



EESTI MAAÜLIKOOL
Majandus- ja sotsiaalinstituut

Helen Starodubtseva

**ÜLDHARIDUSVÕRGU ÜMBERKORRALDAMISE
VÕIMALUSED KOHALIKUS OMAVALITSUSES
ALUTAGUSE VALLA NÄITEL**
POSSIBILITIES FOR REORGANIZATION OF THE GENERAL
EDUCATION NETWORK IN A LOCAL GOVERNMENT UNIT
BASED ON THE EXAMPLE OF ALUTAGUSE RURAL
MUNICIPALITY

Magistritöö

Ökonoomika ja ettevõtluse õppekava

Juhendaja: Maret Prits, *MSc*

Tartu 2020

Eesti Maaülikool Kreutzwaldi 1, Tartu 51006		Magistritöö lühikokkuvõte	
Autor: Helen Starodubtseva		Õppekava: Ökonoomika ja ettevõtlus	
Pealkiri: Üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused kohalikus omavalitsuses Alutaguse valla näitel			
Lehekülgi: 102	Jooniseid: 15	Tabeleid: 3	Lisasid: 7
Osakond/Õppetool: Majandus- ja sotsiaalinstituut ETIS-e teadusvaldkond ja CERCS-i kood: S195 Arengualane koostöö Juhendaja (d): Maret Prits, <i>MSc</i> Kaitsmise koht ja aasta: Tartu 2020			
<p>Pea kõikjal maailmas koonduvad inimesed suurematesse linnadesse paremat elu otsima. Nii ka Eestis, kus regionaalsel tasandil on kujunenud suur ebavõrdsus linnade ja maapiirkondade vahel. Magistritöö teema aktuaalsus väljendub selles, et maapiirkondades asuvates omavalitsusüksustes on väikestel üldhariduskoolidel ja koolieelsetel lasteasutustel üha keerulisem püsida konkurentsivõimelise linnade demograafilisest suundumusest- ja finantsmajanduslikust aspektist.</p> <p>Magistritöö eesmärk on Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste välja selgitamine, arvestades nii demograafilisi ja majanduslikke aspekte kui ka valla koolijuhtide ning vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid.</p> <p>Töö eesmärgi täitmiseks ning uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutatakse magistritöö empiirilise osa uuringus juhtumiuuringut, rakendatakse kombineeritud andmekogumise ja -analüüsi meetodeid.</p> <p>Tuginedes magistritöö raames läbi viidud analüüsidele, jõudis töö autor järeldusele, et Alutaguse valla üldharidusvõrk tuleb viia vastavusse vallas toimunud demograafiliste ja finantsmajanduslike muutustega, tagades samaaegselt kvaliteetse hariduse (alus- ja kohustusliku põhiharidus) ühtlase kättesaadavuse kõigile lastele.</p> <p>Magistritöö autori ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldusteks: Säilitada kõik koolieelsed lasteasutused nendes tegevuskohtades (neljas tegevuskohas), kus nad praegu asuvad. Kohustusliku põhiharidusvõrgu edasisel arendamisel on kaks peamist</p>			

alternatiivi: 1) Jätkata põhihariduse andmist kõigis olemasolevates hoonetes kolmes kooliastmes, st olemasoleva olukorra jätkumine; 2) Mäetaguse Põhikoolis ja Iisaku Gümnaasiumis jätkata põhihariduse andmist kolmes kooliastmes. Illuka Koolis on otstarbekas ümberkorraldamine alates teisest ja kolmandast või kolmandast kooliastmest, st muuta Illuka lasteaed- algkooliks. Gümnaasiumihariduse edasisel arendamisel Alutaguse vallas on kaks peamist alternatiivi: 1) Jätkata gümnaasiumihariduse andmist olemasolevas Iisaku Gümnaasiumis, st olemasoleva olukorra jätkumine; 2) Lõpetada gümnaasiumihariduse andmine (gümnaasiumiklasside järk-järguline sulgemine) Iisaku Gümnaasiumis.

Tulenevalt sellest, et uuritavas kohaliku omavalitsuse üksuses pole varem sarnast uuringut tehtud, on käesoleval magistritööl praktiline väärtus Alutaguse ja teiste valdade üldharidusvõrgu modelleerimisel ja haridusstrateegia kujundamisel.

Märksõnad: strateegiline juhtimine avalikus sektoris, kohalik omavalitsusüksus (vald), rahvastiku demograafilised protsessid, üldharidusteenus, üldharidusteenuse finantsmajanduslikud aspektid.

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51006		Abstract of Master's Thesis	
Autor: Helen Starodubtseva		Curriculum: Economics and Entrepreneurship	
Title: Possibilities for reorganization of the general education network in a local government unit based on the example of Alutaguse Rural Municipality			
Pages: 102	Figures: 15	Tables: 3	Appendixes: 7
Department: The Institute of Economics and Social Sciences Field of research and (CERCS) code: S195 Development cooperation Supervisor: Maret Prits, <i>MSc</i> Place and date: Tartu 2020			
<p>Practically everywhere in the world, people are gravitating toward major cities in search of a better life. In Estonia, too, a great disparity has arisen between cities and rural areas. The salience of the topic of this master's degree thesis stems from the fact that general educational schools and preschool children's institutions in rural local government units are finding it increasingly difficult to remain competitive, first and foremost due to demographic trends and financial and economic aspects.</p> <p>The objective of the master's thesis is to determine possibilities for reorganizing the general education network in Alutaguse Rural Municipality, taking into account the demographic and economic aspects and the attitudes and opinions of the municipality's school administrators and the municipality mayor.</p> <p>To fulfil the objective of the thesis and find answers to the research questions, a case study was used in the empirical part of the master's thesis, and combined data gathering and analysis methods were applied. Primary and secondary data are used in the master's thesis.</p> <p>Based on the analyses conducted as part of this master's thesis, the researcher drew the conclusion that the general education network in Alutaguse Rural Municipality should be brought into conformity with the demographic and financial/economic changes that have taken place in the municipality, while simultaneously ensuring that a high-quality education (both early childhood education and compulsory basic education) is evenly available for all children.</p>			

Recommendations made by the researcher for reorganization of the general education network in Alutaguse Rural Municipality: To retain all pre-school children's institutions in all four current locations in which they are currently operating. There are two main alternatives for further development of the compulsory basic school network: 1) Continues providing basic education in all three stages of study in the existing building – i.e., the status quo is continued. 2) Continues providing basic education at Mäetaguse Basic School and Iisaku Upper Gymnasium in three stages. At Illuka School, reorganization from the second and third stages of study, or from the third stage of study – i.e., transform Illuka into a kindergarten/elementary school. As to further development of the upper secondary education, there are two main alternatives: 1) Continue providing upper secondary education in the existing Iisaku Gymnasium – i.e., the status quo is continued. 2) Upper secondary education ceases (the upper secondary grades are incrementally closed).

Due to the fact that no previous study has been undertaken in regard to the local government unit in question, this master's thesis will be of practical value in modelling the Alutaguse and the others Rural Municipality's general education network and planning the education strategy.

Keywords: strategic public administration, local government (rural municipality), demographics, general education, financial and economic aspects of general education.

SISUKORD

SISSEJUHATUS	7
1. ÜLDHARIDUSE ÜMBERKORRALDAMISE STRATEEGILINE JUHTIMINE JA HALDAMINE AVALIKUS SEKTORIS	10
1.1. Kohalik omavalitsus. Mõisted ja olemus.....	10
1.2. Strateegiline juhtimine avalikus sektoris üldharidusvõrgu ümberkorraldamisel	15
1.3. Rahvastiku demograafilised protsessid ja nende seos üldharidusvõrgu ümberkorraldamisega	19
1.4. Üldhariduse teenuse kui avaliku teenuse ümberkorraldamine	24
2. ALUTAGUSE VALLA ÜLDHARIDUSVÕRGU ÜMBERKORRALDAMISE VÕIMALUSED.....	35
2.1. Uurimustöö andmed ja meetodika.....	35
2.2. Üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused Alutaguse vallas	39
2.2.1. Alutaguse valla üldiseloostus ja rahvastiku dünaamika	39
2.2.2. Üldharidusvõrgu hetke olukord Alutaguse vallas	42
2.2.3. Strateegiline juhtimine Alutaguse vallas	52
2.2.4. Alutaguse valla üldharidusvõrgu finantsmajanduslik olukord	57
2.3. Koolijuhtide ja vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla koolivõrgu osas	66
2.4. Üldharidusvõrgu ümberkorraldamiseks järeldused ja ettepanekud.....	69
KOKKUVÕTE	80
KASUTATUD KIRJANDUS	86
LISAD	93
Lisa 1. Alutaguse valla rahvastiku püramiid soolis-vanuselise jaotuse järgi 2019. aastal (seisuga 01.01.2019).....	94
Lisa 2. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja koolide (esimene kuni kolmas kooliaste) tulemus- ja tõhususnäitajate võrdlus Eesti- ja Ida- Viru maakonna näitajatega aastatel 2015–2019.....	95
Lisa 3. Iisaku Gümnaasiumi üldkeskhariduse tulemus- ja tõhususnäitajate võrdlus Eesti- ja Ida- Viru maakonna näitajatega aastatel 2015–2019.	96
Lisa 4. Alutaguse valla üldhariduskoolide andmed kooliti.	97
Lisa 5. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud (50 personali- ja 55 majandamiskulud) aastatel 2018 ja 2019.....	98
Lisa 6. Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud (50 personali- ja 55-majandamiskulud) aastatel 2018 ja 2019.....	99
Lisa 7. Intervjuu kava.	101

SISSEJUHATUS

Haridusvaldkond ja haridusteenuse pakkumine on kohaliku omavalitsuse üksuses võtmeteemaks kahel põhjusel: esmalt haridus kui isikliku-, ühiskondliku- ja kultuuriliste väärtuste tekitaja ja hoidja, mida tuleks kujundada mõtestatult, ning teisalt on haridusteenus suurim kuluvaldkond kohaliku omavalitsuse üksuse eelarves.

Kohaliku omavalitsuse üksuse üldharidusvõrgu korrastamine ja haridustaristu vähendamine on protsess, mis tuleneb ennekõike objektiivsetest vajadustest, puudutades otseselt või kaudselt väga suurt osa kogukonnast. Üldharidusvõrk ning selle korrastamine on hetkel väga aktuaalne ja oluline teema Eestis ja ka paljudes teistes arenenud riikides, tulenevalt ennekõike rahvastiku vananemisest ja madalast rahvastiku juurdekasvust, mis mõjutavad otseselt haridusvaldkonda ja mille tagajärjel muutub haridusteenuse pakkumine üha keerulisemaks ja kulukamaks. Magistritöö teema aktuaalsus väljendub selles, et maapiirkondades asuvates omavalitsusüksustes on väikestel üldhariduskoolidel ja koolieelsetel lasteasutustel üha keerulisem püsida konkurentsis, lähtuvalt ennekõike maapiirkondade demograafilisest suundumusest ja finantsmajanduslikust aspektist.

Alutaguse valla tänane haridusvõrk on kujunenud haldusterritoriaalse reformi käigus ühinenud endiste valdade (Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla) olemasolevatest haridusasutustest. Ühinenud Alutaguse valla haridusvõrgus on kolm kooli, kolm koolieelset lasteasutust ja üks huvikool (viimast käesoleva töö raames ei käsitleta). Kõik haridusasutused on Alutaguse vallavalitsuse hallatavad munitsipaalasutused, millest tulenevalt on oluline analüüsida haridusvõrku uuest perspektiivist lähtuvalt, selgitamaks, millised võiksid olla uues, ühinenud omavalitsusüksuses haridusvõrgu edasised arengud. Haridusvõrgu arengu taustal tuleks esmalt lähtuda kvaliteetse ja kaasava hariduse põhimõtetest, et tagada ühtlane kvaliteetne hariduse kättesaadavus kõigile lastele ja parem kohaliku omavalitsusüksuse ressurside (sh maksumaksja raha) kasutamine ning haldusvõimekus.

Käesoleva magistritöö sisendiks on Alutaguse valla üldharidusvõrgu üldharidusteenus (alus-, põhi- ja üldkeskharidus), mida uurirakse võimalikult paljudest aspektidest.

Magistritöö eesmärk on Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste välja selgitamine, arvestades nii demograafilisi ja majanduslikke aspekte kui ka valla koolijuhtide ning vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- 1) Milline on Alutaguse valla üldharidusvõrgu hetkeolukord aastal 2019?
- 2) Kuidas on Alutaguse valla demograafiline olukord seotud üldharidusvõrgu ümberkorraldamise vajadusega?
- 3) Millised on üldharidusvõrgule tehtavad kulutused Alutaguse vallas 2019. aastal võrreldes 2018. aastaga?
- 4) Millised on koolijuhtide ning vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla üldhariduskoolide võrgu arengute osas tulevikus?
- 5) Millised on üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused Alutaguse vallas?

Magistritöö koosneb kahest peatükist ja lisadest. Lõputöö teoreetilise peatüki kahes alapeatükis käsitletakse uuritava teema teoreetilisi aluseid. Mõistmaks kohaliku omavalitsuse süsteemi selgitatakse avaliku sektori ja kohaliku omavalitsuse keskseid mõisteid ja nende olemust, toetudes erinevate autorite käsitlustele. Antakse lühiülevaade teguritest, mis mõjutavad strateegilise juhtimise protsesse avalikus sektoris. Selgitatakse rahvastiku demograafilisi protsesse ja nende seoseid üldharidusvõrgu ümberkorraldamisega ning antakse ülevaade Eesti haridussüsteemi üldisest korraldusest, juhtimisest ning selle rahastamisest munitsipaalkoolides.

Magistritöö teine peatükk koosneb empiirilisest uuringust, sh antakse ülevaade töös kasutatavatest andmetest ja meetodikast. Töö teises peatükis analüüsitakse Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalusi, arvestades nii demograafilisi ja majanduslikke aspekte kui ka valla koolijuhtide ning vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid. Selleks on uuritud Alutaguse valla demograafilist olukorda (sh rahvaarv, rahvastiku sooline ja vanuseline struktuur, elussündide arv, loomulik iive, rände iive jms), üldharidusvõrgu praegust olukorda (sh koolide ja koolieelsete lasteasutuste paiknemine, õpilaste ja õpetajate arv, tulemuslikkuse ja tõhususe näitajad, mida saab seostada hariduse kvaliteedi mõõtmisega jms) ja üldharidusvõrgu finantsmajanduslikku olukorda (sh tegevuskulud kokku õpilase kohta kuus, majandamiskulud õppetöökõnetavale

ruutmeetritele jms). Selgitatakse välja Alutaguse valla vallavanema ja kolme koolijuhi hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla üldhariduskoolide võrgu tulevikuarengu osas.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks ning uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutati magistritöö empiirilise osa uuringus juhtumiuuringut (inglise keelne *case study*), kasutades kombineeritud (kvalitatiivset ja kvantitatiivset) andmekogumise ja -analüüsi meetodeid. Töös kasutati põhiliste andmeallikadena teisesid andmeid, mis on enamjaolt saadud Eesti Statistikaametist, Haridus- ja Teadusministeeriumi statistika andmebaasist HaridusSilm, Rahandusministeeriumi kodulehelt Alutaguse vallavalitsusest jne. Uurimustöö esmased andmed on kogutud töö autori poolt koostatud ja läbi viidud individuaalintervjuude abil. Magistritöö peamiseks kvalitatiivseks analüüsimeetodiks on võrdlev analüüs, kus võrreldakse (arvutatud andmete põhjal) deduktiivsel meetodil (üldiselt üksikule) valla erinevate üldhariduskoolide õpilaste ja õpetajate arvu ning selle muutust, õppekohtade maksumust, kulutusi koolihoonetele jms. Individuaalintervjuude tulemuste analüüsil kasutatakse teksti sisuanalüüsi meetodit. Kvantitatiivse analüüsi tulemusi seostatakse intervjuueeritavate vastustega. Lisaks teeb magistritöö autor omapoolsed ettepanekud Alutaguse valla haridusvõrgu ümberkorraldamiseks. Magistritöös on kasutatud numbrilist viitamist.

Pärast haldusterritoriaalse reformi läbiviimist Eestis ei ole uus Alutaguse vald kohanenud demograafiliste muutustega haridusvaldkonnas, mis omakorda tähendab uusi väljakutseid (sh uute strateegiate jms väljatöötamist), kujundamaks sihipäraselt uusi juhtimis- ja valitsemismudeleid. Tulenevalt sellest, et Alutaguse vallas pole varasemalt sarnast uuringut läbi viidud, on käesoleval magistritööl praktiline väärtus valla üldharidusvõrgu tuleviku modelleerimisel ja haridusstrateegia kujundamisel. Magistritööd sobib kasutada ka suurtes hajaasustusega kohalikes omavalitsustes, kus on palju haridusasutusi ja suured kulud haridussektorile, palju kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid, õpilaste arv väike ja laste sünniprognosis vähenev.

Magistritöö autor avaldab tänu lõputöö juhendajale Maret Pritsile, kes oli abiks ning toeks magistritöö koostamisel. Samuti tänab töö autor Alutaguse vallavanemat Tauno Võhmarit mitmekülgse abi ja meeldiva koostöö eest ning kohaliku omavalitsuse koolide juhte, kes olid nõus käesolevas uuringus osalema intervjuu küsimustele vastates.

1. ÜLDHARIDUSE ÜMBERKORRALDAMISE STRATEEGILINE JUHTIMINE JA HALDAMINE AVALIKUS SEKTORIS

1.1. Kohalik omavalitsus. Mõisted ja olemus

Tänapäeva demokraatlik ühiskond on valitsemisvorm, mille tunnuseks on rahvavõim ja juhtimisviis, mis sõltub suurel määral rahva tahtest. Kodanikel on võimalus sekkuda poliitikasse, sealjuures osaleda otsuste langetamises, omaenda tulevikku kavandades. Kodanikustaatus annab küll õiguseid, kuid toob endaga kaasa ka kohustusi ja vastutust. Meist igapäevast sõltub, milliseks kujuneb linna- või vallarahva heaolu ning millise riigi me jätame tulevastele põlvedele.

Avalik sektor on abstraktne mõiste ning sõltuvalt riigist võib määratlus varieeruda ja ajas muutuda. Seetõttu ei ole võimalik anda mõistele ühest ja selget tähendust, kuid Flynn [1: 1-2] arvates on avalik sektor osa rahvamajandusest, mis koosneb valitsustest ja kõigist riiklikult rahastatavatest või riiklikult kontrollitavatest asutustest, ettevõtetest ja muudest üksustest, kes pakuvad avalikke kaupu, teenuseid või programme. Sealjuures on oluline järgida ja täita läbipaistvuse ja avatuse aluspõhimõtteid, et tagada hea ja toimiv avalik haldus [1: 1-2].

Avalikku ehk riiklikku sektorisse kuuluvad riigi- ja omavalitsusasutused ning avalik-õiguslik institutsioonid, kes täidavad seaduse alusel oma ülesandeid ja osutavad avalikke teenuseid (sh hariduse teenus) erinevat tüüpi haldusorganite kaudu, saades vajaliku raha tegevuskulude katmiseks riigi või omavalitsuse eelarvest [2: 131]. Avalikud teenused, (sh hariduse teenus) on seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks üldistes huvides osutatavad otsesed või kaudsed teenused, mida avaliku sektori poolt pakutakse ettenähtud viisil tasuta või tasu eest, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele [3: 5]. Avalikud teenused, sh hariduse teenused peavad looma väärtust ühiskonnale ja olema kasutajakesksed.

Boadway *et al* [4: 36–38] rõhutavad aga, et avaliku sektori pakutavad avalikud teenused (sh haridusteenus) on riigiti väga erinevad, kuid vajalikud kõikidele kogukondadele maailmas. Erinevate piirkondade kogukondadel on selged ootused avalike hüvede osas, mida haldusasutused peavad kodanikele osutama, kuid see ei tähenda seda, et valitsuse madalamad haldusüksused peavad kõiki kogukonna ootusi täima [4: 36–38].

Seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesandeid võib Eesti õigusruumis käsitleda kui avalikke ülesandeid [5: 244]. Avaliku halduse ülesanne on tagada avalik kord ja julgeolek, elanikele normaalsete tingimuste tagamine, sh üksikisiku sihipärane toetamine, sotsiaalmajandusliku ja kultuurilise valdkonna juhtimine ja arendamine, riigile rahaliste vahendite tagamine ning pädeva personali komplekteerimine haldusülesannete täitmiseks [6: 4].

Riigieelarve seadusega saab piiritleda Eestis avaliku sektori valitsussektoriks ja muuks avalikuks sektoriks. Valitsussektor koosneb: 1) keskvalitsusest; 2) kohalikest omavalitsustest; 3) sotsiaalkindlustusfondide allsektoritest. [7: § 2]

Eesti Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi võib defineerida kohaliku omavalitsust kui demokraatlikult moodustatud haldusterritoriaalset võimuorganite üksust, kellel on õigus, võime ja kohustus iseseisvalt juhtida ja korraldada kohalikku elu. Seejuures on oluline arvestada linna või valla iseärasustega tulenevalt linna- või vallaelanike vajadustest. [8: § 2]

Bailey [9: 2-3] rõhutab aga, et kohalik omavalitsus on demokraatlikult valitud organ, kelle pädevuses on pakkuda elanikkonnale avaliku sektori teenuseid (haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalteenused jms). Enamikes Euroopa riikides on kohalikel omavalitsustel volitused õiguse ja võime piires läbi viia kõikvõimalikke toiminguid, mis on vajalikud, tagamaks kohaliku kogukonna heaolu. Seevastu Suurbritannias on valitsuse struktuur erinev ning kohalike omavalitsuste süsteem keerulisem. Riigis puudub ühtne valitsemise süsteem kohalike omavalitsuste jaoks. Kohalikud omavalitsused on keskvalitsuse alluvuses ning nende tegevus on piiratud. [9: 2-3]

Eesti Vabariigi põhiseaduse normides on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse aluseks on idee kogukonnast, kelle ülesanne on iseseisvalt korraldada kogukonna elu ning lahendada kogukonnas esile kerkivaid probleeme, lähtudes ennekõike kogukonna heaolust ja huvidest [10: 930]. Kohalik omavalitsus on institutsioon, kes iseseisvalt korraldab kogukonna elu, mis peaks suutma oma tegevuste kaudu tõsta piirkonna võimet ja arengut.

Eestis 2017. aastal läbi viidud haldusterritoriaalse reformi käigus ühinesid paljud vallad ja linnad uuteks ja suuremateks omavalitsuse üksusteks. 2017. aastal enne kohalikke valimisi oli Eestis kokku 213 omavalitsuse üksust [11: 73]. Pärast haldusreformi on Eestis kokku 79 kohalikku omavalitsusüksust, mis omakorda jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks [12]. Haldusreformi eesmärk ei olnud suurendada territoriaalselt kohalikke omavalitsusi, vaid haldusreformi eesmärgiks oli omavalitsusüksuste võimekuse tõstmine kvaliteetsete avalike teenuste, sh hariduse teenuse pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime tõstmisel ning ühtlasema regionaalse arengu tagamine [13: § 1 lg 2].

Paljudes lääneriikides viidi juba 20. sajandi teises pooles kohalikes omavalitsustes läbi reforme, eesmärgiga suurendada omavalitsusüksuste majandusliku efektiivsuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel (sh hariduse teenus). Allers ja Geertsema [14: 677–680] uurisid, kuidas Hollandi omavalitsuste ühinemine on mõjutanud omavalitsusüksuste kulutusi ja avalike teenuste pakkumist. Uuringust selgus, et ühinenud omavalitsustes uuritava perioodil vähenesid mõnevõrra kulud ja avalike teenuste kvaliteet, kuid mitte märkimisväärselt. [14: 677–680]

Kohaliku omavalitsuse pädevus, ülesanded ja vastutus on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega [8: § 6], mida omavalitsusüksused peavad järgima ja täitma, et tagada omavalitsusüksuse edukas toimimine. Seadusest tulenevalt peavad kohalikud omavalitsusüksused korraldama haridusteenust, juhul kui seda pole delegeeritud seadusest tulenevalt kellelegi teisele täitmiseks. Samuti on seadusandluses täpselt sätestatud kohaliku omavalitsuse munitsipaalomandi haldamise kord, millest tulenevalt on omavalitsusüksuse pädevuses korraldada gümnaasiumide, põhikoolide, lasteasutuste ja huvikoolide ning kõikide teiste kohalike asutuste ülalpidamine. [8: § 6]

Põhiseadusega on tagatud kohalikele omavalitsustele iseseisev pädevus ja ülesanded ning keskvoim ei saa liigselt ülesannete täitmisse sekkuda. Selleks et kohalik omavalitsus saaks funktsioneerida, vajab ta finantsvahendid. Omavalitsusüksuse kulud kaetakse riigieelarvest juhul, kui kulud on seotud riiklike kohustustega, mis on omavalitsusüksusele seadusega pandud. [15: §154] Kohaliku omavalitsuse peamiseks ülesandeks on kogukonna elu korraldamine ja juhtimine, seega võib kohaliku omavalitsuse funktsioone pidada iseloomult kogukondlikeks funktsioonideks.

Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine on peamiselt reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega, kus on sätestatud omavalitsusüksuse eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise põhimõtted [19]. Kohaliku omavalitsuse arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise kohustuslikkus on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses [8] § 37.

Arengukava on pikemate eesmärkide saavutamist kavandav dokument, mis on aluseks omavalitsusüksuse tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengu koordineerimisel ja integreerimisel. Omavalitsusüksuse arengukava, mis koostatakse linna või valla kohta, peab sisaldama ülevaadet olukorrast (sotsiaalse ja kultuurilise, majandusliku ning rahvastiku tervise ja looduskeskkonna pikaajalise arengu vajadusi ja suundumusi), arengustrateegiast ja tegevuskavast. [8: § 7 lg 1-2] Seadustes ei ole küll arengukava mahtu sätestatud, kuid samas peab see olema võimalikult konkreetne, lakooniline ja kergesti mõistetav. Valla- või linnavalitsuse koostatud arengukava eelnõu esitatakse vastuvõtmiseks valla- või linnavolikogule [8: § 37² lg 1-2]. Volikogu on kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt [8: § 4 lg 1].

Kohaliku omavalitsuse eelarvestrateegia koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks ning on arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan. Eelarvestrateegia koos arengukavaga on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel. Eelarve koostamise protsessi käigus tehtavaid tegevusi nimetatakse eelarvestamiseks. Eelarvestamise protsess algab visiooni ja missiooni määratlemisega ning eesmärkide püstitamisega, millele järgneb strateegiline planeerimine ja eelarvestamine. Strateegilise eelarvestamise protsessi tulemus on strateegiadokument, kus on kirjeldatud strateegilised suunad, mille eesmärgiks on määratleda strateegiad, pikaajalised eesmärgid ja tegevussuunad. Seejärel formuleeritakse lühiajalised eesmärgid, mis on ühtlasi ka koondeelarve koostamise aluseks. [16: 55-56]

Kohaliku omavalitsuse eelarve põhineb eelarvestrateegial, mille sisulise kujunemise aluseks on valitsemisalade ja riigi eelarvestrateegia ning arengukavad. Eelarvet võib nimetada kui tegevuskavaks, mis iseloomustab organisatsiooni tegevusplaani järgmisteks aastateks või kuudeks rahalises väljenduses. Eelarve on juhtkonna poolt kavandatud tegevusplaan, mis aitab juurutada ja koordineerida pikaajalisi tegevusplaanide.

Eelarveprojekt rajaneb finantsplaanil ning enne eelarve koostamist peavad olema organisatsioonis määratletud kindlad eesmärgid. [17: 395-396, 18: 25, 2: 129]

Kohaliku omavalitsuse eelarve kinnitatakse üheks eelarveaastaks ning seadusest tulenevalt algab eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril [19: § 4 lg 1-2]. Eesti riigieelarve koostamisel mindi üle kassapõhiselt planeerimispõhimõttelt tekkepõhisele planeerimispõhimõttele 2017. aastal [20: 4], seega, ka kohalik omavalitsuse üksus oli kohustatud minema kassapõhiselt planeerimispõhimõttelt tekkepõhisele planeerimispõhimõttele 2019. aastal, sest seaduses on sätestatud, et hiljemalt pärast seda, kui riigieelarve on koostatud tekkepõhiselt, on kohustatud koostama oma ülejäärgmise eelarveaasta eelarve tekkepõhiselt ka kohalik omavalitsuse üksus [19: §59 lg 10]. Kassapõhine eelarve põhineb tehingute kajastamisel vastavalt raha laekumisele või väljamaksmisele [19: §6]. Seevastu tekkepõhises eelarves kajastatakse tehingud vastavalt toimumisele sõltumata sellest, kas sellega seotud raha on laekunud või välja makstud [19: §13 lg 1].

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvetulud ja kulud moodustuvad põhitegevuse tuludest ja põhitegevuse kuludest. Kohaliku omavalitsuse põhitegevuse tulud on maksutulud (füüsilise isiku tulumaks, maamaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, parkimistasud), tulud kaupade ja teenuste müügist, saadavad toetused tegevuskuludeks (tasandusfond, muud saadud toetused tegevuskuludeks) ja muud tegevustulud (kaevandamisõiguse tasu, laekumine vee erikasutusest, saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitis, teised nimetamata tegevustulud). [12] Näiteks 2018. aastal laekus Eestis riiklikult kehtestatud 20 % st residendist füüsilise isiku maksustatavast maksutulust 11,93 % maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsuse üksusele [21: 18].

