

Gümnaasiumivõrgu kujundamine

*Kas Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus
gümnaasiumivõrgu ümberkorraldamisel on viinud
soovitud tulemusteni?*

Gümnaasiumivõrgu kujundamine

Kas Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus gümnaasiumivõrgu ümberkorraldamisel on viinud soovitud tulemusteni?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

üldhariduskoolide võrgu korrastamise eesmärk on viia koolivõrk vastavusse rahvastikumuutustega ja tagada kvaliteetse hariduse ühtlane kättesaadavus kogu Eestis. Kvaliteetse ja valikuterohke gümnaasiumihariduse omandamise võimalused luuakse igas maakonnas, kvaliteetse põhihariduse omandamise võimalused tagatakse kodu lähedal. Gümnaasiumid on üldjuhul põhikoolidest lahutatud ja kuuluvad riigi haldusalasse. Kutseõppeasutuste ja gümnaasiumite võrku arendatakse terviklikult.

Allikas: [Elukestva õppe strateegia 2020](#), [koolivõrgu programm](#)

Auditi peamised tähelepanekud

Koolivõrk peaks arenema kooskõlas õpilaste arvu ja asukoha muutustega. Sellega nõustuvad kõik. Ometi ei ole Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) ning omavalitsused ülejäänud gümnaasiumivõrgu arendamise küsimustes üksmeelt saavutanud. HTM tahab õpet koondada ja on maakonnakeskustesse asutanud riigigümnaasiumid. Paljud omavalitsused aga jätkavad väikeste munitsipaalgümnaasiumite pidamist, sest üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta puuduvad selged nõuded, mis oleks koolide jätkamise või sulgemise aluseks. Peale selle kahtlevad omavalitsused, kas nende õpilastele jaguks riigigümnaasiumites piisavalt õppekohti ning tagatud oleks hästi toimiv transport ja majutus.

Nende ja teiste probleemide valguses on üle kümne aasta kestnud gümnaasiumivõrgu korrastamisest saanud omasoodu triiviv protsess. Teisisõnu, areng on olnud aeglane ja vanaviisi jätkates pole sihtkohta jõudmine sugugi kindel. Gümnaasiumivõrgu korrastamist takistab riigi ja kohalike omavalitsuste erinev seisukoht konkreetsete koolide tuleviku ja gümnaasiumivõrgu kohta tervikuna. Probleemi lahendamist pidurdab ka hajutatud vastutus – gümnaasiumivõrgu eest vastutavad nii riik kui ka kohalikud omavalitsused.

1. Gümnaasiumivõrgu reformimise vajadust on teadvustanud nii riik kui ka omavalitsused, paberil on eesmärgid paigas, ent kavatsuste ja nende elluviimise vahel on lõhe.

- Eestis on gümnaasiumite arv vähenenud, aga mitte oodatud ulatuses. 2014. aastal seati eesmärgiks saavutada ühtlaselt kvaliteetne ja valikuterohke gümnaasiumiõpe kõikides maakondades. Selleni jõudmise vahe-eesmärgina oli kavas 2020. aastaks vähendada statsionaarses õppes üldkeskhariduse omandamise võimalust pakkuvate koolide arvu 202-lt u 100-ni. 2020/2021. õa-l tegutses 158 kooli.
- Riigigümnaasiumite arvu taheti tõsta 5-lt 24-ni (ja hiljuti 26-ni), ent 2020/2021. õa-l oli neid 16. Ka plaan lahutada gümnaasiumid ja põhikoolid, viia gümnaasiumid riigi pidamisele ning asuda gümnaasiumivõrku ja kutseharidust käsikäes arendama ei ole soovikohaselt realiseerunud.

2. Üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta puuduvad selged nõuded, mis oleks gümnaasiumivõrgu korrastamise aluseks. HTMil ja omavalitsustel ei ole kokkulepet, kui palju üldkeskhariduse

Teadmiseks, et

Riigikontroll märkis [2013.–2014. aasta ülevaates Riigikogule](#), et koolivõrgu kohandamise vajadus on selge olnud juba vähemalt kümme aastat – väikseid samme on astunud, aga suured otsused on vaatamata probleemide laiale teadvustamisele valitsustel läbi aegade jäänud ellu viimata.

HTM oli toona seisukohal, et koolivõrku saab korrastada eelkõige koolipidaja ning ministeerium ei saa kohalikelt omavalitsustelt võtta ära vastutust koolivõrgu korrastamise eest.

Riigikontroll oli ja on arvamisel, et hariduse kvaliteedi ning juhtimise eest riigis vastutab siiski HTM, kellel on võimalik algatada seaduste muutmine, kui see on muudatuste ellukutsumiseks vajalik.

Peamised soovitusel

õppekohti on maakonniti vaja ning mil moel need kohad tulevikus soovijatele tagatakse.

- Eestis ei ole ühtset arusaama tulevasesst gümnaasiumivõrgust. Selle tekkimist pärsib selgusetus, kas gümnaasiume peab tulevikus riik või omavalitsused või jätkub praegune olukord, kus seaduse kohaselt vastutavad mõlemad, ent riigi eesmärk on gümnaasiumite pidamine enda kätte võtta. Praegune olukord kätkeb vastastikust usaldamatust ja otsuste edasilükkamist.
- Tarvis on konkreetsemaid üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse nõudeid, mis aitaks HTMi ja omavalitsuste koostöös koolide jätkamise või sulgemise otsused ette valmistada ning ellu viia.

3. Riigigümnaasiumite rajamise kogemus näitab, et õpilased on rahul, kuigi mõned eesmärgid nagu õppekohtade täituvus, tõhus pinnakasutus ja õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavus ei ole veel 100% saavutatud.

- HTM on pööranud riigigümnaasiumite kvaliteedi arendamisele suurt tähelepanu ja riigigümnaasiumite maine on hea.
- Omavalitsused näevad riigigümnaasiumite rajamise plussidena näiteks võimalust keskenduda ise rohkem põhihariduse arendamisele ja saada investeeringutoetust koolihoonete kordategemiseks.
- Kuivõrd gümnaasiumivõrgu edasisel optimeerimisel muutub õpilaste koolitee pikemaks, on oluline tagada toimivad transpordi- ja majutustingimused ehk juurdepääs kvaliteetsele üldkeskharidusele.

Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril

- otsustada, milline valitsemistasand vastutab üldkeskhariduse omandamise võimaluse pakkumise eest, leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus, koostada vajalikud õigusaktide eelnõud ja esitada need Riigikogule otsustamiseks;
- tõsta gümnaasiumivõrgu arendamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse ühtsete nõuete tagamine, leppida need nõuded omavalitsustega kokku, tagada nõuete täitmiseks vajalik nõustamine ning juurutada süsteemne kvaliteedijärelevalve (sõltumata kooli omandivormist);
- luua detailne gümnaasiumivõrgu korrastamise plaan, mis sisaldab vähemalt järgmist: gümnaasiumite arvu ja asukohti maakondade ja omavalitsuste kaupa, õppekohtade ja tugiteenuste (transport, majutus) tagamise meetmeid, kutse- ja keskhariduse lõimimise ning muutuste elluviimise korralduse kirjeldust.

Haridus- ja teadusministri vastus: Minister nõustus, et seadusandlikul tasandil on vajalik vastu võtta otsus, kes vastutab üldkeskhariduse õppekohtade tagamise eest, ning tõsta gümnaasiumivõrgu arendamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteet.

Ministeeriumi eestvedamisel ning koostöös valdkonna strateegiliste partneritega koostati haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, mida arutas ka Riigikogu ja mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 11. novembril 2021. Otsese suunana on arengukavas kirjas, et vastutuse jagunemine keskhariduse tasemel tuleb muuta selgemaks, riigi ja omavalitsuste koostööd keskhariduse konsolideerimisel ja korraldamisel muuta tõhusamaks, andes põhjendatud vajaduse korral ja koostöiste lahenduste kaudu enam vastutust riigile. Kohalikud omavalitsused on selge vastutuse määramist keskhariduse korraldamisel ning ühtse keskhariduse seaduse koostamist riigieelarve ja riigieelarve strateegia läbirääkimistel toetanud.

Ministeerium on ette valmistamas keskhariduse vastutuse ja korraldusega seonduvaid seadusemuudatusi, et esitada need Vabariigi Valitsusega kooskõlastatult Riigikogule otsustamiseks hiljemalt 2024. aastal. Ajavahemikul 2022–2023 peetakse gümnaasiumivõrgu korrastamise plaani arutelusid nii omavalitsuste kui ka teiste koostööpartneritega (sh Kaubandus- ja Tööstuskoda, Transpordiamet, eragümnaasiumide pidajad, õpetajate ning koolijuhtide ühendused, erialaliidud jpt).

Sisukord

I Gümnaasiumivõrgu areng	5
Gümnaasiumivõrgu korrastamise alustes ei ole kindlat kokkulepet	5
Gümnaasiumihariduse kvaliteedi tagamise süsteem ei ole lõpuni paigas	7
Paljud KOVi ei ole põhikooli- ja gümnaasiumiastme eraldamiseks ning gümnaasiumite sulgemiseks valmis	9
Riigigümnaasiumite õppekohtadest jääb vajaduse katmiseks väheks	11
Gümnaasiumivõrgu ja kutsehariduse arendamine ei ole toimunud käsikäes	13
Jagatud vastutus teeb gümnaasiumihariduse arendamise keerulisemaks ja süsteemi muutmise aeganõudvamaks	15
Koolide vähendamise eesmärki ei ole saavutatud	17
II Riigigümnaasiumite rajamise kogemus	20
Gümnaasiumite arvu vähenemise taga on rohkem rahvaarvu kahanemine ja vähem riigigümnaasiumite rajamine	20
Riigigümnaasiumite loomise kokkulepped puudutavad enam konkreetset KOVi ja vähem laiemat piirkonda	22
Riigigümnaasiumiga KOVi on toimunud muutustega rahul	23
Riigigümnaasiumite kvaliteedile pööratakse suurt tähelepanu	24
Õppekohad ei ole kõikides riigigümnaasiumites ootuspäraselt täitunud	25
Ka riigigümnaasiumites ei vasta kõik õpetajad kvalifikatsiooninõuetele	28
Majutus- ja transpordikorralduses on arenguruumi	30
Osa riigigümnaasiumite pinnakasutuses on õppekohtade mittetäitumise tõttu arenguruumi	30
Riigikontrolli soovitusel ning haridus- ja teadusministri vastused	34
Auditi iseloomustus	36
Riigikontrolli varasemaid auditeid koolivõrgu valdkonnas	41
Lisa A. Valdkonna ülevaade	42
Lisa B. Koolivõrgu kaardid	49
Lisa C. Koolivõrgu korrastamine haridusvaldkonna poliitikadokumentides	51
Lisa D. Riigigümnaasiumite õppurite päritolu	54
Lisa E. Riigigümnaasiumite kvaliteedinäitajad	55
Lisa F. Gümnaasiumiõpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavus	56

I Gümnaasiumivõrgu areng

Koolivõrgu korrastamisena on auditis käsitletud demograafilisest arengust tingitud muudatusi riigi ja kohaliku omavalitsuse pidamisel olevate üldhariduskoolide arvus, asukohtades, omandi- ja tegutsemise vormides.

Aastate jooksul on samas tähenduses kasutatud ka muid termineid, näiteks koolivõrgu ümberkorraldamine või reformimine, optimeerimine, kohandamine, konsolideerimine.

Teadmiseks, et

omandivormi järgi jaotusid 2020/2021. õa-l gümnaasiumiastmega koolid ja õpilased järgmiselt:

19 riigikooli – 4830 õpilast,

119 munitspaalkooli – 17 398 õpilast,

20 erakooli – 1360 õpilast.

Kokku õppis gümnaasiumiklassides 23 588 õpilast.

Allikas: [HaridusSilm](#)

Koolivõrgu korrastamise ootused ja kriteeriumid

1. Üldhariduskoolide võrgu ehk lihtsalt **koolivõrgu korrastamise** põhitavaks on saavutada rahvastiku muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab koolivõrgu programmi kohaselt võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.¹
2. Vastutus üldhariduskoolide võrgu korraldamise eest lasub põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tulenevalt eeskätt kohalikel omavalitsustel (KOV). Kuid gümnaasiumivõrgu kujundamisel on väga oluline roll ka riigil ehk Haridus- ja Teadusministeeriumil (HTM), kellel on alates aastast 2013 seadusjärgne kohustus asutada 2020. aastaks igasse maakonda vähemalt üks riigigümnaasium.²
3. Koolivõrgu korrastamine on kestnud juba enam kui 10 aastat ja gümnaasiumiastmega koole oli 2020/2021. õa algul kolmandiku võrra vähem kui 10 aasta eest. Kui 2009/2010. õa oli Eestis 226 kooli, kus oli statsionaarses õppes võimalik omandada üldkeskharidust, siis 2020/2021. õa-l oli neid 158.³ Rahvastiku vähenemine jätkub enamikus maakondades ka edaspidi, kuid koolide arvu õpilaste arvuga vastavusse viimine on toimunud aegamisi ja maakonniti on muudatusi olnud erinevad (vt ka valdkonna ülevaade lisas A ning koolivõrgu kaardid lisas B).
4. Koolivõrgu kui terviku korrastamise ja seda pidurdavate asjaolude kohta on varem mitmed eksperdid⁴ arvamust avaldanud ja protsessi juhtimiseks soovitusi jaganud. Kuivõrd kogu koolivõrgu reformimise keskmes on olnud gümnaasiumivõrgu korrastamine, hindas Riigikontroll auditi käigus,
 - kas HTM on määratlenud, milline on korrastatud gümnaasiumivõrk, sh kas eesmärgid on sõnastatud selgelt ja on seotud osapooltele arusaadavad ja üheselt mõistetavad ning kas HTM on paika pannud asjakohased tulemuslikkuse hindamise mõõdikud;
 - kas HTMi ja omavalitsuste vastutuse jaotus gümnaasiumivõrgu korrastamisel on osapooltele selge.

Gümnaasiumivõrgu korrastamise alustes ei ole kindlat kokkulepet

5. Riigikontroll vaatas läbi perioodi 2010–2021 haridusvaldkonna strateegilised arengukavad jm olulisemad poliitikadokumendid (vt lisa C).

¹ Valdkonna arenguid suunab [haridusvaldkonna arengukava aastateks 2021–2035](#), mille Vabariigi Valitsus võttis vastu 2021. a novembris. Enne seda kehtis elukestva õppe strateegia 2020 (EÕS), mille valitsus kinnitas 2014. aastal. EÕSi elluviimiseks koostas HTM 2015. a koolivõrgu programmi aastateks 2015–2018. Seda dokumenti uuendati igal järgneval aastal. Alates 2021. a on koolivõrgu programm osa [haridus- ja noorteprogrammist](#).

² [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 7¹ lg 2 ja § 100²](#).

³ Eesti hariduse infosüsteemi ehk EHISE andmetel oli nende seas 2021/2022. õa kolm kooli, mille gümnaasiumiastme statsionaarses õppes õpilasi ei olnud.

⁴ Näiteks avaldas SA Poliitikauringute Keskus Praxis [2005.](#) ja [2013.–2014. a koolivõrgu prognoosanalüüsid](#) ning koostas aastatel 2018–2019 koostöös Eesti Rakendusuuringute Keskusega CentAr [elukestva õppe strateegia vahehindamise aruande](#). OECD avaldas 2016. a [Eesti haridusressursside kasutamise ülevaate](#). Riigikontroll käsitles teemat [ülevaates riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. a.](#)

Gümnaasiumivõrgu korrastamise strateegilisi eesmärke on aastate vältel väljendatud enam-vähem sarnaselt, kuid soovitavad tulemused, tegevused ja mõõdikud on eri dokumentides ja eri ajal varieerunud.

6. HTMi üheks lähtekohaks koolivõrgu korrastamisel on olnud tõdemus, et olemasolev gümnaasiumivõrk ei arvesta õppijate arvu suurt kahanemist ja et väikesed gümnaasiumid ei suuda pakkuda mitmekesiseid ning kvaliteetseid õpivõimalusi. Sestap on gümnaasiumite arvu vähendamine ja õppe koondamine suurema õpilaste arvuga koolidesse olnud kogu koolivõrgu korrastamise keskne siht. Tähtaegade korduva nihkumise tõttu on aga ebaselge, mis ajaks ja milliseid tulemusi HTM gümnaasiumivõrgus näha tahab.

HTM tuleviku gümnaasiumivõrgust:

EÕSi ja koolivõrgu programmi kohaselt tegutsevad maakonnakeskustes ning suuremates linnades riigigümnaasiumid, kus pakutakse kvaliteetset valikuterohket õpet. Gümnaasiumid on üldjuhul põhikoolidest lahutatud ning kuuluvad riigi haldusalasse. Piirkondades, kus vajadus gümnaasiumiõppekohtade järele on suurem, tellitakse täiendavad gümnaasiumiõppekohad omavalitsustelt halduslepingute kaudu, sest visiooni kohaselt vastutab keskkariduse (nii üldkeskkariduse kui ka kutsekeskkariduse) pakkumise eest riik. KOVidel on vaid põhikoolide pidamise kohustus.

Teadmiseks, et

2014. a koostatud koolivõrgu prognoosis arvestati sõltuvalt asustustihedusest kolme gümnaasiumitüübiga, kus õpilaste arvud on vastavalt 84–251, 252–479 ning 480–540. Esimest tüüpi kool oli prognoosis kohaselt 2020. a otstarbekas vaid Hiiu maal.

Riigigümnaasiumite rajamisel on arvestatud, et suuremates linnades luuakse riigigümnaasiumid üldjuhul vähemalt 540-le õpilasele, väljaspool suurlinna ja maakonnakeskusi üldjuhul vähemalt 252-le õpilasele.

Allikad: [Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu prognoos aastaks 2020](#) ja „[Haridustaristusse investeerimise põhimõtted](#)“

7. Kui 2013.–2014. aastal pakkusid eksperdid, et 2020. aastal võiks Eestile sobilikuks gümnaasiumite arvuks olla 44–58, siis 2015. aastal vastu võetud koolivõrgu programmis võeti sihiks saavutada see tase aastaks 2030 (või pärast seda). HTM hindas toona, et 2020. aastaks on realistlik jõuda umbes 100 gümnaasiumiõpet pakkuva koolini.

8. Kui 2019. a arengukavade täitmise analüüsis⁵ arvas HTM, et selle eesmärgi saavutamine võib kesta vaid mõne aasta võrra kavandatud kauem, siis käesoleva auditi koostamise ajal ei osanud ministeerium öelda, mis ajaks korrastatud koolivõrguni jõutakse ning mida korrastatud koolivõrk lõppeesmärgina tähendab. Tähtaega ongi raske prognoosida põhjusel, et see sõltub paljuski omavalitsuste valikutest ja eri valitsustasandite kokkulepetest, milles omakorda on oluline roll poliitilisel tahtel.

9. Riigikontrolli hinnangul on gümnaasiumivõrgu arendamist pidurdanud konkreetsete (vahe-)eesmärkidega plaani puudumine. HTM ja KOVid ei ole kokku leppinud ei vajaminevas üldkeskkariduse õppekohtade arvus ega selles, kus ja millistest põhimõtetest lähtuvalt peale riigigümnaasiumite veel üldkeskkariduse õppekohti pakkuda tuleks. Samuti ei ole teada, kas ja millal määratakse seaduse tasandil üheselt keskkariduse eest vastutaja. (Kõiki neid teemasid on käsitletud põhjalikumalt allpool.)

10. Lisaks gümnaasiumivõrgu korrastamise plaanile ei ole HTM paika pannud ka kindlaid gümnaasiumite pidamise või sulgemise kriteeriume. Valitsus selgitas 2015. aastal EÕSi rakendusplaani lisas küll riigile sobiliku gümnaasiumivõrgu prognoosi koostamist ja sõnastas põhimõtted, mille alusel tehakse investeringud riigigümnaasiumite rajamiseks ning toetatakse põhikoolivõrgu korrastamist⁶, kuid need ei ole KOVide seas saanud gümnaasiumite pidamise otstarbekuse hindamise alusteks.

11. On ilmselge, et aja vältel koolivõrgu tulevikku puudutavad ootused arenevad ja muutuvad. Ent enam kui veerand (27%) KOVidest vastas Riigikontrolli küsitluses⁷, et HTMi visioon korrastatud koolivõrgust ei ole

⁵ [Haridus- ja Teadusministeeriumi arengukavade ja programmide 2019. aasta täitmise analüüs](#). Kehtivas haridus- ja noorteprogrammis on 100 gümnaasiumiõpet pakkuva kooli sihttase plaanitud saavutada aastaks 2024/2025.

⁶ „Haridustaristusse investeerimise põhimõtted“, mis kehtestati Vabariigi Valitsuse 27.03.2015. a korraldusega nr 150.

⁷ Koolivõrgu korrastamise teemaline veebiküsitlus toimus 2021. a jaanuaris. Sellele vastas 74 KOVi ehk 93,7% kõigist omavalitsustest. Lähemalt uuriti koolivõrgu korrastamise kogemust (sh tehti intervjuud) 16 omavalitsuses. Vt ka auditi iseloomustust lk 34–38.

neile arusaadav ja selge. Vaid pooled KOVidest (46%) olid seisukohal, et omavalitsuse visioon korrastatud koolivõrgust ühtib HTMi visiooniga.

12. Kokkuvõtteks, kindel siht ja arusaam gümnaasiumivõrgu tulevikust aitab vajalikke muudatusi paremini juhtida, sh neid osapooltele selgitada ning vastuseise ületada. Riigikontroll leiab, et gümnaasiumivõrgu arendamisel ei ole üheselt selge, milliste näitajate alusel tuleks kohalikul tasandil koolivõrgu korrastatust hinnata ehk millistele nõuetele peaks gümnaasiumivõrk vastama ja milline on sellest tulenev gümnaasiumivõrgu korrastamise plaan.

Gümnaasiumihariduse kvaliteedi tagamise süsteem ei ole lõpuni paigas

13. Üks koolivõrgu korrastamise eri tasandi strateegiadokumentide peamine teema on olnud hariduse kvaliteet. Õppe kõrge taseme tagamine on riigi ülesanne, sõltumata sellest, kes gümnaasiumi peab. HTM seab nõuded riiklikule õppekavale, sellest tulenevalt pedagoogidele, õppevahenditele ja õpikeskkonnale ning hindab nende täitmist.

14. Riigikontroll eeldas, et gümnaasiumihariduse kvaliteedi hindamiseks ja arendamiseks on HTM määranud üheselt mõistetavad mõõdikud, sest pikaajaline kvaliteedinõuetele mittevastavus võiks olla gümnaasiumiosade sulgemise ja koolivõrgu korrastamise üheks aluseks.

15. Auditi käigus tehtud dokumendianalüüsist ilmnes, et kuigi hariduse kvaliteet on õigusaktides, arengukavades ja programmides tihti esinev mõiste, on selle sisu üheselt ja selgelt defineerimata. Riigikontroll leidis, et koolivõrgu programmi täitmise hindamiseks kasutatavad indikaatorid keskenduvad ennekõike koolide arvule ning pinnakasutusele.

16. HTM selgitas Riigikontrollile, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses on hariduse kvaliteedi mõistele praktiline sisu antud osaliselt. Kindlad nõuded on kehtestatud mõnele kvaliteedi aspektile, näiteks õpetajate kvalifikatsioonile ja õpikeskkonnale. Riigikontrolli arvates on need vaid osa kvaliteetse hariduse nõuetest. Tasub märkimist, et EÕSi elluviimise tulemuste vahehindamisel kasutati kvaliteedimuutuste hindamiseks ekspertide välja pakutud metoodikat⁸ (sh arvestades HTMi etteantud andmestikku), kuid pole otsustatud, kas sama lähenemine sobiks hindamiseks ka edaspidi.⁹

17. Riigikontroll uuris hariduse kvaliteedi teemat ka KOVide küsitluses. 53 KOVi ehk 71,6% vastanutest ütles, et nende jaoks on selge, milliseid muutusi HTM hariduse kvaliteedis seoses koolivõrgu korrastamisega taotleb. Ülejäänute jaoks see aga selge ei olnud. Viimasesse rühma kuuluvad omavalitsuste esindajad kommenteerisid, et neile on jäänud

⁸ EÕSi tulemuste vahehindamise aruandes uuriti muu hulgas, kas riigigümnaasiumite kvaliteedi- ja efektiivsusnäitajad on ootuspärased ja omavahel sarnasemad kui muude koolitüüpide puhul. Vahehindamise metoodika võttis arvesse nii põhikooli kui ka gümnaasiumiastme lõpueksamite tulemusi, lõpueksamite hindamisest tingitud erisusi (üle- või alahinnatud eksamitulemusi), kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu, edasiõppimist ja õpilaste rahuloluküsitluste tulemusi kuues kategoorias. [Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamine](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusauuringute Keskus CentAR, 2018–2019.

⁹ Enamasti on tehtud nii arengukavade vahe- kui ka lõpphindamisi. HTM on aga [kehtivale Vabariigi Valitsuse arengukavade määrusele](#) tuginedes arvanud, et EÕSi lõpparuannet pole vaja koostada, sest viimane vahehindamine toimus vähem kui kolm aastat enne arengukava-perioodi lõppu.

Hariduse kvaliteet

Teadmiseks, et

aastatel 2018–2019 toimunud [EÕSi elluviimise tulemuste vahehindamise](#) käigus leiti, et riigigümnaasiumite loomine ei ole oluliselt parandanud ei koolihariduse kättesaadavust ega kvaliteeti. Ka pole see suurendanud ega vähendanud maakonnakeskuse ja ääremaa erinevusi ei põhikooli ega gümnaasiumi tasandil.

Sisehindamine – pidev enesehindamine, mille eesmärk on tagada õpilaste arengut toetavad tingimused ja kooli järjepidev areng. Selle käigus analüüsitakse kooli õppe- ja kasvatusgevust ja juhtimist ning hinnatakse nende tulemuslikkust. Sisehindamist tuleb teha vähemalt üks kord kooli arengukava kestuse vältel.

Allikas: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 78

Välishindamine – protsess, mis koosneb õpitulemuste välishindamisest (toimub tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ning riigieksamite kaudu) ning järelevalvest. Järelevalves eristatakse teenistuslikku järelevalvet, mida viib läbi koolipidaja, ning haldusjärelevalvet, mida teeb HTM. Haldusjärelevalve eesmärk on tagada põhi- ja üldkeskhariduse kättesaadavus, neile võrdsel alusel juurdepääsetavus, õppe- ja kasvatusgevuse korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus. Mõjutusvahenditena kasutatakse esmalt ettekirjutust, seejärel sunniraha rakendamist ning äärmusliku ja viimase sammuna koolitusloa äravõtmist.

Allikas: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, §-d 34, 84–87

Valikuvõimalused gümnaasiumis õppides

muu hulgas selgusetuks, mis on hariduse kvaliteet ja kuidas seda mõõta. Samuti see, mis on ja kuidas mõõta õpetaja kvaliteeti.

