



HARIDUS- JA  
TEADUSMINISTEERIUM



# Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine

Kadi Serbak  
Aune Valk



Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus  
hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine

Autorid: Kadi Serbak, Aune Valk  
(Haridus- ja Teadusministeerium).

Viitamine: Serbak, K., Valk, A. (2016). Võrdne ligipääs  
kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus.  
Koolivõrk ja erakoolide rahastamine.  
Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Haridus- ja Teadusministeerium  
Munga 18, Tartu 50088, Eesti  
Tel: +372 7350120  
E-post: hm@hm.ee  
<http://www.hm.ee/>

© autorid ja Haridus- ja Teadusministeerium, 2016  
Tellija ja väljaandja: Haridus- ja Teadusministeerium  
Keeleline korrektuur: Inga Kukk  
Kujundus: Velvet OÜ

ISBN: 978-9985-72-235-0

# 1. Miks see teema on tähtis?

Elukestva õppe strateegia üks viiest eesmärgist on tagada kõikidele inimestele võrdsed võimalused omandada võimete kohast kvaliteetset haridust. Olulisemad meetmed on seejuures koolivõrgu korrastamine ning rahastamisotsused, mis lähtuvad riigi prioriteetidest ja võimalustest, mis on avalikud ja selged – nagu ka eri sihtrühmadele mõeldud tugiteenused. Juba aastaid on teemaks riigi ja kohalike omavalitsuste vastutus koolivõrgu korrastamisel, aina enam on tõstatunud kvaliteetsele haridusele võrdse ligipääsu küsimus ning viimastel aastatel erakoolide rahastamine.

Kahanev rahvaarv, regionaalne tasakaalustamatus ja linnastumine (tallinnastumine) on loonud olukorra, kus osadel lastel ja nende vanematel on võimalus valida ja/või

osta endale (vähemalt tajutult) paremat haridust, samas kui paljudes maapiirkondades on vähenevate õpilaste arvudega koolid, eriti gümnaasiumid, kuhu jäävad need, kes ei jaksa linna kooli pürgida. Praxis tõdes oma 2014. aastal valminud analüüsis, et „Eesti tänane koolivõrk on siinse hariduse vajadustele ilmselgelt suureks jäänud, sest see on üles ehitatud aegadel, kui aastas sündis 21 000 last.“ 2015. aastal sündis Eestis kolmandiku võrra vähem ehk ligi 14 000 last. Õpilaste arvu muutused on olnud maakonniti väga ebahütlased. Kuigi rahvusvahelises võrdluses on meil hariduslik ebavõrdsus väike, on nimetatud muutused viinud arusaamani, et senist koolivõrku ei ole majanduslikult võimalik ülal pidada ning see ei taga võrdset ligipääsu kvaliteetsele haridusele.

## 2. Mis on meie tänane seis?

### 2.1 Õpilaste ja koolide arvu muutused

Viimasel kümnendil on õpilaste arv kiiresti langenud: põhikooli tasemel 7% ja gümnaasiumis 41%. Õpilaste arvu muutused sõltuvad palju piirkonnast. Põhikooliõpilaste arv on viimasel kümnendil kasvanud vaid Harjumaal, kusjuures kasv on seal viimasel viiel aastal olnud üle 20% ehk ligi 10 000 õpilast. Mujal on põhikooliõpilaste arv viimasel kümnendil 5–39% võrra vähenenud, suurimad muutused on olnud Hiiu-, Jõgeva-, Põlva- ja Võrumaal, kus 2015/16. õppeaastal õppis põhikoolis 2006/07. õppeaastaga võrreldes 32–39% vähem õpilasi. Viimasel viiel aastal on põhikooliõpilaste arv lisaks Harjumaale kasvanud ka Tartumaal (9%) ja Ida-Virumaal (1%), mujal on toimunud ca 10% vähenemine. Paaril viimasel aastal on pea kõigis maakondades põhikooliõpilaste arv püsinud muutumatuna. Gümnaasiumiõpilaste osas on viimasel kümnendil toimunud suur langus kõigis maakondades, enamikus maakondades on õpilaste arv vähenenud kaks

korda või isegi enam. Vähim on gümnaasiumiõpilaste arv kahanenud Tartumaal, enim Lõuna-Eestis (Võru-, Valga- ja Põlvamaal), Hiiumaal ja Ida-Virumaal. Vt joonis 1.

Demograafiline prognoos näitab Eesti rahvastiku vananemist ning noorte osakaalu jätkuvat vähenemist. Sündide arvu tõusu tulemusena viimastel aastatel on õpilaste koguarv lähiaastatel stabiliseerumas, kuid pikemas perspektiivis näeme endiselt väikest langustrendi. Aastal 2023 sündivad lapsed lähevad aastal 2030 esimesse klassi, vt joonis 2.

Pikemas perspektiivis kasvab üldhariduses statsionaarse õppe õpilaste arv prognoosi järgi kuni aastani 2023, tulemas on kõige kiirema kasvu aastad. Aastaks 2030 on üldhariduses hinnanguliselt sama palju õpilasi kui praegu.

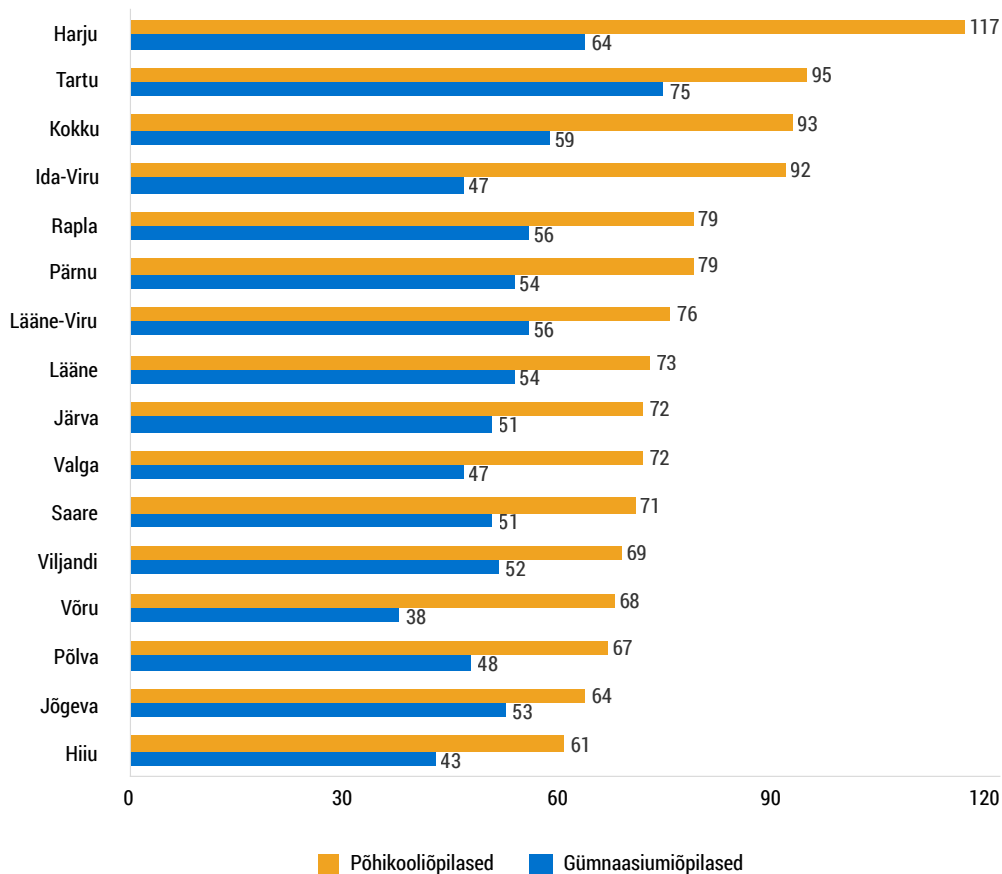
Koolide arvu kahanemine on olnud õpilaste arvu langusest aeglasem. Viimase kümne aastaga on statsionaarset õpet pakkuvate üldhariduskoolide arv vähenenud 585 koolilt 518 koolile, peamine muutus on toimunud viimasel kolmel aastal, kui gümnaasiumiastmega statsionaarset õpet pakkuvate koolide arv on vähenenud 31 võrra ehk 15%. Põhikoolide arv on samas viimasel kümnel aastal püsinud enam-vähem stabiilsena. Vt joonis 3.