Tuginedes eelnevale, saab väita, et demokraatliku ühiskonna hoovaks on avalik sektor, sh kohaliku omavalitsuse organid ja kodanikuühiskond, mille abil suunatakse ühiskonna protsesse. Kohalik omavalitsus on oma olemuselt mitmekesine ning muutused kohalikul ja riiklikul tasandil võivad muutuda kiirelt. Ükski eluvaldkond ei ole täielikult väljaspool riigi mõju, seega avalik sektor ja ühiskonna üldine areng on omavahel tihedalt seotud. Avalik sektor ja sinna kuuluvad riigi- ja omavalitsusasutused ning avalik-õiguslikud institutsioonid on loodud riigi ja valitsuse erinevate eesmärkide ja ülesannete täitmiseks, lähtudes ennekõike kogukonna heaolust.

1.2. Strateegiline juhtimine avalikus sektoris üldharidusvõrgu ümberkorraldamisel

Strateegiline juhtimine on iga organisatsiooni jaoks oluline ülesanne, mis aitab kujundada efektiivsemat, tulemuslikumat ning kodanikukesksemat riiki. Avaliku sektori juhtimisel tuleb otsuste vastuvõtmisel ennekõike arvestada avaliku huviga. Silmapaistvate organisatsioonide pikaajalise edu tagab hästi läbimõeldud strateegia.

Käesolevas alapeatükis selgitatakse avaliku sektori strateegilise juhtimise olemust. Seejärel antakse lühiülevaade teguritest, mis mõjutavad strateegilise juhtimise protsesse avalikus sektoris.

Kohaliku omavalitsuse juhtimise ja tegevuse olulisemaks aluseks on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja Eesti Vabariigi põhiseadus. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on rahvusvaheline leping, mis kiideti heaks Euroopa Nõukogus 1985. aastal. Eestis ratifitseeriti kohaliku omavalitsuse harta 16. detsembril 1994 Riigikogus, mis kohustub järgima harta kõiki artikleid tema jurisdiktsioonile alluval territooriumil [22: 7]. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta [23] kolmanda artikli kohaselt on omavalitsuse olulisemaks tunnuseks esinduskogu (volikogu), kellel võivad olla aruandvad täitevorganid. Volikogu on kohalike omavalitsuse üksuste juurde kuuluv esinduskogu organ, kes on linna või valla hääleõiguslike kodanike poolt valitud esindajate kogu ja esindab kohaliku omavalitsuse tahet [8: §4]. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses [8] § 22 lg 1 on sätestatud volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded, ning § 22 lg 2 järgi võib volikogu küsimuste lahendamise delegeerida ametnikule, ametiasutustele, asutuse struktuurüksustele, osavalla või linnaosa esinduskogule, kes on volikogu poolt määratud või valla või linnavalitsusele.

Organisatsiooni strateegiline juhtimine on laiahaardeline protsess, mis eeldab esmalt organisatsiooni sise- ja väliskeskkonna analüüsi ning seejärel järgneb strateegiate väljatöötamine, elluviimine, kontrollimine ja hindamine [24: 11]. Strateegilise juhtimise põhieesmärk peaks keskenduma organisatsiooni tegevusplaanide järjepidevale fookuse hoidmisele [25: 18].

Strateegiliste juhtimismudelite kasutamist avalikus sektoris prooviti esmakordselt 1970. aastatel Suurbritannia kohalikus omavalitsuses, kui eelnevalt oli väljendatud muret selle puudumise pärast integratsiooni ja silotöö osakondade vahel. Üldiselt on strateegiline

juhtimine võetud laiemalt kasutusse avalikus sektoris alles 1980. aastate lõpus. Seetõttu võib 1990. aastate riigiasutuste strateegilise juhtimise mõtet vaadelda kui strateegilise juhtimise uut revolutsiooni. Strateegilise juhtimise kasutuselevõtuga täheldati selle kasulikkust püstitatud eesmärkide saavutamisel kui ka organisatsiooni kulude kokkuhoiul. [26: 13]

Mõistmaks paremini strateegilise juhtimise olemust ja selle eesmäärke, antakse esmalt ülevaade strateegia olemusest ja selle tähtsusest. Strateegiaks saab nimetada kaugeima eesmärgi saavutamiseks koostatud kõikehõlmavat tegevusplaani, mis aitab organisatsiooni juhtkonnal vastata küsimustele, näiteks kus on organisatsioon käesoleval hetkel, milline tahetakse olla mõne aasta pärast ning mida ja kuidas peame tegema, et soovitud eesmäärke saavutada. [27: 10]

Richard Rumelti arvates on hea strateegia oma olemuselt lihtne ning koordineerib erinevaid tegevusi ühe kindla eesmärgi saavutamiseks, olles organisatsiooni arengu juhtimise aluseks [29: 35]. Halb strateegia ei ole aga Rumelti arvates mitte hea strateegia puudumine ega ebaõnnestunud strateegia, vaid halb strateegia kasvab välja juhtimisalastest ebakõladest ja väärarusaamadest. [29: 62-63] Veelgi enam, Siidre [6: 15] leiab, et strateegiate realiseerimine on võimalik vaid juhul, kui organisatsioonis on toimiv tulemusrikas motiveerimise ja stimuleerimise süsteem.

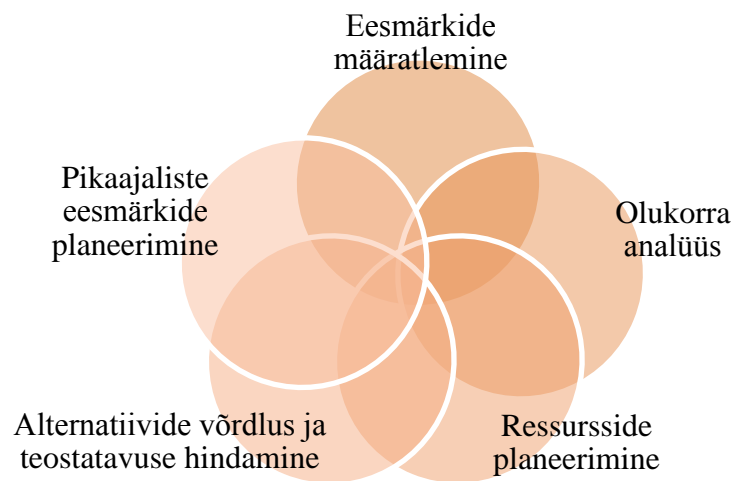
Gamble *et al* [28: 15] rõhutavad aga, et organisatsiooni strateegiate kujundamise ja täideviimise juhtimisprotsess on pidev protsess, mis koosneb viiest integreeritud etapist:

- 1) organisatsiooni strateegilise visiooni väljatöötamine, kus määratletakse, mis kajastab organisatsiooni tulevikku ning väljavaateid;
- 2) pikaajaliste eesmärkide püstitamine;
- 3) strateegia kui plaan, kus määratletakse tegevuse eesmärgid ning mille abil püstitatud tegevused saavutatakse;
- 4) väljatöötatud strateegia efektiivne täideviimine;
- 5) tulemuslikkuse hindamine, mis on aluseks strateegia või eesmärgi elluviimisel.

Organisatsiooni strateegiline plaan on laiaulatuslik tegevuskava pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks, mis näitab ette tuleviku suuna, tulemuslikkuse eesmärgid ja strateegia [28: 16]. Strateegiline plaan annab organisatsiooni tegevusele suuna, sisu ja tähtajad.

Steiss [25: 21-22] rõhutab, et avalikus sektoris on strateegiliste otsuste tegemine üks strateegilise juhtimise kõige ulatuslikumaid funktsioone. Otsuste tegemist strateegilise juhtimise kontekstis tuleks vaadelda kui mitmetahulist dünaamilist protsessi, mis hõlmab olemasolevate ressursside suunamist ja jaotamist organisatsioonis kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks. Dünaamilise ja avatud süsteemina toimiv organisatsioon suhtleb pidevalt laiema keskkonnaga ehk kogukonnaga. Suhtlus kogukonnaga seob protsessi kokku ja viib selle ühest etapist teise etappi, vastusena nii strateegiliste kui ka taktikaliste otsuste osas. [25: 21-22]

Avaliku sektori ja erasektori organisatsioonide strateegiline otsustusprotsessi mudel erinevad teineteisest, kuid mitte äärmuslikult. Avaliku sektori otsustusprotsessis tuleb arvestada teistsuguste aspektidega, kuna primaarseks väljundiks on kogukonna heaolu, mitte kasum, nagu erasektori organisatsioonidel. [26: 12] Kõige üldisemal ja abstraktsemal tasandil on mõlema sektori strateegilise otsustusprotsessi põhijoonte sarnasus eesmärkide määramise, olukorra analüüsimise, ressursside kasutamise, alternatiivsete lahendusvariantide väljatöötamise ja teostatavuse hindamise ning pikaajaliste eesmärkide määramise osas (joonis 1).

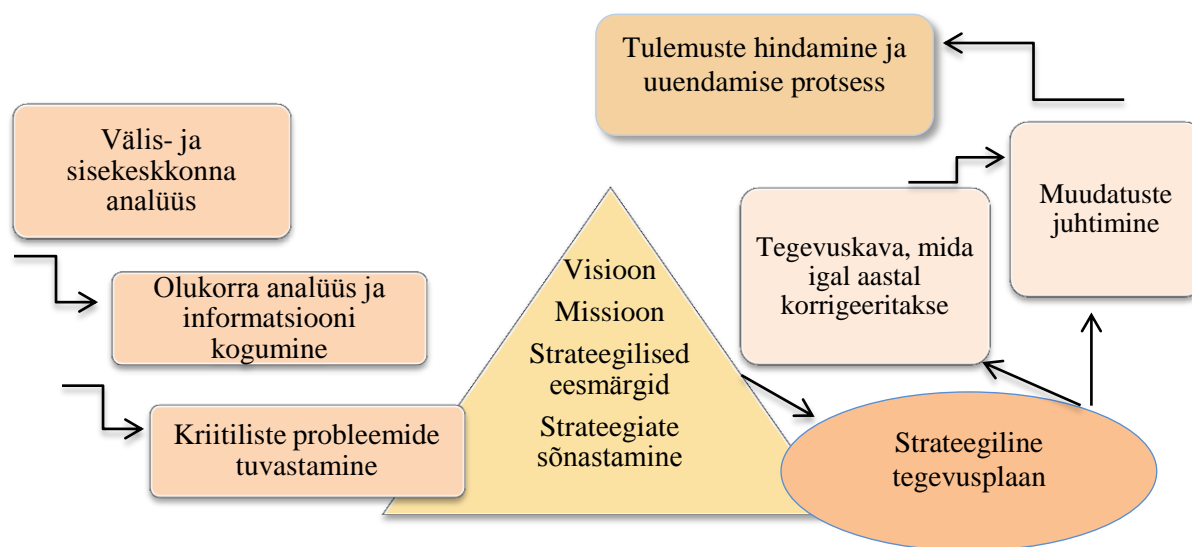


Joonis 1. Avaliku sektori ja erasektori strateegiliste otsuste üldine otsustusprotsess [26: 12]. Autori kohandatud.

Avaliku sektori otsustusprotsessides peavad saama osaleda asjassepuutuvad sidussihtrühmid, mis tagab usalduse otsuste vastu ja nende läbipaistvuse. Avaliku sektori strateegilised otsused peavad olema õiglased ja andma tõhusaid tulemusi, lähtudes

ennekõike kogukonna huvidest. [26: 12] Õiged otsused ja hea valitsemine on üks peamisi vahendeid strateegiliseks juhtimiseks avalikus sektoris.

Avaliku sektori ja erasektori olulisemaks strateegilise juhtimise erinevuseks on väiksem valikuvabadus avalikus sektoris [24: 32]. Ka Eliassen ja Kooiman rõhutavad, et avaliku sektori organisatsioonide juhid tegutsevad läbipaistvas keskkonnas ning jagavad oma juhtimisvõlutusi demokraatlikult valitud poliitikutega, kellel on otsustav mõju organisatsioonile ja suunamisele. Avaliku sektori juhtimine on peamiselt organisatsioonide vaheline juhtimine, mitte ei ole organisatsioonisisene tegevus, nagu on seda üldjuhul eraorganisatsiooni juhtimine. Eraorganisatsiooni juhtimisel on esmane eesmärk teenida kasumit ja privaatseid ärihuve, kuid avalikus sektoris ei saa kasum olla omaette eesmärgiks, vaid oluline on lähtuda kogukonna huvist ja heaolust ning pakutava teenuse kvaliteedist. [30: 26-27] Seega avaliku sektori juhtimine on ühiskonna lahutamatu osa.



Joonis 2. Strateegilise juhtimise mudel avalikus sektoris [31: 1–3]. Autori kohandatud.

Jooniselt 2 nähtub, et avaliku sektori strateegilise juhtimise protsess koosneb kaheksast komponendist, moodustades kokku ühe terviksüsteemi. Selle mudeli tuumikuks on kõige olulisemad väärtused, mis on vajalikud avaliku sektori strateegilisel juhtimisel. Tagamaks organisatsiooni tegevuse ja väliskeskkonna omavaheline sobivus, algab avalikus sektoris strateegilise juhtimise protsess olukorra analüüsist, võttes arvesse sise- ja väliskeskkonna tingimusi ja mõjusid. Väliskeskkonna analüüsiga selgitatakse välised võimalused ja ohud, millega organisatsioon võib kokku puutuda. Järgnevas etapis määratletakse kriitilisemad

probleemid ning tuvastatakse, milline madalama taseme probleem on põhjuseks kõrgema taseme probleemidele. Probleemide käsitlemine aitab keskenduda probleemide lahendamisele suunatud tegevusele. Eduka juhtimisprotsessi eelduseks on kindlalt formuleeritud eesmärgid, mis defineeritakse läbi missiooni ja visiooni. Plaanipärane tegevusplaan ja tegevuskava annab nägemuse, kuidas püstitatud eesmärkideni jõuda. Avaliku sektori strateegiline juhtimine on järjepidev integreeritud protsess, mille käigus hinnatakse tulemusi ja vajadusel uuendatakse protsessi.

Enne haldusreformi oli Eestis 169 alla 5000 elanikuga omavalitsusüksust ning pärast haldusreformi jäi alla 5000 elanikuga vaid 15 omavalitsusüksust. Kui enne haldusreformi oli ühe omavalitsusüksuse keskmine pindala 204 ruutkilomeetrit, siis nüüd on omavalitsusüksuse keskmine pindala 550 ruutkilomeetrit. [32: 59] Kohalike omavalitsuse üksuste territoriaalse kasvuga kaasneb vajadus kujundada sihipäraselt uusi juhtimis- ja valitsemismudeleid. Uued väljatöötatud juhtimise ja valitsemismudelid peaksid keskenduma strateegilise juhtimise tähtsuse kasvule ja tugevdamisele, pidurdades ääremaastumise süvenemisega kaasnevaid probleeme regioonides. Senini on peamiselt räägitud kohaliku omavalitsuse ja riigi keskvalitsuse suhete lähimuse põhimõtetest, kuid samaväärselt vajalik on lähimus ka omavalitsusesisesel tasandil, mis peaks kaasa aitama pikemas perspektiivis lahendada avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning kohaliku demokraatiaga seotud küsimusi. [33: 11]

Omavalitsusüksuse (sh avalike teenuste) jätkusuutlikuks ja edukaks juhtimiseks peavad olema määratletud selged strateegiad, eesmärgid, tegevusplaanid, ülesanded jms, mis toetavad soovitud juhtimistulemi saavutamist.

1.3. Rahvastiku demograafilised protsessid ja nende seos üldharidusvõrgu ümberkorraldamisega

Pea kõikjal maailmas koonduvad inimesed suurematesse linnadesse paremat elu otsima. Nii ka Eestis, kus regionaalsel tasandil on kujunenud suur ebavõrdsus linnade ja maapiirkondade vahel. Regionaalne ebavõrdsus sissetulekute, tööjaotuste jms vallas mõjutab nii indiviidide igapäevaelu kui ka piirkondade (linna ja maapiirkonna) ning riigi üldist arengut ja stabiilsust.

Eesti riiki iseloomustab ebahühtlane rahvastiku regionaalne paiknemine ja tasakaalustamata sotsiaal-majanduslik areng. Eesti riigisisest regionaalset tasakaalustamatust saab vaadelda Tallinna ja riigi äärealade näitel. Tallinnas on keskmine jõukus ühe elaniku kohta suurem kui Euroopa Liidu keskmine, kuid maapiirkondades ja äärealadel on jõukus Euroopa Liidu keskmisest oluliselt madalam. [34: 10-11]

Eesti on Euroopas üks hõredama asustusega riike, mille asustustihedus on keskmiselt 31 inimest ruutkilomeetri kohta. Suur osa Eesti elanikest on koondunud linnadesse, kus asustustihedus on keskmiselt 1300–1400 inimest ruutkilomeetri kohta. Seevastu Eesti maapiirkondades on asustustihedus keskmiselt vaid 18 inimest ruutkilomeetri kohta. [35: 28] 2016. aastal moodustas linnaliste asulate rahvastik 68,57% ja maa-asulate rahvastik 31,43% kogu Eesti püsielanikest [36: 10].

Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 artiklile 50 loeti Eesti haldusjaotusliku määratluse kohaselt 2007–2013 maapiirkonnaks valdu ja kuni 4000 elanikuga väikelinnade territoorium. Aastatel 2014–2020 jätkati senise maapiirkonna määratlusega, tehes selles mõningaid objektiivseid täpsustusi. Eesti haldusjaotusliku maapiirkonna määratluse kohaselt loetakse maapiirkonnaks vallad, v.a vallad, mille puhul on täidetud kõik järgnevad kriteeriumid [35: 123-124]:

- 1) kohalikud omavalitsusüksused, kus rahvaarv on kasvanud üle 20% viimase 10 aasta jooksul (2003–2013);
- 2) kohalikud omavalitsusüksused, kus registreeritud töötus on alla Eesti keskmise (5,3%);
- 3) kohalikud omavalitsusüksused, kus palgatöötaja brutotulu on vähemalt 20% kõrgem Eesti 844,44 keskmisest brutotulust;
- 4) väikelinnad kuni 4000 elanikuga, sh kuni 4000 elanikuga vallasisesed linnad.

Kõigile omavalitsusüksustele on tähtis, millised on sealsed demograafilised põhinäitajad ja selle koosseis, kuna sellest sõltuvad omavalitsusüksuse võimalused ja kogukonna vajadused. Demograafilised põhinäitajad (rahvaarv, rahvastiku soo-vanusstruktuur ja rahvuslik koosseis, elussündide arv, loomulik iive, ränne jms) on peamised rahvastikku iseloomustavad näitajad. [37: 8]

Rahvastiku vananemine ja rahvaarvu kahanemine on Eestis kriitiliseks probleemiks juba aastakümneid. Eesti maapiirkondade ja äärealade kiire rahvaarvu vähenemine ja ebahühtlane regionaalne paiknemine sai alguse peale taasiseseisvumist 1990. aastate alguses. Viimasel kümnendil on probleem küll mõnevõrra aeglustunud, kuid probleem on

senini aktuaalne. Sotsiaalsete teenuste kättesaadavus, tööhõive, hariduse, ettevõtluse jms võimaluste olemasolu äärealadel ja maapiirkondades on negatiivses vastasmõju spiraalis: sotsiaalsete teenuste ja majanduslike võimaluste vähesus on põhjustanud elanike lahkumise elukohtadest, mis omakorda on äärealade majanduse konkurentsipositsiooni halvendanud, tehes teenuste pakkumise veelgi kulukamaks ja vähendades teenuste pakkumist ja kättesaadavust. Sellest tulenevalt on sunnitud veelgi enam elanikke äärealadelt ja maapiirkondadest lahkuma suurlinnadesse. [38: 24] Rahvastiku vananemine võimendub äärealadel ja maapiirkondades ning seda veel suuremas ulatuses, kui näitab rändestatistika, kuna rändestatistika on Eestis alaregistreeritud [39: 42].

Viimastel kümnenditel on Eesti maakondades rahvaarv vähenenud, maakonniti erineb vaid selle kahanemise kiirus. Viimase kahekümne aasta jooksul on Eesti loomulik iive olnud positiivne vaid 2011. aastal, kui sündimus ületas suuremuse 35 inimesega [40, 82]. Sellest tulenevalt võib prognoosida tulevikus nooremas tööeas inimeste arvu vähenemist, keskmises tööeas inimeste arvu stabiilset püsimist ning vanemas tööeas inimeste arvu suurenemist. 2019. aastal oli Eesti rahvaarv 1 324 820 elanikku ning vanuselise koosseisu järgi moodustavad sellest suurema osa keskealised inimesed, vanuses 30–59 eluaastat [41].

Rahvastiku vähenemise tagajärjel muutub maapiirkondades avalike teenuste (sh hariduse teenuse) pakkumine kohalikele omavalitsustele keerulisemaks ja kulukamaks.

Uuringus „Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus“ rõhutatakse, et Eesti elanike arvu kahanemise trend on jätkuv ja rahvaarv suureneb vaid Tartu- ja Harjumaal. Olukorra illustreerimiseks on toodud sündimuste põhjal näide, et kui 1989. aastal oli Eestis sündide arv 24 318 ja nendest 8724 (35,9%) Harjumaal, siis 2017. aastal olid sündide arv 13 784 ja neist Harjumaal 8560 last, mis on 61,1% laste koguarvust. Uuringust selgus, et kohalikes omavalitsustes jätkub konkureerimine elanikkonna ja heaolu kasvu pärast. Suured erinevused kohalike omavalitsuse üksuste pakutavate avalike teenuste kvaliteedis, heaolu tasemes ja tulevikuväljavaadetes võimendavad kogukonna rännet, viies harituma ja aktiivsema rahvastiku omavalitsusüksustesse, mis on konkurentsivõimelisemad. Rahvastiku vananemine, tööealise elanikkonna vähenemine ja kiire linnastumine mõjub negatiivselt nii konkurentsivõimele kui ka majandusarengule. Vananeva elanikkonna kasvades suureneb nõudlus eakatele mõeldud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste järele, mille tulemusena kasvavad riigi finantseeritavate sotsiaalteenuste kulud. Riigi kulubaasi suurenemine nõuab omakorda

tööjõudu, kuid kui väheneva rahvaarvuga riigis lahendada see välismaalt sisserände arvelt, tähendaks see omakorda riigile kultuurilisi ja sotsiaal-majanduslikke väljakutseid (eri emakeelega laste koolitamine, sotsiaalkaitse tagamine jms). [33]

Haridus- ja teadusministeeriumi tellitud PRAXIS uuringus „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ [42:1–5] rõhutatakse, et Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrk on üles ehitatud aegadele, mil sündimus oli 21 000 last aastas. Viimasel kümnel aastal, kui sündivus on olnud märkimisväärselt väiksem (u 40%), on jõutud olukorrani, kus on vajalik ebaefektiivse koolivõrgu ümberkujundamine, lähtudes ennekõike demograafilise olukorra muutusest. Uuringust selgub, et maapiirkondades asuvad omavalitsused on üldharidusvõrgu otsuste tegemisel tugevas sõltuvuses demograafilisest olukorrast ning majanduslikest võimalustest. Samuti ei toeta väikevaldade koostööd haridusvõrgu ümberkorrasutamisel olemasolev transpordivõrk. [42:1–5]

Uno Mereste defineerib rännet ehk migratsiooni kui inimeste ümberasumist, millega kaasneb elukoha vahetus ning määratleb rände kitsama käsitluse, kus eristatakse kolme eri rände tüüpi [43: 229]:

- 1) pendelränne – regulaarne liikumine elu- ja töökoha või koolikoha vahel, kusjuures lähte- ja sihtkoht on erinevates asulates (näiteks regulaarselt kodu ja töö- või õppimiskoha vahel edasi-tagasi sõitmine);
- 2) püsiränne – elukoha alaline vahetus ja uude kohta püsivalt elama jäämine;
- 3) hooajaline ränne – alalisest elukohast lahkumine teatud lühemaks ajaks (näiteks hooajatöö jms).

Rändevoolude mõju Euroopa regioonidele ja ühiskonnale on praegu suurem kui eales varem lähiajalooos. Madalama heaoluga maadest väljaränne mõjutab oluliselt Euroopa sisserände suurust. Sisseränne on muutunud paljudes Euroopa riikides peamiseks ja ainsaks rahvastikukadu pidurdavaks või tagasihoidvaks teguriks. Sealhulgas ka Eestis, kus rahvaarvu kasvu suurenemist saab seletada riiki sisserände suurenemisega. [46: 22] Eesti urbaniseerumise ja regionaalse arengu trendid ei erine oluliselt Euroopa riikidest, kuid Eesti on geograafilise asendi poolest Euroopa tuumikregioonidest kaugel. Eesti linnadest kuulub vaid Tallinna linn Euroopa keskmise suurustega linnade koosseisu. [47: 281] Linnastumist võib pidada üheks Eesti olulisemaks arengut iseloomustavaks protsessiks 20. sajandil, kus inimesed suunduvad maapiirkondadest kiiremalt arenevatesse suurematesse keskustesse. Sõltumata kiirest linnastumise protsessist Eestis tuleb siiski mõista et linna- ja

maapiirkonnad on üksteisega tihedalt seotud ja üksteisest sõltuvuses. Vastandumise asemel peaksime siiski leidma viise kuidas tõhustada linna ja maapiirkondade koostööd suurendades piirkondlikke väärtusi. [36: 9]

Wrede [44: 359] rõhutab aga oma uuringus seda, et pendelrände ja inimeste haridustaseme ning oskuste vahel on otsene seos. Madala haridustasemega ja väheste oskustega inimesed elavad ja töötavad perifeerias. Seevastu keskmise haridustasemega inimesed pendeldavad suurlinnade ning kodukoha vahel. Kõrgharidusega inimesed elavad ja töötavad suurlinnades ja maakonna keskustes. [44: 359]

Uuringus „Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030“ on välja toodud, et omavalitsusüksuste lõikes on ränne kõige enam mõjutanud omavalitsusüksusi sõltuvalt asendist maakonnakeskuse suhtes. Positiivne rändesaldo on keskuste tagamaal asuvates omavalitsusüksustes ja negatiivne rändesaldo on linnalistest keskustest kaugemal paiknevates omavalitsusüksustes. [45: 17] Tuginedes eelnevale saab väita, et suur osa rändest toimub peamiselt perifeeriatest keskustesse.

Tänapäeva noori võib pidada kõige suuremateks rändajateks, kuna nad liiguvad suurlinnadesse õppima ja karjääri tegema. Hariduse saamiseks peavad noored paratamatult koduvaldadest ajutiselt lahkuma ning pered otsivad kompromisse laste turvalise – ja mitmekesise elukeskkonna ja töökohtade vahel. Oluline on aga see, et rändajad pärast intensiivset rändeperioodi tuleks tagasi oma koduvalda. [48: 356] Maapiirkondades elavatest elanikest on kõigest 24% kes omavad kõrgharidust samas kui linnades on kõrghariduse osakaal 35%. [36: 14]

Rahvastiku vananemine, regionaalne tasakaalustamatus ja kiire linnastumise protsess on loonud Eesti ühiskonnas olukorra, kus osadel lastel ja nende vanematel on võimalus valida ja/või osta endale parem haridus, samas kui paljudes maapiirkondades ja äärealadel on palju väheneva õpilaste arvuga koole, eriti keskkooli ja gümnaasiume, kuhu on jäänud need õpilased, kes ei jaksu linna kooli pürgida [49: 3].

Rahvastiku kontsentreeritus linnadesse ja demograafilised protsessid suurendavad teenuste (sh hariduse teenuse), inimeste, teadmiste ja oskuste lahkumise maapiirkonnast. Ebavõrdsuse ja erineva demograafilise koosseisu tõttu on kohalike omavalitsuse üksuste probleemid ja vajadused erinevad. Nende lahendamine eeldab tugevat koostööd nii omavalitsusüksuste sees kui ka omavalitsusüksuste ja riigi keskvalitsuse vahel.

Demograafilised muutused ühiskonnas on peamiseks üldhariduse korrastamise põhjuseks ja vajaduseks. Üldine hariduspoliitiline prioriteet peaks tõhustama ja aitama kaasa õiglasema üldharidusvõrgu loomisele.

1.4. Üldhariduse teenuse kui avaliku teenuse ümberkorraldamine

Selleks et magistritöös püstitatud eesmärk oleks täidetud ning töös esitatud mõttekäik arusaadav, selgitatakse järgnevas alapeatükis esmalt hariduse mõistet ja selle olemust. Seejärel antakse ülevaade Eesti haridussüsteemi üldisest korraldusest ja selle juhtimisest ning käsitletakse üldharidust ja selle rahastamise põhimõtteid Eesti munitsipaalkoolides. Tulenevalt töö teemast tuuakse välja üldharidusvõrgu olemus ja selle ümberkorraldamise vajadus.

„Haridus – inimeste vaimsete, füüsiliste, kõlbeliste, esteetiliste, sotsiaalsete ja emotsionaalsete eelduste arendamise sihipärane protsess ning selle tulemus.“ [50: 69]

Hariduse mõistet on eri ajastutel ja valdkondades käsitletud erinevalt, kuid tänapäeval käsitletakse haridust nii protsessi- kui ka tulemusmõistena, eristades nii formaalset kui ka mitteformaalset haridust. Formaalne haridus omandatakse üldiselt selleks ettenähtud asutustes (koolieelne lasteasutus, üldhariduskool, ülikool) ning mitteformaalne haridus saadakse igapäevakogemuste ja suhtluse kaasabil, õpe on eesmärgistatud nagu formaalõpegi, kuid vabatahtlik. [50: 69]

Eesti Vabariigi haridusseaduses mõistetakse haridust kui õppeprogrammidega ette nähtud oskuste, teadmiste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteemi, mille omandamist ühiskond kontrollib ja tunnustab. Hariduse eesmärgiks on luua igähele soodsad tingimused arenguks maailmamajanduse ja kultuuri kontekstis, kujundada seaduseid järgivaid kodanikke ning luua kõigile eeldused pidevõppeks. Lähtuvalt ülesannetest liigitatakse haridus üld-, kutse- ja huvihariduseks. Haridussüsteemi ülesehitus ning riigi haridusstandard peavad looma igähele võimaluse siirduda ühelt haridustasemelt järgmisele haridustasemele. Eestis eristatakse järgnevaid haridustasemeid: alusharidus, põhiharidus (hariduse I tase), keskharidus (hariduse II tase) ja kõrgharidus (hariduse III tase). Kõikidele haridustasemetele on kehtestatud nõuded ning neid eristatakse riiklikes õppekavades. [51: §2 lg 1–6] Põhikooli ja gümnaasiumiseaduses määratletakse põhikooli

kooliastmed järgnevalt: 1) I kooliaste – 1.–3. klass; 2) II kooliaste – 4.–6. klass; 3) III kooliaste – 7.–9. Klass [52: §2 lg 1]. Alus-, põhi- ja keskharidust on Eestis võimalik omandada nii era- kui ka munitsipaalasutustes [52: §1 lg 1].

Eesti riigi haridussüsteemi juhib seadusandliku ja täidesaatva võimu tasandil Riigikogu, Eesti Vabariigi valitsus ja Haridus- ja Teadusministeerium. Kohalikel omavalitsuse üksustel ja haridusvaldkonna asutustel on oma kindel roll haridussüsteemi juhtimises. [54]

Kohalike omavalitsuste haridusvaldkonna tegevuse pädevus on määratletud Eesti Vabariigi haridusseadusega, koolieelse lasteasutuse seadusega, põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega ning seadusest tulenevate määruste ja õigusaktidega. Eesti kohalikel omavalitsuse üksustel lasub esmane vastutus üldharidusteenuse kättesaadavuse ees (alates eelkoolist kuni gümnaasiumiastmeni), koolikohustuse täitmise ning koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide ülalpidamise ees. Olulisemad rollid haridusvaldkonna süsteemis, mis lasuvad kohalikel omavalitsuse üksustel, on järgmised [55]:

- 1) haridusalaste arenguprogrammide kavandamine nende halduspiirkonnas ja nende rakendamine;
- 2) munitsipaalharidusasutuste asutamine, ümberkorraldamine ja sulgemine õigusaktidega ettenähtud korras ning nende majandusliku toe ja finantseerimise tagamine;
- 3) haridusasutuste juhtide ametisse nimetamine ja ametist vabastamine;
- 4) koolikohustuslike laste arvestuse pidamine ja koolikohustuse täitmise jälgimine, transpordi korraldamine haridusasutusse ja tagasi ning kooli ajal arstiabi ja söögi tagamine;
- 5) erivajadustega inimeste arvestuse pidamine ja neile õppetöö korraldamine.

Haridusseadusega (sh madalama astme õigusaktide ja määrustega) on sätestatud Eesti Vabariigi haridussüsteemi üldine korraldus ja põhimõtted, mis on struktureeritud õppeasutuste tüübi järgi. Eestis kestab koolikohustus kõigile lastele, kes on jooksva aasta 1. oktoobriks saanud seitsme aastaseks. Koolikohustus kestab põhihariduse omandamiseni või kuni õpilase 17-aastaseks saamiseni. Enne seda käivad lapsed tavaliselt koolieelsetes lasteasutustes, kuid see ei ole Eesti Vabariigis kohustuslik. Kohalike omavalitsuste üksused peavad tagama koolieelsetele lastele lasteaiakohad ning koolikohustuslikele lastele võimaluse õppida elukohajärgses koolis. [56]. Koolikohustus on riigi või omavalitsusüksuse kehtestatud kohustus teatud vanuseni ja/või põhiharidustaseme omandamiseni.

Tabelis 1 on välja toodud Haridus- ja teadusministeeriumi haridusstatistika andmebaasist Haridussilm saadud andmete põhjal õppeasutuste ja õpilaste arvud omandivormi alusel 2019/2020. õppeaastal. 2019/2020. õppeaastal tegutses kokku 516 üldhariduskooli – 157 neist on keskkoolid ja gümnaasiumid (sh täiskasvanute gümnaasiumid). 90% Eesti õppeasutustest on riigi ja kohalike omavalitsuste valdusalas ning 10% eraomandis. 2019/2020. õppeaastal õpib õppeasutustes kokku 219 488 last ning 30% neist omandab alusharidust lasteasutustes. 2019/2020. õppeaasta õpilastest 60% omandab põhiharidust ja 10% keskharidust.

Tabel 1. Õppeasutuste ja õpilaste arv Eestis õppeaastal 2019/2020 omandivormi alusel /[57-59]. Autori koostatud

Õppeasutuse tüüp	Õppeasutuste arv kokku	Riigi- /KOV omandis õppeasutused	Eraomandis õppeasutused	Laste arv kokku
Lasteasutuste arv	614	556	58	66 330
Algkool/ Põhikool	412	320	39	130 469
Keskkool/gümnaasium	157	139	18	22 689
Kokku	1130	1015	115	219 488

Eestis algab haridustee alushariduse omandamisega, mis on üldhariduse üks osa ja loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Eestis on võimalik alusharidust omandada lasteasutuses või kodus. Koolieelne lasteasutus on noorematele lastele hooldu ja alghariduse omandamist võimaldav õppeasutus, mis loob hariduslikud eeldused teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kujunemisele. Erivajadusi ja laste vanust arvestades liigitatakse lasteasutused lastesõim, lasteaed ja erilasteaed, mis toetavad lapse perekonda, soodustades lapse kasvamist. [60: §1–4] Tuginedes eeltoodule saab väita, et alusharidus on kõige alus, mis toetab lapse emotsionaalset arengut ning annab lapsele teadmised ja oskused kooliõpingute alustamiseks.

Eesti Vabariigis on põhihariduse tase kohustuslik üldmiinimumharidus, mis annab õiguse jätkata õpinguid keskhariduse tasemel. Põhikool on üldhariduskool, kus on 1.–9. klass ja iga läbitud aasta (klass) põhineb vahetult eelmisel ja võimaldab tõrgeteta sujuvalt üleminekut ühest haridusastmest teise. Õpilase arengu toetamiseks ning omandatud pädevuse ja arengu hindamiseks on põhihariduse väljundeid kirjeldatud riiklikus õppekavas põhihariduse õppeastmete lõikes. Eesti Vabariigis on esimene kooliaste 1.–3. klass, teine kooliaste 4.–6. klass ja kolmas kooliaste 7.–9. klass. Põhiharidust, mida on

võimalik omandada põhikoolis või põhikooli klassidega gümnaasiumis on eelduseks üldkeskhariduse omandamiseks. [61]

Üldkeskharidus on haridus, mis järgneb põhikoolis omandatud põhiharidusele ja seda on võimalik omandada gümnaasiumis nominaalajaga kolm aastat. [52: §1 lg 2] Üldkeskhariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid järgneva haridustaseme (kõrghariduse) omandamiseks. Gümnaasiumide ülesanne on noorte inimeste ettevalmistamine oskuste omandamiseks tööturul erinevates ametites ja ühiskonnas vastutava kodanikuna. [52: §5 lg 1] Haridus seab aluse kõrge kvalifikatsiooniga ja kohanemisvõimelisele elukeskkonnale.

Haridusel on oluline roll majanduses, kuna see toetab tööhõivet ja majanduskasvu ning tugevdab sotsiaalset ühtekuuluvust ja kodanikuaktiivsust. [62] Haridus ja selle omandamine on oluline, et tulla toime globaliseerivas majanduses ja järjest mitmekesisemaks muutuvus ühiskonnas.

Eestis hariduspoliitika üheks olulisemaks eesmärgiks haridusvaldkonnas on tagada kõigile inimestele võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele [63: 1].

Hariduse kvaliteedi mõiste ühtset määratlust ei ole rahvusvaheliselt välja kujunenud ning üheselt mõõdetavate ja võrdluskõlbulike andmete kogumine on aeganõudev ja keeruline protsess. Haridusalase kvaliteediga seotud arutelud on igas riigis erinevad ning ajas muutuvad. Hariduse kvaliteedi mõõtmisel pööratakse üha enam rõhku õpilastele, õpikeskkonnale, õpiprotsessile, õpitulemustele, elukestvatele oskustele ja eelkõige sellele, mida kõrgkoolid toetavad – või mitte – seoses õppimisega. [64]

Parasuraman *et al* [65: 41-42] toovad välja, et üldharidusteenuse kui avaliku teenuse kvaliteet on kõikehõlmav, seejuures inimeste arusaamad ja hinnangud on väga erinevad ning sellest tulenevalt teenuse kvaliteedi määratlemine ja mõõtmine tekitab probleeme ka uurijatele. Samas Parasuraman *et al* [65: 41-42] rõhutavad, et teenuse kvaliteedi hindamisi ei tehta üksnes teenuse tulemuste põhjal, vaid need hõlmavad ka teenuse osutamise protsessi.

Eesti haridusvaldkonna rahulolu, tulemuslikkuse ja tõhususe näitajatega, mida saab seostada hariduse kvaliteedi (õpilaste teadmiste ja oskuste mõõtmine ning hindamine) mõõtmisega, on võimalik tutvuda ja neid võrrelda (haridustasemetega, koolide jne lõikes)

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala visuaalse haridusstatistika andmebaasis Haridussilm. [66]

Eesti põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses on sätestatud, et kvaliteetne haridus järgib kaasava hariduse põhimõtteid ja on kõigile inimestele võrdväärselt kättesaadav, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost hariduslikust erivajadusest või elukohast [52: §6 lg 1]. Põhihariduse kättesaadavusel ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool [52: §7 lg 3].

Kõigile munitsipaalkoolidele on kohalik omavalitsus kehtestanud teeninduspiirkonnad, mis tähendab seda, et kool peab võimaldama teeninduspiirkonnas elavatele koolikohustuslikele lastele koolikohad. Lapsevanematel on võimalik üldhariduskooli arengut mõjutada alaliselt tegutseva organi ehk kooli hoolekogu kaudu. [67]

Igal koolil on oma eelarve riigi- ja valla- või linnaeelarves. Kooli eelarve tulud saadakse riigi- ja valla- või linnaeelarvest, annetustest, õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest ja laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt. Eesti haridusasutuste finantseerimine sõltub õppeasutuse omandivormist. [52: §82 lg 1-2]

Munitsipaalkooli kulud kaetakse koolipidaja ehk kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigieelarve seadusest tulenevalt määratakse koolipidajale riigieelarvest toetused (sh toetusfondist) lähtuvalt munitsipaalkoolide õpilaste arvust valdadele ja linnadele munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude ning õppekirjanduse kulude katmiseks. Kooli tegevuskulude katmiseks määratakse iga-aastase riigieelarve seadusega toetus õpilaste eest, kes vajavad ja saavad tõhustatud tuge või erituge. [52: §82 lg 3]

Riigikooli kulud kaetakse Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kuludes riigikoolidele ettenähtud mahus vastavalt riigieelarve seaduse määratlustele [52: §9]. Koolieelsete lasteasutuste rahastamine toimub valla- või linnaeelarve või riigieelarve vahenditest, vanemate poolt kaetavast osast (koolieelsete lasteasutuse kohatasu tulu) ja annetustest [60: §26-27]. Seega Eestis on hariduse teenuse finantseerimine üldjuhul kombineeritud süsteem, kus finantseerijaks võib olla riik, kohalik omavalitsus või lapsevanem.

Riigieelarve seadusest tuleneva määrusega kehtestab Eesti Vabariigi valitsus kohaliku omavalitsuse üksustele suunatud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise korra. Toetusfondi vahendid on ette nähtud kohaliku omavalitsuse üksustele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks või riigieelarves määratud sihtotstarbel antav toetus. Toetusfondi jaotatakse ainult arvnäitajate alusel ning nende arvestamise alused ja väärtused on sätestatud seadusega. [7: §48]

Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord määrusest tulenevalt on kohalikele omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide pidamiseks antavate üheaastaste toetuste arvutamisel summad järgmised [68: §1 lg 1]:

1) Õpetajate tööjõukulude toetuse arvutamiseks korrutatakse õpilaste arv 1648 euroga ning õppevormiti ja -liigiti toodud omavalitsusüksuse põhise koefitsiendiga.

- Täiendava koefitsiendiga korrutatakse esimeses punktis saadud korrutis kohaliku omavalitsuse üksuses juhul, kui linna või valla haldusterritooriumil tegutseb üks munitsipaalgümnaasium ja statsionaarne õpe toimub 60/40 printsiibil eesti või vene keeles või eelmise eelarveaasta 10. novembri seisuga on tehtud otsus sellise õppekorralduse rakendamiseks eelarveaasta jooksul.
- Kui linna või valla haldusterritooriumil peetavas ainsas gümnaasiumis on gümnaasiumiastme õpilaste arv 43–250 õpilast ja gümnaasiumiharidust antakse statsionaarses õppes, korrutatakse esimeses punktis saadud korrutis täiendava koefitsiendiga.

2) Õppealajuhatajate ja direktorite tööjõukulude toetuseks antakse 92 eurot õpilase kohta.

3) Õppealajuhatajate, direktorite ja õpetajate täiendkoolituste toetuseks antav summa on 12 eurot õpilase kohta. Juhul kui õppeasutuses õppealajuhatajate, direktorite ja õpetajate täiendkoolituse vajadus on täidetud, võib toetust kasutada nende tööjõukuludeks.

4) Õppekirjanduse toetuseks on määratud 57 eurot õpilase kohta ning eksternõppe ja üksikainete õppijate toetamiseks on ette nähtud 1/5 sellest määrast.

5) Koolilõuna toetuseks on määratud 175 eurot statsionaarse õppe õpilase kohta.

Tuginedes eelnevale saab väita, et Vabariigi Valitsuse kehtestatud toetusfondi vahendite jaotus ja antava toetuse suurus üldhariduskoolide pidamiseks on otseselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil õppivate õpilaste arvuga.

2019. aastal riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvesse suunatud toetuste (läbi tasandusfondi ja toetusfondi) maht oli 546 mln eurot. Kohaliku omavalitsuse üksustele suunatud toetusfondi maht oli 444 mln eurot, millest 342 mln eurot moodustas üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus. 342 mln-st eurost 323 mln eurot (94,4%) oli

õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuluks ja nende täiendkoolituseks ning õppekirjanduse kulude katteks ja 18,5 mln eurot (5,6%) tugiteenuste katteks õpilastele tõhustatud või eritoe rakendamiseks. Läbi tasandusfondi laekus kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse 102 mln eurot, mille kasutamise üle otsustavad toetuse saajad ise. [21: 50–52]

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse [52] § 83 lõigete 1–7 alusel on välja antud määrus õppekoha tegevuskulu piirmäärast ühe kuu kohta, 2020. aastaks on valitsus kinnitanud selleks 92 eurot. Õppekoha tegevuskulu piirmäär on arvestuslik keskmine õppekoha kulu, mille katmisega saab omavalitsusüksus arvestada põhikooli või gümnaasiumi astmes õppiva õpilase õppekoha katmisel, juhul kui teise omavalitsusüksuse õpilane käib tema piirkonnas asuvas koolis. Õppekoha tegevuskulu võib erineda Valitsuse poolt kehtestatud piirmäärast ja kohalikud omavalitsuse üksused võivad omavahelisel arveldamisel lähtuda omavahelisest kokkuleppest. Tegevuskulude hulka ei arvestata riigieelarve tasandusfondi toetuste arvelt kaetavaid kulusid, kooli hoonetega seotud kasutusrendi kulusid, põhivara amortisatsiooni ja ümberhindlust ega põhivara soetamisega seotud käibemaksu kulu. [52: § 83 lg1–7]

Eesti haridusvaldkonna üks olulisemaid arengut suunavaid dokumente on Elukestva õppe strateegia 2020, mis on aluseks aastatel 2014–2020 riigi hariduseelarve valikutes. Elukestva õppe strateegia 2020 koostamise eesmärk on pakkuda kõigile Eesti inimestele vastavalt nende vajadustele ja võimetele õiglase ja kvaliteetne haridus kogu eluks, et tagada kõigile kodanikele väärikas eneseteostuse võimalus ühiskonnas ning pere- ja tööelus. Elukestev õpe hõlmab lisaks lasteaia, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse ja kõrgkooli kõrval ka mitteformaalset, informaalset ning täiend- ja ümberõpet selle mitmekesisuses. [69: 2-3]

Siinse töö eesmärgist lähtudes selgitatakse üldharidusprogrammi ja koolivõrgu programmi olemust ning nende seost üldhariduse ümberkorraldamise vajadusega. Üldharidusvõrgu korrastamise all mõistetakse tegevust, kus üldharidusvõrgus olevate õppehoonete õppekohad korrastatakse (õppekohad viiakse vastavusse vastavalt õpilaste tegelikele vajadustele) lähtuvalt demograafilise olukorra muutustest [70]. Korrastamise tulemusel ühendatakse või liidetakse ühes või mitmes koolis kooliastmed või lõpetatakse mõnes kooliastmes õppetegevus.

Üldharidusprogrammi eesmärgiks on rakendada haridusasutustes kaasaegsemat õpikäsitust ning hoolitseda õpetajate ja haridusjuhtide järjepideva professionaalsuse arengu eest, tagada kõigis Eesti piirkondades õiglane ja võrdne ligipääs kvaliteetsele ja võimetekohasele haridusele ning õppija valmisolek edasisteks haridusvalikuteks. Programm kajastab alus-, põhi- ja üldkeskhariduse taseme saavutamiseks vajalikke meetmeid. Programm aitab kaasa Elukestva õppe strateegia 2020 järgnevate eesmärkide saavutamisele: 1) muutunud õpikäsitus; 2) pädevad ja motiveeritud õpetajad ning koolijuhid; 3) võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv. [63: 1] Programmist tulenevalt on õpilaste toetamiseks kavandatud mitmeid tegevusi Ida-Viru maakonnas, kus on võrreldes teiste maakondadega rohkem eesti keelest erineva emakeelega õpilasi, eesmärgiga tõsta maakonna kooliõpetajate konkurentsivõimet Eesti haridus- ja tööturul [71: 30]. Õpetajate ja haridusasutuste juhtide professionaalsuse järjepidev kasv aitab kaasa erinevate piirkonnakoolide õppekvaliteedi tõstmisele, mis on vajalik piirkondade haridusalase konkurentsivõime tugevdamiseks.

Koolivõrgu programmi 2020–2023 põhirõhk on koolivõrgu korrastamisel, lähtudes demograafilistest muutustest ja kaasava hariduse põhimõtetest. Kõigis Eesti piirkondades peab olema võimaldatud kõigile võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele. Programm toetab haridustaristu optimeerimist, sh põhikoolide lahutamist gümnaasiumitest ja riigigümnaasiumite rajamist, ning haridusliku erivajadusega ehk tuge vajavate õpilaste teenuste kättesaadavuse- ja õppetingimuste parandamist ning tuge vajavate õpilaste kaasamist tavakoolidesse. [72: 1] Koolivõrgu korrastamise programmi ühe eesmärgina sooviti rajada 2018. aastaks 15 uut riigigümnaasiumit, ühtlasi on see kavakohaselt ka täidetud ning 2018. aastaks on rajatud Eestisse 15 riigigümnaasiumit. Riigigümnaasium on riigile kuuluv ainult gümnaasiumiharidust võimaldav kool, mille lõpetamine annab õiguse jätkata õpinguid ülikoolis või kutseharidust pakkuvas koolis. Oodatust suurem on olnud ka omavalitsusüksuste huvi riigigümnaasiume luua ja koolivõrku korrastada. [73: 64]

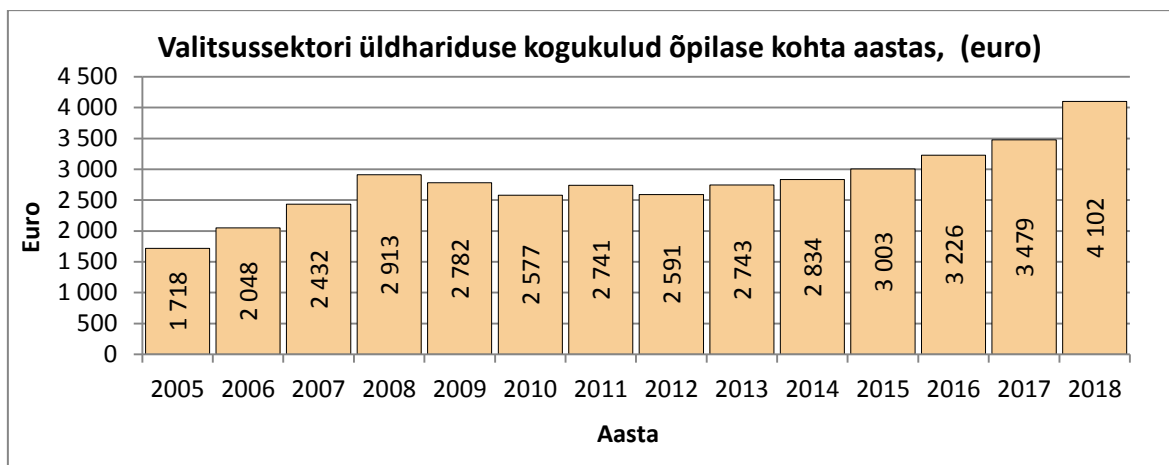
Koolivõrgu programm [74:3] toetab põhikooliklassideta riigigümnaasiumide loomist. Programmi kaudu toetatakse investeeringutega neid kohalikke omavalitsusi, kes lähtuvalt demograafilise olukorra muutustest on koolivõrgu ümber korraldanud või soovivad seda teha, et koolihooned oleksid säästlikud, efektiivse pinnakasutusega ja tagaksid tuge vajavatele õpilastele õppevõimalused.

Üldhariduskoolide võrgu korrastamise põhirõhk on viia koolivõrk vastavusse demograafiliste muutustega, lähtudes kvaliteetse ja kaasava hariduse põhimõtetest tagada ühtlane kvaliteetse hariduse kättesaadavus kõigis Eesti piirkondades [101: 10]. Sealjuures on oluline, et põhihariduse kättesaadavus oleks tagatud koolikohustuslikele lastele nende elukohajärgses koolis ning valikuterohke ja kõrge tasemega riigigümnaasiumiharidus kõigis Eesti maakondades [52: § 7].

Eesti õpilaste arvu üldisest vähenemisest ja ebaühtlasest regionaalsest paiknemisest tingituna on paljud üldharidusasutuste hooned muutunud ruumikasutuselt ebaefektiivseks ning märkimisväärne osa omavalitsuste hariduskuludest kulub pooltühjade hoonete ülalpidamiskuludele. 2016. aastal oli Eestis haridusvaldkonnas kasutusel ligi 3,5 miljonit ruutmeetrit üldpinda, millest 2,1 miljonit kasutati üldhariduses, sealjuures ühel õppuril oli keskmiselt kasutada 14,3 m² üldpinda. Maakonniti on pinnakasutus väga erinev ning kohati on pinnakasutuse vahe mitmekordne. Koolivõrgu korrastamise tulemusena soovitakse üldhariduskoolide pinnakasutuse optimeerimise teel viia 2020. aastaks kasutatav pind õpilase kohta 10 m² lähedale. [74: 2-3]

Valitsussektori kogukulud haridusse (sh majandamiskulud, personalikulud, investeeringud jm kulud) olid 2018. aastal 1611,6 mln eurot ja 2017. aastal 1354,8 mln eurot. 2018. aasta valitsussektori hariduse kogukuludest kulus üldhariduskuludele 628,81 mln eurot (39,10%). Valitsussektori hariduse kogukuludest moodustas personalikulu 2018. aastal 57,15% ja 2017. aastal 59,42%. [75]

Demograafiline prognoos näitab Eesti rahvastiku vananemist ja noorte osakaalu jätkuvat vähenemist. Seda illustreerib ka joonis kolm, mis näitab, et valitsussektori üldhariduskulud õpilase kohta pigem kasvavad, kui vähenevad. Aastaks 2018 kasvasid valitsussektori kulud õpilase kohta aastas ca 18% võrreldes 2017. aastaga. Viimase kümnendi jooksul on üldhariduse kulud õpilase kohta kasvanud ca 60%. (Joonis 3)



Joonis 3. Valitsussektori üldhariduse kogukulud (eurodes) aastatel 2005-2018 õpilase kohta aastas (seisuga 31. detsember) [78]. Autori koostatud.

Eestis leidub vähe varasemaid uurimustöid, kus oleks käsitletud üldharidusvõrgu ümberkorraldamist, kuid leidub rohkelt kohalike omavalitsuse üksuste tellitud või koostatud haridusvõrguanalüüse.

Varem on koolivõrgu ümberkorraldamist uurinud 2019. aastal Egle Neuhaus oma magistritöös „Lüganuse valla koolivõrgu ümberkorraldamise võimalused“ [76], lähtudes pigem majanduslikest aspektidest ning kõrvutades neid kogukonna hoiakutega. Kogukonna hoiakute saamiseks viidi uurimustöö jaoks läbi fookusgrupi intervjuud kõigis valla koolides (viis suhteliselt lähestikku paiknevat kooli). Uuringust selgus, et Lüganuse valla eelarvest ligi pool läheb hariduskulude katteks, millest 74% moodustub tööjõukulu ja 23% majandamiskulu. Lüganuse vallas on kõik koolimajad alataituvusega ning koolide täituvus on kõigest 30%. Koolihoonete madala täituvuse ja õpilaste vähesuse tõttu kulub vallas haridusvaldkonna majandamise kuludest suur osa alataituvusega koolide ülalpidamisele. Uurimistöö autor tõi välja, et majanduslikust aspektist lähtuvalt on Lüganuse vallas mõistlik pidada ühte põhikooli. Fookusgrupi intervjuudest kogukonna kindlaid hoiakuid ei selgunud, kuid kogukonna jaoks on väga oluline, et lapsed saaksid võimalikult kaua kodukoha lähedal koolis käia ning teha seda võimalikult kvaliteetselt. Uuringust selgus, et koolide ja lasteaedade olemasolu või mitte olemasolu komponent pole primaarne rändekäivitaja. [76]

Järva valla haridusvõrgu analüüsis [77] on välja toodud valla demograafiline olukord, rahvastiku prognoos tulevikuks, ülevaade valla üldharidusvõrgust ning haridusvõrgu arendamise võimalused. Analüüsist selgub, et esmalt on vajalik vallas gümnaasiumiastmes

haridusteenuse andmise ümberkujundamine tulenevalt rahvastiku demograafilisest muutusest viimasel kümnendil. 2018/2019. õppeaastal õppis Järva valla koolides (Aravete Keskkool, Järva-Jaani Gümnaasium, Koeru Keskkool) statsionaarses õppes 75 gümnasisti ning ligi pooled vallas elavatest (72) gümnasistidest omandasid haridust mõne teise omavalitsusüksuse koolis. Peamisteks põhjusteks haridusvõrgu ümberkujundamiseks gümnaasiumiastmes on demograafiline olukord (õpilaste vähesus). Järva valla haridusvõrgu gümnaasiumiastme korralduse muutmiseks on välja pakutud kolm stsenaariumi: esimese võimalusena olemasoleva olukorra jätkumine, mis lähtub ennekõike kogukonna soovist; teise võimalusena koondada gümnaasiumiastmes haridusteenuse andmine ühte valla haridusasutusse; kolmanda võimalusena lõpetada gümnaasiumihariduse andmine kõigis kolmes valla koolis. Põhihariduse ümberkorraldamist vallas vajavad vaid väiksemad koolid ning alushariduse ümberkorraldamise järele puudub otsene vajadus. Ka Järva valla haridusvõrgu analüüsis tuuakse välja, et haridusvõrgu ümberkorraldamise sujuvaks läbiviimiseks on oluline oskuslik ja põhjalik teavitustöö kogukonnas. Haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuse teeb siiski vallavolikogu, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest, õpilaste arvust, valla majanduslikust võimekusest ning eesmärkidest. [77]

Hariduspoliitilistest eesmärkidest lähtuvalt on üldhariduse ümberkorraldamisel oluline koolipidajate, kohalike omavalitsuse üksuste ja riigi omavaheline koostöö, et tagada hariduse ühtlane kvaliteet ja optimaalsete kuludega üldharidusvõrk nii suurlinnades kui ka maapiirkondades. Üldharidusvõrgu optimeerimise vajadus tuleneb ennekõike rahvastiku vananemisest, regionaalsest tasakaalustamatusest ja kiirest linnastumise protsessist ning puudutab ebamugavalt paljusid inimesi (õpilased, vanemad, õpetajad jne). Üldharidusvõrgu sujuvaks ümberkorraldamiseks on oluline kaasata kohalik elanikkond, lähtudes põhimõttest, et kõigile õpilastele oleksid tagatud parimad tingimused ja võimalused üldhariduse omandamiseks (sh põhiharidus oleks kättesaadav võimalikult kodu lähedal ja gümnaasiumiharidus maakonnakeskuses). Üldharidusvõrgu ümberkorraldamisel on fookuses Eesti maapiirkondade ja äärealade kohalikud omavalitsused, kus õpilaste arvu langus on väga suur ja majandusliku tasuvuse võimekus väike.

2. ALUTAGUSE VALLA ÜLDHARIDUSVÕRGU ÜMBERKORRALDAMISE VÕIMALUSED

2.1. Uurimustöö andmed ja metoodika

Magistritöö eesmärk on Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste välja selgitamine, arvestades nii demograafilisi ja majanduslikke aspekte kui ka valla koolijuhtide ning vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid.

Töö eesmärgi täitmiseks ning uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on magistritöö empiirilise osa uuringus aluseks võetud juhtumiuuring (inglise k *case study*), kasutades selleks kombineeritud andmekogumise ja -analüüsi (kvalitatiivset ja kvantitatiivset) meetodeid. Juhtumiuuringuga uurib uurija intensiivselt ühte või mitut indiviidi, programmi, sündmust, tegevust ja protsessi. Juhtumiuuringu eesmärgiks ei ole uuringut üldistada, vaid eesmärgiks on uurida juhtumit sügavuti, toetudes analüüsil teoreetilistele alustele. [79: 227] Juhtumiuuring hõlmab andmete kogumist erinevatest allikatest, nagu näiteks intervjuud, suulised aruanded, finantsaruanded, arhiivid ning eelarve- ja tegevusaruanded jms [80: 181].

Käesoleva uurimise objektiks on Alutaguse valla üldharidusteenus (alus-, põhi- ja üldkeskharidus), mida uurirakse võimalikult mitmest seisukohast. Kaardistatakse Alutaguse valla demograafiline pilt, koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide praegune olukord ja nende finantsmajanduslik seis. Tuuakse välja peamised järeldused ja tehakse ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamiseks.

Magistritöös on kasutatud esmaseid ja teiseseid andmeid. Teisesed andmed (välised ja sisemised allikad) on varem teiste poolt kogutud teatud eesmärgiga informatsioon, mida saab kasutada vaadeldava probleemi uurimisel. Esmaste andmete all mõistetakse uuringu ja uurimisprobleemi jaoks uurija enda kogutud asjakohaseid andmeid, mis on saadud intervjuu, küsitluse, vaatluse või eksperimendi abil. [80: 87–93]

Siinse magistritöö empiirilises osas on kasutatud põhiliste andmeallikatena teiseseid andmeid, mis on saadud Eesti Statistikaametist, Haridus- ja Teadusministeeriumi statistika andmebaasist Haridussilm ja Rahandusministeeriumi kodulehelt (näiteks esitatud andmed

kohalike omavalitsuste toetusfondi jaotuse summade kohta), Alutaguse vallavalitsusest (haridusvaldkonna kohta tehtud otsused, määrused ja käskkirjad, finantsaruanded, eelarve ning tegevusaruanded jms) jne. Uurimustöö esmased andmed on kogutud töö autori koostatud ja läbi viidud individuaalintervjuude abil. Intervjuud viidi läbi Alutaguse valla haridusvaldkonna juhtidega ja vallavalitsuse juhiga.

Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse üksuse 2018. aasta ja varasemate aastate eelarved on koostatud kassapõhise planeerimispõhimõtte järgi (kassapõhine arvestus põhineb majandustehingute kajastamisel vastavalt raha laekumisele või väljamaksmisele). 2019. aastal valla eelarve koostamisel kasutati esimest korda tekkepõhist planeerimispõhimõtet, kus kajastatakse majandustehinguid vastavalt nende toimumisele, sõltumata sellest, kas sellega seotud raha on laekunud või välja makstud. Selleks et välistada andmete juhuslikud erinevused (tulenevalt eelarvete koostamise erinevatest arvestusmeetoditest) vaadeldavate aastate lõikes, on 2019. aasta andmed teisendatud kassapõhisele planeerimispõhimõttele (Alutaguse vallavalitsuse eelarverakenduse VERA keskkonnas), eesmärgiga parandada võrreldavust eri eelarveperioodide vahel. Seejuures tuleb arvestada, et 2019. aasta andmed on esialgsed ning võivad auditeerimise tulemusena muutuda. Tulude ja kulude analüüsimisel on lähtutud riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaanist ja selle muudatustest.

Enne dokumentide analüüsi koostas töö autor uurimisküsimustele kategooriad ja täpsustavad koodid, et nende põhjal selgitada valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused (näiteks üldharidusvõrgu hetkeolukorra kategooria koodideks oli koolide arv, õpilaste arv, õpetajate arv, õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele, õpiränne, haridusvaldkonna tulemuslikkuse ja tõhususe näitajad jne).

Töös tõstatatud uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on teostatud dokumentide analüüs, kasutades kombineeritud andmekogumise meetodit (kombineeritud kvalitatiivne sisuanalüüs, misjärel võrreldakse saadud tulemusi omavahel). Kõikide dokumentide analüüsimisel keskenduti Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste väljaselgitamisele. Kvantitatiivsete andmete saamiseks on uuritud kohaliku omavalitsuse üksuse viimaste aastate (2018–2020) eelarveid (sh eelarve täitmisi), sest eelarvet võib pidada strateegilise juhtimise ja planeerimise protsessis ühteagu nii sisendiks kui ka väljundiks. Uuriti vallavalitsuse strateegilist dokumenti „Alutaguse valla eelarvestrateegia aastateks 2019–2023“, mis seob omavahel omavalitsusüksuse vajadused ja prioriteedid

ning rahalised võimalused. Eelarvestrateegia kavast saadi andmed prognoositud põhitegevuse kulude, põhitegevuse tulude ja investeerimiskulude suuruste kohta.

Magistritöös peamine kvalitatiivne analüüsimeetod on võrdlev analüüs, kus deduktiivsel meetodil (üldiselt üksikule) kõrvutatakse (arvutatud andmete põhjal) valla kõikide üldhariduskoolide õpilaste ja õpetajate arvu ning selle muutust, õppekohtade maksumust, kulutusi koolihoonetele jms. Kaardistatakse Alutaguse valla üldharidusvõrgu hetkeolukord aastal 2019 ning parema ülevaate saamiseks võrreldakse ja tehakse järeldusi lisaks koolide paiknemisele ning õpilaste ja õpetajate arvule ja selle dünaamikale ka haridusvaldkonna tulemuslikkuse ja tõhususe näitajate kohta. Võrreldakse hariduse valdkonna eelarvestrateegias planeeritud näitajaid ja eelarve täitmise näitajatega. Tuuakse välja põhitegevuskulude (personali- ja majandamise kulud) osakaalud hariduse valdkonnas jms. Töös analüüsitakse valla erinevate üldharidusasutuste vahelist kulude jaotamist ja leitakse andmed eraldi iga üldharidusasutuste kohta. Saadud andmete alusel teostatakse kvantitatiivne sisuanalüüs, kus võrdleval meetodil analüüsitakse Alutaguse valla üldharidusvõrgule tehtavaid kulutusi tervikuna ning õppija kohta erinevate koolitüüpide lõikes. Samuti analüüsitakse Alutaguse valla üldharidusvõrgule tehtavaid kulutusi (majandamiskulud, investeeringud, personalikulud jms) ning valla eelarve ja riigi eelarveliste toetuste (sh toetusfond) osa õpilase kohta kuus jms. Magistritöö raames käsitletakse haridusvaldkonna kulusid erinevate koolieelsete lasteasutuste ja koolitüüpide lõikes nii palju, kui (kätte saadavad) andmed seda võimaldavad.

Uurimuslike intervjuude tüüpe on palju, kuid ühe võimalusena võib neid vaadelda intervjuuküsimuste standardiseerituse struktureerimisastme järgi. Maksimaalselt struktureeritud intervjuud saab nimetada ankeetintervjuuks, kus on rangelt kindlaks määratud küsimuse vorm ja esitamisjärjestus. [102: 180] Minimaalselt struktureeritud intervjuud saab nimetada avatud intervjuuks, kus intervjuerija ei esita täpseid küsimusi kindlas järjekorras, vaid intervjuu aluseks on ette valmistatud üldised teemad, mida intervjuu käigus püütakse käsitleda [81: 140].

Magistritöö autor kasutas uurimustöös poolstruktureeritud intervjuud, mis andis intervjuerijale võimaluse juhtida vestlust ette valmistatud üldisemate määratud teemade põhjal, sealjuures ka paindlikkuse uurimisküsimusi täiendada või järjekorda muuta uurijale sobivas sõnastuses.

Intervjuu läbiviimisele eelnes esmalt intervjuu ettevalmistamise protsess, mis algas määratlusega, millist informatsiooni uurija tegelikult vajab intervjuueeritavalt ning kes on selleks kõige sobivamad isikud. Järgnevalt koostas uurija intervjuu küsimuste kava (lisa 7), viies need kooskõlla uurimisprobleemiga. Seejärel pöördus uurija telefoni teel isikute poole, keda sooviti intervjuuerida, selgitades oma uuringu eesmärgi, kirjeldades lühidalt probleemi ning millisest informatsiooni kogumisest on uurija huvitatud. Planeeritavaks intervjuu ajaliseks pikkuseks seadis uurija ca 60 minutit, ning läbi viidud intervjuu kestus jäi planeeritud aega.

Valimi moodustamiseks kasutati strateegilise valimi meetodit. Strateegiline valim on sobilik spetsiifilise teema käsitlemisel, kus vastajateks on inimesed või inimgrupid, kes teemaga mingil eriomasel viisil kokku puutuvad [81: 175]. Uurides üldhariduse ümberkorraldamise võimalusi Alutaguse valla kohalikus omavalitsuses on sinise magistr töö strateegilises valimis osalejad kolme kooli direktorid ja vallavanem. Intervjuud viidi läbi telefoni vahendusel. Individuaalintervjuude läbiviimisel lähtuti sellest, et vallavanema ja koolijuhtide hinnangud ja hoiakud Alutaguse haridusvõrgu kohta on konfidentsiaalsed ning sellest tulenevalt intervjuu andmeid avaldatakse magistr töö üldistatud kujul. Tulenevalt eeltoodust ei ole võimalik magistr töö raames intervjuude vastuseid siduda konkreetsete isikutega. Individuaalintervjuude litereeritud vormid on intervjuu läbiviijal olemas ning kuuluvad avalikustamisele kolmandatele isikutele vaid intervjuueeritavate nõusolekul. Töö analüüsis on esitatud intervjuudest lauseid, kui vähemalt kolme intervjuueeritava vastused olid sisult sarnased.

Individuaalintervjuu (toimub intervjuuerija ja ühe intervjuueeritava vahel) viis töö autor isiklikult läbi eelnevalt kokku lepitud ajal Alutaguse vallavalitsuse vallavanema ja kolme valla kolme koolijuhiga üldharidusvõrgu korrastamise teemal. Läbi viidud intervjuude abil kontrolliti dokumendianalüüsist selgunud informatsiooni. Magistr töö autor soovis intervjuude käigus välja selgitada valla- ja koolijuhtide (otseselt seotud isikute) hinnanguid ja hoiakuid üldharidusvõrgu arendamise vajaduste ja paremate võimaluste loomiseks Alutaguse vallas. Intervjuude abil saadi teada koolijuhtide ja vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla üldhariduskoolide võrgu arengute kohta tulevikus ning millised haridusvaldkonda puudutavad valikud on edaspidi vallas võimalikud. Intervjuudes osalejate nõusolekul (eelnevalt intervjuueeritavalt nõusolekut küsides) salvestati intervjuud diktofoniga. Andmete analüüsiks ja uuringu tulemuste kokkuvõtte koostamiseks

salvestised litereeriti, sellele järgnes teksti sisuanalüüs. Intervjuude sisuanalüüsi tulemusi võrdles töö autor läbi viidud dokumendianalüüsi tulemustega ning tõi seejärel välja peamised järeldused ja ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamiste kohta.

Selleks, et teha omapoolsed ettepanekud Alutaguse valla haridusvõrgu ümberkorraldamiseks, on analüüsitud Alutaguse valla üldharidusvaldkonna finantsmajanduslikku- ja demograafilist olukorda, läbi viidud individuaalintervjuud ning võrreldud neid tulemusi omavahel. Magistritöös tehakse järeldused ja ettepanekud Alutaguse valla haridusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste ja arendamiste kohta lähtudes nii valla majanduslikest- ja demograafilistest aspektidest, võttes seejuures arvesse ka valla koolijuhtide ja vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid.

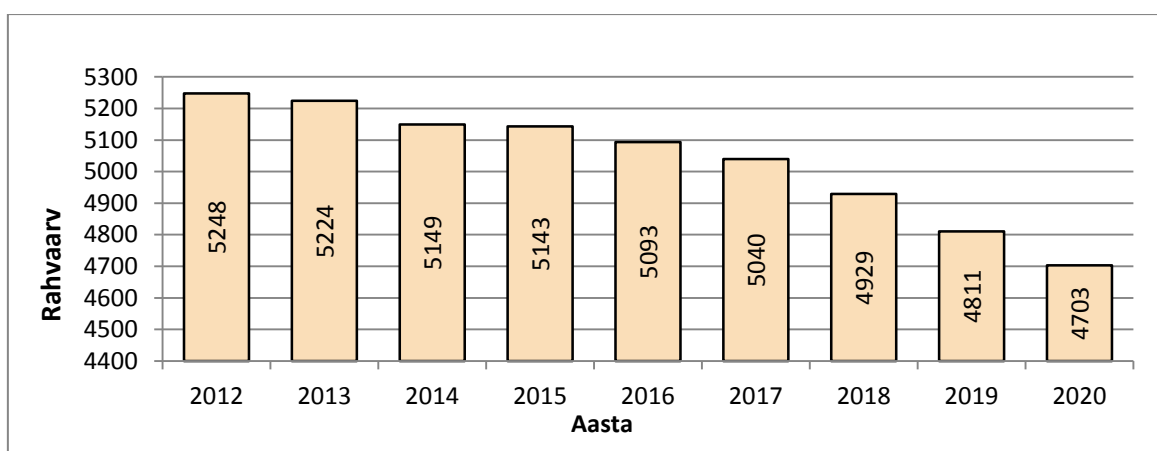
2.2. Üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused Alutaguse vallas

2.2.1. Alutaguse valla üldiseloostus ja rahvastiku dünaamika

Alutaguse vald on territooriumilt Eesti mandriosa suurim vald, mis asub Ida-Virumaal Peipsi järve põhjakaldal. Alutaguse vald, moodustati haldusterritoriaalse reformi käigus 24. oktoobril 2017. aastal Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemise tulemusena. Illuka vald ühendati valitsuse otsusega uue haldusüksuse Alutaguse vallaga sundliitmise teel, teiste valdade liitumine toimus vabatahtlikult. Valla territoorium 1465 km² jaotub 73 külaks ja kaheks alevikuks (valla administratiivkeskus on Iisaku alevik). [83] Alutaguse valda iseloomustab maaline ja hõredalt asustatud ruumimuster, kus rahvastiku asustustihedus on kõigest 3,4 inimest ruutkilomeetri kohta (enam kui kümme korda väiksem maakonna keskmisest), mis on Eesti madalaim näitaja. Eesti keskmine rahvastiku asustustihedus on 30,3 inimest ruutkilomeetri kohta ja Ida-Viru maakonnas on see näit 43,1 inimest ruutkilomeetri kohta [84]. Tulenevalt valla suurest territooriumist ja hõredast asustustihedusest tuleb vallaelanikel teenuste tarbimiseks (sh haridus, sotsiaalhoolekanne jms) kohati läbida pikki vahemaid. Alutaguse valla territooriumile jäävad Estonia (Eesti Energia Kaevandused AS) ja Ojamaa (VKG Kaevandused OÜ) põlevkivikaevandused, Eesti suurim järvestik (Kurtna) ning mitmed suured sood ja rabad (nt Puhatu soo, Muraka raba) [83].

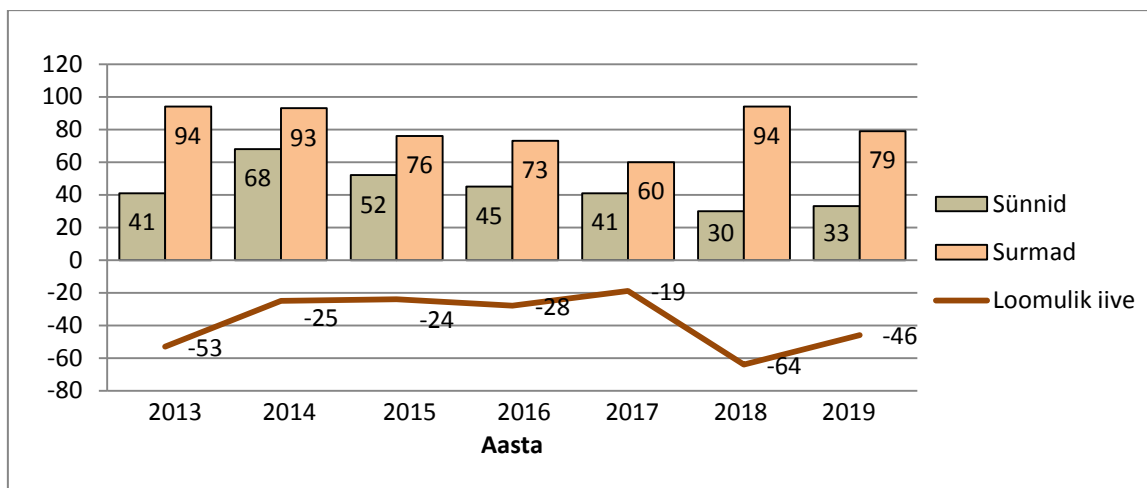
Saamaks täpsemat ülevaadet Alutaguse valla haridusvõrgust ja edaspidise üldharidusvõrgu kujundamise võimalustest, antakse töö empiirilise osa teises alapeatükis ülevaade valla demograafilisest olukorrast.

Alutaguse vallas elas rahvastikuregistri andmetel 2020. aasta 1. jaanuari seisuga 4703 inimest (Joonis 4), mis moodustab alla 1% kogu Eesti rahvastikust ning 3,5% Ida-Viru maakonna rahvastikust. Perioodil 2012–2020 on kõigil aastatel valla elanike arv olnud kahanev, vähenedes kokku 545 inimese võrra. Alutaguse vallas on elanike arv kasvanud või jäänud stabiilseks vaid mõnes väiksemas külas, teistes asustusüksustes on rahvaarv vähenenud [85].



Joonis 4. Rahvaarv Alutaguse vallas aastatel 2012–2020 (seisuga 1. jaanuar) [86]. Autori koostatud.

Rahvaarvu vähenemise andis Alutaguse vallas negatiivne loomulik iive – surmade arv ületas elussündide arvu ning negatiivne rändesaldo – väljarändajaid oli rohkem kui sisserändajaid. Joonisel 5 nähtub, et perioodil 2013–2019 on kõigil aastatel loomulik iive vallas olnud negatiivne. Vaadeldaval perioodil oli registreeritud vallas kokku 310 sündi ja 569 surma, sealjuures oli aastas keskmine sündimus 44 last ja suremus 81 inimest. Negatiivse loomuliku iibe tulemusel on elanike arv perioodil 2013–2019 kahanenud kokku 259 inimese võrra (aastas keskmiselt 37 inimese võrra). Perioodil 2013–2017 vähenes Alutaguse vallas negatiivse rändesaldo tulemusel rahvastiku arv 140 inimese võrra ehk keskmiselt aastas 28 inimese võrra, seejuures oli see näitaja suurim 2017. aastal, mil piirkonnast lahkus 92 inimest [87: 7]. Rändeiive ja loomulik iive mõjutavad enam-vähem võrdses mahus Alutaguse valla rahvaarvu vähenemist. (Joonis 5)



Joonis 5. Alutaguse valla sünnid, surmad ja loomulik iive aastatel 2013–2019 [85]. Autori koostatud.

Sisserände põhjuseks valda võib pidada osaliselt nõukogude ajast pärinevaid suvilaid Peipsi järve põhjakaldal asuvates küldes (Kauksi küla, Katase küla, Alajõe küla jne), mida siiani ei ole aastaringelt kasutusele võetud, kuid mille alaline elanikkond järk-järgult kasvab [85].

Väljarände põhjused on vallas mitmesugused (sotsiaalsed, majanduslikud jms), kuid tüketeguriks on enamasti töökohtade puudus, mis väljendub ka igapäevases intensiivses pendelrändes [85]. Tööalase rändega kaasneb vallas ka teenusränne (sh koolieelsed lasteasutused, kool, sportimisvõimalused jms), mille tulemusel Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse üksuse kodanikud kasutavad teiste omavalitsuste pakutavaid avalikke teenuseid (sh haridusteenus). Pendelrände ehk tööalase rände positiivseks aspektiks on see, et inimeste sissetulekud jäävad koduvalda ja sissetulekute suurus mõjutab otseselt Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse tulubaasi.

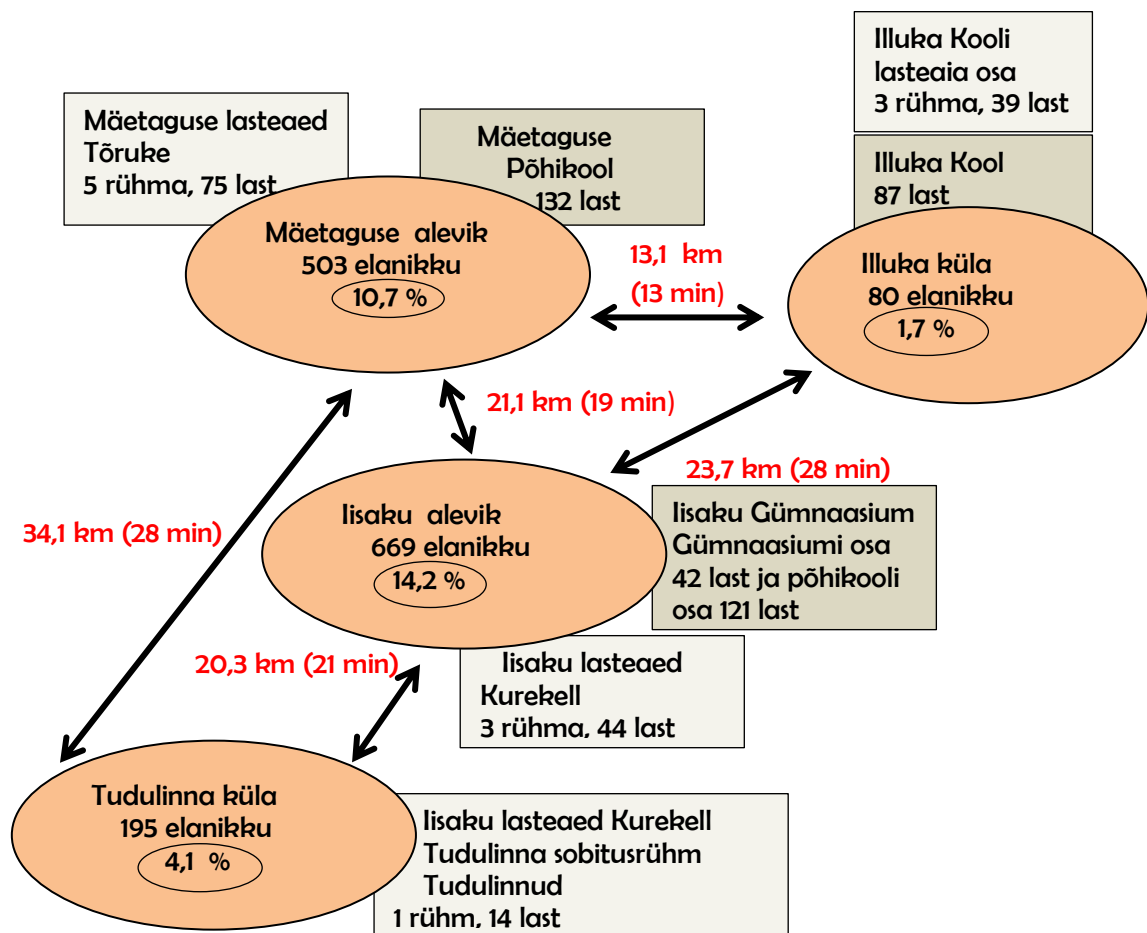
Alutaguse valla rahvastiku vanuse- ja sookoostise olukorda illustreerib joonis, mis on välja toodud lisas 1. Valla elanikkond on tervikuna olnud viimasel kümnendil kahanev ja vananev, mida saab järeldada sellest, et rahvastikupüramiidi teravik suundub tasapisi allapoole. Rahvastiku sooline struktuur on ühinenud omavalitsuses 2019. aastal naiste ja meeste osas peaaegu võrdne, vastavalt 49,6% ja 50,4%. Vallas elavad 60-aastased ja vanemad inimesed moodustasid 2019. aastal kogu valla rahvastikust ca 30%. 40–59-aastased vallas elavad inimesed moodustasid ca 31% kogu valla rahvastikust. Lapsed vanuses 0–14 aastat moodustavad elanikkonnast kõigest ca 13% [41], samas on laste arv lasteaia ja koolikohtade vajaduse perspektiivist lähtuvalt just oluline näitaja.

Analüüsidest valla demograafilist olukorda (sh sündide ja surmade statistikat) võib prognoosida Alutaguse vallas tulevikus nooremas tööeas inimeste arvu vähenemist, keskmises tööeas inimeste arvu stabiilset püsimist ning vanemas tööeas inimeste arvu suurenemist. Lasteaia ja koolikohtade kohtade vajaduse perspektiivist on oluline 0–4-aastaste laste arv, kes moodustasid 2019. aastal ca 4% kogu Alutaguse valla elanikest, seda võib pidada suhteliselt tagasihoidlikuks näitajaks.

2.2.2. Üldharidusvõrgu hetke olukord Alutaguse vallas

Alutaguse valla haridusvõrk on kujunenud haldusterritoriaalse reformi läbiviimise käigus ühinenud endiste valdade olemasolevatest haridusasutustest.

Ühinenud Alutaguse valla haridusvõrgus on kolm kooli, kolm koolieelset lasteasutust ja üks huvikool (viimast käesoleva töö raames ei käsitleta). Parema ülevaate saamiseks on joonisel 6 välja toodud Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste, koolide ja asulate paiknemised ning kaugused (kilomeetrid ja minutid, mis on joonisel märgitud punase värviga). Välja on toodud joonisel 6 ka koolieelsetes lasteasutustes ja koolides käivate õpilaste arv, sealsetes piirkondades elavate elanike arv ning piirkonna elanike protsent kogu valla elanike arvust (kujutatud mustade ringidena). Vastavalt rahvastiku paiknemisele Alutaguse vallas asub ka valdav enamik koolieelseid lasteasutusi ja üldhariduskoole valla suuremates alevikes ja külades, seejuures jäädes vallakeskus Iisaku alevikust ca 20 km kaugusele (erinevatesse suundadesse). Nendes suuremates alevikes ja külades elab vaid ca 37% kogu valla elanikest. Suurim on elanike arv ja kontsentratsioon valla suuremates alevikes ja -külades. Nagu eelnevast selgus, on Alutaguse vallas rahvastiku asustustihedus väga hõre (3,4 inimest ruutkilomeetri kohta, mis on Eesti madalaim näitaja) ja haridusvaldkonna asutused paiknevad üksteisest küllaltki kaugel. Seetõttu võib väita, et Alutaguse vallas on suureks väljakutseks haridusteenuse korraldamine ja arendamine.



Joonis 6. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide paiknevus koos piirkonna elanike ja laste arvuga (seisuga 30.01.2020) [57- 59, 85]. Autori koostatud.

Valla üldhariduskoolides omandatavad hariduse tasemed on alusharidus, põhiharidus ja üldkeskharidus, seejuures õppetöö toimub nii koolides kui ka koolieelsetes lasteasutustes eesti keeles [87: 18–21]. Valla üldhariduskoolides ja koolieelsetes lasteasutustes õpib 2019/2020. õppeaastal kokku 549 last [57, 59]. Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes ja üldhariduskoolides töötab 2019/2020. õppeaastal kokku 91 õpetajat [89].

Tabelis 2 on välja toodud 2019/2020. õppeaasta Alutaguse valla koolieelsed lasteasutused sealsete rühmade ja laste arvude lõikes. Ühinenud Alutaguse vallas osutab alushariduse teenust kolm asutust neljas tegevuskohas. Iseseisvate asutustena tegutsevad Mäetaguse lasteaed Tõruke ja Iisaku lasteaed Kurekell (sh Tudulinna tegevuskohas Iisaku lasteaia Kurekell sobitusrühm Tudulinnud) ning lisaks on vallas ka Illuka Kooli lasteaed, mis tegutseb Illuka kooli juures.

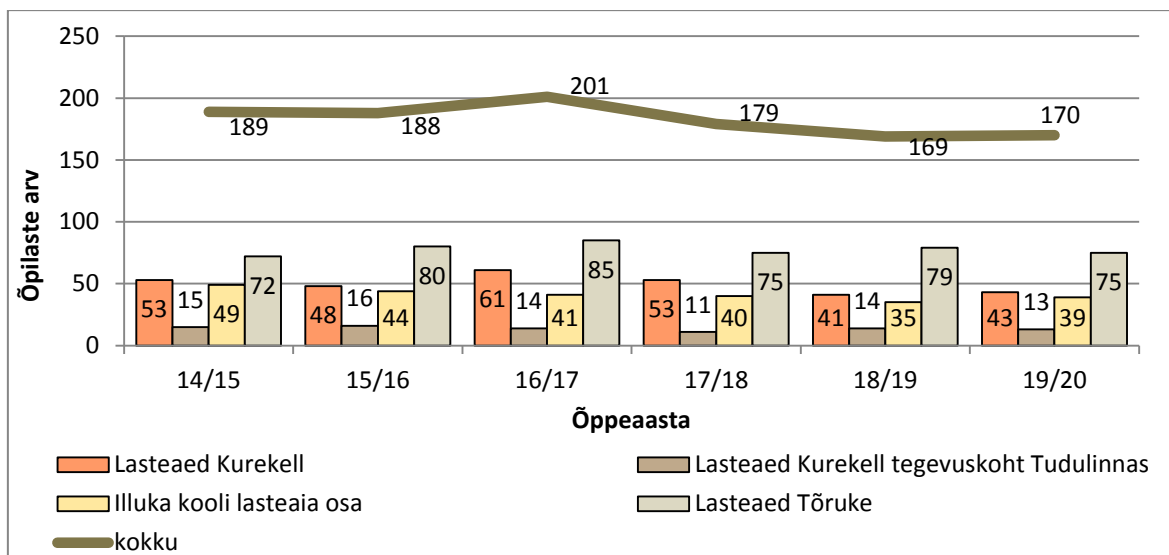
Tabel 2. Alutaguse valla koolieelsed lasteasutused rühmade ja laste arvude lõikes õppeaastal 2019/2020 [57-58, 85]. Autori koostatud

	Iisaku lasteaed Kurekell		Illuka Kooli lasteaiaosa	Mäetaguse lasteaed Tõruke	Kokku
	Iisaku lasteaed Kurekell	Tudulinna tegevuskoht			
Rühmade arv	3	1	3	5	12
Kohtade arv	75	30	50	92	247
Laste arv	43	13	39	75	170
Vakantsete kohtade arv	32	17	11	17	77
Keskmiselt lapsi rühmas	14	13	13	15	14

Tabelis 2 nähtub, et laste koguarv valla koolieelsetes lasteasutustes õppeaastal 2019/2020 oli kokku 170 last, mis moodustab *ca* 4% kõigist valla elanikest. Kõige enam on lapsi Mäetaguse lasteaias Tõruke, kus käib 44% valla koolieelsetes lasteaedades käivatest lastest. Kõige väiksema laste arvuga koolieelne lasteasutus on Iisaku lasteaia Kurekell Tudulinna tegevuskoht, kus käib 8% valla lasteasutustes käivatest lastest. Valla koolieelsetes lasteasutustes on kohti 247 lapsele, kuid täidetud on 170 õppekohta (69%), seega vakantsete kohtade arv on 77 (31%). Võrdluseks võib tuua, et Eestis omandas alusharidust lasteasutustes 2019/2020. õppeaastal kokku 66 330 last ning neist Ida-Viru maakonnas 5792 [57]. Seega Alutaguse valla lasteasutustes omandab alusharidust kõigest *ca* 3% Ida-Viru maakonna koolieelsetes lasteaedades käivatest lastest.

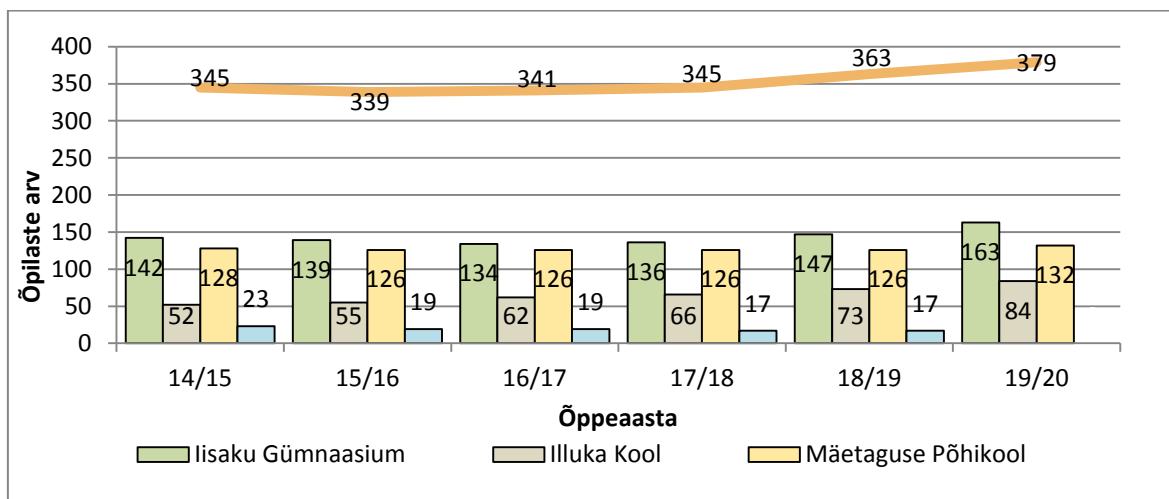
Alutaguse Vallavolikogu otsustas ühendada 2019. aasta sügisel üheks asutuseks Tudulinna lasteaia ja Iisaku Lasteaia Kurekell [88].

Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes on laste arv kokku kahanenud vaadeldaval perioodil vaid 19 lapse võrra. Kahe viimase õppeaasta jooksul on valla lasteaedades kokku laste arv vähenenud vaid ühe lapse võrra. (Joonis 7)



Joonis 7. Alutaguse valla lasteasutuste laste arv ja selle muutus õppeaastatel 2014/2015–2019/2020 [57]. Autori koostatud.

Põhi- ja üldkeskhariduse teenust osutab Alutaguse vald kolmes koolis: Mäetaguse Põhikoolis, Illuka Koolis ja Iisaku Gümnaasiumis (sh Iisaku Gümnaasiumis keskharidust). Alutaguse valla üldhariduskoolide (põhikooliaste ja gümnaasiumiaste) hoonete andmed koolide lõikes aastatel 2018 ja 2019 on välja toodud detailsemalt lisa 4.



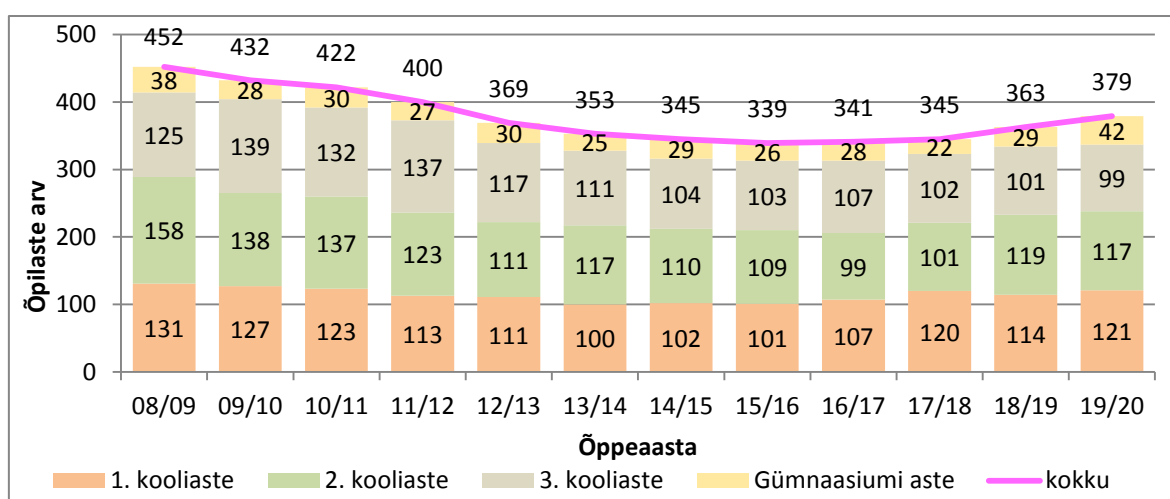
Joonis 8. Alutaguse valla üldhariduskoolide õpilaste arv ja selle muutus õppeaastatel 2014/2015–2019/2020 [59]. Autori koostatud.

Jooniselt 8 nähtub, et viimase kuue õppeaasta jooksul pole õpilaste arvus olulisi muutusi toimunud ning õpilaste arv on püsinud suhteliselt stabiilsena (kasvades 34 õpilase võrra). Alutaguse valla koolides õppis õppeaastatel 2018/2019 ja 2019/2020 vastavalt 363 ja 379

õpilast, kasvades viimase õppeaastaga 4%. Valla kolmes koolis õppis 2019/2020. õppeaastal põhikooli osas kokku 337 last ja gümnaasiumiastmes kokku 42 õpilast.

Valla üldhariduskoolides on õppekohti maksimaalselt 608 õpilasele [85]. Õppeaastal 2019/2020 oli valla hallatavate üldhariduskoolide koolinimekirjas vastavalt 379 õpilast, seega õppekohtade täituvus on mõlemal õppeaastal keskmiselt kokku ca 62%. Õppeaastal 2019/2020 oli kõige enam vakantseid õppekohti Iisaku Gümnaasiumis (109) (sh gümnaasiumiastme osas on koolikohti kokku maksimaalselt 72 ning täidetud on kõigest 42 kohta). (Lisa 4)

Jooniselt 9 nähtub, et valla koolides pole ka erinevatel õppeastmetel õppivate õpilaste arvus olulisi muutusi olnud kogu viimase kümnendi jooksul, olles vaadeldaval perioodil vähenenud kokku 73 õpilase võrra. Suurim muutus on toimunud teises ja kolmandas kooliastmes, kus Alutaguse valla koolides käivate õpilaste arv on kahanenud kokku 67 õppija võrra.



Joonis 9. Alutaguse valla üldhariduskoolide õpilaste arv erinevatel õppeastmetel 2014/2015–2019/2020 [59]. Autori kohandatud.

2019/2020. õppeaastaks suurenes gümnaasiumiastmes õpilaste arv 69% võrra, mida saab seletada sellega, et märtsis 2018 otsustas vallavolikogu Iisaku Gümnaasiumi juurde luua Reinar Halliku korvpalliakadeemia [87: 19]. Vastupidiselt haridusministeeriumi soovitusel gümnaasiumiosa sulgeda ja keskenduda edaspidi valla põhikoolivõrgu arendamisele, otsustas Alutaguse volikogu, et antakse võimalus õpilastele koduvallas gümnaasiumiharidust omandada [85].

Teistest omavalitsusüksustest käis Alutaguse valla üldhariduskoolides õppeaastatel 2018/2019 ja 2019/2020 keskmiselt (keskmiselt, sest õpilaste arv on kuude lõikes väga erinev) kokku vastavalt 74 ja 97 last. 2019/2020. õppeaastal kasutas Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes alusharidusteenust 13 last, põhikooli õppeastme osas õppis 67 õpilast ja gümnaasiumi osas 17 õpilast. Õppeaastatel 2018/2019 käis teistest omavalitsusüksustest Alutaguse valda alusharidust saamas 13 last, põhikooli õppeastme osas õppis 49 õpilast ja gümnaasiumi osas 12 õpilast. Kõige enam pakub teiste omavalitsusüksuste õpilastele haridusteenust Illuka Kool (ca 50% teistest omavalitsusüksustest käivatest õpilastest). Illuka koolis õppis 2019/2020. õppeaastal 84 õpilast ja seelses koolis oli väljastpoolt koduvalda õppivate õpilaste arv 42, seega 50% Illuka koolis õppivatest õpilastest on teiste omavalitsusüksuste lapsed (seejuures 39% teistest omavalitsusüksustest tulnud õpilastest Illuka Koolis on venekeelsetest peredest). Alutaguse vald osutab kõige enam haridusteenust naabervaldade Kohtla-Järve linna ja Jõhvi valla lastele. [85]

Teiste omavalitsusüksuste haldusalas olevatesse haridusasutustesse käib Alutaguse vallast 2019/2020. õppeaastal keskmiselt kokku 215 last, sh alusharidust käib saamas teistes omavalitsusüksustes 37 last, põhikooli õppeastme osas 127 õpilast ja gümnaasiumi osas 47 õpilast [85].

Üldharidusega seotud õpiränne Alutaguse vallast väljapoole koduvalda toimub põhikooli-astmes enamjaolt Kohtla-Järve linna (30%), Jõhvi valla (22%) ja Mustvee valla (19%) koolidesse. Üldhariduse (põhihariduse) õpiränne teistesse omavalitsusüksustesse Alutaguse vallast seondub peamiselt venekeelse õpilaskonnaga, kuna valdav osa venekeelsest õpilaskonnast käib linnakoolides (nt Kohtla-Järve), kus nii põhikooli- kui üldkeskharidust on võimalik omandada vene õppekeelega koolides. [85]

Alutaguse valla üldhariduskoolides on õpetajate arv viimasel kuuel õppeaastal näidanud langustendentsi. Viimase kuue õppeaasta jooksul on õpetajate arv vähenenud 11 õpetaja võrra. Alutaguse valla üldhariduskoolides ja koolieelsetes lasteasutustes töötab 2019/2020. õppeaastal kokku 91 õpetajat, olles vähenenud 10 õpetaja võrra 2018/2019. õppeaastaga võrreldes. Haridussilma andmebaasi andmetel on 2019/2020. õppeaastal Alutaguse valla üldhariduskoolide õpetajatest 9% alla 30-aastased (8 õpetajat), 37% on vanuses 30–49 (34), 52% on vanuses 50–59 (47) ja 2% vanuses 60+ (2). [89, 90]

Üldhariduskoolide õpetajate ametikohtade arv (tegemist on täistööajale taandatud ametikohtade arvuga) on 2019/2020. õppeaastal 50, mis on vähenenud 2014/2015. õppeaastaga võrreldes 12 õpetaja ametikoha võrra. Kuna õpetajate arv on oluliselt suurem kui ametikohtade arv, siis seetõttu võib väita, et märkimisväärselt suur osa koolide õpetajatest töötab Alutaguse valla üldhariduskoolides osalise töökoormusega. Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes on 2019/2020. õppeaastal 27 ametikohal 27 õpetajat. Viimase kuue õppeaasta jooksul on õpetajate arv koolieelsetes lasteasutustes vähenenud kokku vaid kolme õpetaja võrra. [89]

Valla koolieelsetes lasteasutustes töötab kaks tugispetsialisti, sh üks eripedagoog ja üks logopeed. Valla üldhariduskoolides töötab kokku kuus tugispetsialisti, sh üks eripedagoog, kaks logopeedi, üks koolipsühholoog ja kaks sotsiaalpedagoogi. [93]

Saamaks paremat ülevaadet haridusvõrgu praegusest olukorrast Alutaguse vallas võrreldakse lisaks koolide paiknemisele, õpilaste arvule ja selle dünaamikale ka haridusvaldkonna (alushariduse ja üldhariduse) 2019/2020. õppeaasta tulemuslikkuse ja tõhususe näitajaid.

Siinses uurimustöös käsitletavad tulemuslikkuse ja tõhususe näitajad, mida saab seostada hariduse kvaliteedi mõõtmisega (sh üldhariduskoolide hariduse andmise võimekusega) on välja toodud lisas 2. Parema ülevaate saamiseks võrreldakse haridusvaldkonna tulemuslikkuse ja tõhususe näitajaid Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja koolide (esimene kuni kolmas kooliaste) lõikes Ida-Viru maakonna ja Eesti riigi keskmiste näitajatega.

Esimese võrreldava näitajana võrreldakse I klassi õpilaste osakaalu, kes eelneval aastal olid käinud koolieelses lasteasutuses. Alutaguse valla I klassi astuvatest lastest on vaadeldaval perioodil enamus käinud koolieelses lasteasutuses. 2019. aastal oli näit 100%, samas riigi ja maakonna keskmine näit varieerub 93–96% vahel, mida saab pidada heaks näitajaks. (Lisa 2)

Õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes (82%) on madalam kui riigi (87%) ja maakonna (89%) keskmine. Haridus- ja Teadusministeeriumi statistika andmebaasi Haridussilm andmete põhjal oli hariduslikele kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid lasteaiaõpetajaid 2019. aastal Alutaguse valla

lasteasutustes 19%. Eesti koolieelsetes lasteasutustes oli hariduslikele kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid lasteaiaõpetajaid 2019. aastal 13% ja maakonnas 11%. (Lisa 2)

Kui lasteasutustes on täheldada kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu järkjärgulist suurenemist, siis valla põhikoolides on see osakaal langustrendis. Alutaguse valla koolides oli 2019. aastal kokku 32% hariduslikele kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid. 2019. aastal oli õpetajate mittevastavus haridusele esitatavatele nõuetele Iisaku Gümnaasiumis 43%, mida saab osaliselt põhjendada ka õpetajate puudusega maapiirkondades. Õpetajate mittevastavus hariduslikele kvalifikatsiooninõuetele Lisa 2 tabelist nähtub, et õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele põhikoolis on püsinud suhteliselt muutumatuna nii maakonna kui ka riigi tasandil. Kvalifikatsioonile mittevastaval õpetajal puudub kvalifikatsiooninõuetega ettenähtud kvalifikatsiooni kinnitav dokument ning seetõttu võib väita, et kvalifikatsioonile mittevastaval õpetajal võivad puududa töö tegemiseks vajalikud teadmised ja oskused. (Lisa 2)

2019. aastal oli edasiõppijate osakaal Alutaguse valla põhikooli lõpetajate üldarvust 100%. See tähendab, et lõpetamisele järgneval õppeaastal jätkasid õpinguid kõik põhikooli statsionaarse õppe lõpetanud õpilased. Enamikul aastatel ületab Alutaguse valla koolide keskmine 1–3 protsendipunktiga Eesti keskmist (96%) ja Ida-Viru maakonna keskmist (95–97%). (Lisa 2)

Õpetajate ametikohtade ja õpilaste suhtarv on Alutaguse valla koolides keskmiselt kuus õpilast ühe õpetaja ametikoha kohta. Õpetajate ametikohtade ja õpilaste suhtarv on Alutaguse valla koolides väga madal (5,1–7), olles ligikaudu poole väiksem kui maakonna (11,2–12) ja Eesti Vabariigi (11,6–12) keskmine. Eelnev annab kinnitust asjaolule, et paljud Alutaguse valla üldhariduskoolide õpetajad töötavad osalise koormusega, mis mõjutab otseselt õpetajate ametikohtade ja õpilaste suhtarvu näitu. (Lisa 2)

Klassikomplekti täituvuse näitajad valla põhikooli astmetes kinnitavad, et koolivõrgu koosseisu kahanemine on kestnud juba pika aja vältel. Alutaguse valla põhikooli astmete klassikomplekti keskmine täituvus kõigis koolides oli 2019. aastal keskmiselt 9 õpilast ühe klassi kohta, samas kui Eesti Vabariigi keskmine näit oli 16 ja maakonna keskmine 15 õpilast klassis. (Lisa 2)

Iisaku Gümnaasiumi üldkeskhariduse erinevad tõhususe ja tulemuslikkuse näitajad võrdluses Eesti ja Ida-Viru maakonnaga on välja toodud lisa 3. Gümnaasiumiastme lõpetajate osakaal (nominaalaeg + 1 õppeaasta) Alutaguse valla koolides (90%) oli 2019. aastal suurem nii Eesti Vabariigi keskmisest (81%) kui ka maakonna keskmisest (81%). Õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastmes (62%) on madalam kui riigi (87%) ja maakonna (89%) keskmine. Õpetajate vastavus riigikeele oskuse taseme nõuetele Iisaku Gümnaasiumis oli 2019. aastal 92%, mis jääb 2% alla Vabariigi keskmisele (94%). Seevastu Ida-Viru maakonnas on 22% õpetajaid, kelle riigikeele oskuse tase ei vasteta nõuetele gümnaasiumis. Õpetajate ametikohtade ja õpilaste suhtarv gümnaasiumiastmes oli 2019. aastal mõnevõrra kõrgem (9,8) kui põhikooliastmes, kuid jäi siiski alla vabariigi (13,0) ja maakonna (11,3) keskmisele. Klassikomplektide täituvus on Alutaguse valla kooli gümnaasiumiastmes olnud perioodil 2015–2018 seitse kuni üheksa õpilast ühe klassi kohta, kuid 2019. aastal suurenes klassikomplekti keskmine täituvus 14 õpilaseni klassi kohta, mida saab põhjendada Reinar Halliku korvpalliakadeemia loomisega. (Lisa 3)

Tabel 3. Riigieksamite tulemused (aritmeetiline keskmine) Eestis, Ida-Viru maakonnas ja Iisaku Gümnaasiumis õppeaastatel 2015/2016–2019/2020 /[94]. Autori koostatud

Näitajad	Maakond/omavalitsus / kool	Õppeaasta			
		2015/201	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Eesti keele riigieksami tulemus	Eesti	65	66	66	65
	Ida-Viru maakond	56	58	53	55
	Iisaku Gümnaasium	47	64	53	60
Kitsam matemaatika riigieksami tulemus	Eesti	46	46	44	43
	Ida-Viru maakond	48	50	44	40
	Iisaku Gümnaasium	-	17	30	30

Gümnaasiumi lõpetamiseks peavad õpilased sooritama eesti keele või eesti keel teise keelena, matemaatika ja võõrkeele riigieksamid. Aastate jooksul on eksamite keskmine tulemus olnud stabiilne nii Iisaku Gümnaasiumis, Eestis üldiselt kui ka Ida-Viru maakonnas, sarnanedes eelmiste õppeaastate tulemustega. (Tabel 3) Läbiviidud individuaalintervjuudes toodi ka välja, et Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme riigieksamite tulemusnäitajad ei ole just parimad, võrreldes maakonna ja riigi tulemusnäitajatega. „...Olla tubli seal kümne hulgas ei ole keeruline olla ka klassi parim. Aga kui võrrelda end maakonnas ja vabariiklikul tasemel, siis seal ei olda võrdväärne...“

Valla koolihooned on suuremas osas renoveeritud ja üldiselt heas korras, loodud on kaasaegsed ja sobilikud õpikeskkonna tingimused. 2019/2020. õppeaastal on valla koolides kokku komplekteeritud 34 komplekteeritud klassikomplekti. Koolihoonete kasutuses olev suletud netopind on kokku 12 425 m² ning köetav pind õppetööks on kokku 13 444 m². Alutaguse valla üldhariduskoolide (põhikooliaste ja gümnaasiumiaste) hoonete andmed kooliti on välja toodud detailsemalt lisas 4.

Iisaku Gümnaasiumi kolmekorruseline suur hoone on ehitatud 1964. aastal koolihoonena. Koolihoone ehitamiseks pinnaks oli 5332 m², kasutuses olevaks suletud netopinnaks 3974 m². Köetav pind õppetööks on kokku 6350 m², mis on Alutaguse valla koolihoonetest suurim köetav pind. Keskmiselt on Iisaku Gümnaasiumis köetavat põrandapinda 39 ruutmeetrit ühe õpilase kohta (sh spordisaali köetav pindala). Alutaguse valla koolihoonetest vajab suuremaid investeeringuid just Iisaku Gümnaasiumi hoone seoses korvpalliakadeemia käivitamisega (sh õpilaskodu jms).

Kolmekorruseline Mäetaguse Põhikool on ehitatud 1983. aastal koolimajaks. Koolihoone ehitamiseks pinnaks on 3411 m², kasutuses olevaks suletud netopinnaks on 6047 m². Köetav pind õppetööks on kokku 5094 m², mis teeb keskmiselt 39 ruutmeetrit köetavat põrandapinda ühe õpilase kohta (sh spordisaali köetav pindala). Koolis vastavad õpitingimused täielikult nõutud tasemele ning on funktsionaalsed, mis võimaldavad täita kõiki põhikoolile püstitatud ülesandeid.

Illuka Kool on Illuka mõisas tegutsev mõisakool, mis on ehitatud 1888. aastal. Illuka Kooli (põhikooli astme) ehitamiseks pinnaks on 858 m², kasutuses olevaks suletud netopinnaks 2404 m² ning õppetööks köetav pindala 2000 m². Keskmiselt on Illuka Koolis köetavat põrandapinda 24 ruutmeetrit ühe õpilase kohta. Illuka Kool on Alutaguse valla väikseima õpilaste arvuga kool. Alates 2010/2011. õppeaastast töötavad ühendatud õppeasutusena Illuka Koolis lasteaia ja kooli osa. Põhikool ja lasteaed asuvad mõisakompleksi erinevates hoonetes, kuid neil on ühtne juhtimis- ja majandamisstruktuur. Illuka põhikoolis toimub õppetöö kahes eraldi mõisahoones.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et seoses väheneva elanike arvuga on Alutaguse valla üheks suurimaks väljakutseks lähiaastatel olemasoleva haridusvõrgu korrastamine, tulenevalt koolikohtade alataituvusest. Valla jaoks tähendab vähenev rahvaarv aga seda, et tulevikus väheneb vajadus koolieelsete lasteasutuste ja koolikohtade järele veelgi. Õpilaste arvu

dünaamikat võib pidada peamiseks kooli kestlikkuse näitajaks. Kvaliteetse haridusteenuse kättesaadavuse eelduseks võib pidada hästi juhitud ja toimivat haridusvõrku. Alutaguse vallas on oluline viia haridusvõrk vastavusse rahvastiku muutustega (sh haridusasutuste paiknemine, kooliastmed ja haridusasutuste juhtimise korraldus). Tulenevalt valla suurest territooriumist peab haridustaristu optimeerimisel kindlasti arvestama ka elanike igapäevaste logistiliste liikumissuundadega.

2.2.3. Strateegiline juhtimine Alutaguse vallas

Strateegiline juhtimine on laiahaardeline protsess, mis on seotud strateegilise juhtimise üldise käsitluse ja organisatsiooniteooriaga. Strateegiline juhtimine on ühinenud Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse jaoks oluline ülesanne, mis aitab kujundada efektiivsemat, tulemuslikumat ning kodanikukesksemat omavalitsuse üksust. Kohaliku omavalitsuse üksuse strateegiline juhtimine on tegevus, mis hõlmab arengukava, eelarvestrateegiat ja eelarve koostamist, millele on viidatud ka lk 13-14.

Alutaguse valla arengukava rakendatakse koostöös volikogu, vallavalitsuse, ettevõtjate ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Valla arengukava strateegiat rakendatakse tegevuskava alusel, kus on määratletud investeeringud ja tegevused. Arengukavas välja toodud tegevuste rahastamine toimub vastavalt eelarvestrateegias ja konkreetse aasta vallaelarves toodule. Tegevuskava täitmist mõõdetakse valgusfoori meetodil [87]:

- PUNANE – tegevust pole alustatud. Tegevuse suunal ei ole midagi toimunud, puuduvad konkreetset vastutajad, tähtajad ja ressursid jms.
- KOLLANE – tegevus on täitmisel (sh eraldi hinnang, kas plaanipäraselt või esineb kõrvalekaldeid).
- ROHELINE – tegevus on teostatud.

Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse üksuse peamiseks eesmärgiks on osutada kogukonnale teenuseid (sh haridusteenus), mida kohalik omavalitsus on oma kohustuseks võtnud. [87]

Kohaliku omavalitsuse haridusteenuste korraldamiseks ja juhtimiseks on koolidel ja koolieelsetel lasteasutustel arengukavad, mis on põhjalikku analüüsi ja tulevikuplaane sisaldav tähtsaim strateegiline dokument, millele on viidatud ka lk 13. Haridusvaldkonna

arengukavades määratakse koolieelsete lasteasutuste ja koolide arengu eesmärgid ja põhisuunad, et tagada asutuste tulemuslik toimimine ja jätkusuutlikkus. Haridusvaldkonna (koolide ja lasteasutuste) arengukavad on aluseks ka üldtööplaani koostamisel hariduseelarve valikutel.

Haridusvaldkonna arengukavade üks peamistest põhjustest strateegilise plaani väljatöötamiseks on luua ühtne arusaam ja eesmärk organisatsiooni tegevustele. Kõige selgem peegeldus sellest jagatud arusaamast on organisatsioonide missiooni ja visiooni sõnastuses, mida rõhutavad ka McInerney ja Barrows [31: 1–3] (millele on viidatud ka lk 18-19).

Alutaguse valla koolidele ja koolieelsetele lasteasutustele kehtivad kinnitatud arengukavad, välja arvatud Iisaku Gümnaasiumile ja Mäetaguse lasteaiale „Tõruke“. Töö autor analüüsis üldhariduskoolide kehtivaid arengukavasid ning võrdles neid Alutaguse valla arengukavaga.

Haridusasutuste arengukavades on valla eri piirkondade haridusasutuste visioonide sõnastamisel lähtutud Eesti haridusstrategiast ja nüüdisaegsest õpikäsitusest. Koolieelsetes lasteasutustes luuakse võimalus saavutada kooliküpsus koduvallas kodukoha kultuuri ja traditsioone hoidvates ja kandvates asutustes. Põhikooliõpilastele luuakse võimalus põhihariduse omandamiseks kodulähedastes koolides, kus on tänapäevane, kaasav õpi- ja arengukeskkond. Eesmärkide saavutamiseks panustatakse strateegilise ja avatud juhtimise arendamisse. [95-97]

Eduka juhtimisprotsessi eelduseks on kindlalt formuleeritud eesmärgid, mis defineeritakse läbi missiooni ja visiooni (sellele viitab ka töö autor lk 19). Missioon kirjeldab seda, kuidas ja mille nimel haridusasutus töötab, mida ta teeb ning tema põhilisi väärtushinnanguid. Alutaguse valla haridusasutused on parimad kohad kasvamiseks, arenemiseks ja õppimiseks, mis toetavad ennast juhtiva õppija igakülgset arengut. [95-97] Visiooni poole liikumiseks on arengukavas püstitatud strateegilised eesmärgid. Koolide ja koolieelsete lasteasutuste arengukavades on välja toodud konkreetsed ja selgelt sõnastatud strateegilised eesmärgid, mis parandavad nii õpilaste kui ka õpetajate heaolu ja tagaks uue valla kõikide piirkondade haridusvõrgu (sh õpikeskkond jms) tasakaalustatud arengu. Kui võrrelda haridusasutuste arengukavasid valla arengukavaga, siis siin ei ühti visioonid ega tegevusprogrammid. Alutaguse valla arengukavas on visioon sõnastatud küll üheselt ja

arusaadavalt ja visiooni poole liikumiseks on püstitatud neli strateegilist eesmärki, kuid eesmärkide saavutamiseks rakendatavast neljast tegevusprogrammist on vaid ühes käsitletud üldsõnaliselt haridusvaldkonda. Seetõttu võib väita, et Alutaguse valla haridusasutustel puudub vallapoolne visioon ning koolid ja koolieelsed lasteasutused lähtuvad oma tegevuses haridusasutuste arengukavadest. [87, 95- 97]

Strateegiliste eesmärkide saavutamiseks rakendatakse haridusvaldkonnas tegevusprogramme, mis on arengukavades kirjeldatud üldiste tegevustena. Arengukavas lihtsalt välja toodud tegevuste kogum ei loo organisatsiooni igapäevategevusse lisaväärtust, vaid pigem oleks vaja realistlikku tegevusplaani ja rahalist katet. [95- 97]

Tuginedes eelnevale, saab ka väita seda, et arengukavade koostajatel on erinevad lähenemisviisid, millest tulenevalt on väikese valla koolivõrgu tulevik ebaselge ja kooliti väga erinev. Prioriteedid on seotud suhteliselt pealiskaudselt ja väga üldiselt visiooni ja haridusasutuste väärtustega. Näiteks haridusvaldkonnas on välja toodud lähituleviku haridusvaldkonna väljakutsed, prioriteetsemad tegevused jms, kuid määratlemata on jäetud see, kuidas ja milliste tähtaegadega eesmarke ellu viiakse. Haridusvaldkonna prioriteedid on sõnastatud arengukavas pealiskaudselt ja nipsisõnaliselt (näiteks õppe kvaliteet, õppija ettevõtlikkus jms), seejuures käsitletud prioriteete ei saa pidada haridusasutuste arengu tegelikuks võtmeküsimuseks. [95- 97]

Alutaguse valla haridusasutuste arengukavades on strateegilist juhtimist käsitletud pealiskaudselt ja üldiselt. Siiski võib välja tuua valla kõigi haridusasutuste arengukavadest domineerima jäänud ühtsed tunnused, et haridussüsteemi strateegilise juhtimise eesmärkide realiseerimisel on oluline kompetentne, demokraatlik ja laiapõhjaline juhtimine, seejuures on kooli kõik töötajad kaasatud otsustusprotsessidesse ning osalevad arendustegevustes, mille olulisust rõhutab ka Steiss [17: 21-22] (sellele on viidatud ka lk 17).

Kohalik omavalitsus kui haldusterritoriaalne üksus vajab haridusasutuste arengukavades püstitatud eesmärkide täitmiseks ja igapäevaseks tegevuseks finantsvahendid. Kohalikud omavalitsuse üksused (sh Alutaguse vald) on oma suuruselt ja võimekuselt erinevad, kuid olenemata sellest peavad kõik omavalitsused seadusest tulenevalt kõikjal Eestis pakkuma elanikele ühesuguseid haridusteenuseid ja täitma ühesuguseid ülesandeid (sellele on viidatud ka lk 11-12).

Alutaguse valla eelarvestrateegia aastateks 2019–2023 annab kompleksse ülevaate valla finantsseisundist ja võimalustest, sh põhitegevuse tuludest ja kuludest, investeerimissuutlikkusest ning likviidsusest. Alutaguse valla eelarvestrateegia on koostatud suhteliselt pealiskaudselt, mis annab võimaluse hinnata kohaliku omavalitsuse haridusasutuste investeringuid, eelarvemahtu nii tulude kui kulude lõikes vaid üldiselt. Näiteks ei ole investeerimistegevust piisavalt selgitatud, mistõttu ei ole magistr töö autori hinnangul need andmed piisavad, hindamaks haridusvaldkonna investeerimistegevust. [98]

Kohaliku omavalitsuse eelarvestrateegia on aluseks iga-aastase eelarve koostamisele. Seejuures on oluline, et vallavalitsus peab oma töös kinni pidama eelarves toodud tingimustest (sellel on viidatud ka lk 13). Alutaguse valla eelarve on vahend eesmärkide saavutamiseks, mille abil on võimalik juhtida kohalikus omavalitsuses kulgevaid protsesse, mis viiakse ellu teatud kindla ajaperioodi jooksul. Samas tuleb ka tõdeda, et Alutaguse valla eelarved on koostatud pealiskaudselt ja üldsõnaliselt, st eelarve tulud ja kulud ei ole sisu poolest piisavalt informatiivsed ja üheselt mõistetavad. Eelnev annab kinnitust asjaolule, et eelarve ei ole eesmärk, vaid vahend eesmärkide saavutamiseks (tegevuskava), kus peaks olema majanduslikku keskkonda puudutav detailne info, mis annab eelarve lugejale (sh kogukonna elanikele) selge ülevaate. Napisõnalised eelarved ei mõju usaldusväärsena ega anna avalikkusele vajalikku infot. [85, 103]

Analüüsid Alutaguse valla eelarveid ja eelarve täitmisi, selgub, et aastatel 2018 ja 2019 oli eelarves planeeritud tulude laekumiseks vastavalt 12,2 miljonit eurot ja 11,3 miljonit eurot. Tegelikult laekus tulusid aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 12,7 miljonit eurot ja 11,9 miljonit eurot, mis on planeeritust 4% ja 5% enam. Aastatel 2018 ja 2019 oli eelarves planeeritud põhitegevuse kuludeks vastavalt 10,7 miljonit eurot ja 11,1 miljonit eurot. Tegelikult tehti kulutusi vastavalt 8,6 miljoni euro ja 9,3 miljoni euro ulatuses, mis oli planeeritust 20% ja 16% vähem. Haridusvaldkonna põhitegevuse kuludeks oli planeeritud 2018. aastal 4,9 miljonit eurot, kuid tegelikult tehti kulutusi 4,4 miljoni euro ulatuses, mis oli planeeritust ca 10% vähem. Haridusvaldkonna põhitegevuse kulud moodustasid 2019. aastal kogu eelarve põhitegevuse kuludest ca 52% ehk 5,2 miljonit eurot. [85, 99]

Võrdluseks toob töö autor Alutaguse naabervalla Mustvee valla 2018. aasta eelarve ja eelarve täitmise kohta. Mustvee vald on 5580 elanikuga omavalitsusüksus, kus on 1 linn, 2 alevikku, 56 küla. 2018. aastal (seisuga 12.09.2018) õppis valla viies koolis kokku 471 õpilast (Alutaguse vallas 379 õpilast) ja 164 last (Alutaguse vallas 170 last) viies

koolieelses lasteasutuses. Mustvee vallas oli 2018. aastaks planeeritud eelarve tulude laekumine kokku 7,8 miljonit eurot (nii palju ka laekus), mis on *ca* 50% vähem kui Alutaguse vallas. Aastal 2018 oli eelarves planeeritud põhitegevuse kuludeks 7,7 miljonit eurot, kuid tegelikult tehti kulutusi 7,0 miljoni euro ulatuses, mis on *ca* 20% vähem kui Alutaguse vallas. Haridusvaldkonna põhitegevuse kuludeks oli planeeritud 2018. aastal 4,1 miljonit eurot, kuid tegelikult tehti kulutusi 3,6 miljoni euro ulatuses, mis on *ca* 20% vähem kui Alutaguse vallas. Haridusvaldkonna põhitegevuse kulud moodustasid 2018. aastal kogu eelarve põhitegevuse kuludest *ca* 55%, mis on 3% enam kui Alutaguse vallas. [104]

Tuginedes eelnevale saab väita, et Alutaguse vallas on haridusvaldkonnale tehtavad kulud üldharidusvõrgule (sh õpilase kohta kokku, haridusasutuse kohta kokku jms) kõrged ja oluliselt suuremad kui Mustvee vallas.

Alutaguse valla eelarve on tundlik väliskeskkonnast tulenevatele muutustele, sest suur osa tuludest tuleb muudest tegevustuludest (maardlate kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutustasu), mis moodustasid aastal 2018 ja 2019 vastavalt 48% ja 43% kogu valla eelarve põhitegevuse tuludest [85, 99]. Seega põlevkivisektori tööstuste tuleviku käekäigust sõltub suurel määral Alutaguse valla majandusareng ning majanduslik ja sotsiaalne heaolu.

Omavalitsusüksuse edukaks juhtimiseks peavad olema määratletud selged eesmärgid, strateegiad, tegevusplaanid, ülesanded jms, mis toetaksid soovitud tulemi saavutamist. Juhtimine koosneb erinevatest protsessidest, moodustades kokku ühtse terviku. Sellest tulenevalt peab organisatsiooni juht omama ülevaadet organisatsioonis toimuvast igal tasandil ning seejuures ei tohiks ka unustada väliskeskkonnast tulenevaid mõjutegureid, mille olulisust rõhutavad ka McInerney ja Barrows [31: 1–3] (sellele on viidatud ka lk 18-19).

Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimist mõjutavad mitmed tegurid, seejuures saab väita, et tegurid on ajas muutuvad. Tõhusaks strateegiliseks juhtimiseks on Alutaguse valla omavalitsusüksuses seaduse raames määratud kindlad juhtimisstruktuurid, mida kohandatakse vastavalt kohalikele oludele.

Haridusvaldkonna ümberkorraldamise oluliseks teguriks on oskuslik koostöö vallajuhtide ja kogukonna vahel, mida rõhutab ka Steiss [25: 21-22] (sellele on viidatud ka lk 17). Haridusvõrgu korrastamise liikumapanevaks jõuks on 2017. aastal Eestis läbi viidud haldusreform, mille tulemusena on uutel ühinenud omavalitsusüksustel kergem otsuseid langetada, sest liitunud piirkondade koolidel on nüüd üks omanik.

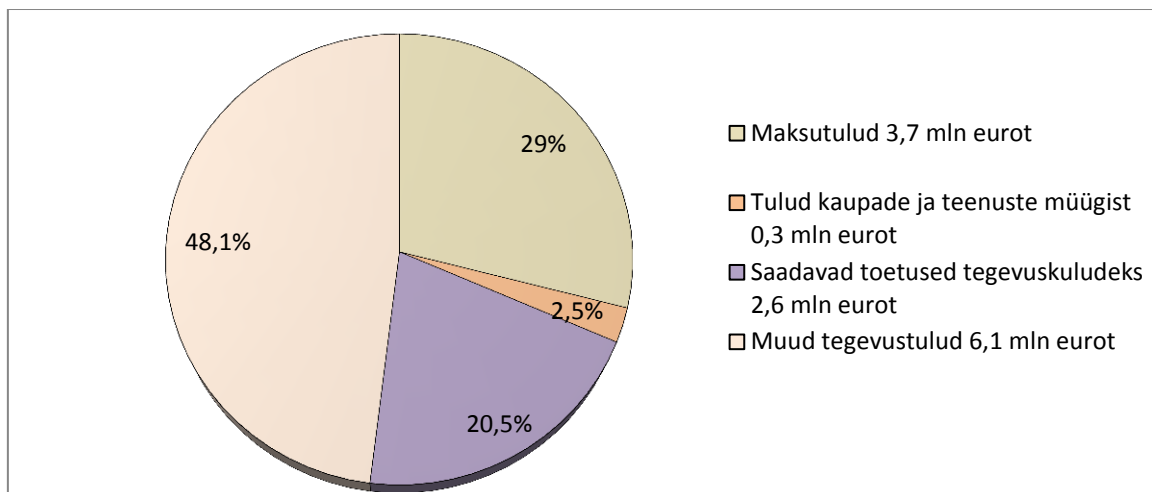
2.2.4. Alutaguse valla üldharidusvõrgu finantsmajanduslik olukord

Alutaguse valla 2018. aasta eelarve põhitegevuse tulud olid kokku 12 739 763 eurot ja põhitegevuse kulud 8 618 608 eurot. Eelarve põhitegevuse tulud 2019. aastal olid 11 987 374 eurot ja põhitegevuse kulud 9 316 251 eurot. Põhitegevuse tulud kokku elaniku kohta olid 2018. ja 2019. aastal vastavalt 2585 eurot ja 2491 eurot, vähenedes ca 4% vaadeldaval perioodil. Põhitegevuse kulud elaniku kohta olid 2018. ja 2019. eelarveaastal vastavalt 1747 eurot ja 1936 eurot, olles kasvanud ca 11% vaadeldaval perioodil. [85, 99]

Valla peamisteks tuludeks on maksutulud (sh tulumaks füüsilise isiku tulult, maamaks, parkimistasu), saadavad toetused (sh sihtfinantseerimine tegevuskuludeks, kohaliku omavalitsuse toetusfond ja kohaliku omavalitsuse tasandusfond), tulud kaupade ja teenuste müügist (sh valla hallatavate haridusasutuste omatulust, teistelt omavalitsustelt laekuvast õppekoha tegevuskulust, kui nende õpilased käivad Alutaguse valla haridusasutustes) ja muud tegevustulud, sh laekumised kaevandamisõiguse tasudest (maardlate kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutustasu) [85, 99]. Maksutulud sõltuvad maksustatavast brutotulust, maksumaksjate arvust ja kohalikele omavalitsustele ülekantava tulumaksu määrast, mis on ajas muutuv [100: § 5 lg 1]. Põhitegevuse tuludest suurima osakaaluga on muud tegevustulud, mis moodustasid aastael 2018 ja 2019 vastavalt 48,1% ja 42,5% kogu põhitegevuse tuludest [85, 99].

2018. aastal moodustasid eelarve põhitegevuse tuludest 26,9% maksutulud, 2,5% tulu kaupade ja teenuste müügist, 20,5% saadavad toetused tegevuskuludeks ja 48,1% muud tulud (Joonis 10). Muude tulude osas moodustab 78,4% kaevandamisõiguse tasu ja 21,6% vee erikasutustasu tuludest. Saadavad toetused tegevuskuludeks olid 2018. aastal kokku 2 608 614 eurot (eelarve täitmine), seejuures riigieelarvest eraldati kohalikele omavalitsustele ette nähtud toetusteks läbi tasandusfondi 605 122 eurot ja läbi toetusfondi

175 573 eurot. 2018. aasta riigieelarvest saadavatest toetustest eraldati vahendid üldhariduskoolidele ja koolieelsetele lasteasutustele järgmisteks tegevusteks: üldhariduskulude katmiseks 1 133 573 eurot, koolitoidu kulude katteks 60 375 eurot ja koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetuseks 55 637 eurot. [85, 99]



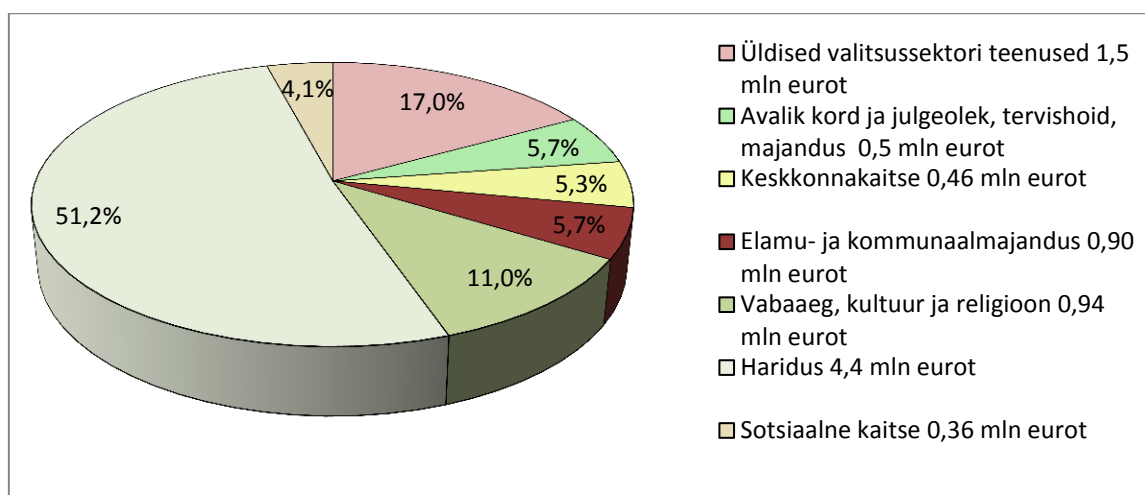
Joonis 10. Alutaguse valla põhitegevuse tulud 2018. eelarveaastal [85]. Autori koostatud.

2019. aastal moodustasid eelarve põhitegevuse tuludest 33,4% maksutulud, 3,1% tulu kaupade ja teenuste müügist, 20,9% saadavad toetused tegevuskuludeks ja 42,6% muud tulud (Joonis 11). Maardlate kaevandamisõiguse tasu moodustab 76% muudest tuludest, olles kahanenud ca 20% võrreldes eelmise eelarveaastaga. 2019. eelarveaasta maksutulud on suurenenud ca 8% ja tulu kaupade teenuste müügist ca 20% võrreldes 2018. aastaga. Saadavad toetused tegevuskuludeks olid 2019. eelarveaastal kokku 2 504 587 eurot, seejuures riigieelarvest eraldatud toetused tasandusfondist 525 067 eurot ja toetusfondist 1 858 873 eurot. Tegevuskulude katteks eraldati vahendeid üldhariduskoolide kulude ja koolieelsete lasteasutuste kulude katmiseks järgmiselt: 1 313 015 eurot, millest üldhariduskulude katmiseks 1 249 665 eurot, koolitoidu kulude katteks 63 350 eurot ja koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetuseks 58 755 eurot. [85, 99, 103]

2019. aastal oli Eesti riigieelarvest kohalike omavalitsuse üksuste eelarvetesse suunatud toetuste (läbi tasandusfondi ja toetusfondi) maht kokku 546 mln eurot (sellele on viidatud ka lk 29-30), millest veidi alla 0,5% (2,38 mln eurot) eraldati Alutaguse valla kohalikule omavalitsusele [85]. Kohaliku omavalitsuse eelarve toetusfondi kaudu eraldati 2019. aastal Eesti riigieelarvest üldhariduskoolide pidamiseks 342 mln eurot toetust (sellele on viidatud ka lk 29-30), millest vaid ca 0,55 % (1,85 mln eurot) eraldati Alutaguse valla kohalikule

omavalitsusele [85]. Riigieelarvest eraldatud toetus- ja tasandusfondi toetused suurenesid 2019. aastal ca 1% võrreldes 2018. eelarveaastaga.

Põhitegevuse kuludest valdkondade lõikes on Alutaguse valla omavalitsustes suurima osakaaluga hariduse valdkonnale tehtavad kulud. 2018. aastal oli hariduse valdkonna kulude osakaal põhitegevuse kuludest ca 51% (Joonis 11).



Joonis 11. Alutaguse valla põhitegevuse kulud 2018. eelarveaastal [85]. Autori koostatud.

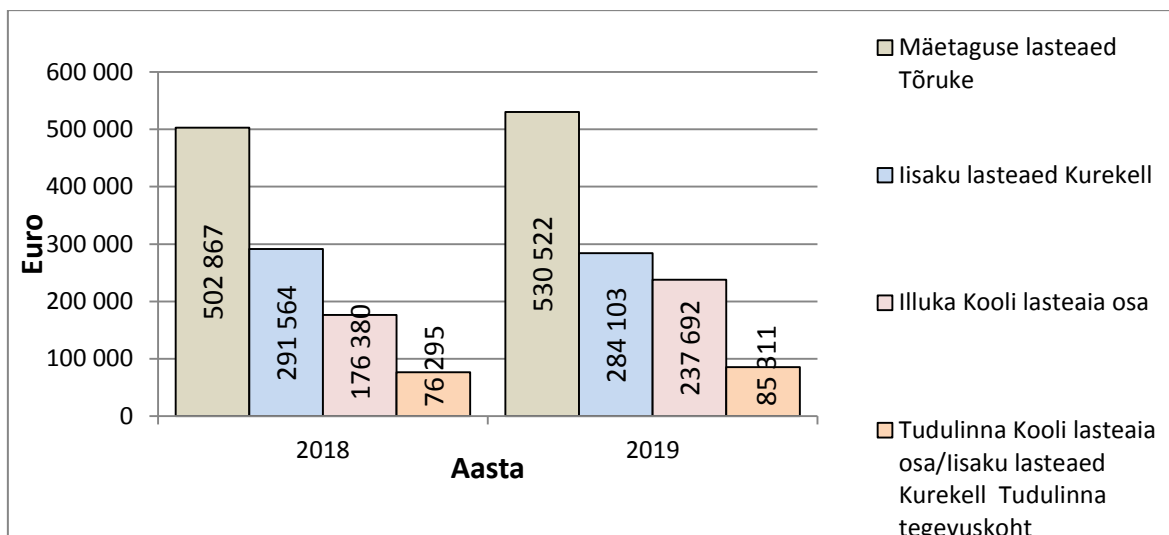
2019. aastaks on valla haridusvaldkonna kulud suurenenud ca 10%, moodustades Alutaguse valla kogu eelarve põhitegevuse kuludest ca 52%. Alutaguse vallas on kahtlemata üheks prioriteetseks valdkonnaks haridus, millest annab muuhulgas tunnistust hariduskulude suur osatähtsus eelarvekulude kogumahust.

Haridusvaldkonna põhitegevuse kulud sisaldavad ka noorte huvihariduse ja huvitegevuse kulusid (viimast käesoleva magistritöö raames ei käsitleta). Haridusvaldkonna põhitegevuse kulud jaotuvad: antavateks toetusteks, tegevuskuludeks ja muudeks kuludeks. Tegevuskulud omakorda jagunevad personalikuludeks (töjõukulud) ja majandamiskuludeks. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide tegevuskulude (kulukomponentide lõikes kontod: 50 ja 55) juures on siinses töös vaatluse all personali- ja majandamiskulud (otsekulud ja kaudsed kulud), sh hariduse abiteenuse (koolitoit, õpilaskodu ja koolitransport) kulud aastatel 2018 ja 2019. Kulukomponentide lõikes kontode 40; 41; 4500, 452, 60 ja 61 andmed jäid töö autorile kättesaamatuks, seega ei käsitleta neid kulukomponente käesolevas magistritöös. Kuna nende kulukomponentide osatähtsus on väike kogu haridusvõrgu põhitegevusekuludega võrreldes, ei muuda ega mõjuta nende kulude mittekäsitlemine oluliselt analüüsi tulemit. Näiteks

haridusvaldkonnale antavate tegevuskulude toetuste (kulukomponentide lõikes kontod: 40, 41, 4500, 452) osatähtsus kogu haridusvaldkonna kuludest aastatel 2018 ja 2019 on mõlemal aastal *ca* 2%. [85]

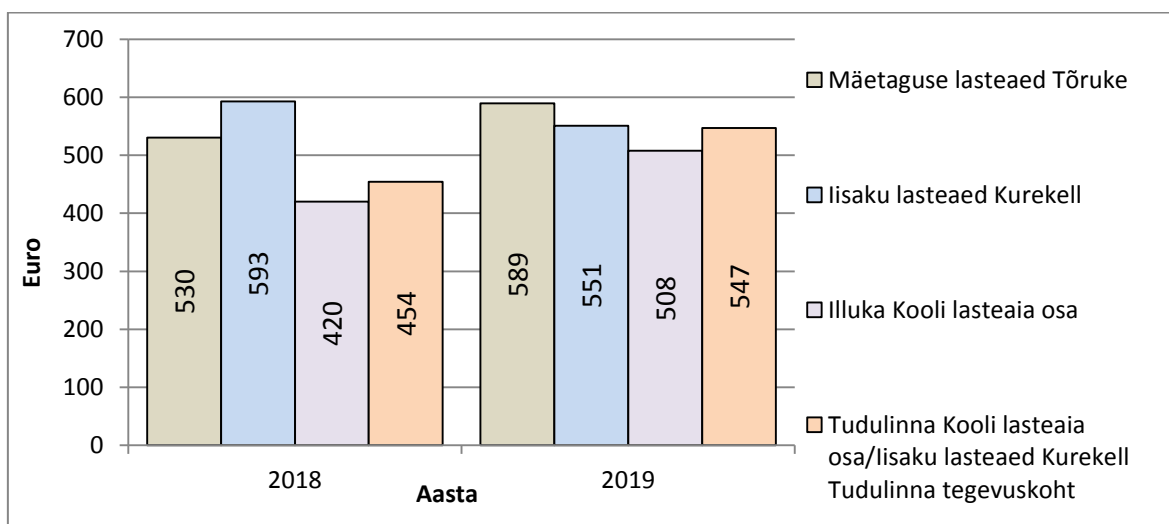
Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide haridusvaldkonna tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud, sh kohamaksud teistele omavalitsusüksustele) kokku olid aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 4,0 mln ja 4,35 mln eurot, olles suurenenud vaadeldaval perioodil *ca* 8%. Aastatel 2018 ja 2019 moodustasid koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud mõlemal aastal kokku *ca* 30% Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide tegevuskuludest (majandamise- ja personalikulud), suurenedes *ca* 7% aastaks 2019. Üldhariduse, sh gümnaasiumiastme tegevuskulud kokku moodustasid *ca* 70 % kogukuludest aastatel 2018 ja 2019, suurenedes vaadeldaval perioodil *ca* 8%. [85, 99]

Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) asutuste lõikes aastatel 2018 ja 2019 on välja toodud detailsemalt lisas 5. Joonisel 12 on välja toodud Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) asutuste lõikes aastatel 2018 ja 2019. Nagu jooniselt nähtub, olid kõige suuremad tegevuskulud Mäetaguse lasteaia „Tõruke“, moodustades koolieelsete lasteasutuste tegevuskulude kogukuludest mõlemal aastal *ca* 42%. Kõige väiksemad olid tegevuskulud Iisaku lasteaia Kurekell Tudulinna tegevuskohas (endine nimi Tudulinna Kooli lasteaiaosa), moodustades mõlemal aastal *ca* 6,5% koolieelsete lasteasutuste kõikidest tegevuskuludest. Kõige enam on vaadeldaval perioodil suurenenud Illuka Kooli lasteaiaosa tegevuskulud (*ca* 35%), moodustades 2019. aastal *ca* 20% koolieelsete lasteasutuste tegevuskuludest. Illuka kooli lasteaiaosa suurt tegevuskulude tõusu vaadeldaval perioodil saab põhjendada sellega, et varasematel aastatel (kuni kaasa arvatud 2018. aastani) on lasteaia osas tegevuskulude majandamiskulud suures osas kajastatud alus- ja põhihariduse kaudsete kulude (kaudsed kulud) osas (Illuka lasteaed-põhikooli üldkulud). Illuka lasteaed-põhikooli üldkulud esitati töö autorile omavalitsuse poolt koondina ning eri astmeid (lasteaeda ja kooli) ei ole võimalik eristada. Seetõttu ei ole Iisaku lasteaia Kurekell ja Iisaku Kooli andmed 2018. aasta kohta võrreldavad.



Joonis 12. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) kokku 2018–2019. aastal [85]. Autori koostatud.

Joonisel 13 on välja toodud Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud lapse kohta kuus. Jooniselt nähtub, et kõige suuremad tegevuskulud õpilase kohta olid 2018. aastal lisaku lasteaia Kurekell ning kõige madalamad Illuka Kooli lasteaia osas (ca 1,4 korda madalamad kui Illuka Kooli lasteaia osas). 2019. aastal jäid koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud lapse kohta 508–589 euro vahel.



Joonis 13. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud kokku lapse kohta kuus asutuste lõikes 2018–2019. aastal [85]. Autori koostatud.

Nagu jooniselt 13 nähtub, on tegevuskulude summad kahe perioodi võrdluses kasvanud kõigis asutustes, v.a lisaku lasteaia Illuka Kooli lasteaia kulude suurt kasvu saab põhjendada sellega, et alates 2019. aastast arvestati majandamiskulude osas eraldi

arvepidamist kooli ja lasteaia osa kohta. [85] Otse kuluobjekti kuludena liigitati vaadeldaval perioodil vaid õpetajate tööjõukulud.

Lasteaia osalustasu (lapsevanemate poolt makstav kohatasu) aastatel 2018 ja 2019 oli 25 eurot kuus ühe lasteaia käiva lapse kohta ning teisele ja igale järgmisele lapsele on osalustasusuurus 10 eurot kuus ühe lapse kohta, juhul kui vanemate ja laste elukohad Eesti rahvastikuregistri andmetel on Alutaguse vallas. Vanema kaetav osa tegevuskuludest oli 2019. aastal keskmiselt 5% ja 2018. aastal keskmiselt 4% kogu koolieelsete lasteasutuste tegevuskuludest. [85]

Aastatel 2018 ja 2019 moodustasid Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskuludest (sh lasteaia kohamaksud teistele omavalitsusüksustele) suurema osa personalikulud: keskmiselt oli nende osakaal kogu koolieelsete lasteasutuste tegevuskuludest *ca* 70% mõlemal aastal. Oluliselt väiksema osa moodustasid haridusvaldkonna lasteasutuste tegevuskuludest majandamiskulud, mille osakaal oli *ca* 30% koolieelsete lasteasutuste kogukuludest (detailsemalt lisas 5).

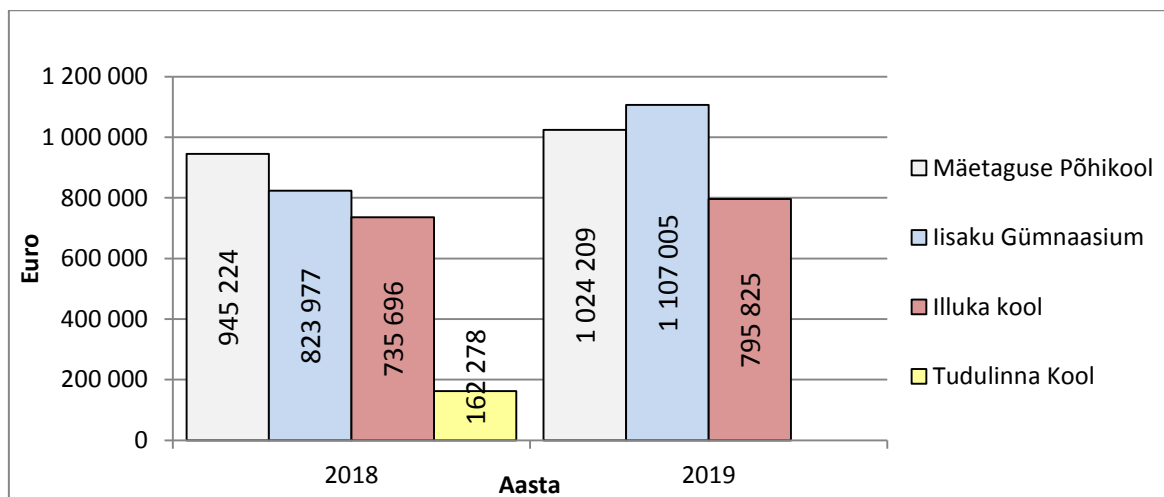
Lasteaia kohamaksud teistele omavalitsusüksustele olid kokku aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 147 572 ja 142 173 eurot, moodustades *ca* 13% koolieelsete lasteasutuste haridusvaldkonna tegevuskuludest (vähenedes vaadeldaval perioodil 3,7%). Aastatel 2018 ja 2019 oli koolieelse lasteasutuse kohamaksud teistele omavalitsusüksustele vastavalt 3684 eurot ja 3842 eurot keskmiselt lapse kohta aastas kokku. [85]

Koolieelsete lasteasutuste majandamiskuludest on kõige suurem kuluartikkel aastatel 2018 ja 2019 õppevahendid ja koolituskulud (*ca* 51%), sh teistele omavalitsusüksustele makstavad kohamaksud ning sellele järgnesid hoonete ja ruumide majandamiskulud (*ca* 25%) (elekter, küte, vesi, kanalisatsioon jms). [85]

Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) asutuste lõikes aastatel 2018 ja 2019 on välja toodud detailsemalt lisas 6, kust nähtub, et üldhariduskoolide tegevuskulud on kasvanud vaatlusalusel perioodil kokku võrdluses *ca* 10%. Üldhariduskoolide suurimaks tegevuskulu allikaks on personalikulu, mis moodustab üldhariduskoolide hariduse tegevuskuludest *ca* 70% (perioodil 2018–2019) ning millele järgnevad majandamiskulud *ca* 30%. Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud sisaldavad ka kohamakseid teistele omavalitsusüksustele, mis olid aastatel 2018 ja 2019

vastavalt 152 335 ja 138 303 eurot (vähenedes vaadeldaval perioodil 9%) ning moodustades ca 5 % üldhariduskoolide haridusvaldkonna tegevuskuludest.

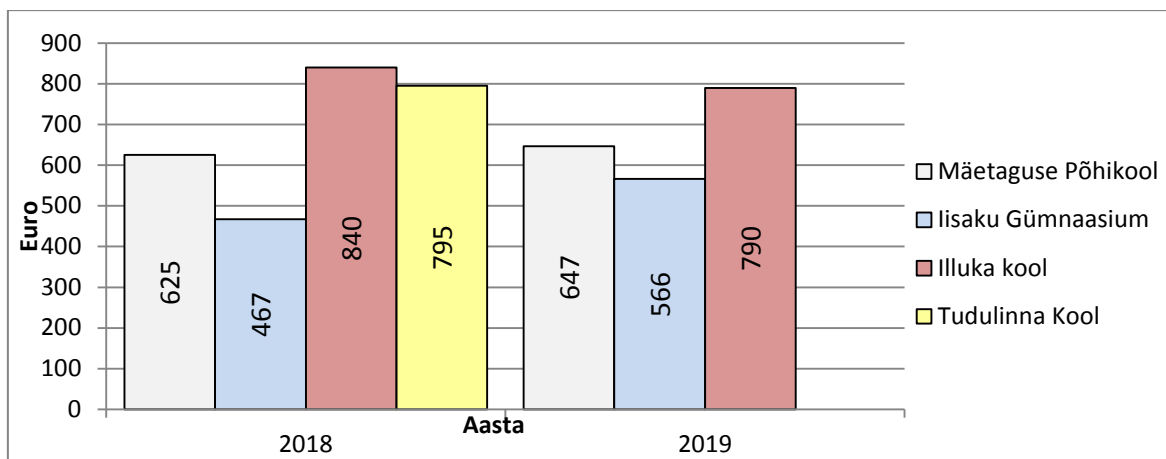
Joonisel 14 on välja toodud Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) asutuste lõikes aastatel 2018 ja 2019.



Joonis 14. Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud (majandamis- ja personalikulud) kokku 2018–2019 aastal [85]. Autori koostatud.

Jooniselt 14 nähtub, et vaadeldaval perioodil olid kõige suuremad tegevuskulud Mäetaguse Põhikoolis ja Iisaku Gümnaasiumis, moodustades kokku üldhariduskoolide tegevuskulude kogukuludest mõlemal aastal ca 71%. Kõige väiksemad olid tegevuskulud 2018. aastal Tudulinna Koolis, moodustades ca 6% üldhariduskoolide tegevuskuludest. Kõige enam on kasvanud Iisaku Gümnaasiumi tegevuskulud (ca 34%) aastaks 2019. Illuka Kooli tegevuskulud on kasvanud vaadeldaval perioodil 8% .

Joonisel 15 on välja toodud Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud õpilase kohta kuus keskmiselt. Jooniselt nähtub, et kõige suuremad tegevuskulud õpilase kohta olid 2018. aastal Illuka Koolis ning kõige madalamad Iisaku Gümnaasiumis (ca 1,8 korda). Tegevuskulude suurus õpilase kohta on Alutaguse vallas koolide lõikes ootuspäraselt väga erinev. 2019. aastal jäid üldhariduskoolide tegevuskulud õpilase kohta 566–790 euro vahemikku. Nagu jooniselt nähtub, on tegevuskulude summad kahe perioodi võrdluses kasvanud kõigis asutustes, v.a Illuka koolis, kus kulud on vähenenud 6% õpilase kohta kuus. Kõige enam on tegevuskulud õpilase kohta suurenenud Iisaku Gümnaasiumis (21%) ja Mäetaguse Põhikoolis (3%).



Joonis 15. Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud kokku lapse kohta kuus asutuste lõikes 2018.–2019. aastal [85]. Autori koostatud.

Lisa 6 tabelis on näidatud perioodil 2018–2019 Alutaguse valla kohalikule omavalitsuse üksusele jagatud üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus hariduskuludeks ja haridustoetus ühe õpilase kohta kalendrikuus keskmiselt kokku. Tulenevalt sellest, et töö autorile esitati toetusfondi andmed koondina (riigieelarvest finantseerimise maht oli teada tervikuna, mitte koolide lõikes), ei ole andmetest võimalik eristada saadavate toetuste andmeid koolide lõikes eraldi. Sellest tulenevalt, et andmed ei olnud võrreldaval alusel kättesaadavad, pole riigieelarvest eraldatud toetusfondi toetused koolide kohta välja toodud, vaid on esitatud koondatud kujul omavalitsusüksuse kohta keskmiselt kokku aastate lõikes.

Riigieelarvest läbi toetusfondi eraldatud üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus Alutaguse valla omavalitsusüksusele aastatel 2018 ja 2019 oli kokku vastavalt 1 193 948 ja 1 313 015 eurot, kasvades vaadeldaval perioodil *ca* 10%. Haridustoetus õpilase kohta suurenes *ca* 5% aastaks 2019. 2018. aastal oli haridustoetus keskmiselt õpilase kohta kalendrikuus Alutaguse valla omavalitsusüksuses keskmiselt kokku 274 eurot ja 2019. aastal oli toetus 289 eurot. Alutaguse valla tegevuskulud õpilase kohta kuus on keskmiselt kokku aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 408 ja 379 eurot, kui arvestada riigieelarvest eraldatavat toetusfondi toetust omavalitsusüksuse üldhariduskoolide pidamiseks. [85, 99]

Alutaguse valla üldhariduskoolide koolihoonete majandamiskulud olid 2019. aastaks kavandatud 822 940 euron, millest *ca* 38% on hoonete ja ruumide korrashoiu kulu ning 28% õppevahendite ja koolituskulud (sh teistele omavalitsustele makstavad kohamaksud). Perioodil 2018–2019 on üldhariduskoolide majandamiskulud suurenenud kokku 3%,

seejuures enim on suurenenud sellel perioodil kulutused elektrile (8%), küttele ja soojusenergiaküttele (6 %). [85]

Lisa 4 tabelis on välja toodud Alutaguse valla üldhariduskoolide (põhikooliaste ja gümnaasiumiaste) hoonete andmed kooliti. Koolihoonete analüüsis võeti aluseks Alutaguse vallavalitsusest saadud andmed koolihoonete lõikes, kus oli välja toodud hoone ehitisalune pind, suletud netopind, sporditaristu pindala, köetav pindala, õpilaste arv, vakantsete koolikohtade arv jms. Parema võrdluse saamiseks jagati koolihoonete majandamiskulud õppetööks köetava pindalaga ja õpilaste arvuga jms.

Kui võrrelda koolihoonetele tehtavaid majandamiskulusid, siis nähtub, et tulemused on kooliti väga erinevad. Näiteks Illuka Kooli (mõisakooli hoone) majandamiskulud õppetööks köetavale m²-le 2018. aastal (euro/m²) on kõige suuremad, olles 135 eurot/m² kohta (ca 3,5 korda), samas kui Iisaku Gümnaasiumis on kulu 38 eurot/m² kohta. 2019. aastal on hoone majandamiskulud köetavale m²-le Iisaku Gümnaasiumis ja Mäetaguse Põhikoolis mõnevõrra suurenenud, kuid Illuka Põhikooli osas ca 16% vähenenud. 2019. aastal olid Iisaku Gümnaasiumis ja Mäetaguse Põhikooli hoone majandamiskulud õppetööks köetava pinna kohta ca 52 eurot/m² kohta, samas kui Illuka Põhikoolis olid kulud 113 eurot/m² kohta. Ka hoone majandamiskulud õpilase kohta näitavad, et kõige kõrgemad on kulud Illuka Koolis. Aastatel 2018 ja 2019 on Illuka kooli majandamiskulud õpilase kohta vastavalt 3693 ja 2682 eurot aastas. 2019. aastal on hoone majandamiskulud õpilase kohta Iisaku Gümnaasiumis ja Mäetaguse Põhikoolis mõnevõrra suurenenud, kuid seevastu Illuka Koolis ca 27% vähenenud. 2019. aastal jäid Iisaku Gümnaasiumis ja Mäetaguse Põhikooli hoone majandamiskulud õpilase kohta aastas vahemikku 2003–2044 eurot. Tulenevalt sellest, et kõikides valla koolides on nii põhikooli- kui ka gümnaasiumiastme klassides osaline alatäituvus, kus on täidetud veidi rohkem kui pooled õppekohad, on ka majandamiskulud õpilase kohta kõrged. (Lisa 4)

2018/2019. õppeaasta algusega avas Iisaku Gümnaasiumi õpilaskodu taas oma ukseid, milleks andis põhjuse alustatud koostöö Reinart Halliku Korvpallikooliga. Õpilaskodu tegevuskulud olid aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 152 354 eurot ja 138 302 eurot. Aastatel 2018 ja 2019 kasutas õpilaskodu teenust vastavalt kümme ja kolmteist õpilast. Õpilaskodu tegevuskulud õpilase kohta aastas olid aastatel 2018 ja 2019 vastavalt 15 235 ja 10 638 eurot, olles vähenenud vaadeldaval perioodil 30% õpilase kohta. [85]

Alutaguse valla haridusvõrgu finantsmajandusliku analüüsi käigus tuli tõdeda, et magistratitöö autorile kasutada antud andmestik ei võimaldanud andmeid agregeerida sellisele kujule, et oleks olnud võimalus võrrelda ühtsetelt alustelt nii koolieelsete lasteasutuste kui üldhariduskoolide (näiteks gümnaasiumiastme) kulutusi. Põhitegevuse kuludest valdkondade lõikes on Alutaguse valla kohalikus omavalitsustes suurima osakaaluga hariduse valdkonna kulud, moodustades *ca* 50% kogu eelarve põhitegevuse kuludest.

Lähtudes eeltoodust saab väita, et Alutaguse valla haridusvõrgule tehtavad kulud on kõrged ja jaotunud ebaühtlaselt. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide haridusvaldkonna tegevuskuludest moodustavad *ca* 70% üldhariduskoolide kulud ja *ca* 30% koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud, millest omakorda *ca* 70% kulub personalikuludeks ja 30% majandamiskuludeks. Tulenevalt õpilaste arvu vähesusest kulub Alutaguse vallas haridusvaldkonna majandamise kuludest suur osa alatäituvusega koolide ja koolieelsete lasteasutuste ülalpidamiseks. Väga suure osa majandamiskuludest moodustavad hoonete ja ruumide majandamiskulud (sh elekter, küte, vesi, kanalisatsioon jms), seega kulude vähendamiseks on oluline üldharidusvõrgu kasutuses oleva taristu vähendamine (st viia vastavusse õpilaste arvuga). Tänapäevase haridusvõrgu säilimisel Alutaguse vallas on peamiseks võtmeküsimuseks olemasolevate koolieelsete lasteasutuste ja koolihoonete vastavusse viimine haridusvõrgu tegelike vajadustega.

2.3.Koolijuhtide ja vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla koolivõrgu osas

Alutaguse valla vallavanema ning kolme koolijuhi hinnangute ja hoiakute saamiseks omavalitsusüksuse üldhariduskoolide ümberkorraldamise võimaluste väljaselgitamise kohta on läbi viidud individuaalintervjuud.

Küsimusele, milline on hea ja kestlik kool, võib iseenesest vastata erinevatest vaatenurkadest lähtuvalt. Hea ja kestliku kooli üle arutlenud vallajuht ja koolijuhid leidsid sarnaselt, et hea kooli eesmärgiks on loovus, õpilaste oskuse toetamine ning mitmekesine ja toetav keskkond (sh motiveeritud õppijaid, motiveeritud ja kvalifitseeritud personal, materiaalne heaolu jms).

„ ...Hea kool peab olema turvaline, arendav ja huvitav, kuid samal ajal andma ka vabaduse ja toetama õpilase loovuse arendamist...“

Intervjuueritavad olid üksmeelel, et koolide õpilaste arvu dünaamika on peamine kooli kestlikkuse näitaja.

„ ...Ma arvan, et kooli kestlikkusest saame rääkida siis, kui koolis on ennekõike lapsed. Eelkõige peavad olema õpilased, vähemalt viis õpilast igas klassis, sest kooli mõte on ka see, et lapsed lisaks teadmiste omandamistele õpivad sotsialiseeruma ja omavahel suhtlema...“

Alutaguse valla elanikkond on tervikuna olnud viimasel kümnendil kahanev ja vananev, mis omakorda mõjutab olulisel määral valla haridusvaldkonna tulevikku pikas perspektiivis. Kahanev ja vananev elanikkond tähendab Alutaguse valla jaoks seda, et tulevikus võib veelgi väheneda vajadus koolieelsete lasteasutuste ja koolikohtade järele, millest tulenevalt on tulevikuvaade vallas üpris negatiivne, mis toodi välja ka intervjuudes.

„ ...Peamiseks tuleviku arenguid mõjutavaks probleemiks on rahvastiku vähenemine ja vananemine, mis väljendub laste arvu vähenemises nii madala sündimuse kui ka noorte piirkonnast lahkumise tõttu. Lähtudes rahvastiku dünaamikast on valla koolide tulevikuvaade olukord üpris negatiivne...“

Intervjuudest ei selgunud ühtseid kindlaid hoiakuid valla koolide tulevikuprognoside seisukohalt nii demograafilisest vaatenurgast kui ka koolipidaja kulutuste seisukohalt, et mis on siis ühe või teise kooli puhul tulevikuvaade. Siiski võib välja tuua intervjuudes domineerima jäänud hoiakuid ja hinnanguid, mida võib seostada pigem poliitiliste otsustega.

„ ...Valla koolide perspektiivi tulevikuprognoside seisukohalt on raske prognoosida, kuna valdade ühinemislepingus oli kokku lepitud, et uue, liitunud Alutaguse valla haridusvõrgus olevad kõik koolid ja lasteaiad jäävad alles, kuid Tudulinna Kool otsustati sellegipoolest sulgeda. Pigem on need omavalitsuse poolt jällegi poliitilised otsused...“

Tuginedes magistritöös läbi viidud uurimusele, saab öelda, et Alutaguse valla tänane koolivõrk on kohaliku elanikkonna vajadustele ilmselgelt suureks jäänud. Alutaguse valla haridusvõrk on üles ehitatud aegadele, kui piirkonnas oli sündimus oluliselt suurem ja väljaränne väike. Vallajuhi ja koolijuhtide arvates on suurimaks takistuseks Alutaguse valla koolivõrgu korrastamisel kogukonna ja volikogu saadikute vastuolu, sest kogukonnal pole üksmeelt, milline võiks nende valla haridusvõrk tulevikus olla.

„...Suurimaks takistuseks ongi need samad volikokku valitud saadikud, kes peaksid toetama koolivõrgu korrastamist, aga nad ei tee seda. Iga volikokku valitud saadiku taga on grupp inimesi, kes on saadiku enda huve esindama valinud. Kogukond on valinud volikokku saadiku ja teda valinud inimesed ei taha muutust ja järelikult saadik selle poolt ka ei hääleta. Nii lihtne see ongi...“

Mitmest intervjuust selgus asjaolu, et nii kogukond kui ka vallavolikogu ei ole ise selgusele jõudnud, milliseid koole nad siis soovivad oma koduvalda.

„...Selgusetus on selles osas, millist kooli kogukond või vallavolikogu ootab või vajab, on väga pikka aega selgusetu. Näiteks volikogu plaanib gümnaasiumiastme sulgeda, mida on vähemalt kolmel korral plaanitud, seejärel kohe on uued valimised tulemas ning siis enne valimisi ei hakka keegi seda teostama ja taas lükkub plaan tulevikku. Kas see on pelgalt kellegi valimislubadus?...“

Vaadates natuke kaugemale kui tänane ja homme päev ja hindamaks Alutaguse valla koolide tulevikuperspektiivi kümne aasta pärast, on intervjuueeritavad enamjaolt üksmeelel, et tulevikus on vallas kolm kooli, millest üks ilmselt lasteaed-alkool. Intervjuudes erinesid vastused ainult kooliastmete suuruse osas (Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme ja Illuka Kooli II ja III kooliaste).

„...Kõik kolm kooli on alles: nii Mäetaguse põhikool, Iisaku Gümnaasium kui ka Illuka Kool...“

Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumihariduse pakkumise suhtes olid intervjuueeritavad enamjaolt üksmeelel. Alutaguse valla üldharidusvõrgu kujundamisel olid intervjuueeritavad samuti üksmeelel, et alusharidus ja põhiharidus peavad olema kättesaadavad kogukonnale elukoha läheduses, kuid gümnaasiumihariduse edasist haridusteed tuleks aga jätkata maakonna keskuste (Kohtla-Järve ja Jõhvi) riigigümnaasiumites. Peale kooli gümnaasiumiastme sulgemist, saaks omavalitsusüksus vabanenud finantsressursid suunata parema ja kvaliteetsema põhihariduse osutamisele.

„...Tulevikus ma ei näe, et oleks otsust vajadust gümnaasiumiastet Iisaku Gümnaasiumis pidada. Maakonnas on Kohtla-Järvel ja Jõhvis tugevad riigigümnaasiumid olemas ehk Alutaguse valla gümnaasiumiastme sulgemine poleks probleem. Õpilased, kes soovivad gümnaasiumiharidust omandada, suunduvad siis sinna õppima...“

Lahku läksid intervjuueeritavate mõtted siis, kui tuli juttu, millal peaks toimuma gümnaasiumiastme sulgemine.

„...Iisaku gümnaasiumiastme osas mina ei kiirustaks enne, kui pole selgust, et me pole sunnitud seda tegema. Puudub konkreetne kalkulatsioon, kui palju me võidame või kui palju me kaotame gümnaasiumiastme sulgemisega...“

Eelnev annab kinnitust asjaolule, et tõhus koolivõrgu ümberkorraldamine eeldab suuremaid halduskorraldusotsuseid Alutaguse vallas. Intervjuude analüüsist nähtub, et koolivõrgu ümberkujundamisel Alutaguse vallas on peamised takistused seotud kogukonna hoiakutega ja majanduslike- ja poliitiliste teguritega, sest puudub selgus, millist haridusvõrku tulevikus kogukond oma vallas näha soovib. Selgusid küll vallavanema ja koolijuhtide nägemus valla koolide tuleviku osas, kuid koolivõrgu reformi käivitamine nõuab enamat (koostööd kogukonnaga) kui koolijuhtide ja vallajuhi hinnangud ja hoiakud. Intervjuudes domineerima jäänud hoiakuid ja hinnanguid saab seostada ka poliitiliste otsustega – koolieelsete lasteasutuste ja koolide ellujäämine on poliitikutele oluline valimislubadus, millest ei saa taganeda.

2.4. Üldharidusvõrgu ümberkorraldamiseks järeldused ja ettepanekud

Tuginedes magistritöös välja toodud teoreetilisele raamistikule ning empiirilises osas läbi viidud Alutaguse valla haridusvaldkonna analüüsi tulemustele, tuuakse käesolevas alapeatükis välja peamised järeldused ja ettepanekud üldharidusvõrgu optimeerimise võimaluste osas. Seejuures arvestades nii majanduslikke ja demograafilisi aspekte kui ka vallajuhi ning valla koolijuhtide hoiakuid ja hinnanguid.

Rahvastiku vananemine, tööealise elanikkonna vähenemine, ränne jms mõjutab Alutaguse vallas otseselt hariduse, majanduse kui ka üldisemat sotsiaalpoliitika süsteemi, mille tagajärjel muutub avalike teenuste, sh haridusteenuse pakkumine vallas keerulisemaks ja kulukamaks. Noorema vanusegrupi dünaamika vallas mõjutab nõudlust alushariduse ja üldhariduse järele ning selle põhjal saab järeldada, et nõudlus nii lasteaiakohtadele kui ka koolikohtadele kahaneb tulevikus veelgi. Valla elanike vanuseline koosseis mõjutab märkimisväärselt nõudlust avalike teenuste järele ning samuti teenuste mahtusid.

Alutaguse valla peamisteks tuludeks on maksutulud (sh üksikisiku tulumaks) ja muud tegevustulud. Muud tegevustulud, sh laekumised maardlate kaevandamisõiguse tasudest ja vee erikasutustasudest on ligikaudu 5 miljonit eurot eelarveaastas (2019. aastal) ehk veidi vähem kui pool valla eelarve kogutuludest. Samas on Alutaguse valla haridusvaldkonna eelarvekulude suurusjärk ehk ca 5 miljonit eurot. Eelnev annab kinnitust asjaolule, et põlevkivisektori tööstuste tuleviku käekäigust sõltub suurel määral Alutaguse valla majandusareng ning majanduslik- ja sotsiaalne heaolu. Seetõttu võib väita, et muude tulude

vähenevamine tulevikus mõjutaks olulisel määral Alutaguse valla suutlikkust pakkuda avalikke teenuseid, sh haridusteenust. Alutaguse valla eelarvetulude võimalikule vähenemisele maardlate kaevandamisõiguse tasudest ja vee erikasutustasudest tuleb kohalikul omavalitsusüksusel koheselt reageerida, planeerides seejärel eelarves prognoositud põhitegevuse kulude kokkuvõidu.

Alutaguse vallas oli õppeaastal 2019/2020 omavalitsusse sissekirjutusega 667 koolieelsetes lasteasutustes käivat last ja üldhariduskooli õpilast, kellest 67% omandavad haridust koduvalla haridusasutustes ning 33% neist käivad teiste omavalitsusüksuste haridusasutustes. Valla koolides ja koolieelsetes lasteasutustes oli õppeaastal 2019/2020 teiste omavalitsuste sissekirjutusega õpilasi ja lasteaialapsi kokku 97. Väljaspool Alutaguse valda õppis erinevates omavalitsuste, riigi- ja erakoolides kokku 215 õpilast ja lasteaialast.

Eelnev annab kinnitust asjaolule, et õpiränne Alutaguse vallas toimub erinevates suundades, kuid oluliselt suurem on õpiränne teiste omavalitsusüksuste haridusasutustesse. Teistesse omavalitsusüksustesse õpirände peamiseks ajendiks on see, et koduvalla õppe-suundumus või kvaliteet ei vasta õppijate või lapsevanemate ootustele, mis toodi välja intervjuudes. Samas saavad analüüsi tulemused kinnitust teoreetilises pooles esitatud asjaolust, et selline protsess loob Eesti ühiskonnas ebavõrdse olukorra haridusteenuse kättesaadavuse osas, kus osadel lastel ja nende vanematel on võimalus valida endale parem haridus, samas kui paljudes maapiirkondades on palju väheneva õpilaste arvuga koole, kuhu on alles jäänud need õpilased, kes ei jaks linna kooli pürgida (sellele on viidatud lk 23). Eelnev annab kinnitust asjaolule, et ränne on enim mõjutatud sõltuvalt omavalitsusüksuse asendist maakonnakeskuste suhtes, mida on rõhutanud ka Noorkõiv ja Loodla [45: 17] (sellele on viidatud lk 23). Samas valla haridusasutuste kestlikkuse seisukohalt on oluline, et õppijad eelistaksid koduvalla haridusasutusi, kuid õpperände suuna muutumine on vähetõenäoline, sest statistika näitab õpilasarände tõusutrendi. Soovides tagada valla haridusasutuste kestlikkust, on oluline pöörata tähelepanu just väljuvale õpirändele ja analüüsida põhjalikult, miks eelistavad koduvalla õpilased ja lapsevanemad teiste omavalitsusüksuste koole ja koolieelseid lasteasutusi. Sellest tulenevalt muuta Alutaguse valla haridusasutused veelgi atraktiivsemaks ennekõike koduvalla lastele. Alutaguse vallale on õpilasaränne väga oluliseks argumendiks olemasoleva põhihariduse ja gümnaasiumihariduse ümberkorraldamiseks.

Üldhariduse õpilaspõhine rahastamismudel (toetusfond jms) Eesti riigieelarvest on problemaatiline piirkondades (sh Alutaguse vald), kus sündivus on väike ja väljaränne suur, sest mida vähem on vallas õpilasi, seda väiksem on riigipoolne tugi omavalitsusüksustele. Riigipoolne haridustoetus kohalikele omavalitsustele on otseselt seotud omavalitsusüksuste valla koolides õppivate õpilaste arvuga (sellele on viidatud lk 29). Omavalitsused saavad küll toetust (sh õpetajate töötasu ja koolilõuna jm) lähtuvalt omavalitsuse üldhariduskoolides õppivate õpilaste arvust, kuid rahastamismudel ei arvesta valla territooriumil asuvate haridusasutuste arvuga, klassikomplektis õppivate õpilaste arvuga jms. Olenemata sellest, et õpilasi jääb valla piirkonna koolides aina vähemaks, ei vähene omavalitsuse kulud koolihoonete ülalpidamisele, sest kooliruumi on vaja hoida soojas ja korras ning personali tööjõukulud kasvavad igal aastal. Keskmiselt on Alutaguse valla munitsipaalkoolides köetavat põrandapinda 34 m² ühe õpilase kohta (sh spordisaali köetav pindala). Koolivõrgu programmi 2020–2023 üldhariduskoolide pinnakasutuse optimeerimise eesmärk 2020. aastaks on optimaalse põrandapinna suurus ligikaudu 10 m² (sellele on viidatud lk 32), mis on ca 2,5 korda väiksem kui Alutaguse vallas. 2016. aastal oli Eestis haridusvaldkonnas keskmine põrandapinna suurus ligikaudu 14,3 m² õpilase kohta, mida on umbes poole vähem kui Alutaguse vallas 2019. aastal (millele on ka viidatud lk 32).

Tuginedes eelnevale, saab väita, et Alutaguse valla koolivõrk on elanikkonna vajadustele ilmselgelt suureks jäänud. Haridus- ja teadusministeeriumi poolt tellitud PRAXIS uuringus „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ rõhutavad ka Pöder *et al.*, et Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrk on üles ehitatud aegadel, mil sündimus oli oluliselt suurem [42: 1–5] (sellele on viidatud lk 22).

Kui panna Alutaguse valla koolide õpilaste arv kokku, siis saaks ühe toreda kooli jagu õpilasi ning omavalitsusüksuse kulutuste seisukohalt olekski kõige rentaablim üks kool vallas. 2019. aastal Lüganuse valla koolivõrgu ümberkorraldamist uurinud Neuhaus [76: 54] rõhutab oma uurimuses „Lüganuse valla koolivõrgu ümberkorraldamise võimalused“, et ka Lüganuse vallas on majanduslikust aspektist lähtuvalt mõistlik pidada ühte kooli (sellele on viidatud lk 33). Samas tulenevalt Alutaguse valla suurest territooriumist (pindala osas) ja hõredast asustustihedusest tuleb niigi vallas elavatel lastel igapäevaselt läbida pikki vahemaid haridusasutusse jõudmiseks. Vaatamata Eestis kehtivale üldhariduse

rahastamismudelile näitab läbiviidud uurimus, kuivõrd sõltuv on tegelikult omavalitsusüksus riigipoolsest haridusvaldkonna rahastamisest.

