

# Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu mõjuanalüüs

Tauno Õunapuu, Anna-Liisa Uisk, Merle Raun

23. august 2022

## Sissejuhatus

2022. aasta aprillis võttis Riigikogu menetlusse alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579SE1, mille peamine eesmärk on uuendada lasteaedade ja lastehoidude süsteemi. Senise koolieelse lasteasutuse seaduse asemel on plaanis kehtestada uus seadus, mis sätestab alushariduse korraldamise alused, selles osalevate isikute õigused ja kohustused, munitsipaal- ja eralasteaia ning munitsipaal- ja eralastehoiu tegevuse, rahastamise ja järelevalve. Peamised planeeritavad muudatused on järgmised:

- 1-3-aastaste laste lapsehoiuteenus muudetakse sisulistes aspektides haridussüsteemi osaks;
- täpsustatakse KOV üksuse õigusi ja kohustusi lasteaiakoha tagamisel;
- muudetakse lasteaiarühma moodustamise aluseid;
- senine koolieelse lasteasutuse koolitusloa ja tegevusloa taotlemise süsteem muudetakse ühtseks õppeõiguse taotlemise süsteemiks;
- muudetakse lasteaia juhtimise korraldust, täpsustatakse direktori, õppealajuhataja ja lasteaia personali ülesandeid ning kvalifikatsiooninõudeid;
- määratletakse tingimused tõhustatud või eritoe rakendamiseks;
- lasteaia õppekeel alates kolmeaastastest lastest hakkab olema vähemalt 50% ulatuses eesti keel ja igas rühmas peab olema tagatud vähemalt üks eesti keelt valdav täistööajaga õpetaja.

Kõik nimetatud muudatused puudutavad vähemalt või rohkemal määral sisuliselt ja rahaliselt kohalikke omavalitsusi (edaspidi KOV). Samas, vastavalt riigieelarve seadusele ja Haridus- ja Teadusministeeriumi eelnõule, jätkub KOVide toetamine antud valdkonnas sarnaselt senisele.

01.06.2022 toimunud Riigikogu I lugemisel lükati eelnõu tagasi, kuid poliitiliste muudatuste ja Vabariigi Valitsuse vahetumise valguses on võimalik, et eelnõu võetakse uuesti menetlusse.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on selgitada alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõust (579 SE) tulenevad ülesanded, kohustused ja nende täitmisega kaasnev täiendav fiskaalne mõju KOV eelarvele. Hindamisküsimused ning vastav peamine hindamise meetoodika on toodud alljärgnevas tabelis.

**Tabel 1.** Hindamisküsimused ning rakendatav peamine meetoodika

Hindamisküsimused	Meetoodika
<b>Nõuded teenusele ja töötajate kvalifikatsioonile</b>	
1. Millised on nõuded lapsehoidudele, sh eralastehoiud – kui palju on neid, kes täna ei vasta eelnõus esitatud nõuetele? Kui nõuetele mittevastavad lastehoiud on sunnitud ukсед sulgema, kui palju oleks vaja täiendavaid lasteaiakohti juurde?	• Dokumendi- analüüs
2. Millised on nõuded lasteaia direktoritele, sh kvalifikatsioon?	
3. Millised on uued nõuded lasteaia personalile, sh lapsehoidjate kvalifikatsioonile (sh täiendõpe)?	
<b>Mõju tööjõuvajadusele</b>	
4. Kui suur osa tänasest personalist (lasteaiaõpetajad, õpetajate abid, direktorid – arv ja kvalifikatsioon) ei vasta esitatud nõuetele ja seepärast võib kaotada töö? Kust leida uusi õpetajaid?	• Dokumendi- analüüs • Intervjuud
5. Milline on täiendavate tugiteenuste spetsialistide vajadus. Kui palju tugiteenuste spetsialiste on vaja, et tagada lasteaedades teenus nõutaval tasemel ning millal on võimalik likvideerida puudujääk?	
6. Milline on eestikeelsete õpetajate vajadus arvestades õpetajate pealekasvu dünaamikat? Kui palju eestikeelseid õpetajaid on vaja, et tagada lasteaedades eestikeelne haridus ning millal on võimalik likvideerida puudujääk?	

<b>Mõju KOV-ide finants- ja halduskoormusele</b>	
7. Millised uued ülesanded kaasnevad KOV-ile ja sellega kaasnev finantskoormuse võimalik kasv?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumendi-analüüs</li> <li>• Intervjuud</li> <li>• Finants-analüüs</li> </ul>
8. Milline on personalile esitatavatest uute nõuetest (sh kvalifikatsiooninõuetest) tulenev täiendav finantskoormus?	
9. Kuidas muutub lasteaiakoha määramise süsteem ja menetlemise aeg ning milline on sellega kaasnev täiendav haldus- ja finantskoormus?	
10. Milline on lapsele vajaliku toe määramisega kaasnevate uute töökohtade loomise vajadus ja/või võimalik lasteaiatöötajate töökoormuse ning finantskoormuse kasv?	
11. Millised on tugiteenuste tagamisega (sh uued tugiteenused) kaasnevad kulud?	
<b>Üldine seaduse rakendamise mõju</b>	
12. Milline on funktsioonide struktuurne ja sisuline jaotus, kas tegemist on olemasolevate ümber sõnastamisega või uute lisandumisega?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumendi-analüüs</li> <li>• Intervjuud</li> </ul>
13. Milline on seaduse üldine mõistlik rakendusae?	

Mõju analüüsis hinnati eelnõu võimalikku mõju muudatuste kaupa nii sisulisest kui finantsilisest aspektist. Peamiseks analüüsimeetodiks olid seejuures kvalitatiivsed meetodid: dokumendianalüüs ja intervjuud. Finantskoormuse hindamiseks teostati finantsanalüüs ja koguti selleks vajalikud kvantitatiivsed andmed. Analüüsi läbiviimisel lähtusime ka Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt väljatöötatud mõjude hindamise meetodikast.<sup>1</sup>

Peamised analüüsi aluseks olevad allikmaterjalid olid:

- Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579SE koos seletuskirja rakendusaktide kavandite ja kooskõlastustabelitega  
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seaduse%20eel%C3%B5u%20\(579%20SE%20\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seaduse%20eel%C3%B5u%20(579%20SE%20))
- Koolieelse lasteasutuse seadus koos rakendusaktidega  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006?leiaKehtiv>
- KOVide tagasiside AHLS eelnõu kohta – MÕJU ANALÜÜS (ELVL töödokument)
- ELVL-i märkuste ja ettepanekutega mitteametlikult arvestamine AHLS eelnõus, 31.05.22 (ELVL töödokument)
- AHS EN kitsaskohad ja uuendused KOV-ide jaoks, 17.02.22 (ELVL töödokument)
- Eelnõu töörühma materjalid
- KOV-ide tagasiside AHLS eelnõule (ELVL töödokumendid)
- Õpetajate järelkasvu tegevuskava,  
[https://www.hm.ee/sites/default/files/jarelkasvu\\_arnengusuunad\\_aastani\\_2026\\_mai\\_2021.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/jarelkasvu_arnengusuunad_aastani_2026_mai_2021.pdf)
- Eesti keele arengukava 2021–2035, <https://www.valitsus.ee/media/4014/download>
- IELS – alushariduse ja laste heaolu uuring, <https://www.harno.ee/iels>
- Alushariduse andmed portaalis Haridussilm, <https://www.haridussilm.ee/ee2>
- Asjakohased andmed HTM, HARNO ja Statistikaameti veebis, portaalis H-veeb jm

<sup>1</sup> Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2021) Mõjude hindamise meetodika  
<https://www.just.ee/media/562/download>

<sup>2</sup> Haridussilmast pärinevad kõik käesolevas analüüsis kasutatud alushariduses osalevate laste ja õpetajate arvud ning nendel põhinevad arvutused ja prognoosid

Olulisemate mõjutegurite väljaselgitamiseks viidi läbi intervjuud kokku 11 kohaliku omavalitsuse esindajatega:

	Laste arv alushariduses	10-a trend	sh eralasteaias	Eralastehoius	venekeelsed ja/või keelekümblus rühmad	lapsi/logo-peede	lapsi/eripedagooge
<b>Laste arv alushariduses kasvav</b>							
Rae vald	1858	+140%	30	396	-	232	186
Saue vald	1442	+30%	83	441	-	240	322
Viimsi vald	1250	+13%	426	115	-	313	250
Rakvere vald	278	+15%	68	0	-	278	278
<b>Laste arv alushariduses stabiilne</b>							
Tartu linn	5424	stabiilne	675	1240	9%	110	200
Pärnu linn	2783	stabiilne	33	19	3%	464	186
Rakvere linn	813	stabiilne	194	162	-	204	271
Rapla vald	683	stabiilne	0	115	-	228	342
Jõgeva vald	612	stabiilne	0	3	-	204	153
Toila vald	169	stabiilne <sup>3</sup>	56	0	-	169	-
<b>Laste arv alushariduses kahanev</b>							
Loksa linn	88	-10%	0	0	48%	44	-
Narva linn	2330	-23%	0	5	97%	106	583
<b>KOKKU</b>	<b>66 979</b>	<b>stabiilne</b>	<b>3 299</b>	<b>5879</b>	<b>20%</b>	<b>172</b>	<b>271</b>

Intervjueeritavate valikul lähtuti põhimõttest, et esindatud oleks 2-3 suuremat linna, 1-2 Tallinna lähivalda, 1-2 linna endiste maakonnakeskuste seast ja 3-4 valda Eesti eri piirkondadest. Lõplik nimekiri koostati Eesti Linnade ja Valdade Liidu ettepanekute põhjal. Intervjuude tulemused on esitatud analüüsi osas vastavate teemaplokkide juures.

<sup>3</sup> Toila valla alushariduse osalevate laste arv kasvas aastatel 2012-2016 20% ning on pärast seda olnud stabiilne

## Analüüs

Seadusega kavandatavad muudatused võib jagada järgmisteks suuremateks plokkideks:

1. Lasteaia koha tagamine;
2. Õppekeel;
3. Tugiteenuste osutamine;
4. Lasteaia juhtimine ja tegevuse korraldamine;
5. Lasteaia direktori, õppealajuhataja ja töötajate kvalifikatsiooninõuded
6. Lastehoiu muutmine haridussüsteemi osaks;
7. Lasteaia ja lastehoiu rahastamine

Alljärgnevalt on toodud teemaplokkide kaupa olulisemad muudatused, nende võrdlus kehtivate regulatsioonidega ning mõju iseloom ja ulatus.