18. HTM selgitas, et hariduse kvaliteedi arendamiseks on koolidel kohustus teha **sisehindamist** (tuginedes HTMi koostatud juhenditele). Samuti on riik korraldanud vastavaid koolitusi. Nii omavalitsused kui ka koolid saavad erinevaid tegevus- ja tulemusnäitajaid hinnata EHISesse kogutavate andmete pinnalt ning võrrelda koolide taset.¹⁰

19. HTM on andnud KOVidele soovitusel analüüsida samu näitajaid ka koolivõrgu ümberkujundamise otsuseid ette valmistades¹¹ ning need on aluseks ka üldhariduse **välishindamisel**.

20. Riigikontrolli arvates jääb sellegipoolest selgusetuks, kas kõik kogutavad andmed on õppe/hariduse kvaliteedi hindamisel ja arendamisel võrdselt tähtsad või on mõni kvaliteedi aspekt olulisem (milline on nendevaheline hierarhia). Samuti vajab täpsustamist, milline on kvaliteedinõuete ja kogutava info roll kvaliteedi tagamise süsteemis kooli, omavalitsuse ja riigi tasandil ning mis komponentidest terviklik hariduse kvaliteedijuhtimise korraldus üldse koosneb.

21. HTM mõõnis intervjuu käigus, et hariduse kvaliteedi mõõtmine ja hindamine ei toimu praegu nii süsteemselt, kui vaja oleks. Üldhariduskoolide kvaliteediraamistiku loomisega on ministeeriumil kavas põhjalikumalt tegeleda uue haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 elluviimise käigus. Käesoleva aruande kirjutamise ajal ei olnud HTMil raamistiku sisu ja loomise ajakava veel paigas.

22. Seadusest ning selle alusel koostatud riiklikust õppekavast tulenevalt peab gümnaasiumiharidus olema valikuterohke, s.t et koolis pakutakse erinevaid õppesuundi ja valikaineid. EÕSi elluviimise vahehindamisel¹² selgus, et valikuvõimaluste rohkuse hindamiseks ja koolide võrdlemiseks puuduvad nii ühtsed alused kui ka objektiivsed võrdlusandmed.

23. KOVid märkisid Riigikontrollile antud intervjuudes, et vajalikul määral valikkursuste pakkumiseks on vaja piisavat hulka õpilasi, kuid vajamineva huviliste arvu kokkusaamine võib väikestes koolides olla keeruline. Samas arvati, et õpe võib olla kvaliteetne ka siis, kui pakutavate valikainete või -kursuste hulk ei ole tingimata sama avar kui suure õpilaste arvuga koolides.

24. HTM plaanib hariduse arengukava 2035 kohaselt luua uue kvaliteediraamistiku. Kui võrd Eesti eesmärk on olnud enne ja on ka tulevikus ligipääsetav ja kvaliteetne keskharidus (ja samal ajal kodulähedase põhihariduse omandamise võimaluse tagamine), tulnuks Riigikontrolli arvates ammuilma täpselt paika panna, kuidas ja milliste näitajate põhjal nende eesmärkide täitmist hinnatakse. Ka Majanduskoostöö ja Arengu

¹⁰ Infot avalikustatakse haridusandmete infoportaalis HaridusSilm, mis sisaldab [alus- ja põhihariduse tulemuslikkuse näitajaid](#) ja [üldkeskhariduse tulemuslikkuse näitajaid](#). Tegevusnäitajad on kehtestatud haridus- ja teadusministri vastava määrusega.

¹¹ HTMi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös valminud juhendmaterjal: [Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes. Soovitused kohalikele omavalitsustele. Mai 2021](#).

¹² [Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamine](#). Praxis ja CentAR, 2018–2019.

Organisatsioon (OECD) on soovitanud koolivõrgu korrastamisel keskenduda just hariduse kvaliteedi tagamisele.¹³

25. Kokkuvõtteks, kvaliteetne haridus on üks gümnaasiumivõrgu korrastamise põhieesmärkidest, mistõttu keskhariduse kvaliteedi süsteemne juhtimine ja järelevalve (nt välishindamise kaudu) peaks olema ka üks gümnaasiumivõrgu korrastamise peamisi hoobasid. Haridussüsteemis ei tohiks pikema aja vältel tegutseda õppeasutused, milles ei ole õpilastele tagatud võimalust omandada kvaliteetset haridust.

Paljud KOVid ei ole põhikooli- ja gümnaasiumiastme eraldamiseks ning gümnaasiumite sulgemiseks valmis

Kooliosade lahutamine

26. 2011. a võeti suund põhikooliklassideta ehk nn puhaste gümnaasiumite asutamisele maakonnakeskustesse, seda vajaduse korral riigigümnaasiumitena¹⁴ (vt ka riigigümnaasiumite rajamist II ptk-s). Ka 2014. a EÕSi üks eesmärke oli gümnaasiumite ja põhikoolide eraldamine. Lisaks sisaldas EÕS soovi „riigistada“ kogu gümnaasiumivõrk – 2020. aastaks oleks gümnaasiumid üldjuhul pidanud kuuluma riigi haldusalasse.

27. 2020/2021. õa algul Eestis tegutsenud 158 gümnaasiumiastmega koolist olid 132 nn täistsüklikoolid, kus põhikool ja gümnaasium tegutsevad ühe asutusena. Nn puhta gümnaasiumina tegutses 26 gümnaasiumi, millest 16 olid riigigümnaasiumid, 7 munitsipaalgümnaasiumid ning 3 eragümnaasiumid. Seega ollakse kaugel eesmärgist, et enamik põhikoole ja gümnaasiume tegutseks eraldi.

28. KOVidega tehtud intervjuudest¹⁵ selgus, et kuigi nn puhaste gümnaasiumite ideed hinnati üldiselt põhjendatuks, poleks küsitluses osalenud KOVid põhikooli ja gümnaasiumi lahutamist ilma riigi otsese sekkumiseta (riigigümnaasiumi moodustamiseta) tõenäoliselt ise ette võtnud. 16 omavalitsusest, mida Riigikontroll lähemalt analüüsis, oli seda teinud vaid kaks – Tartu ja Sillamäe linn.¹⁶

29. Omavalitsusi, kuhu nüüdseks on moodustatud nn puhtad gümnaasiumid (peamiselt riigigümnaasiumitena), oli Riigikontrolli valimis 11 (16-st). Need 11 KOVi hindasid põhikooli ja gümnaasiumi lahutamist positiivseks ettevõtmiseks, mis võimaldab suunata rohkem haridusressurssi ja tähelepanu põhikoolide tugevdamisse ning tagada gümnaasiumiastmes õppijatele kõrghariduses jätkamiseks vajalik akadeemilisem lähenemine.

30. Teisalt, ülejäänud 5 valimis olnud KOVi (Elva vald, Kambja vald, Tõrva vald, Otepää vald, Lügánuse vald) ei olnud põhikoolide ja gümnaasiumite eraldi pidamise otstarbekuses ja vajalikkuses veendunud. Nad märkisid muu hulgas, et kooliastmete lahutamine on mõneti

¹³ [Eesti haridusressursside kasutamise ülevaade 2016. a.](#)

¹⁴ Arengukava uuendamise hetkeks oli juba otsustatud põhikooliklassideta riigigümnaasiumite asutamine Viljandisse, Haapsallu ja Jõgevale.

¹⁵ Koolivõrgu korrastamist uuriti lähemalt 16 omavalitsuses (sh intervjuueeriti KOVide esindajaid): Jõgeva vald, Jõhvi vald, Sillamäe linn, Lügánuse vald, Haapsalu linn, Hiiumaa vald, Põlva vald, Pärnu linn, Tartu linn, Elva vald, Kambja vald, Valga vald, Otepää vald, Tõrva vald, Viljandi linn, Võru linn. Vt ka auditi iseloomustust lk 34–38.

¹⁶ Peale Tartu ja Sillamäe tegutsesid põhikooliklassideta munitsipaalgümnaasiumid 2020/2021. õa-l veel Pärnus, Suure-Jaanis ja Türil.

vastuoluline eesmärk, sest haridusvaldkonnas soositakse samal ajal ka erinevate asutuste ühtse juhtimise alla viimist.

31. Isegi omavalitsused, kellel jagub õpilasi mitme paralleelklassiga gümnaasiumiosa pidamiseks ja kel ei ole olulisi probleeme õpetajate värbamisega, leidsid, et põhikooli ja gümnaasiumiosa omaette arendamine on võimalik ka nii korraldada, et gümnaasiumiosa tarbeks seatakse ametisse eraldi arendus- või õppejuhid.

32. Kuivõrd seadusega on endiselt lubatud nii nn puhta gümnaasiumi kui ka ühe asutusena tegutseva põhikooli ja gümnaasiumi pidamine, on omavalitsused majanduslikel kaalutlustel valdavalt jätkanud täistsükli-koolidega.¹⁷

Munitsipaalkoolidega jätkamise põhjused

Teadmiseks, et

2020/21. õa tegutses 47 munitsipaalkooli, kus gümnaasiumiastme stationaarses õppes on kokku vähem kui 100 õpilast, neist 19-s oli vähem kui 45 õpilast (ehk keskmiselt alla 15 gümnaasisti ühes klassis). Kõige väiksemates gümnaasiumi-astmega munitsipaalkoolides – Aravete keskkoolis ja Värskas gümnaasiumis – õppis kummaski 22 gümnaasisti ehk keskmiselt 7 õpilast klassi kohta. Vähem kui 45 õppijaga gümnaasiumid asuvad valdavalt kahaneva rahvastikuga maakondades, kuid nende seas on ka Tartu- ja Harjumaa koole. Nii väikeste gümnaasiumiastmete pidamine pole HTMi hinnangul ei ressursside ega hariduse kvaliteedi seisukohalt jätkusuutlik.

Allikas: [Haridus- ja Teadusministeeriumi arengukavade ja programmide 2020. aasta täitmise analüüs](#)

33. Riigigümnaasiumite loomine ei ole aidanud munitsipaal-gümnaasiumite arvu oodatud määral vähendada (vt aruande p-d 88–93). Munitsipaalgümnaasiumite pidamisest loobunud omavalitsusi oli Riigikontrolli küsitlusele vastanute hulgas 28% (21 KOVi), neist 11-s tegutsesid riigigümnaasiumid. KOVidest, kus tegutses munitsipaal-gümnaasium (kokku 53 omavalitsust, s.o 72% vastanuist), peavad paljud selle pidamise jätkamist vajalikuks ka edaspidi.

34. Riigikontrolli küsitluses tõid KOVid peamiste põhjustena, miks nad on jätkanud munitsipaalgümnaasiumite pidamist, välja järgmist:

- kogukond on gümnaasiumiastme sulgemisele vastu (64%);
- oma KOVi lastele soovitakse ise gümnaasiumihariduse omandamise võimalused tagada (58%);
- riigigümnaasium asub liiga kaugel (46%) ning soovitakse säilitada ajaloolist järjepidevust haridusvõimaluste pakkumisel (30%).

35. Sageduselt järgmistena märkisid KOVid, et nende hinnangul jagub õpilasi nii riigigümnaasiumisse kui ka munitsipaalkoolidesse ning et riigigümnaasium ei peagi tagama üldkeskhariduse omandamise võimalusi kõigile õpilastele.

36. Osa küsitlusele vastanutest märkisid, et munitsipaalgümnaasiume peetakse põhjusel, et kõik KOVi lapsed ei mahu riigigümnaasiumitesse. See mure ilmes lisaks küsitlusele ka intervjuudest. Sel teemal jagunesid seisukohad kaheks:

- esimene KOVide rühm leidis, et kõikidele lastele gümnaasiumi-hariduse võimaldamine on piisavalt oluline põhjus, et jätkata gümnaasiumi pidamist. Näiteks võimaldab see gümnaasiumihariduse omandada ka õpilastel, kes põhikoolis ehk veel ei taibanud õppimise tähtsust;
- teine rühm on seisukohal, et gümnaasium ei tohiks kujuneda lapsepõlve pikenduseks – kui noorel puudub motivatsioon õppida ja

¹⁷ 01.09.2013 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatuste kohaselt ei olnud võimalik rajada uusi ühe asutusena tegutsevaid põhikooli ja gümnaasiume. Eelnevalt ühe asutusena tegutsevad koolid võisid samal viisil jätkata. 21.03.2015 jõustusid uued seadusemuudatused, millega taastati enne 01.09.2013. a kehtinud kord ja koolikorraldus tehti taas paindlikumaks.

pingutada, siis ei ole põhjendatud tema gümnaasiumist läbivedamine ning ta võiks elus edasijõudmiseks vajaliku keskhariduse omandada pigem kutseõppeasutuses.¹⁸

37. Auditis vaadeldud 10 maakonnas leidis piirkondi, kus pärast gümnaasiumiastme sulgemist oli noorte edasiõppimine kahanenud ehk ei mindud edasi ei gümnaasiumi ega kutsekooli. Kuna paljude munitsipaalgümnaasiumite sulgemine on toimunud võrdlemisi hiljuti, on edasiõppimise andmed praegu veel ebatäpsed ja trendid võivad olla juhuslikud.¹⁹

38. Seega tuleb Riigikontrolli arvates HTMil seirata ja teha põhjalikumaid analüüse järgmistes küsimustes: kas gümnaasiumiosa sulgenud omavalitsustest jõuab vähem noori keskhariduseni või mitte, kuidas on edasiõppimist mõjutanud perede sotsiaal-majanduslik olukord ja kui tõhusalt toimivad riigi toetusmeetmed. Seni seda tehtud ei ole.

39. HTM on asutanud maakondadesse riigigümnaasiumid arvestusega, et keskhariduse vastutus liigub tulevikus täielikult riigi kätte ning KOVid loobuvad gümnaasiumiastmete pidamisest. Valdav osa omavalitsustest ei ole viimast siiski teinud. KOVide jaoks ei ole selge, kui paljudele lastele on üldkeskhariduse omandamise võimalused praegu ja tulevikus riik taganud. Seejuures puudub neil ka kindlustunne, et riigi pakutavad õppimisvõimalused on võrdväärselt kättesaadavad maakonnakeskustest kaugemate ning sotsiaalselt vähem kindlustatud perede lastele.

Riigigümnaasiumite õppekohtadest jääb vajaduse katmiseks väheks

Õppekohtade piisavus

40. Riigikontroll uuris riigigümnaasiumi õppekohtade teemat lähemalt (vt ka aruande p-d 114–126) ja leidis, et praegu on nõudlus gümnaasiumi õppekohtade järele mitmetes maakondades suurem kui olemasolevates või rajatavates²⁰ riigigümnaasiumites õppekohti. Seega, kui kõik munitsipaalgümnaasiumid maakondades suletaks lähema paari aasta jooksul ning põhikooli lõpetajate valikud kutse- ja üldkeskhariduse vahel ei muutuks, väheneks noorte gümnaasiumihariduse omandamise võimalused oluliselt.

41. HTM kinnitas intervjuus, et pikemas perspektiivis peaks riigigümnaasiumite kohtade vähesuse probleem lahenuma. Pärast 2027. aastat peaks kõikjal peale Harju- ja Tartumaa olema gümnaasiumi õppekohtade vajadus kaetud juba moodustatud riigigümnaasiumite baasil. Riigikontrolli arvutused, mis tuginesid Statistikaameti rahvastikuprognosile, näitasid aga, et 2030. aastaks see stsenaarium ilmselt veel ei realiseeruks.

42. Riigikontrolli palvel esitas HTM gümnaasiumiõpilaste arvu täpsustatud prognoosi (vt tabel 1), mille puhul on sarnaselt Riigikontrolli arvutustega eeldatud, et rändetrendid ning õpilaste haridusvalikud pärast põhikooli lõpetamist ei muutu.

¹⁸ Samas on teada, et sõltumata õppeedukusest põhikoolis jõuab kutsekeskharidusse suundujatest keskhariduse omandamiseni võrreldes üldhariduses jätkajatega vähem noori. Vt „Mis mõjutab keskhariduseni jõudmist Eestis? Analüüs EHISE andmetel“. HTM, 2018.

¹⁹ Õpilaste puhul hinnatakse keskhariduse omandamist neli aastat pärast põhikooli lõpetamist.

²⁰ Näiteks alustavad lähiaastatel tegevust riigigümnaasiumid Laagris, Rakveres, Tallinnas (esialgu 3), Jüris ning Narvas (2).

43. HTMi prognoosi järgi väheneb demograafiliste protsesside tulemusena eelduslik üldkeskhariduse õppurite arv võrreldes 2020. aastaga enamikus maakondadest märkimisväärselt. Kuid vaatamata sellele jääb nii lähemas tulevikus kui ka aastatel 2035 ja 2040 planeeritud riigigümnaasiumite õppekohtadest siiski väheks. Tabeli 1 kohaselt võiks kauges perspektiivis (aastal 2040) vajadus olla kaetud vaid neljas maakonnas: Hiiumaal, Ida-Virumaal, Läänemaal ja Valgamaal.

Teadmiseks, et

ka HTMi varasemates gümnaasiumivõrgu prognoosides ning koolivõrgu programmis on arvestatud enamate gümnaasiumiõpet pakkuvate koolidega kui vaid rajatud riigigümnaasiumid. Sõltuvalt eeldustest on vajalikku gümnaasiumiastmega koolide arvu hinnatud erinevalt.

44. Teisisõnu, lisaks riigigümnaasiumite olemasolevatele õppekohtadele on 11 maakonnas vaja täiendavaid õppekohti nii praegu kui ka tulevikus. HTM selgitas Riigikontrollile, et õppekohtade vajaduse katmise võimalusi maakonnas vaadatakse riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil tervikuna ning arvestatakse ka võimalusega osta puudujäävad õppekohad omavalitsustelt või erasektorilt, sõlmides nendega halduslepingu (vt tabeli 1 parempoolset veergu).

Tabel 1. Gümnaasiumiõpilaste arv praegu ja prognoos tulevikuks, planeeritav riigigümnaasiumite (RG) õppekohtade arv 2024. aastal²¹, täiendav õppekohtade vajadus ning HTMi plaan vajaduse katmiseks²²

Maakond	Õpilaste arv			RG õppekohtade arv	Täiendav üldkeskhariduse õppekohtade vajadus		HTMi plaan täiendava õppekohtade vajaduse katmiseks
	2020	2035*	2040*		2035*	2040*	
Harju	11 300	14 820	15 040	5040	9780	10 000	Halduslepingud osaga KOVidest ja/või erasektoriga
Hiiumaa	119	110	110	130	–	–	Täiendav vajadus puudub
Ida-Viru	1896	1510	1230	1490	20	–	Täiendav vajadus puudub
Jõgeva	415	380	360	252	128	108	Halduslepingud osaga KOVidest
Järva	394	420	350	252	168	98	Terviklahendus riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil
Lääne	430	390	340	510**	–	–	Täiendav vajadus puudub
Lääne-Viru	924	880	740	540	340	200	Halduslepingud osaga KOVidest
Põlva	327	320	310	252	68	58	Terviklahendus riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil
Pärnu	1371	1430	1290	720	710	570	Halduslepingud osaga KOVidest ja/või erasektoriga
Rapla	460	570	490	360	210	130	Halduslepingud osaga KOVidest
Saare	518	600	580	540	60	40	Terviklahendus riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil
Tartu	3814	4090	3840	840**	3250	3000	Halduslepingud osaga KOVidest ja/või erasektoriga

²¹ Riigigümnaasiumite õppekohtade arv tabelis põhineb HTMi poolt jaanuaris 2022 Riigikontrollile esitatud andmetel. Haridus- ja noorte programmi 2021–2024 lisas 1 on õppekohtade kavandatud arv Harjumaal 4860, Läänemaal koos Noarootsi gümnaasiumiga 372, Pärnumaal 750, Tartumaal koos Nõo reaalgümnaasiumiga 840. Kokku on õppekohtade arv haridus- ja noorte programmi kohaselt 11 958.

²² HTMi plaan üldkeskhariduse õppekohtade vajaduse katmiseks eeldab, et üldkeskhariduse omandamise võimaluste loomise eest vastutab riik.

Valga	362	290	260	252	38	8	Täiendav vajadus puudub
Viljandi	785	790	710	600	190	110	Terviklahendus riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil
Võru	473	520	480	360	160	120	Terviklahendus riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil
Kokku	23 588	27 120	26 130	12 136	15 122	14 442	

* Roosaga on märgitud maakonnad, kus gümnaasiumiõpilaste hulk on suurem kui riigigümnaasiumis pakutavate õppekohtade arv. Helerohelisega on märgitud maakonnad, mille puhul HTMi hinnangul pole vaja täiendavaid õppekohti luua.

** Arvestatud ka õppekohti üleriigilise tõmbealaga riigigümnaasiumites Noarootsis (150 kohta) ja Nõos (300 kohta). 2020/2021. õa-I õppis neis koolides kokku 424 õpilast.

Allikas: Riigikontroll HTMi andmete põhjal

Õppekohtade tellimine halduslepingutega

45. Halduslepingutega õppekohtade tellimise võimalus võiks ministeeriumi hinnangul kõne alla tulla kokku 6 maakonnas: Harjumaal, Jõgevamaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Raplamaal ja Tartumaal.

46. Ülejäänud viies maakonnas, kus õppekohtade vajadus ületab pakutavate riigigümnaasiumite õppekohtade arvu (Järvamaal, Põlvamaal, Saaremaal, Viljandimaal ja Võrumaal), plaanitakse üldkeskhariduse õppekohtade vajadus katta tervikuna riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste õppehoonete baasil. See võib tähendada muu hulgas

- olemasolevate riigigümnaasiumite laiendamist ja uute hoonete rajamist;
- üldkeskhariduse õppekohtade loomist kutseõppeasutustes, arvestades seejuures kutse- ja üldkeskhariduse lähendamise eesmärki (vt p 50).

47. Intervjuudest KOVidega ilmnes, et HTM ei ole neile selgitanud, millise aja jooksul oleks lisaks loodud riigigümnaasiumi õppekohtadele vaja tellida õppekohti KOVidelt või erasektorilt, millistel alustel võiks tellimine täpsemalt toimuda, millised võiksid olla lepinguperioodid jne.

48. Õppekohtade tellimise üksikasjad on HTMis välja mõeldud juba aastal 2015, mil valmistati ette uus haridusseaduse eelnõu. Ministeeriumi hinnangul ei saa nad omavalitsustega aga konkreetseid läbirääkimisi alustada enne, kui keskhariduse vastutuse jaotus on antud riigile ja õppekohtade halduslepinguga tellimisele on loodud õiguslik alus.

49. Riigikontroll leiab, et HTMi plaan maakonna üldkeskhariduse õppekohtade vajaduse katmise kohta tulevikus on liiga üldine, selleks et kõik KOVid selle alusel oma koolivõrgu otsuseid teadlikult kujundada saaksid. Riigikontrolli hinnangul oleks detailsema õppekohtade tagamise plaani kokkuleppimine võimalik ka ilma, et seaduses oleks üldkeskhariduse eest vastutajaks määratud HTM.

Gümnaasiumivõrgu ja kutsehariduse arendamine ei ole toimunud käsikäs

Kutse- ja üldkeskhariduse seosed gümnaasiumivõrgu arendamise kontekstis

50. EÕSis on seatud eesmärgiks kutseõppeasutuste ja gümnaasiumite võrgu terviklik arendamine. Varasemate aastate poliitikadokumentides oli seejuures ka sihiks suurendada gümnaasiumivõrgu korrastamise kaudu kutseõppesse siirdujate osakaalu põhikooli lõpetanute seas. Seepärast on HTM riigigümnaasiumite õppekohtade planeerimisel muu hulgas

lähtunud printsiibist, et ca 60% põhikooli lõpetanute siirdub gümnaasiumi ja 40% kutsekooli.²³

51. Põhikooli lõpetanute edasise haridustee eelistuste üldpilt viimase 10 aasta jooksul muutunud ei ole – keskmiselt on 71–73% õpilastest valinud õpingute jätkamiseks üldkeskhariduse. Samas on piirkondlikud erinevused üsna suured.

52. Kui Tartumaal on viimastel aastatel gümnaasiumisse edasi õppima läinud 75% ja enamgi õpilastest, siis on Ida-Virumaal ja Valgamaal gümnaasiumisse siirdunud 52–54% õpilastest. Kutseharidust on enamal määral eelistama asunud vaid neljas maakonnas – peale Valgamaa ja Ida-Virumaa ka Pärnumaal ja Raplamaal. Mõnes maakonnas on aga riigigümnaasiumi loomise järel suurenenud hoopis gümnaasiumihariduse eelistamine (Saaremaa, Hiiumaa, Jõgevamaa, Viljandimaa).²⁴

Teadmiseks, et

HTM kirjeldas intervjuus 2020. a aset leidnud juhtumit, kus Tartus ei jagunud gümnaasiumikohti kõigile soovijatele. Osa neist, kes gümnaasiumitesse sisse ei saanud ja eeldasid, et jätkavad õpinguid kutseõppeasutuses, ei pääsenud ka sinna (õppekohad olid täitunud) ning ühtäkki ilmnis, et noortel polnudki võimalust kuskil edasi õppida. Probleemi arutelul pakkusid kutsekoolide esindajad, et riigigümnaasium peaks need noored vastu võtma. Ent riigigümnaasium on liitunud gümnaasiumite ühise vastuvõtu-süsteemiga ja neil ei ole alust n-ö ripakile jäänud õpilasi oma kooli võtta, sest õppekohti ei ole. Selliseid olukordi võiks keskhariduse eest selgema vastutaja olemasolu aidata tulevikus vältida.

NEET-noor – 15–24-aastane noor, kes ei õpi ega tööta.

Hariduskeskuste mudeli kohaselt ei pea õpilane põhikooli lõpetades tegema valikut kutse- või üldkeskhariduse kasuks. Selle asemel saab õppur asuda keskharidust omandama ühes õppeasutuses, kus ta võib oma huvidest lähtuvalt valida akadeemilisema suuna, kutseharidusliku suuna või midagi vahepealset.

53. KOVid selgitasid Riigikontrollile antud intervjuudes, et õpilased eelistavad gümnaasiumiharidust muu hulgas seetõttu, et põhikooli baasil pakutavate erialade valik kutsekoolides on väike ja gümnaasiumis keskhariduse omandanute võimalused on avaramad. Seetõttu soovitaksegi enne kutseharidusse minekut üldkeskharidus gümnaasiumis läbida. Näiteks märkisid Tartu linna esindajad intervjuus, et seal on viimastel aastatel pärast gümnaasiumi lõpetamist kutseharidusse siirdumine hüppeliselt kasvanud.