Väikeseid ehk alla 100 õpilasega gümnaasiumiastmeid (10.–12. klass) oli 2014/2015. õppeaasta seisuga 95

ehk üle poole ja alla 50 õpilasega 59 ehk iga kolmas (sh reorganiseeritavad ja keskkoolid, kus ei ole gümnaasiste – selliseid oli kokku kuus). Väga väikeseid ehk alla 30 õpilasega põhikooli oli 22, sh kaheksa hariduslike erivajadustega õpilaste kooli. Alla 30 õpilasega 1–6klassilisi koole on 39.

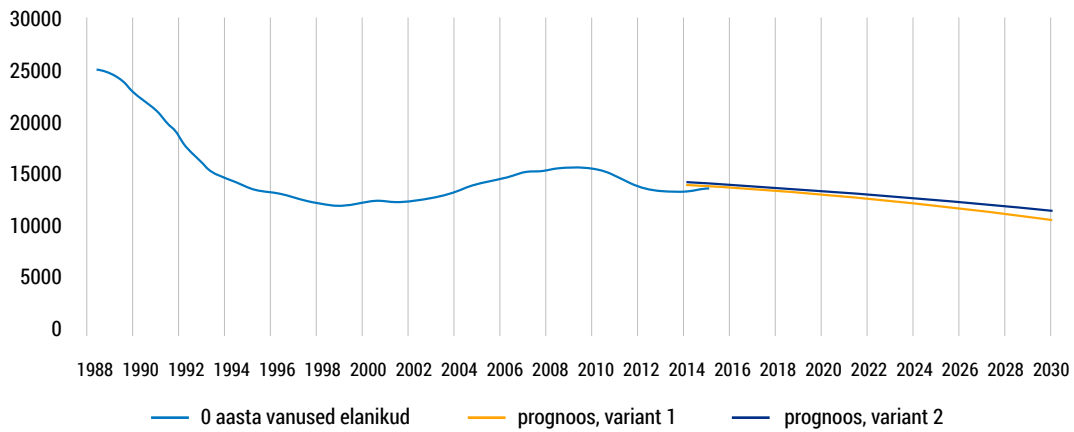
Selles olukorras kulub eriti väikestel maaomavalitsustel liiga palju ressursse, et pooltühje hooneid üleval pidada, samal ajal kui vaja on investeerida eelkõige õppe kvaliteeti (õpetajad, õppematerjalid, tugispetsialistid jne) (Pöder, Vesti, Kirss, Lauri 2014).

**Joonis 1. Põhikooli ja gümnaasiumi statsionaarse õppe õpilaste arvu muutus aastatel 2006/07 kuni 2015/16 (2005/06 seis on 100%)**



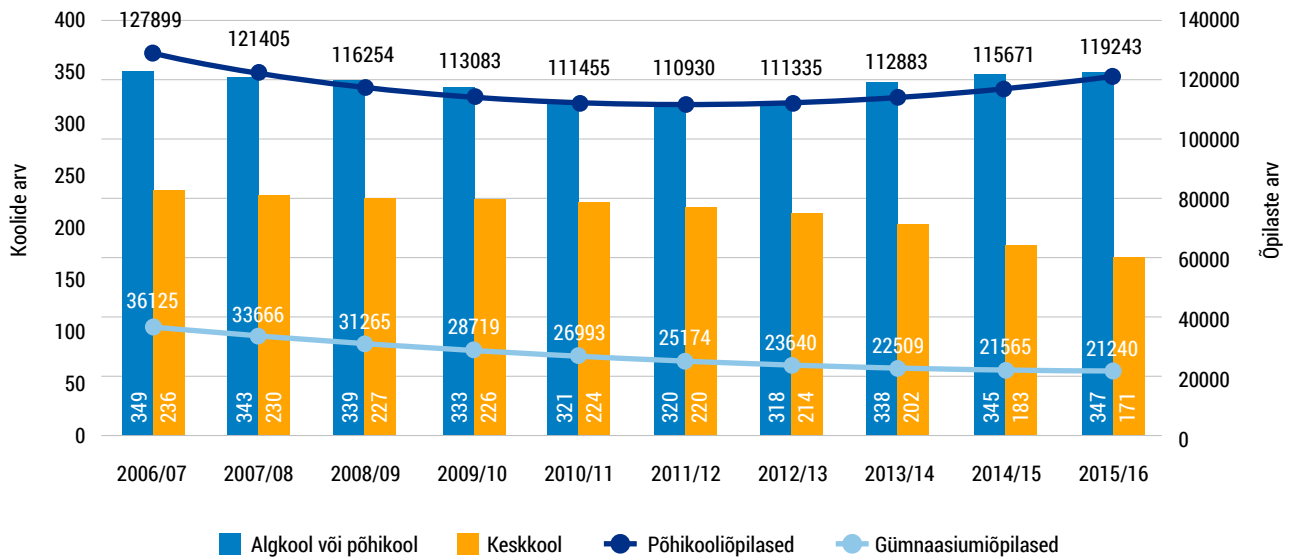
Allikas: EHIS

## Joonis 2. Sündide arv 1988–2015 ja prognoositud sündimus kuni 2030. aastani



Allikas: Statistikaamet

## Joonis 3. Õpilaste ja koolide arv statsionaarses õppes 2006–2015



Allikas: EHIS



## 2.2 Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele

Eespool kirjeldatud muutusi arvestades on mure võrdse ligipääsu pärast kvaliteetsele haridusele õigustatud. Hariduse kvaliteet on üks teemadest, kus kunagi ei saa lõpuni rahul olla, alati saab paremini. Siiski näitavad nii PISA kui ka PIAACi uuringute tulemused, et ka maailma mastaabis ei ole meil põhjust oma hariduse kvaliteeti häbeneda. Rääkides võrdsusest on oluline, et ligipääs kvaliteetsele haridusele ei sõltuks lapse elukohast, vanemate rahakotist, kodusest keelest vms. Rahvusvahelises võrdluses toetab Eesti haridussüsteem suhteliselt hästi sotsiaalset mobiilsust, s.t ka madalama haridusega vanemate lastel on võimalus saada hea haridus, ning väga nõrkade tulemustega õpilasi on suhteliselt vähe (OECD 2016). Seejuures tuleb muidugi silmas pidada Eesti väiksust – siin oleksid suuremad erinevused ilmselgelt liiast.

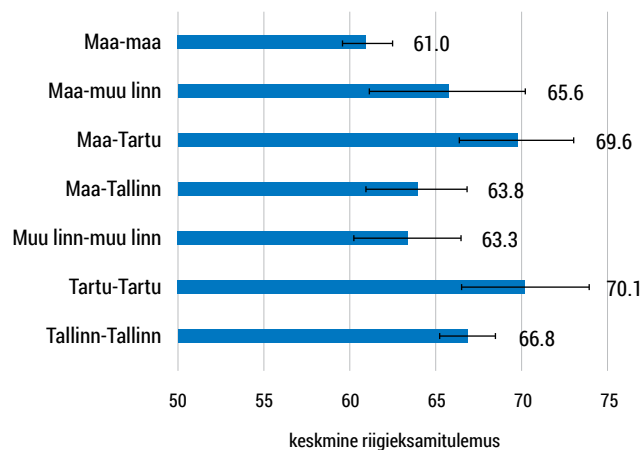
Kui koduse tausta rolli õpilaste tulemustes on hinnatud pigem väikeseks (Kitsing 2012), siis koolidevahelisi erinevusi pigem suureks. Must ja Täht (2012, 25) kirjutavad: „Eesti õpilaste lugemistulemused on prognoositavad õpilaste ja koolidevaheliste erinevuste kontekstis suhteliselt väikese arvu lisatunnuste abil: õpilase sugu, kodu staatus, metastrateegiate kasutamine, kooli õppekeel. Eesti haridussüsteemi omapära on koolikesksus. Koolid erinevad oma õpilaskonna struktuurilt, koolid erinevad nii selle poolest, missuguseid õpistrateegiaid kasutavad õpilased, kui ka nende suhtumisel õppimisse.“ Kitsing (2012, 39) arvab, et tugevat seost kooli keskmise lugemistulemuse ja sama kooli õpilasi iseloomustava sotsiaalmajandusliku staatuse vahel tuleb selgitada kooli asukohaga: „Üldjuhul võib väita, et kõrgema keskmise tulemusega koolid paiknevad Tallinnas ja Tartus ning teistes suuremates Eesti linnades (v.a Narva ja Kohtla-Järve),

kus inimeste sissetulekud on suuremad. Seevastu nõrgemate keskmiste tulemustega koolid paiknevad kas siis Kirde-Eestis või piirkondades, kus inimeste sotsiaalmajanduslik olukord ongi kehvem.“ Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaanalüüs (2015, 58–59) kirjeldab maakondadevahelisi erinevusi 2014. aasta riigieksamite tulemustes, seal ei ilmne selget seost suurema ja väiksema sissetulekuga piirkondade vahel.