### 1. Lasteaia koha tagamine

Üks suurema mõjuga muudatusi kohalike omavalitsuste jaoks puudutab lasteaia koha määramist. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on eelnõuga kavas **kaotada lasteaedade teeninduspiirkonna mõiste** (eelnõu § 4 lg 1). Sisuliselt muutub seeläbi vanemate jaoks lasteaia valimine paindlikumaks. Praegu lähtub KOV lasteaia koha määramisel esmajärjekorras teeninduspiirkonnast, kuid muudatuse kohaselt tuleb edaspidi lähtuda ennekõike lapsevanema soovist ja elukoha lähedusest. Kui tegemist on piirkonnaga, kus lapse elukoht on lähemal teise KOV-i lasteaiale ja vanem soovib kohta selles lasteaias, tuleks sõltumata KOVi territooriumist eelistada lasteaia kohta määramisel lapse elukohale lähimat lasteaeda. Sellisel juhul peavad KOV-id saavutama kokkuleppe kulude katmise osas.

Olulisim KOV-e mõjutav muudatus on aga nõue **lahendada lasteaeda vastuvõtmise taotlus ja määrata lasteaia koht 2 kuu jooksul** lapsevanema avalduse esitamisest. Praegu esitavad lapsevanemad avalduse lasteaia kohta saamiseks tihti kohe pärast lapse sündi, kuna kasutusel on nõ järjekorrasüsteem ning nii loodavad lapsevanemad tagada oma lapsele lasteaiaaialiseks saades koha eriti just nendes KOV-ides, kus lasteaia kohti on vähe. Muudatus avaldab KOV-idele suurt korralduslikku ja finantsilist mõju, kuna muuta tuleb senist lasteaia koha määramise korda (3 kuu jooksul seaduse jõustumisest), paremini prognoosida lasteaia kohtade vajadust ning tagada lastele lasteaia koht senisest lühema aja jooksul.

Uues regulatsioonis on selgemini välja toodud, et **eralastehoiu -või lasteaia kohaga võib koha munitsipaallasteaias asendada AINULT vanema nõusolekul**. Lisaks **ei tohi eralasteaias või -lastehoius käivate laste vanemate kulu olla proportsionaalselt suurem** kui munitsipaallasteaias. Praegu on eriti kiiresti kasvavates KOV-ides sagedane olukord, kus 1-3-aastaste laste puhul tagatakse lasteaia kohti läbi erahoidude ja või -lasteaedade, kuna KOV kasvutempo on kiirem kui võimekus tagada kohad munitsipaallasteaias. Lapsevanem peab leppima erahoiu kohaga, sest munitsipaallasteaias kohti ei ole. Tihti kõigub ka erahoidude ja -lasteaedades käivate vanemate omaosalus ning tasu erahoiu eest on suurem.

Intervjuudest selgub, et eelpool mainitud muudatused koondina on kohalike omavalitsuste jaoks kogu eelnõu paketi kõige vähem vastuvõetavad ning väga olulise mõjuga, suurendades halduskoormust nii nendes KOV-ides, kus munitsipaallasteaia kohad on tagatud kõikidele soovijatele kui ka nendes, kus kohtade tagamiseks kasutatakse eralasteaedade ja -hoidude abi. Oluliselt kasvab ka eelarve, kuna KOV-id peavad vastavalt prognoosidele hoidma teatava arvu lasteaiakohti nõ reservis. Ühe lasteaiakoha kulu on olenevalt KOV-ist ligikaudu 500 eurot kuus.

Halduskoormust suurendab ka nõue korraldada KOV-ide omavaheline arveldus olukordades, kus laps kasutab lasteaiakohta väljaspool oma registreeritud elukoha KOV-i. Samal ajal on seaduse eelnõus arveldamise põhimõtted jäetud reguleerimata.

Nõue asendada munitsipaallasteaia koht eralasteaia või -hoiu kohaga ainult lapsevanema nõusolekul vähendab oluliselt kohtade tagamise paindlikkust ning lõhub juba toimivaid süsteeme KOV-ides, kus eralasteaiad ning -hoidud on edukalt integreeritud alushariduse süsteemi. KOV-idele tuleks jätta senine paindlikkus erasektori kaasamisel, kuna see aitab kaasa lasteaiakohtade tagamise nõude täitmisele ning aitab kaasa ettevõtluskeskkonna elavdamisele. Alternatiivina tuleks kaaluda seadusega KOV õiguste laiendamist erasektori lepingupartnerite järelevalve teostamisel. Praeguse seaduse eelnõu kohaselt on järelevalve õigus ainult Haridus- ja Teadusministeeriumil, mis on ebaotstarbekas.

Seaduse eelnõu näeb ette võimaluse lasteaiakoha saamiseks Ukraina põgenike lastele või teistele lastele, kelle puhul puudub võimalus tema elukoha registreerimiseks Eesti rahvastikuregistris, kuid kelle elukoht asub KOV territooriumil. 2022. aasta augustikuu seisuga on EHIS-es on registreeritud 1442 alushariduses osalevat Ukraina last. Valitsuse otsusega hüvitab Haridus- ja Teadusministeerium Ukraina sõjapõgenike kulud alus-, üld- ja kutsehariduses olenemata omandivormist 2022. aasta lõpuni mahus 465 eurot kuus, kuid praegu on teadmata, kas toetused jätkuvad ka 2023. aastal. Toetuste mittejätkumisel tekib KOV-idele märkimisväärne lisakulu (kõigi 1442 lapse korral ca 8 miljonit € aastas).

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
§ 4. Alushariduse kättesaadavus				
§ 4 lg 1	Alates lapse pooleteiseaastaseks saamisest peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama vanema taotlusel lapsele lasteaiakoha. Lasteaiakoht tuleb tagada selles KOV-is, kus on lapse elukoht. Kui võrd laps võib olla registreeritud KOV-i, kuid tal võib olla mitu tegelikku elukohta (nt vanema töö ja/või jagatud hooldusõiguse tõttu), on võimalik, et laps käib mitmes lasteaias. Sellisel juhul peavad KOV-id lasteaiakoha tagamisega seotud tingimustes ja sellega kaasnevate kulude katmises kokku leppima. Võrreldes kehtiva KELSiga on seaduse sõnastust kättesaadavuse osas täpsustatud ja jäetud välja teeninduspiirkonna mõiste.	§ 10 lg 1 § 15 lg 1	Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Lasteasutuse teeninduspiirkonna kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 4 lg 2	KOV lahendab lasteaeda vastuvõtmise taotluse ja määrab lasteaiakoha 2 kuu jooksul. See ei pea tähendama, et kahe kuu jooksul lasteaiakoht tagatakse. Kohaliku omavalitsuse üksus peab käesolevas lõikes		Kehtiv regulatsioon ei näe ette ajalist piirangut lapsevanema taotluse menetluseks. Lähtutakse haldusmenetluse seaduse §5 lg 4, mis ütleb, et menetlustoimingud tehakse	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur

	sätetatud menetlustähtaja jooksul määrama lapsele lasteaia ja selle koha kasutamise alguse ja andma selle kohta haldusakti.		viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul.	
§ 4 lg 3	Kui käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel esitatud taotluses soovitud lasteaia ei ole märgitud algusajal vabu kohta, arvestab kohaliku omavalitsuse üksus lasteaia koha määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras lapse elukoha lähedust lasteaiale ja sama pere teise lapse käimist samas lasteaias.	§ 10 lg 1 § 15 lg 1	Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Lasteasutuse teeninduspiirkonna kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 4 lg 5	Last, kelle puhul puudub võimalus tema elukoha registreerimiseks Eesti rahvastikuregistris, kuid kelle elukoht asub kohaliku omavalitsuse territooriumil, käsitatakse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse elanikuna.		Kehtivas seaduses säte puudub	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 4 lg 6	Lasteaed või lasteaia pidaja kannab Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi hariduse infosüsteem) andmed lasteaia käivate laste kohta. Lastehoid või lastehoiu pidaja kannab hariduse infosüsteemi lastehoiu osalevate laste arvu.	§ 11 lg 3	Andmed lasteasutuse kohta kantakse Eesti Vabariigi haridusseaduse § 366 lõike 4 alusel asutatud Eesti Hariduse Infosüsteemi.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 4 lg 8	Kohaliku omavalitsuse üksus võib vanema nõusolekul asendada pooleteise- kuni seitsmeaastase lapse munitsipaallasteaia koha eralasteaia kohaga või pooleteise- kuni kolmeaastase lapse munitsipaallasteaia koha munitsipaal- või eralastehoiu kohaga.	§ 10 lg 1	Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaia koha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 4 lg 10	Kui ametiasutusega töö- või teenistussuhtes olevale töötajale või ametnikule kehtestatakse hädaolukorra seaduse § 332 alusel tööaja erisus, tagab kohaliku omavalitsuse üksus kehtestatud tööaja erisuse ajal tema lapsele viivitamata käesoleva paragrahvi lõigete 1, 2 ja 8 alusel võimaluse käia lasteaias või lastehoius.		Nõue tuleneb Hädaolukorrast	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>Rakendussätted</b>				
<b>§ 45. Lapse lasteaeda vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestamise tähtaeg</b>				
§ 45	Lasteaia pidaja on kohustatud kehtestama lapse lasteaeda vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra hiljemalt 2022. aasta 31. novembriks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine

## 2. Õppekeel

Seoses üleriigilise kavaga minna kõikides õppetasemetes üle eesti õppekeelele, on kavas ka kõikides munitsipaallasteaedades **kehtestada vähemalt 50% ulatuses õppekeelena eesti keel**. Kui praegu tuleb tagada võimalus käia eestikeelses lasteasutuses eesti keelt kõnelevatele lastele, siis edaspidi **kõikidele lastele**. Lasteaia rühmas peab olema vähemalt üks eesti keelt C1 tasemel valdav täistööajaga õpetaja. Eelnõu lubab lasteaedades kasutada ka teist õppekeelt lisaks eesti keelele, kuid mitte rohkem kui 50% ulatuses kogu õppetegevusest. Ka teise keele kasutamisel peab õpetaja keeleoskus vastama C1 tasemele. Lasteaedadele jäetakse 5-aastane üleminekuage nõuete täitmiseks. Muudatus ei laiene era- lastehoidudele ja -lasteaedadele.

2021/22 õppeaastal oli Eestis 542 vene keelset lasteaiarühma kokku 9456 lapsega. Alates 2012/13 õppeaastast on venekeelsetes rühmades õppivate laste arv vähenenud 1,4 korda. Venekeelseid rühmi on 16 KOV-s, kuid 94% lastest (8921) ja 93% venekeelsetest lasteaiarühmadest asub Tallinnas, Narvas, Kohtla-Järvel, Sillamäel, Maardus, Jõhvis või Narva-Jõesuus.

Kõigis järgnevas tabelis toodud KOV-ides, va Sillamäel, on nõuetele vastava keeleoskusega õpetajaid rohkem kui lasteaiarühmi, siiski võib nõude täitmisega väiksemaid probleeme tekkida veel Narvas, Kohtla-Järvel ja Narva-Jõesuus. Siiski pole keeleoskuse nõuetele vastavate õpetajate puudus suur.

KOV	Lasteaiarühmade arv	Sh vene õppekeelelega	Õpetajate arv	Nõuetele vastava eesti keele oskusega õpetajate osakaal	Nõuetele vastava eesti keele oskusega õpetajate arv
Tallinn	1122	343	2465	87,3%	2152
Narva linn	141	85	311	51,3%	160
Kohtla-Järve linn	100	27	228	60,3%	137
Sillamäe linn	34	16	83	38,6%	32
Maardu linn	38	24	90	63,2%	57
Jõhvi vald	30	10	74	86,1%	64
Narva-Jõesuu linn	8	1	18	57,1%	10

Intervjuude põhjal võib väita, et keelenõude kehtestamisse suhtuvad KOV-id positiivselt. Kõige keerulisem on nõude täitmine KOV-ides, kus on suurem venekeelse elanikkonna osakaal, kuid ka neis ei olda keelenõude vastu. Pigem valmistab muret piisav üleminekuage ning keeleõppe piisav rahaline toetamine riigi poolt. Keeleoskuse toetamine ja edasine õpe peaks olema jätkuv ja tagatud ka nendele töötajatele, kes keeleoskuse juba vormiliselt on omandanud, kuna intervjuudest selgus, et vähese keelepraktika korral võib õpetajate keeleoskus olla reaalsuses madalam kui väljastatud dokumentide põhjal.

Nõuetele mittevastava keeleoskusega õpetajate osakaal lasteaias oli 2020. aasta andmetel 8,8%, so nõutav keeleoskus puudus ligikaudu 700 õpetajal. Nõuetele mittevastava keeleoskusega õpetajate kiire väljavahetamine pole võimalik, kuna asendajaid on keeruline leida (seda eriti põhiliselt venekeelse elanikkonnaga piirkondades). Kui eeldada, et nõuetele mittevastava keeleoskusega õpetajad läbivad 3 aasta jooksul igal aastal eesti keele õppe mahus 180 auditoorset tundi + iseseisev töö (arvestuslik tunni hind 11 eurot) ning 1500 nõuetele vastava keeleoskusega õpetajat peamiselt venekeelse elanikkonnaga kohalikest omavalitsustest läbivad kolme aasta jooksul iga aastal eesti keele õpet mahus 60 auditoorset tundi, on keeleõppe kogukulu 2,4 miljonit eurot aastas.



Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
§ 6. Õppekeel				
§ 6 lg 1	Lasteaia õppekeel alates kolmeaastastest lastest on eesti keel. Õppe- ja kasvatustegevuse läbiviimiseks eesti keeles peab igas rühmas olema vähemalt üks eesti keelt valdav täistööajaga õpetaja.	§ 8 lg 1	Lasteasutuses toimub õppe- ja kasvatustegevus eesti keeles. Teises keeles võib õppe- ja kasvatustegevus lasteasutuses või lasteasutuse rühmas toimuda kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 6 lg 2	Kohaliku omavalitsuse üksus tagab kõikidele lastele võimaluse käia eesti õppekeelega lasteaias või lasteaiarühmas.	§ 8 lg 2	Kohaliku omavalitsuse volikogu tagab kõikidele eesti keelt kõnelevatele lastele võimaluse käia sama valla või linna eestikeelses lasteasutuses või lasteasutuse rühmas, kus õppe- ja kasvatustegevus toimub eesti keeles.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 6 lg 3	Lasteaia pidaja otsusel ja olles kuulunud ära hoolekogu arvamuse, võib lasteaias või rühmas lisaks eesti keelele kasutada teist õppekeelt või teisi õppekeeli, kui on olemas selles keeles õppe- ja kasvatustegevuse läbiviimiseks vajalikul tasemel õppekeelt valdav õpetaja ning kehtestatud õppe- ja kasvatuskorraldus, mille järgi eesti õppekeelt kasutatakse rühmas vähemalt 50 protsendi ulatuses igapäevasest õppe- ja kasvatustegevuse ajast. Lasteaia õppekavas sätestatakse teine õppekeel või teised õppekeeled ning fikseeritakse nendes keeltes läbiviidava õppe- ja kasvatustegevuse ajaline maht.	§ 8 lg 1	Lasteasutuses toimub õppe- ja kasvatustegevus eesti keeles. Teises keeles võib õppe- ja kasvatustegevus lasteasutuses või lasteasutuse rühmas toimuda kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
Rakendussätted				
§ 41. Kvalifikatsiooninõuetest ja eesti õppekeelest tulenev üleminekuperiood				
§ 41 lg 4	Käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 sätestatud eesti keelt valdav täistööajaga õpetaja peab igas rühmas olema hiljemalt 2027. aasta 1. septembriks.			

### 3. Tugiteenuste osutamine

Võrreldes kehtiva korraga on selgemalt välja toodud KOV vastutus tugiteenuste tagamisel ning lasteaia direktori kohustus tugiteenuste korraldamisel. Tugiteenused peavad olema kättesaadavad ennekõike lasteaias või esmatasandi teenusekeskuste kaudu. Täpsustatud on muu tugiteenuse sisu, mis peab **vastama põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 37 lõike 3 alusel kehtestatud tugispetsialistide teenuse kirjeldusele** ja teenuse rakendamise korrale.

Kehtiva koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava kohaselt on lapse arengu toetamine lasteasutuses meeskonnatöö, kuid eelnõu kohaselt luuakse lasteaeda uus **haridusliku erivajadusega lapse õppe koordineerija** roll. Haridusliku erivajadusega lapse õppe koordineerija rolli võib täita lasteaia tugispetsialist, õppealajuhataja või muu töötaja ning see ei eelda uue ametikoha loomist.

Intervjuude põhjal on tugiteenuste tagamine ja osutamine kohalike omavalitsuste jaoks suurimaks väljakutseks, kuna puudub piisaval hulgal spetsialiste. Spetsialistide puudus on valdav KOV-ide suuruselt ja asukohast olenemata, parem on tugispetsialistide kättesaadavus ainult Tartus.

Lähtuvalt varajase märkamise põhimõttest tuleks tugiteenuste osutamist riigi poolt keskselt toetada sarnaselt koolidele ka lasteaedades. Eriti väikestes KOV-ides on otstarbekas KOV kesksete teenuskeskuste loomine, kust saavad vajadusel teenuseid nii kodused, lasteaia-, kui ka koolilapsed (sh KOV lepingupartneritest eraasutuste lapsed). Tugiteenused võiksid olla kättesaadavad läbi vastavate KOV teenuskeskuste (eriti väiksemates KOV-ides).

Haridusliku erivajadusega laste õppe koordineerija rolli vajadust näevad intervjuude põhjal mitmed KOV-id, kuid see eeldab olenevalt lasteaia suuruselt, 0,2-0,5 koormuse ulatuses lisatasu. Haridusliku erivajadusega laste õppe koordineerija ülesannete täitjana näevad KOV-id ennekõike õppealajuhatajat, kuna tugispetsialistide arv on piiratud ning koormus juba suur. Koostatud eelnõuga võrreldes tuleks ka detailsemalt sisustada haridusliku erivajadusega laste õppe koordineerija ülesanded. Keskmiselt on täiendav tööjõukulu aastas lasteaia kohta keskmiselt **7,2 tuhat eurot aastas, kogu Eesti peale ca 4,3 miljonit** eurot. Arvestada tuleb, et osades KOV-des on vastavad ametikohad või lisaülesanded juba rahastatud.

Lisaks tuleks riiklikul tasandil kaaluda alushariduse pedagoogide õppekava arendamist suurendades erivajadusega laste õpetamise spetsiifikaga seonduvate õppeainete osakaalu (nt valikmoodulitena), kuna kasvanud on erivajadusega laste arv ning vastavate erirühmade moodustamise vajadus. Sotsiaalministeeriumi andmetel on psüühikahäirega ning keele- ja kõnepuudega laste arv viimase 10 aastaga kasvanud 4 korda.<sup>4</sup>

Üheks kõige paremini haridusasutuste tugispetsialistidega kaetud kohalikuks omavalitsuseks on Tartu linn. Tartus töötas lasteaedades 2021/22 õppeaastal 50 logopeedi (üks 110 lapse kohta) ja 27 eripedagoogi (üks 200 lapse kohta). Ülejäänud omavalitsustes töötas kokku 340 logopeedi (üks 180 lapse kohta) ja 220 eripedagoogi (üks 280 lapse kohta). Seejuures tuleb märkida kui Tartu alushariduse tugispetsialistid ei töötanud samal ajal ka koolides, siis mujal Eestis töötas ca 20% lasteaedade logopeedidest ja 15% eripedagoogidest samal ajal ka koolides. Andmed kas tugispetsialistid töötasid haridussüsteemis täis või osakoormusega puuduvad.

Eripedagoogide arv alushariduses kiiresti ja stabiilselt kasvanud 112-lt 2016/17 õppeaastal kuini 247-ni 2021/22 õppeaastal. Eripedagoogidest ainult 8% on vanemad kui 60 aastat, kuid paraku puudub 40% eripedagoogidest magistrikraad.

Logopeedide arv alushariduses on olnud väikese kasvutrendiga 343 õppeaastal 2016/17 ja 390 õppeaastal 2021/22, kuid koguni 24% nendest on vanemad kui 60 aasta ja 19% ei oma magistrikraadi.

Tugispetsialistide puudus on väga suur – selleks, et kogu Eesti jõuaks alushariduse tugispetsialistide osas Tartu tasemele oleks vaja täiendavalt rohkem kui 250 logopeedi ja 100 eripedagoogi, kelle aastane tööjõukulu on kokku **ca 7,7 miljonit eurot aastas**, millele lisandub tööruumide ja töövahendite kulu. Tegelik KOV-ide kulude kasv nii suur ei oleks, sest tugispetsialistide puudumise tõttu ostetakse hädavajadusel teenust erasektorist nõo tunnihinnaga. Seaduse jõustumisel lisanduks veel vajadus

---

<sup>4</sup> <https://www.sm.ee/media/1354/download>

asendada 73 logopeedi ja 98 eripedagoogi, kellel puudub nõutav magistrikraad ning lähiaastatel pensionile siirduvad ca 100 magistrikraadi omavat tugispetsialisti.

Samas ei ole vajalikke tugispetsialiste lihtsalt olemas, samasugune tugispetsialistide puudus valitseb ka üldhariduses ja kutseõppes. Eripedagoogika magistriõppe on viimastel aastatel lõpetanud keskmiselt 60 tugispetsialisti aastas. Vastuvõtt on olnud keskmiselt 80, va 2019/20 aastal ühekordselt 123 inimest. Sellise vastuvõtu ja lõpetajate arvu korral kuluks alushariduse kõigi vajalike tugispetsialistide varustamiseks hinnanguliselt 13 aasta eeldusel, et kõik lõpetajad siirduva alusharidusse. Arvestades ka üldhariduse vajadusi ja erasektorisse suundumist suudetakse praeguste vastuvõtu mahtude juures parimal juhul asendada pensionile mineku või muul põhjusel lahkuvad tugispetsialistid.

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
<b>§ 9. Lapse arengu toetamine</b>				
§ 9 lg 2	Tugiteenuste korraldamise eest lasteaia vastutab lasteaia pidaja. Kohaliku omavalitsuse üksusele teiste õigusaktide alusel antud tugiteenuste korraldamisega seotud ülesandeid tuleb täita viisil, mis tagab alushariduse omandamise lapse individuaalseid vajadusi ja võimeid arvestades. Lasteaed peab tugiteenuseid osutades vanema soovi korral arvestama põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 47 nimetatud koolivälise nõustamismeeskonna soovitudustega.	§ 14 lg 2	Lapsele tagatakse vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, mille rakendamiseks loob võimalused lasteasutuse pidaja ning mille rakendamist korraldab direktor.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 9 lg 4	Vajaduse korral tagatakse lapsele lasteaia eripedagoogi ja logopeedi või muu tugispetsialisti (edaspidi koos tugispetsialistid) teenus, mis vastab põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 37 lõike 3 alusel kehtestatud tugispetsialistide teenuse kirjeldusele ja teenuse rakendamise korrale. Tugispetsialistide teenuste osutamiseks loob võimalused lasteaia pidaja ja teenuse osutamist korraldab direktor.	§ 14 lg 2	Lapsele tagatakse vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, mille rakendamiseks loob võimalused lasteasutuse pidaja ning mille rakendamist korraldab direktor.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 9 lg 4	Lasteaed kannab andmed osutatud tugiteenuse ja teenuse osutaja kohta hariduse infosüsteemi. Lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksusel on lapsele ja perele vajalike tugiteenuste tagamiseks õigus töödelda hariduse infosüsteemi andmeid.		Uus nõue	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>§ 10. Lapsele vajaliku toe väljaselgitamine ja rakendamine</b>				
§ 10 lg 3	Lapse arengu toetamiseks määrab direktor haridusliku erivajadusega lapse õppe koordineerija, kelle ülesanne on korraldada lasteaiaisest meeskonnatööd ja koordineerida lasteaia välises võrgustikutöös osalemist.	§ 14 lg 1	Pedagoogid jälgivad lapse arengut ja toimetulekut lasteasutuses ning vajaduse korral kohandavad õppe- ja kasvatustegevust lapse erivajaduse järgi. Lapse arengu hindamisel ja toetamisel lähtutakse põhimõtetest, mis on sätestatud koolieelse lasteasutuse riiklikus õppekavas.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur

§ 10 lg 4	Haridusliku erivajadusega lapse õppe koordineerija toetab ja juhendab õpetajat lapse esmase toe kavandamisel, nõustab vanemaid ning teeb õpetajale ja direktorile ettepanekuid edaspidiseks pedagoogiliseks tööks, lasteaia pakutavate lapse arengut toetavate meetmete rakendamiseks või lisauuringute tegemiseks ning põhikooli ülemineku toetamiseks.		Uus paragrahv	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 25. Lasteaia töötajad				
§ 25 lg 3	Tugispetsialistidele kohaldatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõike 5 alusel kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid.		PGS § 74 lg 5 haridus- ja teadusministri määrus „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur

#### 4. Lasteaia juhtimine ja tegevuse korraldamine

Mitmed eelnõuga kavandatavad olulised muudatused puudutavad lasteaedade juhtimist ja tegevuse korraldamist. Seadust on täpsustatud ja lisatud, et lasteaia tegevust võib korraldada nii munitsipaal- kui ka eralasteaias ning **avalikku ülesannet võib täita eraõiguslikus vormis seadusest tuleneva kohustuse täimiseks**. Muudatusi on ka seoses lasteaia personaliga. Täiendavalt kehtestatakse kohustus, et igas rühmas peab olema vähemalt **1 täistööajaga töötav kvalifitseeritud õpetaja**, mis võib suurendada vajadust kvalifitseeritud õpetajate järele. Samas on **lubatud lasteaia tegevuse korraldamine mitmes tegevuskohas**, kusjuures lasteaial võib olla üks direktor ja igas tegutsemiskohas õppealajuhataja. Õppealajuhataja ametikoht ei ole aga kohustuslik ning tema ülesandeid võib täita ka direktor.

Põhimõttelise, kuid ilmselt pigem väiksema mõjuga muudatus puudutab laste lasteaiaast välja arvamise korda. Eelnõu seletuskirja kohaselt on praktikas KOV-id õigusvastaselt kehtestanud laste lasteaeda vastuvõtu ja väljaarvamise kordades tingimused lapse lasteaiaast väljaarvamiseks, nt lapse pikemaajalisel puudumisel lasteaiaast või olukorras, kui vanem ei ole tasunud lasteaia osalustasu. Sätte kohaselt võib **lapse munitsipaallasteaiaast välja arvata üksnes vanema avalduse alusel või siis, kui laps läheb kooli**. Muid aluseid lapse lasteaiaast välja arvamiseks eelnõu ette ei näe ja KOV ei tohi kehtestada täiendavaid aluseid lapse munitsipaallasteaiaast väljaarvamiseks. Kui lasteaia kohatasu maksmata jätmise põhjuseks on pere halvenenud sotsiaalmajanduslik olukord, tuleb eelnõu kohaselt perele pakkuda abi sotsiaaltoetuste vormis või kasutada õigust vanema osalustasu ja toidukulu diferentseerida. Samas on senisest selgemalt sõnastatud KOV-i õigus mitte hüvitada eralasteaia kohatasu kui lapsevanem on loobunud munitsipaallasteaia kohast eralasteaia kasuks.

Suureneb ka lasteaia hoolekogu roll lasteaia tegevuse korraldamisel. Hoolekogu ülesandeid on täpsustatud ja lisatud, et lasteaia **direktori valimisse tuleb kaasata ka lasteaia hoolekogu liikmed**. Selgemini on sõnastatud, et **vanemate esindajad peavad moodustama hoolekogus enamuse** ning tuleb valida hoolekogu esimees ja asendaja.

KOV-id toetavad lasteaedade tegevuse korraldamist mitmes tegevuskohas nn filiaalidena, kuna see aitab kokku hoida juhtimiskulusid, paremini planeerida asendusi, ning kasutada lisahüvesid, mida igas tegevuskohas ei ole (nt basseini jms).

Võlgnikest lapsevanemad ning lasteaias kohal mitte käivad lapsed on intervjuude põhjal probleemiks suures osas lasteaedadest. Kui võlglaste puhul on mõistetav nõue lapsi lasteaiast mitte välja arvata ning tegeleda võlgnevuste algpõhjuste ja võlgade likvideerimisega, siis kohta teadmata põhjusel mittekasutamise korral võiks olla lapse lasteaiast väljaarvamine lubatud. Näiteks kui kohta ei ole lasteaiale teadmata põhjusel kasutatud kauem kui 2 kuud ning KOV suudab näidata, et on korduvalt püüdnud lapse vanemate või teiste eestkostjatega ühendust saada.

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
<b>§ 8. Rühma moodustamise alused</b>				
§ 8 lg 3	Lasteaia töötajate töökorraldus lähtub põhimõttest, et igas rühmas peab olema vähemalt üks täistööajaga õpetaja ning kogu rühma tööaja jooksul peab olema tagatud õpetaja või abiõpetaja: 1) pooleteise- kuni kolmeaastaste laste rühmas seitsme lapse kohta; 2) kolme- kuni seitsmeaastaste laste rühmas kümne lapse kohta; 3) pooleteise- kuni seitsmeaastaste laste rühmas üheksa lapse kohta.	§ 20 lg 6	Eesmärgiga tagada lastele turvaline kasvukeskkond lähtub lasteasutuse personali töökorraldus põhimõttest, et kogu rühma tööaja jooksul on õppe- ja kasvatusalal töötav isik või õpetajat abistav töötaja sõimerühmas kuni seitsme lapse, liitrühmas kuni üheksa lapse, lasteaiarühmas kuni kümne lapse, sobitusrühmas kuni kaheksa lapse ning erirühmas sõltuvalt laste erivajadusest kahe kuni kuue lapse kohta.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>§ 15. Lasteaia tegevuse korraldamine</b>				
§ 15 lg 1	Lasteaia tegevust võib korraldada munitsipaal- või eralasteaias. Munitsipaallasteaia pidaja on kohaliku omavalitsuse üksus ja eralasteaia pidaja on eraõiguslik juriidiline isik. Lasteaed asutatakse lasteaia pidaja otsusega.	§ 4 lg 1-2	Lasteasutused jagunevad munitsipaal- ja eralasteasutusteks. Käesolev seadus reguleerib munitsipaallasteasutuste tegevust.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 15 lg 4	Lasteaia pidaja otsusel võib lasteaed tegutseda ühe asutusena mitmes tegevuskohas. Sellisel juhul peab tema tegevus vastama käesolevas seaduses sätestatud nõuetele kõikides tegevuskohades.		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 15 lg 11	Lapse võib munitsipaallasteaiast välja arvata üksnes vanema soovil või juhul, kui laps asub täitma koolikohustust.		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
<b>§ 16. Eralasteaia pidaja ja vanema vaheline leping</b>				
§ 16 lg 1	Vanema ja eralasteaia pidaja vahel sõlmitakse kirjalik leping (edaspidi leping). Lepinguga kohustub eralasteaia pidaja võimaldama lapsele alushariduse riiklikule õppekavale vastavat alusharidust ja vanem kohustub tasuma õppemaksu.		Praegu reguleeritud Erakooliseadusega (§ 17 lg 1)	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>§ 23. Lasteaia juhtimine</b>				
§ 23 lg 2	Lasteaia pidaja võib luua õppealajuhataja ametikoha lasteaia õppekava rakendamise ning õpi- ja kasvukeskkonna tagamise, sealhulgas õpetajate ja abiõpetajate või teiste töötajate professionaalsuse toetamise ja täienduskoolituse ning vanematega koostöö korraldamisega seotud ülesannete täitmiseks.		Praegu reguleeritud haridus- ja teaduministri määrusega „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseis“	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike

§ 23 lg 3	Kui lasteaial on mitu tegevuskohta, võib lasteaia pidaja luua igale tegevuskohale õppealajuhataja ametikoha.		Vt eelmine	Vt eelmine
§ 23 lg 6	Munitsipaallasteaia direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatakse avalik konkurss. Konkursi kuulutab välja ja selle läbiviimise korra kehtestab kohaliku omavalitsuse üksus. Konkursi läbiviimisesse kaasatakse hoolekogu liikmed vastavalt käesoleva seaduse § 24 lõike 5 punktile 10. Töölepingu direktoriga sõlmib, seda muudab ja selle ütleb üles kohaliku omavalitsuse üksus.	§ 21 lg 5	Direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatakse avalik konkurss. Konkursi kuulutab välja ja selle läbiviimise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. Konkursi võitnud isiku kinnitab ametisse valla- või linnavalitsus.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
<b>§ 24. Hoolekogu</b>				
§ 24 lg 2	Hoolekogusse kuuluvad vanemate esindajad, kes moodustavad hoolekogu koosseisu enamuse, õpetajate esindaja ja lasteaia pidaja esindaja. Hoolekogu liikmed valivad endi hulgast esimehe ja tema asetäitja.	§ 24 lg 2	Lasteasutuse hoolekogusse kuuluvad õpetajate esindaja, iga rühma vanemate esindaja ja valla või linna esindaja.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 24 lg 5	Sätestatakse hoolekogu ülesanded	§ 24 lg 3	Loetletud on kehtivad ülesanded	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
<b>Rakendussätted</b>				
<b>§ 38. Lasteaia tegevuse vastavusse viimine käesoleva seaduse nõuetele</b>				
§ 38 lg 1	Kui koolieelse lasteasutuse seaduse või erakooliseaduse alusel tegutseva lasteaia tegevus ei vasta käesolevas seaduses sätestatud nõuetele, on lasteaia pidaja kohustatud viima tegevuse nõuetega vastavusse viivitamata, kuid hiljemalt 2023. aasta 31. augustiks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 38 lg 2	Lasteaia pidaja on kohustatud hiljemalt 2023. aasta 31. augustiks teavitama hariduse infosüsteemi kaudu Haridus- ja Teadusministeeriumi lasteaia tegevuskohtadest.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>§ 42. Riskianalüüsi koostamise tähtaeg</b>				
§ 42 lg 1	Lasteaed on kohustatud koostama riskianalüüsi käesoleva seaduse §-s 18 sätestatud korras hiljemalt 2023. aasta 31. augustiks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 42 lg 2	Lastehoid on kohustatud koostama riskianalüüsi käesoleva seaduse § 27 lõikes 4 sätestatud korras hiljemalt 2023. aasta 31. augustiks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
<b>§ 43. Lastehoiu tegevuskava koostamise tähtaeg</b>				
§ 43	Lastehoiu pidaja peab koostama tegevuskava käesoleva seaduse § 27 lõigetes 5 ja 6 sätestatud korras hiljemalt 2023. aasta 31. augustiks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
<b>§ 44. Hoolekogu töökorra kehtestamise tähtaeg</b>				
§ 44	Lasteaia pidaja on kohustatud kehtestama hoolekogu töökorra hiljemalt 2022. aasta 31. novembriks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine

## 5. Lasteaia direktori, õppealajuhataja ja töötajate kvalifikatsiooninõuded

Võrreldes kehtiva korraga on kavas tõsta lasteaia direktori, õppealajuhataja ja teiste töötajate kvalifikatsiooninõudeid. Erinevalt kehtiva haridusministri 26. augusti 2002. a määruse nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ §-dega 3 ja 11 on käesolevas eelnõus **direktorile ja õppealajuhatajale ning kõikidele tugispetsialistidele** senise kõrgharidusnõude asemel kehtestatud **magistrikraadi nõue**. Võrreldes kehtiva haridusministri 26. augusti 2002. a määruse nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ §-ga 18 lisatakse käesolevas eelnõus õpetaja kvalifikatsiooninõudele õpetaja kutse nõue. **Lasteaias võib töötada õpetaja, kes vastab õpetaja kutsestandardi 6. taseme nõuetele**. See tähendab, et õpetajale peab olema omistatud õpetaja kutse või on tal pedagoogilised kompetentsid, mis vastavad õpetaja kutsestandardi 6. tasemele. Pedagoogiliste kompetentside vastavust hindab tööandja.

Erinevalt kehtivas KELSis õpetajat abistava töötaja kohta sätestatust, on eelnõus esitatud **kvalifikatsiooninõuded ka abiõpetajale** (vähemalt keskharidus ja lapsehoidja kutse või vähemalt keskharidus ja pedagoogilised kompetentsid). Lisaks laieneb õpetajate abidele ka avaliku konkursi korraldamise nõue.

Lasteaedade kvalifikatsiooninõuetega vastavusse viimiseks on kehtestatud **5-aastane ülemineku periood**.

Intervjuudele tuginedes toetavad kõik KOV-id (sealhulgas need, kus töötajate leidmisega raskusi) nii lasteaedade direktorite, õppealajuhatajate kui ka teiste töötajate kvalifikatsiooninõuete tõstmist. Siiski tuleb arvestada, et nõuete tõstmine toob endaga ilmselt kaasa surve palgatõusuks ning erinevalt kooliõpetajate palgast on lasteaiatöötajate palgakulu täies ulatuses KOV-ide kanda. Ühe võimaliku probleemina toovad KOV-id veel välja, et õpetajate abipersonali kvalifikatsiooninõuete tõstmisega võib kaasnedagi vajadus palgata lisapersonali koristus- jms tööde tegemiseks (0,3-0,5 kohta miinimumpalga ulatuses).

Väiksemate KOV-ide puhul on küsitav abiõpetajate värbamise avaliku konkursi nõue. Personali puuduse tingimustes võib see toob see tõenäoliselt olukorra, kus sobiva töötaja leidmisel korraldatakse nõ fiktiivne konkurss.

Õpetajate osas pole peamiseks probleemiks kvalifikatsiooninõuetele vastavus – 2020. aastal vastas praegu kehtivatele kvalifikatsiooninõuetele 87,6% õpetajatest ning näitaja on viimastel aastatel aeglaselt aga stabiilselt kasvanud (2012. aastal 81,3%).

Murekohaks on sarnaselt üldharidusega õpetajaskonna vananemine. Kui 2014/15 õppeaastal oli 14% (1124) alushariduse õpetajatest alla 30 aastased ning 12% (935) õpetajat üle 60 aastased, siis 2021/22 õppeaastaks oli alla 30 aastaste õpetajate osakaal kahanenud 9%-ni (763) ning üle 60 aastast osakaal kasvanud 19%-ni (1507). Alushariduse õpetajate koguarv kogu perioodil oluliselt muutunud ega kõikunud ei ole (2012/13 õppeaastal 8081 ning 2021/22 õppeaastal 8012). Ka ülejäänud vanusegruppides on alushariduse õpetajate arv olnud suhteliselt stabiilne.

Alushariduse õpetajaks saab õppida Tallinna Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis (sh Narva Kolledžis erialal „Koolieelse lasteasutuse õpetaja mitmekeelses õppekeskkonnas“. Vastuvõtt I astme kõrghariduse

tasemel (bakalaureuseõpe ning varasematel aastatel ka rakenduskõrgharidusõpe) on kahanenud 388-lt 2010/11 õppeaastal kuni 140-ni (alates 2018/19 õppeaastast). Seejuures vastuvõetutest ainult 1/3 on olnud 20 aastased või nooremad ning ainult ca 40% 30 aastased või vanemad. Võib öelda, et oluline osa – võibolla isegi rohkem kui pooled sisseastujad on tegelikult juba alushariduse õpetajatena tööl ja õpivad nõutud kvalifikatsiooni omandamiseks. Õpingud lõpetab umbes 80% sisseastujatest ja keskmine õpiaeg on 4 aastat.

Arvestades märgitud vastuvõtutrende võib prognoosida, et nende jätkumisel kahaneb alla 30 aastaste alushariduse õpetajate arv 2025/26 õppeaastaks 530-ni (6-7% õpetajatest) ning õpetajate arvu säilitamiseks peaks üle 60 aastaste õpetajate arv kasvama 1750-ni (22%). Pigem võib karta, et niipalju üle 60 aastasi õpetajaid ei jätku ning seega tekib alushariduse õpetajate puudus.

Probleemi lahenduseks võiks olla uute õpetajate koolitamine, eeldades rahastamise mahu olulist tõstmist. Näiteks selleks, et kasvatada alla 30 aastaste õpetajate arv 2029/30 õppeaastaks 1000-ni on muude tingimuste säilimise korral vajalik vastuvõttu alushariduse õpetaja õppesse juba alates järgmisest õppeaastast suurendada 200-ni ning eelistatult täita lisanduvad õppekohad noortega, kes valdkonnas veel ei tööta. Teiseks võimalikuks leevendusmeetmeks võiks olla abiõpetajate arvu/osakaalu suurendamine ja õpetajate arvu/osakaalu vähendamine ja parema rühmatäitumuse tagamine. Näiteks kui keskmine rühma täituvus kasvaks 17,5-lt lapselt 18,5-ni väheneks vajadus õpetajate järele sama laste arvu korral 8000-lt umbes 7500-ni.

Nii ühe kui teistsuguste meetmete korral on paratamatult vajalik alushariduse õpetajate palgataseme tõstmine vähemalt üldhariduskooli õpetajatega samas tempos, mis iga 10% aastase palgatõusu korral tekitaks KOV-idel aastas lisakulu ca 2000 eurot õpetaja kohta aastas ehk 16 miljonit eurot aastas, millele lisandub abiõpetajate proportsionaalse palgatõusu korral 6 miljonit eurot aastas. Lähiaastatel võib prognoosida, et surve alushariduse õpetajate palgatõusule on vähemalt 10% aastas.

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
§ 23. Lasteaia juhtimine				
§ 23 lg 4	Direktori ja õppealajuhataja kvalifikatsiooninõuded on magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid. Pedagoogilised kompetentsid on kirjeldatud õpetaja kutsestandardis. Juhtimiskompetentse hinnatakse järgmistes valdkondades: organisatsiooni arengu juhtimine, õpikeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine. Kvalifikatsiooninõuetele vastavust ja nimetatud kompetentside olemasolu hindab tööandja.		Haridusministri 26. augusti 2002. a määrus nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ § 3 ja 11	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 25. Lasteaia töötajad				
§ 25 lg 5	Lasteaia pidaja tagab, et lasteaia töötajate üldarv ja kvalifikatsiooninõuetele vastavate töötajate arv on nende läbiviidava õppe- ja		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline



	kasvatustegevuse mahust lähtudes piisav alushariduse riiklikus õppekavas määratud õppe- ja kasvatustegevuse eesmärkide täitmiseks ning lapse üldoskuste ja eeldatavate arengutulemuste saavutamiseks.			<b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 25 lg 6	Kui õpetaja või abiõpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat isikut, korraldab direktor ühe aasta jooksul uue avaliku konkursi.	§22 lg 4 <sup>1</sup>	Kui õpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat, korraldab direktor aasta jooksul avaliku konkursi.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 25 lg 8	Kui abiõpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita käesoleva seaduse §-s 26 kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavat isikut, võib direktor sõlmida tähtajalise töölepingu kuni üheks aastaks isikuga, kellel on vähemalt keskharidus ja kelle isikuomadused on sobivad, et toetada alushariduse riiklikus õppekavas määratud õppe- ja kasvatustegevuse eesmärkide täitmist ning lapse üldoskuste ja eeldatavate arengutulemuste saavutamist.	§22 lg 4 <sup>2</sup>	Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
<b>§ 26. Õpetaja ja abiõpetaja</b>				
§ 26 lg 3	Õpetaja kvalifikatsiooninõuded on kõrgharidus ja õpetaja kutse- <sup>5</sup> või kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Õpetaja kutse saadakse ülikoolis pärast koolieelse lasteasutuse õpetaja või alushariduse pedagoogi õppekava läbimist või kutset andva organi juures pärast õpetaja kutsestandardis kirjeldatud pedagoogiliste kompetentside tõendamist. Õpetaja vastavust kvalifikatsiooninõuetele, sealhulgas nimetatud kompetentside olemasolu hindab tööandja.		Haridusministri 26. augusti 2002. a määrus nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ § 18	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 26 lg 5	Abiõpetaja kvalifikatsiooninõuded on vähemalt keskharidus ja lapsehoidja kutse või vähemalt keskharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Lapsehoidja kutse saadakse kutset andva organi juures pärast lapsehoidja kutsestandardis kirjeldatud pedagoogiliste kompetentside tõendamist. Abiõpetaja vastavust kvalifikatsiooninõuetele, sealhulgas nimetatud kompetentside olemasolu hindab tööandja.		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
<b>Rakendussätted</b>				
<b>§ 41. Kvalifikatsiooninõuetest ja eesti õppekeelest tulenev üleminekuperiood</b>				

<sup>5</sup> Tõenäoliselt on tegu kirjaveaga eelnõu tekstis, '-' on liigne.

§ 41 lg 1	Käesolevas seaduses sätestatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni nõuet ei kohaldata kuni 2027. aasta 1. septembrini direktori või õppealajuhataja suhtes, kes töötas enne käesoleva seaduse jõustumist direktori või õppealajuhatajana.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 41 lg 2	Käesolevas seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõudeid ei kohaldata õpetaja suhtes, kes enne 2022. aasta 1. septembrit töötas koolieelses lasteasutuses õpetajana, vastates või olles loetud vastavaks enne 2022. aasta 1. septembrit vastaval õpetaja ametikohal töötamiseks esitatud kvalifikatsiooninõuetele.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 41 lg 3	Käesolevas seaduses abiõpetajale sätestatud kvalifikatsiooninõudeid ei kohaldata kuni 2027. aasta 1. septembrini abiõpetaja suhtes, kes töötas enne käesoleva seaduse jõustumist õpetajat abistava töötajana.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur

## 6. Lastehoiu muutmine haridussüsteemi osaks

Eelnõuga muudetakse **1,5-3-aastaste laste lastehoid haridussüsteemi osaks**. Lasteaiakoha tagamise kohustuse täitmisel võib kohaliku omavalitsuse üksus kokkuleppel lapsevanemaga pakkuda lapsele lasteaiakoha asemel kohta lastehoius (1,5-3-aastased lapsed). Uue nõudena peavad lastehoiud edaspidi koostama alushariduse riikliku õppekava alusel lastehoiu tegevuskava. Kui varasemalt võis kogu lastehoiu tööaja jooksul olla lapsehoidja iga 10 lapse kohta, siis uue nõudena peab olema **lapsehoidja juba iga 5 lapse kohta**. Intervjuudest selgub, et suures osas KOV-idest, kus kasutatakse eralasteheidude teenust lasteaiakohtade tagamisel, on juba praegu hoidja iga 5 lapse kohta. Seetõttu on keeruline hinnata, kui suured võivad olla seaduse rakendamisega kaasnevad kulud.

Arvestades seaduseelnõu eesmärke, tuuakse lapsehoiuteenuse regulatsioon üle alushariduse süsteemi. Seni sotsiaalhoolekande seaduse alusel tegutsenud lapsehoiuteenuste pakkujad peavad hindama oma majandustegevuse perspektiivi ja tegema oma tegevusest lähtudes otsuse, kas hakata edaspidi tegutsema käesoleva eelnõu alusel 1,5–3 aastaste laste hoidudena või pakkuda sotsiaalhoolekande seaduse alusel suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiuteenust. Sellest otsusest tuleb Sotsiaalkindlustusametit teavitada kirjaliku avalduse vormis. KOV-id peavad vastavalt seadusemuudatusele lepingud seadusega kooskõlla viima ühe aasta jooksul.

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
§ 27. Lapsehoiu korraldamine				
§ 27 lg 1	Lapsehoiud võib korraldada munitsipaal- või eralastehoiust. Munitsipaallastehoiust pidaja on kohaliku omavalitsuse üksus. Eralastehoiust pidaja on eraõiguslik juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja.		Regulatsioon on üle toodud kehtivast SHS-ist	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 27 lg 5	Lapse üldoskuste arengu toetamiseks koostab lastehoid alushariduse riikliku õppekava alusel lastehoiu tegevuskava. Lastehoiu tegevuskava kinnitab lastehoiu		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine

	pidaja. Lastehoid lähtub oma tegevuse korraldamisel ja läbiviimisel tegevuskavast.			
§ 27 lg 6	Lastehoiu tegevuskavas esitatakse: 1) lastehoiu eripära ja eesmärgid; 2) lapse üldoskuste toetamise põhimõtted ja korraldus; 3) vanematega koostöö põhimõtted ja korraldus; 4) tegevuskava uuendamise ja täiendamise kord.		Uus säte	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 27 lg 7	Lastehoiu töötajate töökorraldus lähtub nõudest, et kogu lastehoiu tööaja jooksul on seal lapsehoidja iga viie lapse kohta.		SHS § 45 <sup>3</sup> lg 2 Teenust vahetult osutav isik (edaspidi lapsehoidja) võib hoida: 1) lapsehoiuteenust saava lapse eluruumides korraga kuni viit last, kaasa arvatud lapsehoidja enda samal ajal hooldamist vajavad isikud; 2) väljaspool lapsehoiuteenust saava lapse eluruume korraga kuni kümnet last, kaasa arvatud lapsehoidja enda samal ajal hooldamist vajavad isikud.	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
<b>Rakendussätted</b>				
<b>§ 40. Lapsehoiuteenuse ümberkorraldamine lastehoiuks</b>				
§ 40 lg 1	Isik, kellel on kehtiv lapsehoiuteenuse tegevusluba, on kohustatud hiljemalt 2022. aasta 1. novembriks esitama Sotsiaalkindlustusametile kirjaliku avalduse, milles märgib, kas ta jätkab majandustegevust käesoleva seaduse alusel lastehoiu pidajana või sotsiaalhoolekande seaduse alusel suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiuteenuse osutajana. Kui isik ei esita Sotsiaalkindlustusametile avaldust majandustegevuse jätkamiseks, tunnistab Sotsiaalkindlustusamet tegevusloa 2023. aasta 1. septembrist sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud korras kehtetuks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 40 lg 2	Kui isik on esitanud Sotsiaalkindlustusametile käesoleva paragrahvi lõike 1 kohase avalduse, et jätkab majandustegevust käesoleva seaduse alusel lastehoiu pidajana, kehtib talle sotsiaalhoolekande seaduse alusel väljastatud lapsehoiuteenuse tegevusluba kuni 2025. aasta 1. septembrini või kuni käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatud korras lapsehoiuteenuse tegevusloa lugemiseni tegevusloaks, mis on antud käesoleva seaduse § 29 alusel.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 40 lg 6	Kuni 2022. aasta 31. augustini sotsiaalhoolekande seaduse § 452 lõike 2 alusel lapsehoiuteenuse osutamise kohta antud haldusaktid või sõlmitud halduslepingud, mis on seotud käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisega, kehtivad edasi, kui nad vastavad käesolevas seaduses sätestatud nõuetele või kuni teenuseosutaja lapsehoiuteenuse tegevusloa kehtivuse lõppemiseni. Kuni 2022. aasta 31. augustini sotsiaalhoolekande seaduse § 452 lõike 4 alusel lapsehoiuteenuse osutamiseks antud haldusaktid või sõlmitud halduslepingud tuleb viia käesoleva seadusega kooskõlla hiljemalt 2023. aasta 1. septembriks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> suur
§ 40 lg 7	Isik, kes jätkab majandustegevust lastehoiu pidajana, on kohustatud viima oma tegevuse vastavusse käesolevas seaduses lastehoiu pidajale sätestatud nõuetega viivitamata, kuid hiljemalt 2025. aasta 31. augustiks. Kui lastehoiu pidaja on oma tegevuse nõuetega vastavusse viinud, teavitab ta sellest viie tööpäeva jooksul, kuid hiljemalt 2025. aasta 31. augustiks hariduse infosüsteemi kaudu Haridus- ja Teadusministeeriumi. Pärast teavituse esitamist loetakse isikule sotsiaalhoolekande seaduse alusel väljastatud lapsehoiuteenuse tegevusluba käesoleva seaduse § 29 alusel väljastatud tegevusloaks.			<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <sup>6</sup> <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine

<sup>6</sup> Mõju on finantsiline ennekõike lastehoiu pidajale

## 7. Lasteaia ja lastehoiu rahastamine

Seaduse eelnõus on varasemast selgemalt välja toodud nõue, et olukorras kus KOV kasutab erateenust lasteaiakohtade tagamisel, ei tohi **eralasteaias või -lastehoius käivate laste vanemate kulu (sh toidukulu) ei tohi olla proportsionaalselt suurem kui munitsipaallasteaias**. Praegu on sagedane olukord, kus KOV tagab lasteaia koha erasektori koostööpartnerite toel, kuna pole piisavalt munitsipaallasteaia kohti, kuid kohatasu ja toiduraha erahoiu eest võivad lapsevanema jaoks olla suuremad kui munitsipaallasteaias.

Eelnõu annab KOV-idele **õiguse võimalusel oma eelarvest osaliselt või täielikult katta lasteaia kohatasu ja toidukulud** ning selgemalt on sõnastatud diferentseerimise alused.

Mitmed KOV-id on munitsipaal- ning eralasteaedade ja -hoidude kohatasud lapsevanemate jaoks juba ühtlustanud, kuid probleemina tuuakse välja, et erateenuse hinnad on ebaühtlased, kasvavad kiiresti ning KOV-idel on pideva hinnatõusuga raske sammu pidada. Seetõttu võiks riiklikul tasandil kaaluda eralasteaedadele ja -hoidudele hinnatõusu piirangu kehtestamist.

Toidukulu suurus sõltub munitsipaallasteaedades toitlustusteenuse osutajast. Toidukulu päevamaksumuse lapsevanema jaoks otsustab lasteasutuse hoolekogu ja kinnitab direktor. Seetõttu võib lapsevanema jaoks ühe KOV piires lasteaia toidukulu olla erinev, rääkimata eralasteaiast ja -hoiust, kus toidukulu võib munitsipaallasteaia tasu ületada isegi kuni kaks korda. Võrdse kohtlemise eesmärgil võiks riiklikul tasandil kehtestada nõude ühtlustada KOV üleselt ka lasteaia toidukulu lapsevanema jaoks.

Eelnõu §	Uus regulatsioon	KELS §	Kehtiv regulatsioon	Mõju
§ 32. Munitsipaallasteaia ja -lastehoiu rahastamine				
§ 4 lg 9	Käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatud juhul kohaldatakse rahastamisele käesoleva seaduse § 32 ja § 33 lõikes 3 sätestatud arvestades, et vanema osalustasu ei või olla suurem, kui see on munitsipaallasteaias ja -lastehoius. Kohaliku omavalitsuse üksus lepib teise kohaliku omavalitsuse üksusega või eralasteaia või -lastehoiu pidajaga kokku lasteaia- või lastehoiukoha maksumusega seotud kulu tasumise korra.		Uus regulatsioon	<b>MÕJU:</b> finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> keskmine
§ 32 lg 5	Kohaliku omavalitsuse üksus võib käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud kulud osaliselt või täies ulatuses katta.		Uus regulatsioon	<b>MÕJU:</b> korralduslik ja finantsiline <b>MÕJU ULATUS:</b> väike
§ 32 lg 6	Kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab vanema osalustasu ja toidukulu, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt laste arvust perekonnas, sotsiaalmajanduslikust taustast või muudest asjaoludest.	§ 27	Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud osaliste kulude katmiseks vanemate poolt kehtestab valla- või linnavolikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest.	<b>MÕJU:</b> korralduslik <b>MÕJU ULATUS:</b> väike

## Kokkuvõte, järeldused ja ettepanekud

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli selgitada alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõust (579 SE) tulenevad ülesanded, kohustused ja nende täitmise kaasnep täiendav fiskaalne mõju KOV eelarvele.

Intervjuude põhjal selgus, et kohalikud omavalitsused toetavad kavandatud muudatustest kõige enam lasteaia töötajate kvalifikatsiooninõuete tõstmist, eesti keele kehtestamist vähemalt 50% ulatuses õppekeelena ning lasteaedade filiaalidena tegutsemise soodustamist. Suur osa lasteaedade töötajatest vastab juba praegu esitatud kvalifikatsiooninõuetele, probleeme kvalifitseeritud personali leidmisega võib tekkida keskustest kaugemal asuvates KOV-ides.

Keelenõude täitmine on kõige keerulisem KOV-idele, kus on suurem venekeelse elanikkonna osakaal, kuid ka neis ei olda keelenõude vastu. Pigem valmistab muret piisav üleminekuaeg ning keeleõppe piisav rahaline toetamine riigi poolt. Keeleoskuse toetamine ja edasine õpe peaks olema jätkuv ja tagatud ka nendele töötajatele, kes keeleoskuse juba vormiliselt on omandanud, kuna vähese keelepraktika korral võib õpetajate keeleoskus olla reaalsuses madalam kui väljastatud dokumentide põhjal.

Lasteaedade tegevuse korraldamine filiaalide põhimõttel aitab KOVidel kokku hoida juhtimiskulusid, paremini planeerida asendusi, ning kasutada lisahüvesid, mida igas tegevuskohas ei ole (nt basseini jms).

Kõige probleemsemad muudatused on KOV-ide jaoks intervjuudele toetudes lasteaia kohataotluse 2-kuulise menetlemise ja otsuse tegemise nõue, tugiteenuste tagamise kohustus ning teeninduspiirkonna kaotamine ja munitsipaallasteaia koha asendamine eralasteaia või -hoiu kohaga ainult lapsevanema nõusolekul.

Kohustus menetleda ja määrata lasteaia koha taotlus 2 kuu jooksul on ebaotstarbekas tekitades juurde asjatut halduskoormust ning eeldades nn reservkohtade loomist, mille kulu KOV jaoks on ligikaudu 500 eurot kuus iga koha eest. Muudatusega lasteaia kohta juurde ei teki. Kui lisada siia juurde teeninduspiirkonna kaotamine ja erateenuse pakkumine ainult lapsevanema nõusolekul, siis tekib pigem veel suurem kohtade puudujääk.

Tugiteenuste tagamise ja osutamise vajadus on KOV-idele mõistetav, kuid probleemiks on suur tugispetsialistide puudus. KOV-idel on olemas tahe ja ressursid tugispetsialistide palkamiseks, kuid vastavaid spetsialiste lihtsalt ei leidu. Seetõttu on KOV-id sunnitud tugiteenused tagama oluliselt kallima erateenuse läbi ja/või suunates lapsed teenusele suurematesse tõmbekeskustesse.

Alljärgnevas tabelis on esitatud analüüsi hindamisküsimused, kokkuvõtavad järeldused ning nende pikem kajastumine analüüsi peatükkides.

Hindamisküsimused	Järeldused	Analüüsi peatükid
<b>Nõuded teenusele ja töötajate kvalifikatsioonile</b>		
1. Millised on nõuded lapsehoidudele, sh eralastehoidud – kui palju on neid, kes täna ei vasta eelnõus esitatud nõuetele? Kui nõuetele mittevastavad lastehoidud on sunnitud ukseid sulgema, kui palju oleks vaja täiendavaid lasteaia kohti juurde?	1,5-3-aastaste laste lastehoidud muudetakse haridussüsteemi osaks ning kehtestatakse nõue, et iga 5 lapse kohta peab olema lastehoiu hoidja (senise 10 asemel). Kuna paljud lastehoidud juba vastavad nõuetele, siis on vähetõenäoline nende sulgemise vajadus nõuetele mittevastavuse tõttu	ptk. 6

2. Millised on nõuded lasteaia direktoritele, sh kvalifikatsioon?	Direktorite kvalifikatsioonile kehtestatakse magistrikraadi nõue. Lisaks sõnastatakse selgemalt direktori kohustus korraldada lasteaia juures tugiteenuseid.	ptk. 5
3. Millised on uued nõuded lasteaia personalile, sh lapsehoidjate kvalifikatsioonile (sh täiendõpe)?	Direktorile ja õppealajuhatajale ning kõikidele tugispetsialistidele on senise kõrgharidusnõude asemel kehtestatud magistrikraadi nõue. Õpetaja kvalifikatsiooninõudele lisatakse õpetaja kutse nõue. See tähendab, et õpetajale peab olema omistatud õpetaja kutse või on tal pedagoogilised kompetentsid, mis vastavad õpetaja kutsestandardi 6. tasemele. Pedagoogiliste kompetentside vastavust hindab tööandja. Abiõpetajale kehtestatakse vähemalt keskhariduse ja lapsehoidja kutse või vähemalt keskhariduse ja pedagoogiliste kompetentside nõue. Lisaks laieneb õpetajate abidele ka avaliku konkursi korraldamise nõue.	ptk. 5
<b>Mõju tööjõuvajadusele</b>		
4. Kui suur osa tänasest personalist (lasteaiaõpetajad, õpetajate abid, direktorid – arv ja kvalifikatsioon) ei vasta esitatud nõuetele ja seepärast võib kaotada töö? Kust leida uusi õpetajaid?	Suur osa direktoritest ja õpetajatest vastab juba magistrikraadi nõudele. 2020. aastal vastas praegu kehtivatele kvalifikatsiooninõuetele 87,6% õpetajatest ning näitaja on viimastel aastatel aeglaselt aga stabiilselt kasvanud (2012. aastal 81,3%), pigem on probleemiks õpetajaskonna vananemine. Arvestades märgitud vastuvõutrende võib prognoosida, et nende jätkumisel kahaneb alla 30 aastaste alushariduse õpetajate arv 2025/26 õppeaastaks 530-ni (6-7% õpetajatest) ning õpetajate arvu säilitamiseks peaks üle 60 aastaste õpetajate arv kasvama 1750-ni (22%). Et kasvatada alla 30 aastaste õpetajate arv 2029/30 õppeaastaks 1000-ni on muude tingimuste säilimise korral vajalik vastuvõttu alushariduse õpetaja õppesse juba alates järgmisest õppeaastast suurendada 200-ni ning eelistatult täita lisanduvad õppekohad noortega, kes valdkonnas veel ei tööta.	ptk. 5
5. Milline on täiendavate tugiteenuste spetsialistide vajadus. Kui palju tugiteenuste spetsialiste on vaja, et tagada lasteaedades teenus nõutaval tasemel ning millal on võimalik likvideerida puudujääk?	Eripedagoogide arv on alushariduses kiiresti ja stabiilselt kasvanud 112-lt 2016/17 õppeaastal kuini 247-ni 2021/22 õppeaastal. Eripedagoogidest ainult 8% on vanemad kui 60 aastat, kuid paraku puudub 40% eripedagoogidest magistrikraad. Logopeedide arv alushariduses on olnud väikese kasvutrendiga 343 õppeaastal 2016/17 ja 390 õppeaastal 2021/22, kuid koguni 24% nendest on vanemad kui 60 aasta ja 19% ei oma magistrikraadi. Täiendavalt on vaja rohkem kui 250 logopeedi ja 100 eripedagoogi, kelle aastane tööjõukulu on kokku ca 8,5 miljonit eurot aastas, millele lisandub tööruumide ja töövahendite kulu. Seaduse jõustumisel lisanduks veel vajadus asendada 73 logopeedi ja 98 eripedagoogi, kellele puudub nõutav magistrikraad ning lähiaastatel pensionile siirduvad ca 100 magistrikraadi omavat tugispetsialisti. Praeguse vastuvõtu ja lõpetajate arvu korral kuluks alushariduse kõigi vajalike tugispetsialistide varustamiseks	ptk. 3

	hinnanguliselt 13 aasta eeldusel, et kõik lõpetajad siirduva alusharidusse.	
6. Milline on eestikeelsete õpetajate vajadus arvestades õpetajate pealekasvu dünaamikat? Kui palju eestikeelseid õpetajaid on vaja, et tagada lasteaedades eestikeelne haridus ning millal on võimalik likvideerida puudujääk?	Nõuetele vastava keeleoskusega õpetajaid on KOV-ides valdavalt rohkem kui lasteaiaühmi. Nõude täitmisega võib probleeme tekkida Sillamäel, Narvas, Kohtla-Järvel ja Narva-Jõesuus. Keeleoskuse toetamine ja edasine õpe peaks olema jätkuv ja tagatud ka nendele töötajatele, kes keeleoskuse juba vormiliselt on omandanud, kuna intervjuudest selgus, et vähese keelepraktika võib õpetajate keeleoskus olla reaalsuses madalam kui väljastatud dokumentide põhjal.	ptk. 2
<b>Mõju KOV-ide finants- ja halduskoormusele</b>		
7. Millised uued ülesanded kaasnevad KOV-ile ja sellega kaasnev finantskoormuse võimalik kasv?	Ennekõike kaasnevad KOV-idele täiendavad ülesanded lasteaia koha tagamisega seotud muudatustega. Uue ülesandena lisandub ka avaliku konkursi nõude laiendamine abiõpetajatele, mis samuti suurendab KOV halduskoormust. Senisest rohkem tuleb lasteaia tegevuse korraldamisse kaasata lasteaia hoolekogu (sh nt direktori valimine). 1,5-3-aastaste lastehoidude muutmisel haridussüsteemi osaks tuleb üle vaadata ja vastavalt ajakohastada kõik lepingud. Kõik nimetatud muudatused koondina suurendavad KOV halduskoormust, mis omakorda võib tuua kaasa vajaduse lisapersonali palkamiseks.	ptk. 1 ptk. 4 ptk. 5 ptk. 6
8. Milline on personalile esitatavatest uute nõuetest (sh kvalifikatsiooninõuetest) tulenev täiendav finantskoormus?	Seoses kvalifikatsiooninõuete tõstmisega tekib suure tõenäosusega surve palga tõstmisele. Ühe võimaliku probleemina toovad KOV-id veel välja, et õpetajate abipersonali kvalifikatsiooninõuete tõstmisega võib kaasneda vajadus palgata lisapersonali koristus- jms tööde tegemiseks (0,3-0,5 kohta miinimumpalga ulatuses). Vajalik on alushariduse õpetajate palgataseme tõstmine vähemalt üldhariduskooli õpetajatega samas tempos, mis iga 5% aastase palgatõusu korral tekitaks KOV-idel aastas lisakulu ca 1000 eurot õpetaja kohta aastas ehk 8 miljonit eurot aastas. Lähiaastatel võib prognoosida, et surve alushariduse õpetajate palgatõusule on vähemalt 10% aastas.	ptk. 5
9. Kuidas muutub lasteaia koha määramise süsteem ja menetlemise aeg ning milline on sellega kaasnev täiendav haldus- ja finantskoormus?	Seadusega muudetakse seniseid lasteaia koha määramise põhimõtteid: lasteaia koha taotlus tuleb menetleda ning koht määrata 2 kuu jooksul, kaotatakse lasteaia teeninduspiirkonna mõiste ja munitsipaallasteaia koha võib asendada kohaga eralasteaias või -hoius ainult lapsevanema nõusolekul. Muudatus avaldab KOV-idele suurt korralduslikku ja finantsilist mõju, kuna muuta tuleb senist lasteaia koha määramise korda (3 kuu jooksul seaduse jõustumisest), paremini prognoosida lasteaia kohtade vajadust ning tagada lastele lasteaia koht senisest lühema aja jooksul. Oluliselt kasvab ka eelarve, kuna KOV-id peavad vastavalt prognoosidele hoidma teatava arvu lasteaia kohti nõ	ptk. 1

	reservis. Ühe lasteaiakoha kulu on olenevalt KOV-ist ligikaudu 500 eurot kuus.	
10. Milline on lapsele vajaliku toe määramisega kaasnevate uute töökohtade loomise vajadus ja/või võimalik lasteaiatöötajate töökoormuse ning finantskoormuse kasv?	Eelnõu kohaselt luuakse lasteaeda uus haridusliku erivajadusega lapse õppe koordineerija roll, mis eeldab olenevalt lasteaia suuruselt, 0,2-0,5 koormuse ulatuses lisatasu. Keskmiselt on täiendav tööjõukulu aastas lasteaia kohta 5 -12 tuhat eurot aastas, kogu Eesti peale ca <b>4,3 miljonit eurot</b> . Arvestada tuleb, et osades KOV-des on vastavad ametikohad või lisaülesanded juba rahastatud.	ptk. 3
11. Millised on tugiteenuste tagamisega (sh uued tugiteenused) kaasnevad kulud?	Eelnõuga uute tugiteenuste osutamise kohustust KOV-idele ei panda. Selgemalt on sõnastatud KOV kohustus tugiteenused tagada. Vaata ka küsimus 5.	ptk. 3
<b>Üldine seaduse rakendamise mõju</b>		
12. Milline on funktsioonide struktuurne ja sisuline jaotus, kas tegemist on olemasolevate ümber sõnastamisega või uute lisandumisega?		
13. Milline on seaduse üldine mõistlik rakendusaeg?		

Tabelis on analüüsi teemablokkide kaupa esitatud täiendavad ettepanekud

<b>1. Lasteaiakoha tagamine</b>
1) Mitte rakendada lasteaiakoha taotluse menetlemisel ja koha määramisel 2-kuulist tähtaega, vaid jääda praeguse lähenemisviisi juurde
2) Lubada KOV-idel munitsipaallasteaia koht asendada eralasteaia või -hoiu kohaga ka lapsevanema nõusolekuta
3) Kaaluda seadusega KOV õiguste laiendamist erasektori lepingupartnerite üle järelevalve teostamisel
<b>2. Õppekeel</b>
4) Toetada keeleoskust ja edasist keeleõpet riiklikult ka nende töötajate puhul, kes on keeleoskuse vormiliselt juba omandanud
<b>3. Tugiteenuste osutamine</b>
5) Toetada tugiteenuste osutamist riiklikult sarnaselt koolidele kehtestatud põhimõtetele
6) Toetada tugiteenuste tagamiseks KOV teenuskeskuste loomist
7) Seaduses selgemalt sisustada haridusliku erivajadusega laste õppe koordinaatori roll ja ülesanded
8) Suurendada riiklikult alushariduse pedagoogide õppekavades erivajadusega laste õpetamise spetsiifikaga seonduvate õppeainete osakaalu.
<b>4. Lasteaia juhtimine ja tegevuse korraldamine</b>
9) Lubada koha mittekasutamise korral lapse lasteaiast välja arvamine, kui kohta ei ole lasteaiale teadmata põhjusel kasutatud kauem kui 2 kuud ning kui KOV suudab näidata, et on korduvalt püüdnud lapse vanemate või teiste eestkostjatega ühendust saada.
<b>5. Lasteaia direktori, õppealajuhataja ja töötajate kvalifikatsiooninõuded</b>
10) Mitte laiendada avaliku konkursi nõuet abiõpetajate värbamisele
11) Seaduse eelnõus selgemalt sõnastada nõue, et õpetajate pedagoogilised kompetentsid peavad vastama õpetaja kutsestandardi 6. tasemele. Praegu kajastub vastav selgitus ainult eelnõu seletuskirjas.
<b>6. Lasteaia ja lastehoiu rahastamine</b>
12) Kaaluda eralasteaedadele ja -hoidudele hinnatõusu piirangu kehtestamist
13) Riiklikul tasandil kehtestada nõue ühtlustada KOV üleselt lasteaia toidukulu lapsevanema jaoks



## Mõjud seadustele

Alkoholiseadus	ebaoluline	mõisted
Avaliku teabe seadus	ebaoluline	mõisted
Avaliku teenistuse seadus	ebaoluline	mõisted
Eesti Vabariigi haridusseadus	väheoluline	mõisted
Erakooliseadus	oluline	
Hasartmänguseadus	ebaoluline	mõisted
Huvikooli seadus	ebaoluline	mõisted
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	ebaoluline	mõisted
Koolieelse lasteasutuse seadus	kehtetu	
Korralduse seadus	ebaoluline	mõisted
Liiklusseadus	ebaoluline	mõisted
Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	väheoluline	mõisted
Rahvatervise seadus	väheoluline	mõisted
Reklaamiseadus	väheoluline	mõisted
Riigilõivuseadus	väheoluline	mõisted
Sotsiaalhoolekande seadus	oluline	
Toiduseadus	ebaoluline	mõisted
Tubakaseadus	ebaoluline	mõisted
Välisteenistuse seadus	ebaoluline	mõisted

Eesti Vabariigi haridusseaduse §14 „Alusharidus on üldoskuste, teadmiste ja hoiakute kogum, mis loob eeldused põhihariduse omandamiseks.“;