

# ÜLDHARIDUSKOOLOIDE VÕRGU KORRALDAMINE

Lühikokkuvõte

Tallinn, aprill 2005

Poliitikauringute Keskus PRAXIS

# Sissejuhatus

## Töö teostamise taust

Koolivõrk tervikuna peab tagama õppijate põhivajaduse – võimaluse kujuneda informeeritud ja teadlikeks kodanikeks, kes on suutelised iseseisvalt analüüsima ja otsustama globaalses maailmas – rahuldamise. Koolivõrgu ümberkujundamine peab lähtuma demograafilise olukorra muutusest, arvestama regionaalarengu vajadusi, tagama õppijatele võrdsed kvaliteetse hariduse omandamise võimalused, olema tasakaalustatud ja kõiki erinevaid asjast huvitatud osapooli informeeriv ning kaasav.

Eesti üldhariduse koolivõrgu kaardistamise aluseks saab võtta demograafilise situatsiooni, kohalikes omavalitsustes tehtud arengukavad ja maakondade arengukavade lähtekohad ning nõuded, millele peaks vastama üldhariduskool, kus hariduse kättesaadavus ja kvaliteet on tagatud igale õpilasele. 2003. aastal alustasid maavalitsused maakonna tasandi koolivõrgu arengukavade koostamist. Aprillis 2004 ei olnud aga ükski maakond oma hariduse arengukava kinnitanud ega Haridus- ja Teadusministeeriumile esitanud. Ka 2005. aasta aprillis ei olnud kõigil maakondadel hariduse arengukavu, kuigi kõigis maakondades tegeldakse küllaltki aktiivselt koolivõrgu tuleviku küsimustega. Kavade koostamine on takerdunud ja sellest tulenevalt on käesoleva töö koostamise lähtematerjal maakondadest väga erineva tasemega.

Õpilaste arvu vähenemine ja munitsipaalkoolide õpilaspõhine finantseerimine riigieelarvest on viinud olukorrani, kus õppida soovijale reeglina vaba koht leitakse, hoolimata õppija elukohast. On tõenäoline, et lapsevanemad soovivad oma järeltulijad varakult üle viia väheneva õpilaste arvuga koolist vähemalt püsiva õpilastega arvuga kooli, kus ei ole karta kahanevatest ressurssidest tulenevat õppe kvaliteedi langust. Õpilaste koolirände alusel saab väita, et otsustades suurema keskuse kooli kasuks, valitakse kooli sageli ka selle järgi, kas seal on olemas kõik üldhariduse 12 klassi.

„Hea kool” on eelkõige emotsionaalne hinnang, mis peegeldab otsustaja personaalset suhet oma kooli, klassikaaslastesse, õpetajatesse ning koolis omandatud teadmisesse ja oskusesse, mille omandamine võis õpilasena raske olla, kuid mida aastate möödudes üha enam väärtustatakse. Just hinnangu emotsionaalsest ja subjekttiivsest tagapõhjast tulenevalt on „Hea kooli” defineerimine formaalsete indikaatorite abil keeruline ega väljenda iga õpilase jaoks olulist hariduslikku lisandväärtust, mis teeb kooli heaks just selle õpilase jaoks. Formaalsed normid – nt õpilaste ja klassikomplektide arv, õpetajate/õpilaste arvu suhe, õppekava läbimiseks tarvilikud tingimused, kõigi õpilaste jaoks õppeprotsessis vajalike inimeste kaasatus ja optimaalse õppekeskkonna (õppekabinetid jm) olemasolu, huvihariduse võimalused – täitmine ei garanteeri automaatselt iga õppija jaoks parimaid õppetulemusi. Selle kinnituseks on puudulike hinnete rohkus, suur klassikursuse kordajate ja koolist väljalangejate arv.

Metoodika leidmine „Hea kooli” defineerimiseks osutus käesolevas töös keerulisemaks kui ülesande püstitusel seda eeldada suudeti. Põhiliselt kasutati „Hea kooli” sisu lahtimõtestamisel erinevate uurimisgruppide tulemusi, mida tutvustati mitmetel seminaridel erinevatele töörühmadele seisukoha võtmiseks. Intensiivsete arutelude tulemusena jõuti konsensuseni „Hea kooli” kriteeriumide ja neid kriteeriume avavate väidete osas. Hinnang väidete kehtivusele konkreetses koolis koolikogukonna erinevate osapoolte (õpilased, õpetajad, lapsevanemad, kooli hoolekogu, vilistlased, koolipidaja ja kohaliku kogukonna esindajad) poolt annabki koondpildi kooli headusest.

## Töös kasutatud lähteandmed

Uuring tugineb 2000. aasta rahvaloenduse, registri „Eesti Hariduse Infosüsteem” õpilaste, üliõpilaste ning arst-residentide alamregistri **üldhariduskoolide õpilaste registri** (edaspidi õpilaste register), **riikliku statistika, rahvastikuregistri** ja **pedagoogide registri** andmetele.

Andmete kasutamisel ilmnedid mitmed probleemid. Üldistatult olid need puudulikud ning ebatäpsed andmed. Andmete puudulikkusel on kaks peamist aspekti, ühelt poolt on teadmata üksikute tunnuste väärtused, teisalt ei hõlma registrid kõiki objekte, st kirjeid on puudu. Samamoodi on andmete ebatäpsusel mitmeid põhjuseid, nt andmete kogumis- või sisestusvead, erinev täitmisviis. Hulgaliselt küsitavusi tõi välja õpilaste registri andmete kõrvutamine rahvastikuregistri andmete ja riikliku statistikaga. Käesolevat analüüsi koostades oli suurimaks probleemiks sama kooli andmete võrreldavuse tagamine aastate lõikes, nt tuli arvesse võtta õppeasutuse muutunud nimi või kood, kohalike omavalitsuste ühinemised. Teiseks aga unikaalsete identifikaatorite puudumine, mis erinevate andmebaaside sidumist raskendas. Täpsem ülevaade andmete kasutamisel ilmnunud probleemidest on andmete kirjelduse lisas.

Kuna riikliku statistika andmed on kogutud kooli-, õpilaste registri andmed aga õpilasepõhisena, võimaldavad viimased teha põhjalikumaid analüüse. Käesolevas töös on üldjuhul aluseks riikliku statistika ametlikud andmed, kuid küsimustes, kus vajalikuks osutus õpilasepõhine andmestik (nt õpilaste (pendel)rände analüüsid, elukoha kaugus koolist), on aluseks võetud õpilaste registri andmed.

## **Kvaliteetse hariduse kättesaadavus**

### **Hariduse kvaliteet**

Meie igapäevaelus on sõnapaar – hariduse kvaliteet – muutunud nii tavaliseks, et kui korraks peatuda ja küsida, mida see tähendab, siis jääb nii mõnigi vastaja küsijale üllatunud näoga otsa vaatama enne, kui sõandab oma arusaama hariduse kvaliteedist selgitada. Kuigi hariduse kvaliteet ei ole iseenesest mingi uus mõiste, on seda defineerida keeruline, sest kvaliteedi iseloom on koos inimestega ajas muutuv.