Et ebavõrdsus hariduses on olemas (isegi kui see on väiksem kui teistes riikides), näitas PIAACi aruanne haridusest ja oskustest (Valk, Silm 2015), kus pandi kokku PIAACi küsitlusandmed ja oskuste mõõtmise tulemused ning EHISE andmed. Analüüs näitas, et nii riigieksamite tulemuste kui haridustee pikkuse erinevused tulenevad ennekõike soost ja kodusest keelest, aga ka ema haridusest. Viimase 30–40 aastaga on kasvanud lõhe naiste ja meeste ning eesti ja muu koduse keelega elanike haridustee pikkuses naiste ja eesti kodukeelega inimeste kasuks. Mõlemal juhul on kahe grupi vahe aasta või veidi enam. Haridustee pikkust kujundavad peale soo ja koduse keele ka kodune taust ja vanemate haridus ning keskhariduse järel ka riigieksamite tulemused. Viimased sõltuvad muid tegureid arvesse võttes nii põhikooli asukohast kui ka õppekeelest.

Analüüsis vaadati nii põhikooli kui ka gümnaasiumi lõpetamise asukohta ja riigieksamite tulemuste seost. Kuna põhikooli ja gümnaasiumi asukoht ei lange kokku (toimub liikumine maalt ja väikelinnadest Tallinnasse, Tartusse ja muudesse suurematesse linnadesse), vaadati koolide asukohti kõigepealt kombineerituna. Tallinna, Tartu ja muude linnade põhikoolilõpetajad jäävad suure tõenäosusega samasse linna ka gümnaasiumi, kuid selle uuringu andmestiku järgi liikusid ligi pooled maa- ja väikelinna noortest suurematesse linnadesse. Jooniselt 4 ilmneb, et kui maal või väikelinnas põhikoolis õppinud noored jäävad õppima maagümnaasiumi, on nende keskmised

**Joonis 4. Keskmine riigieksamitulemus koos 95% usalduspiiridega sõltuvalt põhikooli ja keskkooli lõpetamise asukohast**



Allikas: PIAAC uuringu andmed (Valk, Silm 2015)

Märkus: Koolid on jagatud neljaks grupiks: Tallinn, Tartu, muu suure linn (sh Haapsalu, Kohtla-Järve, Kuressaare, Narva, Pärnu, Rakvere, Viljandi) ja maa. Legendis on esimesel kohal põhikooli ja teisel kohal keskkooli asukoht.

riigeksamitulemused Tartus koolis käinutest ca 9 punkti nõrgemad. Kui nad tulevad Tartusse, siis on nende tulemused tartlastega võrdsed.

Riigeksami tulemusi ennustab kodune keskkond, mis väljendub raamatute arvus ja ema hariduses. Arvestades ka muid tegureid, on kõrgharidusega ema lapse riigeksamite keskmine tulemus 7–10 punkti võrra parem kui põhiharidusega ema lapsel ja kui kodus on kasvõi vähe raamatuid, viitab see paremale õpikeskkonnale ja ca 10 punkti võrra paremale riigeksamitulemusele, võrreldes koduga, kus raamatuid on väga vähe. Isa haridus ei ennusta muude tegurite kõrval lapse riigeksamitulemust. Samuti ilmnes, et ka muid tegureid arvestades on parimad riigeksamitulemused Tartu gümnaasiumilõpetajatel: nende tulemused on 3 punkti võrra paremad kui Tallinna gümnaasiumilõpetajatel ning ca 7 punkti paremad kui maa või väikelinna gümnaasiumilõpetajatel. Eesti õppekeelega põhikoolide lõpetanutel on muid tegureid arvesse võttes 9 punkti võrra parem keskmine riigeksamitulemus kui vene õppekeelega põhikooli lõpetanutel. Tuleb rõhutada, et need erinevused ilmnevad ka siis, kui arvesse on võetud vanemate haridus ja kodune taust<sup>1</sup>. Poisid saavad kodust tausta arvestades 2,5–4 punkti võrra kehvemaid riigeksamitulemusi.

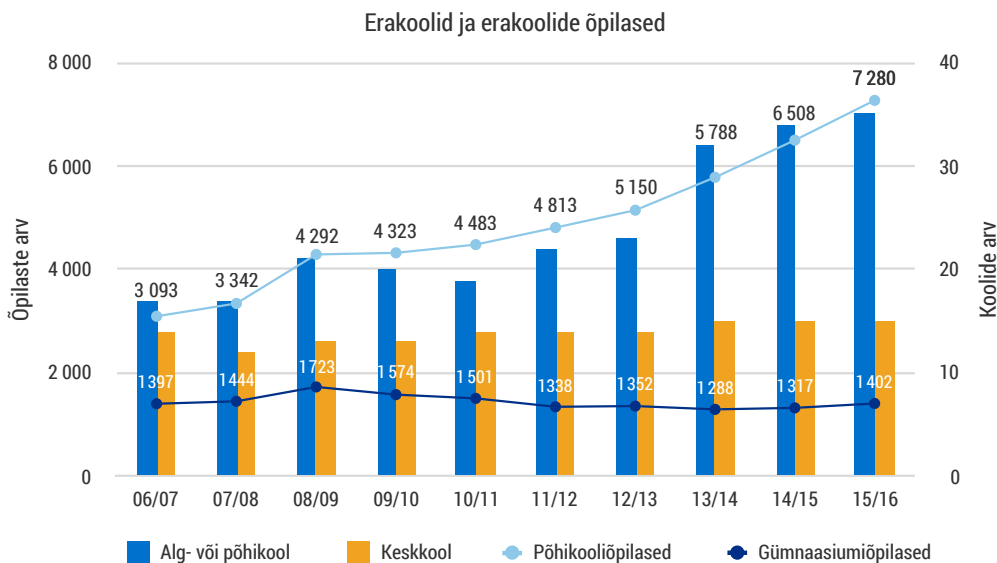
Kui muud tegurid on arvesse võetud, siis koht, kus noor lõpetab põhikooli, tema haridustee pikkusega ei seostu. Maakoolide lõpetajad õpivad sama kaua kui need, kes omandavad põhihariduse näiteks Tallinnas või Tartus.

## 2.3 Erakoolid

Koolivõrgu muutust iseloomustab ka hüppeliselt kasvanud erakoolide ja neis õppijate arv. Võrreldes kümne aasta taguse ajaga on eraomanduses alg- või põhikoolide arv kahekordistunud ja õpilaste arv 2,4 kordne. Eraomanduses keskkoolide arv ja gümnaasiumiõpilaste arv on jäänud muutumatuks (vt joonis 5). Erakoolid tegutsevad 11 maakonnas (erakoole ei ole Lääne, Hiiu, Saare ja Jõgeva maakonnas) ja 22 kohalikus omavalitsuses. Kõigis neis omavalitsustes on ka munitsipaalkool(id). Erakoolides õpivad lapsed 161 omavalitsusest. Kõige rohkem on erakoole Harju maakonnas (26, millest 23 asub Tallinnas) ja Tartu maakonnas (6 erakooli ja 1 filiaal, kõik 6 asuvad Tartus, filiaal Elvas), seega asub 62% erakoolidest kahes Eesti suurimas linnas.

See on ühest küljest märk, et vanemad ei ole rahul kas olemasolevate koolidega või koolivõrgu korraldusega (näiteks asub erakool kodule lähemal kui KOV kool või on KOV kool nii suur, et õpet viiakse läbi mitmes vahetuses, mis vanematele ei meeldi), ning peegeldab teisalt liberaalseid võimalusi erakoolide loomisel ja rahastamisel. 2011. aasta sügisest muutus erakoolide tegevuskulude katmises osalemine erakooliseaduse muudatusest tulenevalt kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks. Samal ajal säilis erakoolidel õigus võtta õppemaksu. Nagu jooniselt 5 näha, jääb erakoolide arvu kiire kasv just nimetatud muudatuse järgsesse aega.

### Joonis 5. Erakoolide ja erakoolide õpilaste arv



Allikas: EHIS

<sup>1</sup> Maal ja väikelinnas põhikooli lõpetanute vanemate hariduses on võrreldes Tallinna ja Tartuga suured erinevused. Tallinnas ja Tartus on kõrgharidusega emaga vastajaid üle 50%, muudes suuremates linnades 44% ja maal või väikelinnas 37%. Kõrgharidusega isaga vastajaid on Tallinna põhikoolilõpetanute hulgas 43%, Tartus 34%, muudes suuremates linnades 31% ja maal või väikelinnades vaid 22%.