54. HTMiga tehtud intervjuust tõusis samuti üles küsimus, kelle ülesanne on hoolitseda noorte eest, kes jäävad gümnaasiumi ukse taha ning kes ei saa või ei soovi ka kutseõppeasutuses õppida. Keskhariduse omandamine on Eestis vabatahtlik ja HTMi sõnutsi ei ole selle kohustuslikuks muutmine ka päevakorral. Siiski on taas kasvamas nende noorte hulk, kes ei õpi ega tööta – kui aastal 2019 oli Statistikaameti andmetel selliste nn **NEET-noorte** arv 8600, siis aastal 2020 oli neid juba 12 200.

55. NEET-noorte arvu vähenemise ühe lahendusena näeb HTM nii üldkui ka kutsekeskharidusest väljalangevuse vähendamist. Väljalangemise põhjused on mitmekesised, seega on õpingute katkestamise ennetamiseks tarvis rakendada tervet meetmete komplekti. Ka siin on tarvilik, et rollide jaotus keskhariduse võimaluste loomisel oleks varasemast selgem.

56. Auditi käigus tehtud intervjuudest selgus, et endiselt esineb nii õpilaste, lapsevanemate kui ka üldhariduskoolide õpetajate seas hoiakut, et kutseõppesse võiks siirduda pigem vähem edukad õpilased. HTM näeb kutseõppe populaarsuse tõstmise lahendusena õppenõustamise/karjääri-õppe arendamist, kutsehariduse maine tõstmist ning kutse- ja üldkeskhariduse lähendamist **hariduskeskuste mudeli** rakendamise kaudu.

57. Hariduskeskuste loomine on küll veel alles pigem plaanide tasandil. Ka koolivõrgu programmi kohaselt soovib riik gümnaasiumite ja kutseõppeasutuste võrku terviklikult arendada. Siiski on näiteks

²³ Kuigi kutseõppe populaarsuse kasvatamise taotlus on poliitikadokumentides endiselt sees, ei ole HTM kogu üldkeskhariduse õppekohtade tulevikuvajaduse hindamisel eeldanud, et õpilaste haridusvalikud muutuvad (vt ka tabel 1). HTM ei taotle enam haridusvalikute mõjutamist otseselt gümnaasiumivõrgu korrastamise kaudu.

²⁴ [Vt Riigikontrolli blogipostitus „Kutsekooli menu põhikoolilõpetajate seas ei kipu vaatamata riigi soosingule kasvama“, 2021.](#)

riigigümnaasiumi hooneid rajatud valdavalt kutseõppeasutuste taristust sõltumatult.

58. Riigigümnaasiumite asukoha valikul on HTM pidanud oluliseks, et need asuksid asulate keskustes ja oluliste transpordisõlmede lähistel, et teha õpilastele kooli ning kodu vahel liikumine võimalikult mugavaks ja kiireks. Kutseõppeasutuste hoonekompleksid, mis on varasemal Euroopa Liidu (EL) finantsperioodil korrastatud, asuvad aga sageli väljaspool suuremaid asulaid ja transport ei ole seetõttu alati sobivalt korraldatud.

59. Mõnes maakonnas on riigigümnaasiumite õppurid saanud vajaduse korral kasutada kutseõppeasutuste õpilaskodude kohti. Sellest hoolimata on riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste hoonete ühis- või ristikasutus olnud vähene.

60. Kokkuvõtteks, seni on kutseõppeasutuste ja gümnaasiumite võrgu terviklik arendamine toimunud rohkem paberil kui tegelikkuses. Tulevikus, pärast hariduskeskuste moodustamist, on HTMi hinnangul võimalik sisulist koostööd teha ka hoonete asukohast sõltumata. Seda vaatamata asjaolule, et riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste hooned paiknevad sageli eri asukohas ning integreeritud õppe korraldamisel võib siiski tekkida tõrkeid ja/või täiendavat kulu.

61. Riigikontroll leiab, et tuleb ära otsustada, kas, kuidas ja mis hetkest hariduskeskuste mudelit ehk nn ühe ukse poliitikat rakendada asutakse. Ühest küljest on see otsus oluline gümnaasiumivõrgu korrastamisel ja teisest küljest aitaks kaasa kutsehariduse korraldamise probleemide lahendamisele, sh kutseõppeasutuste taristu optimaalsele kasutusele.

Jagatud vastutus teeb gümnaasiumihariduse arendamise keerulisemaks ja süsteemi muutmise aeganõudvamaks

62. Rahvastikuprotsesside ja haridusressursside tõhusa kasutamise vajaduse taustal on üldine gümnaasiumiõppe koondamine vähematesse koolidesse üldine trend. Konkreetseid piirkondlikud otsused aga eeldavad eri valitsustasandite ja omavalitsuste endi väga head koostööd ja usaldust. Lisaks on hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse ühtlaseks tagamiseks vaja tõhusaid vertikaalseid ja horisontaalseid koordineerimise mehhanisme.

63. Neid asjaolusid arvesse võttes ei ole Riigikontrolli hinnangul põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses 2013. a kehtestatud mudel, kus riik ja KOVid jagavad vastutust gümnaasiumihariduse omandamise võimaluste tagamise eest ja riigil on täiendavalt kohustus pidada igas maakonnas vähemalt üht gümnaasiumi, praktikas osutunud täiel määral õnnestunuks.

64. Ka OECD on leidnud, et vaja on täpsustada KOVi ja riigi ülesannete jaotust üldhariduse omandamise võimaluste pakkumisel. OECD arvas seejuures, et EÖSis kirja pandud vastutuse koondamine riigi kätte on samm õiges suunas, sh ka gümnaasiumivõrgu kiiremaks korrastamiseks.²⁵

65. Mudelit, milles KOVid keskendusid eeskätt põhihariduse omandamise võimaluste tagamisele ja riik vastutaks keskhariduse eest, püüti seadustada 2015. aasta lõpus ja 2016. aasta alguses, kui HTM esitas avalikule kooskõlastusringile haridusseaduse eelnõu. Paljude

²⁵ [Reviews of School Resources. Estonia, OECD 2016.](#)

Üldkeskhariduse vastutuse jaotus

Teadmiseks, et

OECD soovitas järgmist gümnaasiumivõrgu korrastamise strateegiat:

- KOVid peaksid kindlaks tähtsajaks asutama mõistliku suurusega nn puhtad gümnaasiumid või lõpetama üldhariduskoolides gümnaasiumiastme pidamise;
- KOVidel, kes soovivad gümnaasiumihariduse omandamise võimalusi tagada ning näitavad suutlikkust täita selleks riigi etteantud nõudeid (gümnaasiumiastme suuruse, hariduse kvaliteedi ja valikuvõimaluste tagamisel), võimaldatakse seda teha formaalsete lepingute kaudu;
- riik asutab riigigümnaasiumid seal, kus omavalitsustel ei ole piisavat võimekust nõuetekohast gümnaasiumihariduse omandamise võimalust pakkuda.

eriarvamuste tõttu eelnõu seaduseks ei saanud ning vastutuse ülevaatamiseni õigusaktides ei ole jõutud ka 5–6 aastat hiljem.

66. HTM on püüdnud oma rolli gümnaasiumihariduse omandamise võimaluste tagamisel suurendada ja saavutada gümnaasiumite arvu vähenemine, kasutades n-õ koostõiseid lahendusi ehk

- sõlmides osa KOVidega kokkuleppeid riigigümnaasiumite asutamiseks ja munitsipaalgümnaasiumite pidamise lõpetamiseks ning
- veendes ja nõustades ülejäänud KOVe, et nad jõuaksid oma koolivõrgu korrastamisel gümnaasiumiosade sulgemise otsuseni.

67. Nagu käesolev audit näitab, on see protsess kulgenud aeglaselt ja pole soovitud sihtideni viinud.

68. KOVid peaksid kehtiva mudeli kohaselt olema kvaliteetse ja kättesaadava gümnaasiumiõppe tagamisel riigile partnerid. Selle asemel tajub osa KOVe, et gümnaasiumihariduse võimaldamisel ollakse riigigümnaasiumite rivaalid. Samal ajal on mõnedes riigigümnaasiumites probleeme täituvusega ehk teisisõnu esineb kohati ressurside alakasutust (vt p-d 114–126 ja 143–149).

69. Lisaks on – tuginedes seaduses toodud kohustusele asutada igasse maakonda vähemalt üks riigigümnaasium – asutatud uusi riigigümnaasiume ka piirkondadesse, kus KOVide võimekuses pakkuda kvaliteetset gümnaasiumiõpet pole põhjust kahelda (Tartu, Tallinn). Ka see tekitab küsimusi üldise ressursikasutuse otstarbekuse kohta.

70. Riigikontroll uuris rollijaotuse teemat ka oma küsitluses, millest ilmes, et 76% vastanud KOVe²⁶ pidas vajalikuks määrata vastutus keskkhariduse eest selgemalt. Seejuures väärrib eraldi märkimist, et 20% omavalitsustest pidas vastutuse ebamäärasust koolivõrgu korrastamisel oluliseks takistuseks.

71. HTM on seisukohal, et riigile keskkhariduse eest vastutuse andmine on oluline nii gümnaasiumivõrgu kui ka kogu ülejäänud haridusvõrgu kujunemisel. Uus haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 ütleb, et vastutuse jagunemine keskkhariduse tasemel tuleks teha selgemaks, tõhustades riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd gümnaasiumivõrgu korrastamisel ning andes põhjendatud vajaduse korral ja koostõiste lahenduste kaudu enam vastutust riigile.

72. Ent sisult sama eesmärk oli kirjas ka eelmises hariduse arengukavas ehk EÕSis. Sellest asjaolust, kehtivatest dokumentidest ja Riigikontrolli tehtud intervjuudest lähtudes ei kooru kindlat järeldust, et gümnaasiumivõrgu arendamine viiakse lähitulevikus varasemaga võrreldes teistele alustele ja reformile antakse kiirem käik.

73. Kui on soov olukorda muuta, tuleks vastutuse küsimus ära otsustada. Seejuures tuleb märkida, et ka juhul, kui kogu vastutus antakse HTMile, on edu võtmeks riigi ja omavalitsuste tihe koostöö. Peamine erinevus

²⁶ Neist 51% hindas, et keskkhariduse vastutus peaks lasuma riigil, ning 22% ei osanud täpselt öelda, kas vastutus peaks olema KOVil või riigil.

praegusega võrreldes oleks ühe kindla eestvedaja olemasolu ja väiksem vastutuse hajumine.

Soovitav ja tegelik gümnaasiumite arv

Teadmiseks, et

kehtiva [haridus- ja noorteprogrammi 2022–2025](#) kohaselt peaks aastal 2024 Eestis olema kokku 26 riigigümnaasiumi, mis asuvad Viljandis, Haapsalus, Noarootsis, Jõgeval, Jõhvis, Pärnus, Tartus, Nõos, Võrus, Põlvas, Valgas, Kärdlas, Raplas, Paldiskis, Viimsis, Kohtla-Järvel, Kuressaares, Tabasalus, Laagris, Rakveres, Narvas (2 kooli), Jüris ja Tallinnas (3 kooli).

2020/2021. õa algul Tabasalus, Laagris, Jüris, Tallinnas, Rakveres, Narvas ja Kuressaares veel riigigümnaasiume ei olnud.

Teadmiseks, et

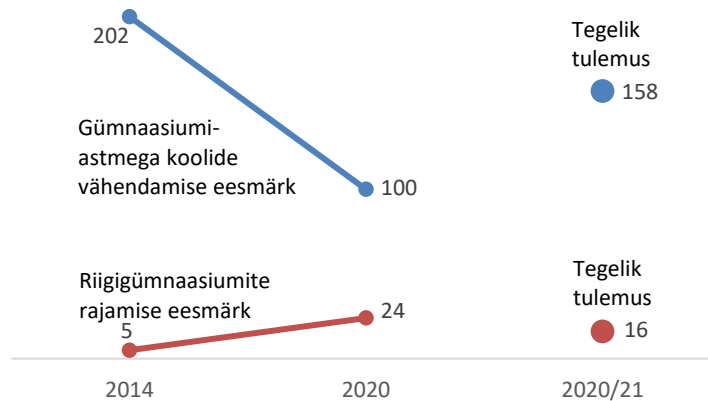
Riigikontrolli küsitlusest, mis korraldati 2021. a algul KOVide seas, selgus, et koolivõrk on korrastatud ja vastab täielikult KOVide enda vajadustele vaid pisut enam kui veerandis omavalitsustest (25,7%). Korrastamine on pooleli ligikaudu kolmandikus KOVides ning veidi enam kui kolmandik omavalitsusi ei ole viimase 10 aasta jooksul koolivõrku korrastanud.

Koolide vähendamise eesmärki ei ole saavutatud

74. Kuna KOVide otsused gümnaasiumite arvu vähendamiseks sündisid aeglaselt ning maakonnaüleseid kokkuleppeid ei suudetud teha, alustas HTM gümnaasiumivõrgu koondamise kiirendamiseks 2010. aastal maakondlike riigigümnaasiumite rajamist.

75. 2015. aasta koolivõrgu programmis seati 2020. aastaks eesmärk vähendada gümnaasiumiastmega koolide arvu 202-lt (2014. a seis) umbes 100-ni ning suurendada maakondlike riigigümnaasiumite arvu 5-lt 24-ni.²⁷ 2020/21. õa algul neid eesmärke saavutatud ei olnud – tegutses 158 gümnaasiumiastmega kooli, millest 16 olid nn maakondlikud või piirkondlikud gümnaasiumid²⁸ (vt ka joonis 1).

Joonis 1. Gümnaasiumiastmega koolide ja riigigümnaasiumite arv 2013/2014. õa-l, 2020. aastaks seatud eesmärgid ning koolide arv 2020/21. õa-l



Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel

76. Riigikontrolli küsitluse ja intervjuude kohaselt tajuvad KOVid koolivõrgu korrastamiseks majanduslikku survet, mis tuleb õpilaste arvu kahanemisest ja selle mõjul riigipoolse haridustoetuse vähenemisest (olukorras, kus on vaja tagada hariduse kvaliteet, õpetajate optimaalne töökoormus ja kõrgem palk).²⁹ Sellegipoolest arvasid paljud KOVid, et koolivõrgu muudatuste tegemise vajadus ei ole olnud möödapääsmatu ja on oma koolivõrgu korrastamise otsuseid edasi lükanud.

77. Muu hulgas on KOVide otsuseid mõjutanud perioodil 2015–2017 toimunud haldusreform. Paljud omavalitsuste ühinemiskokkulepped

²⁷ Enne 2013. aastat, mil põhikooli- ja gümnaasiumiseadus andis riigile kohustuse pidada igas maakonnas vähemalt üht gümnaasiumi, oli otsustatud riigigümnaasiumite moodustamine Viljandisse, Haapsallu ja Jõgevale.

²⁸ Täpsemalt, üldkeskharidust sai omandada kokku 19 riigile kuuluvas koolis: 14-s alates 2010. aastast rajatud maakondlikus riigigümnaasiumis, ühes tuge vajavatele õpilastele mõeldud koolis ning neljas enne 2010. aastat moodustatud koolis (Nõo reaalgümnaasium, Noarootsi gümnaasium, Tallinna muusikakeskkool, Narva Vanalinna riigikool). Nõo reaalgümnaasium ja Noarootsi gümnaasium, kuhu võetakse õppima kogu Eestist pärit õpilasi, on arvatud koolivõrgu programmis maakondlike gümnaasiumite hulka.

²⁹ Riigieelarve seadusega eraldatakse omavalitsustele toetusfondi kaudu toetust üldhariduskoolide pidamiseks. Toetust arvestatakse õpilaste kaupa – kui õpilaste arv väheneb, väheneb ka kohalikule omavalitsusele eraldatava toetuse kogumaht.

sisaldasid punkte, mille kohaselt haridusvõrgus muudatusi enne 2021. aastat teha ei tohtinud. Riigikontrolli küsitluses märkis 29 KOVi, et ühinemislepinguid takistasid koolivõrgu korrastamist. Samas on otsuste ettevalmistamine olnud võimalik ja mõnel pool on muutusteks valmistatud.

78. Kokkuvõtteks ei vasta ei gümnaasiumite arv kokku ega riigigümnaasiumite rajamise tempo 2014. aastal püstitatud ootustele. Toonased eesmärgid on endiselt jõus ja HTM on nende saavutamise tähtaega lihtsalt mõne aasta võrra edasi lükanud. Riigikontrolli hinnangul ei ole sihtmärkideni jõudmine realistlik, sest põhimõttelised otsused gümnaasiumivõrgus muutuste saavutamiseks on endiselt tegemata.

Kokkuvõte ja soovitused

79. Muudatuste juhtimise mudelites on rõhutatud, et soovitu saavutamiseks on esiteks vajalik muudatuste vajalikkuse ja vältimatuse mõistmine, teiseks visiooni ja eesmärkide selgus ning kolmandaks jagatud arusaam muudatuste elluvijate rollide jaotusest. On tähtis, et reformidel oleks kindel eestvedaja ning paigas oleks ka (vahe-)tulemuste hindamise kriteeriumid.³⁰ Riigikontrolli hinnangul ei ole need tingimused gümnaasiumivõrgu kujundamisel täidetud.

80. Selgelt ei ole sealjuures kindlaks määratud hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse nõudeid, mis oleks gümnaasiumivõrgu kujundamise otsuste lähtekohaks. HTM ja omavalitsused ei ole kokku leppinud ka selles, kui palju ja millistes asukohtades gümnaasiumeid tegutsema jääb ning kes neid pidama hakkab.

81. Üks peamisi põhjuseid, miks omavalitsused jätkavad väheste õpilastega munitsipaalgümnaasiumi pidamist, on olnud kartus, et ainult riigigümnaasiumitele lootes jääb õppekohtadest väheks ja gümnaasiumihariduse kättesaadavus muutub kehvemaks. HTMi senine plaan selle kohta, kuidas kaetakse maakonna üldkeskhariduse õppekohtade vajadus, on olnud liiga laialivalgus ja KOVidel ei ole olnud oma otsuste ettevalmistamiseks piisavalt konkreetseid kriteeriume.

82. Seega on üpris ootuspärane, et paljud KOVid ei ole põhikooli ja gümnaasiumiastme eraldamiseks ning gümnaasiumite sulgemiseks valmis. Ka Riigikontrolli küsitlus näitas, et sageli on kogukond gümnaasiumiastme sulgemisele vastu, riigigümnaasium asub liiga kaugel ja sestap soovitakse oma KOVi lastele ise gümnaasiumihariduse omandamise võimalust pakkuda. Gümnaasiumivõrgu arendamise takistuste loetellu võib veel lisada selle, et üld- ja kutsekeskhariduse arendamine ei ole toimunud käsikäes.

83. Et vältida olukorda, kus osapooled lähtuvad tulevikuotsuseid tehes erinevatest eeldustest ja infost ning valitseb teatav usaldamatus, ning luua HTMi ja KOVide koostööks selgem alus, on vaja keskhariduse omandamise võimaluse tagamise vastutus seaduses anda ühele kindlale osapoolale. Vastutaja võib olla kohalik omavalitsus või riik. Selge vastutuse mõte on, et võrgu planeerimise, juhtimise ja rahastamise

³⁰ Vt nt John Paul Kotteri, Kurt Lewini, John Charles Chenoweth McKinsey töid muutuste juhtimise kohta.

kohustus on kindlal osapoolel. Konkreetse vastutaja määramine ei tähenda, et keegi teine ei või koole pidada.³¹

84. Eeltoodud küsitavused ja puudujäägid on põhjuseks, miks gümnaasiumiastmega koolide arv on vähenenud aeglaselt ja suurele õppijate arvu kahanemisele vastavad muutused ei ole aset leidnud.

85. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Otsustada, milline valitsemistasand vastutab üldkeskhariduse omandamise võimaluste loomise eest, leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus, koostada vajalikud õigusaktide eelnõud ja esitada need Riigikogule otsustamiseks.
- Tõsta gümnaasiumivõrgu kujundamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteedi ja juurdepääsetavuse ühtsed nõuded, toetada nende täitmist kõigis gümnaasiumiastmega koolides nii tõhusama nõustamistegevuse kui ka kvaliteedijärelevalve kaudu.
- Luua koostöös omavalitsustega gümnaasiumivõrgu korrastamise plaan, mille detailsuse aste oleks selline, et omavalitsustel, lapsevanematel, õpetajatel jt osalistel oleks selge, mis neid lühemas ja kaugemas perspektiivis ees ootab. Teisisõnu peab gümnaasiumivõrgu plaan minimaalselt sisaldama järgmist teavet: gümnaasiumite arvu ja asukohti maakondade ja omavalitsuste kaupa, õppekohtade ja tugiteenuste (transport, majutus) tagamise meetmeid ning plaani elluviimise korralduse kirjeldust.
- Koos gümnaasiumivõrgu korrastamise plaani loomisega tuleb otsustada, kas, kuidas ja mis ajast asutakse rakendama keskhariduse nn ühe ukse poliitikat ning kas põhikoolide ja gümnaasiumite lahutamise eesmärk on jätkuvalt asjakohane või mitte.

Auditeeritu vastus: Nõustume ettepanekuga, et seadusandlikul tasandil on vajalik vastu võtta otsus, kes vastutab üldkeskhariduse õppekohtade tagamise eest.

Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel ning koostöös haridusvaldkonna strateegiliste partneritega koostati haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, mida arutas ka Riigikogu ja mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 11. novembril 2021. Otsese suunana on arengukavas kirjas, et vastutuse jagunemine keskhariduse tasemel tuleb muuta selgemaks, riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd keskhariduse konsolideerimisel ja korraldamisel muuta tõhusamaks, andes põhjendatud vajaduse korral ja koostöiste lahenduste kaudu enam vastutust riigile. Kohalikud omavalitsused on selge vastutuse määramist keskhariduse korraldamisel ning ühtse keskhariduse seaduse koostamist riigieelarve ja riigieelarve strateegia läbirääkimistel toetanud.

Haridus- ja Teadusministeerium on ette valmistamas keskhariduse vastutuse ja korraldusega seonduvaid seadusemuudatusi, et esitada need

³¹ Haridusvaldkonna arengukavas aastani 2035 on peetud vajalikuks keskhariduse vastutuse koondamist HTMi kätte. Selle sihiga on põhimõtteliselt nõustunud ka Riigikogu, kes kiitis heaks uue hariduse arengukava.

Vabariigi Valitsusega kooskõlastatult Riigikogule otsustamiseks hiljemalt 2024. aastal.

Nõustume ettepanekuga tõsta gümnaasiumivõrgu arendamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteet. Eesti Hariduse Infosüsteemis on kõikidele pidajatele kättesaadavad kvaliteedinäitajad, mida iga võimekas pidaja ja haridusasutuse juhtkond saavad kasutada õppekeskkonna kvaliteedi analüüsimisel. Ministeeriumi järelevalve, analüüsi ja koolivõrguga tegelevad üksused on jätkuvalt nõustamas kohalike omavalitsusi ja haridusasutusi ning lähiajal on kavas jagada riigigümnaasiumide kvaliteedihindamise praktikat ka kohalikele omavalitsustele. 2022. aastal alustati Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteameti eestvedamisel meetme „Tõendus põhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine“ väljatöötamist, mille tulemuseks on hindamismudel üldhariduskoolidele ning pidajatele.

Perioodil 2022–2023 toimub gümnaasiumivõrgu korrastamise plaani arutelu nii kohalike omavalitsuste kui ka teiste koostööpartneritega (sh Kaubandus- ja Tööstuskoda, Transpordiamet, eragümnaasiumide pidajad, õpetajate ning koolijuhtide ühendused, muud erialaliidud jpt).

II Riigigümnaasiumite rajamise kogemus

86. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus kohustab riiki pidama igas maakonnas vähemalt üht gümnaasiumi. Riigikontroll hindas,

- kas riigigümnaasiumite loomisel on arvestatud kogu maakonna gümnaasiumikohtade vajadust ja kas riigigümnaasiumite loomine on toonud kaasa oodatud muutused piirkonna gümnaasiumivõrgus;
- kas riigigümnaasiumites on loodud eeldused kvaliteetse gümnaasiumihariduse omandamiseks (sh kas on olemas nõutava kvalifikatsiooniga õpetajad).

87. Riigikontroll analüüsis riigigümnaasiumite asutamise ja koolivõrgu korrastamise kogemust 10 maakonnas kokku 16 KOVi näitel. Analüüsi hõlmatud riigigümnaasiumid olid auditi alguseks tegutsenud vähemalt ühe täistsükli ehk kolm aastat (vt lähemalt auditi iseloomustus lk 34–38).

Gümnaasiumite arvu vähenemise taga on rohkem rahvaarvu kahanemine ja vähem riigigümnaasiumite rajamine

88. HTM peab gümnaasiumivõrgu korrastamisel ja gümnaasiumiastmega koolide arvu vähendamisel oluliseks koostööd KOVidega. Riigikontroll vaatas, kuidas on riigigümnaasiumite loomine mõjutanud munitsipaalgümnaasiumite arvu.

89. Tabelist 2 ilmneb, et gümnaasiumiastmega munitsipaalkoolide arv on pikema perioodi vältel vähenenud kõigis vaatluse all olnud 10 maakonnas. Samas ei saa igas piirkonnas muutusi ainult riigigümnaasiumite loomisega siduda. Üksnes Jõgeva, Lääne ja Viljandi maakonnas leidis gümnaasiumiastmega munitsipaalkoolide arvu vähenemine esimest korda aset riigigümnaasiumi tegutsemise algusaastal. Enamikus maakondades algas munitsipaalgümnaasiumite arvu vähenemine mitmeid aastaid enne riigigümnaasiumi loomist.

Riigigümnaasiumite mõju munitsipaalgümnaasiumite arvule

90. Intervjuudes tõid KOVid gümnaasiumiastme sulgemise peamise põhjusena välja laste arvu vähenemise. Munitsipaalgümnaasiumite sulgemine rahvastikutrendide mõjul tähendab aga, et omavalitsuste otsustamise protsess on olnud aeglane. Munitsipaalgümnaasiumite sulgemised on n-ö küpsenud ajapikku ja omas tempos.

Tabel 2. Munitsipaalgümnaasiumite (MG) arv kokku ja selle muutus (parempoolne veerg) auditi valimisse kuulunud maakondades perioodil 2010–2020*

Maakond	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Muutus 2010–2020, %
Hiiu maakond	2	2	2	2	2	1						-100%
Ida-Viru maakond	26	25	22	18	17	14*	14	14	13	10**	10	-62%
Jõgeva maakond	8	8	8	5	5	5	4	4	4	4	4	-50%
Lääne maakond	4	4	4	2	2	2	2	1	1	1	1	-75%
Põlva maakond	5	5	4	4	3	3	2	2	2	2	2	-60%
Pärnu maakond	13	13	13	12	11	8	7	7	7	7	7	-46%
Tartu maakond	24	24	24	21	16	14	13	12	11	11	11	-54%
Valga maakond	6	6	6	6	6	5	4	4	3	2	2	-67%
Viljandi maakond	8	8	5	5	5	4	4	4	4	4	4	-50%
Võru maakond	8	7	7	6	6	5	5	4	4	4	4	-50%
Kokku MGsid	104	102	95	81	73	61	55	52	49	45	45	-57%

* Roheline taust tähistab aega, kui maakonnas on tegutsenud ka riigigümnaasium, kuid arv lahttris riigigümnaasiumite arvu ei sisalda.