Hariduse kvaliteeti saab hinnata erinevatest vaatenurkadest: jälgides õpetamise ja õppimise protsessi, optimeerides kulutusi või haridusnõudlust, hinnates õppeprotsessi ja organisatsiooni võimaluste vastavust ning vastavusest kasusaaja soovidele. Kvaliteedist rääkides anname seega hinnangu mingi tegevuse või tulemuse vastavusest hindaja (kasusaaja) soovile ja kasutada olevale ressursile.

**On kaks hariduse kvaliteeti iseloomustavat aspekti, mille esile toomine rõhutab kvaliteedi jälgimise ja hindamise erilist tähtsust:**

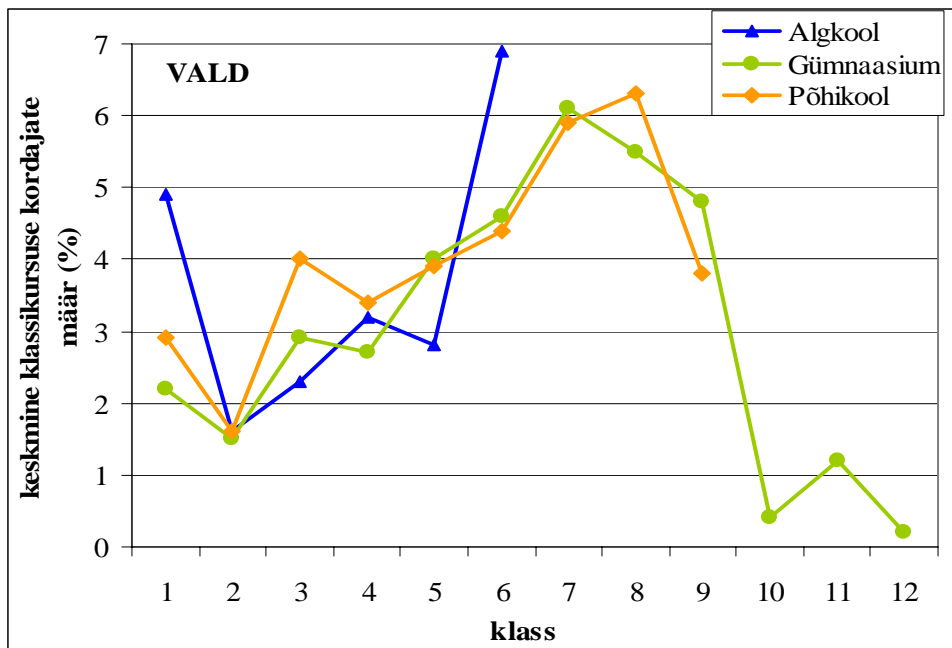
- **kas iga laps jõuab kooli, et omandada seadusega ettenähtud kohustuslik haridus;**
- **millised valikuvõimalused haridustee jätkamiseks annab omandatud põhiharidus.**

Iga inimese käekäigu täiskasvanuna määrab paljuski see, kas on olemas piisav baas edasiseks õppimiseks ja õppida tahtmiseks ning milliseid võimalusi omandatud baasteadmised haridustee jätkamiseks annavad. Seega on kvaliteetse hariduse nõudlejal eelkõige soov omandada sellise kvaliteediga haridus, mille baasilt oleks võimalik oma õpinguid jätkata soovitud valdkonnas ja tasemel. Ainult sellisel juhul, kui õppija laiendab õppides pidevalt oma võimalusi uute teadmiste ja oskuste omandamiseks, saame väita, et tegemist on kvaliteetse haridusega ja elukestev õppimine saab muutuda harjumuseks.

Haridussüsteemis osalejate rollide kihilisus ning olulised erinevused õppeprotsessis osalevate ja kaasatud isikute (õpetaja, õpilane, lapsevanem) vahel eriti põhihariduse tasemel (näiteks õpetaja-õpilase suur vanusevahe) annavad võimaluse vastutuse ja mure hajutamiseks. Õpiraskuste ilmumise mitte õigeaegse märkamise korral saamegi tulemuseks haridusliku kihistumise pikemas perspektiivis.

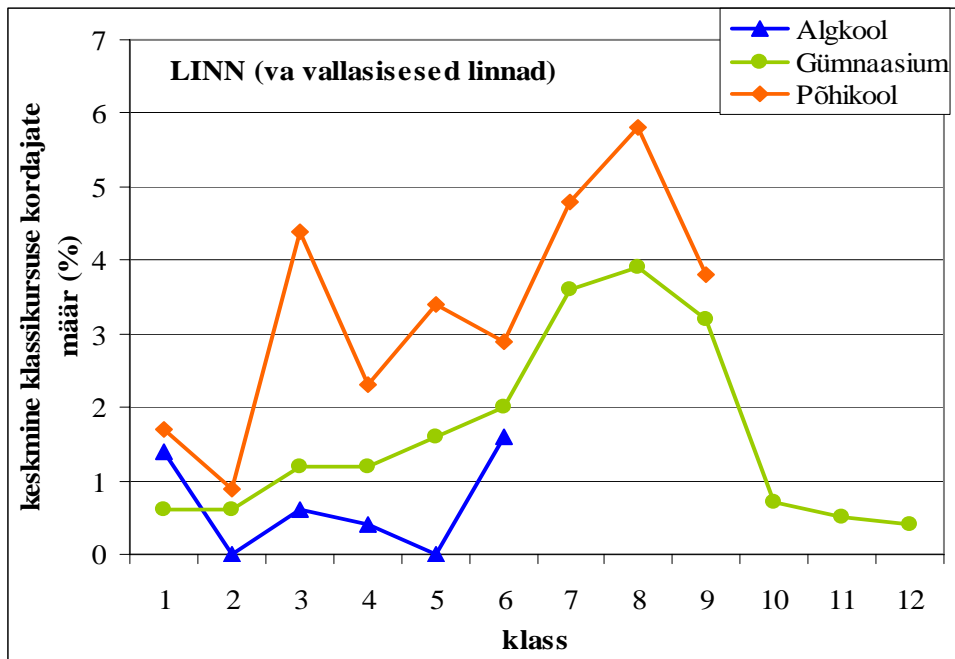
Analüüsid ühte kõige lihtsamat ja tavalisemat indikaatorit, klassikursuse kordajate määra, mis kirjeldab õppeaasta tulemust õppija jaoks, ja seostada seda õppimise ja õpetamise kvaliteediga, siis nagu joonistelt 1.1.1 ja 1.1.2 näha on, ei saa vähemalt 2002/2003. õa tulemustega III kooliastmes küll rahul olla.