## 3. Juba kavandatud ja tehtavad tegevused

Senised tegevused eespool nimetatud probleemide lahendamiseks üldhariduses toimuvad koolivõrgu programmi raames, mida viiakse ellu koostöös kohalike omavalitsustega. Lähtudes Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsist, Praxise uuringu tulemustest, HEV õpilaste õppekorralduse kontseptsioonist ja kohalike omavalitsuste valmisolekust, koostas Haridus- ja Teadusministeerium riigigümnaasiumide, kutseõppeasutuste ja HEV koolide üleriigilise või piirkondliku tähtsusega investeeringuprojektide nimekirjad.

### 3.1 Riigigümnaasiumid

Seni on tegeletud riigigümnaasiumide loomisega ning 2015/16. õppeaastal on neid 12. Riigigümnaasiumid töötavad seitsmes maakonnas, aastaks 2023 on otsustatud rajada vähemalt üks riigigümnaasium igasse maakonda. 2015. aastal töötati välja ja käivitati ka riigigümnaasiumis õppimist toetavad meetmed – sõidu- ja majutuskulude hüvitamine, koolilõuna gümnaasistidele. Viimase ajani oli lahtine vaid riigigümnaasiumide rajamine Harjumaal, kus 2015/2016. õppeaastal on gümnaasiumiharidust andvaid koole kokku 74, sh täistsüklikoole 69. Valdav osa Harjumaal gümnaasiumiastmega koolidest (58 kooli) asub Tallinnas, mujal Harjumaal asub 16 kooli. 2015. aastal viis Geomedia HTMi tellimusel läbi Harjumaal koolivõrgu analüüsi (Haljaste, Noorkõiv 2015), et leida sobivad kohad 5 riigigümnaasiumi rajamiseks (lisaks on otsustatud 1 kooli rajamine Viimsisse). Analüüs tegi kahe stsenaariumi<sup>2</sup> järgi ettepanekud kooli asukohtade osas. Esimese stsenaariumi järgi on väljaspool Tallinna potentsiaali riigigümnaasiumi rajamiseks võimalikest

kaalutud asukohtadest Harjumaal kolmel keskusel – Saue vallas (Laagri), Harku vallas (Tabasalu) ja Rae vallas (Jüri). Tallinnas võiks põhimõtteliselt igasse linnaossa rajada riigigümnaasiumi või mitu, kuid Tallinna haridusjuhtide eelistus on riigigümnaasiumide rajamine Mustamäele (TTÜ linnak ja/või Vilde tee 69) ja Kristiinesse (Hipodroomi piirkond). Regionaalpoliitiliste argumentide alusel – teine stsenaarium – on väljaspool Tallinna vähemalt 250 õpilasega riigigümnaasiumi rajamiseks potentsiaali Keila linnal ja Saku vallal ning kriitiliste eeltingimuste täitmisel Kuusalu vallal. Harjumaal koolivõrgu arengukava koostamise töögrupi (moodustati Harju maavanema korraldusega 15. märtsil 2011) ettepanekul võiks gümnaasiume kogu Harjumaal olla kümme<sup>3</sup>.

### 3.2 Põhikoolide ja gümnaasiumide eraldamine ning põhikoolide taristu kaasajastamine

Koolivõrgu programm toetab ka põhikoolide ja gümnaasiumide eraldamist, finantseerides korrastatud koolivõrguga põhikoolide taristu investeeringuid. Võrreldes algtasemega on gümnaasiumiastmega koolide arv vähenenud 31 kooli võrra, mis vastab EÕSi koolivõrgu programmis seatud sihtidele. Põhikoolide taristute kaasajastamisega neis omavalitsustes, mis on oma koolivõrgu korrastanud, alustatakse 2016. aastal.

Koolivõrgu programmi peamiselt pinna kasutamise ja kaasajastamisega seotud indikaatorid vastavad kas seatud sihtidele või ei saa neid veel mõõta (vt tabel 1).

<sup>2</sup> Esimene stsenaarium arvestab hariduse tulemuslikkuse ja tõhususe ehk kvaliteedi ja majandusliku efektiivsuse argumente ning kavandatud koolid peaksid olema vähemalt 540 õpilasega. Teine stsenaarium arvestab lisaks eelnimetatule ka regionaalpoliitiliste argumentidega, sh piirkondlik areng, liigse liiklusvajaduse ja -koormuse vältimine. Kavandatud riigigümnaasiumid väljaspool Tallinna on vähemalt 250 õpilasega.

<sup>3</sup> Harju Maavalitsuse kiri HTM-le 30.11.2011 nr 7-3/5026.



Tabel 1. Valik koolivõrguprogrammi indikaatoreid

Näitaja	2013	2014	2015		2016	2017	2018	2019	2020	
			siht	tegelik	sihttase					
Haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine (m <sup>2</sup> )	-	3,5 milj	väheneb	-	väheneb					3 milj
Ruutmeetreid õpilase kohta üldharidusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel (m <sup>2</sup> )	14,8 (2012)	-	11,5		11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	
Üldhariduskoolide kaasajastatud pind (m <sup>2</sup> )	-	ei mõõdetata			13000	-	36000	-	115000	
Gümnaasiumiastmega koolide arv (tk), sh riigigümnaasiume	202 5	183 5	- 9	171 9	170 12	- 13	150 16	- 20	~100 24	

### 3.3 Probleemid senises tegevuses

Kuigi paljude tegevustega on alustatud ning riik on tõhusalt edasi liikunud riigigümnaasiumide asutamisega, viitab OECD 2016. aasta kevadel avalikustatud ülevaade haridussüsteemi ressursidest (Santiago jt 2016) reale probleemkohtadele, millega tuleks täiendavalt tegeleda. Nendeks on:

- vastutuse jagunemise ebaselgus
- kohalike omavalitsuste puudulik koostöö ja võimekus
- koolivõrgu korrastamise ajendite vähesus

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht on, et koolivõrgu korrastamise kohustus lasub peamiselt koolipidajal ning keskvalitsus ei saa kohaliku omavalitsuse autonoomiat piirata ja KOV otsustesse sekkuda. Kohalike omavalitsuste juhid sageli ei taha olla ebapopulaarse otsuse langetajateks. Loetelu põhjustest, mis lisaks tahtmatusele otsuseid langetada on omavalitsusi koolivõrku korrastamast takistanud, on koostanud Praxis (Pöder jt 2014).

Riigikontroll (2014) on seisukohal, et hariduse kvaliteedi ja juhtimise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium ning kui kohalikud omavalitsused ei suuda või ei taha koolivõrgu otsuseid langetada, peab ministeerium jõulisemalt sekkuma.

Palju on räägitud ka kohalike omavalitsuste võimekusest. Kohaliku omavalitsuse haldusvõimekuse indeksi järgi peaks omavalitsuse mõistlikuks

toimimiseks seal elama vähemalt 5000 inimest. Statistikaameti andmeil elab 2016. aasta 1. jaanuari seisuga 81% Eesti omavalitsustes vähem kui 5000 elanikku. 1. juulil jõustunud haldusreformi seaduses määratletakse omavalitsuse miinimumsuurusena 5000 elanikku ning omavalitsuse soovitusliku suurusena 11 000 elanikku.

Kui koolivõrgu korrastamise vajadus on eelkõige demograafilistest muutustest tingituna olnud aktuaalne juba enam kui kümme aastat, siis erakoolide rahastamise ja asutamisega seonduv on terava probleemina esile kerkinud just viimastel aastatel. 2011. aastal jõustunud seadusemuudatus, mis kohustas kohalikke omavalitsusi osalema erakoolide tegevuskulude katmises, soodustas uute erakoolide asutamist, mis omakorda töötas vastu koolivõrgu korrastamise eesmärkidele. HTMi soovile muuta erakoolide tegevuskulude katmises osalemine kohalike omavalitsuste jaoks taas vabatahtlikuks, järgnes aktiivne ühiskondlik diskussioon, milles olulisteks märksõnadeks said õpilaste erinevad vajadused ja võimalused.

OECD tõstatab erakoolide niivõrd helde avalikest vahenditest toetamise puhul eelkõige õigluse küsimuse. Lisaks juhib ka OECD tähelepanu, et tänane erakoolide toetussüsteem töötab vastu koolivõrgu korrastamisele – olukorras, kus omavalitsustelt eeldatakse koolivõrgu korrastamist, luuakse tänu heldele rahastamissüsteemile erakoole aina juurde.

## 4. Ettepanekud täiendavateks tegevusteks

Järgnevas analüüsis keskendume OECD poolt tuvastatud koolivõrgu korrastamist takistavate teguritele ning pakutavate lahendustele.

