu Tamme – õpetaja ja koolijuhi täienduskoolituskeskuse projektijuht
Sotsiaalministeerium	02.07.2019	Hanna Vseviov – laste ja perede osakonna juhataja Gabriela Rooso – laste ja perede osakonna peaspetsialist
Eesti Haridustöötajate Liit	13.06.2019	Reemo Voltri – juhatuse esimees ja Jaan Poska Gümnaasiumi füüsikaõpetaja Inga Vendelin – Jaan Poska Gümnaasiumi õpilasnõustaja
Eesti Puuetega Inimeste Koda	04.04.2019	Anneli Habicht – tegevjuht Helen Kask – peaspetsialist
Eesti Linnade ja Valdade Liit	16.09.2019	Hille Ilves – nõunik Ott Kasuri – arendusjuht
Eesti Lasteaednike Liit	15.04.2020	Liili Pille – juhatuse esinaine Marge Põdra – liidu liige ja Jõgeva lasteaia Karikakar õppealajuhataja ja eripedagoog Pille Nelis – liidu liige ja Tartu Ülikooli sotsiaalteaduste valdkonna asejuhataja õppe alal ning haridusteaduste assistent
Eesti Lastevanemate Liit	16.04.2020	Marianne Kuzemtšenko – Lastevanemate Liidu juhatuse liige, MTÜ Eesti Autismiliidu juhatuse esimees Kristiine Vahtramäe – Lastevanemate Liidu juhatuse liige, Tallinna Pääsküla Kooli õpetaja
Viljandi Linnavalitsus	08.04.2019	Tiivi Tiido – haridus- ja kultuuriameti juht Janika Gedvil – abilinnapea
Tartu Linnavalitsus	24.04.2019	Kaspar Kreegimäe – haridusosakonna alushariduse peaspetsialist Kristi Aavakivi – haridusosakonna üldhariduse peaspetsialist
Haapsalu Linnavalitsus	24.03.2020	Mari-Epp Täht – haridusnõunik
Põltsamaa Vallavalitsus	24.04.2019	Silja Peters – haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Karro Külanurm – Põltsamaa abivallavanem vallavanema ülesannetes Helje Tamme – Põltsamaa lasteaia Tõruke direktor Kaire Kampus – Lustivere Põhikooli direktor
Tallinna Haridusamet	29.04.2020	Andres Pajula – juhataja Marika Pettai – hariduskorralduse osakonna juhataja Karin Lember – hariduskorralduse osakonna peaspetsialist
Viljandi linna nõustamisalane kompetentsikeskus	08.04.2019	Siiri Kruuse – Viljandi Päevakeskuse laste ja perede osakonna juhataja Karin Kiilaspä – Viljandi Paalalinna Kooli sotsiaalpedagoog Anneli Paulus – Viljandi Kesklinna Kooli ja Viljandi Mesimumm Lasteaia eripedagoog Katrin Heinrich – Viljandi Kaare Kooli psühholoog
Haapsalu Tugiteenuste Keskus	17.03.2020	Tiina Kütt – keskuse juht
Tallinna Õppenõustamiskeskus	28.04.2020	Milena Pogodajeva – direktor Ruuda Lind – koordinaator Jelena Berežnaja – koolitusjuht
Tartu H. Masingu Kool	24.04.2019	Siim Värv – arendusjuht Ana Kontor – arendusjuht metoodilise töö alal
Nõustamis- ja Koolitus-keskus Papaver (MTÜ)	23.03.2020	Evi Vilgats – juhtumikorraldaja, pereterapeut, sotsiaaltöötaja, tegevjuht, juhatuse liige Ester Põiklik – juhtumikorraldaja, sotsiaaltöötaja, koolituskeskuse koordinaator Kadri Vilgats – arendusjuht Angela Aljas – juhtumikorraldaja, pereterapeut, sotsiaaltöötaja
Sihtasutus Kutsekoda	11.03.2020 02.04.2020	Maris Vaht – kutsenõukogu koordinaator Margit Timakov – õpetaja kutsekomisjoni liige, Eesti Õpetajate Liidu juhatuse esimees Urve Mets – OSKA uuringujuht Andres Viia – OSKA analüütik

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati mais 2020.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Mart Vain ning audiitorid Keiu Talve, Riina Saaremägi ja Triin Jõeleht.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80035/6.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid hariduse tugiteenuste valdkonnas

10.11.2006 – **Erivajadustega laste õppimisvõimalused**

09.11.2015 – **Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Valdkonna ülevaade

Kaasav haridus ja tugiteenused

„Eesti elukestva õppe strateegia 2020“ kohaselt on eesmärk luua kõigile Eesti inimestele nende vajadustele ning võimetele vastavad õpivõimalused kogu elukaare jooksul, et tagada neile väärika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus.

Eesti hariduskorralduse juhtiv põhimõte on rakendada kaasavat hariduskorraldust. Kaasava hariduse all peetakse eelkõige silmas inimese põhiõigust kvaliteetsele haridusele oma elukohajärgses koolis. Euroopa Eriõppe ja Kaasava Hariduse Agentuuri[80] käsitluse kohaselt on kaasava hariduse eesmärk tagada kõigile õppijatele võimalus omandada tähendusrikas ja kvaliteetne haridus kodulähedases koolis koos teiste omaealiste õpilastega. Kõige üldisemalt taotleb kaasav hariduskorraldus kõigi ühiskonnaliikmete sotsiaalset kaasatust ühiskonnaelus.

Õppekorralduses tähendab kaasava hariduse põhimõtete järgimine seda, et õpilaste elukohajärgses haridusasutuses arvestatakse nende individuaalsete akadeemiliste ja sotsiaalsete võimete ja vajadustega ning tagatakse vajalike tugisüsteemide kättesaadavus.[81]

Kaasava hariduskorralduse printsiip sätestati Eesti hariduskorralduse juhtivaks printsiibiks 2010. aastal kehtima hakanud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, seaduse muudatustega 2018. aastast on kaasava hariduse rakendamine seatud üheks kvaliteetse hariduse alusprintsiibiks, mille eest vastutavad koolipidajad – munitsipaalkooli (ja -lasteaia) puhul omavalitsus ning riigikooli puhul riik.

Euroopa Eriõppe ja Kaasava Hariduse Arendamise Agentuuri definitsiooni kohaselt peetakse kaasavaks õpet, kui laps on vähemalt 80% õppetööst tavaklassis koos omaealistega ja ülejäänud aja eraldi kas rühma- või individuaalõppes. Vastavalt eeldatakse ka Eesti hariduskorralduses, et vajaliku toega, s.o kohandatud õppekorralduse ning tugispetsialistide teenuste abiga, õpivad lapsed üldjuhul elukohajärgse lasteaia või kooli tavarühmas või -klassis koos teiste omaealiste lastega. Laste vajadustest lähtudes lubab seadus siiski moodustada ka erirühmi ja -klasse ning pidada eraldi haridusasutusi tuge vajavatele lastele.

Tugispetsialistide teenused on lapse arengut, võimetekohast õppimist ja sotsiaalseid oskusi toetavad logopeedi, eripedagoogi, koolipsühholoogi või sotsiaalpedagoogi teenused.[82] Sõltuvalt laste vajadustest kaasatakse lapse toetamisse ka teisi spetsialiste, näiteks loov- ja mänguterapeute, füsioterapeute, muusikaterapeute jt. Tuge vajav laps võib lisaks tugispetsialistide teenusele vajada ka õppe mahu, hindamise või muud õppekorraldusliku aspekti kohandamist.

Hariduse omandamiseks vajalikud tugiteenused selgitatakse välja lasteaias või koolis, viies läbi pedagoogilis-psühholoogilise hindamise.[83] Hindamise viivad läbi lasteaia või kooli tugispetsialistid koos õpetajatega. Osa tugimeetmete rakendamiseks on vaja koolivälise nõustamismeeskonna soovitus, vastava haldusotsuse saamiseks tuleb lapsevanemal pöörduda koolivälise nõustamismeeskonna poole.

Osapoolte rollid

Haridusseaduse kohaselt tagavad riik ja kohalik omavalitsus Eestis igaühe võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ettenähtud tingimustel ja korras. Haridussüsteemi juhtimisel

[80] Euroopa Eriõppe ja Kaasava Hariduse Agentuur (endise nimetusega Euroopa Eripedagoogika Arendamise Agentuur) on sõltumatu ja iseotsustav organisatsioon, mida toetavad agentuuri liikmesriigid ja Euroopa Liidu institutsioonid (komisjon ja parlament).

[81] HTMi koduleht https://www.hm.ee/et/tegevused/hariduslike-erivajadustega-opilaste-toetamine-oppekorraldus-ja-tugiteenused

[82] Haridus- ja teadusministri 21.02.2018. a määrus nr 4 „Tugispetsialistide teenuse kirjeldus ja teenuse rakendamise kord“, § 2.

[83] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 46.

lähtutakse otstarbeka detsentraliseerimise põhimõttest (mis tähendab, et võimalikult palju otsuseid tehakse kohalikul tasandil kohalikest oludest lähtuvalt).

Täpsemad osapoolte rollid on auditi temaatika ulatuses allpool küll välja toodud, kuid üldiselt ei ole vastutusalad nii selgelt piiritletud, et ilmnenud probleemide korral saaks alati viidata ühele või teisele osapoolele. See kitsaskoht on välja toodud ka uue haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 eelnõus[84], vastavalt on plaanitud järgmisel strateegiaperioodil täpsustada Haridus- ja Teadusministeeriumi, omavalitsuste ning ka haridusasutuste rolle lastele hariduse tagamisel.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne on muu hulgas riigi hariduspoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi- ning täiskasvanuhariduse valdkonna korraldamine ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine.[85]

Lisaks teeb Haridus- ja Teadusministeerium järgmist[86]:

- koordineerib ja juhendab omavalitsusi ja vabariigi teisi ministeeriume hariduskorralduses, kooskõlastab nendega avalike haridusasutuste asutamise, reorganiseerimise ja sulgemise ettepanekuid õigusaktides kehtestatud korra kohaselt;
- suunab ja korraldab avalike haridusasutuste[87] õppeplaanide ja -programmide ning erivajadusega õpilaste õppevahendite koostamist ja kehtestab õppekirjanduse nõuded, et tagada selle vastavus riiklikule õppekavale;
- tagab järelevalve kaudu riigi haridusstandardi järgimise ja kvaliteetse hariduse kättesaadavuse kogu riigi territooriumil;
- tagab avalike haridusasutuste ja õpetajate metoodilise teenindamise süsteemi ja koordineerib metoodikaasutuste tööd;
- koordineerib haridustöötajate väljaõppe- ja täienduskoolituse süsteemi;
- võtab osa spetsialistide vajaduse prognoosimisest ning riikliku koolitustellimuse koostamisest;
- koordineerib spetsialistide väljaõpet rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes, koordineerib spetsialistide ja oskustööliste täiendus- ja ümberõpet;
- töötab välja hariduse riikliku finantseerimise normatiivid.[88]

SA Innove oli Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas tegutsenud sihtasutus, mille eesmärk oli elukestva õppe arendustegevuste koordineerimine ja vastavate programmide ja projektide rakendamine. SAs Innove töötati välja õppimist ja õpetamist toetavaid uuenduslikke lahendusi, korraldati eksameid, teste ja uuringuid ning pakuti Rajaleidja võrgustiku kaudu tasuta haridustugiteenuseid, sh menetleti ning koostati koolivälise nõustamismeeskonna haridussoovitusi. SA Innove tegevused on 1. augusti 2020. aasta seisuga üle viidud Haridus- ja Noorteametisse.

- Rajaleidja on üle-eestiline võrgustik, mis pakub tasuta õppenõustamist lapsi haridusteel toetavatele täiskasvanutele: vanematele, õpetajatele, tugispetsialistidele jt. Rajaleidja keskused asuvad igas maakonnas.

[84] Täpne sõnastus: Vastutuse jagunemine riigi, kohaliku omavalitsuse ja erasektori vahel haridussüsteemis on ebaselge. Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 tööversioon 24.01.2020. a seisuga.

[85] HTMi veebileht.

[86] Välja toodud ülesanded on seotud auditi temaatikaga ning ei ole ammendavad. Osa nimetatud ülesandeid viis ellu SA Innove.

[87] Riigi- ja munitsipaalharidusasutusi, välja arvatud ülikoolid, nimetatakse haridusseaduses avalikeks haridusasutusteks.

[88] Eesti Vabariigi haridusseadus.

- Rajaleidjasse võib pöörduda, kui lapse õppimise või käitumise probleemiga on lasteaias või koolis juba tegeletud, kuid vajatakse edasisi nõuandeid, haldusotsust hariduskorralduslikeks muudatusteks, erapooletut hinnangut. Rajaleidja nõustamismeeskonda kuuluvad Rajaleidja keskuste sotsiaal-pedagoogid, eripedagoogid, psühholoogid ja logopeedid. Nõustamiseks võib Rajaleidjasse pöörduda lapsevanem, õpetaja, tugispetsialist, omavalitsuse töötaja või vajaduse korral ka laps ise.
- Kui lapsele vajalike tugimeetmete rakendamiseks lasteaias või koolis on seaduse kohaselt nõutav koolivälise nõustamismeeskonna soovitus, tuleb lapsevanemal, volitatud isikul või täisealisel õpilasel esitada Rajaleidjale selleks taotlus. Rajaleidja kolmest erinevast tugispetsialistist koosnev kooliväline nõustamismeeskond annab seejärel soovitused lapse arengu toetamiseks, õppe ja kasvatuse korraldamiseks ning tugiteenuste rakendamiseks.
- Soovituste andmiseks hinnatakse lapse toimetulekut haridussüsteemis ja kasvukeskkonnas. Selleks tehakse koostööd haridus-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna spetsialistidega. Koolivälise nõustamismeeskonna vormistatud haridussoovitus ehk haldusotsus on lapsevanemale soovituslik, kuid kui vanem avaldab soovi otsust rakendada, siis koolile ja koolipidajale kohustuslik.

Kohalikud omavalitsused teevad muu hulgas järgmist:

- kavandavad oma halduspiirkonna hariduse arengu programme ja viivad neid ellu;
- asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalharidusasutusi ning registreerivad oma halduspiirkonnas asutatud haridusasutusi;
- tagavad koolipidajana oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise (sh lasteaed ja kool);
- määravad ametisse ja vabastavad ametist neile alluvate haridusasutuste juhte;
- prognoosivad vajadust õpetajate järele, abistavad haridusasutusi töötajate leidmisel;
- peavad koolikohustuslike laste arvestust ja tagavad koolikohustuse täitmise kontrolli, annavad lastele koolikohustuse täitmiseks ainelist ja muud abi, korraldavad sõidu haridusasutusse ja tagasi, tagavad meditsiiniabi ning toitlustamise õppetöö ajal;
- korraldavad haridusasutuste metoodilist teenindamist, annavad haridusasutuste juhtidele ja õpetajatele nõu koolikorralduslikes küsimustes;
- peavad puuetega inimeste arvestust ning korraldavad nende õpetamist.[89]

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on omavalitsuse ülesandeks ka tagada valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele võimalus täita koolikohustust ja omandada põhikooli riiklikule õppekavale vastav põhiharidus, vajaduse korral kaasates erakooli pidajat või riiki. Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt loob valla- või linnavalitsus vanemate soovil võimaluse kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega.

Lapsevanem on kohustatud võimaldama ja soodustama koolikohustuse täitmist. Sealhulgas on vanem kohustatud

- tegema koostööd kooliga;

[89] Eesti Vabariigi haridusseadus.

- kasutama meetmeid, mida talle pakub kool või elukohajärgne valla- või linnavalitsus;
- pöörduma kooli ettepanekul koolivälise nõustamismeeskonna poole.[90]

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus toob ka eraldi välja, et kui vanem ei täida oma kohustusi, on valla- või linnavalitsus kohustatud kasutusele võtma vajalikud meetmed lapse õiguste kaitsmiseks.

Lastel on lasteasutuses õigus vaimselt ja füüsiliselt tervislikule keskkonnale ja päevakavale, eneseusaldust ja vaimset erksust toetavale tegevusele ning pedagoogide igakülgsele abile ja toetusele alushariduse omandamisel.[91] Õpilasel on õigus ja kohustus täita õpiülesandeid ja osaleda temale kooli päevakavas või individuaalses õppekavas ettenähtud õppes.[92]

Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuulub nii tervishoiu- kui ka sotsiaalvaldkonna koordineerimine. Tervishoiusüsteemiga puutub iga laps kokku alates sünnist. Peamiseks kontaktiks lapsele/perele on perearst, kuid puudega lapse tervise hoidmiseks ning igapäevaseks toimetulekuks on olulised ka eriarstid (sh nt neuroloog ja psühhiaater).

Sotsiaalhoolekandesüsteemis on tuge vajava (sh puudega) lasteaia- või kooliealise lapse jaoks puudega lapse toetuste ning abivahendite kõrval oluline ka puude määramine[93]. Lisaks rehabilitatsiooniteenus[94], mis sisaldab rehabilitatsioonivajaduse hindamist ja tegevuste planeerimist, planeeritud tegevuste elluviimise juhendamist ja hindamist, füsioterapeudi, tegevusterapeudi ja loovterapeudi teenust ning sotsiaaltöötaja, eripedagoogi, psühholoogi ja logopeedi teenust.[95] Rehabilitatsiooniteenuseid võib praeguses süsteemis laps saada samaaegselt haridusasutuses osutatud teenustega (nt logopeedi või eripedagoogi teenus).

Eestis on lasteaia ning üldhariduskooli õpetaja ja tugispetsialisti ametikohtadele kehtestatud kvalifikatsiooninõuded haridus- ja teadusministri määrustega[96].

Organisatsioonide koostöö lapse toetamisel

Lapse õiguste ja heaolu tagamiseks peavad riigi ja omavalitsuse ametiasutused ja nende ametiisikud ning avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud tegema omavahel valdkondade üleselt koostööd kõigi lastele suunatud meetmete planeerimisel, rahastamisel ja rakendamisel, kaasates sellesse lapsi, lapsevanemaid, last kasvatavaid isikuid, huvirühmi ja avalikkust.[97] Kohalik omavalitsus on juhtrollis abivajavate laste (sh ka haridusliku erivajadusega laste) juhtumikorralduslikus töös ning võrgustikutöös.[98]

Kui peres on puudega laps, kel on lisaks terviseprobleemidele raskusi ka kooli jõudmise ja õppimisega, peab tema vanem suhtlema tõenäoliselt mitme erineva ametiasutusega:

- kui kooli igapäevased tugimeetmed ei aita õpiraskustega last piisavalt, tuleb vanemal pöörduda Rajaleidja keskusesse, kus hinnatakse lapse raskusi, antakse õppe kohandamise soovitused ja määratakse täiendavad tugiteenused ning nende maht ja sisu;

---

[90] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.

[91] Koolieelse lasteasutuse seadus.

[92] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.

[93] Puude määramise eest vastutab ja taotlusi menetleb Sotsiaalkindlustusamet.

[94] Rehabilitatsiooniteenust korraldab Sotsiaalkindlustusamet ning teenuseid osutavad rehabilitatsioonimeeskonnad üle Eesti.

[95] Sotsiaalministeeriumi veebileht.

[96] Haridus- ja teadusministri 29.08.2013. a määrus nr 30 „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“ ja haridusministri 26.08.2002. a määrus nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“.

[97] Lastekaitseseadus, § 8.

[98] Lastekaitseseadus, § 26.

- kui on vaja määrata lapsel puude olemasolu ning raskusaste, peab vanem esitama taotluse Sotsiaalkindlustusametile, enne seda tuleb käia aga arsti(de) vastuvõtul;
- kui puudega lapsele on vaja taotleda rehabilitatsiooniteenuseid, mis aitavad arendada lapse igapäevaseid eluga toimetulemise oskusi, toetada õppimist ja üldist hakkamasaamist[99], peab vanem valima välja mõne vajalikku teenust osutava meeskonna ja kooskõlas asutuse töökorraga käima lapsega hindamistel, mille alusel koostatakse rehabilitatsiooniplaan;
- kui laps vajab puude tõttu abivahendit, siis võib Sotsiaalkindlustusametile esitada ka taotluse isikliku abivahendi kaardi saamiseks. Selle saamiseks on tarvis lisaks arsti tõend või rehabilitatsiooniplaan, kus on kirjeldatud abivahendi vajalikkust. Isikliku abivahendi kaardiga saab abivahendi osta või üürida soodsamalt. Seejärel saab pere pöörduda omal valikul ükskõik millisesse abivahendeid müüvasse või neid rentivasse ettevõttesse;
- kui laps vajab kooli jõudmiseks kohandatud transporti või ka üldist tugiisiku abi, tuleb vanemal pöörduda omavalitsuse poole, kus taas hinnatakse lapse abivajadust.[100]

Kehtiva korra kohaselt tuleb abi saamiseks läbida kõik kirjeldatud instantsid, iga asutus korraldab oma hindamise, et olla kindel tehtud otsuses.

SA Innove, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ning Sotsiaalministeerium on alustanud koostööd, et puudega laps ja tema pere jõuaksid vajalike teenusteni kiiresti ja mugavalt. Koos omavalitsustega katsetatakse lahendust, kus eri valdkondade hindamised tehakse koos, et lapsevanemad ei peaks pöörduma mitme asutuse poole ning teenused tagatakse lapse peamises viibimiskohas, näiteks lasteaias, koolis või kodus[101].

Selleks on 2019. aastal alustatud koos omavalitsustega integreeritud teenuseosutamise projekti katsetamisega, seda toetavad Euroopa Liidu tõukefondid. Eesmärk on tagada erivajadustega lastele ja nende peredele võimalikult kiiresti vajalik abi, et kaoks keeruline asjaajamise korraldus, lapse ja pere vajadusi vaadeldaks tervikuna ning väheneks süsteemide killustatus.

Projektist saadav info on sisendiks erivajadustega laste integreeritud teenuste mudeli koostamisel. Projekt kestab plaani kohaselt 2020. aasta septembrini ning aruanne peaks valmima 2021. aasta I kvartalis.

Lapse toetamine lasteaias

Koolieelsetes lasteasutustes õppis 2019/2020. õppeaastal kokku 66 330 last[102], koolieelseid lasteasutusi oli kokku 614. Alushariduses osalevate laste osakaal (4. eluaastast kuni koolini) on viimastel aastatel püsinud stabiilselt vahemikus 91–93%, 2018. aastal oli see näitaja 92,8%.[103]

Varane hariduslike erivajaduste märkamine ja professionaalne abi on hilisema arengu seisukohast kriitilise tähtsusega. Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt[104] tagatakse lapsele vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, mille rakendamiseks loob võimalused lasteasutuse pidaja ning mille rakendamist korraldab direktor. Täpsemad tingimused eripedagoogi ja logopeedi ametikohtade loomiseks ning koormuse arvestamiseks on toodud koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu määruses[105], teisi tugispetsialiste see õigusakt ei käsitle.

---

[99] Lapse puude tuvastamine. Sotsiaalkindlustusameti veebileht.

[100] Riigikontroll SA Innove veebilehe andmetel.

[101] Integreeritud teenuste pilootprojekt – et erivajadusega laps jõuaks vajalike teenusteni kiiresti ja mugavalt. 02.10.2019. SA Innove.

[102] Vanuses 1,5–7 eluaastat.

[103] Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade 2019. a arengukavade täitmise analüüs. HTM, 2020.

[104] § 14.

[105] Haridus- ja teadusministri 11.09.2015. a määrus nr 42 „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseis“.

15.12.2019. aasta seisuga töötas koolieelsetes lasteasutustes EHISe andmetel 533 tugispetsialisti – 181 eripedagoogi ja 352 logopeedi[106]. Lasteaedades töötab ka sotsiaalpedagooge, psühholooge ning erinevaid muid terapeute, kuid nende kohta EHISesse andmeid ei koguta.

Lasteaias on võimalus luua vajaduse korral sobitusrühmi, kuhu kuuluvad erivajadustega lapsed koos teiste lastega, samuti erirühmi, kuhu kuuluvad erivajadustega lapsed. Sobitusrühmas on laste suurim lubatud arv väiksem kui teistes lasteasutuse rühmades, arvestades, et üks erivajadusega laps täidab kolm kohta.

Sobitusrühma võetakse vastu keha-, kõne-, meele-, intellektipuudega, raske somaatilise haigusega, psüühika- ja autismispektri häirega lapsi.

Erilasteaeda ja lasteaia erirühma võetakse erivajadustega lapsi vastu järgmiselt:

- kehapuudega laste rühma füüsilise erivajadusega lapsi;
- tasandusrühma kõnepuude ja -häire ning spetsiifiliste arenguhäiretega lapsi;
- meelepuudega laste rühma nägemis- ja kuulmispuudega lapsi;
- arendusrühma mõõduka, raske ja sügava intellektipuudega lapsi;
- pervasiivsete arenguhäiretega laste rühma autismispektri häirega lapsi.

Lapsele vajalike tugimeetmete korraldamine toimub õpetaja, tugispetsialisti ning lapsevanema koostöös, tugimeetmete võimaldamiseks sobitus- või erirühma tingimustes on vaja koolivälise nõustamismeeskonna soovitust. Selle saamiseks tuleb lapsevanemal pöörduda Rajaleidja keskusesse, mis tegutsevad kõikides maakondades.

Lapse toetamine koolis

Üldhariduskoolis õppis 2019/2020. õppeaastal 153 000 õpilast (sh 22 689 gümnaasiumiõpilast). Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt tagatakse õpilasele koolis tasuta vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenus. Selleks loob võimalused kooli pidaja ning teenuse korraldab kooli direktor.

Koolipidaja võib luua tugispetsialistide ametikohad koolis, selleks moodustatud hariduse tugiteenuste keskuses või tellida vajalikus mahus teenust väljastpoolt. 2018/2019. õppeaastal oli Eestis 532 (sh erakoolid) üldhariduskooli, kuid alla pooltes neist töötasid tugispetsialistid (vt tabel 1).

Tabel 1. Ülevaade üldhariduskoolides töötavate tugispetsialistide arvust 2018. aasta novembri seisuga*

Tugispetsialisti ametinimetus	Tugispetsialistide arv kokku 2018/2019. õa	Üldhariduskoolid, kus tugispetsialist töötab	Üldhariduskoolide arv kokku 2018/2019. õa	Osakaal kõikidest üldhariduskoolidest, kus tugispetsialist töötab
eripedagoog	289	215	532	40%
koolipsühholoog	210	193	532	36%
logopeed	274	251	532	47%
sotsiaalpedagoog	331	268	532	50%

* Tabelis kajastuvad nii põhikooli- kui ka gümnaasiumiastmes töötavad tugispetsialistid, kuna EHISe andmed ei võimalda neid eristada.

Allikas: HTM

[106] Üks isik võib töötada rohkem kui ühel tugispetsialisti ametikohal – need isikud kajastuvad koondnumbris mitmekordselt.

Lisaks tugispetsialistidele aitab lastele toe tagamisel kaasa ka abiõpetaja olemasolu. Abiõpetaja kuulub pedagoogilise personali hulka, kelle ülesanne on koostöös õpetajaga toetada õppija arengut, et aidata õpilasel saavutada püstitatud õpitulemusi. Ta abistab tuge vajavaid õpilasi kogu rühma või klassiga läbiviidavas töös õpetaja ja/või tugispetsialisti eelneva juhendamise järgi. Abiõpetaja kvalifikatsiooni-nõudeid ei ole riik kehtestanud.

Õppeaastal 2019/2020 töötas kõikides Eesti üldhariduskoolides kokku 1204 tugispetsialisti.

Tabel 2. Tugispetsialistide arv ametikohtade nimetuste alusel ning keskmine õpilaste arv tugispetsialisti kohta 2019. aasta detsembri seisuga[107]

Ametikoht	Tugispetsialistide arv üldhariduses	Keskmine õpilaste arv tugispetsialisti kohta*
eripedagoog	335	577
koolipsühholoog	232	820
logopeed	264	669
sotsiaalpedagoog	373	478
KOKKU	**1204**	**636**

* Keskmine õpilaste arv tugispetsialisti kohta on arvutatud tugispetsialisti täistööajale taandatud ametikoha koormuste põhjal. Tugispetsialistide arvu puhul tuleb arvestada, et kõik neist ei tööta täistööajaga.

Allikas: EHISe õpetajate ja akadeemiliste töötajate alamregistri andmed, Riigikontrolli arvutused EHISe andmete põhjal

Põhikoolis saab õppida põhikooli riikliku õppekava ning lihtsustatud õppekava alusel.

Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava kehtestab põhihariduse standardi intellektipuudega õpilastele, kes koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel ja vanema nõusolekul õpivad lihtsustatud, toimetuleku- või hooldusõppes.[108]

Lihtsustatud õpet rakendatakse kerge intellektipuudega õpilastele, toimetulekuõpet mõõduka intellekti-puudega õpilastele ning hooldusõpet raske ja sügava intellektipuudega õpilastele.

Lihtsustatud riiklikku õppekava tuleb vajaduse korral rakendada õpilastele kõigis Eesti Vabariigi põhikoolides, olenemata kooli õiguslikust seisundist.

Igale õpilasele on võimalik teha õppekavas muudatusi ning kohandusi, näiteks õppeajas, õppesisus, õppeprotsessis ja õppekeskkonnas. Kui muudatuste või kohandustega kaasneb nädalakoormuse või õppe intensiivsuse oluline kasv või kahanemine võrreldes kooli õppekavaga või riiklikes õppekavades ette nähtud oodatavate õpitulemuste vähendamine või asendamine, tuleb õpilasele koostada riiklikes õppekavades sätestatud tingimustel individuaalne õppekava.

Kui haridusliku erivajadusega õpilasele koostatud individuaalse õppekavaga nähakse ette riiklikus õppekavas sätestatud õpitulemuste vähendamine või asendamine või kohustusliku õppeaine õppimisest vabastamine, võib individuaalset õppekava rakendada koolivälise nõustamiskomisjoni soovitusel.[109]

Üldtugi on õpetaja pakutav individuaalne lisajuhendamine, tugispetsialistide teenuse (eripedagoog, logopeed, sotsiaalpedagoog ja psühholoog) kättesaadavus ning vajaduse korral õpiabitundide korraldamine individuaalselt või rühmas.

[107] Üks isik võib töötada rohkem kui ühel tugispetsialisti ametikohal – nemad kajastuvad ametikohtade jaotuse tabelis mitu korda.
[108] Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määrus nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“.
[109] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 18.

Üldise ajutise või pikaajalise toe vajaduse (nt õppe ümberkorraldamine, psühholoogi nõustamine või õpiabi tund) tuvastab kool ning pakub ka lapsele vajaduste kohast tuge.

Tõhustatud tuge rakendatakse õpilasele, kes oma püsiva õpiraskuse, psüühika- ja käitumishäire või muu terviseseisundi või puude tõttu vajab vähemalt üht järgmistest teenustest:

- pidevat tugispetsialistide teenust ja individuaalset õppekava ühes või mitmes aines või kõikides ainetes;
- pidevat tugispetsialistide teenust ja osaajaga õpet individuaalselt või rühmas;
- pidevat tugispetsialistide teenust ja individuaalset tuge klassis toimuva õppetöö ajal;
- õpet eriklassis.

Erituge rakendatakse õpilasele, kes tulenevalt tema raskest ja püsivast psüühikahäirest või puudest vajab

- puudespetsiifilist õppekorraldust, -keskkonda, -metoodikat, -vahendeid ning õppes osalemiseks pidevat tugispetsialistide teenust lõimituna sotsiaal- või tervishoiuteenustega;
- osaajaga õpet individuaalselt või rühmas või pidevat individuaalset tuge klassis või õpet eriklassis.

Tõhustatud ja eritoe vajaduse hindab Rajaleidja kooliväline nõustamismeeskond, kuhu lapsevanem saab pöörduda.

Koolis on eri- ja tõhustatud toega õppijate jaoks võimalik moodustada eriklasse. Lisaks võib õpilane ka osaliselt õppida eakaaslastega koos tavaklassis ning osaliselt eraldi rühmas või eriklassis.

Osaajaga õpe individuaalselt või rühmas on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse käsitluses õpe, mida õpetaja viib õpilastele läbi kas individuaalselt või väiksemas rühmas ja ühes või mitmes aines. Osaajaga individuaalse või väiksemas rühmas õppe soovituse annab kooliväline nõustamismeeskond tähtajaliselt. Sellisele õpilasele koostatakse individuaalne õppekava, mille koostamisse kaasatakse lapsevanem(ad) ja eripedagoog.

Koolis võib moodustada koolivälise nõustamismeeskonna soovituse alusel tõhustatud ja erituge vajavatele õpilastele õppetöö läbiviimiseks ja vajaliku toe pakkumiseks eriklasse. Tõhustatud tuge vajavatele õpilastele moodustatud eriklassides on klassi täitumuse piirnorm üldjuhul 12 õpilast, erituge vajavatele õpilastele moodustatud klassides 6 õpilast.

Eriklasside moodustamisel peab direktor arvestama õpilaste erivajaduste iseloomu ja soovitustega, mille on andnud eripedagoog, haridusliku erivajadusega õppija õppe koordineerija ja kooliväline nõustamismeeskond.

Kui õpilane vajab tingituna tema raskest puudest või häirest väga spetsiifilist eriõppekorraldust ja ressursimahukaid tugiteenuseid, luuakse talle võimalused õppida eriklassis või haridusliku erivajadusega laste koolis (erikoolis). Lapsevanemale jääb valikuvabadus otsustada, kas tema lapsele sobib paremini õpe tava- või erikoolis.[110]

Eestis on 2019/2020. õppeaastal kokku 34 kooli tõhustatud ja erituge vajavatele õpilastele. Neist riigi pidamisel on 15, omavalitsuste pidamisel 14 ja eraomandis 5 kooli. Õpilaste arv tuge vajavatele õpilastele mõeldud koolides on viimastel aastatel püsinud stabiilsena, 2019/2020. õppeaastal õpib neis kokku 3241 last.

[110] Hariduslike erivajadustega õpilaste toetamine: õppekorraldus ja tugiteenused. HTMi veebileht.

Riik on võtnud suunaks vähendada riigi pidamisel olevate tuge vajavate õpilaste koolide arvu ning anda nende pidamine üle omavalitsustele. Seetõttu on ka riigi erikoolide ja neis õppijate arv vähenenud. Perioodil 2015–2019 on riigi peetavate koolide õpilaste arv langenud 405 õpilase võrra ning omavalitsuste peetavate erikoolide õpilaste arv kasvanud 399 õpilase võrra.

Viimastel aastatel on tuge vajavate õpilaste jaotumine tavaklassidesse ja erikoolidesse püsinud suhteliselt muutumatuna, mõnevõrra on suurenenud eriklassides õppivate õpilaste osakaal (vt tabel 3).

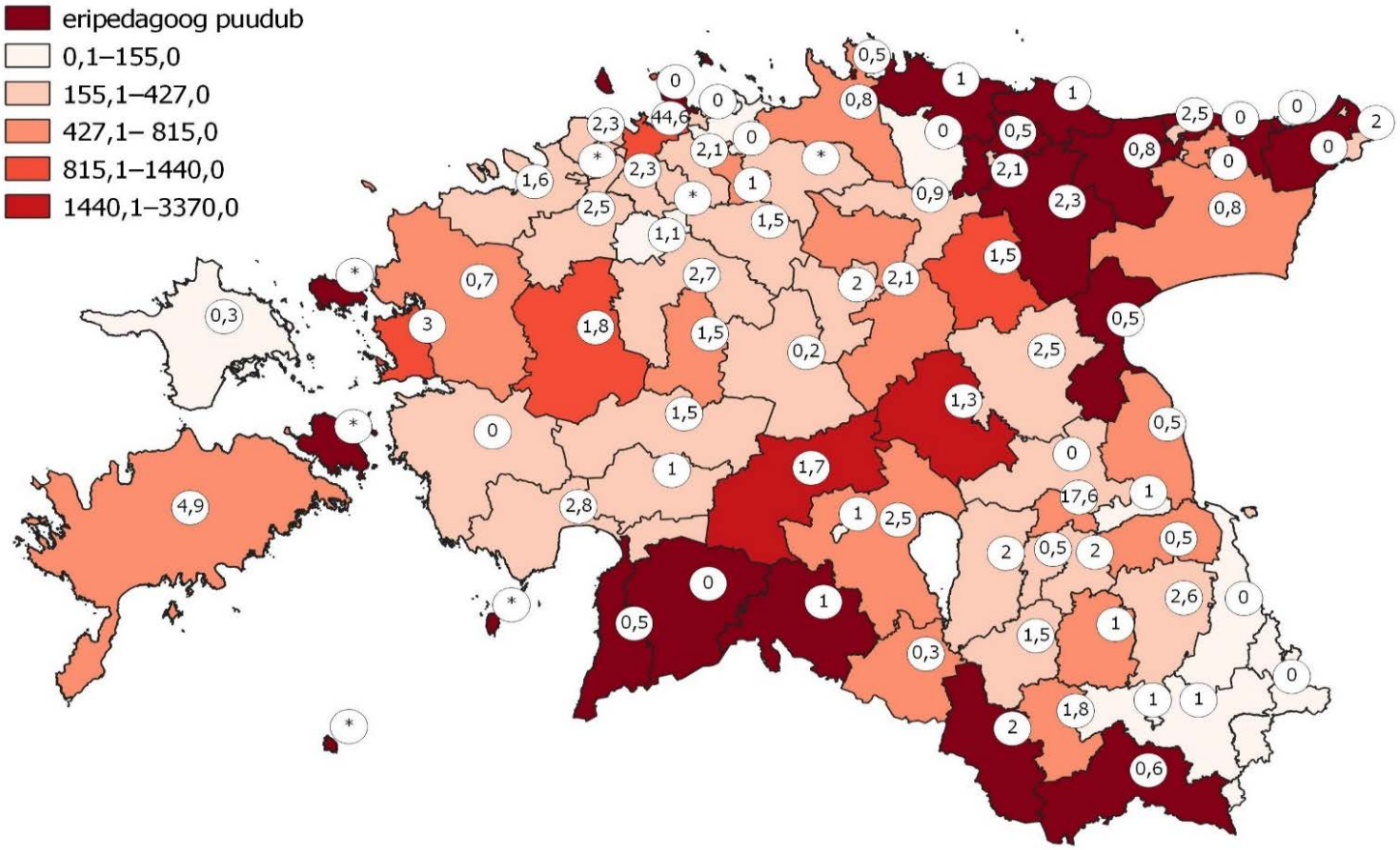
Tabel 3. Põhihariduse statsionaarse õppe haridusliku erivajadusega õpilased ning nende jagunemine lähtuvalt õppe korraldusest ja kooli pidajast aastatel 2015–2019

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019
Õpilased erikoolides (osakaal kõigist tuge vajavatest õpilastest),	**3158 (12%)**	**3218 (12%)**	**3273 (12%)**	**3213 (11%)**	**3241 (11%)**
sh munitsipaalerikoolides	1569 (50%)	1664 (52%)	1727 (53%)	1814 (56%)	1968 (61%)
sh riigi erikoolides	1466 (46%)	1400 (44%)	1350 (41%)	1195 (37%)	1061 (33%)
Õpilased eriklassides (osakaal kõigist tuge vajavatest õpilastest),	**2530 (10%)**	**2568 (9%)**	**2889 (10%)**	**3034 (10%)**	**3061 (11%)**
sh munitsipaalkoolides,	2436 (96%)	2472 (96%)	2810 (97%)	2967 (98%)	2996 (98%)
sh erakoolides	94 (4%)	96 (4%)	79 (3%)	67 (2%)	65 (2%)
Õpilased tavaõppes (osakaal kõigist tuge vajavatest õpilastest),	**20 655 (78%)**	**21 696 (79%)**	**22 214 (78%)**	**23 629 (79%)**	**21 843 (78%)**
sh munitsipaalkoolides,	20 027 (97%)	20 791 (96%)	21 172 (95%)	22 392 (95%)	20 797 (95%)
sh erakoolides	625 (3%)	904 (4%)	1041 (5%)	1233 (5%)	1044 (5%)
Õpilased kokku:	**26 343**	**27 482**	**28 376**	**29 876**	**28 145**

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Riigikontrolli arvutused

Lisa B. Tugispetsialistide olemasolu ja lisavajadus

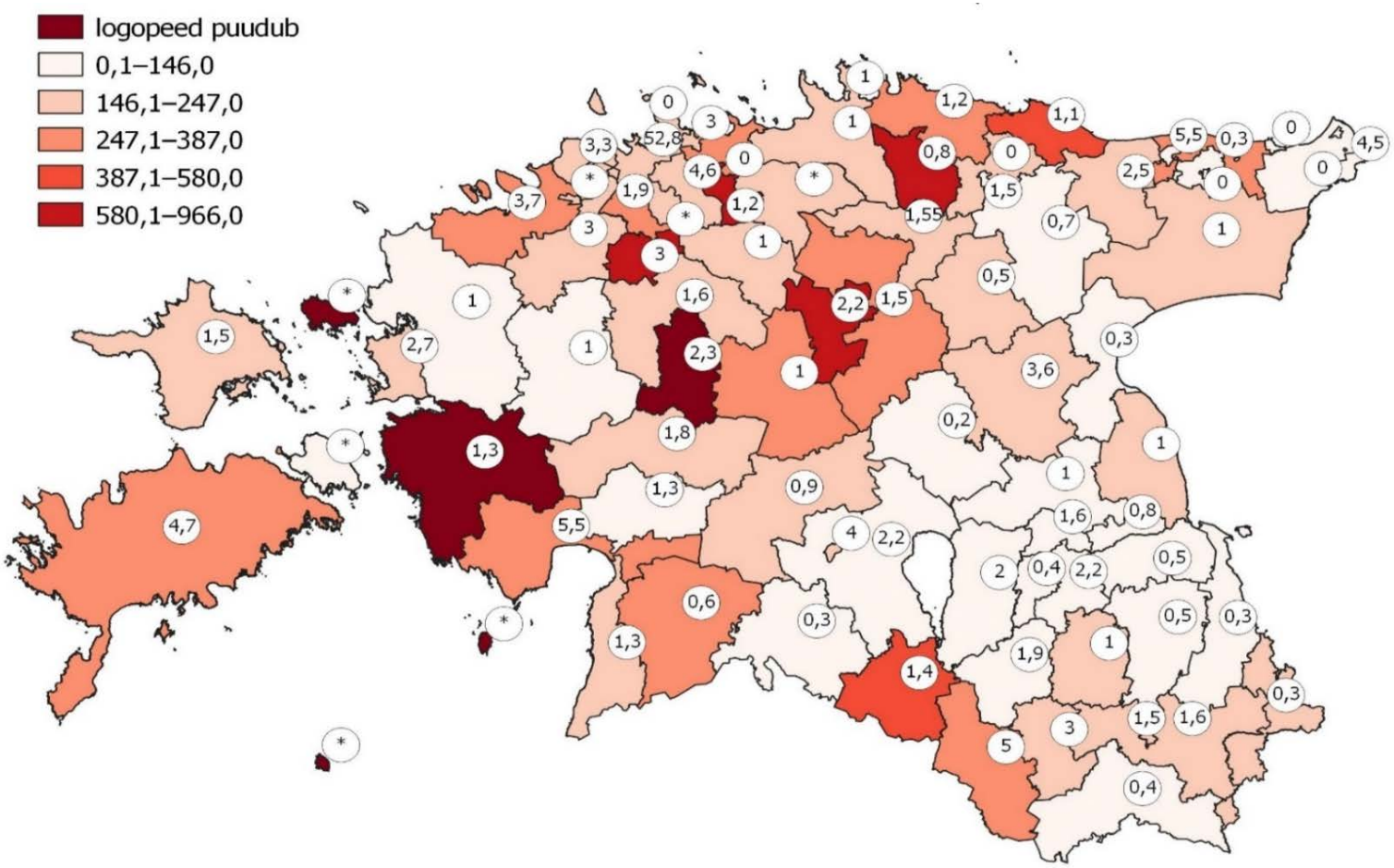
Joonis 1. Lapsi eripedagoogi kohta ja lisavajadus (arv ringis) lasteaedades kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski lasteaed. Sel juhul on lapsi eripedagoogi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll lasteaedade küsimustiku andmetel

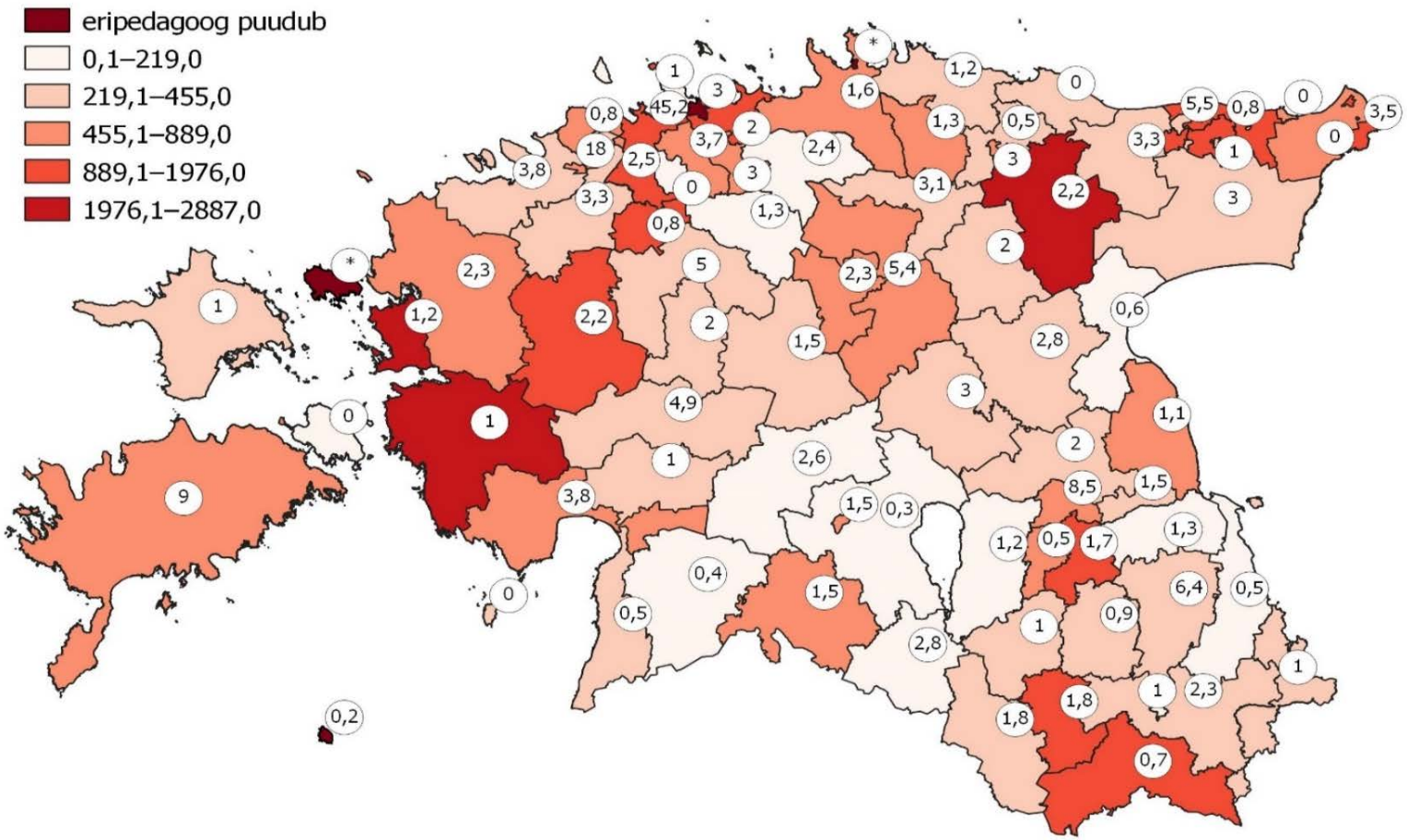
Joonis 2. Lapsi logopeedi kohta ja lisavajadus (arv ringis) lasteaedades kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski lasteaed. Sel juhul on lapsi logopeedi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll lasteaedade küsimustiku andmetel

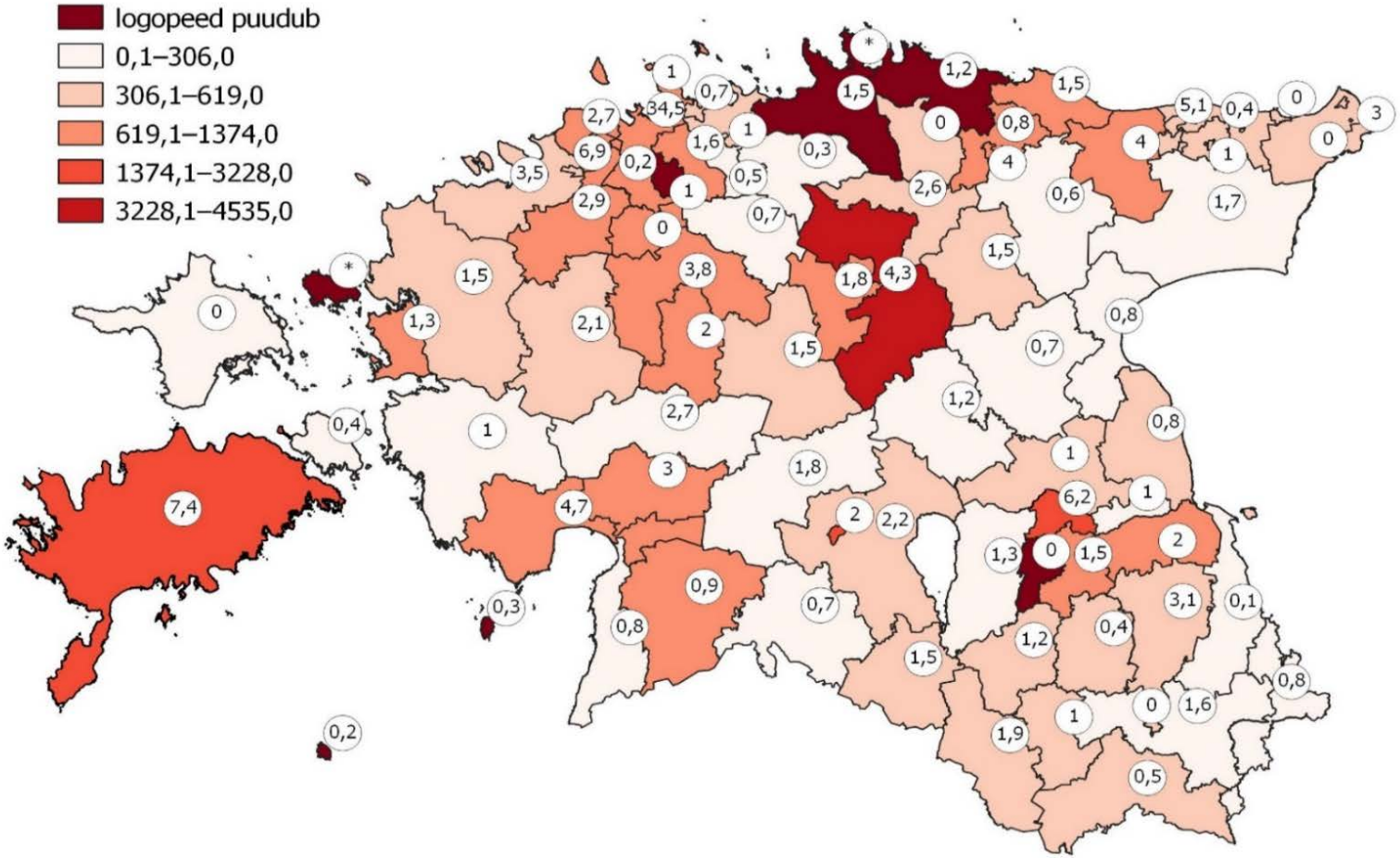
Joonis 3. Õpilasi eripedagoogi kohta ja lisavajadus (arv ringis) koolides kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski kool. Sel juhul on õpilasi eripedagoogi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll koolide küsimustiku andmetel

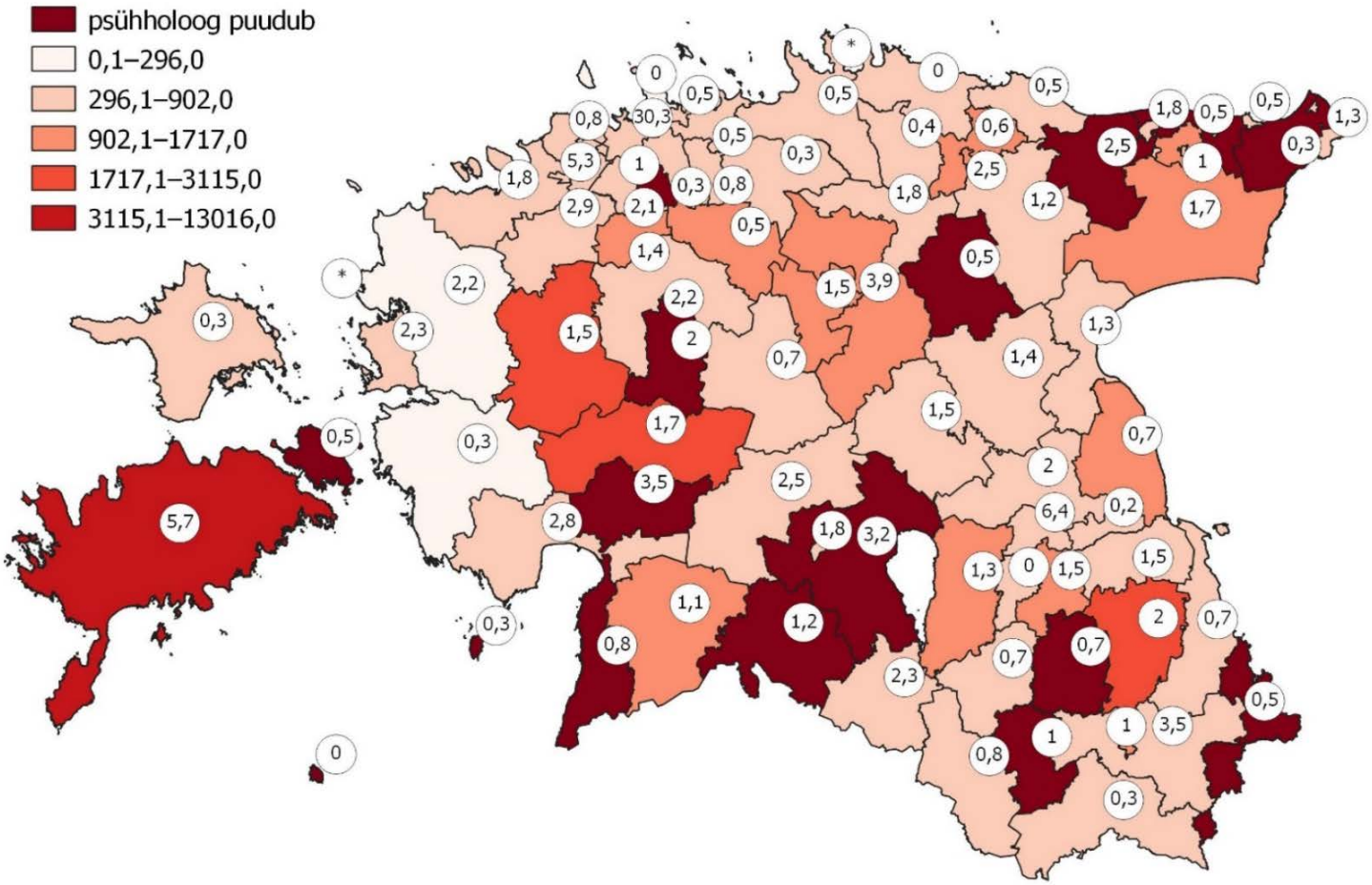
Joonis 4. Õpilasi logopeedi kohta ja lisavajadus (arv ringis) koolides kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski kool. Sel juhul on õpilasi logopeedi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll koolide küsimustiku andmetel

