

# Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusüuringute keskus RAKE



RAKE

## Alushariduse ja lapsehoiu uuring

Lõpparuanne  
November 2015



Uuringu tellis Sotsiaalministeerium. Uuring on valminud Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastamisel.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE koostöös Tartu Ülikooli teadlaste ja ekspertidega.

Uuringu autorid: Aivi Themas, RAKE, analüütik

Häli Tarum, TÜ doktorant

Kadri Soo, TÜ sotsiaalpoliitika õppetooli lektor

Liina Reisberg, õigusekspert

Merli Aksen, RAKE analüütik

Tarmo Puolokainen, RAKE analüütik

Triin Lauri, TTÜ riigiteaduste instituudi lektor

Elvo Themas, RAKE, projektijuht

Viitamine: Themas, A., Tarum, H., Soo, K., Reisberg, L., Aksen, M., Puolokainen, T., Lauri, T. ja Themas, E. (2015). Alushariduse ja lapsehoiu uuring. Tartu: Tartu Ülikool.

Uuringu autorid soovivad tänada tellija esindajat Laura Viilupit, kes oli suureks abiks uuringu protsessis. Samuti täname kõiki küsitlusele vastanud kohaliku omavalitsuse esindajaid ja lapsevanemaid ning fookusgrupi aruteludes osalenud valdkonna eksperte.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missiooniks on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonnaeksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-124, 51003, Tartu

<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

ISBN 978-9985-4-0956-5 (pdf)

## SISUKORD

1	Kasutatud lühendid ja mõisted .....	4
2	Sissejuhatus.....	5
3	Uuringu metoodika .....	6
3.1	Kohalike omavalitsuste küsitlus.....	6
3.2	Lapsevanemate küsitlus .....	8
3.3	Andmete kogumine avalikest andmebaasidest.....	13
3.4	Lapsehoiu ühtse korraldusmudeli testimine fookusgrupis.....	14
4	Uuringu tulemused.....	16
4.1	Kohalike omavalitsuste tegevus eelkooliealiste laste lapsehoiu tagamisel.....	16
4.1.1	Formaalse lapsehoiu vormid ja osalus neis Eestis aastal 2014 .....	16
4.1.2	Rahastamine.....	20
4.1.3	Lapsevanema poolt makstav osa kohaliku omavalitsuse lasteaias .....	24
4.1.4	Lapsehoiukoha vajadus ja kättesaadavus .....	26
4.1.5	Lasteaedade lahtioleku ajad.....	28
4.1.6	Koostöö .....	30
4.1.7	Kokkuvõtte ja soovitused .....	30
4.2	Lapsehoiukohtade vajaduse muutus aastaks 2025 .....	32
4.3	Ülevaade lapsevanemate vajadustest lapsehoiu kasutamisel .....	40
4.3.1	Vastanute taust .....	40
4.3.2	Lapsehoiukoha vajadus .....	43
4.3.3	Lapsehoiukoha tagamine kohaliku omavalitsuse poolt .....	53
4.3.4	Lapsehoiukoha kasutamine.....	58
4.3.5	Rahulolu praeguse lapsehoiukohaga .....	62
4.3.6	Lapsehoiukoha tasu lapsevanemale.....	63
4.3.7	Eriilmelised lapsehoiukohad.....	67
4.3.8	Lapsevanemate soovid ja ettepanekud seoses lapsehoiu korraldusega .....	70
4.3.9	Kokkuvõtte.....	76
4.4	Ülevaade alusharidust ja lapsehoiu puudutavatest soovitustest ja välisriikide kogemustest.....	78
4.4.1	Alusharidust ja lapsehoiu puudutavad soovitused .....	79
4.4.2	Välisriikide kogemused alushariduse ja lapsehoiu korraldamisel .....	90
4.5	Praeguse lasteaia- ja lapsehoiuteenuse korraldusmudeli õigusanalüüs .....	100
4.5.1	Mõisted .....	101
4.5.2	Õigus lasteaia kohale ja LHT-le.....	101
4.5.3	KELA ja LHT asutamise, ümberkorraldamise, ümberkujundamise ja lõpetamise protsess .....	102
4.5.4	Ümberkorraldamine, ümberkujundamine ja tegevuse lõpetamine .....	104
4.5.5	Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus .....	105
4.5.6	Personali professionaalsus ja kompetents .....	108
4.5.7	Personali töökorraldus .....	111
4.5.8	Teenuse sisu (õppekava, päevakava, igapäevased toimingud).....	112
4.5.9	Tervisekaitsenõuded .....	114
4.5.10	Kvaliteedi hindamine.....	116
4.5.11	Teenuse paindlikkus.....	118
4.5.12	Rahastamine.....	121
4.5.13	Kokkuvõtte.....	124
4.6	Formaalse lapsehoiu korralduse probleemid ja lahendused fookusgrupi intervjuudes .....	127
4.7	Lapsehoiu ühtne korraldusmudel.....	129
4.7.1	Ühtse mudeli sisend lähtudes uuringutulemustest .....	130
4.7.2	Lapsehoiu ja alushariduse ühtne mudel.....	143

---

4.7.3	Mudeli hindamine etteantud kriteeriumite alusel.....	148
5	Kokkuvõtte.....	151
6	Summary .....	155
7	Viidatud allikad.....	161
Lisa 1.	Andmetabelid ja joonised.....	163
Lisa 2.	Lapsehoid teenusena S-veebi aruannetes ja majandustegevuse registris.....	171

## **1 KASUTATUD LÜHENDID JA MÕISTED**

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

SoM – Sotsiaalministeerium

KOV – kohalik omavalitsus

EHIS – Eesti Hariduse Infosüsteem

MTR – Majandustegevuse register

HEV – hariduslik erivajadus

KELS – Koolieelse lasteasutuse seadus

SHS – Sotsiaalhoolekande seadus

LHT – lapsehoiuteenus: lapse seadusliku esindaja või hooldaja toimetulekut või töötamist toetav sotsiaalhoolekandeteenus, mille osutamise vältel tagab nimetatud isikute asemel lapse hooldamise, arendamise ja turvalisuse lapsehoiuteenuse osutaja

KELA – koolieelne lasteasutus: koolieast noorematele lastele hooldu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus ehk lasteaed koolieelse lasteasutuse seaduse mõttes

Lapsehoid, formaalne lapsehoid - üldmõiste, mis hõlmab nii koolieelse lasteasutuse kui lapsehoiuteenuse

## 2 SISSEJUHATUS

Uuringu **eesmärk** oli lapsehoiukohtade kättesaadavuse ning lapsevanemate vajaduste väljaselgitamine lapsehoiukohtade osas, lasteaia ja lapsehoiuteenuse nõuete võrdluse koostamine ning alushariduse ja lapsehoiuteenuse erinevate võimalike tulevikumudelite hindamine. Analüüsi **tulemusena** valmis põhjalik ülevaade lapsehoiu korraldusest, regulatsioonidest, lapsehoiukohtade kättesaadavusest, maksumusest ja paindlikkusest ning lapsevanemate tegelikest vajadustest.

Üheks tähtsamaks väljakutseks Eestis on lapsehoiukohtade kättesaadavus. On väidetud, et koolieelsete lasteasutuste süsteem Eestis, st lasteaedade süsteem, ei ole piisavalt paindlik, mitmekesine ega kättesaadav, arvestades vanemate ja laste vajadusi. Kuigi erasektori lapsehoiuteenus pakub suuremat paindlikkust, on see vanematele palju kulukam (Viies, 2014). Järelikult on üks kättesaadavuse oluline komponent ka lapsehoiu paindlikkus ja eriilmelisus ehk vastavus perede tegelikele vajadustele.

Barcelona strateegia seadis kõigile EL liikmesriikidele eesmärgiks saavutada alla 3-aastaste laste formaalse lapsehoiu (st nii alushariduse kui lapsehoiuteenuse) ulatuseks vähemalt 33% ning 3-aastaste kuni kooliealiste laste puhul vähemalt 90%. Vanemas vanusegrupis on Eesti saavutanud eesmärgiks seatud taseme – ainuüksi **koolieelsetes lasteasutustes osales 2014. aastal 94,3% lastest vanuses 3–6 aastat**<sup>1</sup>.

**Alla 3-aastastest Eestis lastest osales 2010. aastal formaalses lapsehoiuis 21%**<sup>2</sup>, mis on ELis seatud eesmärgist 12 protsendipunkti madalam. Barcelona strateegia eesmärgid kuni 3-aastaste laste formaalse lapsehoiu osas (arvestamata teenuse kasutamise kestust) oli aastaks 2010 saavutanud 12 ELi liikmesriiki – Taani, Rootsi, Holland, Norra, Prantsusmaa, Island, Hispaania, Portugal, Sloveenia, Belgia, Luksemburg ja Ühendkuningriigid<sup>2</sup>. Ülejäänud Euroopa riikides, sh ka Eestis ei ole see nõue veel täidetud.

Varasemad uuringud (Ainsaar ja Soo, 2008; Ainsaar ja Soo, 2012) näitavad, et Eestis on suurim probleem just piirkondlik lapsehoiukohtade nappus. Näiteks 2011. aasta jaanuaris oli lasteaiakoha ootejärjekord igas kolmandas omavalitsuses. Kokku oli sel ajal lasteaiakoha järjekorras 5893 last, kellest enamik olid alla 3-aastased. Kuna lapse lasteaiajärjekorra taotlus on lapsevanemal võimalik esitada kohe, kui laps on sündinud, **ei ole teada, kui palju järjekorras olevatest lastest vajaksid hoiukohta kohe ning kui palju on lapsevanemaid, kes koha puudumise tõttu ei ole saanud naasta või siseneda tööturule**. Samuti puudub info selle kohta, **kui paljud lasteaiajärjekorras olevad lapsed kasutavad juba lapsehoiuteenust**.

Sotsiaalministeeriumi andmetel kasutas 2014. aastal lapsehoiuteenust<sup>2</sup> 5471 last, sh 60% alla 3-aastastest ja 29% 3–6-aastastest lastest. Võrreldes 2007. aastaga on **lapsehoiuteenusel olevate laste arv kasvanud ca 2,5 korda**. Seejuures kasvas aastatel 2007–2013 lapsehoiuteenust kasutanud 3–6-aastaste ja puudeta laste arv, mis viitab, et kuigi lapsehoiuteenus töötati sotsiaalhoolekande seaduse mõistes välja eelkõige raske ja sügava puudega laste jaoks, on see söime- ja lasteaiakohtade nappuse või muude põhjuste tõttu saanud lapsevanemate jaoks alternatiivseks lapsehoiuvõimaluseks.

<sup>1</sup> Statistikaamet. Tabel LES87

<sup>2</sup> Lapsehoiuteenus on lapse seadusliku esindaja või hooldaja toimetulekut või töötamist toetav teenus, mille osutamise vältel tagab nimetatud isikute asemel lapse hooldamise, arendamise ja turvalisuse vastavat tegevusluba omav juriidiline või füüsiline isik lapsehoiuteenuse osutajana.

## 3 UURINGU METOODIKA

### 3.1 Kohalike omavalitsuste küsitlus

#### Valim ja andmekogumismeetod

Kohalike omavalitsuste küsitlusega kaardistati omavalitsuste tegevus lapsehoiu valdkonnas, sealhulgas lapsehoiukohtade kättesaadavus, vajadus, maksumus ning teenuse saajate arv. Omavalitsuste uuring viidi läbi kõikse uuringuna, st kõigi Eestis olemasolevate kohalike omavalitsuste seas (2015. aasta seisuga 213 linna- ja maavalitsust).

Andmekogumismeetodina kasutati ankeetküsitlust. Kõikidele omavalitsustele saadeti uuringut tutvustav elektrooniline kiri, mille manuses oli ankeet täidetavas formaadis (nii doc kui pdf). Täidetud ankeet paluti saata meili teel uuringumeeskonnale. Algselt oli kavas läbi viia veebiküsitlus, kuid hiljem sellest loobuti. Veebis küsimustiku täitmine oleks võinud omavalitsustele olla keeruline, sest küsimustiku täitmine eeldas KOV töötajate koostööd. Pealegi tuli täitjatel küsimustele vastamiseks andmeid koguda, teha andmepäringuid (nt lasteaedades ja lapsehoiuteenuse pakkujatel) ning arvutusi. See aga eeldas ankeedi täitmise katkestamist ja jätkamist hiljem.

10. juunil saadeti välja elektrooniline kiri KOVidele. Küsitlustöö lõppes augusti lõpus, kui vastused laekusid kõigilt 213-lt omavalitsuselt.

Saadud vastused sisestati andmetöötlusprogrammi. Sisestamise käigus tehti andmekontroll. Omavalitsustega, kellel oli jäänud ankeedis (oluline) küsimus täitmata, olid andmed sisestatud valesti (nt eitati teenuse olemasolu, kuid täpsustavad lahtrid olid täidetud) või oli mõni ebaloogiline vastus (nt omavalitsuse kohta liiga suur laste arv), võeti jooksvalt ühendust ning täpsustati andmeid.

#### Küsimustik

Küsitluse läbiviimiseks koostati ankeet, mis sisaldas eelnevate omavalitsuste uuringuga sarnaseid küsimusi (Ainsaar ja Soo 2012), et oleks võimalik hinnata lapsehoiu valdkonnaga seotud trende ajas, ning uusi küsimusi lähtudes uurimisülesandest. Kohalike omavalitsuste uuringufail esitatakse eraldi failina.

Ankeet sisaldas 53 küsimust, mis jagunesid neljaks teemaplokiks – osalus, rahastamine, paindlikkus ja koostöö.

#### Osalus – lapsehoiukohtade olemasolu ja teenust kasutavate laste arv:

- lasteaedade ja lapsehoiuteenuste (sh ka eralasteaiad ja -lapsehoiuteenused) olemasolu ja arv kohalikus omavalitsuses 2014. aastal;
- lapsehoiukohtade maksimaalne arv KOVi lasteaedades ja lapsehoiuteenusel 2015. aasta maikuu seisuga;
- lasteaias ja lapsehoiuteenusel (sh ka eralasteaias ja -lapsehoiuteenusel) olevate laste arv vanuserühmade järgi 2014. aastal;
- teiste KOVide lasteaedades käivate laste arv 2014. aastal;
- lasteaia järjekorra olemasolu 2015. aasta maikuu seisuga, sh järjekorras olevate laste arv vanuserühmade järgi ning laste arv, kes ei ela KOVi teeninduspiirkonnas;

- laste arv, kes soovisid 2014/2015 õppeaastal lasteaiakohta, kuid ei saanud seda, sh kohta vajanud laste arv vanuserühmade järgi;
- omavalitsuste hinnang koolieelse lasteasutuse seaduse muudatuste mõjule KOVi tegevusele

#### Lasteaedade ja lapsehoiuteenuste rahastamine:

- munitsipaallasteaia ja lapsehoiuteenuse hind KOV-le (v.a lapsevanematelt ja muudest allikatest saadud summad) 2014. aastal;
- munitsipaallasteaia ja lapsehoiuteenuse koguhind KOV-le (sh vanematelt või mujalt laekunud summad) 2014. aastal, sh hind kululiikidena (toitlustamine, personal, majandamine, investeeringud, muud);
- kõigi vanemate poolt makstud tasu lasteaia või lapsehoiuteenuse eest 2014. aastal;
- KOVi rahaline toetus eralasteaedadele ja –lapsehoiuteenuse pakkujatele 2014. aastal;
- eralasteaedade ja –lapsehoiuteenuste kogukulud (sh koos omavalitsuse toetuse, vanemate osaluse jm kulutustega) 2014. aastal;
- KOVi lasteaiatasu ühe kõik päevad kohal käinud aia- ja söimerühma lapse eest 2015. aasta mais, sh tasu kululiikidena (toitlustamine, kohtasu, õppekulud, muud kulud);
- lasteaiakohta mitte saanud lapse vanemale kompensatsiooni maksmine, kompensatsiooni suurus ühe lapse kohta kuus ning 2014. aastal välja makstud kompensatsioonide kogusumma;
- KOVide rahaline panus teise KOVi lasteaias käivate laste eest 2014. aastal;

#### Paindlikkus – eriilmelised lapsehoiukohad:

- eriilmeliste lapsehoiukohtade (lapsehoid ebastandardsetel aegadel, lapsehoid tööandja juures, võõrkeelsed hoiud) olemasolu ja teenuse tüüp (KOV-i lasteaed, KOVi lapsehoiuteenus, eralasteaed, eralapsehoiuteenus, lapsehoidja);
- eriilmelistes lapsehoiukohtades teenust saavate laste arv 2014. aastal;
- KOVi rahaline toetus eriilmelistele lapsehoidudele 2014. aastal;

#### Koostöö:

- omavalitsuste koostöö teiste KOVidega lasteaia või lapsehoiuteenuse kohtade loomisel ja arendamisel;
- KOVide koostöö lapsevanematega lasteaia ja lapsehoiuteenuse arendamise osas;
- KOVide koostöö era- või kolmanda sektori teenusepakkujatega kohtade pakku misel;
- KOVide koostöö tööandjate või muude organisatsioonidega eriilmeliste lapsehoiukohtade loomiseks.

Küsimustiku täitmine eeldas omavalitsustelt väljavõtete ja arvutuste tegemist raamatupidamisandmetest. Mõnele omavalitsustele valmistasid raskusi küsimused, mis puudutasid lasteaias käivate või hoiuteenuseid kasutanud laste arvu vanuserühmades. Omavalitsuste sõnul puudus neil vastav informatsioon või registreeriti laste arvu teistsugustel alustel. Seetõttu tuli neil teha järelepärimisi lasteaedadest laste vanuselise jaotuse kohta. Ka ei teadnud kõik omavalitsused nende territooriumil osutatava eralasteaia ja –lapsehoiuteenuse kogukulusid.

## 3.2 Lapsevanemate küsitlus

Küsitluse **eesmärk** oli välja selgitada lapsevanemate hinnang tänase lapsehoiu korralduse kättesaadavuse, peamiste kitsaskohtade ning töö- ja pereelu ühitamise takistuste osas.

### Valim

Sihtrühmaks olid kõik kuni 7-aastaste laste vanemad Eestis. Üldkogumi moodustasid Sotsiaalkindlustusameti (SKA) peretoetuste registrisse kantud lapsevanemad, kellel oli uuringu hetkel vähemalt üks alla 7-aastane laps.

Valimi koostamisel võeti arvesse registrisse kantud lapsevanemate jaotus 15 maakonna ja 4 suurema linna (Tallinn, Narva, Pärnu ja Tartu) järgi, kahes laste vanusegrupis – alla 3-aastased ja 3–7-aastased. Registrisse kantud lapsevanemate jaotus laste vanuserühmades 30.04.2015 seisuga on välja toodud alljärgnevas tabelis (tabel 1). Valimi koostamisel arvestati uuringu hetkel kehtiva lapsehoiu korraldusmudeliga, kus alla 3-aastased lapsed käivad sõimerühmas või lapsehoiuis ning 3–7-aastased lapsed enamasti lasteaias. Kuna lapsi võib peres olla rohkem kui üks, siis on kolmandas veerus välja toodud nende lapsevanemate arv, kellel on vähemalt üks alla 7-aastane laps.

Tabel 1. Lapsevanemate arv laste vanuserühmade järgi maakondades ja suuremates linnades 30.04.2015 seisuga

	Alla 3-aastaste laste vanemate arv, kes saavad peretoetust	3–7-aastaste laste vanemate arv, kes saavad peretoetust	Kokku 0–7-aastaste laste vanemad, kes saavad peretoetust
Harjumaa v.a Tallinn	5571	11 356	12 628
Tallinn	14 122	24 741	30 743
Hiiumaa	177	416	444
Ida-Virumaa v.a Narva	2223	3782	4808
Narva	1423	2730	3398
Jõgevamaa	743	1433	1613
Järvamaa	785	1603	1788
Läänemaa	602	1201	1360
Lääne-Virumaa	1705	3033	3520
Põlvamaa	654	1319	1460
Pärnumaa v.a Pärnu	1270	2306	2672
Pärnu	1153	2370	2740
Raplamaa	942	1976	2181
Saaremaa	929	1614	1929
Tartumaa v.a Tartu	1697	2996	3496
Tartu	3675	6532	7737
Valgamaa	821	1491	1685

	Alla 3-aastaste laste vanemate arv, kes saavad peretoetust	3–7-aastaste laste vanemate arv, kes saavad peretoetust	Kokku 0–7-aastaste laste vanemad, kes saavad peretoetust
Viljandimaa	1290	2278	2693
Võrumaa	877	1612	1840
Välismaa	33	80	89
<b>Eesti kokku</b>	<b>40 692</b>	<b>74 869</b>	<b>88 824</b>

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet 30.04.2015

Valimi võtmisel SKA registrist jaotati kõikide lapsevanemate andmed registris märgitud viimase kehtiva<sup>3</sup> elukoha järgi 15 maakonna ja 4 suurema linna<sup>4</sup> kaupa (tabel 2). Vastavalt üldkogumi jaotusele arvatati välja lapsevanemate kontaktide arv valimis (4000 lapsevanemat) vastavalt üldkogumi proportsionaalsele jaotusele (kolmandas veerus). Kuna kolmandik lapsevanematest elas Tallinnas ja teistes piirkondades oleks uuringus osalejate arv jäänud edasise analüüsi jaoks liiga väikeseks, koostati optimeerimisülesanne, mille käigus korrigeeriti kontaktide arvu valimis, nii et minimaalne kontaktide arv iga piirkonna jaoks oleks vähemalt 120. Piirkondades, kus üldkogumile vastavate kontaktide arv ületas 120 piiri, jäi kontaktide arv samaks, välja arvatud Tallinn, mille puhul kontaktide arvu vähendati võrreldes üldkogumi jaotusega.

Tabel 2. Lapsevanemate jaotus üldkogumis ja uuringu valimis

	Lastevanemate osakaal üldkogumis	Kontaktide arv valimis vastavalt üldkogumile	Korrigeeritud kontaktide arv valimis	Alla 3-aastaste laste vanemate arv valimis	3–7-aastaste laste vanemate arv valimis
Harjumaa v.a Tallinn	14,2	569	569	164	405
Tallinn	34,6	1383	954	286	668
Hiiumaa	0,5	20	120	26	94
Ida-Virumaa v.a Narva	5,4	216	216	73	143
Narva	3,8	153	153	41	112
Jõgevamaa	1,8	73	120	39	81
Järvamaa	2,0	81	120	26	94
Läänemaa	1,5	61	120	29	91
Lääne-Virumaa	4,0	159	159	50	109
Põlvamaa	1,6	66	120	29	91
Pärnumaa v.a Pärnu	3,0	120	120	35	85
Pärnu	3,1	123	123	35	88

<sup>3</sup> Sotsiaalkindlustusameti registris on igal vanemal kuni kaks aadressi: üks aadress on lapsevanema enda esitatud aadress registrisse taotluse esitamisel ja teine on rahvastikuregistrist saadud elukoha aadress, mis on liidetud registri andmetele x-tee päringu kaudu. Kuna registris olevaid andmeid aja jooksul ei uuendata, siis on osad andmed vananenud ning osa lapsevanematest pole registri avaldusele oma aadressi märkinud. Valimi jaotuse määramisel võeti arvesse see aadress, mille märkimise kuupäev peretoetuste- või rahvastikuregistri andmetel oli hilisem.

<sup>4</sup> Maakondadest eraldati Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu.

	Lastevanemate osakaal üldkogumis	Kontaktide arv valimis vastavalt üldkogumile	Korrigeeritud kontaktide arv valimis	Alla 3-aastaste laste vanemate arv valimis	3–7-aastaste laste vanemate arv valimis
Raplamaa	2,5	98	120	28	92
Saaremaa	2,2	87	120	38	82
Tartumaa v.a Tartu	3,9	157	157	49	108
Tartu	8,7	348	348	104	244
Valgamaa	1,9	76	120	35	85
Viljandimaa	3,0	121	121	28	93
Võrumaa	2,1	89	120	31	89
<b>Eesti kokku</b>	<b>100%</b>	<b>4000</b>	<b>4000</b>	<b>1146</b>	<b>2854</b>

*Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, autorite arvutused*

Sotsiaalkindlustusameti peretoetuste saajate registris olevad lapsevanemad jaotati igas maakonnas ja linnas kahte gruppi laste vanuste järgi (alla 3-aastased, 3–7-aastased), kusjuures üks vanem võis vastavalt laste arvule ja vanusele sattuda mõlemasse gruppi.

Seejärel valiti mõlemast vanusegrupist juhuvaliku teel etteantud jaotusele vastav hulk lapsevanemaid valimisse. Juhul, kui 3–7-aastaste laste vanemate valimisse sattus alla 3-aastaste laste valimisse kaasatud lapsevanemaid, siis asendati nad juhuvaliku teel teiste vanematega (kontroll viidi läbi lapsevanema isikukoodi alusel). Eesmärk oli, et iga lapsevanem esindab uuringus ühte last.

### Küsimustik

Lapsevanemate kogemuste, vajaduste ning hoiakute väljaselgitamiseks alushariduse ja lapsehoiu küsimustes, viidi valimisse sattunud vanemate hulgas läbi küsitlus. Selleks koostati ühtne küsimustik nii lasteaia, lapsehoiuteenusel kui ka nendes mitteosaleva lapse vanematele. Küsimustik sisaldas valdavalt valikvastustega küsimusi ja lisaks väiksemahulise vaba tekstiväljaga vastusevariante. Küsimustik tõlgiti ka vene keelde.

Eestikeelne küsimustik esitatakse uuringuaruande lisana eraldi failis. Uuringu autorite poolt koostatud lapsevanemate küsimustik sisaldas järgmisi küsimusi:

Küsimused lapsevanemale:

- lapsevanema taust (sugu, vanus, haridustase, kodune keel, elukoht, peamine tegevusala, töökoormus);
- leibkonna taust (liikmete arv, laste arv, täiskasvanud liikmete tööhõive staatus, leibkonna sissetulek, hinnang leibkonna majanduslikule olukorrale);
- lapse täpne vanus.

Lapsevanemate üldine hinnang töö- ja pereelu ühitamise ning lapsehoiukoha kasutamise seosele:

- töö- ja pereelu tasakaalustamine;
- lapsehoiukoha puudumise põhjused;

- üldine hinnang lapsehoiu korraldusele kohaliku omavalitsuse piirkonnas;
- üldine vajadus lapsehoiukoha järele erinevas vanuses laste puhul;
- hinnang lapsevanema poolt makstavale tasule lapsehoiukoha eest.

Väikelapse vanemate vajadused hoolduskoormuse vähendamiseks:

- lapse vanus, mil tekib vajadus lapsehoiukoha järele (lapsevanema vajadused, KOV kohustused);
- lapse osalemine või mitteosalemine lapsehoiuteenusel ja selle põhjused;
- lapse peamine regulaarne lapsehoiuviis (lapsehoiuviis, koormus, kulu lapsevanemale, rahuolu, valiku põhjused, esinenud probleemid);
- lapsevanema ootused ja vajadused lapsehoiukoha paindlikkusele.

Lapsevanemate vajadus eriilmeliste lapsehoiukohtade järele ja nende kasutamine (ebastandardsetel aegadel, hoiud töödandja juures, võõrkeelsed hoiud vms):

- senine kokkupuude eriilmeliste lapsehoiukohtadega (kasutamise koormus);
- lapsevanema vajadus eriilmeliste lapsehoiukohtade järele.

Vanemate nägemus vajalikest muudatustest alushariduses ja lapsehoiuis üldise kvaliteedi tagamisel:

- tänase lapsehoiukorralduse puudused, mida peaks lahendama;
- täiendavad võimalused, mida lisaks olemasolevale peaks pakkuma.

### Andmete kogumine

Küsitluse läbiviimiseks kasutati 4000-st kontaktist vastavalt valimi piirkondlikule proportsionaalsele jaotusele 3000 lapsevanema kontakte, mille eesmärk oli koguda 1000 lapsevanema vastused. Küsitluse läbiviimiseks koostati suurem valim (4000 lapsevanema kontaktid), kuna eelnevalt oli teada, et registris sisalduvad lapsevanemate kontaktandmed ei ole täielikud ja võivad olla vananenud (st puudub e-posti aadress, telefon või kodune aadress, olemasolev e-posti või kodune aadress ei ole enam uuringu läbiviimise ajal õige). Ülejäänud 1000 lapsevanema andmed jäid reservi ning neid kasutati uuringu läbiviimisel esialgsete kontaktide asendamisel järgmistel juhtudel:

- valimisse sattunud lapsevanema registris märgitud kontaktandmed ei olnud piisavad lapsevanemaga kontakti saamiseks (nt e-posti ja/või telefoninumbrit ei ole ja/või kodune aadress on esitatud omavalitsuse täpsusega);
- valimisse sattunud lapsevanem keeldus uuringus osalemisest;
- valimisse sattunud lapsevanemaga ei õnnestunud kolme kontaktivõtu käigus ühendust saada.

Kuna küsitluse algus langes suvisele puhkuseperioodile (juuli 2015), siis edastati uuringus osalemise kutse (kokku 3004 isikut algses valimis) kõigepealt neile lapsevanematele, kelle kontaktandmete hulgas oli olemas e-posti aadress. Ülejäänud valimisse sattunud lapsevanematele edastati küsimustiku paberandjal posti teel, nii eesti kui vene keeles (koos võimalusega vastata küsitlusele internetis) augustis (tabel 3). Veebiküsitlusele mittevastanutele tehti augustis kaks meeldetuletust. Septembris tehti küsitluse esimese etapi vahekokkuvõtte ning piirkondades, kus vastuseid ei olnud piisavalt, võeti lapsevanematega ühendust telefoni teel ja paluti küsimustiku edastamiseks vastaja e-posti või kodust aadressi. Keeldumised uuringus

osalemiseks dokumenteeriti. Septembris saadeti välja uued küsitluskutsed nii veebis kui paberikandjal posti teel.

Tabel 3. Valim, küsimustiku edastamine ja vastuste arv

	valim	e-postiga juulis	paberil augustis	vastanuud I etapis	soovitud vastuste arv	asenduskontaktid	e-postiga septembris	paberil septembris	keeldus telefoni teel	lõplik vastuste arv (kaalumata)
Harjumaa (v.a. Tallinn)	385	249	136	115	128	69	19	42	8	121
Tallinn	791	606	185	196	264	155	66	71	18	277
Hiiu maakond	90	53	37	33	30	7	4	3		30
Ida-Virumaa (v.a. Narva)	156	34	122	44	52	27	7	19	1	53
Narva	112	24	88	22	37	27	11	16		30
Jõgevamaa	91	55	36	22	30	11	2	8	1	26
Järvamaa	89	58	31	21	30	18	7	10	1	31
Läänemaa	91	39	52	25	30	22	7	10	5	33
Lääne-Virumaa	116	80	36	38	39	21	3	15	3	46
Põlvamaa	90	38	52	24	30	11	3	8		30
Pärnumaa (v.a. Pärnu)	91	33	58	26	30	12	1	10	1	25
Pärnu	91	44	47	16	30	14	5	8	1	25
Raplamaa	90	46	44	30	30	8	3	5		32
Saare maakond	90	48	42	31	30	16	6	10		39
Tartumaa (v.a. Tartu)	115	63	52	36	38	11	2	9		38
Tartu	246	159	87	71	82	59	20	37	2	93
Valgamaa	90	24	66	27	30	9	1	8		26
Viljandimaa	90	46	44	20	30	24	3	21		29
Võrumaa	90	40	50	33	30	13	3	9	1	35
<b>Kokku</b>	<b>3004</b>	<b>1739</b>	<b>1265</b>	<b>830</b>	<b>1000</b>	<b>534</b>	<b>173</b>	<b>319</b>	<b>42</b>	<b>1019</b>

*Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused*

Osades piirkondades (nt Narva, Jõgevamaa, Pärnumaa, Valgamaa ja Viljandimaa) kasutas uuringumeeskond ära kõik saadud kontaktid (e-posti aadress, telefoni number ja kodune aadress), et lapsevanematega ühendust saada. Mitmetel juhtudel polnud registriandmetes märgitud viimast kodust aadressi ega e-posti ning lisatud telefoni number ei vastanud või polnud enam kasutusel. Seetõttu ei olnud mõnede valimisse sattunud lapsevanematega võimalik üldse ühendust võtta. 56 lapsevanemat keeldusid uuringus osalemisest telefoni ning 21 lapsevanemat e-posti teel. 22 lapsevanemat ei saanud küsitlust posti teel kätte, kuna olemasolev aadress oli ebapiisav, nad ei elanud enam sellel aadressil või puudus elukohas postkast, kuhu kiri jätta. 79-l juhul ei olnud uuringu kutset võimalik saata e-posti teel, kuna aadress polnud enam kasutusel

või oli postkast täis ja kirjad ei läinud kohale. Kaheksa valimisse sattunud lapsevanemat elas koos lastega välismaal ning 20 lapsevanemat täitis ankeedi vaid osaliselt. Küsitluse vastamismäär on 28,8%.

Kordusuuringu kavandamisel tuleb kindlasti arvestada, et küsitluse periood ei langeks suvekuudele, kuna sel juhul on lapsevanematega kontakti saamine ja vastamine vähetulemuslik. Mitmed lapsevanemad märkisid oma vastustes, et nad ei kasuta lapsehoiu, kuna on puhkus ja/või suvi, kuigi neilt küsiti lapsehoiu kasutamise kohta tavapärasel ajal (välja arvatud puhkus). Kaaluda võiks ka sihtrühma piiramist lapse 6. eluaastaga, kuna päris paljud 7-aastased lapsed olid juba alustamas või alustanud kooliteed ja lapsevanemad ei pidanud enam ennast uuringu sihtrühma kuuluvaks. SKA registris olevate kontaktandmete puuduste tõttu võiks kordusuuringu puhul kavandada täiendavate kontaktandmete kasutamist teistest registritest (nt rahvastikuregister), mis muudab uuringu läbiviimise ajakava pikemaks, kuid võimaldab tõsta uuringu kvaliteeti.

Teatud uurimisküsimuste puhul tuleks kaaluda nende lisamisest saadavat kasu ja vastamise keerukust lapsevanemale. Näiteks:

- Leibkonda kuuluvad isikud ja nende tööhõive – vastajate jaoks on leibkonna mõiste segane, kuigi küsimuse juurde lisati selgitused. Näiteks ei märkinud paljud vastajad ennast leibkonna liikmeks või märkisid leibkonda kuuluvaks ka enda või abikaasa/elukaaslase vanemad, kuigi leibkonnaliikmete arvus neid isikuid ei arvestatud. Sarnane probleem esines ka teiste leibkonnaliikmete tööhõive märkimisel, st märgiti enda või partneri vanemate tööhõive staatus, kuid eelnevalt neid leibkonnaliikmete hulka ei arvatud või vastupidiselt arvati vanemad leibkonda kuuluvaks, kuid nende tööhõivestaatus ei märgitud.
- Leibkonnaliikmete ja leibkonda kuuluvate laste arvu märkimisel esines sageli ebakõlasid, mida oleks võimalik edaspidi ennetada kohustusliku loogilise kontrolliga kohe vastuste sisestamisel, kuid mis võib põhjustada katkestamist ning pole teostatav paberankeetide puhul.
- Leibkonna sisetulek on osa vastajate jaoks liiga isiklik ning uuringutes sageli küsimuseks, millele ei osata või ei soovita vastata.

### Andmete analüüs

Enne tulemuste analüüsimist andmed puhastati ja kodeeriti. Andmestikust jäeti välja 20 lapsevanema vastused, kes katkestasid küsitlusele vastamise enne 27. küsimust. Kuna lõplik vastuste jaotus piirkonniti erines üldkogumi jaotusest (mõnes piirkonnas laekus vastuseid rohkem ja mõnes vähem kui oodati), siis lisati andmestikku kaalutunnus, mis korrigeerib vastuste jaotuse piirkonniti üldkogumi jaotusele vastavaks.

Andmete analüüsimiseks kasutati peamiselt kirjeldavat statistikat (sh sagedus- ja risttabelid) ning gruppide vahelise statistilise olulisuse kontrollimiseks  $\chi^2$ -testi ja Fisheri täpset testi. Ühe tunnuse sagedusjaotused esitati koos usaldusvahemikega. Kõik tulemused on esitatud kaalutud andmete põhjal.

## 3.3 Andmete kogumine avalikest andmebaasidest

Lasteaia- ja lapsehoiuteenuse hetkeolukorra kaardistamiseks koguti olemasolevaid kvantitatiivandmeid registritest ja andmebaasidest. Andmebaasideks olid **S-veeb**, **Statistikaameti andmebaas**, **Majandustegevuse register (MTR)** ja **Haridussilm/Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS)**. Kõikides

andmebaasides oli osa materjale avalikud, lisapäringud andmete saamiseks esitati 1. juunil 2015. aastal MTRi ja EHISe registrite haldajatele.

S-veebi andmebaasist koguti kõik saadaolevad andmed 2014. aasta kohta **kohalike omavalitsuste täpsusega**. Omavalitsused esitavad oma andmed kahes aruandevormis: „lapsehoiuteenus“ ja „lapsehoiuteenuse rahastamine ja riiklike vahendite ülejääk ning lapsehoiuga seotud rahalised toetused“. Nende andmete puhul tasub täheldada, et puuetega laste kohta käiv informatsioon on kvaliteetne (raamatupidamislikult kontrollitud), samas võib esineda puudujääke ülejäänud andmetes, kuna lapsehoiuteenuse osutajatel ei ole seadusega sätestatud kohustust edastada andmeid juhul, kui nad pole saanud riikliku või omavalitsuste kaudu rahastust või toetust.

Statistikaameti andmebaasist koguti **laste arv** (kuni 7-aastaste laste arv vanuseti) (RVO241: “Rahvastik soo, vanuse ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi, 1. jaanuar”) 1. jaanuari 2015. aasta seisuga.

Majandustegevuse registrist koguti andmed kõigi **tegevusloaga lapsehoiuteenuse osutajate kohta** (1. juuni 2015. aasta seisuga). Andmebaas sisaldab ettevõtja nime ja registrikoodi; ettevõtja aadressi; loa väljaandjat; teenuse osutamise asukohta – asukoha aadress või lapse eluruumides; maksimaalset kohtade arvu ja lapsehoidjate andmeid (lapsehoidjate arv; kutsetunnistuse olemasolu, lõpetatud õppekava). Paraku lapsehoidjaid puudutav informatsioon on lünklik, kuna lubade väljastamisel ei ole täielikke andmeid MTR-i sisestatud. Päringu teostamise ajal on registris lahendus, mille puhul on loa muutmisel kohustuslik kutsetunnistuse või hariduse andmete sisestamine, ent andmete kvaliteet ei parane sellest olenemata kuigi kiiresti.

Haridussilmas on olemas **koolieelsete lasteasutuste kontaktandmed** (reg number; nimetus; õppekeel; omandivorm; õppeasutuse liik; omanik; asukoht) (8. aprill 2015. aasta seisuga), millele küsiti EHISest lisaks (2014/15 õppeaasta kohta) õppekohtade koguarvu lasteasutuses (EHISes ei koguta eraldi andmeid õppekohtade arvu kohta rühma liikide kaupa), rühmade arv rühma liigiti (sõimerühm, aiarühm (noorem, keskmine, vanem, koolieelikute ettevalmistusrühm), liitrühm ja ülejäänud rühmad on koondatud „teiste rühmade“ alla) ning laste arv vanuse ja soo järgi lasteasutuste kaupa (samuti eelmainitud rühma liigiti). Paraku ei ole uuringus vaatluse all oleva perioodi 2014-2015 kohta kogutud koolieelsete õppeasutuste tulemusnäitajaid, kuna vastav andmekogumise süsteem HTM-is on muutumas. Kuna viimased saadaolevad tulemusnäitajad EHISe andmebaasis on 2012/13 õppeaasta seisuga, on need käesoleva uuringu ajaks aegunud ja seetõttu neid andmeid lähemalt ei uurita.

### 3.4 Lapsehoiu ühtse korraldusmudeli testimine fookusgrupis

Kuna ühtse korraldusmudeli loomiseks võib välja pakkuda erinevaid võimalusi (nt lähtudes teenusepakkujatest, teenuse sisust vmt), siis koostasid uuringu autorid õigusanalüüsi ning varasemate praktikate (sh nii Eesti kui välisriigid) analüüsist lähtudes lapsehoiu ühtse korraldusmudeli ja tõid võimalusel välja alternatiivsed lähenemised. Ühtse korraldusmudeli loomisel jälgiti, et see vastaks järgmistele kriteeriumitele:

- teenus lähtub lapse heaolust, tagades talle head arenguvõimalused, turvalise keskkonna ja tervisekaitse;

- teenus sisaldab vanemate laste puhul alushariduse komponenti, tagades lastele piisava ettevalmistuse kooliks;
- mudel toetab teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust;
- mudel võimaldab teatud paindlikkust, nt võimalust pakkuda kodupõhist teenust;
- mudel hõlmab ka alla pooleteiseaasta vanustele lastele pakutavat teenust;
- teenus vastab ECEC valdkonnaga seotud rahvusvahelistele soovitudele ja Eestile siduvatele nõuetele;
- mudel ei suurenda (oluliselt) ECEC valdkonna kogukulusid.

Koostatud korraldusmudeli rakendamisevõimalusi testiti kahes **fookusgrupis**. Eesmärk oli saada praktikutelt ja ekspertidelt tagasisidet lapsehoiu korralduse seisukohalt olulistele lahendustele ning tuvastada võimalikud probleemid ja takistused, millele peaks ühtse korraldusmudeli väljatöötamisel ja juurutamisel tähelepanu pöörama.

Fookusgrupi osalejate valikul arvestati, et esindatud oleks kõik olulised lapsehoiu korraldamisega seotud rühmade esindajad. Kokku viidi läbi kaks fookusgrupi arutelu (Tartus ja Tallinnas) ning osalejate hulgas olid esindatud:

- Eesti Lapsehoidjate Kutseliit, Eesti Alushariduse Juhtide Ühendus, Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Hariduskorralduse Nõukoda, Eesti Lasteaednike Liit;
- KOVide ametnikud;
- Spetsialistide koolitamisega tegelevad õppeasutused (Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Tervishoiukõrgkool);
- Lapsehoiuteenuse osutajad ja lasteaedade esindajad.

Fookusgrupid viidi läbi eesti keeles ja neis osales kokku 15 inimest.

Uuringu eelnevad osad andsid mudeli sisendina piisavalt ühtse pildi, et võimaldasid kokku panna ühe mudeli, mistõttu loobuti alternatiivse mudeli koostamisest, kuid mudelisse lisati teatud punktides alternatiivseid valikuvõimalusi. Ühe mudeli koostamise tõttu loobuti ka SWOT analüüsi läbiviimisest, kuna mudelit hinnatakse etteantud kriteeriumitest lähtuvalt.

## 4 UURINGU TULEMUSED

### 4.1 Kohalike omavalitsuste tegevus eelkooliealiste laste lapsehoiu tagamisel

Mare Ainsaar, Kadri Soo

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi vastutavad Eestis kohalikud omavalitsused (KOV) lapsehoiu korralduse eest. Uurides kohalike omavalitsuse tegevust selles valdkonnas on võimalik saada ülevaade lapsehoiu olukorrast, rahastamisest, regionaalsetest erinevustest ja nõudlusest. Teiseks alternatiivseks viisiks lapsehoiu kohta informatsiooni saamiseks on kasutada lapsevanemate küsitlusuuringute andmeid, kuid need ei võimalda piiratud mahu tõttu analüüsida detailselt regionaalseid erinevusi.

Eestis on lapsehoiu regionaalsete erinevuste uuringut viidud läbi alates aastast 1999. 2015. aasta raport on omataoliste seas kaheksas. Aastatega on metoodika arenenud ning uuringu andmete usaldusväärsus märgatavalt paranenud. Samuti on igal aastal oma nn eriteemad, millele tähelepanu suunatakse. Aastal 2015 on selleks kohalike omavalitsuste koostöö ja järjekorras olevate laste vanuseline jaotus. Antud aruandes kasutame võimalusel võrdluseks eelmist uuringut Ainsaar ja Soo 2012. Võrreldes 2012. aastaga on Eestis toimunud mitmeid regionaalseid muutusi, mida on oluline silmas pidada.

Andmete kogumiseks kasutati ankeetküsitlust, millele vastasid kõik 213 kohalikku omavalitsust Eestis. Küsitluses käsitleti viit erinevat lapsehoiu vormi: KOVi lasteaiad, KOVi lasteaed-alkkoolid, KOVi lapsehoiuteenused, eralasteaiad ja eralapsehoiuteenused. Antud aruandes peetakse KOVi lasteaedadena silmas KOVile kuuluvaid lasteaiana või lastesõimana tegutsevaid asutusi koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) mõistes. Kõik sotsiaalhoolekande seaduse alusel tegutsevad lapsehoiuteenused on rühmitatud lapsehoiuteenuse alla.

Tulemusi analüüsitakse peamiselt piirkonna järgi – linn või maa, kus kõik kohalikud omavalitsused on jaotatud rühmadesse vastavalt nende administratiivsele identiteedile ehk linnavalitsusega KOVid kuuluvad linna alla ja maavalitsusega KOVid kuuluvad maapiirkonna alla.

Uurimisrühm tänab kõiki kohaliku omavalitsuse töötajaid, kes aitasid kaasa andmete kogumisele.

#### 4.1.1 Formaalse lapsehoiu vormid ja osalus neis Eestis aastal 2014

Enamik formaalset lapsehoiu kasutavatest lastest Eestis käib kas lasteaias või lastesõimes (90%), mis töötavad KELS-i alusel. Sotsiaalhoolekande seaduse alusel töötavates lapsehoiuasutustes käib umbes 10% linna ja alla 10% maapiirkonnas elavatest lastest. Väljaspool enda elukohajärgset KOVi kasutab lapsehoiu umbes 10% maal ja 2–3% linnas elavatest lastest. Eurostati<sup>5</sup> poolt esitatud andmed Eesti kohta näitavad formaalse lapsehoiu kasutamise kiiret kasvu alates 2005. aastast, kuid Eestile on iseloomulikud suured erinevused laste vanuse järgi. Vaid 9% Eesti 3–7-aastastest lastest ei kasutanud aastal 2013 formaalset lapsehoiu. Alla 3-aastaste laste seas aga oli selliste osatähtsus 80%.

<sup>5</sup> Eurostat andmebaas: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Uuringu andmed näitasid, et lapsehoiu kasutavate laste arv aastatel 2011–2014 on suurenenud ligi 3900 lapse võrra (tabel 4). Eriti kiiresti on suurenenud on kohaliku omavalitsuse lasteaia või lasteaed-koolis käivate laste arv (2300 lapse võrra). Tegemist on pikemaajalise suundumusega, sest sama trend on selgelt jälgitav aastast 2008. KOV lasteaia käivate laste arvu suurenemine on iseloomulik just maalistele kohalikele omavalitsustele. Linnades on munitsipaallasteaedades käivate laste arv vähenenud 2011 – 2015 ligi 600 lapse võrra ja kõige kiiremini kasvanud eralasteaedade kasutamine. Maal on suurenenud nii KOV lapsehoiuteenus kui era lapsehoiuteenus kasutavate laste arv. Võrreldes 2011. aastaga on suurenenud ka väljaspool oma elukohajärgset omavalitsust lapsehoiu kasutavate laste arv. Tabel 5 annab ülevaate laste arvust erinevates lapsehoiu vormides üheksas linnas ja maakondades.

Tabel 4. Laste arv kohaliku omavalitsuse poolt finantseeritud lapsehoius 2011 ja 2015 aastal.

	2011			2015		
	linn	maa	kokku	linn	maa	kokku
KOV lasteaed-kool				208	4 176	4 384
KOV lasteaed	44 895	19 515	64 410	44 105	18 293	62 398
Eralasteaed	1 359	869	2 228	2 160	747	2 907
KOV lapsehoiuteenus	2	182	184	15	268	283
Era lapsehoiuteenus	2 340	509	2 849	2 634	953	3 587
Kokku	48 596	21 075	69 671	49 122	24 437	73 559
Väljaspool KOV	1 271	2 736	4 007	1 454	2 803	4 257

Allikas: Ainsaar ja Soo (2012) ning KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused

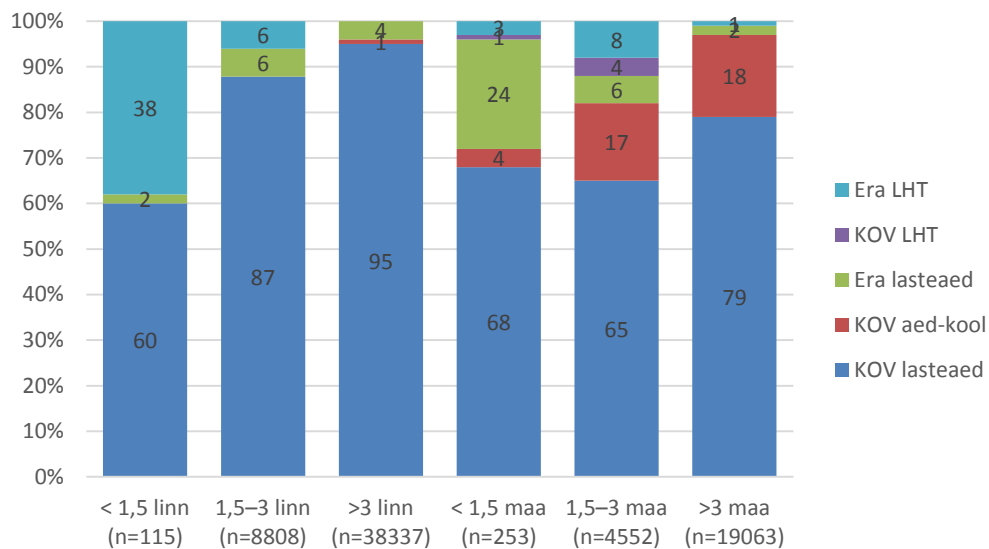
Uuringus oli küsimus ka KOV lasteaia ja KOV lapsehoiuteenuste **kohtade „teoreetilise“ koguarvu kohta mais 2015**. Kokku oli lasteaia ja lasteaed-kooli kohti Eestis 69 431, KOV lapsehoiuteenuse kohti 535. Seega on KOV poolt pakutava lapsehoiuteenuse kogumaht suhteliselt väheoluline kogu riigi lapsehoiu seisukohast, kuigi võib olla tähtis mõne üksiku KOV vajaduste rahuldamiseks. Kohtade täpse vanuselise määratlusega oli KOVidel raskusi, sest sageli ei ole kogu kohtade arv määratletud vanuse järgi, vaid rühmad komplekteeritakse vastavalt vajadusele ja võimalustele. Osalised andmed lasteaia ja lapsehoiuteenuse kohtade vanuselise jaotuse kohta lubavad arvata, et enamik lasteaia kohtadest on 3–7-aastastele (70%) ja ülejäänud noorematele. Nooremas rühmas on alumine vanuspiir ebaselge. Lapsehoiuteenus on enamasti orienteeritud 1,5 kuni 3-aastastele lastele (65%).

Ka tegelik kohtade kasutamine peegeldab vanuselisi erinevusi lasteaedade ja lapsehoiuteenuse kasutamisel (joonis 1). KOVidel oli informatsioon vaid 368 alla 1,5-aastase lapse kohta, kes mõnda liiki formaalset lapsehoiu kasutas. Enamik neist lastest on kohaliku omavalitsuse lasteaia, kuigi küllaltki palju on ka lapsehoiuteenuse kasutajaid. Vanuses 1,5 kuni 3 aastat saab olulisemaks KOV lasteaed või lasteaed-kool (maal). Vanematest kui kolmeaastastest lastest käib 95% kohaliku omavalitsuse lasteaedades. Lisaks on selles vanusrühmas linnades umbes 5% lastest eralasteaedades ja maal ligi 20% lasteaed-koolides. Lasteaed-koolid on enamasti kasutusel maa kohalikes omavalitsustes (tabel 4).

Tabel 5. Laste jaotus formaalses lapsehoiuis üheksas suuremas linnas ja maakondades (laste arv)

	Lasteaed-kool, 2014		KOV lasteaed, 2014		KOV lapsehoid, 2014		KOV lapsed mujal	Eralasteaed, 2014		Era- või kolmanda sektori lapsehoid, 2014	
	lapsi keskmiselt	neist üle 3-aastased	lapsi keskmiselt	neist üle 3-aastased	laste arv	neist üle 3-aastased	lapsi mujal	laste arv	neist üle 3-aastased	laste arv	neist üle 3-aastased
Narva	0	0	2901	2031	0	0	36	0	0	4	0
Pärnu	0	0	2235	1834	0	0	91	11	5	26	0
Rakvere	0	0	785	619	0	0	22	143	113	23	0
Sillamäe	0	0	591	425	0	0	10	0	0	0	0
Tallinn	200	178	22753	19022	0	0	386	1128	891	1837	0
Tartu	8	8	5198	4707	12	0	287	520	353	567	115
Valga	0	0	584	462	0	0	10	0	0	0	0
Viljandi	0	0	980	796	0	0	65	32	28	30	1
Võru	0	0	751	586	0	0	58	0	0	0	0
Harju maakond	1308	280	30530	25935	1618	53	22	1921	1365	2547	75
Hiiu maakond	18	16	360	277	20	0	0	0	0	12	10
Ida-Viru maakond	169	139	6452	4605	445	0	0	32	57	4	0
Jõgeva maakond	284	232	1042	868	159	21	21	0	0	5	0
Järva maakond	179	135	1362	1080	91	0	0	0	0	30	0
Lääne-Viru maakond	315	232	2274	1709	123	0	0	156	122	32	0
Lääne maakond	177	137	802	635	46	9	0	0	0	82	67
Pärnu maakond	399	313	3951	3251	262	10	10	11	5	99	31
Põlva maakond	220	170	932	689	121	38	10	20	16	0	0
Rapla maakond	274	201	1491	1278	75	0	0	0	0	64	0
Saare maakond	106	92	1360	1027	281	3	3	69	54	25	3
Tartu maakond	332	264	7559	6713	626	159	29	564	373	647	143
Valga maakond	195	153	1068	838	103	0	0	20	18	0	0
Viljandi maakond	278	178	1811	1335	135	0	0	33	29	30	1
Võru maakond	130	101	1404	1129	152	0	0	4	4	10	4

Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused



Joonis 1. Laste jaotumine vanuse ja lapsehoiu vormide vahel linnas ja maal oktoobris 2014 (allikas: KOVide küsitlus 2015)

Tabel 6 annab ülevaate lapsehoiu vormidest KOVide lõikes. Vaid ühes Eesti kohalikus omavalitsuses ei toetatud 2014. aastal lapsehoiuga seotud tegevusi (Piirisaare), sest seal ei olnud lapsi. Kõigis teistes Eesti KOVides on kas erasektori või KOVi poolt organiseeritult võimalik lapsi hoida.

Analüüs lapsehoiu võimalustest kohalike omavalitsuste lõikes näitab, et 2014. aastal oli Eesti omavalitsustes kõige tavalisemaks lapsehoiu pakkumise vormiks KOV omandis olev lasteaed või lasteaed-kool (97%). Kokku oli 2014. aastal selliseid kohalikke omavalitsusi, kus oli oma KOV lasteaed 163 ehk 80% kõigist kohalikest omavalitsustest. Enim KOVe ilma enda lasteaiata on Läänemaal (8), Ida-Virumaal (6), Saaremaal (6) ja Valgemaal (6).

KOV lapsehoiuteenus oli olemas ainult 12 KOVis ja see esines väga erinevates vormides:

- eraldi teenus, mis on iseseisvalt organiseeritud;
- teenus, mida osutavad lasteaiad;
- osaline asenduskoduteenus, mis on olnud alternatiiviks puuetega laste hoiu tagamiseks ja vajadusel kombineeritakse seda tavalaste teenusega;
- päevakeskuses lapsehoiuteenust pakkuv hoiurühm;
- kooli hoones olev teenus (kütte, elektri jn hoonega seotud kulud on kooli eelarves).

Eralasteaiad oli 18 KOVis ja era või MTÜ organiseeritud lapsehoiuteenus oli 33 KOVis.

Tabel 6. Lapsehoiu erinevad vormid linna ja maa KOVides aastatel 2011 ja 2014 (arv ja %)

		On munitsipaal- lasteaed, lasteaed-kool		On eralasteaed		Ei ole lapsehoiu, kuid toetatakse väljaspool KOV käivaid lapsi		Toetatakse lapsehoiu- teenust (kas KOV või era)	Ei ole lapsehoiu ega toetata	
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	2014	2011	2014
Linn	N	34	31	7	8	0	0	12	0	0
	%	100	100	21	26	0	0	39	0	0
Maa	N	184	175	18	10	5	5	26	2	1
	%	97	96	9	5	2	3	14	3	1
Kokku	N	218	206	25	18	5	5	38	2	1
	%	97	97	11	8	2	2	18	3	1

Allikas: Ainsaar ja Soo (2012) ning KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused.

Võrreldes 2011. aastaga on vähenenud nende kohalike omavalitsuste arv, kus toetatakse eralasteaedade tegevust (tabel 6). Vähenemine toimus eelkõige maa KOVides ja tegemist on alates 2008 alanud protsessiga. Kui 2011. aastal olid Eestis kohaliku omavalitsuse poolt toetatud eralasteaiad 25 omavalitsuses, siis 2014. aastal oli eralasteaedu 18 omavalitsuses. Kõige enam on eralasteaedu Tallinnas, Tartus ja Viimsi vallas. Valdavalt on eralasteaiad omavalitsustes, kus on ka munitsipaalomandis olev lasteaed. Vaid üks omavalitsus oli selline, kus ei olnud KOV lasteaeda, aga ta toetas eralasteaeda (Rakvere vald). Võiks arvata, et eralasteaeda kasutatakse kohtade puuduse tõttu, aga päris nii see ei ole, sest valdade profiili analüüs lubab arvata, et osadel juhtudel on tegemist ka muude kaalutlustega, mida käesolev raport täpsemalt ei käsitle.

Mitte ükski KOV ei kinnitanud, et mõni tööandja pakuks lapsehoiuteenust. Võõrkeelne (va vene keel) lapsehoiu oli kahes KOVis (Tallinn ja Tartu) ja seda kasutas 101 last. Mõlemal juhul on keeleks inglise keel. Tallinna Linnavalitsus oli ainuke, kes toetas oma vahenditest spetsiaalselt ingliskeelset aeda.

#### 4.1.2 Rahastamine

Lapsehoiu maksumuse arvutamisel analüüsime kulusid kuues lapsehoiu tagamise vormis: KOV lasteaed-kool, KOV lasteaed, KOV lapsehoiuteenus, eralasteaed, era- või MTÜ lapsehoiuteenus ning kui KOV maksis teisele KOVile lapsehoiu eest (tabel 7). Kui võimalik, toome eraldi välja, kui palju maksis see lapsehoiuvorm lapse kohta erinevatele rahastajatele kokku (kogukulud) ja kui palju kohalikule omavalitsusele ühe lapse kohta.

Kogu lapsehoiu kulu koosneb rahast, mis on makstud omavalitsuse enda tulubaasist ning vanematelt, riigilt, fondidelt või mujalt saadud summadest. Teisena on analüüsitud ainult omavalitsuse enda rahalistest vahenditest tehtud kulusid ja siia ei ole arvatud riigilt saadud sihtotstarbelisi summasid, lapsevanematelt või muudest finantsallikatest saadud raha. Tabel 7 toob välja laste arvu ja keskmiselt lapse kohta kuluva kogusumma ja kohaliku omavalitsuse poolt makstava summa eri lapsehoiu vormides Eestis aastal 2014. Eralapsehoiu ja teiste KOVide puhul ei teadnud KOVid teenusele kuluvat kogusummat. Seega saame kõigis lapsehoiuvormides võrrelda vaid KOVi enda panust lapsehoiu lapse kohta.

Tabel 7. Lapsehoiu vorm, laste keskmine arv, lapsehoiu rahaline maksumus ja toetamine kohaliku omavalitsuse poolt aastal 2014

Vorm	Tunnus	Eesti kokku	Linn	Maa
KOV lasteaed-kooli lasteaia osa (80 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	4 384	208	4 176
	*Omavalitsuse kulud (summa)	11 581 788	959 478	10 622 310
	*Kulu lapse kohta	2 642	4 613	2 544
	*Kulu lapse kohta KOVide keskmine	2951	6578	2857
Munitsipaallasteaendid (163 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	66 782	44 313	22 469
	**Kõik kulud (summa)	196 501 483	127 495 405	69 006 077
	**Kulu lapse kohta	2 942	2 877	3 071
	*Omavalitsuse kulud (summa)	154 702 568	96 982 233	57 720 334
	*Kulu lapse kohta	2 317	2 189	2 569
	*Kulu lapse kohta KOVide keskmine	3009	2724	3076
KOV lapsehoiuteenus (12 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	283	15	268
	**Kõik kulud (summa)	985 235	200 254	784 981
	**Kulu lapse kohta	3 481	13 350	2 929
	*Omavalitsuse kulud (summa)	856 462	178 268	678 195
	*Kulu lapse kohta	3 026	11 885	2 531
Eralasteaied (18 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	2 907	2 160	747
	**Kõik kulud (summa)	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid
	*Omavalitsuse kulud (summa)	6 484 802	3 803 038	2 681 765
	*Kulu lapse kohta	2 231	1 761	3 590
Era/MTÜ muu lapsehoiuteenus (33 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	3 587	2 634	953
	**Kõik kulud (summa)	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid
	*Omavalitsuse kulud (summa)	3 296 205	2 266 082	1 030 123
	*Kulu lapse kohta	919	860	1 081
	Kulu lapse kohta KOVide keskmine	1346	979	1569
Maksis teisele KOVile* (199 KOVi)	Laste arv keskmiselt (summa)	4 257	1 454	2 803
	**Kõik kulud (summa)	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid	Ei ole andmeid
	*Omavalitsuse summa kokku	9 979 118	3 423 917	6 555 202
	*Kulu lapse kohta	2 344	2 355	2 339
	*Kulu lapse kohta KOVide keskmine	2407	2507	2389

\* Kohaliku omavalitsuse kulutused lasteaed-kooli(de)le 2014. Aastal ainult omavalitsuse enda vahenditest tehtud kulutused (v.a riigilt sihtotstarbeliselt, lapsevanematelt või mujalt laekunud summad)

\*\* Kogukulu 2014. aastal, võttes arvesse lisaks omavalitsuse enda vahenditest tehtud kulutustele ka neid summasid, mis laekusid vanematelt, riigilt, fondidelt või mujalt.

Märkus: Andmed selle kohta, kui palju on teisi KOV lapsi lasteaedades andis mõnevõrra teistsuguse tulemuse - lapsi kokku 4 567 ja summaks 9 259 630, mis teeb keskmiseks kuluku lapse kohta 2 027 eurot aastas (tõde on ilmselt kahe numbri vahepeal).

Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused

Munitsipaalomandis olev lasteaed on kõige levinum lapsehoiu vorm Eestis, seega on valdav osa lapsehoiu rahast seotud KOV lasteaedadega. Aasta 2011 (Ainsaar ja Soo, 2012) analüüs näitas, et eri lapsehoiu vormid olid ühe lapse kohta maal kallimad kui linnades. Ka 2014. aasta andmed kinnitavad seda seaduspära. Erandiks on vaid lasteaed-koolid ja kohaliku omavalitsuse lapsehoiuteenus, aga seal on linnades laste arv väike, nii et tegemist võib olla üksikute KOVide eripäraga ning siin ei tohiks teha põhimõttelisi järeldusi. Valdades lapsehoiu kõrgem hind lapse kohta, võrreldes linnadega, on seletatav mastaabiefektiga, sest väiksemate rühmade ja asutuste puhul on kulu lapse kohta suurem.

Linnas asuva KOVi jaoks oli kõige odavam lapsehoiu vorm eralasteaed. Maal on jälle eralasteaed 2014. aasta andmete järgi kõige kallim lahendus kohaliku omavalitsuse jaoks ja erasektori lapsehoiuteenus kõige odavam. Maapiirkondades ei ole suuri vahesid lasteaed-koolide, KOVi lasteaedade ja KOV muu lapsehoiuteenuse maksumuse vahel lapse kohta.

Lõplikke järeldusi eri vormide kogukulude kohta ei ole selle uuringu põhjal võimalik teha. Ka ei ole võimalik kindlalt väita, kas lasteaed või lapsehoiuteenus on kogumaksumuselt lapse kohta kallim, sest KOVi lapsehoiuteenuse juhtumeid on liiga vähe lõplike järelduste tegemiseks. Samuti on teenuse hinna tulemus mõjutatud erinevas vanuses lastest ja KOVi tüüpidest.

Linnades ei olnud 2014. aastal teisele kohalikule omavalitsusele lapse eest maksmine enam odavam kui ise KOVi lasteaeda pidada, maapiirkondades võis see olla endiselt rahaliselt soodne lahendus kohalikule omavalitsusele. Kokku maksis teisele omavalitsusele oma piirkonna laste lapsehoiu eest 2014. aastal 99% Eesti omavalitsustest ja 89% kohalikest omavalitsustest sai teistelt lapsehoiu osutamise eest raha. Teistele KOVidele maksmine on, võrreldes varasemate aastatega (Ainsaar ja Soo, 2012), 2014 rohkem levinud.

**Tabel 8. Kulud munitsipaalasteaias käinud lapse kohta kuus eurodes aastal 2014**

	KOVide arv	Miinum	Maksimum	Keskmine
<b>Koha kogu maksumus kuus</b>	<b>163</b>	<b>123</b>	<b>1092</b>	<b>298</b>
Sellest toitlustamiseks	158	4	50	19
Sellest palgaks	*161	31	345	194
Sellest majandamine	*161	21	119	50
Investeeringud	*161	0	759	32
<b>KOVi enda kulutused lapse kohta</b>	<b>163</b>	<b>109</b>	<b>754</b>	<b>250</b>
<b>Vanema poolt makstav kohatasu (3–7a laps)</b>	<b>161</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	<b>45</b>

\* KOVid teadsid küll kogukulusid kokku, kuid ei saanud valmis arvutustega kululiikide kaupa  
*Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused*

Alljärgnevalt analüüsitakse **KOVi lasteaedades kogu koha maksumust**. Lasteaed-koolide tulemused on võrreldava metodoloogia huvides sellest analüüsist välja jäetud. Tabelis (tabel 9) tuuakse eraldi välja ka lapsevanemate poolt makstav summa lapse kohta kuus. Keskmiselt kulus KOV lasteaia lapse kohta 298 eurot (266 eurot aastal 2012) kuus. Sellest oli omavalitsuse oma vahendeid keskmiselt 250 eurot lapse kohta. Alates 2012. aastast on KOV lasteaia lapse koht keskmiselt muutunud 30 euro võrra kallimaks. Omavalitsused katsid 2014. aastal keskmiselt 84% kõigist lasteaedadega seotud kuludest, mis on 3% vähem

kui 2011. aastal. Lõviosa kuludest lasteaiale moodustasid jätkuvalt palgakulud. **Kasvasid lapsevanemate poolt makstavad summad.**

Keskmiselt oli maavaldade kulutused ühele kohale jätkuvalt suuremad kui linnades (tabel 7). **Maal oli jätkuvalt nii lasteaia kohamaksumus kõrgem kui ka kohaliku omavalitsuse panus lapse kohta suurem.**

### **Kas koolieelse lasteasutuse seaduse (KELSi) muutus mõjutas KOVe?**

KOVidel paluti anda tagasisidet, kuidas mõjutasid neid koolieelse lasteasutuse seaduse muudatused 2015. aasta alguses. Koolieelse lasteasutuse seadus (KELS § 10) kehtestas kohalikule omavalitsusele õiguse pakkuda lasteaikoha puudumise korral kuni 3-aastasele lapsele vanema nõusolekul lapsehoiuteenuse kohta, sätestades vanemale maksimaalse osalustasu, mille suuruseks on kuni 20% alampalgast.

Sellele küsimusele vastasid umbes pooled KOVidest ja enamus märkis, et mingit mõju ei olnud. Muutus ei puudutanud üldse neid KOVe, kus puudus vajadus täiendavate lasteaikochtade järele või kus vanemate poolt makstav tasu oli juba suhteliselt kõrge. Üks KOV kirjutas ka, et midagi ei ole muutunud, sest „Ükski lapsevanem ei ole küsinud seda“.

Samas toodi välja ka teatud muutusi.

3 KOV hakkasid **kompenseerima** lapsevanematele suuremat osalustasu, enamasti nii, et vanemal tuleks maksta sama palju kui KOVi lasteaias käival lapsel.

*„Soovisime muuta korda selliselt, et kui lapsevanem taotleb omavalitsuselt kohta ja meil pole anda ja me suuname ta eralapsehoiu, siis jääks lapsevanemal tasuda sama summa, mis oleks munitsipaallapsehoius. See ei läinud läbi - nii eralapsehoiuteenuse pakkujad kui ka lapsevanemad protestisid ja ei soovinud linnale avaldusi teha. Seega jäi kõik nii nagu praegu - eralapsehoid on kallim, sest see on vanema valik, mitte linna poolt koha andmata jätmise tõttu kasutatav teenus. Aga sügisel avame linna enda täiendavad lastesõimekohad ja kaotame nii järjekorra - kõik saavad meie juures koha, kes soovivad ja lapsehoid jääbki lapsevanema valikuks, mis ei pea olema sama hinnaga kui lasteaed.“*

Kaks KOVi märkis, et muudatus **tekitas seadusandlikku segadust ja suurendas halduskoormust**, sest seni kehtivaid määrusi ja otsuseid tuli muuta.

*„Tekitas omamoodi segadust, sest meie maksime 1. jaanuarini 2015 nendele lapsevanematele, kelle laps kasutas hoiuteenust toetust võrdses mahus meie lasteaikoha keskmise maksumusega - 2014. ... . Nüüd tuli süsteemi täielikult muuta ja see tekitas omamoodi probleemi.“*

*„Pigem suurendas see muudatus KOV-i koormust, kuna tõi sisse nõude, et lapsevanema poolt makstav tasu ei tohi olla suurem kui 20% alampalgast. Kehtestasime seadusmuudatusest tulenevalt ka uue korra lapsehoiuteenuse toetamiseks ning selles oleme fikseerinud lapsevanema poolt makstava maksimaalse omaosaluse ning KOV poolt makstava toetuse suuruse, mis sõltub lapse hoius käidud päevade arvust. Lasteaikochtade defitsiiti see muudatus meie puhul ei leevendanud, hoiuteenust toetame umbes samas mahus, mis varemgi, ESF-i meetmest taotleme uute lasteaia kohtade tarvis toetust (töötajate palgad).“*

**Nimetati ka positiivseid mõjusid:**

- seadustas tegevuse eralapsehoiuteenuse pakkumiseks neile, kes ei saanud kohta;
- KELS nõude alusel ja vajadusest lähtuvalt lõi üks teenusepakkuja läbirääkimiste tulemusena kohti juurde;
- KELS kohustusest tingituna löime juurde ühe rühma 1,6a–2(3)a. laste jaoks. Selleks rentisime moodulid, muretsetime mööbli, tarvikud, õppevahendid jne. Ning rahastasime vajamineva personali;
- pinget kohadele vähem;
- nimetatud seadusemuudatus võimaldab paindlikumalt vajadusel lapsehoiu kohti tagada. „Meie vallas on juba üle viie aasta väga hea koostöö lastele päevahoiteenust osutava MTÜ-ga ning lastevanemate seas läbi viidud rahulolu-uuring kinnitab lastevanemate head suhtumist ja usaldust. KELS-i muudatused toetavad ja seadustavad meie tegevusi ning saame pakkuda lastevanematele lasteaia ja lapsehoiuteenust ühtsematel alustel. Jääme väga ootama seadusesätet, mis võimaldab lastevanematel deklareerida ka lapsehoiu õppemaksu kulud.“

**Mitmed KOVid tundsid, et maksumus tõusis:**

- vallavalitsuse kulud on kasvanud ja seoses sellega valla aasta eelarve real tuleb puudujääk;
- lepingute koostamine KOVi ja teenuse osutaja vahel oli lisakoormuseks;
- kasvas lapsehoiukoha kulu KOV-le;
- lapsehoiuteenuse saajad on need, kes ei mahtunud munitsipaallasteaedade sõimerühmadesse, nende vanemate jaoks on lapsehoid kallim kui lasteaed;
- tõsteti lapsehoiutoetuse määra sellises ulatuses, et lapsevanema omaosalus kohatasust moodustab 20% kehtestatud töötasu alammäärast;
- vallavalitsus kehtestas uue eralasteasutuste rahastamise korra;
- alates 01.01.2015 on lapsehoiu kulud iga kuu suurenenud ligi poole võrra võrreldes aastaga 2014.

**4.1.3 Lapsevanema poolt makstav osa kohaliku omavalitsuse lasteaias**

Üheks oluliseks lapsehoiu kättesaadavuse piirajaks võib olla selle hind lapsevanematele. Kohtade olemasolu ja hind mõjutavad ka vanemate käitumist lapsehoiu kasutamise üle otsustamisel. Sellepärast vaatame hinna muutusi ja varieeruvust eraldi. Analüüsiks kasutame vaid andmeid kohaliku omavalitsuse omandis olevate lasteaedade kohta, sest eraomanduses olevate lasteaedade kohta puudub usaldusväärne informatsioon ja kohaliku omavalitsuse lapsehoiuteenust kasutas liiga väike arv lapsi, et teha sellest usaldusväärseid järeldusi.

Lapsevanemad tasusid 2015. aasta mais keskmiselt umbes 19% kogu lasteaia arendamise ja ülalpidamise kuludest. Vanemate rahaline panus kogu koha rahastamisse on Eestis viimastel aastatel pidevalt suurenenud.<sup>6</sup> Suured erinevused on linnades ja valdades. Linnades oli vanemate osa 25% (21% 2012) ja valdades keskmiselt 18% (12%, 2012). Maa ja linna erinevused on võrreldes 2012. aastaga endiselt suured. Kahes kohalikus omavalitsuses, kus oli lasteaed, ei maksnud vanemad lapsehoiu eest üldse.

---

<sup>6</sup> Lapsevanema osa = (vanemate kogukulud mais 2015 \* 12) / kogu laste päevahoiu koha maksumus 2014 lapse kohta.

Tabel 9. Lapsevanema poolt makstava kogusumma jaotumine omavalitsuse lasteaia ühe lapse eest kuus aastatel 2015, 2012 ja 2009

	Kokku keskmine	Kogu koha maksumusest	Toit	Kohatasu	Õpe	Muu
	EUR	%	%	%	%	%
2015	44	19	56	31	9	0
2012	36	14	64	22	13	1
2009	29	12	66	19	14	1

Allikas: Ainsaar ja Soo (2008), Ainsaar ja Soo (2012) ning KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused.

Lapsevanemate osalus lapsehoiu rahastamisel eksisteerib mitmete maksete näol (tabel 10). Viimaste aastate suundumuseks on õppemaksu suurenemine teiste kulude arvel. 2015. aastal maksid vanemad 93% (98% 2012) omavalitsustes 3–7-aastase lapse toidu eest, 74% (61% 2012) 3–7-aastase lapse õppetasu, 43% (71% 2012) 3–7-aastase lapse kohatasu (ainult need omavalitsused, kus oli lasteaed).

Keskmiselt maksis lapsevanem mais 2015 alla kolmeaastase kogu aeg lasteaia käiva lapse eest 44 eurot kuus. Sellest kulus toitlustamiseks 25 eurot, lastaia kohatasuks 14, õppekuludeks 4 eurot. **3–7-aastane laps maksis keskmiselt peaaegu sama palju lapsevanemale kui noorem laps** – 45 eurot ja tasu jaotus alamliikide kaupa oli sama. Kolme aastaga on lapsevanema osa kasvanud nii tasu absoluutväärtuses kui mõnevõrra panuses kogu lapsehoiu kulude katmisel (tabel 9). Tähelepanuväärselt on suurenenud vanemate õppetasu osa kogu lasteaia kulus. **Eri vanusrühmade võrdluses suuri erinevusi kogu lapsevanema tasus ja selle komponentides ei ole** (tabel 10 ja tabel 11).