### 4.1 Selgem vastutuse jaotus ja riigi suurem roll

**OECD soovitus järgides võiks kaaluda riigi selgemat sekkumist gümnaasiumihariduses. Riik võiks määrata kindlaks gümnaasiumi pidamise eelduseks olevad näitajad (näiteks jätkusuutlik õpilaste arv, pakutava hariduse kvaliteet ja mitmekesisus), muuta vastutuse jagunemist selgemaks ja rakendada rahastamisel väiksemaid erisusi suurte ja väikeste koolide vahel.**

**Probleem (Santiago jt 2016):** Vastutuse jagunemine riigi ja kohalike omavalitsuste vahel on hägus. Haridusteenuseid pakuvad nii keskvalitsus kui ka kohalikud omavalitsused. Mõlemad peavad nii üldhariduskooli, hariduslike erivajadustega õpilastele mõeldud kooli kui ka kutseõppeasutusi. Selline korraldus muudab vastutuse jagunemise haridussüsteemis ebaselgeks ning raskendab ühise teadmise tekkimist sellest, kes määrab kindlaks rahastamise reeglid ning kes vastutab koolivõrgu korrastamise eest.

**Võimalik lahendus (Santiago jt 2016):** Vastutus peab haridussüsteemis selgemini jagunema. Valitsuse eesmärk muuta vastutuse jagunemist nii, et omavalitsused vastutavad alus- ja põhihariduse ning riik üldkesk- ja kutsehariduse ning HEV-koolide eest, tundub olevat õige samm vastutuse selgemaks muutmise suunas. See vähendaks tarbetut dubleerimist, annaks võimaluse tegevust haridustasemetel (ja -liikidel) piires paremini koordineerida, looks tihedamad sidemed koolide rahastamise ja juhtimise ning aruandekohusluse vahel, hõlbustaks hariduse strateegiliste eesmärkide ja kooli tasandi juhtimise kooskõlla viimist, võimaldaks vastutusvaldkondi selgemalt määratleda ja aitaks kaasa koolivõrgu planeerimisele.

Samas kaasneb üldkeskhariduse „riigistamisega“ mitmeid probleeme, mistõttu tegutseda tuleb suure ettevaatusega. Soovitame järgmist strateegiat: i) omavalitsused peavad teatud tähtjaks kas looma mõistliku suurusega eraldi gümnaasiumid või sulgema

olemasolevad gümnaasiumiklassid; ii) omavalitsustel, kes tõendavad oma suutlikkust korraldada riigi määratud näitajatele (näiteks pakutava hariduse kvaliteet ja mitmekesisus) vastava üldkeskhariduse pakkumist ja väljendavad soovi jätkata üldkeskhariduse pakkumise korraldamist, võiks lubada seda teha riigiga sõlmitud ametlike lepingute alusel; iii) kavandatavad riigigümnaasiumid võiksid olla suunatud üldkeskhariduse pakkumisele neis geograafilistes piirkondades, kus omavalitsused ei suuda pakkuda riigi määratud näitajatele vastavat teenust.

Oleme juba astumas samme, muutmaks vastutuse jagunemist selgemaks. Haridusseadusega kavandatava muudatuse kohaselt lasuks alates 2023. aastast vastutus alus- ja põhihariduse eest omavalitsustel ning vastutus üld- ja kutsekeskhariduse eest riigil. Seadus jätab võimaluse, et teatud tingimustel, mille sisuks on eelkõige ootused efektiivsusele ja kvaliteedile, on riigil võimalik omavalitsustelt üldkeskhariduse õppekohti osta ka halduslepingutega. OECD strateegia teine punkt pakubki sisuliselt välja sama idee.

OECD poolt pakutava strateegia esimene punkt on meie senise poliitika mõistes üsna radikaalne – kehtestada riiklikud tingimused, mille mittetäitmisel on omavalitsus kohustatud kooliastme sulgema. OECD seisukohta, et riik peaks koolivõrgu korrastamisse jõulisemalt sekkuma, toetab ka Riigikontroll (2014). Riigi otsustavama sekkumise vajadust tõestab ka Praxise koolivõrgu analüüs (Pöder jt 2014), mille käigus läbiviidud küsitluste raames selgus, et sageli jääb koolivõrgu korrastamise otsus langetamata, sest see võrduks poliitilise enesetapuga. Praxis on seda oma analüüsis sõnastanud lööklauseks „kooli püsijäämine kui valimislubadus“.

Koolivõrgu kiiremaks ja süsteemsemaks korrastamiseks on riigi jõulisem sekkumine tõenäoliselt vajalik. Senine pigem pehmetele meetmetele keskenduv lähenemine, mille abil omavalitsusi on suunatud koolivõrgu korrastama, ei ole kandnud piisavalt vilja. Kas riigigümnaasiumide loomine ning keskhariduse riigi vastutusele võtmine saab olema piisavalt jõuline sekkumine? Praegu on seoses kavandatavate muudatustega veel mitmeid vastamata küsimusi, millele on tähelepanu juhtinud ka kaks omavalitsusi koondavat liitu – Eesti Linnade Liit ning Eesti Maaomavalitsuste Liit. Liidud juhivad Haridusseaduse eelnõud kooskõlastamata jättes<sup>4</sup> tähelepanu sellele, et tänaseks ei ole teada, kuidas, millises mahus ja milliste

4 Kättesaadavad Eelnõude infosüsteemist; <http://eelvoud.valitsus.ee>

tingimuste alusel hakatakse tulevikus omavalitsustelt halduslepingutega gümnaasiumi õppekohti ostma. Lisaks viitavad liidud, et on selgusetu, kes katab gümnaasiumiastme sulgemise ning kooli põhikooliks kohandamisega kaasnevad kulud. Samuti viitavad liidud, et reform, mille käigus tõenäoliselt enamik maapiirkondade gümnaasiume suletaks, on vastuolus tasakaalustatud regionaalarengu põhimõtetega ning tooks kaasa maapiirkondade väljasuremise.

Nõustuda ei saa argumendiga, mida omavalitsused ning neid koondavad liidud sageli kasutavad, et gümnaasiumiastme või põhikooli sulgemine on surmahoop maapiirkonnale. Kooli sulgemise vajaduse tekitavad peamiselt aset leidnud demograafilised ja majanduslikud protsessid. Kooli sulgemine on pigem tagajärg kui põhjus – urbaniseerumise, sündimuse languse ja töökohtade linnastumise tagajärg. Kool kujutab endast sageli viimast kindlust, mis on veel langemata. Maaelu väljasuremise takistamiseks on vaja enam kui ühe pooltühja koolimaja töös hoidmist. Ka Praxise põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsis (Põder jt 2014) tõdetakse, et kool ühtegi piirkonda elujõule ei aita ning et kool on vaid üks oluline komponent omavalitsuse arengusuutlikkuse kasvatamisel, kuid seda vaid kombinatsioonis teiste oluliste teguritega. Kohalike omavalitsuste võimekuse analüüsi (Noorkõiv, Ristmäe 2014) põhjal on just töökohtade olemasolu ja hea tööjõud kohalike omavalitsuste võimekuse seisukohalt kesksed näitajad ning peaaesjalikult ettevõtlusvõimekuse kasvatamine on üks võtmetegureid, pidurdamaks regionaalarengu tasakaalustamatust riigis.

OECD strateegia kolmas punkt pakub mõtte luua riigigümnaasiume vaid neisse piirkondadesse, kus omavalitsused ei suuda pakkuda kehtestatud kriteeriumidele vastavat teenust. Riigigümnaasiumide loomine on staadiumis, millest pakutud strateegia juurde tagasipöördumine oleks äärmiselt keeruline kui mitte võimatu. See mõte eeldab, et protsessi lähtekoht oleks olnud kvaliteedi ja efektiivsus-kriteeriumide väljatöötamine ning nende kriteeriumide alusel omavalitsuste liigitamine gümnaasiumipidamise võimelisteks või võimetuteks. Täna on riigigümnaasiumid paljudesse suurematesse linnadesse juba loodud, kuid kvaliteedi- ja efektiivsus-kriteeriumeid, millele tuginedes omavalitsustelt halduslepingutega õppekohti osta, alles hakatakse välja töötama.