Keskmine klassikursuse kordajate määr valdades asuvates põhikoolide 8. klassides ulatub 6,3%-ni ja gümnaasiumide 7. klassides 6,1%-ni õppijate arvust, linnades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub 5,8%-ni. Arvestades, et need on keskmised arvud, siis tähendab see seda, et leidub koole, kus need näitajad on veel halvemad. Selliste näitajate olemasolu osutab väga oluliste ressursside – aja ja raha – mitteotstarbekale kasutamisele, millel ei ole midagi ühist kvaliteetse õppetöö korraldusega. Kõige paremini teavad selliste nähtuste põhjusi need, kes iga päev klassis koos on – õpilased ja õpetajad. Kuna nähtus ei ole iseloomulik mitte ainult nimetatud klassidele, vaid nendes oli klassikursuse kordajate määr kõige kõrgem, siis nagu nendelt joonistelt näha, on tegemist siiski tunduvalt enamate klasside probleemiga. Tõenäoliselt on põhjus lihtne – koostöö õpilaste, õpetajate ja lastevanemate vahel ei suju, hoolivust ei jätku ja lihtsam on probleemi lahendamist edasi lükata. Tulemuseks väga sageli koolikohustuse ea lõppemine enne, kui põhiharidus omandatud.



**Joonis 1. Keskmine klassikursuste kordajate osakaal õppijate arvust valdades klassiti 2002/2003. õa**

Allikas: väljavõte puhastatud riiklikust statistikast



**Joonis 2. Keskmine klassikursuste kordajate osakaal õppijate arvust linnades klassiti 2002/2003. õa**

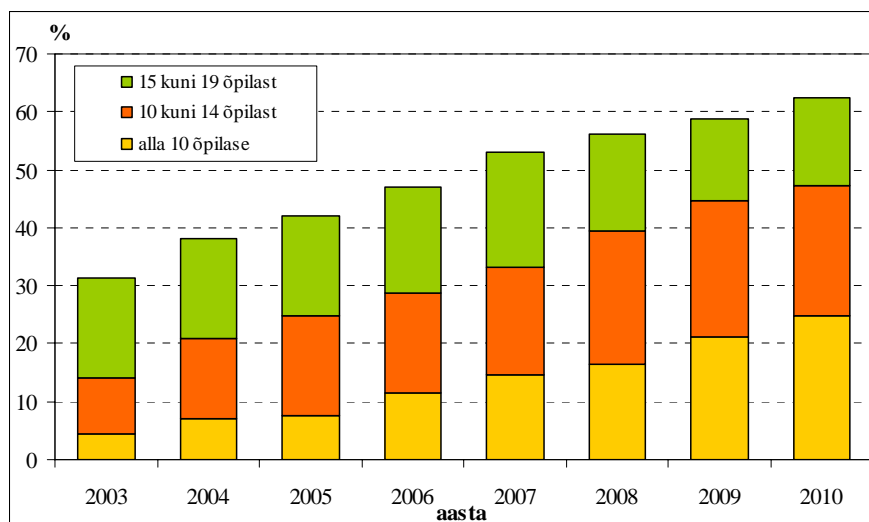
Allikas: väljavõte puhastatud riiklikust statistikast

Seda, kui palju on klassikursuse kordamine seotud õppimisvõimaluse võrdse kättesaadavusega – nii asukoha kui vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajate olemasolu mõttes – ei ole meie käsutuses olevate andmete põhjal võimalik välja selgitada. Küll aga osutavad indikaatorite sellised väärtused tõsistele probleemidele hariduskorralduses. Seega tuleks kogu koolivõrgu toimimist hinnata kvaliteedi tagamise seisukohast ja koolivõrgu optimeerimisel lähtuda eelkõige kvaliteetse hariduse omandamise võimaluste loomise vajadusest.

**Võibki olla, et olukorras, kus õppeprotsessi kvaliteeti iseloomustavad indikaatorid osutavad tõsistele probleemidele ja õpilaste arv väheneb, on kätte jõudnud õige aeg radikaalsete otsuste tegemiseks koolivõrgu korrastamisel.**

## Demograafiline potentsiaal

Kui aastal 2003 oli nende linnade/valdade osatähtsus, kus VII klassis õppijate keskmine arv kooli kohta oli alla 10 õpilase, vähem kui 5%, siis aastaks 2010 tõuseb nende osatähtsus juba veerandini linnade/valdade üldarvust (vt joonis 1.2.1). Arvestades võimalikke muutusi näiteks maa-linn rände intensiivistumises ja seades “ohutsooni” kriteeriumiks vähem kui 15 õpilast kooli kohta (kus tegelikult võib samuti tulevikus ühes klassis õppida alla 10 õpilase), on selliseid koole 2010. aastal juba ligi pooled; vähem kui 20 õpilasega aga ligikaudu 2/3 – enamik maakoole ja väikelinnade koole.



**Joonis 0.1. Põhikooli omavate linnade/valdade arvu jagunemine seal elavate 13-aastaste arvu järgi, %**

Eelnevast järeldub otseselt vajadus üle vaadata olemasolev koolivõrk nii piirkondlikult kui riigi tasandil ja teha vajalikud otsused koolivõrgu optimeerimiseks, et õppimisvõimaluste kättesaadavus oleks tagatud kõigile lastele olenemata nende elukohast.

## Valikuvõimalused

Töös kirjeldatud demograafiline seis, olemasolev koolivõrk, kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate olemasolu koolides, piirkondade ebaühtlane arengupotentsiaal ja lapsevanemate poolt tehtavad valikud lastele õppimisvõimaluse leidmisel annavad igäiks erineva kaaluga signaale olukorrast haridussüsteemis ja võimalustest omandada sellised teadmised ja oskused, millele noor inimene saab rajada oma haridustee pärast põhihariduse omandamist.

Üha enam on selge, et põhihariduse omandamise käigus saadud oskused ja teadmised, kas avardavavad või kitsendavad jätkuhariduse omandamise võimalusi. Nii peavad varakult enne uue kooliaasta algust tuhanded lapsevanemad langetama otsuse, et leida parim kool oma lastele õpingute alustamiseks või jätkamiseks. Õpilaste rände analüüs näitas, et üha enam tehakse koolitee alustamisel otsuseid lähtudes sellest, kas samas koolis on võimalik lõpetada ka gümnaasiumiaste. Tänapäevane koolikorraldus soosib otsuse langetamist ka kodust kaugema, kuid üldhariduse täistsükli – 12 klassi – omava kooli kasuks, vähendades nii kodule lähedase kooli esimeste kooliastmete õppijate arvu. Selliselt otsustades on lapsevanemate käitumises teatud vastuolu – kui ühelt poolt soovitakse, et laps oleks klassis, mis ei oleks väga suur (ka 24 õpilast klassis on peetud paljaks), siis ei kõhelda lapse saatmisel konkureerima „suurde” kooli, kus õpilaste arv klassis küünib üle lubatud ülempiiri.

Viimase kümne aasta jooksul on erinevate osapoolte juhtimisel tehtud pingutusi, et jõuda riigi tasandil kokkuleppele üldhariduse sisu ja korralduse põhiküsimustes. Seni on konsensus leidmata ja sellest tulenevalt ka vastuolulised käitumisviisid võimalikud. Selles olukorras on asutud maakondlike hariduselu kajastavate arengukavade koostamisele, mille käigus on hakatud analüüsima piirkonna vajadusi ja võimalusi noortele parimate õppimisvõimaluste loomisel.

# Maakondade haridusstrateegiad<sup>1</sup>

## Üldised hariduskorralduslikud põhiseisukohad koolivõrgu osas

Koolivõrgu arengukavade analüüsisist selgub, et koolivõrgu korrastamise kava peamiseks lähtealuseks on rahvastikuandmed. Eelkõige on tegemist õppijate arvu ekstrapoleerimisega kooliti hetkeolukorrast lähtuvalt aastani 2010. Üldjuhul eeldatakse, et kooli esimesse klassi minevate laste arv on otseselt määratletud koolipiirkonnas/omavalitsuses sündinute arvuga. Rahvastiku rändekomponent on valdavalt vaatluse alt väljas. Sellise käsitluse tulemuseks on lühiajaline haridusprognoos, mis ei arvesta rahvastiku liikumise ruumiliste aspektidega kaasnevaid tagajärgi koolivõrgule. Töodes kasutatud lähenemisviis ei võimalda üle-Eestilist usaldusväärset koolivõrgu pikaajalist kavandamist. Viimase tarvis on vajalik rahvastiku-protsessi erinevate komponentide pikaajaline prognoos, mis on seotud ettekujutusega Eesti asustussüsteemi võimalikust tulevikust. Kuna koolivõrgu arendusiniitsiatiiv lasub kohalikul ja regionaalsel tasandil, siis ühe või teise kooli jätkusuutlikkus sõltub paljuski kohalikest omaalgatusest. Seejuures on oluline, et riik määratleks omapoolsed regionaalpoliitilised toetused piirkondade arengu kiirendamiseks lähtuvalt tasakaalustatud regionaalarengu põhimõttest. Võib oletada, et lähiaastatel leiavad aset ka märkimisväärsed muutused kohalike omavalitsuste haldusjaotuses. Uute administratiivpiiride kehtestamine toob kaasa seniste kooli teeninduspiirkondade ülevaatamise vajaduse, mis senisele rahvastikupõhisele koolivõrgu kavandamisele lisab kindlasti majanduspoliitilised ja juhtimisalased tahud. Kuivõrd viimatinimetatud aspekte maakondade koolivõrgu kavandamisel on arutatud, on töödest reeglina raske välja lugeda. Kuna tegemist on poliitiliselt väga sensitiivse teemaga, siis kodurahu huvides on mitmed maakondlikud koolivõrgu arengukavad pigem konservatiivsed, kui väljakutsetele radikaalseid lahendusi otsivad.

Positiivsena tuleb märkida, et koolivõrgu kujundamisel nähakse kohalike omavalitsuste piire ületavat koostööd. Ilmselt on koolivõrgu kujundamisel otstarbekas senisest enam tähelepanu pöörata tööjõuareale arvestavale käsitlusele, mis seob töö ja elukoha ning võimaldab haridusteenuse osutamist vaadelda varasemast märksa mobiilsemas keskkonnas (uuenenud liiklusoludes).

Kooli jätkusuutlikkuse näitajaid kõikides arengukavades ei käsitleta. Arengukavade koostajatel on erinevad lähenemisviisid (vt lisa 4.1 tabel 1), mistõttu koolivõrgu tuleviku prognoosimise läbitöötatuse aste on maakonniti väga erinev. Mitmed maakonnad on koolivõrgu tarvis esitanud vaid koolide nimekirja. Kooli jätkusuutlikkust käsitletakse arengukavades erinevalt – ühed eelistavad tuua esile protsessi (strateegilised tegevussuunad) ja teised püstitavad sihtväärtusi, mille poole hariduskorralduses püüelda. Kooli jätkusuutlikkust hinnatakse nii üldiste näitajatega kui ka spetsiifiliselt kooliastmete lõikes. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et arengukavad pole hästi võrreldavad, sest teema süsteemne käsitlus (maakondlike arengukava koostajatel ei ole ühtset metoodilist juhendit) ja üksmeel arengukavas esitatud näitajate suhtes, millised peaksid olema aluseks kooli jätkusuutlikkuse iseloomustamisel, puuduvad. On olukordi, kus sisult sama näitaja iseloomustamiseks kasutatakse hindamisel erinevaid väärtusi.

Järgnevalt esitatakse koond maakondlikes arengukavades kirjeldatud kooli jätkusuutlikkust iseloomustavatest näitajatest, mis demonstreerib seisukohtade erisusi.

---

<sup>1</sup> Erineva nimega dokumendid, mis kirjeldavad maakondade hariduskorralduse arengusuundi, üldharidusstrateegiaid või koolivõrgu korrastamise kavu.