** 2015. aastal alustas tegevust Jõhvi ning 2019. aastal Kohtla-Järve riigigümnaasium.

Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel

91. Riigigümnaasiumi rajamise aegsetele muutustele keskendudes on näha, et riigigümnaasiumite mõjul on gümnaasiumiosaga koolide arv vähenenud peamiselt just nendes omavalitsustes, kuhu riigigümnaasium loodi. Näiteks nii Viljandis kui ka Kohtla-Järvel lõpetas riigigümnaasiumi avamisega samal aastal tegevuse kolm munitsipaalgümnaasiumi.

92. 2021. a seisuga on auditis vaadeldud maakondadest suurimate munitsipaalgümnaasiumite arvuga Tartumaa (11), Ida-Virumaa (9)³² ja Pärnumaa (7). Seejuures asub Tartumaa omavalitsuste gümnaasiumitest viis Tartu linnas. Pärnu territooriumil on kaks munitsipaalgümnaasiumi³³, kuid Jõhvis neid enam ei tegutse. Niisiis on KOVides, kuhu on rajatud riigigümnaasium, ka munitsipaalgümnaasiumite osatähtsus erinev. Põhjus on laste erinevas arvus ehk selles, kas riigigümnaasium katab õppekohtade vajaduse või mitte.

³² Alates 2021/2022. õa-st on Narva Eesti gümnaasiumi pidaja omavalitsuse asemel riik.

³³ Pärnu ühisgümnaasium ja Tõstamaa keskkool.

Riigigümnaasiumite loomise lepped

Kokkulepped riigigümnaasiumite loomiseks – üldjuhul sõlmivad HTM ja KOV riigigümnaasiumi rajamiseks esmalt ühiste kavatsuste kokkuleppe, seejärel kokkuleppe ning halduslepingu. Millised on konkreetse omavalitsusega sõlmitavad lepped, sõltub läbirääkimistest omavalitsusega.

93. Kokkuvõtteks, ehkki HTM on oodanud, et maakondlike riigigümnaasiumite rajamisel loobuvad KOVid gümnaasiumite pidamisest ja suunavad oma lapsed riigikooli, ei ole see muutus loodetud mahus aset leidnud. Munitsipaalgümnaasiumite arv on vähenenud peamiselt nendes KOVides, kus on tegevust alustanud riigigümnaasium. Teistes maakonna omavalitsustes on gümnaasiumiastme sulgemise otsused sündinud rohkem laste arvu vähenemise ja riigipoolsete koolivõrgu korrastamise toetusmeetmete ning vähem riigigümnaasiumi(te) rajamise mõjul.

Riigigümnaasiumite loomise kokkulepped puudutavad enam konkreetset KOVi ja vähem laiemat piirkonda

94. Kuna keskkariduse omandamise võimaluste tagamine on riigi ning KOVide jagatud kohustus ja KOVid on oma koolivõrgu otsuste tegemisel autonoomsed, ei saa HTM KOVidele munitsipaalgümnaasiumite sulgemist kohustuslikuks teha. Et keskkariduse puhul on õpilaste vähesusest tulenevalt oluline piirkondlik või maakondlik vaade, saab riik gümnaasiumivõrgu korrastamist edendada koostöö kaudu ja KOVidega kokkuleppeid sõlmides.

95. Koolivõrgu reformimise algaastail oli ministeeriumil plaan teha riigigümnaasiumite moodustamiseks kõiki maakonna KOVe hõlmav kokkulepe. Osa KOVide vastuseisu tõttu see plaan siiski ei realiseerunud. Sel põhjusel on HTM sõlminud konkreetset riigigümnaasiumite loomise kokkulepped vaid nende KOVidega, kuhu riigigümnaasium on rajatud.

96. Maakonna teisi KOVe puudutavad riigigümnaasiumite kokkulepped vähe – üldjuhul on pelgalt nenditud, et riigigümnaasium on mõeldud kõikidele maakonna õpilastele.³⁴ Kui muud omavalitsused koostööst huvitatud ei ole, siis ei saa neid survestada koostööd tegema ja oma gümnaasiumiosa sulgema.

97. Riigigümnaasiumite rajamise kokkulepped KOVidega on tähtajalised ning puudutavad peamiselt munitsipaalkoolide gümnaasiumiastme kaotamist. Üldjuhul on KOVid HTMiga kokkulepitust kinni pidanud ja oma koolivõrku muutnud.

98. Siiski leidub näiteid, kus minevikus on HTMiga tehtud lepe ellu viidud, kuid omavalitsuste ühinemise tulemusena on endale uuesti saadud varem teise KOVi pidamisel olnud munitsipaalgümnaasium. Koolide sulgemist on intervjuude järgi neil juhtudel takistanud nii ühinemislepingutes sätestatu kui ka kogukonna vastuseis.

99. Kokkuvõtvalt, ehkki algselt proovis HTM riigigümnaasiumite rajamisel teha koostööd võimalikult paljude maakonna KOVidega, on tegelikkuses kokkuleppeid sõlmitud vaid konkreetse KOViga, kuhu riigigümnaasium on asutatud. Ülejäänud KOVid otsustavad gümnaasiumipidamise üle igaüks eraldi. Maakonnaüleseid kokkuleppeid ei ole ei omavalitsuste endi ega HTMi vahel suudetud sõlmida. Gümnaasiumivõrgu korrastamise ülesannet ei lahendata süsteemselt, tervikliku ja pikema vaate asemel on esikohal lühiajalised kaalutlused.

³⁴ Riigigümnaasiumite õppurite ring on tegelikult laiem kui vaid samast maakonnast pärit õpilased, vt täpsemalt lisast D.

Riigigümnaasiumite eelised

Teadmiseks, et

Tartu linn alustas koolivõrgu korrastamise (sh nn puhaste gümnaasiumite moodustamise) otsuste ettevalmistamist hariduse parema kättesaadavuse ning kvaliteedi tagamise nimel juba enne 2010. aastat. 2010. a lõpus moodustati võimaluste analüüsimiseks laiapõhjaline komisjon ning 2012. a võttis linna volikogu vastu vajalikud otsused.

2020/21. õa-l tegutses Tartu linnas kokku 9 gümnaasiumiastmega kooli. Neist 5 olid munitsipaalkoolid (sh 3 puhast gümnaasiumi), 2 riigikooli (sh 1 riigigümnaasium) ning 2 erakooli. Võrdluseks, et 10 aastat varem oli gümnaasiumiastmega kooli kokku 16.

Allikas: Riigikontrolli intervjuu Tartu linnaga, HaridusSilm

Riigigümnaasiumiga KOVid on toimunud muutustega rahul

100. Intervjuudest nende KOVide esindajatega, kelle territooriumil on riigigümnaasium, selgus, et viimaste tegevust hinnatakse üldjoontes kõrgelt. Õpilaste seas on riigigümnaasiumite maine hea ja sinna soovitakse õppima minna. Ka KOVide koostööd kooli juhtkonnaga ning koolide osalemist kogukonna hariduselus hinnati valdavalt positiivseks.

101. Riigigümnaasiumiga KOVide esindajad on enamasti kaasatud riigigümnaasiumi hoolekogusse. Nii on nendel omavalitsustel ülevaade koolis toimuvast. KOVid omalt poolt kaasavad riigigümnaasiumite direktoreid regulaarselt hariduseluga seonduvatesse aruteludesse, toimub õpilaste ühisüritusi, riigigümnaasiumite õppevõimalusi tutvustavaid infopäevi jm.

102. Riigigümnaasiumi rajamise olulise plussina töid KOVide esindajad välja võimaluse keskenduda põhihariduse omandamise võimaluse pakkumisele. Kuigi KOV gümnaasiumiosa sulgemisel riigi haridustoetust gümnaasiumiõpilaste eest enam ei saa, ei ole KOVid muudest allikatest hariduseelarvesse suunatavat raha pärast kooliastmete sulgemist vähendanud. Nii on varem gümnaasiumiastme rahastamiseks kulunud ressursse riigigümnaasiumi moodustamise järel suunatud näiteks hariduse tugiteenuste pakkumise arendamiseks.

103. Gümnaasiumiastmest loobumine lahendas mitmetel juhtudel KOVide jaoks ka olukorra, kus varem konkureerisid erinevad gümnaasiumiastmega koolid õpilaste pärast, sest lapsi polnud mitme kooli jaoks piisavalt. Samuti on KOVide sõnul munitsipaalkoolide gümnaasiumiastme kaotamine muutnud põhikooli lõpuklasside õpilasi vastutus- ja tundlikumaks ja täiskasvanulikumaks, kuna nüüd on nemad oma koolis kõige vanemad.

104. Intervjuudest maakonnakeskuste KOVidega, kuhu riigigümnaasium on loodud, selgus, et mõnikord mõjutab gümnaasiumipidamise üleandmist riigile saadav investering³⁵ koolihoone(te) kordategemiseks. Näiteks märkis Tartu esindaja Riigikontrollile, et linn oleks ka ise suutnud nn puhast gümnaasiumi pidada, kuid hoone renoveerimise finantseerimiseks linnal raha puudus. Seega toetati riigigümnaasiumi Tartusse rajamist ennekõike majanduslikel kaalutlustel.

105. Riigikontrolli audit näitab niisiis, et riigigümnaasiumiga KOVid on üldjoontes riigigümnaasiumitega rahul: nende rajamine on võimaldanud KOVis teha korda hooneid või ehitada uusi ning lubanud KOVidel enamal määral keskenduda põhihariduse edendamisele.

106. Ka riigigümnaasiumite koostöö asukoha KOVidega on üldiselt hea. Riigikontrolli arvates võiks edaspidi teiste KOVidega koostöö tihendamiseks riigigümnaasiumite tegevusse (nt hoolekogu kaudu) rohkem kaasata nende omavalitsuste esindajaid, kelle õpilasi riigigümnaasiumis enamal määral õpib.

³⁵ ELi struktuurifondidest toetati perioodil 2014–2020 koolivõrguinvesteeringuid muu hulgas haridus- ja teadusministri määruste „Gümnaasiumivõrgu korrastamine perioodil 2014–2020“ ja „Põhikoolivõrgu korrastamine perioodil 2014–2020“ alusel.

Riigigümnaasiumite hariduse kvaliteet

Riigigümnaasiumite kvaliteedile pööratakse suurt tähelepanu

107. Riigigümnaasiumite loomise üks põhjus oli soov ühtlustada riigi suurema sekkumise toel kvaliteetse üldkeskhariduse omandamise võimalus üle Eesti. Seetõttu vaatas Riigikontroll lähemalt, kuidas riigigümnaasiumites hariduse kvaliteeti tagatakse.

108. Riigigümnaasiumite kvaliteedi edendamise ja hindamisega tegeleb HTM sihipäraselt. Näiteks on sõlmitud riigigümnaasiumite kvaliteedikokkulepe³⁶, milles on toodud riigigümnaasiumite tegevuse aluspõhimõtted, direktori, õpetaja ja õpilase pädevus ja vastutus, 13 kvaliteedinäitajat (2014. aasta versioonis oli neid 8, näitajate loetelu on lisas E).

109. Mitmete riigigümnaasiumite kvaliteedinäitajate kohta on võrdlevad andmed leitavad Haridussilmast³⁷. Lisaks kasutatakse kvaliteedi hindamisel Harno³⁸ korraldusel toimuvate õpetajate ja õpilaste rahulolu-küsitluste tulemusi. Kõiki näitajaid, mille kohta teavet kogutakse, ei kasutata koolide võrdlemiseks riigi tasandil. Osa neist – näiteks ühiste väärtustele tuginev tihe, avatud, üksteist toetav koostöö oma koolis ja riigigümnaasiumite vahel; kooli aktiivne kaasatus hariduspoliitika kujundamisse jm – on mõeldud koolide tasandil kasutamiseks

110. Riigigümnaasiumitel on sarnaselt teiste üldhariduskoolidega kohustus korraldada sisehindamist. Sisehindamise tulemused vaadatakse üle koostöös koolipidajaga (HTM), kvaliteedi hindamist ja tulemuste saavutamist toetatakse muu hulgas koolijuhtidega peetavate regulaarsete koostöövestluste kaudu. Ka koolide omavaheline kvaliteedi arendamise koostöö on tihe. HTMi sõnul neile teadaolevalt omavalitsustes sellisel viisil hariduse kvaliteedi tagamisega ei tegeleta.

111. HTM märkis intervjuu käigus veel, et viimasel aastakümnel on riigikoolide loomisesse palju investeeritud eesmärgiga parandada gümnaasiumihariduse kvaliteeti ja mitmete näitajate poolest on riigigümnaasiumite tulemused Eesti keskmisest paremad. Näiteks:

- õpilaste ja õpetajate rahuolu näitajad ning hinnangud koolikeskkonna erinevatele aspektidele on kõrgemad,
- koolist väljalangevus on väiksem,
- Eestis edasiõppijate osakaal ja kõrghariduse omandajate osakaal (kuus aastat pärast gümnaasiumi lõpetamist) on suurem,
- õpetajate riigikeele oskuse tase on parem,
- eesti keele ja kitsa matemaatika riigieksami tulemused on paremad ning B1- ja B2-keele taseme saavutanute osakaal on suurem.

³⁶ [Riigigümnaasiumite kvaliteedikokkulepe 2018](#). Kvaliteedikokkuleppe allkirjastasid haridus- ja teadusminister, riigigümnaasiumite direktorid ning riigigümnaasiumite õpilasesinduste ja õpetajate esindaja. Esimene versioon riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppest sõlmiti 2014. aastal ning seda uuendati 2018. aastal.

³⁷ [Üldkeskhariduse tulemuslikkuse näitajaid](#).

³⁸ Haridus- ja Noorteamet on Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusala valitsusasutus, mis tegeleb Eesti riigi haridus- ja noortepoliitika rakendamiseega.

Teadmiseks, et

intervjuudes märkis enamik omavalitsusi, et munitsipaalkoolide kvaliteedi tagamise vastutus lasub eeskätt koolijuhil, kelle ülesanne on korraldada ka koolide sisehindamist. Kuigi osa koolide kvaliteedinäitajaid kajastuvad ka KOVide haridusvaldkonna arengukavades ning neid vaadatakse KOVide esindajate sõnul arengukavade täitmise hindamisel teatud regulaarsusega üle, tegelevad koolipidajad HTMi hinnangul kvaliteedi hindamise ja tagamisega põhjalikumalt (sh peavad arenguveestlusi koolijuhtidega aeg-ajalt või regulaarselt) umbes viiendikus omavalitsustest.

Riigigümnaasiumite täituvus

112. HTM selgitas veel, et riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppega on soovi ja huvi korral võimalik ühineda ka munitsipaalgümnaasiumitel. Näiteks on seda teinud Sillamäe gümnaasium. Samuti on Tartu linn uurinud riigigümnaasiumite kvaliteedi arendamise praktikat, et töötada välja kvaliteediraamistik ja -kokkulepe linna gümnaasiumite tarbeks.

113. Riigikontrolli hinnangul tuleks riigigümnaasiumite kvaliteedileppe rakendamise omandatud teadmisi süsteemselt omavalitsuste kui koolipidajatega jagada, laiendades eeskujulikke gümnaasiumihariduse kvaliteedi tagamise ja arendamise meetodeid ühtviisi kõikidele gümnaasiumitele. Kuivõrd eesmärk on, et üle Eesti oleks gümnaasiumiharidus, seda nii riigi kui ka munitsipaalkoolides, kvaliteetne ja kättesaadav, peaks HTM hindama kvaliteedi tagamise ja järelevalve tõhustamise või ümberkorraldamise võimalusi ka munitsipaalgümnaasiumites.

Õppekohad ei ole kõikides riigigümnaasiumites ootuspäraselt täitunud

114. Kuigi mitmed KOVid ütlesid intervjuu käigus Riigikontrollile, et kõik soovijad ei saa riigigümnaasiumisse sisse ja andmed näitavad, et kõigi gümnaasiumiõpilaste mahutamiseks jääb loodud õppekohtadest väheks (vt p-d 40–49), on EHISe info kohaselt paljudes riigigümnaasiumites vabu kohti (vt tabel 3).

115. EHISe andmetel oli 2020. aastal normatiivsest õppekohtade arvust riigigümnaasiumite keskmisena täidetud 82%. Ainsana oli 100% kohtadest täitunud Tartu Tamme gümnaasiumis (normatiivne kohtade arv on 480, kuid 2020. õppis seal koguni 489 last). Üle 90% oli täituvus veel Hiiumaa, Jõhvi ning Viljandi gümnaasiumis. Väikseim oli täituvus Võru ja Valga gümnaasiumis – vastavalt 63,3% ja 66,8%.

116. Auditi käigus selgus, et EHISes fikseeritud normatiivne kohtade arv ei pruugi tähendada, et koolimaja on ka realselt mõeldud mahutama nii palju õpilasi. Näiteks Viljandi gümnaasiumi normatiivseks kohtade arvuks on EHISes märgitud 600 õpilast ja riigigümnaasiumi asutamis-dokumentides on arvestatud sama õpilaste arvuga. Ent HTMi sõnul on hoone ehitatud 540 õpilase ruumimudeli järgi. Intervjuust Viljandi linnaga ilmnes, et eelmisel õppeaastal jäi gümnaasiumi ukse taha ca 100 õpilast, neist ligi 40-l oli põhikooli lõputunnistusel puudulikke hindeid.³⁹

117. HTM selgitas, et andmeid normatiivsete õppekohtade kohta sisestavad EHISesse koolid. Riigikontrolli hinnangul see asjaolu siiski ei selgita, miks ei lähe EHISe info kokku tegeliku olukorraga (eriti arvestades seda, et koolihooned on enamasti renoveeritud või on ehitatud täiesti uued ja õige teave peaks olema kättesaadav).

118. HTM koolipidajana peab hoolitsema selle eest, et EHISes kajastuksid õiged ja täpsed andmed. Ühtlasi saab ta anda sellega munitsipaalkoolidele EHISe täitmisel eeskuju. Koolivõrgu arendamise valikute tegemisel on oluline täpselt teada, kui palju ühes või teises riigigümnaasiumis õppureid olla saab.

³⁹ 2020/2021. õa-l õppis Viljandi gümnaasiumis 544 õpilast, neist 10. klassis 189.

Tabel 3. Riigigümnaasiumite täituvus (% normatiivist) EHISE põhjal riigigümnaasiumi esimesel tegusemisaastal ja 2020. aastal ning õpilaste arv maakonna munitsipaal- ja riigigümnaasiumites kokku 2020. aastal

RG	Esimese tegutsemis-aasta	Normatiivne kohtade arv 2020*	Õpilasi maakonnas 2020 (MG + RG)**	Esimese tegutsemisaasta täituvuse %	2020. aasta täituvuse %
Hiumaa Gümnaasium	2016	130	119	95,8	91,5
Jõgevamaa Gümnaasium	2013	252	415	88,5	78,2
Jõhvi Gümnaasium	2015	470	1798	71,5	94,7
Läänemaa Ühisgümnaasium	2013	360	290	81,4	71,7
Põlva Gümnaasium	2016	252	327	86,9	82,0
Pärnu Koidula Gümnaasium	2015	720	1160	69,0	79,2
Tartu Tamme Gümnaasium	2015	480	3394	80,2	101,9
Valga Gümnaasium	2016	250	317	60,8	66,8
Viljandi Gümnaasium	2012	540***	770	77,5	90,7
Võru Gümnaasium	2015	360	473	66,9	63,3
Keskmine täituvus				77,9	82,0

* Kuna EHISEs on normatiivsete õppekohtade arv osade riigigümnaasiumite puhul aastate lõikes muutunud, on arvutuste aluseks võetud 2020. aasta normatiivsete õppekohtade arv.

** MG – munitsipaalgümnaasium; RG – riigigümnaasium

*** Viljandi gümnaasiumi puhul on tuginetud HTMi intervjuus saadud andmetele.

Roosaga on tähistatud riigigümnaasiumid, kus täituvus on esimese tegutsemisaastaga võrreldes vähenenud, rohelisega riigigümnaasiumid, kus täituvus on paranenud.

Allikas: Riigikontroll EHISE andmete põhjal

119. Võrreldes esimese tegutsemisaastaga on täituvus enim paranenud Jõhvi ja Tartu Tamme gümnaasiumis (vastavalt 23,2% ja 21,7% võrra). On ka riigigümnaasiume, kus täituvus on võrreldes esimese tegutsemisaastaga vähenenud, näiteks Jõgevamaa gümnaasiumis ja Läänemaa ühisgümnaasiumis (vastavalt –10,3% ja –9,7% võrra).

120. Lisaks Läänemaa ühisgümnaasiumile on veel kolm riigigümnaasiumi – Hiumaa, Põlva ning Võru –, kus täituvus on vähenenud hoolimata sellest, et KOVi kõik munitsipaalgümnaasiumid lõpetasid tegevuse. Kõikides nendes maakondades on Statistikaameti andmetel olnud kahanemistrendis ka laste arv vanuses 15–19.⁴⁰

121. HTMi sõnul sõltub riigigümnaasiumite täituvus nii õppijate valikutest kui ka KOVide koolivõrguga seotud otsustega. Samuti on riigigümnaasiumite loomisel vaadatud pikemat ajahorisont – normatiivsete kohtade arvu kavandamisel on arvestatud praegu KOVide pakutavate keskhariiduse õppekohtadega, mida tulevikus ei pruugi enam olla. Olukord, kus liiga väikesed riigigümnaasiumid ei võimaldaks tulevikus keskhariiduse vastutust kanda, oleks HTMi hinnangul halvem valik kui praegune (osaline) alatäituvus.

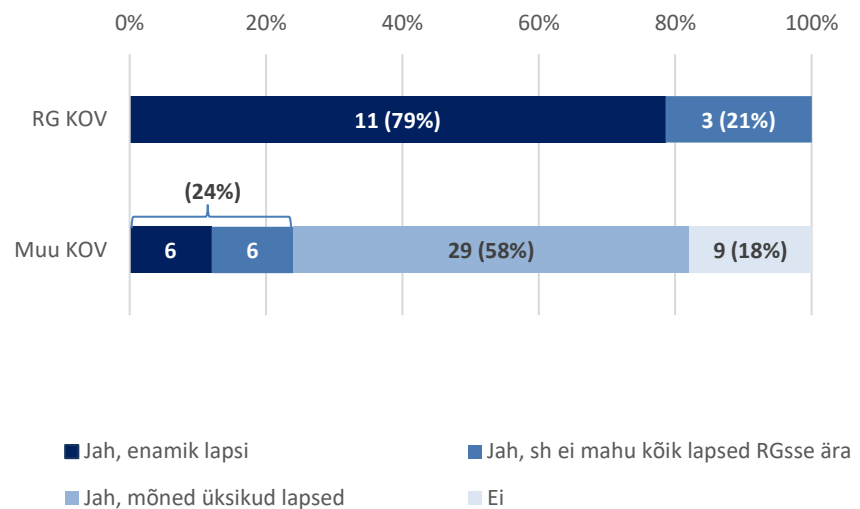
122. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et kõikide riigigümnaasiumiga KOVide lastest enamik õpib just riigigümnaasiumis (vt joonis 2).

⁴⁰ HTMi sõnul suundub osa Põlva ja Võru maakonna gümnaasiumiõpilasi õppima ka Tartusse. Ministeeriumi hinnangul peavad nad riigigümnaasiumite pidajana pingutama, et seda rännet vähendada.

Sealhulgas ütles 14-st riigigümnaasiumiga KOVist 3, et kõik soovijad selles KOVis ei mahu sinna ära. Märkimist väärrib asjaolu, et ühtki munitsipaalgümnaasiumi nendes omavalitsustes peale riigigümnaasiumi loomist ei tegutse.

123. Joonise 2 alumisel real on näha, et riigigümnaasiumita KOVidest 82%-l õpib lapsi teises KOVis asuvas riigigümnaasiumis. Levinuim vastusevariant oli seejuures, et riigigümnaasiumita KOVist õpivad riigigümnaasiumis mõned üksikud lapsed (58% vastanutest). Samas oli kuuel vastanud riigigümnaasiumita KOVil mureks, et kõik nende lapsed ei mahu riigigümnaasiumisse ära.

Joonis 2. KOVide jaotus õppijate osakaalu järgi riigigümnaasiumites, lähtudes vastustest küsimusele, kas KOVi lapsi õpib maakonna riigigümnaasiumis



RG KOV – küsitlusele vastanud riigigümnaasiumiga KOVide arv ja osakaal; muu KOV – vastanud riigigümnaasiumita KOVide arv ja osakaal
Allikas: Riigikontrolli KOVide küsitlus

124. Kui KOVis tegutseb munitsipaalgümnaasium, saavad soovijad keskhariduse omandada seal. Keerulisem on seis mõnede KOVide õpilastel, kus KOV on oma gümnaasiumiosa sulgenud (arvates, et õpilased saavad jätkata õpinguid riigigümnaasiumis). Intervjuudest selgus, et kui riigigümnaasiumites ei ole kõikidele soovijatele õppekohti jagunud, on osa õpilasi läinud mõne teise omavalitsuse munitsipaalgümnaasiumisse. Pole teada, kas on ka lapsi, kelle koolitee on riigigümnaasiumisse mittedaamise tõttu katkenud.

125. Seega on KOVe, mille territooriumil asuvas riigigümnaasiumites on vabu kohti. Samal ajal on Riigikontrolli küsitlusele vastanute seas KOVe, kel mure, et kõik soovijad ei mahu riigigümnaasiumisse õppima (nii nende seas, kus tegutseb riigigümnaasium, kui ka nende seas, kus ei tegutse). Neil KOVidel puudub kindlustunne selles, kas ja kuidas riik kõigile õpilastele hariduse omandamise võimalused tagab.

126. HTM kommenteeris, et keskharidus ei ole kohustuslik ja seda on võimalik omandada ka kutsekoolis. Riigikontroll on uuringutele toetudes⁴¹ seisukohal, et kutsekooli siirdumine peaks olema õpilase vaba

⁴¹ Uuringute andmetel jõuavad õpilased keskhariduse omandamiseni suurema tõenäosusega üldkeskhariduses kui kutsehariduses, vt nt [Mis mõjutab keskhariduseni](#)

valik, mitte sundkäik põhjusel, et gümnaasiumis ei ole rohkem kohti. Gümnaasiumihariduse omandamise võimalus peaks olema tagatud kõikidele õpilastele, kes selleks võimelised on ja seda soovivad.⁴²

Ka riigigümnaasiumites ei vasta kõik õpetajad kvalifikatsiooninõuetele

127. Koolipidaja ülesanne on tagada õppekava täitmiseks vajalike kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate olemasolu. Maapiirkondade koolidesse, sh väikese õpilaste arvuga gümnaasiumitesse, on juba pikka aega olnud pedagooge keeruline leida. HTMi hinnangul aitaks gümnaasiumivõrgu kokkutõmbamine koos riigigümnaasiumite asutamisega seda probleemi leevendada.

