

Koolivõrgu korrastamine – hariduse võrdse kättesaadavuse eeldus

Tiina Annus (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse Praxis hariduspoliitika programmi direktor

Kui me tahame, et meie lastest saaksid elus toimetulevad ja haritud täiskasvanud, kes suudavad teha arukaid ja põhjendatud otsuseid, peame tagama nende põhiseadusliku õiguse hariduse omandamiseks.

Hariduse kättesaadavuse all mõtleme seda, et iga laps omandab elukohast ja pere sotsiaalmajanduslikust taustast sõltumata parima, oma vajaduste ja võimete kohase hariduse. Lähtudes demograafilisest olukorrast ja arvestades regionaalarengu vajadusi, peab koolivõrgu kujundamine olema tasakaalustatud ning kõiki asjast huvitatud osapooli informeeriv ja kaasav. Artikli aluseks on haridus- ja teadusministeeriumi tellimisel Poliitikauuringute Keskuses Praxis tehtud uuringu “Üldhariduskoolide võrgu korraldamine” aruanne, mille koostasid Hanna Kanep, Liis Kraut, Jaak Kliimask, Rivo Noorkõiv, Annika Paabut, Alari Paulus ja Tiina Annus.

Hariduse tõmbekeskuste kujunemist saab jälgida koolivõrgu muudatuste (koolide sulgemine ja avamine) järgi ning õpilaste koolirännet arvestades. Analüüsidest kujunenud olukorda, näeme, et õpilased koonduvad üha enam linnadesse juba algklassides. Õpilaste arvu vähenemine ja munitsipaalkoolide õpilaspõhine finantseerimine riigieelarvest on viinud olukorrani, kus peaaegu igas koolis leitakse õppida soovijale vaba koht tema elukohast sõltumata. Tõenäoliselt soovivad lapsevanemad oma järeltulijad varakult üle viia väheneva õpilaste arvuga koolist vähemalt püsiva õpilaste arvuga kooli, kus ei ole karta kahanevatest ressurssidest tulenevat õppekvaliteedi langust.

Teeninduspiirkonnad ja ränne

Selleks et igal lapsel oleks temale kõige lähemal asuvas koolis koht õppimiseks, peaks igal koolil olema teeninduspiirkond. Kui teeninduspiirkondadega on kaetud kogu Eesti, on õppimisvõimalus tagatud kõigile lastele. Kooli teeninduspiirkonnas elav pere on siis kindel, et selles koolis on lapsele koht olemas. Samas ei keela seadus soovi ja võimaluse korral teise teeninduspiirkonna kooli teenuseid kasutada.

Teeninduspiirkondade puudumisel on enamasti just kool see, kes valib endale õpilased. See sunnib koole õpilaste saamiseks omavahel võistleva, parandades konkurentsitingimustes õpetamise kvaliteeti. Õpilased erinevad nii võimete kui ka püüdluste poolest ning kooli mainet hinnatakse parema puudumisel eelkõige riigieksamite tulemuste alusel, seetõttu on koolid hakanud püsivalt heade eksamitulemuste saamiseks õppida soovijaid valima. Mõnes koolis algab see juba algklassides.

Kui lugeda haridussüsteemi ülesandeks ka sotsiaalse kihistumise vähendamist ja kõigi piirkondade arengule kaasaaitamist, võib selline kooli komplekteerimine tekitada tagasilööke mõlemas valdkonnas. Kui koolidel on kindlaksmääratud teeninduspiirkonnad ja koolid ei saa õpilasi valida, sõltub õpetajate, koolipidaja ja lapsevanemate vahelisest koostööst, millise

maine kool omandab. Lapsevanemate nõudlikkus kooli suhtes toetab seega kõigi õpilaste ühtlast arengut ja paremaid õpitulemusi.

Eestis ei ole ühtegi omavalitsust, mille kõik lapsed õpiksid koduvallas või –linnas. Tulenevalt koolide arvust omavalitsuses, lapsevanemate töökoha kaugusest elukohast, laste ja nende vanemate eelistustest, kooli mainest ja veel teistest asjaoludest, ei käi kõik lapsed koolis oma teeninduspiirkonnajärgses omavalitsuses ega isegi mitte oma maakonnas. Suurima maakonnasiseste liikujate arvuga on Tartu- (2745 õpilast) ja Pärnumaa (2619 õpilast). Kokku hõlmab kooliränne 14% 2003. aastal registrisse kantud õpilastest. Esimeses kooliastmes osaleb koolirändes 3628 õpilast, kellest 94,8%–l on elukohajärgses omavalitsuses kool olemas. Teises astmes on 5375 koolirändes osalevast õpilasest elukohajärgses omavalitsuses vajaliku astme kool olemas 95,4%–l ning kolmandas astmes 7656 õpilasest 88,1%–l.

Kooliastme kasvades suureneb õpilaste ränne omavalitsusest välja. Neljas kooliaste (10.–12. klass) annab 34,6% kogu rändest, sealjuures on elukohajärgse omavalitsuse koolis gümnaasiumiaste olemas ainult 41%–l neljanda kooliastme rändajaist.

Hariduse kvaliteet

Hariduse kvaliteedi hindamine kohustab meid uurima, kas haridussüsteemis tervikuna ning koolides loodud eeldused ja tingimused tagavad, et kõigist ühiskonna liikmetest kujuneksid inimesed, kes omandatud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtushinnangute ja käitumishinnangute abil suudavad väärikalt toime tulla isiklikus, töö- ja ühiskonnaelus.

On kaks hariduse kvaliteeti iseloomustavat aspekti, mis rõhutavad kvaliteedi jälgimise ja hindamise tähtsust:

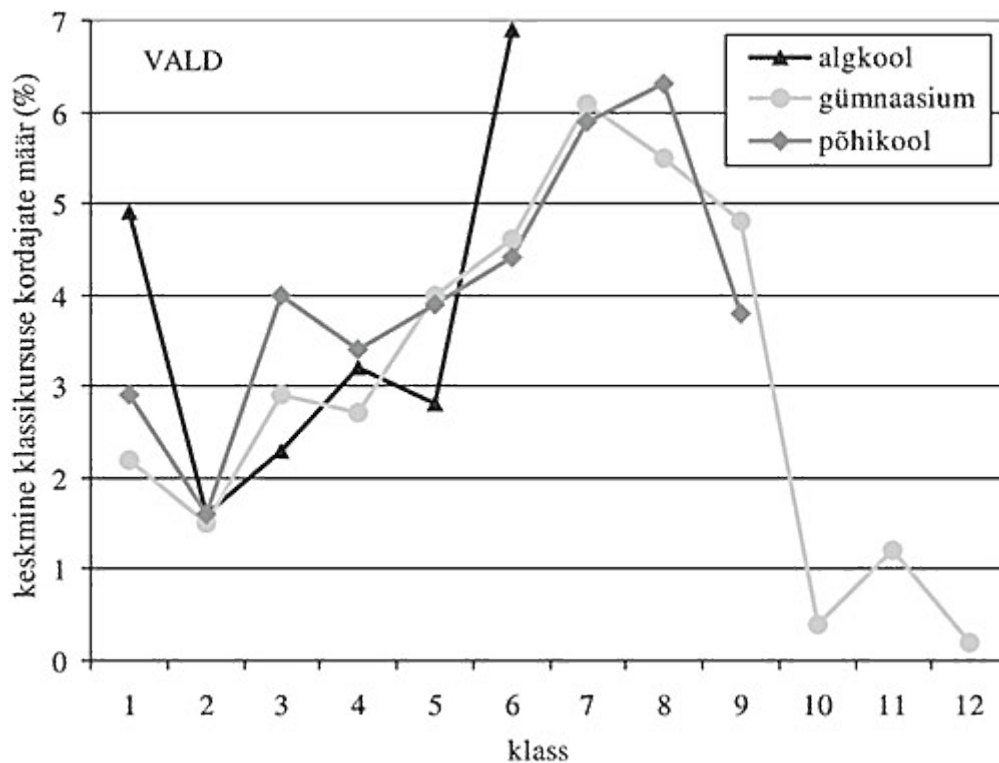
- kas iga laps jõuab kooli, et omandada seadusega ettenähtud kohustuslik haridus?
- millised valikuvõimalused haridustee jätkamiseks annab omandatud põhiharidus?