## 4.2 Koolivõrgu korrastamise ajendite loomine

**Eelnevaga seostub ettepanek suurendada riigi sekkumist ka nn negatiivsete kriteeriumide kehtestamisega, milleks on õpilaste arvu alammäära kehtestamine kooliastmeti ja/või haridustoetuses õpetaja palgatoetuse arvestamisel omavalitsuste puhul kasutatavate lisakoeffitsientide vähendamine.**

Riigi jõulisemat sekkumist koolivõrgu korrastamiseks saaks korraldada näiteks motiveerivate ajendite loomise abil. OECD eksperdid viitavad, et riik on omavalitsustele seni loonud liiga vähe ajendeid. Ajenditena oleme enamasti harjunud mõistma positiivseid ajendeid. Nagu mitmed omavalitsused on tõstatanud küsimuse: "Mida ma selle eest saan kui ma koolivõrku korrastan?" OECD pakutav lähenemine ei pea aga sugugi tähendama, et omavalitsus peaks midagi tasuks saama. Küsimus on pigem selles, mida omavalitsus võib kaotada, kui ta kehtestatud kriteeriumeid ei täida.

Probleem (Santiago jt 2016): Kohalikel omavalitsustel on koolivõrgu korrastamiseks vähe ajendeid. Kasutatav üldhariduse rahastamismudel ei ole loonud piisavalt ajendeid koolivõrgu korrastamiseks.

Võimalik lahendus (Santiago jt 2016): Keskvalitsus võiks kehtestada klassi keskmise miinimumsuuruse, millest väiksema õpilaste arvu korral ei eraldata koolipidajale haridustoetust, kui klassi keskmine suurus püsib näiteks kolme aasta jooksul allpool kehtestatud läve<sup>5</sup>. Erinevatele kooliastmetele ja piirkondadele tuleks kehtestada erinevad klassi keskmise miinimumsuuruse läved. Läved põhikooliklassidele (eriti 1.–6. klass) peaksid maapiirkondades olema väiksemad kui keskkooliklassidele, kuivõrd keskkooliõpilased on võimelised koolis käimiseks läbima pikemaid vahemaid. Klassi keskmise miinimumsuuruse põhjal riigi poolt tagatud toetuse piires jääb koolipidajatele ja koolidele autonoomia klasside korraldamisel, sealhulgas konkreetsete klasside tegeliku suuruse üle otsustamisel. Kui omavalitsused soovivad pidada koole, mille klasside keskmine suurus jääb alla kehtestatud miinimumi, peaksid nad lisakulud katma oma vahenditest.

Alternatiivina või täiendavate meetmetena, survestamiseks väikeseid koole ja klasse pidavaid koolipidajaid võiks vähendada haridusetoetuse arvestusmudeli regionaalsete lisakoeffitsientide ja/või kehtestada õpilaste miinimumarv, alates millest kool koolivõrku arvatakse, näiteks 1.–9. klassis keskmiselt 20 õpilast ja 10.–12. klassis keskmiselt 25 õpilast. Klassi keskmise suuruse piisavalt kõrge lävi koolide koolivõrku arvamise alusena pidurdaks uute väikeste erakoolide teket.

5 Tagamaks hariduse kättesaadavust ka väheasustatud piirkondades erand äärealadel paiknevatele koolidele.

Seni on keskvalitsus püüdnud koolivõrgu korrastamist motiveerida pehmete meetmete abil, püüdes vastata kõlama jäänud omavalitsuste küsimusele, et mida nad koolivõrgu korrastamise eest saavad. Seni on neile pakutud eelkõige investeringutoetust säiliva põhikooli õpikeskkonna nüüdisajastamiseks ning püütud motiveerida ka haridustoetuse arvestusaluste kohandamise kaudu. Koolivõrgu korrastamise kohustus on lasunud täielikult koolipidajatel.

OECD ekspertide välja pakutud riigi jõulisema sekkumise viisid on Eesti senise hariduspoliitika mõistes võrdlemisi radikaalsed. Klassitäituvuse alammäära ei ole kehtestatud ning keskmist õpilaste arvu koolis või klassis ei ole seatud ei haridustoetuse eraldamise ega ka kooli asutamise eelduseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab praegu vaid klassitäituvuse ülempiiri 1.–9. klassis. Gümnaasiumiastme klassitäituvuse ülempiiri seadus enam ei sätesta. Näiteks Tallinna linn on avaldanud soovi, et ka põhikooli klassides klassitäituvuse ülempiir kaotatakse.

Kohalike omavalitsuste esindajad on välja käinud mõtte, mis on võrdlemisi sarnane OECD soovitusel – kehtestada õpilaste arvu alammäär kooliastmeti ning siduda see haridustoetuse eraldamisega. Sellest ettepanekust kumab läbi omavalitsuste soov, et riik võtaks koolivõrgu korrastamisel suurema vastutuse ja seaks kriteeriumid, mille mitte täitmisel ei ole omavalitsusel pääsu seni pikalt edasi lükatud otsuste langetamisest. Ka OECD ekspertidele jäi kohtumistelt omavalitsuste esindajatega mulje, et koolivõrgu korrastamine oleks koolipidajate jaoks oluliselt lihtsam, kui ümberkorraldusi oleks võimalik kogukonnale põhjendada keskvalitsuse kehtestatud kriteeriumide ja normidega. Kui ka koolipidaja mõistab, et märkimisväärselt kahanenud õpilaste arvu tõttu on tekkinud tõsised raskused õpilastele kaasaegse õpikeskkonna ja kvaliteetse õppe pakkumisega ning koolivõrgu otsustega ei ole enam võimalik venitada, siis kohaliku kogukonna jaoks on koolivõrgu ümberkorraldamine enamikul juhtudel seotud negatiivsete tunnetega – kaob kool kui tööandja, kool kui kogukonna keskus. Koolivõrku puudutavad otsused on alati väga emotsionaalsed ning selleks, et vältimatute otsuste vastuvõtmine ei lõhestaks kohalikke kogukondi, on riigi jõulisem sekkumine vajalik. Ka Praxise põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsi (Pöder jt 2014) tarbeks läbiviidud intervjuudest selgus, et HTMi poolne selgus ja konkreetsus lihtsustaks nii mõnegi otsuse tegemist, sest annaks kogukonnale selgitustöö tegemiseks selged argumendid.

Üks OECD pakutav jõulisema sekkumise võimalus on vähendada haridustoetuses õpetaja palgatoetuse arvestamisel omavalitsuste puhul kasutatavaid lisakoeffitsiente. Madalama õpilaste arvuga omavalitsustele toetuse arvestamisel kasutatakse

kõrgemaid lisakoeffitsiente. Eraldi lisakoeffitsiente kasutatakse mudelis põhikooli ja gümnaasiumiastme jaoks. Põhikooli lisakoeffitsiendid<sup>6</sup> varieeruvad oluliselt suuremal määral kui gümnaasiumi lisakoeffitsiendid<sup>7</sup>, toetamaks kodulähedase põhikooli säilimist. Arvestades seda, et koolivõrgu korrastamise fookus on just gümnaasiumiastmel ning gümnaasiumiastme puhul kasutatakse haridustoetuse mudelis eraldi koeffitsiente, on võimalik haridustoetuse arvestusaluseid muutes gümnaasiumivõrgu korrastamist kiirendada. Kahtlemata oleks omavalitsuste tagasiside sellisele muudatusele väga negatiivne, nagu see on olnud ka muude haridustoetuse arvestusaluste muudatuste korral. Samas oleks tegu ühe võimaliku jõulisema sekkumise viisiga, mida omavalitsused on seni justkui oodanud.

### 4.3 Koostöö ja võimekuse parandamine

**Tõsiselt võiks kaaluda koolivõrgu planeerimise delegeerimist KOVide koostöös loodud piirkondlikele üksustele, seda eriti väikeste omavalitsuste puhul. Eesmärk on professionaalsem koolivõrgu juhtimine ja ressursside kokkuhoid. Samuti tuleb rõhku panna kohalike omavalitsuste võimekuse parandamisele ning koostöö edendamisele.**

Probleem (Santiago jt 2016) – kohalike omavalitsuste vaheline koostöö on nõrk ning liiga vähe kasutatakse ressursikasutuse efektiivsemaks muutmisel ära koostöövõimalusi. Maavalitsuste haridusosakondade võimalused suurema omavalitsuste vahelise koostöö organiseerimisel on vähesed. Omavalitsuste võimekus koolivõrku juhtida on madal. Vastutus koolivõrku korrastada lasub omavalitsustel, võimekus seda teha aga pigem keskvalitsuse tasandil.

Lahendused (Santiago jt 2016):

- Koolivõrgu planeerimine peab põhinema sotsiaalsetel aruteludel ning ei saa olla vaid tehniline protsess. Piirkondlikest erinevustest tulenevalt tuleks tõhusa koolivõrgu planeerimisel lähtuda maakonna või piirkonna vaatest ning eesmärk peaks olema koolivõrgu kujundamise ja planeerimise piirkonnakesksus. Keskvalitsus võiks koolivõrgu planeerimist korraldada piirkondlike planeerimisüksuste kaudu, mille tegevusse kaasatakse kõikide partnerite esindajad (omavalitsused, erakoolide esindajad, piirkonna tööandjate esindajad ning riigiasutuste ja maavalitsuste esindajad) ning mis seob koolivõrgu planeerimist ka piirkonna regionaalarengu protsessidega. Samuti peaks piirkondlik planeerimine soodustama ulatuslikumat horisontaalset koostööd omavalitsuste, eriti väikeste omavalitsuste vahel.