128. HTM on esimestes riigigümnaasiumi asutamise kokkulepetes lubanud, et kõik õpetajad vastavad kvalifikatsiooninõuetele.⁴³ Hilisemates ühiste kavatsuste lepetes on sõnastust pehmendatud ja räägitakse sellest, et kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate olemasolu on pigem siht, mitte kindel nõue.

129. Kõik õpetajad riigigümnaasiumites kvalifikatsiooninõuetele ei vasta (vt tabel 4). Pikema perioodi vältel on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal aasta keskmisena kõikide riigigümnaasiumite peale kokku olnud siiski üle 91,9% (v.a 2012/2013. õa, kui tegutses vaid Viljandi gümnaasium).

130. Madalavõitu on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal aastate jooksul olnud Jõhvis. Veidi alla riigigümnaasiumite keskmise on see ka Valga, Viljandi, Tartu Tamme ja Võru gümnaasiumis. Kõrge on kõnealune näitaja Põlva- ja Jõgevamaal.

131. Tabelis 4 on toodud ka riigigümnaasiumite ja munitsipaalgümnaasiumite kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu võrdlus. Selgub, et ühel aastal on keskmine näitaja parem munitsipaalgümnaasiumites ja mõnel teisel aastal riigigümnaasiumites. Ei saa öelda, et riigigümnaasiumite kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal oleks oluliselt suurem kui munitsipaalgümnaasiumites keskmiselt.

Riigigümnaasiumite õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele

Teadmiseks, et

põhikooli- ja gümnaasiumiseadus lubab erandkorras võtta tööle ka kvalifikatsioonile mittevastava õpetaja, kuid sellisel juhul ei sõlmita temaga lepingut pikemaks ajaks kui üks aasta.

Tähtajalised lepingud sõlmitakse muu hulgas õpetajatega, kes töötamise kõrvalt alles oma tasemeõpinguid lõpetavad.

Lisaks on võimalik palgata valikkursusi õpetama praktikud (nt ettevõtjad, riigikaitsjad), kellel on kõrgharidus, aga ei ole õpetajakutset.

Tabel 4. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal (%) 10 riigigümnaasiumis ja auditi valimis olnud maakondade kõikides munitsipaalgümnaasiumites (MG) keskmiselt ning tegutsemisaastate keskmine osakaal ja õpetajate arv*

Riigigümnaasium	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	Tegutsemise aja keskmine	Keskmine õpetajate arv**
Hiiumaa Gümnaasium	–	–	–	–	92,6	92,6	96,3	93,1	96,3	94,2	27,4
Jõhvi Gümnaasium	–	–	–	84,8	82,9	81,1	83,3	85,1	86,4	83,9	39,7
Jõgevamaa Gümnaasium	–	100	100	100	100	91,7	91,3	87,5	100	96,3	24,3
Läänemaa Ühisgümnaasium	–	93,5	96,3	91,7	95,8	95,8	92,0	92,3	91,7	93,6	25,6

[jõudmist Eestis? Analüüs EHISE andmetel. HTM, 2018](#) ja [Validud Euroopa riikide keskharidussüsteemi analüüs. HTM, 2021](#).

⁴² Ka [OECD on seisukohal](#), et keskhariduse omandanutel on parem võimalus tööturul hakkama saada.

⁴³ See lubadus on Viljandi, Jõgevamaa ja Läänemaa gümnaasiumi rajamise kokkulepetes.

Põlva Gümnaasium	–	–	–	–	100	95,5	95,2	100	100	98,1	21,8
Pärnu Koidula Gümnaasium	–	–	–	88,4	88,6	87,8	97,4	100	100	93,7	40,3
Tartu Tamme Gümnaasium	–	–	–	96,8	97,0	87,5	85,7	92,9	87,8	91,3	38,2
Valga Gümnaasium	–	–	–	–	76,9	88,5	96,0	92,0	92,0	89,1	25,4
Viljandi Gümnaasium	87,3	82,6	91,3	84,0	92,9	89,7	94,6	96,5	91,2	90,0	53,4
Võru Gümnaasium	–	–	–	88,5	91,7	85,2	92,3	96,2	96,0	91,6	25,7
Riigigümnaasiumite keskmine	87,3	92,1	95,9	90,6	91,8	89,5	92,4	93,6	94,1	91,9	32,2
MGde keskmine 10 maakonnas	87,7	84,8	91,4	90,8	92,4	91,7	92,7	91,5	90,3	90,4	22,2

* Kollasega tähistatud lahtrites on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal alla 80%, heleroheline lahtrites on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal 90 ja 99,99 vahel ning tumerohelisega on tähistatud lahtrid, kus kõik õpetajad vastavad kvalifikatsiooninõuetele.

** 10 maakonna keskmise õpetajate arvu aluseks on võetud kõik tabelis kajastuvad aastad.

Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel

Teadmiseks, et

huvitav näide kvalifitseeritud õpetajate nappusest on pärit Viljandi linnast.

Varasema kolme munitsipaalgümnaasiumi asemel hakkas Viljandis alates 2012. aastast tegutsema üks riigigümnaasium. Võinuks eeldada, et selles kasvab kvalifitseeritud õpetajate osakaal. Tegelikult see näitaja hoopis vähenes – kui 2011/2012. õa-l vastasid kõik munitsipaalgümnaasiumite õpetajad kvalifikatsiooninõuetele, siis järgneval õppeaastal oli riigigümnaasiumi näitaja vaid 87,3%, kui 7 õpetajat 55st ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. 2013/2014. õa-l oli näitaja veel madalam.

Riigigümnaasiumi avamine Viljandi linnas ja sealne madalam õpetajate kvalifitseerituse näitaja mõjutas ka maakonna üldist näitajat. Hiljem on kvalifikatsioonile vastavate õpetajate osakaal Viljandi gümnaasiumis siiski paranenud.

132. Eelduslikult võiks KOVide gümnaasiumiastmete sulgemine ning gümnaasiumiõpilaste koondumine riigigümnaasiumitesse mõjutada kvalifitseeritud õpetajate osakaalu näitajat positiivses suunas nii maakonna kui ka KOVi tasandil. Andmed näitavad aga, et alati see nii ei ole (vt tabelit lisas F).

133. Täpsemalt võrdles Riigikontroll kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu maakonna gümnaasiumiastmes enne ja pärast riigigümnaasiumi loomist. Ilmnes, et riigigümnaasiumi moodustamise järel on vaid kolmel juhul 10-st maakonna üldine tase tõusnud – kõige enam Tartu maakonnas (5,4% võrra) ning Jõgeva maakonnas (4,2% võrra). Seitsmes maakonnas on kvalifitseeritud õpetajate osakaal pärast riigigümnaasiumi moodustamist aga vähenenud, kõige enam Viljandi maakonnas (–6,8% võrra).

134. KOVi tasandil on gümnaasiumiastme kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal pärast riigigümnaasiumi moodustamist vähenenud koguni kuues kohas, kõige enam Viljandi linnas ning Jõhvi vallas (vastavalt –12,4% ning –9,7% võrra). Enim on see näitaja kasvanud aga Tartu linnas ning Põlva vallas (vastavalt 5% ning 4,1% võrra). Toodud näidetest on Tartu linn ainus, kus veel munitsipaalgümnaasiume tegutseb.

135. Kokkuvõtteks, alati ei suudeta ka riigigümnaasiumites tagada, et õpilasi õpetaksid ainult kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad. Seda vaatamata suuremale õpilaste arvule koolis. Teisalt, riigigümnaasiumite tulemused ei ole ka kehvad, ca 92%-list kvalifikatsioonile vastavate õpetajate osakaalu võib Eesti oludes pidada pigem heaks saavutuseks.

136. Riigikontrolli varasematele töödele⁴⁴ ja muudele allikatele toetudes võib väita, et õpetajate vähesus on mitmetahuline probleem, mida ei saa lahendada pelgalt riigigümnaasiumite rajamisega ja sinna nõutud kompetentsusega pedagoogide koondamisega. Koolivõrgu korrastatus on heal juhul vaid üks tegur paljudest, mis õpetajate olemasolu mõjutavad.

⁴⁴ Vt nt [Riigikontrolli aastaaruanne Riigikogule 2019–2020](#).

Transpordikorraldus ja majutus riigigümnaasiumites õppimiseks

Majutus- ja transpordikorralduses on arenguruumi

137. Riigigümnaasiumite loomisel nähti kaugemalt õppima tulijatele ühe lahendusena ette võimalus taotleda majutustoetust. Alates 2021/2022. õa-st hüvitab HTM majutuskulusid õpilasele igakuiselt 70 euro väärtuses (varem oli toetus 50 eurot). Toetuse saamiseks peab õpilasel edasi-tagasi sõidule kuluma päevas üle 1,5 tunni (varem üle 2 tunni).

138. Vaatamata toetuse tõusule on praeguste Eesti üürihindade juures küsitav, kui kättesaadav on riigigümnaasiumis õppimine neile, kelle leibkonna majanduslik olukord ei luba majutusse ise panustada. Õpilaskodusid HTM seni riigigümnaasiumite juurde rajanud ei ole. Õpilaskodu kohti pakutakse vaid neis paigus, kus õpilaskodu on ka varem tegutsenud. Siin tehakse koostööd kutseõppeasutustega.

139. Lisaks väärrib mainimist, et sõit hüvitatakse vaid lähimasse riigigümnaasiumisse. See on vähemalt ühe KOVi näitel kaasa toonud olukorra, kus õpilaste elukoha aadressi rahvastikuregistris KOVi piires muudetakse, selleks et lähim riigigümnaasium ei oleks mitte Valgas, vaid et see oleks Tartus.

140. Intervjuudest KOVidega ilmnes, et munitsipaalgümnaasiumi sulgemisel tuleks veenduda, et transport riigigümnaasiumisse jõudmiseks oleks tagatud. Praegu pole KOVid, kus tegutseb munitsipaalgümnaasium, motiveeritud selle eest seisma. On oht, et osa õpilaste riigigümnaasiumisse astumine jääb kehva transpordiühenduse taha.

141. Intervjuudest selgus, et nii HTMi kui ka KOVid on eeldanud, et soovijad leiavad riigigümnaasiumis õppimise ajaks pigem ise majutuse ja transpordi tarvis mingi lahenduse. HTM ja KOVid on valmis aitama juhul, kui nende poole pöördatakse. HTM täpsustas, et on püüdnud maakondade transpordikorraldust puudutataval nõupidamistel riigigümnaasiumi õpilaste huvide eest seista, kuid transpordi kavandamisel lähtutakse pigem tööealiste inimeste liikumisvajadustest. Õpilaste tegelikku liikumisvajadust eraldi uuritud ei ole.⁴⁵

142. Seega lahendatakse transpordi ja majutuse probleeme pigem *ad hoc* viisil ja pärast probleemide ilmnemist, kusjuures HTM ja KOVid ei ole riigigümnaasiumites õppimise sotsiaal-majanduslikke takistusi eraldi analüüsinud. Riigikontrolli arvates tuleb transpordi ja majutuse küsimusse tõsiselt suhtuda ja luua kindlus, et ühegi õpilase soov õppida riigigümnaasiumis ei jääks ebasobivate transpordiühenduste, majutusvõimaluste ega leibkonna kehva sotsiaal-majandusliku olukorra taha.

Osa riigigümnaasiumite pinnakasutuses on õppekohtade mittetäitumise tõttu arenguruumi

143. Üldharidusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel on seatud pinnakasutuse eesmärgiks, et õpilase kohta ei tohiks olla rohkem kui 11,5 m². Riigikontroll hindas, kas ka riigigümnaasiumite pinnakasutus vastab sellele eesmärgile.

⁴⁵ EÕSi elluviimise vahhindamise käigus (2019) hinnati, kas on õpilasi, kelle koolitee on koolivõrgu korrastamise tõttu kujunenud pikemaks kui põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses määratud üks tund, kuid seal ei võetud arvesse tegelikke transpordivõimalusi.

Teadmiseks, et

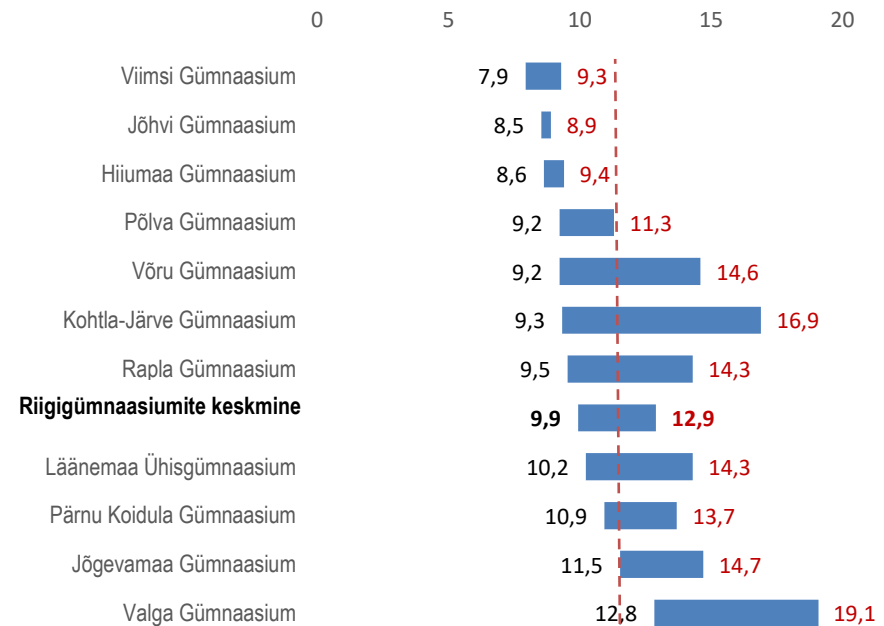
koolivõrgu programmis seati üldhariduskoolide pinnakasutuse optimeerimise eesmärgiks viia kasutatav pind õpilase kohta ilma õpilaskodu ja spordipaikadeta 2020. aastaks 10 m² lähedale.

Samas on koroonapuhangu tingimustes ja tulenevalt õpilaste hajutamise ning korraliku õhuvahetuse tagamise vajadusest kostnud üleskutsed vaadata senised pinnanormid üle ja suurendada neid.

144. Analüüsimisel selgus, et EHISes on riigigümnaasiumite pinnandmed kohati ebatäpsed. Parandamist vajasisid kokku 6 kooli andmed 14st.⁴⁶ HTMi sõnul peitub andmete ebatäpsuse põhjus selles, et EHISesse sisestavad andmeid koolid ise ning seetõttu võib ette tulla vigu.

145. Pärast andmete korrigeerimist tehtud analüüsi võib järeldada, et riigigümnaasiumite pinnakasutuses on arenguruumi – kuue kooli näitajad jäävad alla 11,5 m² õpilase kohta, kuid seitsme omad mitte. Kõikide koolide keskmine pinnakasutus on 12,9 m² õpilase kohta (vt joonis 3).

Joonis 3. Riigigümnaasiumite normatiivne pinnakasutus õpilase kohta (mustaga) ja tegelik pinnakasutus (punasega) (m²)



* Kuna EHISes on normatiivsete õppekohtade arv osa riigigümnaasiumite puhul aastate jooksul muutunud, on arvutuste aluseks võetud 2020. aasta normatiivsete õppekohtade arv.

** Viljandi gümnaasiumis (HTMi intervjuu andmetel) ja Tartu Tamme gümnaasiumis on kõik õppekohad täidetud ja neid kooli joonisel ei ole. Pinnakasutus õpilase kohta oli neis 2020. a vastavalt 9,8 m² ja 11,4 m².

*** Punane katkendlik joon tähistab pinnakasutuse eesmärki õpilase kohta keskmisena.

Allikas: Riigikontrolli HTMi andmetel

146. Riigigümnaasiumite taristu rajamisel on sageli leitud võimalusi kasutada lähedalasuvate munitsipaalkoolide sööklaid ning sporditaristut, mistõttu tuleb arvestada, et munitsipaalkoolide pinnakasutuse andmetega, mida samuti EHISes kogutakse, riigigümnaasiumite näitajad objektiivselt võttes võrreldavad ei ole.⁴⁷ Riigikontrolli hinnangul on hoonete ühiskasutus siiski hea praktika.

147. Pinnakasutuse analüüsimisel tuleb arvestada, et enamikus riigigümnaasiumites pole kõik õppekohad täitunud. Kui kõik ettenähtud õppekohad oleks täidetud, saavutaks enamik riigigümnaasiume ka seatud

⁴⁶ Paide gümnaasiumi andmed puudusid, kuna hoone oli sel hetkel veel ehitusjärgus.

⁴⁷ HaridusSilm kajastab EHISe andmetele tuginevalt näitajat „Põhikooli pinnakasutusindeks“.

pinnakasutuse normatiivi. Üksnes Valga gümnaasiumis jääks tase 11,5 m² allapoole.⁴⁸

148. Kuivõrd õppekohad pole kavandatud määral täitunud, võib väita, et riigigümnaasiumite hoonete ülalpidamiseks tehakse tarbetuid kulusid. Kui lähtuda Riigikontrolli valimis olnud 10 gümnaasiumi pinnakasutusest, siis tuli riigil 2020. aastal tarbetut kulu teha keskmiselt 3 m² eest iga õpilase kohta. Kokku seega enam kui 2800 m² eest. Siinkohal tuleb aga arvestada, et riigigümnaasiumite pinda on planeeritud arvestusega, et õpilaste arv koolides perspektiivis valdavalt kasvab ja selline ülekulu arvestus on järelikult tingimuslik.

149. Kokkuvõtteks, kuni riigigümnaasiumite õppekohad kavandatud määral täidetud ei ole, tehakse hoonete ülalpidamiseks justkui ülearuseid kulusid. Ajal, mil kõik KOVid veel munitsipaalgümnaasiume sulgeda ei ole jõudnud või soovinud, on see teatav paratamatus. Samas, kuni gümnaasiumivõrgu tuleviku suhtes puudub selgus, kasvavad kulutused alataitunud koolides järjest suuremaks. See on veel üks ajend, et gümnaasiumivõrgu korrastamisega otsustavamalt edasi liikuda.

Kokkuvõte ja soovitused

150. Kuigi HTM on seadnud eesmärgiks, et riigigümnaasiumite rajamisel loobuvad KOVid gümnaasiumi pidamisest, ei ole see muutus loodetud mahus aset leidnud. Mõju maakonna gümnaasiumivõrgule kui tervikule on olnud piiratud – munitsipaalgümnaasiumite arv on riigigümnaasiumite rajamise tõttu vähenenud peamiselt nendes KOVides, kus riigigümnaasium on oma tegevust alustanud, maakonnaülest koordineerimist sisuliselt ei toimu. Muudes omavalitsustes on koolide gümnaasiumiastmete sulgemist mõjutanud pigem vähenev laste arv.

151. Riigigümnaasiumite rajamist peavad KOVid valdavalt positiivseks – riigigümnaasiumite koostöö asukoha KOVidega on üldiselt hea, riigigümnaasiumite rajamine on võimaldanud KOVidel hooneid korda teha ja lubanud keskenduda põhiharidusele. Riigigümnaasiumite maine on hea nii KOVide kui ka õpilaste seas. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal ei ole ideaalsel tasemel, kuid seis on siiski üsna hea.

152. Ka teiste kvaliteediaspektide arendamise ja hindamisega tegeletakse riigigümnaasiumites võrdlemisi järjekindlalt. HTM on koolipidajana sõlminud riigigümnaasiumitega kvaliteedikokkuleppe, mis sätestab nende jaoks kõige olulisemad kvaliteedinäitajad. Ka muid kvaliteedi juhtimise meetmeid rakendatakse koolipidaja aktiivsel osalusel ja toel. Kuivõrd riigi eesmärk on, et kvaliteetset haridust saaks omandada kõikides koolides, peaks riigigümnaasiumite kvaliteedijuhtimise head praktikat juurutama ka teistes koolides, olenetama sellest, kes on koolipidaja.

153. Riigigümnaasiumite õppekohtade kättesaadavus on maakonniti erinev. Mitmetes maakondades oli riigigümnaasiumites aruande koostamise ajal vabu kohti, samas ei mahu (ka perspektiivis) kõikjal munitsipaalkoolides õppivad õpilased riigigümnaasiumitesse ära. Selline võimaluste ja vajaduste ebakõla peegeldab üldkeskhariduse ühese vastutuse puudumise probleemi – osa väikese õpilaste arvuga KOVid ei julge koole sulgeda ja riik ei saa neid selleks ka sundida.

⁴⁸ HTMi sõnul on põhjuseks kakskeelne õpe ja kohustus järgida muinsuskaitseenõudeid.

154. Riigikontrolli arvates peaks gümnaasiumihariduse omandamise võimalus olema tagatud kõikidele õpilastele, kes selleks võimelised on ja seda soovivad. Riigigümnaasiumi kohtade kättesaadavuse tagamine on eriti oluline nendes KOVides, kus munitsipaalgümnaasiumi enam ei tegutse ja kus õpilasel puuduvad muud võimalused üldkeskhariduse omandamiseks.

155. Riigikontrolli hinnangul puudub ka kindlus, et transpordi- ja majutuskorraldus võimaldab praegu kõikidel soovijatel riigigümnaasiumis õppida. Mida rohkem gümnaasiumivõrku koomale tõmmata, seda pikemaks muutub õpilaste koolitee ning seda olulisem on tagada toimivad transpordi- ja majutustingimused.

156. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Jagada riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppe rakendamisest omandatud teadmisi ja kogemusi süsteemsemalt edasi omavalitsustele kui koolipidajatele ehk laiendada eeskujulikke gümnaasiumihariduse kvaliteedi tagamise ja arendamise meetodeid ühtviisi kõikidele gümnaasiumitele.
- Tagada gümnaasiumis õppimise võimalused igale piisavalt võimekale õppurile. Teha uuringud võimalike sotsiaal-majanduslike takistuste väljaselgitamiseks keskhariduse omandamisel ja muuta vajaduse korral toetuskeeme ning majutus- ja transpordikorraldust.

Haridus- ja teadusministri vastus: Eesti Hariduse Infosüsteemis on kõikidele koolipidajatele kättesaadavad kvaliteedinäitajad, mida iga võimekas pidaja ja haridusasutuse juhtkond saavad kasutada õppekeskkonna kvaliteedi analüüsimisel. Ministeeriumi järelevalve, analüüsi ja koolivõrguga tegelevad üksused on jätkuvalt nõustamas kohalikke omavalitsusi ja haridusasutusi ning lähiajal on kavas jagada riigigümnaasiumide kvaliteedihindamise praktikat ka kohalikele omavalitsustele. 2022. aastal alustati Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteameti eestvedamisel meetme „Tõendus põhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine“ väljatöötamist, mille tulemuseks on hindamismudel üldhariduskoolidele ning pidajatele.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 10.05.2022 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Riigikontrolli auditimeeskonda asjatundliku ja sisuka koostöö eest! Kuigi koolivõrgu korrastamise protsess on olnud soovitud aeglasem ning seda on takistanud ebaselge vastutus üldkeskhariduse korraldamisel, on kohalike omavalitsuste ja teiste partneritega koostöös selge vastutuse eesmärgil tegutsetud juba kümme aastat. Gümnaasiumivõrgu korrastamine on toimunud järjepidevalt aastast 2010, kui haridus- ja teadusminister ning Viljandi linnavalitsus sõlmisid esimese riigigümnaasiumi moodustamise kokkuleppe. 2013. aastal muutis Riigikogu põhikooli- ja gümnaasiumiseadust ja kohustas riiki looma igasse maakonda vähemalt ühe riigigümnaasiumi. Kohalike omavalitsuste ja riigi koostöös on tänaseks loodud 18 riigigümnaasiumi ja loomisel on veel 8.

