

Väikeste maakoolide perspektiividest ja hariduspoliitikast

Hilma Naaber, Riigikogu Kantselei

Marika Kirch, Riigikogu Kantselei

Käesolev artikkel käsitleb väikeste maakoolide olukorda ja prognoosi järgnevatiks aastateks ning koolide rahastamist riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest. Et haridus- ega ka rahandusministeerium ei oma andmeid koolide kaupa, on analüüsi aluseks olev info saadud kohalikelt haridusametnikelt.

Selle aasta septembrist reorganiseeriti ja suleti õpilaste arvu vähesuse tõttu jällegi mitu väikest maakooli. Reeglina on neis koolides õpilaste arv alla 20–30. Praegune üldhariduse rahastamise põhimõte ei võimalda nii väikeses koolis kvaliteetset algharidust anda. Näiteks on Võrumaal vähemalt 6 algkooli, kus on õpilasi alla 21. Prognooside kohaselt väheneb Võru maakonnas õpilaste arv 2000.–2001. õppeaastal võrreldes eelmise õppeaastaga 166 võrra, sh I klassi astujate arv 90 võrra. Õpilaste arvu ja finantseerimisvõimaluste vähenemine toob koolivõrgus juba käesoleval aastal mitmeid muudatusi. Võru Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Georg Aher osutab põhjuste reas, mis sunnib väikesi maakoole sulgema, eeskätt riigi poolt eraldatud palgavahendite nappusele. Maavalitsuse reservfondist maksmine ei ole väljapääs.

Samas on mõnede väikeste maakoolide õpilaste vanemad märkinud, et alati ei olegi õpilaste väheus maakoolis tingitud vaid kohalike laste arvu vähenemisest. Tihti mängivad kaasa mitmed muudki tegurid. Näiteks saadavad vanemad oma lapsed kaugemasse ja suuremasse kooli lootuses, et seal omandatud haridus on parem ja konkurentsivõimelisem kui kodu lähedal asuva väikese alg- või põhikooli oma. Seega on protsess kahepoolne. Väikeste maakoolide usaldusväärsus hea hariduse garanteerimisel on elanikkonna silmis hakanud vähenema ja selle tagajärjel väheneb õpilaste arv niigi väikese õpilaste arvuga maakoolis veelgi. See toob omakorda kaasa koolide finantseerimise vähenemise alla miinimumi. Järgneb paratamatult koolide sulgemine.

Koolide sulgemine on üks osa laiemast sotsiaalsest protsessist, kus vähetähtis ei ole ka elanikkonna hoiakute muutumine. Järjest enam muutub lastevanemate silmis algkooli tähendus – esimese kirjatähe omandamise kohast on saamas esimene aste lapse tulevasel karjääriredelil.

Koolide finantseerimine

Et munitsipaalkoolide finantseerimise kohta riiklikul (ministeeriumi) tasemel andmed puuduvad, pidime ülevaate saamiseks küsima neid maakondadest. Selline ühekordne ja ebastandardne andmete kogumine sisaldab aga ohtu, et saadetakse osaliselt võrreldamatuid andmeid. Vaatamata eelöeldule püüdsime maakondade andmed panna ühte tabelisse ning võrrelda haridussüsteemi riikliku ja kohaliku rahastamise osakaalu maakondade kaupa.