Tabel 10. Lapsevanema kogutasu jaotus kohaliku omavalitsuse lasteaia 2015. aasta mais alla 3-aastase lapse kohta

	Linn				Maa			
	Euro	%	min	maks	Euro	%	min	maks
Toit	28	51	0	41	24	57	0	41
Kohatasu	20	36	0	59	14	33	0	60
Õpe	7	13	0	47	4	10	0	26
Muu	0	0	0	0	0	0	0	14

Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused

Tabel 11. Lapsevanema kogutasu jaotus kohaliku omavalitsuse lasteaia 2015. aasta mais 3–7-aastase lapse kohta

	Linn				Maa			
	Euro	%	min	maks	Euro	%	min	maks
Toit	30	54	0	43	25	58	0	42
Kohatasu	20	36	0	59	14	33	0	60
Õpe	6	11	0	47	4	9	0	16
Muu	0	0	0	0	0	0	0	14

Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused

Lapsevanema tasu osas eksisteerivad suured regionaalsed erinevused. Kõigis Eesti linnades tuleb vanematel oma lapse lapsehoiukoha kasutamise eest midagi maksta. Summa täisaja kohal käiva lapse eest varieerub linnades 19 ja 85 euro vahel. Eestis oli valdu, kus 2015. aastal oli lapsehoid oma piirkonna lastele tasuta (Kanepi ja Kolga-Jaani), kuid samas ka neid kohti, kus lapsehoid maksis vanematele üle 80 euro lapse kohta kuus (Rae vald, Viimsi vald, Harku Vald, Rakvere linn, Keila linn, Tartu linn, Kiili vald). Kuigi kõige suuremad lasteaia kohatasud oli mitmetes valdades (vt eelmine lause) on valdade vahel suuremad erinevused kui linnade vahel. Keskmiselt on maal KOV lasteaiaid vanemate jaoks odavamad.

#### 4.1.4 Lapsehoiukoha vajadus ja kättesaadavus

Varasemad uuringud (Ainsaar ja Soo, 2008) näitavad, et Eestis on suurimaks probleemiks piirkondlik lapsehoiukohtade puudus. **Kokku oli 49% KOVis 2015. aasta mais lasteaia järjekord, mis on oluliselt enam kui 2012. aastal** (tabel 12). Järjekorras olevate laste arv on võrreldes 2012. aastaga suurenenud 3,5 korda. 2015. aasta mais ootas uuringu tulemuste kohaselt 20 872 last lasteaia kohta. Pikkade järjekordadega KOVide arv kasvab. Üle 20 lapse oli järjekorras 55 KOVis. Seega lasteaia järjekorrad on viimastel aastatel pikenenud, kuid see ei pruugi näidata samas suurusjärgus kasvavat puudust kohtadest, sest järjekorrad on pikenenud ka lapsevanemate arvele võtmise süsteemi paranemise tõttu. Samas näitavad tulemused siiski, et valitseb ka objektiivne puudus kohtadest teatud piirkondades (tabel 13).

Tabel 12. Kohalike omavalitsuste arv, kus on lasteaia järjekorrad, aastatel 2015, 2012 ja 2009

	Maa		Linn		Kokku	
	%	Arv	%	Arv	%	Arv
2015 mai	46	84	65	20	49	104
2012 jaanuar	29	56	56	19	33	75
2009 jaanuar	36	70	55	18	39	88

Allikas: Ainsaar ja Soo (2008), Ainsaar ja Soo (2012) ning KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused.

Mitte kõik KOVid ei teadnud järjekorras olevate laste vanust. Piiratud andmete põhjal võib siiski väita, et enamasti on lasteaia järjekorras 1,5 kuni 3-aastased (59%), palju on ka kuni 1,5-aastaseid (34%) ja lasteaia kohata lapsi on ka 3–7-aastaste laste seas (7%). Järjekordades on ka neid lapsi, kes elavad mujal KOVis (900 last 2015 mais). Teiste KOVide lapsi oli enam järjekorras maavaldades (141 last suurtes linnades, 243 last muudes linnades, 516 last valdades). Uuringus kasutati ka teist näitajat lasteaia kohtade vajaduse mõõtmiseks. Nimelt küsiti andmeid selle kohta, kui palju lapsi soovis 2014/2015 lasteaia kohta saada, kuid ei saanud seda. Selliseid lapsi oli Eestis kokku 2 290. Neist 61 olid alla 1,5-aastased, 1 962 1,5 kuni 3-aastased, 256 3-aastased ja vanemad. Seega erineb järjekorras olevate laste arv ja kohta mitte saanud laste arv oluliselt. Olukord on piirkondlikult siiski väga erinev. Tabel 14 annab ülevaate lasteaia kohtade järjekorrast maakondades ja tabel 13 piirkondade kaupa. Kõige enam on lapsi järjekorras suurtes linnades. Arvestades nii kohti mitte saanud laste arvu kui järjekordade suurust on kõige problemaatilisemad piirkonnad tähistatud tumehalliga. Puudust ei olnud vaid Hiiumaal, Saaremaal, Jõgevamaal, Läänemaa valdades, Ida-Virumaa valdades, Põlvamaal, Valga- ja Võrumaa linnades. Silmas pidades ka tulevase demograafilise protsessi võib arvata, et juhul kui kohti juurde ei teki jäävad **probleemid püsima lapsehoiu kohtadega Tallinnas, Tallinna ümbruses, Tartus ja Raplamaal.**

Tabel 13. Lasteaia järjekorrad 2015. aasta mais Eesti eri piirkondades (probleemsed kohad on välja toodud tumedal taustal)

	KOVide arv, kus on jrk	Lasteaiajärjekorras olevate laste arv mais 2015				Soovis 2014/2015, kuid ei saanud kohta
		Arv	Keskmine	Min	Maks	Arv
EESTI	104	20872	99	0	11108	2290
Suured linnad	9	13559	904	0	11108	1058
Teised linnad	12	1547	81	0	343	169
Vallad	83	5766	32	0	881	1063
Harjumaa linnad	5	12067	2011	0	11108	575
Harjumaa vallad	14	3201	200	0	881	714
Hiiumaa	2	93	23	0	51	2
Ida-Virumaa linnad	2	509	85	0	496	10
Ida-Virumaa vallad	6	191	13	0	155	0
Järvamaa linnad ja vallad	3	42	4	0	27	11
Jõgevamaa linnad	1	61	31	0	61	6
Jõgevamaa vallad	5	58	6	0	20	4
Haapsalu	1	26	26	26	26	31
Läänemaa linnad ja vallad	4	57	29	26	49	32
Lääne-Virumaa linnad ja vallad	7	572	465	456	517	45
Pärnumaa linnad	2	170	57	0	108	42
Pärnumaa vallad	4	306	20	0	170	70
Põlvamaa	8	99	8	0	20	1
Raplamaa	6	637	64	0	285	138
Saaremaa linnad ja vallad	5	53	31	29	41	5
Tartumaa linnad	2	1522	380	0	1289	493
Tartumaa vallad	11	758	39	0	287	66
Valgamaa linnad	2	50	25	1	49	0
Valgamaa vallad	7	119	11	0	71	15
Viljandimaa linnad	3	61	20	3	46	35
Viljandimaa vallad	2	159	18	0	92	9
Võrumaa linnad ja vallad	3	87	7	0	61	17

Allikas: KOVide küsitlus 2015, autorite arvutused

Tabel 14. Lasteaia järjekord maakondades (laste arv)

	Lasteaia kohta järjekorras olevate laste arv 2015. aasta mais	Neist 3–7-aastaseid	Soovis 2014/2015 lasteaia kohta, kuid ei saanud
Harju maakond	15268	1662	1289
Hiiu maakond	93	17	2
Ida-Viru maakond	700	44	10
Jõgeva maakond	119	20	10
Järva maakond	42	6	11
Lääne-Viru maakond	572	27	45
Lääne maakond	57	18	31
Pärnu maakond	476	172	112
Põlva maakond	99	22	1
Rapla maakond	637	219	138
Saare maakond	53	13	5
Tartu maakond	2280	483	559
Valga maakond	169	37	15
Viljandi maakond	220	23	44
Võru maakond	87	19	17
Kokku	20 872	2 782	2 289

Allikas: KOVi küsitlus 2015, autorite arvutused

Kaheksa KOVi (Haaslava, Ruhnu, Maardu, Kernu, Sindi, Rapla vald, Saue, Rae) pakub lapsevanematele rahalist kompensatsiooni juhul kui vanemad ei ole saanud lasteaia kohta. Kokku maksti kompensatsiooni 298 lapsele kui laps ei saanud lasteaia kohta. Sellise kompensatsiooni summa varieerus 64 eurost kuni 302 euroni lapse kohta kuus.

#### 4.1.5 Lasteaedade lahtioleku ajad

Kohalike omavalitsustelt küsiti ka lasteaedade lahtioleku aegade kohta selgitamiseks lapsehoiuvõimaluste ajalist paindlikkust. Juhul kui kohalikus omavalitsuses oli mitu lapsehoiu võimalust paluti märkida kõige varasem ja kõige hilisem avamise aeg.

**Tabel 15. Kohalike omavalitsuste lasteaedade avamisaeg hommikul**

Kellaeg	2015			2012		
	Arv	%	Kumulatiivne %	Arv	%	Kumulatiivne %
Ööpäev	0	0	0	1	0,4	0,5
6.00	1	0,5	0,5	1	0,4	1
6.30	8	3,8	4,4	9	4	5
6.45	6	2,9	7,3	5	2,2	6
7.00	129	62,6	69,9	142	62,8	73
7.15	8	3,9	73,8	6	2,7	74
7.30	47	22,7	96,6	49	21,7	98
7.45	2	1,0	97,6	1	0,4	97
8.00	5	2,1	100	5	2,2	100
Kokku	206	100	100	218	100	100

Allikas: KOVide küsitlus, autorite arvutused

**Tabel 16. Kohalike omavalitsuste lasteaedade sulgemisaeg õhtul**

Kellaeg	2015			2012		
	Arv	%	Kumulatiivne %	Arv	%	Kumulatiivne %
16.00	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5
16.30	0	0	0,5	1	0,5	1
17.00	4	1,9	2,9	7	3,2	4
17.15	1	0,5	3,4	2	0,9	5
17.30	17	8,0	11,7	18	8,2	13
17.45	1	0,5	12,1	2	0,9	14
18.00	93	45,1	57,3	91	41,6	56
18.15	1	0,5	57,8	1	0,5	56
18.30	33	16,0	73,8	35	16,0	73
18.45	3	1,5	75,2	2	0,9	74
19.00	50	24,3	99	56	25,6	98
19.30	0	0	99	1	0,5	99
21.00	1	0,50	99,5	1	0,5	99
21.30	1	0,5	100	1(öö)	0,5	100
Kokku	206	100	100	219	100	100

Allikas: KOVide küsitlus, autorite arvutused

Kokku on Eestis 39 lasteaeda 16 KOVis, mis on lahti kas hommikul enne 7 või õhtul pärast 19.00 (Narva, Pärnu, Sillamäe, Halinga, Maardu, Elva, Vinni, Suure-Jaani, Audru, Nissi, Tallinn, Sindi, Valjala, Tori, Rõngu, Halliste). Kõige enam on selliseid lasteaedu Narvas. Võrreldes aastaga 2012 on varakult ja hilja lahti olevate lasteaedade arv vähenenud. Enamasti avatakse lasteaedad kell seitse hommikul või varem (kokku 70%) ja need on lahti kuni kella seitsmeni (99%) õhtul (tabel 15, tabel 16). Viies KOVis oli 2015. aastal lapseaia koht avatud nii enne kella 7 kui pärast kella 19 või puhkepäevadel (Audru, Pärnu linn, Narva, Nissi, Tallinn). Selline lasteaed võib olla organiseeritud nii KOVi lasteaiana kui erateenusena.

#### 4.1.6 Koostöö

Ankeedis küsiti ka kohalike omavalitsuste koostöö kohta teiste KOVidega. Sageli vastati, et selleks puudus vajadus, kuid leidis näiteid ka tegevustest.

- koos rahastatakse moodullasteaia kulusid;
- KOV on ostnud teenust teiselt KOVilt või võtnud teiste KOVide lapsi enda lapsehoiu;
- mitmed KOVid teevad koostööd erivajadustega lastele lapsehoiuteenuse tagamiseks;
- arutatakse ühiselt probleeme;
- koostöö lasteaedade personali koolitamisel.

Küsimusele koostöö kohta lapsevanemate, erasektori ja teiste organisatsioonidega vastati traditsiooniliselt. Tulemused kinnitasid juba teadaolevaid tegevusi, et vanematega peetakse nõu ja juhul kui KOV ei saa lasteaiakohaga kindlustada, siis kasutatakse erasektori abi. Enamus KOVe jättis siiski nendele küsimustele vastamata.

#### 4.1.7 Kokkuvõte ja soovitused

- Eesti peamine lapsehoiu tagamise süsteem on kohaliku omavalitsuse lasteaed, mis on kõige tavalisem lapsehoiu vorm. Seda kasutab 95% formaalses lapsehoius olevatest lastest ja seal on olnud suurim laste arvu kasv viimastel aastatel. Kuna ka KELS-i järgi on vastutus lapsehoiu koha tagamisel KOVil, on otstarbekas suurendada KOVide juhtide mõju lapsehoiu puudutavate küsimuste lahendamisel, samas riiklikul tasandil jälgida ressursside olemasolu selleks. Mitmetel KOVidel on plaanis ka puuduvate kohtade probleem tulevikus lahendada just KOV lasteaiana.
- Maal on ühe lapse kohta lapsehoiu tagamine kallim kui linnas.
- Lasteaia koha kogumaksumus jätkab kasvu ja see kasvab ka lapsevanema jaoks. Kolme aastaga on lapsevanema osa kasvanud nii absoluutväärtuses kui vanema suhtelises panuses kogu lasteaia kulude katmisel. Keskmiselt oli lapsevanema tasu kohaliku omavalitsuse koha eest lasteaias 2015. aasta mais 44 eurot kuus täisajaga kohal käiva 3–7 aastase lapse kohta.
- Aastal 2014 ei olnud linnades teisele kohalikule omavalitsusele lapsehoiu eest maksmine enam odavam kui ise KOVi lasteaeda pidada, kuigi osades maapiirkondades oli endiselt odavam osta teenust mujalt. Linnade eelarvele oli odavam osta eralasteaia teenust kui ise kohalikku lasteaeda pidada, maal oli see vastupidi.
- Lapsehoiu eri vormide kogukulude erinevuste kohta ei võimaldanud andmestik lõplikke järeldusi teha.
- Lasteaia järjekorrad olid ligi pooltes Eestis kohalikes omavalitsustes. Lasteaia kohtade puuduse käes kannatavate KOVide arv on perioodil 2012–2015 suurenenud ja ka pikkade järjekordadega (üle 20 lapse) KOVide arv on suurenenud. Järjekordade pikenemine ei pruugi samas näidata kohtade puuduse suurenemist samas suurusjärgus, sest järjekorrad on pikenenud ka lapsevanemate arvele võtmise süsteemi paranemise tõttu. Siiski on objektiivne kohtade puudus olemas. Puudust ei olnud 2014 vaid Hiiumaal, Saaremaal, Jõgevamaal, Läänemaa valdades, Ida-Virumaa valdades, Põlvamaal, Valga- ja Võrumaa linnades.
- Võttes arvesse ka demograafilisi protsesse võib arvata, et probleemid kohtadega jäävad ka tulevikus Tallinnas, Tallinna ümbruses, Tartus ja Raplamaal kui kohti juurde ei teki. Teised piirkonnad saavad arvestada ka laste arvu lähenemisega kaugemas tulevikus.

- 
- Eestis on endiselt suured piirkondlikud ja maa/linn erinevused lapsehoiu hinna osas. Näiteks varieerus lapsevanema tasu ühe lapse lasteaia koha eest 0 kuni 85 eurot kuus.
  - Enne või pärast kella seitset lahti olevate lasteaedadega KOVide arv väheneb, kuid muutused ei ole suured.
  - KELS muutus aastal 2015, mis võimaldas KOVil suunata lapsevanema nõusolekul lapsi lapsehoiuteenusele lasteaia asemel, mõjutas eelkõige neid KOV, kus oli lasteaiakohtade puudus. Valdav enamus (93%) KOVe ei arvanud, et muutus oleks neid kuidagi mõjutanud. Teistele tõi muutus kaasa suurema kindluse lasteaia asemel laste suunamiseks lapsehoiuteenuse kasutamisse, suuremad kulud, administratiivset segadust ning teenusepakkujate suurema huvi lapsehoiuteenuse kohtade loomise vastu.

## 4.2 Lapsehoiukohtade vajaduse muutus aastaks 2025

Tarmo Puolokainen

Lapsehoiu vajaduse planeerimisel on oluline arvestada **laste arvu muutusega tulevikus**. 2015. aasta laste arv pärineb Statistikaametilt<sup>7</sup> (0–7-aastaste laste arv vanuseti 14 linnas ja maakondades on välja toodud lisas 1, tabel 33).

Laste arvu prognoosimisel aastani 2025 võeti aluseks Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse (RAKE) poolt koostatud rahvastiku prognoos KOV tasandil<sup>8</sup>, mis arvestas lisaks sündimusele ja suremusele ka rändega. Kuna Tartu linna puhul oli prognoos liigselt optimistlik, on ainsa erandina Tartu linna puhul kasutatud Statistikaameti prognoosi<sup>9</sup> kohandatud versiooni.

RAKE prognoosis eeldati et sündimuse summaarne vanuskordaja suureneb 1,6 pealt 1,8-ni aastaks 2030. Rände prognoosiks jaotati erinevad KOVid 10 tüübiks: Tallinn (1); Tartu ja Pärnu (2); Narva ja Kohtla-Järve (2); Tallinna tagamaa (9); Tartu ja Pärnu tagamaa (9); Narva ja Kohtla-Järve tagamaa (4); Maakonnakeskused (12); Maakonnakeskuste tagamaa (16); Piirkondlikud keskused (40); Maavallad ja mikrolinnad (131) ja eeldati et rändesaldo soolis-vanuseline struktuur on sama nagu ajavahemikus 2000 – 2011 ja (1) valginnastumine aeglustub olulisel määral; (2) linnastute rändest tulenev rahvastikukasv kontsentreerub senisest enam tugevatesse linnalistesse keskustesse (vastulinnastumine) – Tallinna, regioonikeskustesse Tartusse ja Pärnusse ning maakonnakeskustesse; (3) Ida-Eesti regionaalikeskuste ning piirkonnakeskuste rändest tulenev elanike arvu vähenemine aeglustub; (4) negatiivne rändesaldo maapiirkondades väheneb (absoluutväärtuse mõttes), eriti peale 2020 aastat; (5) välisrände saldo on perioodide lõikes tasakaalus – väljarännet tasakaalustavad tagasiränne ja uusimmigrandid. RAKE prognoosi võrdlus Statistikaameti 2015. aasta alguse andmetega näitas, et RAKE prognoos on laste osas pessimistlikum. Vahe on ligi 2 500 last. Seetõttu ei pruugi olla seis 2025. aastal nii negatiivne, kui prognoos näitab.

0–7-aastaste laste arvu prognoos vanuseti maakondades ja suuremates linnades 2025. aasta 1. jaanuari seisuga on esitatud lisas 1 (tabel 34). Kui analüüsida KOV tasandi prognoosist lähtuvalt eraldi linnavalitsusi ja vallavalitsusi, näitas prognoos, et **laste arv väheneb oluliselt just maalistes omavalitsustes** – aastaks 2025 on hinnanguliselt kuni seitsmeaastaste laste arv vähenenud umbes veerandi võrra võrreldes praegusega. **Laste arv linnas seevastu jääb** prognoosi põhjal pigem **sarnasele tasemele**. KOV tasandi prognoosi laiendust maakondade ja suuremate linnade tasandile kirjeldab järgnev tabel (tabel 17). Tabel kõrvutab 2025. aasta prognoosi 2015. aasta Statistikaameti andmetega. Prognoosi kohaselt peaks 10 aasta jooksul nõudlus lasteaiakohtade järgi vähenema laste arvu vähenemise tõttu. Erandiks on siinkohal Tallinn ja Maardu linn, kus laste arv kasvab vastavalt 2% ja 7%. Laste arv väheneb kõige rohkem Raplamaal (-46%), Saaremaal (-35%) ja Läänemaal (-34%). Ka teistes maakondades, va Tallinn, Tartu ja Pärnu, on laste arv üpris suures langustrendis.

<sup>7</sup> RV0241: „Rahvastik soo, vanuse ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi“, 1. jaanuar 2015. aasta seisuga

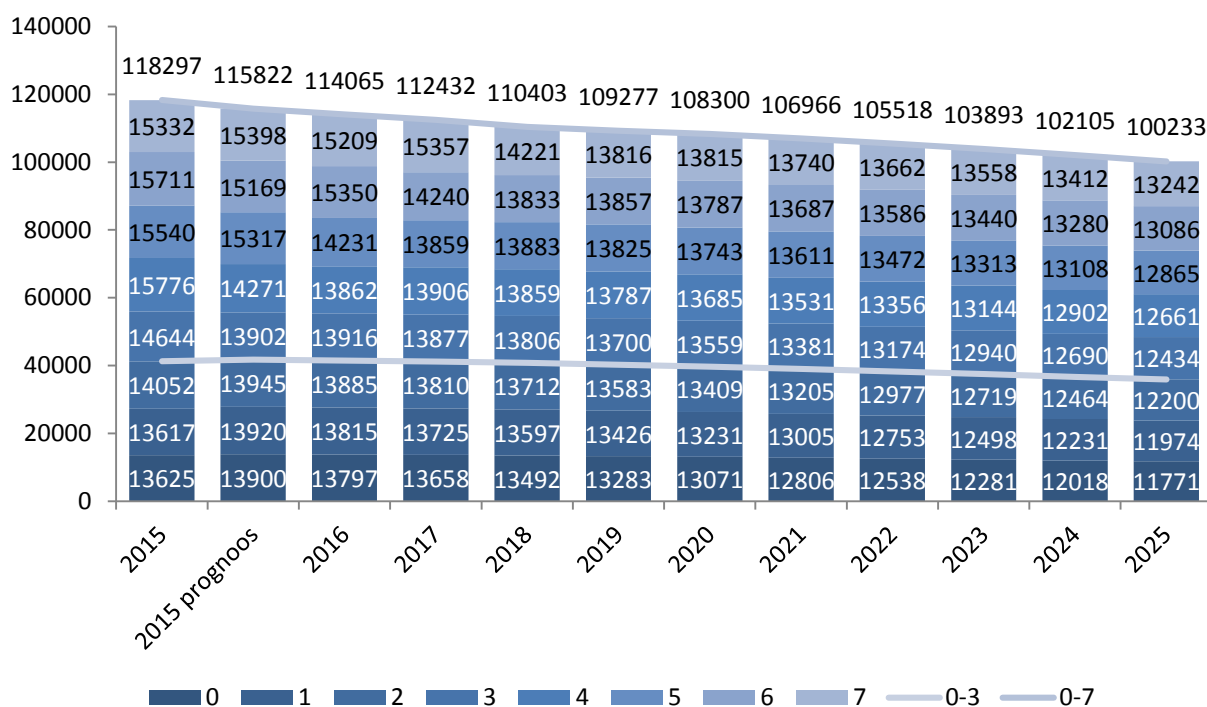
<sup>8</sup> Humal, K., Sepp, V., Espenberg, K. (2015). Uuring esmatasandi tervishoiuteenuste geograafilise kättesaadavuse vajaduse hindamine ja esmatasandi tervishoiuteenuste optimaalse korralduse mudeli loomine. Osaraport 1. Territoriaalne rahvastikuprognoos KOV-üksuste lõikes aastateks 2020 ja 2030. Tartu: Tartu Ülikool.

<sup>9</sup> RV092: „Prognoositav rahvaarv maakonna, soo ja vanuserühma järgi (aluseks 1. jaanuari 2012 rahvaarv)“

Tabel 17. Laste arvu muutus vanuseti maakondades ja suuremates linnades (2025. aasta ja 2015. aasta 1. jaanuari seis võrdlus) Allikas: *Espenberg jt 2015, Statistikaamet, autorite arvutused*

2025 ja 2015 erinevus	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
<b>HARJU MAAKOND</b>	-776	-476	-582	-764	-1137	-788	-885	-478	-5886
..Tallinna linn	-325	73	66	111	58	260	140	351	734
..Maardu linn	20	40	4	-4	-6	29	5	12	100
<b>HIIU MAAKOND</b>	4	5	6	-34	-30	-8	-26	-19	-102
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	-267	-330	-302	-263	-256	-320	-344	-358	-2440
..Kohtla-Järve linn	-50	-109	-98	-75	-36	-55	-110	-62	-595
..Narva linn	-106	-114	-82	-112	-89	-168	-154	-169	-994
..Sillamäe linn	-45	-11	-20	-20	-19	-26	-15	-19	-175
..Jõhvi vald	3	-16	-26	2	-6	4	-3	0	-42
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	-30	-35	-28	-61	-76	-107	-58	-85	-480
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	-67	-15	-55	-95	-103	-87	-96	-71	-589
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	-33	-43	-33	-67	-65	-56	-89	-78	-464
..Haapsalu linn	3	1	-9	-25	-27	-11	-24	-26	-118
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	-60	-160	-140	-106	-168	-160	-154	-178	-1126
..Rakvere linn	-10	-45	-32	-4	-27	-24	-22	-41	-205
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	-20	-37	-49	-65	-90	-85	-89	-69	-504
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	-2	-13	-63	-69	-171	-229	-179	-161	-887
..Pärnu linn	82	51	31	10	-53	-96	-77	-43	-95
<b>RAPLA MAAKOND</b>	-72	-93	-88	-115	-190	-141	-153	-142	-994
<b>SAARE MAAKOND</b>	-48	-91	-81	-84	-105	-82	-88	-76	-655
..Kuressaare linn	-1	-27	-29	-26	-32	-14	-34	-12	-175
<b>TARTU MAAKOND</b>	-274	-229	-216	-249	-410	-360	-210	-154	-2104
..Tartu linn	-74	-84	-37	4	-103	-81	0	-7	-384
<b>VALGA MAAKOND</b>	-57	-63	-43	-85	-69	-91	-103	-62	-573
..Valga linn	-25	-22	-7	-41	-26	-37	-45	-29	-232
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	-96	-29	-97	-68	-135	-97	-81	-91	-694
..Viljandi linn	-41	3	-31	-33	-38	-50	-32	-27	-249
<b>VÕRU MAAKOND</b>	-56	-34	-81	-85	-110	-64	-70	-68	-568
..Võru linn	-19	-11	-36	-29	-40	-25	-21	-19	-200
<b>Kokku</b>	<b>-1854</b>	<b>-1643</b>	<b>-1852</b>	<b>-2210</b>	<b>-3115</b>	<b>-2675</b>	<b>-2625</b>	<b>-2090</b>	<b>-18066</b>

Jooniselt (joonis 2) on näha, et RAKE prognoos on Statistikaameti 2015. a andmetest pessimistlikum (Statistikaameti andmetel 118 297 last võrreldes RAKE prognoositud 115 822 last 2015. aastal). Vahe on ligi 2 500 last. Seetõttu ei pruugi olla seis 2025. aastal nii negatiivne, kui prognoositud.



Joonis 2. Laste arv vanuses (0–7) 2015. aastal ning prognoos 2025. aastani (allikas: Statistikaamet, RAKE)

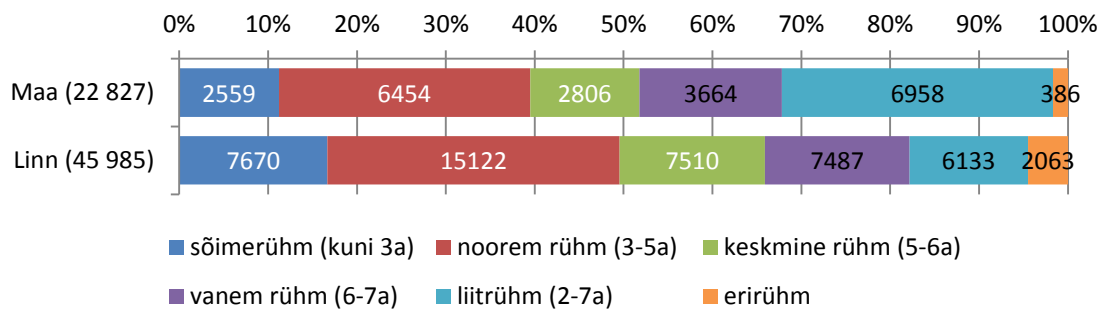
Alljärgnevalt on analüüsitud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmeid 2014/15 õppeaasta kohta. Tabelis (tabel 18) on toodud palju on asutustes kokku lapsi ning kui palju kokku on lasteaiakohti lasteaiadades. Kokkuvõtlikult oli 2014/15 õppeaastal nii maal kui linnas kohti umbes tuhande jagu rohkem kui lapsi. Enam on kohti üle Ida- ja Lääne-Virumaal (sh Sillamäel, Kohtla-Järvel, Jõhvis, Narvas) ja Tartumaal, lapsi on rohkem lasteaiadades kui kohti Harjumaal (sh Tallinnas), Pärnus ja Valgas.

Tabel 18. Lasteaedade ja laste arv 2014/15. õppeaastal

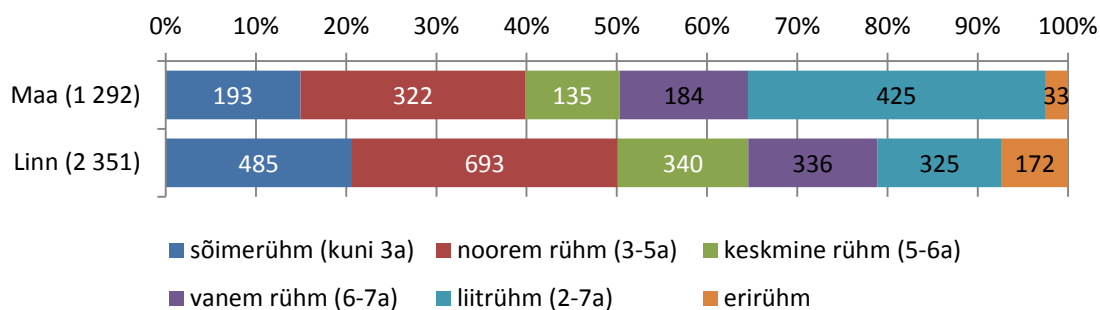
	Lasteaedade arv KOVides	Lapsi kokku asutustes	Normatiivne kohtade arv asutustes
Maa	336	22827	23897
Linn	314	45985	46820
<b>Kokku</b>	<b>650</b>	<b>68812</b>	<b>70717</b>

Allikas: EHIS

Laste jaotus erinevatesse rühmadesse on kujutatud alljärgnevalt (joonis 3). Täheldada võib, et maal rakendatakse enam liitühma võimalust (üle 30% lastest õpib liitühmades, linnades umbes 13%). Sarnane tendents on ka rühmade arvu osas (joonis 4).



Joonis 3. Laste arv rühma tüübi kaupa 2014/15. õppeaasta seisuga (allikas: EHIS)



Joonis 4. Rühmade arv rühma tüübi kaupa 2014/15. õppeaasta seisuga (allikas: EHIS)

Lisas 1 on toodud ka detailsem ülevaade maakondades ja suuremates linnades lasteaedade, laste ja rühmade arvust (tabel 35, tabel 36), samuti lasteaia käinud laste vanuseline jaotus (tabel 37) ning osakaalud (tabel 38) ehk kui palju käis vastava administratiivüksuse lasteaia lapsi suhtena vastava administratiivüksuse laste koguarvu<sup>10</sup>.

Lähtuvalt laste arvu prognoosist ning normatiivsest kohtade arvust 2014/15 õppeaastal<sup>11</sup>, koostati mitu stsenaariumi, arvestamaks võimalike muudatustega lasteaedade kohtade arvust (tabel 19). 2025. aasta laste prognoositav arv on leitav lisast (tabel 34, lisas 1), samuti 2014/15 õppeaastal lasteaia käinud laste osakaalud (tabel 38, lisas 1). Loodud stsenaariumid on:

- ▶ lasteaeda kasutab sama osakaal lastest, kes 2014/15. õppeaastal;
- ▶ 90% 3–6 aastastest kasutavad lasteaeda, 0–2 ja 7-aastaste osakaal sama, mis 2014/15. õppeaastal;
- ▶ 100% 3–6 aastastest kasutavad lasteaeda, 0–2 ja 7-aastaste osakaal sama, mis 2014/15. õppeaastal;

<sup>10</sup> Siinjuures võib osakaal olla ka üle 100%, kui nt linnade lasteaedadesse suunduvad lähedalasuvate omavalitsuste lapsed.

<sup>11</sup> Normatiivne kohtade arv – andmeväljale tuleb märkida kõikide rühmade maksimaalne laste arv asutuses kokku (märgitakse üks number). Koolieelse lasteasutuse seaduses on toodud laste arvud erinevates rühmades. Omavalitsus võib tingimuste olemasolul suurendada kohtade arvu. Lisaks on sobitusrühmas laste suurim lubatud arv väiksem kui teistes lasteasutuse rühmades, arvestades, et üks erivajadusega laps täidab kolm kohta. (Koolide alamsüsteem. Kasutajjuhend õppeasutustele, EHIS, 2012) [http://www.hm.ee/ehis/help/asutused\_uus.htm] 30.11.2015

- ▶ 90% 3–6 aastastest ja 33% 0–2-aastastest kasutavad lasteaeda, 7-aastaste osakaal sama, mis 2014/15. õppeaastal;
- ▶ 90% 0–6 aastastest kasutavad lasteaeda, 7-aastaste osakaal sama, mis 2014/15. õppeaastal.

Alljärgnevalt on välja toodud vastavate stsenaariumite võrdlus 2014/15. õppeaasta normatiivsete kohtade arvuga. Kui erinevus on positiivne, jääb prognoosi kohaselt 2025. aastaks vastav arv lasteaiakohti antud administratiivüksuses üle, kui negatiivne, siis jääb kohti puudu.

Tabel 19. Lasteaiakohtade prognoosid erinevate stsenaariumite korral maakondades ja suuremates linnades 2025. aasta ja 2015. aasta seisuga

	Normatiivne kohtade arv 2015	Sama % lapsi saab lasteaias koha	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 3-6 aastastest saavad koha, 0-2 ja 7-aastaste osakaal sama, mis 2015. a	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	100% 3-6 aastastest saavad koha, 0-2 ja 7-aastaste osakaal sama, mis 2015. a	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 3-6 aastastest saavad koha, 33% 0-2 ja 7-aastaste osakaal sama, mis 2015. a	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 0-6 aastastest saavad koha, 7-aastaste osakaal sama, mis 2015. a	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)
<b>HARJU MAAKOND</b>	33043	29938	3105	29721	3322	32336	707	29677	3366	40100	-7057
..Tallinn	23784	24299	-515	23352	432	25341	-1557	22572	1212	30497	-6713
..Maardu linn	744	799	-55	893	-149	968	-224	849	-105	1149	-405
<b>HIIU MAAKOND</b>	380	306	74	296	84	319	61	261	119	355	25
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	7411	4959	2452	5120	2291	5534	1877	4665	2746	6258	1153
..Kohtla-Järve linn	1941	1332	609	1370	571	1481	460	1246	695	1669	272
..Narva linn	3153	2199	954	2216	937	2389	764	1942	1211	2601	552
..Sillamäe linn	674	461	213	487	187	524	150	419	255	561	113
...Jõhvi vald	548	461	87	411	137	446	102	395	153	530	18
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	1456	1075	381	1057	399	1147	309	1035	421	1403	53
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	1555	1105	450	1085	470	1178	377	1061	494	1432	123
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	1065	739	326	780	285	851	214	798	267	1077	-12
..Haapsalu linn	538	423	115	394	144	428	110	390	148	529	9
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	2961	2070	891	2106	855	2299	662	2194	767	2962	-1
..Rakvere linn	784	662	122	588	196	645	139	644	140	868	-84
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	1235	889	346	907	328	985	250	894	341	1210	25
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	4295	3665	630	3660	635	3980	315	3683	612	5035	-740
..Pärnu linn	2121	2190	-69	2044	77	2215	-94	1991	130	2747	-626

<b>RAPLA MAAKOND</b>	1869	1185	684	1189	680	1298	571	1243	626	1676	193
<b>SAARE MAAKOND</b>	1577	1135	442	1112	465	1207	370	1080	497	1457	120
..Kuressaare linn	973	821	152	625	348	675	298	563	410	757	216
<b>TARTU MAAKOND</b>	8865	7375	1490	7281	1584	7947	918	7602	1263	10343	-1478
..Tartu linn	6033	5610	423	5079	954	5539	494	5295	738	7242	-1209
<b>VALGA MAAKOND</b>	1244	946	298	1009	235	1096	148	991	253	1350	-106
..Valga linn	505	447	58	473	32	513	-8	451	54	615	-110
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	2153	1699	454	1741	412	1893	260	1730	423	2337	-184
..Viljandi linn	1018	846	172	793	225	860	158	757	261	1020	-2
<b>VÖRU MAAKOND</b>	1608	1211	397	1193	415	1294	314	1153	455	1561	47
..Võru linn	750	614	136	560	190	605	145	509	241	685	65
<b>KOKKU</b>	<b>70717</b>	<b>58303</b>	<b>12414</b>	<b>58327</b>	<b>12390</b>	<b>63431</b>	<b>7286</b>	<b>58073</b>	<b>12644</b>	<b>78562</b>	<b>-7845</b>

Allikas: RAKE, EHIS, Statistikaamet

Esimese stsenaariumi puhul, kus lasteaeda kasutab sama osakaal lastest, kes 2014/15. õppeaastal, jääb 2025. aastaks Eestis tervikuna üle umbes 12 000 lasteaiakohta (18% kõigist lasteaiakohtadest). Kõige suurem kohtade ülejääk on Harjumaal (u 3 100 kohta), sealjuures arvestades, et Tallinnas ja Maardus jääb kohti puudu (vastavalt 500 ja 50). Lisaks jääb rohkem kohti üle Ida-Virumaal (u 2 500) ja Tartumaal (u 1 500). Suhteliselt jääb kõige enam lasteaiakohti üle maakondadest Raplamaal (37%), Ida-Virumaal (33%) ja Läänemaal (31%), kõige vähem Harju- (9%) ja Pärnumaal (15%). Linnadest jääb lasteaiakohti puudu Maardus (7%), Pärnus (3%) ja Tallinnas (2%), üle aga Sillamäel (32%), Kohtla-Järvel (31%) ja Narvas (30%).

Teise stsenaariumi korral, kus eelduslikult 90% 3–6 aastastest kasutavad lasteaeda, 0–2 ja 7-aastaste osakaal jääb samaks, mis 2014/15. õppeaastal, on samuti Eestis tervikuna 2025. aastaks üle umbes 12 000 lasteaiakohta (18% kõigist lasteaiakohtadest). Ka antud stsenaariumi korral on kohtade ülejääk suurem Harjumaal (3 300 kohta), Ida-Virumaal (2 300) ja Tartumaal (1 600). Kohtade puudujääk esineb ainult Maardus (150 kohta). Suhteliselt on kõige suurem kohtade ülejääk Rapla- (36%), Ida-Viru (31%) ja Järvamaal (30%), linnadest Kuressaares (36%), Narvas (30%) ja Kohtla-Järvel (29%). Suhteliselt vähem jääb kohti üle Harju- (10%), Pärnu- (15%) ja Tartumaal (18%), linnadest Tallinnas (2%), Pärnus (4%) ja Valgas (6%).

Kolmanda stsenaariumi kohaselt, kus kõik 3–6 aastastest kasutavad lasteaeda ning 0–2 ja 7-aastaste osakaal kõigist lastest lasteaedades jääb samaks, mis 2014/15. õppeaastal, on Eestis 2025. aastaks tervikuna üle u 7 000 lasteaiakohta, neist 1 900 Ida-Virumaal ja 900 Tartumaal. Selle mudeli järgi jääb lasteaiakohti puudu Tallinnas (u 1 500), Maardus (200), Pärnus (100). Sarnaselt varasematele stsenaariumitele on suhteliselt kõige rohkem üleliigseid kohti Rapla- (31%), Ida-Viru- (25%) ja Järvamaal (24%), linnadest Kuressaares (31%), Narvas (24%) ja Kohtla-Järvel (24%). Suhteliselt vähem jääb kohti üle Harju- (2%), Pärnu- (7%) ja Tartumaal (10%). Suhteliselt rohkem jääb linnades kohti puudu Maardus (30%), Tallinnas (7%) ja Pärnus (4%).

Lähtudes Barcelona eesmärkidest (90% 3–6 aastastest ja 33% 0–2-aastastest kasutavad lasteaeda, 7-aastaste osakaal sama, mis 2014/15. õppeaastal), jääb 2025. aastaks Eestis üle samuti umbes 13 000 lasteaiakohta (18% kõigist kohtadest). Enam jääb kohti üle Harju- (3 400), Ida-Viru- (2 700) ja Tartumaal

(1 300), suhteliselt aga Ida-Viru- (42%), Rapla- (33%) ja Järvamaal (32%). Linnadest jääb kohti üle Tallinnas (1 200), Narvas (1 200) ja Tartus (8 00), suhteliselt Kuressaares (42%), Narvas (38%) ja Sillamäel (38%). Antud stsenaariumi ja eelduste korral jääb kohti puudu üksnes Maardus.

Viimase stsenaariumi korral, kus 90% 0–6 aastastest kasutavad lasteaeda ning 7-aastaste osakaal jääb samaks, mis 2014/15. õppeaastal, jääb puudu ligi 8 000 lasteaiakohta (11%). Selle mudeli korral on kõige suurem lasteaiakohtade puudujääk Harjumaal (7 000 kohta), Tartumaal (1 500 kohta) ja Pärnumaal (1 200 kohta), suhteliselt on puudujääk suurem Harjumaal (21%), Pärnumaal ja Tartumaal (mõlemal 17%). Maakondadest jääb nii absoluutarvudes kui suhteliselt üle enam lasteaiakohti Ida-Virumaal (1 200 kohta, 16%) ja Raplamaal (200 kohta, 10%). Linnadest on suurem lasteaiakohtade puudujääk Tallinnas (6 700 kohta), Tartus (1 200 kohta) ja Pärnus (600 kohta), kõige suurem ülejääk aga Narvas (550 kohta), Kohtla-Järvel (300 kohta) ja Kuressaares (200 kohta). Suhteliselt on linnades suurim puudujääk kohtadest Maardus, Pärnus ja Tallinnas (vastavalt 54%, 30% ja 28%), ülejääk aga Kuressaares, Narvas ja Sillamäel (vastavalt 22%, 18% ja 17%).

Kuna prognoosi kohaselt **kasvab elanike arv Tallinnas ja Maardus**, jääb ka seal erinevate stsenaariumite korral **rohkem lasteaiakohti puudu**. Eelkõige jääb **lasteaiakohti üle Ida-Virumaal (sh sealsetes linnades)**, samas on lasteaiakohtade järele vajadus vähenemas ka mujal Eestis. Kokkuvõtvalt jääb peaaegu kõigi stsenaariumite (v. a. viimane, kus teenust saavad 90% kõigist lastest) korral lasteaiakohti 2025. aastaks üle, sealjuures kohtade ümberpaiknemist arvesse võttes (kuna prognoosi põhjal langeb laste arv 2025. aastaks Eestis ligi 18 000 võrra).

Arvestades võimalikku lapsehoiu ühtlustumist lasteaedade ja lapsehoiuteenuse pakkujate osas, on alternatiivina lisatud normatiivsetele kohtadele (EHIS) maksimaalne kohtade arv lapsehoiu pakkumisel (MTR) ning teenuse tarbijatele lisatud lapsehoius viibinud lapsed (0–6 aastased) (S-veeb). Siinkohal tasub arvestada, et lapsehoiuteenuse kohti lisandub kõige rohkem Harjumaale (sh Tallinnasse) ja Tartumaale (sh Tartusse). Lähtudes samadest stsenaariumitest, on tabelis (tabel 20) välja toodud maakondades ja suuremates linnades 2025. aastaks prognoositavad vajalikud kohad lapsehoiu pakkumiseks. Tulemused on sarnased üksnes lasteaiakohti käsitletud tabeliga, sest lapsehoiuteenuse osakaal võrreldes lasteaiaga on väike.

Tabel 20. Lapsehoiuteenuse ja lasteaiakohtade prognoosid erinevate stsenaariumite korral maakondades ja suuremates linnades 2025. aasta ja 2015. aasta seisuga

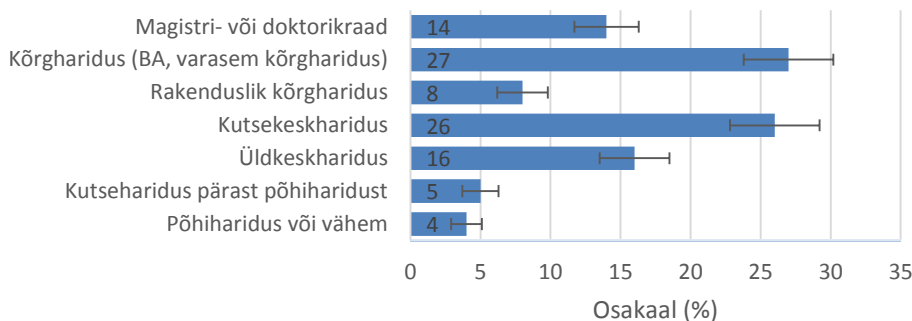
	Normatiivne kohtade arv 2015	Sama % lapsi saab lasteaias koha	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 3-6 aastastest saavad koha, 0-2-aastaste osakaal 2015	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	100% 3-6 aastastest saavad koha, 0-2-aastaste osakaal 2015	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 3-6 aastastest saavad koha, 33% 0-2 aastastest	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)	90% 0-6 aastastest saavad koha	Erinevus (kohtade üle- või puudujääk)
<b>HARJU MAAKOND</b>	34890	33912	978	32567	2323	35182	-292	29572	5318	39995	-5105
..Tallinn	25011	28812	-3801	26103	-1092	28092	-3081	22492	2519	30417	-5406
..Maardu linn	745	774	-29	886	-141	961	-216	847	-102	1147	-402
<b>HIIU MAAKOND</b>	400	306	94	297	103	319	81	258	142	351	49
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	7526	4974	2552	5115	2411	5529	1997	4646	2880	6239	1287
..Kohtla-Järve linn	1981	1323	658	1378	603	1488	493	1241	740	1664	317
..Narva linn	3173	2211	962	2210	963	2383	790	1935	1238	2594	579
..Sillamäe linn	684	462	222	475	209	513	171	418	266	560	124
...Jõhvi vald	573	469	104	416	157	451	122	394	179	529	44
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	1488	1046	442	1045	443	1135	353	1023	465	1391	97
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	1565	1059	506	1069	496	1161	404	1050	515	1420	145
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	1139	785	354	790	349	860	279	793	346	1072	67
..Haapsalu linn	597	408	189	393	204	427	170	389	208	527	70
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	3011	2098	913	2129	882	2322	689	2182	829	2950	61
..Rakvere linn	814	711	103	609	205	665	149	638	176	861	-47
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	1297	891	406	917	380	995	302	886	411	1202	96
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	4412	3746	666	3777	635	4096	316	3656	756	5009	-596
..Pärnu linn	2180	2227	-47	2123	57	2294	-114	1973	207	2729	-549
<b>RAPLA MAAKOND</b>	1962	1195	767	1227	735	1336	626	1235	727	1669	293
<b>SAARE MAAKOND</b>	1614	1125	489	1110	504	1205	409	1072	542	1449	165
..Kuressaare linn	993	797	196	625	368	675	318	558	435	752	241
<b>TARTU MAAKOND</b>	10093	8613	1480	8218	1875	8884	1209	7575	2518	10316	-223
..Tartu linn	7020	6730	290	5853	1167	6313	707	5270	1750	7218	-198
<b>VALGA MAAKOND</b>	1244	930	314	1007	237	1093	151	988	256	1346	-102
..Valga linn	505	441	64	472	33	511	-6	450	55	614	-109
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	2188	1730	458	1773	415	1925	263	1720	468	2327	-139
..Viljandi linn	1053	887	166	834	219	901	152	754	299	1017	36
<b>VÕRU MAAKOND</b>	1658	1189	469	1186	472	1287	371	1146	512	1554	104
..Võru linn	760	595	165	555	205	600	160	505	255	681	79
<b>KOKKU</b>	<b>74487</b>	<b>63395</b>	<b>11092</b>	<b>62145</b>	<b>12342</b>	<b>67249</b>	<b>7238</b>	<b>57802</b>	<b>16685</b>	<b>78291</b>	<b>-3804</b>

Allikas: RAKE, EHIS, S-veeb, MTR, Statistikaamet

## 4.3 Ülevaade lapsevanemate vajadustest lapsehoiu kasutamisel

### 4.3.1 Vastanute taust

Küsitlusele vastas 1018 lapsevanemat. Nende keskmine vanus on 44 aastat<sup>12</sup> ning neist 73% on naised. Vastanutest 68% elab suuremates või väiksemates linnades ning kolmandik maapiirkonnas. Peamiselt on vastanute koduseks keeleks eesti keel (77%), vaid 18% vastanute kodune keel on vene keel (tabel 39, lisa 1). Vastanud lapsevanem on enamasti kõrgharidusega (kokku 49%), kutseharidusega lapsevanemaid on ligikaudu kolmandik (31%, joonis 5).



Joonis 5. Vastanud lapsevanema kõrgeim lõpetatud haridustase (%), usaldusvahemik

Vastanutest 60% on palgatöötajad, 12% ettevõtjad või tööandjad. Lapsehoolduspuhkusel viibis 13% vastanutest ning 8% olid kodused. Töötuid oli vastanute hulgas 3% (joonis 42, lisa 1). Vastanutest ligikaudu 60% töötas viimasel kuul keskmiselt enam kui 36 tundi nädalas, 13% töötas 20–35 tundi nädalas ning 7% vähem kui 20 tundi nädalas (joonis 43, lisa 1). Veerand vastanutest ei teinud viimasel kuul palgatööd. Nende seas on kodused, lapsehoolduspuhkusel, töötud, õppivad lapsevanemad ning vanavanemad, kes on juba pensionil, kuid on oma lastelaste eestkostjaks.

Vastanute hulgas on kõige enam kolme, nelja ja viieliikmelisi leibkondi. Kõige sagedamini on leibkonnas üks (38%), kaks (33%) või kolm (19%) last (tabel 21).

<sup>12</sup> Vastanute küllaltki kõrge keskmine vanus on seotud juhuvalimi võtmisega. Nimelt oli uuringu valimisse sattunud lapsevanemate keskmine vanus 41 eluaastat. Kui vastanute hulgas jätta keskmise vanuse arvutamisel kõrvale laste eestkostjateks olevad vanavanemad või lapsendanud isikud, siis on vastanute keskmine vanus 43 eluaastat.

Tabel 21. Leibkonnaliikmete koguarv ja laste arv leibkonnas (%)

	Laste arv						
Leibkonnaliikmete arv	1	2	3	4	5	6 ja enam	kokku
2	7,5						7,5
3	27,5	4,1					31,6
4	2,5	26,3	1,5				30,3
5	0,9	2,1	16,6	0,4			20
6		0,5	0,7	5,3	0,3		6,8
7		0,3	0,1	0,5	1,4		2,3
8					0,2	0,5	0,7
9				0,1		0,3	0,4
10						0,3	0,3
12						0,1	0,1
<b>kokku</b>	<b>38,4</b>	<b>33,3</b>	<b>18,9</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>100</b>

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Üksikvanemaga leibkondi on 14% ja kahe vanemaga leibkondi 76%. Ülejäänute hulgas on leibkondi, kus lisaks lapsevanema(te)le on ka vanavanem(aid) – üksikvanema ja vanavanema(te)ga leibkondi on 2% ja kahe vanema ja vanavanema(te)ga leibkondi 5%. Uuringusse sattus ka neid vanavanemaid, kes on oma lapselaste eestkostjad või vanemaid, kes on enda eestkoste või hooldusele lapsi võtnud (3%).

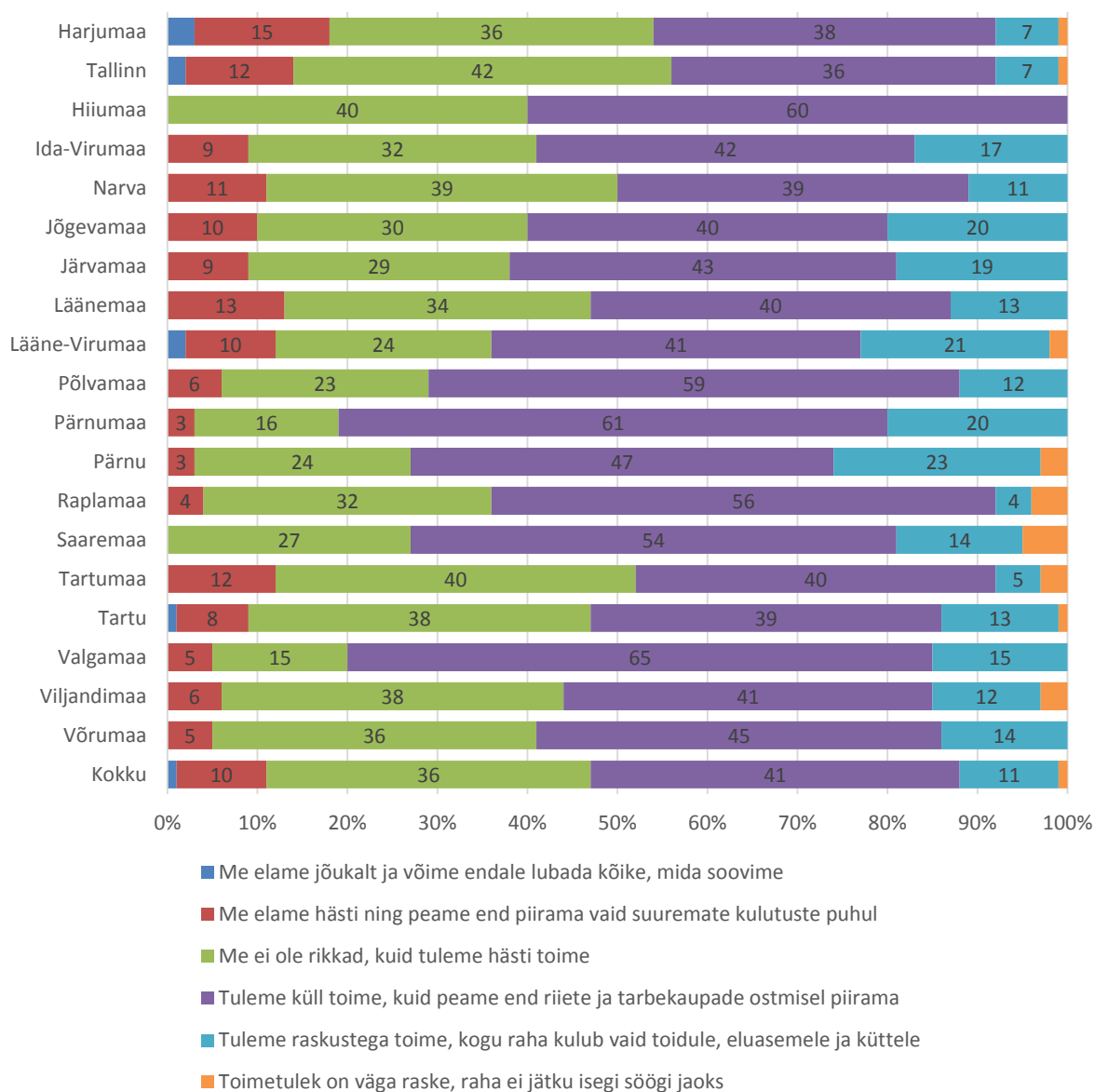
Suurem osa üksikvanematest (64%) on palgatöötajad. Ettevõtjaid, koduseid ja töötuid on üksikvanemate seas võrdselt 8%. Ligikaudu pooltes kahe vanemaga leibkondades töötavad mõlemad vanemad, 16% leibkondades töötab üks vanem ja teine on lapsehoolduspuhkusel ning 6% leibkondades töötab üks vanem ja teine on kodune (tabel 22). Ühe töötava ja ühe töötü vanemaga leibkondi on 3%.

Tabel 22. Lapsevanemate peamine tegevusala (%)

Teine lapsevanem	Töötab	Kodune	Lapsehooldus- puhkusel	Ei tööta	Pensionär	Muu tegevus	Ei kuulu leibkonda	Kokku
Vastanud lapsevanem								
Olen ettevõtja, tööandja	7,5	0,1	1,7	0,3	0,2	0,5	1,5	11,8
Olen palgatöötaja	40,9	0,8	4	1,3	1,1	1,1	11,2	60,4
Olen kodune	5,6	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	1,5	7,9
Viibin lapsehoolduspuhkusel	10,7	0,1	0,3	0,7		0,4	1	13,2
Ma ei tööta ega õpi, otsin tööd	1,6		0,2		0,1		1,4	3,3
Muu tegevus	1,8		0,2	0,3	0,4		0,7	3,4
<b>Kokku</b>	<b>68,1</b>	<b>1,1</b>	<b>6,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>17,3</b>	<b>100</b>

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Leibkonna ühe kuu keskmine netosissetulek jäi kolmandiku vastanute hinnangul vahemikku 701–1450 eurot, kolmandiku puhul suuremaks kui 1451 eurot ning 29% puhul väiksemaks kui 700 eurot kuus (joonis 44, lisa 1).



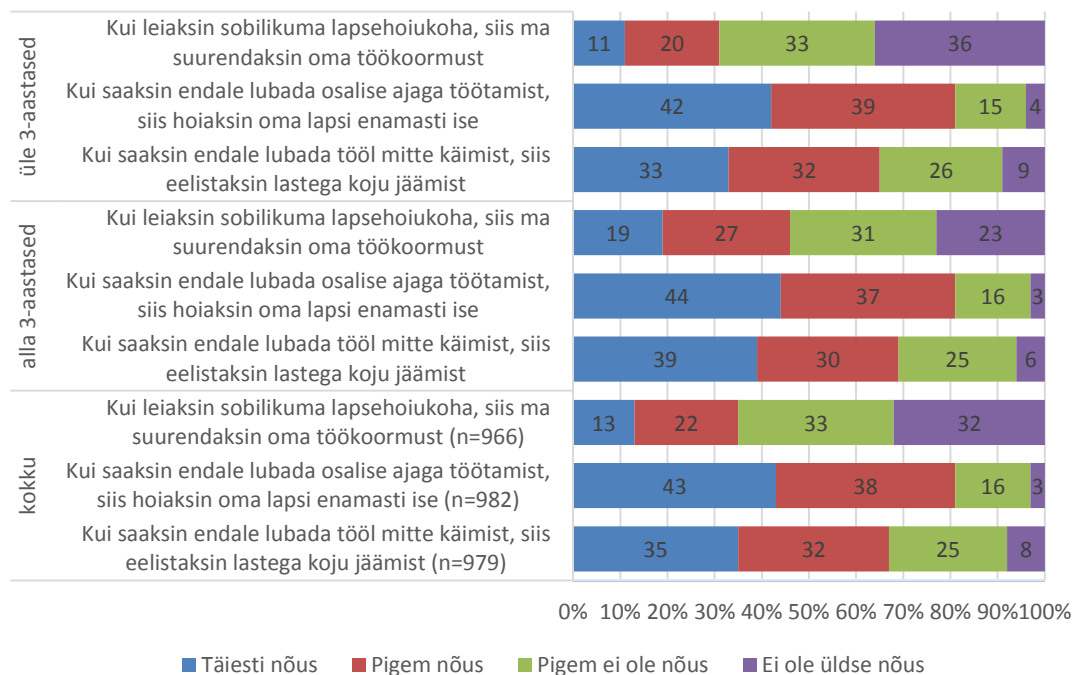
Joonis 6. Lapsevanema hinnang leibkonna majanduslikule olukorrale maakondades ja linnades (%)

Leibkonna majanduslikku olukorda hindavad vastanutest ligikaudu pooled (47%) pigem heaks ja pooled pigem kehvemaks. 36% vastanutest leidis, et nad ei ole rikkad, kuid tulevad hästi toime, 41% hinnangul tulevad nad küll toime, kuid peavad end riiete ja tarbekaupade ostmisel piirama. Väga raskes olukorras, kus raha ei jätku isegi söögi jaoks, on 1% vastanute leibkondadest ning sama palju on ka neid, kes elavad jõukalt ja võivad endale kõike lubada. Keskmisest enam on parema majandusliku olukorraga leibkondi Tallinnas, Harjumaal, Tartumaal ja Narvas. Kehvemal järjel olevaid leibkondi on keskmisest enam Pärnus, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Jõgevamaal, Järvamaal ja Saaremaal (joonis 6).

### 4.3.2 Lapsehoiukoha vajadus

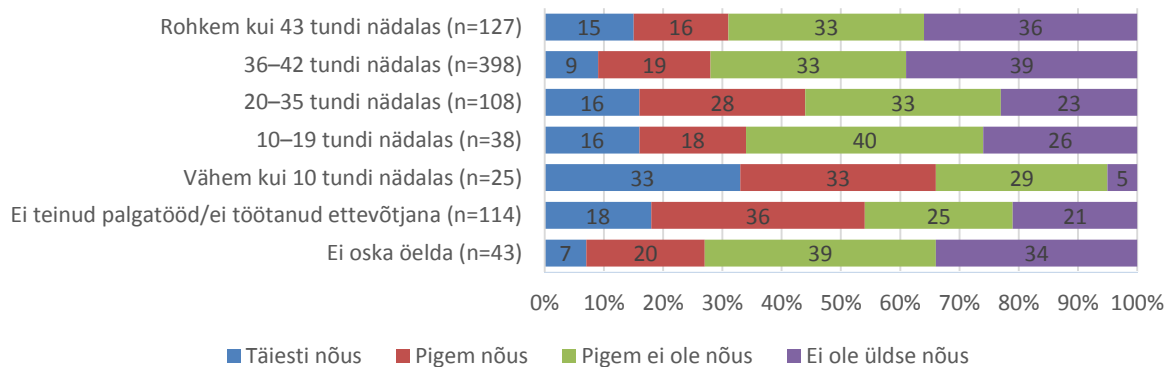
Iga küsitlusele vastanud lapsevanem vastas lapsehoiukohaga seotud küsimustele ainult ühe lapse kohta, st kas oma vanima alla 3-aastase (ehk 2 aasta ja 11 kuu vanuse) lapse või oma vanima 3–7-aastase lapse kohta (vt metoodika ptk 2.2). Laste vanuseline jaotus küsitluse ajal on välja toodud tabelis (tabel 40, lisas 1). Lastest 21% on kolmeaastased, vähem on vastanute hulgas alla aastaseid lapsi (7%) ja nelja-aastaseid lapsi (6%). Ligikaudu kolmandik lastest (32%) on alla 3-aastased ja 68% üle 3-aastased. Erivajadusega (keha-, meele-, kõne-, vaimu- või liitpuudega) lapsi oli nende seas 6%.

**Suur osa (81%) lapsevanematest nõustus väitega, et kui nad saaksid lubada endale osalise aja töötamist, siis nad hoiaksid oma lapsi enamasti ise. 67% vastanutest eelistaks ise lastega koju jääda, kui nad saaksid endale lubada tööl mitte käimist. Kõige vähem nõustusid lapsevanemad väitega, et sobilik(ma) lapsehoiukoha leidmisel asuksid nad tööle või suurendaksid oma töökoormust (35%, joonis 7).** Statistiliselt oluline erinevus on olemas lapse vanusega seoses – alla 3-aastaste laste vanemad on sagedamini sobiliku lapsehoiukoha leidmisel nõus tööle asuma või töökoormust suurendama kui üle 3-aastaste laste vanemad. Teiste väidete osas statistilist erinevust vastuste jaotuse vahel ei ole.



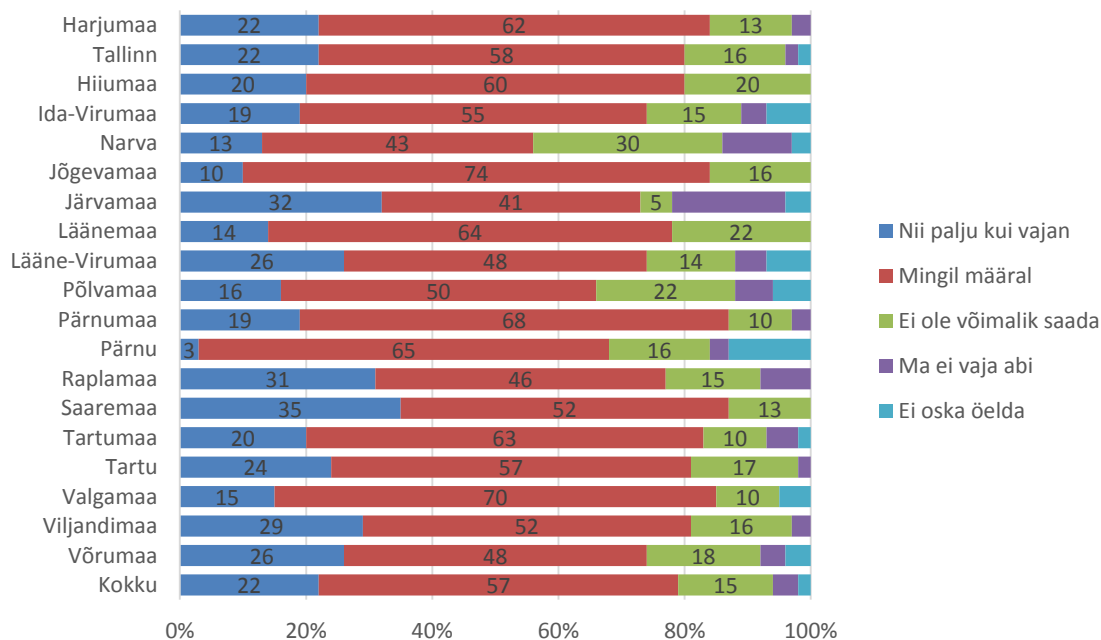
Joonis 7. Lapsevanemate hinnangud töötamise ja lapsehoiuvajaduse ühitamisele (%)

Tööle asumisega ja töökoormuse suurendamisega olid sagedamini nõus need lapsevanemad, kes küsitluse ajal ei töötanud või töötasid vähem kui 10 tundi nädalas. Sellest suurema koormusega töötanud lapsevanemad väitega pigem ei nõustunud (joonis 8, hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ ).



Joonis 8. Lapsevanemate töökoormus ja hinnang väitele „Kui leiaksin sobilikuma lapsehoiukoha, siis ma suurendaksin oma töökoormust.“ (%)

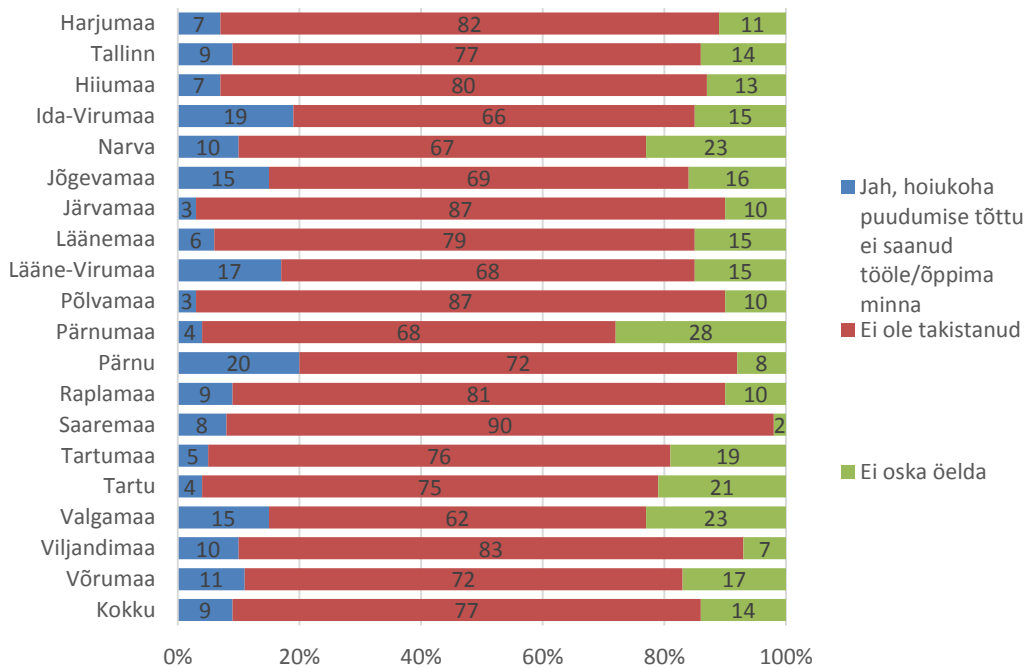
22% lapsevanematest saab enda hinnangul laste hoidmiseks abi (nt vanavanematelt, sugulastelt, sõpradelt, tuttavatelt, naabritelt) nii palju kui nad vajavad. Suurem osa lapsevanematest saab abi mingil määral (57%) ning 15%-l pole võimalik laste hoidmisel abi kasutada (joonis 9). Alla 3-aastaste ja üle 3-aastaste laste vanemate hinnangud oluliselt ei erine. Kõige sagedamini saavad vajadusel abi laste hoidmisel Saaremaa, Järvamaa, Raplamaa ja Viljandimaa lapsevanemad ning abi ei ole võimalik saada sagedamini Narva, Läänemaa, Põlvamaa ja Hiiumaa lapsevanematel.



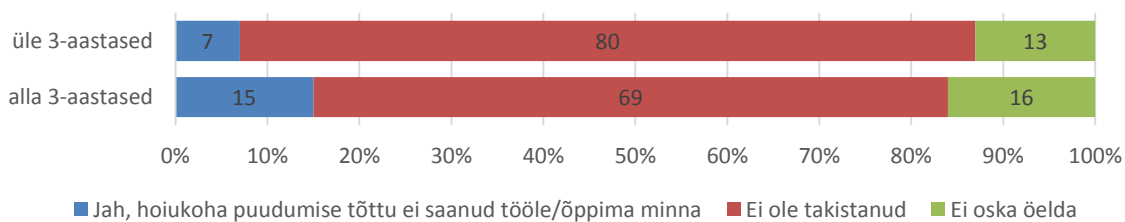
Joonis 9. Lapsevanemate hinnangud abi saamise võimalikkusele laste hoidmisel maakondades ja linnades (%)

**Lapsehoiukoha (lastesõim, lasteaed, lapsehoiuteenus) puudumine viimase aasta (12 kuu) jooksul on takistanud 10% lapsevanemate tööle või õppima asumist.** Keskmisest sagedamini on see probleemiks olnud Pärnu, Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, Valgamaa ja Jõgevamaa lapsevanematel ning keskmisest

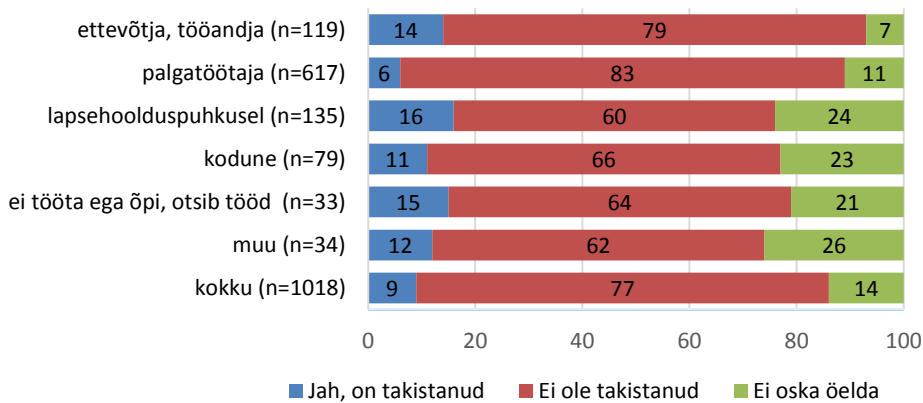
harvem Põlvamaal, Järvamaal, Pärnumaal ning Tartus (joonis 10). Lapse vanuse järgi on tööle või õppima asumisel lapsehoiukoha puudumine takistuseks saanud sagedamini alla 3-aastaste laste vanematele (hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 11joonis ). Võttes arvesse lapsevanema peamist tegevusala (ettevõtja, palgatöötaja, kodune, lapsehoolduspuhkusel) on lapsehoiukoha puudumine sagedamini olnud takistuseks lapsehoolduspuhkusel viibivatele vanematele, kuid pole takistanud palgatöötajatest vanemaid (Fisheri täpne test,  $p < 0.05$ , joonis 10).