Haridus- ja Teadusministeerium algatas aastal 2015 haridusseaduse muudatuse, mis läbis ka kooskõlastusringi ja mille üheks eesmärgiks oli keskhariduse õppekohtade tagamisel riigi selge vastutus. Riigikokku seaduseelnõu kahjuks ei jõudnud. Koolivõrgu korrastamist pidurdas ka omavalitsuste haldusreform, sest kõige enam oli kohalike omavalitsuste ühinemislepingutes 2018–2021 kirjas, et koolivõrgus muudatusi sellel perioodil ei tehta. Ka Riigikontrolli endine juht ja praegune Eesti president Alar Karis märkis juba 2013.–2014. a aastaaruandes, et sarnaselt omavalitsusreformiga, kus loodeti omavalitsuste vabatahtlikule ühinemisele, ei ole ka koolivõrgu korrastamine vabatahtlikkuse alusel kokkuleppeid oodates ulatuslikke muutusi kaasa toonud. Kahe valitsemistasandi vahel jagatud vastutus gümnaasiumivõrgu korrastamise eest ei ole vajalikke tulemusi andnud.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
<p>Gümnaasiumivõrgu korrastamise alused</p> <p>85. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Otsustada, milline valitsemistasand vastutab üldkeskhariduse omandamise võimaluste loomise eest, leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus, koostada vajalikud õigusaktide eelnõud ja esitada need Riigikogule otsustamiseks 	<p>Nõustume ettepanekuga, et seadusandlikul tasandil on vajalik vastu võtta otsus, kes vastutab üldkeskhariduse õppekohtade tagamise eest.</p> <p>Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel ning koostöös haridusvaldkonna strateegiliste partneritega koostati haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, mida arutas ka Riigikogu ja mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 11. novembril 2021. Otsese suunana on arengukavas kirjas, et vastutuse jagunemine keskhariduse tasemel tuleb muuta selgemaks, riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd keskhariduse konsolideerimisel ja korraldamisel muuta tõhusamaks, andes põhjendatud vajaduse korral ja koostööst lahenduste kaudu enam vastutust riigile. Kohalikud omavalitsused on selge vastutuse määramist keskhariduse korraldamisel ning ühte keskhariduse seaduse koostamist riigieelarve ja riigieelarve strateegia läbirääkimistel toetanud.</p> <p>Haridus- ja Teadusministeerium on ette valmistamas keskhariduse vastutuse ja korraldusega seonduvaid seadusemuudatusi, et esitada need Vabariigi Valitsusega kooskõlastatult Riigikogule otsustamiseks hiljemalt 2024. aastal.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Tõsta gümnaasiumivõrgu kujundamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteedi ja juurdepääsetavuse ühtsed nõuded, toetada nende täitmist kõigis gümnaasiumiastmega koolides nii tõhusama nõustamistegevuse kui ka kvaliteedijärelevalve kaudu. 	<p>Nõustume ettepanekuga tõsta gümnaasiumivõrgu arendamise keskmesse üldkeskhariduse kvaliteet. Eesti Hariduse Infosüsteemis on kõikidele pidajatele kättesaadavad kvaliteedinäitajad, mida iga võimekas pidaja ja haridusasutuse juhtkond saavad kasutada õppekeskkonna kvaliteedi analüüsimisel. Ministeeriumi järelevalve, analüüsi ja koolivõrguga tegelevad üksused on jätkuvalt nõustamas kohalike omavalitsusi ja haridusasutusi ning lähiajal on kavas jagada riigigümnaasiumide kvaliteedihindamise praktikat ka kohalikele omavalitsustele. 2022. aastal alustati Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteametite eestvedamisel meetme „Tõendus põhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine“ väljatöötamist, mille tulemuseks on hindamismudel üldhariduskoolidele ning pidajatele.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Lua koostöös omavalitsustega gümnaasiumivõrgu korrastamise plaan, mille detailsuse aste oleks selline, et omavalitsustel, lapsevanematel, õpetajatel jt osalistel oleks selge, mis neid lühemas ja kaugemas perspektiivis ees ootab. Teisisõnu 	<p>Perioodil 2022–2023 toimub gümnaasiumivõrgu korrastamise plaani arutelu nii kohalike omavalitsuste kui ka teiste koostööpartneritega (sh Kaubandus- ja Tööstuskoda, Transpordiamet, eragümnaasiumide pidajad, õpetajate ning koolijuhtide ühendused, muud erialaliidud jpt).</p>

<p>peab gümnaasiumivõrgu plaan minimaalselt sisaldama järgmist teavet: gümnaasiumite arvu ja asukohti maakondade ja omavalitsuste kaupa, õppekohtade ja tugiteenuste (transport, majutus) tagamise meetmeid ning plaani elluviimise korralduse kirjeldust.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Koos gümnaasiumivõrgu korrastamise plaani loomisega tuleb otsustada, kas, kuidas ja mis ajast asutakse rakendama keskhariduse nn ühe ukse poliitikat ning kas põhikoolide ja gümnaasiumite lahutamise eesmärk on jätkuvalt asjakohane või mitte. <p>p-d 5–78</p>	
<p>Üldkeskhariduse kvaliteet ja kättesaadavus</p> <p>156. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jagada riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppe rakendamisest omandatud teadmisi ja kogemusi süsteemsemalt edasi omavalitsustele kui koolipidajatele ehk laiendada eeskujulikke gümnaasiumihariduse kvaliteedi tagamise ja arendamise meetodeid ühtviisi kõikidele gümnaasiumitele. ▪ Tagada gümnaasiumis õppimise võimalused igale piisavalt võimekale õppurile. Teha uuringud võimalike sotsiaal-majanduslike takistuste väljaselgitamiseks keskhariduse omandamisel ja muuta vajaduse korral toetuskeeme ning majutus- ja transpordikorraldust. <p>p-d 107–142</p>	<p>Eesti Hariduse Infosüsteemis on kõikidele koolipidajatele kättesaadavad kvaliteedinäitajad, mida iga võimekas pidaja ja haridusasutuse juhtkond saavad kasutada õppekeskkonna kvaliteedi analüüsimisel. Ministeeriumi järelevalve, analüüsi ja koolivõrguga tegelevad üksused on jätkuvalt nõustamas kohalikke omavalitsusi ja haridusasutusi ning lähiajal on kavas jagada riigigümnaasiumide kvaliteedihindamise praktikat ka kohalikele omavalitsustele. 2022. aastal alustati Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteameti eestvedamisel meetme „Tõenduspõhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine“ väljatöötamist, mille tulemuseks on hindamismudel üldhariduskoolidele ning pidajatele.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas HTMi tegevus on aidanud kaasa gümnaasiumivõrgu korrastamisele ning kas riigigümnaasiumite loomisega on saavutatud soovitud tulemused.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel eeldas Riigikontroll, et HTMi tegevus gümnaasiumivõrgu korrastamise suunamisel on mõjus, kui HTM on kindlaks määranud, milline on korrastatud gümnaasiumivõrk, ning KOVid on teinud omalt poolt vajalikud otsused soovitatavate muutuste saavutamiseks. Seejuures pidas Riigikontroll oluliseks, et

- gümnaasiumivõrgu korrastamiseks on seatud selged eesmärgid, mis on seotud osapooltele arusaadavad ja üheselt mõistetavad;
- HTM on paika pannud asjakohased mõõdikud, mille abil gümnaasiumivõrgu korrastamise tulemuslikkust hinnata ning määranud, milliseid muutusi hariduse kvaliteedis korrastamisega saavutada soovitakse;
- HTMi ja omavalitsuste vastutuse jaotus gümnaasiumivõrgu korrastamise eest on osapooltele selge.

Riigigümnaasiumite loomisega saavutatud tulemuste hindamisel uuris Riigikontroll, kas riigigümnaasiumite rajamisel ja õppekohtade kavandamisel on arvestatud kogu maakonna vajadusega ning kas riigigümnaasiumite loomine on toonud kaasa oodatud muutused piirkonna gümnaasiumivõrgus. Samuti auditeeriti, kas kõikjal Eestis on riigigümnaasiumites loodud eeldused kvaliteetse gümnaasiumihariduse omandamiseks. Jaatavad vastused eeltoodud küsimustele tähendavad, et

- HTMil on maakonna KOVidega sõlmitud selgesõnalised ja tähtjalised kokkulepped gümnaasiumivõrgu ümberkorraldamiseks või koostatud tähtjaline plaan soovitud ümberkorralduste saavutamiseks muul viisil;
- riigigümnaasiumites on planeeritud õppekohad täitunud;
- riigigümnaasiumite asukoha KOVid on koostöökokkuleppes lähtuvalt koolivõrgu ümberkorraldanud ja gümnaasiumiastmega koolide arv maakonna KOVides on vähenenud;
- riigigümnaasiumite pinnakasutus vastab seatud eesmärgile;
- riigigümnaasiumites töötavad õpetajad vastavad kehtivatele kvalifikatsiooninõuetele;
- riigigümnaasiumi taseme hindamiseks ja arendamiseks on kokku lepitud kvaliteedinäitajad ning seeläbi soodustatakse gümnaasiumihariduse kvaliteedi edendamist ka teistes gümnaasiumites.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis oli vaatluse all HTMi ja KOVide tegevus munitsipaal- ja riigi omanduses oleva üldhariduskoolide võrgu kujundamisel perioodil 2010–2020.

HTMi puhul hinnati tegevust gümnaasiumivõrgu korrastamise protsessi suunamisel ning eesmärkide saavutamist riigigümnaasiumite loomisel. Auditis anti ülevaade KOVide esindajate hinnangutest gümnaasiumivõrgu korrastamise protsessi, hetkeseisu, tulemuste ning takistuste kohta.

Auditiga olid hõlmatud riigi ja kohalike omavalitsuse omandis olevad gümnaasiumiastmega koolid, välja jäeti koolid tuge vajavatele õpilastele (HEV-koolid), täiskasvanute gümnaasiumid ning kutsekeskkoolid, samuti erakoolid.

Auditi metoodika

Auditis analüüsiti kõigi KOVide esindajate vastuseid Riigikontrolli küsimustikule koolivõrgu korrastamise teemal, omavalitsuste koolivõrgu korrastamise juhtumeid, koolivõrku ja selle korrastamist (sh riigigümnaasiumite asutamist) puudutavaid kokkuleppeid, poliitikadokumente, ettekandeid, uuringuid, aruandeid, asjassepuutuvaid õigusakte ja juhendmaterjale.

Analüüsimisel on kasutatud Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmeid 10 maakonna üldhariduskoolide, sh riigigümnaasiumite ning nende õpilaste ja õpetajate kohta perioodil 2010–2020 ja teatud juhtudel ka kõikide maakondade üldhariduskoolide andmeid, Haridus- ja Teadusministeeriumi kogutud andmeid riigigümnaasiumite hoonete kohta 07.01.2021. a seisuga ja struktuuritoetuste registri operatiivsüsteemi (SFOS) andmeid (aruanded) ELi struktuurifondidest perioodil 2014–2020 rahastatud meetme „Koolivõrgu korrastamine“ projektide kohta.

Auditi käigus tehtud analüüsid

Kohalike omavalitsuste veebiküsitlus

Riigikontrolli koostatud koolivõrgu teemaline küsimustik saadeti vastamiseks kõigile kohalikele omavalitsustele (kokku 79), küsitlusele sai vastata perioodil 12.–28. jaanuar 2021. Vastused esitas 74 KOVi ehk 93,7% kõigist omavalitsustest. Vastajateks olid kohalike omavalitsuste haridusvaldkonna koordineerivad ametnikud (haridusjuhid, haridusnõunikud vm sõltuvalt sellest, millist ametinimetust omavalitsused kasutavad). Küsimustikuga kaardistati olulisemad muutused KOVi üldhariduskoolide võrgus alates 2010. aastast (nt seoses riigigümnaasiumi loomisega või põhikoolitaristu korrastamisega) ning muudatuste peamised põhjused (nt laste arvu vähenemine, riigigümnaasiumi loomine, põhikooli taristu muutumine investeringu saamisega seoses). Küsimused käsitlesid

- a) koolivõrku ning selle korrastamise suunamist HTMi poolt (visiooni, eesmärkide ja korrastamise hindamise nõuete selgus, nõustamise ja toe pakkumine jm);
- b) KOVi koolivõrgu korrastamist (sh hinnang korrastatusele, protsessis esinenud takistustele);
- c) riigigümnaasiumeid ja munitsipaalgümnaasiumite pidamise jätkamise põhjuseid.

Küsimused olid esitatud peamiselt valikvastustena, mida sai vajaduse korral kommenteerida. Auditi aruandes on küsitluse tulemuste analüüsimisel ja esitlemisel keskendutud gümnaasiumivõrgule.

Kohalike omavalitsuste juhtumiuuringud

Täpsemaid andmeid koolivõrgu korrastamise kogemuse kohta küsiti kokku 16 omavalitsuselt. Nende KOVide esindajatega viidi läbi ka poolstruktureeritud intervjuud. Juhtumiuuringute tulemusi ei ole aruandes omistatud üldkogumile. Omavalitsuse juhtumiuuringute valim moodustati järgmiselt:

- 10 KOVi, kelle territooriumile on loodud riigigümnaasium ning kellega HTM on sõlminud vastavad kokkulepped. Valikul arvestati tingimust, et riigigümnaasiumi asutamise järel on 2020/2021. õa alguseks gümnaasiumi täistsükli läbinud vähemalt üks lend. Sellised omavalitsused olid Jõgeva vald, Jõhvi vald, Haapsalu linn, Hiiumaa vald, Põlva vald, Pärnu linn, Tartu linn, Valga vald, Viljandi linn, Võru linn;
- 6 KOVi, mis paiknesid samas maakonnas, kuhu oli loodud eelmises punktis nimetatud riigigümnaasium: Sillamäe linn, Lügánuse vald, Elva vald, Kambja vald, Otepää vald, Tõrva vald.

Viimases punktis nimetatud omavalitsused paiknesid kokku kolmes maakonnas: Ida-Viru, Tartu ning Valga maakonnas. Seega leidis kokku igas nimetatud maakonnas juhtumianalüüside raames

käsitlemist 3 KOVi. Maakondade valikul arvestati ka nende paiknemist Eesti eri piirkondades ning et nende koolivõrgu korrastamist mõjutavad tingimused oleksid eripalgelised.

Juhtumiuuringud võimaldasid käsitleda järgmiseid aspekte:

- HTMi seatud koolivõrgu korrastamise eesmärkide ja visiooni selgus ning nendega arvestamine koolivõrgu korrastamisel kohalikul tasandil; hindamine, mil määral on need osutunud toetavaks või takistavaks teguriks koolivõrgu korrastamisel;
- KOVi koolivõrgu visiooni olemasolu, koolivõrgu ja selle korrastamise vajaduse märkimine arengukavas, konkreetsemate koolivõrgu korrastamist käsitlevate tegevuskavade/analüüside olemasolu; KOVi visiooni ühtivus HTMi plaaniga tuleviku koolivõrgust;
- hariduse kvaliteet ja selle käsitlus (muutuste hindamine) koolivõrgu korrastamisel;
- nõuded/mõõdikud koolivõrgu korrastamiseks ja korrastatuse hindamiseks;
- riigigümnaasiumi moodustamise kokkulepped ja nende puutumus omavalitsustega; kokkulepete sõlmimise/mittesõlmimise põhjused;
- KOVide koolivõrgu kohandamine lähtuvalt riigigümnaasiumi asutamise kokkulepetest; riigigümnaasiumi ja kohaliku omavalitsuse koostöö, riigigümnaasiumi kaasatus kohalikkude haridusellu; riigigümnaasiumi asutamise mõjud KOVi hinnangul.

Statistilise ülevaate tegemiseks koolide ja õpetajate kohta kogutud andmed

Statistilise ülevaate saamiseks nii koolide kui ka nendega seotud pedagoogide kohta tegi auditi meeskond päringu HTMi EHISele järgmiste andmete saamiseks 10.11.2020. a seisuga perioodi 2010–2020 kohta:

- Statsionaarses õppevormis õppivate õpilaste arv klasside kaupa ning õppeasutuse normatiivne kohtade arv iga riigigümnaasiumi kohta õppeaastati alates riigigümnaasiumi asutamise aastast kuni 2020/2021. õppeaastani. Sama perioodi kohta õppeaastati iga riigigümnaasiumi puhul õpilaste arvu jaotus õppurite elukoha maakonna ning omavalitsuse järgi arvestades 2021. a haldusjaotust.
- Viljandi, Jõgeva, Lääne, Võru, Ida-Viru, Tartu, Pärnu, Valga, Põlva ja Hiiu maakonna omavalitsuste pidamisel olevate üldhariduskoolide (v.a koolid tuge vajavatele õpilastele, täiskasvanute gümnaasiumid ning kutseõppeasutused) ning nende õpilaste andmed õppeaastati perioodil 2010/2011–2020/2021: õppeasutuse registreerimisnumber, EHIS-ID tunnus, täielik nimi eesti keeles, õppeasutuse pidaja liik, õppeasutuse liik ja alamliik, õppeasutuse pidaja nimi, õppekeeled, õppeasutuse kontaktaadress (maakond ja ka omavalitsusüksus), normatiivne kohtade arv õppeasutuses, statsionaarses õppevormis õppivate õpilaste arv klasside kaupa, mitme õppekeelega koolide puhul õppurite jagunemine õppekeelele.
- Viljandi, Jõgeva, Lääne, Võru, Ida-Viru, Tartu, Pärnu, Valga, Põlva ja Hiiu maakonna omavalitsustes tegutsevates riigi- ja munitsipaalomandis olevates tavakoolides (v.a koolid tuge vajavatele lastele, täiskasvanute gümnaasiumid, kutseõppeasutused) õpetajana töötavate pedagoogide andmed õppeaastati perioodil 2010/2011–2020/2021: pedagoogi uuringuspetsiifiline ID-tunnus (isikukoodi asemel), tökohaks oleva õppeasutuse registreerimiskood, EHIS ID ja nimi, ametikoht õppeasutuses, õppeasutuses töötamise koormus kokku ning õpetajana töötamise koormus õppeaineti. Sama maakonna tuge vajavate õpilaste koolides, täiskasvanute gümnaasiumites, lasteaedades, huvikoolides ning kutsekoolides sõltumata omandivormist ning eraomandis olevates üldhariduskoolides õpetajana töötamise koormus ning koormus kokku. Harju, Järva, Lääne-Viru, Rapla ja Saare maakonna tuge vajavate õpilaste koolides, täiskasvanute gümnaasiumites, lasteaedades, huvikoolides, kutsekoolides sõltumata omandivormist ning

eraomandis olevates üldhariduskoolides õpetajana töötamise koormus ning koormus kokku, klassijuhataja kohustuste täitmine, õpetatavad õppeained, õpetatavad kooliastmed, vastavus kvalifikatsiooninõuetele.

Tabel 5. Auditi raames intervjuueeritud isikud

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Haridus- ja Teadusministeerium	19.11.2020; 28.01.2021; 30.06.2021	Piret Sapp , haridusvõrgu osakonna nõunik (auditi toimingute ajal haridusjuhtimise ja õpetajapoliitika valdkonna nõunik) Raivo Trummal , riigikoolide osakonna juhataja (auditi toimingute ajal riigikoolide pidamise valdkonna juht) Indrek Riisaar , haridusvõrgu osakonna juhataja (auditi toimingute ajal riigivara valitsemise valdkonna juht) Ülle Matsin , üldhariduspoliitika osakonna juhataja (auditi toimingute ajal riigikoolide osakonna riigigümnaasiumite rajamise koordinaator) Anti Alasi , riigikoolide pidamise valdkonna peaekspert (auditi toimingute ajal riigikoolide osakonna peaekspert) Triin Kaaver , riigikoolide pidamise valdkonna peaekspert (auditi toimingute ajal riigikoolide osakonna peaekspert) Tiiu Rahuoja , riigikoolide pidamise valdkonna peaekspert (auditi toimingute ajal riigikoolide osakonna peaekspert) Salle Andresson , haridusjuhtimise ja õpetajapoliitika valdkonna finantsala peaekspert (aruande koostamise ajal eelarve- ja finantsjuhtimise osakonna finantsala peaekspert)
Rahandusministeerium	15.06.2021	Andrus Jõgi , kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna nõunik
Tallinna Ülikool Estonian Business School	09.10.2020	Triin Lauri , avaliku poliitika dotsent (elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise koolivõrgu peatüki autor) Kaire Põder , senati teadus- ja arenduskomisjoni esimees, professor (elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise koolivõrgu peatüki autor)
Eesti Linnade ja Valdade Liit	12.10.2020	Hille Ilves , nõunik Ott Kasuri , arendusjuht
Põhja-Sakala vallavalitsus	07.10.2020	Kaie Toobal , haridusjuht
Pärnu linnavalitsus	14.10.2020	Varje Tipp , abilinnapea Ene Koitla , haridusosakonna juhataja
Põlva vallavalitsus	21.06.2021	Aigi Tiks , haridus- ja kultuuriosakonna juhataja
Hiumaa vallavalitsus	11.05.2021	Karin Kokla , haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Ivi Rimmelg , haridusspetsialist Hergo Tasuja , vallavanema asendaja
Jõhvi vallavalitsus	06.05.2021	Maria Laanemäe , haridus-, kultuuri- ja spordinõunik
Valga vallavalitsus	07.06.2021	Pille Raudam , kultuuri- ja haridusteenistuse juhataja Meeli Tuubel , asevallavanem
Jõgeva vallavalitsus	16.06.2021	Helle Kajaste , haridusnõunik
Otepää vallavalitsus	02.06.2021	Janika Laur , haridusspetsialist
Võru linnavalitsus	30.04.2021	Anita Kikas , haridusnõunik Anti Allas , linnapea Sixten Sild , abilinnapea Kerstin Tammjärv , rahandusosakonna juhataja
Viljandi linnavalitsus	07.05.2021	Janika Gedvil , Viljandi abilinnapea
Sillamäe linnavalitsus	25.05.2021	Anneli Rants , haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Tõnis Kalberg , linnapea
Lüganuse vallavalitsus	18.05.2021	Iti-Jantra Metsamaa , haridusspetsialist

Kambja vallavalitsus	18.06.2021	Maia Uibo , haridusnõunik
Tartu linnavalitsus	16.06.2021	Riho Raave , haridusosakonna juhataja Kairit Peekman , haridusosakonna jurist Katrin Parv , statistilise analüüsi peaspetsialist
Elva vallavalitsus	21.06.2021	Marika Saar , abivallavanem
Haapsalu linnavalitsus	27.05.2021	Mari-Epp Täht , haridusnõunik
Tõrva vallavalitsus	04.06.2021	Lauri Drubinš , abivallavanem

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati juunis 2021.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Mart Vain (kuni jaanuar 2021), auditijuht Rauno Vinni (alates aprill 2021) ning audiitorid Keiu Talve (kuni aprill 2021), Riina Saaremägi ja Triin Jõelett.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80062.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid koolivõrgu valdkonnas

18.09.2009 – **Riigi tegevus projekti „Koolid korda!” elluviimisel**

20.01.2012 – **Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel**

02.10.2012 – **Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2011. aastal**

03.10.2013 – **Haridusinvesteeringute juhtimine**

05.09.2016 – **Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades**

05.12.2017 – **Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes**

06.11.2020 – **Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2019.-2020. aastal. Esmatähtsate avalike teenuste tulevik**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Valdkonna ülevaade

Üldhariduskoolid

Üldhariduskoolide võrguna käsitletakse erinevates vormides Eesti territooriumil tegutsevaid põhikooli ja gümnaasiume, mille pidajaks võib olla nii riik, kohalik omavalitsus (vald, linn) kui ka eraõiguslik juriidiline isik. Põhikoolis eristatakse 3 kooliastet:

- 1.–3. klass moodustavad I kooliastme,
- 4.–6. klass arvatakse II kooliastmeks ning
- 7.–9. klass on III kooliaste.

Üldhariduskool võib tegutseda 9-s eri vormis (vt tabel 6).

Tabel 6. Põhikooli ja gümnaasiumi tegutsemise vormid

Üldhariduskooli tegutsemisvormi kirjeldus	
1.	Põhikool
2.	Koolieelne lasteasutus ja põhikool, mis tegutsevad ühe asutusena
3.	Põhikool, kus õpe toimub I või I ja II kooliastmel, kusjuures II kooliastmel ei pea õpe toimuma kõikide II kooliastme klasside ulatuses
4.	Progümnaasium, kus õpe toimub III kooliastmel
5.	Gümnaasium
6.	Põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena, kusjuures põhikoolis võib õpe toimuda kas kõikides põhikooliklassides või üksnes mõnes järjestikus gümnaasiumile eelnevas klassis
7.	Gümnaasium, milles võib olla põhikooliklasse ning kus toimub ainult mittestatsionaarne õpe
8.	Gümnaasium, milles võib olla põhikooliklasse ning mille põhikooliklassides võib toimuda ainult mittestatsionaarne õpe
9.	Gümnaasium ja kutseõppeasutus, mis tegutsevad ühe asutusena

Allikas: Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 2 lg 3

Kohaliku omavalitsuse ja riigi kohustused üldhariduse kättesaadavuse tagamisel

Põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele peab tagama vald või linn, kaasates vajaduse korral erakooli pidaja või riigi. Koolipidaja peab seejuures tagama riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna ning võimalused õpilase arengut toetada. Põhihariduse omandamise võimaldamisel tuleb arvestada, et vähemalt 80% õpilastel ei kuluks kooli jõudmiseks rohkem kui 60 minutit.

Üldkeskhariduse omandamise võimaluse peavad tagama riik ja kohalik omavalitsus, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. Riik peab pidama igas maakonnas vähemalt üht gümnaasiumi. Ka gümnaasiumi pidamisel tuleb koolipidajal tagada riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu ning turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastav õppekeskkond ja võimalused õpilase arengut toetada. Peale selle peab gümnaasium olema võimeline pakkuma õpilastele lisaks kohustuslikele õppeainetele ka valikõppeaineid gümnaasiumi õppekavas sätestatud nõuete kohaselt.

Üldhariduse omandamise võimaldamisel arvestatakse läbivalt, et järgitakse kaasava hariduse põhimõtteid ning haridus oleks võrdväärselt kättesaadav kõigile isikutele, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest.

Koolid ja õpilaste arv

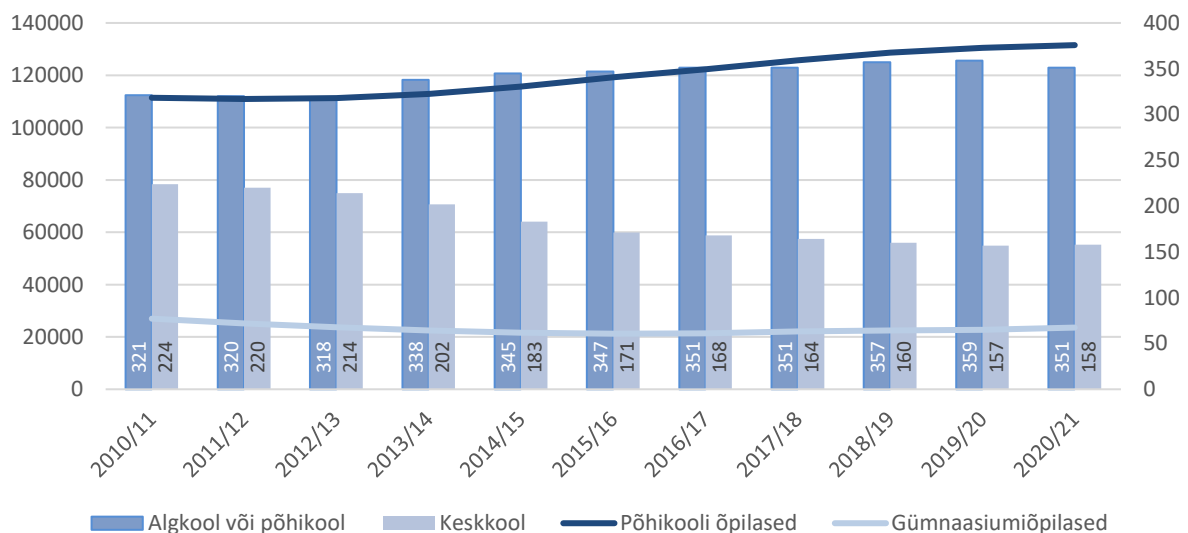
2020/21. õa tegutses Eestis 521 üldhariduskooli, neist 32 riigikooli, 434 munitsipaalkooli ning 55 erakooli. Koolide hulgas on 51 6-klassilist põhikooli, 300 9-klassilist põhikooli, 158 keskkooli ja gümnaasiumi ning 12 täiskasvanute gümnaasiumi.

Üldhariduskoolides õppis 2020/2021. õa kokku ca 155 100 õpilast, sh ca 131 500 põhikooli õpilast ja 23 600 gümnaasiumiõpilast. Prognoosi kohaselt kasvab statsionaarses õppes õpilaste arv kuni aastani 2024 ja hakkab siis tasapisi langema. Aastal 2030 on üldhariduses hinnanguliselt sama palju õpilasi kui praegu.

Eesti üldhariduskoolide arv, paiknemine ja koolihoonete suurus on veel ka täna suuresti mõjutatud 1970.–1990. aastatel toimunud ulatuslikust rahvastiku kasvust, mil tekkis vajadus ka enama arvu ning suure mahutavusega õppeasutuste järele. Õpilaste arv ulatus 1990. aastate algul ca 215 000 õpilaseni, misjärel algas rahvastiku, sh kooliealiste laste arvu järsk vähenemine. 2020. aastal läks kooli seega 60 000 õpilast vähem kui 30 aastat varem.