6 1-2,04  
7 1-1,12

- Omavalitsuste koostöö peab paranema. Omavalitsuste koostöö võiks hõlmata põhikoolide ühist haldamist, transporditeenuste parandamist, mitmesuguste rajatiste ühist kasutamist, ühiseid hankeid, koolide ühist hooldust, spetsialistide teenuste kättesaadavuse parandamist, õpetajate jagamist jms.
- Kohalike omavalitsuste võimekuse parandamiseks võiks omavalitsustele pakkuda koolitusprogramme, mille eesmärk on parandada omavalitsuste personali oskusi hinnata hariduse kvaliteeti (mh oskust tõlgendada koolide tulemusnäitajaid), hallata koolivõrku, parandada suhtlus- ja läbirääkimisoskusi ning kooli arengu hindamiseks ja planeerimiseks vajalikke pädevusi, parandada eelarve planeerimiseks ja personali haldamiseks vajalikke teadmisi. Lisaks koolitustele võiks omavalitsustel olla võimalik vajaduse korral pöörduda hariduse valdkonna nõunike poole. Sellised nõunikud võiksid olla koondunud näiteks Rajaleidja keskustesse.

Ka Eesti regionaalarengu strateegia 2020 viitab, et kohaliku tasandi hariduskorralduse arengut pärsvivad arenguprioriteetide lühiajalisus ning omavalitsuste vähene koostöö. Haridusvaldkonna juhtimisoskust parandavatest koolitustest võiks tõenäoliselt olla palju kasu, kuid omavalitsuse võimekuse puudulikkus tuleneb sageli hoopis inimressursside vähesusest. Riigikontrolli (2016) analüüside järgi on omavalitsuste vähese võimekuse põhjus selles, et sageli tuleb ühel töötajal hakkama saada mitme eri valdkonna ülesannetega. Väikeste omavalitsuste olukorra teeb Riigikontrolli hinnangul veelgi raskemaks see, et ka väljakutsed, millega silmitsi ollakse, on enamasti keerulisemad – sobivate õpetajate leidmine, õppekavaväliste tegevuste ja tugiteenuste pakkumine, koolivõrgu korrastamine, õpilastranspordi korraldamine jmt. Olukorras, kus meil on palju väikesi omavalitsusi, kus juhtimisega seotud töötajate hulk on väga piiratud, ei lahenda ainult koolituste pakkumine tõenäoliselt probleemi. Ka hariduse valdkonna nõunike poole pöördumise võimalus oleks kahtlemata omavalitsustele toeks, kuid omavalitsuste väiksusest tingitud töötajate vähesust ja sellest tulenevaid kitsaskohti ei lahendaks ka see.

Kahtlemata, on lisaks horisontaalsele koostööle koolivõrgu korrastamisel suure väärtusega ka vertikaalne koostöö, mille olulisusele OECD viitab. Piirkondlike koolivõrgu planeerimisüksuste loomise idee on iseenesest hea. Kas tänu selliste üksuse loomisele koolivõrgu korrastamine kiireneks, on kaheldav, sest koolivõrgu küsimustes kokkulepetele jõudmine on väga keeruline. Koolivõrgu küsimus on sageli olnud üheks kriitiliseks teguriks, mis on omavalitsuste liitumist takistanud, sest liitumisjärgses koolivõrgus ei ole suudetud kokkuleppele jõuda (Pöder jt 2014). Nagu juba mainitud, on koolivõrgu korrastamist mõjutavad tegurid pigem emotsionaalsed kui ratsionaalsed.

Ressursside jagamine erinevate koolide vahel toimub kindlasti mingil määral ka täna. Näiteks töötab füüsika õpetaja nii oma kodukoolis kui ka naabervalla koolis, kuid tegu võib olla pigem õpetaja enda initsiatiiviga, et oma töökoormust suurendada. Puudub ülevaade sellest, kuidas süsteemne ja levinud on koolide vahel ressursside jagamine. Kindlasti on ressursside jagamine oluliselt lihtsam koolide vahel, kellel on sama pidaja, kuid ka omavalitsuste vahelist ressursside jagamist tuleks toetada ja võimaluse korral edendada.

Näiteid maailmast (Pont, Nusche, Moorman 2008):

*Belgia flaami kogukond* – koolikogukonnad on loodud vabatahtliku koolidevahelise partnerluse alusel. Eesmärgiks on ühendada õpetajaskond, IKT võimalused ja ressursihaldus.

*Prantsusmaa* – koolidevahelise koostöö arendamiseks, mh ühiste materiaalsete ja inimressursside ühtseks juhtimiseks on loodud koolide liidud.

*Korea* – väikesed koolid teevad koostööd õpetajate vahetamisel, õppekava väljatöötamisel, arendavates ühistegevustes ja õppevahendite integreeritud kasutamisel, ületamaks oma väiksusest tulenevaid probleeme.

*Uus-Meremaa* – mitmetest koolidest koosnevad ühendatud koolid, mis põhinevad geograafilisel asukohal ja ühistel huvidel.

*Põhja-Iirimaa* – algkoolile järgnevad kooliastmed jagavad omavahel õppeaineid, eesmärk pakkuda kohalikul tasandil paremat õppeainete valikut.

## 4.4 Piirid erakoolide asutamisel ja avalikest vahenditest rahastamisel

**Seada erakoolide rajamise ja nende avalikest vahenditest toetamise eelduseks kvaliteedinõuded, vajadus uute koolide järele peab olema põhjendatud. Eraalgatuste rahastamise otsused peavad sõltuma vajaduse analüüsist ning kvaliteedihindamisest. Kaotada erakoolide rahastamise eelises, milleks vähendada eraldatavat haridustoetust erakoolile makstava õppemaksu võrra, keelata erakoolidel õppemaksu küsimine või kaotada kohalike omavalitsuste kohustus osaleda erakoolide tegevuskulude katmises.**

Erakoolide avalikest vahenditest rahastamine (riikliku haridustoetuse ja tegevuskulude katmises osalemise kaudu) on laiendanud koolivalikut, soodustanud

erasektori osalemist hariduses ja suurendanud erinevaid pedagoogilisi lähenemisi kasutatavate õppeasutuste hulka. Kuigi 2011. aastal jõustunud erakooliseaduse muudatusest tulenev helde erakoolide rahastamine avalikest vahenditest suurendab valikuvõimalusi haridussüsteemis, töötab see vastu koolivõrgu korrastamise eesmärkidele ja soodustab ebavõrdsust, koondades kokku nii sotsiaalse kui ka rahalise kapitali.

Probleem (Santiago jt 2016): Olukorras, kus koolivõrgu korrastamine on väga oluline, luuakse tänu soodsale riiklikule toetussüsteemile erakoole aina juurde. Uutes erakoolides on valdavalt väikesed klassid, mis tõstab hariduse kulukust. Puuduvad tõendid, et kulude kasvuga oleks kaasnenud õpilaste õpitulemuste paranemine.

Praegune olukord on praktikas võrdeline jõukamate majapidamiste subsideerimisega, makstes teenuste eest, mille eest nad muidu peaksid rohkem maksma ning andes neile võimaluse koolivaliku egiidi all soodsatel tingimustel avalikust haridusest loobuda. Selline olukord tõstatab tõsisid õigluse küsimusi ja loob pikemas perspektiivis kvaliteediprobleeme, sest aktiivsemad vanemad ja nende lapsed liiguvad avalikust koolivõrgust ära. Lisaks loob olukord, kus õppemaksu küsivatele erakoolidele eraldatakse toetust samade põhimõtete alusel kui munitsipaaloolidele, erakoolidele konkurentsieelise.

Lahendused (Santiago jt 2016): Uute koolide rajamise ja riikliku toetamise eeldus peab olema kvaliteet ning vajadus uute koolide järele peab olema põhjendatud. Eraalgatuste rahastamise otsused peavad sõltuma vajaduse analüüsist ja kvaliteedihindamisest. Kasutatavate vahendite hulk õpilase kohta peaks olema sarnane nii era- kui ka avalikes koolides. Seetõttu peaks keskvalitsus kaaluma, kas erakoolide toetamisega avalikest vahenditest peaks samadel alustel jätkama. Üks võimalus on vähendada eraldatavat haridustoetust erakoolile makstava õppemaksu võrra. Alternatiiv on jätkata haridustoetuse eraldamisega samadel alustel, kuid keelata erakoolidel küsida õppemaksu. Kõige lihtsam lahendus oleks kaotada nõue, mille järgi kohalikud omavalitsused on kohustatud osalema erakoolide tegevuskulude katmises.