Joonis 10. Lapsevanemate hinnangud lapsehoiukoha puudumisele kui takistusele viimase aasta jooksul, et tööle või õppima asuda, maakondades ja linnades (%)

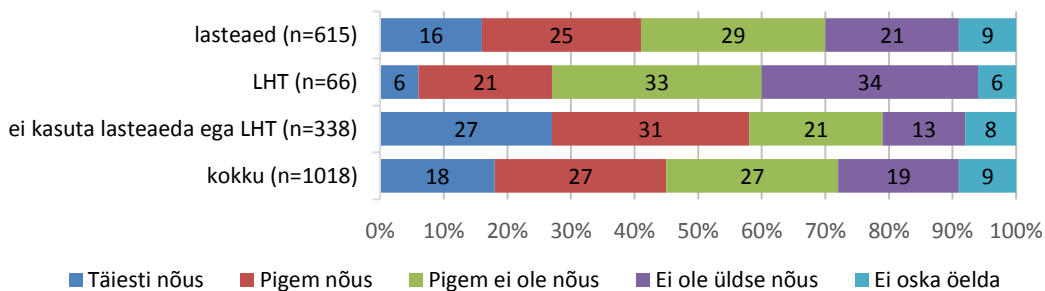


Joonis 11. Lapsevanemate hinnangud lapsehoiukoha puudumisele kui takistusele viimase aasta jooksul, et tööle või õppima asuda, lapse vanuse järgi (%)

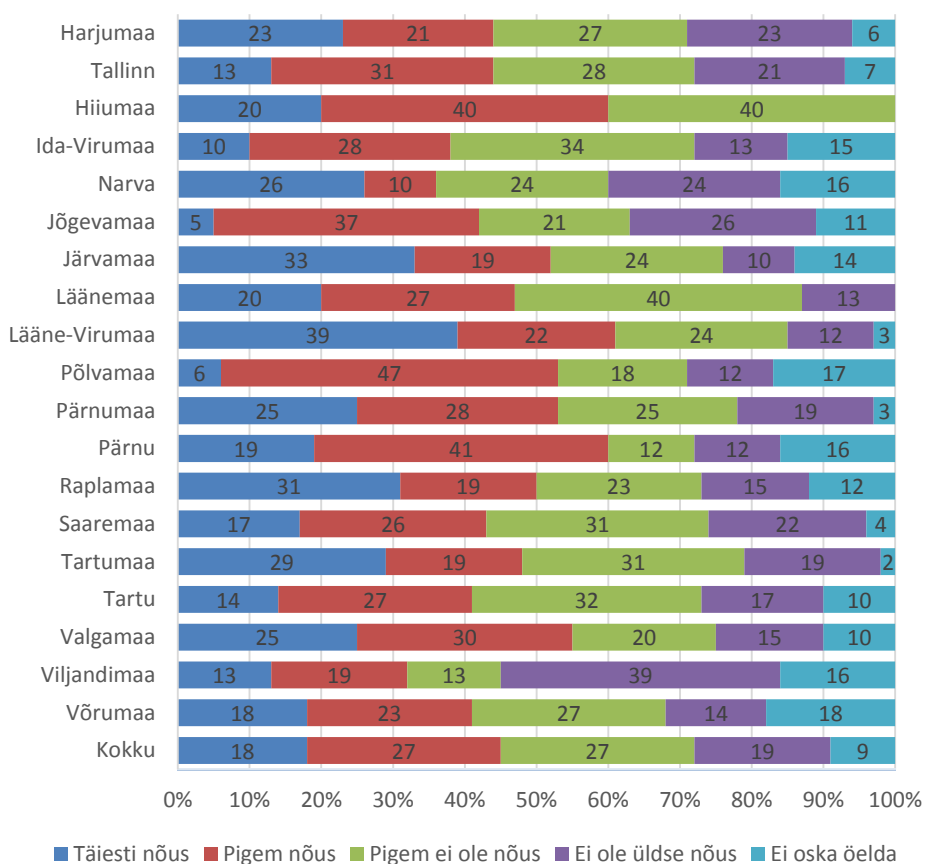


Joonis 12. Lapsevanemate hinnangud lapsehoiukoha puudumisele kui takistusele viimase aasta jooksul, et tööle või õppima asuda, vanema peamise tegevusala järgi (%)

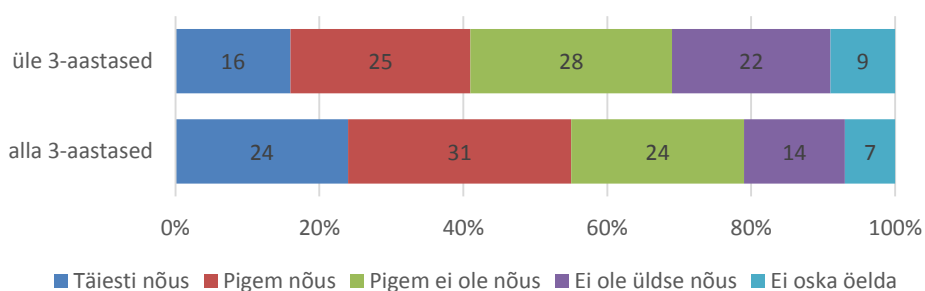
**Pooled lapsevanematest nõustusid, et nende ja teise lapsevanema võimalused enamuse ajast oma last ise hoida on piisavad, pooled lapsevanemad sellega ei nõustunud** ning iga kümnes ei osanud vastata. Keskmisest sagedamini nõustusid selle väitega need vanemad, kelle lapsed lasteaeda või lapsehoiuteenust (LHT) ei kasuta ning keskmisest harvem need lapsevanemad, kelle lapsed kasutavad lapsehoiuteenust (hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 13). Keskmisest sagedamini nõustusid selle väitega Lääne-Virumaa, Pärnu ja Valgamaa lapsevanemad ja harvem Viljandimaa, Narva ja Ida-Virumaa lapsevanemad (joonis 14). Alla 3-aastaste laste vanemad nõustusid sagedamini, et neil on võimalik oma lapsi enamuse ajast ise hoida kui üle 3-aastaste laste vanemad (vastuste jaotus rühmade vahel on oluliselt erinev, hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 15).



Joonis 13. Lapsevanemate hinnangud võimalusele enamuse ajast ise oma lapsi hoida, lapsehoiukoha kasutamise järgi (%)



Joonis 14. Lapsevanemate hinnangud võimalusele enamuse ajast ise oma lapsi hoida, maakondades ja linnades (%)



Joonis 15. Lapsevanemate hinnangud võimalusele enamuse ajast ise oma lapsi hoida, lapse vanuse järgi (%)

Lapsevanematel oli võimalik erinevatest lapsehoiuviisidest valida välja need, mis nende arvates erinevas vanuses lastele (alla ühe aasta ja kuue kuu vanustele, ühe aasta ja kuue kuu kuni kahe aasta ja 11 kuu vanustele ning üle 3-aastastele lastele) regulaarseks hoiuviisiks kõige paremini sobivad (tabel 23). Tehtud valikuid oli võimalik vabas vormis põhjendada.

Enamik lapsevanemaid leidis, et **alla ühe aasta ja kuue kuu vanused lapsed vajavad eelkõige oma vanemaid** (88%) ning selles vanuses lapsed on veel liiga väikesed, et neid suuremasse kollektiivi usaldada.

Seda toetab ka kehtiv vanemahüvitise võimaldamine. Erandjuhtudel peetakse võimalikuks anda laps hoida teistele lähedastele inimestele (nt vanavanemad, sugulased ja tuttavad), keda laps tunneb ja keda lapsevanemad ise usaldavad (tabel 23).

*„Vanemate hool on ainuke, mis selles vanuses lapsele sobib.“ (alla 1 aasta 6 kuu vanune laps)*

*„Vajab tingimata ema või muu lähedase pidevat hoolt.“ (alla 1 aasta 6 kuu vanune laps)*

*„Tavaolukorras loomulik, et vanemad ja sugulased hoiavad, aga minu kui üksikema puhul, kellel ka vanemad ei ole võimelised aitama, tegelikult on vajadus hoidja ja /või hoiukoha jaoks.“ (alla 1 aasta ja 6 kuu vanune laps)*

*„Selles vanuses on kõige olulisem kontakt oma vanematega, aeg-ajalt aitavad lähedased inimesed, kellega on üks-ühele kontakt.“ (alla 1 aasta ja 6 kuu vanune laps)*

**Lapsevanemate eelistused sobivaimale regulaarsele lapsehoiuviisile erinevad alla 3-aastaste (1 aasta ja 6 kuu kuni 2 aasta ja 11 kuu vanuste) laste puhul** (tabel 23). Osa lapsevanematest leiab, et selles vanuses lapsed peaksid samuti olema peamiselt ainult koos oma vanematega (47%) või harjuma teiste täiskasvanute ja lastega pigem vanavanemate (60%) ja lapsehoidjate (54%) abiga. Teine osa lapsevanematest leiab, et majanduslike põhjuste (sh peamiselt vanemahüvitise lõppemise) tõttu ei ole võimalik vanematel kauem kodus olla ja lapsele tuleb leida sobiv lapsehoiukoht (vt tabel). On ka neid lapsevanemaid, kes leiavad, et sellises vanuses lapsed võiksid hakata harjuma kollektiiviga ning teiste lastega (nt mõne tunni või üksikute päevade kaupa), kuna vajavad juba suhtlemist omaealistega ja rohkem mängukaaslasi. Suures osas sõltub lapsehoiukoha valik vanemate võimalustest lapsi ise hoida, majanduslikust olukorrast ning piirkonnas pakutavatest võimalustest.

*„Tegelikult peaks olema ema koos lapsega kodune kuni 3. eluaastani, aga kahjuks peavad mõned emad tööle minema.“ (1,5 kuni 3-aastane laps)*

*„Vanemapalga lõppemise tõttu on vanem sunnitud tööle minema.“ (1,5 kuni 3-aastane laps)*

*„[Laps] Vajab turvalist ja arendavat keskkonda, aga väikest gruppi. (1,5 kuni 3-aastane laps)*

*„Töö väikestes rühmades, kus töötab ettevalmistusega inimene ja on vastutuskohustus, tagab turvalise hoiuruumi lapse arenguks.“ (1,5 kuni 3-aastane laps)*

**Üle 3-aastaste laste puhul, kui lõppeb lapsehoolduspuhkus, on lapsevanemate eelistatuimaks lapsehoiuviisiks munitsipaallasteaed või eralasteaed**, kus pakutakse lapsele ka alusharidust. Üldiselt peetakse sellises vanuses lapse puhul sobivaks erinevaid lapsehoiuviise, sõltuvalt lapse ja vanemate vajadustest ning piirkonnas pakutavatest võimalustest. Kõige vähem sobivaks peavad lapsevanemad kutsetunnistuseeta lapsehoidjaid ja ainult 10% lapsevanematest leiab, et selles vanuses lapse sobivaimaks regulaarseks lapsehoiuviisiks on lapsevanemate endi poolt hoidmine.

*„Vastavalt võimalustele ja vajadusele. Sotsiaalsem laps saab iga variandiga hakkama, vaiksem vajab ilmselgelt vaikemat ja individuaalsema lähenemisega keskkonda.“ (üle 3-aastased lapsed)*

*„Laps soovib juba rohkem seltskonda ja igasuguseid erinevaid tegelusi. Arendamisel oluline ka spetsiaalsete oskuste olemasolu, mida võib vanematel nappida.“ (üle 3-aastased lapsed)*

„Selles vanuses laps vajab sotsiaalseid kogemusi ja alusharidust eelnevalt koolitatud personaliga asutuses.“ (üle 3-aastased lapsed)

Tabel 23. Lapsevanemate arvates sobivaim regulaarne lapsehoiuvõis erinevas vanuses lastele (%). Lapsevanem võis valida mitu varianti.

	Alla 1 aasta 6 kuu vanuste laste puhul	1 aasta 6 kuu kuni 2 aasta 11 kuu vanuste laste puhul	3 kuni 7 aastaste laste puhul
Selles vanuses laps ei vaja regulaarset lapsehoiudu peale oma vanemate	88	47	10
Vanavanem(ad)	34	60	46
Sugulased või tuttavad	11	23	36
Palgatud kutsetunnistusega lapsehoidja	12	38	38
Palgatud kutsetunnistuseeta lapsehoidja	5	16	26
Munitsipaallasteaed või -lastesõim	5	39	78
Eralasteaed või -lastesõim	5	38	55
Munitsipaallapsehoid	4	35	52
Eralapsehoid	5	32	41
Tööandja poolt pakutav lapsehoid	4	20	40
Muu lapsehoiuvõis	2	6	20

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Lapsehoiukohta vajadus tekib või tekkis enamasti pärast lapse 2-aastaseks saamist (36%) või ühe aasta ja nelja kuu kuni 2-aastaste laste puhul (30%). Pärast lapse kolmeaastaseks (k.a.) saamist vajab lapsehoiukohta 24% lastest ning 10%-i last puhul lapsehoiukohta ei vajata või ei soovita kasutada (tabel 24). Kõige sagedasemate vanustena, mil tekib vajadus lapsehoiukohta järele, nimetasid lapsevanemad 3 aastat (15%), 1 aasta ja 6 kuud (12%) ning 2 aastat (12%). **Kokkuvõttes tekkis või tekib 75%-l lastest vajadus lapsehoiukohta järele vanuses 1 aasta 6 kuud kuni 3 aastat** (kaasa arvatud).

Tabel 24. Lapse vanus, mil lapsevanemal tekkis vajadus lapsehoiukohta järele (%)

Lapse vanus aastates	Lapse vanus kuudes												Ei vaja	%	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11			
0	0,1						0,2			0,2	0,2				0,7
1	0,2	0,2	0,5	0,3	1,3	3,7	12,3	2,8	3,3	1,8	2,5	1			29,9
2	11,8	2,6	1,7	1,8	2,6	3,2	5,9	0,8	2,2	1,2	0,8	1,2	0,2		35,8
3	15,4	1,2	0,7	0,4	0,3	0,5	1,5	0,2			0,1	0,2	0,4		20,8
4	1,1	0,3	0,1			0,2	0,5			0,1	0,1	0,1			2,5
5	0,3														0,3
6	0,5					0,1									0,6
Ei vaja													9,6		9,6

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Lapsehoiukoha vajaduse põhjused eelnevalt märgitud lapse vanuse järgi on toodud alljärgnevas tabelis (tabel 25). Alla aastaste laste puhul tundis vajadust lapsehoiukoha järele 8 lapsevanemat, kelle puhul oli lapsehoiukoha vajaduse üheks põhjuseks see, et lapsega kodus olnud vanem vajas puhkust (38%). Üheaastaste laste puhul on lapsehoiukoha vajaduse teke seotud eelkõige vanemahüvitise maksmise perioodi lõppemisega (68%) ning sellega, et perede majanduslik olukord ei võimalda pärast hüvitise maksmist ühel vanemal väga pikalt koduseks jääda (58%). Kaheaastaste puhul on kõige sagedasemaks põhjuseks, et lapsehoiukoht aitab kaasa lapse arendamisele (51%) ning majanduslikud põhjused, mis ei võimalda lapsevanemal kauem lapsega kodus olla (48%). Kaheaastaste laste puhul on lapsehoiukoha vajaduse põhjusteks ka vanema soov tööle minna (39%), lapse valmidus lastekollektiivi minekuks (39%) ning laste soov suhelda omaealistega (40%). Kolmeaastaste laste puhul peetakse lapse vanust juba sobivaks kollektiivi minekuks (59%) ning lapse kolmeaastaseks saamisel lõpeb ka lapsehoolduspuhkus (49%), mistõttu on paljud vanemad sunnitud tööle minema ja selleks ajaks vajatakse lapsele hoiukohta. Nelja-aastaste ja vanemate laste puhul vajatakse hoiukohta selleks, et laps saaks suhelda omaealistega ning laps on juba piisavalt vana kollektiivi minekuks. Üldiselt peetakse lapsehoiukohta erinevas vanuses laste puhul lapse arengut toetavaks ja see on sageli üheks põhjuseks, miks soovitakse lapsehoiukohta kasutama hakata.

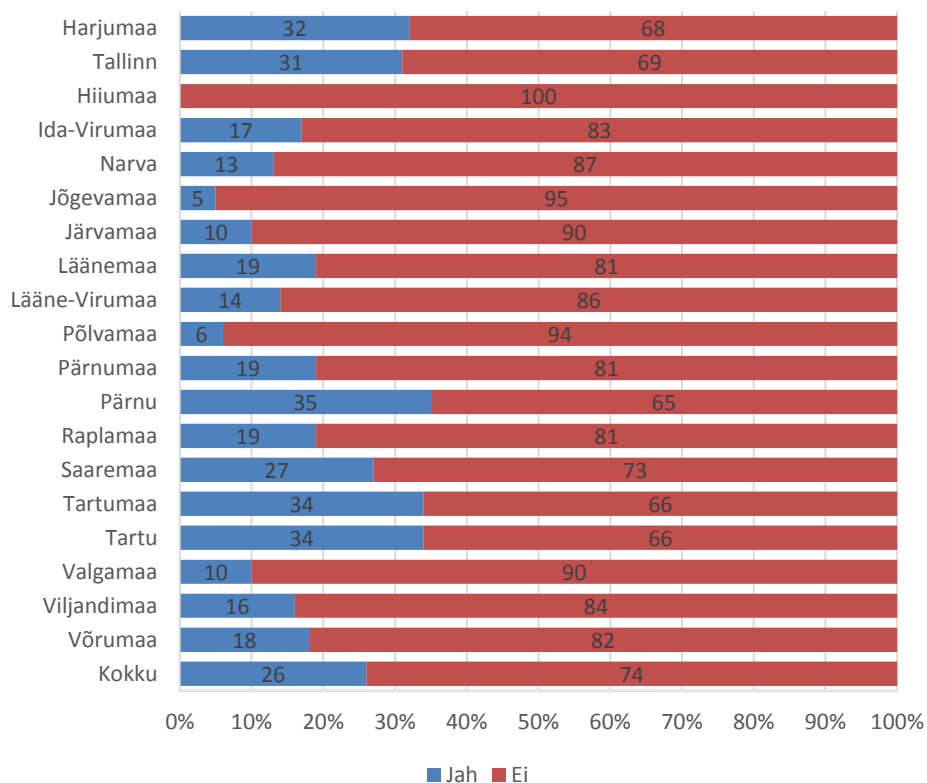
Tabel 25. Lapsehoiukoha vajaduse põhjused just konkreetses vanuses lapse puhul (%). *Lapsevanem võis valida mitu varianti.*

	Lapse vanus aastates, mil tekkis vajadus lapsehoiukoha järele				
	alla aastased	1-aastased	2-aastased	3-aastased	4-aastased ja vanemad
Vanemahüvitis lõppeb/lõppes		68	30	14	
Lapsehoolduspuhkus lõppeb/lõppes		21	21	49	3
Majanduslike põhjustel polnud võimalik kauem lapsega kodus olla	13	58	48	31	23
Lapsega kodus olnud vanem soovis tööle (tagasi) minna	25	30	39	32	20
Lapsega kodus olnud vanem soovis õppima asuda/ õpinguid jätkata	25	6	5	4	
Lapsega kodus olnud vanem vajas puhkust	38	10	14	7	17
Laps soovib/soovis suhelda omaealistega	13	24	40	45	60
Selles vanuses laps on sobivas eas lastekollektiivi minekuks	13	23	39	59	69
Lapsehoiukoht on kasulik lapse arengule	25	42	51	64	80
Tekkis vajadus hoolitseda noorema lapse eest		1	5	1	
Tekkis vajadus hoolitseda mõne teise pereliikme eest	13	1	1		3
Kokku vastanud ( <i>valida võis mitu varianti</i> )	8	301	365	211	35

Allikas: *lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused*

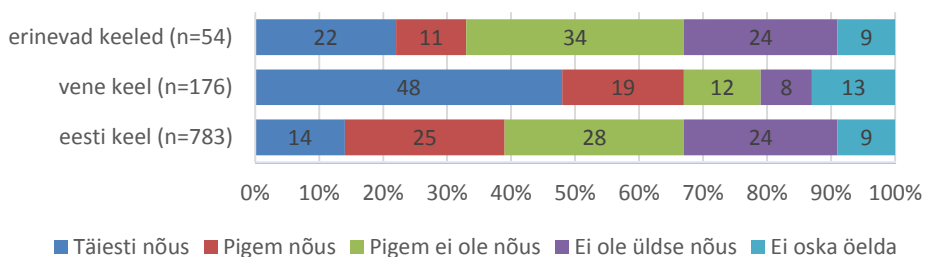
**26%-l lapsevanematest on olnud probleeme lapsehoiukoha saamisel või valikul.** Piirkonniti on takistusi keskmisest enam ette tulnud Pärnu, Tartu, Tartumaa, Tallinna ja Harjumaa lapsevanematel ning harvemini Jõgevamaa ja Põlvamaa lapsevanematel (joonis 16). Takistustena töid lapsevanemad välja järgmist:

- lapsehoiukoha puudumine lapsevanema poolt soovitud lapsehoius;
- pikk järjekord lapsevanema poolt soovitud lapsehoius;
- piirkonnas puudub võimalus valida erinevate hoiukohtade (lasteaed, lapsehoiuteenus, lapsehoidja) vahel;
- lapsehoiukoha lahtiolekuaeg;
- lapsehoiukoha tasu suurus lapsevanemale;
- lapsehoiukoha kaugus elu- ja/või töökohast.



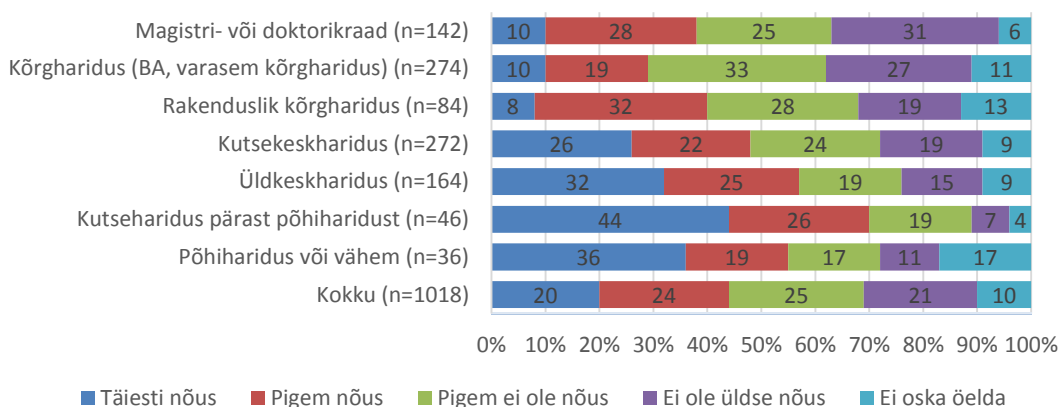
Joonis 16. Lapsevanemal on esinenud takistusi lapsehoiukoha saamisel või valikul, maakondades ja linnades (%)

Kümnendik lapsevanematest ei osanud öelda, kas 3–7-aastaste laste lasteaias käimine peaks olema kohustuslik või mitte. Lapsevanemate arvamused lasteaia kohustuslikkuse osas erinevad vastavalt kodusele keelele – kodus eesti keelt (52%) või erinevaid keeli (58%) rääkivad lapsevanemad (pigem) ei soovi, et lasteaed oleks 3–7-aastastele lastele kohustuslik, kodus vene keelt rääkivad lapsevanemad aga nõustuvad sagedamini (67%), et lasteaed võiks selles vanuses kohustuslik olla (hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ ).

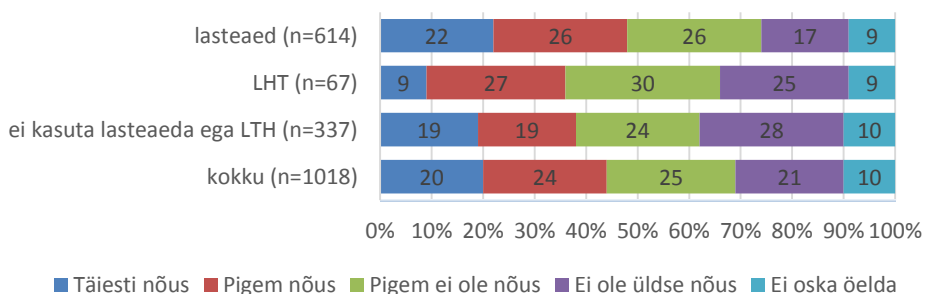


Joonis 17. Lapsevanemate nõustumine väitega, et lasteaias käimine 3–7-aastastele lastele peaks olema kohustuslik, koduse keele järgi (%)

Meeste ja naiste arvamused selles küsimuses ei erine, küll aga nõustusid väitega sagedamini kutse-, üldkesk- ja põhiharidusega lapsevanemad ning harvem kõrgharidusega (29%) lapsevanemad (hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 18). Lasteaia kohustuslikkusega nõustusid keskmisest harvem need lapsevanemad, kelle lapsed kasutasid lapsehoiuteenust või ei kasutanud üldse formaalset lapsehoiu (hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 19).



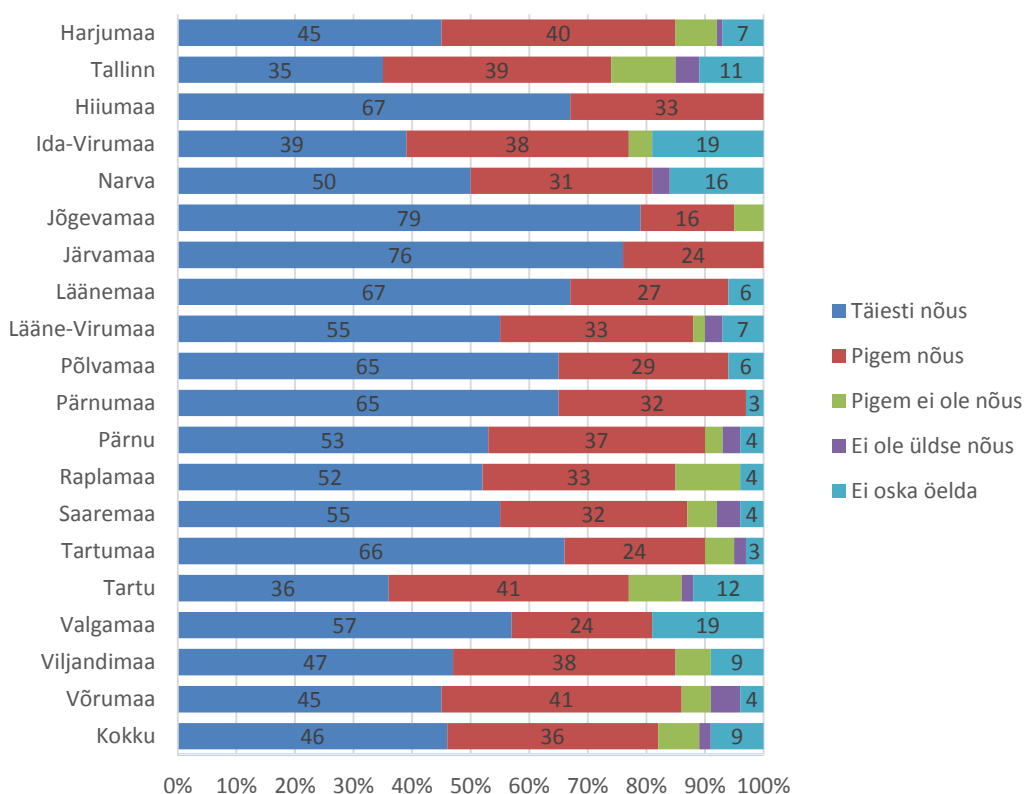
Joonis 18. Lapsevanemate nõustumine väitega, et lasteaias käimine 3–7-aastastele lastele peaks olema kohustuslik, lapsevanema haridustaseme järgi (%)



Joonis 19. Lapsevanemate nõustumine väitega, et lasteaias käimine 3–7-aastastele lastele peaks olema kohustuslik, lapsehoiukoha kasutamise alusel (%)

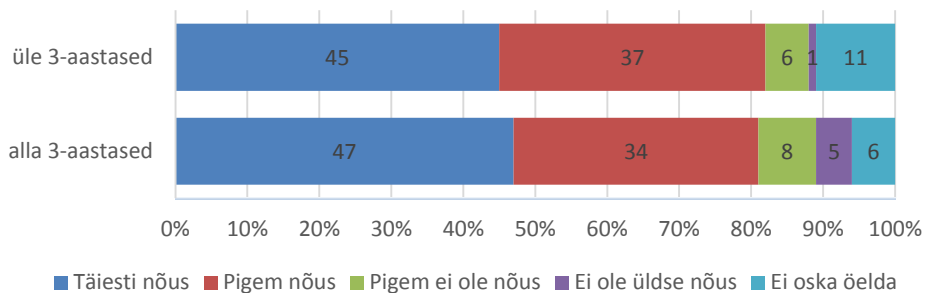
### 4.3.3 Lapsehoiukoha tagamine kohaliku omavalitsuse poolt

Enamik lapsevanematest on teadlikud oma kohaliku omavalitsuse piirkonnas pakutavatest lapsehoiukohtade võimalustest (82%), ülejäänud lapsevanemad pole võimalustest teadlikud või ei osanud väidet hinnata (joonis 20). Kohaliku omavalitsuse piirkonnas pakutavatest võimalustest teavad keskmisest vähem Tartu, Tallinna ning Ida-Virumaa lapsevanemad ning keskmiselt väga hästi kursis on olukorraga Pärnumaa, Põlvamaa, Läänemaa, Järvamaa, Jõgevamaa ja Hiiumaa lapsevanemad.



Joonis 20. Lapsevanemate nõustumine väitega – olen teadlik oma KOV piirkonnas pakutavatest lapsehoiukoha võimalustest, maakondades ja linnades (%)

Nii alla kui üle 3-aastaste laste vanemad on enamasti teadlikud KOV piirkonnas pakutavatest lapsehoiu võimalustest, kuid üle 3-aastaste laste vanemad ei osanud sagedamini seda väidet hinnata (vastuste jaotus statistiliselt erinev, hii-ruut statistik,  $p < 0.05$ , joonis 21).



Joonis 21. Lapsevanemate nõustumine väitega – olen teadlik oma KOV piirkonnas pakutavatest lapsehoiukohta võimalustest, lapse vanuse järgi (%)

Ligikaudu **poolte lapsevanemate hinnangul peaks KOV tagama lapsele lapsehoiukohta 1–2 aasta vanuses** (tabel 26). Kõige sagedamini loevad vanemad selleks vanuseks ühte aastat ja kuut kuud, mil enamasti lõppeb vanemahüvitise maksmine. Oluliseks vanuseks lapsevanemate hinnangul on veel kaks aastat (22%) ning kolm aastat (17%).

Tabel 26. Lapsevanema hinnang lapse vanusele alates millest peaks KOV tagama lapsele lapsehoiukohta (%)

Lapse vanus aastates	Lapse vanus kuudes												%
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
0	0,1						0,5		0,1	0,2	0,4	0,1	1,4
1	2,4	0,2	0,2	0,4	1,1	6,2	33,0	2,3	0,6	0,1	0,2		46,6
2	21,8	1	0,3	0,1		1,8	5,1		0,2			0,1	30,6
3	17,2	0,6	0,1			0,1	0,6						18,7
4	0,7	0,1									0,1		0,9
5	0,3					0,1							0,4
6	0,5												0,5

Märkus: 1% lapsevanematest leidis, et KOV ei pea üldse lapsehoiukohta tagama.

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

**Kokkuvõttes leiavad lapsevanemad, et KOV peaks tagama lapsehoiukohta lastele vanusevahemikus üks aasta ja viis kuud kuni 3-aastat** (kaasa arvatud, 90%). Üle 3-aastaste laste puhul on põhjuseks enamasti laste sotsialiseerumine, kooliks ettevalmistus ja alushariduse andmine.

*„Vanemahüvitise lõppemise järgselt peaks igale lapsele olema tagatud lapsehoiukoht.“ (vanemad, kes märkisid lapse vanuseks 1 aasta ja 5 kuud ning 1 aasta ja 6 kuud)*

*„Põhjus ainult majanduslik, ükski lapsevanem ei kiirustaks tööle, kui tal oleks võimalus finantsmuredeta olla lapsega kodus.“ (lapse vanus 1 aasta 5 kuud)*

*„Vanemahüvitis on lõppenud ja vanemal on vaja tööle minna, laps on piisavalt vana teiste lastega suhtlemiseks.“ (lapse vanus 2 aastat)*

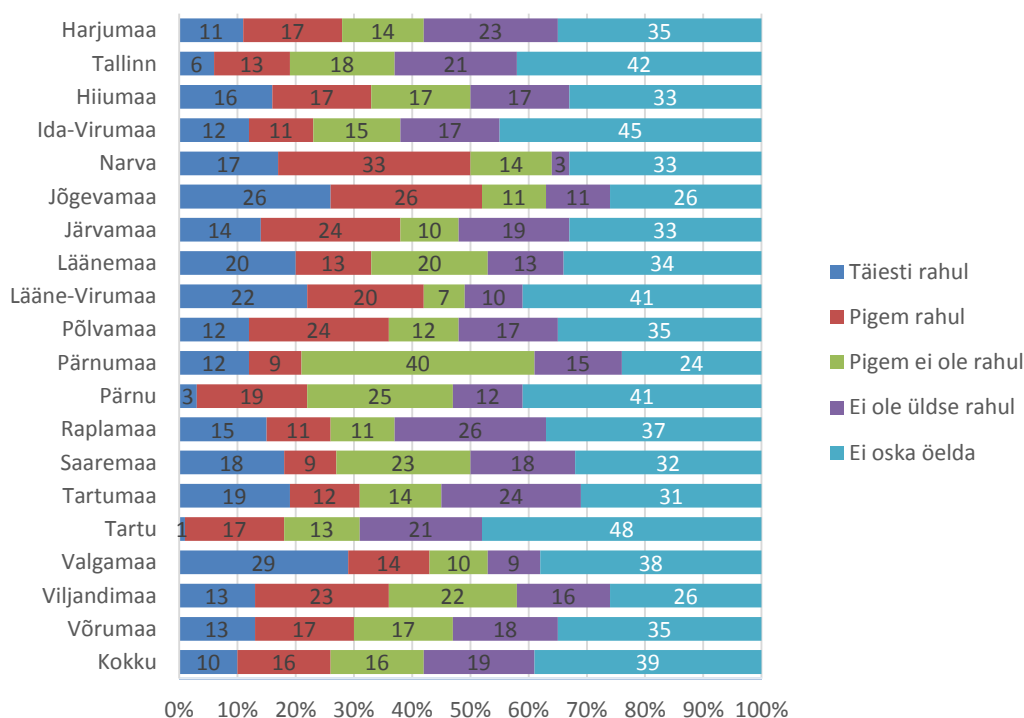
„Selles vanuses laps saab väikses rühmas juba edukalt hakkama, kui lapsevanemal on vajadus tööle minna.“ (lapse vanus 2 aastat)

„Noorem kui 2a laps ei ole kindlasti sobilik lasteaia jaoks. Osad omavalitsused maksavad nn koduse lapse toetust, mis mulle väga sobis, et hoida lapsi kuni 3-aastaseks saamiseni kodus.“ (lapse vanus 2 aastat)

„Tore oleks kui seda tagatakse 3 aastaselt. Muidu peab kasutama eralasteaia teenuseid, mis on küll väga head, aga tunduvat kallimad.“ (lapse vanus 3 aastat)

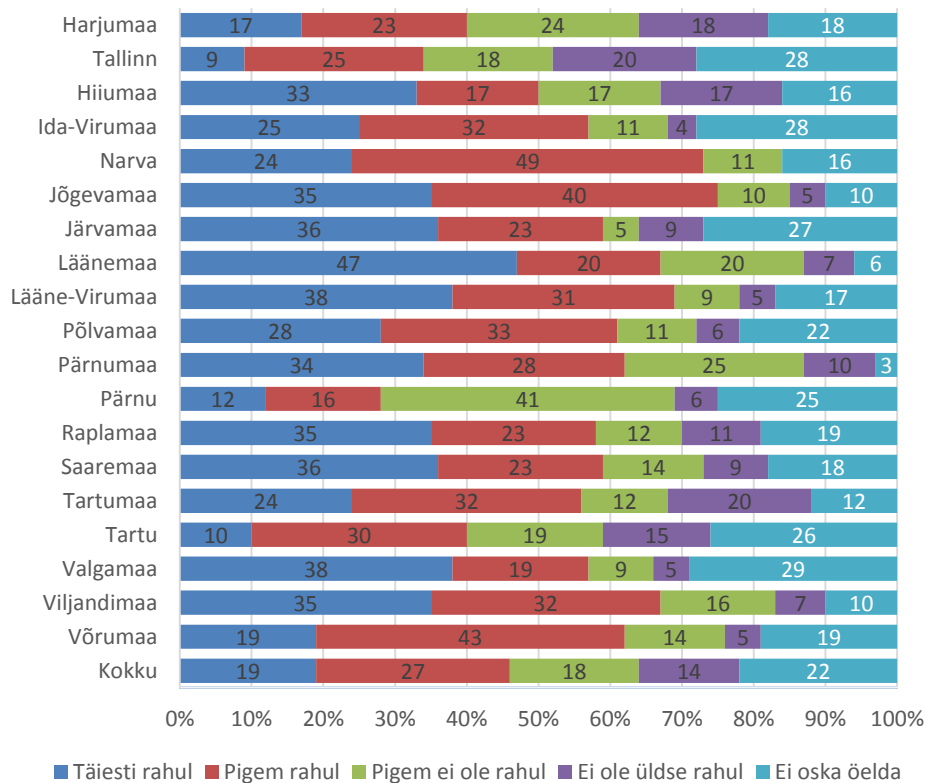
„Lapsehoiukohta ei pea tagama alla 3 aasta, kuid peaks võimaldama kasutada professionaalset lapsehoidjat (sobib ka korraga 2 kuni 3 lapse peale). Alates 3-aastasest peaks tagama lapsehoiukoha, kuna enamasti hiljemalt selles vanuses asub kodusolev vanem tööle ning enamasti on laps valmis suuremasse kollektiivi minema.“ (lapse vanus 3 aastat)

**Suur osa lapsevanematest ei osanud hinnata oma rahulolu KOV piirkonnas pakutavate alla 1,5-aastaste laste lapsehoiukoha võimalustega (39%).** Ülejäänutest 43% on pakutavate võimalustega rahul ja 57% rahulolematud. Maakondades ja linnades on vastused varieeruvad (joonis 22), keskmisest vähem on KOV piirkonnas pakutavate alla 1,5-aastaste laste lapsehoiukohtade võimalustega rahul Tallinna (19%), Tartu (18%) ja Pärnumaa (21%) lapsevanemad, keskmisest rahulolevamad on lapsevanemad pakutavate võimalustega Narvas (50%), Jõgevamaal (52%), Lääne-Virumaal (42%) ja Valgamaal (43%). Alla või üle 3-aastaste laste vanemate rahulolu selles küsimuses oluliselt ei erine.



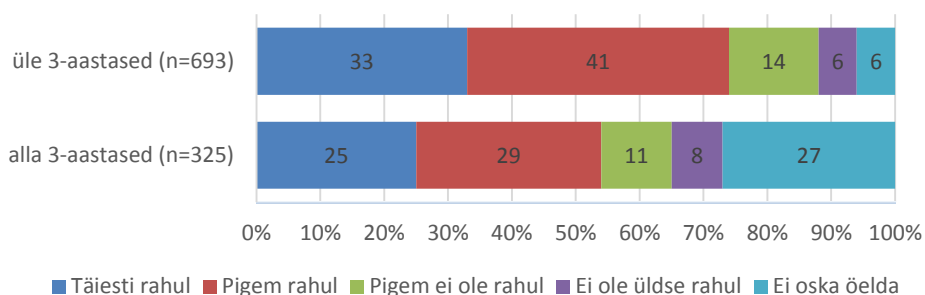
Joonis 22. Lapsevanemate rahulolu alla 1,5-aastaste laste lapsehoiukohtade võimalustega KOV piirkonnas, maakondades ja linnades (%)

**KOV piirkonnas pakutavate lapsehoiukohtade võimalustega 1,5 kuni 3-aastastele lastele on lapsevanemad keskmiselt rahulolevamad (46%) kui alla 1,5-aastastele lastele mõeldud hoiukohtade võimalustega (26%).** Keskmisest sagedamini pole pakutavate võimalustega rahul Tallinna (rahulolevaid 34%) ja Pärnu (28%) lapsevanemad. Keskmisest sagedamini on pakutavate võimalustega rahul Narva (73%), Jõgevamaa (75%), Läänemaa (67%), Lääne-Virumaa (69%), Viljandimaa (67%) ja Võrumaa (62%) lapsevanemad (joonis 23). Alla või üle 3-aastaste laste vanemate rahulolu selles küsimuses oluliselt ei erine.

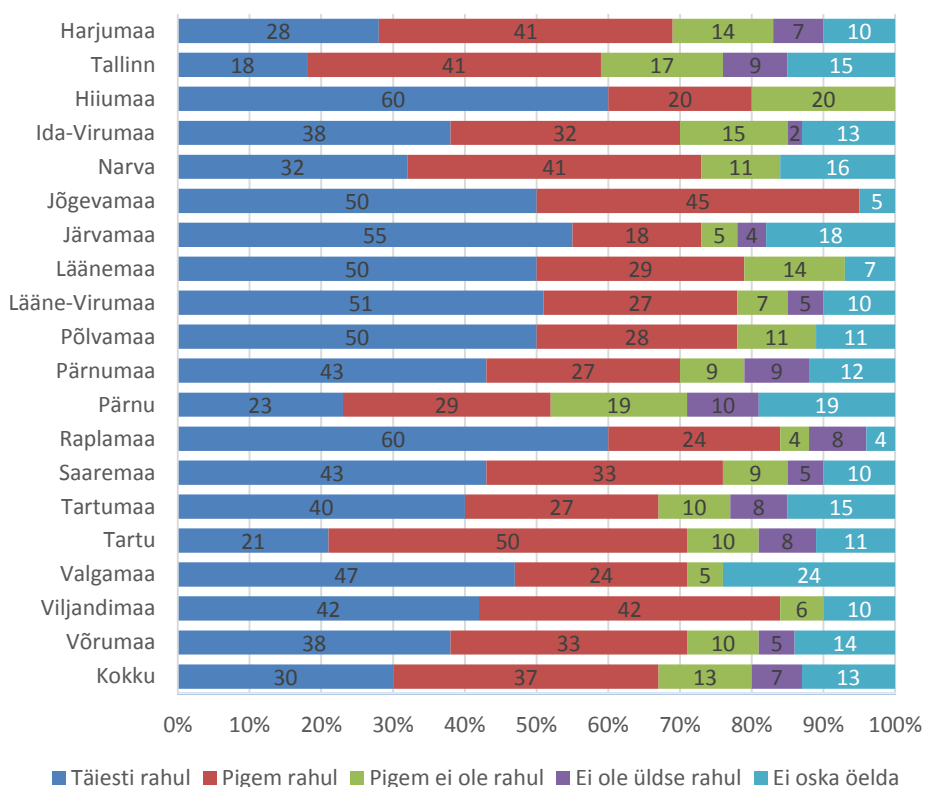


Joonis 23. Lapsevanemate rahulolu 1,5 kuni 3-aastaste laste lapsehoiukohtade võimalustega KOV piirkonnas, maakondades ja linnades (%)

**Kõige rahulolevamad** (võrreldes alla 1,5-aastaste ja 1,5 kuni 3-aastaste laste hoiukohtade võimalustega) on **lapsevanemad KOV piirkonnas pakutavate lapsehoiukohtade võimalustega 3 kuni 7-aastastele lastele (67%).** Pakutavate võimalustega on keskmisest vähem rahul alla 3-aastaste laste vanemad (54%) ning 27% neist ei osanud oma rahulolu selles küsimuses hinnata (joonis 24). Keskmisest harvem on selles vanuses lastele pakutavate võimalustega rahul Pärnu (rahulolevaid 52%) ja Tallinna (59%) lapsevanemad, kuid keskmisest enam on rahul Jõgevamaa (95%), Raplamaa (84%) ja Viljandimaa (84%) lapsevanemad (joonis 25).



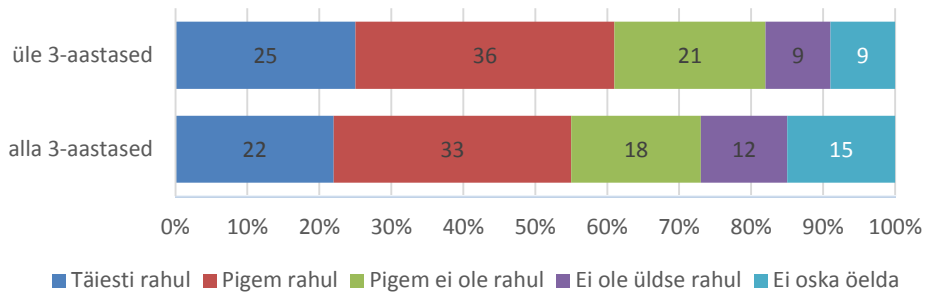
Joonis 24. Lapsevanemate rahulolu 3 kuni 7-aastaste laste lapsehoiukohtade võimalustega KOV piirkonnas, lapse vanuse alusel (%)



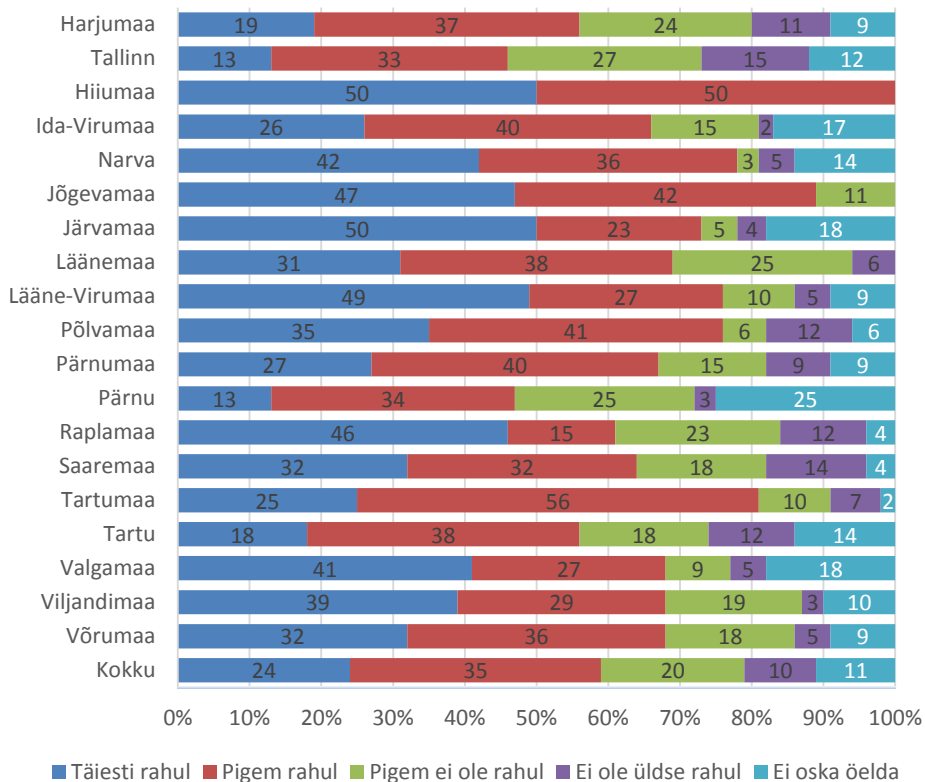
Joonis 25. Lapsevanemate rahulolu 3 kuni 7-aastaste laste lapsehoiukohtade võimalustega KOV piirkonnas, maakondades ja linnades (%)

KOV-i poolt tagatud praeguse lapsehoiukorraldusega on rahul 61% lapsevanematest. KOV-i tegevusega lapsehoiukorralduse tagamisel on keskmisest vähem rahul Pärnu (47%) ja Tallinna (46%) lapsevanemad. Rahulolevamaid lapsevanemaid on keskmisest rohkem Tartumaal (81%), Jõgevamaal (89%), Narvas (78%), Lääne-Virumaal (76%) ja Põlvamaal (76%, joonis 27).

Alla 3-aastaste laste vanemad ei osanud oma rahulolu KOV-i panusega sagedamini hinnata. Üle 3-aastaste laste vanemad olid üldiselt KOV tegevusega rohkem rahul kui alla 3-aastaste laste vanemad (hii-ruut,  $p=0.01$ , joonis 26).



Joonis 26. Lapsevanemate rahulolu KOVi poolt tagatud lapsehoiukorraldusega, lapse vanuse järgi (%)



Joonis 27. Lapsevanemate rahulolu KOVi lapsehoiukorraldusega, maakondades ja linnades (%)

#### 4.3.4 Lapsehoiukoha kasutamine

Peamised lapsehoiuvõimalused, mida lapsevanemad oma erinevas vanuses laste puhul kasutavad, on välja toodud alljärgnevas tabelis (tabel 27). Kõige sagedamini hoiavad vanemad oma lapsi ise, kuid see osakaal lapse kasvades väheneb. Seitsmeaastaste laste puhul on vanemate osakaal laste hoidmisel suurenenud, kuna osa selles vanuses lastest oli küsitluse ajaks lasteaia lõpetanud ning olid alustamas kooliteed. Seetõttu ei käinud nad enam lasteaias ja suvel enne kooli algust hoidsid neid kas vanemad või vanavanemad. Alates teisest ja kolmandast eluaastast suureneb märgatavalt munitsipaallasteaias käivate laste osakaal. Ka vanavanematel ja teistel sugulastel on oluline roll laste regulaarsel hoidmisel.

**Tabel 27. Peamised lapsehoiuvõidid erinevas vanuses laste puhul (%). Lapsevanem võis valida mitu varianti.**

Lapsehoiuvõid / lapse vanus	Alla aasta- sed	1 aasta	2 aastat	3 aastat	4 aastat	5 aastat	6 aastat	7 aastat
Hoian ise/lapse teine vanem hoiab	98	89	79	70	67	58	49	58
Minu elukaaslane, kes pole lapse bioloogiline vanem, hoiab	9	2	5	6	6	3	3	8
Vanavanemad/sugulased hoiavad	44	53	51	56	47	53	39	48
Palgatud kutsetunnistusega lapsehoidja	3	4	6	1	5	1	3	3
Palgatud kutsetunnistusetu lapsehoidja	7	3	9	6	7	4	2	1
Laps on munitsipaallasteaias	5	17	50	74	74	90	83	64
Laps on eralasteaias	1	4	7	5	12	5	6	4
Laps on erilasteaias		1		1			2	1
Laps on eralapsehoius		8	9	4	5		1	1
Laps on munitsipaallapsehoius		1	5	3	3		2	4
Muu	10	2	1	3	3	6	4	4

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

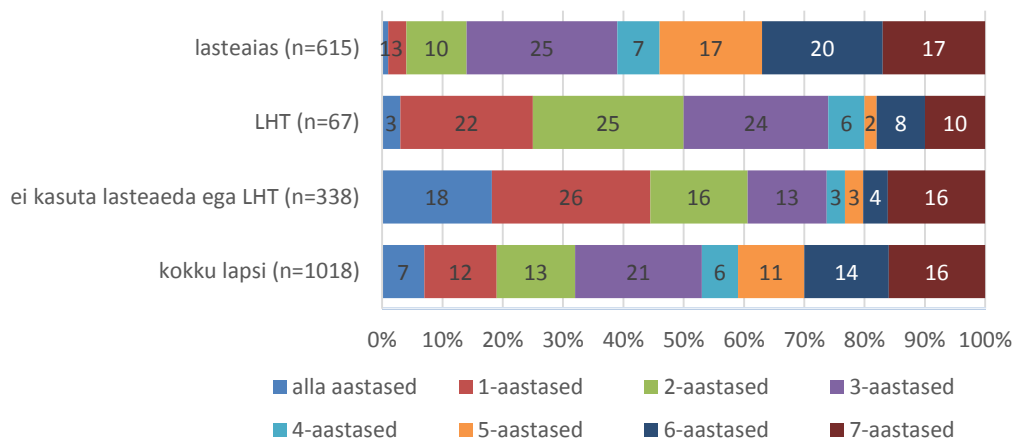
Alla kaheaastaseid lapsi hoiavad lapsevanemad enamasti ise, kuigi pärast aastaseks saamist hakatakse tasapisi kasutama ka teisi lapsehoiuvõimalusi. Kaheaastaste ja vanemate laste puhul suureneb peamine lapsehoiuvõidina märgatavalt munitsipaallasteaia kasutamine (tabel 28).

**Tabel 28. Üks ja peamine lapsehoiuvõid, mida lapsevanemad erinevas vanuses laste puhul kasutavad (%)**

Peamine lapsehoiuvõid / lapse vanus	Alla aasta- sed	1 aasta	2 aastat	3 aastat	4 aastat	5 aastat	6 aastat	7 aastat	Kokku
Hoian ise/lapse teine vanem hoiab	84	62	33	18	14	7	7	23	27
Minu elukaaslane hoiab		1						1	
Vanavanemad/sugulased hoiavad	5	9	7	2	5	2	1	5	4
Palgatud kutsetunnistusega lapsehoidja	1	2	1					1	1
Palgatud kutsetunnistusetu lapsehoidja		1	1	2	2	1			1
Laps on munitsipaallasteaias	5	13	43	68	66	86	82	61	57
Laps on eralasteaias	1	3	4	4	5	4	4	4	4
Laps on eralapsehoius			7	6	3	2		1	3
Laps on munitsipaallapsehoius			3	3	3			2	2
Laps on erilasteaias								1	1
Muu	4		1		3		1	2	1

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Kolmandik lastest ei kasuta ühtegi lapsehoiukohta ning neid hoiavad peamiselt kas vanemad, vanavanemad või teised sugulased. 60% lastest käib munitsipaal- või eralasteaias ning 6% munitsipaal- või eralapsehoius. Lapsehoiuteenust kasutavatest lastest pooled on alla 3-aastased ning pooled üle 3-aastased (joonis 28). Lasteaias käivatest lastest 86% on üle 3-aastased, 10% kaheaastased ja 4% alla kaheaastased. Lapsehoiukohta mittekasutavatest lastest 40% on üle 3-aastased.



Joonis 28. Lapsehoiukohtade kasutamine erinevas vanuses laste puhul (%)

Põhjused, miks vanemad lapsehoiukohta ei kasuta, on erinevad:

- laps on veel liiga väike;
- üks vanematest on lapsehoolduspuhkusel ja hoiab last ise;
- üks vanematest on kodune ja hoiab last ise;
- üks vanematest töötab osalise ajaga või kodus;
- vanemad pole leidnud või saanud sobivat lapsehoiukohta;
- piirkonnas pole erilasteaeda;
- lasteaed asub kodust kaugel ja puudub transpordivõimalus;
- majanduslikel põhjustel pole võimalik lapsehoiukohta kasutada.

Järgnevad tulemused kajastavad ainult nende lapsevanemate arvamusi ja kogemusi, kelle lapsed käivad kas lasteaiaas või lapsehoiuteenusel. Peamise lapsehoiuviisi kasutamise eelised on lapse vanuse ja lapsehoiukoha võrdluses sarnased (tabel 29). **Kõige olulisemateks põhjusteks on alushariduse saamine** (56%) ja **võimalus suhelda teiste lastega** (53%), neile järgnevad lapsehoiukoha asukoht (lähedus kodule, vanema töökohale või muule liikumisteele) ning kulu lapsevanemale.

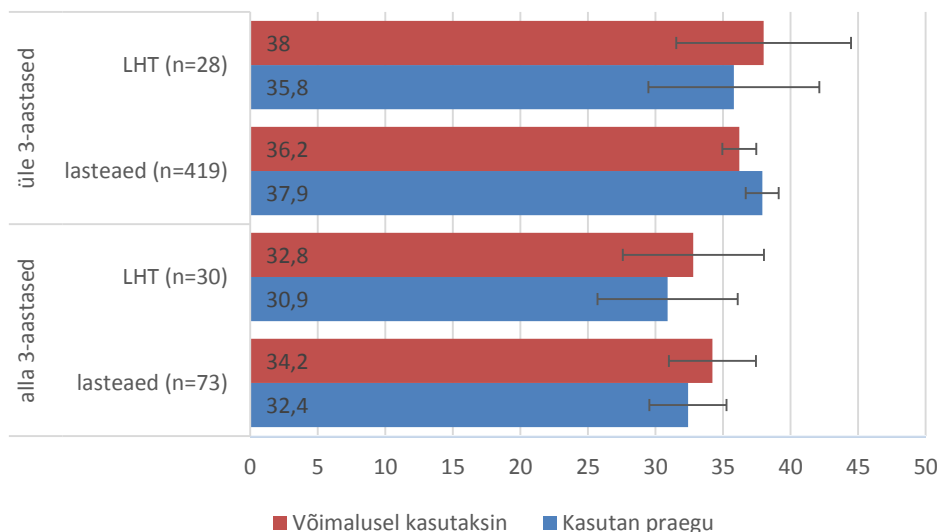
Tabel 29. Peamise lapsehoiuviisi kasutamise põhjused lapse vanuse ja lapsehoiukoha järgi (%). *Lapsevanem võis valida kuni kolm varianti.*

	alla 3-aastased	üle 3-aastased	lasteaed	lapsehoid	kokku
See lapsehoiuviis on kõige taskukohasem	29	30	32	9	30
See lapsehoiuviis on lapse jaoks turvaline	24	21	20	33	22

	alla 3-aastased	üle 3-aastased	lasteaed	lapsehoid	kokku
See lapsehoiuvii on lapsele eakohane	29	25	26	21	25
See lapsehoiuvii võimaldab lapsel suhelda teiste lastega	47	55	55	35	53
See lapsehoiuvii annab lapsele alushariduse	38	60	57	35	56
See lapsehoiuvii on mulle sobivatel aegadel	13	12	11	21	12
See lapsehoiuvii asub kodule/töökohale kõige lähemal	32	39	39	30	38
Selles lapsehoiukoahas on vastava ettevalmistusega personal	21	22	21	26	22
See lapsehoiuvii arvestab lapse erivajadustega	3	2	2	6	2
Piirkonnas pole muid võimalusi	15	12	12	9	12
Muu põhjus	8	3	2	14	4
<b>Laste arv lapsehoius</b>	<b>120</b>	<b>559</b>	<b>613</b>	<b>66</b>	<b>679</b>

Allikas: lapsevanemate küsitlus, autorite arvutused

Alla 3-aastased lapsed viibivad lasteaiaas nädalas keskmiselt vähem aega kui üle 3-aastased lapsed (vastavalt 32 ja 38 tundi). Lapsehoius viibimise aeg laste vanuste võrdluses ei erine (joonis 29). Üldiselt soovivad lapsevanemad võimalusel lapsehoiu kohta kasutada samasuguse koormusega nagu praegu. Üksikutel juhtudel soovitakse lapse viibimist lapsehoius kas pikendada või lühendada.

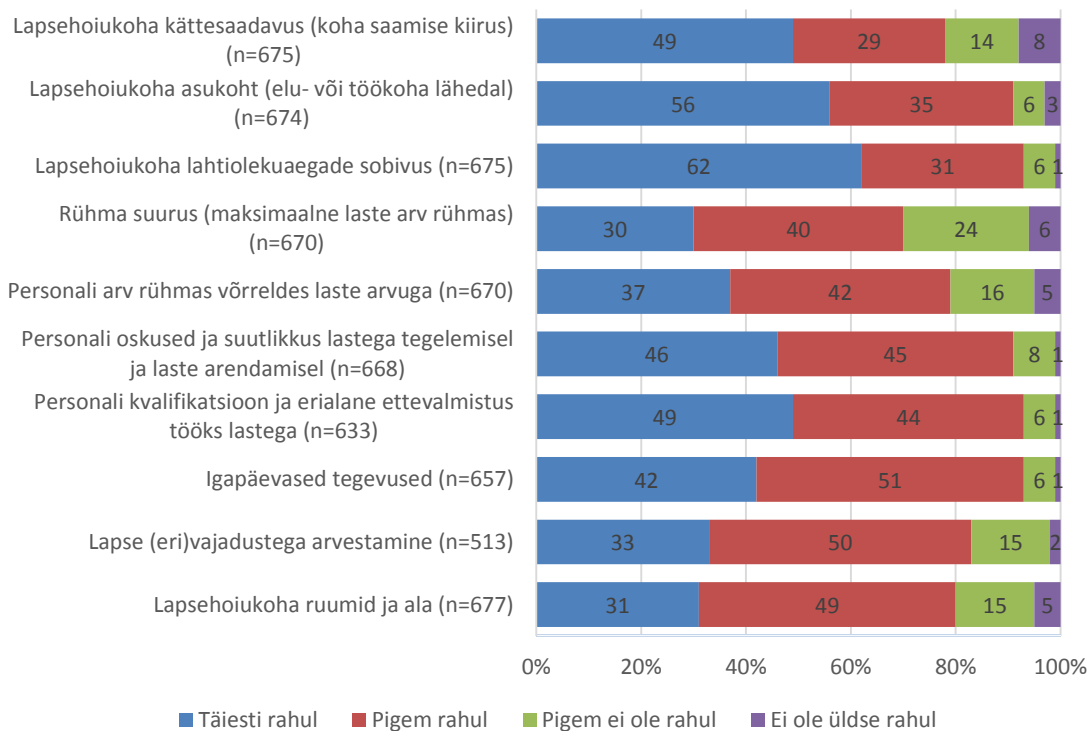


Joonis 29. Lapsehoiukohta kasutamise keskmine koormus ehk tundide arv ühes nädalas vastavalt lapse vanusele (n=550, keskmine, usaldusvahemik)

Lapsehoiukohta kasutamise praegune keskmine koormus ja soovitud keskmine koormus maakondades ja linnades küll varieerub, aga olulisel määral ei erine (joonis 45, lisa 1).

### 4.3.5 Rahulolu praeguse lapsehoiukohaga

**Kasutatava lapsehoiukoha kättesaadavusega** (koha saamine vajaduse tekkimisel vs järjekorras ootamisega) **on rahul 78% lapsevanematest** (joonis 30). Vastuste jaotused lasteaeda või lapsehoiuteenust kasutavate lapsevanemate vahel vastavas vanuses laste puhul oluliselt ei erine. **Lapsehoiukoha asukohaga** (nt kodu lähedal, töökoha lähedal, muu igapäevase liikumistee lähedal) **on rahul 91% lapsevanematest**. Lasteaeda või lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemate hinnangud oluliselt ei erine. **Lapsehoiukoha lahtiolekuajad on samuti enamikule lapsevanematest sobivad (93%)**. Hoiukoha lahtiolekuajadega on rahulolematumad alla 3-aastaste lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemad, neist 20% ei ole rahul pakutavate hoiuaegadega. **Rühma suurus ehk maksimaalne laste arv rühmas ja personali (õpetajad, õpetaja abi) arv rühmas on kaks aspekti, millega lapsevanemad on oluliselt rahulolematumad** (rahulolematuid rühma suurusega 30% ja personali arvuga 21%). Rühma suurusega pole sagedamini rahul üle 3-aastaste lasteaias käivate laste vanemad (33%). **Personali oskuste ja suutlikkusega lastega tegeleda, personali kvalifikatsiooniga ning hoiukohas pakutavate igapäevategevustega** (sh õppetegevuste, päevakava) **on lapsevanemad enamasti rahul (üle 90%)**. Lasteaeda või lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemate hinnangud neile aspektidele oluliselt ei erine. Lapse (eri)vajadustega arvestamisega ning lapsehoiukoha ruumide ja alaga on rahul 80% lapsevanematest.

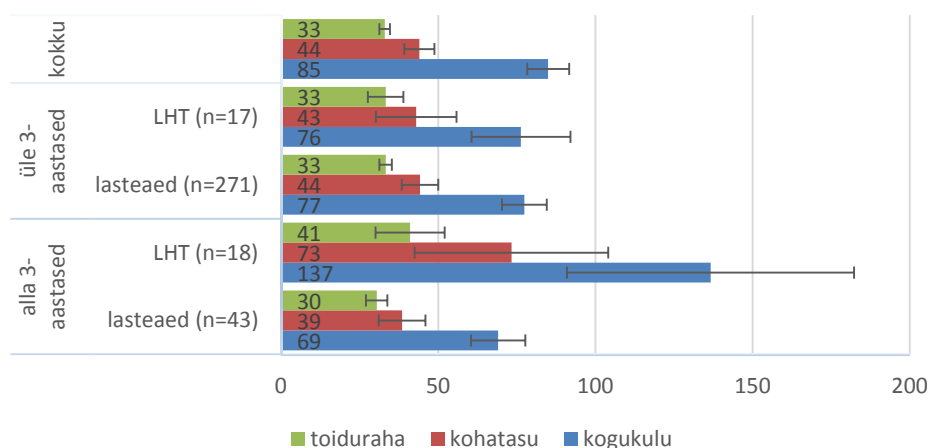


Joonis 30. Lapsevanemate rahulolu praeguse lapsehoiukohaga (% nendest, kelle lapsed kasutavad lapsehoiu)

### 4.3.6 Lapsehoiukoha tasu lapsevanemale

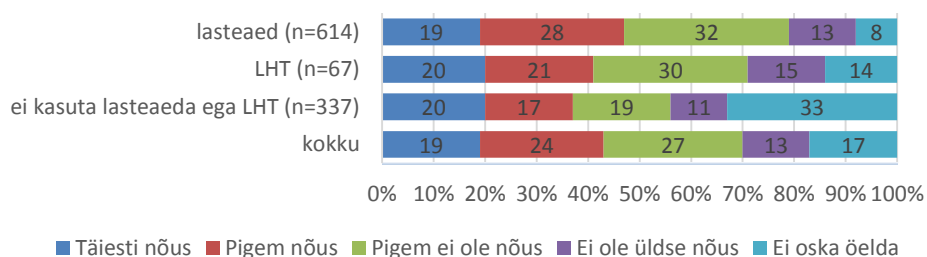
**Keskmine lapsehoiu kogukulu (sh kohatasu ja toiduraha) lapsevanemale on 85 eurot kuus**, kui laps käib kohal peaaegu kogu aeg. Kogukulu koha kohta on keskmisest oluliselt suurem Tallinnas (113 eurot) ning keskmisest oluliselt väiksem Tartumaal (52 eurot), Raplamaal (51 eurot), Ida-Virumaal (50 eurot), Narvas (46 eurot), Valgamaal (46 eurot), Jõgevamaal (45 eurot), Järvamaal (45 eurot), Lääne-Virumaal (44 eurot) ja Põlvamaal (32 eurot; lisa 1, joonis 46). Teistes maakondades ja linnades kogukulu koha kohta keskmisest oluliselt ei erine.

**Keskmine kohatasu kulu lapsevanemale on 44 eurot kuus ning keskmine toiduraha kulu on 33 eurot kuus.** Kohatasu ja toiduraha keskmine kulu lasteaia või lapsehoiuteenuse kasutamise võrdluses oluliselt ei erine, kuna lapsehoiuteenuse kasutajaid oli vastanute hulgas vähe. Seega ei ole tulemused üldistatavad kõigile lapsehoiuteenuse kasutajatele, samas mõjutavad lapsehoiuteenuse kasutajate kõrgem tasu lapsehoiu kogukulude summeeritud tulemust (joonisel märgitud kokku). Maakondades ei saa keskmise kohatasu ja toiduraha erinevusi välja tuua, kuna vastanuid gruppides on liiga vähe.



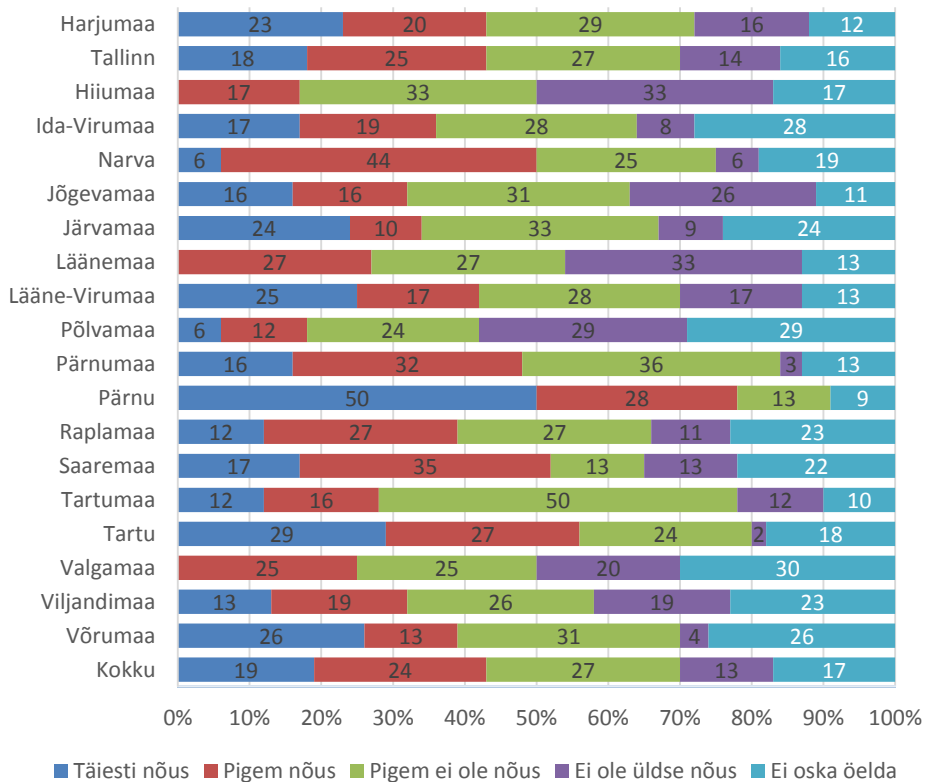
Joonis 31. Keskmine lapsehoiu kulu lapsevanemale lapse vanuse ja kasutatava teenuse järgi (n=349, %)

**Peaaegu pooled lapsevanematest leidsid, et lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna igakuise sissetulekuga on liiga suur, pooled lapsevanemad selle väitega pigem ei nõustunud**, 17% vastanutest ei osanud seda väidet hinnata (sh peamiselt need, kelle lapsed (veel) ei kasuta lapsehoiu kohta, joonis 32).



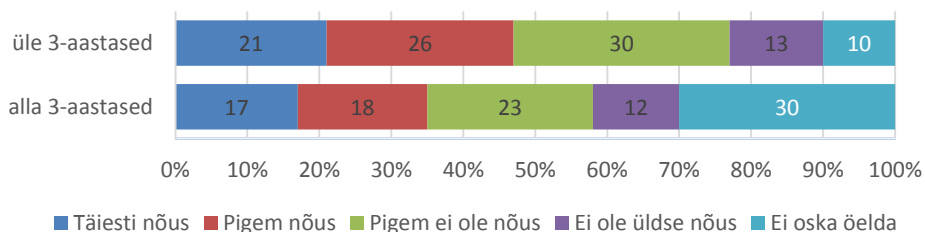
Joonis 32. Nõustumine väitega - lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna sissetulekuga on liiga suur - lapsehoiukoha kasutamise võrdluses (%)

Lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna sissetulekuga peavad keskmisest sagedamini liiga suureks Pärnu (nõustus 78%), Tartu (56%), Narva (50%) ja Saaremaa (52%) lapsevanemad ning keskmisest sagedamini ei pea lapsehoiukoha kulu leibkonna sissetulekuga võrreldes liiga suureks Valgamaa (25%), Tartumaa (28%), Läänemaa (27%) ja Põlvamaa (18%) lapsevanemad (joonis 33).



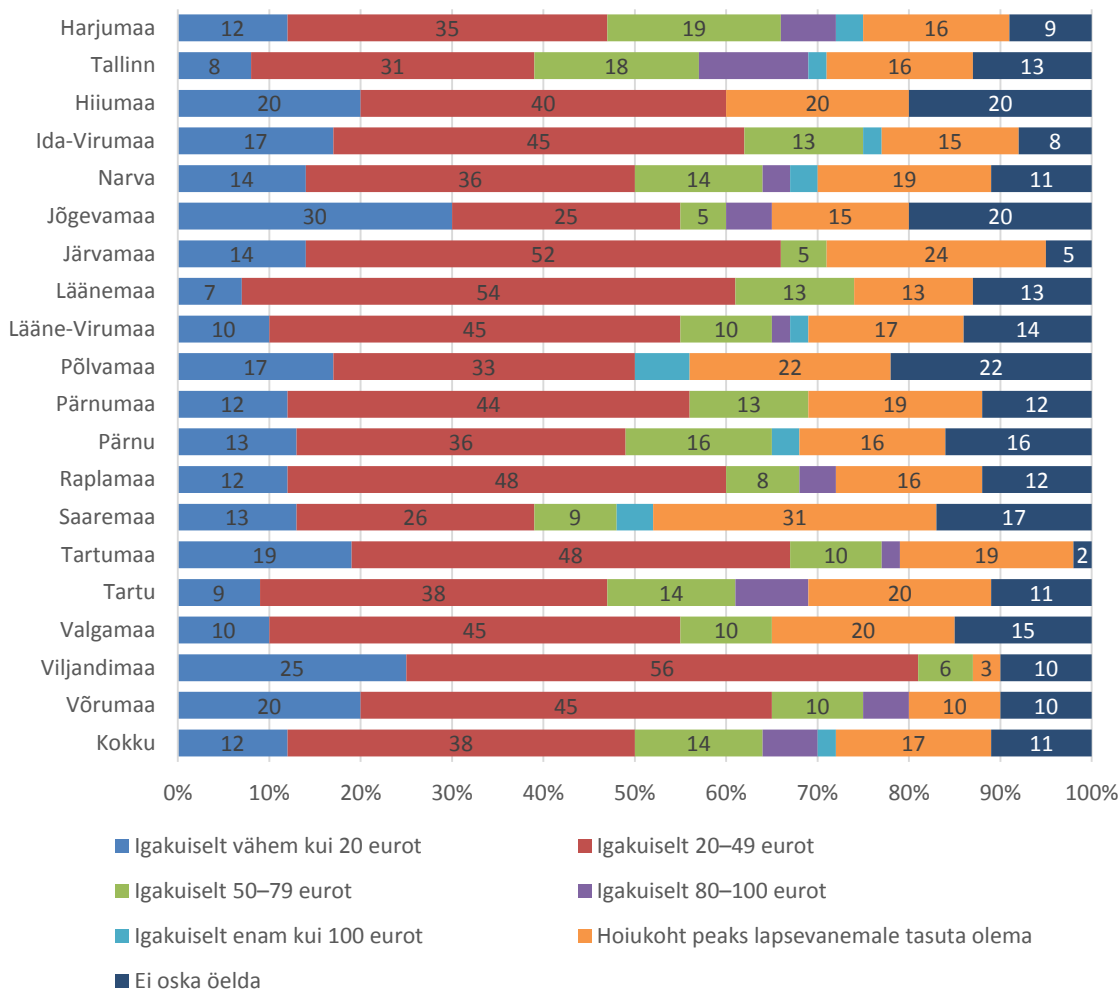
Joonis 33. Lapsevanema nõustumine väitega - lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna sissetulekuga on liiga suur - maakondades ja linnades (%)

Lapsehoiukoha tasu peavad sagedamini liiga suureks üle 3-aastaste laste vanemad, alla 3-aastaste laste vanemad ei oska sagedamini lapsehoiukoha tasu suurust hinnata (joonis 34).



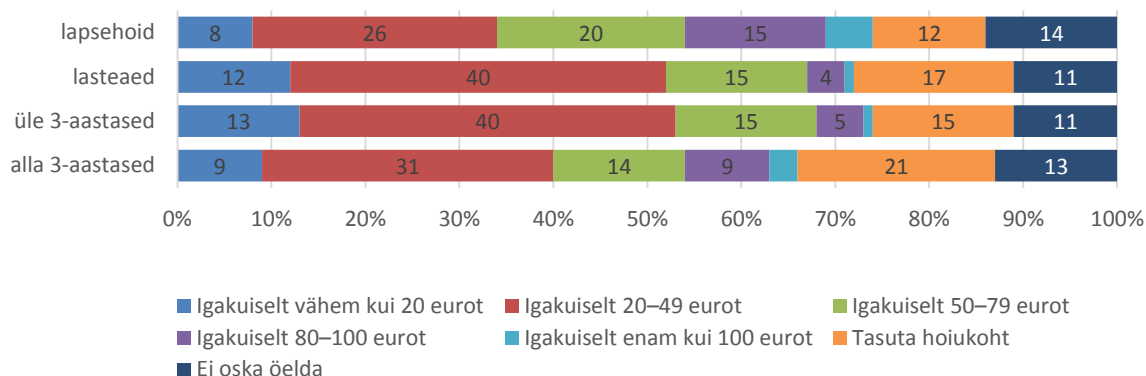
Joonis 34. Lapsevanema nõustumine väitega – lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna sissetulekuga on liiga suur – lapse vanuse järgi (%)

**Pooled lapsevanematest leiavad, et õiglane lapsehoiukohta tasu peaks jääma alla 49 euro kuus, kui laps käib kohal kogu aeg ning 17% lapsevanematest leiab, et lapsehoiukoht peaks olema lapsevanemale tasuta. 20% lapsevanematest on lapsehoiukohta eest igakuiselt valmista maksma 50 kuni 100 eurot (joonis 35).**



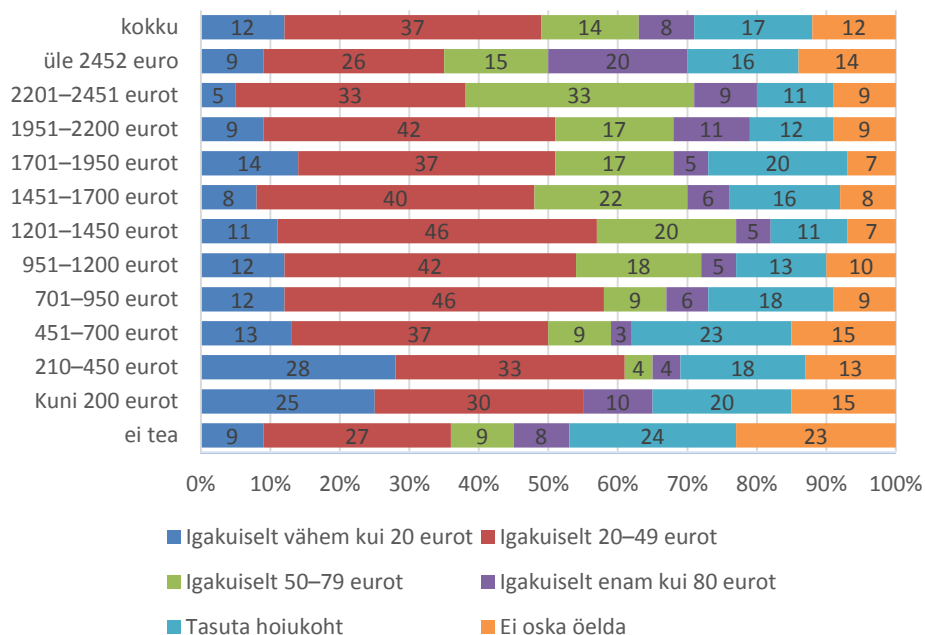
Joonis 35. Lapsevanema hinnang õiglasele lapsehoiukohta tasule, maakondades ja linnades (%)

Alla 3-aastaste laste vanemad ja lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemad leiavad, et õiglase hoiukohta tasu võib olla igakuiselt suurem kui 50 eurot ning viiendik lapsevanematest leiavad, et hoiukoht peaks olema tasuta. Üle 3-aastaste ja lasteaia teenust kasutavate laste vanemad leiavad, et õiglase oleks alla 50 euro suurune kohatasu või tasuta hoiukoht. 20% peab õiglaseks enam kui 50 euro suurust igakuist tasu lapsehoiukohta eest (joonis 36).



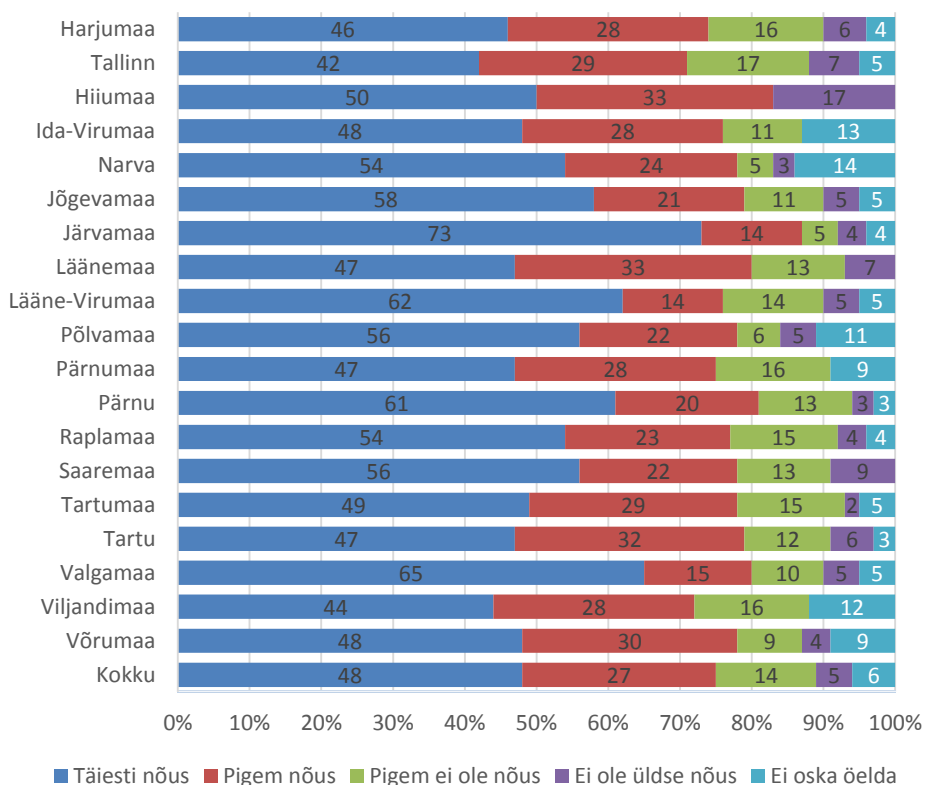
Joonis 36. Lapsevanema hinnang õiglasele lapsehoiukohta tasule, lapse vanuse ja teenuse kasutamise järgi (%)

Tasuta lapsehoiukohta või igakuiselt vähem kui 20 eurot maksvat lapsehoiukohta peavad sagedamini õiglasemaks alla 450 euro suuruse leibkonna sissetulekuga lapsevanemad. Lapsehoiukohta eest on keskmisest sagedamini nõus enam kui 50 eurot kuus tasuma need lapsevanemad, kelle leibkonna sissetulek ületab 1200 eurot kuus. Üle 50 euro on lapsehoiukohta eest nõus igakuiselt maksma pigem üle 2200 euro suuruse leibkonna sissetulekuga lapsevanemad (joonis 37).



Joonis 37 Lapsevanema hinnang õiglasele lapsehoiukohta tasule, leibkonna sissetulekute võrdluses (%)

**Kui lapsevanematelt küsiti, kas lasteaed (alusharidus) peaks olema tasuta, siis nõustus selle väitega 75% vastanutest.** 19% lapsevanematest väitega ei nõustunud ning 6% ei osanud vastata. Maakondades ja linnades lapsevanemate vastused selles küsimuses oluliselt ei erine (Fisher'i täpne test,  $p=0.836$ , joonis 38).

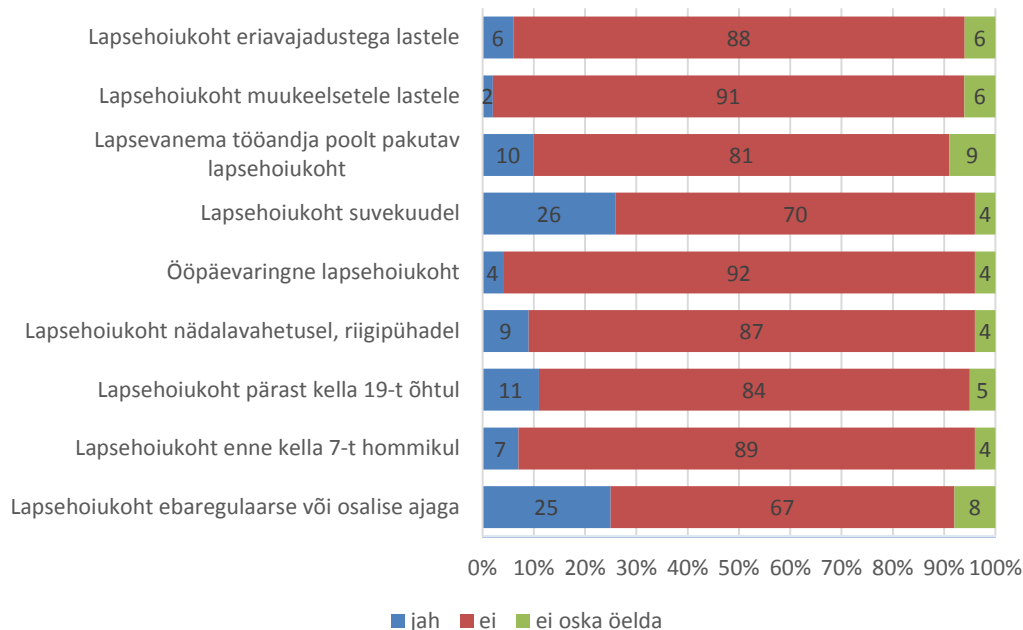


Joonis 38. Lapsevanemate hinnang väitele, et lasteaiad (alusharidus) peaks olema tasuta maakondades ja linnades (%)

Igale neljandale lapsevanemale kompenseerib KOV teatud ulatuses lapsehoiuga seotud kulutusi. Siiski ei osanud lapsevanemad küsitluse käigus sageli konkreetset toetussummat nimetada. Vastanutest 36 lapsevanema hinnangul kompenseerib KOV neile lapsehoiuga seotud kulusid keskmiselt 90 euro ulatuses ühes kuus (minimaalne kompenseeritud summa oli 15 eurot ja maksimaalne summa 129 eurot kuus). Mõnel juhul kompenseeritakse kulu kogu ulatuses, mõnikord ainult toiduraha.

### 4.3.7 Eriilmelised lapsehoiukohad

Enamik lapsevanematest ei tunne regulaarset vajadust eriilmeliste lapsehoiukohtade järele või pole nad võimaluse puudumise tõttu sellele eriti mõelnud (joonis 39). **Kõige enam vajaksid lapsevanemad regulaarselt osalise ajaga lapsehoiukoha kasutamise võimalust** (eriti just väiksemate laste puhul) ning **lapsehoiukoha tagamist suvekuudel** (kuna paljud lapsehoiukohad on suvekuudel teatud aja kollektiivpuhkuste tõttu suletud, aga kõigil vanematel ei ole võimalik kas samal ajal või nii pikalt puhkust võtta). Vahetustega või töögraafiku alusel töötavad lapsevanemad vajaksid töö- ja pereelu ühitamiseks lapsehoiukohti, mis oleksid avatud hommikuti enne 7-t ja õhtuti peale 19-t ning samuti nädalavahetustel ja riigipühadel. Tööandja poolt pakutavat lapsehoiukohta kasutaksid meelsasti vahetustega töötajad ja need lapsevanemad, kelle praegune lapsehoiukoht ei sobi muude igapäevaste liikumisteedega.



Joonis 39. Lapsevanemate regulaarne vajadus eriilmeliste lapsehoiukohtade järele (%)

Maakondades ja linnades eriilmeliste lapsehoiukohtade regulaarne vajadus oluliselt ei erine. **Ebaregulaarse või osalise ajaga hoiukohti vajavad keskmisest sagedamini<sup>13</sup>:**

- **kodus vene keelt** (regulaarne vajadus 37%) või **erinevaid keeli** (35%) rääkivad lapsevanemad kui eesti keelt rääkivad lapsevanemad (22%);
- **kutsekeskharidusega vanemad** (28%) ja harvemini põhiharidusega vanemad (19%);
- **alla 3-aastaste** (34%) **laste vanemad** (üle 3-aastaste laste vanematest 22%);
- **lapsehoiuteenust** (30%) või **lapsehoiuid mittekasutavad** (34%) vanemad (lasteaeda kasutavatest 20%);
- **mittetöötavad vanemad** (29%) kui tööga hõivatud vanemad (24%);
- **leibkonna majanduslikku olukorda väga heaks hindavad** (elame jõukalt, võime endale kõike lubada, 33%) või **pigem halvaks hindavad** (tuleme raskustega toime, kogu raha kulub vaid toidule ja eluasemele, 28%) lapsevanemad, harvemini suurtes majanduslikes raskustes olevad (toimetulek on väga raske, raha ei jätku isegi söögi jaoks, 17%) lapsevanemad.

**Lapsehoiukohta varahommikustel aegadel (enne kella 7-t) vajavad keskmisest sagedamini:**

- **muus linnas elavad** (12%) lapsevanemad;
- **põhiharidusega** (25%) või **kutseharidusega pärast põhiharidust** (17%) lapsevanemad ning harvemini rakendusliku kõrgharidusega (4%) või bakalaureuse kraadiga (4%) lapsevanemad;
- **üksikvanema** (15%) või **üksikvanema ja vanavanema(te)ga** (13%) leibkonnad ning harvemini kahe vanema ja vanavanema(te)ga leibkonnad (2%);

<sup>13</sup> Loetelus on välja toodud need tausttunnused, mille korral hii-ruut statistiku või Fisheri täpse testi olulisustõenäosus oli väiksem kui 0.05 ( $p < 0.05$ ).

- **pigem raskustega toimetulevad** (kogu raha kulub vaid toidule ja eluasemele) leibkonnad (13%) ning **väga raskest majanduslikus olukorras olevad leibkonnad** (17%).

#### Lapsehoiu kohta õhtustel aegadel (pärast kella 19-t) vajavad keskmisest sagedamini:

- **kutseharidusega pärast põhiharidust** (20%) ning **magistri- või doktorikraadiga** (16%) lapsevanemad, harvemini üldkeskharidusega (7%) või rakendusliku kõrgharidusega (8%) lapsevanemad;
- **töötavad lapsevanemad** (12%) ja harvemini mittetöötavad lapsevanemad (9%);
- **leibkonnad, kes tulevad küll toime, kuid peavad end riiete ja tarbekaupade ostmisel piirama** (14%) ja **leibkonnad, kes tulevad raskustega toime ning kus kogu raha kulub vaid toidule ja eluasemele** (13%), harvemini jõukalt elavad (7%) või väga hästi toimetulevad leibkonnad (7%);
- **üle 3-aastaste laste vanemad** (13%);
- **lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemad** (15%).

#### Lapsehoiu kohta nädalavahetustel või riigipühadel vajavad keskmisest sagedamini:

- **kutsekeskharidusega** (11%) ja **magistri- või doktorikraadiga** (11%) lapsevanemad, harvemini kutseharidusega pärast põhiharidust (4%), üldkeskharidusega (6%) ning rakendusliku kõrgharidusega (6%) lapsevanemad;
- **jõukalt elavad leibkonnad** (25%) ja **leibkonnad, kes tulevad küll toime, kuid peavad end riiete ja tarbekaupade ostmisel piirama** (12%).

#### Lapsehoiu kohta suvekuudel vajavad keskmisest sagedamini:

- **põhiharidusega** (34%) või **kutseharidusega pärast põhiharidust** (39%) lapsevanemad ja **magistri- või doktorikraadiga lapsevanemad** (30%), harvemini rakendusliku kõrgharidusega lapsevanemad (21%);
- **töötavad lapsevanemad** (30%), harvemini mittetöötavad lapsevanemad (17%);
- **lapsehoiuteenust** (37%) või **lasteaeda** (31%) **kasutavate laste vanemad**, harvemini lapsehoiu mittekasutavate laste vanemad (15%).

#### Tööandja poolt korraldatu lapsehoiu vajavad keskmisest sagedamini:

- **muus linnas elavad** (14%) lapsevanemad;
- **töötavad lapsevanemad** (12%).

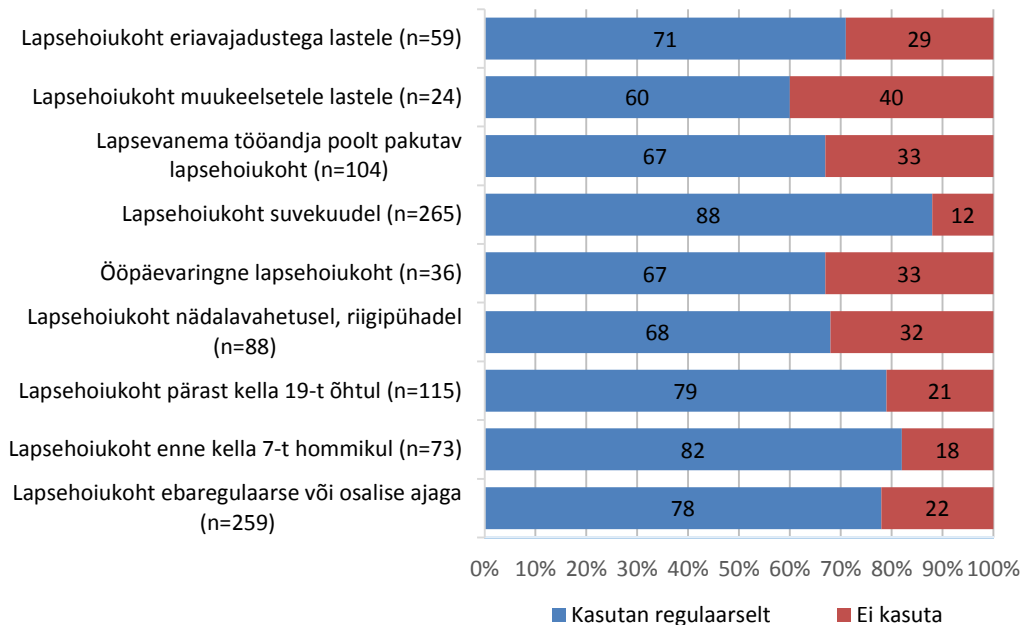
#### Muukeelsetele lastele mõeldud lapsehoiu vajavad keskmisest sagedamini:

- **kodus erinevaid keeli rääkivad leibkonnad** (7%);
- **kutsekeskharidusega** (4%) lapsevanemad, harvemini magistri- või doktorikraadiga lapsevanemad (1%).

#### Erivajadustega lastele mõeldud hoiukohta vajavad keskmisest sagedamini:

- **põhiharidusega** (11%) või **kutseharidusega pärast põhiharidust** (11%) lapsevanemad;
- **mittetöötavad lapsevanemad** (8%);
- **üksikvanemad** (11%).

Kuigi teatud määral on regulaarne vajadus eriilmeliste lapsehoiukohtade järele olemas, saab neid kasutada vaid osa lapsevanematest (joonis 40). Regulaarse vajadusega lapsevanematest saavad vastavat kohta kasutada enam kui 60% lapsevanematest. Kõige sagedamini kasutavad lapsevanemad lapsehoiukohta suvekuudel (88%) ning hoiukohta hommikul enne kella 7-t (82%).



Joonis 40. Regulaarse vajadusega lapsevanemate võimalused vastavat eriilmelist lapsehoiukohta kasutada (%)

Eriilmeliste lapsehoiukohtade kasutamise võimaluse eest on 30% lapsevanematest nõus igakuiselt ühe lapse eest maksma keskmiselt 62 eurot. 20% pole nõus eriilmeliste hoiukohtade eest nõus maksma ning pooled lapsevanemad ei osanud sellele küsimusele vastata.

#### 4.3.8 Lapsevanemate soovid ja ettepanekud seoses lapsehoiu korraldusega

Lapsevanematele anti võimalus välja tuua tänase lapsehoiu korraldamisega seotud probleemid, millega kohalik omavalitsus peaks eelisjärjekorras tegelema.

Kõige olulisemaks probleemiks, millega lapsevanemate hinnangul võiks kohalik omavalitsus tegeleda, on **lapsehoiukoha tagamine alates ühe aasta ja kuue kuu vanustele lastele**, kusjuures arvestada tuleks vajaduse tekkimise hetkega.

*„Kõrvaldada järjekorrad ning tagada kõigile lastele lasteaiakoht alates 1a6k vanusest.“*

*„Lasteaiakohtade kättesaadavus! Ei ole normaalne see, et paned kaks päeva peale lapse sünni lapse lasteaiaga järjekorda ning saad selle siis ka realselt aasta hiljem, kui soovisid.“*

*„Omavalitsus ju teab, kui palju tema haldusalal lapsi sünnib. Järelikult nad teavad ka, kui palju lapsi mõne aasta pärast hakkab vajama lapsehoiukohta. Sellest lähtuvalt võiksid nad planeerima ja ennetavalt tegutsema hakata. Praegu on igasügisene: "Oih! Me ei teadnud, et teid nii palju on".“*

*„On mulje, et kõikides omavalitsustes ei ole piisavalt lasteaiakohti ja nende piisava arvu juurde tekitamine ongi riigi ja omavalitsuse ülesanne nr 1.“*

*„Kohtadega kindlustamine peaks olema oluliselt parem, kuna tasuta hoidjatest vanavanemad on pensioniea jätkuvat tõusu arvestades õige pea kättesaamatu luksus.“*

Praegune olukord, kus **lapsehoiukohti jagatakse sügiseti**, seab osad lapsevanemad ebavõrdsesse seisu, kuna pärast kohtade komplekteerimist tuleb oodata järgmise sügiseni, kuigi lapse vanuse järgi on kohalikul omavalitsusel kohustus koht tagada. Kui vanem soovib või peab tööle asuma, tuleb leida ise võimalus lapse hoidmise korraldamiseks, kuid alternatiivsed võimalused (lapsehoid, lapsehoidja, eralasteaed) on sageli kallimad kui munitsipaallasteaiad.

*„Lasteaeda võetakse uusi lapsi sügisel. Kui vanem on lapsehoolduspuhkusel kuni lapse 3a saamiseni, siis tuleb tööle minna, aga laps kohe lasteaiakohta ei saa ja lapsehoid on liiga kallis.“*

*„Minu elukaaslane pole saanud siiani tööle minna, laps on praegu 3a 10 k, kuid koha lasteaias saab alles sügisel, vanavanemaid kahjuks pole.“*

*„Praegu komplekteerib kohalik omavalitsus lasteaiarühmad uueks õppeaastaks augustis. Lapsed, kes saavad 3 aastaseks sügis-talvel või kevadel, peavad kasutama eralasteaedu, et oodata üleminekuvõimalust kohaliku omavalitsuse lasteaeda. Olukord on mõistetav, aga ebamugav.“*

Koha tagamisel on lapsevanemate hinnangul oluline jälgida ka selle **asukohta ning sobivust lapsevanemale**. Üldiselt peavad lapsevanemad oluliseks, et lapsehoiukoht asuks eelkõige kodu, töökoha või igapäevaste liikumisteede läheduses. Samuti on oluline, et ühe pere lastel oleks võimalik käia samas lasteaias.

*„Peaks olema võimalus laps paigutada lähimasse võimalikku või siis lapsevanema kodu - töö marsruudile jäävale lapsehoiukohta, see ei tohiks olla piiratud elukohajärgse omavalitsuse haldusüksuse piiridega.“*

*„Lasteaia valik, kui elad ühes vallas, aga töökoht on kõrval vallas ja kõrval valla lasteaed on lähemal, siis võiks saada oma lapse panna sobivamasse lasteaeda.“*

*„Hoiukoha tagamine järjepidevam, st ühe pere lapsed ühte lasteaeda, mitte lapsevanem jooksu eri kohtade vahel.“*

*„Alla kolmeaastane laps võiks meie vallas saada vallakeskusele lähemal hoitud, kuna bussiliiklus selle piirkonnaga, kus lapsi praegu hoitakse, on praktiliselt null. Kui mul pole võimalik oma autoga viia last ja peaksin 7,20 bussiga linna tööle minema, olengi fakti ette seatud. Pean jääma lapsega koju ja käsi pikalt ees valda toimetulekut küsima minema. Üle kolmeaastasi [lapsi] saame valla bussiga juba lasteaeda saata, nii et ise kaasa ei pea sõitma.“*

*„Lasteaeda peab saama valida. Kui pakutud lasteaed ei sobi, siis peab olema võimalus jääda järjekorras samale kohale.“*

Lapsehoiukoha kasutamisel on oluline selle tasu lapsevanemale. Osad lapsevanemad leiavad, et **alusharidus ja lapsehoid peaks olema lapsevanemale tasuta**, teised on nõus saadud teenuse eest maksma, kuid tunduvalt vähem kui on täna paljudes omavalitsustes kohatasu ja toiduraha kokku.

*„Kohatasu tuleks ära kaotada, sest praegu saadav peretoetus 45 eurot lapse kohta läheb kõik lasteaia kohatasuks ja jääb puudugi.“*

*„Kohatasu ei tohiks olla, sest ka lasteaed on haridusasutus ja haridus peaks olema tasuta.“*

*„Munitsipaallasteaed peaks olema tasuta (s.h. söök peaks olema tasuta nii nagu kooli puhul).“*

*„Munitsipaallasteaia tasud on liiga kõrged! Lasteaed peaks olema tasuta või peaks vähemalt lasterahast [lastetoetusest] välja tulema. Samuti toitlustus, koolitoit on tasuta, miks lasteaia toit ei võiks olla?“*

*„Peaks tagama kõigile lastele alates 1,5 eluaastast eelarvelise koha ja ka hind peaks olema 50–60 eurot kuus koos toiduga.“*

Lasteaia kohatasu suurusega toodi välja veel teisigi probleeme, mille lahendamiseks võiksid kohalikud omavalitsused tegeleda.

*„Kohatasu ei tohiks olla seotud %-ga alampalgast, vaid mingi muu kokkulepitud summa.“*

*„Kohalikud omavalitused peaksid ka kohatasuga toetama: see on kallis, paljudes peredes on 2 last lasteaias käimas.“*

*„Vanemad peaksid olema võrdselt koheldud, st et munitsipaallasteaias ja eralasteaias peaksid vanemad maksma võrdset tasu. Mitte nii, et munitsipaallasteaias koha saanud laste lapsevanemad maksavad kordades vähem, kui need lapsevanemad, kes on lasteaiakohtade puuduse tõttu sunnitud teenust ostma erasektorist palju kõrgema tasu eest.“*

Tänase süsteemi kitsaskohtade märkimisel ei unustanud lapsevanemad ka lasteaedades ja -hoidudes töötavat **personali**. Sealjuures peavad lapsevanemad oluliseks, et **lapsehoiurühmad oleksid laste arvu poolest tänasega võrreldes väiksemad** ning **rühmades oleks rohkem personali** (sh õpetajaid ja õpetaja abidid). Toodi välja ka seda, et pedagoogiharidusega töötajate arvu vähendamine rühmades ei ole vastuvõetav ning õpetajate abidel peaks olema vähemalt lapsehoidjate ettevalmistus ja sobivus lastega töötamiseks.

*„Lasteaedades peaks olema tagatud ainult sobiva haridustasemega õpetajate ja õpetajate abide värbamine.“*

*„Ei tohiks hakata kehtima mudel – üks õpetaja rühmas, kindlasti peaks igas rühmas olema kaks õpetajat.“*

*„Ühel õpetajal on liiga palju lapsi, keda jälgida. Suur osa lastest jääb tähelepanuta terve päeva jooksul. Õpetajatel on (reaalselt) liiga pikad tööpäevad ja ülisuur vastutus. 6 last ühe täiskasvanu kohta oleks piisav.“*

*„Riik peaks tagama, et lasteaia rühmas oleks kas vähem lapsi (maksimaalselt 15 last) või siis rohkem õpetajaid/õpetaja abisid.“*

*„Rohkem töötajaid, ühe kasvataja valvata peaks olema 3–4 last mitte rohkem.“*

*„Lasteaia õpetaja abide koolitusele tuleks rohkem tähelepanu pöörata. Neil peaks olema lapsehoidja kutsetunnistus ja lisaks regulaarsed koolitused.“*

*„Ei ole nõus, et meie kõige väiksematega võivad töötada lapsehoidjad, kelle kvalifikatsiooninõuded on oluliselt kesisemad kui lasteaiaõpetajatel. Siin oleks küll kõvasti arenguruumi.“*

*„Õpetajaid napib ja osades lasteaedades pole nt õpetaja/abiõpetaja haigestumisel toimivat asendamissüsteemi. See tähendab seda, et 20 lapsega peab päev otsa toime tulema 1 inimene. Või siis tuuakse sõime täiesti võõras inimene, keda lapsed ei tunne ja kardavad.“*

Lapsevanemate hinnangul tuleks **lasteaiapersonalile tagada suurem tasu tehtud töö eest**, kuna see võimaldaks valida tööle sobivamaid töötajaid, tõsta olemasolevate motivatsiooni lastega tegelemisel ning pidurdada töötajate vahetumist.

*„Et oleks lasteaias piisavalt kasvatajaid, et oleks tagatud kõikide laste korralik järelevalve. Ja kasvatajatel-õpetajatel ka sellele vastav tasu.“*

*„Ka personali hea palk on tähtis, sellest oleneb ka mingil määral suhtumine lastesse ja nende arengusse.“*

*„Õpetajatele langeb suur vastutus (9 tundi päevast) laste kasvatamisel inimesteks suure algustähega ja see peaks olema riigi/omavalitsuste poolt väärilt tasustatud ja tunnustatud.“*

*„Lasteaia õpetajate tasu peaks olema suurem, siis oleks ka valida, keda võtta tööle.“*

*„Et töö oleks väärtustatud ja vääriliselt tasustatud, et rühmas oleks rohkem täiskasvanuid lapse kohta.“*

Kui lasteaiakoht on olemas, kohatasu lapsevanemale sobiv ja tagatud on kvalifitseeritud personal, siis võiks kohalik omavalitsus muuta teenuse **paindlikumaks ja lapsevanemate vajadustele rohkem vastavaks**. Eelkõige sooviksid lapsevanemad kasutada lasteaiakohta paindlikumalt (sh osalise ajaga) ning aegadel, mil nad ise on tööga hõivatud (hommikuti enne 7-t, õhtuti pärast 19-t, nädalavahetusel). Sageli töötavad lapsevanemad vahetustega töö, mis ei võimalda kasutada lasteaiateenust tavapärasel aegadel. Kui kohaliku omavalitsuse piirkonnas on selliseid lapsevanemaid rohkem, võiksid KOV, lasteaed ja lapsevanemad koostöös leida kõigi osapoolte jaoks sobiliku lahenduse.

*„On vanemaid, kes sooviksid vaid osalise ajaga kohta. Nii saaks mitu last kasutada ühte ja sama lapsehoiu kohta. Minu teada hetkel sellist paindlikkust ei ole.“*

*„Eelkõige võiks arvestada vanemate tööaegadega. Kui vanemal on vaba päev, siis ei ole ka laps lasteaias. Kui vanemal on erineva graafikuga töö, siis käiks ka laps vastavatel aegadel lasteaias.“*

*„Samuti on enamik lasteaedu lahti kella 18:00 -ni. Samas kui vanem peab selle kellani tööl olema, pole võimalik tipptunni ajal imet teha ja õigeaegselt lapsele järgi jõuda!“*

*„Klassikalisest lasteaiaast erinevaid ning paindlikumaid võimalusi. 8–17ni töö on ajalugu ning on tarvis nii hommikul varaseid, kui õhtul hilisemaid hoiuvõimalusi inimestele, kes töötavad näiteks 7–19ni. Kindlasti peaksid mingid võimalused olema ka ööpäevaringseks hoiuks, erivajadustega ja teist keelt rääkivatele lastele ning ajutiseks või näiteks poolepäevasteks hoiuvõimalusteks. Neid ei pea ilmingimata KOV ise lahendama, neid võiks pakkuda eraturg, kuid peredele, kellel on sarnaseid hoiuvõimalusi regulaarselt, mitte erandkorras tarvis, peaks KOV võrdsest tavalasteaiaiga seda kompenseerima.“*

*„Paljud vanemad töötavad graafiku alusel, mitte 8 h päevas, töötavad ka nädalavahetustel ja öösiti.“*

*„Lasteaed või -hoid võiks olla avatud 7-st kuni 23-ni ja seda paindlikult, mitme vahetusega vmt. Naised töötavad väga tihti kaubandusettevõtetes, kus töö lõpeb kl 22 õhtul.“*

*„Paindlikum kohal käimine, mille eest saaks maksta vastavalt kohal käidud tundidele.“*

Lapsehoiukohtade kasutamisel töid lapsevanemad välja veel ühe murekoha, millele oodatakse KOV poolt lahendust. Nimelt maksavad lapsevanemad lasteaia või lapsehoiuteenuse kohatasu enamasti aastaringselt, kuid **suvekuudel on teenuse kasutamine takistatud**. Peamiselt seetõttu, et lasteaiaid kasutavad suvel kollektiivpuhkust. Kindlasti ei vaja kõik lapsed suvekuudel hoiukohta, kuid seetõttu ei tohiks teenusest ilma jätta neid lapsi ja vanemaid, kellel suvel pole võimalik (kas üldse või nii pikalt) puhata.

*„Kogu lasteaia sulgemine suvepuhkuseks tuleks ära lõpetada – tööandja ei anna ju vanematele terveks suveks puhkust!“*

*„Lasteaedades ei tohiks olla kollektiivpuhkust, ülejäänud vanematel on puhkus 2–3 nädalat, lasteaed võtab puhkust 6 nädalat.“*

*„Samuti peaks olema lahendatud lasteaegade suvepuhkus, kuidagi teisiti kui praegu (kõik koos puhkusele ja laps peab minema kuuks ajaks võõrasse keskkonda). Lasteaia puhkus võiks olla õpetajatele/kasvatajatele jooksev st. et lapsele jääks vähemalt midagigi tuttavat (maja, õpetaja/kasvataja).“*

*„Suvel võiks töötada ikkagi oma lasteaed. Suvel saadud stress ja tõrge lasteaeda mineku suhtes kestab isegi nädalaid hiljem oma lasteaeda tagasi minnes.“*

*„Ei oska muud öelda, kui et see on ikka kummaline, et suvel pannakse lasteaed lihtsalt kinni ja kogu lugu. Lapsed kuhjatakse asendusrühmadesse, kus on korraga üle 40-ne laps! Nii ju ei tohi!“*

*„Töökohas on päris keeruline korraldada suvepuhkusi perioodil, mil lasteaiaid puhkavad. Tore oleks, kui terve pere saaks koos puhata, mitte nii, et kuu aega on isa lapsega kodus ja kuu aega ema.“*

*„Suvekuudel laps ei käi 3 kuud lasteaias, kuid kohatasu peab maksma.“*

*„Kohatasu peaks olema väiksem või olematu kui laps suvel lasteaias ei käi.“*

Täiendavate võimalustena võrreldes tänase lapsehoiukorraldusega näeksid lapsevanemad eelkõige **huviringide** (nt jalgpall, võimlemine, ballett, rahvatants, lauluring, kunstiring) läbiviimist lasteaia ruumides, **ujumisõpetust** ja **keeleõpet** (sh nii eesti, vene kui inglise keelt).

*„Peaks olema rohkem huviringe lasteasutuste ruumides või vahetus läheduses, et ei peaks kulutama aega kuhugi sõitmiseks. Huviringid peaksid olema sümboolse tasuga või tasuta eelkoolialistele lastele.“*

*„Rohkem huviringide võimalusi lasteaias ja nt mänguline võõrkeele õpe.“*

*„Erinevad huviõppe võimalused lasteaias (sport, kunst, muusika).“*

*„Igas lasteaias võiks olla lastele ujumisvõimalus (meie lasteaias on olemas, aga paljudel veel ei ole).“*

Maapiirkondades, kus vahemaad kodu ja lasteaia vahel võivad olla suured, vajaksid lapsevanemad teenuse kasutamiseks **transpordivõimalust**.

*„Võimaldama transpordi kodust lapsehoiukohta ja tagasi, koos spetsiaalse väljaõppe saanud töötajaga, kes võtaks ja tooks lapse hoidu ja tagasi, kuna töögraafik ei võimalda vanemal alati sellega ise tegeleda. Riik ja omavalitsus võiks lahendada selle probleemi koos.“*

*„Muutma järjekorrad vastavalt lapse elukohale, sest kõik ei ole autoomanikud ja paljud peavad siiski bussi ja rongi jne ühistranspordiga tööle edasi jooksuma, et sinna ka õigeks ajaks jõuda. Uus lasteaiakoht (pärast lastesõime) on meie kodust juba nii kaugel, et enam ei jõuaks lihtsalt mitte kuidagi õigeks ajaks tööle. Kasutame aastaringselt jalgratast.“*

*„Kuna meie vallas puudub lasteaed, siis peab laps minema teise valla lasteaeda. Meie vald võiks organiseerida sõidu lasteaeda ja tagasi koju.“*

Lapsevanematel oli ka muid tähelepanekuid seoses lapsehoiu korraldusega:

- Täiendava tugipersonali vajadus lasteaias (nt logopeed, eripedagoog, psühholoog, liikumis- ja muusikaõpetaja, õde);
- erivajadustega lastele on vajalik spetsialistide toetus, luua eraldi rühmad või rohkem erilasteaedu;
- lasteaedade ruumid vajavad remonti ja õuealad turvalisemaks muutmist.

*„Kõik lasteaiaid ja rühmad vajavad logopeedi. Logopeedidega on SOS. Lapsed ei ole kooliks valmis.“*

*„Hetkel on näiteks segane logopeedi abi, lasteaias see puudub. Perearst peab selle oma rahast kinni maksma. Teine halb on see, et puudub meditsiinipersonal lasteaias.“*

*„Lasteaedades võiks olla rohkem eripedagooge, kes aitaksid paremini toime tulla rühmas olevate erivajadustega lastega ning oskaksid paremini nõustada nende laste vanemaid jne.“*

*„Normrühmadesse pannakse aina rohkem erivajadusega lapsi, kes on seal 3 eest ja võtavad kogu õpetaja tähelepanu, see on teiste laste suhtes karuteene. Õpetajal on kohustus selliste lastega*

*individuaalset tööd teha. Tegelik põhjus on rahapuudus, et juurde luua erivajadusega laste rühmi, kus nad saaksid väiksemas kollektiivis õiget õpet.“*

*„Erivajadustega lastega tegelemiseks pole piisavalt spetsialiste, neid on vaja pidevalt, mitte juhuslikult. Sellistele lastele pööratakse vähe tähelepanu.“*

*„Lasteaedade hoovi korrashoid ja rühma ruumide remondid.“*

*„Lasteaedade olmetingimused, hädasti on vaja remonti!!“*

*„Lasteaias oleks hädasti vaja teha kapitaalremont. Õues ei ole lastel korralikke turnimis- ega ajaviiteatraktsioone.“*

Muude täiendavate võimalustena, mida seoses alushariduse või lapsehoiuga võiks riik või KOV veel pakkuda, nimetasid lapsevanemad järgmist:

- ekskursioonid ja matkad lasteaialastele;
- rohkem õuetegevusi lasteaias ja õuelasteaedu;
- riigi poolt tasustatud lapsehoidjaid;
- riigi poolt kompenseeritav koduhoidu (lapsevanem ise hoiab last kodus ja saab selle eest riigilt toetust) või perehoiu (üks lapsevanem võtab endale hoida kuni 3 last ja saab selle eest tasu) võimalus;
- lapsevanemate nõustamine ja koolitamine;
- vanemahüvitise perioodi pikendamine või täiendava toetuse maksmine neile lapsevanematele, kes on oma lastega kuni 3. eluaastani kodus.

#### **Paljud lapsevanemad on kohaliku omavalitsuse poolt pakutava lapsehoiukorraldusega üldiselt rahul.**

*„Mulle väga meeldib meie omavalitsuse lähenemine, lapsevanemad maksavad ainult toiduraha (1,20 päevas), ei eksisteeri mingisugust kohatasu. Valla mõlemad lasteaiad on renoveeritud ja tänapäevased. Soovi korral sõidutab lapsi lasteaeda ja koju koolibuss. Teised võiksid eeskjuju võtta.“*

*„Olen praeguse sunnitud olukorraga (väga) rahul. Sama võin ka lapse nimel öelda. Laps tahab aeda minna ja mina võin ta sinna rahuliku südamega jätta. Õpetajate- kasvatajate töö on kulda väärt ja nende töö väärib paremat tasustamist/ väärtustamist.“*

*„Iga omavalitsus peaks uurima ja küsitlema vanemaid, mis soovid kellelgi on ja arvestama neid ka siis nende tegevuste organiseerimisel.“*

*„Lasteaia mõte on võimaldada lastele turvalist arengut, kvaliteetset algharidust ja vanematele töötamist vajaduse järgi. See peakski olema aluseks lasteaedade töö ja kohtade olemasolu organiseerimisel.“*

### **4.3.9 Kokkuvõte**

#### **Lapsehoiukoha vajadus**

Lapsevanemate hinnangul vajavad alla ühe aasta ja kuue kuu vanused lapsed peamiselt oma vanemate (harvadel juhtudel ka teiste lähedaste inimeste) hoolt ning praegu kehtiv vanemahüvitise seadus võimaldab

üldjuhul ühel vanematest koju jääda ja lapse eest hoolitseda. Lapsevanemate arvamused 1,5 kuni 3-aastaste laste lapsehoiu korraldamisest erinevad. Osa lapsevanematest leiab, et selles vanuses lapsed peaksid samuti olema peamiselt koos oma vanematega või harjuma teiste täiskasvanute ja lastega pigem vanavanemate ja lapsehoidjate abil. Teised leiavad, et majanduslike põhjuste (sh peamiselt vanemahüvitise lõppemise) tõttu ei ole võimalik vanematel kauem kodus olla ja lapsele tuleb leida sobiv lapsehoiukoht. Üle 3-aastaste laste puhul, kui lõppeb ametlik lapsehoolduspuhkus, on lapsevanemate eelistatimaks lapsehoiuvõimalusteks munitsipaallasteaed või eralasteaed, kus pakutakse lapsele ka alusharidust. Seega **lapsevanemate endi võimalused lapsi ise hoida lapse vanuse suurenedes vähenevad**. Juhul, kui vanemad saaksid lubada endale osalise ajaga töötamist, hoiaksid nad oma lapsi enamasti ise (81%). Küllaltki suur osa lapsevanematest (67%) eelistaks ise lapsega koju jäämist, kui nad saaksid lubada endale tööl mitte käimist. Praegune peretoetuste süsteem ei ole lapsevanemate hinnangul piisav, et võimaldada neil pärast vanemahüvitise maksmise perioodi lõppu ise lastega koju jääda, mistõttu on paljud vanemad majanduslikel põhjustel sunnitud alates lapse 1,5 aastaseks saamisest tööle minema. **Lapsehoiukoha vajadus tekib enamasti (75%) lastel vanuses 1 aasta 6 kuud kuni 3 aastat.**

#### Lapsehoiukoha tagamine KOVi poolt

Enamik lapsevanematest on teadlikud oma kohaliku omavalitsuse piirkonnas pakutavatest lapsehoiukohtade võimalustest (82%) ning 67% lapsevanematest on rahul praeguse kohaliku omavalitsuse poolt tagatud lapsehoiukorraldusega. **90% lapsevanematest leiab, et kohalik omavalitsus peaks tagama lapsehoiukoha lastele vanuses 1 aasta ja 5 kuud kuni 3 aastat.**

#### Lapsehoiukoha kasutamine ja rahulolu sellega

26%-l lapsevanematest on olnud probleeme lapsehoiukoha saamisel või valikul ning põhjusteks on kohtade puudus, pikad järjekorrad, lapsehoiukoha asukoht, lahtiolekuaeg või kohatasu suurus lapsevanemale. 60% alla 7-aastastest lastest käib lasteaias, 33% lastest ei käi lasteaias ega kasuta lapsehoiuteenust ning 7% lastest kasutab lapsehoiuteenust.

Suur osa lapsevanematest on rahul kasutatava lapsehoiukoha kättesaadavuse, asukoha, lahtiolekuaegade, ruumide ja personali oskuste ning suutlikkusega lastega tegeleda. Laste arvuga rühmas ehk rühma suurusega pole rahul 30% ning personali arvuga rühmas 21% lapsevanematest.

#### Lapsehoiukoha tasu lapsevanemale

Keskmine lapsehoiu kogukulu lapsevanemale on 85 eurot kuus ning see varieerub oluliselt maakondades ja linnades. Poolte lapsevanemate hinnangul on lapsehoiukoha tasu võrreldes leibkonna igakuise sissetulekuga liiga suur. Õiglase lapsehoiukoha tasu peaks poolte lapsevanemate hinnangul jääma alla 49 euro kuus, kui laps käib kohal kogu aeg ning 17% lapsevanematest leidis, et lapsehoiukoht peaks olema lapsevanemale tasuta. Kui lapsevanematelt küsiti, kas lasteaed (alusharidus) peaks olema tasuta, siis nõustus selle väitega 75% vastanutest.

#### Lapsehoiu paindlikkus

Enamik lapsevanematest ei tunne regulaarset vajadust eriilmeliste lapsehoiukohtade järele või pole nad võimaluse puudumise tõttu sellele eriti mõelnud. Siiski vajaks osa lapsevanematest regulaarselt osalise ajaga lapsehoiukoha kasutamise võimalust (eriti just väiksemate laste puhul) ning lapsehoiukoha tagamist suvekuudel. Vahetustega või töögraafiku alusel töötavad lapsevanemad vajaksid töö- ja pereelu

ühitamiseks lapsehoiukohti, mis oleksid avatud hommikuti enne 7-t ja õhtuti peale 19-t ning samuti nädalavahetustel ja riigipühadel. Tööandja poolt pakutavat lapsehoiukohta kasutaksid meelsasti vahetustega töötajad ja need lapsevanemad, kellel praegune lapsehoiukoht ei sobi kokku muude igapäevaste liikumisteedega. Eri aegadel ja osalise ajaga saab lapsehoiukohta kasutada vaid väike osa lastest.

#### Lapsevanemate ettepanekud lapsehoiu korraldamise parandamiseks:

- parandada lapsehoiukoha kättesaadavust 1,5 kuni 3-aastastele lastele;
- arvestada lapsehoiukoha tagamisel vajaduse tekkimise hetkega, asukohaga ning lapsevanema vajadustega;
- suurendada personali arvu ja vähendada laste arvu rühmades;
- vähendada lapsehoiukoha tasu lapsevanemale või tagada tasuta alusharidus kõigile lastele;
- suurendada lapsehoiu personali töötasu ja tagada kvalifitseeritud personal;
- muuta lapsehoiuteenus ajaliselt paindlikumaks (osalise ajaga, hommikuti, õhtuti, nädalavahetusel jne);
- pakkuda eelkooliealistele lastele huviringides (nt jalgpall, võimlemine, tantsimine, lauluring, kunstiring, ujumine, keeleõpe) osalemise võimalust lapsehoiukoha ruumides ja territooriumil;
- tagada lapsehoiukohas tugipersonal (logopeed, eripedagoog, psühholoog).

## 4.4 Ülevaade alusharidust ja lapsehoiu puudutavatest soovitustest ja välisriikide kogemustest

Häli Tarum

Käesoleva peatüki **eesmärgiks** on anda ülevaade olulisematest soovitustest, mida tasuks alushariduse ja lapsehoiu korraldusmudeli reformimisel silmas pidada ning kirjeldada välisriikide praktikaid. Lapsehoiuteenuste areng ei ole Euroopas olnud kuigi pikaajaline. OECD<sup>14</sup> kohaselt hakati lapsehoiuteenuseid arenenud riikides 70ndatel ja 80ndatel arendama eelkõige selleks, et toetada laste saamist ning võimaldada naistel tööl käimist. Seega käis lapsehoiuteenuste loomine käsikäes naiste tööturule sisenemisega ehk lapsehoiuteenused olid vajalikud selleks, et tagada majanduse arenguks vajalik kõrgem naiste tööhõive. Viimasel ajal on fookus lapsevanemate huvide tagamiselt liikunud üha enam lapse arengu toetamisele ehk lapsehoiuteenuseid ja alusharidust peetakse vahendiks, mis aitab lastel luua tugeva vundamendi kogu eluks ning toetab nende edaspidist oskuste omandamist<sup>15</sup>. Samuti nähakse kättesaadavaid lapsehoiu ja alushariduse teenuseid kui meetmeid, mis vähendavad hariduslikku ebavõrdsust ning aitavad võidelda laste vaesusega<sup>16</sup>.

Euroopa Liidus käsitletakse alusharidust ja lapsehoiu hõlmavat süsteemi ühtse terminiga *early childhood education and care* (ECEC). Sinna alla kuuluvad nii avaliku, era- kui kolmanda sektori poolt nii asutustes kui

<sup>14</sup> OECD (2011). *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris; OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris.

<sup>15</sup> OECD (2013). *Education Indicators in Focus*. Kättesaadav: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k49czkz4bq2.pdf?expires=1434452213&id=id&accname=guest&checksum=EEC04BC5A179451331B649B565CE9CD7>

<sup>16</sup> *ibid.*

kodus pakutavad alushariduse ja lapsehoiuteenused, millel on seatud miinimumstandardid ning mis on suunatud lastele kuni nende kooliminekueni. Sinna alla ei kuulu peresisene või kutsetunnistusega lapsehoidjate poolt pakutav hoid<sup>17</sup>. Seega mõeldakse käesolevas peatükis alushariduse ja lapsehoiu süsteemi all Euroopas levinud korraldusmudelit *early childhood education and care*.

Järgnev peatükk on jagatud kaheks: esmalt antakse ülevaade Eesti alushariduse ja lapsehoiu süsteemi mõjutavatest rahvusvahelistest ja siseriiklikest soovitustest ning seejärel esitletakse välisriikide kogemused alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumisel.

#### 4.4.1 Alusharidust ja lapsehoitu puudutavad soovitused

Euroopa Liidu strateegiad on tähelepanu seadnud alushariduse ja lapsehoiuteenuste kättesaadavusele. Nii lepiti kättesaadavuse eesmärgid esmakordselt kokku Barcelona strateegias: 2002. aastal Barcelonas toimunud Euroopa Ülemnõukogul otsustati<sup>18</sup>, et 2010. aastaks peavad EL liikmesriigid võimaldama formaalset lapsehoiuteenust (nii alusharidus kui ka lapsehoiuteenus):

- **90%-le lastest vanuses 4 aastat kuni kohustuslik kooliiga;**
- **33%-le alla 3-aastastest lastest.**

Kuna enamikes liikmesriikides jäid seatud eesmärgid täitmata kandusid alushariduse ja lapsehoiuteenuste kättesaadavuse nõuded edasi nii Lissaboni kui ka „Euroopa 2020“ strateegiasse. Nii on liikmesriigid 2020. aastaks kohustatud pakkuma formaalselt lapsehoiuteenust:

- vähemalt **95% lastest vanuses 4 aastat kuni kohustuslik kooliiga** (Eestis 4–6-aastased).

Samuti on Euroopa Liidu retoorikas üha aktuaalsemalt kõlmas eesmärk suurendada peale alushariduse ja lapsehoiuteenuste kättesaadavuse ka süsteemi kvaliteeti. Kvaliteedi tõstmisega käsikäes käib ka vajadus senisest enam alusharidusse investeerida. 2012. aastal esitas Euroopa Komisjon hariduse ümbermõtestamist käsitleva teatise<sup>19</sup>, milles kutsus liikmesriike üles reformima haridusvaldkonda ning suurendama investeeringuid haridusse ja koolitusse. Liikmesriikidel tuleb eesmärgiks seada tõhusate investeeringute suurendamine kõikidel haridustasemetel, sealhulgas: „**Vahendite tõhusamaks kasutamiseks peaks üks esmatähtsaid valdkondi olema hariduse algastmed, et hoida ära mahajäämus sellel haridustasandil ja selle tagajärjed täiskasvanueas** (mõju õpitulemustele, tööhõivemääradele, sissetulekule, kriminaalpreventsioonile, tervisele)“. Teatise tõdetakse, et kuigi riigid investeerivad senisest enam alus- ja kooliharidusse, on investeeringud väikelaste haridusse võrreldes teiste haridustasemetega endiselt kõige madalamad. Seega võib Euroopa Komisjoni seisukohast järeldada, et hariduse finantseerimisel peaks fookus senisest enam olema alusharidusel, mis loob tugeva aluse laste ja tulevaste täiskasvanute oskuste arendamiseks.

<sup>17</sup> Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework_en.pdf)

<sup>18</sup> Presidency Conclusions 2002. Kättesaadav:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf)

<sup>19</sup> KOM (2012) 669 lõplik. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>

Järgnevalt leiavad esitlemist olulisemad suunised, mis mõjutavad lapsehoiuteenuse ja alushariduse pakkumist Eestis.

### 1) Euroopa Komisjoni teatis väikelaste hariduse ja hoiu kohta

Euroopa Komisjoni teatis „Väikelaste haridus ja hoid: lapsed tuleb eluks tulevikuühiskonnas hästi ette valmistada“<sup>20</sup> annab suunised liikmesriikide õigusaktide ja poliitikate ühtlustamiseks. Kättesaadavat ja kvaliteetset alusharidust ja lapsehoiuteenuseid nähakse kui vahendit, mis loob lastele suuri sotsiaalseid, majanduslikke ja hariduslikke eeliseid ning aitab neid ette valmistada paremaks hakkama saamiseks tööturul. Samuti rõhutab Euroopa Komisjon, et alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumine aitab lapsevanematel paremini ühitada töö ja pereelu ning loob võimalusi ebasoodsamas olukorras isikute (näiteks sisserändajad, madalama sissetulekuga peredest pärit lapsed jt) vaesusriskist pääsemiseks. **Seega teenib kvaliteetsete ja kättesaadavate alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumine kahte „Euroopa 2020“ strateegia peaesmärki: aitab vähendada kooli poolelijätvate õpilaste määra alla 10% ning toob vaesusesse ja sotsiaalsesse tõrjutusse sattumise ohust välja vähemalt 20 miljonit inimest.**

Kokkuvõttes rõhutatakse teatises vajadust parandada alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumist kogu Euroopa Liidus ning pöörata peale hoiukohtade mahu suurendamise tähelepanu ka teenuste kvaliteedile. Selleks esitatakse ettepanekud, kuidas teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti alushariduse ja lapsehoiu valdkonnas edendada peaks:

#### Kättesaadavus:

- Kasutada ECEC-d **sotsiaalse sidususe toetamiseks ja kooli poolelijätmise vähendamiseks.**
- Muuta kvaliteetne ECEC **kättesaadavamaks ebasoodsas olukorras olevatele lastele, sisserändajatele ja roma lastele** (nt ebasoodsas olukorras olevatele perekondadele stiimulite loomine, teenuse kohandamine vastavalt perekondade vajadustele ning kättesaadavuse ja taskukohasuse parandamine).
- **Koguda informatsiooni** kättesaadavate teenuste ja suunatud teenuste eeliste ja mõju kohta.
- Töötada välja **tõhusad rahastamismudelid** ning leida sobiv tasakaal avaliku ja erasektori investeringute vahel.

#### Kvaliteet:

- Leida sobiv tasakaal õppekava **kognitiivsete ja mittekognitiivsete** tahkude vahel.
- Muuta ECEC valdkonna **töötajad professionaalsemaks** ja määrata kindlaks ametikohtadel nõutavad kutseoskused.
- Töötada välja vajaliku ettevalmistusega ECEC töötajate **saamise, koolitamise ja töö hoidmise poliitika.**
- Parandada ECEC personali **soolist vahekorda.**
- **Võtta kasutusele ECEC süsteeme, milles hoid ja haridus on ühendatud,** ning luua kvaliteetne, õiglane ja tõhus süsteem.
- Muuta lihtsamaks väikelaste **üleminek perekonnast haridus- ja hoiuasutusse** ning ühelt haridustasemelt järgmisele.

<sup>20</sup> KOM (2011) 66 lõplik. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0066&from=EN>

- Kvaliteedi tagamiseks töötada peamiste sidusrühmade osavõtul välja järjekindel ja kooskõlastatud **pedagoogiline raamistik**.

#### Nende eesmärkide täitmisel lubab komisjon omalt poolt:

- Edendada liikmesriikide vahelist heade tegevuspõhimõtete ja tavade vahetamist hariduse ja koolituse avatud koordineerimise meetodi raames (ET2020).
- Toetada uuenduslike lähenemisviiside arengut riikidevaheliste projektide väljatöötamise ja võrgustike loomise teel.
- Toetada teadus- ja arendustegevuse seitsmenda raamprogrammi kohaselt kõnealustes valdkondades teostatavaid teadusuuringuid.
- Julgustada liikmesriike tegema struktuurifondide kaudu investeringuid kõnealuses valdkonnas, toetades eelkõige töötajate koolitust ja vajaliku infrastruktuuri arendamist.

#### **2) Euroopa Liidu Nõukogu järeldused väikelaste hariduse ja hoiu kohta**

Euroopa Liidu Nõukogu 2011. aasta järeldused väikelaste hariduse ja hoiu kohta<sup>21</sup> on loodud eesmärgil toetada avatud koordineerimise meetodi abil Euroopa koostööd kvaliteetse hariduse ja koolituse valdkonnas. Selles dokumendis esitleb Euroopa Liidu Nõukogu omapoolsed põhimõtted, mida tuleks alushariduse ja lapsehoiuteenuste arendamisel silmas pidada. Sealjuures rõhutatakse nii kättesaadavuse olulisust, kui ka teenuste kvaliteeti:

- **Juurdepäas:** Kvaliteetsele ECEC süsteemile võrdsetel võimalustel põhineva juurdepääsu tagamine, eriti sotsiaalmajanduslikult ebasoodsas olukorras olevatele lastele, siserändajatele või roma taustaga lastele ning hariduslike erivajadustega, sealhulgas puuetega lastele.
- **Finantseerimine:** Tõhusate rahastamismudelite (sealhulgas suunatud rahastamine) väljatöötamine, milles avaliku ja erasektori investeringud on sobivas tasakaalus ning kooskõlas riigis valitsevate ja kohalike oludega.
- **Integreeritud lähenemisviis:** Hoiu- ja haridusteenuseid käsitlevate valdkondadevaheliste ja integreeritud lähenemisviiside edendamine laste (kognitiivsete, sotsiaalsete, emotsionaalsete, psühholoogiliste ja füüsiliste) vajaduste rahuldamiseks terviklikul viisil, samuti tiheda koostöö tagamine kodu ning väikelaste haridus- ja hoiuteenuste pakkujate vahel ning sujuva ülemineku kindlustamine erinevate haridustasemetega vahel.
- **Töötajate ettevalmistus:** Väikelaste hariduses ja hoius osaleva personali professionaalsuse toetamine, eriti nende pädevuse, kvalifikatsiooni ja töötingimuste parandamine, ning kõnealuse elukutse prestiiži tõstmine. Samuti poliitika väljatöötamine, mille eesmärk on kaasata väikelaste haridusse ja hoiu sobivalt kvalifitseeritud töötajaid, neid koolitada ja tööle võtta ning parandada soolist tasakaalu.
- **Õppekavad:** Selliste lapse arengule vastavate programmide ja õppekavade edendamine, mis arendavad nii kognitiivsete kui ka mitte-kognitiivsete oskuste omandamist, teadvustades samas mängimise tähtsust, mis on varajases eas samuti õppimise jaoks väga oluline.
- **Koostöö lapsevanematega:** Lapsevanemate toetamine varajases eas laste põhiliste harijate rollis ning ECEC teenuseid pakkuvate asutuste julgustamine tegema tihedat koostööd vanemate, perede

<sup>21</sup> Nõukogu järeldused väikelaste hariduse ja hoiu kohta: lapsed tuleb eluks tulevikuhiskonnas hästi ette valmistada. Euroopa Liidu Teataja, 15.6.2011. Kättesaadav [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0615\(04\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0615(04)&from=EN)

ja kogukondadega, et tõsta nende teadlikkust väikelaste hariduse ja hoiu poolt pakutavatest võimalustest ning õppimise tähtsusest.

- **Kaasamine:** Kvaliteedi tagamise edendamine kõigi peamiste sidusrühmade (kaasa arvatud perede) osalusel.
- **Informatsiooni kogumine:** Väikelaste haridust ja koolitust käsitlevate Euroopa uuringute ja andmete kogumise edendamine, vajaduse korral koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega, selleks et parandada teadmisi poliitika kujundamisest ja programmide elluviimisest.

### Lähtuvalt nimetatud põhimõtetest kutsub Euroopa Liidu Nõukogu liikmesriike üles:

1. **Analüüsima ja hindama** olemasolevaid kohalikul, piirkondlikul ja riiklikul tasandil pakutavaid ECEC teenuseid nende kättesaadavuse, taskukohasuse ja kvaliteedi seisukohast, nagu on märgitud käesolevates järeldustes.

2. Tagama meetmed, mis võimaldavad üldist **võrdseid võimalusi pakkuvat juurdepääsu** ECEC süsteemile ning kindlustada teenuste kvaliteet.

3. **Investeerima** pikaajalise majanduskasvu edendamise eesmärgil tõhusalt ECEC süsteemi.

### ning kutsub liikmesriike üles komisjoni toel:

4. Tegema **avatud koordineerimise meetodi kaudu** kõiki asjaomaseid sidusrühmi kaasates poliitikaalast **koostööd** asjakohaste sektoritega (nagu haridus, kultuur, sotsiaalvaldkond, tööhõive-, tervishoiu- ja justiitsvaldkond), eesmärgiga luua Euroopa tasandil võrdlusnäitajad, mis toetavad ECEC poliitika väljatöötamist kohalikul, piirkondlikul ja riigi tasandil.

5. Ilma, et see mõjutaks läbirääkimisi tulevase finantsraamistiku üle, kasutama eespool nimetatud eesmärkide edendamiseks **tõhusalt kõiki asjakohaseid ELi vahendeid** elukestva õppe ja teaduse valdkonnast ning samuti Euroopa struktuurifonde kooskõlas „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkidega.

### **3) Alushariduse ja lapsehoiu töörühma poolt välja pakutud kvaliteediraamistik**

Eelnevalt käsitletud Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu dokumentides kutsuti liikmesriike avatud koordineerimise meetodi kaudu enam omavahel koostööd tegema ning üksteise praktikatest õppima. Nii loodigi üleeuroopalises strateegilises raamisikus koostööks hariduse ja koolituse vallas (ET 2020) kokku üksteist temaatilist töörühma, üheks neist ka „Alushariduse ja lapsehoiu töörühm“, mis tegutses aastatel 2012–2014. Peale 25 liikmesriigi osalesid töörühmas ka Türgi, Norra, *Eurydice Network*, *European Trade Union Committee for Education* (ETUCE) ja OECD. Töörühma peamisteks väljunditeks olid 2014. aasta oktoobris avaldatud ettepanekud „Alushariduse ja lapsehoiu süsteemi kvaliteediraamistiku põhimõtted“<sup>22</sup>. Töörupi ühise panuse tulemusel esitletakse dokumendis kümme peamist põhimõtet, mida tuleks alushariduse ja lapsehoiu arendamisel arvesse võtta. Samuti **esitleti kolm horisontaalset teemat** ehk põhimõtet, mida tuleks ECEC süsteemis läbivalt rakendada. Nendeks on:

<sup>22</sup> Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework_en.pdf)

1. **Laste arvamust tuleb kuulda võtta ja väärtustada.** Iga laps on unikaalne ja kompetentne aktiivne õppija, kelle potentsiaali tuleb märgata ning toetada. Iga laps on uudishimulik, pädev ja intelligentne indiviid. Laps on teadmiste kooslooja, kes vajab ja soovib suhelda teiste laste ja täiskasvanutega. Kõik lapsed on Euroopa kodanikud, kellel on oma õigused, mille hulka kuulub ka õigus ECEC teenustele<sup>23</sup>. "Lapsepõlv on aeg, milles olla, otsida ja mõtestada maailma tähendust. Varased lapsepõlve aastad ei ole mitte ainult ettevalmistus tulevikuks, vaid suures osas ka olevikus elamine."<sup>24</sup> ECEC teenused peavad olema lapsekesksed, arvestama laste seisukohtadega ja aktiivselt kaasama lapsi igapäeva otsustesse, mis puudutavad ECEC reguleerimist. Teenused peavad pakkuma nii hooldavat kui ka hoolitsevat keskkonda ning looma sotsiaalset, kultuurilist ja füüsilist ruumi, kus lastel on erinevad võimalused arendada oma praegust ja tuleviku potentsiaali. ECEC teenused peavad toetama terviklikku lähenemist, mis põhineb arusaamal, et haridus ja hooldus on lahutamatud.
2. **Lapsevanemad on kõige olulisemad partnerid ja nende osalemine on hädavajalik.** Perekond on lapse jaoks esmatähtis koht, kus kasvada ja areneda ning vanemad (ja eestkostjad) vastutavad iga lapse heaolu, tervise ja arengu eest. Perekonnad võivad omavahel erineda sotsiaalsete, sotsiaalmajanduslike, kultuuriliste ja usuliste tunnuste poolest, kuid kõiki neid erinevusi tuleb austada ja arvesse võtta kui Euroopa ühiskonna iseärasusi. Riigi või kohaliku tasandi poolt tuleb lapsevanemaid kaasata kõigis lapsi puudutavate otsuste tegemisel, mis mõjutavad laste haridust või hoidu. Seetõttu tuleks ECEC teenuseid koostöös lapsevanematega arendada vastastikusel usaldusel ja austusel põhinevalt. Niimoodi saab luua ka teenuseid, mis toetavad lapsevanemate töö ja pereelu ühitamist. ECEC teenused täiendavad perekonda ja pakuvad toetust ning loovad võimalusi nii lastele kui ka nende vanematele.
3. **Ühine arusaam kvaliteedist.** Uuringutest on selgunud, et ECEC teenused on olulised toetamaks laste arengut ja õppimist parandades niimoodi pikas perspektiivis nende haridusvõimalusi. Esitletav kvaliteediraamistik võtab arvesse ja peab kvaliteedi saavutamise eelduseks eesmärgi, mis on 1996. aastal määratletud Euroopa Komisjoni lapsehoiu võrgustiku (*European Commission's Network on Childcare*) poolt. Nimetatud võrgustik püstitas 40 eesmärki, mis liikmesriikidel tuli 10 aasta jooksul saavutada, kuigi Euroopa Komisjon ei nõudnud nende eesmärkide täitmist. Võrgustiku poolt välja pakutud eesmärgid ei hõlmanud kvaliteedi valdkonda, kuna leiti, et: "Kvaliteet on suhteline kontseptsioon, mis põhineb väärtustel ja uskumustel. Seetõttu peaks kvaliteedi defineerimine olema dünaamiline, järjepidev ja demokraatlik protsess, milles tuleb leida tasakaal ühistes eesmärkides, nende teenuste kehtestamises ja mitmekesisuse toetamises".

Võttes arvesse horisontaalseid teemasid esitles töörühm [kümme eduka alushariduse ja lapsehoiu korralduse kriteeriumit viies peamises valdkonnas:](#)

#### Ligipääs

1. ECEC pakkumine **peab olema kättesaadav kõigile perekondadele ja lastele.** Selle võimalik kasu on kõige suurem just laste jaoks, kes on pärit ebasoodsatest ja marginaliseerunud gruppidest. Alusharidus ja lapsehoid peavad olema kättesaadavad alates sünnist kuni kohustusliku koolieani. Vastamaks lapsevanemate soovidele ja julgustamaks kõiki perekondi kasutama ECEC süsteemi

<sup>23</sup> Children in Europe Policy Paper (2008). Young children and their services: Developing a European Approach. Kättesaadav <http://www.grandirabruelles.be/Publications/Europe/policydocEN.pdf>.

<sup>24</sup> Australian Government Department of Education, Employment and Workplace (2009). Belonging, Being and Becoming. The Early Years Learning Framework for Australia.

peab teenuste pakkumine olema paindlik, seda nii lahtiolekuaegade kui programmi sisu poolest.

2. ECEC pakkumine **peab toetama osalust, tugevdama sotsiaalset sidusust ja edendama mitmekesisust**. Edukas kaasamine tähendab koostööl põhinevat lähenemist, kuhu kaasatakse nii kohalikud organisatsioonid kui kogukonna liikmed ning austatakse ja hinnatakse lapsevanemate töökspidamisi, vajadusi ja kultuurilisi iseärasusi. Taoline lähenemine tagab selle, et kõik lapsed ja perekonnad on ECEC süsteemi teretulnud. Samuti tuleb edendada proaktiivset lähenemist julgustamaks kõiki perekondasid ECEC teenuseid kasutama. Selles valdkonnas töötavad inimesed peavad olema koolitatud nii, et nad aitavad lapsevanematel ja perekondadel väärtustada ECEC teenuseid ning oskavad neile kinnitada, et nende töökspidamisi ja kultuurilisi iseärasusi võetakse arvesse. Selliseid põhimõtteid saab lapsevanematele levitada näiteks ECEC-d toetavates vanemlusprogrammides. Edukas kaasamine eeldab seega tihedat koostööd ECEC valdkonnas töötavate inimeste, tervishoiu ja sotsiaalvaldkonna töötajate, kohalike omavalitsuste ning haridussektori töötajate vahel.

### Töötajad

3. **Kõrgelt kvalifitseeritud töötajad**, kelle väljaõpe ja seda toetav täiendkoolitussüsteem võimaldab neil täita professionaalset rolli. Mõistmine, et ECEC valdkonnas töötavad inimesed on spetsialistid on võtme tähendusega. Nende professionaalne areng omab tohutut mõju nende pedagoogilistele oskustele, mis omakorda mõjutab laste hakkama saamist. Seetõttu tuleb luua ühised haridus- ja koolitusprogrammid kõigile neile, kes töötavad ECEC valdkonnas. Niimoodi on võimalik edendada ühist tegevuskava ja arusaamist alushariduse kvaliteedist.
4. **Toetavad töötingimused**, sh professionaalne juhtimine, mis toetab nii hindamist, tagasisidet, planeerimist, meeskonnatööd kui ka koostööd partneritega. Head töötingimused aitavad hoida töötajaskonna püsivana. Poliitiliste meetmetega on võimalik mõjutada ECEC struktuurilist kvaliteeti ja seeläbi muuta töötamine selles valdkonnas atraktiivseks. Nii saab regulatsioonidega mõjutada lasteaia- ja hoiurühmade suurust, täiskasvanute ja laste omavahelist suhtarvu rühmas, tööaega ja palgataset. Nii on heade töötingimuste abil võimalik vähendada personali voolavust.

### Õppekava

5. Pedagoogilistel eesmärkidel, väärtustel ja lähenemistel põhinev õppekava, mis toetab **laste terviklikku potentsiaali**. Laste haridus ja hoid, sh nende kognitiivne, sotsiaalne, emotsionaalne, füüsiline ja keeleline areng on olulised. Õppekava peaks sätestama ühised eesmärgid, väärtused ja lähenemised, mis lähtuvad ühiskonna ootustest väikelaste hariduse ja hoiu süsteemi rollile laste tervikliku potentsiaali arengus. Kõik lapsed on aktiivsed ja pädevad õppijad, kelle mitmekesiseid kompetentse peab õppekava toetama. Samas peab õppekava rakendamine toimuma avatud raamistikus, kus kõigi laste erinevate huvide ja vajadustega on terviklikult arvestatud. Hästi tasakaalustatud hariduse ja hoiu kombineerimine edendab laste subjektiivset heaolu, positiivset enesehinnangut, füüsilist arengut ja sotsiaalset ning kognitiivset arengut. Laste kogemusi ja aktiivset osalust tuleb toetada ja mõista. Samuti on õppimine läbi mängu oluline ning seda tuleb toetada.
6. Õppekava, mis kohustab töötajaid **tegema koostööd laste, kolleegide ja lapsevanematega ning reflekteerima oma tegevusi**. Õppekava on oluline instrument, mille abil on võimalik ergutada laste, vanemate ning ECEC valdkonna töötajate omavahelist suhtlust ja usaldust. See omakorda toetab laste arengut ja õppimist. Õppekava saab suunata ECEC korraldust ning konteksti, sh võib kohalikul tasandil õppekava kaudu määratleda iga asutuse praktikad ning prioriteedid. Oluline faktor

arendamiseks koostööl põhinevat õppekava on iga töötaja võimekus analüüsida oma enda tegevust, võimekus mõista, mis on olnud efektiivne ning koostöös kolleegidega arendada uusi teadmistel põhinevaid lahendusi. ECEC kvaliteeti saab tõhustada, kui töötajad annavad teistele osalistele mõista, kuidas õppekava rakendatakse ning võtavad arvesse oma asutustes olevate laste, nende vanemate ja ülejäänud kollektiivi vajadusi. Õppekava saab seda lähenemist tõhustada, kui toetab laste õppimises eksperimenteerimist ja innovatsiooni ning soodustab koostööd vanematega selgitamiseks välja, kuidas ECEC saab toetada laste arengut ja õppimist.

### Seire ja hindamine

7. Seire ja hindamine on vajalikud selleks, et anda kohalikule ja riiklikule tasandile **informatsiooni, kuidas poliitilisi meetmeid ning praktikaid edasi arendada**. Informatsiooni vahetamine toetab ühtset planeerimist, järelevalvet, hindamist ja väikelaste ECEC arendamist tagades nii kõigi süsteemi tasandite kvaliteetse koostöö. Seire ja hindamine on efektiivsed, kui informatsioon ja andmed, mida teenusepakkujatelt küsitakse on samas formaadis, mida kogutakse kohalikelt omavalitsustelt ja teistelt süsteemi osalistelt.
8. Seire ja hindamine peab olema **lapse parimate huvides**. Seiret ja hindamist viiakse läbi selleks, et toetada lapsi, perekondi ja kogukondi. Seega kõik huvigrupid, sh ECEC valdkonna töötajad, peavad olema kaasatud ja volitatud osalema kõigis seire ja hindamise protsessides. Hindamine peaks keskenduma ECEC süsteemi kvaliteedile, protsessile ja tulemustel. Lapse huvidele ja töötajate kaasamisele keskendumine tugevdab omakorda hariduse ja hoiu korralduse protsessi kvaliteeti.

**Valitsemine** – eelnevate kokkulepete saavutamine on lihtsam, kui arvestatakse järgnevaid põhimõtteid:

9. ECEC valdkonnas tegutsevatel **huvirühmadel on selge ja ühine arusaam oma rollist ja vastutusest** ning nad on teadlikud, et nad peavad tegema koostööd partnerorganisatsioonidega. Kuna ECEC tagamine on oma olemuselt mitmete valdkondade vaheline, siis peavad valitsus, huvirühmad ja sotsiaalpartnerid töötama üheskoos, et tagada edukas teenuste pakkumine. Seadusandluse, regulatsioonide ja soovitude kaudu tuleks luua selged ootused, kuidas koostööl töötav teenuste pakkumine toetab kvaliteetseid lahendusi nii laste, perekondade kui ka kogukondade jaoks.
10. Seadusandlus, regulatsioonid ja/või rahastamine peavad toetama liikumist **universaalse väikelaste ECEC pakkumise** poole nii, et inimestel oleks **seaduslik õigus saada avaliku sektori poolt subsideeritud või rahastatud ECEC teenuseid**. Liikumist selle eesmärgi suunas tuleb regulaarselt jälgida ning teavitada sellest kõiki huvirühmasid. Struktuuraalsed ja seaduslikud kokkulepped, mis seadustavad perekondade ligipääsu ECEC teenuste süsteemile, edendavad teenuste kättesaadavust. Selleks, et toetada ebasoodsas olukorras gruppide ligipääsu on oluline lähtuda universaalset kättesaadavust toetavast lähenemisest. Nii on lisarahastuse toomine valdkonda efektiivne strateegia, kuna suurendab just siserändajate, ebasoodsas olukorras ja madala sissetulekutega peredest pärit laste ligipääsu ECEC süsteemile.

Töörühm teeb ettepaneku kehtestada ECEC süsteemile kvaliteedi eesmärki, mis täiendaks juba olemasolevat kättesaadavust rõhutavat<sup>25</sup> eesmärki. Uueks kvaliteedi kriteeriumiks võiks olla: **2020. aastaks on vähemalt 90% ECEC teenuste pakkumisest hea kvaliteediga – seda mõõdetakse tuginedes esitatud 10-le kvaliteedikriteeriumile**. Seega lubab töörühm täiendada iga esitatud kvaliteedikriteeriumit vähemalt kolme kuni nelja indikaatoriga, mille hulgast liikmesriigid saavad valida omale meelega ning

<sup>25</sup> 2020. aastaks vähemalt 95% lastest vanuses 4 aastat kuni kohustuslik kooliiga peab osalema formaalses lapsehoius.

kohandada need kohalikule kontekstile sobivaks. Töörühm on seisukohal, et jälgida tuleb teenuste kvaliteeti lapse sünnist kuni koolieani, mitte ainult neljandast eluaastast kuni kohustusliku koolieani.

#### 4) Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat

2015. aastal valminud peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuse roheline raamat<sup>26</sup> on peamine siseriiklik poliitikadokument, mis annab perepoliitilisi suuniseid, kuidas edendada eesmärke nagu lastega perede parem toimetulek, vaesuse vähendamine ja sündimuse suurendamine. Erinevate perepoliitiliste meetmete all käsitletakse kogumikus ka alushariduse ja lapsehoiu temaatikat ning tõdetakse, et kohtade kättesaadavuse ning korraldusmudeli kvaliteedi tõstmiseks oleks vaja läbi viia muudatused olemasolevas süsteemis. Rohelises raamatus esitatakse järgnevad alushariduse ja lapsehoiuteenuse süsteemi puudutavad poliitikasoovitused:

**Suurendada alushariduse ja lapsehoiu kättesaadavust, soodustades sealjuures vähekindlustatud perede ja erivajadustega laste osalemist alushariduses.** Seejuures tuleb:

- toetada uute kohtade loomist eelkõige alla 3-aastastele lastele ning laiendada paindliku ja eriilmelise teenuse kättesaadavust;
- luua kõigile lastele alushariduse omandamise võimalused aasta enne kooli;
- kaaluda lasteaia kohatasu maksimummäära lahti sidumist alampalgast;
- võtta kohtade jaotamisel kasutusele vanema soove ja KOV võimalusi parimal moel arvestav e-lahendus, eelistades sealjuures teatud erivajadusega lapsi;
- kohtade puuduse leevendamisel muuta senist lasteaia vastuvõtukorda paindlikumaks ja ajakohasemaks.