Koolide arv on 2000. aastatest alates küll järk-järgult kahanenud, kuid õpilaste arv on vähenenud kiiremini kui koolide arv. Viimasel kümnel aastal on koolide arv vähenenud aeglases tempos, võrreldes 2010/2011. õa tegutses Eestis 2020/2021. õa 36 üldhariduskooli vähem (vt joonis 4).

Joonis 42. Õpilaste (vasakteljel) ja koolide (paremteljel) arv üldhariduse statsionaarses õppes aastatel 2010–2020



Allikas: EHIS, HTM

Koolivõrgu reformimine ja prognoosid

Vajadust kujundada suures osas 1970.–1990. aastate kõrge sündimuse tingimustes loodud Eesti üldhariduskoolide võrk põhjalikumalt ümber hakati hariduspoliitikat puudutavates dokumentides rõhutama 2000. aastate algusest. Eeskätt mõeldi selle all väiksemate koolide sulgemist või kooliastmete vähendamist piirkondades, kus laste arv kahaneb enamal määral. Seejärel lisandusid ka kaalutlused gümnaasiumi ja põhikoolide lahutamiseks. Viimase eesmärk oli parandada gümnaasiumihariduse kvaliteeti, keskendudes gümnaasiumis õppeainete süvendatud õpetamisele ning õpilase ettevalmistamisele õpingute jätkamiseks kas kõrghariduses või kutseõppes. Teisalt oli muutuse eesmärk tugevdada ka põhikooli, mille lõpetamise järel ei suunduks suurem osa õpilastest automaatselt edasi põhikooliga ühe õppeasutusena tegutsevasse gümnaasiumisse, vaid neil kujuneks selge otsustuskoht, kas jätkata keskkooli omandamist kutseõppeasutuses või gümnaasiumis. Gümnaasiumivõrgu ja -õppe ümberkorraldamisel oli algusest saadeti ka seni sooviks tagada õpilastele võimalus omandada võrdselt kõrgel tasemel gümnaasiumiharidus igas maakonnas, nii et väheneks õpilaste õppimasiirdumine kodumaakonnast Tallinna ja Tartu gümnaasiumitesse.

HTM on alates 2005. aastast tellinud ja koostanud hüpoteetilisi koolivõrguprognose KOVide koolivõrgu korrastamise otsuste toetamiseks ja suunamiseks. Neis on võetud arvesse rahvastikumutusi ning kokkuleppelisi nõudeid (võimalikud koolitüübid ning õpilaste arv neis).⁴⁹ Viimase, perioodil 2013–2014 koostatud prognoosi⁵⁰ kohaselt võinuks juba 2020. aastaks olla Eesti jaoks piisav, kui põhikooli oleks kokku 352 ning nn puhtaid gümnaasiume 44–58. See prognoos on olnud ka aluseks koolivõrgu korrastamise investeeringute toetamisel perioodil 2014–2020, gümnaasiumite arvu realistlikuks sihiks hindas HTM siiski ca 100 gümnaasiumi. Tegelikult sai 2020/21. õa-l gümnaasiumiharidust omandada 158 koolis, neist puhtaid gümnaasiume oli 26 (sh kuulus 16 neist riigile).

HTMi koolivõrgu prognooside alusena kasutatakse Statistikaameti rahvastikuprognose⁵¹, milles on arvatud iga järgmise aasta rahvastik sündimuse, suremuse ja rände trendide alusel soo ja vanuse järgi. Rahvastikuprognose uuendatakse regulaarselt, võttes arvesse näiteks rahvaloenduste andmeid, tegelikku rahvaarvu, haldusjaotuse muutusi. Toetudes 2019. aasta andmetele, näitavad rahvastikuprognosid 2022. a alguse seisuga rahvaarvu muutumist kuni aastani 2080. Sealjuures eristatakse põhiprognoosi ja kolme alternatiivset stsenaariumi. Andmed on vaadeldavad ka maakonniti ja detailsemalt vanusrühmade kaupa (aastani 2045).

Keskhariduse omandamise võimaluse pakkumist kujundades on oluline silmas pidada rahvastikumutusi 15–19-aastaste vanuserühmas: 2045. aastal on selles vanuserühmas noori Eestis 25% vähem kui 2020. aastal. Harju ja Tartu maakonnas on noorte arv küll vastavalt 29% ja 7% suurem kui 2020. aastal, kuid ülejäänud maakondades on see 14–54% (keskmiselt 31%) väiksem. Kõige enam kahaneb noorte arv Ida-Viru maakonnas. Gümnaasiumis õppivate laste hulk 15–19-aastaste vanuserühmas erineb maakonniti. Aastal 2020 oli see vahemikus 24,3–48,7%, Eestis keskmiselt 37,5%.

Riigikontrolli korraldas 2021. a algul KOVide hulgas küsitluse, millest selgus, et KOVide hinnangul on koolivõrk nende omavalitsuses korrastatud ja vastab täielikult KOVide enda vajadustele pisut enam kui veerandis omavalitsustest (25,7%). Korrastamine on pooleli kolmandikus KOVides ning veidi enam kui kolmandik omavalitsusi ei ole viimase 10 aasta jooksul koolivõrku korrastanud. Seda, et koolivõrk vajab korrastamist, märkis 52 omavalitsust (70% vastanutest) ning umbes kolmveerandil neist on otsuste ettevalmistused tehtud või käimas. See tähendab enamasti, et eksperte kaasates on koostatud või tellitud põhjalikumad muutuste vajadustele osutavad koolivõrgu analüüsid koos asjakohaste prognoosandmetega. Sageli on toimunud ka avalikud aruteluvoorud kogukondadega jms.

Riigigümnaasiumid

Kiirendamiseks KOVide otsuseid koolivõrgu (eeskätt gümnaasiumivõrgu) ümberkorraldamiseks, alustas HTM 2010. a riigigümnaasiumite rajamist põhikooliklassideta (nn puhaste) gümnaasiumitena. Esimene riigigümnaasium alustas tööd Viljandi linnas 2012. a, järgmised 2013. a Haapsalus ja Jõgeval. Kui algselt plaaniti riigigümnaasiumid asutada eeskätt seal, kus KOVid ei suuda piisavalt suure õpilaste arvuga nn puhaste gümnaasiumite moodustamises kokku leppida või neid üleval pidada, siis alates elukestva õppe strateegia 2014–2020 vastuvõtmisest on HTM väljendanud soovi võtta kogu vastutus keskhariduse eest riigi kanda. See tähendaks, et KOVid lõpetaksid oma koolides gümnaasiumiosa pidamise ning keskenduksid vaid põhihariduse omandamise võimaluse loomisele, riigi ülesanne on tagada igas maakonnas piisavad võimalused kutse- ja gümnaasiumihariduse omandamiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusega 2013. a kohustas Riigikogu riiki (HTMi) aastaks 2020 pidama igas maakonnas vähemalt üht riigigümnaasiumi, kuid HTMi nii 2012.–2013. kui ka 2015.–2016. aastal avalikule kooskõlastusringile esitatud ettepanekud anda vastutus

⁴⁹ „Üldhariduskoolide võrgu korraldamine“, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2005, erinevad maakondlikud koolivõrgu prognoosid.

⁵⁰ „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013–2014.

⁵¹ Vt lähemalt <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvastikuprognos>, detailsemad rahvastikuprognosid on esitatud Statistikaameti andmebaasi tabelites RV086, RV087, RV088.

gümnaasiumipidamise eest täielikult riigi kätte, pole seni piisavat toetust ei leidnud. HTMi plaanide kohaselt peaks 2024. aastal tegutsema kokku 26 riigigümnaasiumi (vt tabel 7).

Tabel 7. Asutatud ja kavandatud riigigümnaasiumid perioodil 2012–2024⁵²

Aasta	Riigigümnaasiumi nimetus
2012	Viljandi Gümnaasium
2013	Läänemaa Ühisgümnaasium, Jõgevamaa Gümnaasium
2015	Jõhvi Gümnaasium, Pärnu Koidula Gümnaasium, Tartu Tamme Gümnaasium, Võru Gümnaasium
2016	Põlva Gümnaasium, Valga Gümnaasium, Hiiumaa Gümnaasium
2018	Rapla Gümnaasium, Paide Gümnaasium, Viimsi Gümnaasium
2019	Kohtla-Järve Gümnaasium
2021	Saaremaa Gümnaasium, Tabasalu Gümnaasium
2022	Saue Gümnaasium, Rakvere Riigigümnaasium
2023	Rae Gümnaasium, Tallinna Mustamäe Riigigümnaasium, Tallinna Pelgulinna Riigigümnaasium, Tallinna Tõnismäe Riigigümnaasium, Narva Eesti Riigigümnaasium, Narva Gümnaasium

Allikas: HTM koolivõrgu programmid ja nende täitmise aruanded

Üldhariduskoolide õpetajad

Viimastel aastatel on koos üldhariduskoolide õpilaste arvuga kasvanud nii õpetajate kui ka õpetaja täistööajale taandatud ametikohtade arv. Õpetajate arv on suurenenud eeskätt põhikooliastmetes, kus on rohkem kasvanud ka õpilaste arv. Gümnaasiumites on õpetajate arv kahanenud kümne aasta jooksul u viiendiku võrra. Kahanemise põhjus võib olla koolivõrgu muudatustes.

Õpetajate koormus erineb nii kooliti kui ka piirkonniti – maapiirkondade ning väiksemate koolide õpetajad töötavad ka väiksema koormusega. Nii oli 2020/21. õa üle 60 õpilasega koolis õpetaja keskmine koormus 0,81 ametikohta, 30–60 õpilasega koolis 0,64 ning vähem kui 30 õpilasega koolis vaid 0,54 ametikohta. Üldhariduskoolide õpetajate keskmine koormus on 0,83. Täiskoormusega töötamise võimaluse puudumine võib aga osutada takistuseks uute õpetajate leidmisel.

Võrreldes OECD keskmisega on Eestis õpilaste ning õpetaja ametikohtade suhtarv suurem, jäädes lähemate naaberriikide näitajaist 2019. aastal pisut alla vaid Soome näitajale (vt tabel 8). Ka keskmine õpilaste arv gümnaasiumiklassis on viimasel 10 aastal kasvanud (vt joonis 5), eeldatavasti on sellel oma osa ka koolivõrgu korrastamisel.

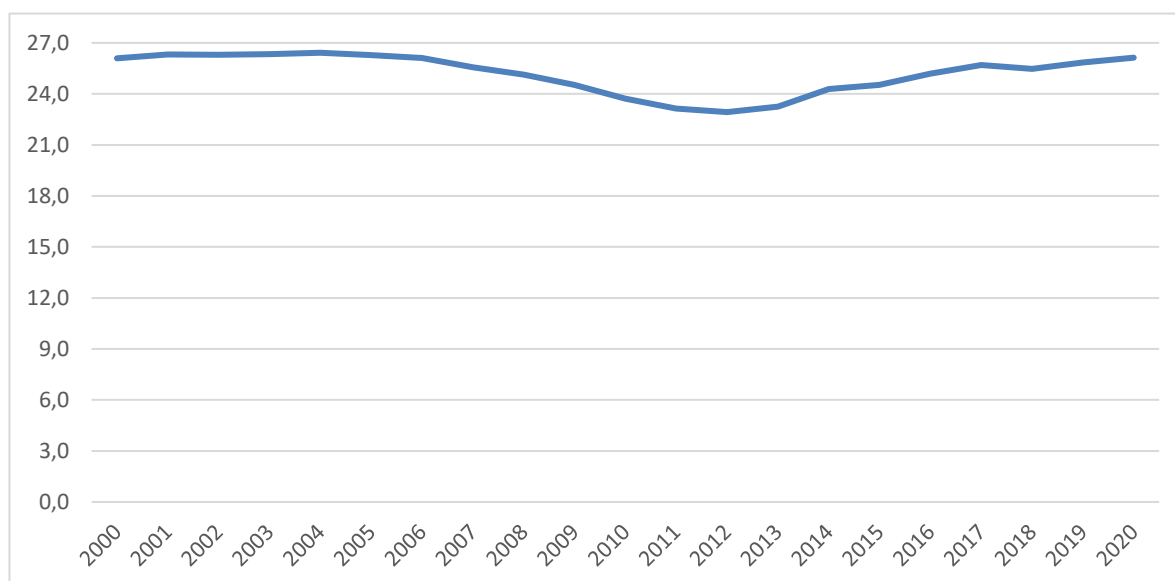
Tabel 8. Õpilased õpetaja ametikoha kohta üldkeskhariduses perioodil 2013–2019

Riik	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eesti	11,9	12,7	13,6	13,6	13,7	14,1	13,8
Läti	7,9	7,7	7,6	7,8	8,3	8,5	8,9
Leedu	7,6	7,8	7,8	7,4	7,6	7,6	9,3
Soome	14,4	14,3	14,0	14,6	14,2	14,1	14,0
Rootsi	12,8	13,8	14,4	13,7	13,7	13,6	13,0
OECD riikide keskmine	12,6	12,7	12,6	12,3	13,6	12,8	12,8

Allikas: OECD

⁵² Koolivõrgu programmi kohaselt arvestatakse riigigümnaasiumite hulka ka varem asutatud üleriigilise tõmbealaga Nõo reaalgümnaasium ning Noarootsi rümnaasium.

Joonis 5. Keskmine õpilaste arv gümnaasiumiklassis aastatel 2000–2020



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmetel

Õpetajate kvalifikatsiooninõuded

Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded on magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpetajakutse. Põhikooli valikaine või gümnaasiumi valikkursuse õpetaja kvalifikatsiooninõuded on kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Õpetajakutse saadakse ülikoolis pärast õpetajakoolituse õppekava läbimist või kutset andva organi juures pärast õpetaja ametiks vajalike pedagoogiliste kompetentside tõendamist. Õpetajate pedagoogilised kompetentsid on kirjeldatud õpetaja kutsestandardis.

Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate nappus ning järelkasvu puudumine on paljudes Eesti piirkondades terav probleem. Üldhariduskoolides klassiõpetajaid jätkub, kuid nappus on just aineõpetajatest (ennekõike loodus- ja täppisteaduste pedagoogidest). Kümne aasta vaates väheneb üldhariduskoolide õpilaste arv, kuid murekoht on, et pedagoogid ei taha väljapoole suuremaid keskusi õpetama minna. Eesti õpetajatest on enam kui kolmandik üle 55aastased ehk jõuavad järgmise kümne aasta jooksul pensioniikka või on juba pensionieas. Samas on alla 30aastaste õpetajate osakaal püsinud juba kümme aastat ühel tasemel ehk alla 10% õpetajaskonnast.

Hariduse rahastamine

Koolipidamiseks vajalike ressursside tagamine on koolipidaja ülesanne. Kohalike omavalitsuste üldhariduskoolidega seotud kulude maht moodustas 2020. a kokku 650,9 miljonit, millele lisandusid koolitranspordiga seotud kulud 6,8 miljonit ning kulutused koolitoidu tagamiseks 31,8 miljonit eurot.

Riigieelarvest määratakse igal aastal linnadele ja valdadele toetus õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude ning õppekirjanduse kulude katmiseks, seejuures antakse ka täiendavat tegevuskulutoetust tuge vajavate õpilaste tarbeks ning koolilõuna pakkumiseks. Haridustoetuse eraldamise aluseks on pearahapõhine mudel, mille kohaselt antakse KOVile toetusraha lähtuvalt õpilaste arvust. Seejuures rakendatakse regionaalseid koefitsiente⁵³, mis aitavad haridusteenust osutada ka väiksemates omavalitsustes, kus õpilasi on vähem kui

⁵³ Koefitsiente kasutatakse õpetajate tööjõukulude toetuse diferentseerimiseks sõltuvalt piirkonnast. Näiteks Alutagusel, kus koefitsient on 1,774 ning õpilasi vähem, eraldab riik toetust õpetaja tööjõukulude katmiseks õpilase kohta rohkem kui Tallinnas, kus koefitsient on 1. Lisaks regionaalsetele koefitsientidele kasutatakse haridustoetuse mudelis ka muid koefitsiente, mis võtavad arvesse näiteks õpilaste arvu gümnaasiumiastmes/gümnaasiumis, õppekeelt ja õpilaste toevajadust.

maakonnakeskustes ja suuremates linnades. Õpilaste arvu vähenemine tähendab seega KOVile üldjuhul riigipoolse haridustoetuse vähenemist.

Seoses 2019. a algatatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) revisjoniga on viimastel aastatel analüüsitud võimalusi omavalitsustele suurema enesekorraldusõiguse (sh suurema finantsautonoomia) andmiseks. Muu hulgas on kaalumisel ka haridustoetuse eraldamise muudatused.⁵⁴

Riigieelarvest kohalike omavalitsuste toetusfondi kaudu eraldatava haridustoetuse maht oli 2020. a 353,7 miljonit eurot, millest põhikooli õpetaja tööjõukuludeks eraldati 249 miljonit ning gümnaasiumiõpetaja tööjõukuludeks 35,4 miljonit. 2021. a toetuse maht oli 357,8 miljonit eurot, millest põhikooli õpetaja tööjõukuludeks oli ette nähtud 251,5 miljonit ning gümnaasiumiõpetaja tööjõukuludeks 36,7 miljonit.

Riigigümnaasiumite kuludeks oli HTMi eelarves 2021. a kavandatud kokku 22,6 miljonit eurot. Sellest 12,3 miljonit planeeriti koolidirektorite ja õpetajate tööjõukuludeks ning 3,1 miljonit remondifondi makseteks Riigi Kinnisvara ASile.

Toetusraha koolivõrgu korrastamiseks

Perioodil 2014–2020 on ELi struktuurifondidest planeeritud koolivõrgu korrastamiseks kokku 282,6 miljonit eurot, millest riigigümnaasiumite rajamiseks ning munitsipaalkoolide hoonete korrastamiseks on kavandatud kokku enam kui 210 miljonit.⁵⁵ Seisuga 31.12.2021 oli perioodi 2014–2020 ELi struktuurifondide meetme „Koolivõrgu korrastamine“ eelarvest välja makstud 139 209 644,61 eurot, s.o 49,25%. ELi raha on võimalik kasutada 2023. aasta lõpuni.

Põhikoolide hoonete korrastamise ja ehitamise toetamist jätkatakse järgmisel ELi finantsperioodil, selleks on kavandatud kokku 40 miljonit eurot.⁵⁶ Täiendavalt on KOVidel võimalik taotleda raha CO₂-kvoodimüügi tuludest rahastatavatest toetusmeetmetest⁵⁷, mille mahuks on aastatel 2022–2023 kavandatud 30 miljonit eurot. Riigigümnaasiumite hoonete rajamist on läbi aastate finantseeritud nii riigituludest kui ka ELi struktuurifondide jm toetusrahast. Viljandi gümnaasiumi, Jõgevamaa gümnaasiumi, Läänemaa ühisgümnaasiumi ning Nõo reaalgümnaasiumi investeringuteks on käibemaksu arvestades kulunud üle 19 miljoni euro ning juba tehtud ja veel pooleliolevad investeringud ELi struktuurifondide toel moodustavad kokku ca 165 miljonit eurot (vt tabel 9).

Tabel 9. Euroopa Liidu finantsperioodidel 2007–2013 ja 2014–2020 tehtud investeringud riigigümnaasiumite hoonetesse (kaldkirjas on märgitud 31.12.2021. a seisuga pooleliolevate projektide kulud eelarve alusel)

Nr	Riigigümnaasium	ELi toetus	Riigieelarveline kulu	Kokku
1	Jõhvi Gümnaasium	4 831 778	852 667	5 684 445
2	Pärnu Koidula Gümnaasium	5 999 998	1 227 978	7 227 976
3	Tartu Tamme Gümnaasium	5 968 591	1 065 951	7 034 542
4	Võru Gümnaasium	4 486 112	791 668	5 277 780
5	Hiumaa Gümnaasium	2 087 244	374 974	2 462 218
6	Viimsi Gümnaasium	5 609 661	2 676 697	8 286 358
7	<i>Saue Gümnaasium</i>	<i>8 156 535</i>	<i>1 439 388</i>	<i>9 595 923</i>

⁵⁴ <https://omavalitsus.fin.ee/koks/>.

⁵⁵ Lisaks on ELi struktuurifondide raha kavandatud investeringuteks tuge vajavate õpilaste koolides ning tuge vajavate õpilaste kaasamise tarbeks vajalike kohanduste tegemiseks munitsipaalüldhariduskoolides.

⁵⁶ Samuti on ELi struktuurifondide rahast kavandatud 17 miljonit eurot üldkeskharidust ning kutseharidust lähendavate hariduskeskuste pilootprojektideks, 10 miljonit üldhariduskoolides kaasava hariduse põhimõtete rakendamise väikeinvesteringuteks ning 5 miljonit kvaliteedi ja innovatsiooni juhtimise arendamiseks KOVides ning haridusasutustes.

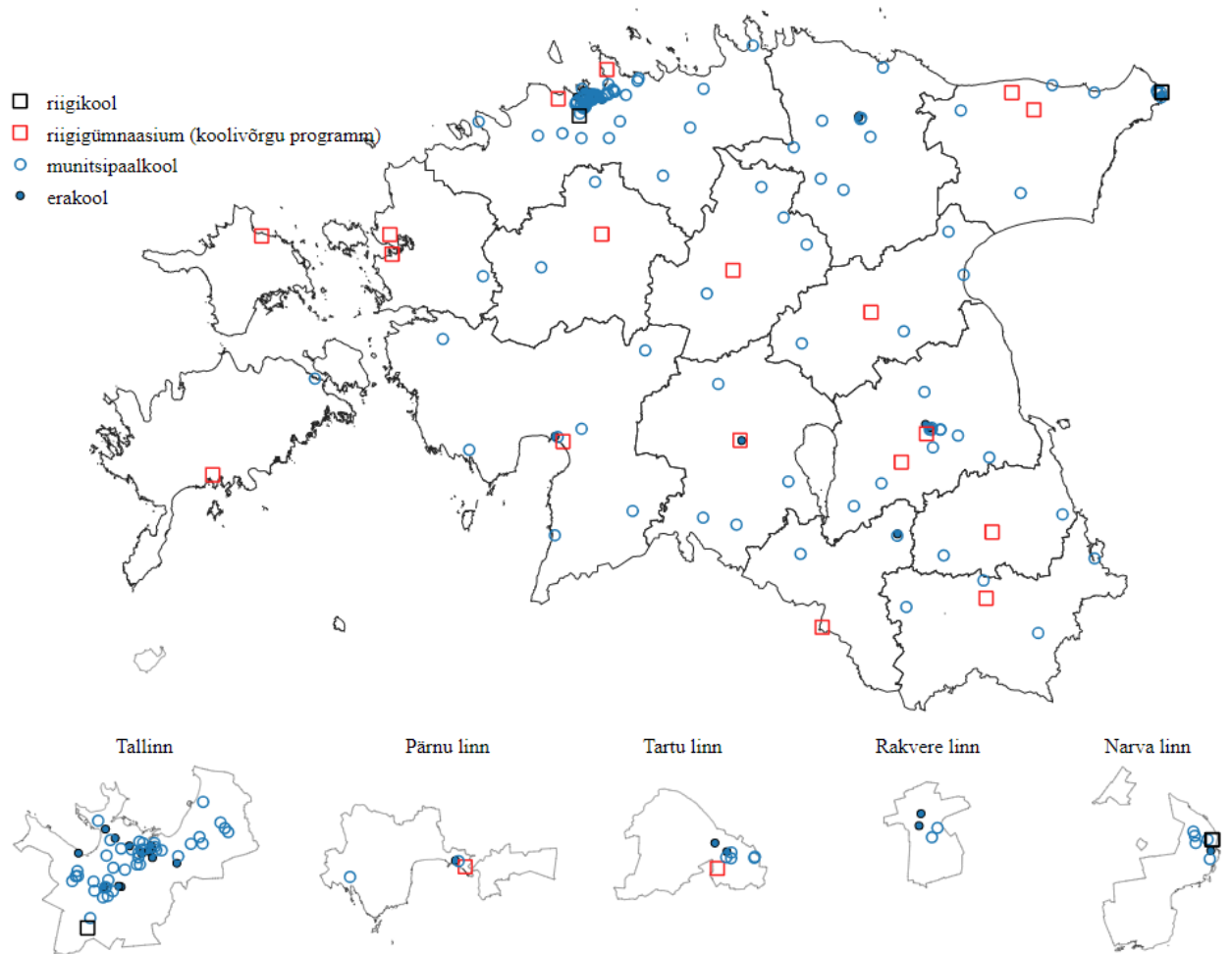
⁵⁷ „Riigi eelarvestrateegia 2020–2023“ meetme „Energiaühenduse ja taastuvenergia kasutuse edendamine avaliku sektori hoonetes“ toetused kohaliku omavalitsuse hoonete energiaühenduse muutmiseks ja liginullenergiahoonete ehitamiseks.