Õppeasutuses keskendub hariduse kvaliteedi hindamine sisendi (kooliküpsus), õppeprotsessi (klassikursuse kordajad, puudulikud hinded) ja väljundi (õppeasutuse lõpetanute määr õppetööd alustanutest) hindamisele, kuid selle põhjal on väga raske prognoosida, kui hästi saab kooli vilistlane oma igapäevaelus hakkama kümne aasta pärast või hiljem. Lisaks annavad haridussüsteemis osalejate rollide kihilisus ning erinevused õppeprotsessis osalevate ja kaasatud isikute (õpetaja, õpilane, lapsevanem) vahel, eriti põhihariduse tasemel (näiteks õpetaja–õpilase suur vanusevahe) võimaluse vastutuse ja mure hajutamiseks. Õpiraskuste mitteõigeaegse märkamise korral saamegi tulemuseks haridusliku kihistumise kaugemas perspektiivis.

Analüüsid üht lihtsamat indikaatorit – klassikursuse kordajate määra, mis kirjeldab õppeaasta tulemust õppija jaoks – ning seostades seda õppimise ja õpetamise kvaliteediga, ei saa tulemustega rahul olla (vt joonis 1 ja 2). Keskmise klassikursuse kordajate määr valdades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub 6,3%–ni ja gümnaasiumide 7. klassides 6,1%–ni õppijate arvust. Linnades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub see 5,8%–ni. Need

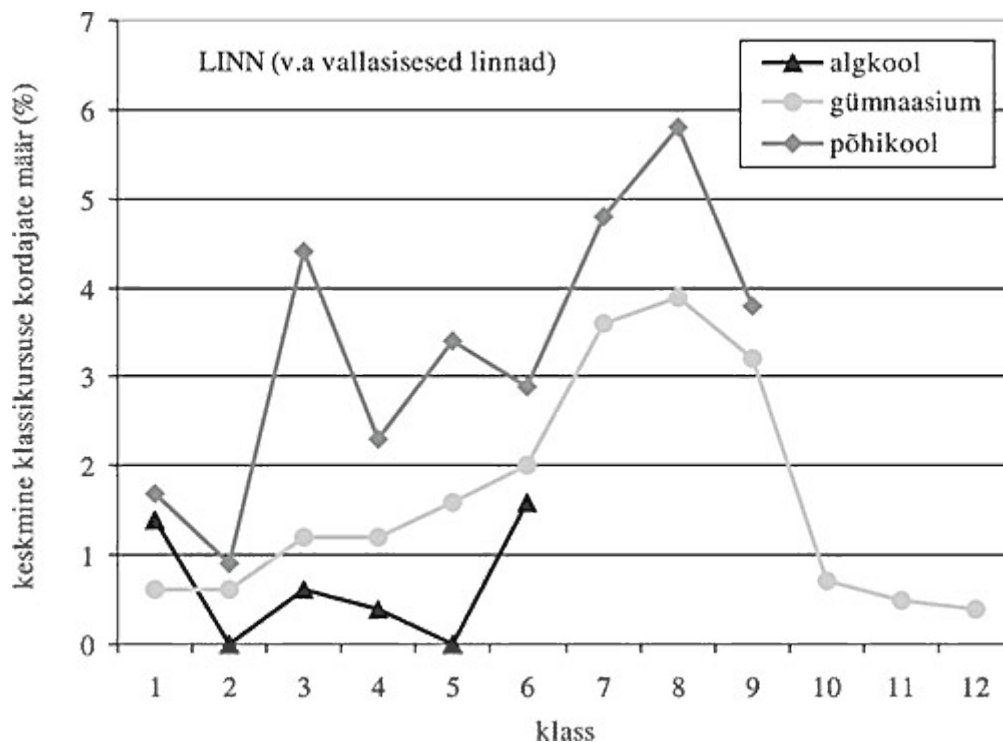
on keskmised arvud, seega on koole, kus näitajad on veelgi halvemad. Kahjuks ei ole tegemist mitte ainult ühe klassi, vaid kogu kolmanda kooliastme probleemiga. Tõenäoliselt on põhjus lihtne – koostöö õpilaste, õpetajate ja lastevanemate vahel ei suju, hoolivust ei jätku ja lihtsam on probleemi lahendamist edasi lükata. Tulemuseks on väga sage koolikohustuse lõppemine enne, kui põhiharidus omandatud.

Joonis 1. Keskmise klassikursuse kordajate määr valdades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

Joonis 2. Keskmise klassikursuse kordajate määr linnades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

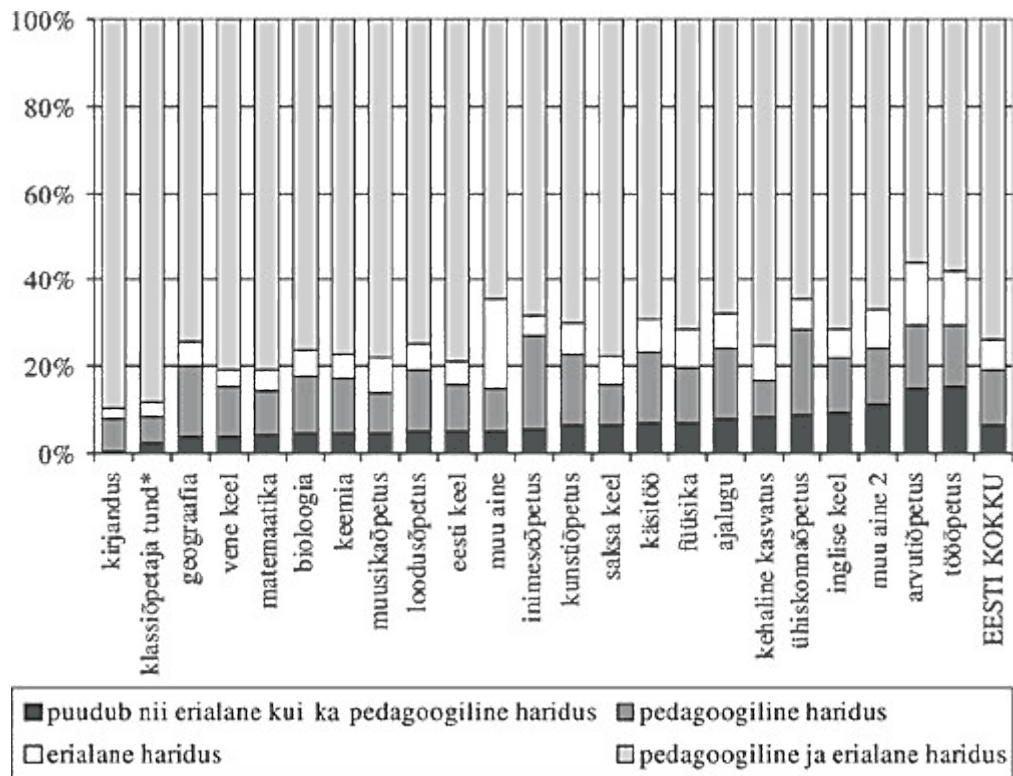
Klassikursuse kordamise põhjus võib olla ka see, et õppimisvõimalused ei ole kättesaadavad nii asukoha pärast kui ka vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajate puudumise tõttu. Seega tuleks kogu koolivõrgu toimimist hinnata kvaliteedi seisukohast ja koolivõrgu optimeerimisel lähtuda eelkõige kvaliteetse hariduse omandamise võimaluste loomise vajadusest. Olukorras, kus õppeprotsessi kvaliteeti iseloomustavad indikaatorid osutavad tõsistele probleemidele ja õpilaste arv väheneb, on õige aeg koolivõrgu korrastamiseks radikaalseid otsuseid teha.

Noore õpetaja ootuses

Selleks et kõik õpilased omandaksid õppekavas ettenähtud oskused, teadmised ja õpiharjumuse, peavad koolides olema vajalike kutseoskustega õpetajad. Nad peavad töötama ühtse meeskonnana kõigi õpilaste õpitulemuste nimel. Kui õpetajad omavahel või võimekamate õpilaste pärast konkureerivad, on tulemuseks üksikud priimused ja palju mahajääjaid. Pedagoogide registrist 2005. aasta veebruaris tehtud väljavõtte alusel on pedagoogiline haridus 64%–l klassi- ja aineõpetajatest, 11,7%–l ei ole pedagoogilist haridust ning 24,3% kohta ei olnud võimalik registri väljavõtte põhjal järeldust teha.

Pedagoogilise ja erialase hariduseta on kõige rohkem tööõpetuse, arvutiõpetuse, inglise keele või valikainete õpetajaid. Kõige enam erialase ja pedagoogilise haridusega on kodunduse, kirjanduse, vene keele ja matemaatika ning klassiõpetajaid (joonis 3).

Joonis 3. Klassi- ja aineõpetajad õpetatava aine ning pedagoogilise ja erialase hariduse järgi 2004/2005. õ-a

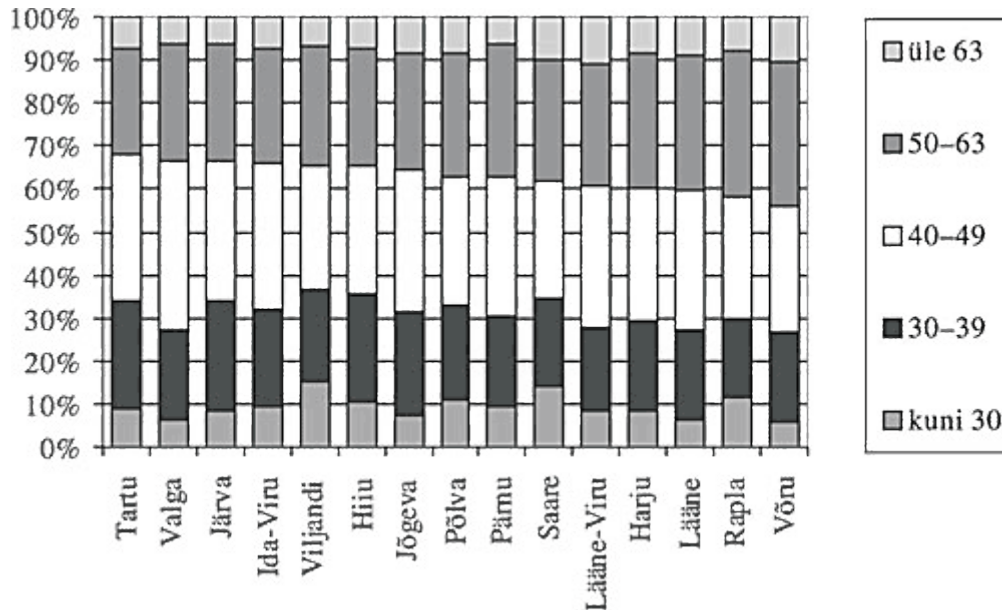


ALLIKAS: Väljavõte pedagoogide registrist (veebruari-märts 2005).

Märkus: Joonisel on ainult need ained, mille õpetajaid oli väljavõttes üle 100, klassiõpetaja tund* tähistab klassiõpetaja läbiviidud tundi, mille aine ei ole registris kirjeldatud.

Kõrgharidusega õpetajate osakaal on suurim Harju-, Tartu- ja Pärnumaal, väikseim Saare-, Põlva-, Lääne-, Valga- ja Järvamaal. Õpetajaskonna vananemise osas pole Eesti erand - üle 50-aastaste õpetajate osakaal on kasvanud 1993. aasta 27%-lt 2000. aastaks 35%-le ning pedagoogide registri 2005. aasta veebruarikuu seisuga järgi vanemaealiste õpetajate arvu kasv jätkub. Alla 30-aastaste õpetajate osa kahanes 1993. aasta 23%-lt 2000. aastaks 11%-le ja oli samal tasemel ka 2005. aasta veebruaris. 2004/2005. õppeaastal on enamik õpetajaist 30-49-aastased (joonis 4). Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on väike kõigis maakondades (eriti Lääne-, Valga- ja Võrumaal). Üle 50-aastaste õpetajate osa on eriti suur Lääne-, Võru- ja Raplamaal. Kõige rohkem kuni 30-aastaseid õpetajaid on Viljandi- ja Saaremaal.

Joonis 4. Üldhariduskoolide aine- ja klassiõpetajad vanuserühma ja maakonna lõikes 2004/2005. õ-a



ALLIKAS: Väljavõte pedagoogide registrist (veebruari-märts 2005).

Õpetajate vanuseline struktuur õppeainete lõikes ei ole samuti ühesugune. Kõige nooremad on arvutiõpetuse õpetajad, kelle keskmine vanus jääb ainsana alla 40 aasta. Kõige rohkem on vanemaeealisi õpetajaid reaal- ja loodusteadusi (füüsika, keemia, matemaatika, bioloogia, geograafia), ajalugu ning vene ja saksa keelt õpetavate pedagoogide hulgas. Õpetajate puudus loodusteaduste ja matemaatika ainevaldkondades sarnaneb teiste riikidega, nagu märgitakse ka PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2003. aasta raportis.

Enamikus OECD riikides on Eestiga sarnased mured – õpetajaskond vananeb, töötasu on harva konkurentsivõimeline, äärealadele on keeruline õpetajaid leida ning mõne õppeaine jaoks (nt loodusteadused, matemaatika, arvutiõpetus) on kvalifitseeritud õpetajate palkamine üha keerulisem. Üht õiget teed nende probleemide lahendamiseks ei ole, sest ühe riigi edukas poliitika ei pruugi viia samade tulemusteni teises riigis. Samal ajal on ootused õpetajatele kõrged – nad peavad olema eksperdid aine(te)s, mida õpetavad, ning pidevalt värskendama oma teadmisi valdkonnas, milles on eksperdid, sest ainult nii saavad nad noori tulevaseks tööks ette valmistada.

Õpetajate pedagoogilised oskused peavad vastama uuenenud rollile, kus õpetaja ei ole mitte teadmiste edasiandja, vaid suunaja ja juhendaja, loovusele, koostööle ja õppimisele motiveerija. Õpetaja peab oskama kasutada infotehnoloogilisi vahendeid mitte ainult oma tunni ettevalmistamisel, vaid ka tunni läbiviimisel. Vähetähtis ei ole õpetaja roll kogukonna ja kooli sidustajana – lapsevanemate ja teiste kogukonna liikmete partnerina. Praegu on meil kvalifikatsiooninõuetele vastavaist õpetajaist puudus, maapiirkondades on endiselt õpetajaid, kellel on ainult keskharidus. Selleks et kooli tuleksid võimekad, loovad, hoolivad ja andekad õpetajad, tuleb alustada nende professionaalsuse ja enesekindluse suurendamisest. Õpetaja peaks olema julgustatud, märgatud, hinnatud, usaldatud ja austatud.

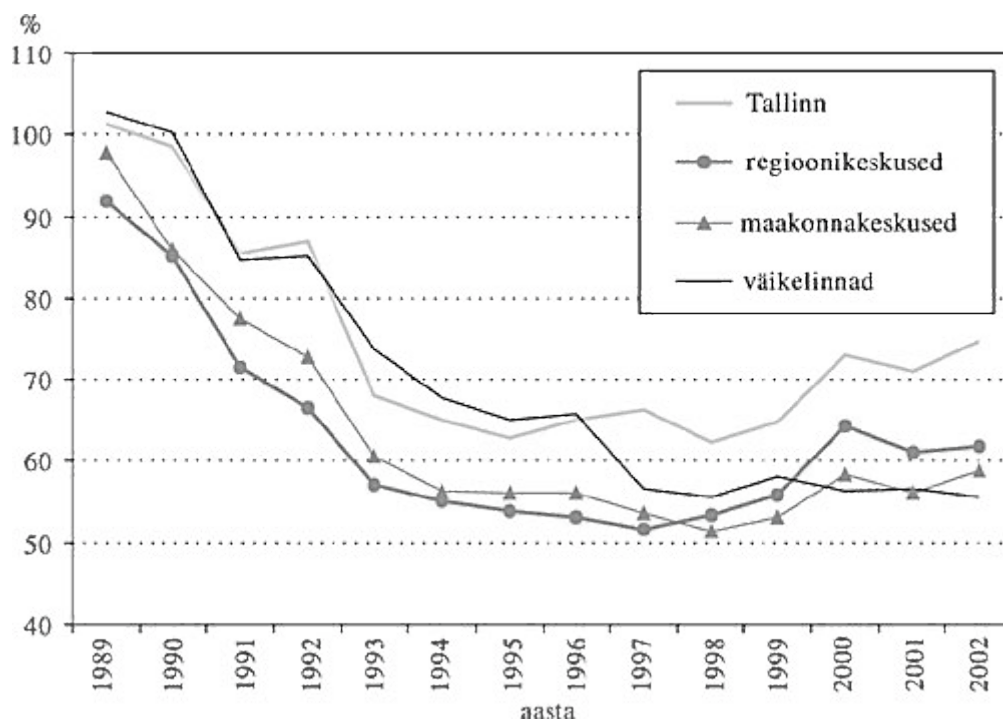
Koolivõrku kujundavad tegurid

Paljude tegurite mõjul on piirkondade demograafiline olukord erinev, vähetähtis ei ole seejuures geograafiline asend. Linnade demograafiline olukord ja arenguperspektiivid on suurel määral tingitud nende paiknemisest asustussüsteemi hierarhias ja teenindatava tagamaa suurusest, valdade olukord aga geograafilisest asendist süsteemis keskus–perifeeria (asendist suuremate linnade suhtes). Uuringus on Eesti linnad jagatud nende asendi järgi asustushierarhias nelja ning vallad geograafilise asendi järgi viide rühma.

Linnade rühmad on suurlinn (Tallinn), regioonikeskused (Pärnu, Tartu), maakonnakeskused ning üle 10 000 elanikuga linnad ja väikelinnad. Valdade rühmad on suurlinna tagamaa, regioonikeskuste Tartu ja Pärnu tagamaa, maakonnakeskuste tagamaa, vahepealse asendiga vallad, mis jäävad suuremate linnade igapäevase töölase pendelrände areaalist väljapoole, ja ääremaa vallad, mis jäävad suurematest linnadest rohkem kui 30 km kaugusele või on piiriäärsed nn tupikvallad.

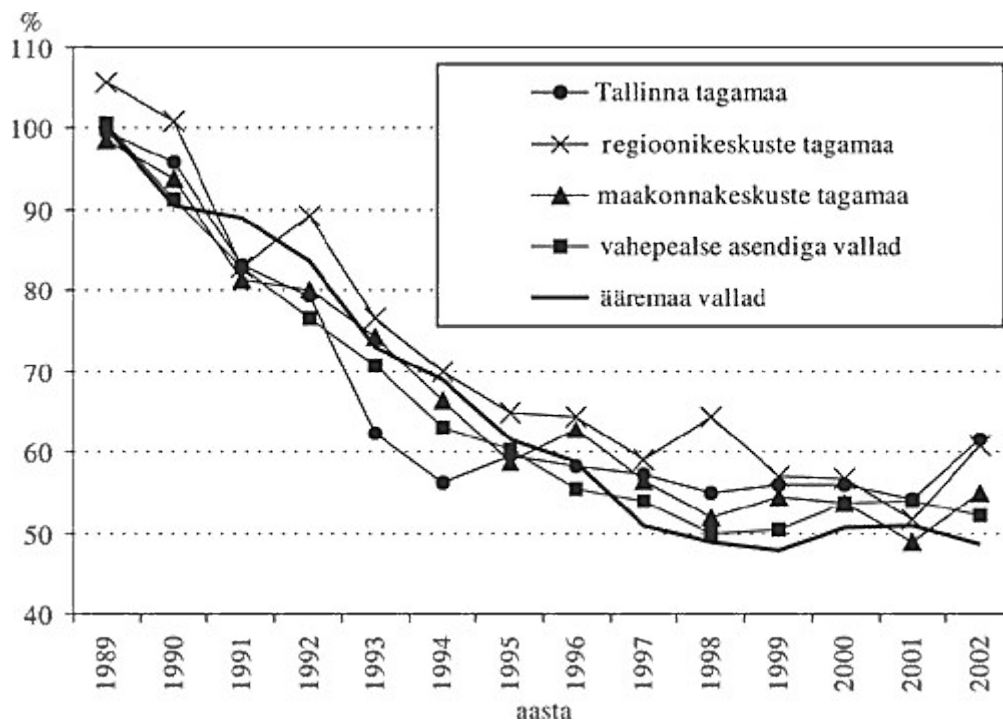
Suuremates linnades ja nende lähitagamaal on demograafilised muutused (joonised 5 ja 6) vähem negatiivsed ning seal on laste arv viimastel aastatel kasvanud (saavad lisa sisemigratsioonist). Probleemsem on olukord väikelinnades ja ääremaal. Siiski on muutuste üldsuunad üsna sarnased ning vahed (protsendipunktides) parimate ja probleemseimate territoriaalsete üksuste vahel suhteliselt väikesed. See annab tunnistust ühesugusest demograafilisest käitumisest kogu Eestis.

Joonis 5. Sündide arvu muutus linnades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

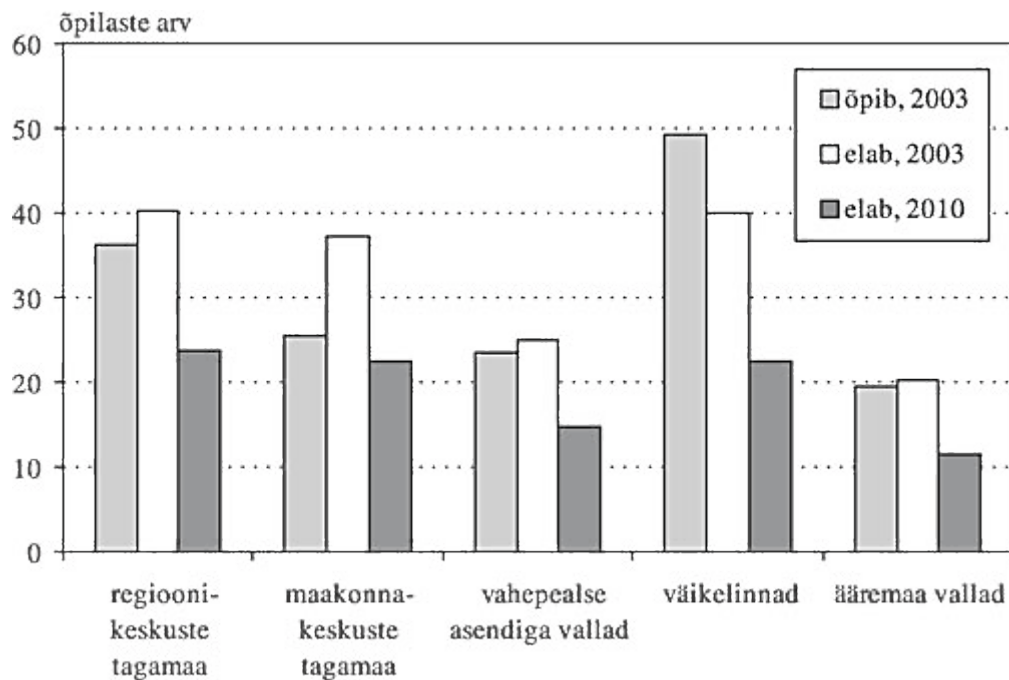
Joonis 6. Sündide arvu muutus maapiirkondades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

Põhiline osa lastest õpib (suuremates) linnades. Kolmes eeldatavasti probleemseimas rühmas – väikelinnades, vahepealse asendiga valdades ja ääremaavaldades – õpib ligikaudu 20% õpilastest. Tõenäoliselt kasvab aastaks 2010 elanike mobiilsus veelgi, mis suurendab ühtlasi linnades õppijate osakaalu, sest kasvavas konkurentsivõimelises õpilaste pärast on linnadel teatud eelised. Väga suuri vahesid õpilaste arvu muutumise tempos ja proportsioonides asularühmade vahel ei ole, selged vahed tulevad aga esile nn kriitilise massi (keskmiselt koolis õppivate õpilaste arvu) osas.

Joonis 7. 7. klassis õppijate ja linnas/vallas elavate 13-aastaste arv ühe kooli kohta 2010. a



Märkus: J. Kliimaski arvutus.

Joonisel 7 on näidatud aastaks 2010 prognoositud keskmine 7. klassi õpilaste arv kooli kohta asularühmade lõikes, millest selguvad olulised erinevused. Selge riskirühm on ääremaavallad, kus “keskmises vallas ja keskmises koolis” õpib 2010. aastal ca 10 valitud vanuserühma õpilast. Järgnevad vahepealse asendiga asulad ja väikelinnad, kus prognoositav 7. klassi õpilaste arv on vastavalt 15 ja 20. Need kolm asularühma on põhilised, milles on demograafilises mõttes ohutsooni koolid.

Kooliasulate jätkusuutlikkus

Teisalt leidub aga mitut sama haridustasemega õppeasutust omavaid piirkondi, mis asuvad nn demograafilises ohutsoonis, aga ei ole käsitletavad erijuhtumina. Sellisel juhul tekib vajadus analüüsida piirkonna sotsiaalmajanduslikku ja demograafilist jätkusuutlikkust tulevikku silmas pidades. Lähtuda tuleb sealjuures mitte üksiku omavalitsusüksuse koolivõrgust, vaid parima valiku kindlustamiseks kooliasulate jätkusuutlikkuse hindamisel tuleb analüüsi kaasata naabruses asuvad linnad ja vallad. Eelkõige on see vajalik nende omavalitsuste puhul, mis ise ja mille naaberomavalitsused asuvad õpilaste arvu silmas pidades demograafilises ohutsoonis. See tähendab piirkonna kooliasulate võrdlemist nende jätkusuutlikkuse järgi ning alternatiivsete lahendusvariantide puhul valiku(te) tegemist. Kui asjaomaste asulate jätkusuutlikkus on enam-vähem võrdne, arvestatakse ka muid kriteeriume, näiteks õpilaste eelistusi kooli valikul ja transpordiolusid.

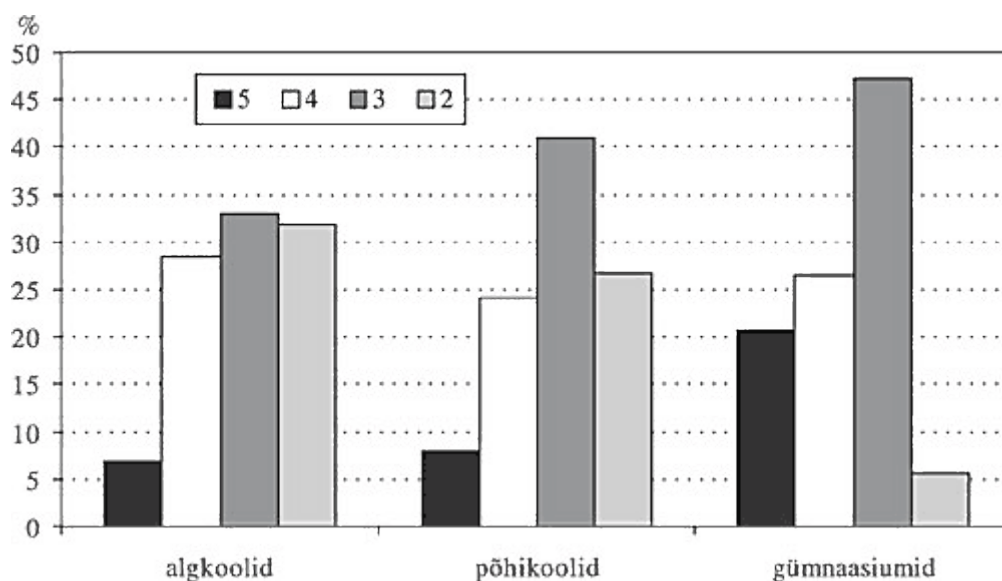
Uuringus on Eesti kooliasulad jagatud viide rühma nende kui keskuste arengupotentsiaali järgi. Selleks on kasutatud kolme valdkonna näitajaid: rahvastik, elamuehitus ja haridus. Hinnatud on ainult maa-asulate arengupotentsiaali kooliasulatena, sest väikelinnad on

enamasti küllalt suured, et tagada endale koht keskusena ja vähemalt kolme esimese klassiastme haridusasutuse asukohana. Arengupotentsiaali järgi jagunevad asularühmad järgmiselt:

- tugevad (hinne “5”), hea kasvupotentsiaaliga asulad, mis paiknevad suurte linnade, enamasti Tallinna tagamaal;
- jätkusuutlikud keskused (hinne “4”), olulised teeninduskeskused väljaspool suuremate linnade tagamaad;
- arenguvõimelised keskused (hinne “3”), mille geograafilisest asendist tulenevalt moodustub tulevaste kohalike (valla)keskuste võrgustik;
- nõrgad või väga nõrgad (hinne “2” või “1”) asulad, ei ole kohalike keskustena taastootmisvõimelised ja neil ei ole teeninduskeskusena piisavalt potentsiaali.

Harilikult on kõrgema arengupotentsiaaliga need asulad, kus on gümnaasium (joonis 8), kuigi ligi pooled neist asuvad rühmas hindega “3”.

Joonis 8. Kooliasulate arvu jagunemine nende demograafilise ja sotsiaal-majandusliku jätkusuutlikkuse järgi



Märkus: 5 = kõrge, 4 = piisavalt kõrge, 3 = keskpärane, 2 = madal või väga madal (J. Kliimaski arvutus).

Nõrku gümnaasiumiasulaid on ainult 6% ja väga nõrku ei olegi, kuid ka keskmist (hindega “3”) rühma mõjutab sündide vähenemine asulas ja seda ümbritsevas teeninduspiirkonnas. Selgeks riskirühmaks võib pidada rühma “2” ja “1” kuuluvaid põhikooliasulaid, mida on kokku umbes veerand.

Erandid koolivõrgu korrastamisel

Haridussüsteemis on kooli ülalpidamist tagava rahastamissüsteemi määravaks aluseks õpilaste arv. Kui seosed kooli suuruse, majanduslike võimaluste ja kooli poolt võimaldatava

hariduse kvaliteedi (tulemuslikkuse) vahel oleksid selged, siis oleks see põhjendatud. Õpilaste arvu jätmise ainsaks kriteeriumiks võib hariduse kättesaadavuse muuta keeruliseks teatud osale lastest (ja/või ei ole leibkondade majanduslikke võimalusi silmas pidades aktsepteeritav). Seetõttu on otstarbekas need piirkonnad, kus õpilaste arv ei ole otsustamiseks piisav tingimus, määrata täiendavate kriteeriumide alusel ja käsitleda neid erandjuhtumitena. Erandjuhtumite määramise aluseks vajalikud täiendavad kriteeriumid on geograafiline asend, asustustihedus ja väljaspool teeninduspiirkonda koolis käivate õpilaste osatähtsus.

Vaja on üle-eestilist geograafilise asendi eri aspekte kirjeldavat ülevaadet, et erandjuhtumeid põhjendatult soovitada. Ühtlasi suunaks see tähelepanu mitte ainult koolidele, vaid haridusgeograafiale laiemalt, et pehmenada võimalike muutuste sotsiaalseid ja regionaalseid mõjusid. Uuringus on võimalike erandstaatuses olevate piirkondade määramisel lähtutud kahest kriteeriumist:

- ääremaa vallad;
- piirkonnad asustustihedusega alla 8 in/km².

Need on objektiivsed kriteeriumid, mis muudavad selliste tunnustega piirkonnad teistest piirkondadest teenindusobjektide paiknemise osas vähem konkurentsivõimeliseks. Mainitud kriteeriumide kasutamise poolt räägib nende tehniline lihtsus ja ühene mõistetavus. Ääremaa ja hõrealade osatähtsus linnade/valdade koguarvust on küll suur, kuid Eesti kogurahvastikust moodustavad seal elavad inimesed väikese osa. Isegi kui arvestada, et nimekirja lisanduvad mingi muu spetsiifilise kriteeriumi järgi veel mõned erandpiirkonnad, jääb selliste piirkondade osatähtsus rahvaarvu osas väikeseks. Pealegi ei pruugi kõik kõnealused linnad/vallad või nende koolid osutada probleemseks.

Maakondade hariduse arengukavad

Koolivõrk, kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides, piirkondade ebaühtlane arengupotentsiaal, lastevanemate valikud lastele õppimisvõimaluse leidmisel ja demograafiline seis annavad igaüks haridussüsteemi olukorrast eri kaaluga signaale. Sellest ka vajadus koostada maakondade hariduskorralduse arengukavad, mille käigus analüüsitakse maakonna vajadusi ja noortele parimate õppimisvõimaluste loomist.

Olemasolevate koolivõrgu korrastamise kavade peamine lähtealus on rahvastikuandmed. Üldjuhul eeldatakse, et esimesse klassi minevate laste arvu määrab otseselt koolipiirkonnas/omavalitsuses sündinute arv. Tulemuseks on lühiajaline haridusprognoos, kus rahvastiku rändekomponent on vaatluse alt väljas. Kasutatud lähenemisviis ei võimalda nende kavade alusel üle-eestilist usaldusväärset pikaajalise koolivõrgu kavandamist. Viimase tarvis tuleb koostada rahvastikuprotsessi eri komponentide pikaajaline prognoos, mis on seotud ettekujutusega Eesti asustussüsteemi võimalikust tulevikust. Sealjuures on tähtis, et riik määraks regionaalpoliitilised toetused piirkondade arengu kiirendamiseks tasakaalustatud regionaalarengu põhimõttest lähtudes. Ka on koolivõrgu kujundamisel otstarbekas senisest enam tähelepanu pöörata tööjõuareaale arvestavale käsitlemisele, mis

seob töö ja elukoha ning võimaldab õppimiskoha võimalusi vaadelda varasemast märksa mobiilsemas keskkonnas (uuenenud liiklusoludes).

Et tegemist on poliitiliselt väga tundliku teemaga, on mitmed maakondlikud koolivõrgu arengukavad pigem konservatiivsed kui radikaalseid lahendusi otsivad. Positiivse asjaoluna tuleb märkida, et koolivõrgu kujundamisel nähakse kohalike omavalitsuste piire ületavat koostööd. Kooli jätkusuutlikkust käsitletakse erinevalt: ühed eelistavad esile tuua protsessi (strateegilised tegevussuunad), teised sihtväärtusi, mille poole hariduskorralduses püüelda. Peale selle hinnatakse kooli jätkusuutlikkust nii üldiste näitajate alusel kui ka spetsiifiliselt kooliastmete lõikes. Arengukavade koostajate lähenemisviisidest tulenevalt on koolivõrgu tuleviku prognoosimise läbitöötatuse aste maakonniti väga erinev, seetõttu pole arengukavad hästi võrreldavad.

Maakondlikes arengukavades kirjeldatud kooli jätkusuutlikkust iseloomustavad näitajad seonduvad esiteks objektiivse olukorraga (minimaalne õpilaste arv klassis, koolis ja kooli teeninduspiirkonnas, kooli kaugus kodust, koolikohustuse täitjate protsent, haridustee jätkajate osakaal lõpetajaist), teiseks soovitud tulevikuolukorraga (pearaha vastavus kooli ülalpidamiskuludele, nõuetele vastavate õpetajate olemasolu, kooli teeninduspiirkonna elujõulisus, haldusterritoriaalne aspekt ja omavalitsusepoolne kooli rahastamisvõime). Koolide jätkusuutlikkuse kvalitatiivset poolt hinnates räägitakse füüsilisest ja sotsiaalsest õpikeskkonnast, ootustest õpetajate ja lastevanemate suhtes, kooli tunnustatusest ühiskonnas, kooli seotusest väliskeskkonnaga. Gümnaasiumide puhul hinnatakse nende akadeemilisust, süvaõppe valdkonna olemasolu ning kutse-eelse õppe võimaldamist.

Kõige olulisem järelendus olemasolevatest arengukavadest: koolivõrgu optimeerimisel tuleb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel saavutada konsensus kvaliteetse hariduse tagamise miinimumkriteeriumides. See annab riigile, koolipidajale ja koolile teadmise, millised on osapoolte kohustused ja nende täitmiseks vajalikud ressursid.

Analüütiline mudel

Uuringu käigus koostud analüütilise mudeli abil saab hinnata koolide ja õpetajate arvu, lähtudes peamistest koolivõrku kujundavatest objektiivsetest teguritest – õpilaste arvust ja seadustiku normidest. Enamik norme, mis koolivõrgu kujunemist otseselt mõjutavad, sisalduvad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Need on kooli moodustamise miinimumnõue, klassi suurus ja õpilaste nädalakoormus. Vabariigi Valitsuse määrusega on kehtestatud õpetajate koormusnõuded ning sotsiaalministri määrusega õpilase jalgsi käidava koolitee pikkuse norm. Mainitud normidest pole mudelis arvesse võetud koolitee pikkust, seda ei saa käsitleda koolitranspordi korraldusest eraldiseisvana. Igale õpilasele koolitranspordi korraldamine on ülesanne, mis tuleb lahendada koos otsusega kooli pidamise kohta. Mudelis puuduvad ka liitklassid ning klassi suuruse uut piirnormi on rakendatud kõigi põhikooli klasside juures üleminekuajata.

Hüpoteetilise koolivõrgu konstrueerimiseks tuli kõigepealt piiritleda võimalikud koolitüübid. Koolitüüpide kattuvuse tõttu kooliastmete lõikes oli vaja määrata, millises järjekorras eri tüüpi koole moodustada. Mudeli koostamist raskendas asjaolu, et puudub norm, mis

piiritleb kooli suuruse. Tegelikuses kujuneb kooli suurus teeninduspiirkonna asustustiheduse ja näitaja järgi, millele seadustiku normidest vastab kõige paremini koolitee pikkuse piirang. Viimane on aga eelmainitud põhjusel käesolevas kontekstis ebasobiv. Lahendamist vajab küsimus, millistel juhtudel ja kuidas arvestada õpilaste rännet kohalike omavalitsuste vahel.

Mudeli abil leiti hüpoteetiline koolivõrk 2003/2004. õppeaasta kohta. Õpilaste arvu vähenemise taustal pakub huvi, milline on koolivõrk lähitulevikus. Seetõttu on tehtud täiendavaid arvutusi eeldusel, et õpilaste arv stabiliseerub praeguse esimese klassi õpilaste arvu tasemele. Teisisõnu, aluseks on võetud 2003/2004. õ-a I klassi õpilaste arv, mille põhjal eeldatakse, et sama palju lapsi õpib tulevikus ka II-IX klassis ning gümnaasiumiastmes 60% sellest. Prognoos vastab seega 2014/2015. õppeaastale, kui 2003/2004. õ-a I klassi õpilased on jõudnud XII klassi.

Modelleerimise põhjal tuleks enam tähelepanu pöörata järgmistele asjaoludele:

- kehtivate koolitüüpide kattumine kooliastmeti tekitab täiendava konkureerimise õpilaste pärast, mille tagajärjel koolid alatäituvad, seetõttu on konkureerimise otsustarbekus kaheldav (suund vähem kattuvatele koolitüüpidele võimaldaks koolivõrku paremini korraldada);
- algkoolide jaoks muudab astmeti konkureerimise veelgi kriitilisemaks ühelt poolt väiksem õpilaste arv madalamatel kooliastmetel ning teisalt suurem kattumuste arv esimeses ja teises kooliastmes (kõige nõrgem positsioon on 3-klassilisel algkoolil, sest pole koolitüüpi, mis algaks neljandast klassist);
- ligi 10% omavalitsustes on laste arv liiga väike, et seal oleks kehtivatest normidest lähtudes võimalik kooli moodustada;
- mudeli hinnang koolide arvule ja täiskoormuse ekvivalendis õpetajate arvule erines tegelikest arvudest suhteliselt vähe, küll aga erinesid koolide arvud koolitüüpide lõikes – mudeli järgi oleks põhikooli rohkem ja gümnaasiumiastmega kooli vähem (õpetajate osas oli erinevus mudeli ja tegelike andmete vahel märkimisväärne suurima asustustihedusega omavalitsuste rühmas);
- prognoos 2014/2015. õppeaastaks näitab, et koolide ja õpetajate arv väheneb 32%, õpilaste arv 26%.

Koolivõrgu optimeerimine vajab kogukondade koostööd

Kirjeldatud analüütiline mudel võimaldab prognoosida koolide arvu eri koolitüüpide korral ning osutab selgelt tagajärjele, mille sündide vähenemine endaga kaasa toob. Igal juhul tuleb ootamatuste ärahoidmiseks tegelda kogu koolivõrgu planeerimisega õigeaegselt, et tagada kõigile lastele hariduse omandamiseks parimad tingimused koolikorralduse efektiivsust (ka õpilaste arvu vähenemist) ja õppe kvaliteeti arvestades.

Tähtsad on nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed eesmärgid. Koolivõrgu kvantitatiivsete näitajate (koolitusvajadus, eelarve, kättesaadavus jne) kavandamisel on määravad hariduse sisuga seotud küsimused. Koolivõrgu ümberkorralduste põhimõtted peaksid olema:

1. terviklikkus – vanuserühmade terviklik käsitlus, kooli arendamise seos muude eluvaldkondadega piirkonnas, koolikohustuse täitmise tagamine hariduskorralduse uuendamisel;
2. demokraatlikkus – uuenduste kavandamise ja elluviimise käigus kogu informatsiooni pidev jagamine asjasse puutuvaile, nende kaasamine aruteludesse ja otsustamise viimine kohalikule tasandile nii palju kui võimalik;
3. kestvus – planeerimise pidev jälgimine, täpsustamine ja täiendamine;
4. paindlikkus – uute tingimuste ja olude ilmnemisel nendega arvestamine.

Muudatused on põhjendatud siis, kui need tagavad õppimise ja õpetamise kvaliteedi, hariduse kättesaadavuse, koolide ja haridussüsteemi efektiivsuse, õpikeskkonna turvalisuse ja tervislikkuse ning turvalise koolitee. Samal ajal on koolivõrgu plaan aluseks vajalike investeeringute kavandamisel, sest muudatuste elluviimine nõuab aega ja vahendeid. Teades, milline on situatsioon, millised on olulised mõjutegurid loetletud indikaatorite väärtustele, saab püstitada kujundatavale koolivõrgule uued kvantitatiivsed eesmärgid.

Koolivõrgu planeerimise aluseks on vanuserühmade suurus nii riigi, maakonna kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Laste arv, kes lähema 6–7 aasta jooksul kooli tulevad, on teada, laste arvu prognoos seniste trendide ja sarnases situatsioonis olevate riikide demograafiliste muutuste järgi tuleb koostada. Migratsioon maakonna ja riigi tasandil ning haridusliku erivajadusega laste arvu prognoos aitavad täpsustada vajalike õpetajate arvu ja koolikeskkonna sobivaks muutmise kulutusi.

Nende andmete alusel saame järgmise 10–15 aasta õpilaste arvud (klassiti) kõigil kooliastmetel halduskorralduse kõige väiksemas üksuses.

Õpilaste prognoositud arvude põhjal tuleb teha otsus, milline peaks olema koolivõrk omavalitsuse ja maakonna tasandil – kus peavad koolid asuma (koolitee pikkust arvestades). Sellega oleme saanud hüpoteetilise koolivõrgu, eri kooliastmete ja koolitüüpide õpilaste arvu. Hinnata tuleb olemasolevad koolihooned, et saada teavet vajalike investeeringute kohta.

Olemasoleva ja hüpoteetilise koolivõrgu võrdluse ning saadud tulemuste alusel tuleb analüüsida:

- tulemusindikaatoreid, arvestades seatud eesmäärke;
- alternatiivseid lahendusi õpilaste asukohtades prognoosi kohaselt;
- investeeringute vajadust iga alternatiivi korral;
- alternatiivsete investeeringute majanduslikke tagajärgi;
- koolitranspordi vajadust.

Õpetajate arv tuleb prognoosida hüpoteetilise koolivõrgu õpilaste arvust, õppekavast ja seaduses kehtestatud normkoormusest lähtudes. Enne lõplikku otsust koolivõrgus kavandatavate muudatuste puhul tuleb kindlasti hinnata rahalises väärtuses kõiki koolivõrgu optimeerimise tagajärgi. Vajalikud analüüsid peavad sisaldama järgmiste kulutuste arvutusi:

õpetajate ja muu personali palk, õpikute ja muude materjalide kulu, transpordikulu, koolitoit ja majanduskulu õpilase kohta.

Kui kulu-tulu arvutuste tulemusena saadakse summa, mida on võimalik koolivõrku reformides kokku hoida, tuleb vabanev raha planeerida lisavahenditeks kvaliteedi tõstmisel ja õppimisvõimaluste kättesaadavuse kindlustamisel ning täiendavateks investeeringuteks koolihoonetesse ja õpetamise tehnoloogiatesse.

Koolivõrgu optimeerimine tuleneb eelkõige objektiivsetest vajadustest, aga puudutab ebamugavalt paljusid inimesi, kõigepealt paljusid õpilasi ja nende vanemaid, kes peavad ümberkorralduste tagajärjel muutma oma elukorraldust, et lapsed kooli jõuaksid ja uue kollektiiviga harjuksid. Teiseks avaldab koolivõrgu optimeerimine suurt mõju õpetajate töökohtadele ja nende asukohale. Seetõttu võivad ümberkorralduste kavandajad kohata ägedaid vastaseid, kes teevad kõik, et harjumuspärane olukord säiliks. Koolivõrgu optimeerimise tulemuslikkust tuleb selgitada täpselt kõigile osapooltele – lastevanematele, koolipererele, kogukonna liikmetele. Selgitusi peavad toetama hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist ning haridussüsteemi tõhusamaks, ökonoomsemaks ja turvalisemaks muutumist kirjeldavad indikaatorid.

Et säilitada laste arvu vähenedes piisava suurusega kool ja tagada õppe kvaliteet, tuleb naaberomavalitsustel koolivõrgu optimeerimisel rohkem koostööd teha. Koostöö ning informeerimise läbimõeldud korraldamisega saab maandada lastevanemate hulgas ümberkorraldustega seotud ebamugavustest tekkivaid pingeid. Vabanevate ruumide ja hoonete edasise kasutuse plaani koostamisel on kogukonna abi ideede genereerimisel hädavajalik. Seetõttu tuleb ümberkorralduste kavandamisse kaasata nii kohaliku omavalitsuse ametnikud ja koolide direktorid kui ka õpetajad, õpilased ja lastevanemad. Otsustusprotsessi saab kiirendada, kui kõigil osapooltel on teadmisi muudatuste põhjuste kohta.

Aktiivne sekkumine

Analüüsinud olemasolevat koolivõrku ja selle muutusi, sündimuse järsku langust ja sellest tulenevat õpilaste arvu jätkuvat vähenemist ning õpilaste koolirännet koolikorralduse põhimõtetest tulenevalt, oleme jõudnud seisukohale, et võrdseid õppimisvõimalusi tagav koolivõrk võib teoks saada aktiivse sekkumise stsenaariumi alusel.

Stsenaariumi edukuse eeldus on laiapõhjaline arusaam terviklikust üleriigilisest koolivõrgust, mis lähtub vajadusest tagada kõigile õppijaile hariduse võrdne kättesaadavus. Võrdne õppimisvõimaluste kättesaadavus tähendab erandstaatuse kehtestamist vähemarenenud piirkondades paiknevatele koolidele. Kuna meetmed, mida tuleb teatud piirkondades koolide allesjäämiseks rakendada, ei ole kogu haridussüsteemile eraldatavate vahenditega võrreldes väga kulukad, võib sellist poliitikat pidada hariduse valdkondlikuks poliitikaks regionaalpoliitikas. Vähemarenenud piirkondade arengu mõjutamine ainult hariduspoliitiliste otsustega ei pruugi aga pikema aja jooksul parimat tulemust anda. Seepärast on muudatuste kestvuse huvides vaja teha koostööd regionaalpoliitika suunajatega.

Hästi koordineeritud koostöö tervikliku koolivõrgu loomisel lähtub järgmistest põhimõtetest:

- kõigile lastele võrdsed võimalused kohustusliku põhihariduse omandamiseks;
- õppijate hooliv ja inimväärne kohtlemine ja nende individuaalsust arvestav õppekorraldus põhihariduse omandamisel;
- mitteselektiivsus põhihariduse tagamisel, s.t igal õppijal on koolikoht elupaigale lähimas koolis;
- kohustusliku tasuta põhihariduse omandamiseks vajalike möödapääsmatute eeltingimuste täitmine (õppevahendid, kvalifitseeritud pedagoog, vajaduse korral koolitransport, koolitoit, kooliarst);
- õppekavade sisu ajakohasus ja riiklikult finantseeritud õppekavade/õppekohtade vastavus piirkonna tasakaalustatud arengule;
- õpetamise ja õppimise kõrge tase, võimaluste tagamine huvitegevuseks;
- õppija arengule orienteeritud hindamine;
- hariduskorralduse kaalutletud regionaalne perspektiiv, kõigi osapoolte kaasamine.

Soovitused koolivõrgu korrastamiseks

Üldhariduskoolides õppijaile on tõmbekeskusteks kujunenud Tallinn, Tartu ja Pärnu. Suur osa Ida-Virumaa õpilasi on koondunud linnadesse, piirkonnakoolid ei ole aga teiste maakondade õpilastele tõmbekeskusteks. Vabatahtliku õpirände suur ulatus kohustusliku põhihariduse osas tõstatab küsimuse Eesti tasakaalustatud arengu võimalikkusest tulevikus.

Eri koolitüüpide kooliastmete kattumus sunnib koole omavahel konkureerima õpilaste, eriti esimeste klasside õpilaste pärast. Haridustee jätkamisel eri tüüpi koolide mis tahes kooliastet lõpetades ei ole kõik lapsed võrdsetes tingimustes. Paljud neist peavad kooli vahetama, sest kodukoolis ei ole järgmist astet. Otstarbekas oleks lahutada kooliastmed omaette koolideks. Alustada võiks gümnaasiumiastme lahutamiselega põhikoolist ning lahendada põhihariduse omandamise võimalus allesjäävate põhikoolide ja nende filiaalideks olevate algkoolide baasil.

Ülemise kooliastme sulgemise teel mis tahes üksikut kooli ümber korraldades on väga tõenäoline, et lapsevanemad valivad allesjäänud 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. Seda probleemi ei ole võimalik lahendada, kuni on kattuvate kooliastmetega koolitüübid.

Kooli teeninduspiirkonna kehtestamine kohustusliku hariduse osas peab tagama igale lapsele koha elupaigale lähimas koolis ja koolipidajale suurema täpsuse pikaajalises planeerimises.

Noorte karjäärivalikuga seotud õppimisvõimalused avarduksid ja oleksid tunduvalt enam kaalutletud, kui lähtuda koolipiirkonna käsitlusest, kus vähemalt üld- ja kutsekeskhariduse korraldus oleks koordineeritud ja juhitud ühest institutsioonist. Gümnaasiumiastme lahutamine esimesest kolmest kooliastmest oleks esimene samm sellise võimaluse loomiseks. Koolipiirkonnad võiksid kujuneda kohalike omavalitsuste koostöös, lähtuvalt

piirkonna sotsiaal-majanduslikust ja ajaloolisest ühtekuuluvusest ning võttes arvesse Eestis kujunenud tööjõuareale.

Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides on signaal sellest, et õpetajate töökorraldus ei ole rahuldaval tasemel. Hoolitsemine selle eest, et igas koolis oleksid pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes suudavad juhendada õpilaste igapäevast koolitööd, on kõigi kooliga seotud administraatorite (koolitajad, koolipidaja, koolijuht) esmaülesanne. Õpetajate asjatundlikkus ja tasakaalukus on õpirõõmu loomise ja olemasolu alus igas koolis.

Soovides riigi tasakaalustatud regionaalset arengut, tuleb erilist tähelepanu pöörata väga heade õppimistingimuste tagamisele hõre- ja äärealade valdades elavatele lastele. Need alad ei tohi saada õpilasvaenuliku piirkonna kuulsust, et sellega viimaseid noori peresid sundida sealt ära kolima. Lisaks eri finantseerimisskeemile tuleb äärealadel leida alternatiivseid õppimisvõimalusi näiteks infotehnoloogiliste vahendite abil.

Koolivõrgu korrastamiseks vajalikud arvutused peavad lähtuma ühtsest, täpselt määratud andmestikust, mille koordineeritud kogumine võimaldab andmete kvaliteedi kontrolli. Ainult tõe andmestiku alusel saab teha põhjendatud otsustusi. Hädavajalik on registreerida riskasutuse tagamine, et välistada aja- ja ressursimahuka korduva informatsiooni kogumine.

Kõiki loetletud muudatusi tervikliku ja ühtse koolivõrgu nimel on võimalik ellu viia ainult siis, kui omavalitsuste ja maakondade alustatud tegevusele oma koolivõrgu ja hariduselu korraldamisel lisandub riigi tasandilt koordineeritud koostöö, mis viibki koolipiirkondade tekkimisele.

Kasutatud kirjandus

Kunnan koulusuunnittelu (1970). Toimituskunta P. Ruuhijärvi, L. Lehtisalo, K. Riipinen. Helsinki: Kouluhallitus, Suunnittelutoimisto.

OECD (2001). Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators 2001 Edition.

OECD (2004). Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. – <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>.

Pitkänen, K. (2004). National Board of Education "Optimisation of School Network". Käsikiri.

Sotsiaalse infrastruktuuri hindamine Eesti maa-asulates (2004). Pärnu.

Üldhariduskoolide võrgu korraldamine (2005). Lõpparuanne. Koost T. Annus, H. Kanep, L. Kraut, J. Kliimask, R. Noorkõiv, A. Paabut, A. Paulus. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/index.php?page_id=1090&menu_id=140&lang=et.