## Järeldused maakondade hariduse arengukavadest

1. Koolivõrgu arengukavade koostamine ei ole lähtunud ühtsest metoodilisest käsitlusest, mis võimaldaks analüüsida komplekselt ja terviklikult muutusi Eesti haridussüsteemis, sh koolivõrgu tulevikku. Maakondlikud koolivõrgu arengukavad vajavad laiapõhjalist arutelu, et luua ühtne alus riigi terviku huve eesmärgistavaks koolivõrgu teadlikuks ümberkujundamiseks.
2. Kooli jätkusuutlikkuse määratlemisel domineerivad ülekaalukalt haridussüsteemi välised muutmisvajadused. Kesksel kohal on rahvastiku arvu muutusel põhinev lähenemine (seejuures on rände osa käsitletud väga tagasihoidlikult) ja selle tagajärgedest lähtuv koolide staatuse ümberhindamine või sulgemine. Kooli sisepotentsiaali analüüs ja paremate lahenduste pakkumine kvaliteetse õppimisvõimaluse haridusteenuse pakkumiseks osutamiseks eeldavad ulatuslikku koostööd asjast huvitatutega (näiteks naaberomavalitsuste ja koolijuhtide koostöö, avalik diskussioon riiklike meetmete rakendamiseks, ühistranspordi regionaalne korraldamine), leidmaks võimalusi kooli sulgemisest päästmiseks. Seejuures vajavad edasist läbitöötamist regulatsioonimehhanismid, mis ühelt poolt sätestavad riiklikud kohustuslikud normosad koolidele ja teiselt poolt koolide enda õigused iseregulatsiooni kehtestamiseks.
3. Koolivõrgu tuleviku kavandamisel lähtutakse olemasolevast haldus-territoriaalsest jaotusest, mis aga suure tõenäosusega teeb lähiaastatel samuti läbi märkimisväärsed ümberkorraldused. Arengukavades peetakse oluliseks, et igas kohalikus omavalitsuses on vähemalt üks kool (minimaalselt algkool). Kohalike omavalitsuste ühinemistest tulenevalt leiavad tõenäoliselt aset muutused kooli teeninduspiirkondades, eriti kui arvestada omavalitsuste kasvavat tähelepanu kooli ülalpidamiskulude arvestamisele, nõudlikkuse suurenemist õpetajatele ja koolijuhtidele, lastevanemate aktiivsuse kasvu, liiklusolude muutumist jms.
4. Kooli jätkusuutlikkuse iseloomustamiseks ühtne riiklik näitajate süsteem puudub, maakonna arengukavades on tegemist teema fragmentaarse käsitlusega.
5. Hea kooli ja kaasaegse koolivõrgu ühtseks mõistmiseks on oluline laiapõhjalise kokkuleppe saavutamine kriteeriumites. Kooli jätkusuutlikkust iseloomustavate näitajate arvulistes väärtustes arengukavade põhjal üksmeel puudub. Näiteks minimaalne õpilaste arv koolis/klassis on maakonniti erineva väärtusega. Teatud eripärad on objektiivsed ja seotud eelkõige kooli geograafilise asendiga (näiteks linn- ja hajaasustusalad (sh väikesaared)) ja kooli teeninduspiirkonnas õppijate õppekeelega (näiteks eesti ja vene õppekeel Narvas). Näitajate osas on võimalik kehtestada regionaalseid eripärasid arvestavaid erandeid, mis peaksid olema kaalutletud üleriigilise koolivõrgu kujundamise käigus (näiteks väikesaared).
6. Kooli jätkusuutlikkuse näitajad – nii kvantitatiivsed kui kvalitatiivsed – on sageli integraalse iseloomuga. Näiteks koolitee ajalise pikkuse määratluse puhul tuleks see seostada ka koolipäeva kogupikkusega, õppija arengu seisukohalt on talle oluline ühtaegu nii valikute olemasolu kui ka individuaalsete iseärasuste arvestamine jms. Koondnäitajate sihtväärtuste seadmisel peaks käsitlema ka nende ajalist perspektiivi, et kirjeldada soovitud arengusuundumusi ja luua koolides võimalus eneseteostuseks.
7. Koolivõrgu kavandamisel tuleb silmas pidada, et kool täidab ka olulisi sotsiaalseid funktsioone ühiskonnas. Kooli jätkusuutlikkuse määratlemisel on konkreetse kooli hindamisel oluline mõtestada ka tema piirkondlik taustsüsteem.
8. Koolivõrgu optimeerimisel tuleb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel saavutada ühisseisukoht kvaliteetse hariduse tagamise miinimumkriteeriumites. See annab riigile, koolipidajale ja koolile teadmise, millised on erinevate osapoolte kohustused ja



nende täitmiseks vajalikud ressursid. Oluline on määratleda soovitud saavutustaseme ajahorisont, et võimaldada osapooltel rakendada strateegilise planeerimise eeliseid püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Sellest lähtuvalt on konkreetsel koolil võimalik koostada pikaajaline arengukava, mis võtab arvesse haridussubjektide ootusi ja seada individuaalsed koolipõhised sihid õppimisvõimaluste tagamiseks, mis ei tohi jääda riiklikest miinimumkriteeriumitest allapoole.

## **Koolivõrgu optimeerimine**

### **Koolivõrgu optimeerimise põhjused ja eesmärgid**

Koolivõrgu korraldamine selliselt, et kõigil õppijail oleks parimad võimalused hariduse omandamiseks ja et seejuures oleks jälgitud ka efektiivsuse põhimõte, on tegelikkuses katse optimeerida koolivõrk nii riigi kui piirkondade tasandil.

Asudes koolivõrku optimeerima, peavad aga kõigil kaasatud osapooltel (nii keskvoimul kui kohalikul voimul) olema põhjused samad. Ainult sellisel juhul on võimalik kogu süsteemi terviklikult vaadelda ja leida parim seatud eesmärgist ja põhjustest tulenev lahendus.

Teades, milline on olemasolev situatsioon, millised on olulisemad mõjutegurid ülalloetletud indikaatorite väärtustele, saab nendest tulenevalt püstitada ümberkorraldustega kujundatavale koolivõrgule uued kvantitatiivsed eesmärgid.

<p><b>ENNE KOOLIVÕRGU OPTIMEERIMISELE – ÜMBERKORRALDAMISELE ASUMIST PEAKS ÜMBERKORRALDAJATEL OLEMA PÕHITEADMISED HARIDUSSÜSTEEMI HETKEOLUKORRAST JA SELGE VISIOON SELLE TULEVIKUST OLEMAS.</b></p>
--

### **Probleemid, mis koolivõrgu optimeerimisel vajavad erilist tähelepanu**

Koolivõrgu optimeerimine on protsess, mis tuleneb objektiivsetest vajadustest, aga puudutab samas ebamugavalt paljusid inimesi. Kõige esimesena puudutab see paljusid õpilasi ja nende vanemaid, kes peavad vajadusel ümberkorraldustest tulenevalt muutma oma elukorraldust, et lapsed jõuaksid kooli ja harjuksid uue kollektiiviga. Teiseks avaldab koolivõrgu optimeerimine küllalt suurt mõju õpetajate töökohtade olemasolule ja nende töökohtade asukohale. Sellest tulenevalt on võimalik, et ümberkorralduste kavandajad leiavad ägedaid muudatuste vastaseid, kes teevad kõik, et senine harjumuspärane olukord säiliks. Tõenäoliselt on nad inimesed, kes mõistavad küll ümberkorralduste vajalikkust üldiselt, aga see ei peaks puudutama nende peret või seda kooli, kus õpivad nende lapsed või töötavad nad ise.

Seepärast on oluline, et koolivõrgu optimeerimise tulemuslikkust selgitatakse väga konkreetselt erinevatele asjast huvitatud osapooltele (lapsevanemad, koolipere, kogukonna liikmed). Need selgitused peaksid olema toetatud hariduse kvaliteedi, kättesaadavuse paranemise, süsteemi tõhususe, ökonoomsuse ja turvalisuse paremaks muutumist kirjeldavate indikaatoritega.

Kindlasti peab ümberkorralduste kava sisaldama ümberkorralduste käigus tööd kaotavate õpetajate karjääriga seotud küsimused. See plaan peab sisaldama kava vabanevatele õpetajatele vajaliku täiendusõppe korraldamiseks, täpse ülevaate vajaliku kvalifikatsioonita õpetajatest, kelle kvalifikatsiooni on võimalik vastavusse viia enne muudatuste elluviimist ning valikukriteeriume uute õpetajate palkamiseks. Sellise kava olemasolu annab võimaluse

kõigile õpetajatele oma karjääri edasiseks kavandamiseks. Samas aitab kiiresti lahendada ka vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajate leidmist.

Õpilaste seisukohalt on olulised kõik küsimused, mis on seotud kooli jõudmisega ajalise normi piires. Koolitranspordi paindlik organiseerimine peab tagama, et õpilased ei kulutaks asjatult aega transporti oodates.