8	<i>Tallinna Mustamäe Riigigümnaasium</i>	16 206 352	2 859 944	19 066 296
9	<i>Tallinna Pelgulinna Riigigümnaasium</i>	16 776 165	2 960 500	19 736 665
10	<i>Tabasalu Gümnaasium</i>	6 623 880	1 168 920	7 792 800
11	Kohtla-Järve Gümnaasium	5 624 990	992 646	6 617 636
12	<i>Narva Riigigümnaasium</i>	12 092 598	2 133 988	14 226 585
13	<i>Paide Gümnaasium</i>	6 299 520	1 111 680	7 411 200
14	<i>Rakvere Gümnaasium</i>	8 305 822	1 465 733	9 771 555
15	Põlva Gümnaasium	3 913 928	773 080	4 687 008
16	Rapla Gümnaasium	5 893 976	1 068 223	6 962 199
17	<i>Saaremaa Gümnaasium</i>	8 130 624	1 434 816	9 565 440
18	Valga Gümnaasium	3 120 089	562 149	3 682 239
	Kokku	138 331 336	26 408 674	164 740 010

Allikas: Riigikontroll ELi struktuurifondide operatiivsüsteemi (SFOS) ja HTMI andmete põhjal

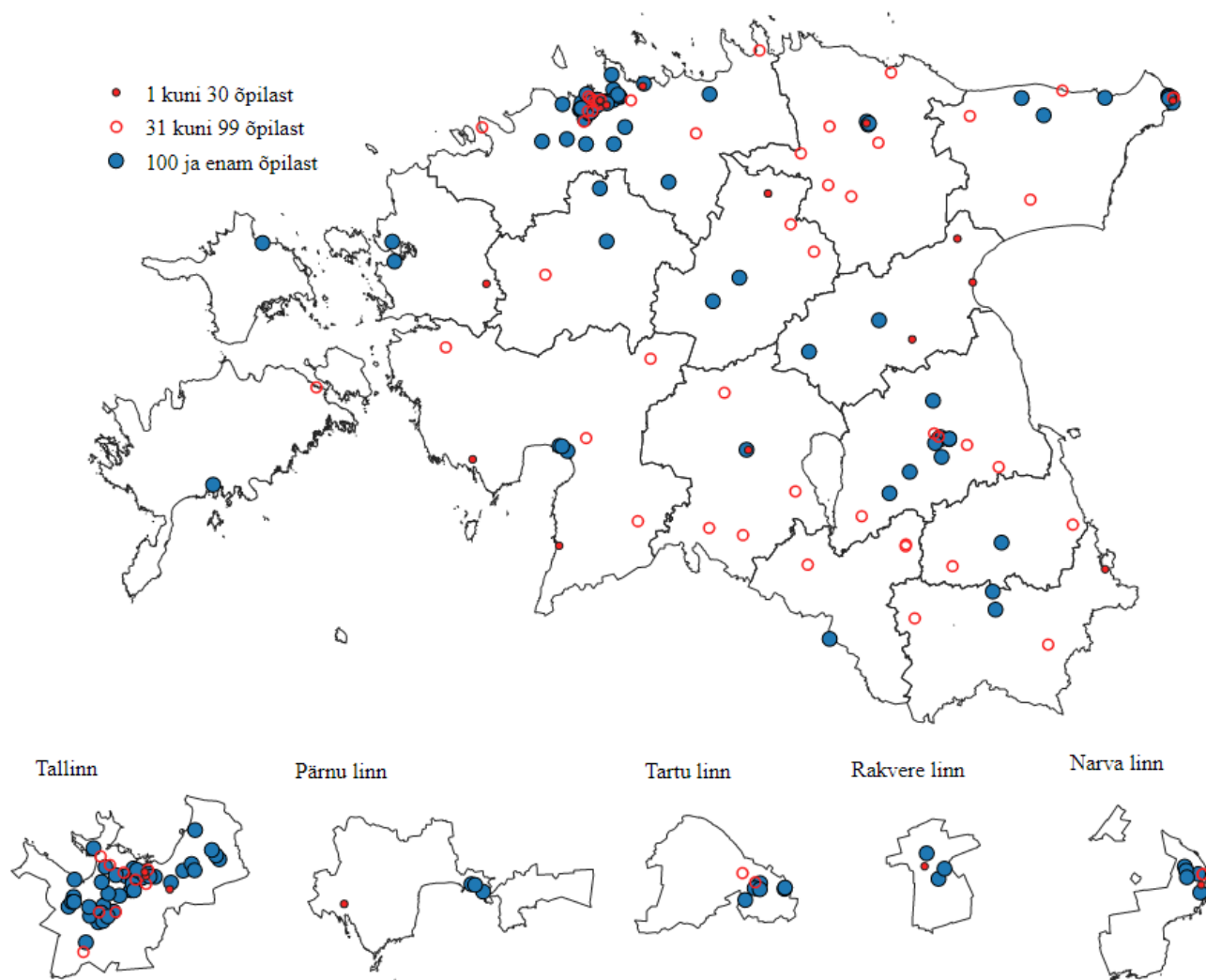
Lisa B. Koolivõrgu kaardid

Joonis 6. Gümnaasiumiastmega koolid omandivormi järgi



Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel

Joonis 7. Gümnaasiumiastmega koolid õpilaste arvu järgi



Allikas: Riigikontroll HTMi andmetel

Lisa C. Koolivõrgu korrastamine haridusvaldkonna poliitikadokumentides

Dokumente, mille põhjal koolivõrguga seotud taotlusi, probleeme, oodatavaid tulemusi ja mõju ning mõõdikuid perioodil 2010–2021 analüüsida võib, on palju: valdkonna strateegilised arengukavad, nende rakendusplaanid, programmidokumentid, ELi raha kasutamist suunavad kavad ja investeringumeetmete määrused ning nende dokumentide eelnõude seletuskirjad, dokumentide täitmist peegeldavad aruanded. Poliitikaeesmärkide väljenduseks võib pidada ka Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud artiklite sarja Õpetajate Lehes ning koolivõrgu korrastamise suuniseid Eesti Linnade ja Valdade Liidu veebilehel. See loetelu ei ole ammendav.

Koolivõrgu korrastamisega seonduvat info (eesmärke, oodatavaid tulemusi, mõõdikuid jm) on neis dokumentides väljendatud erinevalt. Tabelis 10, mis illustreerib koolivõrgu korrastamise rõhuasetuste varieeruvust ajas, on toodud ainult strateegiliste arengukavades ja neist otseselt tulenevates dokumentides (koolivõrgu programm) toodud näitajad. Muud allikad on lühiduse huvides kõrvale jäetud.

Tabel 10. Eesmärgid, oodatavad tulemused, meetmed ja mõõdikud haridusvaldkonna strateegilistes arengukavades auditiga hõlmatud perioodi (2010–2021)

Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013 (kinnitanud Vabariigi Valitsus 19.01.2007)	
Eesmärk 3	Õppijate juurdepääs õppimisvõimalustele on tagatud vajadustele vastava õppeasutuste võrgu ning turvalise, kaasaegse ja toetava õpikeskkonnaga.
Alaeesmärk 3.2	Kodulähedane õppimisvõimalus on loodud esimestel kooliastmetel õppijatele ning gümnaasiumiastmel õppijatele on kindlustatud senisest ühtlasem hariduse kvaliteet.
Meetmed/tegevused	<ul style="list-style-type: none"> - Üldhariduse kättesaadavuse ja juurdepääsu tagamiseks kavandatakse õppeasutuste võrgu piirkondlikul (sh maakonna) tasandil (maakondlike hariduse arengukavade koostamine, koolivõrgu reorganiseerimise toetamine); - Töötatakse välja uus üldhariduskoolide rahastamismudel (uue üldhariduse rahastamissüsteemi rakendamine, mis arvestab kodulähedust, õppekvaliteeti, efektiivsust ja õpilaste hariduslikke erivajadusi; EHISe kohandamine uue rahastamismudeli rakendamiseks).
Mõõdikud	<ul style="list-style-type: none"> - Aastaks 2013 on vähenenud kooliti erinevus riiklike tasemetööde, põhikooli lõpueksamite ja riigeksami tulemustes (võrreldavad andmed kaardistatakse 2007). - Aastaks 2013 on vähenenud maakonniti erinevus riiklike tasemetööde, põhikooli lõpueksamite ja riigeksami tulemustes (võrreldavad andmed kaardistatakse 2007).
Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013, perioodiks 2011–2013 (kinnitanud Vabariigi Valitsus 08.12.2011)	
Eesmärk ja alaeesmärk	Sama, mis varasemas arengukava versioonis.
Meetmed/tegevused	<ul style="list-style-type: none"> - Üldhariduse kättesaadavuse ja juurdepääsu tagamiseks kavandatakse õppeasutuste võrgu piirkondlikul (sh maakonna) tasandil: maakondlike haridusanalüüside, koolivõrgu arengukavade ja planeeringute koostamise jätkamine ning nende rakendamine; koolivõrgu ümberkorralduste kavandamine ja toetamine HTMi ja maavalitsuste poolt (uuringud, analüüsid, nõustamine jm); maakonnagümnaasiumite väljaarendamise toetamine kõigis maakonnakeskustes nn puhta gümnaasiumina, vajadusel riigigümnaasiumina. - Üldhariduskoolide rahastamismudeli rakendamine: üldhariduse rahastamissüsteemi rakendamine, mis arvestab kodulähedust, õppe kvaliteeti, efektiivsust ja õpilaste hariduslikke erivajadusi; 2008. aastast rakendunud rahastamismudeli toimimise analüüsimine ja vajadusel täiendamine.
Mõõdikud	<ul style="list-style-type: none"> - Koolide erinevused riiklike tasemetööde, põhikooli lõpueksamite ja riigeksamite tulemustes on vähenenud; - Maakondade erinevused riiklike tasemetööde, põhikooli lõpueksamite ja riigeksamite tulemustes on vähenenud.
Elukestva õppe strateegia 2020 (kinnitanud Vabariigi Valitsus 13.02.2014)	
Strateegiline eesmärk 5	<p>Kõigile võrdsete võimaluste loomine elukestvaks õppeks.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kvaliteetse ja valikuteroheke gümnaasiumihariduse omandamise võimaluste loomine igas maakonnas ning kvaliteetse kodulähedase põhihariduse omandamise võimaluse tagamine. Gümnaasiumid on reeglina põhikoolidest lahutatud ja kuuluvad riigi haldusalasse. Kutseõppeasutuste ja gümnaasiumite võrgu arendatakse terviklikult.

Meetmed/ tegevused	<ul style="list-style-type: none"> - Riigi ja kohalike omavalitsuste koostöös korrastatakse gümnaasiumivõrk. - Töötatakse välja ning rakendatakse rahastamismudel, mis tagab juurdepääsu kvaliteetsele kodulähedasele põhikoolile ning mitmeid valikuvõimalusi pakkuvale kodumaakonnas asuvale gümnaasiumile. - Töötatakse välja ja rakendatakse investeeringute kava gümnaasiumite ja põhikoolide taristu nüüdisajastamiseks ja pinnakasutuse optimeerimiseks.
Mõõdikud ja sihttasemed	<ul style="list-style-type: none"> - Tööjõukulude osakaal valitsussektori hariduskuludest (60%), sh õpetaja tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes (50%). - Haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine (3 mln m²). <p><i>(Ülejääänud kolm indikaatorit ei seostu otseselt üldhariduskoolide võrguga.)</i></p>
Koolivõrgu programm 2015–2018; 2016–2019; 2017–2020; 2018–2021; 2019–2022; 2020–2023 (kinnitanud haridus- ja teadusminister)	
Eesmärk	Demograafiliste muutustega / õpilaste arvu vähenemist arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.
Oodatavad tulemused	Koolivõrgu korrastamise tulemusena tegutsevad igas maakonnas kaasaegse õppekeskonnaga riigigümnaasiumid, suureneb kutseõppesse siirduvate õpilaste arv, paraneb ruumikasutuse efektiivsus põhikoolides ja gümnaasiumites ning vähenevad kulud hoonete ülalpidamisele, mis võimaldab suunata rohkem vahendeid õppe kvaliteedi kindlustamiseks. Gümnaasiumivõrgu planeerimisel arvestatakse kutseõppeasutuste võrguga ning kutseõppeasutustesse tehtud investeeringutega. Võimalusel riskasutatakse olemasolevat või ehitatavat taristut. Programmi tulemusena on välja töötatud ja rakendatud optimaalsed pinnakasutusnormid üldhariduskoolidele ja kutseõppeasutustele. Taristuinvesteeringutega toetatakse neid omavalitsusi, kes on ümber korraldanud või on otsustanud ümber korraldada oma pidamisel oleva koolivõrgu, arvestades õpilaste arvu muutusi vähemalt kuni aastani 2030, väljakujunenud tõmbekeskusi, omavalitsuste ühinemist, transpordivõrgustikku jms ning investeeringutega hõlmatud koolihooned on säästlikud ning efektiivse pinnakasutusega ja tagavad õppevõimalused lähtuvalt kaasava hariduse põhimõtetest.
Mõõdikud ja sihttasemed	<ul style="list-style-type: none"> - Keskhariiduse tasemel õppurite jagunemine üldkeskhariiduse ja kutsekeskhariiduse vahel: (60/40%). - Tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes (60%), sh õpetaja tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes (50%). - Gümnaasiumiastmega koolide arv (~ 100). - Haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine (3 mln m²). <p><i>(Ülejääänud kaks indikaatorit seotud tuge vajavate laste koolide ning nende kaasamisega tavakooli.)</i></p>
Meetme „Koolivõrgu korrastamine“ tulemusmõõdikud ja sihttasemed	<ul style="list-style-type: none"> - Riigigümnaasiumite arv (24, hiljem 26). - Kaasajastatud pind (115 000 m²). - Ruutmeetrid õpilase kohta üldharidusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel (11,5 m²). <p><i>(Ülejääänud kaks indikaatorit on seotud kutseõppeasutuste ning tuge vajavate laste kaasamisega; programmi taustakirjeldusest selgub veel, et üldhariduskoolide pinnakasutuse optimeerimise eesmärk aastaks 2020 on viia kasutatav pind õpilase kohta ilma õpilaskodu ning spordipaikadeta võimalikult 10 m² lähedale.)</i></p>
Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 (kinnitanud Vabariigi Valitsus 11.11.2021)	
Eesmärk	<p>Õpivõimalused on valikurohked ja kättesaadavad ning haridussüsteem võimaldab sujuvat liikumist haridustasemetete ja -liikide vahel.</p> <p>Koolivõrku puudutav siht 2035: õppekeskonnad toetavad kvaliteetse ja tulevikku suunatud hariduse kättesaadavust. Taristu vastab ruumikvaliteedi põhimõtetele, suureneb taristu ühiskasutus ja ressursitõhusus.</p>
Tegevussuund	<p>Tagatakse kvaliteetset haridust pakkuv, kaasav ja kestlik õppeasutuste võrk ja taristu, et haridus oleks kättesaadav eri sihtrühmadele ja õppekeskkond toetaks nüüdisaegset õpikäsitust. Selleks tuleb</p> <ul style="list-style-type: none"> - muuta vastutuse jagunemine keskhariiduse tasemel selgemaks, tõhustada riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd keskhariiduse konsolideerimisel ja korraldamisel, andes põhjendatud vajaduse korral ja koostöist lahenduste kaudu enam vastutust riigile; - korrastada alus-, põhi-, kesk- ja kõrghariiduse rahastamissüsteem ning tulemus- ja kvaliteediraamistik; - kohalikul omavalitsusel, kelle pädevuses on põhihariduse korraldus, tagada kodulähedane õpe vähemalt põhikooli esimeses ja teises kooliastmes. Kahaneva rahvastikuga piirkondades tuleb kolmanda kooliastme õpe tagada vähemalt omavalitsuse suuremates keskustes, sh kindlustades vajaduse korral õppes osalemist toetavad teenused, nt transpordi (Eestis on endiselt palju väikesed õpilaste arvuga koole, kus probleeme õpetajate leidmise ja õppe kvaliteedi tagamisega);

	<p>- välja töötada ja rakendada piirkondlike hariduskeskuste kontseptsioon, et luua uusi õppevorme ja võimalusi üld-, kutse- ja kõrghariduse ning mitteformaalse õppe, sh noorsootöö sidustamiseks ja üleminekute lihtsustamiseks;</p> <p>- viia taristu kooskõlla nüüdisaegse õpikäsitusega, arvestades ruumikvaliteedi põhimõtetega, sh aja- ja asjakohasus, ligipääsetavus, kohandatavus, säästlikkus ja tõhusus, keskkonnasõbralikkus, ohutus, tervislikkus jm.</p>
Mõõdikud	Strateegilise eesmärgi elluviimise raames esitatakse üldisemaid hariduse kvaliteeti peegeldavaid näitajaid (alushariduse omandajate osakaal; vähemalt keskhariidusega inimeste osakaal 20–24-aastaste hulgas; kolmanda taseme haridusega inimeste osakaal 30–34-aastaste hulgas; Eestist väljaminev lühiajaline õpiränne).
Haridus- ja noorteprogramm 2021–2024, 2022–2025	
Eesmärk (meede 1: õpivõimalused ja hariduse korraldus)	<p>Õpivõimalused on valikurohked ja kättesaadavad ning haridussüsteem võimaldab sujuvat liikumist haridustasemetel ja -liikide vahel.</p> <p>Demograafiliste muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.</p>
Tegevus 1: haridusvõrgu korrastamine ja arendamine	Tegevus toetab põhikooli ja gümnaasiumi lahutamist, riigigümnaasiumite loomist, haridustaristu optimeerimist, õppekeskkonna nüüdisajastamist, hariduse kättesaadavuse parandamist ja haridus-asutuste koostöö suurendamist. Korrastatakse tuge vajavate õpilaste koolide võrk, parandatakse õppetingimusi ja teenuste kättesaadavust. Kohalikud omavalitsused ja erakoolide pidajad saavad toetust väikelahenduste loomiseks, et tuge vajavaid lapsi oleks võimalik kaasata tavakooli.
Oodatavad tulemused	Aastaks 2024 tegutseb 26 riigigümnaasiumi, sh igas maakonnas vähemalt üks riigigümnaasium (ca 11 000 õppekohta sõltuvalt kokkulepetest Harjumaa omavalitsustega, sh Tallinna linnaga). Ümberkorraldusse haaratud põhikoolid on funktsionaalsed, kaasaegsed ja efektiivsed. Kaasajastatud on vähemalt 160 000 m ² . Kaasava hariduse edendamiseks koolide taristu arendamise tulemusena on tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste kaasamiseks toetust saanud 60 õppeasutust. Kutseõppeasutuste taristu nüüdisajastamise tulemusena on tehtavad investeeringud kooskõlas üldise kutseõppeasutuste võrgu kava arengutega.
Mõõdikud	<p>Gümnaasiumiastmega koolide arv < 100 aastaks 2024.</p> <p>Haridusvaldkonna pinnakasutus ~ 3 mln m² aastaks 2023.</p> <p>Riigigümnaasiumite arv 26 aastaks 2024.</p>

Allikas: Riigikontroll

Lisa D. Riigigümnaasiumite õppurite päritolu

Riigikontroll vaatas EHISE andmetele tuginedes, milliste omavalitsuste lapsed riigigümnaasiumites õpivad. Kõikides vaatluse all olnud riigigümnaasiumites on tegutsemisaastate jooksul õppinud gümnaasiste ka mujalt kui riigigümnaasiumi tegutsemismaakonnast. Osakaalud ja õpilaste arvud on maakonniti ja aastati olnud erinevad. Tabelis 11 on toodud info 2020/2021. õa kohta.

Tabel 11. Riigigümnaasiumite õppurite päritolu 2020/2021. õppeaastal

Riigigümnaasium	Sama KOVi õpilased	Sama maakonna muude KOVide õpilased	Muude maakondade õpilased
Viljandi Gümnaasium	263 (48,4%)	237 (43,6%)	41 (7,5%)
Jõgevamaa Gümnaasium	148 (75,1%)	22 (11,2%)	25 (12,7%)
Läänemaa Ühisgümnaasium	172 (66,7%)	68 (26,4%)	18 (7,0%)
Võru Gümnaasium	104 (45,6%)	119 (52,2%)	5 (2,2%)
Pärnu Koidula Gümnaasium	413 (72,5%)	144 (25,3%)	11 (1,9%)
Tartu Tamme Gümnaasium	282 (57,7%)	153 (31,3%)	53 (10,8%)
Jõhvi Gümnaasium	115 (25,8%)	320 (71,9%)	10 (2,2%)
Põlva Gümnaasium	162 (79,0%)	36 (17,6%)	7 (3,4%)
Hiiumaa Gümnaasium	116 (97,5%)	–	3 (2,5%)
Valga Gümnaasium	159 (95,2%)	5 (3,0%)	3 (1,8%)

* Arvestusest on välja jäetud õppurid, kellel on rahvastikuregistris elukoht märkimata. Gümnaasiumid on järjestatud tegutsema asumise järjekorras.

Allikas: Riigikontroll EHISE andmetel

Kõikides vaatluse all olnud riigigümnaasiumites õpib kõikide sama maakonna omavalitsuste õpilasi. Siiski on nii neid riigigümnaasiume, kus enamik õpilasi on pärit samast KOVist, kui ka neid, kus mujalt KOVist pärit õppurite arv on suurem.

Neljas riigigümnaasiumis kümnest on kogu tegutsemisaja jooksul mõnest maakonnavälisest KOVist riigigümnaasiumis õppijaid rohkem kui mõnest n-ö kodumaakonna KOVist. Näiteks on Jõgevamaa Gümnaasiumis tegutsemisaastate jooksul õppinud Lääne-Virumaa Väike-Maarja valla lapsi kokku 64, samas Jõgevamaa Mustvee vallast on seal lapsi õppinud kokku 50.⁵⁸ Seega, ehkki riigigümnaasiumite rajamise kokkulepete kohaselt peaksid riigigümnaasiumid pakkuma õppimisvõimalusi eeskätt oma maakonna õpilastele, on õppijate ring sageli laiem. Tõsi, auditis vaatluse all olnud perioodil igas maakonnas, nt Lääne-Virumaal, veel riigigümnaasiumi ei tegutsenud.

Kümnest auditis vaadeldud riigigümnaasiumist kuues on asukoha KOVi õppijate arv üle 70%, näiteks Hiiumaa, Jõgevamaa ja Valga gümnaasiumis. Samas on riigigümnaasiume, kus sama KOVi õpilaste arv tegutsemisaastate keskmisena moodustab kogu õpilaste arvust ligi poole või alla selle, näiteks Võru gümnaasium (49,8%), Viljandi gümnaasium (55,07%).⁵⁹ Jõhvi gümnaasiumis on näiteks aasta-aastalt kasvanud Kohtla-Järve õpilaste arv, olles vastavalt 33,1% ja 45,5%.⁶⁰ Trendi pole muutnud ka Kohtla-Järve gümnaasiumi avamine 2019/2020. õppeaastal.⁶¹

⁵⁸ Arvestuse aluseks on võetud laste arv KOViti õppeaastate kaupa, s.t kui laps õppis gümnaasiumis kolm aastat, kajastub isik üldarvus ka kolm korda. Lisaks tuleb silmas pidada asjaolu, et ka laste koguarv KOViti on erinev.

⁵⁹ Arvutuste aluseks on võetud samas maakonnas rahvastikuregistri andmetel elavate õppurite arvud, pidades silmas, et riigigümnaasiumid luuakse maakonnapõhiselt.

⁶⁰ 2020. a oli Kohtla-Järvelt pärit õpilasi 233 ja Jõhvist 115. Seega oli Kohtla-Järve laste osakaal 54% ja Jõhvi omade 26%.

⁶¹ Põhjuseks võib olla asjaolu, et Jõhvi gümnaasiumis on lisaks eestikeelsele õppele võimalus omandada gümnaasiumi-haridus ka 80/20% põhimõttel eesti- ja venekeelse õppekava järgi, samas kui Kohtla-Järve gümnaasiumis saab õppida üksnes eestikeelse õppekava järgi.

Lisa E. Riigigümnaasiumite kvaliteedinäitajad

Tabel 12. Riigigümnaasiumite kvaliteedinäitajad riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppes

2014. aastal	Alates 2018. aasta muudatustest
1) kooliga seotud inimeste ja institutsioonide kõrge rahulolu gümnaasiumi tegevusega 2) madal väljalangevus gümnaasiumist ja lõpetajate suur arv 3) head tulemused erinevates kooliuuringutes 4) osalemine, sh edukas osalemine olümpiaadidel, võistlustel ja konkurssidel 5) õpingute jätkamine 6) kooli aktiivne osalemine hariduspoliitika kujundamises 7) õpilaste ja õpetajate osalus gümnaasiumi igapäevaelus ja arendustegevustes 8) ühistele väärtustele tuginev tihe, avatud ja üksteist toetav koostöö oma koolis ja riigigümnaasiumite vahel	1) kooliga seotud inimeste kõrge rahulolu õppeasutuse tegevusega 2) gümnaasiumiväliste huvirühmade kõrge rahulolu õppeasutuse tegevusega 3) õpilaste väike väljalangevus gümnaasiumist 4) lõpetajate suur osakaal 5) õpilaste aktiivne osalemine olümpiaadidel, võistlustel, konkurssidel 6) õpilaste akadeemiline tulemuslikkus 7) õpilaste üldpädevuste omandatus 8) õpingute jätkamine 9) õpilaste aktiivne osalemine õppetöös 10) õpilaste ja õpetajate osalemine kooli arendustegevustes 11) kooli aktiivne osalemine riikliku hariduspoliitika kujundamises 12) ühistele väärtustele tuginev tihe, avatud ja üksteist toetav koostöö oma koolis ja riigigümnaasiumite vahel 13) õpetajate kõrge professionaalsus

Allikas: Riigikontrolli riigigümnaasiumite kvaliteedikokkuleppe 2014. ja 2018. a versioonide põhjal

Lisa F. Gümnaasiumiõpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavus

Tabel 13. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate gümnaasiumiõpetajate osakaal maakonna ja KOVi* tasandil auditis vaatluse all olnud maakondades

Maakond / KOV	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21
Hiiu maakond	82,5	80,5	84,2	95,4	96,6	92,6	92,6	96,3	93,1	96,3
Hiiumaa vald	82,5	80,5	84,2	95,4	96,6	92,6**	92,6	96,3	93,1**	96,3
Ida-Viru maakond	89,7	89,8	83,0	93,4	90,2	91,6	92,3	92,6	88,5	85,2
Jõhvi vald	92,2	93,1	85,3	100	84,9**	82,9	81,1	83,3	85,1	86,4
Jõgeva maakond	89,1	87,7	87,8	95,5	94,6	99,1	96,2	98,0	95,8	97,9
Jõgeva vald	95,1	92,9	93,0**	97,6	100	100	92,5	94,9	90,2	97,6
Lääne maakond	89,1	89,2	81,6	88,3	87,3	90,9	86,0	86,2	84,5	86,5
Haapsalu linn	94,7	96,4	93,8**	96,3	91,7	95,8	95,8	92,0	92,3	91,7
Põlva maakond	87,5	85,6	87,5	89,5	90,5	94,6	92,6	94,2	96,1	93,2
Põlva vald	91,9	88,1	92,2	93,0	92,7	100**	95,5	95,2	100	100
Pärnu maakond	90,7	92,8	89,1	93,5	93,7	92,9	90,4	93,1	93,7	92,5
Pärnu linn	91,3	95,1	92,9	94,0	93,9**	94,4	91,9	97,6	98,8	98,7
Tartu maakond	89,8	85,1	85,2	89,2	91,7	93,3	92,9	92,0	91,9	92,4
Tartu linn	90,6	86,6	86,9	89,6	92,4**	94,3	93,1	92,9	94,2	94,6
Valga maakond	94,1	91,9	85,0	89,9	92,6	89,5	92,7	98,6	96,7	93,6
Valga vald	93,4	85,7	76,8	85,2	89,7	79,4**	87,9	96,0	92,0	92,0
Viljandi maakond	92,4	86,0	81,5	92,8	86,7	92,1	90,1	90,4	88,6	86,8
Viljandi linn	100	87,3**	82,6	91,3	84,0	92,9	89,7	94,6	96,5	91,2
Võru maakond	81,8	82,1	80,0	87,2	84,5	85,3	85,1	90,5	94,2	87,9
Võru linn	80,9	83,9	89,5	92,5	88,5**	91,7	85,2	92,3	96,2	96,0

* V.a erakoolid. Arvutuste aluseks on võetud andmete võrreldavuse huvides ka ühinemiseelsete KOVide gümnaasiumiõpetajate andmed.

** Riigigümnaasiumi tegevuse algusaasta.

Kollasega tähistatud lahtrites on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal alla 80%. Helerohelisega on tähistatud lahtrid, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal jääb 90 ja 99,99 vahele ning tumerohelisega on tähistatud lahtrid, kus kõik õpetajad vastavad kvalifikatsiooninõuetele.

Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel