

*Mida arvestada haridusvõrgu
ümbekorraldamise otsuseid tehes?*

Soovitused kohalikele omavalitsustele

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Haridusvõrgu korrastamise protsess	4
1.1 Otsuse ettevalmistamine	4
1.1.1 Kooskõla arengukavaga	4
1.1.2 Ümberkorraldamise õiguslikud alused	7
1.2 Haldusmenetluse läbiviimine	11
2. Ümberkorralduse mõju hariduse kvaliteedile	15
2.1 Õppe kvaliteeti ilmestavad näitajad	16
2.1.1 Õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsioon	16
2.1.2 Koolikiusamise määr	17
2.1.3 Põhjuseta puudumiste määr	17
2.1.4 Õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate rahulolu	17
2.2 Õpitulemuslikkuse näitajad	18
2.2.1 Õppetöö katkestajate osakaal põhikoolis ja gümnaasiumis	18
2.2.2 Edasiõppijate osakaal põhikooli lõpetanutest ja põhikoolilõpetajate edukus järgmisel haridustasemel	18
2.2.3 Lõpueksamite tulemused	19
2.3 Seireandmed ja uuringud otsuste motiveerimisel	19
3. Ümberkorralduse mõju hariduse kättesaadavusele	21
3.1 Vastavus koolikohtade nõudlusele	21
3.2 Mõju koolitee pikkusele	24
3.3 Mõju õpetajate ja direktorite töökorraldusele ja tasustamisele	25
3.4 Mõju õppetaristule	26
3.5 Mõju tuge vajavate õpilaste toetamisele	28
3.6 Mõju sünergiale teiste valdkondadega	29
4. Tänu sõnad	31
5. Lisad	32
Lisa 1A Kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise kogemused	32
Lisa 1B Koostöökogemused riigigümnaasiumite asutamisest	32
Lisa 2 Koolivõrgu ümberkorraldamise aja- ja tegevuskava. L. Laanemets ja K. Tenisson-Alev	32
Lisa 3 Erakoolide pidajate ja kohalike omavalitsuste haridusametnike 26.04.2019 koostööseminaril jagatud kogemused ja ettepanekud	32

Sissejuhatus

Et haridus oleks kättesaadav ja kvaliteetne, tuleb haridusvõrgu korrastamisel ajaga kaasas käia ja arvestada demograafiliste muutustega. Haridusvõrk vajab korrastamist nii omavalitsustes, kus õppekohti on oluliselt enam kui õpilasi, kui ka seal, kus õppekohti tuleb juurde luua.

Viimase 20 aasta jooksul vähenenud üldhariduskoolide õpilaste arv ja linnastumine on seadnud kooli pidajad silmitsi väljakutsetega, mille lahendamisest sõltub, kas suudame igas Eesti omavalitsuses tagada ühtlaselt hea õppe kvaliteedi ja vajaminevad avalikud teenused.

Kuigi õpilaste arv lähiaastatel mõnevõrra suureneb (siiski vaid suuremates linnades), on kasv ajutine ning Statistikaameti rahvastikuprognosi kohaselt jätkub tulevikus rahvaarvu vähenemine¹. Väheneva õpilaste arvu tõttu on paljud koolihooned muutunud ruumikasutuselt ebaefektiivseks, märkimisväärne osa hariduskuludest kulub pooltühjade ja suuri investeeringud vajavate hoonete ülalpidamisele ja remontimisele ning maapiirkondade ja keskuste koolide pinnakasutuse vahe oli sageli kahekordne.

Koolivõrk tervikuna peab õppijale tagama 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 ja kaasav.²

Tuleb arvestada, et rohkem kui kolmandik õpetajatest jõuab kümne aasta pärast pensioniikka või on juba praegu pensionieas. Olukorras, kus mitmes piirkonnas on õpetajaid puudu ja noorte õpetajate järelkasv tagasihoidlik, töötab 42% õpetajad osakoormusega³ Kvalifikatsiooni- nõuetele vastavate õpetajate osakaal on viimasel kuuel õppeaastal olnud langustendentsis ja piirkonniti ebaühtlane.

Praxis 2014. a analüüsi „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ alusel prognoositi, et 2020. aastal võiks Eestis olla 352 1.–9. klassilist põhikooli, mis on enam kui 150 kooli võrra praegusest vähem, ja kuni 100 gümnaasiumi, s.o praegusega võrreldes kolmandiku võrra vähem.⁴ Koolivõrgu korrastamise otsuseid on küll tehtud, kuid prognoositust oluliselt aeglasemas tempos.

¹Statistikaamet. Rahvastikuprognosis. - <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvastikuprognosis>

² Praxis. Üldhariduskoolide võrgu korraldamine. Lõpparuanne. 2005.

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/40905/Uld_Koolivork.pdf?sequence=1&isAllowed=y, lk 10

³ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Esmatähtsate avalike teenuste tulevik“ -

https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS_06.11.2020_TRYKKI_LOPP.pdf

⁴ Praxis. Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020. http://mottehommik.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/06/koolivorgu_prognoos2020.pdf

Riigikontroll leidis 2020. aastal, et lapsed saavad neile vajalikke hariduse tugiteenuseid – eripedagoogide, logopeedide ja teiste spetsialistide abi – enamasti kahes kolmandikus munitsipaallasteaedades ja kolmveerandis põhikoolides. Ligi kolmandikus lasteaedades ja veerandis põhikoolides käivad tuge vajavad lapsed ja noored, keda on kokku üle 8400, peavad toime tulema vajalikust oluliselt väiksema abiga, hankima seda mujalt või jäävad sootuks abita. Kokkuvõttes leidis riigikontrolör, et oleme Eestis jõudnud aega, kus tuleks inimestele ausalt tunnistada: kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu.⁵ Tuleb olla valmis paratamatuteks muutusteks.

On oluline, et linnad ja vallad valmistaksid lähiaastatel ette hästi läbi mõeldud pikaajalised haridusvõrgu ümberkujundamise plaanid ja teeksid tulevikku vaatavad otsused. Koolivõrgu korrastamisele tuleb läheneda terviklikult ja paljud omavalitsused on protsessiga juba alustanud. Koostatud on arengukavasid, koolivõrgu analüüse ja korrastamise kavu, kus on võetud arvesse ka riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ ja haridusvaldkonna arengukava 2035 suundumusi.

Koolivõrgu kujundamisel on esmatähtis, et otsused põhineksid oluliste asjaolude põhjalikul analüüsil: milline on pakutava hariduse kvaliteet, demograafilised näitajad, koolitee pikkus ja korraldus, kooli roll kohalikus elulaadis, finantsmajanduslikud kaalutlused, st mitte üksnes kulutõhusus ja kulud konkreetse kooli ülalpidamiseks, vaid ka nt vanematele kooli sulgemisega kaasnevad kulud lapse saatmisel kaugemal asuvasse kooli jne. Koolitranspordi, õpilaskodude, õppetoetuste jms meetmete kaudu tuleb ka tegelikult tagada igäihe õigus kvaliteetsele haridusele.⁶

Soovitused on koostatud Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös eesmärgiga toetada kohalikke omavalitsusi koolivõrgu ümberkorraldamise otsuste ettevalmistamisel. Materjal tugineb paljuski kohtute senistele seisukohtadele koolivõrgu ümberkorraldamise vaidlustes. Kuigi kohtulik kontroll omavalitsuse otsuste üle on piiratud, on kohtud haridusküsimustes leidnud, et põhiseaduse §-st 37 tuleneb subjektiivne õigus, et laste haridust puudutavad avaliku sektori kaalutusotsused oleksid tehtud õiguspäraselt ja vältides kaalutusvigu. Samas tuleb meeles pidada, et jõustunud kohtuotsused ei ole siduvad järgmistele vaidluste suhtes. Iga otsuse lahend kehtib ainult konkreetsetes kaasuses.

1. Haridusvõrgu korrastamise protsess

1.1 Otsuse ettevalmistamine

1.1.1 Kooskõla arengukavaga

⁵ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“ 25.11.2020.

<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2516/language/et-EE/Default.aspx>

⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. https://pohiseadus.ee/sisu/3508/paragrahv_37_p_29

Haridusvaldkonna arengukavas 2021–2035 on üheks olulisemaks strateegiliseks eesmärgiks seatud kvaliteetset haridust pakkuva, kaasava ja kestliku õppeasutuste võrgu ja taristu kujundamine selleks, et haridus oleks kättesaadav eri sihtrühmadele ja õppekeskkond toetaks nüüdisaegset õpikäsitust.⁷

Omavalitsuse arengukavas on enne haridusvõrgu ümberkujundamist vaja mõtestada, kuidas riiklikud strateegilised arengukavad (näiteks riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“, haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, noortevaldkonna arengukava 2021–2035)⁸ on seotud kohaliku tasandi eesmärkide ja tegevustega. Riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöös on võimalik haridustaristu ühiskasutust ja ressursitõhusust suurendades luua õpikeskkonnad, mis toetavad kvaliteetse hariduse kättesaadavust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) sätestab, et vallal ja linnal peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on sotsiaalse infrastruktuuri planeerimise, sh avalike teenuste arendamise ja integreerimise aluseks. Arengukava ja eelarvestrateegia peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eesseisvat eelarveaastat. Arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu koostab valla- või linnavalitsus ning esitab vastuvõtmiseks valla- või linnavolikogule. Haridusvõrgu ümberkorraldamiseks kavandatud tegevused peavad olema arengukavaga kooskõlas.

Teema käsitlemiseks on arengukavas kaks enam levinud viisi:

- 1) arvestades arengukava koostamisel tehtud analüüsi ja arutelusid on arengukavas nimetatud konkreetsed ümberkorraldused (nt aastal X liidetakse põhikool Y põhikooliga Z, aastal A lõpetatakse vastuvõtt kooli B gümnaasiumiastmesse jne);
- 2) arengukavas ei nimetata konkreetseid tegevusi, küll aga:
 - a. sõnastatakse vajadus analüüsida teatud aastatel kooli või koolide jätkusuutlikkust ja/või ümberkorraldamise vajadusi ja/või
 - b. esitatakse lävendid, mille alusel ümberkorraldamisotsuseid tehakse (nt õpilaste üldarv või õpilaste arv kooliastmes; vastuvõtt 1. või 10. klassi vms).

Praktikas on mitmed kohalikud omavalitsused oma arengukavas ette näinud koolivõrgu korrastamise kava koostamise. Kavas esitatavad argumendid ja ettepanekud on väärt materjal koolivõrgu korrastamise otsuse sisuliseks motiveerimiseks. Koolivõrgu korrastamise kavade koostamisse on kaasatud konsultante ülikoolidest ja erasektorist, et nad sõltumatute ekspertidena põhjendaksid vajalikke muudatusi koolivõrgus. Häid näiteid pakuvad mitmed omavalitsused, kes on koolivõrgu korrastamise materjalis analüüsinud oma haridusvõrgu laste arvu ja selle muutust, paiknemist piirkonniti, toimunud rahvastikuarenguid, valla haridusvõrku, õpilasrännet ja koolipidamise finantsvaadet⁹.

⁷ Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035 -

https://www.hm.ee/sites/default/files/eesti_haridusvaldkonna_arengukava_2035_seisuga_2020.03.27.pdf

⁸ Riigi pikaajaline strateegia 2035 - <https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid>;

Noortevaldkonna arengukava 2021-2035 - <https://www.hm.ee/et/noortekava-2035>

⁹ Osa kohalike omavalitsuste tellitud uuringute ja analüüside kohta on võimalik saada ülevaade uuringu- ja konsultatsiooniettevõtete OÜ Cumulus Consulting ja OÜ Geomedia kodulehtedelt

<http://cumulus.ee/kogemus/portfoolio/>; <https://geomedia.ee/analusidjakusitlused/>

Oluline on, et kohalikel elanikel on võimalik koostatud analüüsidega tutvuda. Omavalitsusel tuleb põhjalikult läbi mõelda eri huvirühmade kaasamine muudatuste ettevalmistusse. Avaliku teabe seaduse järgi tuleb nii riigil kui kohalikul omavalitsusel tellitud uuringud ja analüüsid avalikustada (avaliku teabe seadus § 28 lg 1 p 18).

Ka koolivõrgu ümberkorraldamist puudutavates kohtuvaidlustes on nii menetluse osapooled kui kohtud pööranud tähelepanu sellele, mis on vastava kohaliku omavalitsuse arengukavas koolivõrgu ümberkorraldamise osas sätestatud ning kas koolivõrgu ümberkorraldamise otsuses on arengukavas kirja panduga ka arvestatud:

Näide 1. Vallavolikogu otsusega otsustati korraldada ümber valla põhikool, kaotades III kooliastme (7.–9. klass). Kohus leidis, et valla otsus oli kooskõlas valla arengukavaga: haridus- ja noorsootöö teemaplaneeringus on eesmärgina kirjas ajakohastada vastavad põhikoolid ning ühe abinõuna on seejuures ette nähtud antud põhikooli reorganiseerimine. Kuivõrd tegevus oli arengukavas ette nähtud, tuli nii valla elanikel kui vallavolikogul ja vallavalitsusel sellega arvestada.¹⁰

Näide 2. Kui vallavolikogu võttis vastu otsuse põhikooli lõpetamiseks, nägi kehtiv arengukava ette kooli tegevuse jätkamise. Kohus leidis, et omavalitsusüksuse arengukava ei ole formaalne dokument, mis töötatakse välja ja võetakse vastu ainult seetõttu, et seadus nõuab arengukava olemasolu. Arengukava eesmärk on arengut pikema aja jooksul ette planeerida. Arengu planeerimine ei tähenda ega saagi tähendada kohaliku elu erinevates valdkondades läbiviidud muudatuste tagantjärele fikseerimist. Kohus nõustus kaebajatega täielikult selles, et kui arengukava ei ole kehtestatud korras muudetud, tekib kooli tegevuspiirkonnas elavatel või sinna elama asunud isikutel õiguspärane ootus, et arengukavas sätestatu kehtib ja arengukava järgitakse, mh jätkub kõnealuse kooli tegevus. Valla elanikud on sellega oma elu korraldamisel arvestanud.¹¹

Näide 3. Mõnevõrra teistsugune olukord oli linnavolikogu otsuse kahe gümnaasiumi ümberkorraldamise vaidlustamisel. Kaebajad leidsid, et volikogu otsus on vastuolus linna munitsipaalõppeasutuste süsteemi arengukavaga, kuna arengukavas ei olnud ühe gümnaasiumi tegevuse lõpetamist ette nähtud. Arengukava sissejuhatavas osas oli märgitud, et arengukava on konkreetseteks aastateks linna munitsipaalõppeasutuste süsteemi arengut ja rahastamist suunav dokument. Samuti oli sissejuhatuses esile toodud, et arengukava on aluseks hariduse finantseerimisele ja et arengukava elluviimist hinnatakse tulemusnäitajate alusel üks kord aastas. Arengukavale lisatud tegevuskava käsitles arengustrateegia elluviimiseks vajalikke ülesandeid ja tegevusprojekte, mis tuli neil aastatel teostada. Tegevuskavas oli kavandatud õppeasutuste täituvuse ülevaatamine ja korrigeerimine, koolide ümberkujundamise ettevalmistamine ja selleks vajalike uuringute ja analüüsida läbiviimine. Kohus leidis, et seega oli juba arengukavas ette nähtud vajadus analüüsida koolide, sh nii vene õppekeelega kui eesti õppekeelega koolide ümberkorraldamist ja ümberkujundamist. Arengukava sissejuhatavas osas märgitud arengukava kehtestamise eesmärgist lähtudes nõustus kohus, et nimetatud arengukava ei oma antud haldusasja juures sellist

¹⁰ Tartu Halduskohtu 28. juuni 2012 otsus nr [3-12-835 p 31](#); ringkonnakohus jättis halduskohtu otsuse muutmata

¹¹ Tartu Halduskohtu 9. mai 2008 otsus nr [3-08-160](#)

õigusjõudu, mis tooks kaasa otsuse tühistamise. Nagu arengukavas endas märgitud, oli see munitsipaalõppeasutuste arengut ja rahastamist suunav dokument, ehk halduse sisene dokument, millega kolmandatele isikutele ei pandud mingeid kohustusi ega antud õigusi. Asjaolu, et arengukavas ei olnud vastaval aastal kavandatud gümnaasiumi tegevuse lõpetamist, ei tähendanud, et linnal puudus õigus teha konkreetseid otsuseid, mis ei sisaldunud arengukavas.¹²

Tuleb arvestada, et käsitletud lahendid olid tehtud ajal, kui KOKS arengukava sätete sõnastus erines praegu kehtivast. Kindlasti on see ümberkorraldamist toetav, kui vähemalt ümberkorraldamise analüüsi vajadus koos viidetega indikaatoritele on arengukavas selgelt sätestatud ja põhjendatud ning plaan muudatusteks hästi läbi mõeldud.

1.1.2 Ümberkorraldamise õiguslikud alused

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 80 lõike 1 kohaselt korraldab kooli ümber ja lõpetab selle tegevuse kooli pidaja, kuulates enne ära hoolekogu ja õpilasesinduse arvamuse. Munitsipaalkooli pidaja on vald või linn, riigikooli pidaja on riik (PGS § 1 lõige 2). Kui valla- või linnavolikogu juurde on moodustatud noortevolikogu, peab enne valla- või linnavolikogu istungeid noortevolikogule saatma noori puudutavate õigusaktide eelnõud (noorsootöö seaduse § 9 lõige 5). Lisaks sellele väärivad veel asjakohaste normidena märkimist Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lõike 2 punkt 2, mille kohaselt asutavad, reorganiseerivad ja sulevad kohalikud omavalitsused õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalharidusasutusi. KOKS § 22 lõike 1 punkti 34 kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse valla või linna ametiasutuste ja valla või linna ametiasutuste hallatavate asutuste moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine. Samuti sätestatakse sama seaduse § 35 lõike 2 punktis 2, et valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Seega on PGS § 80 lõike 1 esimeses lauses sätestatud ülesande täitjaks munitsipaalkooli puhul valla- või linnavolikogu.

Käesoleva materjali lisas 2 on esitatud täpsem aja- ja tegevuskava, millega arvestada koolivõrgu korraldamise otsuste ettevalmistamisel ja elluviimisel. Samuti on valminud 2021. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt uuendatud selgitused töölepingu seaduse juurde, milles on samuti häid tähelepanekuid, millele pöörata tähelepanu seoses kooli töötajatega töösuhete muutmisel ja/või lõpetamisel, mis paratamatult kaasnevad ümberkorraldamisega.¹³

PGS § 80 lõikes 2 loetletakse kõik põhikooli ja gümnaasiumi ümberkorraldamise võimalused (viisid). Neid on kokku viis.

1. **Ühendamine.** Koolid ühendatakse üheks või mitmeks kooliks, kusjuures ühendatavad koolid lõpetavad tegevuse ja nende baasil asutatakse uus kool või uued koolid.

Ühendamise puhul on tegu vähemalt kahe kooli ühendamisega nii, et seni tegutsenud koolid lõpetavad eraldiseisvalt tegevuse ning asutatakse uus kool või uued koolid. See toob kooli pidaja jaoks kaasa vajaduse kehtestada uuesti kooli dokumentatsioon ja taotleda koolitusluba. Asutuste ühendamine toob kaasa ka tegevuse lõpetanud asutus(t)e töötajatega töösuhte

¹² Tartu Halduskohtu 15. mai 2007 otsus nr [3-06-2331 p 39](#); ringkonnakohus jättis halduskohtu otsuse muutmata

¹³ Sotsiaalministeerium. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. 2021.

<https://www.tooelu.ee/UserFiles/Sisulehtede-failid/Teemad/tooleping/TLS%20selgitused%202021.pdf>

lõpetamise ja sellega seotud toimingud (töötajate koondamise) või töölepingute ülemineku; asutuste dokumendihalduse lõpetamise, arhiveerimise ja kõik sellega seotud toimingud; kehtivate muude võlaõiguslike lepingute lõpetamise ning erinevate registrite kasutamise lõpetamise. Kuna ühendatavad koolid alustavad tegevust uue koolina ja taotletakse uus koolitusluba, antakse loa esmakordsel taotlemisel koolile tähtjaline koolitusluba kuni viieks aastaks (enamasti kolmeks aastaks). Loa kehtivusajal viiakse koolis läbi järelevalve ning selle tulemuste põhjal otsustatakse, kas järgmine koolitusluba antakse tähtjalise või tähtajatuna. Seega tuleb sellisel viisil ümberkorraldamise puhul taotleda koolitusluba vähemalt kahel korral. Koolitusloa taotlemisega kaasneb kohustus tasuda riigilõivu, mis on 500 eurot kooliastme kohta ehk põhikooli puhul 1500 eurot ühe taotlemise korral.

Näited: Kolga-Jaani Kool Viljandi vald (2020); Kernu Põhikool Saue vald (2016); Suure-Jaani Kool Põhja-Sakala vald (2014).

2. **Liitmine.** Kool või koolid liidetakse teise kooliga ja liidetav kool või liidetavad koolid lõpetavad tegevuse.

Liitmise puhul liidetakse vähemalt üks kool teise kooliga ning liidetav kool lõpetab eraldiseisvalt tegevuse. Kool, millega esimene kool liideti, jätkab tegevust. See eristab ühendamist ja liitmist – liitmise puhul ei teki uut kooli. Mõlema ümberkorraldamise viisi puhul on sarnane, et koolide arv ümberkorraldamise järel väheneb. Liitmine toob kooli pidaja jaoks kaasa vajaduse muuta tegevust jätkava kooli dokumentatsiooni, teha personaliga seotud otsused, ühendada dokumendihaldussüsteemid ja võtta üle arhiivid. Uuesti kehtestamise vajadust ei ole, samuti ei ole vaja taotleda uut koolitusluba, nii et selle ümberkorraldamise viisi puhul on kooli pidaja ning Haridus- ja Teadusministeeriumi halduskoormus väiksem. Siiski tuleb lisada, et ka õppeasutuste liitmisega ei pea tingimata kaasnema muutused tegevuskohas, õpetajate arvus jms.

Näited: Alu Lasteaed-Algkool Rapla vald (2017); Laulasmaa Kool Keila vald (2017), Haapsalu Põhikool Haapsalu linn (2018), Põltsamaa Ühisgümnaasium Põltsamaa vald (2021).

3. **Jaotamine.** Kool jaotatakse vähemalt kaheks kooliks ja jagunev kool lõpetab tegevuse.

Jaotamise puhul jaguneb üks kool vähemalt kaheks eraldi tegevust jätkavaks kooliks ning ümberkorraldamise käigus lõpetab algne kool tegevuse. Jagatud ehk uutele koolidele peab kooli pidaja taotlema koolitusloa. Kuna koole ümber korraldades on võimalik liita üksnes kogu kool tervikuna teise kooliga, mitte kooli erinevaid õppeastmeid, võib selle ümberkorraldamise viisi kasutamise vajadus tekkida ka juhtudel, kui eri kooliastmeid soovitakse liita eri õppeasutustega. Näiteks soovitakse liita koolieelne lasteasutus ja põhikool, mis tegutsevad ühe asutusena, ning põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena. Sellisel juhul tekiks nende koolide liitmise tulemusena lasteaid-põhikool-gümnaasium, kuid sellist tegutsemisvormi PGS ette ei näe ning liitmisele peab sellisel juhul eelnema kooli jagunemine. Kui õppeasutuse tegutsemisvormiks on koolieelne lasteasutus ja põhikool, mis tegutsevad ühe asutusena, tuleb kooliosa liitmiseks teise kooliga esmalt teha ümberkorraldamise otsus PGS § 80 lõike 2 punkti 3 alusel. Jagunemise tulemusena tekiks kaks eraldi õppeasutust (põhikool ja koolieelne lasteasutus) ning alles pärast seda on võimalik liita jagunemise tulemusena tekkinud kool teise kooliga ning koolieelne lasteasutus teise koolieelse lasteasutusega või lõpetada selle tegevus. Ka jagunemise juures tuleb tegeleda personaliküsimustega, dokumendihalduse, arhiivi, võlaõiguslike lepingute, asutuse vara või asutuse kasutatava varaga seotud küsimustega.

Näited: Harmi Põhikool Kose vald (2017); Tudulinna Kool Alutaguse vald (2019); Põlula Kool Vinni vald (2020).

4. **Eraldamine.** Kool eraldatakse teisest koolist, selle tulemusel asutatakse uus kool ja säilib esialgne kool.

Eraldamise puhul eraldatakse ühest tegutsevast koolist teine ning nii esialgne kool kui ka uus kool jätkavad tegevust. Uuele koolile tuleb taotleda ka koolitusluba. Vahe jagamise ja eraldamise vahel seisneb selles, et jagamise puhul ei jätkata algne (enne ümberkorraldamist tegutsenud) kool tegevust, eraldamise puhul jätkab. Sellisel viisil ümberkorraldamine võib vajalikuks osutada näiteks juhul, kui soovitakse seni põhikool-gümnaasiumina (1.–12. klassilise koolina) tegutsenud kool ümber korraldada eraldi põhikooliks ja gümnaasiumiks. Sellisel juhul tuleks esmalt eraldada nt gümnaasiumiosa ning esialgne kool säilib põhikoolina ja uue koolina asutatakse gümnaasium, millele taotletakse eraldi uus koolitusluba. Sarnaselt esimese variandiga tuleb ka siin arvestada koolitusloa taotlemisega vähemalt kahel korral. Uuele asutusele tuleb eraldamise puhul leida juht, kes komplekteerib personali. Kui põhikool-gümnaasiumist eraldatakse gümnaasiumiosa, tuleb teha personali puutuvaid otsuseid, st kes töötajatest jätkab põhikoolis ja kelle töölepingud antakse üle gümnaasiumile. Samuti tuleb uuel asutusel luua uus dokumendihaldussüsteem.

Näited: Viimsi Keskkool Viimsi vald (2014); Suure-Jaani Gümnaasium Põhja-Sakala vald (2014); Tartu Tamme Gümnaasium Tartu linn (2015).

5. **Tegutsemisvormi muutmine.** Muudetakse PGS §-ga 2 sätestatud põhikooli või gümnaasiumi tegutsemise vormi.

PGS § 2 lõikes 3 sätestatakse ammendavalt põhikooli ja gümnaasiumi tegutsemise vormid. Tegutsemisvormi muutmisega on tegu näiteks juhul, kui põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena (1.–12. klass), korraldatakse ümber põhikooliks (1.–9. klass). Koolitusluba on kooli tegutsemise vormi muutmisel vaja taotleda juhul, kui ümberkorraldamise tulemusel hakatakse koolis õpetama haridustasemel, milleks koolil kehtiv koolitusluba puudub. Näiteks oli varem olemas koolitusluba õppetöö läbiviimiseks I ja II kooliastmes (1.–6. klass), kuid ümberkorraldamise tulemusel soovitakse hakata õppetööd läbi viima ka III kooliastmes (7.–9. klass) või põhikooli juurde soovitakse luua lasteaiaosa, millele tuleb taotleda koolitusluba.

Näited: Meremäe Kool Setomaa vald, Eidapere Kool Kehtna vald, Risti Põhikool Lääne-Harju vald, Turba Kool Saue vald (2018); Kivi-Vigala Põhikool Märjamaa vald (2019); 2020/2021. õppeaastast Tsirguliina Kool Valga vald (2020), Aseri Kool ja Vasta Kool Viru-Nigula vald (2019).

PGS § 80 lõikes 3 sätestatakse volikogu poolt vastuvõetud otsusest teavitamisega seonduv – kooli ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsusest tuleb teavitada Haridus- ja Teadusministeeriumi, kooli, vanemaid, õpilasi ja õpilaste elukohajärgseid valla- või linnavalitsusi kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt viis kuud enne uue õppeaasta algust. Loetletud on vastuvõetavast haldusotsusest puudutatud isikud: õpilane; vanem; kool; õpilase elukohajärgne kohalik omavalitsus, kui õpilane ei ela kooli pidava kohaliku omavalitsusega samal haldusterritooriumil. Haridus- ja Teadusministeeriumi tuleb teavitada kui valitsusasutust, mis korraldab haridustegevust riigi tasandil. Lisaks nimetatakse

teavitamise hilisem võimalik aeg – viis kuud enne uue õppeaasta algust. Et uus õppeaasta algab 1. septembril, tuleb otsus teatavaks teha hiljemalt 1. aprilliks.

PGS § 80 lõikes 4 sätestatakse, et kui kooli pidaja on teinud otsuse kool ümber korraldada ning muuta põhikooli või gümnaasiumi tegutsemise vormi selliselt, et koolitustegevus mõnel haridustasemel või põhikooli kooliastmel lõpetatakse, võib ümberkorraldamise otsusega sätestada, et koolitustegevuse lõpetamine sellel haridustasemel või põhikooli kooliastmel toimub järk-järgult ning osas klassides ei toimu õppetööd juba enne kooli lõplikku ümberkorraldamist. Seega võimaldab PGS sätestatu kooli ümber korraldada või selle tegevuse lõpetada ka järk-järgult, et võimalikult vähe kahjustada koolis õppivate õpilaste ja töötavate õpetajate õigusi ja huve. Näiteks võib valla- või linnavolikogu näha ette, et I–III kooliastmega (1.–9. klassilise) põhikooli tegevus korraldatakse ümber nii, et tegevust jätkatakse edaspidi I–II kooliastmega (1.–6. klass) koolina ning ümberkorraldamine viiakse läbi kolme aasta jooksul nii, et III kooliastme klassidesse (7-9. klassi) eelneva kooliastme õpilasi enam ei võeta. Sellisel juhul õpivad järgmisel õppeaastal koolis lisaks 1. – 6. klassi õpilastele 8. ja 9. klassi õpilased ja ülejärgmisel aastal 9. klassi õpilased.

PGS § 80 lõikes 5 sätestatakse, et kool korraldatakse ümber või kooli tegevus lõpetatakse ajavahemikus 1. juulist sama aasta 31. augustini. Seega pannakse paika ajavahemik, mille sisse peab kooli ümberkorraldamine jääma – seda ei saa teha õppe- ja kasvatustöö läbiviimise perioodil 1. septembrist kuni 30. juunini. Praktikast on (linna- või vallavolikogu otsustes) kooli ümberkorraldamise ajaks enamasti märgitud 31. august. Nimetatud sätte juures on oluline tähele panna, et selle eesmärk on tagada õpilastele ja lapsevanematele kindlustunne, et kui otsust ei ole tehtud 1. aprilliks, on neil ka järgmisel õppeaastal olemas õppimiskoht. Ka juhtudel, kus kohalik omavalitsus on viivitanud kooli ümberkorraldamise või sulgemisega ning kooli ei ole jäänud enam ühtegi õpilast, ei võimalda PGS korraldada kooli tegevust ümber muul ajal kui 1. juulist 31. augustini.

PGS § 80 lõikes 6 sätestatakse, et sama paragrahvi lõike 2 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud juhtudel taotletakse ümberkorraldamise tulemusel asutatud uuele munitsipaalkoolile koolitusluba. Kooli ümberkorraldamise viiside juures (vt PGS § 80 lõiget 2) juba selgitati, et uut koolitusluba tuleb taotleda koolide ühendamisel, kooli jaotamisel või eraldamisel. Ühe kooli liitmisel teisega või mitme kooli liitmisel ühe kooliga uut koolitusluba taotleda ei tule, kuna uut munitsipaalkooli sellise ümberkorraldamise tulemusel ei teki.

PGS § 80 lõikes 7 sätestatakse, et sama paragrahvi lõike 2 punktis 5 sätestatud juhul taotletakse koolitusluba, kui ümberkorralduse tulemusel hakatakse koolis õpetama põhikooli kooliastmel või haridustasemel, milleks koolil kehtiv koolitusluba puudub. Uut koolitusluba ei pea taotlema juhtudel, kus muudetakse küll kooli tegutsemise vormi, kuid uusi kooliastmeid selle tulemusena ei lisandu. Kui ümberkorraldamise tulemusel lõpetatakse õpetamine mõnel põhikooli kooliastmel või haridustasemel, teeb valdkonna eest vastutav minister koolile väljastatud koolitusloas sellekohased muudatused või väljastab uue koolitusloa. Ka sellest oli juba eelnevalt kooli ümberkorraldamise viiside juures juttu (vt täpsemalt tegutsemisvormi muutmine).

PGS § 80 lõikes 8 sätestatakse, et lasteasutuse või huvikooli liitmisel üldhariduskooliga kohaldatakse samas seaduses sätestatud. Ühe asutusena tegutseva üldhariduskooli ja lasteasutuse ning ühe asutusena tegutseva üldhariduskooli ja huvikooli ümberkorraldamisel ja tegevuse lõpetamisel kohaldatakse samuti PGSiis sätestatud. Nimetatud juhul on oluline silmas

pidada, et üldhariduskooli ja huvikooli ei saa kehtiva regulatsiooni alusel enam liita, kuna alates 1. septembrist 2013. a on PGS § 2 lõike 3 punkt 7 kehtetu. 2010. aasta 1. septembri ja 2013. aasta 1. septembri vahelisel ajal nägi PGS ette ka sellise kooli tegutsemise vormi nagu üldhariduskool ja huvikool, mis tegutsevad ühe asutusena. Et PGS-i täiendati paragrahviga 100¹, milles nähti ette, et 2013. aasta 1. septembri seisuga ühe asutusena tegutsevad üldhariduskool ja huvikool võivad jätkata tegevust ühe asutusena, võivad ajavahemikul 1. september 2010. a kuni 1. september 2013. a moodustatud (sh ümberkorraldatud) üldhariduskool-huvikoolid senisel kujul tegevust jätkata. Uute sarnaste vormide moodustamine (ümberkorraldamine) ei ole aga võimalik. Sellele vaatamata võib üldhariduskoolis korraldada huviharidust huvikooli seaduse tähenduses (vt PGS § 2 lõige 6). Koolieelse lasteasutuse liitmine üldhariduskooliga (ainult põhikooliga!) on endiselt võimalik, kuna PGS (vt § 2 lõike 3 punkt 2) näeb kooli tegutsemise ühe vormina ette koolieelse lasteasutuse ja põhikooli, mis tegutsevad ühe asutusena. Ka sel juhul tuleb ümberkorraldamisel silmas pidada, et lähtutaks PGS-is sätestatust.

PGS § 80 lõikes 9 sätestatakse, et kooli pidaja tagab tegevuse lõpetanud kooli õpilastele võimaluse jätkata õpinguid muus koolis. Tegemist on n-ö garantiisättega õpilaste jaoks, kellele kooli pidaja peab ümberkorraldamise järel tagama õppimisvõimaluse muus koolis. Sätte mõte on, et kooli pidaja aitaks lapsevanemal leida võimalike koolide hulgast just konkreetsele lapsele parima. Koolil, kus laps on siiani õppinud ja mis nüüd lõpetab tegevuse, on parim info lapse senise õpitee, õpitulemuste ja võimalike erivajaduste kohta ning kool saab anda lapsevanemale ja ka uuele koolile vajaliku info parimaks sisseelamiseks.

Kindlasti on tegevust lõpetava kooli õpilastele sobiva kooli leidmisel oluline roll kohalikul omavalitsusel, kelle haldusterritooriumil õpilane elab, ka nendel juhtudel, kui uus kool on vaja leida tegevuse lõpetava erakooli õpilastele. PGS § 7 lõige 2 sätestab, et vald või linn tagab oma haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse.

1.2 Haldusmenetluse läbiviimine

PGS § 80 lõikes 1 käsitletud kooli pidaja poolt tehtav otsus on haldusakt, mille koostamisele ja kehtestamisele laienevad ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätted. Haldusakti kehtestamisele eelneb haldusmenetluse läbiviimine haldusorgani poolt. Haldusmenetluse käigus tuleb kindlasti tähelepanu pöörata otsusest puudutatud isikute (lapsevanemad, õpilased, õpetajad jne) menetlusse kaasamisele, nende ärakuulamisele, kõigi oluliste tõendite kokku kogumisele ja arvestamisele, otsuse põhjendamisele jne. Vaatame üle kõige olulisemad aspektid, millele seejuures tähelepanu pöörata.

Menetluse ajakava. Enne haldusmenetluse juurde asumist on soovitatav leppida kokku ajakava, jaotada menetlus etappideks ning koostada kaasamise kava (vt ka lisa 2). Menetluse alguseks saab lugeda kas omavalitsuse arengukavas sätestatu, kui lõpptulemuse aeg on otsustatud (nt gümnaasiumihariduse andmine vallas lõpetatakse 1. september 2023), või volikogu otsuse, millega valitsusele antaks konkreetne ülesanne – koostada volikogu otsuse eelnõu kooli ümberkorraldamise kohta ja teha kõik sellega seotud analüüsid, toimingud jms. Menetluse algatamise viis võib seega olla erinev, sõltudes tehtavast otsusest, mh sellest, kui ulatuslikke

muudatusi see kaasa toob. Seejärel, kui volikogu on eelnõu heaks kiitnud, edastatakse see kooskõlastusringile hoolekogudele, õpilasomavalitsusele, asjaomastele komisjonidele ja avalikkusele (kaasamine).

Kaasamine. Kaasamise all peame silmas seda, et haldusorgan tegutseks võimalikult läbipaistvalt, kaasates koostatavast haldusaktist puudutatud isikud erinevaid koolivõrgu ümberkorraldamise lahendusi arutama, ning peamise lahendusvariandi selgumisel selgitaks neile selle lahenduse tugevusi ja nõrkusi.

Kui kooli ümberkorraldamise otsuseid on kohtus vaidlustatud, on kohati selgunud, et menetlusosaliste ära kuulamine on jäänud puudulikuks.

HMS § 40 lõike 1 kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalistele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Nõuet, et ära kuulamine peab toimuma enne haldusakti andmist, on Riigikohus mitmel korral oma lahendites rõhutanud.¹⁴ Ka Euroopa Liidu õiguses tunnustatakse õigust heale haldusele, sh ära kuulamisõigust. Ära kuulamisõigus haldusmenetluses eeldab, et puudutatud isikul oleks võimalik enda arvamusi asjassepuutuvates küsimustes piisavalt selgitada ja vajadusel võtta seisukoht haldusorgani poolt tema asja menetlemisel esitatud dokumentide suhtes.

Praktikas on tihtipeale probleemiks, keda ja kui palju ära kuulata ning kui palju peab kohalik omavalitsus ära kuulamise tulemusel saadud tagasiside ja ettepanekutega arvestama. Kohtud on leidnud koolivõrgu ümberkorraldamiste lahendites, et kui kohaliku omavalitsuse poolt vastu võetud otsus oli kooli lõpetamise vastu olevate lapsevanemate või teiste isikute jaoks negatiivne, ei tähenda see automaatselt, et kohalik omavalitsus ei ole nende arvamusi ära kuulanud ja otsuse tegemisel arvesse võtnud. Samas on kohus ka leidnud, et seadus ei kohusta kooli pidajat välja selgitama iga üksiku õpilase või lapsevanema seisukohta ega kaaluma nende konkreetseid huvisid, vaid eelkõige tuleb ära kuulata õpilaste ja lastevanemate esindusorganid. Hea halduse põhimõttega on kooskõlas anda suurt hulka inimesi puudutavate otsuste kohta infot aegsasti, otsesest allikast ja piisaval hulgal. Mida suurema mõjuga otsus, seda intensiivsem peaks olema teavitamine.¹⁵

Pärast ettenähtud tähtjaks esitatud vastuväidete või arvamuste esitamist, tuleb need otsuse eelnõus kirjeldada ning iga vastuväite või arvamuse puhul, millega ei arvestatud, märkida, miks seda ei tehtud. Kohtud on olnud kriitilised, kui kohalik omavalitsus on kooli ümberkorraldamisel puudutatud isikud küll ära kuulanud, kuid otsuses ei ole antud hinnangut näiteks asjaolule, et kogukond on kooli sulgemisele vastu. Seega peab kohalik omavalitsus oma otsuses selgitama, miks ta esitatud arvamusega ei arvesta.¹⁶ Niisiis peab kohalik omavalitsus andma kogukonnale võimaluse oma arvamust avaldada ja pakkuma selle väljendamiseks vajalikke kanaleid. Seejärel tuleb puudutatud isikute arvamusele anda hinnang. Hea näide kaasamisest ja menetluse avalikkusest tuleb Põltsamaa vallast, kus kõik haridusasutuste ümberkorraldamist puudutavad dokumendid (analüüsid, ajakava, eelnõud jm) on valla kodulehel koondatud ühte kohta, kus kõik huvilised saavad igal ajal materjalidega tutvuda.¹⁷

¹⁴ Näiteks Riigikohtu Halduskolleegiumi 10.12.2010 otsus nr [3-3-1-72-10](#);

¹⁵ Tallinna Halduskohtu 15.06.2017 otsus nr [3-16-2636 p 13.2](#);

¹⁶ Tartu Halduskohtu 12.02.2020 otsus nr [3-19-783 p 58](#);

¹⁷ Põltsamaa valla koduleht: <https://www.poltsamaa.ee/haridusvork>

Samuti ei ole kohtud pidanud õigustatuks, kui enne otsuse vastuvõtmist ei ole ära kuulatud ümberkorraldatavate koolide hoolekogude ja õpilasesinduste arvamust. Ka olukorras, kus hoolekogule on arvamuse avaldamiseks antud ebamõistlikult lühike tähtaeg, ei saa arvamuse mitteandmist käsitleda arvamuse andmisest keeldumisena. Hoolekogule peab jääma reaalne võimalus kokku tulla ja oma arvamus formuleerida. PGS § 80 lõikest 1 tulenevat kohustust kuulata ära ümberkorraldatavate koolide õpilasesinduste ja hoolekogude arvamus ei saa käsitada formaalsusena, kuivõrd nii õpilasesinduse kui ka hoolekogu kaudu on esindatud koolide ümberkorraldamisest kõige enam puudutatud osa kogukonnast ning nende arvamustest võib ilmned olulisi asjaolusid, mida koolide ümberkorraldamise otsuse kui kaalutusotsuse tegemisel peaks arvestama. Omavalitsus peab õpilasesinduste ja hoolekogude arvamused välja selgitama, neid analüüsima ja nendega mitteamvestamise korral seda ka põhjendama.¹⁸

Kui menetlusosalistele ei ole tagatud õigust saada enne haldusakti andmist ära kuulatud, on see Riigikohtu praktika kohaselt käsitatav sedavõrd olulise rikkumisena, et muudab haldusakti õigusvastaseks. Riigikohtu hilisem praktika on olnud mõnevõrra leebem ning kohus võib ärakuulamisõiguse rikkumisel jätta haldusakti ka tühistamata, aga seda vaid juhul, kui isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks kaasa toonud kaebaja jaoks soodsama haldusakti andmist.

Põhjendamine. Väga oluline on ka haldusakti põhjendamine. HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema ka kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis endas või menetlusosalistele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Riigikohus on märkinud, et haldusakti motiveeringuks ei saa pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele ilma, et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud.

Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema esitatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktiline ja õiguslik motivatsioon omavahel loogiliselt siduda, et haldusakti adressaat ja aktiga tutvuja saaksid veenduda, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellise haldusotsustuse tegemise.

Põhjenduse pikkust ei ole võimalik ette kirjutada – see sõltub konkreetsest üksikjuhtumist, lahendatava probleemi keerukusest ja sellest, kui põhjalikult pidi haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt juhtumiga tegelema.

HMS § 56 lõike 3 kohaselt tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses ära märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Riigikohus on selgitanud, et haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt. Kehtib põhimõte, et mida koormavama sisuga ja ulatuslikum on halduse kaalutusõigus haldusakti andmisel, seda ulatuslikum peab olema põhjendus.

Põhjendamiskohustuse rikkumise tagajärg on üldjuhul haldusakti õigusvastasus ning akti kehtetuks tunnistamine kohtu poolt. Põhjendamata või ebapiisavalt põhjendatud kaalutusotsuse võib kohus jõesse jätta üksnes juhul, kui kaalutusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta. Erandina võib siiski esineda olukordi, kus haldusorganil on võimalik tõendada, et haldusaktist välja jäänud, kuid

¹⁸ Tartu Halduskohtu 09.11.2020 otsus nr [3-20-810 p-d 30-31, 38](#);

kohtumenetluses esitatud põhjendusest juhinduti tegelikult juba haldusakti andmise ajal või kui mõistlikult käituva isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhindus sellest põhjendusest haldusakti andmisel¹⁹.

Silmas tuleb pidada, et haldusmenetluse lõpuleviimisel koostatakse haldusakt. HMS kohaselt (vt § 54) on haldusakt õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Haldusakt peab olema nii formaalselt kui materiaalselt (sisuliselt) õiguspärane.

Haldusaktis peab olema sätestatud alusnorm, mis annab otsuse vastuvõtjale pädevuse vastavat otsust langetada ning samuti peab olema otsuses toodud õiguslik alus haldusakti andmiseks. HMS § 56 lõike 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjendustes märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Üldsõnalist viidet õigusaktile ei saa pidada korrektseks haldusakti andmise õigusliku aluse sätestamise viisiks, sest haldusorgan ei saa eeldada, et haldusväline isik on võimeline õiguslikku alust tuvastama. Samas ei pruugi eksliku õigusliku aluse kasutamine vältimatult tuua kaasa akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas.²⁰

Kui haldusakti andmisel ei ole selle õiguspärasuse eeldused täidetud, on tegemist õigusvastase haldusaktiga ning haldusakti adressaat võib nõuda akti kehtetuks tunnistamist.

Kokkuvõttes peavad ümberkorraldamise otsuses olema selgelt väljendatud põhjendused ja kaalutlused, millega saab põhjendada ümberkorralduste läbiviimist just valitud vormis. Omavalitsus haldusorganina peab diskretsiooni teostades arvestama kõiki olulisi asjaolusid ja huve (sh erahuvid vs avalik huvi). Tegemist on kaalutusotsusega, mille puhul tuleb põhjendada, millistele asjaoludele ja kaalutlustele tuginedes haldusakt vastu võeti, ning seetõttu peab otsuses sisalduma ka otsuse vastuvõtja motivatsioon. Soovitav on järgida hea halduse põhimõtet: kaasata asjast huvitatud isikud menetlusse, hoida neid kursis. Kindlasti tuleb rakendada ära kuulamisõigust.

¹⁹ Näiteks Tallinna Halduskohtu 25.06.2010 otsus nr [3-10-796 p 18](#);

²⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 20.09.2007 otsus nr [3-3-1-33-07 p 16](#);

2. Ümberkorralduse mõju hariduse kvaliteedile

Koolivõrgu ümberkorraldamise vajadust ja võimalusi kaaludes tuleb esmalt analüüsida kavandatavate muutuste mõju hariduse kvaliteedile: nii võimalusi parandada ümberkorralduste abil hariduse kvaliteeti praegu kui ka vajadust tagada muutuvates tingimustes kvaliteetne haridus kaugemas tulevikus.

PISA uuringud on näidanud, et kuigi Eestis on koolidevahelised erinevused teiste riikidega võrreldes väikesed, ei ole arengut toetav õppekeskkond siiski kõikides koolides ühtviisi tasemel. Seda kinnitavad ka koolide tegevus- ja tulemusnäitajad, mida kogutakse Eesti hariduse infosüsteemi²¹ ja avalikustatakse haridusstatistika portaalis Haridussilm²².

Selle kohta, millistele näitajatele tuginedes hinnata hariduse kvaliteeti ümberkorraldamise otsuste tegemisel, on kohtupraktikat kesiselt. Sellegi poolest on hariduse kvaliteedi tagamine oluline argument, millele koolivõrgu ümberkorraldamisel tugineda. Küll aga on kohtud välja toonud, et kvaliteediargumendi kasutamine nõuab põhjalikku analüüsi ja hindamist²³.

Õppe kvaliteedi tõendus põhiseks analüüsimiseks on asjakohane lähtuda Haridussilma andmetest, võttes vaatluse alla esiteks näitajad, mis on eelduseks õppe kvaliteedi kindlustamisel (n-õ sisendnäitajad) ja teisalt õppe tulemuslikkust ilmestavad näitajad (n-õ väljundnäitajad).

Õppe kvaliteedi analüüsimisel on lisaks oluline arvestada, et erinevates kooliastmetes on õppe sisule ja õpikeskkonnale ka mõnevõrra erinevad ootused. Esimeses ja teises kooliastmes (1.–6. klassis) õpetab lapsi peamiselt klassiõpetaja, lapsed vajavad õppimisel täiskasvanu vahetut suunamist ja juhendamist ning heade õpitulemuste saavutamiseks on väga olulisel kohal turvaline koolikeskkond, kus õpilaste ja õpetaja vahel on head ja toetavad suhted.²⁴ Kolmandas kooliastmes (7.–9. klassis) suureneb õpilaste eneseregulatsiooni ja iseseisva õppimise võime ning nad vajavad vastutuse võtmise ja katsetamise kogemusi. See tähendab, et õpilastel peab koolikeskkonnas olema piisavalt valiku- ja iseotsustamisvõimalusi, sh nt võimalused tegeleda erinevate huvialadega. Väga oluliseks muutuvad suhted eakaaslastega ning lähtudes lapse arengu perspektiivist on tähtis, et tal oleks koolis ühiste huvide ja väärtustega sõpru.²⁵ Samas tuleb paindlikkuse, kohanemisvõime ja sotsiaalsete oskuste arenguks tagada õpilastele võimalused kogeda uusi olukordi ja suhelda erinevate inimestega. Õpingute edukaks jätkamiseks järgmistel haridustasemetel on vaja, et koolis oleks individuaalseid vajadusi arvestav karjääriõpetus.

²¹ EHIS - <http://www.ehis.ee/>

²² Haridussilm - <https://www.haridussilm.ee/ee>

²³ Tartu Halduskohtu 07.03.2012 otsus nr [3-11-2982](#) p 17; Tartu Halduskohtu 12.02.2020 otsus nr [3-19-783](#) p 25;

²⁴ Kikas, E. (toim.) (2010). Õppimine ja õpetamine esimeses ja teises kooliastmes. Haridus- ja Teadusministeerium.

²⁵ Kikas, E. (2015). Tunnetusprotsessid, uskumused, emotsioonid ja motivatsioon. Nende iseärasused ja arengu toetamine kolmandas kooliastmes. Rmt. E. Kikas, A. Toomela (toim.) Õppimine ja õpetamine kolmandas kooliastmes. Üldpädevused ja nende arendamine. Lk 34–62. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Kolmandas kooliastmes lisanduvad mitmed uued õppeained. Kvaliteetse õppe vältimatuks eelduseks on kvalifitseeritud, oma ainevaldkonnas professionaalsete õpetajate olemasolu, lisaks eeldavad lisanduvad õppeained spetsiifilisemat õppekeskkonda (nt keemia- ja füüsikakabinet).

Järgnevalt kirjeldatakse täpsemalt kvaliteedinäitajaid, mida saab Haridussilmas jälgida ja võrrelda nii üksikute haridusasutuste, kohalike omavalitsuste, maakondade kui ka riigi keskmise lõikes. Lisaks neile näitajatele saab kvaliteedi analüüsimisel lähtuda andmetest, mida Haridussilm ei kajasta, kuid mis on koolidele ja koolipidajatele teada uuringute (sh rahuloluküsitluste) põhjal või mida nad on ise kogunud. Näiteks kui koolil või kooli pidajal on olemas andmed, mis näitavad kooli füüsilise, sotsiaalse ja vaimse õpikeskkonna vastavust õpilaste arenguvajadustele (nt tugisüsteemide kvaliteet, andekuse toetamine, õpilaste üldpädevuste tase, liikumisvõimalused koolis jne), siis tasub neid õppe kvaliteedi analüüsimisel arvestada. Kaudsemalt peegeldab kvaliteeti ka kogukonna usaldus kodulähedase kooli vastu. Usalduse määrale viitab õpiränne – see, kui suur osa kooli piirkonnas elavatest õpilastest käib koolis mujal.

2.1 Õppe kvaliteeti ilmestavad näitajad

2.1.1 Õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsioon

Õpetajate kvalifikatsioon peegeldab nende professionaalset ettevalmistust ja pädevust võimestada õppijaid, olla neile arengupartneriks, nii et saaks toimuda tähenduslik õppimine ja kujuneda iga õppija potentsiaali avav õpitee, arvestades riiklikes õppekavades seatud eesmärgi. Õpetajate kvalifikatsiooninõuded on sätestatud haridus- ja teadusministri määruses „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“. Haridussilmas on õpetajate kvalifikatsiooniga seotud näitajad *kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal lasteaias (%)*, *kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal põhikoolis (%)* ja *kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal gümnaasiumis (%)*. Lisaks on samade haridustasemetega kaupa võimalik vaadata andmeid selle kohta, kui suur osa õpetajatest vastab haridusnõuetele ja riigikeele oskuse taseme nõuetele. Viimane on eriti oluline eristav kvaliteedikriteerium eesti keelest erineva õppekeele koolide puhul.

Kaasava hariduse jõustamiseks ja õpiraskuste ületamiseks on koolil vaja kindlustada tugi õpilastele, kes seda vajavad. Tugiteenuste kvaliteet sõltub toe pakkujate kvalifikatsioonist. Tugispetsialistide nõuded on samuti sätestatud haridus- ja teadusministri määruses „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“ ning Haridussilmast saab kooliti vaadata tugispetsialistide kõrgeimat omandatud haridustaset.

Nii õpetajate kui tugispetsialistide kvalifikatsiooni hinnates tasub lisaks hetkeolukorraks silmas pidada jätkusuutlikkust. Õppe kvaliteet ei sõltu õpetajate vanusest, kuid kvaliteedi hoidmiseks ja kasvatamiseks on tähtis kvalifitseeritud õpetajate piisav järelkasv. Seega tasub lisaks kvalifikatsioonile vaadata ka õpetajate vanuselist koosseisu ning seda, kas ja kuidas kool toetab õpetajaid ja tugispetsialistide kvalifikatsiooni omandamisel. Samuti tuleks analüüsida, kuivõrd mõistlikult on olemasolevad kvalifitseeritud õpetajad rakendatud – kas nad saavad keskenduda täiskoormusega selle aine õpetamisele, milles neil on ettevalmistus, või on nad sunnitud täiskoormuse saamiseks õpetama muid aineid või töötama samal ajal mitmes koolis.

2.1.2 Koolikiusamise määr

Koolis peab igale õpilasele olema loodud turvaline ja õppimist toetav õpikeskkond. Koolikiusamine on seotud õpilaste akadeemilise edukuse ja elus toimetulekuga – mida vähem on koolis kiusamist, seda paremad on õpilaste tulemused ja eluga rahulolu.²⁶ Haridussilmas on põhikooli kooli raportis mõõdik *Kiusamise puudumine (%)*, mis näitab 8. klassi õpilaste osakaalu, kes on üleriigilises rahulolu-uuringus kinnitanud, et ei ole viimase kahe nädala jooksul koolis korduvat kiusamist kogenud. Rahulolu-uuringuga uuritakse kiusamise kogemist lisaks ka 4. ja 11. klassi õpilaste ning õpetajate seas. Kohalikele omavalitsustele edastatakse tulemused nende piirkonna koolide kohta. Koolikiusamise määr on nii sisendnäitaja, mis on õppimist toetava koolikliima ja seeläbi kvaliteetse hariduse eeldus, kui ka väljundnäitaja, mis peegeldab põhikooli õppekava järgi omandatud suhtlusoskust ja väärtuspädevust.

2.1.3 Põhjuseta puudumiste määr

Koolis peab olema loodud õpikeskkond, mis toetab õpilaste arengut mitmekülgset – nii teadmiste ja oskuste omandamist kui ka eluks vajalike üldpädevuste omandamist (õpioskused, enesemääratlusoskus jne). Kui õpilane koolist puudub, on üsna tõenäoline, et tal jääb nimetatud oskuste omandamisest vajaka. Samuti on sage puudumine haridustee katkestamise riskiteguriks.²⁷ Seda enam on õpetajate ja tugispetsialistide ülesanne välja selgitada, mis on õpilase koolist eemale jäämise sisuline põhjus – kas see on kiusamise kogemine, kaasõpilaste tõrjumine, õpiraskused, suhted õpetajatega vms. Põhjuseta puudumiste infot peaks iga kool ja kohalik omavalitsus eraldi täpsemalt koguma ja analüüsima. Indikaatorina võib aga lähtuda ka Haridussilma põhikooli kooli raporti näitajast *Osavõtt õppetööst (%)*, mis peegeldab 8. klassi õpilaste osakaalu, kes on riiklikus rahulolu-uuringus kinnitanud, et nad ei ole viimase kahe nädala jooksul põhjuseta õppetundidest puudunud.

2.1.4 Õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate rahulolu

Rahulolul on koolis oluline roll, et õpilastel kujuneks adekvaatne enesehinnang ja nad saavutaksid võimetekohased õpitulemused. Näiteks põhikooli lõpueksamite taustaküsitluste põhjal on rahulolu faktoritest kõige tugevam põhikooli eksamitulemuste ennustaja usk enda võimekusse ehk enesetõhusus.²⁸ Õpetajate rahulolu on nende motivatsiooni ja kutsekindluse

²⁶ Nt Nakamoto, J., & Schwartz, D. (2010). Is peer victimization associated with academic achievement? A Meta-analytic review. *Social Development*, 19(2), 221-242.; Juvonen, J., Y. Yueyan Wang and G. Espinoza (2011), "Bullying experiences and compromised academic performance across middle school grades", *The Journal of Early Adolescence*, Vol. 31/1, pp. 152-173; Konishi, C. et al. (2010), "Do school bullying and student-teacher relationships matter for academic achievement? A multilevel analysis", *Canadian Journal of School Psychology*, Vol. 25/1, pp. 19-39.

²⁷ Valk, A. (2016). [Madala haridustasemega noored](#). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

²⁸ Soodla, P., Kikas, E., Mädamürk, K. (2018). [Põhikooli eesti keele lõpueksami taustauuringu tulemused](#). SA Innove, Tallinn.; Kikas, E., Soodla, P., Luptova, O. (2017). *Eesti keel teise keelena: põhikooli lõpueksami taustauuringu tulemused*. SA Innove, Tallinn.

eeldus ning need omakorda on olulised õppekvaliteedi eeldused. Õpilaste ja õpetajate rahulolu on ka osa kooli mikrokliimast, mis tervikuna aitab luua õppimist toetavat keskkonda, sh toetab õpilaste sotsiaalsete ja emotsionaalsete pädevuste kujunemist. Lapsevanemate rahulolust kooliga sõltub aga otseselt nende koolivalik ja vanemad on ka olulised õpilaste rahulolu mõjutajad. Õpilase arenguks soodsaim õpikeskkond kujuneb kooli ja kodu koostöös ning seetõttu tuleks vanemate hinnangutega igati arvestada.

Rahulolu uuritakse põhjalikult rahuloluküsitlustega ja küsitluste raportid on kohalikele omavalitsustele kättesaadavad. Haridussilmast saab vaadata õpilaste rahulolu mõõdikut, mis peegeldab põhikoolis *8. klassi ja gümnaasiumi 11. klassi õpilaste keskmist hinnangut üldisele rahulolule oma kooliga* skaalal 1 (ei ole rahul) kuni 5 (olen täiesti rahul).

2.2 Õpitulemuslikkuse näitajad

2.2.1 Õppetöö katkestajate osakaal põhikoolis ja gümnaasiumis

PGS-i kohaselt on õpilane koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Kohustusest veelgi olulisem on sisuline põhjendus koolis käimiseks. Põhikool aitab kaasa õpilase kasvamisele loovaks, mitmekülgseks isiksuseks, kes suudab ennast täisväärtuslikult teostada erinevates rollides: perekonnas, tööl ja avalikus elus ning valida oma huvide ja võimete kohase õpitee. Edukaks toimetulekuks ja eneseteostuseks tänapäeva maailmas ei piisa aga ainult kohustusliku põhihariduse omandamisest. Põiharidusega inimestel on madalam palk ja kehvemad tervisenäitajad kui kõrgema haridustasemega inimestel, samuti jääb riigil seetõttu saamata maksutulud ning tuleb teha rohkem kulutusi sotsiaalabile. Seetõttu on haridustee varajasel katkestamisel nii õpilasele kui ka ühiskonnale suur kahjulik mõju, mida tuleb kindlasti ennetada. Haridussilmas näitavad õppetöö katkestajate osakaalu mõõdikud: *väljalangevus III kooliastmes (7.–9. kl, %), õppetööst väljalangenute osakaal gümnaasiumi statsionaarses õppes esimesel aastal (%) ja gümnaasiumiastme lõpetajate osakaal (nominaalage + 1 õppeaasta, %).*

2.2.2 Edasiõppijate osakaal põhikooli lõpetanutest ja põhikoolilõpetajate edukus järgmisel haridustasemel

Põihariduse kvaliteeti näitab ka see, kui suur osa põhikoolilõpetajatest jätkab õpinguid keskkhariduse tasemel ja kui palju neist jõuab keskkhariduse omandamiseni. Põhikoolilõpetaja edukust järgmisel haridustasemel mõjutab kindlasti selle õppeasutuse keskkond, kuhu õppija pärast põhikooli edasi õppima läheb. Siiski näitas Haridus- ja Teadusministeeriumi 2018. a analüüs²⁹, et keskkhariduse omandamine sõltub suuresti sellest, milline oli õpilase õppeedukus põhikoolis. Õppeedukus ei tähenda ainult ainealaseid teadmisi ja oskusi, vaid ka õpimotivatsiooni, enesejuhtimis- ja õpioskusi jm, mida saab olulisel määral mõjutada just põhikooli esimestes astmetes. Haridussilmas on õpingute jätkamisega seotud kvaliteedinäitajad *edasiõppijate osakaal põhikooli lõpetajate üldarvust (%) ja keskkhariduse omandanute osakaal*

²⁹ Serbak, K. (2018). [Mis mõjutab keskkhariduseni jõudmist Eestis? Analüüs EHSe andmetel.](#) Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

4 aastat pärast põhikooli lõpetamist (%). Sarnased näitajad on olemas ka gümnaasiumide kohta: *Eestis edasiõppijate osakaal gümnaasiumi lõpetanud õpilaste üldarvust (%) ja kõrghariduse omandamine 6 aastat pärast gümnaasiumi lõpetamist (%)*. Viimaste puhul tuleb siiski arvestada, et need ei kajasta välisülikoolidesse suundujaid.

2.2.3 Lõpueksamite tulemused

Põhikooli lõpueksamid iseloomustavad õpilaste akadeemilist edukust põhiainetes – eesti keeles ja matemaatikas. Neis ainetes kujunevad võtmepädevused, mis on oluline eeldus õpingute jätkamisel ja elus toimetulekul. Mõõdikuteks on *eesti keele lõpueksami või eesti keele kui teise keele lõpueksami keskmine punktisumma ja matemaatika lõpueksami keskmine punktisumma*, mida saab Haridussilmas vaadata kooli raportist. Lisaks on kooli raportis kajastatud *eksamipunktide ja lõpuhinnete kooskõla*, mis näitavad, kui võrd on õpilasi koolis üle- või alahinnatud. Mida enam on koolis alahinnatud õpilasi, seda rangem on seal hindamine. Mida enam on koolis ülehinnatud õpilasi, seda enam antakse seal õpilastele tagasisidet, mis ei vasta nende tegelikele õpitulemustele. Mõlemal juhul pole õpilased saanud oma õpitulemustele piisavalt objektiivset tagasisidet.

Gümnaasiumi riigieksamite tulemustest saab vaadata *kitsa ja laia matemaatika ning eesti keele (emakeelena ja teise keelena) keskmist punktisummat ja võõrkeele riigieksamil vähemalt B1- ja B2-keele taseme saavutanud gümnaasiumilõpetanute osakaalu (%)*. Samuti on esile toodud gümnaasiumi panus eksamitulemustesse, s.t riigieksamitulemuste erinevus sellest, mida kooli õpilased ootuspäraselt oleksid pidanud eksamil saama. See näitab objektiivsemalt, kui võrd kool toetab õpilasi paremate eksamitulemusteni jõudmisel.

2.3 Seireandmed ja uuringud otsuste motiveerimisel

Andmepõhiste otsuste tegemiseks on esmalt oluline pöörata tähelepanu sellele, et õppeasutused esitaksid EHISesse kõik nõutud andmed korrektselt ja õigeaegselt – vastavalt EHISe põhimäärusele vastutab andmete õigsuse eest andmete esitaja. Riiklikult kogutud teabe ja avalikustatud näitajate kasutamisel otsustusprotsessis on mõistlik jälgida valitud näitajate trende vähemalt kolme õppeaasta jooksul – see annab otsustamiseks tugevama aluse kui ainult ühe aasta tegevust ilmestavad näitajad. Õppeasutuste õppekeskkondade kvaliteedist ja tulemuslikkusest parema ülevaate saamiseks on soovitatav võrrelda oma õppeasutuse näitajaid õppeasutustega, mis paiknevad sarnastes tingimustes (elanike arv ja keskmine vanus, elanike haridustase, töötute osakaal jms).

Ka kohtupraktika kinnitab kvaliteedinäitajatele tuginemist:

Näide 1. Näiteks vaidluses vallavolikogu otsuse tühistamiseks oli vald tuginenud alusele, et ümberkorraldamise tulemusel paraneb hariduse ja õpikeskkonna kvaliteet. Kohtuvaidluses aga ilmnes, et suletav kool oli omavalitsuse parimate eksamitulemustega. Kohus märkis lahendis, et vald ei ole selgitanud, kuidas tõuseb ümberkorraldatavate koolide kvaliteet seeläbi, et üks kool sulgetakse. Üksnes ümberkorraldamisest tulenevat õpilaste arvu muutust ja õppealajuhataja 0,5 töökoha

lisandumist ei saa ilmselgelt seostada hariduse kvaliteedi tõusuga pärast ümberkorraldamist.³⁰

Lisaks seireandmetele on igati asjakohane tugineda tehtud uuringutele, aga uuringuid tuleb korrektselt tõlgendada. Samas vallavolikogu otsuse kaasuses leidis kohus, et hariduse kvaliteediga seotud uuringuid oli ebaõigesti tõlgendatud: vald viitas vaidlusaluses otsuses Tartu Ülikooli ning Haridus- ja Teadusministeeriumi 2011. a uuringule „Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid“. Kohus leidis, et valla viide uuringule on olnud kontekstiväline ja pigem oli vald otsinud põhjendusi, et oma otsustust igal juhul läbi suruda. Uuringutulemuste käsitus oli valla poolt lihtsustatud, ei haakunud kontekstiga ja ignoreeris uuringu teoreetilise osa olulisi järeldusi. Vald tugines oma otsuses ka OECD ülevaatele haridussüsteemi ressurssidest. Kohus märkis, et kuigi OECD on tõepoolest soovitanud koolivõrgu korrastamiseks ühe strateegiana sulgeda või ühendada väikesed koolid, on ka OECD samas rõhutanud, et koolivõrgu korrastamise fookuses peavad olema õpilaste huvid. Kokkuvõttes leidis kohus, et ebaõige on otsuses läbivalt aluseks võetud seisukoht, et suurem kool tagab parema õpikvaliteedi. Otsuse põhjenduste pinnalt ei olnud võimalik mõista ega kontrollida, kas või kuidas tagatakse puudutatud lastele kõrgem hariduse kvaliteet.³¹

Niisiis tuleb otsuste põhjendamisel hariduse kvaliteediuuringuid kasutades veenduda, et tulemused kehtivad ka kõnealuse omavalitsuse koolide kontekstis.

Haridus- ja Teadusministeeriumi välishindamisosakond on kahel viimasel aastal koondanud ja saatnud kõigile omavalitsustele nende haridusasutuste näitajatest eespool kirjeldatuga võrreldes oluliselt mahukama ülevaate. Seda on võimalik kasutada piirkonna hariduse strateegilisel planeerimisel ja kvaliteedi hindamise alusena ning vastavalt vajadusele täiendada kohalikul (omavalitsuse ja kooli) tasandil kogutud informatsiooniga: näiteks õppeasutuse sisehindamise aruanded, kohalike rahuloluküsitluste tulemused, koolides igal aastal koostatavad õppe- ja kasvatustegevuse tulemuste kokkuvõtted jne. Näitajad on igale koolipidajale kättesaadavad ning iga kohalik omavalitsus võiks osata neid edaspidi iseseisvalt koondada ja kasutada. Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös saab vajadusel korraldada teemakohaseid koolitusi.

Eespool esitatud kvaliteedinäitajad on tihedalt seotud hariduse kättesaadavust ilmestavate näitajatega, millest tuleb täpsemalt juttu järgmises peatükis.

³⁰ Tartu Halduskohtu 12.02.2020 otsus nr [3-19-783](#) p 25;

³¹ Tartu Halduskohtu 12.02.2020 otsus nr [3-19-783](#) p 36, 39;

3. Ümberkorralduse mõju hariduse kättesaadavusele

Õigus haridusele on põhiseadusega kooliealistele lastele tagatud õigus. Koolivõrgu ümberkorraldamisel on vaja hinnata selle mõju hariduse kättesaadavusele. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on põhihariduse kättesaadavuse tagamine kohaliku omavalitsuse põhiülesanne, üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamiseks on riigil kohustus luua igas maakonnas vähemalt üks gümnaasium ning kohalikul omavalitsusel on vabatahtlik võimalus, kuid mitte kohustus pakkuda üldkeskhariduse õppekohti.

Oluline on analüüsida eraldi põhihariduse ja üldkeskhariduse kättesaadavuse vaates, kuidas olemasoleva olukorraga võrreldes tagatakse muudatustega riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisus, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastav õppekeskkond ning võimalused õpilase arengu toetamiseks.

OECD üldhariduskoolide ressursikasutuse uuring³² märgib, et koolivõrgu konsolideerimine on esmatähtis, ning pakub välja mitmeid soovitusi, millest omavalitsustel võiks olla abi haridusvõrgu tuleviku planeerimisel. Riigikontrolli aruanne toob välja, et vaja on luua uued lahendused avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks järgmise 15 aasta perspektiivis. Eesti on jõudnud aega, kus kvaliteetse üldhariduse kättesaadavus on ohus, kuna suur osa õpetajatest on pensionialised ja õpetajate järelkasv pole piisav. Samal ajal töötavad paljud õpetajad osakoormusega, sest koolivõrk ei ole optimaalne³³. Omavalitsused saavad planeerida ja põhjendada korrastamise vajadust hariduse kättesaadavuse vaatest, koostades analüüsi ja arvestades mõjudega järgnevalele näitajatele.

3.1 Vastavus koolikohtade nõudlusele

Koolikohustuse täitmiseks ja põhihariduse omandamiseks võimaluste loomine on linna ja valla kohustus (PGS § 10). Õppekohtade planeerimine peab olema kooskõlas rahvastiku muutusega, rändetrendidega, lapsevanemate ja laste ootustega. Elukohajärgse kooli määramisel on kohalikel omavalitsustel mõistlik teha ka koostööd teiste kohalike omavalitsustega, sest näiteks lapse elukohale võib teise omavalitsuse kool olla lähemal kui oma valla/linna asutus. Omavalitsused saavad koolikohtade paremaks planeerimiseks näiteks küsida vanematelt mõistliku aja jooksul enne lapse koolitee algust sooviavalduse nende lapse koolieelistuse kohta. Vanemate ja laste ettepanekuid arvesse võttes saavad omavalitsused ühe võimalusena teha aegsasti kokkulepped ja määrata osa õpilaste elukohajärgseks kooliks teise omavalitsuse. Kui vanemate soovi ei arvestata, võivad tagajärjeks olla ebakorrektsed elukoharegistreeringud.

³²OECD Reviews of School Resources. Estonia -

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/51762/OECD%20Reviews%20of%20School%20Resources_Estonia.pdf?sequence=1&isAllowed=y;

Kokkuvõtte OECD Eesti haridussüsteemi ressursikasutuse ülevaate olulisematest sõnumitest ja soovitustest -

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/51762/oecd_ressursikasutus_pressikonverentsi_jaotusmaterjal.pdf?sequence=3&isAllowed=y

³³ Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2020 „Elutähtsate avalike teenuste tulevik“

https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS_06.11.2020_TRYKKI_LOPP.pdf

Kuna kohalikul omavalitsusel on oma territooriumil koolivõrgu korraldamise õigus ja kohustus, on oluline, et linn või vald teeks õppekohtade planeerimisel ka erakoolipidajatega koostööd. Erakooliseaduses on sätestatud, et üks erakoolile riigieelarvelise toetuse eraldamise tingimus on kohaliku omavalitsuse nõusolek tegevuskulutoetuse eraldamiseks. Kohalik omavalitsus peab nõusoleku andmisel või sellest keeldumisel lähtuma sellest, kas piirkonna hariduse mitmekesistamiseks ja selle kättesaadavuse suurendamiseks on vaja erakooli õppekohti rahastada. Kohalikul omavalitsusel on õigus, aga mitte kohustus eraüldhariduskooli ka ise rahaliselt toetada. Mitmed omavalitsused on välja töötanud eraüldhariduskoolides õppivate laste toetamise põhimõtted. 2019. aastal panid eraüldhariduskoolide pidajad ja kohalike omavalitsuste haridusametnikud koostöös kirja ettepanekud koolivõrgu koostõiseks planeerimiseks (vt lisa 3). Samas on näiteid ka omavalitsustest (Põltsamaa vald), kus vanemate soov luua paindlikuma õppekorraldusega erakool jäi teostamata, sest valla munitsipaalikooli õppekorralduses sai vanemate õppekorraldust käsitlevate ettepanekutega arvestada.

Koolivõrgu ümberkorraldamise vajadus ilmneb kõige teravamalt, kui piirkonnas muutub koolikohtade nõudlus või õpilaste arv on pidevas languses. Sellele on kohalikud omavalitsused oma otsustes ka tuginenud. Oluline on tähelepanu pöörata sellele, kuidas seda otsustes sõnastada ja põhjendada. Mõningaid näiteid kohtupraktikast ja mujalt:

Näide 1. Kui vald otsustas ümber korraldada valla ühe põhikooli, oli ühe põhjusena esitatud õpilaste arvu vähenemine. Valla esitatud analüüs näitas, et õpilaste arv on pidevalt vähenenud. Arvudest nähtus, et elanikke ei ole kooli piirkonda juurde tulnud, iive on negatiivne ja vallast toimub väljaränne.³⁴

Näide 2. Linn tugines oma otsuses õppurite prognoosidele, mis olid esile toodud koolivõrgu korrastamise kavas. Kohus nentis, et esitatud prognooside põhjal vastab senise õppehoone ümberehitamine ja põhikoolina kasutusele võtmine koolikohtade nõudluse kasvule antud piirkonnas.³⁵

Näide 3. Linnavolikogu otsuses oli kooli tegevuse lõpetamise ja kooli teise kooliga liitmise põhjusena esitatud koolitusnõudluse vähenemine. Koolitusnõudluse vähenemise illustreerimiseks oli esile toodud õpilaste arvu muutused viimasel kolmel aastal ja prognoos järgneva õppeaasta kohta. Kohus pidas esitatud andmeid ja põhjendusi usaldusväärseks.³⁶

Näide 4. Kohus oli kriitiline vallavolikogu otsuse osas, kus haridusvõrgu ümberkujundamise suurima põhjusena esitati asjaolu, et õpilaste arv suletavas koolis on järsult langemas. Kohus sellise käsitlemisega ei nõustunud, kuna otsuses puudus analüüs, mis arvestaks valla demograafilisi trende ja millest saaks järeldada otsuses märgitud koolide liitmise põhjusi.³⁷

Näide 5. Eraldi on kohtud käsitletud vene õppekeele koolide koolitusnõudluse hindamist ja selle metoodikat. Näiteks antud kaasuses leidis kohus, et kuna vene gümnaasium oli linna ainus vene keelne gümnaasium, tuli koolitusnõudluse hindamisel arvestada just vene õppekeele kooli koolitusnõudluse, mitte kõikide linna koolide koolitusnõudluse statistikaga. Kohus leidis, et volikogu oli otsust tehes õiguspäraselt põhjendanud ja arvestanud ainult vene õppekeele kooli koolitusnõudluse statistikat,

³⁴ Tartu Halduskohtu 28.06.2012 otsus nr [3-12-835](#) p 29,30; ringkonnakohus jättis halduskohtu otsuse muutmata;

³⁵ Tallinna Halduskohtu 15.06.2017 otsus [3-16-2636](#) p 14;

³⁶ Tartu Ringkonnakohtu 20.06.2012 otsus nr [3-11-983](#) p 10;

³⁷ Tartu Halduskohtu 07.03.2012 otsus nr [3-11-2982](#) p 16;

kuna otsustuse eesmärk oli liita just vene gümnaasium teise gümnaasiumiga ja jätkata venekeelse hariduse andmist alles jäävas koolis.³⁸

Näide 6. Linnavalikogu tõi omavalitsuse vene gümnaasiumi tegevuse lõpetamise ja kooli liitmise põhjuseks koolitusnõudluse vähenemise linna vene õppekeele koolides. Koolitusnõudluse vähenemist analüüsid oli esile toodud õpilaste arv vene õppekeele koolides otsuse tegemisele eelnevatel aastatel ning arvestatud õpilaste arvu prognoosi järgneval viiel aastal. Otsuses esitatud arvandmete järgi oli eelnevatel aastatel kolmest linna vene õppekeele koolist õpilaste arv vähenenud kõige rohkem just gümnaasiumis. Samuti oli antud gümnaasiumis otsuse järgi kõige väiksem õpilaskohtade täituvus ning otsuses esitatud prognoosi järgi väheneb järgmisel viiel aastal vene õppekeele õpilaste arv veel 132 õpilase võrra. Kohus nõustus, et nimetatud juhul tuli koolitusnõudluse hindamisel arvestada just vene õppekeele koolide koolitusnõudluse statistikat, mitte kõikide linna koolide, sh eestikeelsete koolide oma. On selge, et linna kõikide koolide kohta kogutud statistika koolitusnõudluse osas ei saa anda adekvaatset ega koolide ümberkujundamisel arvestatavat ülevaadet nii vene kui eesti õppekeele koolide koolitusnõudluse kohta eraldi.³⁹

Näide 7. Lisaks saab näitena tuua Keila linna, kes otsustas luua terviklahenduse, kus vene, leedu, inglise, ukraina jm kodukeele lastele on tagatud tugi eesti keele õppeks juba lasteaias (keelerühmad, mille tegevus toetab keele omandamist; kasutatakse tunnustatud meetodeid) ja eelkõige põhikooli nooremates kooliastmetes. Vene õppekeele Keila Põhikool lõpetas tegevuse ja liideti eesti õppekeele Keila Kooliga. Enne otsuse tegemist tegid kaks kooli koolipidaja eestvedamisel tihedalt koostööd, valmistamaks ette võimalikult sujuvat üleminekut hariduse omandamiseks eesti keeles. Suheldi kõigi Keila linna lapsevanematega, kellel oli 2020/2021. õppeaastal koolikohustusega lapsi, kelle elukohajärgne kool oli Keila Kool või 1. septembriks 2020 tegevuse lõpetanud Keila Põhikool. Need olid väga olulised vestlused, sest pärast muudatusi venekeelset 1. klassi ei avatud ja vanemaid oli vaja koolivalikul toetada. Koolis mõeldi põhjalikult läbi laste keeleõppe toetamise süsteem alates 1. klassist (1+1 õpetaja, st teine õpetaja saab õpilasi aidata vene keeles, kui selleks tekib vajadus; sama õpetaja tuge kasutatakse vajaduse korral ka 2. ja 3. klassi õpilaste puhul; pikapäevaryühm, kus õpilased saavad õpetajate juhendamisel ka kodused ülesanded ära teha; huvitegevus, kus suurt rõhku pannakse rahvusliku identiteedi hoidmisele ja oma rahvakultuuriga tegelemisele; tugispetsialistid, sh venekeelne logopeed jm). Neile, kes olid alustanud põhihariduse omandamist vene õppekeeles, tagati mõistlik üleminekuperiood ja võimalus valitud õppekeeles põhikool lõpetada (Keila Koolis toimub õppetöö vene keeles seni, kuni lõpetab praegu vene keeles õppiv 2. klass, st viimane õppeaasta on 2027/28).⁴⁰

Kohtupraktikast nähtub, et koolitusnõudlus ja demograafilised muutused on oluline argument, millega saab haridusvõrgu ümberkorraldamise vajadust seostada ja põhjendada. Kohalikele omavalitsustele on abiks Statistikaameti rahvastikuprognosid ja erinevad uuringud. Haridus-

³⁸ Tartu Ringkonnakohtu 20.06.2012 otsus nr [3-11-983](#) p 10;

³⁹ Tartu Halduskohtu 15.05.2007 otsus nr [3-06-2331](#) p 34; ringkonnakohus jättis otsuse muutmata;

⁴⁰ Keila Linnavalikogu 26.11.2019 otsus nr 29 „[Keila Põhikooli ümberkorraldamine](#)“; Civitta Eesti AS „Keila linna haridusvaldkonna uuring“, 01.11.2019;

ja Teadusministeeriumi veebilehel on kättesaadavad kõik tellitud ja koostatud uuringud⁴¹, mida saab haridusvõrgu korrastamisel kasutada.

3.2 Mõju koolitee pikkusele

Koolivõrku ümber kujundades peab koolipidaja tagama, et vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit (PGS § 7 lg 3). Lähtudes omavalitsuse demograafilistest ja geograafilistest näitajatest saab kujundada konkreetsele piirkonnale sobiva haridusvõrgu mudeli. Koduläheduse printsiipi tuleks arvestada eelkõige alushariduse ja põhikooli esimeste klasside õppekohtade planeerimisel. Väiksemates asustusüksustes võiksid tegutseda lasteaiarühm(ad) ning 1.–2., 1.–3., 1.–4. või 1.–6. klass). Seda põhimõtet toetab ka haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, mille järgi kohalik omavalitsus, kelle pädevuses on põhihariduse korraldus, tagab kodulähedase õppe kuni teise kooliastmeni. Kahaneva rahvastikuga piirkondades tuleb kolmanda kooliastme õpe tagada vähemalt omavalitsuse suuremates keskustes, sh kindlustades vajaduse korral õppes osalemist toetavad teenused, nt transpordi.

Keskhariduse kättesaadavuse tagamiseks ei ole seaduses koolitee pikkust ajaliselt piiratud, sest keskhariduse puhul ei ole määrav mitte kodulähedus, vaid õpilase huvid ja valikuvõimalused. Koolivõrgu kujundamisel saab arvestada haridusvaldkonna arengukavas 2021–2035 esitatud põhimõttega muuta vastutuse jagunemine keskhariduse tasemel selgemaks. See eeldab riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd keskhariduse konsolideerimisel ja korraldamisel ning põhjendatud vajaduse korral ja koostöiste lahenduste kaudu riigile suurema vastutuse andmist.

Mitmetes kohtulahendites on analüüsitud haridusvõrgu ümberkorraldamise mõju koolitee piknemisele ja transpordikorralduse küsimusi:

Näide 1. Kohus on leidnud, et kohalikul omavalitsusel tuleb kaaluda sotsiaalseid aspekte, mis võivad kooli sulgemisega kaasneda, sh määrata selgelt kindlaks kooliteekondade korraldus (koolitee pikkus) ja bussitranspordi vajadus ning tagada selle häireteta toimimine.⁴²

Näide 2. Vallavolikogu otsuse peale esitatud kaebuses, mis jäeti kohtus rahuldamata, oli vallavolikogu otsuse tegemisel õpilastranspordi korraldamise vajadusega arvestanud, märkides, et vastava põhikooli III kooliastme õpilaste haridustee jätkamine vallas puudutatud isikutele täiendavaid rahalisi kohustusi kaasa ei too, kuna vallasisene õpilastransport on korraldatud ja ka vaba aja veetmise võimalused on olemas.⁴³

Näide 3. Eraldi on kohus käsitlenud mittestatsionaarset õppevormi ja asunud seisukohale, et täiskasvanute õppekorraldus erineb koolikohustuslike isikute omast. Kui koolitee pikeneb ümberkorraldamise tõttu ka rohkem kui tunni võrra, ei saa seda täiskasvanute puhul pidada nende õigusi ülemäära koormavaks. Gümnaasiumiharidust omandades peab täiskasvanud õpilane olema võimeline tegema mõistlikke pingutusi

⁴¹ Haridus- ja Teadusministeerium - <https://www.hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika-0>

⁴² Tartu Halduskohtu 7.03.2012 otsus nr [3-11-2982](#) p 13

⁴³ Tartu Ringkonnakohtu 17.05.2013 otsus [3-12-835](#) p 13

*selleks, et haridust omandada, sh leidma võimalusi hariduse omandamiseks töö- ja perekondlike kohustuste kõrvalt.*⁴⁴

Samuti nähtub Statistikaameti uuringust, et enamik gümnaasiumiõpilasi ei õpi kodule kõige lähemal asuvas koolis.⁴⁵

3.3 Mõju õpetajate ja direktorite töökorraldusele ja tasustamisele

Riigikontrolli 2020. a aastaaruandes toodi esile, et õpetajate vajadust mõjutab lähitulevikus kooliealiste (st 7–18aastaste) laste arv ja vanuselise struktuuri muutumine. Kuigi õpetajate puudus on akuutne, töötab 42% Eesti õpetajatest osakoormusega. Õpetajate koormus erineb märgatavalt kooli suurusest ja asukohast sõltuvalt: väikestes koolides ja maapiirkonnas on see selgelt väiksem. Napib eelkõige aineõpetajaid (eriti loodus- ja täppisteaduste õpetajaid). Eesti õpetajatest on enam kui kolmandik üle 55-aastased, st jõuavad järgmise kümne aasta jooksul pensioniikka või on juba pensionieas. Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on samas juba kümme aastat püsinud samal tasemel – alla 10%.

Haridusvõrgu korrastamise üks eesmärke peab olema kvalifitseeritud õpetajate väärtustamine ja nende järelkasvu tagamine. Analüüsimist vajab õpetajate töökoormus ja töötasu (võrdlus Eesti keskmise üldhariduskooli õpetaja töötasuga, elukestva õppe strateegia⁴⁶ seatud eesmärgiga), vanus, õpetajate järelkasv, paiknemine, valdkondlik profiil (milliste valdkondade õpetajad on puudu, millised õpetajad vajavad ümberõpet, et nad saaksid ka pärast koolivõrgu muudatusi jätkata haridusvaldkonnas, kuidas rakendada pensionieas õpetajaid asendus- või abiõpetajatena, kas ja milline on koolipidaja pakutav väärtuspakett noorele õpetajale jne). Õpetajate keskmiste töötasude võrdlusandmed on omavalitsuste lõikes kättesaadavad Haridussilmas. Omavalitsus saab vajaduse korral analüüsida õpetajate palgatasemeid detailsemalt, oma erinevate koolide lõikes ja ka haridusasutuste vaates laiemalt (sh huvikoolid, lasteaiad jne).

Õpetajate töökoormust mõjutab oluliselt klasside suurus ning õpilaste ja õpetaja ametikohtade suhtarv, mis on üheaegselt nii ressursikasutuse tõhusust kui ka õppe kvaliteeti mõjutavad näitajad. Üldiselt peaks kehtima reegel, et mida vähem on lapsi õpetaja kohta, seda lihtsam on õpetajal õppekeskkonda kujundades arvestada õppijate erinevate vajadustega ja õpet diferentseerida. Samas tuleb arvestada, et Eesti paistab teiste OECD riikide, sh kõrgete haridustulemustega riikide seas silma õpetajate ja õpilaste väikese suhtavuga⁴⁷. Suuremas klassis on suurem tõenäosus parema enesemääratluspädevuse kujunemiseks, st õpilastel tekib adekvaatsem arusaam oma tugevustest ja arendamist vajavatest külgedest. II–III kooliastmes, kus muutuvad olulisemaks suhted eakaaslastega ja sotsiaalsete oskuste areng, on eriti oluline, et õpilastel oleks võimalus leida ühiste huvide ja väärtustega eakaaslasti.⁴⁸

⁴⁴ Tallinna Halduskohtu 15.06.2017 otsus nr [3-16-2636](#) p-d 15, 16

⁴⁵ Gümnasistide koolitee pikkus. [Statistikaameti 2017. a analüüs.](#)

⁴⁶ <https://www.hm.ee/et/eesti-elukestva-oppe-strateegia-2020>, selle jätkustrateegiaks on haridusvaldkonna arengukava 2021-2035

⁴⁷ <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631144.pdf>

⁴⁸ <https://www.hm.ee/et/tegevused/alus-pohi-ja-keskharidus> - Juhendmaterjal "Õppimine ja õpetamine I ja II kooliastmes"; <https://www.hm.ee/sites/default/files/edukoraamatkaanega.pdf>; Juhendmaterjal "Õppimine ja õpetamine III kooliastmes" https://www.hm.ee/sites/default/files/oppimine_ja_opetamine_3_kooliastmes.pdf

Kohtupraktikas on vallad põhjendanud koolivõrgu korrastamise ja kokkuhoiu vajadust õpetajate koormuse ja sellest tuleneva õppekoha maksumuse arvutuste kaudu:

Näide. Vallavolikogu otsuse seletuskirjas oli toodud esile, et 2011/2012. õppeaastal töötas koolis 16 pedagoogi, neist 4 täiskoormusega, ülejäänud pedagoogid töötasid osalise koormusega. Õpetajate vähese koormuse tõttu ei ole kooli pidaja rahaliselt suuteline kahte põhikooli ülal pidama. Seejuures oli esile toodud, et põhikoolis nr 1 (suletav kool) oli õppekoha maksumus tunduvalt suurem kui põhikoolis nr 2 ja ka suurem kui riigis keskmiselt.⁴⁹ Põhjendusena oli arvestatud ka sellega, et 2011/2012. õppeaastal õppis põhikoolis nr 1 47 õpilast ja kuna pearahasüsteem on seotud õpilaste arvuga, siis jäi põhikooli nr 1 kooli õpetajate töötasudeks puudu 35 424 eurot, mis tuli valla eelarvest katta teiste tegevuste või investeeringute arvelt. Samuti oli õpilase tegevuskulu arvestuslik maksumus ühe õpilase kohta igal aastal suurenenud (esitatud oli suletava kooli õppekoha maksumuse, alles jääva kooli õppekoha maksumuse ja vabariigi keskmine õppekoha maksumuse võrdlus).⁵⁰ Esitatud põhjendusi, mille puhul vald oli kaalunud avalikku huvi kooli nõuetekohaseks pidamiseks ja selleks vajalikke vahendeid, pidasid ka kohtud piisavaks ning lapsevanema esitatud kaebus jäi rahuldamata.

Haridusvõrgu optimeerimise eesmärk ei saa olla raha kokkuhoid, vaid olemasolevate õpetajate tööjõukulude targem kasutamine, et tagada õpilastele kvaliteetne ja kestlik haridus, õpetajatele täiskoormus, tööd väärtustav palk ning mõistlik töö- ja palgakorraldus.⁵¹ Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhitud pilootprojekt, mille tulemusel sündis eespool viidatud käsiraamatu materjal, kinnitas, et õpetajaameti töö- ja palgakorraldust saab tulemuslikult motiveerivamaks muuta, kui omavalitsus töötab sellega paralleelselt välja jätkusuutliku haridusvõrgu ja koolide eelarvestamise mudeli.

Tähelepanu all peaks olema ka see, millised on koolijuhtide ja tugispetsialistide tööülesanded, vajalik pädevus ja võimalused töötajaid konkurentsivõimeliselt tasustada. Kui haridusvõrk on korrastamata, on nende tippspetsialistide töötasud üldjuhul madalamad kui korrastatud võrguga omavalitsustes. Kaaluda võib ka ühe haridusasutuse loomist, kus on üks juht ja sama asutuse struktuuris õppekohad väiksemates keskustes. Kohalikud omavalitsused on seda võimalust rakendanud, luues näiteks lasteaed-koole ning lasteaedu või koole, mis tegutsevad erinevates õppekohtades. Sellises struktuuris on juhile loodud eeldused keskenduda juhtimisele ning korraldada erinevates õppekohtades tegutsevate õpetajate ja tugispetsialistide tööd ja täienduskoolitust jätkusuutlikumalt.