**Luu ühtne kvaliteeti ja kättesaadavust toetav alushariduse ja lapsehoiu süsteem, mis kuulub ühe ministeeriumi haldusalasse, vastab ühtsetele kvaliteedinõuetele ja on reguleeritud ühe seaduse raames.**

Seejuures tuleb:

- luua õiguslikud alused nii asutuspõhisele kui formaalsele kodupõhisele teenusele ning alla 1,5-aastastele lastele pakutavale teenusele;
- ühtlustada nõuded, mis on kehtestatud alushariduse ja lapsehoiu sisule, rühmade suurustele, laste ja täiskasvanute suhtarvule ja ruumidele;
- täiendada personali koolitust ja senist töökorraldust.

#### 5) Kokkuvõtte alushariduse ja lapsehoiu süsteemi arendamist puudutavatest soovitustest

Järgnevasse tabelisse (tabel 30) on koondatud eelnevalt käsitletud nelja dokumendi "Euroopa Komisjoni teatis väikelaste hariduse ja hoiu kohta", „Euroopa Liidu Nõukogu järeldused väikelaste hariduse ja hoiu kohta“, alushariduse ja lapsehoiu töörühma poolt välja pakutud kvaliteediraamistik ja Eesti "Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat" soovitused, kuidas alushariduse ja lapsehoiu süsteemi tuleks edasi arendada. Esmalt on välja toodud soovitus ning seejärel märgitud linnukesega, milline organisatsioon või dokument nimetatud soovitust toetas. Kui lahtris linnuke puudub, siis tähendab see seda, et nimetatud

<sup>26</sup> Sotsiaalministeerium (2015). Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat. Kättesaadav: [http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/Perehuvitised/peretoetuste\\_teenuste\\_ja\\_vanemapuhkuste\\_roheline\\_raamat\\_2015.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Perehuvitised/peretoetuste_teenuste_ja_vanemapuhkuste_roheline_raamat_2015.pdf)

organisatsioon või dokument vastavat soovitusi otseselt välja ei toonud. Kui dokumendis oli soovitus oluliselt täiendatud, siis on see samuti lahtrisse märgitud. Nii on võimalik tabeli abil eristada, mille poolest käsitletud dokumentide soovitusel alushariduse ja lapsehoiu süsteemi arendamiseks omavahel erinevad.

Tabel 30. Soovitused alushariduse ja lapsehoiusteemi arendamiseks (allikas: autorite koostatud)

	Euroopa Komisjon	Euroopa Liidu Nõukogu	Rahvusvaheline alushariduse ja lapsehoiu töörühm	Eesti roheline raamat
ECEC süsteemi kaudu tuleks edendada sotsiaalset sidusust	✓		✓ Lisaks: tuleb arvestada lapsevanemate töökspidamise ja kultuuriliste iseärasustega.	
Võrdsetel võimalustel põhineva juurdepääsu tagamine ja ECEC kohtade kättesaadavaks muutmise ebasoodsas olukorras (sh vähemused ja sisserrändajad) ja erivajadustega laste jaoks	✓	✓	✓ Lisaks: ECEC koht peab lastele olema kättesaadav alates sünnist kuni kohustusliku koolieani. Kõigil on õigus saada avaliku sektori poolt subsideeritud või rahastatud ECEC teenuseid. Lahtioleku aegade ja teenuse sisu paindlikus tagamaks vanemate huvi.	✓ Lisaks: uute kohtade loomine eelkõige alla 3-aastastele lastele. Alla 1,5-aastaste laste teenusele luua õiguslikud alused.
Lua õiguslikud alused nii asutuspõhisele kui formaalsele kodupõhisele teenusele				✓
Kaaluda lasteaia kohatasu maksimummäära lahti sidumist alampalgast				✓
Võtta kohtade jaotamisel kasutusele vanema soov ja KOV võimalusi parimal moel arvestav e-lahendus, eelistades sealjuures teatud erivajadusega				✓

	Euroopa Komisjon	Euroopa Liidu Nõukogu	Rahvusvaheline alushariduse ja lapsehoiu töörühm	Eesti roheline raamat
Kohtade puuduse leevendamisel muuta senist lasteaia vastuvõtukorda paindlikumaks ja ajakohasemaks				✓
Edendada ECEC teenuste seiret ja hindamist	✓	✓ Lisaks: koostöö rahvusvaheliste organisatsioonidega.	✓ Lisaks: kogutav informatsioon ja andmed peavad olema ühes formaadis ning lapse parimates huvides.	
Tõhusate rahastamismudelite väljatöötamine ning sobiva tasakaalu leidmine avaliku ja erasektori investeeringute vahel	✓	✓ Lisaks: suunatud rahastamine on ka tõhus, sh valdkonna arendamiseks EL-i vahendite kasutamine.	✓	
Õppekava kvaliteedi tagamine, sh tasakaal kognitiivsete ja mittekognitiivsete tahkude vahel	✓	✓ Lisaks: mängimine on ka oluline osa õppimisest.	✓ Lisaks: kombineerides hariduse ja hoiu komponente peab õppekava arvestama kõigi laste erinevate huvide ja vajadustega. Õppimine läbi mängu oluline. ECEC teenused peavad olema lapsekesksed, sh tuleb laste arvamust kuulda võtta ja väärtustada.	

	Euroopa Komisjon	Euroopa Liidu Nõukogu	Rahvusvaheline alushariduse ja lapsehoiu töörühm	Eesti roheline raamat
<b>Kõrgelt kvalifitseeritud töötajad ning nende professionaalsuse edendamine</b>	✓	✓ Lisaks: elukutse prestiiži tõstmine	✓ Lisaks: haridusprogrammid kõigile ECEC valdkonna töötajatele peavad olema ühised.	✓
<b>Töötajate töötingimuste edendamine</b>		✓	✓	
<b>Töötajate saamise, koolitamise ja töö hoidmise poliitika arendamine</b>	✓	✓	✓	
<b>Parandada ECEC personali soolist vahekorda</b>	✓	✓		
<b>Võtta kasutusele ECEC süsteem, milles lapsehoiuteenus ja alusharidus on ühendatud</b>	✓	✓		✓ Lisaks: süsteem peaks kuuluma ühe ministeeriumi haldusalasse ja olema reguleeritud ühe seaduse raames. Teenuse pakkumise nõuded on ühitatud.
<b>Muuta lastele lihtsamaks üleminek perekonnast ECEC süsteemi ja järgmisele haridustasemele</b>	✓	✓		

	Euroopa Komisjon	Euroopa Liidu Nõukogu	Rahvusvaheline alushariduse ja lapsehoiu töörühm	Eesti roheline raamat
Teenuse kvaliteedi edendamine ning peamiste sidusrühmade kaasamine arendusprotsessi	✓	✓	✓  Lisaks: seaduste, regulatsioonide või soovituste kaudu tuleb selgelt välja tuua, kuidas valitsuse, huvirühmade ja sotsiaalpartnerite koostööl töötav teenuste pakkumine toetab kvaliteetseid lahendusi.	
Lapsevanemate toetamine ja tihe koostöö perekonnaga.		✓	✓  Lisaks: just õppekava abil tuleks soodustada laste, vanemate ja ECEC valdkonna töötajate koostööd ja oma tegevuse reflekteerimist.	

#### 4.4.2 Välisriikide kogemused alushariduse ja lapsehoiu korraldamisel

Eelnevatest poliitikasoovitustest selgus, et alushariduse ja lapsehoiu valdkonna suurimateks väljakutseteks on kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamine. Nendele eesmärkidele tuleks riikidel üheaegselt läheneda, nii et üks prioriteetidest teise arendamise nimel ei kannataks<sup>27</sup>. Seetõttu esitletakse järgnevalt **tuginedes Euroopa riikide kogemustel, kuidas parandada alushariduse ja lapsehoiuteenuste süsteemi kättesaadavust ja kvaliteeti.**

##### 1) Kättesaadavuse tagamine

Eurydice võrgustiku poolt koostatud poliitikaülevaate kohaselt<sup>28</sup> on poliitiliste meetmete abil otseselt võimalik alushariduse ja lapsehoiuteenuste **kättesaadavust mõjutada** selleks:

<sup>27</sup> Eurydice (2014a). Eurydice Policy Brief Early Childhood Education and Care. Kättesaadav:

[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/Eurydice\\_Policy\\_Brief\\_ECEC\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/Eurydice_Policy_Brief_ECEC_EN.pdf)

<sup>28</sup> *ibid.*

- **kohtade jagamise põhimõtete kehtestamisega** alushariduse ja lapsehoiuteenustele.

ECEC teenuste kättesaadavuse tagamiseks on Euroopas levinud kaks versiooni: **esimese kohaselt on kõigil lastel alates teatavast vanusest juriidiline õigus lasteaia kohale** ning teine kaustatav lahendus on **ECEC teenustel osalemise kohustuslikuks tegemine** tavaliselt mingi periood enne algkooli<sup>29</sup>. Sealjuures on oluline, mis vanusest on lapsele koht ECEC süsteemis tagatud ehk kui suur on vahe vanemahüvitise perioodi lõpu ning võimaldatud koha vahel. Eesti kuulub koos Taani, Saksamaa, Malta, Sloveenia, Soome, Rootsi ja Norraga nende riikide hulka, kelle alushariduse ja lapsehoiu kohtade kättesaadavuse tagamist võib pidada üheks efektiivsemaks, sest lastele on koht ECEC süsteemis tagatud, kas vahetult pärast sündi, või hiljemalt vanemahüvitise perioodi lõpuks<sup>30</sup>.

Kohatasu ECEC teenusel varieerub Euroopa riikides tugevalt: pooltes riikides on alates lapse 3. eluaastast teenus lapsevanemale tasuta ehk avaliku sektori poolt finantseeritud, kuid alla 3-aastaste ECEC teenused on enamikes riikides jäetud erasektori pärusmaaks, mille eest peavad lapsevanemad enamasti ka ise tasuma<sup>31</sup>.

Euroopa riikide alushariduse ja lapsehoiuteenuste praktikate analüüsi käsitlevast raportist<sup>32</sup> selguvad **kaks peamist faktorit, mis takistavad ECEC teenuste kättesaadavust:**

- haridusprotsessi vähene mitmekesisus – pakutavad teenused ei ole sobilikud erivajadustega lastele,
- lahtiolekuaegade vähene paindlikkus.

Nii on raportis esile toodud Leedu alushariduse ja lapsehoiu süsteem, kus pole piisavalt haridusprogramme sotsiaalselt vähemkindlustatud peredest, hariduslike erivajadustega, muukeelsetele ja ka kakskeelsetele lastele. Vähest paindlikkust lahtiolekuaegade osas heidetakse aga ette Austriale, kus pole piisavalt asutusi, kus pakutaks ECEC teenuseid ka nädalvahetusel ning Prantsusmaale, kus teenust pakutakse ainult tüüpilistel töötundidel, mistõttu peavad lapsevanemad tihti valima väljaspool ametlikke asutusi pakutavad lapsehoiuteenused.

## 2) Kvaliteedi tagamine

Poliitiliste meetmetega on alushariduse ja lapsehoiuteenuste kvaliteeti võimalik mõjutada järgmiste valdkondade kaudu:

- finantseerimine,
- juhtimine ja reguleerimine,
- seire ja hindamine,
- töötajad ja töökoormus,

<sup>29</sup> Eurydice (2014b). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Kättesaadav: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf)[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf)

<sup>30</sup> *ibid.*

<sup>31</sup> *ibid.*

<sup>32</sup> European Commission (2012). Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving. Kättesaadav: [file:///C:/Users/hali/Downloads/NC0414322ENN\\_002.pdf](file:///C:/Users/hali/Downloads/NC0414322ENN_002.pdf)

- õppimise ja õpetamise programm<sup>33</sup>.

Järgnevalt tuuakse välja välisriikide kogemused kvaliteedi arendamisel nendes valdkondades.

## 2.1 Finantseerimine

Uuringutest on välja tulnud, et mida enam investeeritakse lastesse nende varajases lapsepõlves, seda vähem peab tegema investeringuid nende hilisemates eluetappides<sup>34</sup>. Seetõttu võiks alushariduse ja lapsehoiu finantseerimist näha kui head investeringut. Tegelik reaalsus on aga vastupidine ehk Euroopa Liidu riikide avaliku sektori kulutused alusharidusele ja lapsehoiule on võrreldes muude vanuserühmade hariduskulutustega kõige madalamad<sup>35</sup>.

Olenemata sellest on enamikes Euroopa riikides **ECEC pakkumine riikide poolt tugevalt subsideeritud** nii, et suurem osa kuludest kantakse avalikest vahenditest. Keskmiselt pidid perekonnad 2008. aastal Euroopa Liidu liikmesriikides katma 14,4% kõigist kuludest, mis on seotud alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumisega<sup>36</sup>. Cleveland ja Krashinsky<sup>37</sup> on välja toonud, et ECEC süsteemi subsideerimine on oluline, sest majanduslikult keerulises olukorras perekondadel on endiselt puudulik ligipääs alushariduse ja lapsehoiuteenustele. Selleks, et muuta teenused rohkematele lapsevanematele kättesaadavaks, subsideerivad riigid seda mitmel moel: makstakse **otse teenuse pakkujatele; maksusoodustuste kaudu; vaušerite andmisega lapsevanematele**, mille eest nad saavad teenuseid osta; **kohatasu vähendamine** või kohatasust vabastamine olenevalt näiteks lapsevanemate **sissetulekust, laste arvust** perekonnas, **laste vanusest, tööturu staatusest** jne<sup>38</sup>. Seega on riikidel ECEC süsteemi rahastamise kaudu võimalik parandada ka teenuste kättesaadavust, samas loob rahastuse suurendamine ka võimalused kvaliteedi arenguks.

Eurydice raportis<sup>39</sup> on välja toodud, et kõige levinumaks alushariduse ja lapsehoiuteenuste rahastamise skeemiks on **riigi ja kohalike omavalitsuste vahendite kombineerimine**. Tihtipeale katab üks tasand tegevuskulud ning teine tasand vastutab infrastruktuuri eest. Samas ei eksisteeri siinpuhul kindlat reeglit kumb tasand kumba eest vastutab. Samuti on kolmandikus Euroopa Liidu liikmesriikides levinud, et nooremate laste alushariduse ja lapsehoiuteenused finantseerib kohalik omavalitsus, samal ajal kui vanemate laste osalus kaetakse nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste eelarvest.

## 2.2 Juhtimine ja reguleerimine

See, kuidas alushariduse ja lapsehoiu süsteemi juhitakse, mõjutab oluliselt kogu süsteemi kvaliteeti<sup>40</sup>. Pea pooltes Euroopa Liidu riikides on haridusvaldkonna ministeerium vastutav kogu alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumise ja koordineerimise eest, samas kui ülejäänud riikides on haridusvaldkonna

<sup>33</sup> Eurydice (2014a). Eurydice Policy Brief Early Childhood Education and Care. Kättesaadav: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/Eurydice\\_Policy\\_Brief\\_ECEC\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/Eurydice_Policy_Brief_ECEC_EN.pdf)

<sup>34</sup> Lamb (1998). Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences, in W. Damon et al, Handbook of Child Psychology.

<sup>35</sup> OECD (2009). Doing better for children (2009). Kättesaadav: <http://www.oecd.org/els/family/doingbetterforchildren.htm>

<sup>36</sup> European Commission (2012).

<sup>37</sup> Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2002). Financing ECEC services in OECD countries. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/edu/school/28123665.pdf>

<sup>38</sup> Eurydice (2014b).

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> UNESCO (2004). Education for All- the quality imperative. Kättesaadav: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>

ministeeriumi vastutada vaid algkoolile eelnevad 2–3 aastat<sup>41</sup>. Seega on Euroopa Liidu riikides levinud **kaks korraldusmudelit**, mille alusel alushariduse ja lapsehoiuteenuseid pakutakse.

Esimese ja enamlevinud mudeli ehk nn **eraldatud mudeli puhul** on kohad alusharidust või lapsehoiuteenust osutavates asutustes struktureeritud lähtuvalt laste vanusest: enamasti eristuvad vanuserühmad 0–3 ja 3–6. Vastutus teenuse korralduse, reguleerimise ja rahastamise eest on samuti jagatud mitme ministeeriumi vahel. Haridussuunised rakenduvad tavaliselt ainult 3–6-aastastele lastele, samal ajal kui nooremale vanuserühmale pakutakse enamasti lapsehoiuteenust. Nõuded töötajate kvalifikatsioonile on olenevalt osutatava teenuse tüübist samuti erinevad ning õigus teenust saada sõltub paljuski lapse vanusest. Tavaliselt on just vanemal vanuserühmal seadusest tulenev õigus lasteaiakohale. Eraldatud mudel on kasutusel Belgias, Tšehhis, Itaalias, Küprosel, Luksemburgis, Poolas ja Slovakkias.<sup>42</sup>

Teise, nn **ühtse mudeli kohaselt** on eri vanusegruppidele suunatud lapsehoiukoht organiseeritud ühe-etapilisena samas asutuses. Süsteem kuulub ühe ministeeriumi haldusalasse (tüüpiliselt haridusvaldkonda juhtiv ministeerium) ning laste hoidmist ja harimist peetakse osaks terviklikust alusharidusest. Samuti on kogu perioodi vältel tagatud sarnase kvalifikatsiooniga personal (tavaliselt nõutud kõrgharidus) ning tervele perioodile rakendub õppekava või haridussuunised. Enamasti on selle mudeli puhul tegemist hüvega, millele on lastel seaduses sätestatud õigus üsna varasest east alates. Ühtne mudel on kasutusel Põhjamaades, Balti riikides, Horvaatias ja Sloveenias. Samas on ka riike, kus ühtse mudeli korral 1–2 aastat enne kohustuslikku alghariduse algust pakutakse alusharidust lasteaias või selleks eraldi loodud eelkoolides. Selline süsteem on kasutusel Lätis, Leedus, Soomes ja Rootsis.

Mitmetes Euroopa riikides on alushariduse ja lapsehoiu mudelis nii ühtse kui eraldatud mudeli komponente. Kuigi alushariduse juhtorgan on sama, võib noorematele ja vanematele lastele pakutav hoiuteenus erineda personalile seatud nõuete, ettevalmistuse ning finantseerimise poolest. Näiteks Bulgaarias, Taanis, Saksamaal, Hispaanias ja Austrias pakutakse alusharidust eraldi asutustes, kas noorematele või vanematele lastele või samas asutuses kõigile vanuserühmadele.

**Kodus pakutavatele alushariduse ja lapsehoiuteenustele on enamikes Euroopa riikides seatud kriteeriumid.** Belgias, Taanis, Saksamaal, Prantsusmaal, Soomes ja Ühendkuningriikides moodustavad olulise osa kogu alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumisest just noorematele vanuserühmadele kodus pakutavad teenused. Kuid Saksamaal ja Prantsusmaal rakenduvad kõigile alla 3-aastastele lastele, olenemata sellest, kas teenust pakutakse kodus või asutuses, ühesugused seadused ja nõuded. Nendes riikides, kus ECEC süsteemile kehtivad hariduslikud nõuded, rakendatakse neid nii kodus kui asutuses pakutavatele teenustele, kuid Belgias ja Prantsusmaal ei pea kodus pakutav teenus vastama hariduslikele nõuetele. Kui kodus pakutavad teenused on reguleeritud, siis on lapsehoidjal lubatud üheaegselt hoida 4–6 last. Lapsehoidjalt, kes pakuvad hoiuteenust kodus, ei nõuta üldiselt sama kõrget kvalifikatsiooni kui asutuses töötavatel inimestel. Levinud tava kohaselt peavad nad läbima vaid võrdlemisi lühikese koolituse, mille maht jääb olenevalt riigist vahemikku 18–300 tundi. Ainult kuues riigis (Taanis, Küprosel, Luksemburgis, Maltal, Šotimaal ja Norras) kehtivad kodus lapsehoiuteenust pakkuvatele inimestele samad kvalifikatsiooninõuded, mis ECEC teenust pakkuvate asutuste personalile. Neljas riigis (Belgias, Iirimaa,

<sup>41</sup> Eurydice (2014a).

<sup>42</sup> *Ibid.*

Slovakkias ja Liechtensteinis) ei nõuta kodus lapsehoiuteenust pakkuvatelt inimestelt erialast ettevalmistust.  
43

**Ühtse mudeli alusel toimivat alushariduse ja lapsehoiu süsteemi peetakse kvaliteetsemaks**, kuna tervele süsteemile rakenduvad ühesugused eesmärgid, regulatsioonid, rahastuspõhimõtted, teenustele pääsemise nõuded, toetused, õppekava ja töötajate kvalifikatsiooninõuded<sup>44</sup>. Mõningad juhtumiuuringud<sup>45</sup> on lausa tõestanud, et **tuues kogu alushariduse ja lapsehoiu süsteemi koordineerimise ühe ministeeriumi haldusalasse on see kokkuvõttes avaliku sektori jaoks odavam**. Eraldatud mudelile võib jällegi ette heita nende samade põhimõtete erinevat rakendumist olenevalt lapse vanusest ja asutusest, kus ta viibib. Kuid selleks, et eraldatud mudelist tulenevaid võimalikke kahjulikke mõjusid ennetada, on taolistes süsteemides kasutusel erinevad meetmed nagu näiteks Iirimaa kasutusel olevad ministeeriumite vahelised koordineerimiskeskused<sup>46</sup> või ühine töötajate koolitussüsteem ning kvalifikatsiooninõuded.<sup>47</sup>

Euroopa Komisjoni raport<sup>48</sup> on välja toonud, et tegelikkuses on korraldusmudelite vaheline eristus muutunud häguseks, sest **mitmed eraldatud mudeliga riigid rakendavad algselt vanematele vanuserühmadele mõeldud meetmeid üha enam ka noorematele vanuserühmadele**. Levinud esimeseks sammuks on hariduslike suuniste rakendamine noorematele vanuserühmadele. Hariduslikud nõuded ECEC teenuste programmile määratletakse, kas samades alusdokumentides, mis rakenduvad kõigile vanuserühmadele (nagu näiteks Iirimaa), ja/või siis eraldi nooremate ja vanemate vanuserühmade lapsehoiuteenuseid reguleerivates seadustes (nagu näiteks Belgias, Kreekas, Hispaanias, Maltal, Ungaris, Rumeenias ja Türgis). Enamasti töötatakse hariduslikud nõuded välja koostöös haridusvaldkonda juhtiva ministeeriumiga, või rakendatakse otse kõigile vanuserühmadele haridusvaldkonna ministeeriumi poolt. Mudelite vahelist hägusust toob kaasa ka levinud praktika, mis seab nooremate vanuserühmadega tegelevale personalile pedagoogilise kõrghariduse nõude. Seda on tehtud Kreekas, Prantsusmaal, Portugalis ja Türgis. Raportis jõutakse järeldusele, et eraldatud ECEC mudelid on Euroopas muutumas ühtsemaks, sest **alusharidusele iseäralikke nõudeid rakendatakse aina rohkem ka lapsehoiuteenustele**.

### 2.3 Seire ja hindamine

Ulatuslik alushariduse ja lapsehoiu süsteemi seire ning hindamine suurendavad korraldusmudeli kvaliteeti<sup>49</sup>. Andmete kogumine ja jälgimine võib näiteks anda teavet, kas kõigil lastel on ligipääs alushariduse ja lapsehoiuteenustele, finantsjärelevalve abil saab aga parandada süsteemi efektiivsust ning kulutõhusust. OECD kohaselt<sup>50</sup> aitab korraldusmudeli seire selgitada välja alushariduse ja lapsehoiu

<sup>43</sup> *ibid.*

<sup>44</sup> UNESCO. (2010). Early Childhood Care and Education, Regional Report. Europe and North America (p. 132). Kättesaadav: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189211e.pdf>

<sup>45</sup> Eurydice (2014a).

<sup>46</sup> Panteia (2013). Quality in Early Childhood Education and Care. European Parliament. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495867/IPOLCULT\\_ET%282013%29495867\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495867/IPOLCULT_ET%282013%29495867_EN.pdf)

<sup>47</sup> UNESCO. (2010)

<sup>48</sup> European Commission (2012).

<sup>49</sup> European Commission (2012).

<sup>50</sup> OECD (2012). Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. Paris: OECD. Kättesaadav: <http://stofnanir.hi.is/rannung/sites/files/rannung/Starting%20Strong%20III.pdf>

süsteemi puudujääd ja probleemid ning parandab seeläbi teenuste pakkumist, mis omakorda mõjub positiivselt lapse arengule.

Seetõttu on ECEC süsteemi kvaliteedi tagamiseks äärmiselt olulise tähtsusega kehtestatud standardite ja regulatsioonide paikapidavuse hindamine. Enamikes riikides rakendatakse kahte tüüpi hindamist: uued teenusepakkujad peavad läbima **akrediteerimise protsessi** ning olemasolevatele rakendatakse regulaarselt **välis hindamist**, et selgitada välja nende vastavus kehtivatele normidele.

Eurydice raporti<sup>51</sup> kohaselt toimub pea kõikides Euroopa riikides teenusepakkujate akrediteerimine ja väline hindamine ning enamikus riikides sätestatakse alusharidust ja lapsehoiusüsteemi reguleerivate õigusaktidega ka see, mida täpsemalt tuleb akrediteerimise ja välise hindamise puhul arvesse võtta. Enamasti hinnatakse just tervishoiu ja ohutusnormidele vastavust, kehtivate töötajate suhtarvude paikapidavust ja personalile kehtestatud kvalifikatsiooninõuete järgimist. Kuigi Euroopa riikide akrediteerimise süsteemide ja välisehindamise protseduuride vahel on palju erinevusi, siis suures osas riikides **on vanematele vanuserühmadele pakutavate teenuste hindamine põhjalikum ja ulatuslikum kui noorematele vanuserühmadele pakutavate teenuste hindamine**. Nii hinnatakse näiteks Slovakkias ECEC teenuste pakkumisel 0–3-aastastele nende vastavust ainult tervise- ja ohutusnõuetele, samas kui 3–6-aastastele pakutavad teenused peavad olema kooskõlas töötajatele, juhtimisele, vanemate rahulolule, laste subjektiivsele heaolule ja õpitulemustele kehtestatud nõuetele.

Peale ECEC teenusepakkujate välise hindamise on levinud ka nende **sisehindamine**, mida teostatakse siis teenusepakkujate endi poolt.<sup>52</sup> Belgias, Soomes, Hispaanias, Rootsis ja Ühendkuningriikides viiakse läbi nii ECEC süsteemi välis- kui ka sisehindamist, samas kui Horvaatias ja Leedus teostatakse ainult välishindamist.

Tegelikkuses annab alushariduse ja lapsehoiuteenuste seire ja hindamine väga vähe informatsiooni selle kohta, kuivõrd efektiivseks võib süsteemi pidada<sup>53</sup>. On küll võimalik teada saada, kas alushariduse ja lapsehoiusüsteemis osalevate laste arv on kasvanud, kas kohtade pakkumine vastab nõudlusele, milliseid kvaliteedi tagamise elemente kasutatakse, kuid ei ole võimalik hinnata seda, kuivõrd loodud süsteem tegelikult toetab laste arengut. Samas nenditakse Euroopa Komisjoni raportis<sup>54</sup>, et **kvaliteedi tagamine on tugevam nendes riikides, kus alushariduse ja lapsehoiu süsteemi väline ja sisemine hindamine on kohustuslikud** ning kus regulaarselt kogutakse informatsiooni olemasoleva süsteemi toimimise kohta.

## 2.4 Töötajad ja töökoormus

Alushariduse ja lapsehoiu süsteemis töötavad inimesed ning seal kehtivad töötingimused määratlevad oluliselt teenuse kui protsessi kvaliteedi. ECEC valdkonnas töötavad kõrgelt haritud ja eriettevalmistusega inimesed on enam võimelised looma kvaliteetseid suhteid lastega ning seeläbi tagama turvalist, järjepidevat, osavõtlikku, julgustavat ja rahuldust pakkuvat keskkonda<sup>55</sup>.

Enamikes Euroopa riikides tegelevad asutusepõhises ECEC teenuste pakkumises lastega kolme erinevat tüüpi töötajad: **haridustöötajad** (enamasti peavad olema vähemalt bakalaureusekraadiga), **hooldustöötajad**

<sup>51</sup> Eurydice (2014a).

<sup>52</sup> European Commission (2014).

<sup>53</sup> European Commission (2014).

<sup>54</sup> European Commission (2014).

<sup>55</sup> Eurydice. (2009). Early childhood education and care in Europe: tackling social and cultural inequalities. Brussels: EACEA, Eurydice. Kättesaadav: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/098EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/098EN.pdf)

(enamasti nõutud vähemalt keskhariduse või kesk-erihariduse läbimine) ja **abitöötajad** või **assistendid** (vähemalt keskharidusega või puuduvad hariduslikud nõuded sellele ametikohale). Kõigis Euroopa riikides töötavad asutustes, kus pakutakse teenust vanema vanuserühma lastele haridustöötajad ning kahe kolmandikus noorematele lastele mõeldud asutustes on samuti tööl haridustöötajad. Prantsusmaal, Itaalias, Portugalis ja Islandil peavad vanema vanuserühma lastega töötavad inimesed omama vähemalt magistrikraadi, samal ajal kui kümnes riigis (Belgia, Tšehhi, Itaalia, Küpros, Luksemburg, Poola, Rumeenia, Ühendkuningriigid, Liechtenstein ja Šveits) ei nõuta nooremate vanuserühmadega tegelevatelt töötajatelt enam kui keskharidust.<sup>56</sup>

CoRe uuringust<sup>57</sup> selgus, et **abitöötajatel või assistentidel on alushariduse ja lapsehoiu süsteemis väga suur roll**, kuna tavaliselt on just nemad need, kes loovad esimese kontakti nii laste kui ka nende vanematega. Pea pooltes Euroopa riikides võivad asutused olenemata laste vanusest endale appi palgata abitöötajaid, kuid tihtipeale on just nendel, kel on lapsega kõige enam otseseid kontakte, kõige madalam kvalifikatsioon.<sup>58</sup> Kuna abitöötajatel puuduvad teadmised, kuidas tegelikult haridustöötajaid nende tegevustes toetada, siis alandab abitöötaja madalam kvalifikatsioon kogu süsteemi hariduslikku progressi ning selle võimalikku positiivset mõju lapse arengule.<sup>59</sup> Leedu juhtumiuuringust selgus<sup>60</sup> näiteks, et abitöötajad ei tea, kuidas lastega tegelikult peaks käituma: kuidas peaks nendega rääkima, raamatuid lugema ja ühiseid tegevusi läbi viima. Samuti ei olnud abitöötajatel kunagi võimalust osaleda meeskonna koosolekutel, täiendkoolitustel, ühises planeerimises ega ka asutuse pedagoogilises arendusprotsessis. Need tõendid näitavad, et on **väga oluline, et kõigil alushariduse ja lapsehoiu valdkonna töötajatel oleks võimalus oma oskusi ja teadmisi täiendkoolituse kaudu arendada**.

Samuti on uuringutest selgunud<sup>61</sup>, et alusharidust ja lapsehoiuteenust pakkuvate asutuste juhtkonnal on oluline roll teenuse kvaliteedi määramises – **laste areng on igakülselt parem asutustes, mida juhib tugev juhtkond**. Nii tagab tõhus asutuse juhtimine erinevate teenuste kättesaadavuse kõigile erinvatele sihtgruppidele, kogukonnatunde suurendamise asutuses, toetab töötajate professionaalset arengut, innustab meeskonnatööd, toetab informatsiooni paremat jagamist asutuse sees ning edendab kvaliteetset teenuste juhtimist ja hindamist<sup>62</sup>.

Euroopa riikides on kehtestatud ECEC valdkonna asutuste juhtidele erinevad kvalifikatsiooninõuded<sup>63</sup>. Osades riikides peavad asutuste juhid olema läbinud vaid gümnaasiumi- või rakenduskõrghariduse, teistes riikides nõutakse juhtidelt, kas bakalaureuse- või isegi magistrikraadi. Neljas Euroopa riigis (Taanis, Iirimaa,

<sup>56</sup> Eurydice (2014b).

<sup>57</sup> CoRe (2011). Competences Requirements in Early Childhood Education and care (Study for the European Commission DG Education and Culture). Kättesaadav: <http://www.vbjk.be/files/CoRe%20Final%20Report%202011.pdf>

<sup>58</sup> Eurydice (2014b).

<sup>59</sup> European Commission (2014).

<sup>60</sup> CoRe (2011).

<sup>61</sup> Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Blatchford, I.-S., & Taggart, B. (2004). The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project (Project Final Report) Kättesaadav: <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/e/eppe%20final%20report%202004.pdf>

<sup>62</sup> Bennett, J. (2012). ECEC for Children from Disadvantaged Backgrounds: Findings from a European Literature Review and Two Case Studies. Brussels: EC DGEAC. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/education/moreinformation/doc/ecec/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/moreinformation/doc/ecec/report_en.pdf)

<sup>63</sup> Eurydice (2014a)

Rootsis ja Ühendkuningriikides) ei kehti alushariduse ja lapsehoiuteenust pakkuvate asutuste juhtidele ühtegi ametlikku kvalifikatsiooninõuet. Tegelikult on hariduslikust kvalifikatsioonist hoopiski olulisem väljaõppe sisu. Nii nõutakse näiteks Taanis, Rootsis ja Ühendkuningriikides, et **asutuse juhtidel oleks selle töö tegemiseks piisav kompetents**. Samuti on oluline, et asutuste juhtide valimine on läbipaistev ja sõltumatu ning enne ametisse astumist läbiks nad välishindamise.

Kuid kvaliteetne tööjõud ei tähenda ainult seda, milline on töötajate eelnev kvalifikatsioon, vaid ka seda, **kuivõrd toetatakse ECEC valdkonna töötajate täiendkoolitust**. CoRe uurimisprojektist<sup>64</sup> selgus, et täiendkoolitustel käimine on alushariduse ja lapsehoiu süsteemi töötajate jaoks oluline seepärast, et aitab viia nende tegevuse vastavusse ühiskonna pidevalt muutuvate ootustega. Pidev enesetäiendamine aitab ECEC valdkonna töötajatel parandada teadmisi, tõsta kvalifikatsiooni, arendada professionaalseid oskusi<sup>65</sup>. Ometigi on täiendkoolitus haridus- ja hooldustöötajatele kohustuslik vaid pooltes Euroopa riikides, enam on see levinud vanemate lastega tegelevate töötajate jaoks. Samas Taanis, Iirimaa, Küprosel, Rootsis ja Norras ei kehti mingeid ametlikke nõudeid, et töötajad peavad täiendkoolitustel osalema ehk see on personali enda vaba valik.

Peale töötajate kvalifikatsiooni **mõjutab ka töökoormus oluliselt alushariduse ja lapsehoiuteenuste süsteemi kvaliteeti**<sup>66</sup>. Nii määratleb töökoormust kirjeldav näitaja, laste ja personali suhtarv, suures osas ära selle, kuivõrd volav on asutuse töötajaskond. Mida suurem on töökoormus, seda enam on ka töölt lahkujaid. Madalam laste ja personali suhtarv ning väikesemad grupid suurendavad laste ja töötajate vahelist mõtestatud suhtlemist<sup>67</sup>. Euroopa Komisjoni uuringust<sup>68</sup> selgub samamoodi, et suuremates või liiga kõrge suhtarvuga laste rühmades on haridustöötajatel keerulisem õppekava vastavalt laste vajadustele individualiseerida.

Kui laste ja töötajate suhtarv ECEC asutuses on reguleeritud, siis levinud praktika kohaselt peab nooremate kui 3-aastaste laste rühmas olema enam töötajaid kui vanemate laste rühmas<sup>69</sup>. Eraldatud mudeliga riikides on erinevused vanuserühmade vahel tavaliselt suuremad. Nii peab näiteks Soomes alla 3-aastastele osutatud teenusel iga 4 lapse kohta olema 1 töötaja, samas kui üle 3-aastaste kohta peab iga 7 lapse kohta olema 1 töötaja. Erinevused personali suhtarvus on kõige suuremad aga Belgias, kus nooremate laste kohta on rühmas nõutud iga 6–7 lapse kohta 1 töötaja, kuid vanemate laste rühmas peab iga 20 lapse kohta olema üks töötaja.

## 2.5 Õppimise ja õpetamise programm

OECD kohaselt<sup>70</sup> peaks ECEC programm ühendama hooldusele ja õpetamisele iseäralikud omadused. Terviklik ja mitmeotstarbeline õppekava selgelt defineeritud eesmärkidega kindlustab selle, et ECEC

<sup>64</sup> CoRe. (2011).

<sup>65</sup> Bleach, J. (2013). Using action research to support quality early years practice. *European Early Childhood Education Research Journal*, 21(3): 370-379.

<sup>66</sup> Eurydice (2014a)

<sup>67</sup> Pianta, R. C., Belsky, J., Vandergrift, N., & Houts, R. (2008). Classroom Effects on Children's Achievement Trajectories in Elementary School. *American Educational Research Journal*, 45, 365–397.

<sup>68</sup> European Commission (2014).

<sup>69</sup> Eurydice (2014b).

<sup>70</sup> OECD. (2004). *Starting Strong-Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care Five Curriculum Outlines*. Paris: OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/31672150.pdf>

töötajad katavad kõik lapse arengu jaoks olulised valdkonnad ning lastel on enne kooli minekut vajalikud teadmised ja oskused<sup>71</sup>. Olulised valdkonnad, mida ECEC programm peaks katma on: kirjaoskus, numbrite tundmine, esmased teadmised info ja kommunikatsiooni tehnoloogiast, loodusteadused, kunstid ja muusika, kehaline kasvatus, mängimine ja valikute tegemine ning enesekehtestamise oskus<sup>72</sup>.

Kõigis Euroopa riikides on riiklikul tasandil, kas haridus- või sotsiaalvaldkonna ministeeriumi poolt **paika seatud õppekava või vähemalt hariduslikud soovitused**. Eurydice raportist<sup>73</sup> selgub, et kõik riigid on laste õppeprotsessile seadnud eesmärgid, kuid enamasti rakenduvad need vanematele kui 3-aastastele lastele. Nooremate laste puhul keskendutakse enam laste hoiule ja mitte niivõrd õpetamisele ja harimisele. Kõikides riikides kehtestatud õppe-eesmärgid katavad laste isiklike, emotsionaalseid ja sotsiaalseid arenguvaldkondi, sh rõhutatakse keele ja suhtlusoskuse arendamise olulisust, mida nõutakse mõningates riikides ka alla 3-aastastele lastele suunatud teenustelt. Raporti kohaselt **nõutakse nii noorematele kui vanematele lastele suunatud programmides laste kehalise arengu tagamist ja tervisekasvatuse edendamist**. Lugemisoskuse, numbrite tundmise ja loogilise mõtlemise arendamist nõutakse aga enamasti vanematele vanuserühmadele suunatud õppekavades või hariduslikes soovitustes. Samuti rõhutatakse kõikide riikide alushariduse õppekavades või hariduslikes soovitustes **mängu kui õppemeetodi olulisust, kuid enamasti on õppekavad võrdlemisi üldsõnalised võimaldades asutustel ise välja arendada oma enda õppekavad ja rakendada meelepäraseid õppemeetodeid**. Eurydice raporti kohaselt peaks alushariduse ja lapsehoiuteenuste praktikad olema lapsekesksed, kuid samal ajal leidma tasakaalu, nii täiskasvanute ja laste poolt juhitud kui grupi ja indiviidide poolt initsieeritud tegevuste vahel.

Euroopa Komisjoni raporti<sup>74</sup> tarbeks läbi viidud juhtumiuuringutest selgus, et Rootsis ja Hispaanias **ollakse mures, et alusharidus on muutumas liiga sarnaseks koolile, mistõttu hakkab see takistama mängu kui õppemeetodi kasutamist**. Nii eelistatakse näiteks Hispaania alushariduse õppekavas mängu kui õppemeetodit teistele lähenemistele ning määratletakse täpselt, kui suur osa õppeprotsessist peaks erinevatel vanuserühmadel sisaldama mängimist.

Samuti on lapsevanemate kaasatus õppeprotsessidesse äärmiselt oluline omades positiivset efekti lapse arengule<sup>75</sup>. Samas selgub Eurydice raportist<sup>76</sup>, et Euroopa riikides on **lapsekeskne vanemate kaasamine õppeprotsessidesse võrdlemisi vähe arenenud**. Ühes kolmandikus Euroopa riikides puuduvad igasugused juhised või soovitused, kuidas lapsevanemaid õppeprotsessidesse kaasata ja neid sealjuures toetada. Enamasti on lapsevanemate kaasamise initsiatiiv jäetud alusharidust ja lapsehoiuteenust pakkuvatele asutustele ehk sõltuvalt asutusest on ka lapsevanemad kaasatud laste õppeprotsessidesse. Mõningad riigid on aga kehtestanud riiklikud nõuded, kuidas lapsevanemaid tuleb õppeprotsessidesse kaasata: korraldada koosolekuid, kahepoolseid lapsevanemate ja töötajate kohtumisi, või andnud välja juhised, kuidas lapsi kodus õppimises abistada. Näiteks Ühendkuningriigis teevad ECEC asutuse töötajad koduviisi ning organiseerivad lapsevanematele seminare. Soomes on jällegi lasteaedades mänguväljakutel spetsiaalsed lapsevanemate alad, kuhu lapsevanemaid oodatakse aktiivselt oma lastega mängima.

---

<sup>71</sup> UNESCO (2004).

<sup>72</sup> OECD (2012).

<sup>73</sup> Eurydice (2014b).

<sup>74</sup> European Commission (2014).

<sup>75</sup> Panteia (2013).

<sup>76</sup> Eurydice (2014b).

### 3) Kokkuvõte välisriikide kogemustest

Alushariduse ja lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks on Euroopa riikides levinud kaks praktikat: kõigil lastel on teatavast vanusest alates juriidiline õigus lasteaiakohale või on teenusel osalemine mingist vanusest alates lausa kohustuslik. Samas on kättesaadavuse edendamiseks oluline ka teenuse paindlikkus – see peaks sobima nii erivajadustega lastele kui olema paindlik lahtioleku aegade osas.

Teenuse kvaliteedi parandamiseks kasutatakse Euroopa riikides peamiselt viide valdkonda kuuluvaid meetmeid, mille eesmärgiks on edendada: finantseerimist, juhtimist ja reguleerimist, seiret ja hindamist, töötajate kvalifikatsiooni ja töökoormust, õppimist ja õpetamise programmi. Riigipoolse rahastamise kaudu saab peale teenuse kvaliteedi edendamise parandada ka selle kättesaadavust. Enamus Euroopa riikides toetatakse avalikest vahenditest mingil moel alusharidust ja lapsehoiuteenust. Nii võidakse näiteks teha lapsevanematele maksusoodustusi, väljastada vautšereid teenuse ostmiseks, vähendada teenuse kohatasu, vabastada lapsevanemad selle maksmisest täielikult või hoopiski toetada otse teenuse pakkujaid.

Alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumisel on Euroopa riikides levinud kaks korraldusmudelit: eraldatud ja ühtne teenuse pakkumise mudel. Esimese ja enamlevinud mudeli korral on kohad alusharidust või lapsehoiuteenust osutavates asutustes struktureeritud lähtuvalt laste vanusest: enamasti eristuvad vanuserühmad 0–3 ja 3–6. Teise mudeli puhul on eri vanusegruppidele suunatud lapsehoiukoht organiseeritud ühe-etapilisena samas asutuses. Euroopa riikide praktikad näitavad, et ühtse mudeli alusel toimiv alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumine on kvaliteetsem, kuna tervele süsteemile rakendatakse ühesuguseid nõudeid. Olenemata korraldusmudelist liigutakse üha enam selle poole, et noorematele vanuserühmadele pakutavale teenusele seatakse samuti hariduslikud nõuded või suunised. Peale selle on teenuse kvaliteedi edendamiseks enamikes Euroopa riikides seatud kriteeriumid ka kodus pakutavatele alushariduse ja lapsehoiuteenustele.

Ulatuslik alushariduse ja lapsehoiu süsteemi seire ning hindamine suurendavad samuti korraldusmudeli kvaliteeti. Pea kõikides Euroopa riikides toimub uute teenusepakkujate akrediteerimise protsess ning olemasolevate regulaarne väline hindamine, et tagada nende vastavus kehtivatele normidele. Enamasti on just vanematele vanuserühmadele pakutavate teenuste hindamine põhjalikum ja ulatuslikum kui noorematele vanuserühmadele pakutavate teenuste hindamine. Euroopa riikide kogemused näitavad, et teenuse kvaliteet on parem just nendes riikides, kus alushariduse ja lapsehoiu süsteemi väline ja sisemine hindamine on kohustuslikud.

Enamikes Euroopa riikides tegelevad asutusepõhises alushariduse ja lapsehoiuteenuste pakkumisel lastega kolme erinevat tüüpi töötajad: haridustöötajad (enamasti peavad olema vähemalt bakalaureusekraadiga), hooldustöötajad (enamasti nõutud vähemalt keskharidus või kesk-eriharidus) ja abitöötajad või assistendid (vähemalt keskharidusega või puuduvad hariduslikud nõuded sellele ametikohale). Kuna abitöötajatel või assistentidel on teenuse pakkumisel tegelikult väga suur roll, siis on üha olulisem ka nende kvalifikatsiooni tõsta. Samuti näitavad Euroopa riikide kogemused, et teenuse kvaliteet on parem siis, kui täiendkoolitus on kõigile valdkonna töötajatele kohustuslik. Töötajate töökoormust, mis samuti oluliselt mõjutab teenuse kvaliteeti, reguleeritakse enamasti laste ja personali suhtarvu alusel. Kuigi puudub ühtne arusaam, milline on kõige optimaalsem suhtarv, siis näitavad teiste riikide kogemused, et mida vähem lapsi töötaja kohta, seda parem on teenuse kvaliteet.

Kõigis Euroopa riikides on riiklikul tasandil lapsehoiuteenuse ja alushariduse osutajatele paika seatud õppekava või vähemalt hariduslikud soovitusel, kuid enamasti rakenduvad need neile teenuse pakkujatele, kes osutavad teenust vanematele kui 3-aastastele lastele. Kuigi lapsevanemate kaasatus õppeprotsessidesse aitab kaasa lapse arengule, siis on nende kaasamine enamikus Euroopa riikides võrdlemisi vähe levinud praktika.

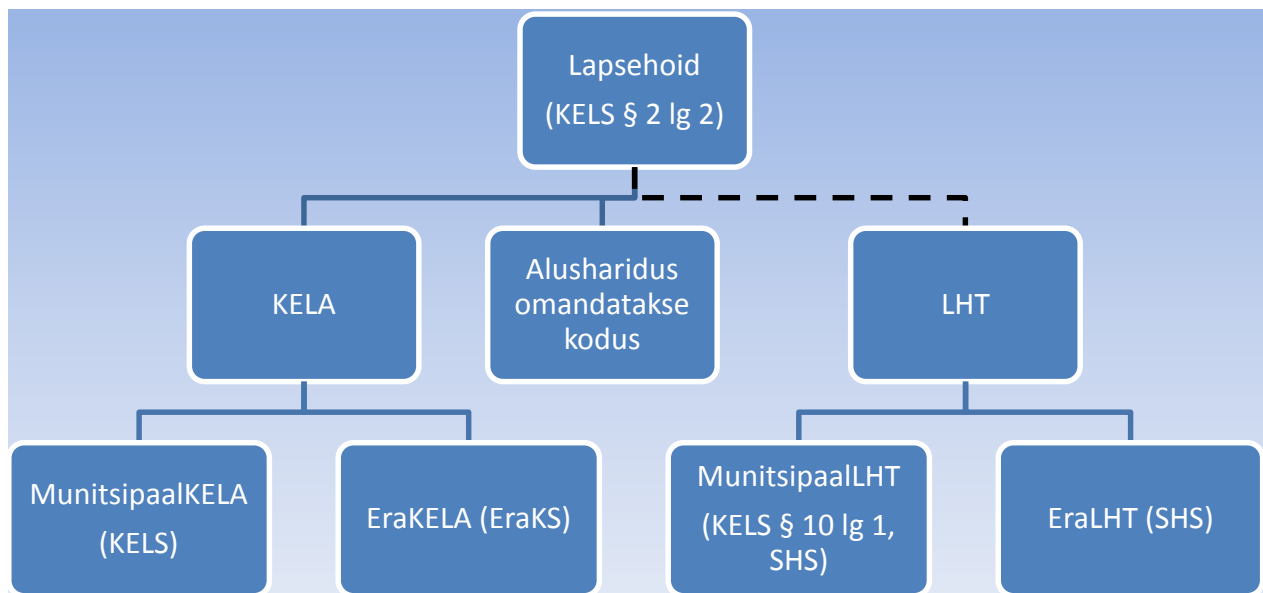
## 4.5 Praeguse lasteaia- ja lapsehoiuteenuse korraldusmudeli õigusanalüüs

Liina Reisberg

Õigusanalüüsi **uurimisülesandeks** on praegu kehtiva regulatsiooni alusel lapsehoiuteenuse (LHT) ja koolieelse lasteasutuse (KELA) võrdlemine.

Lapsehoiu pakkumiseks näeb mitu seadust ette erinevad mehhanismid. Valdconda reguleerivad sotsiaalhoolekandeseadus (SHS), koolieelse lasteasutuse seadus (KELS), erakooliseadus (EraKS) ja nende seaduste rakendusaktid.

Lähtudes KELS § 2 lg-s 2 sõnastatud printsiibist, et alusharidus omandatakse lasteasutuses või kodus, saab praegu kehtiva süsteemi esitada skemaatiliselt (joonis 41). Tinglikult kuulub ka LHT alushariduse omandamise viiside hulka, kuigi see teenus ei ole määratletud haridusotstarbelisena.



Joonis 41. Alushariduse ja lapsehoiuteenuse korraldusmudel

Analüüs on üles ehitatud vastavalt joonisel 1 esitatud alushariduse omandamise liikidele. Iga peatükk toob välja erisused lapsehoiu erinevate liikide kohta, milleks on:

- MunitsipaalKELA
- EraKELA (erakool)
- MunitsipaalLHT

➤ EraLHT

Alushariduse omandamine kodus ei ole reguleeritud.

Iga peatüki lõpus on välja toodud LHT ja KELA erinevad ning sarnased elemendid.

### 4.5.1 Mõisted

**Koolieelne lasteasutus** (KELA) on defineeritud õppeasutusena. KELS § 1 lg 1 annab KELA mõiste: koolieast noorematele lastele hoitu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus. KELS § 4 lg-st 2 tuleneb, et see seadus reguleerib munitsipaallasteasutuste (*munitsipaalkELA*) tegevust. KELS-i kohaldatakse eralasteasutustele (*eraKELA*) niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti.

Seevastu sotsiaalhoolekande seaduse 3. ptk 6. jaos reguleeritud **lapsehoiuteenus** (LHT) on eeskätt hoiale suunatud sotsiaalhoolekandeteenus, mis peaks looma vanematele võimaluse tööhõiveks. SHS § 12<sup>1</sup> lg 1 alusel on LHT lapse seadusliku esindaja või hooldaja toimetulekut või töötamist toetav teenus, mille osutamise vältel tagab nimetatud isikute asemel lapse hooldamise, arendamise ja turvalisuse lapsehoiuteenuse osutaja. Selles definitsioonis on märgitud ka lapse arendamine, kuid esmajärjekorras pole tegu õppeteenusega.

#### KELA ja LHT võrdlus

Kõrvutades KELA ja LHT definitsioone ei lange nende rõhuasetus ja peamine eesmärk kokku.

Eestis ei ole riigilasteaedu, küll aga on olemas munitsipaallasteaiad ja eralasteaiad, munitsipaal- ja erahoiud.

### 4.5.2 Õigus lasteaiakohale ja LHT-le

KELA ja LHT erinevus seisneb selles, et teeninduspiirkonna KELA-s **koha loomine kõigile poolteise- kuni seitsmeaastastele lastele on KOV kohustus** (KELS § 10 lg 1). Samuti on KOV kohustus luua erivajadustega lastele võimalused arenemiseks ja kasvamiseks elukohajärgses lasteasutuses (sobitusrühmad, erirühmad, erilasteaiad, KELS § 14). KOKS § 6 lg 2 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

**Seevastu LHT oli algsest planeeritud üksnes valitud isikute ringile suunatud teenusena.** SHS § 12<sup>1</sup> lg 2 järgi kehtestab lapsehoiuteenust saama õigustatud isikute ringi, lapsehoiuteenuse rahastamise mahu ning lapsehoiuteenuse osutamise tingimused ja korra KOV volikogu, kui LHT-d rahastatakse KOV eelarvest. Tänapäevaks on sellest välja kasvanud levinud lapsehoiu vorm, kusjuures isikute ringi, kes seda kasutab, paneb paika tösiasi, et lasteaiakohti kõigile soovijatele ei jätku.

KELS § 10 lg 1 järgi võib poolteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Üldjuhul pakuvad aga LHT-d eraisikud. Vanematele kui 3-aastastele peab KOV pakkuma vaid KELA, mitte LHT vormi.

See, et KOV vanematele kui 3-aastastele lastele LHT-d pakkuda ei tohi, näitab ilmekalt, et hariduslikus mõttes on lasteaed hoiust kvaliteetsem teenus. Ka väiksemate puhul on asendus võimalik üksnes vanemate nõusolekul.

KELA ja LHT jaotamine eri sihtrühmade vahel ei ole praktikas realiseerunud ega tundu otstarbekas. Ei ole tagatud teenuse jõudmine kõigi vajajateni.

### 4.5.3 KELA ja LHT asutamise, ümberkorraldamise, ümberkujundamise ja lõpetamise protsess

#### KELA asutamine

MunitsipaalKELA asutab valla- või linnavalitsus kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel ja valdkonna eest vastutava ministri antud tähtajatu **koolitusloa** alusel (KELS § 11 lg 1 ja § 12). Vastavalt KELS § 11 lg-le 2 on KELA asutamiseks ja tegevuseks vajalikud kolm tingimust – pedagoogid, ruumid ja õppekava.

MunitsipaalKELA-l peavad olema põhimäärus, arengukava ja õppekava. Taotlus koolitusloa saamiseks tuleb esitada vähemalt viis kuud enne õppe- ja kasvatustegevuse algust lasteasutuses. (KELS § 12 lg 3) Koolitusloa taotluse läbivaatamisaeg HTM-is on 2 kuud. (KELS § 12 lg 5)

Erakool on samuti loakohustuslik (EraKS § 5) ja erakooli tegevusloa taotluse nagu ka munitsipaalKELA koolitusloa taotluse lahendab Haridus- ja Teadusministeerium. Esmakordsel taotlemisel on loa kestus kuni 5 aastat, edaspidi nõuetekohasuse korral tähtajatult (EraKS § 5 lg 2<sup>1</sup>). Tegevusluba annab ettevõtjale õiguse õppetöö läbiviimiseks tegevusloal märgitud õppekava alusel, haridustaseme piires ja omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Tegevusloa andmisel kontrollitakse, kas tagatud on erakooli jätkusuutlikkus (EraKS § 5<sup>5</sup> p 3).

Erakoolil peavad olema põhikiri, arengukava ja õppekava. Koolitusloa taotluse esitamise tähtaeg enne loa rakendamist on sarnaselt munitsipaalKELA-ga 5 kuud ja menetlusaeg HTM-is 2 kuud, millele lisandub ekspertiisi läbiviimise aeg maksimaalselt 2 kuud (EraKS § 5 lg 4 p 2; lg 6 p 2 ja § 8 lg 4).

Nii andmed lasteasutuse kui ka erakooli kohta kantakse Eesti Vabariigi haridusseaduse § 36<sup>6</sup> lõike 4 alusel asutatud Eesti Hariduse Infosüsteemi.

Kokkuvõttes nii munitsipaalKELA kui ka eraKELA asutamine on sarnased, nõutakse samade andmete esitamist KELA asutamiseks vajalike tingimuste täitmise kohta; alusdokumendid on munitsipaal- ja eraKELA-l sarnased ning mõlemad alluvad HTM-i kontrollile. Kaks sisuliselt sama regulatsiooni, minimaalsete erinevustega, paiknevad praegu paralleelselt kahes seaduses: KELS-s munitsipaalKELA asutamise kohta ja EraKS-s eraKELA kohta. Edaspidi peaks kaaluma nende kokku viimist. See oleks vajalik ka seetõttu, et EraKS-st on nõudeid KELA asutamiseks muude tasemete õppeasutuste vahelt raske üles leida, sest seadus reguleerib kõiki erakoole eraalusharidusest eraülikoolini ühes seaduses läbisegi. EraKS on üles ehitatud selliselt, et see katab kõik õppetasemed, mis teeb seadusekasutajale, sh eraKELA pidajale, seaduse kasutamise ebamugavaks ja seaduses on palju sellist, mis teda ei puuduta. Niisugune õiguse vähene süstematiseerimine muudab aga EraKS-i kasutamise keeruliseks ja kõigi õppetasemete koosreguleerimise kasutegur on küsitav.

## LHT asutamine

Seadus ei sisalda LHT käivitamiseks eraldi korda, kuid SHS § 12<sup>1</sup>- § 12<sup>8</sup> koosmõjust tuleb välja, et selleks on tarvis:

- nõuetelevastavat lapsehoidjat,
- tegevusluba (SHS § 12<sup>3</sup> lg 1; SHS § 21<sup>1</sup> lg 1 p 1),
- nõuetelevastavaid ruume, milleks võib olla ka kas lapse või lapsehoidja eluruum või muu nõuetele vastav ruum. (SHS § 12<sup>8</sup> lg 3<sup>1</sup>: Lapsehoiuteenuse osutamisel korraga rohkem kui kümnele lapsele ühes tegevuskohas peavad lapsehoiuteenuse osutamise ruumid, nendele ruumidele juurdepääsuteed ja ruumidest väljapääsuteed vastama ehitusseadustikus sätestatud ja selle alusel kehtestatud tuleohutusnõuetele, mis kehtivad KELA-le.)

SHS § 12<sup>3</sup> lg 1 järgi võib täielikult või osaliselt riigi- või kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest rahastatavat lapsehoiuteenust osutada füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse asutus või valitsusasutuse hallatav asutus, kellel on lapsehoiuteenuse osutaja tegevuskohajärgse maavanema antud kehtiv tegevusluba.

Tegevusloa saab taotleda (sõltuvalt maakonnast) elektrooniliselt Eesti.ee kaudu ja dokumentide nimekiri, mida esmakordsel taotlemisel nõutakse, ei ole pikk (SHS § 21<sup>2</sup>). Peamistena olgu märgitud lapsehoidjate kvalifikatsiooni ja tervislikku seisundit tõendavad dokumendid, ruumi sobivust tõendavad dokumendid (Päästeameti tõend ja Terviseameti tõend) ning asjassepuutuvate isikute nõusolekud. SHS §-st 21<sup>3</sup> tulenevalt antakse sotsiaalteenuse osutamiseks tegevusluba, kui:

- tegevusloa taotleja, teenus, mida kavatakse osutama hakata, ning lapsehoidja, kasvatusala töötaja, perevanem ja tegevusjuhendaja (edaspidi *vahetult teenust osutav isik*) vastavad käesolevas seaduses teenusele, teenuse osutajale ja vahetult teenust osutavale isikule sätestatud nõuetele;
- vahetult teenust osutavat isikut või lapsehoidjaga või perevanemaga ühist eluruumi kasutavat täieliku teovõimega isikut ei ole karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- teenuse osutamise koht vastab rahvatervise seaduse alusel kehtestatud tervisekaitse nõuetele;
- teenuse osutamise koht vastab tuleohutusnõuetele;
- SHS § 21<sup>1</sup> lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud teenuse puhul on täidetud Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse §-s 51<sup>1</sup> sätestatud nõuded. LaKS viidatud normis on piirangud lastega töötamisele (piirangu aluseks on nt karistus).

Tegevusloa taotlus lahendatakse 20 tööpäeva jooksul taotluse esitamisest arvates. (SHS § 21<sup>5</sup>). Andmete muutumisel tuleb tegevusloa väljastajat teavitada sotsiaalministri 21.01.2009 määrusega nr 13 „Andmed majandustegevuse kohta, mille muutumisest tuleb tegevusloa väljaandjat teavitada, ette nähtud korras.”<sup>77</sup>

Kokkuvõttes on LHT pakkumise alustamine tehtud üsna lihtsaks ja sätteid, mis seda puudutavad, on SHS-s õige napilt. Kõige keerulisemaks võib praktikas osutada nõuetekohaste ruumide leidmine, kui lapsi on üle kümne, sest rakenduvad samad nõuded kui KELA-le. Need on aga väga ranged.

<sup>77</sup> RT I, 10.09.2014, 7. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110092014007>.

Võrreldes KELA ja LHT asutamist, on selge, et need on väga erinevad. LHT puhul pole peale tegevusloa praktiliselt midagi vaja, KELA puhul tuleb välja töötada aga alusdokumente, läbida kokku vähemalt 7 kuu pikkune menetlus enne õppekava rakendamist, samal ajal kui LHT osutamiseks tegevusloa taotlemisel piisab 20 päevast ja tegutsema võib hakata kohe, kui kehtiv luba on saadud.

On selge, et praegune äärmuslik erinevus LHT asutamise ja KELA asutamise vahel saab olla põhjendatud üksnes juhul, kui need lapsehoiuvormid erinevad üksteisest väga palju ka sisus. Kui tegu on aga reaalsuses sarnase sisuga lapsehoiuviisidega, siis ei ole asutamiskorra suur erinevus põhjendatud.

#### 4.5.4 Ümberkorraldamine, ümberkujundamine ja tegevuse lõpetamine

##### KELA ümberkorraldamine, ümberkujundamine ja tegevuse lõpetamine

KELS § 33 lg 1 järgi korraldab, kujundab ümber (ühinemine, jagunemine, liigi muutmine) ja lõpetab lasteasutuse tegevuse valla- või linnavalikogu otsusel valla- või linnavalitsus (§ 34 lg 1<sup>1</sup> viitab § 31 lg-le 1). Lasteasutuse ümberkorraldamise, ümberkujundamise ja lõpetamise otsus tehakse arvestusega, et sellest on võimalik teavitada suurt hulka isikuid vähemalt viis kuud enne ümberkorraldamise või ümberkujundamise tähtaega.

Lasteasutuse ümberkorraldamise või ümberkujundamise tulemusel moodustatud lasteasutusele taotletakse koolitusluba (§ 33 lg 4). Lasteasutuse tegevuse lõpetamisel tagab valla- või linnavalitsus lastele võimaluse jätkata lasteasutuse teenuse kasutamist teises lasteasutuses (§ 33 lg 2). Tulenevalt KELS § 34 lg-st 1 on lõpetamise alused koolitusloa puudumine ja tegevuse ebaotstarbekus.

EraKELA tegevuse ümberkorraldamine ja ümberkujundamine ei ole EraKS-s reguleeritud, kuid see on praktikas ilmselt harv ja kohaldub järelikult vastava juriidilise isiku vormi (OÜ, AS, MTÜ või SA) ümberkujundamise regulatsioon.

Nagu asutaminegi, on ka lõpetamine reguleeritud kummagi KELA kohta eraldi seaduses, kuid minimaalsete erinevustega. Lõpetamise alusteks on EraKS § 24 lg-st 1 tulenevalt koolitusloa puudumine, erakooli pidaja vastu algatatud likvideerimismenetlus, erakooli pidaja või erakooli nõukogu otsus, et erakooli edasine tegevus on muutunud ebaotstarbekaks või kui lõpetamine on seadusega ette nähtud. EraKELA lõpetamise korral on etteteatamise aeg 4 kuud. EraKS § 24 lg 3 näeb ka ette, et erakooli tegevuse lõpetamisel korraldab erakooli pidaja õpilastele võimaluse jätkata õpinguid vastava taseme hariduse omandamist võimaldavas õppeasutuses, kuid koolieelse lasteasutuse kontekstis tundub selle nõude täitmine olevat analüüsi autori arvates kui mitte võimatu, siis munitsipaalkELA kohtade puuduse tõttu siiski raskendatud.

##### LHT ümberkorraldamine, ümberkujundamine ja tegevuse lõpetamine

LHT tegevuse ümberkorraldamine ja ümberkujundamine ei ole sellele lapsehoiuviisile omased ja neid ei ole ette nähtud.

LHT lõpetamine või peatamine kuni kuueks kuuks on võimalik esitades maavanemale sellekohase taotluse, teatades sellest vähemalt kolm kuud ette (SHS § 21<sup>8</sup>). Seejärel kannab tegevusloa väljaandja andmed tegevusloas nimetatud tegevuse peatamise kohta majandustegevuse registrisse.

Võrreldes KELA ja LHT lõpetamist, on selge, et need on väga erinevad (nagu asutaminegi). LHT lõpetamiseks piisab tahteavalduse tegemisest, KELA tegevuse lõpetamiseks on ette nähtud tagatised: pikem etteteatamise aeg ja kohustus tagada võimalus jätkata teenuse kasutamist teises KELA-s.

Pole nähtavat põhjust, miks etteteatamise aeg on munitsipaal- ja eraKELA-s erinevad: ühel juhul 4 ja teisel 5 kuud. LHT-l pole mingeid garantiisid lapsevanemale selle lõpetamise korral. Ka etteteatamise aeg 3 kuud on ette nähtud teavitamiseks maavanemat, mitte teenusekasutajaid.

Ühtses mudelis tuleb lõpetamiskorda analüüsida ja määratleda, millised tagatised lapsevanematele peaksid jääma kehtima. Samuti tuleb vastata küsimusele, kas ümberkorraldamise ja ümberkujundamise regulatsiooni saab laiendada tulevikus kõigile ühtsetel alustel olevatele lapsehoiuviisidele.

#### 4.5.5 Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus

##### Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus MunitsipaalKELA-s

MunitsipaalKELA-s on rühmade suurused väga täpselt fikseeritud, ulatudes 4–24 lapseni rühmas. KELS § 6 lg 1 järgi moodustab lasteasutuse direktor vastavalt vajadusele ja võimalusele söime- ja lasteaiarühmad. KELS eristab järgmisi rühma liike:

- Sõimerühm (kuni kolmeaastased lapsed).
- Lasteaiarühm (kolme- kuni kuueaastased lapsed; kuue- kuni seitsmeaastased lapsed ja lapsed, kelle koolikohustuse täitmise alustamine on edasi lükatud).
- Liitrühm (sõime- ja lasteaiarühmaealised lapsed).
- Sobitusrühm (erivajadustega lapsed koos teiste lastega).
- Erirühm (erivajadustega lapsed).

Rühma registreeritud laste arv lasteasutuses on KELS § 7 alusel järgmine:

- sõimerühmas kuni 14 last;
- lasteaiarühmas kuni 20 last;
- liitrühmas kuni 18 last.

Erirühmas:

- kehapuudega laste rühmas kuni 12 last;
- tasandusrühmas, kus käivad spetsiifiliste arenguhäiretega lapsed, kuni 12 last;
- arendusrühmas, kus käivad vaimse alaarenguga lapsed, kuni 7 last;
- meelepuudega laste rühmas kuni 10 last;
- liitpuudega laste rühmas kuni 4 last;
- pervasiivsete arenguhäiretega laste rühmas kuni 4 last.

Sobitusrühmas on laste suurim lubatud arv väiksem kui teistes lasteasutuse rühmades, arvestades, et üks erivajadusega laps täidab kolm kohta.

Lasteasutuse hoolekogu ettepanekul on valla- või linnavalitsusel õigus lapse arenguks vajalike tingimuste olemasolu korral suurendada laste arvu sõimerühmas kuni kahe lapse võrra, lasteaiarühmas kuni nelja lapse võrra ning liitrühmas kuni kahe lapse võrra. (KELS § 7 lg 1<sup>1</sup>)

Kokkuvõttes näeb KELS ette rühmade maksimaalsed suurused, kuid neist väiksemad rühmad on samuti lubatud. Rühmade suuruse arvestamisel lähtutakse vaikimisi eeldusest, et kõik lapsed osalevad alushariduse saamisel täisajaga. Osakoormust ei ole rühma suuruse arvestamisel ette nähtud, kuigi see reaalselt kohal olevate laste arvu mõjutab. Võiks edaspidi kaaluda, kas rühma suuruse määramisel saaks arvesse võtta ka osajaga kohal käijaid.

KELA-s töötava personali miinimumkoosseis on reguleeritud haridusministri 06.12.1999 määrusega nr 58 „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kinnitamine“.<sup>78</sup> Määruse p-s 4 on öeldud, et õpetaja ametikohtade loomisel võetakse aluseks rühma tööaeg ja tööpäevade arv nädalas ning Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestatakse lühendatud tööaeg pedagoogikaspetsialistidele. Nimetatud Vabariigi Valitsuse 22.08.2013 määruse nr 125 „Haridustöötajate tööaeg“<sup>79</sup> § 1 sätestab koolieelse lasteasutuse õpetajatele lühendatud täistööaja, mille kestus on 7 tundi päevas ehk 35 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Abiõpetajale see regulatsioon ei laiene, järelikult on tema tööaeg tavapärane: 8 tundi päevas. Kokkuvõttes reguleerivad need määrused koosmõjus õpetaja töökoormust aja, mitte aga laste arvu järgi rühmas.

Analüüsi kirjutamise ajal, kuni 30.08.2015 kehtivast KELS-i regulatsioonist võib eeldada, et ühes rühmas on tööil korraga üks õpetaja, kuigi ei KELS ega „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kinnitamise“ määrus seda selgesõnaliselt ei sätesta. Küll aga on viimati nimetatud määruse p-s 1 kirjas, et lasteasutuses luuakse üks õpetaja abi ametikoht rühma kohta. Kui võtta eelduseks, et ühes rühmas töötab kaks täiskasvanut – õpetaja ning abiõpetaja-, siis vastavalt rühma suurusele lasteasutuses, on õpetaja ja abiõpetaja peale maksimaalselt 24 last (arvestades KELS § 7 lg 1<sup>1</sup> kohast võimalust rühma suurendada) ehk 12 last ühe täiskasvanu kohta. Märkimist väärib aga see, et niisugune keskmistav rehkendus – 12 last ühe õpetaja kohta – ei arvesta, et abiõpetaja ja õpetaja roll ning võimekus ei pruugi olla võrdsed ja ühe õpetaja koormus 24-lapselises rühmas võib tegelikkuses kujuneda märkimisväärselt suuremaks kui 12 lapse hoidmine.

Alates 1.09.2015 jõustub KELS-i uus redaktsioon, milles lisatakse § 20 lg 6. Selles seisab: *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. Käesoleva seaduse § 7 lõikes 1<sup>1</sup> nimetatud juhul (laste arvu suurendamise korral) võib olla õppe- ja kasvatusalal töötav isik või õpetajat abistav töötaja sõimerühmas kuni kaheksa lapse, liitrühmas kuni kümne lapse ja lasteaiarühmas kuni kaheteist lapse kohta.*<sup>80</sup>

<sup>78</sup> [RTL 1999, 167, 2445](https://www.riigiteataja.ee/akt/13170173?leiaKehtiv), kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13170173?leiaKehtiv>.

<sup>79</sup> RT I, 27.08.2013, 3, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082013003>.

<sup>80</sup> [RT I, 20.11.2014, 2](https://www.riigiteataja.ee/akt/127082013003) - jõust. 01.09.2015.

Eelnõu seletuskirjast selgub, et nende suhtarvude arvestamisel on lähtutud Euroopa Komisjoni soovitudest ja koolieelse lasteasutuse seaduse §-s 7 sätestatud rühma täitumuse piirnormidest. Seletuskirjas põhjendatakse, et eelnõuga muudetakse regulatsiooni paindlikumaks – rühmas peab viibima 2 töötajat kindlasti juhul, kui sõimerühmas on üle 8 lapse, liitrühmas üle 10 lapse ning aiarühmas üle 12 lapse. Kui laste arv jääb alla selle piiri, piisab, kui nendega tegeleb üks täiskasvanu.<sup>81</sup> Seletuskirjast selgub ka, et kui laste arv päeva jooksul muutub, nt väheneb alla ettenähtud suhtarvu, võib lahkuda ka teine täiskasvanu. Seletuskirjas põhjendatakse optimistlikult, et eelnõus sätestatud täiskasvanute ja laste suhtarvude järgimine loob lastele paremad võimalused sotsiaalseks arenguks ja suhtlemiseks ning mõjutab oluliselt koolieelse lasteasutuse kvaliteeti.<sup>82</sup> Samas ei too muudatus eelnõu seletuskirja järgi kaasa personali ametikohtade täiendavat kasvu, vaid vajadusel personali töökorralduse muutmise viisil, et lastega reaajas tegelevate täiskasvanute hulk vastab eelpool nimetatud suhtarvudele. Kui ka seni oli iga rühma kohta loodud üks abikasvataja koht ja rohkem kui ühte pedagoogilise haridusega inimest ei olnud ette nähtud ühegi rühmatüübi kohta, siis oli ka seni ette nähtud kahe täiskasvanu kohalolu ja muudatus on analüüsi autori silmis kosmeetiline, mitte reaalseid tagajärgi kaasatoova iseloomuga.

Alushariduse ühtse mudeli seisukohalt on ka tulevikuks oluline, et täiskasvanute ja laste suhtarv oleks sätestatud selgelt ja seda eesmärki seadusmuudatus kindlasti teenib.

Eraldi on täiskasvanute ja laste suhtarv reguleeritud KELA alalt lahkumise puhuks. Sotsiaalministri määrus 24.09.2010 nr 61 „Tervisekaitsenõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“<sup>83</sup> § 10 lg 3 näeb ette, et laste ujujasse, basseini, veekeskusesse või veekogu avalikku supluskohta suplema viimisel peab vähemalt iga seitsme lapse kohta olema pedagoog, treener või täiskasvanu, kes jälgib pidevalt lapsi ja juhendab vees toimuvaid tegevusi ning osutab vajaduse korral abi. (erivajadustega laste või sõimerühma jaoks eriregulatsiooni pole).

#### **Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus EraKELA-s**

EraKS § 16 lg 1 näeb ette, et õpilaste arvu erakooli klassis või rühmas määrab erakooli nõukogu, arvestades õppeasutustele õigusaktides kehtestatud piiranguid. EraKS ei määratle, milliseid piiranguid tuleks arvestada, kuid loogiline on eeldada, et KELS-s toodud rühmade piirarvud kohalduvad ka erakoolile. Seda järeldust toetab nõue, et erakooli põhikirjas märgitakse õppekorralduse alused koolieelse lasteasutuse puhul koolieelse lasteasutuse seaduse õppekorralduse üldnõuetest lähtudes (EraKS § 6 lg 1 p 8). Rühma suurus võib pidada üheks õppekorralduse üldnõuetest. Siiski oleks selgem, kui erakooliseadus teeks täpse viite KELS-ile. Erakooli puhul ei ole samuti hetkel reguleeritud, mitu õpetajat peab rühmas töötama. Koolitusloa taotlemisel tuleb üksnes tõendada kvalifikatsiooninõuetele vastavate pedagoogide olemasolu. Kohaldub ülalviidatud Vabariigi Valitsuse määrus „Haridustöötajate tööaeg“. Kokkuvõttes laienevad eraKELA-le kõik munitsipaalKELA nõuded.

#### **Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus LHT osutamisel**

LHT puhul pole reguleeritud mitte rühma suurus nagu KELA puhul, vaid laste arv lapsehoidja kohta, keda on lubatud hoida. SHS § 12<sup>8</sup> lg 1 näeb ette, et lapsehoiuteenuse osutamise korral võib lapsehoidja hoida:

<sup>81</sup> KELS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 10.

<sup>82</sup> KELS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.

<sup>83</sup> RT I 2010, 69, 526.

- lapsehoiuteenusel viibiva lapse eluruumides korraga kuni viit last, kaasa arvatud lapsehoidja enda samal ajal hooldamist vajavad isikud;
- väljaspool lapsehoiuteenusel viibiva lapse eluruume korraga kuni 10 last, kaasa arvatud lapsehoidja enda samal ajal hooldamist vajavad isikud.

Lg 2 täiendab, et kui lapsehoiuteenusel viibib korraga rohkem kui viis last, loetakse kõiki lapsehoiuteenusel viibivaid raske või sügava puudega lapsi, alla kolmeaastaseid lapsi ning lapsehoidja enda samal ajal hooldamist vajavaid raske või sügava puudega isikuid ja alla kolmeaastaseid lapsi kahe lapse eest.

Seega maksimaalne lubatud laste arv 3-aastastele ja vanematele ühe hoidja kohta on 10. See on 2 lapse võrra vähem kui maksimaalne lubatud laste arv õpetaja kohta KELA-s keskmiselt. Alla 3-aastaseid võib üks LHT osutav lapsehoidja hoida maksimaalselt viis, samal ajal kui maksimaalse suurusega söimerühmas oleks suhtarv: 16 last kahe täiskasvanu kohta ehk 8 last ühe täiskasvanu kohta. Kui LHT osutamisel on laste vanuseline koosseis nende kahe vanusegrupi vahel, muutuvad ka suhtarvud võrreldes KELA-ga. Igal juhul joonistub välja erinevus KELA ja LHT erinevas täiskasvanute ja laste suhtarvus.

Õpetaja koormus KELA-s ja LHT-s oli kuni 1.09.2015 raskesti võrreldavalt reguleeritud. Kehtiva õiguse kohaselt võib üks lapsehoidja LHT-d osutada kuni 10-le lapsele, kuid töötades KELA-s võiks sama inimene olla üks kahest täiskasvanust kuni 24-lapselises rühmas (arvestuslikult 12 last täiskasvanu kohta). Analüüsida tuleb, kas erinevate hoiuliikide puhul on mõistlik sätestada erinevad suhtarvud või õnnestub neid ühtlustada.

Võiks kaaluda, kas rühma suuruse määramisel saaks arvesse võtta ka osaajaga kohal käivaid lapsi. Isegi kui on teada juhtumeid, kus see tavaõiguse alusel (kokkuleppel lasteaia direktori või juhatajaga) juba praegu toimub, võiks siiski regulatsiooni sisse kirjutada ka seadusesse, et võimaldada paindlikumat lapsehoiu kõikides lasteaedades ühtsetel alustel.

## 4.5.6 Personali professionaalsus ja kompetents

### MunitsipaalKELA personal

KELS sisaldab regulatsiooni KELA juhtimise ja personali kohta. Reguleeritud on direktori, pedagoogide, tervishoiutöötajate ja hoolekogu institutsioon (KELS §§ 20-24). KELA personali miinimumkoosseisu kinnitab haridusminister määrusega, millest lähtuvalt määrab lasteasutuse personali koosseisu lasteasutuse direktor.

### KELA direktori kvalifikatsiooninõuded

Direktori kompetentsus- ja haridusnõuded tulenevad haridusministri 26.08.2002 määrusest nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded”,<sup>84</sup> mille § 3 näeb ette, et lasteasutuse direktori kvalifikatsiooninõuded on kõrgharidus ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid (organisatsiooni arengu juhtimine, õpikeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine – vastavalt § 1 lg 1<sup>2</sup>).

<sup>84</sup> RT I, 03.09.2013, 4 - jõust. 06.09.2013, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013036>.

Direktori valikul avaliku konkursi kaudu on tagatud, et sellele töökohale osutuks valituks pädev isik. Konkursi kuulutab välja ja selle läbiviimise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. Konkursi võitnud isiku kinnitab ametisse valla- või linnavalitsus. (KELS § 21 lg 5) Töölepingu direktoriga sõlmib, muudab ja ütleb üles vallavanem või linnapea või tema volitatud ametiisik (KELS § 21 lg 7).

### **KELA pedagoogide kvalifikatsiooninõuded**

KELA pedagoogide kvalifikatsiooninõuded on samuti reguleeritud haridusministri 26.08.2002 määrusega nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“.<sup>85</sup>

Määruse § 18 alusel on lasteasutuse õpetaja kvalifikatsiooninõuded kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Lasteasutuse õppealajuhataja kvalifikatsiooninõuded on kõrgharidus ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid (§ 11). Määruse § 19 järgi on lasteasutuse erirühma ja sobitusrühma õpetaja kvalifikatsiooninõueteks lisaks eelnevatele ka veel eripedagoogilised kompetentsid. Lasteasutuse logopeed peab omama erialast magistrikraadi või sellele vastavat kvalifikatsiooni või logopeedi kutset (§ 31). Lasteasutuse eripedagoogilt nõutakse erialase magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni või eripedagoogi kutse olemasolu (§ 32). Määruse § 1 lg 1<sup>3</sup> viitab, et õpetajate pedagoogilised kompetentsid on kirjeldatud õpetaja kutsestandardis.

Üldjuhul korraldab lasteasutuse direktor õpetajate, õppealajuhataja ning teiste õppe- ja kasvatusalal töötavate isikute vaba ametikoha täitmiseks konkursi, kuid selle luhtumisel võib direktor sõlmida tähtajalise töölepingu tähtajaga kuni üks aasta isikuga, kellel on vähemalt keskharidus (KELS § 22 lg 4<sup>2</sup>). Seega kvalifikatsiooninõuetest on kõrvalekaldumise võimalus ja keskharidusega inimese tööle võtmise võimalus olemas puhuks, kui nõuetekohast kandidaati ei leidu.

KELS § 22 lg-st 5 tuleneb, et pedagoogide kutseoskuste ja kutsemeisterlikkuse ning nende kvalifikatsioonitaseme üle otsustamiseks korraldatakse atesteerimine. Seda reguleerib haridusministri 02.10.2002 määrus nr 69 „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord“.<sup>86</sup> Atesteerimise eesmärk on määruse § 2 järgi toetada pedagoogide arengut ja karjäärivõimalusi, hinnates perioodiliselt pedagoogi enese- ja välishindamise kaudu tema töö tulemuslikkust ja vastavust ametijärgule (noorempedagoogi, pedagoogi, vanempedagoogi või pedagoog-metoodiku ametijärk) esitatavatele nõuetele.

Täiendavaid nõudmisi pedagoogidele tuleneb veel sotsiaalministri määrusest „Tervisekaitse nõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“, milles on mh ette nähtud, et lasteasutuse personalil peavad olema teadmised tervise edendamisest ja oskused selle rakendamiseks lasteasutuses, pedagoogid peavad pidevalt täiendama teadmisi laste tervisekaitse ja tervise edendamise alal ning oskama anda lastele esmast abi (§ 6 lg 1-3).

<sup>85</sup> RT I, 03.09.2013, 4 - jõust. 06.09.2013, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013036>.

<sup>86</sup> RT I, 03.09.2013, 37 – jõust. 14.10.2002, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013037>.

## EraKELA personal

### EraKELA direktori kvalifikatsiooninõuded

EraKS § 19 lg 2 näeb ette, et erakooli direktoriks võib valida või määrata isiku, kellel on erakooli juhtimiseks vajalik haridus, kogemused ning laitmatu reputatsioon. Erakooli direktori suhtes kohaldatakse sama liiki riigi- ja munitsipaalkooli direktori suhtes seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid. Erakooli nõukogul on õigus kehtestada täiendavaid nõudeid. Kohaldub haridusministri 26.08.2002 määrus nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“.<sup>87</sup> Täiendavad tingimused tulevad EraKS § 19 lg-st, mille kohaselt on keelatud erakooli direktoriks ja erakooli pidaja juhtorganitesse valida või määrata isikut:

- kelle varasem tegevus on kaasa toonud juriidilise isiku pankroti või sundlikvideerimise;
- kelle suhtes kohus on vastavalt karistusseadustiku §-le 49 kohaldanud juriidilise isiku juhatuse liikmena tegutsemise keeldu;
- kelle varasem tegevus juriidilise isiku või erakooli juhina on näidanud, et ta ei ole suuteline korraldama juriidilise isiku või erakooli juhtimist sellisel, et aktsionäride, osanike, liikmete, võlausaldajate ja klientide huvid oleksid küllaldaselt kaitstud.

### EraKELA pedagoogide kvalifikatsiooninõuded

EraKELA asutamisel koolitusloa taotluses tuleb kinnitada, et on olemas kvalifikatsiooninõuetele vastavad pedagoogid (EraKS § 5 lg 5 p 5). Rohkem täpsustavaid nõudeid EraKS-st pedagoogidele ei tulene, kohalduvad samad nõuded mis munitsipaalkELA pedagoogidele.

### LHT osutamise kvalifikatsiooninõuded

LHT osutamisel tagab lapsehoidja kompetentsuse tema kutsetunnistus või diplom, mis on aluseks tegevusloa väljastamisele. Tegevusloa väljastab maavanem. Lapsehoidja peab vastama SHS § 12<sup>7</sup> ja § 12<sup>8</sup>nõuetele. Kompetentsust puudutavad neist SHS § 12<sup>7</sup> lg 3 ja 3<sup>1</sup>.

Lg 3 näeb ette, et isik peab lapsehoidjana tegutsemiseks:

- omama kutseseaduse alusel välja antud lapsehoidja kutsetunnistust või
- olema lõpetanud eripedagoogika, koolieelse pedagoogika, lapsehoidja või sotsiaaltöö eriala.

Lg-s 3<sup>1</sup> on sätestatud, et lapsehoidja peab olema lastega vahetult töötanud vähemalt kuus kuud viimase kümne aasta jooksul juhul, kui eriala lõpetamisest on möödunud rohkem kui kümme aastat. Isik, kellel ei ole lapsehoidja kutsetunnistust, peab olema läbinud vähemalt 16-tunnise esmaabikoolituse viimase 36 kuu jooksul.

Lisaks professionaalsusele on LHT puhul väga tähtis teenuse osutaja tervislik seisund – vajalik on kehtiv tervisetõend. Oluline on ka koos lapsehoidjaga elavate isikute turvalisus (tervis, karistatus), kui LHT-d osutatakse lapsehoidja eluruumis.

Eelnevast nähtub, et LHT osutamisel on kvalifikatsiooninõuded seatud üksnes tööle asumise hetkeks, edasist atesteerimist või muud enesetäiendust ette nähtud ei ole.

<sup>87</sup> RT I, 03.09.2013, 4 - jõust. 06.09.2013, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013036>.

KELA ja LHT pedagoogidele esitavate nõuete regulatsioonitihedus on väga erinev: KELA pedagoogide kvalifikatsiooninõuded on esiteks kõrgemad (ei piisa lapsehoidja kutsetunnistusest, vajalik on kõrgharidus), teiseks toimub neil atesteerimine. LHT osutajal piisab lapsehoidja kutsetunnistusest. Veel võib välja tuua, et KELA-s töötavad koos õpetajatega veel ka eripedagoog ja logopeed, mis võimaldab tagada professionaalset tuge. LHT osutamisel neid ei nõuta ja see, kuidas probleemne laps nt logopeedi või muu spetsialisti juurde jõuab, on lapsevanema, mitte LHT osutaja initsiatiivi küsimus.

#### 4.5.7 Personali töökorraldus

Personali töökorraldus on küsimus, mida reguleeritakse üldjuhul asutuse siseaktidega (sisekorraeskiri vms), samuti võib osa töökorralduslike küsimusi olla kirjas töölepingus. Seadustes ja määrustes, mis on suurema üldistusastmega õigusaktid, on töökorraldust puudutavaid sätteid enamasti vähe või puuduvad need sootuks. Mida lugeda töökorralduslikeks küsimuseks, on kokkuleppeline. Käesolevas analüüsis on personali töökorralduse alla kuuluvaks loetud: personali koosseis, tööaeg ja üldnõuded.

##### Personali koosseis

Nagu eelmises peatükis täheldamist leidis, on KELA ja LHT personal erinev. Kui LHT osutamisel piisab ühest tegevusloa alusel tegutsevast lapsehoidjast, siis KELA kui asutus või juriidiline eraisik toimib terve organisatsioonina, kus ka personali on rohkem: alustades direktorist lõpetades õpetajaskonnaga. (Vt miinimumkoosseisu määrust).

##### Tööaeg

Reguleeritud on õpetajate tööaeg. Vabariigi Valitsuse 22.08.2013 määruse nr 125 „Haridustöötajate tööaeg“<sup>88</sup> § 1 sätestab koolieelse lasteasutuse õpetajatele lühendatud täistööaja, mille kestus on 7 tundi päevas ehk 35 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

LHT puhul lapsehoidja tööaega reguleeritud ei ole. Et see võib olla erineva pikkusega, tuleneb tõlgendamise teel SHS § 12<sup>8</sup> lg-st 4, mis sätestab nõuded hoidmiseks, kui see kestab üle 4 tunni. Kohalduv töölepinguseaduse üldregulatsioon.

##### Üldised nõuded

KELS näeb ette laste õigused, sh õiguse pedagoogide igakülgsel abile ja toetusele alushariduse omandamisel (KELS § 17). Koostöö tegemise kohustus lapsevanematega laste tervise hoidmise ja tugevdamise ning laste ja personali heaolu suurendamiseks on sätestatud sotsiaalministri määruse 24.09.2010 nr 61 „Tervisekaitsenõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“<sup>89</sup> § 4 lg-s 1.

Seesama koostöökohustus, mis on reguleeritud KELA kohta, on veidi teises sõnastuses olemas ka LHT kohta. LHT kohta näeb SHS § 12<sup>8</sup> lg 5 ette, et lapsehoidja lähtub oma töös lapsehoiuteenusele õigustatud isiku juhistest ning lapse huvidest. Lapsehoiuteenusele õigustatud isik ning lapsehoidja vahetavad teineteisega lapse hooldamisega seonduvat teavet.

<sup>88</sup> RT I, 27.08.2013, 3, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082013003>.

<sup>89</sup> RT I 2010, 69, 526.

KELA kohta on ülalviidatud tervisekaitseõuete määruse § 11 lg-s 3 kirjas suitsetamise, alkohoolsete jookide ja narkootiliste ainete tarvitamise keeld. Sama keeld LHT osutajale on Sotsiaalministri määrukses „Tervisekaitseõuded lapsehoiuteenusele“ § 8 lg-s 3.

KELS § 20 lg 2 keelab personalil avalikustada lapselt saadud teavet lapse perekonna kohta. LHT kohta samasugust keeldu kirjas pole.

KELS § 20 lg 3 kohustab personali andma teavet valla- või linnavalitsuse ametnikule, kelle pädevusse kuuluvad sotsiaaltöö või lastekaitseküsimused, kui on selgunud, et lapse kodune kasvukeskkond on ebarahuldav või kui laps on kehalise, emotsionaalse või seksuaalse väärkohtlemise ohver. Samuti on kirjas, et pedagoogid loovad tingimused laste kasvamiseks ja arenemiseks vastastikusel lugupidamisel ning üksteisemõistmisel laste ja nende vanematega, samuti hoolitsevad laste elu ja tervise eest lasteasutuses. Pedagoogid on kohustatud nõustama lasteasutuses käivate laste vanemaid ja teeninduspiirkonnas elavate lasteasutuses mittekäivate laste vanemaid nende soovil õppe- ja kasvatusküsimustes. LHT kohta vastava sisuga sätteid pole.

Seadusandlik baas on ja peaks jääma personali töökorralduse osas endiselt napiks, jättes igale lasteasutusele võimaluse ise oma töökorraldus vastavalt vajadusele välja töötada. Reguleerides küsimusi nagu personali koosseis, tööaeg ja üldised nõuded, tuleks aga silmas pidada, et ei tekiks põhjendamatut erinevust hoiu alaliikide vahel (nt et ühel on delikaatsuskohustus või KOV teavitamiskohustus, teisel mitte).

## 4.5.8 Teenuse sisu (õppekava, päevakava, igapäevased toimingud)

### MunitsipaalkELA õppekava

Õppeasutusena on koolieelse lasteasutuse ajaarvamise aluseks õppeaasta (KELS § 16<sup>1</sup>). Lasteasutus võib tegutseda hooajaliselt või aastaringiselt ja erinevatel lahtiolekuaegadel lähtuvalt valla- või linnavalitsuse otsusest. (KELS § 19)

KELA õppe- ja kasvatuskorralduse aluseks on lasteasutuse õppekava, mis vastab koolieelse lasteasutuse riiklikule õppekavale ja mille kehtestab Vabariigi Valitsus (KELS § 16 lg 1 ja 2). Kehtiv koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava on vastu võetud 29.05.2008 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 87.<sup>90</sup>

KELS § 16 lg 3 alusel koostavad ja arendavad lasteasutuse õppekava pedagoogid, kaasates vanemaid. Lasteasutuse õppekava kinnitab direktor pedagoogilise nõukogu ettepanekul, kuulates ära hoolekogu arvamuse. Reguleeritud on ka see, et pedagoogid kuuluvad lasteasutuse pedagoogilisse nõukogusse, mille ülesanne on lasteasutuse õppe- ja kasvatusgevuse analüüsimine ja hindamine ning direktorile, hoolekogule ning valla- või linnavalitsusele õppe- ja kasvatusgevuse parandamiseks ettepanekute tegemine (KELS § 22 lg 6). Õppekava läbinule annab lasteasutus välja koolivalmiduskaardi (KELS § 16 lg 5). Kui last ei peeta kooliküpseks, on võimalik lisa-aasta lasteasutuses.

### MunitsipaalkELA tegevus- ja päevakava

Õppekava kõrval teine dokument, mille olemasolu KELS nõuab, on direktori poolt kinnitatav lasteasutuse tegevus- ja päevakava, mille koostamisel arvestatakse koolieelse lasteasutuse riiklikku õppekava ning selle

<sup>90</sup> RT I 2008, 23, 152. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13351772>.

paikkonna, kus lasteasutus asub, kultuurilist omapära ja rahvatraditsioone. (KELS § 16 lg 4) Lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu on KELS § 32 alusel kehtestatud Haridus- ja teadusministri 31.08.2011 määrusega nr 44 „Koolieelse lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu ja nende täitmise kord“<sup>91</sup>. Selle määruse §-st 2 tulenevalt on kohustuslikud: lasteasutuse tegevuskava, õppe- ja kasvatustegevuse päevik ning koolivalmiduskaart. Tekib küsimus kas KELS-is nimetatud „lasteasutuse tegevus- ja päevakava“ on sama mis määruse „lasteasutuse tegevuskava“. Mõisteline ebaselgus tuleks alushariduse ühtses mudelis kõrvaldada.

### MunitsipaalkELA igapäevased toimingud

KELA igapäevaseid toiminguid puudutab kõige rohkem sotsiaalministri eespoolviidatud määrus „Tervisekaitse nõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“, mille § 14 sisaldab päevakava koostamise nõudeid. Lasteasutuse päevakava on direktori käskkirjaga kinnitav dokument. Päevakava üldnõuetena võib välja tuua:

- õppe- ja kasvatustegevuste, igapäevatoimingute ja vabategevuste sujuv vaheldumine,
- värskes õhus viibimise aja ja tervisliku toitumise soovitude arvestamine,
- päevase uneaja võimaldamine,
- laste lasteasutusse toomise ja koju viimise aeg,
- õues viibimise tingimused.

Lisaks päevakava nõuetele sisaldab määrus veel paljusid sätteid ohutusnõuete ja keskkonna kujundamise kohta. Määrust iseloomustab kasuistlikkus s.t kohati on nõuded sõnastatud ebamõistliku detailsusega.<sup>92</sup> Näiteks kätepesuajad ja õueminnekuks lubatud temperatuurid on sellised küsimused, mille pedagoogiharidusega inimene võiks tervemõistlikult sisustada. Analüüsi autori arvates jätab määrus pedagoogidele vähe võimalust ise otsuseid vastu võtta ja oma parimal äranägemisel laste igapäevaga seotud valikuid teha. Ülereguleeritus võib viia tulemuseni, et lasteaiaõpetajatel kaob julgus ise vastutada ja vastu võtta otsuseid lähtudes laste huvidest.

### EraKELA õppekava, päevakava ja igapäevased toimingud

Erakoolis toimub õppetegevus samuti õppekava alusel, mis tulenevalt EraKS § 11 lg-st 4 peab vastama koolieelse lasteasutuse riiklikule õppekavale. Õppe- ja kasvatuskorralduse aluseks õppekava kõrval on veel erakooli nõukogu kehtestatud eeskirjad (EraKS § 13 lg 1).

Päevakava ja igapäevaste toimingute kohta EraKS-s viited puuduvad. Kohalduvad ülalviidatud KELA tervisekaitse nõuded. Seega õiguslik olukord ning probleemistik on sama nagu munitsipaalkELA-lgi.

### LHT õppekava, päevakava ja igapäevased toimingud

LHT ei ole oma olemuselt haridusteenus, seega riikliku õppekava järgimise nõuet ei ole.

<sup>91</sup> RT I, 02.09.2011, 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102092011001>.

<sup>92</sup> Näiteks tuleb määruse § 9 lg 8 järgi last hoiatada ja suunata ettevaatlikkusele ülespoole keerdunud otstega porivaibal. Analüüsi autori arvates ei ole seadusandja ülesanne ette näha kõiki võimalikke sekkumistvõimalikke olukordi - olgu need siis ülespidi või allapoole keerdunud porivaibad, vaid õigusaktides tuleb sõnastada juhised, mis on piisavalt üldine, et väljaõppe saanud pedagoog saab ise otsustada sekkumise vajalikkuse.

Ainus paragrahv SHS-s, mis LHT sisu puudutab, on § 12<sup>8</sup>: Lapsehoiuteenusele esitatavad nõuded. Seegi sätestab päevakava puudutavaid asjaolusid: toitlustamise ja magamisvõimaluse tagamise üksnes juhuks, kui lapsehoiuteenust osutatakse rohkem kui nelja tunni vältel.

SHS § 12<sup>8</sup> lg 4 p 1 järgi tagab lapsehoiuteenuse osutaja lapse toitlustamise vastavalt lapsehoiuteenusele õigustatud isiku ja lapsehoiuteenuse osutaja vahelisele kokkuleppele. SHS § 12<sup>8</sup> lg 4 p 2 järgi võimaldab lapsehoiuteenuse osutaja lapsele magamiskoha vastavalt lapse eale ja vajadustele ning lapsehoiuteenusele õigustatud isiku ja lapsehoiuteenuse osutaja vahelisele kokkuleppele, kui lapsehoiuteenust ei osutata lapse eluruumides.

Päevakava on reguleeritud Sotsiaalministri määruses „Tervisekaitsenõuded lapsehoiuteenusele“,<sup>93</sup> mille § 9 lg 1 järgi määratakse lapsehoiuteenuse osutamise päevakava kindlaks lapsehoidja ja lapsehoiuteenusele õigustatud isiku vahelise kokkuleppe kohaselt, võttes arvesse lapse vanust, vajadusi, sh erivajadusi ja lapsehoiu kestust päevas. Võimaluse korral arvestatakse lastele soovitatud värskes õhus viibimise aega, televiisori vaatamise piiranguid ja tervisliku toitumise soovitusi. Sama paragrahvi lg-s 2 on kirjas, et laps peab süüa saama vähemalt iga 3 kuni 3,5 tunni järel.

Sellega LHT sisu puudutav seadusandlus piirdub. Sisuliselt on päevakava kokkuleppe küsimus lapsevanemaga ja võib LHT osutajati väga suurel määral erineda.

Kehtivas õiguses on KELA teenuse sisu detailsuseni paika pandud, samal ajal kui LHT on praktiliselt täiesti reguleerimata. KELA-le on kohustuslik nii õppekava kui ka tegevus- ja päevakava järgimine õppeaasta rütmis, samal ajal kui LHT osutajale ükski neist nõuetest ei laiene.

Ka juhul, kui osa lapsehoidmise viisidest jääb edaspidi väljapoole riikliku õppekava rakendamist, peaks siiski olema teenuse üldeesmärgid kuskil lahti kirjutatud. Samas liiga detailsetest tervisekaitsenõuetest, mis hakkavad pedagoogide tegevust pärssima, tuleks hoiduda.

Alushariduse ühtse mudeli kujundamisel tuleks diskuteerida, millise õigusjõuga aktis on mõtet päevakava ning igapäevaste toimingutega seonduvat kirja panna. Lastele eakohaste kasvatusvalikute langetamine, nagu päevakava seda sisuliselt endast kujutab, võiks ühe alternatiivina jääda asutuse siseakti, mitte valitsuse määruse regulatsiooni tasandile. Teine võimalus: pedagoogide jaoks kättesaadavam, mõjusam ja ehk ka lihtsam oleks sedalaadi küsimusi kirja panna erialastes materjalides, mitte üldse õigusaktis. Kolmas alternatiiv oleks päevakava reguleerida ka pehme õiguse meetoditega, sõnastades parimaid praktikaid, head tava vms.

#### 4.5.9 Tervisekaitsenõuded

Nii munitsipaal- kui ka eraKELA-le kohalduvad järgmised tervisekaitsemäärused:

- Vabariigi Valitsuse määrus „Tervisekaitsenõuded koolieelse lasteasutuse maa-alale, hoonetele, ruumidele, sisustusele, sisekliimale ja korrashoiule“<sup>94</sup>;

<sup>93</sup> Vastu võetud 12.03.2007 nr 28 - RTL 2007, 23, 411. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12804040>.

<sup>94</sup> Vastu võetud 06.10.2011 nr 131 - RT I, 11.10.2011, 3.

- Sotsiaalministri määrus „Tervisekaitserõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“<sup>95</sup>;
- Sotsiaalministri määrus „Tervisekaitserõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“.<sup>96</sup>

LHT-le kohaldub:

- Sotsiaalministri määrus „Tervisekaitserõuded lapsehoiuteenusele“.<sup>97</sup>

Viimane hõlmab maa-ala, hoonete, ruumide, sisustuse, sisekliima, korrashoiu ja päevakava, hügieeni ja toitlustamise nõudeid – kõiki neid aspekte, mida KELA kohta kolm määrust kokku, kuid LHT regulatsioon ei ole nii üksikasjalik.

LHT maa-ala, hoonet ja ruume puuduvad nõuded on märksa leebemad kui KELA puuduvad. Siinkohal ei ole mõtet sätteid peensusteni võrrelda, piisab kui teadvustada äärmusi. Kui lapsehoiuteenust osutatakse lapse kodus, siis nõuded puuduvad, kuivõrd inimeste kodule ei saa seada eritingimusi. Kui lapsehoiuteenust osutatakse väljaspool lapsehoiuteenusel viibiva lapse eluruumi, peavad lapsehoiuteenuse osutamise ruumid vastama rahvatervise seaduse alusel kehtestatud lapsehoiuteenuse tervisekaitserõuetele. Kui aga lapsehoiuteenust osutatakse korraga rohkem kui kümnele lapsele ühes tegevuskohas, peavad LHT osutamise ruumid vastama samadele nõuetele kui KELA ruumid.

Tervisekaitserõuetest tervise edendamisele ja päevakavale oli juttu eelmises peatükis.

„Tervisekaitserõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“ on väga põhjalik määrus, mis kohaldub KELA-le. LHT toitlustamisel viitab määruse „Tervisekaitserõuded lapsehoiuteenusele“ § 8 lg 9 üksnes toiduseadusele ja märgib, et lapsehoiuteenusel viibiva lapse toit peab olema ohutu, eakohane, rahuldama lapse füsioloogilisi vajadusi ning olema lapsehoiuteenusele õigustatud isikuga kooskõlastatud. Seega LHT on praktiliselt nõuetevaba, samal ajal kui toitlustamine KELA-s menüüst toitlustamise ruumideni ära reguleeritud.

Kokkuvõttes on tervisekaitserõuete regulatsioonitihedus KELA-l ja LHT-l väga erinev. KELA maa-ala, hooned, ruumid, sisustus, sisekliima, korrashoid, tervise edendamine ja päevakava ning toitlustamine on sätestatud palju üksikasjalikumalt kui LHT tervisekaitserõuded samades küsimustes.

Analüüsi autori arvates on alust kahtluseks, et kehtivaid KELA tervisekaitserõudeid peetakse ülereguleerivaks, mis KELA tegevust liigselt piirab. See loob olukorra, et LHT-d on lihtsam pakkuma asuda kui KELA avada. Sisuliselt soosib seadusandja lihtsamate nõuete kehtestamise kaudu lapsehoiu vormi lasteaia vormi ees.

Kehtiv õigus näitab, et sama sisuga teenuse osutamiseks on nõuded esindatud ühest äärmusest teise: koduhoid on nõuetevaba, samal ajal kui KELA on põhjalikult (üle)reguleeritud.

Ühtses alusharidusmudelil tuleks tervisekaitserõuete seadmisel lähtuda mõistlikust miinimumstandardist. Kui see on liiga kõrge, nii et erinevatel teenusepakkujatel ei ole võimalik nõudeid täita, siis tekib oht, et

<sup>95</sup> Vastu võetud 24.09.2010 nr 61 - RT I 2010, 69, 526.

<sup>96</sup> Vastu võetud 15.01.2008 nr 8 ([RTL 2008, 7, 81](#)) jõustumine 01.09.2008 - RT I, 20.04.2012, 8.

<sup>97</sup> Vastu võetud 12.03.2007 nr 28 - RTL 2007, 23, 411.

teenusepakkujaid on vähe ja lapsehoiukohtade arv ei vasta ühiskonna vajadustele. Kui detailsuseni reguleeritud KELA asutamise asemel liiguvad KOV-id sennapoole, et asuvad osutama nõuetevabamat LHTd, on see otsene signaal üleregulatsiooni olukorrast.

## 4.5.10 Kvaliteedi hindamine

### MunitsipaalkELA kvaliteedi hindamine

Lasteasutuse kvaliteedi hindamiseks KELA enda poolt sätestab KELS kaks meetet: arengukava koostamise ja sisehindamise. KELS § 9<sup>1</sup> lg 1 järgi koostab lasteasutus oma järjepideva arengu tagamiseks koostöös hoolekogu ja pedagoogilise nõukoguga lasteasutuse arengukava. Arengukavas määratakse:

- lasteasutuse arenduse põhisuunad ja -valdkonnad;
- tegevuskava kolmeks aastaks;
- arengukava uuendamise kord.

Arengukava ja sisehindamine on omavahel seotud, sest lähtudes sisehindamisest koostatakse arengukavas olev tegevuskava. Sisehindamine on KELS § 24<sup>2</sup> lg 1 alusel pidev protsess, mille eesmärk on tagada laste arengut toetavad tingimused ja lasteasutuse järjepidev areng, selgitades välja lasteasutuse tugevused ning parendusvaldkonnad. Nimetatud eesmärgist lähtuvalt analüüsitakse lasteasutuse sisehindamisel õppe- ja kasvatustegevust ja juhtimist ning hinnatakse nende tulemuslikkust. (§ 24<sup>2</sup> lg 1)

Selleks, et sisehindamine kujuneks tõhusaks, on ette nähtud ka sisehindamise nõustamine (§ 24<sup>3</sup>), mida reguleerib Haridus- ja teadusministri määrus „Koolieelse lasteasutuse nõustamise tingimused ja kord sisehindamise küsimustes“.<sup>98</sup> Määruse § 3 lg 2 järgi määratakse nõustamise algatamisel Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt nõunik ning kaetakse tema tegevusega seotud kulud vastavalt nõunikuga sõlmitud lepingule.

Täiendavalt on reguleeritud terviseaspekt lähtudes sisehindamise tulemustest. (Sotsiaalministri määruse „Tervisekaitsenõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“ § 5)

Peale kvaliteedi tagamise sisemeetmete, teostatakse KELA üle ka haldusjärelevalvet, mis on kvaliteedi tagamise välismeeetmeks. Haldusjärelevalvet lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri ülesandel lasteasutuse asukohajärgne maavanem (KELS § 28 lg 1). Haldusjärelevalve prioriteetid, temaatilise haldusjärelevalve läbiviimise, selle tulemuste vormistamise ning tulemustest teavitamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega igaks õppeaastaks enne eelmise õppeaasta lõppu.<sup>99</sup> (KELS § 28 lg 2)

Haldusjärelevalve sisu on õppe- ja kasvatustegevust reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontroll ja probleemide analüüs (KELS § 29). Haldusjärelevalve tulemused vormistatakse õiendiga, milles fikseeritakse õigusrikkumised ja vajadusel tehakse ettekirjutused õigusrikkumise lõpetamiseks. KELS

<sup>98</sup> RT I, 03.09.2013, 4 - jõust. 06.09.2013. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013022>.

<sup>99</sup> Vt 2014/2015 ja 2015/2016 a määrusi:

[https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised\\_lingid.html?dyn=120112014011&id=115052014014;102042015014](https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised_lingid.html?dyn=120112014011&id=115052014014;102042015014).

§ 31 lg 5 näeb ette, et õiend tehakse lasteasutusele ning lasteasutuse pidajale teatavaks 60 kalendripäeva jooksul järelevalve läbiviimise algusest arvates, seega järelevalve kestus on kuni 2 kuud.

Kui lasteasutuse pidaja ei täida ettekirjutust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul, siis võib järelevalveorgan rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär on 640 eurot. (KELS § 31 lg 6) Kui järelevalveorganiks on ministri volitusel maavanem, tähendab see ühtlasi, et KOV eelarvest finantseeritava teenuse sunniraha laekub tagasi KOV eelarvesse. Selline ringskeem tekitab analüüsi autori arvates küsitavusi sunniraha otstarbekuses.

### EraKELA kvaliteedi hindamine

EraKS-s on erakooli asutamisel kvaliteedihindamise meetmetena ette nähtud ekspertiis. EraKS § 8 lg 1 alusel tehakse valdkonna eest vastutava ministri käskkirja alusel õppekavale, millele koolitusluba taotletakse, õppemateriaalsele baasile või arengukavale ekspertiis ning moodustatakse ekspertiisi teostamiseks ajutine ekspertiisikomisjon, kes hindab, kas õppekavas õppe eesmärgiks seatud vajalikud pädevused, oskused ja teadmised on õppekavaga saavutatavad või kas õppemateriaalne baas võimaldab läbi viia vastava taseme õpet või vastab õppekavast tulenevatele vajadustele või kas arengukavast lähtuvalt on tagatud erakooli jätkusuutlikkus.

Pärast asutamist toimub EraKS § 23 lg 2 järgi sisehindamine ja nõustamine juba vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras s.t kohaldub KELS ning ülalviidatud Haridus- ja teadusministri määrus „Koolieelse lasteasutuse nõustamise tingimused ja kord sisehindamise küsimustes“.<sup>100</sup> Ka arengukavas sisehindamise tulemuste arvestamine on nõutud sarnaselt nagu munitsipaalKELA-lgi (EraKS § 7 lg 2).

Riiklikku järelevalvet erakooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostatakse EraKS § 23 lg 1 järgi vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras. Seega kohaldub KELS. (Kuigi KELS-is kasutatakse mõistet „Haldusjärelevalve“, on see sünonüümne mõistega „Riiklik järelevalve“.) Täiendavalt viitab EraKS § 23<sup>1</sup> korrakaitse seaduse<sup>101</sup> §-dele 30, 31 ja 32, mille alusel võib kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid, milleks on küsitlemine, dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine ning isikusamasuse tuvastamine.

Lisaks eelnevale on ka audiitorkontrollil järelevalvefunktsioon. Nimelt on erakooli pidaja audiitor tulenevalt EraKS §-st 22<sup>1</sup> kohustatud Haridus- ja Teadusministeeriumi viivitamata kirjalikult informeerima talle oma kutsetegevuse käigus teatavaks saanud asjaoludest, mille tulemuseks on või võib olla:

- majanduslikust olukorrast tingitud erakooli tegevuse katkemine;
- eitav või märkustega vandeaudiitori aruanne erakooli raamatupidamise aastaaruande kohta;
- majanduslikust olukorrast tingitud olukord või oht olukorra tekkimiseks, kus erakool ei ole võimeline täitma oma kohustusi;
- juhi või töötaja tegudest tulenev oluline varaline kahju erakooli pidajale, erakoolile või erakooli õpilasele.

<sup>100</sup> RT I. 03.09.2013. 4 - jõust. 06.09.2013. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013022>.

<sup>101</sup> RT I, 31.12.2014, 28.

### LHT kvaliteedi hindamine ja riiklik järelevalve

LHT kohta ei ole ette nähtud ei sisehindamist, arengukava koostamist, nõustamist ega ühtegi muud sisemeedet kvaliteedi tagamiseks.

Küll aga on riiklik järelevalve ette nähtud. SHS § 37<sup>1</sup> lg-s 1 on sätestatud, et SHS alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostavad riiklikku ja haldusjärelevalvet järgmised korrakaitseorganid:

- Terviseamet – riiklik järelevalve lapsehoidja tervisekontrolli läbimise üle (SHS § 12<sup>7</sup> lg 5);
- maavanem – riiklik järelevalve LHT osutajate üle.

SHS § 37<sup>1</sup> lg 2 alusel teostab maavanem või tema volitatud isik haldusjärelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Seda kajastav ettekanne esitatakse Vabariigi Valitsusele vähemalt kord aastas.

Riikliku järelevalve erimeetmena on SHS §-s 37<sup>2</sup> reguleeritud, et korrakaitseorgan võib SHS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-s 30 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid (küsitlemine ja dokumentide nõudmine) korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras. Võrdlusena võib seega välja tuua, et munitsipaalkELA suhtes erimeetmete kasutamine sätestatud ei ole, eraKELA suhtes on see sätestatud aga ulatuslikumalt kui LHT järelevalve teostamise suhtes. LHT üle riikliku järelevalve teostamisel sundtoomist ning isikusamasuse tuvastamist kasutada ei saa. Selline erinevus ei näi millegagi põhjendatud olevat.

Sarnaselt eraKELA-ga võib ka LHT osutajale teha ettekirjutuse ning määrata sunniraha. SHS § 37<sup>3</sup> kohaselt on ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 640 eurot.

Kui sisehindamine ja arengukava on kvaliteedijuhtimise tõhusad meetmed, siis võiks neid edaspidi rakendada kogu ühtses alusharidusmudelis, mitte üksnes KELA-le, nagu see on praegu.

Oleks otstarbekas kui sama liiki teenuse osutamise üle teostaks riiklikku järelevalvet sama isik, samas mahus ja volitustega. Kehtiva õiguse järgi see nii ei ole.

### 4.5.11 Teenuse paindlikkus

Paindlikuma lapsehoiuteenuse osutamine on praegu võimalik LHT vormi kasutades. KELA, eriti munitsipaalkELA võimaldab väga vähe paindlikkust. Ühelt poolt tuleb see kindlasti sellest, et LHT on märkimisväärselt vähem reguleeritud kui KELA, teisalt sellest, et LHT korral on juba seaduse tasandil ette nähtud võimalus osutada teenust alternatiivsetes kohtades (lapse kodus, lapsehoidja kodus või muus sobivas ruumis) ja sobivatel aegadel.

#### Teenuse osutamise aeg

KELA tööaeg määratakse kindlaks valla- või linnavalitsuse poolt (KELS § 19 lg 2). EraKS ei reguleeri eraKELA lahtiolekuaegasid üldse. Kuivõrd EraKS ei sätesta teisiti, võiks eeldada, et KELS § 19 lg-t 2 kohaldatakse ka

eraKELA-le. Kas see ka praktikas nii on, ei ole analüüsi autorile teada. Võimalik, et lahtiolekuaeg kehtestatakse erakooli nõukogu kehtestatud eeskirjadega (EraKS § 13 lg 1).

Seadus ei näe ette regulatsiooni selle kohta, kas KELA võiks põhimõtteliselt avatud olla ka varahommikul, öösel või hilisõhtul. KOV saab selle otsustada omal äranägemisel, kuid tõenäoliselt ei ole tasuv hoida lasteasutust lahti üksnes väheste soovijate vajadusi silmas pidades.

LHT-d võib osutada mistahes ajal. Kui last hoitakse väljaspool tema kodu, kohaldub sotsiaalministri 12.03.2007 määruse nr 28 „Tervisekaitse nõuded lapsehoiuteenusele“<sup>102</sup> § 9, mille järgi määratakse LHT osutamise päevakava kindlaks lapsehoidja ja lapsehoiuteenusele õigustatud isiku vahelise kokkuleppe kohaselt, võttes arvesse lapse vanust, vajadusi, sh erivajadusi ja lapsehoiu kestust päevas. Võimaluse korral arvestatakse lastele soovitud värskes õhus viibimise aega, televiisori vaatamise piiranguid ja tervisliku toitumise soovitusi. Nõutud on, et laps peab süüa saama vähemalt iga 3 kuni 3,5 tunni järel (§ 9 lg 2). (võrdluseks: KELA-s on sama nõue 4h (toitlustamise määrus § 3 lg 1).

#### Teenuse osutamise koht: eriilmelised kohad

KELA asub ruumides ja maa-alal, mis peavad olema laste arenguks ja mänguks sobiva sisustusega ja vastama Vabariigi Valitsuse kehtestatud tervisekaitse nõuetele ning õigusaktidega kehtestatud tuleohutuse ja päästealade nõuetele (KELS § 11 lg 2 p 2). EraKELA puhul on samuti juba asutamisel vajalik nõuetekohaste ruumide ja maa-ala olemasolu või kasutusvõimaluse (rendi- ja liisingulepingud) kinnitamine (EraKS § 5 lg 5 p 5). Kuivõrd EraKS ei sätesta teisiti, kohalduvad samad tervisekaitsemäärused kui munitsipaalKELA-le. Seega piirduvad hoonele ja maa-alale seatud nõuded ehituslike ja laste turvalisust silmas pidavate aspektidega, mitte sellega, kellele hoone kuulub või kes selles hoones veel tegutseb - nt lapsevanemate tööandja vms. LHT on vabam, kuivõrd last võib hoida nii kodus kui ka lapsehoidja kodus või muus sobivas ruumis.

Eestis on lapsehoiuteenuse osutamiseks nii KELA kui ka LHT puhul rangelt vajalik ruumide olemasolu. Asutusevälise teenuse osutamine ei ole seadusega ette nähtud ja tõlgendada tuleb nii, et kõik, mis avalikus õiguses ei ole lubatud, on keelatud. Näiteks (paariks tunniks) õuehoiu teenust ilma majata osutada ei ole võimalik,<sup>103</sup> rääkimata mõttest, et hoid võiks toimuda selleks sisse seatud laeval (Holland), seisvas rongivagunis või bussis (Saksamaa) või muus alternatiivses kohas – rajatisel või sõidukis, mitte ehitusseadusele vastavas hoones, mis välisriikide praktikas on tavaline. Näiteks liiklusvahendi lapsehoiuna sisseseadmine annab võimaluse viia linnalapsi päevaks linnalähisesse looduskaunisse kohta, selle asemel et viibida linnakäras. Nende ja teiste eriilmeliste lahenduste peale pole seadusandja veel mõelnud, kuid ühtne alusharidusmudel võiks ka siin paindlikkust juurde tuua.

#### Keel

KELS § 8 lg 1 sätestab võimaluse, et õppe- ja kasvatustegevus võib lasteasutuses või lasteasutuse rühmas toimuda kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel muus keeles kui eesti keel. KELS § 8 lõigete 4' ja 41 alusel tagatakse lasteasutuses või selle rühmas, kus õppe- ja kasvatustegevus ei toimu eesti keeles, eesti keele õpe koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava alusel. Eesti keele õppe korraldamiseks lasteasutuses või selle

<sup>102</sup> RTL 2007, 23, 411, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12804040>.

<sup>103</sup> v.a kui ametlikult näidata, et laps hoitakse kodus või lapsehoidja juures, kuigi sinna reaalsuses ei minda.

rühmas, kus õppe- ja kasvatustegevus ei toimu eesti keeles, eraldatakse kohaliku omavalitsuse üksusele toetust riigieelarvest.

Koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava § 9 lõike 2 alusel alustatakse lasteasutuses või selle rühmas, mille õppe- ja kasvatustegevus ei toimu eesti keeles, laste eesti keele õpet kolmeaastaselt.

EraKS § 6 lg 1 p 12 järgi märgitakse põhikirjas õppekeel ja asjaajamiskeel. Seega võivad nii munitsipaal- kui ka eraKELA tegutseda muus keeles kui eesti keel.

LHT keel ei ole reguleeritud.

### Erivajadustega lapsed

KELS sisaldab regulatsiooni erivajadustega lastele. KELS § 14 lg 1 sätestab, et keha-, kõne-, meele- või vaimupuuetega ning eriabi või erihoolust vajavatele lastele loob valla- või linnavalitsus võimalused arenemiseks ja kasvamiseks elukohajärgses lasteasutuses. Erivajadustega lastele luuakse tingimused kasvamiseks sobitusrühmades koos teiste lastega. Kui elukohajärgses lasteasutuses puuduvad võimalused sobitusrühma moodustamiseks, moodustab valla- või linnavalitsus erirühmad või asutab erilasteaiad. KELS § 5 lg 1 p 3 näeb ühe lasteasutuse liigina ette erilasteaia, mis on kuni seitsmeaastastele erivajadustega lastele.

KELS § 10 lg 2 paneb KOV-le kohustuse luua erivajadustega lapsele võimalus käia lasteasutuses sobitus- või erirühmas. KELS § 6 lg 5 sätestab, et valla- või linnavalitsus võib lasteasutuse direktori ettepanekul moodustada lasteasutuses vastavalt vajadusele sobitusrühmi, kuhu kuuluvad erivajadustega lapsed koos teiste lastega, samuti erirühmi, kuhu kuuluvad erivajadustega lapsed.

Võimaluse korral lähtub lasteasutus erivajadusega lapse arendamiseks vajalike tingimuste rakendamisel sobitus- või erirühmas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 50 nimetatud nõustamiskomisjoni soovist. KELS § 6 lg 6 kohaselt võetakse erivajadustega laps sobitus- või erirühma vastu vanema kirjaliku avalduse alusel ning nimetatud nõustamiskomisjoni soovitusel. Sobitusrühmas on laste suurim lubatud arv väiksem kui teistes lasteasutuse rühmades, arvestades, et üks erivajadusega laps täidab kolm kohta. (KELS § 7 lg 3) Lapse erilasteaia või -rühma vastuvõtmine ning väljaarvamine on reguleeritud Haridus- ja teadusministri 23.12.2010 määrusega nr 78.<sup>104</sup>

EraKS ei sisalda erivajadustega laste jaoks ühtki sätet. Kuna EraKS ei sätesta teisiti, kohalduvad KELS.

SHS reguleerib riigi rahastatava LHT saamise õigust, milleks on raske või sügava puudega lapse seaduslikul esindajal. SHS § 12<sup>4</sup> järgi käib riigi rahastatavale lapsehoiuteenusele suunamine nii, et isik esitab lapsehoiuteenuse saamiseks taotluse koos nõutavate dokumentidega lapse elukohajärgsele valla- või linnavalitsusele, misjärel viimane teeb otsuse 10 tööpäeva jooksul. Taotluse vormi ning nõutavate dokumentide loetelu on kehtestatud Sotsiaalministri 23.02.2007 nr määrusega 22 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse taotluse vormi ja taotlusele lisatavate dokumentide loetelu kehtestamine“<sup>105</sup>. Seejärel sõlmitakse haldusleping lapsehoiuteenuse osutamiseks. Hetkel kehtiv riigi rahastatava lapsehoiuteenuse

<sup>104</sup> RT I, 29.12.2010, 89. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122010089>.

<sup>105</sup> RTL 2007, 20, 342, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13028106>.

maksimaalne maksumus on vastavalt Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine,<sup>106</sup> §-le 1 402 eurot kalendriaastas.

SHS-i regulatsioon piirdub administreerimisega, selles ei sisaldu nõudeid erivajadustega lapse hoidmise kohta (nagu nt on KELS-s, et erivajadustega lastele tuleb teha erirühm või et laps täidab 3 lapse kohta).

Mudeli koostamisel võiks paindlikkusele senisest suuremat rõhku pöörata nii lahtiolekuaegade kui ka eriilmeliste kohtade reguleerimisel. Piisavalt paindlik ei ole osajaline lapsehoid KELA-s. Mudelis võiks testida ka võimalust, et lapsehoid ei oleks tingimata seotud laste arvule vastava hoone olemasoluga, vaid saaks luua ka ajutise õuehoiu, mille siseruumide suurus ja nõuded ei oleks nii ranged. Samuti võiks olla soodustatud tööandjate poolt oma töötajate lastele hoidude avamine töökohas. See eeldab samuti hoonele esitatavate tervisekaitsenõuete lõdvenemist.

Lasteasutuse keele valik on praegu vaba, sõltudes KOV, erakooli või lapsehoidja ja vanema kokkuleppest. Erivajadustega lastele on tagatud nii võimalus KELA-s kui ka LHT abil hoitud saada. Nii võõrkeelt kõnelevate kui ka erivajadustega laste võimalused ei tohiks alushariduse ühtses mudelis halveneda.

## 4.5.12 Rahastamine

### MunitsipaalkELA rahastamine

(1) Lasteasutusel on oma eelarve, mille kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu, ja võib ka olla pangakonto (KELS § 26). KELS § 27 järgi toimub lasteasutuse rahastamine:

- 1) riigieelarve ja valla- või linnaeelarve vahenditest;
- 1<sup>1</sup>) riigieelarve vahenditest täiskasvanute koolituse seaduses sätestatud alustel;
- 2) vanemate poolt kaetavast osast;
- 3) annetustest.

### Rahastamine riigieelarvest

#### a) Lasteasutuste kohtade loomise ja renoveerimise toetus

Riigieelarves nähakse võimaluse korral ette lasteasutuste kohtade loomise ja renoveerimise toetus. Toetuse saamisel nõutava omaosaluse suurus ja nõuded on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 31.01.2008 määrusega nr 30 „Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele”<sup>107</sup>

#### b) Õpetajate palgad ja koolitusrahad

TäKS § 13 lg 5<sup>1</sup> järgi nähakse õpetajatele, kelle palgad kaetakse riigieelarvest, tööalaseks koolituseks ette vahendid riigieelarves – nimetatud õpetajate aastasest palgafondist vähemalt kolme protsendi ulatuses.

<sup>106</sup> RT I, 17.12.2014, 10, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122014010>.

<sup>107</sup> RT I 2008, 6, 47, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13357743>.

### Rahastamine KOV eelarvest

KOV eelarvest kaetakse:

- Lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud (vähemalt 80 % Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast ühe lapse kohta; KELS § 27 lg 3 ja 6)
- Õpetajate palgakulu ja koolituskulu.

TäKS § 13 lg 5<sup>1</sup> järgi nähakse kohaliku omavalitsuse asutuste õpetajatele, kelle palgad kaetakse valla- või linnaeelarvest, tööalaseks koolituseks ette vahendid riigieelarves – nimetatud õpetajate aastasest palgafondist vähemalt kolme protsendi ulatuses.

Kohaliku omavalitsuse töötajate ja teenistujate tööalaseks koolituseks nähakse ette kulud omavalitsusüksuse eelarves. (TäKS § 13 lg 6)

### Rahastamine lapsevanemate poolt

Lapse toidukulu lasteasutuses katab vanem. Lapse toidukulu päevamaksumuse otsustab hoolekogu ja kinnitab direktor. (KELS § 27 lg 2) Vanemate kanda võib KOV valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt jätta ka kuni 20% muudest kuludest, milleks on lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud. (KELS § 27 lg 3)

Lasteasutuse majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmine võib valla- või linnavolikogu otsusel toimuda osaliselt vanemate poolt. Vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast. (KELS § 27 lg 3)

### EraKELA rahastamine

#### Rahastamine KOV vahenditest

EraKS § 22 lg 1<sup>1</sup> näeb ette, et koolieelses lasteasutuses koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava alusel töötavate õpetajate palgad ja õppevahendite soetamise kulud võib katta valla- või linnaeelarve vahenditest koolieelse lasteasutuse seaduses sätestatud alustel. KOV võib teha sihtotstarbelisi toetusi (EraKS § 22 lg 4).

**Riigieelarvest** on võimalikud sihtotstarbelised toetused (EraKS § 22 lg 4).

**Lapsevanematelt** võib koguda õppemaksu. Õppemaksu suuruse määrab erakooli pidaja ning seda ei muudeta õppeaasta jooksul. Õppemaksu suurust võib tõsta kuni 10 protsenti kahe õppeaasta vahel, kui erakooli pidaja ja õpilase vaheline leping ei sätesta teisiti. (EraKS § 22 lg 6)

### LHT rahastamine

SHS § 40 järgi finantseeritakse sotsiaalhoolekannet, mille üheks teenuseks LHT liigitub:

- kohalike omavalitsuste eelarvetest;
- riigieelarvest;
- vabatahtlikult sotsiaalhoolekandega tegelevate juriidiliste ja füüsiliste isikute vahenditest;
- muudest vahenditest.

Jättes siinkohal kõrvale vabatahtlikult sotsiaalhoolekandega tegelevate juriidiliste ja füüsiliste isikute vahendid ning muud vahendid, võib LHT olla täielikult või osaliselt riigi- või kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest rahastatav. Kohaliku omavalitsuse eelarvest kaetakse omavalitsusüksuse sotsiaalhoolekandekulud, mida ei finantseerita riigieelarvest (SHS § 41 ja 42).

**Riik** rahastab raske või sügava puudega laste hoidmist (SHS § 12<sup>2</sup>) maksimaalselt 402 eurot kalendriaastas (Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine”,<sup>108</sup> § 1) ja see on korraldatud KOV poolt LHT osutamise halduslepingu alusel (SHS § 12<sup>5</sup>). Lapsehoiuteenusele õigustatud isikule osutatavat lapsehoiuteenust rahastatakse riigieelarvest valla- või linnaeelarvesse eraldatud vahenditest.

SHS § 7 lg 1 p 7<sup>1</sup> alusel on maavanema ülesandeks sotsiaalhoolekande korraldamisel riigi rahastatava lapsehoiuteenuse rahastamise korraldamine SHS kohaselt. Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse vahendid eraldatakse valla- või linnaeelarvesse maavalitsuste kaudu vastavalt kohalikus omavalitsuses elavate raske või sügava puudega laste arvule iga aasta 1. detsembri seisuga. (SHS § 12<sup>6</sup> lg 1) Summasid reguleerib Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine.”<sup>109</sup> Valla- või linnavalitsus tasub lapsehoiuteenuse osutamise eest halduslepingu kohaselt esitatud arvete alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud maksimaalse maksumuse ulatuses.

Raske või sügava puudega laste hoidmiseks ette nähtud rahaliste vahendite ülejääki võib valla- või linnavalitsus kasutada raske või sügava puudega laste ja nende peredega seotud sotsiaalteenuste osutamiseks ning arendamiseks valla- või linnavolikogu kehtestatud tingimustel ja korras, sätestab SHS § 12<sup>6</sup>lg 4.

**KOV rahastust** – rahastamise korda, ulatust, aluseid - SHS ei reguleeri, kuid puhuks, kui KOV rahastab, on ette nähtud tegevusloa olemasolu nõue ning statistiliste andmete edastamise nõue (SHS § 12<sup>3</sup> ja 12<sup>8</sup> lg 6).

KOV rahastamise määr on reguleeritud üksnes munitsipaalLHT osutamiseks. Kui pooleteise- kuni kolmeaastastele lastele mõeldud lapsehoiuteenus asendab lasteaiakohta, peab see olema lastevanematele rahaliselt kättesaadav. See tähendab seda, et lapsehoiuteenus ei tohi olla vanema jaoks kallim lasteaiakoha kasutamisest. Seetõttu on KELS § 10 lõike 1 lõppu lisatud täiend „mille rahastamisele kohaldatakse käesoleva seaduse § 27 lõigetes 3 ja 4 sätestatud”, mille kohaselt kehtestab valla- või linnavolikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest ja ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast<sup>110</sup> sarnaselt munitsipaal KELAga.

<sup>108</sup> RT I, 17.12.2014, 10, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122014010>.

<sup>109</sup> RT I, 17.12.2014, 10, kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122014010>.

<sup>110</sup> KELS muutmise seaduse seletuskiri, lk 3.

Lapsehoiuteenuse rahastamise põhiküsimus on teenuse maksumuse jaotamine riigi, KOV ja lapsevanema vahel. Kehtiva õiguse pinnalt on raske teha ettepanekuid ühtse korraldusmudeli jaoks, kuna rahastamisotsused ei ole oma iseloomult õiguslikud, vaid otstarbekuse küsimused. Siiski nähtub kehtivast õigusest, et lasteaiakohtade nappus ei tohiks kaasa tuua seda, et munitsipaali LHT osutamine muutuks KOV teenimisallikaks. Teenuse õiglane hind, piirmäärad lapsevanematele ja rahastamise allikad on ühtses alushariduse mudelis läbianaalüüsimist vajavad küsimused.

### 4.5.13 Kokkuvõte

Lapsehoid on käesoleval ajal polariseerunud õppeasutuse ja sotsiaalhoolekandeteenuse vahel, luues olukorra, kus sama hüve reguleerivad erinevatest taotlustest ning ideedest johtuvad õigusaktid. Regulatsioon on killustunud KELS-i, EraKS-i ja SHS-i vahel. Peale munitsipaali KELA-de peavad kõik muud alusharidust andvad isikud juhinduma mitmest seadusest.

Õigusaktide killustatuse kõrval hakkab silma regulatsioonitiheduse suur erinevus: KELA puhul on tegevused ja keskkond reguleeritud oluliselt rohkem ja täpsemini kui LHT puhul. Käesolevas analüüsis tehtud järeldused KELA ja LHT peamiste erinevuste ja sarnasuste kohta kajastuvad alljärgnevas tabelis.

	KELA (KELS, EraKS)	LHT (SHS)
<b>Mõiste</b>	Õppeasutus	Töötamist toetav sotsiaalhoolekandeteenus
<b>Teenusepakkuja</b>	KOV või eraisik	KOV või eraisik
<b>Õigus lasteaiakohale</b>	Igäuheõigus saada koht teeninduspiirkonna munitsipaali KELA-s alates lapse 1,5 aastaseks saamisest	Algselt: piiratud õigustatud isikute ring KOV kehtestab rahastamise mahu ja LHT osutamise tingimused ja korra, kui rahastatakse KOV eelarvest
<b>Tegutsemise alus</b>	HTM-i poolt väljastatud koolitusluba	Maavanema poolt väljastatud tegevusluba
<b>Asutamine</b>	Tegevuse alustamine nõuetemahukas, menetlusaeg vähemalt 7 kuud. Alusdokumendid on põhikiri/põhimäärus, arengukava, õppekava.	Tegevuse alustamine lihtne, menetlusaeg 20 päeva. Kohustuslikke alusdokumente pole.
<b>Tegevuse lõpetamine</b>	Lõpetamisel etteteatamise aeg 4–5 kuud, kohustus tagada võimalus jätkata teenuse kasutamist teises KELA-s	Lõpetamine teatades 3 kuud ette. Mingeid kohustusi ei kaasne.

	KELA (KELS, EraKS)	LHT (SHS)
<b>Ümberkorraldamine, ümberkujundamine</b>	Ümberkorraldamis- ja kujundamisvõimalus	Ümberkorraldamine ja –kujundamine pole ette nähtud, saab peatada 6 kuuks
<b>Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus</b>	<p>Maksimaalselt 24 last rühmas, 1 abiõpetaja ja kehtivas õiguses reguleerimata arv õpetajaid (praktikas 1) Seega lubatud hoida 12 last täiskasvanu kohta s.o 2 võrra rohkem lapsi kui LHT pidajal.</p> <p>Kuni 31.08.2015 laste ja täiskasvanute suhtarv reguleerimata. Al. 1.09.2015 reguleeritud.</p> <p>Rühma suuruse arvestamisel osajaga kohal käimist arvesse võtta ei saa.</p>	<p>Maksimaalselt 10 last ühel lapsehoidjal. Seega lubatud hoida vähem lapsi kui KELA-s ühe õpetaja kohta arvestuslikult.</p> <p>Rühmast SHS ei räägi.</p>
<b>Personali professionaalsus ja kompetents</b>	<p>Õpetajate kvalifikatsiooninõudeks: kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid; erandkorras piisab keskharidusest.</p> <p>KELA direktorile nõuded sätestatud.</p> <p>Ette nähtud on atesteerimine.</p> <p>KELA-s kohustuslikud spetsialistid lisaks lasteaiaõpetajatele, kellega võimalik koostööd teha.</p>	<p>Kompetentsusnõuded: lapsehoidja kutsetunnistus või eripedagoogika, koolieelse pedagoogika, lapsehoidja või sotsiaaltöö eriala ja esmaabikoolitus.</p> <p>Üle 10 a tagasi lõpetanudtel töökogemuse nõue: 6 kuud.</p> <p>Atesteerimist ei ole.</p> <p>Spetsialistidega koostööd ei ole ette nähtud.</p>
<b>Personali töökorraldus</b>	<p>Personali miinimumkoosseis reguleeritud.</p> <p>Haridustöötajate tööaeg: 7 h päevas</p> <p>Koostöökohustus lapsevanematega.</p> <p>Suitsetamise, alkohoolsete jookide ja narkootiliste ainete tarvitamise keeld.</p> <p>Keeld avalikustada isiklikku teavet.</p> <p>Kohustus teavitada KOV-d väärkoheldud lapsest.</p> <p>Lapsevanemate nõustamiskohustus õppeküsimumustes</p>	<p>Piisab ühest lapsehoidjast.</p> <p>Üldised töötaja nõuded, eriregulatsiooni pole</p> <p>Juhindumine lapsevanema juhustest, teabevahetus.</p> <p>Suitsetamise, alkohoolsete jookide ja narkootiliste ainete tarvitamise keeld.</p> <p>Delikaatsusnõuet pole sätestatud.</p> <p>KOV teavituskohustust väärkoheldud lapse kohta pole.</p> <p>Nõustamiskohustust pole.</p>

	KELA (KELS, EraKS)	LHT (SHS)
<b>Teenuse sisu: õppekava, päevakava, igapäevatoimingud</b>	<p>Ajaarvamise aluseks õppeaasta.</p> <p>Kohustuslikud: õppekava, lasteasutuse tegevuskava, õppe- ja kasvatustegevuse päevik ning koolivalmiduskaart.</p> <p>Detailsed tervisekaitsenõuded päevakavale.</p>	<p>Õppeaasta pole oluline.</p> <p>Kohustuslikke õppe- ja päevakava puudutavaid dokumente ei ole.</p> <p>Päevakava lapsevanema ja hoidja kokkuleppe küsimus.</p> <p>Tervisekaitsemäärus praktiliselt ei reguleeri.</p>
<b>Tervisekaitsenõuded</b>	<p>Maa-ala, hooned, ruumid, sisustus, sisekliima, korrashoid, tervise edendamine ja päevakava ning toitlustamine on sätestatud väga üksikasjalikult.</p>	<p>Tervisekaitsenõuded üldised.</p>
<b>Kvaliteedi hindamine</b>	<p>Kvaliteedi hindamise sisemeetmed: arengukava koostamine ja sisehindamine. Kehtestatud ka sisehindamise nõustamine. EraKELA asutamisel lisandub ekspertiis.</p> <p>Riiklikku järelevalvet (haldusjärelevalvet) teostab HTM. EraKELA-le saab kohaldada korrakaitse erimeetmeid ja audiitorkontrolli negatiivsete tulemuste osas lasub HTM-i informeerimiskohustus.</p>	<p>Ei ole ette nähtud ei sisehindamist, arengukava koostamist, nõustamist ega ühtegi muud sisemeedet kvaliteedi hindamiseks.</p> <p>Riiklikku järelevalvet teostavad Terviseamet ja maavanem. Riikliku järelevalve erimeetmed võimalikud vähemal määral kui eraKELA suhtes.</p>
<b>Teenuse paindlikkus</b>	<p>Lahtiolekuajad määrab KOV või erakooli nõukogu.</p> <p>KELA peab asuma ehitusnõuete kohastes ruumides, kellele need kuuluvad või mis asutused tegutsevad samas majas, pole sätestatud.</p> <p>KOV või erakooli otsusel võib õppekeeleks olla muu keel kui eesti keel.</p> <p>Erivajadustega lastega on arvestatud ja nende hoidmise süsteem väljatöötatud.</p>	<p>Teenust võib osutada mistahes ajal.</p> <p>LHT osutamiseks on vajalikud ruumid.</p> <p>Keel ei ole reguleeritud.</p> <p>Erivajadustega lastega on arvestatud ja nende hoidmise süsteem väljatöötatud.</p>
<b>Rahastamine</b>	<p>MunitsipaalKELA allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, vanemad, annetused.</p>	<p>LHT allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, vanemad, annetused.</p> <p>Riik katab puudega laste hoiu.</p>

	KELA (KELS, EraKS)	LHT (SHS)
	Lapsevanemate osa munitsipaal KELA-s piiratud.  EraKELA allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, õppemaks.  Õppemaks erakooli pidaja otsustada.	Lapsevanemate osa munitsipaalLHT osutamisel piiratud, eraLHT puhul mitte.

Kokkuvõttes on lapsehoiu valdkonna lõhenemine õiguses kaheks väga erinevaks regulatsiooniblokiks juba iseenesest piisav märk sellest, et muudatused on vajalikud. Analüüs näitas läbivalt, et erinevused KELA ja LHT vahel on põhjendamatult suured. Üleminek ühtsele alushariduskorraldusele looks õigusmaastikul hädavajalikku lihtsust ning selgust.

## 4.6 Formaalse lapsehoiu korralduse probleemid ja lahendused fookusgrupi intervjuudes

Mare Ainsaar, Aivi Themas

Uuringu autorite poolt koostatud ühtse lapsehoiu korraldusmudeli rakendamise võimalusi testiti kahes **fookusgrupi intervjuus**. Eesmärk oli analüüsida lapsehoiu korralduse erinevaid vajadusi ja võimalusi. Järgnevalt antakse ülevaade fookusrühma intervjuudes käsitletud teemadest.

### Lapsehoiukorralduse peamised probleemid riigi ja KOVi seisukohast

Kohaliku omavalitsuse jaoks on kõige suuremateks probleemideks lapsehoiukorralduse **rahastamise tagamine** ja seadusega pandud kohustuse täitmine tagada **lapsehoiukoht kõigile** KOV piirkonna lastele alates pooleteisest eluaastast. Suurim probleem on kohtade puudus **oma teeninduspiirkonnas**, kuigi selle lahendab osaliselt laste arvu vähenemine tulevikus. Siiski võivad jääda regionaalsed erinevused kohtade nappuses. Piisava hulga lapsehoiukohtade tagamine KOVi piirkonnas on lisaks rahastamisele seotud ka nõuetele vastava kvalifikatsiooniga lasteaiaõpetajate leidmise ja neile konkurentsivõimelise töötasu tagamisega. Eelkõige on probleemid sisserände piirkondades.

Osadel KOVIDel ei jätku **rahalisi ressursse** lapsehoiukohtade tagamiseks. Rahastamise osas soovitakse lapsehoiule samu reegleid mis on koolidel ja õpetajatele palka. Üldise probleemina leidis märkimist ka nii poliitikute kui avalikkuse hoiak või suhtumine lasteaeda kui hoiuasutusse. Lasteaeda ei peeta õppeasutuseks, mis ta seaduse ja korralduse poolest tegelikult on. Selline suhtumise väljendamine on põhjus, miks lasteaiaõpetaja tunneb, et tema töö ei ole ühiskonnas väärtustatud sarnaselt kooliõpetaja tööga. Lasteaiaõpetaja töö tasustamise jätmine KOVi võimalustest lähtuvaks, näitab samuti suhtumise erinevust kooli- ja lasteaiaõpetajatesse. Avaldati arvamust, et ka õpetajate baas- ja ümberõpe peaks olema keskselt rahastatud.

**Erivajadusega lapsed** on KOVile rahaliselt eriti kallid. KOVID sooviks suuremat toetust ja seda, et need lapsed oleks teada. Lisaks eelnevale on KOVIDel probleeme tugipersonali (logopeed, psühholoog) värbamisega lasteaedadesse. Vastavaid spetsialiste piirkonnas sageli pole või ei ole KOV võimalused nende

palkamiseks piisavad. Piiratud on ka lapsehoiukoha valikuvõimalused KOV piirkonnas, sh sageli puuduvad erirühmad, vajaliku ettevalmistusega personal erivajadustega lastele rühmade loomiseks või erilasteaiad, kuid sellise abi puudumine varases eas võib põhjustada lastele ja lapsevanematele suuremaid probleeme tulevikus.

Mitmel korral märgiti ka soovi **ühtlustada lasteaedade ja lapsehoiuteenuse puhul inimeste arvu nõuet lapse kohta** ning vajadust tagada lastele tugispetsialistide osas samad tingimused, sh logopeedide ja muude spetsialistide juurdepääs lastele, eriti LHTd kasutatavatel lastel. Lahendusena pakuti võimalust, et kõik lapsehoiuteenuse pakkujad on seotud lasteaedadega, kust nad saavad lapsele tugispetsialisti teenuse.

**Uuele 1+2 süsteemile** (üks õpetaja ja kaks õpetaja abi) anti vastuolulisi hinnanguid. Ühelt poolt on tegemist reaalse olukorra legaliseerimisega, kus paljudes piirkondades napib kõrgema haridusega spetsialiste. Samas tuli korduvalt jutuks, et assistentide hariduslik ja kutseoskute tase on väga ebaühtlane ning õpetajad ei saa hakata tegelema nende koolitamisega, kui neil puudub hariduslik ettevalmistus. Spetsialistide puuduse peamise allikana nähti madalaid palku, mis ei motiveeri inimesi sellesse valdkonda tööle minema. Võimalused kvalifitseeritud õpetajate palkamiseks erinevad oluliselt suuremates asulates ja keskustest kaugemal. Samas oli jutuks, et 1+2 süsteemiga on võimalik rahalisi vahendeid ümber jagada ja ka töökorralduslikult uusi lahendusi kasutada, kui „3 inimest lasteaia kohal on, on parem, sest õhkkond on rahulikum“. Samas rahalist säästu 1+2 süsteem ei too. Mainiti, et 1+2 süsteemile sarnast töökorraldust saaks soovi korral rakendada ka 2+1 süsteemiga. Üldise hinnangu kohaselt sõltub mitmete lapsehoiu korralduse probleemide lahendus konkreetse asutuse sisemisest töökorraldusest.

Korduvalt märgiti, et lastega tegelevad töötajad peaksid olema **väga hea ettevalmistusega**, eriti just nooremate laste puhul. On suur vahe inimeste vahel, kellel on spetsiaalne haridus ja kellel ei ole. Samas sooviti haridusstandardi paindlikkust, mis vahel paistis välja nagu haridusstandardi eiramine. Kõige enam mainisid seda maavalitsuste esindajad, kes annavad välja lapsehoidjate tegevuslubasid. Tundub, et reeglid, et mis alustel ja kellele antakse lapsehoiuteenuse osutamise luba, vajavad veelkord üle vaatamist.

Soovitakse, et lasteaedades oleks **vähem paberimajandust** ja loodetakse, et „lasteaed ja LHT ühtsetele alustele“ tähendab lasteaedades paberimajanduse vähendamist ja LHT puhul spetsialistide tagamist. Enamasti on siiski soovid ja ootused vastuolulised. Näiteks alla kolmeaastastele lastele arengu- ja õppekavade tegemine koos vastavate spetsialistide tagamisega suurendab kahtlemata kogu bürokraatia hulka ja süsteemi maksumust. Eestis on siiski erinevaid variante katsetatud ning neid võiks juhtumitena põhjalikumalt analüüsida.

### Lapsehoiu valdkonna vastutus ühele ministeeriumile

Juhul, kui lapsehoiu korraldamise eest vastutaks tulevikus üks ministeerium, siis see piiritleks lapsehoiu valdkonna arendamise vastutuse tänasest täpsemini. Mitmete osalejate hinnangul võiks tulevikus lapsehoiu korralduse eest vastutada peamiselt HTM, kuna suure osa lapsehoiust moodustab juba praegu lasteaed ning LHT osakaal on tunduvalt väiksem. Ka hariduskomponendi kvaliteedi tagamise seisukohast oleks HTM vastutava ministeeriumina eelistatud.

Fookusgrupi intervjuus osalenud pidasid oluliseks ka valdkonna regulatsioonide üle vaatamist, seda eriti lapsehoidjatele esitatud kutsenõudmiste osas. Valdkonna vastutuse võimalik liikumine HTMi alla tegi

murelikuks lapsehoiuteenuse osutajaid, kelle hinnangul võivad suuremad nõuded õppekavale ning personali kvalifikatsioonile ja arvule raskendada oluliselt lapsehoiuteenuse pakkumist tulevikus.

Aspektid, mis ühtse lapsehoiu seaduse või korraldusmudeliga seoses **vajaksid ühtlustamist või muutmist** on järgnevad:

- **Rühmade suurus ning õpetajate arv** teatud arvu laste kohta tuleks reguleerida nii LHT-I kui ka lapsehoiu kasutavate laste vanusest lähtuvalt. Ühe näitena toodi Põhjamaades rakendatav suhtarv alla pooleteistaastaste laste puhul, milleks on üks täiskasvanu nelja lapse kohta. Laste arv rühmas alla 3-aastaste laste puhul peaks olema väiksem, samas hariduslik komponent on vastavalt laste arengule vajalik igas eas.
- Korraldus peaks tagama **hoiukohtade kättesaadavuse** kõigile lastele võrdselt, olenemata elukohast või lapsevanemate rahalistest võimalustest.
- Lapsevanema rahulolu on eelkõige seotud personali kompetentsuse, sh koostööoskustega ja lapse kohanemisega. Lasteaias on märgatavalt suurenenud eritähelepanu vajavate laste arv (sh kõnetud), mistõttu on lapsevanemale äärmiselt oluline pedagoogi oskus toetada lapse individuaalset arengut. LHT töötajatel selliseid pädevusi pole, mistõttu ainult LHT võimaldamine alla 3-aastastele lastele ei ole lapse seisukohast hea lahendus.

## 4.7 Lapsehoiu ühtne korraldusmudel

Liina Reisberg, Triin Lauri

Euroopa Liidus kasutusel olevatest ECEC korraldusmudelitest peetakse Euroopa alushariduse ja lapsehoiu uuringu kohaselt parimaks ühtset mudelit (edaspidi: ÜM), mille kohaselt on eri vanusegruppidele suunatud lapsehoiukoht organiseeritud ühe-etapilisena samas asutuses. Süsteem kuulub ühe ministeeriumi haldusalasse ning laste hoidmist ja harimist peetakse osaks terviklikust alusharidusest. Samuti on kogu perioodi vältel tagatud sarnase kvalifikatsiooniga personal ja õppekava või suunised. Enamasti on selle mudeli puhul tegemist hüvega, millele on lastel seaduses sätestatud õigus üsna varasest east alates. Ühtne mudel on kasutusel Põhjamaades, Balti riikides, Horvaatias ja Sloveenias. Mõningad uuringud tõestavad ka ühtse mudeli koordineerimine ühe ministeeriumi haldusalas on kokkuvõttes avaliku sektori jaoks odavam (lk 94, viide 44).