Olukorras, kus laste arv väheneb, on koolivõrgu optimeerimisel vaja enam koostööd naaberomavalitsuste vahel piisava suurusega kooli säilitamiseks ja õppe kvaliteedi tagamiseks. Koolivõrgu ümberkorraldamise initsiaatoril peab olema plaan, keda ja kuidas kaasata koostöösse ümberkorralduste plaanimisel ning kuidas üheskoos kõigi huvitatud osapooltega vajadusi rahuldav koolikorraldus piirkonnas saavutada. Selle juures võib alati kavatsustest informeerida ka neid naabreid, keda plaanitavad muudatused otseselt ei puuduta. Koostöö ja informeerimise väga hea ja läbi mõeldud korraldamisega on võimalik soodsamalt lahendada neid lastevanemate poolt tehtavaid otsuseid, mis on vajalikud ümberkorraldustest tulenevalt. Lahendusi ei tule aga leida mitte ainult inimestele, vaid ka vabanevate ruumide ja hoonete edasise kasutuse plaan peab olema varakult koostatud. Sellise plaani koostamisel on tõenäoliselt kogukonna abi ideede genereerimisel vabanevatele ruumidele parima kasutuse leidmiseks hädavajalik.

Kindlasti ei ole vähetähtsad kõik need küsimused, mis on seotud kooli senise tulemuslikkuse analüüsimisel ja seoste leidmisel piirkondlike mõjuritega. Oluline on teavitada ümberkorraldajaid lisandväärtusest, mis konkreetses koolis õppimine on andnud.

Kokkuvõttes on kõige olulisemad ikkagi need tegevused, mille tulemusena jagatakse informatsiooni toimuva kohta ja kaasatakse ümberkorralduste kavandamisse kohaliku omavalitsuse ametnikud ja koolide direktorid, õpetajad, õpilased ning lapsevanemad. Otsustusprotsessi saab kiirendada, kui kõigil osapooltel on piisavalt teadmist muudatuste põhjuste ja kavandatud positiivsete muutuste kohta.

## **Kriteeriumid koolivõrgu ja tulemuslikkuse hindamiseks**

Analüüsides koolivõrku kui tervikut muutub oluliseks iga koolivõrku kuuluv kool oma headuses ja täites oma põhiülesannet ühiskonna ees – igast lapsest peaks saama pärast kooli lõpetamist edaspidises elus toimetulev haritud täiskasvanu, kes suudab teha põhjendatud otsuseid ja täidab oma kodanikukohust osaledes kogukonna elu majanduslikus, poliitilises ja sotsiaalses korraldamises. Seega ei ole kooli tulemuslikkuse hindamisel primaarse tähtsusega mitte see, milline on kooli panus olnud tööjõu taastootmisse, vaid hoopis hoolivate, loovate ja innovatiivsete kodanike kasvatamine, kelle mitmekülgne kirjaoskus tagab neile võimaluse uuendada oma teadmisi kogu elu jooksul vastavalt vajadusele ja huvidele.

Et hinnata koolide potentsiaali selliste noorte kasvatamisel, on geograafilises ekspertsüsteemis „Koolivõrk” koondatud valik kriteeriume, mille edasiarendus annab võimaluse hinnata iga kooli omaette, tüübilt sarnaseid koole omavahel, ühe piirkonna koole või kõiki koole koos kui tervikut. Kriteeriumid on grupeeritud kui objektiivsed tingimused, mis on olulised kooli asutamisel, kooli pidamisel; tingimused, mida saavad muuta kool ja koolipidaja ning tunnused, mis iseloomustavad kooli kui „Head kooli”. Kindlasti ei ole järgnev valik lõplik, sest palju sõltub ka hinnangute andmiseks vajalike andmete kogumise võimalusest. Kriteeriumide esialgsel hindamisel on juba selgunud, et ainult osa soovituslikest kriteeriumidest on hinnatavad andmete alusel, mida kogutakse tsentraalselt.

Ekspertsüsteemi võlu aga seisnebki selles, et annab võimaluse mitte ainult võrrelda olemasolevaid näitajaid, vaid ka hinnata mõningate näitajate hüpoteetilisi väärtusi, et seada eesmärged võimalikult kõrge õpetamise ja õppimise kvaliteedi tagamiseks.

## Kokkuvõte ja soovitused

Analüüsinud olemasolevat koolivõrku ja selles toimunud muutusi, sündivuse järsku langust ja sellest tulenevat õpilaste arvu jätkuvat vähenemist ning õpilaste koolirännet tänastest koolikorralduse põhimõtetest tulenevalt, oleme jõudnud seisukohani, et koolivõrgu edasine korraldus võib teoks saada kolme erineva stsenaariumi alusel.

### 1. *Status quo* olukorra säilitamine.

Eesmärgiks “maaelu, külaelu säilitamine, regionaalpoliitiline tasakaal” ehk siis olemasoleva asustus- ja ruumistruktuuri säilitamine (mis, tõsi küll, ei ole kaugelki mitte alati kõikjal otstarbekas). Praktilisteks käibeargumentideks on, et koolid on traditsioonidega, kooli paiknemine on elanike poolt omaks võetud ja õppurid on sellega harjunud, õpetajate töehõive tuleb tagada jms. Variant eeldab aga praeguse finantseerimissüsteemi osalist muutmist, kas näiteks pearaha koefitsientide ümbervaatomist või näiteks (ka osaliselt) normatiivse finantseerimise aluste läbivaatomist (rahastamine vastavalt kooli tegelikele ülalpidamiskuludele, mitte õpilaste arvule vms).

### 2. Vabaareng.

Koolide jätkusuutlikkus põhineb valdavalt koolide eneste käitumisel, mille põhjal üha enam eristuvad tugevamad ja nõrgemad koolid ning koolipidajad, õppurid ja lapsevanemad teevad oma iseseisvad valikud kooli eelistustes. Erandiks on koolid väikesaartel ja ehk veel mõni üksik kool, mille olemasolu on oluline, et tagada õppijate põhiseaduslikud õigused haridusele. Vastutus koolide jätkusuutlikkuse eest on kohalikel omavalitsustel (koolipidajatel) ja teatud aja möödudes lahenevad tulenevalt demograafilisest olukorrast ja majandamisvõimalustest koolide probleemid nõ „juhtumite kaupa iseenesest” (st õpilased ja õpetajad lahkuvad alguses piirkonnast järk-järgult, hiljem kiirenevas tempos). Kuna riik koolide ellujäämise valikusse ei sekku, pole kohane rääkida ka riiklike huvide kajastatusest koolivõrgu muutumisel.

### 3. Aktiivne sekkumine.

Riigi haridusprioriteetidest ja regionaalse arengu suunamisest lähtuva optimaalse ja tervikliku koolivõrgu kujundamine. Selle stsenaariumi eduka läbiviimise eelduseks on **laiapõhjaline arusaam üleriigilise koolivõrgu soovitud tulevikust**. Koolivõrgu tervik käsitus lähtub vajadusest tagada kõigile õppijatele hariduse omandamise võimaluste võrdne kättesaadavus.