Tabel 1 Munitsipaalkoolide finantseerimine / 2000.a.eelarve alusel /

Maakond	Õpilaste arv	Riiklik finantseerimine	Kohalik finantseerimine	Kokku / EEK-I /	Riigi osa(%)	1 õpilase kohta
Ida-Viru	26 976	142 909 800	85 584 660	228 494 460	62,5	8 470
Järva	6 845	34 704 150	31 814 132	66 518 282	52,2	9 718
Jõgeva*	6 496	30 433 689	36 546 000	66 979 689	45,4	10 311
Lääne-Viru	11 285	58 0...	64 487 791	122 556 309	47,4	10 860
Hiiu	1 934	10 644 900	10 796 728	21 441 628	49,6	11 087
Rapla	6 404	33 950 702	37 602 262	71 552 964	47,4	11 173
Valga	5 720	33 576 000	30 586 871	64 162 871	52,4	11 217
Saare	6 395	35 718 400	37 245 468	72 963 868	48,9	11 409
Lääne	5 021	27 888 900	30 439 516	58 ...	47,8	11 616
Pärnu	6 974	39 088 600	43 128 100	82 216 700	47,5	11 789
Harju	16 577	89 338 000	111 127 646	200 465 646	44,6	12 093
Võru	6 867	40 632 900	42 717 299	83 350 199	48,7	12 138
Viljandi*	9 630	52 8...	65 236 200	118 102 300	44,8	12 264

Tartu	6 575	40 689 579	43 890 400	84 579 979	48,1	12 864
Põlva	5 522	32 388 400	41 950 710	74 339 110	43,6	13 462
kokku:	129 221	702 898 638	713 153 783	1 416 052 421	48,7	11 365

Tabelis 1 toodud andmete alusel võib väita, et haridussüsteemi rahastamine on maakonniti suuresti erinev. Seda mõjutavad nii erinevad koefitsiendid, mille alusel riiklikku finantseerimist arvestatakse, kui ka kohaliku omavalitsuse finantsvõimalused. Meie poolt tehtud arvutused näitavad järgmist tendentsi: suurem riigifinantseerimise osakaal munitsipaalkoolide rahastamisel ei taga alati koolide korralikku finantseerimist. Näiteks on Ida-Virumaal riigi osakaal munitsipaalkoolide rahastamises suurim – 62,5%, samal ajal on tegelikud kulutused ühe õpilase kohta seal Eesti kõige väiksemad (8470 krooni). Samuti on Järvemaal riigi finantseerimise osakaal üks suuremaid (52,2%), ühe õpilase kohta tehtavad kulutused aga väikseimate hulgas (9718 krooni). Kõige paremini finantseeritud on munitsipaalkoolid Põlva, Tartu, Viljandi, Võru ja Harju maakonnas.

Erilises seisundis on saartel asuvad munitsipaalkoolid, eriti koolid, mis asuvad väikesaartel. Nii tulebki meie arvutustest välja, et ühe õpilase kohta arvestatud finantseerimine ületab väikesaartel mitmeid kordi mandrikoolide vastavad näitajad. Prangli saarel kulutatakse ühe õpilase kohta ligi 41 000, Ruhnus ligi 40 000 ja Vormsis üle 24 000 krooni. Ka Kihnus on üks õpilasekoht suhteliselt hästi finantseeritud. Kõige suurem on riigi osakaal kooli finantseerimisel Ruhnus. Saaremaa ja Hiiumaa koolid on mandrikoolide keskmisel tasemel rahastatud.

Probleemid

Meie poolt läbi viidud väikeste maakoolide uurimus tõi esile mitmeid olulisi probleeme haridusvõrgus.

Esiteks, informatsiooni puudulikkus. Ilmnes, et ei haridus- ega ka rahandusministeerium ei oma detailseid andmeid koolivõrgu võimalike muudatuste kohta lähitulevikus. Haridusministeeriumist arvati, et infot munitsipaalkoolide rahastamise kohta kohalikust eelarvest on rahandusministeeriumil. Tegelikult pole seda kummalgi valitsusasutusel. Ka mitmetes maakondades puudub tegelik ülevaade haridusvõrgu kujunemisest lähitulevikus. Seda tõestab asjaolu, et andmeid kooliõpilaste arvu ja koolide kohaliku finantseerimise kohta tuli maakonna haridusosakonnal peale meie kirja saamist alles valdadest küsida. Ministeeriumide ja maakondade tasandil ei ole tehtud analüüsi, kuidas koolid oma finantseerimisega välja tulevad. See peaks aga olema maakonna hariduselu juhtimise ja planeerimise aluseks.

Samuti pole enamikus maakondades haridusvõrgu arengu tervikkontseptsiooni. Meile saadetud vastuste põhjal võib öelda, et mõned erandid siiski on. Näiteks on Valgamaa alustanud intensiivset tööd oma maakonna arenduskava koostamisel (sh haridusvõrgu muutuste kaardistamisel). Samuti tundub, et väga hästi on kursis oma olukorraga Põlva- ja Tartumaa haridus- ja kultuuriosakonnad. Kuidas saab aga korraldada finantseerimist, kui puudub selge tulevikukava?

Osaliselt on haridusvõrgu väljakujundamise kontseptsioonide puudumises süüdi ka alanud haldusreform, mis tõenäoliselt mõjutab tunduvalt tulevast koolivõrku maakondades. Seetõttu ei ole võib-olla igas maakonnas otstarbekas kiirustada haridusvõrgu ümberkujundamisega enne üldist reformi. Seoses käimasoleva haldusreformiga tuleks muuta hariduselu puudutavate andmete kogumine täpsemaks ja ühiskonna infovajadust paremini rahuldavaks. See puudutab nii statistika kogumist maakondades kui ka rahandusministeeriumile tehtavat aruandlust.

Teiseks, vastutuse hajumine ministeeriumi, maakonna haridusosakonna ja valla vahel. Mitmete maakondade haridusjuhid on oma vastustes toonitanud, et kui koolide avamine ja sulgemine on kohaliku omavalitsuse asi, siis puudub neil (st maakonna hariduselu juhtidel) üldse vajadus sekkuda haridusvõrgu kujundamisprotsessi (nii vastasid näiteks Ida-Virumaa ja Raplamaa haridusjuhid) ja isegi vajadus olla kursis sellega, mida vallad otsustavad. Jääb arusaamatuks, milline on üldse maakonna haridus- ja kultuuriosakondade vastutus oma maakonna hariduselu korraldamisel, kui neil pole maakonna koolide olukorrast tervikpilti.

Parim näide vastutuse hajumisest on Jõgeva maakonna haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Kadri Petersoni vastus meie infopäringule. Toome sellest alljärgnevalt olulisema. *“Meil on raskusi Teie soovile vastu tulla, kuna maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakond ei oma nõutavat informatsiooni.* Samuti ei ole meil volitusi avaldada oma arvamust koolide sulgemise kohta. Koolide omanikeks on vallad ja linnad, kellele seaduse järgi on need õigused delegeeritud. Samuti on nende otsustada, millist informatsiooni nad kui koolide omanikud peavad vajalikuks meile edastada. Ka selles osas on meie volitused piiratud. Eelpool toodud põhjustel pole me saanud koostada adekvaatset koondanalüüsi Jõgeva maakonna munitsipaalkoolide kohta.”

Samasisulise kommentaari saime ka Rapla maakonnast: “Kooli sulgemine on omaniku poliitiline otsus. Maavanemal ei ole seadusest tulenevat pädevust anda hinnanguid koolivõrgu muutmiseks.”

Ülaltoodud vastuskirju lugedes tekib küsimus – millega siis maakonna haridusametnikud tegelevad, kui neil pole enda arvates mingeid volitusi kohalikku hariduselu korraldada.

Oluline järeldus, millele me antud töö käigus jõudsim, on see, et riik ei vastuta olulisel määral munitsipaalkoolide toimetuleku eest. Seda näitab olukord, kus paljudes maakondades loodetakse haridussfääris puudu olev raha saada maavanema reservfondist (näiteks Järva-, Lääne-, Saare-, Võrumaa). Maavanema reservfond peaks aga siiski olema ette nähtud muudeks kuludeks, mitte haridussüsteemi rahastamise regulaarsete puudujääkide korvamiseks.

Praegu on riik andnud peamise vastutuse haridussüsteemi funktsioneerimisest kõige madalamale tasemele – valda, jättes samal ajal vastutusega kaasnevad kohustused teatud osas finantskatteta. Rikkad vallad leiavad hariduskuludeks vajalikke lisavahendeid, vaesemad peavad aga mõtlema eelkõige koolide sulgemisele. Kui vastutus antakse kohalikule omavalitsusele ja ressursse selle realiseerimiseks piisavalt ei anta, viib see paratamatult olukorrani, kus vaesed vallad ei suuda haridust lisaks riiklikule finantseerimisele piisavalt toetada. See tingib olukorra, kus kool eksisteerib aastaid miinimumressurssidel või isegi veidi alla selle. Selle tagajärjel hakkavad lapsevanemad oma lapsi panema koolidesse (tavaliselt linna), kus üldine finantseerimise tase on parem, õpetajad paremini koormatud ja tasustatud ning lõppkokkuvõttes õppetöö kvaliteet paremini garanteeritud. Ei saa lugeda õigeks seda, et riikliku haridussüsteemi finantseerimine ja kooliõpetuse tase oleneb sellest, kas kool asub rikkas või vaeses vallas. Olulised peaksid olema hariduspoliitilised prioriteedid, mis on otsustatud nii ministeeriumi kui ka maakonna tasemel (sh regionaalsed eesmärgid – millisesse paikkonda on kooli tingimata vaja jmt).

Loomulikult ei saa mõne õpilasega maakoole säilitada iga hinna eest. Kuid koolide avamise ja sulgemise otsustamine ainult valla tasandil ei võimalda käsitleda haridussüsteemi ühtsena. On ilmne, et kvaliteetset haridusvõrku maal hoida on tunduvalt kallim kui linnas. Eriti raske on head haridust anda vaeses vallas. Kuid see ei tohiks olla põhjuseks, et vaesed vallad peavad ära kaotama suurema osa väiksemaid koole. Praegu võib tekkida olukord, kus rikkad vallad saavad endale lubada hästitoimivat haridusvõrku ja vaesed vallad peavad koolide elushoidmiseks kasutama äärmuslikke vahendeid või koolid üldse likvideerima.

Paul-Eerik Rummo on viidanud probleemile, et üldhariduse rahastamine on üldse kahetine, sest kuigi koolid on munitsipaalkoolid, on õpetajate palgad ja õpikute soetamise kulud kaetud riigieelarvest (Rummo, 1999). Omavalitsuste arvu vähendamise perspektiiv peaks motiveerima ka haridussüsteemi ümberkorraldusi. Maakonna tasandil peaks olema suurem huvi otsustada, milline on optimaalne koolivõrk ja mitme kooli pidamine antud maakonnas on otstarbekas, lähtudes õpetajate piisavast töökoormusest, hoonete korrashoiust, koolitranspordi võimalustest jms.

Haridussüsteem on riiklik institutsioon. Seega peaks riik kõigil tasandil vastutama selle korraliku funktsioneerimise ja pakutava hariduse hea kvaliteedi eest. Riigi osa peaks olema ka üldise süsteemi väljatöötamisel palju olulisem, sealhulgas maakondade tegevuspiiride ja vastutuse määratlemisel.

Sotsioloogiline uurimus inimeste rahulolust üldharidus- ja koolikorraldusega 1999.aasta sügisel näitas, et inimeste suhtumine haridussfääri ei ole siiski kõige halvem.¹ Kõigist küsitletutest pooled olid hariduskorraldusega rahul ning vaid 16% rahulolematud. Tulemused võivad olla muidugi oluliselt erinevad, kui küsitleda koolilaste vanemaid, eriti regioonides, kus kool kaugel ning valikuvõimalused puuduvad. See ei tähenda aga, et haridussüsteemi ümberkorraldustes peaks ootama selle ajani, kui rahulolematud moodustavad elanikkonnast valdava enamuse.

Märkused

1. Riigikogu Kantselei poolt ES Turu-uuringute ASilt tellitud uurimus novembris 1999. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi>

Kasutatud kirjandus

Rummo, P-E. (2000) Hariduse võti omavalitsuse kätte. Postimees, 25.mai.