Eestis on praegu kasutusel kombineeritud mudel. ÜM-ile üleminek eeldab seda, et mõlemast – nii LHT kui ka KELA vormist võetakse üle praktikas seni parimaid tulemusi andnud aspektid, arvestades ka nende hinda ja otstarbekust laiendada neid mudelis tervikuna. Sellised aspektid saab välja tuua uuringus loodud allikatest:

- KOV-de küsitluse tulemused;
- lapsevanemate küsitluse tulemused;
- rahvusvahelised soovitusel;
- õigusanalüüs;
- fookusgrupi intervjuud.

Käesolev ÜM on koostatud järgmise metoodika alusel:

- esiteks on kaardistatud mudeli sisend lähtudes loetletud allikatest (peatükk 4.7.1);
- seejärel on analüüsitud allikate ühisosa ja saadud ühtse korraldusmudeli põhikomponendid (peatükk 4.7.2);
- ÜM-i hinnatakse etteantud kriteeriumite valguses, et joonistuks välja optimaalseim soovitus ÜM loomiseks (peatükk 4.7.3).

### 4.7.1 Ühtse mudeli sisend lähtudes uuringutulemustest

Uuringus väljatoodud probleemid ja nende lahendamise võimalused ühtses mudelis on esitatud alljärgnevas tabelis (tabel 31).

Tabel 31. Lapsehoiu ühtse mudeli sisend uuringutulemustest (*allikas: autorite koostatud*)

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
<b>4.1 Ptk. KOV-de küsitluse tulemused</b>		
Ptk 4.1.4, lk 27–29 Ptk 4.1.7, lk 30	Piirkondlik lapsehoiukohapuudus (järjekorrad ligi pooltes KOV-des).	<p>ÜM piirkondlikku lapsehoiukohapuudust ei lahenda, kuid ÜM-i rakendamisega saab sellele olulist tähelepanu pöörata, rakendades abimeetmeid uute hoidude asutamiseks (nt KOV pakub ruume jmt).</p> <p>Pisut aitab järjekordade probleemi leevendada ka ÜM paindlikkus. Järjekorras on hetkel ka need lapsed, keda osaajaga võidakse lapsehoidja poolt kodus hoida. ÜM pakub osaajaga hoiu võimalust, seega rühma nimekirjas võib olla rohkem lapsi, kui korraga kohapeal teenust saamas (nt pooli osakoormusega lastest hoitakse paaris, pooli paaritutel kuupäevadel) - nii on ühelt poolt rahuldatud vanemate kohavajadus ja teiselt poolt lühenevad nimekirjad. Tõenäosus, et sellel on efekti, on nooremate vanuserühmas (1,5–3 a). 10 aasta jooksul peaks nõudlus vähenema laste arvu vähenemise tõttu, v.a Tallinn, (lk 30, 33), st osaliselt probleem iselevenduv.</p>

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
Ptk 4.2, lk 36	Normatiivne kohtade arv lasteasutuses erineb maal ja linnas oluliselt.	Halduspoliitiline probleem, ÜM-s mittelahendatav.
Ptk 4.2, lk 35	Maal on liitühmade vajadus suurem kui linnas.	Probleemi olemus on teisisõnu laste vähesus maal. Siit nähtub selge vajadus, et liitühmade moodustamise võimalus peab säilima ÜM-s. Lahendatav.
Ptk 4.1.5, 4.1.7, lk 29–30	Enne või pärast kella seitset lahti olevate lasteasadadega KOV-ide arv väheneb.	Lahendusele saab kaasa aidata. ÜM peab tagama paindlikkuse lahtioleku kellaaegades.
Ptk 4.1.7, lk 30–31	Maal on lapsehoiukoht kallim kui linnas.	Lahendamatu ka ÜM-s.
Ptk 4.1.7, lk 30–31	KOV lasteaiakoha (mida kasutab 95% lastest) kogumaksumus kasvab ja seda ka lapsevanema jaoks.	ÜM-s inflatsiooni ei saa eirata.
Ptk 4.1.7, lk 30–31	Suured piirkondlikud erinevused lapsehoiukoha hinna osas.	Osaliselt lahendatav. ÜM peab määrama lapsevanema jaoks piirmäära hinna tasumisel. Teiseks peab olema seadusega tagatud KOV kohustus toetada lapsehoiuteenuse kohti kõikjal ühesugusel määral.
<b>4.3 Ptk. Lapsevanemate vajaduste uuringu tulemused</b>	<b>Probleem</b>	<b>Kas ÜM-s lahendatav?</b>
Ptk 4.3.2, lk 43	Lapsevanemad (81%) soovivad oma lapsi ise hoida, kuid see pole võimalik, kuna nad peavad tööl käima.	ÜM-s osaliselt lahendatav. Paindlikkust looks, kui laps võiks olla hoitud osalise koormusega, s.t osa koormusega saaksid hoida vanemad, kellel võimalik käia tööl osalise ajaga.
Ptk 4.3.2, lk 49, 50 Ptk 4.3.8, lk 71	60% 1,5–3 a lastel tekib hoiukoha vajadus, 26% on olnud probleeme koha saamisel või valikul. Sügiseti kohtade jaotamise süsteem on ebavõrdsust loov.	Kui vanemahüvitise ja lapsehoolduspuhkuse periood ei muutu, jääb hoiukoha vajaduse tekkimise vanusevahemik ÜM-s samaks ja seda peab arvesse võtma kohtade tagamisel.
Ptk 4.3.2, lk 51	Hoiukoha kättesaadavuse probleemid: koha puudumine/jrk soovitud lapsehoius; piirkonnas puuduv valikuvõimalus erinevate hoiukohtade (KELA, LHT) vahel; lahtioleku aeg; tasu suurus; kaugus elu- või töökohast.	ÜM-s osaliselt lahendatav: Ajaline paindlikkus, tasu piirmäärad lapsevanemale ja geograafilise eripäraga arvestamine on võimalik reguleerida senisest erinevalt.

<b>Uringuaruande ptk, lk</b>	<b>Probleem</b>	<b>Kas on ÜM-s lahendatav?</b>
Ptk 4.3.4, lk 60–61	LHT ja KELA kasutavad lapsed eristuvad vanuseti: LHT-s 50% alla 3-aastaseid, KELA-s 86% üle 3-aastaseid.	Lahendatav. ÜM vanuseliselt teenust ei erista.
Ptk 4.3.5, lk 62 Ptk 4.3.8, lk 72	30% lapsevanemaid pole rahul rühma suurusega ja personali arvuga.	ÜM peaks rühmi väiksemaks muutma ning täiskasvanute ja laste suhtarvu parandama. Lahendamine nõuab lisaressursse.
Ptk 4.3.6, lk 66	75% lapsevanematest leiab, et alusharidus peaks olema tasuta.	ÜM-s lahendamatu majanduslikel kaalutlustel.
Ptk 4.3.7, lk 67–68 Ptk 4.3.8, lk 73	Lapsevanematel on regulaarse osaaajalise hoiu vajadus (hommiku- ja õhtused ajad, riigipühad, nädalavahetused).	ÜM-s lahendatav.
Ptk 4.3.7, lk 68–69 Ptk 4.3.8, lk 69, 74	Lapsevanematel on vaja, et hoid oleks tagatud suvekuudel.	ÜM-s lahendatav.
Ptk 4.3.8, lk 74	Lasteaia kohatasu tuleb lapsevanemal maksta aastaringiselt, kuigi suvel hoitu ei kasutata.	ÜM-s lahendatav. Suvekuudel ei kasuta lapsevanem küll teenust, kuid LHT või KELA pidajale ei ole see aeg kuludeta (puhkusetasud, püsihalduskulud jms). Võimalus on jagada kohatasu selliselt, et muudel kuudel kaetakse ka suvekuude osa ette ära ja suvel tasuda ei tule.
<b>Ptk 4.4.1. Rahvusvahelised soovitused</b>	<b>Soovitus</b>	<b>Saavutamise võimalused ÜM-s</b>
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	ECEC süsteemi kaudu tuleks edendada sotsiaalset sidusust, arvestades lapsevanemate töekspidamiste ja kultuuriliste iseärasustega.	ÜM-s saavutatav. ÜM-s peaks sisalduma koostöö lapsevanematega. Laste kaasatus alushariduse omandamisse peaks kasvama – alla 3-aastaste osalus EL-i eesmärgist 12% väiksem (vt sissejuhatus, lk 5). Erivajadustega lapsed peaksid olema kaasatud ÜM-s ja suure hooldusvajadusega puudega lapsed.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Juurdepääs ebasoodsas olukorras lastele (vähemused, sisserändajad, erivajadustega lapsed).	ÜM-s saavutatav hoiukohtade juurde loomisega. ÜM-s kaaluda eelisjärjekorra võimaluse andmist ebasoodsas olukorras lastele. See edendaks ka

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
		sotsiaalsed sidusust, sest aitaks ebasoodsas olukorras olevaid lapsi järgi.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Juurdepääs alates sünnist avaliku sektori rahastatud teenusele (teenuse paindlikkus ja lahtiolekuajad).	ÜM-s saavutatav juhul, kui ÜM kaetud on laste vanuses 0–1,5-aastaste hoiuvõimalus kasvõi osaliselt (nt koduhoid).
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Edendada ECEC seiret ja hindamist.	ÜM-s saavutatav, kuid lisaressurssi vajav. ÜM peaks sisaldama seire ja hindamise eesmärgi ja läbiviimist.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Edendada koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega.	ÜM-s saavutatav juhul, kui valdkonna eest vastutav ministerium võtab vastava initsiatiivi. ÜM-s eesmärgina sõnastatav, kuid eesmärgi täitmine konkreetsete meetmetega mittesisustatav.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Kogutav informatsioon peab olema ühes formaadis ja lapse parimates huvides.	ÜM-s saavutatav. Tulenevalt avaliku teabe seadusest selline kohustus olemas juba ka praegu.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Tõhusate rahastamismudelite väljatöötamine ja tasakaal avaliku- ja erasektori investeeringute vahel, sh EL-i suunatud rahastamise tõhusus.	ÜM-s saavutatav.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Õppekava kvaliteedi tagamine, sh mängu olulisus õppetegevustes.	ÜM-s saavutatav.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Töötajate kvalifikatsioon ja professionaalsus, elukutse prestiiži tõstmine, ühised haridusprogrammid ECEC valdkonna töötajatele.	ÜM ei tohi langetada kvalifikatsiooninõudeid. Prestiiži tõstmist ÜM saab mõjutada üksnes kaudselt. Haridusprogrammid eeldavad lisarahastust, kuid põhimõtteliselt ÜM eesmärgina võimalik seada.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Töötajate saamise, koolitamise ja töö hoidmise poliitika arendamine.	ÜM-s sõltub valdkonna eest vastutava ministeriumi initsiatiivist. Eesmärgina ÜM-s seata, konkreetsete meetmete väljatöötamine eeldab lisarahastust.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	ECEC töötajate soolise vahekorra parandamine.	ÜM-s eesmärgina seata, seotud ametiprestiižiga, mis on laiem ühiskondlike väärtuste probleem.

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
		Konkreetses meetmenas võimalik ÜM-sse sisse kirjutada, et võrdsete kandidaatide korral eelistada meesterahvast.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Võtta kasutusele ECEC süsteem, milles lapsehoiuteenus ja alusharidus on ühendatud.	ÜM-s saavutatav. ÜM eeldab, et vastutav on üks ministeerium (HTM), teenuse sisu on ütlustatud ja reguleeritud ühe seaduse raames.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Muuta lastele lihtsamaks üleminek ECEC süsteemi järgmisele haridustasemele.	ÜM-s saavutatav. Eeldab, et ÜM on väikelapse vajadusi arvestavalt paindlik (osakoormusega käimine nt) ja piisavalt ettevalmistav kooliks ka ilma eelkoolis käimise tarviduseta. Sotsiaalsed oskused, mida on kooliküpsuseks tarvis, peaks saama ÜM osalev laps ilma täiendavate teenusteta.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Teenuse kvaliteedi edendamine ja peamiste sidusrühmade kaasamine arendusprotsessi.	ÜM-s saavutatav. Kaasamisnõue on seadusloome ettevalmistamisel Eestis praegu olemas. Edasine teenuse edendamine koostöös sidusrühmadega on eesmärgina ÜM-s sõnastatav.
Ptk 4.4.1, lk 87–90, tabel 30	Lapsevanemate toetamine ja koostöö perekonnaga, sh selle sisaldumine õppekavas.	ÜM-s saavutatav. ÜM-s õppekavas saab sõnastada eesmärgina.
<b>Ptk 4.4.2 Välisriikide praktikad</b>	<b>Praktika</b>	<b>Saavutamise võimalused ÜM-s</b>
Ptk 4.4.2, lk 91	Kohtade jagamise põhimõtete kehtestamine.	ÜM-s saavutatav. Vt ülal rahvusvaheliste soovitude juures ettepanekut eelisjärjekorda võimaldada raskes olukorras lapsele. Juriidiline kohustus KOV-I tagada koht lapsehoiusteamis alates lapse 1,5-eluastast kehtib praegu ja peaks säilima ÜM-s.
Ptk 4.4.2, lk 92	Finantseerimise suurendamine alusharidusse kvaliteedi tagamiseks ja kokkuhoiuks hilisemates eluetappides ja teenuse kättesaadavuse tõstmiseks.	ÜM-s võimalik kaaluda uusi subsideerimismeetmeid välisriikide eeskujul nagu: maksmine otse teenusepakujatele (praegune

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
		<p>Eesti süsteem), maksusoodustused, teenuse ostu vautšerid lapsevanematele, kohatasu vähendamine ja vabastamine (osaliselt Eestis toimiv).</p> <p>Võimalik kaaluda KOV ja riigi finantseerimise jaotust laste vanusegrupiti. Levinud kolmandikus Euroopa riikides, et nooremate laste hoidu finantseerib KOV, vanemate laste puhul nii riik kui ka KOV.</p>
Ptk 4.4.2, lk 93	Koduhoid on reguleeritud: ECEC hariduslikud nõuded laienevad ka koduhoiule. Kodus hoidev lapsehoidja ei pea olema valdavalt nii kvalifitseeritud kui lapsehoiuasutuses töötav hoidja, 4 riigis haridusnõuet pole.	<p>ÜM-s saavutatav.</p> <p>Koduhoiu regulatsiooni saab lisada üldised õppekavast lähtuvad eesmärgid.</p>
Ptk 4.4.2, lk 94 ja 98	Alushariduse iseäralikke nõudeid rakendatakse aina rohkem ka lapsehoiuteenusele. Õppekavad on võrdlemisi vabad, võimaldades asutusel rakendada meelepäraseid meetodeid.	<p>ÜM-s saavutatav.</p> <p>ÜM-s kogu hoiumudelis rakendatakse õppekava.</p>
Ptk 4.4.2, lk 95	Uusi hoide akrediteeritakse.	<p>ÜM-s saavutatav: praegu kehtiv tegevusloasüsteem LHT puhul ja koolitusloasüsteem KELA puhul on samuti kaht eri liiki akrediteerimistegevused. LHT loamenetlus on lihtsam ja oluliselt kiirem. ÜM-s võiks liikuda vähema bürokraatia ja lihtsama loamenetluse ehk LHT suunas.</p>
Ptk 4.4.2, lk 95	Toimub välishindamine (tervishoiu- ja ohutusnormidele vastavus, töötajate suhtarvud, kvalifikatsiooninõuded jms), kusjuures vanemate laste teenuse hindamine on põhjalikum kui nooremate laste teenuse puhul.	<p>ÜM-s saavutatav, kuigi nõuab lisaressurssi. Kehtiva õiguse järgi laieneb sisehindamise ja arengukava nõue KELA-le. On ette nähtud ka võimalus sisehindamise nõustamiseks HTM-i nõuniku poolt. LHT-le kvaliteedijuhtimise sisemeetmed ei rakendu. Välishindamise meetmetena toimivad hetkel KELA-le HTM-i järelevalve ja LHT-le maavanema järelevalve. Oleks otstarbekas kui sama liiki teenuse osutamise üle teostaks riiklikku järelevalvet</p>

Uringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
		sama isik (HTM), samas mahus ja volitustega. Ka sisehindamine peaks olema ühtlustatud ning kõigile sama reeglistikuga.
Ptk 4.4.2, lk 95	Toimub sisehindamine.	ÜM-s saavutatav. Kehtiva korra järgi on sisehindamine kohustuslik vaid KELA-le, kuid ÜM-s saab selle nõude laiendada kõigile.
Ptk 4.4.2, lk 95–96	Töötajad jagunevad: haridustöötajad, hooldustöötajad ja abitöötajad.	ÜM-s saavutatav. Kehtivas korraldusmudelil on sama jaotus olemas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• haridustöötajad – bakalaureuse või magistrikraadiga õpetajad KELA-s (alushariduse või sellega otseselt seotud eriala);</li> <li>• hooldustöötajad – kutsetunnistusega lapsehoidjad;</li> <li>• abitöötajad – keskharidusega abiõpetajad KELA-s.</li> </ul>
Ptk 4.4.2, lk 96, 97	Täienduskoolitus peaks olema kõigile töötajatele ühine.	ÜM-s saavutatav, kuid nõuab olulist lisaressurssi.
Ptk 4.4.2, lk 96, 97	Asutusel peab olema tugev juht, see tagab teenuse kvaliteeti.	Hetkel KELA puhul on see juhile seatud nõuete kaudu saavutatud, LHT puhul mitte. ÜM-s muutub küsitavaks, kas väikeste hoidude puhul on mõistlik nõuda juhilt samu omadusi kui suurte hoidude puhul. Kui juhile esitavad ootused on liiga kõrged, tekib juhtide defitsiit.
Ptk 4.4.2, lk 97	Täiskasvanute ja laste suhtarv on väiksemate laste puhul parem kui suurematel.	Eestis hetkel realiseerunud sama tendents ja see ka ÜM-s saavutatav. Suhtarvu parandamine eeldab lisaressurssi.
Ptk 4.4.2, lk 98	Lapsevanematega koostööd tuleks soodustada.	ÜM-s saavutatav. Võib seada riiklikud nõuded lapsevanemate kaasamiseks

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem		Kas on ÜM-s lahendatav?
			Õppeprotsessi või jätta koostöö eesmärgina sisustatavaks iga hoiu poolt omal äranägemisel.
<b>Ptk 4.4 õigusanalüüs</b>	<b>Kehtivate nõuete võrdlus</b>		<b>Kehtivate nõuete optimaalne ühisosa ÜM-s</b>
	<b>KELA (KELS, EraKS)</b>	<b>LHT (SHS)</b>	
<b>Mõiste</b>	Õppeasutus	Töötamist toetav sotsiaalhoolekande teenus	Õppeasutus, mis ühendab hoiu ja õppe
<b>Teenusepakkuja</b>	KOV või eraisik	KOV või eraisik	KOV või eraisik
<b>Õigus lasteaiakohale</b>	Igaüheõigus saada koht teeninduspiirkonna munitsipaal-KELA-s alates 1,5 aastast.	Algselt: piiratud õigustatud isikute ring  KOV kehtestab rahastamise mahu ja LHT osutamise tingimused ja korra, kui rahastatakse KOV eelarvest	Igaüheõigus oma teeninduspiirkonnas, vanusepiiri sama: 1,5 a (väiksematele koha tagamine eeldab lisressurssi).  Koha tagab KOV, kuid teenusepakkuja võib olla nii KOV kui ka eraisik
<b>Tegetsemise alus</b>	HTM-i poolt väljastatud koolitusluba	Maavanema poolt väljastatud tegevusluba	Uus koolitusloa ja tegevusloa hübriid, mille menetlus peaks olema pigem lihtne nagu tegevusloa puhul.
<b>Asutamine</b>	Tegevuse alustamine nõuetemahukas, menetlusaeg vähemalt 7 kuud.  Alusdokumendid on põhikirja/põhimäärus, arengukava, õppekava.	Tegevuse alustamine lihtne, menetlusaeg 20 päeva.  Kohustuslikke alusdokumente pole.	Menetlusaeg võiks olla tänaste äärmuste vahepeal. Mida lühem, seda parem. Seoses õppe kohustuslikkusega võiks arengukava ja õppekava nõue laieneda kõigile hoidudele ÜM-s.  Põhikirja nõue võiks olla seotud hoiu suurusega. Väikestel pigem mitte või soovituslik. (Nt ebamõistlik nõuda seda ühelt lapsehoidjalt).
<b>Tegevuse lõpetamine</b>	Lõpetamisel etteteatamise aeg 4–5 kuud, kohustus tagada võimalus jätkata teenuse kasutamist teises KELA-s	Lõpetamine teatades 3 kuud ette. Mingeid kohustusi ei kaasne.	Pikem etteteatamise aeg kaitseb paremini lapse huve, samuti koha tagamise kohustus.
<b>Ümberkorraldamine, ümberkujundamine</b>	Ümberkorraldamis- ja kujundamis-võimalus	Ümberkorraldamine ja –kujundamine pole ette nähtud, saab peatada 6 kuuks.	ÜM-s võiks näha ette ühinemise, jagunemise ja liigi muutmise ning peatamise.
<b>Laste ja täiskasvanute suhtarv ja rühma suurus</b>	Maksimaalselt 24 last rühmas (üle 3 a), 1	Maksimaalselt 10 last ühel lapsehoidjal.	Ühtlustatud nõuded. Võimalikud regulatsiooni alused:

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
	<p>abiõpetaja ja vähemalt üks õpetaja (praktikas 1).</p> <p>Kuni 31.08.2015 laste ja täiskasvanute suhtarv reguleerimata. Al. 1.09.2015 reguleeritud. Sõltuvalt laste vanusest ja erivajadusest peab olema lasteaiarühmas üks täiskasvanu 6-12 lapse kohta. Seega on lubatud hoida kuni 12 last täiskasvanu kohta s.o 2 võrra rohkem lapsi kui LHT pidajal.</p> <p>Rühma suuruse arvestamisel osajaga kohal käimist arvesse võtta ei saa.</p>	<p>Rühma suurus ja kohustuslik personali arv rühmas (täiskasvanute ja laste suhtarv) Lubatud laste arv ühe inimese kohta arvestades õpetaja väljaõppe taset ja laste vanust (abiõpetaja kohta võib olla vähem lapsi kui õpetaja kohta). Väiksemad kui 1,5-aastased lapsed on uues ÜM-s hõlmatud ja nende lubatud arv hoidja kohta tuleb samuti määratleda. Arvesse peaks võtma, et osa lapsi käib hoius osalise ajaga.</p>
<b>Personali professionaalsus ja kompetents</b>	<p>Õpetajate kvalifikatsiooni-nõudeks: kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid; erandkorras piisab keskharidusest.</p> <p>KELA direktorile nõuded sätestatud.</p> <p>Ette nähtud on atesteerimine.</p> <p>KELA-s kohustuslikud spetsialistid lisaks lasteaiarühmadele, kellega võimalik koostööd teha.</p>	<p>Kõik seni tööl olnud inimesed tuleks hõlmata ka uues süsteemis. Muutes rangemaks haridusnõudeid, arvatakse osa automaatselt välja ja tekib kohtade defitsiit. Muutes leebemaks, langeb teenuse kvaliteet.</p> <p>ÜM-s võiks välja joonistuda selge hierarhia: millise väljaõppega inimene võib hoida kui palju lapsi kas üksi või moodustades kellegagi tandemi.</p> <p>Erispetsialistid peaksid olema kaasatud kogu süsteemi, mitte ainult osale sellest (kulu kasv). Atesteerimine ei ole ilmselt mõistlik väga väikeste hoidude/üksiklapsehoidjate puhul</p>

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem		Kas on ÜM-s lahendatav?
			(kuigi tagab kvaliteeti, lisab bürokraatiat).
<b>Personali töökorraldus</b>	<p>Personali miinimumkoosseis reguleeritud.</p> <p>Haridustöötajate tööaeg: 7 h päevas</p> <p>Koostöökohustus lapsevanematega.</p> <p>Suitsetamise, alkohoolsete jookide ja narkootiliste ainete tarvitamise keeld.</p> <p>Keeld avalikustada isiklikku teavet.</p> <p>Kohustus teavitada KOV-d väärkoheldud lapsest.</p> <p>Lapsevanemate nõustamiskohustus õppeküsimumstes</p>	<p>Piisab ühest lapsehoidjast.</p> <p>Üldised tööaja nõuded, eriregulatsiooni pole</p> <p>Juhindumine lapsevanema juhustest, teabevahetus.</p> <p>Suitsetamise, alkohoolsete jookide ja narkootiliste ainete tarvitamise keeld.</p> <p>Delikaatsusnõuet pole sätestatud.</p> <p>Nõustamiskohustust pole.</p>	<p>Reguleeritud peaks olema personali miinimumkoosseis, tööaeg, üldised koostöö-, meelemürkide keelu, delikaatsus-, KOV informeerimise ja lapsevanemate nõustamiskohustused.</p> <p>Personali töökorraldus peaks jääma asutuste korraldada.</p>
<b>Teenuse sisu: õppekava, päevakava, igapäevatoimingud</b>	<p>Ajaarvamise aluseks õppeaasta.</p> <p>Kohustuslikud: õppekava, lasteasutuse tegevuskava, õppe- ja kasvatustegevuse päevik ning koolivalmiduskaart.</p> <p>Detailsed tervisekaitse nõuded päevakavale.</p>	<p>Õppeaasta pole oluline.</p> <p>Kohustuslikke õppe- ja päevakava puudutavaid dokumente ei ole.</p> <p>Päevakava lapsevanema ja hoidja kokkuleppe küsimus.</p> <p>Tervisekaitsemäärus praktiliselt ei reguleeri.</p>	<p>Tegevuskava, õppe- ja kasvatustegevuse päeviku ning koolivalmiduskaardi vm sarnaste dokumentide kohustuslikkus võiks sõltuda hoiu suuruselt – mida väiksem, seda bürokraatiavabam.</p> <p>Õppekava/hariduslikud suunised võiks olla kõigil, kuid paindliku iseloomuga.</p> <p>Teenuse sisu on peamine paindlikkust võimaldav aspekt lapsehoius. Päevakava regulatsioon tuleks arutada läbi praktikutega, pigem jätta lasteasutusele rohkem vabadust omanäolise hoiu korraldamisel, kui üle reguleerida.</p> <p>Igapäevatoimingute seadusega/määrusega reguleerimine on küsitav. Pigem</p>

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem		Kas on ÜM-s lahendatav?
			on nõuandva sisuga sätete koht eriala juhendmaterjalides. Nt päevaune kohustuslikkust ei peaks mitte reguleerima õigusaktis, vaid lasteasutuse sisedokumendis (vastavalt nt lapsevanemate ettepanekule – koostöö lapsevanematega!).
<b>Tervisekaitseõuded</b>	Maa-ala, hooned, ruumid, sisustus, sisekliima, korrashoid, tervise edendamine ja päevakava ning toitlustamine on sätestatud väga üksikasjalikult.	Tervisekaitseõuded üldised.	Tervisekaitseõuded on määrava tähtsusega hoiu asutamisel. Kui need on väga detailsed (nagu praegune KELA), siis uusi teenusepakkujaid (praeguse LHT osutajaid) lisanduda ei saa.
<b>Kvaliteedi hindamine</b>	<p>Kvaliteedi hindamise sisemeetmed: arengukava koostamine ja sisehindamine. Kehtestatud ka sisehindamise nõustamine. EraKELA asutamisel lisandub ekspertiis.</p> <p>Riiklikku järelevalvet (haldusjärelevalvet) teostab HTM. EraKELA-le saab kohaldada korraaitse erimeetmeid ja audiitorkontrolli negatiivsete tulemuste osas lasub HTM-i informeerimis-kohustus.</p>	<p>Ei ole ette nähtud ei sisehindamist, arengukava koostamist, nõustamist ega ühtegi muud sisemeedet kvaliteedi hindamiseks.</p> <p>Riiklikku järelevalvet teostavad Terviseamet ja maavanem. Riikliku järelevalve erimeetmed võimalikud vähemal määral kui eraKELA suhtes.</p>	<p>Sisemeetmed peaks sõltuma hoiu suurusest.</p> <p>Riikliku järelevalve organ ja tema volitused peaksid olema kõigile ühised.</p>
<b>Teenuse paindlikkus</b>	<p>Lahtiolekuajad määrab KOV või erakooli nõukogu.</p> <p>KELA peab asuma ehitusnõuete kohastes ruumides, kellele need kuuluvad või mis asutused tegutsevad</p>	<p>Teenust võib osutada mistahes ajal.</p> <p>LHT osutamiseks on vajalikud ruumid.</p> <p>Keel ei ole reguleeritud.</p>	<p>Teenuse suuremat paindlikkust on võimalik luua sõnastades seaduses selgeid hoiu eriliike:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- koduhoid;</li> <li>- lapsehoidja eluruumis hoid;</li> <li>- töökoha lapsehoid;</li> <li>- ajutine õuehoid;</li> <li>- muukeelne hoid;</li> </ul>

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem		Kas on ÜM-s lahendatav?
	<p>samas majas, pole sätestatud.</p> <p>KOV või erakooli otsusel võib õppekeeleks olla muu keel kui eesti keel.</p> <p>Erivajadustega lastega on arvestatud ja nende hoidmise süsteem väljatöötatud.</p>	<p>Erivajadustega lastega on arvestatud ja nende hoidmise süsteem väljatöötatud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erivajadustega laste hoid;</li> <li>- ööhoid jne.</li> </ul> <p>Iga hoiu eriliik on reguleeritud ja kindlates raamides, aga seda saab osutada nii täisteenuse pakkuja täiendavalt oma teenuse kõrval kui ka ainult sellele hoiu eriliigile spetsialiseerunud teenusepakkuja.</p>
<b>Rahastamine</b>	<p>Munitsipaal-KELA allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, vanemad, annetused.</p> <p>Lapsevanemate osa munitsipaal KELA-s piiratud.</p> <p>EraKELA allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, õppemaks.</p> <p>Õppemaks erakooli pidaja otsustada.</p>	<p>LHT allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, vanemad, annetused.</p> <p>Riik toetab osaliselt raske ja sügava puudega laste hoidu.</p> <p>Lapsevanemate osa munitsipaalLHT osutamisel piiratud, eraLHT puhul mitte.</p>	<p>Allikad: Riigieelarve, KOV eelarve, vanemad, annetused.</p> <p>Vanemate osa võib olla sõltuvalt tema eelistustest rühma suurusele ja pedagoogide diferentseeritud (väiksem rühm kallima hinnaga nt).</p> <p>Kui teenuse hinna piirmäärad on fikseeritud, tagab see võrdsema kvaliteediga teenuse ja kaitseb laste huve.</p>
<b>Koostöö lapsevanematega</b>	<p>On sõnastatud küll koostöökohustus (suunal õpetaja peab tegema koostööd lapsevanemaga) ja nõustamiskohustus, kuid sellele ei keskenduta.</p> <p>KELA-s on ette nähtud hoolekogu, mille ülesanne on jälgida, et õppe- ja kasvatustegevus vastaks laste arengule ja huvidele ning teha koostööd lasteasutuse</p>	<p>On sõnastatud juhindumine lapsevanema juhustest, kuid vastupidisel suunal (vastastikusest) koostööst juttu pole.</p>	<p>Koostöö lapsevanemate ja hoiu vahel tuleks ühe põhimõttena seaduse üldsätetes sõnastada, võimalusel ka välja tuua mehhanismid, milles see realiseerub.</p>

Uuringuaruande ptk, lk	Probleem	Kas on ÜM-s lahendatav?
	personaliga. See on üks koostöö vorm.	
<b>Ptk 4.6.1</b> <b>Fookusgrupi intervjuud</b>	<b>Probleem</b>	<b>Saavutamise võimalused ÜM-s</b>
Ptk 4.6, lk 127–130	Soov ühtlustada KELA ja LHT puhul inimeste arvu nõuet lapse kohta.	ÜM ühtlustab.
Ptk 4.6, lk 127–130	Hoiukohtade kättesaadavuse tagamine	ÜM ei tohi muuta hoidude avamise nõudeid karmimaks (praegustele LHT pakkujatele), muidu ei ole võimalik hoiukohti juurde tekitada.
Ptk 4.6, lk 127–130	Personali kompetents ja koostööoskused on keske tähtsusega kvaliteedi tagamisel.	ÜM-s peaks seadma eesmärgiks pideva täiendõppe.

Lisaks probleemidele tõi lapsevanemate uuring välja hulgaliselt aspekte, millega lapsevanemad on praeguses lapsehoiustees rahul. Ka need on sisendiks ÜM loomisele, kuivõrd niisuguseid aspekte peaks püüdma säilitada ka edaspidi (tabel 32).

Tabel 32. Rahulolu praeguse süsteemiga ja nende aspektide säilitamine ühtses mudelis

Uuringu Ptk, lk	Rahulolu praeguse süsteemiga	Kas ÜM-s säilitatav?
Ptk 4.3.2, lk 50 ja Ptk 4.3.4, lk 61	Hoiukoha kasutamise põhjus: lapsevanemad peavad lapsehoiukohta lapse arengut toetavaks (rahulolu praegusega)	ÜM-s saab arvesse võtta, et hariduskomponent säiliks.
Ptk 4.3.3, lk 54	KOV peaks tagama koha vanusevahemikus 1,5–3 a (rahulolu praegusega)	ÜM ei muuda.
Ptk 4.3.5, lk 61	Lapsehoiukoha kasutamise keskmine koormus ja soovitatav keskmine koormus maakonniti oluliselt ei erine. Alla 3-aastased viibivad lühemat aega lapsehoius.	ÜM saab arvestada väiksemate laste lühemat hoiuvajadust diferentseerides täis- ja osaaajaga hoidmist.
Ptk 4.3.5, lk 62	91% lapsevanemaid on rahul hoiukoha asukohaga.	Kui ÜM ei muuda oluliselt ehitusnõudeid, siis saavad senised LHT osutajad ja KELAd jätkata samas asupaigas.
Ptk 4.3.5, lk 62	93% lapsevanemaid on rahul lahtiolekukellaegadega.	ÜM ei kitsenda võimalusi lahtiolekuageade paindlikkuse tagamiseks.

Uuringu Ptk, lk	Rahulolu praeguse süsteemiga	Kas ÜM-s säilitatav?
Ptk 4.3.5, lk 62	Üle 90% lapsevanemaid on rahul personali kvalifikatsiooni ja igapäevategevustega (sh päevakava ja õppekava) nii LHT kui KELA puhul.	ÜM ei vähenda personali kvalifikatsiooninõudeid.
Ptk 4.3.5, lk 62	80% lapsevanematest on rahul lapsehoiukoha ruumide ja alaga ning lapse (eri)vajaduste arvestamisega.	ÜM ei peaks muutma rangemaks ala ja ruumide nõudeid.

#### 4.7.2 Lapsehoiu ja alushariduse ühtne mudel

Läbiviidud uuringu tulemustest nähtub, et ÜM peaks sisaldama alljärgnevaid osi. Uuring ei võimalda mõne komponendi puhul sõnastada konkreetset meetet või reformiettepanekut, vaid annab üldise suunise. Mõne komponendi puhul kerkisid esile alternatiivsed lahendused.

Uuringu kavandamisel oli plaanis koostada kaks alternatiivset mudelit alushariduse ühtseks korraldamiseks. Uuringuetappide läbiviimise ja tulemuste analüüsi järel ilmnes aga, et uuringu osad annavad mudeli sisendina piisavalt ühtse pildi, nii et on võimalik kokku panna üks mudel. Mudeli sisse sai kirjutada alternatiivseid valikukohti. Ükski niisugustest valikutest ei oleks iseseisvana aga omaette mudelit välja andnud. Seega osutus otstarbekamaks keskenduda ühtse mudeli loomisele ning loobuda alternatiivide väljatöötamisest ning nende võrdlemiseks algselt plaanitud SWOT-analüüsist.

#### Üldised tunnused

- 1) Vastutav on üks ministeerium (HTM). Samas peab ka ühe ministeeriumi vastutusalas olev mudel suutma tõhusalt integreerida lapsehoiu valdkondi, mis kuuluvad muude ministeeriumide vastutusalasse. Selliste nõu piiriüleste valdkondade osakaal kaasaegses avalikus poliitikas pigem suureneb kui väheneb.
- 2) Teenuse sisu on ühtlustatud ja reguleeritud ühe seaduse raames. Kui siiski mudelisse erisused jätta, siis need ei tohiks niivõrd olla teenuse osutajaga seotud (a la senine söimetenus lasteaias vs lapsehoiuteenus), vaid pigem on vajadusel teatavad erisused eri vanuserühmadele (näiteks alla 3-aastaste lapsehoiu orienteeritus üldoskuste arendamisele, üle 3-aastaste lapsehoiu orienteeritus õppekavale).
- 3) Erivajadustega lapsed peaksid olema kaasatud ÜM-s, va suure hoolduskoormusega puudega lapsed.
- 4) Õigus lapsehoiukohale tekib alates 1,5-eluaastast oma teeninduspiirkonnas.
  - ▶ Alternatiiv: Õigus koduhoiuteenusele tekib sünnist ja kestab avaliku sektori poolt subsideerituna 1,5-eluaastani (eeldab lisaressurssi, vt allpool „LISATEENUS“).
- 5) Teenust osutab KOV või eraisik.
- 6) Lapsehoid on õppeasutus, mis ühendab hoitu ja õppe.

### **Lapsehoiukoha tagamine**

Juriidiline kohustus tagada koht lapsehoiusteemis alates lapse 1,5-eluastast on KOV-l.

Valdkonda reguleeriv seadus sisaldab kohtade jagamise põhimõtteid. Kohajagamise regulatsioon võiks olla tsentraalne ehk KOVi ülene ning hõlmata kõiki konkreetse KOVi lapsehoiu asutusi sõltumata omandivormist ja laste vanusest. Kuivõrd seaduse kohaselt on õigus lapsehoiu kohale kõigil (kes on teatud vanuses, pere on avaldanud vastavat soovi ning elukoht teeninduspiirkonnas), siis seisneb kohajagamise määrase tähendus eelkõige selles, millisesse konkreetse asutusse koht saadakse. Ehk teisisõnu on oluline, et kohtade jagamisel arvestatakse nii lapsevanemate kohaelistusi kui ka riiklikke ja KOVi prioriteete. Näiteks, et tagatud on juurdepääs ebasoodsas olukorras lastele (vähemused, sisserändajad, erivajadustega lapsed). Valdkonda reguleerivas seaduses on sätestatud eelisjärjekorra võimaluse andmine ebasoodsas olukorras lastele. Nõrgemate rühmade (puuetega lapsed, vähemusrühmad, haavatavad pered jm) eelistamine konkreetse lapsehoiuasutuse valikul peaks olema sätestatud riiklikult ehk on primaarne (tavapraktika enamus põhjamaades), sest just selliste rühmade lastel on alusharidusest enim võita. KOVide kohajagamise regulatsioonid lähtuvad eelkõige riiklikest prioriteetidest ning alles seejärel võivad soovi korral sätestada kohalikke prioriteete kohtade jagamisele (näiteks lähemal elavad pered, sama pere õed-vennad samas lapsehoiuasutuses või töötavate vanemate laste eelistamine jm; vt võimalikke kohajagamise lahendusi Peretoetuse, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat või EEMD projekti lehekülj).

Lapsehoiukohapuuduse tingimustes on tagatud, et kohti loodaks (või tagatakse loomine koostöös erasektoriga) ÜM-s juurde, mitte ei kaotataks (nt hoidudele esitavate karmimate nõuete tõttu) ära. Laste kaasatus alushariduse omandamisse peaks ÜM-s kasvama.

### **Teenuse sisu (õppekava)**

Õppekava rakendub kõigile vanuserühmadele, kuid need on paindliku iseloomuga. 1,5–3-aastaste õppetegevus on pigem üldoskusi arendava fookusega, vanematele pigem õppekava järgimisele suunatud. Mängu olulisust väärtustatakse õppetegevuse osana. Õppekava on võrdlemisi vaba dokument, võimaldades asutusel rakendada meelepäraseid õppe- ja kasvatustegevusi.

Muud dokumendid nagu tegevuskava ning õppe- ja kasvatustegevuse päevik on kohustuslikud üksnes suurema laste arvuga hoidudele. Väiksemad, nt ühe rühmaga hoidud on bürokraatiavabamad, tagades dokumentides sisalduvate küsimuste lahendamise tiheda koostöö kaudu lapsevanematega.

### **Teenuse paindlikkus**

Valdkonda reguleeriv seadus võimaldab paindlikkust lahtiolekuaegades (kellaajad, suvekuud, pühad, nädalavahetus).

Tagatud on liitühmade võimalus.

Lapsed võivad olla hoitud osalise koormusega ja see kajastub teenuse maksumuses.

Teenuse suurem paindlikkus on loodud seaduses hoiu eriliikide loomise kaudu, nt:

- koduhoid;
- lapsehoidja eluruumis hoid;

- töökoha lapsehoid;
- ajutine õuehoid;
- muukeelne hoid;
- erivajadustega laste hoid;
- ööhoid jne.

Iga hoiu eriliik on reguleeritud ja kindlates raamides, aga seda saab osutada nii täisteenuse pakkuja täiendavalt oma teenuse kõrval kui ka ainult sellele hoiu eriliigile spetsialiseerunud teenusepakkuja. Samuti ei ole kitsendusi hoiu omanikuvormile.

Samas on oluline märkida, et olugi, et teenuse paindlikkus on oluline lapse heaolu seisukohast ja seda eriti Eestis, kus lapsehoiust veedetud aeg on üks pikimaid Euroopa Liidus, siis võib osaajaga teenus anda teatavaid tagasilööke muudes aspektides. Nii näiteks on osaajaga teenuse paratamatu kaasnähe see, et keegi pereliikmetest töötab osaajaga. Euroopa uuringud näitavad, et see pereliige on enamasti ema. See aga mõjutab omakorda naiste positsiooni tööturul ning võib osutada probleematiliseks soolise palgalõhe võtmes. Viimane aga on niigi Eestis Euroopa suurim. Teine teenuse paindlikkusega seotud võimalik probleem on õppekava täitmine ehk küsimus sellest, kuidas siduda omavahel kaks olulist eesmärki selliselt, et need teineteisele vastu ei töötaks. Siin on oluline jälgida, et osaajaga lapsed õpetegevusest välja ei jää ja/või kaaluda paindlikkust eelkõige nooremates vanuserühmades (näiteks 1,5–3-aastaste puhul).

Omaette teema paindlikkuse juures on veel perede nõudlus nn eriilmeliste kohtade järele, mis käesoleva projekti raames läbiviidud uuringu kohaselt pole küll märkimisväärne, kuid sellele vaatamata puudutab peresid, kus lapsevanemate töökoht eeldab ebatraditsioonilistel aegadel töötamist. Siin on ilmselt mõistlik toetud eelkõige KOVi enda *ad hoc* lahendustele ning need initsiatiivid on pigem hoiu, mitte õppe suunitlusega. See on kindlasti ka koht, kus KOV saaks teha koostööd erasektoriga, kes suudab kiiremini turuvajadustele reageerida. KOVi kanda jääb sel juhul kvaliteedi- ja hinnatasemega seotud riskide maandamine.

### **Rühma suurus ja täiskasvanute ja laste suhtarv rühmas**

Lubatud laste arv täiskasvanu kohta sõltub töötaja haridusest: kõrgemini kvalifitseeritud töötaja võib hoida rohkem lapsi. Joonistub selge hierarhia: millise väljaõppega inimene võib hoida kui palju lapsi kas üksi või moodustades kellegagi tandemi. Suhtarvu parandamine eeldab lisaressurssi.

Eripetsialistid on kaasatud kogu süsteemi, mitte ainult osale sellest (kulu kasv).

Teenusepakkujal on vabadus teatud piirides ise kujundada rühmade moodustamist, nt teha ka väga väikseid rühmi ainult pedagoogidega ja ilma abiõpetajateta s.t seadusandlus pakub miinimumstandardi, aga ka selgesõnalise võimaluse taotleda enamat. Lubatud on tõsta lapsevanema osalust kulude katmisel, kui rühm on väiksem.

### **Töötajate kvalifikatsioon ja professionaalsus**

Töötajad jagunevad:

- haridustöötajad – bakalaureuse või magistrikraadiga (alushariduse või sellega otseselt seotud eriala);

- hooldustöötajad – kutsetunnistusega lapsehoidjad;
- abitöötajad – keskharidusega inimesed;

Kõik seni tööl olnud inimesed tuleks hõlmata ka uues süsteemis. Muutes rangemaks haridusnõudeid, tekib kas osale koolitusvajadus, mis eeldab aega ja lisarahastust või arvatakse osa tööjõust süsteemist automaatselt välja ja tekib tööjõupuudus. Muutes haridusnõudeid leebemaks, langeb teenuse kvaliteet.

Täienduskoolitus ja haridusprogrammid on kõigile valdkonna töötajatele ühised (nõuab olulist lisaressurssi).

Oluline oleks tõsta lapsehoiu töötamise atraktiivsust nii noorte hulgas üldiselt, kuid eriti just noorte meeste hulgas (nt koostööprojektid koolidega, mis meelitaks noori lapsehoiuasutustesse peale tunde mängujuhtideks vm). Siin on kindlasti palju õppida põhjamaadelt.

### **Töökorralduslikud nõuded**

Reguleeritud on personali miinimumkoosseis, tööaeg, üldised koostöö-, meelemürkide keelu, delikaatsus-, KOV informeerimise ja lapsevanemate nõustamismõned.

Personali üksikasjalik töökorraldus on asutuste korraldada (siseaktiga).

Tervisekaitsemõned ja töökorralduslikud nõuded on lahus (mitte reguleeritud läbisegi, nagu kehtivas õiguses).

### **Lapsehoiu asutamine**

Menetlusaeg on tänaste äärmuste vahepeal. Mida lühem, seda parem.

Tervisekaitsemõned on määrava tähtsusega hoiu asutamisel. Kui need on väga detailsed (nagu praegune KELA), siis uusi teenusepakkujaid (praeguse LHT osutajaid) lisanduda ei saa. Seepärast peaks teenuse kättesaadavuse huvides liikuma LHT suunas ehk vähendama eeskätt lapsehoiu ruumidele esitatavaid tervisekaitsemõndeid, mis on KELA osas kehtivas õiguses liiga detailsed.

### **Esmakordne ning järgnev akrediteerimine**

Kõiki uusi hoide akrediteeritakse. ÜM-s tuleks liikuda vähema bürokraatia ja lihtsama loamenetluse (praeguse LHT asutamismõnete) suunas.

Toimub välishindamine (tervishoiu- ja ohutusnormidele vastavus, töötajate suhtarvud, kvalifikatsioonimõned jms), kusjuures vanemate laste teenuse hindamine on põhjalikum kui nooremate laste teenuse puhul. Valdkonda reguleeriv seadus sisaldab algse akrediteerimise ja edasise seire ja hindamise eesmärgi ja läbiviimist, mis toimub kogu lapsehoiustsüsteemis ühtsetel alustel (võrreldes praegusega lisaressurssi vajav).

Sisehindamine on samuti reguleeritud ja õigus näeb ette ühtsed suunised kõigile teenusepakkujatele.

### **Riiklik järelevalve**

Riikliku järelevalve organ ja tema volitused on kõigile hoidudele ühesugused.

### **Lapsehoiu lõpetamine ja muutmine**

Lõpetamisel on sätestatud etteteatamise aeg, kohustus tagada võimalus jätkata teenuse kasutamist teises lapsehoius. Pikem etteteatamise aeg kaitseb paremini lapse huve, samuti kaitseb lapse huve koha tagamise kohustus.

Valdkonda reguleeriv seadus näeb ette hoidude ühinemise, jagunemise ning peatamise korra.

### **Koostöö lapsevanematega**

Alternatiiv 1: valdkonda reguleeriv seadus seab riiklikud nõuded lapsevanemate kaasamiseks õppeprotsessi.

Alternatiiv 2: koostöö on jäetud sisustatavaks iga hoiu poolt omal äranägemisel.

Koostöö olulisust lapsevanematega rõhutavad mitmed Euroopa lapsehoiu arenguid kajastavad vastavad raportid. Samas on oluline märkida, et lapsevanemate huvid võivad aeg-ajalt minna vastuollu avaliku huviga, mistõttu on oluline jälgida, et lapsevanemate kaasatus jätab ruumi huvide kooskõlastamisele ja tasakaalustamisele. Üks näide võimalikust huvide konfliktist on näiteks HEV laste integreerimine tavarühma. See ei pruugi sageli olla meeltemööda kõikidele lapsevanematele ning siin on oluline tagada, et avalik huvi prevaleeriks. Ka seda, et sellistel juhtudel on KOVi kohustus tagada abiõpetajate piisavus konkreetsetes rühmades (mis on omakorda üks näide ministeeriumide üleestest probleemidest lapsehoiu korraldamisel; vt üldnõuded punkt 1).

### **Nõuete diferentseerimine sõltuvalt hoiu suuruselt**

#### 1) Juhtimine.

Asutusel peab olema tugev juht, see tagab teenuse kvaliteeti, kuid väikeste hoidude puhul (ainult 1 rühm) pole mõistlik nõuda juhilt samu omadusi kui suurte hoidude puhul. Kui juhile esitatavad ootused on liiga kõrged, tekib juhtide defitsiit. Juhtimisnõuet ei ole, kui teenust osutab üks lapsehoidja ainuisikuliselt (sh koduhoid).

#### 2) Põhikirja

Põhikirja nõue on seotud hoiu suurusel. Väikestel pigem mitte või soovituslik (nt ebamõistlik on nõuda seda ühelt lapsehoidjalt).

#### 3) Kvaliteedi hindamise sisemeetmed sõltuvad samuti hoiu suuruselt.

### **Maksumus ja finantseerimine**

Lapsevanema jaoks on valdkonda reguleerivas seaduses sätestatud piirmäärad hinna tasumisel, et kaoks suured piirkondlikud erinevused lapsehoiukoha maksumuse osas.

Valdkonda reguleeriva seaduse kehtestamisel on kaalutud uusi subsideerimismeetmeid välisriikide eeskujul nagu: maksimine otse teenusepakkujatele (praegune Eesti süsteem), maksusoodustused, teenuse ostu vautšerid lapsevanematele, kohatasu vähendamine ja vabastamine (osaliselt Eestis toimiv).

KOV ja riigi finantseerimise jaotust on analüüsitud laste vanusegrupiti: nooremate laste hoidu finantseerib KOV, vanemate laste puhul nii riik kui ka KOV.

Oluline on, et kui KOV kasutab kohanappuse leevendamiseks erasektori koostööd, siis KOV peab maandama hinnariskid, et need ei jääks perede kanda. Teisisõnu KOVi poolt pakutava ja erateenuse hind (ja ka kvaliteet) on perede jaoks sama.

### ÜM juhtimiseesmärgid vastutavale ministeeriumile.

ÜM pehmed meetmed on kirja pandud valdkonda reguleerivas ühtses õigusaktis.

1. Edendada koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega.
2. Töötada välja ühised haridusprogrammid lapsehoiu valdkonna töötajatele.
3. Arendada lapsehoiu valdkonna töötajate saamise, koolitamise ja töö hoidmise poliitikaid.
4. Parandada lapsehoiualdkonna töötajate soolist vahekorda.
5. Edendada lapsehoiu valdkonda koostöös sidusrühmadega.

### LISATEENUS

#### Koduhoid alla 1,5-aastastele lastele

Juurdepääs avaliku sektori rahastatud teenusele alates sünnist.

Koduhoid on reguleeritud, kuigi õppekava hariduslikud nõuded laienevad koduhoiule alates 1,5-eluasta vanusest.

Kodus hoidev lapsehoidja ei pea olema nii kvalifitseeritud kui lapsehoiuasutuses töötav hoidja. Piisab hooldustöötajast (kutsetunnistusega lapsehoidja).

Määratud on lubatud kodushoitavate laste arv hoidja kohta.

Kodus võib hoida last kuni kooliminekuni.

Tasustatud koduhoid (nn *cash for care*) on üks hoiu alternatiividest mitmes Euroopa riigis (Soome, Saksmaa jm). Sellise alternatiivi olulisus rõhutab lapsevanema valikuvõimalust oma lapsele kohaseima hoiuviisi valikul. Samas on oluline märkida, et sellise valiku pakkumisel on oht (ja see on mitmetes uuringutes ka kinnitust leidnud), et koduhoidu hakkavad eelistama teatud sotsiaalsed grupid – sotsiaalmajanduslikult nõrgemad- ja/või vähemusgrupid. See aga ei mõju hästi ühiskonna sidususele ning loob eeldused ebavõrdsuse kumuleerimiseks juba väga varases etapis.

### 4.7.3 Mudeli hindamine etteantud kriteeriumite alusel

#### Heaolu

**Teenus peab lähtuma lapse heaolust, tagades talle head arenguvõimalused, turvalise keskkonna ja tervisekaitse.**

Lapse heaolu on arvesse võetud läbivalt: mudel pakub paindlikumat teenust ja arenguvõimaluse ühes asutuses algusest lõpuni. Lapse huvides on see, kui madalama kvalifikatsiooniga hoidja ei või hoida sama

palju lapsi kui kõrgema kvalifikatsiooniga. Kvaliteedi hindamise sisemeetmed ja välismeetmed ning koostöö lapsevanematega tõstab kvaliteeti ja on seeläbi lapse huvides.

Lapse (ja lapsevanemate) huvides on hoiu sulgemise ja ümberkorraldamise etteteatamise aja sätestamine. Hoiu ümberkorraldamine võib praktikas olla rohkem lapse huvides ja kokkuhoidlikum kui tegevuse lõpetamine. Tegevuse peatamine lisab paindlikkust teenusepakkujatele, kuid ebakindlust lastele (väiksem kättesaadavus).

Keskonna ja tervisekaitse osas olulisi muutusi ei kaasne – need on tagatud juba praegu.

### Haridus

**Teenus peab (vanemate laste puhul) sisaldama alushariduse komponenti, tagades lastele piisava ettevalmistuse kooliks.**

Tagatud. Hariduskomponent on olemas alates vanusest 1,5 kuni kooliminekuni. Samas on ülioluline silmas pidada, et kõrgema väljaõppe saanud pedagoogide väiksem osakaal vähendab hariduse komponenti sõltumata õppekava nõude laiendamisest kogu süsteemile. Kvaliteedi tagamise esimene tingimus on piisav hulk kvalifitseeritud tööjõudu.

### Kvaliteet

Kvaliteet sõltub lisaressursist, mis süsteemi pannakse. Kvaliteet ja kulu on sageli omavahel pöördvõrdelises seoses olevad hindamiskriteeriumid. Olulist kvaliteeti tagavad meetmed vajavad ka lisarahastust: töötajate pidev täiendõpe, kiirem loamenetlus jm.

Õppekava laiendamise nõue parandab otseselt kvaliteeti, kuid seda üksnes juhul, kui selle rakendamine ka tegelikkuses õnnestub. Seniste lapsehoidjate töö muutub ja nad peavad hakkama tegelema õppekorralduslike küsimustega. See võib lisada motivatsiooni pakkuda mitmekesisemat teenust, õppida kolleegidelt ja seda ka ilma lisaraha süsteemi panemata. Samas on oht, et õppekava eesmärgid ei täitu, kui töötajate väljaõpe on puudulik.

Kui kaasatud on samad töötajad, kes praegu, ilma täiendava väljaõppeta õppekava rakendamiseks, kvaliteedimuutust kardetavasti ei teki.

Kiirem loamenetlus tähendab väiksemat kvaliteedikontrolli võimalust.

Teenus on kvaliteetsem, kui ühe täiskasvanu kohta on vähem lapsi ja rühmad on väiksemad. Võimaldades varieerida rühmi ja õpetajate tandemeid, saab tagada erineva kvaliteediga hoiuvorme.

Nõrgema väljaõppega hoidjate puhul saab kvaliteeti tõsta atesteerimise ja asutusesisese eripedagoogide käepärasuse kaudu.

Personali miinimumkoosseisu, tööaja, üldiste nõuete, meelemürkide keelu, delikaatsus-, KOV informeerimise ja lapsevanemate nõustamishõuete ühtne sätestamine aitab tagada teenuse kvaliteeti ja on lapse huvides.

Kvaliteedi hindamise sisemeetmed ja välismeetmed (riiklik järelevalve) tõstavad kvaliteeti (on lapse huvides), kuid kaasnevad ka kulud.

Koostöö lapsevanematega tõstab kvaliteeti ja on lapse huvides.

### Kättesaadavus

**Kohtade jaotamise tsentraalne süsteem, selged reeglid kohajagamisel ja ka suutlikkus seda süsteemi ellu viia ning hoiuvõimaluste paindlikkus peaksid kättesaadavust parandama.**

Kättesaadavuse tagamisel on võtmetähtsusega küsimus, et süsteemi korralduslike ulatuslik muutmine ei hirmutaks teenusepakkujaid senise töö tegemise juurest eemale ja et turule saaks siseneda võimalikult bürokraatiavabalt (sealjuures mitte nõuetevabalt). Üle tuleb vaadata tervisekaitseõuete regulatsioon, mis mõjutab väga otseselt turule sisenemist. Kehtivad tervisekaitseõuded on liiga ranged.

### Paindlikkus

**Mudel peab võimaldama teatud paindlikkust, nt võimalus pakkuda kodupõhist teenust jms**

Mudel tagab osaajalise, eriaegadel ja kodupõhise teenuse.

Mudel tagab teenusepakkujale võimaluse kindlates raamides diferentseerida teenuse kvaliteeti (väiksed rühmad, hoiu eriliigid) ja ise kujundada rühmade moodustamist. Paindlikkus hoiu eriliikide kaudu kasvab, hoiu kättesaadavus ja väikelaste kaasatus on samuti paremini tagatud.

Paindlikkus eeldab seda, et õppekava jm dokumendid kohalduvad alates teatud laste arvust. Nt ühe lapse hoidmisel on see selgelt ebaproportsionaalne nõue.

Igapäevatoimingute vähemreguleeritus toetab paindlikkust, loomata ülemääraseid riske (kui kõigis lasteaedades ei ole sama päevakava, tavad, tegevused, siis see ei kahjusta kedagi).

### Kaasatus

Mudel peab hõlmama ka alla 1,5-aastastele lastele pakutavat teenust.

Lapsed vanuses 0–1,5 a on süsteemi kaasatud koduteenuse kaudu.

### Nõuetele vastavus

**Teenus peab vastama ECEC valdkonnaga seotud rahvusvahelistele soovitudele ja Eestile siduvatele nõuetele.**

Rahvusvahelisi soovitusi ja Eestile siduvaid nõudeid on ÜM-s arvestatud, kuid neid ei ole võimalik täita ilma lisaraha kulutamata. Löviosa rahvusvahelisi nõudeid ja praktikaid ei oma Eestile kohustuslikku jõudu, vaid on üksnes soovituslikud. Siiski tuleks seada eesmärgiks nende täitmise poole liikumine. Kolm seni Eestis tagamata aspekti on:

1. seire,
2. ühtne täiendkoolitus,
3. koostöö lapsevanematega.

Kõik kolm eeldavad regulatsiooni valdkonnaseaduses (koostöö lapsevanematega võib olla sätestatud ka üksnes printsibiina).

## Kulu

### **Mudel ei tohi (oluliselt) suurendada ECEC valdkonna kogukulusid.**

ÜM-le üleminek nii, et kogukulu oluliselt ei suurene, on võimalik üksnes siis, kui kõik seni hõlmatud isikud jätkavad tööd, sest seniste LHT-de ümberkujundamine on odavam kui uute asutamine.

Kulude kokkuvõtte on võimalik bürokraatia vähendamise arvelt, kui kõiki ametlikke menetlusi hoiupakkujatega lihtsustatakse. Näiteks kulu hoiu asutamisel väheneb, kui läbikontrollimist nõudvat dokumentatsiooni on vähem kui tänase KELA puhul.

Hinda on võimalik lapsevanema jaoks sõltuvalt tema eelistustest rühma suurusele ja pedagoogidele diferentseerida: väiksemas rühmas on kõrgem lapsevanema osalus kulude katmisel. KOV või riigi jaoks kulu sel juhul ei suurene.

## 5 KOKKUVÕTE

Lapsehoiu küsimused puudutavad Eestis umbes 88 824 perekonna elu. Lapsevanemate küsitlus näitas, et 90% laste puhul soovivad vanemad kasutada formaalset lapsehoiu **ning 75%-l lastest tekib vajadus lapsehoiukoha järele vanuses 1 aasta 6 kuud kuni 3 aastat** (kaasa arvatud). Lapsevanemate hinnangul peaks KOV tagama lapsehoiukoha lastele alates pooleteisest eluaastast ehk nii, nagu see on praeguse regulatsiooni järgi. Aastal 2015 kasutas alatest teisest eluaastast pool kõigist lastest KOV lasteaeda.

Alla pooleteise aastase lapse puhul soovis munitsipaallasteaeda või –lastesõime kasutada umbes 5% vanematest. Ligi 90% lapsevanematest arvab, et selles vanuses hoitakse last pereringis. 1,5 kuni 2-aastase lapse puhul soovib juba ligi 40% lapsevanematest kasutada formaalset lapsehoiu. Alates 3. eluaastast domineerib vanemate eelistustes regulaarse lapsehoiukohana KOV lasteaed (80%), teise eelistusena toodi välja eralasteaed (55%).

**26%-l lapsevanematest oli probleeme lapsehoiukoha saamise või valikuga.** Kuna nõudlus formaalse lapsehoiu järele kasvab koos lapse vanusega, siis kõige vähem on probleeme lapsehoiukohaga alla aastaste laste vanematel, kuna lapsi hoitakse ise ja lapsehoiukoha vajadus tekib alles mõne aja pärast. Kõige sagedamini on lapsehoiukoha saamisel olnud probleeme nelja-aastaste laste vanematel.

EL kokkulepete järgi on liikmesriigid 2020. aastaks kohustatud pakkuma formaalselt lapsehoiu vähemalt 95%-le lastest vanuses 4 kuni 6 eluaastat. Kätesaadavuse kõrval rõhutatakse rahvusvahelistes soovitusetes ka vajadust edendada teenuse kvaliteeti. Nii tuleb muuta selle valdkonna töötajad professionaalsemaks ja määrata kindlaks ametikohtadel nõutavad kutseoskused, tagada töötajate erialane kvalifikatsioon ja ühetaoline täiendõpe, hoiu korraldamise seire ning valdkonna jätkusuutlik rahastamine ja selge valitsemine. Toimub liikumine hariduslike nõuete sisseseadmiseks noorematele lastele mõeldud lapsehoius.

Välisriikide kogemusest selgus, et alushariduse ja lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks on levinud peamiselt kaks praktikat: kõigile laste on teatavast vanusest alates juriidiline õigus lasteaikahale või on

teenusel osalemine mingist vanusest alates lausa kohustuslik. Samas on kättesaadavuse edendamiseks oluline ka teenuse paindlikkus – see peaks sobima nii erivajadustega lastele kui olema paindlik lahtioleku aegade osas. Teenuse kvaliteedi parandamiseks kasutatakse Euroopa riikides peamiselt viide valdkonda kuuluvaid meetmeid, mille eesmärgiks on edendada: finantseerimist, juhtimist ja reguleerimist, seiret ja hindamist, töötajate kvalifikatsiooni ja töökoormust, õppimis ja õpetamise programmi.

Lapsehoiu korralduse poolest võib jagada Euroopas kaheks süsteemiks:

- Enamlevinud mudeli ehk nn **eraldatud mudeli** puhul on kohad alusharidust või lapsehoiuteenust osutavates asutustes struktureeritud lähtuvalt laste vanusest: enamasti eristuvad vanuserühmad 0–3 ja 3–6. Vastutus teenuse korralduse, reguleerimise ja rahastamise eest on samuti jagatud mitme ministeeriumi vahel. Haridussuunised rakenduvad tavaliselt ainult 3–6-aastastele lastele, samal ajal kui nooremale vanuserühmale pakutakse enamasti lapsehoiuteenust. Nõuded töötajate kvalifikatsioonile on olenevalt osutatava teenuse tüübist samuti erinevad ning õigus teenust saada sõltub paljuski lapse vanusest. Tavaliselt on just vanemal vanuserühmal seadusest tulenev õigus lasteaiakohale. Eraldatud mudeli nõrkuseks peetakse põhimõtete erinevat rakendumist olenevalt lapse vanusest ja asutusest, kus ta viibib. Selleks, et eraldatud mudelist tulenevaid võimalikke kahjulikke mõjusid ennetada, tuleb kasutada täiendavaid meetmeid nagu näiteks lirimaal kasutusel olevad ministeeriumite vahelised koordineerimiskeskused või ühine töötajate koolitussüsteem ning kvalifikatsiooninõuded.
- Teise, nn **ühtse mudeli** kohaselt on eri vanuses laste lapsehoiu koht organiseeritud ühe-etapilisena samas asutuses. Süsteem kuulub ühe ministeeriumi haldusalasse (tüüpiliselt haridusvaldkonda juhtiva ministeeriumi alla) ning laste hoidmist ja harimist peetakse osaks terviklikust alusharidusest. Samuti on kogu perioodi vältel tagatud sarnase kvalifikatsiooniga personal (tavaliselt nõutud kõrgharidus) ning tervele perioodile rakendub õppekava või haridussuunised. Enamasti on selle mudeli puhul tegemist hüvega, millele on lastel seaduses sätestatud õigus üsna varasest eest alates. Ühtne mudel on kasutusel Põhjamaades, Balti riikides, Horvaatias ja Sloveenias. Ühtse mudeliga alushariduse ja lapsehoiu süsteemi peetakse kvaliteetsemaks, kuna tervele süsteemile rakenduvad ühesugused eesmärgid, regulatsioonid, rahastamise põhimõtted, teenustele pääsemise nõuded, toetused, õppekava ja töötajate kvalifikatsiooninõuded ja see võib olla ka kogu süsteemi jaoks odavam.

Eestis reguleerivad lapsehoiu valdkonda sotsiaalhoolekandeseadus (SHS), koolieelse lasteasutuse seadus (KELS), erakooliseadus ja nende seaduste rakendusaktid. Koolieelse lasteasutuse puhul on lapsehoiu tegevused ja keskkond reguleeritud oluliselt rohkem ja täpsemini kui sotsiaalhoolekandeseaduse alusel töötavates asutustes.

- 95% formaalses lapsehoius käivatest lastest kasutab lapsehoiu vormina Eestis kohaliku omavalitsuse lasteaeda. KOV lasteaedades on olnud suurim laste arvu kasv viimastel aastatel. Alates kolmandast eluaastast on KOV lasteaed ja lasteaed-kool valdavaks lapsehoiu vormiks (96%) ja mitmetel KOVidel on plaanis ka puuduvate kohtade probleem tulevikus lahendada just KOV lasteaiana.
- Maapiirkonnas on ühele lapsele lapsehoiukoha tagamine kallim kui linnas.
- KOV lasteaiakoha kogukulu jätkab võrreldes eelnevate aastatega kasvu ja see kulu suureneb ka lapsevanema jaoks. Kolme aastaga on lapsevanema osa kasvanud nii absoluutväärtuses kui vanema

suhtelises panuses kogu lasteaia kulude katmisel. Keskmiselt oli lapsevanema tasu koha eest kohaliku omavalitsuse lasteaia 2015. aasta mais 44 eurot kuus täisajaga kohal käiva 3–7 aastase lapse kohta.

- Kõige odavam lapsehoiu vorm kogukulu seisukohast on linnas asuv munitsipaallasteaed, kuigi KOV jaoks võib olla linna eralasteaed veel odavam viis kindlustada piirkonna lastele lapsehoiukoht. Linnas teisele kohalikule omavalitsusele maksta lapse eest ei ole enam odavam kui ise KOVi lasteaeda pidada, kuigi maapiirkondades võib olla endiselt odavam osta teenust mujal.
- Lasteaia järjekorrad on ligi pooltes Eestis kohalikes omavalitsustes. Lasteaia järjekorrad on viimastel aastatel pikenenud, kuid see võib olla osaliselt tingitud järjekordade registreerimise süsteemi paranemisest. Lasteaiakohtade puuduse käes kannatavate ning pikkade järjekordadega (üle 20 lapse) KOVide arv on perioodil 2012–2015 suurenenud. Suurimad probleemid järjekordadega on Tallinnas, Tallinna ümbruses, Tartus ja Raplamaal.
- Lapsehoiukoha puudumine viimase 12 kuu jooksul on takistanud 7% üle 3-aastaste laste vanemate ja 15% alla 3-aastaste laste vanematel tööle või õppima asumist.
- Eestis on endiselt suured piirkondlikud ja maa/linn erinevused lapsehoiu kättesaadavuse ja hinna osas. Näiteks lapsevanema tasu ühe lapse lasteaia kohta eest varieerus 0 kuni 85 euroni kuus.
- Peaaegu pooled lapsevanematest leidsid, et lapsehoiukoha tasu, võrreldes leibkonna igakuise sissetulekuga, on liiga suur. Keskmise lapsehoiu kogukulu lapsevanemale oli lapsevanemate hinnangul 85 eurot kuus ja KOV lapsehoiu KOV uuringu järgi 45 eurot kuus, kui laps käib kohal peaaegu kogu aeg. Lapsevanema kogukulu lapsehoiule on suurem Tallinnas, Harjumaal ja Tartus. Lapsehoiukoha tasu pidasid sagedamini liiga suureks üle 3-aastaste laste vanemad.
- **Pooled lapsevanematest leiavad, et õiglane lapsehoiukoha tasu peaks jääma alla 49 euro kuus, kui laps käib kohal kogu aeg ning 17% lapsevanematest leiab, et lapsehoiukoht peaks olema lapsevanemale tasuta.** Igale neljandale lapsevanemale kompenseerib KOV teatud ulatuses lapsehoiuteenusega seotud kulutusi.
- Praeguse KOV poolt tagatud lapsehoiu korraldusega ei ole rahul 39% lapsevanematest. Eriti palju rahulolematuid on Harjumaal ja Raplamaal.
- Rahuolematud olid lapsevanemad ka rühma suuruse ehk maksimaalne laste arvuga rühmas (30%) ja personali (õpetajad, õpetaja abi) arvuga rühmas (21%). Rühma suurusega olid rahulolematumad üle 3-aastaste lasteaia käivate laste vanemad (33%).
- 93% vanematest oli rahul lapsehoiukoha lahtiolekuaajaga. Hoiu lahtiolekuaegadega on rahulolematumad alla 3-aastaste lapsehoiuteenust kasutavate laste vanemad (20%).
- 90% vanematest oli rahul lapsehoiu personali oskuste ja suutlikkuse lastega tegeleda, personali kvalifikatsiooniga ning hoiukohas pakutavate igapäevategevustega (sh õppetegevuste, päevakava). Vahet lasteaia ja lapsehoiuteenuste kasutajate arvamuste vahel ei olnud.
- Kasutatava lapsehoiukoha kättesaadavusega oli rahul 78% lapsevanematest.
- Kuigi lapse (eri)vajadustega arvestamisega ning lapsehoiukoha ruumide ja alaga on rahul neli lapsevanemat viiest ei tunne enamik lapsevanematest regulaarset vajadust eriuilmeliste lapsehoiukohtade järele või pole nad võimaluse puudumise tõttu sellele eriti mõelnud. Kõige enam vajaksid lapsevanemad ajalist paindlikkust ehk **regulaarselt osalise ajaga lapsehoiukoha kasutamise võimalust (25%) ning lapsehoiukoha tagamist suvekuudel (26%)**. 11% lapsevanematest soovis, et lapsehoiukoht oleks lahti pärast kella 19-t, 9% riigipühadel, 7% enne kella 7-t hommikul. 10% sooviks tööandja poolt pakutavat lapsehoiu, 6% erivajadusega lapsele lapsehoiukohta, 4% ööpäevaringset lapsehoiukohta, 2% muukeelsele lapsele mõeldud

lapsehoiukohta. Kõige suurem vahe soovide ja tegelikkuse vahel oli tööandja pakutava hoiu, suvekuudel pakutava lapsehoiu ja ebaregulaarsel või osaajaga pakutava lapsehoiu vahel.

Uuringu tulemustele tuginedes koostati ühtne mudel lapsehoiu korraldamiseks, mis võtab arvesse mõlemast – nii LHT kui ka KELA vormist – praktikas seni parimaid tulemusi andnud aspektid, arvestades ka nende hinda ja otstarbekust laiendada neid mudelis tervikuna.

Ühtse lapsehoiu korraldusmudeli kohaselt vastutab edaspidi lapsehoiu **korraldamise eest haridus- ja teadusministeerium** ning uue korraldusmudeli teenuse sisu on ühtlustatud ja reguleeritud **ühe seaduse raames**. Mudeliga on kaetud ka erivajadustega lapsed, va raske ja sügava puudega lapsed. **Õigus lapsehoiukohale tekib alates lapse 1,5-eluastast** oma teeninduspiirkonnas ning juriidiline **koha tagamise kohustus on endiselt kohalikul omavalitsusel**. Uue korraldusmudeli kohaselt soodustatakse KOVi ja erasektori koostööd lapsehoiukohtade pakkumisel ning teenust võib osutada kas KOV või eraisik. Edaspidi on lapsehoid õppeasutus, mis ühendab hoiu ja õppe.

Valdkonda reguleeriv seadus **sisaldab kohtade jagamise põhimõtteid**, sh eelisjärjekorra võimaluse andmine ebasoodsas olukorras lastele. Kohajagamise regulatsioon on tsentraalne ehk KOVi ülene ning hõlmab kõiki konkreetse KOVi lapsehoiu asutusi sõltumata omandivormist ja laste vanusest. Kohtade jagamisel arvestatakse nii lapsevanemate kohaelistusi kui ka riiklikke ja KOVi prioriteete.

Ühtse lapsehoiu korraldusmudeli kohaselt **rakendub õppekava kõigile vanuserühmadele**, kuid need on paindliku iseloomuga. 1,5–3-aastaste õppetegevus on pigem üldoskusi arendava fookusega, vanematele pigem õppekava järgimisele suunatud. Mängu olulisust väärtustatakse õppetegevuse osana.

Valdkonda reguleeriv seadus võimaldab **paindlikkust lahtiolekuaegades** (kellaajad, suvekuud, pühad, nädalavahetus), **liitrühmade loomist, osalise ajaga hoiuteenust ning eri liiki hoidude loomist** (nt koduhoid, lapsehoidja eluruumis hoid, töökoha lapsehoid, ajutine õuehoid, muukeelne hoid, erivajadustega laste hoid, ööhoid jne).

**Lubatud laste arv täiskasvanu kohta sõltub töötaja haridusest:** kõrgemini kvalifitseeritud töötaja võib hoida rohkem lapsi. Joonistub selge hierarhia: millise väljaõppega inimene võib hoida kui palju lapsi kas üksi või moodustades kellegagi tandemi. Suhtarvu parandamine eeldab lisaressurssi. Erispetsialistid on kaasatud kogu süsteemi, mitte ainult osale sellest (kulu kasv).

Reguleeritud on **personali miinimumkoosseis, tööaeg**, üldised koostöö-, meelemürkide keelu, delikaatsus-, KOV informeerimise ja lapsevanemate nõustamisnõuded. Personali üksikasjalik töökorraldus on asutuste korraldada (siseaktiga). Tervisekaitsenõuded ja töökorralduslikud nõuded on lahus (mitte reguleeritud läbisegi, nagu kehtivas õiguses). Kõik seni tööl olnud inimesed hõlmatakse ka uues süsteemis. Täienduskoolitus ja haridusprogrammid on kõigile valdkonna töötajatele ühised (nõuab olulist lisaressurssi).

Töötajad jagunevad:

- **haridustöötajad** – bakalaureuse või magistrakraadiga (alushariduse või sellega otseselt seotud eriala);
- **hooldustöötajad** – kutsetunnistusega lapsehoidjad;
- **abitöötajad** – keskhariidusega inimesed;

Lapsehoiu asutamise menetlusaeg on tänaste äärmuste vahepeal. Mida lühem, seda parem. Kõiki uusi hoide akrediteeritakse. Toimub välishindamine (tervishoiu- ja ohutusnormidele vastavus, töötajate suhtarvud, kvalifikatsiooninõuded jms), kusjuures vanemate laste teenuse hindamine on põhjalikum kui nooremate laste teenuse puhul. Valdkonda reguleeriv seadus sisaldab algse akrediteerimise ja edasise seire ja hindamise eesmärke ja läbiviimist, mis toimub kogu lapsehoiusteesmis ühtsetel alustel.

Sisehindamine on samuti reguleeritud ja õigus näeb ette ühtsed suunised kõigile teenusepakkujatele. Riikliku järelevalve organ ja tema volitused on kõigile hoidudele ühesugused. Lõpetamisel on sätestatud etteteatamise aeg, kohustus tagada võimalus jätkata teenuse kasutamist teises lapsehoiusteesmis. Pikem etteteatamise aeg kaitseb paremini lapse huve, samuti kaitseb lapse huve koha tagamise kohustus. Valdkonda reguleeriv seadus näeb ette hoidude ühinemise, jagunemise ning peatamise korra.

Ühtses lapsehoiusteesmis on selgelt piiritletud koostöö ulatus ja sisu lapsevanematega ning nõuded lapsehoiusteesmis juhile (va lapsehoidjad).

Lapsevanema jaoks on valdkonda reguleerivas seaduses sätestatud **piirmäärad hinna tasumisel**, et kaoks suured piirkondlikud erinevused lapsehoiusteesmis maksumuse osas. Oluline on, et kui KOV kasutab kohanappuse leevendamiseks erasektori koostööd, siis KOV peab maandama hinnariskid, et need ei jääks perede kanda. Teisisõnu KOVi poolt pakutava ja erateenuse hind (ja ka kvaliteet) on perede jaoks sama.

**Lapsehoiusteesmis korraldusmudel pakub lisateenusena koduhoidu alla 1,5-aastastele lastele.** Juurdepääs avaliku sektori rahastatud teenusele tekib alates sünnist. Koduhoid on reguleeritud, kuigi õppekava hariduslikud nõuded laienevad koduhoiusteesmis alates 1,5-eluuaasta vanusest. Kodus hoidev lapsehoidja ei pea olema nii kvalifitseeritud kui lapsehoiusteesmis töötav hoidja. Piisab hooldustöötajast (kutsetunnistusega lapsehoidja). Määratud on lubatud kodushoitavate laste arv hoidja kohta. Kodus võib hoida last kuni koolimine kuni.

## 6 SUMMARY

Childcare issues affect the lives of about 88,824 families in Estonia. A survey of parents found that they would opt for formal childcare facilities in the case of 90% of children and that **75% of children incur a need for a childcare slot between the ages of 18 months to 3 years (inclusive)**. Parents believe that local government should ensure a childcare slot for children starting from the age of 18 months, as is mandated by current legislation. In 2015, half of all children over the age of 2 used a local government pre-school.

In the case of children under 18 months of age, about 5% of parents said they preferred to use a municipal pre-school or crèche. Close to 90% of parents feel that children that age should be looked after by family members. For children from 18 to 24 months of age, on the other hand, 40% of parents desire formal childcare. From age 3 on, local government childcare is predominant (80%), as parents' top preference as to regular childcare, with private childcare following in second place (55%).

**Twenty-six percent of parents said they had problems obtaining or selecting a childcare slot.** As demand for formal childcare increases with the age of the child, parents with children under the age of one have the fewest problems related to childcare, as the parents care for the children at that age, and the need for a childcare slot develops only some time later. Parents with four-year-old children have most frequently experienced problems getting a childcare slot.

By EU agreements, member states are obliged by 2020 to offer formal childcare to at least 95% of children aged 4 to 6. Alongside availability, international recommendations also emphasized the need to promote the quality of service. Thus personnel in this field must become more professional and the vocational skills needed in the positions have to be specified, personnel must have the relevant professional qualifications and undergo uniform in-service training insured, the organization of childcare must be monitored, and sustainable financing and clear governance must take place. There is an ongoing trend toward introducing educational requirements into childcare geared to younger children.

Experience in other countries has shown that two practices are commonly used to ensure access to pre-school education and childcare service: by law, all children have the right to a childcare slot starting from a certain age; or participation in the service is downright obligatory starting from a certain age. At the same time, flexibility of service is also important for promoting availability – it should fit in well with special-needs children and be flexible with regard to hours of operation. To improve service quality, European countries use measures that fall mainly into five categories, the goal of which is to promote: financing, management and regulation, monitoring and assessment, employee qualification and workload, learning and teaching programme.

In terms of organization of childcare, European countries use one of two systems:

- in the case of the most common model – the **separate model** – the slots in establishments that provide pre-school education are structured based on the children's ages: the main split is between age groups 0–3 and 3–6. Responsibility for organizing, regulating and funding the service is shared by several ministries. Educational requirements generally apply only to children age 3–6, while the younger age group is mainly provided with childcare service. Depending on the type of service being provided, the requirements for employee qualification are also different and the right to receive service depends largely on the child's age. Usually the older age group has a legal right to pre-school slots. The weakness of the separate childcare systems is the divergent implementation of principles depending on the age of the child and the establishment that he or she attends. To prevent potential harm from the separate model, additional measures must be used, including for example, inter-ministerial coordination centres used in Ireland or a common employee training system and qualification requirements.
- The other model – the **unitary system** – has all childcare slots organized on a single level in the same establishment. The system is in the jurisdiction of a single ministry (usually the education ministry) and childcare and education are seen as unitary early childhood education. The employment of personnel with similar qualifications is ensured throughout the period (they usually are required to have higher education) and a curriculum or educational guidelines also apply to the entire period. For the most part, the unitary model constitutes a benefit that children have starting from quite an early age. The unitary model is used in the Nordics, Baltics, Croatia and Slovenia. The unitary pre-school education and child care model is considered higher in quality as the system is governed by uniform objectives, regulations, financing principles, service access requirements, allowances, curriculum and employee qualification requirements, and may well be less costly for the entire system.

In Estonia, the childcare sphere is governed by the Social Welfare Act, Pre-School Child Care Institutions Act, Private Schools Act and the implementing acts for the above legislation. When it comes to pre-school childcare institutions, childcare activities and environment are governed to a much greater extent and in more detail than institutions that operate on the basis of the Social Welfare Act.

- 95% of the children who attend formal childcare use an Estonian local government pre-school as the form of childcare. In recent years, the increase in the number of children has been greatest in local government pre-schools. Starting from age 3, local government pre-schools and combination pre-school-primary schools are the predominant childcare format (96%) and a number of local governments plan to address the problem of shortages in future specifically in the form of a local government operated pre-school.
- In rural areas, the cost of ensuring a childcare slot is greater than in the city.
- The total cost of a local government childcare slot is continuing to increase compared to past years and the cost is also increasing for parents. In three years, the share paid by the parent has grown both in absolute terms and as a percentage of total pre-school expenses. On average, in May 2015, parents paid 44 euros per slot per month in a local government operated pre-school for a 3-7-year-old child attending the pre-school full-time.
- The least expensive form of childcare from the standpoint of total cost is a municipal nursery school located in a city, although for a local government, an urban private pre-school could be a more inexpensive way of ensuring child care slots for children in a given district. In cities and towns, paying a second local government for childcare per child is not cheaper than operating a municipal pre-school of one's own, although in rural areas outsourcing may remain less expensive.
- Around half of local governments in Estonia have waiting lists for pre-school slots. The waits for pre-school slots have increased in recent years, but this could partially be due to improvement of the system for registering the waiting lists. The number of local governments facing shortage of pre-school slots and long waiting lists (over 20 children) increased in the 2012-2015 period. The greatest problems with childcare slots are seen in Tallinn, the vicinity of Tallinn, Tartu and Rapla County.
- Over the last 12 months, the lack of childcare slots has kept 7% of parents of children over 3 years of age and 15% of those raising children under 3 years of age from going to work or starting a course of study.
- Estonia continues to have large regional disparities and urban-rural gaps in access to and price of childcare. For instance, the fee payable by parents for a pre-school slot varied from 0 to 85 euros a month.
- Nearly one-half of parents found that the fee for childcare slots was too high in comparison with monthly household income. Parents estimated their total average cost of childcare to be 85 euros per month, and a survey of local governments found that the cost of municipal childcare was 45 euros per month if the child attended nearly all of the time. The total cost of childcare for parents was greater in Tallinn, Harju County and Tartu than in other areas. The childcare slot fee was often deemed too high by parents of children over the age of 3.
- **One-half of parents find that a fair childcare slot fee would be less than 49 euros per month for a child who attends nearly all the time, and 17% of parents find that childcare slots should be**

**free of charge for parents.** One in four parents are reimbursed to some extent by the local government for their childcare service related expenditures.

- Thirty-nine per cent of parents are not satisfied with the childcare system provided by the current local government. There were a particularly high number of dissatisfied respondents in Harju and Rapla counties.
- Parents were also dissatisfied with the class size or maximum number of children in the class (30%) and number of personnel (teachers, TAs) in the class (21%). The parents of over 3-year-old children attending pre-school were more dissatisfied with class size (33%).
- 93% of the parents were satisfied with the childcare slot's hours of operation. The parents of children under the age of 3 using childcare service were more discontented with the hours of operation (20%).
- Ninety percent of parents are content with the personnel's skills and capacity to deal with children, personnel qualifications and daily activities at the childcare location (including educational activities, daily schedule). There was no difference between the opinions of users of pre-school and childcare services.
- Seventy-eight per cent of parents were satisfied with availability of the childcare slot they are using.
- Although four out of five parents are satisfied with the consideration given to children with (special) needs and with the childcare premises and area, most parents do not sense a regular need for childcare slots with special features or, due to lack of opportunity, they have not devoted particular thought to it. What parents say they need the most is time flexibility – i.e. **the possibility of using the childcare slot regularly on a part-time basis (25%) and provision of childcare slot in summer months (26%)**. Eleven percent of parents wanted the childcare slot to be open past 7pm, 9% wanted it to be available on public holidays, and 7% before 7am. Ten per cent would like their employer to offer childcare, 6% a childcare slot for children with special needs, 4% around the clock childcare slots, and 2% a childcare slot meant for children with a L1 other than Estonian. The greatest disparity between wishes and reality could be seen between employer-provided childcare, childcare provided in the summer months and irregular or part-time childcare.

Based on the study findings, an unitary model was compiled for organizing childcare. The model takes into account the aspects that have yielded the best results in practice in both forms – childcare service and pre-school childcare institution – also taking into account their cost and expedience to expand them in the model as a whole.

Under the unitary childcare system model, the **Ministry of Education and Research** will from here on responsible for **organizing** child care and the content of the service under the new model is standardized and regulated in the **framework of one legislative act**. The model also covers children with special needs, other than children with severe and profound disabilities. **Children become entitled to a childcare slot in their service district starting from the age of 18 months, and local governments continue to have the legal responsibility to ensure a slot**. Under the new organizational model, cooperation between local government and private sector is promoted in the field of provision of childcare slots and the service can be provided by either the local government or an individual. From this point on, childcare is an educational institution that combines childcare and education.

The legislation governing this field **includes the principles for distributing slots**, including giving priority to disadvantaged children. The distribution of slots proceeds uniformly across the entire local government unit, encompassing all of the childcare institutions in that local municipality regardless of form of ownership or age of the children. The parents' preferences as to location as well as national and local government priorities are taken into account in the distribution process.

Under the unitary childcare organizational model, **the curriculum applies to all age groups**, but has a flexible nature. The learning activities for children 18 months to 3 years of age are more focused on developing general skills, while older children are more oriented to following the curriculum. Importance is placed on play as a part of the learning process.

The legislation governing the field enables **flexibility in hours of operation** (times, summer months, holidays, weekends), **establishment of combined groups, part-time childcare service and establishment of various types of childcare** (e.g. childcare at home, child care at a babysitter's home, employer-provided childcare, temporary outdoor care, childcare for speakers of languages other than Estonian, childcare for children with special needs, night-time care etc).

**The permitted number of children per adult depends on the employee's educational level:** a more highly qualified worker can care for more children. A clear hierarchy is outlined: the number of children an employee with a given level of training can care for either alone or in tandem with another childcare worker. Improvement of the ratio provides additional resources. Specialists are engaged in the whole system, not only part of it (increase in expenses).

Areas governed by the legislation include **minimum personnel, work time**, requirements for general cooperation, prohibition on intoxicants, discreteness, notification of local government and parents. The detailed work procedures for personnel are up to the institutions to arrange (with an in-house document). Health protection requirements and requirements for organization of work are separate (not governed in hybrid fashion as under current law). All personnel who have been employed to this point are also encompassed by the new system. In-service training and educational programmes are common to all employees in the field (requires significant additional resources).

Employees fall into the following categories:

- **educational personnel** – hold a bachelor's or master's degree (in a field such as pre-school education or directly related speciality);
- **care personnel** – child carers with professional certification
- **auxiliary personnel** – people with secondary education;

The time for processing applications to establish a childcare lies between the current extremes. The shorter, the better. All new childcare facilities are accredited. External evaluation takes place (conformity to healthcare and safety standards, personnel ratios, qualification requirements etc), with the assessment of service for older children more comprehensive than for service provided to younger children. The legislation governing the field includes the carrying out of initial accreditation and further monitoring and evaluation; it takes place on uniform grounds throughout the childcare system.

Internal evaluation is also regulated and by law all service providers have to follow uniform guidelines. The state oversight body and its powers are uniform for all childcare facilities. In the case of dissolving a childcare facility, the law sets forth a term of notice, and obligation to ensure opportunity to continue using the service in a different facility. The longer term for advance notice serves to better protect children's interests, and this purpose is also served by the obligation to ensure a slot. The legislation in this field sets forth procedure for merging, division and suspension of childcare facilities.

The unitary childcare model clearly delineates the scope and content of cooperation with parents and requirements for the childcare institution director (other than child carers).

The law sets forth **limits on fees paid by parents**, to abolish the major regional disparities in the cost of a childcare slot. If a local government relies on cooperation with private sector to ease shortage of childcare slots, it is essential for the local government to hedge the price risks so that they do not have to be shouldered by families. In other words, the price of service provided by local government and of private service (and quality thereof) is the same for families.

**The unified childcare model offers, as an additional service, childcare at home for children under 18 months.** Children enjoy access to public sector-funded service from birth. Childcare at home is regulated, even though educational requirements of the curriculum start to apply to home childcare starting from the age of 18 months. Child carers providing service at home do not have to be as highly qualified as workers at childcare institutions. It is sufficient that they be a care worker (child carer with professional certification). The law sets forth the allowable number of children that can be cared for at home. Children can be cared for at home up to the time that they go into the first grade.

---

## 7 VIIDATUD ALLIKAD

Ainsaar, M., Soo, K. (2008) Kohalike omavalitsuste toetus lastega peredele Eestis. Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium.

Ainsaar, M., Soo, K. (2012) Kohalikud omavalitsused ja lastega pered 2011. Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium

Erakooliseadus - RT I, 11.03.2015, 18.

Haridus- ja teadusministri 12.05.2014 määrus nr 15 „Haldusjärelevalve prioriteedid, temaatilise järelevalve teostamise, selle tulemuste vormistamise ja tulemustest teavitamise kord 2014/2015. õppeaastal“ - RT I, 15.05.2014, 14.

Haridus- ja teadusministri 23.12.2010 määrus nr 78 „Lapse erilasteaeda või -rühma vastuvõtmise ning väljaarvamise kord“ - <sup>111</sup>

Haridus- ja teadusministri 29.08.2013 määrus nr 29 “Koolieelse lasteasutuse nõustamise tingimused ja kord sisehindamise küsimustes” – RT I, 03.09.2013, 4.

Haridus- ja teadusministri 29.08.2013 määrus nr 29 “Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“- RT I, 03.09.2013, 4.

Haridus- ja teadusministri 31.03.2015 määrus nr 15“ Haldusjärelevalve prioriteedid, temaatilise järelevalve teostamise, selle tulemuste vormistamise ja tulemustest teavitamise kord 2015/2016. õppeaastal“ - RT I, 02.04.2015, 14.

Haridus- ja teadusministri 31.08.2011 määrus nr 44 „Koolieelse lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu ja nende täitmise kord“ - RT I, 02.09.2011, 1.

Haridusministri 02.10.2002 määrus nr 69 „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord“.

Haridusministri 26.08.2002 määrus nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ – RT I, 03.09.2013, 4.

Humal, K., Sepp, V., Espenberg, K. (2015). Uuring esmatasandi tervishoiuteenuste geograafilise kättesaadavuse vajaduse hindamine ja esmatasandi tervishoiuteenuste optimaalse korralduse mudeli loomine. Osaraport 1. Territoriaalne rahvastikuprognosis KOV-üksuste lõikes aastateks 2020 ja 2030. Tartu: Tartu Ülikool.

Koolieelse lasteasutuse seadus – RT I 1999, 27, 387.

Korraldusseadus - RT I, 22.03.2011, 4.

Lasteombudsman (2011). Vaesus ja sellega seotud probleemid lastega peredes. Ülevaade Statistikaameti andmete ja kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate süvaintervjuude põhjal.

---

<sup>111</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122010089>.

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade\\_vaesus\\_ja\\_sellega\\_seotud\\_probleemid\\_lastega\\_peredes.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade_vaesus_ja_sellega_seotud_probleemid_lastega_peredes.pdf)

Sotsiaalhoolekande seadus – RT I, 30.12.2011, 47.

Sotsiaalministri 21.01.2009 määrus nr 13 „Andmed majandustegevuse kohta, mille muutumisest tuleb tegevusloa väljaandjat teavitada,“ - RT I, 10.09.2014, 7.

Sotsiaalministri 23.02.2007 määrus nr 22 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse taotluse vormi ja taotlusele lisatavate dokumentide loetelu kehtestamine“ - RTL 2007, 20, 342.

Sotsiaalministri määrus 12.03.2007 nr 28 „Tervisekaitseõuded lapsehoiuteenusele“ – RTL 2007, 23, 411.

Sotsiaalministri määrus 15.01.2008 nr 8 „Tervisekaitseõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“ – RTL 2008, 7, 81.

Sotsiaalministri määrus 24.09.2010 nr 61 „Tervisekaitseõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“ – RT I 2010, 69, 526.

Täiskasvanute koolituse seadus - RT I 1993, 74, 1054.

Unt, M., Krusell, S. (2004) Lastehoid Eesti peredes. Tallinn. Tellija: Rahvastikuministri büroo.

Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ - RT I, 17.12.2014, 10.

Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine,“ - RT I, 17.12.2014, 10.

Vabariigi Valitsuse 31.01.2008 määrus nr 30 „Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele“ - RT I 2008, 6, 47.

Vabariigi Valitsuse määrus 06.10.2011 nr 131 „Tervisekaitseõuded koolieelse lasteasutuse maa-alale, hoonetele, ruumidele, sisustusele, sisekliimale ja korrashoiule“ – RT I, 11.10.2011, 3.

Vabariigi Valitsuse määrus nr 87 „Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava,“ - RT I 2008, 23, 152.

Viies, M. (2014) „Investeerides lastesse aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“. Uurimus riigi poliitikast. Tallinna Tehnikaülikool. Koostatud Euroopa Komisjoni jaoks.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11639&langId=et>

## LISA 1. ANDMETABELID JA JOONISED

Tabel 33. 0–7-aastaste laste arv vanuseti maakondades ja suuremates linnades 2015. aasta 1. jaanuari seisuga (allikas: Statistikaamet)

2015	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
HARJU MAAKOND	6747	6565	6808	7123	7625	7391	7588	7254	57101
..Tallinn	4849	4558	4683	4749	4903	4758	4914	4716	38130
..Maardu linn	153	135	174	185	189	160	190	188	1374
HIIU MAAKOND	50	49	50	90	86	65	83	76	549
IDA-VIRU MAAKOND	1177	1261	1256	1251	1274	1366	1429	1474	10488
..Kohtla-Järve linn	291	356	353	339	308	336	399	360	2742
..Narva linn	481	499	478	522	514	606	607	637	4344
..Sillamäe linn	125	94	105	109	110	121	114	122	900
....Jõhvi linn (vallasisene)	74	95	107	82	93	85	94	93	723
JÕGEVA MAAKOND	244	249	246	281	300	333	288	316	2257
JÄRVA MAAKOND	281	231	275	321	333	322	333	313	2409
LÄÄNE MAAKOND	193	206	199	237	240	233	269	262	1839
..Haapsalu linn	77	80	91	109	113	97	111	114	792
LÄÄNE-VIRU MAAKOND	501	609	598	577	645	644	652	684	4910
..Rakvere linn	138	175	166	142	167	166	167	188	1309
PÕLVA MAAKOND	200	221	238	257	284	281	289	271	2041
PÄRNU MAAKOND	793	802	855	866	968	1025	982	962	7253
..Pärnu linn	363	391	408	426	484	519	493	450	3534
RAPLA MAAKOND	320	347	346	379	462	416	436	433	3139
SAARE MAAKOND	264	311	307	313	340	321	333	321	2510
..Kuressaare linn	112	140	146	146	155	139	161	140	1139
TARTU MAAKOND	1854	1837	1837	1880	2059	2036	1909	1870	15282
..Tartu linn	1201	1229	1182	1141	1248	1238	1157	1164	9560
VALGA MAAKOND	264	273	255	297	286	309	323	284	2291
..Valga linn	120	117	104	138	125	136	145	130	1015
VILJANDI MAAKOND	445	384	459	440	513	480	468	483	3672
..Viljandi linn	191	151	189	195	204	219	203	200	1552
VÕRU MAAKOND	292	272	323	332	361	318	329	329	2556
..Võru linn	120	114	141	138	151	138	136	136	1074

Tabel 34. 0–7-aastaste laste arvu prognoos vanuseti maakondades ja suuremates linnades 2025. aasta 1. jaanuari seisuga (allikas: RAKE, tugineb REL andmetele)

2025	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
HARJU MAAKOND	5971	6089	6226	6359	6488	6603	6703	6776	51215
..Tallinna linn	4524	4631	4749	4860	4961	5018	5054	5067	38864
..Maardu linn	173	175	178	181	183	189	195	200	1474
HIIU MAAKOND	54	54	56	56	56	57	57	57	447
IDA-VIRU MAAKOND	910	931	954	988	1018	1046	1085	1116	8048
..Kohtla-Järve linn	241	247	255	264	272	281	289	298	2147
..Narva linn	375	385	396	410	425	438	453	468	3350
..Sillamäe linn	80	83	85	89	91	95	99	103	725
....Jõhvi (vallasisene)	77	79	81	84	87	89	91	93	681
JÕGEVA MAAKOND	214	214	218	220	224	226	230	231	1777
JÄRVA MAAKOND	214	216	220	226	230	235	237	242	1820

2025	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	160	163	166	170	175	177	180	184	1375
..Haapsalu linn	80	81	82	84	86	86	87	88	674
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	441	449	458	471	477	484	498	506	3784
..Rakvere linn	128	130	134	138	140	142	145	147	1104
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	180	184	189	192	194	196	200	202	1537
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	791	789	792	797	797	796	803	801	6366
..Pärnu linn	445	442	439	436	431	423	416	407	3439
<b>RAPLA MAAKOND</b>	248	254	258	264	272	275	283	291	2145
<b>SAARE MAAKOND</b>	216	220	226	229	235	239	245	245	1855
..Kuressaare linn	111	113	117	120	123	125	127	128	964
<b>TARTU MAAKOND</b>	1911	1958	2009	2055	2099	2115	2127	2118	16392
..Tartu linn	1458	1495	1533	1569	1595	1596	1585	1559	12390
<b>VALGA MAAKOND</b>	207	210	212	212	217	218	220	222	1718
..Valga linn	95	95	97	97	99	99	100	101	783
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	349	355	362	372	378	383	387	392	2978
..Viljandi linn	150	154	158	162	166	169	171	173	1303
<b>VÕRU MAAKOND</b>	236	238	242	247	251	254	259	261	1988
..Võru linn	101	103	105	109	111	113	115	117	874

 Tabel 35. Lasteaedade, laste, kohtade ja rühmade arv maakondades ja suuremates linnades (2014/15)  
 (allikas: EHS)

	Lasteaedade arv	Lapsi kokku asutustes	Normatiivne kohtade arv asutustes	Sõimerühmi (kuni 3a)	Nooremaid rühmi (3-5a)	Keskmissi rühmi (5-6a)	Vanemaid rühmi (6-7a)	Liitrühmi (2-7a)	Erirühmi
<b>HARJU MAAKOND</b>	227	33379	33043	296	501	245	240	268	87
..Tallinn	155	23840	23784	237	342	169	166	159	71
..Maardu linn	3	745	744	11	12	3	5	4	2
<b>HIIU MAAKOND</b>	6	376	380	4	5	1	4	6	1
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	61	6462	7411	108	93	50	52	71	30
..Kohtla-Järve linn	15	1701	1941	26	19	10	11	28	9
..Narva linn	23	2852	3153	51	43	27	22	16	14
..Sillamäe linn	5	572	674	13	10	2	6	4	4
..Jõhvi vald	1	489	548	5	9	3	3	7	2
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	23	1365	1456	14	13	4	8	42	5
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	21	1463	1555	19	23	9	14	19	2
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	19	988	1065	11	11	4	7	20	3
..Haapsalu linn	5	497	538	4	8	3	5	2	3
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	30	2686	2961	27	45	17	28	29	5
..Rakvere linn	4	785	784	4	15	7	9	1	2
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	18	1181	1235	13	17	3	10	21	2
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	45	4176	4295	41	61	38	32	41	12
..Pärnu linn	15	2251	2121	25	32	27	15	7	9
<b>RAPLA MAAKOND</b>	29	1734	1869	11	25	11	10	36	4
<b>SAARE MAAKOND</b>	21	1536	1577	21	22	11	15	14	3
..Kuressaare linn	7	970	973	12	16	7	8	4	2
<b>TARTU MAAKOND</b>	73	8552	8865	61	130	64	62	93	41
..Tartu linn	41	5844	6033	37	91	45	41	53	38

	Lasteadeade arv	Lapsi kokku asutustes	Normatiivne kohtade arv asutustes	Sõimerühmi (kuni 3a)	Nooremaid rühmi (3-5a)	Keskmissi rühmi (5-6a)	Vanemaid rühmi (6-7a)	Littrühmi (2-7a)	Eirirühmi
<b>VALGA MAAKOND</b>	21	1262	1244	12	18	5	8	29	1
..Valga linn	4	580	505	8	12	2	4	6	1
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	36	2095	2153	22	31	7	17	37	6
..Viljandi linn	7	1008	1018	11	20	6	9	4	3
<b>VÖRU MAAKOND</b>	20	1557	1608	18	20	6	13	24	3
..Võru linn	4	755	750	10	11	3	5	6	2
<b>KOKKU</b>	<b>650</b>	<b>68812</b>	<b>70717</b>	<b>678</b>	<b>1015</b>	<b>475</b>	<b>520</b>	<b>750</b>	<b>205</b>

Tabel 36. 0–7-aastaste laste arv rühmades maakondades ja suuremates linnades (2014/15) (allikas: EHIS)

	Sõimerühm as ( kuni 3a)	Nooremas rühmas (3-5a)	Keskmissi rühmas (5-6a)	Vanemas rühmas (6-7a)	Littrühmas (2-7a)	Eirirühmas	Kokku
<b>HARJU MAAKOND</b>	4903	11203	5565	5498	5126	1084	33379
..Tallinn	4046	7890	3928	3899	3202	875	23840
..Maardu linn	179	271	70	114	84	27	745
<b>HIIU MAAKOND</b>	52	103	21	82	101	17	376
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	1468	1687	904	941	1159	303	6462
..Kohtla-Järve linn	395	328	180	214	492	92	1701
..Narva linn	704	812	501	412	295	128	2852
..Sillamäe linn	147	168	38	109	58	52	572
...Jõhvi vald	78	171	56	54	108	22	489
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	174	241	85	145	674	46	1365
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	272	438	173	258	300	22	1463
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	141	226	93	154	328	46	988
..Haapsalu linn	64	168	69	111	39	46	497
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	343	888	358	607	432	58	2686
..Rakvere linn	58	324	155	210	22	16	785
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	170	356	65	207	375	8	1181
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	601	1285	833	664	650	143	4176
..Pärnu linn	390	698	597	334	129	103	2251
<b>RAPLA MAAKOND</b>	169	522	207	200	588	48	1734
<b>SAARE MAAKOND</b>	285	465	243	277	222	44	1536
..Kuressaare linn	176	357	165	173	72	27	970
<b>TARTU MAAKOND</b>	862	2796	1405	1370	1609	510	8552
..Tartu linn	534	1985	991	933	930	471	5844
<b>VALGA MAAKOND</b>	183	360	86	149	469	15	1262
..Valga linn	125	238	41	79	82	15	580
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	325	589	145	332	648	56	2095
..Viljandi linn	170	403	127	197	77	34	1008
<b>VÖRU MAAKOND</b>	281	417	133	267	410	49	1557
..Võru linn	167	245	70	114	125	34	755
<b>KOKKU</b>	<b>10229</b>	<b>21576</b>	<b>10316</b>	<b>11151</b>	<b>13091</b>	<b>2449</b>	<b>68812</b>

Tabel 37. 0–7-aastaste laste arv lasteaedades vanuseti maakondades ja suuremates linnades (2014/15) (allikas: EHIS)

Laste vanus	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
<b>HARJU MAAKOND</b>	0	1664	4959	6691	7070	6880	6003	112	33379
..Tallinn	0	1417	3874	4728	4808	4813	4126	74	23840
..Maardu linn	0	55	143	166	141	129	109	2	745
<b>HIIU MAAKOND</b>	0	22	58	70	80	63	78	5	376
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	15	768	1052	1130	1170	1281	1021	25	6462
..Kohtla-Järve linn	0	212	308	290	275	342	268	6	1701
..Narva linn	11	366	440	479	513	576	457	10	2852
..Sillamäe linn	4	80	94	96	99	112	86	1	572
...Jõhvi vald	0	45	75	100	104	97	67	1	489
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	4	66	197	253	291	279	259	16	1365
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	0	54	235	266	306	291	296	15	1463
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	0	34	140	179	203	226	199	7	988
..Haapsalu linn	0	16	75	86	106	114	98	2	497
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	0	89	381	497	551	602	550	16	2686
..Rakvere linn	0	2	89	160	167	185	174	8	785
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	0	65	177	209	241	248	230	11	1181
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	0	166	644	783	858	907	786	32	4176
..Pärnu linn	0	100	351	431	442	494	413	20	2251
<b>RAPLA MAAKOND</b>	0	49	216	337	408	364	349	11	1734
<b>SAARE MAAKOND</b>	0	91	253	281	308	327	265	11	1536
..Kuressaare linn	0	58	160	171	199	205	172	5	970
<b>TARTU MAAKOND</b>	0	245	1192	1727	1869	1897	1593	29	8552
..Tartu linn	0	152	795	1217	1270	1317	1068	25	5844
<b>VALGA MAAKOND</b>	0	87	191	238	247	257	238	4	1262
..Valga linn	0	51	81	106	104	122	115	1	580
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	0	106	336	387	442	428	384	12	2095
..Viljandi linn	0	55	158	193	201	217	180	4	1008
<b>VÕRU MAAKOND</b>	0	101	251	318	312	281	286	8	1557
..Võru linn	0	54	141	135	148	139	134	4	755
<b>KOKKU</b>	<b>19</b>	<b>3607</b>	<b>10282</b>	<b>13366</b>	<b>14356</b>	<b>14331</b>	<b>12537</b>	<b>314</b>	<b>68812</b>

Tabel 38. 0–7-aastaste laste arvu osakaal lasteaedades vastava administratiivüksuse laste arvust vanuseti maakondades ja suuremates linnades (2014/15, 1.01.2015) (allikas: EHIS, Statistikaamet)

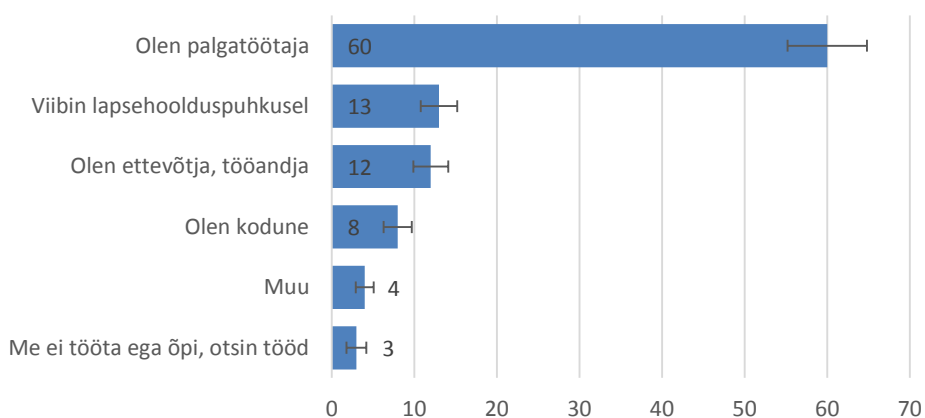
	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
<b>HARJU MAAKOND</b>	0%	25%	73%	94%	93%	93%	79%	2%	<b>58%</b>
..Tallinn	0%	31%	83%	100%	98%	101%	84%	2%	<b>63%</b>
..Maardu linn	0%	41%	82%	90%	75%	81%	57%	1%	<b>54%</b>
<b>HIIU MAAKOND</b>	0%	45%	116%	78%	93%	97%	94%	7%	<b>68%</b>
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	1%	61%	84%	90%	92%	94%	71%	2%	<b>62%</b>
..Kohtla-Järve linn	0%	60%	87%	86%	89%	102%	67%	2%	<b>62%</b>
..Narva linn	2%	73%	92%	92%	100%	95%	75%	2%	<b>66%</b>
..Sillamäe linn	3%	85%	90%	88%	90%	93%	75%	1%	<b>64%</b>
...Jõhvi vald	0%	47%	70%	122%	112%	114%	71%	1%	<b>68%</b>
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	2%	27%	80%	90%	97%	84%	90%	5%	<b>60%</b>
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	0%	23%	85%	83%	92%	90%	89%	5%	<b>61%</b>
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	0%	17%	70%	76%	85%	97%	74%	3%	<b>54%</b>

	0	1	2	3	4	5	6	7	Kokku
..Haapsalu linn	0%	20%	82%	79%	94%	118%	88%	2%	<b>63%</b>
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	0%	15%	64%	86%	85%	93%	84%	2%	<b>55%</b>
..Rakvere linn	0%	1%	54%	113%	100%	111%	104%	4%	<b>60%</b>
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	0%	29%	74%	81%	85%	88%	80%	4%	<b>58%</b>
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	0%	21%	75%	90%	89%	88%	80%	3%	<b>58%</b>
..Pärnu linn	0%	26%	86%	101%	91%	95%	84%	4%	<b>64%</b>
<b>RAPLA MAAKOND</b>	0%	14%	62%	89%	88%	88%	80%	3%	<b>55%</b>
<b>SAARE MAAKOND</b>	0%	29%	82%	90%	91%	102%	80%	3%	<b>61%</b>
..Kuressaare linn	0%	41%	110%	117%	128%	147%	107%	4%	<b>85%</b>
<b>TARTU MAAKOND</b>	0%	13%	65%	92%	91%	93%	83%	2%	<b>56%</b>
..Tartu linn	0%	12%	67%	107%	102%	106%	92%	2%	<b>61%</b>
<b>VALGA MAAKOND</b>	0%	32%	75%	80%	86%	83%	74%	1%	<b>55%</b>
..Valga linn	0%	44%	78%	77%	83%	90%	79%	1%	<b>57%</b>
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	0%	28%	73%	88%	86%	89%	82%	2%	<b>57%</b>
..Viljandi linn	0%	36%	84%	99%	99%	99%	89%	2%	<b>65%</b>
<b>VÕRU MAAKOND</b>	0%	37%	78%	96%	86%	88%	87%	2%	<b>61%</b>
..Võru linn	0%	47%	100%	98%	98%	101%	99%	3%	<b>70%</b>
<b>KOKKU</b>	<b>0%</b>	<b>26%</b>	<b>73%</b>	<b>91%</b>	<b>91%</b>	<b>92%</b>	<b>80%</b>	<b>2%</b>	<b>58%</b>

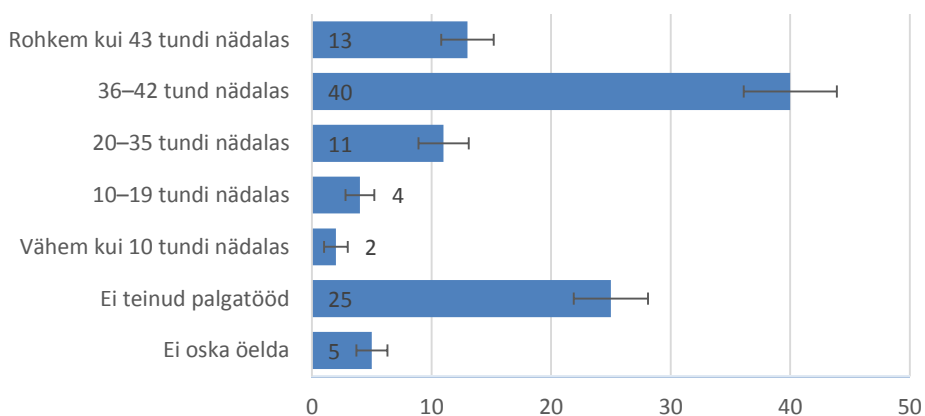
Tabel 39. Lapsevanemate küsitlusele vastanute taust maakondades ja linnades (allikas: lapsevanemate küsitlus)

	Sugu	Vanus	Kodune keel			Elukoht		Arv
	Naine %	Keskmine	Eesti keel %	Vene keel %	Erinevad keeled (sh eesti keel) %	Linn %	Maa %	Kaalutud
Harjumaa	66	43,7	85	13	2	21	79	150
Tallinn	72	43,3	73	20	7	100		342
Hiiumaa	100	42,4	100			40	60	5
Ida-Virumaa	77	45,9	17	75	8	81	19	53
Narva	73	45,2		97	3	100		37
Jõgevamaa	79	43,8	85	10	5	25	75	19
Järvamaa	95	44,3	90	5	5	43	57	21
Läänemaa	88	43,4	81	6	13	50	50	16
Lääne-Virumaa	66	42,9	83	10	7	34	66	42
Põlvamaa	83	43,9	94		6	39	61	17
Pärnumaa	68	43,2	100			12	88	32
Pärnu	77	46,8	84		16	100		31
Raplamaa	81	45,8	92	4	4	31	69	26
Saaremaa	91	43,9	100			64	36	22
Tartumaa	61	43,3	95		5	19	81	41

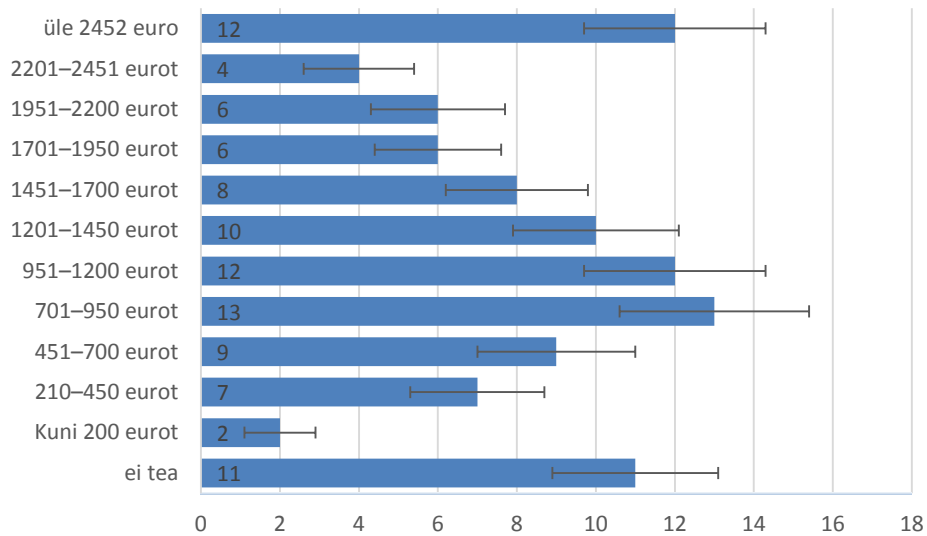
	Sugu	Vanus	Kodune keel			Elukoht		Arv
	Naine %	Keskmine	Eesti keel %	Vene keel %	Erinevad keeled (sh eesti keel) %	Linn %	Maa %	Kaalutud
Tartu	67	43,4	87	7	6	100		90
Valgamaa	90	45,2	86	5	9	67	33	20
Viljandimaa	81	45,3	100			61	39	31
Võrumaa	81	44,1	96		4	50	50	22
<b>Kokku</b>	<b>73</b>	<b>43,9</b>	<b>77</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>68</b>	<b>32</b>	<b>1018</b>



Joonis 42. Vastanud lapsevanema peamine tegevusala (%; usaldusvahemik)



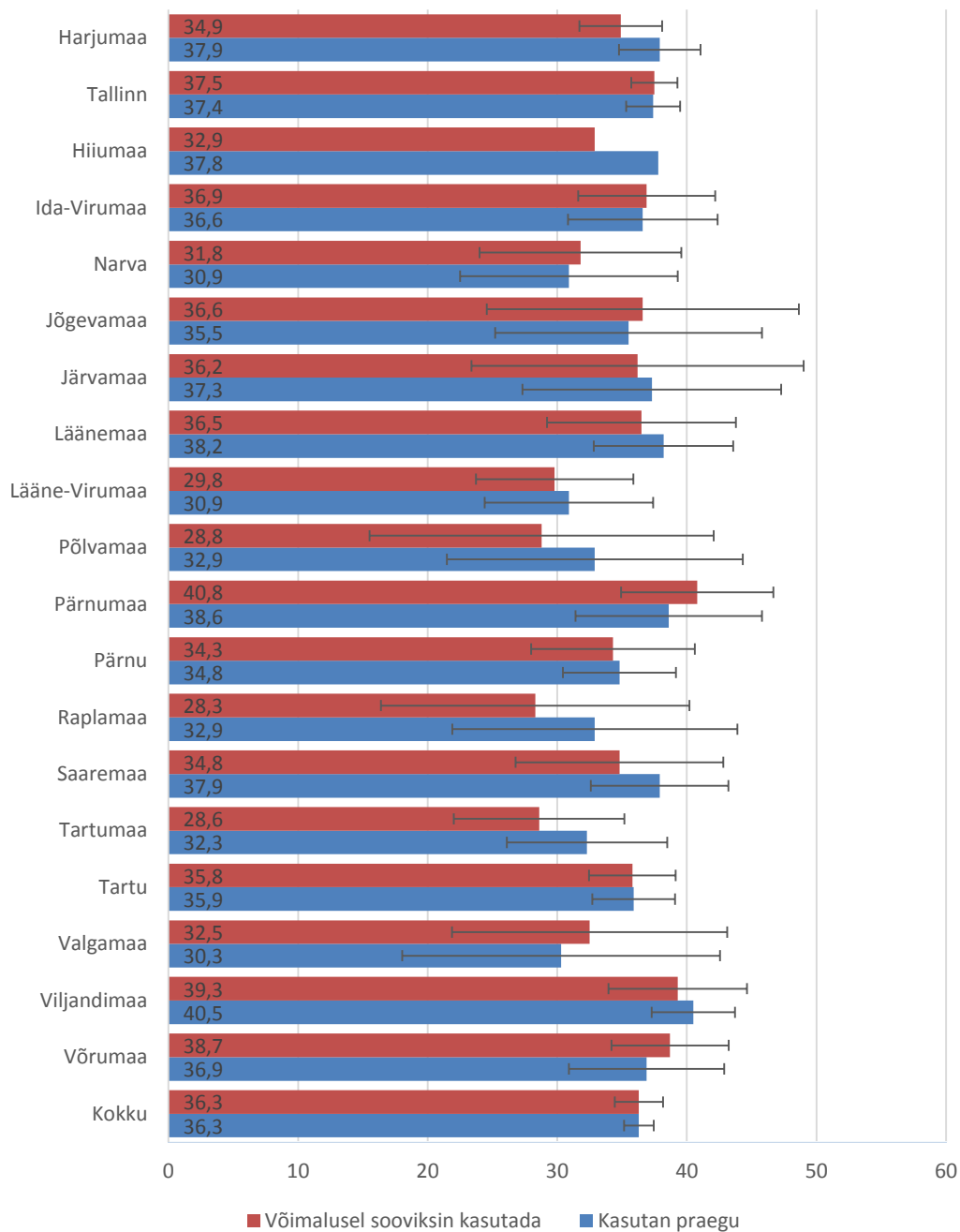
Joonis 43. Vastanud lapsevanema töötatud tundide arv viimasel kuul ühe nädala kohta (%; usaldusvahemik)



Joonis 44. Leibkonna ühe kuu keskmine netosissetulek viimase kolme kuu jooksul (% , usaldusvahemik)

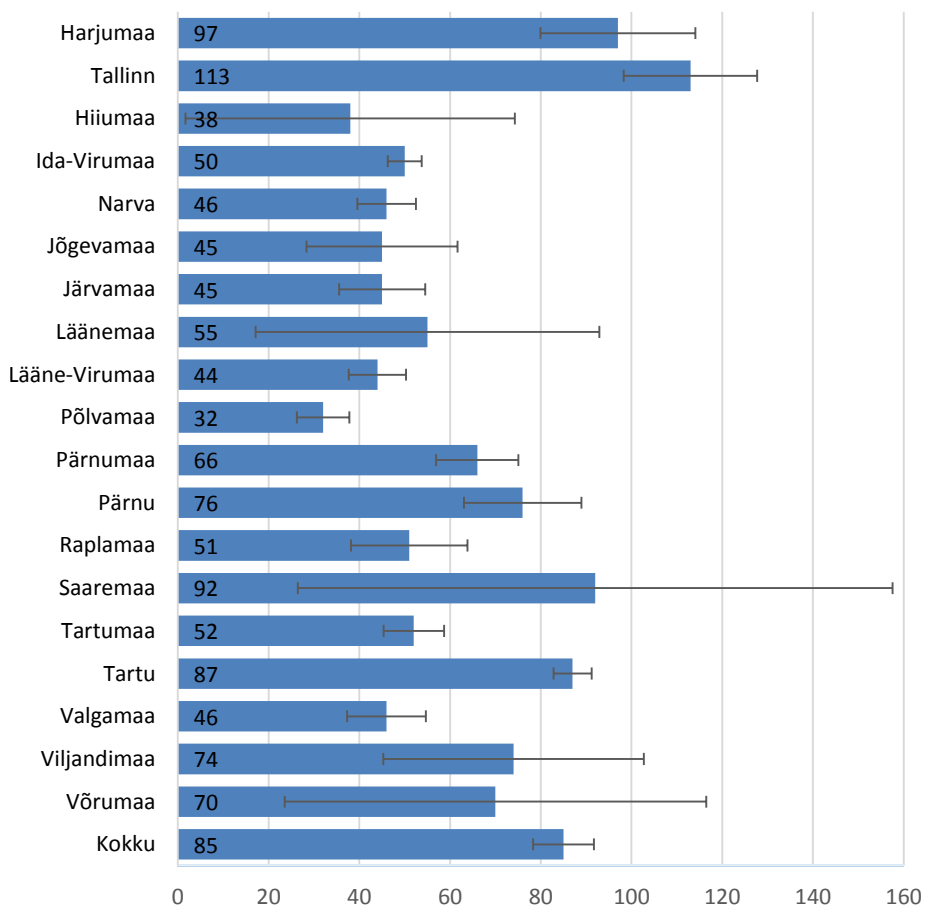
Tabel 40. Laste vanuseline jaotus küsitluse hetkel (arv) (allikas: lapsevanemate küsitlus)

	Kuu													
Aasta	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Kokku	%
0	1	0	4	6	6	3	8	8	7	11	7	5	66	7
1	3	9	15	9	12	7	5	16	11	12	8	15	122	12
2	10	8	3	18	7	9	23	7	13	8	10	19	135	13
3	18	17	10	8	14	13	23	20	15	19	22	35	214	21
4	0	8	4	5	6	4	2	4	11	4	4	5	57	6
5	18	5	10	13	15	4	10	10	6	7	7	8	113	11
6	15	13	16	9	8	6	15	9	9	14	9	17	140	14
7	16	8	12	14	16	12	17	11	14	16	8	23	167	16
Kokku	81	68	74	82	84	58	103	85	86	91	75	127	1014	100



Joonis 45. Lapsehoiukoha kasutamise praegune keskmine koormus ja soovitud kasutamise koormus ehk tundide arv nädalas maakondades ja linnades (keskmine, usaldusvahemik)<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Hiiumaa puhul ei ole võimalik usaldusvahemikku esitada, kuna vastajaid on liiga vähe ja usaldusvahemik on väga lai.



Joonis 46. Lapsehoiu keskmine kogukulu lapsevanemale maakondades ja linnades (keskmine, usaldusvahemik)

## LISA 2. LAPSEHOID TEENUSENA S-VEEBI ARUANNETES JA MAJANDUSTEGEVUSE REGISTRIS

Sotsiaalministeeriumi hallatava S-veebi aruannetes on kajastatud ka lapsehoiuteenust käsitlev vorm. Statistilise aruande "Lapsehoiuteenus" esitavad kõik riigi ja/või kohaliku omavalitsuse poolt rahastatavad teenuse osutajad, sõltumata teenuse osutaja tüübist, omaniku liigist või asutuse alluvusest kõigi teenusel viibinud laste kohta (S-veeb, Vormi Lapsehoiuteenus (kehtiv) juhend). S-veebis kajastatakse lapsehoiuteenusel aasta jooksul viibinud laste arv sõltumata lapse teenuse saamise ajaperiодist.

Alljärgnevalt analüüsitakse 2014. aasta aruande esitanud teenuse osutajaid maa ja linna kaupa. Sellise kahese jaotuse puhul on kõik kohalikud omavalitsused jaotatud rühmadesse vastavalt nende

administratiivsele identiteedile ehk linnavalitsusega KOVID on linnad ja vallad on maalised kohalikud omavalitsused.

Teenust saanud laste arvu maal (tabel 41) ja linnas (tabel 42) kirjeldavad alljärgnevad tabelid. Lapsehoiuteenust kasutatakse linnades märksa rohkem kui valdades – kuigi linnades elab 1,6 korda rohkem lapsi kui maal, on teenuse kasutajate erinevus umbes kuuekordne. Samuti tarvitasid 2014. aastal lapsehoiuteenust umbes 9,5% kõigist linnas elavatest ja vaid 2,7% maal elavatest lastest. Samas on lapsehoiuteenusel viibinud puudega laste osakaal linnas märksa suurem – linnades on üle 5% kõigist teenuse saajatest puudega, maal veidi üle 3%.

Tabel 41. Lapsehoiuteenust kasutanud laste arv vanusegruppides valdades 2014. aastal

Maa	0–1-aastased	2-aastased	3-aastased	4–6-aastased	Kokku
Teenusel viibinud laste arv	169	512	207	174	1062
Puudega laste arv	0	6	5	23	34
..neist sügava puudega	0	0	0	5	5
..neist raske puudega	0	6	5	18	29

Allikas: S-veeb

Tabel 42. Lapsehoiuteenust kasutanud laste arv vanusegruppides linnades 2014. aastal

Linn	0–1-aastased	2-aastased	3-aastased	4–6-aastased	Kokku
Teenusel viibinud laste arv	1335	2720	1135	869	6059
Puudega laste arv	10	35	45	227	317
..neist sügava puudega	9	14	6	48	77
..neist raske puudega	1	21	39	179	240

Allikas: S-veeb

Tabel 43. Lapsehoiuteenusel olnud lapsed vanusegruppide kaupa ja nende osakaal kõigist lastest maakondades ja suuremates linnades 2014. aastal

	Laste arv lapsehoiuteenusel				Laste osakaal kõigist lastest			
	0–1	2	3	4–6	0–1	2	3	4–6
HARJU MAAKOND	906	2368	939	684	7%	35%	13%	3%
..Tallinn	814	2070	884	670	9%	44%	19%	5%
..Maardu linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
HIIU MAAKOND	0	4	2	10	0%	8%	2%	4%
IDA-VIRU MAAKOND	0	2	0	4	0%	0%	0%	0%
..Kohtla-Järve linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
..Narva linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
..Sillamäe linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
...Jõhvi vald	0	2	0	4	0%	2%	0%	1%
JÕGEVA MAAKOND	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
JÄRVA MAAKOND	0	0	1	4	0%	0%	0%	0%
LÄÄNE MAAKOND	0	17	21	46	0%	9%	9%	6%
..Haapsalu linn	0	0	0	2	0%	0%	0%	1%
LÄÄNE-VIRU MAAKOND	6	32	12	13	1%	5%	2%	1%
..Rakvere linn	5	28	4	2	2%	17%	3%	0%
PÕLVA MAAKOND	2	18	15	20	0%	8%	6%	2%
PÄRNU MAAKOND	55	95	37	42	3%	11%	4%	1%
..Pärnu linn	31	52	23	35	4%	13%	5%	2%

<b>RAPLA MAAKOND</b>	24	35	7	8	4%	10%	2%	1%
<b>SAARE MAAKOND</b>	1	1	4	12	0%	0%	1%	1%
..Kuressaare linn	0	0	0	2	0%	0%	0%	0%
<b>TARTU MAAKOND</b>	471	634	293	176	13%	35%	16%	3%
..Tartu linn	385	452	200	136	16%	38%	18%	4%
<b>VALGA MAAKOND</b>	0	0	1	5	0%	0%	0%	1%
..Valga linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	39	22	4	11	5%	5%	1%	1%
..Viljandi linn	39	21	4	8	11%	11%	2%	1%
<b>VÕRU MAAKOND</b>	0	4	6	8	0%	1%	2%	1%
..Võru linn	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%
<b>KOKKU</b>	1504	3232	1342	1043	6%	23%	9%	2%

Allikas: S-veeb, Statistikaamet

Laste arv, kellele on võimaldatud pikemaks perioodiks koht lapsehoiuteenusel (st kes on kokkuleppe alusel viibinud teenusel regulaarselt vähemalt kolme kuu jooksul vähemalt kaks korda nädalas. Lapsed, kes on saanud lapsehoiuteenusel oma koha (oma voodi jms) sarnaselt lasteaiale) on maal protsentuaalselt kõigist lapsehoiuteenuse kasutajatest suurem (tabel 44).

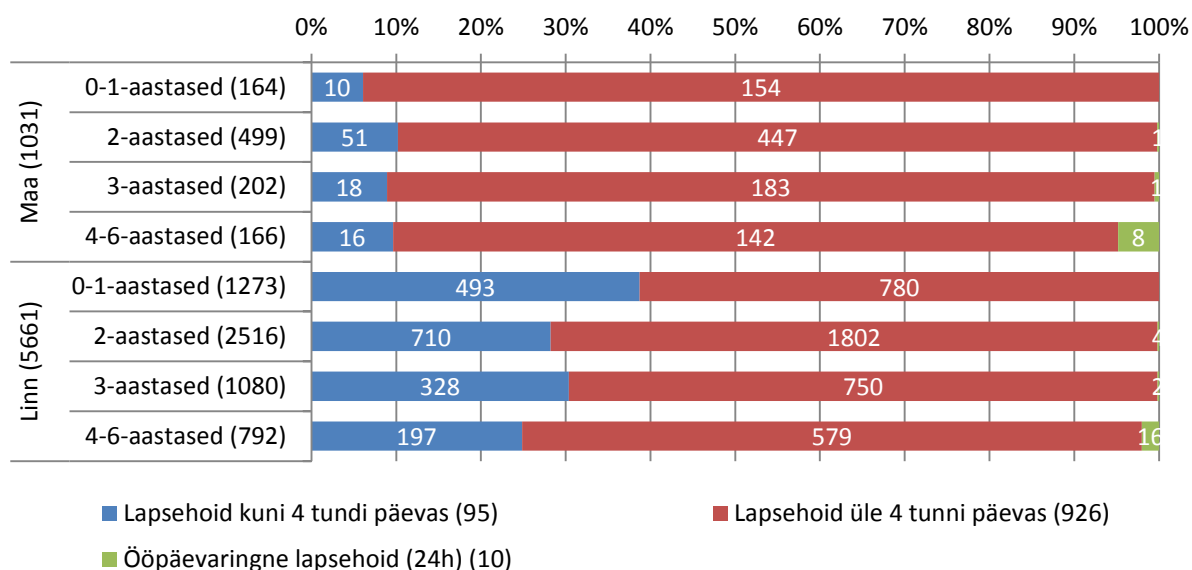
Tabel 44. Laste arv ja osakaal, kellele on võimaldatud pikemaks perioodiks oma koht lapsehoiuteenusel 2014. aastal (allikas: S-veeb)

	0–1-aastased	2-aastased	3-aastased	4–6-aastased	Kokku
Laste arv maal, kellele on võimaldatud pikemaks perioodiks oma koht lapsehoiuteenusel	45	183	94	44	366
Osakaal kõigist maal teenusel viibinutest	27%	36%	45%	25%	34%
Laste arv linnas, kellele on võimaldatud pikemaks perioodiks oma koht lapsehoiuteenusel	260	475	128	135	998
Osakaal kõigist teenusel viibinutest	19%	17%	11%	16%	16%

Allikas: S-veeb

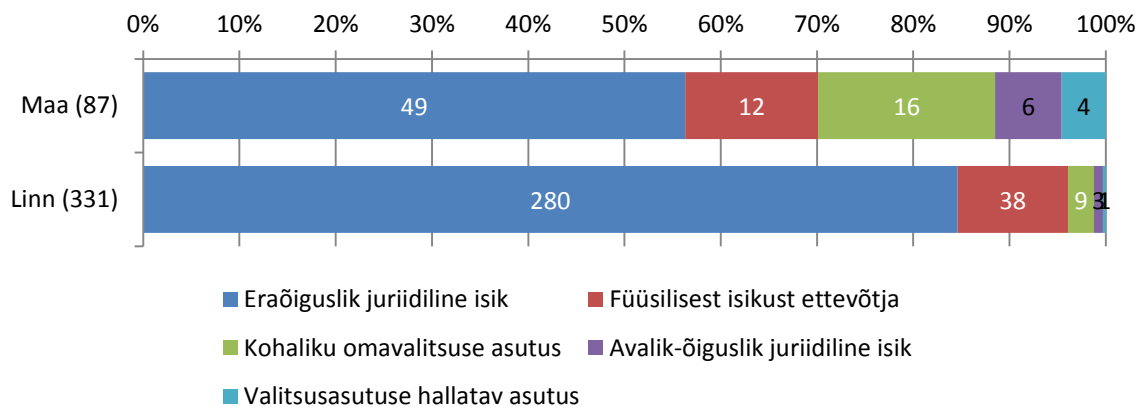
Teenusel viibimise kestuse järgi võib täheldada (joonis 47), et linnas on lühemaajaline lapsehoid populaarsem (kõige kõrgem on päevas alla nelja tunnise lapsehoiu kasutamise osakaal just alla aastaste laste puhul – ligi 40% kõigist teenuse tarbijatest). Ööpäevaringset lapsehoiu rakendatakse pigem üksikutele juhtudel ja peamiselt vanemates vanuserühmades.

Lisa 2. Lapsehoid teenusena S-veebi aruannetes ja majandustegevuse registris



Joonis 47. Teenust kasutanud laste arv teenusel viibimise kestuse järgi 2014. aastal (allikas: S-veeb)

Lapsehoiuteenuse osutajad tüübi järgi (joonis 48) on valdavalt eraõiguslikud juriidilised isikud – väga selgelt väljendub see just linnades (u 85% kõigist teenuse osutajatest), aga ka maal (üle 55%). Maal on enam kohaliku omavalitsuse poolt pakutavat lapsehoiuteenust.



Joonis 48. Lapsehoiuteenuse osutaja tüüp 2014. aastal (allikas: S-veeb)

Alternatiivne andmebaas, kus on lapsehoiuteenuse pakkujad registreeritud (nõutav on tegevusluba), on majandustegevuse register (MTR). Sealne lapsehoiuteenuse pakkujate arv erineb veidi S-veebi omast: nimelt on maal 124 ja linnas 281 teenuseosutajat. Maakondades ja suuremates linnades on vastavad andmed toodud järgnevas tabelis.

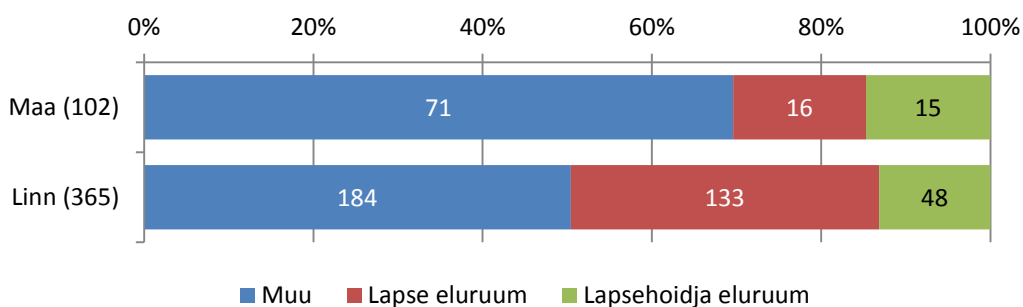
Tabel 45. Lapsehoiuteenuse osutajad maakondades ja suuremates linnades tegevuslubade alusel (02.06.2015 seisuga)

	Lapsehoidjate arv	Lapsehoiuteenuse osutajate arv	..Lapse eluruumides osutajaid	Summaarne maksimaalne kohtade arv lapse eluruumides	..Teenuse asukohas osutajaid	Summaarne maksimaalne kohtade arv teenuse asukohas
<b>HARJU MAAKOND</b>	437	220	99	499	121	1348
..Tallinn	305	148	62	335	86	892
..Maardu linn	1	1	1	1	0	0
<b>HIIU MAAKOND</b>	7	3	0	0	3	20
<b>IDA-VIRU MAAKOND</b>	29	15	6	35	9	80
..Kohtla-Järve linn	9	6	3	15	3	25
..Narva linn	6	2	1	10	1	10
..Sillamäe linn	2	1	0	0	1	10
...Jõhvi vald	8	3	1	5	2	20
<b>JÕGEVA MAAKOND</b>	8	5	2	15	3	17
<b>JÄRVA MAAKOND</b>	1	1	0	0	1	10
<b>LÄÄNE MAAKOND</b>	17	5	1	5	4	69
..Haapsalu linn	15	3	0	0	3	59
<b>LÄÄNE-VIRU MAAKOND</b>	11	8	4	20	4	30
..Rakvere linn	6	4	2	10	2	20
<b>PÕLVA MAAKOND</b>	12	6	0	0	6	62
<b>PÄRNU MAAKOND</b>	34	15	4	20	11	97
..Pärnu linn	23	8	2	10	6	49
<b>RAPLA MAAKOND</b>	24	14	8	38	6	55
<b>SAARE MAAKOND</b>	25	5	1	5	4	32
..Kuessaare linn	22	3	0	0	3	20
<b>TARTU MAAKOND</b>	211	97	33	179	64	1049
..Tartu linn	174	77	26	144	51	843
<b>VALGA MAAKOND</b>	5	2	0	0	2	0
..Valga linn	0	0	0	0	0	0
<b>VILJANDI MAAKOND</b>	12	4	1	5	3	30
..Viljandi linn	12	4	1	5	3	30
<b>VÕRU MAAKOND</b>	14	5	2	30	3	20
..Võru linn	2	1	0	0	1	10
<b>KOKKU</b>	<b>847</b>	<b>405</b>	<b>161</b>	<b>851</b>	<b>244</b>	<b>2919</b>

Allikas: MTR

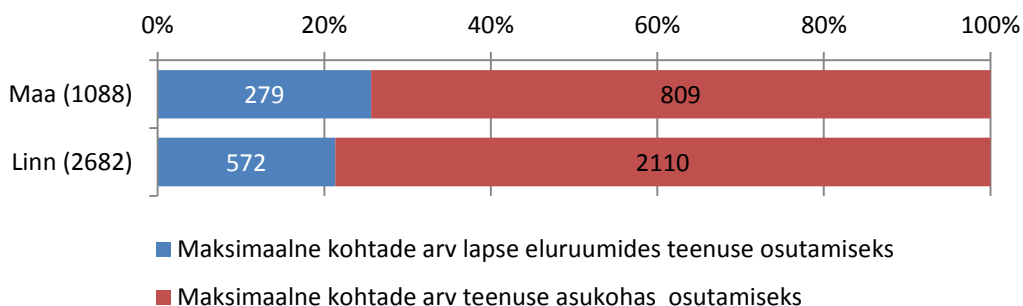
Lapsehoiuteenuse osutamise koha järgi (joonis 49) on maal kasutusel alternatiivsed ruumid, lapse või lapsehoidja eluruumides osutatakse teenust umbes 30% juhtudest. Linnades on enam levinud lapse eluruumides teenuse osutamine (ligi 35% kõigist teenuse osutamise kohtadest).

Lisa 2. Lapsehoid teenusena S-veebi aruannetes ja majandustegevuse registris



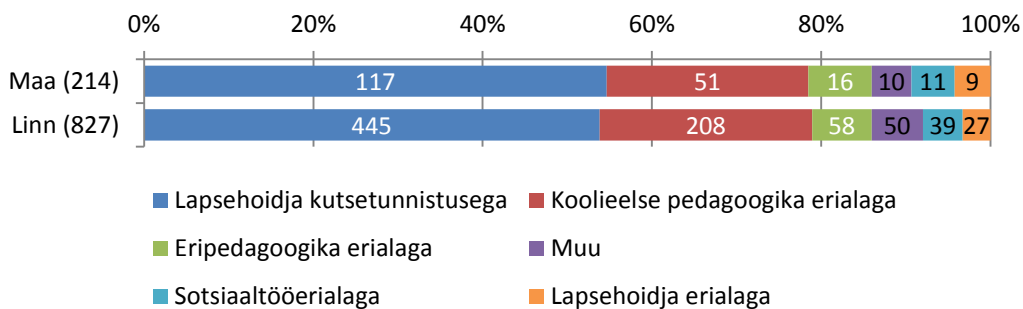
Joonis 49. Lapsehoiuteenus osutamise koht 2014. aastal (allikas: S-veeb)

Majandustegevuse registris on toodud lapsehoiuteenus osutamiseks kaks alternatiivset võimalust: kas lapse eluruumides (maal on selliseid teenuseosutajaid 53 ja linnas 108) või teenuse asukohas (nt lapsehoidja eluruumides või mujal) (maal 71, linnas 173) (tabel 45). Samuti on sealjuures märgitud maksimaalne kohtade arv (joonis 50). Linnades on ligi 2,5 korda rohkem kohti, jaotus lapse eluruumides ja teenuse asukohas teenuse osutamise osas on sarnane – ligi veerand kõigist kohtadest on lapse eluruumides teenuse osutamiseks.



Joonis 50. Lapsehoiuteenus osutamise maksimaalne kohtade arv 2015. aasta 02.06 seisuga (allikas: MTR)

Lapsehoidjaid on linnades ligi neli korda rohkem kui maal (joonis 51), üle poolte lapsehoidjatest on lapsehoidja kutsetunnistusega, enam on ka koolieelse pedagoogika erialaga lapsehoidjaid. Linnades ja maal suuri erinevusi vastavalt hariduse jaotusele välja tuua ei saa.



Joonis 51. Lapsehoidjate omandatud eriala 2014. aasta seisuga (allikas: S-veeb)

Majandustegevuse registris on samuti lapsehoidjad välja toodud. Paraku hinnati registralituse nõuniku poolt registri kvaliteet puudulikuks, sest lubade väljastajad (maavalitsused) ei ole täielikke andmeid MTR-i sisestanud. Registris on küll lahendus, et kui luba muudetakse, on kohustuslik kutsetunnistuse või hariduse andmete sisestamine. Samas ei parane andmete kvaliteet eriti kiiresti. Seetõttu lähtutakse siinkohal hariduse andmete osas üksnes S-veebi andmetest. Lapsehoidjate arvaks kokku on MTRi andmetel maal 228 ja linnas 619.

Statistilise aruande "Lapsehoiuteenuse rahastamine ja riiklike vahendite ülejääk ning lapsehoiuga seotud rahalised toetused" esitavad kõik kohalikud omavalitsused, kelle kaudu on toimunud lapsehoiuteenuse riiklik rahastamine või kes on sotsiaalhoolekande seaduse §-s 12<sup>1</sup> nimetatud lapsehoiuteenust rahastanud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest. (S-veeb, Vormi Lapsehoiuteenuse rahastamine ja riiklike vahendite ülejääk ning lapsehoiuga seotud rahalised toetused (kehtiv) juhend)

Aruandes näidatakse aasta jooksul sotsiaalhoolekande seaduses reguleeritud lapsehoiuteenusele tehtud kulutused rahastamisallikate lõikes ning teenust saanud laste arv, sh tuuakse eraldi välja puudega lapsed. Näidatakse rahastus, mis on tasutud otse teenuse osutajale. Aruandes esitatud tabeli eesmärgiks on kogu laste arvu ja teenusekulude kõrval tuua eraldi esile laste arv, kelle puhul on teenuse rahastamist finantseerinud ainult riik; ainult kohalik omavalitsusüksus või riik ja kohalik omavalitsusüksus paralleelselt<sup>113</sup>.

Ainult riik finantseerib üksnes raske ja sügava puudega laste lapsehoiu, ainult kohalik omavalitsus finantseerib üksnes puudeta või keskmise puudega laste lapsehoiu, riik ja kohalik omavalitsus koos finantseerivad samuti üksnes raske ja sügava puudega laste lapsehoiu.

Alljärgnevalt on toodud koondülevaade 2014. aastal lapsehoiuteenuse rahastamisest (tabel 46).

**Tabel 46. Lapsehoiuteenuse rahastamine ja riiklike vahendite ülejääk ning lapsehoiuga seotud rahalised toetused 2014. aastal**

(€)	Maa	Linn	Kokku
Aruandeaastale eelnevate perioodide rahaliste vahendite ülejääk kokku	454 007	626 481	1 080 488
Aruandeaastal lapsehoiuteenuse rahastamiseks saadud riiklikud vahendid kokku	592 979	897 355	1 490 334
..teistest omavalitsustest üle kantud riiklikud vahendid	402	0	402
Aruandeaastal teisele omavalitsusele ülekantud riiklikud vahendid	0	402	402
<b>Aruandeaastal kasutatud KOKKU:</b>	<b>518 372</b>	<b>960 307</b>	<b>1 478 679</b>
..raske ja sügava puudega laste lapsehoiuteenuse rahastamiseks	119 842	279 012	398 854

<sup>113</sup> Rahastamisallikad:

Kohalik omavalitsus - näidatakse kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest sotsiaalhoolekande seadusega reguleeritud lapsehoiuteenuse osutamiseks eraldatud rahalised vahendid - st otse teenuseosutajatele makstud rahalised vahendid. Siin ei näidata summasid, mida kohalik omavalitsusüksus tasub lapsevanemale toetuse või hüvitisena.

Ei näidata kohalikule omavalitsusüksusele riigieelarvest kantud summasid, mida omavalitsus kannab edasi teenuse osutajale - need summad tuleb näidata riigieelarve veerus.

Riik - näidatakse aruandeaastal tehtud kulud lapsehoiuteenuseks riigieelarvest lapsehoiuteenuse osutamiseks eraldatud rahalisest vahenditest

(€)	Maa	Linn	Kokku
..raske ja sügava puudega laste ja nende peredega seotud sotsiaalteenuste arendamiseks	25 913	14 156	40 069
..raske ja sügava puudega lastele ja nende peredele sotsiaalteenuste osutamiseks	37 2617	667 139	1 039 756
Kõigi vahendite jääk aruandeaasta lõpus kokku	528 617	563 126	1 091 744

Allikas: S-veeb

Erinevused keskmistes summasdes üksnes riigi poolt toetatud raske ja sügava puudega laste lapsehoiu ei erine valdades ja linnades (tabel 47), olles vastavalt 623 ja 578 eurot lapse kohta. Samas puudeta või keskmise puudega laste toetamisel on valdadel keskmine toetus lapse kohta oluliselt kõrgem – 1 321 eurot, võrreldes linnade keskmisega, mis on 695 eurot lapse kohta. Raske ja sügava puudega lapsi, keda toetavad nii riik kui kohalik omavalitsus, on pigem erandlikud (kokku 23), neile eraldatav keskmine summa on ka väga kõrge (tõenäoliselt on tegemist väga eriliste üksikjuhtumitega).

Tabel 47. Lapsehoiuteenuse rahastamine riigi ja kohalike omavalitsuste poolt 2014. aastal

		Maa	Linn	Kokku
Raske ja sügava puudega lapsed, kelle lapsehoiu toetab üksnes riik	arv	248	528	776
	summa (€)	107 524	272 747	380 271
	keskmine (€)	<b>623</b>	<b>578</b>	<b>614</b>
Puudeta või keskmise puudega lapsed, kelle lapsehoiu toetab üksnes kohalik omavalitsus	arv	589	1305	1894
	summa (€)	883 563	1 113 385	1 996 948
	keskmine (€)	<b>1 321</b>	<b>695</b>	<b>1 196</b>
Raske ja sügava puudega lapsed, kelle lapsehoiu toetab nii riik kui kohalik omavalitsus	arv	7	16	23
	riigi finantseeringu summa (€)	12 318	6 265	18 583
	KOV finantseeringu summa (€)	32 737	49 619	82 357
	keskmine riigi finantseering (€)	<b>1 696</b>	<b>3 451</b>	<b>2 135</b>
	keskmine KOVi finantseering (€)	<b>1 945</b>	<b>2 029</b>	<b>1 981</b>

Allikas: S-veeb

Alljärgnevas tabelis (tabel 48) on toodud kõik kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest lapsevanematele või muudele last kasvatavatele isikutele tasutud lapsehoiuga seotud toetused või hüvitised. Samuti laste arv, kelle eest toetust või hüvitist on makstud. Eraldi tuuakse välja raske ja sügava puudega lapsed. Tabelis ei kajastata eelnevalt esitatud andmeid uuesti, vaid ainult omavalitsuse eelarvest lisanduvaid lapsehoiuga seotud toetusi/hüvitisi. (S-veeb, Vormi Lapsehoiuteenuse rahastamine ja riiklike vahendite ülejääk ning lapsehoiuga seotud rahalised toetused (kehtiv) juhend)

Laste arv kokku, kelle eest on makstud 2014. aastal riigi või kohaliku omavalitsuse poolt toetust, on üle 3 600. Keskmiselt on hüvitise summa üle 1 100 euro lapse kohta. Raske ja sügava puudega laste arv kokku, kellele on makstud lapsehoiuteenuse osutamiseks toetust, on 87. Neist valdav enamus elab maal.

Tabel 48. Lapsehoiuga seotud toetused ja hüvitised lapsevanematele või muudele last kasvatavatele isikutele kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest ja rahastust saanud laste arv 2014. aastal

		Maa	Linn	Kokku
Lapsed kokku	Laste arv	1 016	2 640	3 656
	Kulutused kokku (€)	1 105 983	1 231 147	2 337 130
	Keskmine hüvitise summa (€)	1 159	984	1 112
Raske ja sügava puudega lapsed	Laste arv	82	5	87
	Kulutused kokku (€)	52 444	2 584	55 028
	Keskmine hüvitise summa (€)	2 019	451	1 733

Allikas: S-veeb