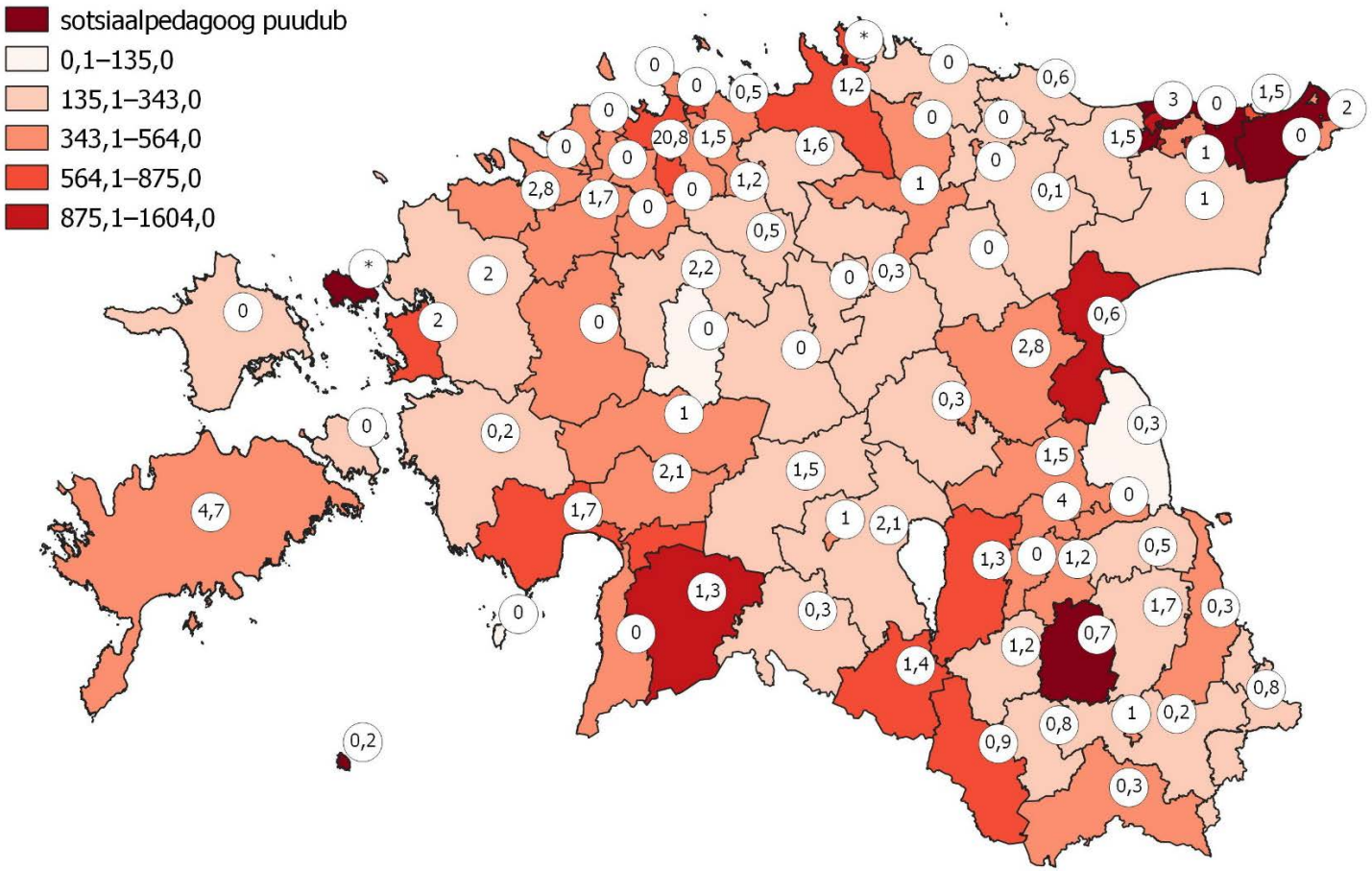
Joonis 5. Õpilasi psühholoogi kohta ja lisavajadus (arv ringis) koolides kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski kool. Sel juhul on õpilasi psühholoogi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll koolide küsimustiku andmetel

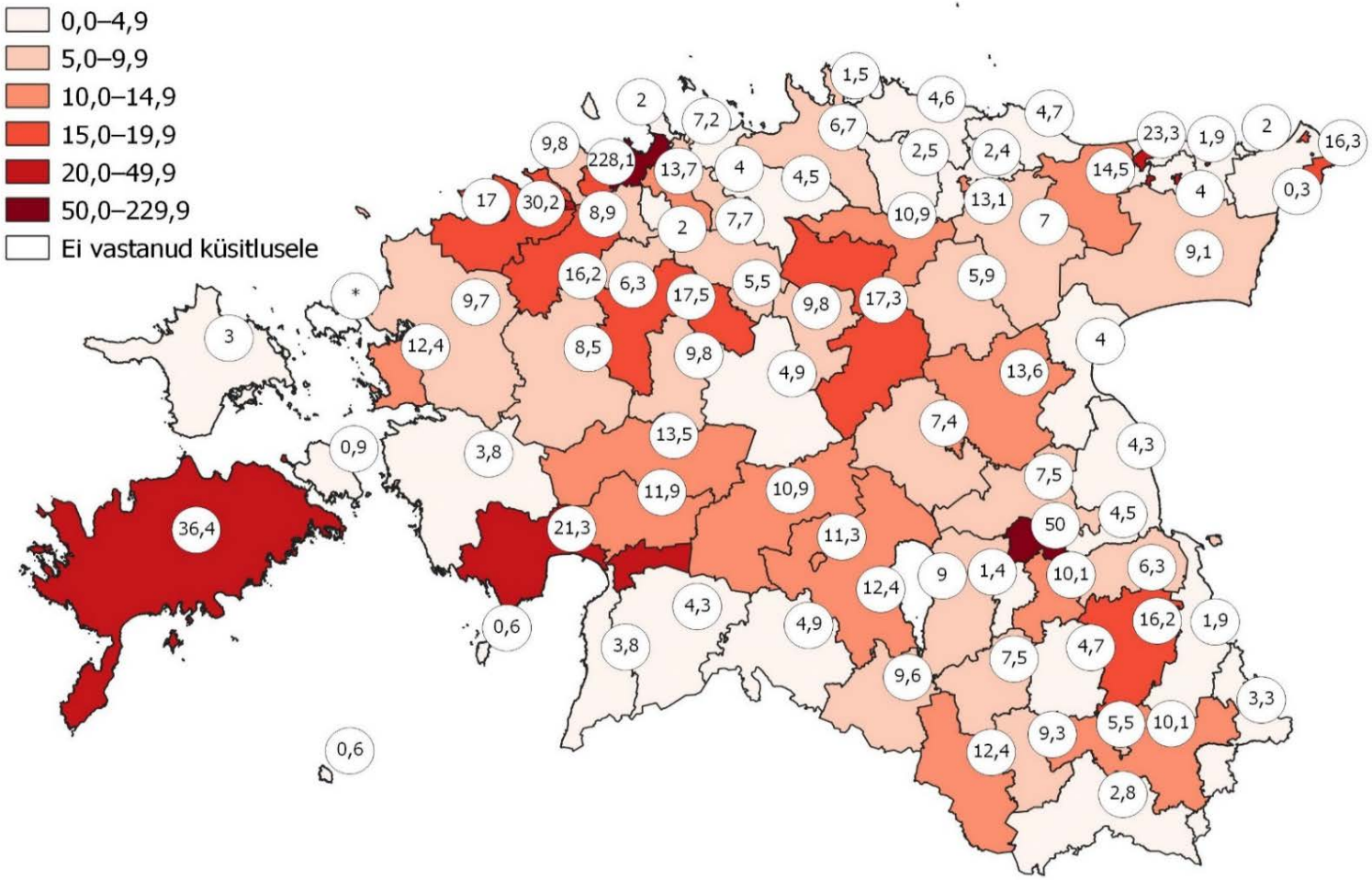
Joonis 6. Õpilasi sotsiaalpedagoogi kohta ja lisavajadus (arv ringis) koolides kohalike omavalitsuste kaupa



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski kool. Sel juhul on õpilasi sotsiaalpedagoogi kohta arvutatud EHISe andmete põhjal ning lisavajaduse info puudub.

Allikas: Riigikontroll koolide küsimustiku andmetel

Joonis 7. Tugispetsialistide vajadus lasteaedades ja koolides kokku kohalike omavalitsuste kaupa (arv ringis tähistab vajadust numbriliselt)



* Tärniga on tähistatud omavalitsused, kus küsitlusele ei vastanud ükski lasteaed ega kool.

Allikas: Riigikontroll lasteaedade ja koolide küsimustike andmetel

Tabel 1. Küsimustikele vastanud lasteasutuste arv, tugispetsialistide arv lapse kohta ning tugispetsialistide lisavajadus munitsipaalharidusasutustes

Kohalik omavalitsus	Vastanud lasteaedu	Lapsi logopeedi kohta	Logopeedide lisavajadus	Lapsi eripedagoogi kohta	Eripedagoogide lisavajadus	Vastanud koole	Õpilasi logopeedide kohta	Logopeedide lisavajadus	Õpilasi eripedagoogi kohta	Eripedagoogide lisavajadus	Õpilasi psühholoogi kohta	Psühholoogide lisavajadus	Õpilasi sotsiaalpedagoogi kohta	Sotsiaalpedagoogide lisavajadus
Alutaguse vald	3	169,00	1,00	676,00	0,75	3	285,71	1,67	380,00	3,00	1151,52	1,67	190,00	1
Anija vald	0	230,77	*	300,00	*	3	238,96	0,26	1803,03	2,42	566,67	0,30	297,50	1,55
Antsla vald	2	167,00	3,00	668,00	1,75	2	392,00	1,00	1568,00	1,75	–	1,00	313,60	0,75
Elva vald	6	136,94	2,00	246,50	2,00	4	218,82	1,25	186,00	1,20	930,00	1,25	744,00	1,25
Haapsalu linn	5	166,67	2,70	1100,00	3,00	4	823,33	1,25	2470,00	1,20	823,33	2,25	823,33	2
Haljala vald	1	386,67	1,20	–	1,00	2	–	1,20	314,00	1,20	448,57	0,00	261,67	0
Harku vald	6	206,46	3,25	394,71	2,30	4	1173,08	2,70	755,70	0,78	762,50	0,80	435,71	0
Hiiumaa vald	6	151,00	1,50	120,80	0,25	5	208,44	0,00	333,50	1,00	444,67	0,25	242,55	0
Häädemeeste vald	2	150,67	1,25	–	0,50	2	272,00	0,75	–	0,50	–	0,75	408,00	0
Jõelähtme vald	1	–	0,00	114,00	0,00	3	513,82	1,00	1735,56	2,00	561,87	0,50	413,23	0,5
Jõgeva vald	9	169,71	3,55	339,43	2,45	8	271,18	0,65	414,80	2,76	630,50	1,40	420,33	2,75
Jõhvi vald	1	108,22	0,00	487,00	0,00	1	564,00	1,00	–	1,00	–	1,00	564,00	1
Järva vald	5	361,11	1,45	541,67	2,10	7	4535,00	4,25	697,69	5,40	1295,71	3,85	172,76	0,25
Kadrina vald	1	808,00	0,75	101,00	0,00	2	506,00	0,00	722,86	1,30	843,33	0,40	506,00	0
Kambja vald	4	125,77	2,15	305,00	2,00	4	711,88	1,50	889,84	1,72	–	1,50	406,79	1,2
Kanepi vald	2	196,00	1,00	-	1,00	2	408,57	0,40	357,50	0,85	–	0,70	–	0,7
Kastre vald	1	142,00	0,50	-	0,50	3	766,00	2,00	174,09	1,30	–	1,50	191,50	0,5
Kehtna vald	4	-	2,25	568,00	1,50	3	740,00	2,00	370,00	2,00	–	2,00	134,55	0
Keila linn	0	246,5	*	197,2	*	2	618,53	6,91	534,00	18,00	492,92	5,25	534,00	0
Kihnu vald	0	0,00	*	0,00	*	1	–	0,30	390,00	0,00	–	0,30	130,00	0
Kiili vald	0	177,50	*	202,86	*	1	–	1,00	218,75	0,00	–	1,00	875,00	0