Nagu ka OECD viitab, on pentsik olukord, kus omavalitsustele on seatud kõrged ootused koolivõrgu korrastamise osas, soosides samas helde rahastamise

abil uute ja sageli väga väikeste erakoolide teket. Samuti on omavalitsuste suhtes olnud ebaõiglane, et neil ei ole olnud täielikku otsustusõigust oma territooriumil aset leidvate koolivõrgu muutuste üle. Omavalitsustel on olnud kohustus tagada kõigile rahvastikuregistri järgsetele koolikohustuseas olevatele lastele koht KOV koolis ning samal ajal on omavalitsused olnud kohustatud osalema ka erakoolide tegevuskulude katmises. Ka omavalitsusi koondavate liitude seisukoht on, et omavalitsusel peab olema oma territooriumil koolivõrgu kujundamisel otsustusõigus ning kooli asutamise peaks eelnevalt kooskõlastama ka omavalitsusega, mille territooriumil soovitakse tegutsema asuda<sup>8</sup>.

Ehkki rahastamissüsteemi muutmise suunas hakati liikuma juba 2014. aastal, on protsess erakoolide kasvava kogukonna suure vastuseisu ja poliitiliste lahkkelide tõttu olnud väga aeglane. Lahendusena valiti tee, mida ka OECD eksperdid pakuvad ühe alternatiivina ja peavad kõige lihtsamaks lahenduseks – kaotada omavalitsuste kohustus osaleda erakoolide tegevuskulude katmises. See muudatus suurendaks oluliselt omavalitsuste otsustusõigust ja vähendaks süsteemi ebavõrdsust.

2016. aasta suvel jõustunud erakooliseaduse muudatuse kohaselt on erakooli tegevusloa taotlemisel vaja ka loodava kooli asukohajärgse kohaliku omavalitsuse ja maavanema kirjalikku arvamust. 2017. aasta alguses jõustuva erakooliseaduse muudatuse kohaselt osaleb kohalik omavalitsus erakooli tegevuskulude katmisel vaid siis, kui leiab, et erakool on vajalik hariduse kättesaadavuse või mitmekesisuse tagamiseks.

Lähtuvalt tehtud seadusemuudatustest oleme osaliselt OECD soovitusi arvesse võtnud, kaotades KOVide kohustuse osaleda erakoolide tegevuskulude katmisel. Samuti on edaspidi tegevusloa taotlemisel vajalik KOVi arvamus, kuid seaduses puudub viide, et tegevusloa saamiseks peaks KOV erakooli loomise heaks kiitma ehk sisuliselt KOVil oma territooriumi koolivõrgu osas täielikku otsustusõigust siiski endiselt ei ole. Nii KOVi kooli loomisele veto seadmise õigus kui ka OECD poolt soovitatav kooli asutamisele miinimum õpilaste arvu nõude kehtestamine oleksid väga tõhusad meetmed, takistamaks väga väikeste uute erakoolide teket, kuid see oleks vastuolus Eesti ettevõtlusvabaduse põhimõtetega.

<sup>8</sup> Eesti Linnade Liidu kooskõlastuskiri Erakoolide seaduse muutmise seadusele; <http://eelvoud.valitsus.ee>



## 5. Kokkuvõtteks

Koolivõrgu korrastamise vajadus on olnud ilmne juba enam kui kümme aastat ning selle hädavajalikkus on praeguseks mõistetav kõigile osapooltele. Haridus- ja Teadusministeeriumi koolivõrgu korrastamise vajadust rõhutavad seisukohad on saanud kinnitust ja tuge nii siseriiklikelt analüüsidest kui ka värskest Eesti haridussüsteemi efektiivsust käsitlevast OECD raportist.

Seni koolivõrgu korrastamise soodustamiseks keskvalitsuste poolt kasutatud meetmed on olnud võrdlemisi pehmed ning siiani on kasutatud peaaegselt positiivseid ajendeid, et omavalitsusi aktiivsemalt tegutsema suunata. Senise strateegiaga kaasnenud muutused on olnud aeglased. Endiselt on haridussüsteemis võrdlemisi suur hulk väikseid ja väga väikseid gümnaasiume. Kaasaegset õpikeskkonda ja valikuid pakkuvate riigigümnaasiumide loomise taustal on kurb, et endiselt jätkavad tööd gümnaasiumiastmed, kus kolme klassi peale kokku on 19, 16 või 12 õppurit. Uute riigigümnaasiumide õppekohad ei ole samal ajal täidetud täies mahus.

OECD eksperdid rõhutavad, et koolivõrgu korrastamise kõige olulisem ajend peaks olema hariduse kvaliteet ehk keskendumine peaks eelkõige koolivõrgu korrastamisega kaasnevatele võimalustele parandada kvaliteeti ja haridusvalikuid. Seni tundub, et aruteludes on liigselt keskendunud transpordi- ning finantsküsimumustele. Tõenäoliselt on liigselt takerdunud ka emotsioonidesse.

Mitmed OECD seisukohad kinnitavad, et valitud lähenemised on õiged – oleme algatanud seadusemuudatused, et muuta vastutuse jagunemist keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel selgemaks. Samuti on muudetud erakoolide avalikest vahenditest rahastamise süsteemi.

OECD eksperdid rõhutavad, et täna paiknevad vastutus ja võimekus koolivõrku korrastada erinevatel tasanditel – omavalitsustel on kohustus, keskvalitsusel võimekus. OECD poolt pakutavad viisid riigi jõulisemaks sekkumiseks tunduvad meie senise poliitika taustal radikaalsetena, ent ehk oleks aeg kaaluda ka jõulisemate meetmete kasutusele võtmist. Ka omavalitsuste väljaütlemissed ning omavalitsusi koondavate liitude seisukohad peegeldavad soovi keskvalitsuse suurema sekkumise järele.

# Kasutatud kirjandus

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS). <http://www.ehis.ee/>

Eesti Linnade Liit, kooskõlastuskiri erakoolide seaduse muutmise seadusele. <http://eelhoud.valitsus.ee>

Eesti Linnade Liit, kooskõlastuskiri haridusseaduse eelnõule. <http://eelhoud.valitsus.ee>

Eesti Maaomavalitsuste Liit, kooskõlastuskiri haridusseaduse eelnõule. <http://eelhoud.valitsus.ee>

Eesti regionaalarengu strateegia 2020. (2013). Tallinn: Siseministeerium.  
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-2020.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)

Haljaste, K.-L., Noorkõiv, R. (2015). *Harjumaa koolivõrgu analüüs riigigümnaasiumite rajamiseks perioodil 2015–2023*. Tartu: Geomedia

Haridus- ja Teadusministeerium (2015). *Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Kitsing, M. (2012). Haridussüsteemi iseloomustavad karakteristikud. Mikk, J., Kitsing, M., Must, O., Säälilik, Ü., Täht, K. (Toim), *Eesti PISA 2009 kontekstis: tugevused ja probleemid* (lk 39–46). Tartu.

Must, O., Täht, K. (2012). Riikide, koolide ja õpilaste erinevused PISA tulemustes: mitmetasandiline analüüs. Mikk, J., Kitsing, M., Must, O., Säälilik, Ü., Täht, K. (Toim), *Eesti PISA 2009 kontekstis: tugevused ja probleemid* (lk 9–39). Tartu.

Noorkõiv, R., Ristmäe, K. (2014). *Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013: meetodika ja tulemused*. Tartu: Geomedia.

OECD (2016). *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed*, PISA. OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>

Pont, B., Nusche, D., Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*. OECD Publishing; Paris.

Pöder, K., Vesti, A., Kirss, L., Lauri, T. (2014). *Eesti põhikooli- gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020*. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis.

Riigikontroll (2014). *Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2013.–2014. aastal: Riigikontrolõri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule*. Tallinn: Riigikontroll.

Riigikontroll (2016). *Ülevaade riigikogule: omavalitsuste auditites tehtud olulisemate soovitude täitmise ülevaade*. Tallinn: Riigikontroll.

Santiago, P., Levitas, A., Radó, P., Shewbridge, C. (2016). *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016. OECD Reviews of School Resources*. Paris: OECD Publishing.

Statistikaamet (SA). <http://pub.stat.ee/>

Valk, A., Silm, G. (2015). *Haridus ja oskused: PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 6*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.