Võrdne õppimisvõimaluste kättesaadavus tähendab muu hulgas erandstaatuse kehtestamist vähemarenenud piirkondades paiknevatele koolidele (uus finantseerimise aluseks olev koefitsientide süsteem või finantseerimine normatiivsel/kulupõhisel alusel lähtuvalt eranditest). Kuna meetmed, mida tuleb teatud piirkondade koolide ellujäämiseks rakendada ei ole väga kulukad võrreldes kogu haridussüsteemile eraldatavate vahenditega, siis võib sellist poliitikat pidada **hariduse valdkondlikuks poliitikaks regionaalpoliitikas**. Vähemarenenud Eesti piirkondade arengu mõjutamine ainult hariduspoliitiliste otsustega ei pruugi aga pikemas perspektiivis parimat tulemust anda. Osa investeringuid võib osutada ebaotstarbekateks, kuna keskvalitsuse hariduspoliitika meetmete tulemuslikkus sõltub

lõppkokkuvõttes kohaliku koolipidaja jätkusuutlikkusest. Riiklik interventsiioon võimaldab lühiajaliselt pehmenada demograafiliste muutuste mõju koolivõrgule, kuid omamata pikaajalist visiooni riigi kui terviku arenguga seotud koolivõrgust, on üldjuhul ikkagi tegemist poolikute lahenduste pakkumisega. Koolivõrgu arendamise praktilist kogemust omandades saab vajadusel senised otsused ümber hinnata ja kavatsused korrigeerida ning hariduspoliitilised otsused seostada teiste regionaalarengut mõjutavate meetmetega.

Viimaste aastate koolivõrgu korralduse praktikas on tunnuseid esimesest kahest stsenaariumist. Koolivõrgu pikaajalist perspektiivi silmas pidades ja tasakaalustatud regionaalset arengut soovides tuleks tõsiselt kaaluda kolmanda stsenaariumi elluviimist, kus hariduspoliitika on osa regionaalpoliitilisest terviklikust rakendusest.

**Kolmanda stsenaariumi aluseks on ühtne arusaam kogu riigi territooriumit hõlmavast koolivõrgust. Seda on võimalik saavutada ainult siis, kui senine iga omavalitsuse ja maakonna iseseisev tegevus oma koolivõrgu ja hariduselu korraldamisel asendub riigi tasandilt koordineeritud koostööga ja viib koolipiirkondade tekkimisele.**

Muudatused ühtse ja tervikliku koolivõrgu kavandamisel – nii paratamatud, kui kõrgemat õppe kvaliteeti tagavad – peavad aga arvestama põhimõtetega, mille tulemusena kõigile lastele on tagatud võimalus nende võimetele ja vajadustele vastava parima hariduse omandamiseks. Seejuures peab koolirõõmu sees tekkima õpirõõm, mis loob harjumuse ja aluse elukestvaks õppeks.

Hästi koordineeritud koostöö tervikliku koolivõrgu loomisel lähtub põhimõtetest:

- õppijale võrdsed võimalused kohustusliku põhihariduse omandamiseks sõltumata tema elukohast, emakeelest, soost, kultuurilisest taustast ja majanduslikest võimalustest;
- õppijate hooliv ja inimväärne kohtlemine ja nende individuaalsust arvestav õppekorraldus põhihariduse omandamisel, mis võtab arvesse õppija vaimsed võimed, füüsilise seisundi ja isikuomadused;
- mitteselektiivsus põhihariduse tagamisel, igal õppijal on koolikoht tema elukohale lähimas koolis;
- õppijale kohustusliku tasuta põhihariduse omandamiseks vajalike möödapääsmatute eeltingimuste täitmine (õppevahendid, kvalifitseeritud pedagoog, vajadusel koolitransport, koolitoit, kooliarst);
- õppekavade sisu ajakohasus ja riiklikult finantseeritud õppekavade/õppekohtade vastavus piirkonna tasakaalustatud arengule;
- õpetamise ja õppimise kõrge tase, võimaluste tagamine huvitegevusteks;
- õppija arengule orienteeritud hindamine (sooritust toetav lähenemine);
- hariduskorralduse kaalutletud regionaalne perspektiiv, mille koostamisse on kaasatud lapsevanemad, pedagoogid, õppijad, koolipidajad, kogukonna esindajad ja piirkondlikke olusid tundvad haridusametnikud (võimaliku lähimusprintsipi rakendamine näiteks maakonna haridusametniku kaudu, kes valdab riigi pikaajalisi hariduspoliitilisi seisukohti).

Koolivõrgu korrastamiseks vajalikud arvutused peavad lähtuma ühtsest, selgelt defineeritud andmestikust, mille koordineeritud kogumine võimaldab andmete kvaliteedi kontrolli. Ainult tõese andmestiku alusel saab teha põhjendatud otsustusi. Hädavajalik on erinevate registre ristkasutuse tagamine, mis välistaks aja- ja ressursimahuka korduva informatsiooni kogumise.

Koolivõrku optimeerima asudes on kasulik arvesse võtta neid üldistusi, mida saab teha senisest koolivõrgu stiihilisest korrastumisest.

Kõige enam õpib meil lapsi sellistes koolides, kus on olemas üldhariduse kõik 12 klassi. Ühelt poolt tingib seda linnastumise kõrge aste (linnades on valdavalt põhikooliga gümnaasiumid), teiselt poolt aga paljude lapsevanemate soov kindlustada oma lapse tulevik juba varakult selliselt, et erinevad kooliastmed läbida ühe kooli piires, mis justkui iseenesest annab parema võimaluse jätkata haridusteed kõrgkoolis. Samas on meil ka algkoolid ja põhikoolid, kus on olemas klassid alates esimesest klassist kuni 6.nda või 9.nda klassini.

**Analüüsidest õpilaste rännet omavalitsuste (koolide) vahel** selgus, et õpiränne on olemas kõigil kooliastmetel. Rändajatest on 14% esimesest kooliastmest, 21% teisest kooliastmest ja 30% kolmandast kooliastmest. Esimesel kooliastmel osaleb õpirändes 3628 õpilast, nendest 94,8% on sellised, kellel elukoha omavalitsuses on sama kooliastme kool olemas. Teisel kooliastmel on 5375 ja kolmandal kooliastmel 7656 õpirändes osalejat, kellest vastavalt 95,4% ja 88,1% omavad oma elukoha omavalitsuses vastaval kooliastmel õppimisvõimalust. Vabatahtliku koolirände suur ulatus kohustusliku põhihariduse osas tõstab küsimuse selle tegelike põhjuste kohta, mis on eriti oluline õpilaste turvalise koolitee ja koolipäeva pikkuse aspektist.