Kohila vald	4	965,33	2,98	106,47	1,10	1	935,00	0,00	1335,71	0,80	1558,33	1,40	467,50	0
Kohtla-Järve linn	13	124,77	5,51	243,64	2,50	5	566,33	5,05	403,06	5,45	532,62	1,80	1118,50	3
Kose vald	4	162,00	1,00	405,00	1,50	2	72,44	0,73	11,65	1,30	–	0,50	184,00	0,5
Kuusalu vald	3	206,67	1,00	688,89	0,80	3	–	1,50	455,32	1,62	434,52	0,53	674,02	1,23
Loksa linn	1	96,00	1,00	–	0,50	0	–	*	–	*	–	*	–	*
Luunja vald	3	113,64	0,80	125,00	1,00	2	158,15	1,00	284,67	1,50	533,75	0,20	427,00	0
Lääne-Harju vald	8	267,56	3,65	185,23	1,55	8	355,86	3,50	242,82	3,75	516,00	1,75	412,80	2,75
Lääne-Nigula vald	4	137,60	1,00	688,00	0,70	6	419,33	1,50	571,82	2,25	262,08	2,20	314,50	2
Lääneranna vald	4	–	1,30	314,00	0,00	5	229,53	1,00	–	1,00	285,00	0,30	265,12	0,2
Lüganuse vald	4	228,00	2,50	–	0,75	4	1374,00	4,00	274,80	3,25	–	2,50	229,00	1,5
Maardu linn	3	170,67	3,00	426,67	0,00	3	478,57	0,70	–	3,00	335,00	0,50	670,00	0
Muhu vald	0	124,00	*	–	*	1	202,00	0,40	202,00	0,00	–	0,50	202,00	0
Mulgi vald	4	115,43	0,25	–	1,00	3	228,17	0,70	852,63	1,53	–	1,20	231,43	0,25
Mustvee vald	2	89,17	0,30	–	0,50	4	221,29	0,75	134,51	0,60	–	1,30	1372,00	0,55
Märjamaa vald	5	110,77	1,00	1440,00	1,75	4	523,64	2,13	1241,38	2,17	2769,23	1,49	360,00	0
Narva linn	9	102,21	4,50	252,73	2,00	7	611,54	3,00	1325,00	3,50	679,49	1,30	530,00	2
Narva-Jõesuu linn	2	83,33	0,00	–	0,00	1	446,67	0,00	536,00	0,00	–	0,30	–	0
Nõo vald	4	86,05	0,37	177,60	0,50	1	–	0,00	600,00	0,50	450,00	0,00	450,00	0
Otepää vald	4	109,58	1,85	263,00	1,50	3	479,09	1,20	263,50	1,00	658,75	0,70	292,78	1,2
Paide linn	2	743,33	2,20	223,00	2,00	4	1297,26	1,77	557,06	2,30	1352,86	1,50	315,67	0
Peipsiääre vald	4	203,75	1,00	815,00	0,50	2	512,00	0,75	771,08	1,08	1280,00	0,70	128,00	0,25

Põhja-Pärnumaa vald	7	191,01	1,80	–	1,50	7	276,89	2,65	445,00	4,90	3115,00	1,65	519,17	1
Põhja-Sakala vald	4	177,78	0,93	2500,00	1,67	5	186,76	1,75	48,22	2,55	358,38	2,50	288,26	1,5
Põltsamaa vald	5	86,41	0,20	3370,00	1,25	4	196,77	1,20	358,82	3,00	610,00	1,50	305,00	0,25
Põlva vald	7	103,35	0,52	278,00	2,55	6	404,41	3,05	289,56	6,38	1988,33	2,00	236,24	1,65
Pärnu linn	12	375,90	5,50	361,87	2,75	9	931,84	4,70	686,62	3,80	878,08	2,80	761,00	1,7
Raasiku vald	2	963,33	1,20	578,00	1,00	3	264,80	0,50	662,00	3,00	662,00	0,80	367,78	1,2
Rae vald	8	195,07	4,55	201,79	2,05	5	863,01	1,64	678,64	3,70	597,20	0,25	477,76	1,5
Rakvere linn	3	137,56	1,50	257,92	2,10	3	858,50	4,00	572,33	3,00	1717,00	2,50	343,40	0
Rakvere vald	1	160,00	0,00	–	0,50	2	–	0,80	245,00	0,50	1470,00	0,60	168,00	0
Rapla vald	6	174,48	1,63	326,67	2,70	6	989,76	3,73	359,14	5,00	457,09	2,20	314,25	2,2
Ruhnu vald	0	–	*	–	*	1	–	0,20	–	0,20	–	0,00	–	0,2
Rõuge vald	3	72,43	0,35	–	0,60	3	368,75	0,50	1475,00	0,70	737,50	0,30	421,43	0,3
Räpina vald	1	138,00	0,30	153,33	0,00	3	299,27	0,11	205,00	0,50	410,00	0,68	410,00	0,3
Saarde vald	3	320,00	0,60	–	0,00	2	703,51	0,93	192,51	0,42	1002,50	1,10	1604,00	1,25
Saaremaa vald	12	355,64	4,70	782,40	4,85	15	3228,00	7,40	672,50	9,00	–	5,70	442,19	4,725
Saku vald	3	270,77	1,90	414,12	2,30	3	874,59	0,15	1078,67	2,50	829,74	2,05	462,29	0
Saue vald	6	210,44	3,00	315,67	2,50	6	768,37	2,85	254,15	3,25	534,63	2,91	543,42	1,66
Setomaa vald	1	184,00	0,25	92,00	0,00	3	98,86	0,75	346,00	1,00	–	0,50	247,14	0,8
Sillamäe linn	4	79,69	0,00	–	0,00	3	377,20	0,00	538,86	0,00	538,86	0,50	628,67	1,5
Tallinna linn	94	229,48	52,80	1320,32	44,59	51	1111,16	34,52	1235,92	45,20	853,08	30,25	873,80	20,76
Tapa vald	6	163,67	1,55	272,78	0,90	6	537,37	2,60	425,42	3,10	507,96	1,79	510,50	1
Tartu linn	23	100,60	7,30	452,69	17,55	13	2255,71	6,20	509,35	8,50	680,60	6,40	394,75	4

Tartu vald	3	92,40	1,00	205,33	0,00	4	504,00	1,00	420,00	2,00	630,00	2,00	420,00	1,5
Toila vald	1	288,00	0,25	–	0,00	1	421,67	0,40	1100,00	0,77	–	0,50	–	0
Tori vald	3	145,82	1,25	267,33	1,00	4	1161,33	3,00	290,33	1,00	–	3,50	458,42	2,1
Tõrva vald	5	512,73	1,40	470,00	0,25	5	394,00	1,50	168,86	2,75	591,00	2,33	591,00	1,4
Türi vald	2	298,46	1,00	215,56	0,20	5	415,56	1,50	415,56	1,50	779,17	0,70	196,84	0
Valga vald	5	305,33	5,00	–	2,00	4	567,91	1,85	290,71	1,80	555,00	0,80	581,43	0,9
Viimsi vald	1	203,73	0,00	–	0,00	1	–	1,00	95,25	1,00	254,00	0,00	381,00	0
Viljandi linn	3	177,14	4,00	155,00	1,00	4	–	2,00	501,00	1,50	471,53	1,75	501,00	1
Viljandi vald	8	141,71	2,20	496,00	2,50	9	387,83	2,15	155,13	0,25	–	3,20	223,00	2,1
Vinni vald	6	127,56	0,70	–	2,25	4	208,07	0,55	1976,67	2,20	593,00	1,20	296,50	0,1
Viru-Nigula vald	1	580,00	1,10	–	1,00	3	876,67	1,50	375,71	0,00	657,50	0,50	328,75	0,6
Vormsi vald	0	–	*	–	*	0	–	*	–	*	–	*	–	*
Võru linn	3	179,00	1,50	134,25	1,00	2	488,00	0,00	88,73	1,00	–	1,00	488,00	1
Võru vald	4	206,43	1,60	115,60	1,00	5	305,76	1,55	300,67	2,25	902,00	3,50	209,77	0,2
Väike-Maarja vald	3	178,00	0,50	1068,00	1,50	4	374,84	1,45	283,41	1,95	–	0,50	211,27	0

* Tugispetsialisti lisavajadus kohalikus omavalitsuses ei ole teada, kuna küsitlusele vastanuid polnud. Sinisega on märgitud laste arv tugispetsialisti kohta omavalitsustes, kus küsimustikule vastajad polnud, suhtarv on arvutatud EHISe andmetel; – tugispetsialisti omavalitsuses pole.

Laste arv kohalike omavalitsuste lasteaedades, kus küsitlusele vastanuid polnud: Anija vald – 300; Keila linn – 493; Kihnu vald – 9; Kiili vald – 355; Muhu vald – 62; Ruhnu vald – 0; Vormsi vald – 8.

Laste arv munitsipaalkoolides: Loksa linn – 276; Vormsi vald – 30.