3.4 Mõju õppetaristule

Haridusvaldkonna arengukavas 2021–2035 on oluliseks tegevussuunaks taristu kooskõlla viimine nüüdisaegse õpikäsitusega, arvestades ruumikvaliteedi põhimõtetega, sh aja- ja

⁴⁹ Tartu Halduskohtu 28.06.2012 otsus nr [3-12-835](#) p 30;

⁵⁰ Tartu Ringkonnakohtu 24.04.2012 otsus nr [3-12-835](#) p 13;

⁵¹ Õpetajate töö- ja palgakorralduse kaasajastamise käsiraamat. Kättesaadav Eesti Linnade ja Valdade Liidu kodulehel: www.elvl.ee

tõttu tekkivate täiendavate kuludega. Otsuse arutluskäik avalike vahendite ratsionaalsema kasutuse osas oli puudulik ja liigselt lihtsustav ning ei olnud seega kohtu poolt sisuliselt kontrollitav. Näiteks ei nähtunud valla otsusest, et arvestatud oleks õpilaste transpordikuludid mitme erineva kooli suunal. Otsuses ei olnud analüüsitud, kuidas muutuvad uute õppevahendite soetamise kulud, koolhoonete haldusega seotud kulud, personalikulud. Kohus asus seisukohale, et tervet kogukonda mõjutava ümberkorralduse mõju ei saa mõõta vaid personalikulu kaudu.⁵⁴

Näide 3. Vallavolikogu otsuse tühistamise kaebuses nentis kohus, et optimaalse koolivõrgu kujundamisel tuleb silmas pidada ka koolivõrgu ülalpidamiseks vajalikke kulutusi. Vald oli kasutanud põhjendusena mh argumenti, et valla eelarve on varasema aastaga võrreldes 11% vähenenud. Kohus leidis, et valla eelarve vähenemine on tõsine ja arvestatav argument, mis õigustab valla kulude kärpimist. Vaidlusaluses otsuses viidatud hariduse ja vaba aja komisjoni ettepanekust nähtus, et haridusvaldkond moodustas eelarvest kõige suurema osa. Ettepanekus (seletuskirjas) ei olnud küll esitatud täpseid arvnäitajaid, ent kaebuse esitajad ei olnud seda väidet ka vaidlustanud.⁵⁵

Näide 4. Vallavolikogu otsuse osas oli kohus kriitiline, kuna otsus ei sisaldanud selgeid ja üheselt mõistetavat põhjendusi, miks ei ole suletava põhikooli tegevust võimalik rahastada. Valla otsuses esitati küll põhikooli eelarve puudujääk aastatel 2005–2007 ning õpetajate palgafondi osa selles, samuti prognoositi võimalikku riigipoolsest alafinantseerimist, kuid ei selgitatud, miks vallal ei ole võimalik rahastust suurendada.⁵⁶

Kokkuvõttes tuleb koolivõrgu ümberkorraldamisel muuhulgas lähtuda ka majanduslikust otstarbekusest ja optimaalsest ressursikasutusest, arvestades samas, et koolivõrgu ümberkorraldamise eesmärk ei saa olla majanduslik kokkuhoid, vaid ressursside otstarbekam kasutamine, et jätkusuutliku haridusvõrgu kujundamise abil tagada hariduse kvaliteet ja kättesaadavus. Majanduslik otstarbekus peaks olema põhjendatud tulu-kulu analüüsiga, mis arvestab erinevaid tegureid, sh abiteenused (nt õpilaste transport). Samuti peab olema ära näidatud, et omavalitsusel ei ole täiendavaid finantsallikaid suurenenud kulude katmiseks.

3.5 Mõju tuge vajavate õpilaste toetamisele

Tugiteenused on kvaliteetse hariduse tagamisel äärmiselt olulised ning koolivõrgu ümberkorraldamise otsuste tegemisel tuleks seda valdkonda kindlasti käsitleda. Lisaks õpiraskustega õpilaste toetamisele on oluline analüüsida ka seda, kuidas on koolides tagatud andekate õpilaste arengu toetamine.

Kooli pidajal on vaja analüüsida, kuidas on omavalitsuse koolivõrgus õpilastele vajaduse korral tagatud tugiteenused, sh kuivõrd on õpilastele tagatud ettenähtud tugi, kas õpe on koolis korraldatud vastavalt koolivälise nõustamismeeskonna soovitudele, kas ja millises mahus on õpilase toetamisel kaasatud kooliväliseid haridus-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna spetsialiste. Nii omavalitsused kui valdkonda arendavad ministriumid peaksid seadma põhieesmärgiks kujundada haridus- ja sotsiaalvaldkonna teenustest tuge vajavate laste ja perede toetamiseks

⁵⁴ Tartu Halduskohtu 12.02.2020 otsus nr [3-19-783](#) p 40-41;

⁵⁵ Tallinna Halduskohtu 09.07.2010 otsus nr [3-10-1044](#) p 15;

⁵⁶ Tartu Halduskohtu 09.05.2008 otsus nr [3-08-160](#);

terviksüsteem. Sotsiaalministeerium on valmistamas ette erivajadusega laste tugisüsteemi reformi, et lapse abivajadust saaks tulevikus hinnata tervikuna, et tekiks üks juhtumiplaan (füüsiline ja vaimne tervis), laps ja pere saaksid tuge valdavalt ühest kohast (koolist, kus laps suurema osa päevast veedab). Osa omavalitsusi on haridus- ja sotsiaalvaldkonna koostööd juba jõudsalt arendanud, kuigi terviksüsteemi kujundamine ja selleks vajalikud seadusemuudatused nõuavad enam aega ja poliitilisi kokkuleppeid.

Vastavalt PGS § 37 lõikele 2 tagatakse õpilasele vajaduse korral tasuta vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi (*tugispetsialistid*) teenus. Tugispetsialistide teenuse rakendamiseks loob võimalused kooli pidaja ja rakendamist korraldab direktor. Võimalik ja asjakohane on koguda erinevaid näitajaid koolist, arvestades kooli arengu- ja õppekava.

Paljudel koolidel on probleeme tugiteenuste tagamisega vajalikus mahus. Võimekus tagada õpilastele omavalitsuses vajalikku tuge on kindlasti üks olulisi kaalutlusi koolivõrgumuudatuste kavandamisel. Seda küsimust on analüüsinud ka Riigikontroll 2020. a auditis „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“, kus omavalitsustel soovitati luua hariduse tugiteenuste keskused, et tagada lastele ja peredele terviklik valdkondade ülene juhtumikorraldus.⁵⁷

Heaks näiteks on mitmed omavalitsused (nt Haljala vald, Kuusalu vald, Lääne-Harju vald, Viljandi linn, Pärnu linn, Saaremaa vald, Rõuge vald, Haapsalu linn, Mustvee vald, Elva vald, Tartu linn, Saue vald, Kose Gümnaasiumi tugikeskus), kes on loonud laste ja perede toetamiseks ning koolijuhtide ja õpetajate nõustamiseks tugiteenuste keskused. Loodud on ka spetsialistide võrgustikke, mis teevad süsteemset koostööd üle omavalitsuste piiride (nt Lääne-Harju). Riigikontrolli auditi käigus omavalitsuste juhtidega tehtud intervjuudest selgus, et keskuse kaudu tugiteenuseid osutades saavad tugispetsialistid rohkem keskenduda erialasele tööle ja rohkemad lapsed saavad tuge. Väiksema õpilaste arvu puhul võib omavalitsuste poolt ühiselt peetav, näiteks maakonnapõhine tugiteenuste keskus olla jätkusuutlikum kui ühe omavalitsuse keskus. Mitmes maakonnas on sellel teemal käivitunud omavalitsuste arutelud.

3.6 Mõju sünergiale teiste valdkondadega

Haridusvõrku ümber kujundades on soovitav analüüsida, milliseid täiendavaid võimalusi kool lapse arenguks pakub, arvestades seejuures kooli asukohta (linna- ja maapiirkonna iseärasused). Õpilaste huvitegevust ja huviharidust käsitletakse kooli õppekava läbimist toetava tegevusena, teisisõnu tegevusena, mis toetab õpilase mitmekülgset arengut.

Võimalik on kasutada näiteks Haridussilma portaali näitaja „Huvitegevuses osalevate õpilaste osakaal“ andmeid. Uuringute põhjal saab väita, et huvitegevuses osalemine toetab üldpädevuste arengut ning huvitegevuses osalevad õpilased usuvad rohkem oma võimetesse ja võtavad vastutust oma tuleviku eest.⁵⁸ Kuna piirkondlikult on noortele kõige enam kättesaadavaks

⁵⁷ Riigikontrolli audit „Hariduse tugiteenuste kättesaadavus“ -

<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14726&AuditId=2516>

⁵⁸ Beilmann, Mai; Lillemäe, Eleri; Linno, Merle; Murakas, Rein; Rämmer, Andu; Soo, Kadri; Tooding, Liina-Mai; Trumm, Avo (2018). Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga.; Taru, M., Martma, L., Lillemets, A. ja Kost, R. (2017). Analüüsi „Noorsootöö võimalused noorte ettevõtlikkuse toetamisel“ raport; Kikas, E.; Toomela, A. (2015). Õppimine ja õpetamine kolmandas kooliastmes. Üldpädevused ja nende arendamine.;

huvitegevuseks just koolide huviringid, on oluline tagada koolides pakutavate huvitegevusteenuste mitmekesisus.⁵⁹ Lisaks huviringide mitmekesisuse hindamisele saab mõõdikuna kasutada HaridusSilmas olevaid kooli tasandi tulemuslikkuse näitajaid „kooli huviringides osalevate õpilaste osakaal“ ning „põhihariduse õpilaste osalemine huvikoolides“.

Üldhariduskool on tulevikus üha enam kogukonnakeskus, kus saab luua võimalused elukestvaks õppeks erinevas vanuses inimestele ning kuhu on võimalik koondada eri valdkondade avalikud teenused. Piiratud ressursse ja inimvara ühiselt kasutades on avalike teenuste ümberkujundamise ja lõimimise kaudu võimalik ka kahanevates piirkondades elu käimas hoida ja kogukonda tugevdada.

Koos haridusvõrgu ümberkorraldamisega saab analüüsida ka teiste valdkondlike avalike teenuste kättesaadavust nii struktuuri, sisulise tegevuse kui ka taristu tulevikuvaatest ning hinnata avalike teenuste ümberkujundamise mõjusid eelkõige õppuri ja lapsevanema, aga ka laiemalt kogukonnaliikme seisukohast. Vaja on tervikvaadet, et ka tulevikku silmas pidades otsustada, kas iga avaliku teenuse pakkumine eraldi hoones ja eraldi asutusena on kahanevates piirkondades jätkusuutlik või tuleks leida uued tegutsemismudelid? Paljud omavalitsused on astunud samme uute ja loovate lahenduste suunas. Kui lasteaedade tegutsemine põhikoolidega samas hoones ja struktuuris on maapiirkondades üsna tavapärane, siis huvikoolide, noortekeskuste ja üldhariduskoolide viimist ühe katuse alla kavandavad alles esimesed omavalitsused (huvikool ja üldhariduskool tegutsevad samas struktuuris näiteks Paikusel ja Juurus). Raamatukogude ja kultuuritegevuse ühendamise kooli kui kogukonnakeskuse alla on võimalus ja väljakutse, mida omavalitsused ei ole veel kasutanud. Häid näiteid ühes hoones, kuid erineva struktuurina tegutsemisest saab tuua Jõgeva vallast (uue Jõgeva Põhikooli hoones asub valla avalik raamatukogu) ja Räpina vallast Vilustest (koos on põhikool, raamatukogu ja kultuurimaja).

Dworkin, J.B., Larson, R. & Hansen, D. (2003). Adolescents' Accounts of Growth Experiences in Youth Activities, *Journal of Youth and Adolescence*, 32(1): 17–2.

⁵⁹ Villenthal, A., Kaunistmaa, I., Veemaa, J., Talur, P., Žuravljova, M., Varblane, U. (2016) Huvihariduse ja huvitegevuse pakujad ning noorsootöötajad kohalikes omavalitsustes. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusüuringute keskus RAKE.

4. Tänuõnad

Aitäh Haridus- ja Teadusministeeriumi ekspertidele: Indrek Riisaar, Kerttu Ilvesmets, Maie Kitsing, Salle Andresson, Sandra Fomotskin, Sigre Kuiv, Indrek Kilk, Kadi Serbak, Liina Põld, Elen Ruus, Kristin Hollo, Ülle Matsin, Inga Kukkk ja Piret Sapp.

Tänuõnad omavalitsuste haridus- ja õigusvaldkonna juhtidele: Tiit Terik, Pipi-Liis Siemann, Lii Laanemets, Karro Külanurm, Helle Kahm, Eike Käsi, Tiina Oraste, Karin Tenisson-Alev, Andres Kampmann, Iti-Jantra Metsamaa, Raivo Vadi, Hille Ilves ja Ott Kasuri.

Tänu kõigile omavalitsustele, kes oma haridusvõrgu kogemusi jagasid: Keila linn, Põltsamaa vald, Kuusalu vald, Põhja-Pärnumaa vald, Põlva vald, Viljandi linn ja Haapsalu linn.

5. Lisad

Lisa 1A [Kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise kogemused.](#)

Lisa 1B [Koostöökogemused riigigümnaasiumite asutamisest.](#)

Lisa 2 [Koolivõrgu ümberkorraldamise aja- ja tegevuskava.](#) L. Laanemets ja K. Tenisson-Alev.

Lisa 3 [Erakoolide pidajate ja kohalike omavalitsuste haridusametnike 26.04.2019 koostööseminaril jagatud kogemused ja ettepanekud.](#)