Eestis on **üldhariduses õppijatele tõmbekeskusteks** kujunenud Tallinn, Tartu ja Pärnu. Ida-Virumaa suur arv õpilasi on koondunud linnadesse, piirkonna koolid ei ole aga tõmbekeskuseks õpilastele teistest maakondadest. Vabatahtliku õpirände suur ulatus kohustusliku põhihariduse osas tõstatab küsimuse Eesti tasakaalustatud arengu võimalikkusest tulevikus ja õpirände tegelike põhjuste kohta.

**Erinevate koolitüüpide kooliastmete kattuvus** sunnib koolid omavahel konkureerima samade õpilaste pärast eriti esimese klassi õpilaste osas. Nii võivad õpilased valida kooli, ei pruugi aga mingitel põhjustel osutada valituteks, või vastupidi – kool võib küll loota oma teeninduspiirkonnas elevate õpilaste õppima asumisele „kodukoolis”, mis aga tegelikkuses alati ei realiseeru (vabatahtlik kooliränne). Haridustee jätkamisel erinevat tüüpi koolide mistahes kooliastet lõpetades ei ole aga kõik lapsed võrdsetes tingimustes, sest mõned peavad kooli vahetama, kuna kodukoolis ei ole järgmist kooliastet. Teistele, kelle koolis on järgmine aste olemas, tehakse aga varakult selgeks, et ainuke õige tee õpingute jätkamiseks on oma kool. Seega on eriti pärast 9. klassi lõpetamist haridustee jätkamine paljuski sõltuv sellest, kas õpiti põhikoolis või põhikooliga gümnaasiumis.

**Ülemise kooliastme sulgemise teel mistahes kooli ümber korraldades** on väga suur tõenäosus, et lapsevanemad valivad alles jäänud kooliastmetes õppivatele lastele ikkagi teise kooli, kus kõrgemad kooliastmed on olemas, et tagada lapsele õppimisvõimalus kuni gümnaasiumiastme lõpuni. Nii väheneb allesjäänud klassides õppijate arv ja algab õpiränne. Seni, kuni on olemas kattuvate kooliastmetega õppeasutused, ei ole võimalik seda probleemi lahendada. Otstarbekas oleks lahutada erinevad kooliastmed omaette koolideks. Alustada võiks gümnaasiumiastme lahutamise ja põhikoolist ja lahendada põhihariduse omandamise võimalus allesjäävate põhikoolide ja nende filiaalideks olevate algkoolide baasil.

**Kooli teeninduspiirkonna** kehtestamine kohustusliku hariduse osas peab tagama igale lapsele koha tema elukohale lähimas koolis ja koolipidajale võimaluse olla täpne pikaajalises planeerimises. Samas ei välista senine praktika võimalust, et lapsevanem saab oma lapse teise kooli (seal vaba koha olemasolu nõue) õppima panna. Tekkinud on olukord, kus kooli suhtes nõudlikumad vanemad on leidnud oma lapsele sellise kooli, mis vastab enam lapsevanema soovidele ja ei sunni teda aktiivselt kohaliku koolielu korralduses osalema. Vanemate vähene nõudlikkus ja kooli-kodu vahelise koostöö puudumine jätavad otsustused õppetöö

korraldamise ja kvaliteedi osas ainuüksi kooli hooleks. Tulemuseks on õpilaste väga ebahühtlane edasijõudmine õpingutes, mille üheks tõenduseks on väga suur klassikordajate arv.

**Noorte karjäärivalikuga seotud õppimisvõimalused** avarduksid oluliselt ja oleksid tunduvalt enam kaalutletud, kui lähtuda koolipiirkonna käsitlusest, kus vähemalt üld- ja kutsekeskhariduse korraldus oleks koordineeritud ja juhitud ühest institutsioonist. Koolipiirkonnad võiksid kujuneda kohalike omavalitsuste koostöös, lähtuvalt piirkonna sotsiaal-majanduslikust ja ajaloolisest ühtekuuluvusest ja võtaksid arvesse Eestis kujunenud tööjõuareale.

**Kvalifikatsiooninõuetele mitte vastavate õpetajate** olemasolu koolides on signaal sellest, et õpetajate töökorraldus ei ole rahuldaval tasemel. Õpetajakoolituse väga hea sisuline korraldus esma- ja täiendusõppe tasemel ning väga heade mentorite koostöö noorte õpetajatega kutseasta jooksul on eelduseks sellele, et koolis oleksid ainult väga head õpetajad. Hoolitsemine selle eest, et igas koolis oleksid pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes suudavad juhendada iga õpilase igapäevast koolitööd, on kõigi kooliga seotud administraatorite (koolipidaja, koolijuhhi) esmaülesanne. Õpetajate asjatundlikkus ja tasakaalukus on õpirõõmu loomise ja säilimise alus igas koolis.

Erilist tähelepanu, soovides riigi tasakaalustatud regionaalset arengut, tuleks pöörata **hõre- ja äärealade valdades elavatele lastele väga heade õppimistingimuste – õpetajad, koolmaja, ja huvitegevuse võimalused – tagamisele**. Need piirkonnad, kus elab küll ainult 4 % Eesti rahvastikust ei tohiks saada õpilasvaenuliku piirkonna kuulsust, et seeläbi viimaseid noori peresid sealt ära kolima sundida. Eesti kui e-riigi võimuses peaks olema lisaks erilisele, ainult nendele piirkondadele kohaldatavale finantseerimisskeemile leida ka alternatiivseid õppimisvõimalusi näiteks infotehnoloogiliste vahendite ja kaugkoolituse lahenduste (virtuaalne klass telekonverentsina või SKYPE'i vahendusel) abil. Selleks võiks nende piirkondade koolide korraldusse aktiivselt kaasata partnerkoole suurematest keskustest, ka kõrgkoole või kutseõppeasutusi.

Sõltumata valitud teest koolivõrgu optimeerimisel tuleb igal koolil heaks kooliks saamiseks järgida „Hea kooli” põhimõtteid:

- Asjatundlik koolijuht, pädevad õpetajad, motiveeritud õpilased ja lapse arengut toetavad lapsevanemad;
- Õppekava, mis on kohandatav iga õpilase vajadusele ja võimetele (heas koolis mõistetakse õpilaste päritolu eripära, vajadusi ning pürgimusi ja koostatakse õppekava seda arvestades);
- Kõik õpilased suudavad õppida, kuna neid vastavalt juhendatakse (iga õpilane on väärtustatud – kool on koht, kuhu kõik õpilased on tulnud õppima);
- Kooli sisekliima toetab õppimist. Kool on turvaline, puhas, hooliv ja organisatsioon on hästi toimiv (inimestevahelised suhted koolis avaldavad otsest mõju õpilaste õpitulemustele);
- Õpilaste hindamine on otseselt seotud juhendamise ja õppimisega (hea kool jälgib väga tähelepanelikult õpilaste arengut, õppekavas kirjeldatud oskuste, teadmiste, hoiakute omandamist);
- Kooli ja kogukonna sidusus ning koostoime kogukonna kui terviku nimel (ühistegevus ning kaasatus kohalikku arengusse).