Alushariduse ülalpidamise tegevuskulud on Alutaguse vallas märgatavalt väiksemad kui koolide ülalpidamiseks tehtavad kulud. Koolieelsete lasteasutuste kulud moodustavad ca 30% ja üldhariduskoolide kulud moodustavad ca 70% koolide (v.a huvi- ja noorteharidus) ja koolieelsete lasteasutuste ülalpidamiseks tehtavatest tegevuskogukuludest. Alutaguse valla alushariduse võrk on üldiselt ühtlaselt üle valla territooriumi kaetud ja lasteaia kohtade arv on nõudlusega enam-vähem vastavuses (täidetud on ca 70% koolieelsete lasteasutuste kohtadest). Põhi- ja üldhariduse võrk on Alutaguse valla territooriumil enamjaolt ühtlaselt kaetud, kuid koduvalla lastearvu vähenemise tõttu on seda tehtud osaliselt teiste omavalitsusüksuste õpilaste arvelt (näiteks Illuka Koolis 50% õpilastest on teiste omavalitsusüksuse sissekirjutusega õpilased).

Illuka Koolis (kooli osas) õppis õppeaastal 2019/2020 84 õpilast, kellest 42 õpilast olid teiste omavalitsusüksuste sissekirjutusega õpilased. Alutaguse vallas Illuka Koolis olid tegevuskulud aastal 2019 ühe õpilase kohta kuus keskmiselt kokku 790 eurot (ilma toetusfondi toetuseta), mis on suurimad, võrreldes valla teiste koolidega. Esimesse klassi läks 2019/2020. õppeaastal kolmteist õpilast, kellest neli õpilast olid Alutaguse valla õpilased ja üheksa neist teiste omavalitsuste õpilased. Erinevatel põhjustel täidavad oma koolikohustust teiste omavalitsuste õpilased Alutaguse vallas Illuka Koolis, kuid peamiselt on õpilased venekeelsetest peredest tulnud eesti keele omandamise pärast eesti õppekeelele väikesesse maakooli. Intervjuudes toodi välja, et selline olukord, kus koolikohti täidetakse teiste omavalitsusüksuste õpilastega, ei ole Alutaguse valla ja Illuka Kooli jaoks kestlik. „...*Kindlasti selline asi ei ole jätkusuutlik, sest kui vene õppekeelele koolid ühel päeval saavad järje peale ja nad suudavad korraldada eesti keele õpet niimoodi, et lapsed ka selle seal selgeks saavad, siis see olukord muutub Illuka Kooli ja Alutaguse valla jaoks...*“

Mitmes intervjuus rõhutati ka asjaolu, et Iisaku Gümnaasiumi hingitsev gümnaasiumiaste avaldab negatiivset mõju põhikooli astmele. „...*Hingitsev gümnaasiumi osa peegeldab omakorda negatiivset mõju ka põhikoolile...*“ Samas koolide maine, asutuste juhtimise kvaliteedi jms korral on tegemist emotsionaalsete aspektidega, seejuures inimeste arusaamad ja hinnangud on väga erinevad, mida ei saa võtta aluseks haridusasutuste või kooliastme sulgemisel. Kooliastmete ja koolimajade sulgemine on paljuski

maailmavaateline ja poliitiline otsus, millest tulenevalt arutelud haridusasutuste, sh gümnaasiumiastme tuleviku osas tuleb pidada üheskoos kogukonna ja vallavolikoguga, kes esindab kohaliku omavalitsuse tahet, mida rõhutatakse ka Järva valla haridusvõrguanalüüsis [77: 18] (sellele on ka viidatud lk 33–34). Kuigi haridusvõrgu teema tekitab emotsioone ja pingeid kogukonna liikmete vahel, tuleb siiski antud teemat arutada. Koostöös vallavolikogu saadikute ja kogukonnaga (sh õpilasesindus, lapsevanemad, õpilased jne) on võimalik kujundada kogukonna ootustele vastav haridusasutustevõrk Alutaguse vallas.

Prognoosstenaariumi järgi (prognoos tugineb möödunud aastate trendidele ning sündimus- ja suremuskäitumise arvudele) õpilaste arv Alutaguse vallas väheneb veelgi ning seetõttu võib väita, et omavalitsusüksuse finantskoormus suureneb samuti (silmas pidades ennekõike üldhariduse õpilaspõhise rahastamismudeli rahastamise põhimõtteid). Koolide õpilaskoha pearaha (sh toetusfondi toetus) katab alla poole kohaliku omavalitsusüksuse üldharidusvõrgule tehtavatest kuludest ning alla kümne õpilasega komplekteeritud klassikomplektide juures on väga problemaatiline väikeste maakoolide ülalpidamine. Alutaguse valla olemasoleva haridusvõrgu korrastamine vajab investeeringuid (Iisaku Gümnaasiumi koolihoone, Iisakus asuv õpilaskodu jms). Samuti koolijuhtidega läbi viidud individuaalintervjuudest selgus, et nii Alutaguse valla kui ka naabervaldade lapsevanemad ja õpilased on tegemas valikuid, mis mõjutavad valla koolide eksistentsi. Näiteks naabervaldade vene kogukonna õpilased ja lapsevanemad eelistavad üha enam Alutaguse valla eesti õppekeelega väikeseid maakooli. Koduvalla õpilaste väljarände peamiseks põhjusteks teiste omavalitsusüksuste haridusasutustesse on õppe suundumuse ning kvaliteedi mittevastavus õppijate või lapsevanemate ootustele.

Tuginedes magistritöö raames läbi viidud analüüsile, jõudis töö autor järeldusele, et Alutaguse valla üldharidusvõrk tuleb viia vastavusse vallas toimunud demograafiliste ja finantsmajanduslike muutustega, tagades samaaegselt kvaliteetse hariduse (alus- ja kohustusliku põhihariduse) ühtlase kättesaadavuse kõigile lastele (sh on oluline üle vaadata haridusasutuste paiknemine, erinevad kooliastmed ja haridusasutuste juhtimise korraldus ning tuleb arvestada laste arvu vähenemist, elanike paiknemist ja elanike igapäevaste logistiliste liikumissuundadega). Samas toodi ka individuaalintervjuudes välja koolivõrgu korrastamise vajadus. „...Alutaguse valla koolivõrgu kujundamise vajadus

kaugemast perspektiivist lähtuvalt on mõjutatud peamiselt demograafilisest olukorrast, üleüldisest hariduspoliitikast ja asustumustrist...“

Arvestades Alutaguse valla õpilaste arvu dünaamikat, haridusvaldkonna tegevuskulusid, haridusasutuste hoonete asukohti, seisukordi ning nende haldamiskulusid on selge, et nii alushariduses kui üldhariduses on vajalikud ümberkorraldused üldharidusvõrgustikus. Vastavalt magistritöö raames läbi viidud analüüsile toob töö autor järgnevalt välja ettepanekud ja soovitused Alutaguse valla üldhariduse optimeerimise võimalustest, arvestades nii demograafilisi ja finantsmajanduslike aspekte kui ka vallajuhi ning valla koolijuhtide hoiakuid ja hinnanguid. Magistritöö autor toob välja vaid mõned võimalikud arengusuunad üldharidusvõrgu arendamise osas Alutaguse vallas, kuid kindlasti on võimalikke lahendusvariante veel mitmeid teisigi.

Magistritöö autori ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldusteks:

- Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste puhul on mõistlik esialgu säilitada kõik haridusasutused nendes tegevuskohtades (neljas tegevuskohas), kus nad praegu asuvad. Iisaku lasteaia Kurekell Tudulinna tegevuskoha tegevuse lõpetamist kaaluda vaid juhul, kui lasteaia sulgemine on möödapääsmatu demograafilistest ja finantsmajanduslikest aspektidest lähtuvalt. Ilmselge on see, et mõne õpilasega maapiirkonna lasteaedu säilitada iga hinna eest ei ole otstarbekas.
- Kohustusliku põhihariduse edasisel arendamisel Alutaguse vallas on kaks peamist alternatiivi:
 1. Alutaguse valla kohalik omavalitsusüksus jätkab põhihariduse andmist kõigis olemasolevates hoonetes kolmes kooliastmetes, st olemasoleva olukorra jätkumine. Säilitada Alutaguse vallas olemasolev haridusvõrk, kuni seda võimaldab riiklik haridusvaldkonna finantseerimispoliitika ja koolide õpilaste arvud, seejuures tagades ühtlane kvaliteetne haridus kõigis haridusasutustes. Olemasoleva olukorra jätkumise korral tooks väikese majandusliku efekti ka see, kui Illuka Kooli kooliosas õppetöö korraldada nii, et õppetöö toimuks ühes koolihoones (hetkel õppetöö kahes koolihoones).
 2. Mäetaguse Põhikoolis ja Iisaku Gümnaasiumis jätkata põhihariduse andmist mõlemas olemasolevas hoones kolmes kooliastmes. Hariduse ümberkorraldamine Illuka Kooli puhul alates teisest ja kolmandast või

kolmandast kooliastmest. Ennekõike Eesti üldise üldhariduse rahastamismudeli valguses ning koduvalla õpilaste vähesusest tingituna ei ole Illuka Kooli põhikoolina jätkamine jätkusuutlik ning sellest tulenevalt tuleks muuta Illuka Kool (põhikool) lasteaed-algkooliks. Vastava alternatiivse muudatuse korral oleks kohustusliku põhikoolihariduse esimene ja teine õppeaste või esimene õppeaste jätkuvalt kättesaadavad õpilasele võimalikult kodukoha lähedal koolis. Suunata vabanenud finantsressursid kvaliteetse hariduse pakkumisse, mitte pooltühja koolihoone ülalpidamiseks (Illuka Koolis toimub põhihariduse andmine kahes eraldi mõisahoones).

- Gümnaasiumihariduse edasisel arendamisel Alutaguse vallas on kaks peamist alternatiivi:
 1. Alutaguse valla kohalik omavalitsusüksus jätkab gümnaasiumihariduse andmist olemasolevas Iisaku Gümnaasiumi koolihoones gümnaasiumiastmes, st olemasoleva olukorra jätkumine. Selle alternatiivse mudeli korral säilib probleem gümnaasiumiastme klassikomplektide täituvuse ja õppekvaliteedi osas, mis sunnib koolipidajat (kohaliku omavalitsusüksust) leidma alternatiivseid lahendusi (sh leida eelarvest täiendavaid finantsvahendeid õppekvaliteedi parendamiseks ning õppehoone ja õpilaskodu renoveerimiseks). Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme säilimise eesmärgil tuleks mõelda kooli uuenduslikkusele ning teha rohkem koostööd Alutaguse valla teiste piirkondade koolidega, et tagada õppijate arvu stabiilsus ja kasv.
 2. Lõpetada gümnaasiumihariduse andmine (gümnaasiumiklasside järkjärguline sulgemine) Alutaguse valla haldusalas olevas Iisaku Gümnaasiumis. Gümnaasiumihariduse andmise ümberkujundamise, st lõpetamise peamisteks põhjusteks on õpilaste vähesus ja õppe suundumuse ning kvaliteedi mittevastavus õppijate või lapsevanemate ootustele. Positiivne on see, et gümnaasiumiastme sulgemisega vabanenud haridusressursid saab suunata valla põhikoolide põhihariduse kvaliteedi parendamiseks. Mitmes toimunud intervjuus toodi välja, et väikese õpilaste arvuga gümnaasiumiklasside puhul ei ole võimalik tagada nüüdisaegset ja mitmekesist õppemetoodikat, -viise ja -vahendeid. „...*Väikese õpilaste arvu puhul Alutaguse vallas gümnaasiumiastmes ei ole võimalik tagada valla*

ainukeses gümnaasiumis õppe sisu, mis vastaks riiklikus õppekavas sätestatud nõuetele...“ Iisaku Gümnaasiumil on suur potentsiaal jätkata kestliku põhikoolina, kuid sealsetesse gümnaasiumiklassidesse kahjuks õpilasi ei jätku. Mitmes toimunud intervjuus toodi tegelikult välja see, et Alutaguse valla õpilased on ise otsustanud Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme sulgeda. „...Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme puhul ju õpilased ise on otsustanud kooli sulgemise kasuks juba enne volikogu otsust. Igal aastal lahkuvad umbes pooled õpilased mujale õppima. Õppeaastal 2019/2020 lõpetab Iisaku Gümnaasiumi põhikooli astme 9. klassi eeldatavasti 6 õpilast, kellest kolm on öelnud, et suure tööeasusega lähevad mujale omavalitsuste haridusasutustesse õppima...“

Alutaguse valla üldharidusvõrgustiku ümberkorraldamise mudeli rakendamisel kaasnevad peamised väljakutsed omavalitsusüksusele:

- Kuidas tagada Alutaguse valla kohalikus omavalitsusüksuses haridusvaldkonna süsteemi juhtimise kvaliteet ja süsteemsus? Alutaguse valla haridusasutustes toimetas iga asutuse juht oma parema äranägemise järgi ning laiem terviklik ülevaade omavalitsusüksuse haridusvaldkonnas toimuvast puudub nii andmete (sh õpilaste arv, finantsmajanduslikud näitajad jms) kui ka sisuliste küsimuste osas. Ka toimunud intervjuudes toodi välja, et ei osata hinnata teiste koolide olukorda, kuna puudub ülevaade seal toimuvast. „...*Ei tea täpselt teiste koolide õpilaste arvu, eelarveid ja teisi andmeid, et võrrelda oma kooli seisuga teiste valdade koolidega...“* Väikese valla haridusvaldkonna jätkusuutlikuks toimimiseks on väga oluline haridusasutuste juhtide omavaheline koostöö ja regulaarne suhtlus, et arutada aktuaalseid küsimusi, planeerida koostööd personali ja tegevuste osas jms.
- Kuidas tagada Alutaguse vallas õppijatele kvaliteetne gümnaasiumiharidus? Valla haridusasutuste liiga väikesed komplekteeritud klassikomplektid tekitavad maapiirkonna koolile väljakutseid kvalifitseeritud personali leidmises ning õpetajatele töökoormuse pakkumises. Õpetajate asjatundlikkus ja tasakaalukus on kvaliteetse hariduse loomise edukaks kaasamiseks vajalik, mis toodi välja ka individuaalintervjuudes: „...*Koolipidajal tuleb õpilastele võimaldada kvaliteetne haridus ning selle üheks tähtsaks teguriks on pädeva õpetaja ehk kvalifikatsiooninõuetele vastava õpetaja olemasolu...“*. Alutaguse valla õpetajatest 50% on vanemad kui 50 aastat ja juba praegu ollakse küsimuse ees, kuidas leida

õpetajaid. Samas kvaliteetne haridus võimaldab õpilasel jätkata tõrgeteta õpinguid, minnes sujuvalt üle ühest haridusastmest teise, luues eeldused edukaks edasijõudmiseks koolis ja igapäevaelus. Seega on oluline, et igas koolis oleksid pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes suudavad juhendada õpilaste igapäevast koolitööd jms. Valla koolid peaksid tegema koostööd ja vajadusel korraldama kvalifitseeritud õpetajate töö haridusasutuste vahel.

- Kas olemasolev transpordivõrk toetab Alutaguse valla erinevate kooliastmete sulgemist? Kas praegune vallas toimiv transpordivõrk toetab alushariduse, põhihariduse ja gümnaasiumihariduse omandamise võimalust suurel territooriumil (näiteks gümnaasistide transport maakonna teistesse koolidesse)? Täna sel päeval on Alutaguse vallas piirkondade omavaheline ühistranspordiga ühendatus kehv, mis tähendab õpilase ja lapsevanema jaoks seda, et ilma autota on suurel territooriumil liikumine üsna keeruline. Kooliastmete sulgemise korral on omavalitsusüksusel oluline tagada piisavalt head tingimused õpilastranspordi võimaldamiseks, samas on oluline, et laste koolitee ei oleks pikem kui 60 minutit rohkem kui 80%-l õpilastest (sellele on viidatud lk 28). Suurel territooriumil on õpilastranspordi korraldamisel oluline kujundada koduvalla ja naabervaldade vaheline turvaline koolitranspordisüsteem lähtudes õpilaste vajadustest.
- Kuidas leida Alutaguse vallas suletavatele hoonetele või ruumidele alternatiivkasutus mistahes viisil? Üldharidusvõrgu ümberkorraldamise käigus on oluline leida suletavatele hoonetele ja ruumidele lahendusi funktsionaalseks kasutamiseks, vältides kahju tekkimist tühjal seisvatele hoonetele. Ruumide otstarbekaks kasutamiseks kaaluda võimalusi tuua hoonetesse teisi asutusi ja tegevusi (huvitegevuse toad, raamatukogu jms).

Analüüsitavaid põhiküsimused omavalitsusüksusele, millele ei olnud võimalik vastata magistr töö raames saadud uurimustulemuste põhjal:

- Millised haridusasutused Alutaguse valla omavalitsusüksuses säilitada ning milliste kooliastmetega? Millised on haridusasutuste või kooliastmete sulgemise sotsiaal- ja majanduslikud mõjud Alutaguse vallale? Miks Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiastme sulgemise teemat on planeeritud vähemalt kolmel korral ja alati enne valimisi edasi lükatud? Kas gümnaasiumiastme püsijäämine on pelgalt oluline valimislubadus, millest ei saa taganeda? Haridusteenuse kui avaliku teenuse

pakkumisel on oluline järgida ja täita läbipaistvuse ja avatuse aluspõhimõtteid, et tagada hea ja toimiv avalik haldus, mille olulisust rõhutab ka Flynn [1: 1-2].

- Kuidas tagada, et kõigile õpilastele oleks kohustuslik põhiharidus kättesaadav võimalikult kodu lähedal ja gümnaasiumiharidus maakonnakeskuses, tulenevalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest (millele on viidatud ka lk 25)?
- Kuidas luua valla haridusasutustes kõigi õppijate vajadustele ja võimetele vastav õiglase ja kvaliteetne haridusteenus, tulenevalt Eesti haridusstrateegia eesmärgist (millele on viidatud ka lk 30)? Paindlike õpivõimaluste loomine ja arendamine vajab õppeprotsessis tugispetsialistide olemasolu, mis on oluline, rakendades kaasavat hariduspoliitikat. Kuidas tagada valla haridusasutustes tugispetsialistide olemasolu, pakkudes kõigile lastele kaasaegsetes tingimustes kvaliteetset haridust?
- Millised on erinevate üldharidusvõrgu arendamise mudelite peamised finantsmõjud omavalitsusüksusele? Esmalt tuleb arvestada asjaoluga, et haridusteenuse primaarseks väljundiks on kogukonna heaolu, mitte kasum nagu erasektori organisatsioonidel, mida rõhutavad ka Eliassen ja Kooiman [30: 26-27] (sellele on viidatud ka lk 18) ning Joyce [26: 12] (sellele on viidatud ka lk 17).

Tuginedes eelnevale – magistritöös välja toodud teooriale ja analüüsi tulemustele – saab väita, et üldharidusvõrgu ümberkujundamisel on väga oluline ennekõike lähtuda:

- õppimise ja õpetamise kvaliteedist (sh õpetajate vastavusest seaduses kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele);
- hariduse kättesaadavusest (tagada kõigile valla lastele hariduse omandamiseks parimad tingimused ja kvaliteetne alus- ja kohustusliku põhihariduse omandamise võimalus), sest kohalikul omavalitsusel lasub esmane vastutus üldharidusteenuse kättesaadavuse eest;
- koolitee turvalisusest ja pikkusest (põihariduse kättesaadavusel ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit vähemalt 80 protsendil õpilastest);
- üldharidusvõrgu ja haridussüsteemi efektiivsusest;
- õppekeskkonna tervislikkusest.

Muutused õpilaste arvudes, õppekvaliteedis ning üldharidusvõrgule tehtavates kuludes on põhjused, miks tuleb alustada üldharidusvõrgu optimeerimisega Alutaguse vallas. Oluline on selgelt piiritleda tagajärgi, mille sündide vähenemine ja väljaränne Alutaguse vallas on endaga kaasa toonud. Tuleb tegeleda kogu üldharidusvõrgu korrastamise planeerimisega õigeaegselt ja süsteemselt, et tagada kõigile valla lastele hariduse omandamiseks parimad

tingimused ja kvaliteetne alus- ja kohustusliku põhihariduse omandamise võimalus. Alutaguse valla üldharidusvõrgu optimeerimine tuleneb eelkõige objektiivsetest vajadustest. Üldharidusvõrgu korrastamisest ja selle tulemuslikkust tuleb põhjalikult selgitada kõikidele osapooltele (sh lastevanematele, kooliperele, kogukonna liikmetele jt), eesmärgiga kujundada koos kogukonna, koolipere jt võimalikult teadlikult optimaalne haridusasutuste võrk Alutaguse vallas. Alutaguse valla ühinenud omavalitsusüksus peab lähtuma üldharidusvõrgu ümberkorraldamisel tänasest demograafilisest ja finantsmajanduslikust olukorrast arvestades samaaegselt, et kvaliteetne haridus on tagatud võimalikult efektiivselt ja jätkusuutlikult kõikidele valla lastele. Efektiivsema üldharidusvõrgu loomise eelduseks on naabervaldade kohalike omavalitsusjuhtide vaheline tihe koostöö. Hoolimata sellest, milline saab olema tulevikus üldharidusvõrk Alutaguse vallas, ei tohi selle ümberkorraldamisel lähtuda üksnes kuluefektiivsusest.

KOKKUVÕTE

Rahvastiku vananemine, tööealise elanikkonna vähenemine, ränne jms mõjutavad otseselt haridusvaldkonda, majandust kui ka üldisemalt sotsiaalpoliitika süsteemi, mille tagajärjel muutub avalike teenuste, sh haridusteenuse pakkumine keerulisemaks ja kulukamaks.

Kohaliku omavalitsuse üksus on demokraatlikult valitud organ, kelle pädevuses on pakkuda elanikkonnale avaliku sektori teenuseid, sh haridusteenust. Kohalike omavalitsuste üksused peavad seadusest tulenevalt tagama koolieelsetele lastele (pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele) lasteaiakohad ning koolikohustuslikele (koolikohustus kestab põhihariduse omandamiseni või kuni õpilase 17-aastaseks saamiseni) lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse õppida elukohajärgses koolis.

Üldharidusvõrgu korrastamise all mõeldakse üldharidusvõrgus olevate õppehoonete õppekohtade korrastamist (õppekohtade viimine vastavusse õpilaste tegelike vajadustega), lähtuvalt ennekõike demograafilise olukorra muutustest. Üldharidusvõrgu korrastamisel tuleb lähtuda üldharidusvõrgu programmi eesmärgist tagada kõigile inimestele võrdne ligipääs kvaliteetsele üldharidusele, seejuures silmas pidades ka kaasava hariduse põhimõtet, et kohustuslik põhiharidus oleks kättesaadav õppija kodu lähedal ning valikuterohke gümnaasiumiharidus kõigis Eesti maakondades.

Siinse magistr töö eesmärk oli Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimaluste välja selgitamine, arvestades nii demograafilisi ja majanduslikke aspekte kui ka valla koolijuhtide ning vallajuhi hoiakuid ja hinnanguid.

Käesoleva uurimise objektiks oli Alutaguse valla üldharidusteenus (alus-, põhi- ja üldkeskharidus), mida uuriti võimalikult paljudelt seisukohtadelt.

Alutaguse valla kohaliku omavalitsusüksuse tänane haridusvõrk on kujunenud haldusterritoriaalse reformi läbiviimises käigus ühinenud endiste valdade (Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla) olemasolevatest haridusasutustest. Ühinenud Alutaguse valla haridusvõrgus on kolm kooli, kolm

koolieelset lasteasutust (neljas tegevuskohas) ja üks huvikool (viimast käesoleva töö raames ei käsitletud). Kõik haridusasutused on Alutaguse vallavalitsuse hallatavad munitsipaalasutused, mis asuvad valla suuremates alevikes ja külades, jäädes vallakeskuse Iisaku alevikust ca 20 km kaugusele (erinevatesse suundadesse). Tulenevalt valla suurest territooriumist ja hõredast asustustihedusest tuleb vallaelanikel haridusteenuste tarbimiseks kohati läbida pikki vahemaid.

Valla koolihooned on suuremas osas renoveeritud ja üldiselt heas korras, loodud on kaasaegsed ja sobilikud õpikeskkonna tingimused nii õpilastele kui ka õpetajatele.

Alutaguse vallas oli õppeaastal 2019/2020 omavalitsusse sissekirjutusega 667 koolieelsetes lasteasutustes käivat last ja üldhariduskoolis käivat õpilast, kellest 67% omandavad haridust koduvalla haridusasutustes ning 33% neist õpivad teiste omavalitsusüksuste haridusasutustes. Valla koolides ja koolieelsetes lasteasutustes õpib õppeaastal 2019/2020 teiste omavalitsuste sissekirjutusega õpilasi ja lasteaialapsi kokku 97. Väljaspool Alutaguse valda erinevate omavalitsuste ja riigi- ja erakoolides õppis kokku 215 Alutaguse valla õpilast ja lasteaialast. Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes ja üldhariduskoolides õppis 2019/2020. õppeaastal kokku 549 õpilast, nendest 170 koolieelsetes lasteasutustes (31%), 337 põhikooliastmes (61%) ja 42 gümnaasiumiastmes (8%).

Valla haridusasutustes töötava personali seas on esindatud nii nooremaealised kui ka keskealised ja vanemaalised õpetajad (52% vanuses 50+). Alutaguse valla koolieelsetes lasteasutustes oli kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid lasteaiaõpetajaid 2019. aastal kokku keskmiselt 19%. Valla üldhariduskoolides oli 2019. aastal kokku keskmiselt 32% hariduslikele kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid.

Alutaguse valla alushariduse võrk on üldiselt ühtlaselt üle valla territooriumi kaetud ja lasteaia kohtade arv on enamvähem vastavuses nõudlusega (täidetud ca 70% koolieelsete lasteasutuste kohtadest). Põhi- ja üldhariduse võrk on Alutaguse valla territooriumil enamjaolt ühtlaselt kaetud, kuid koduvalla lastearvu vähenemise tõttu on koolikohti täidetud osaliselt teiste omavalitsusüksuste õpilastega (näiteks Illuka Koolis 50% õpilastest on teiste omavalitsusüksuse sissekirjutusega õpilased).

Alushariduse ülalpidamise tegevuskulud on Alutaguse vallas märgatavalt väiksemad kui koolide ülalpidamiseks tehtavad kulud. Koolieelsete lasteasutuste kulud moodustavad ca 30% ja üldhariduskoolide kulud moodustavad ca 70% koolide (v.a huvi ja noorteharidus) ja koolieelsete lasteasutuste ülalpidamiseks tehtavatest kogukuludest.

Hariduskulud koolieelsetes valla lasteasutustes õpilase kohta kuus kokku jäävad vahemikku 508–589 eurot (ilma toetusfondi jms toetuseta). Kõige kõrgemad hariduskulud (tegevuskulud) on Mäetaguse lasteaia Tõruke (ca 589 eurot), järgnevad Iisaku lasteaed Kurekell (ca 551 eurot), Iisaku lasteaia Kurekell tegevuskoht Tudulinna (ca 547 eurot) ja Illuka Kooli lasteaiaosa (ca 508 eurot).

Alutaguse vallas koolide lõikes jäid tegevuskulud õpilase kohta kuus 2019. aastal vahemikku 566–790 eurot (ilma toetusfondi jms toetuseta). Kõige kõrgemad hariduskulud (tegevuskulud) on Illuka Koolis (ca 790 eurot), järgnevad Mäetaguse Põhikool (ca 647 eurot) ja Iisaku Gümnaasium (ca 566 eurot).

Alutaguse valla üldhariduskoolide koolihoonete majandamiskulud olid 2019. aastaks kavandatud 822 940 eurot, millest ca 38% on hoonete ja ruumide korrashoiu kulu ning 28% õppevahendite ja koolituskulud (sh teistele omavalitsustele makstavad kohamaksud).

Intervjuude analüüsist selgus, et koolivõrgu ümberkujundamisel Alutaguse vallas on peamised takistused seotud kogukonna hoiakutega (kogukonna hoiakud üldharidusvõrgu osas on suhteliselt emotsionaalsed) ning majanduslike ja poliitiliste teguritega, sest kogukondadel ja vallavolikogul puudub selgus, millist haridusvõrku tulevikus nad oma vallas näha soovivad. Selgus vallavanema ja koolijuhtide nägemus, et Alutaguse valla koolide tulevikuperspektiivis on vallas kümne aasta pärast kolm kooli, millest on üks ilmselt lasteaed- algkool. Intervjuudes erinesid intervjuueeritavate vastused ainult kooliastmete suuruste osas (Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiaste ja Illuka Kooli II ja III kooliaste).

Arvestades Alutaguse valla õpilaste arvu dünaamikat, haridusvaldkonna tegevuskulusid, haridusasutuste hoonete asukohti, seisukordi ning nende haldamiskulusid on selge, et nii alushariduses kui üldhariduses on vajalikud ümberkorraldused üldharidusvõrgustikus. Tuginedes magistr töö raames läbi viidud analüüsile tõi töö autor välja ettepanekud Alutaguse valla üldhariduse optimeerimise võimalustest, arvestades nii demograafilisi ja finantsmajanduslikke aspekte kui ka vallajuhi ning valla koolijuhtide hoiakuid ja

hinnanguid. Magistritöö autor tõi välja vaid mõned võimalikud arengusuunad üldharidusvõrgu arendamise osas Alutaguse vallas, kuid kindlasti on võimalikke lahendusvariante veel teisi.

Magistritöö autori ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamiseks on järgnevad:

- Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste puhul säilitada kõik haridusasutused nende praegustes tegevuskohtades (neljas tegevuskohas).
- Kohustusliku põhihariduse edasiarendamisel Alutaguse vallas on kaks peamist alternatiivi:
 1. Alutaguse valla kohalik omavalitsusüksus jätkab põhihariduse andmist kõigis olemasolevates hoonetes kolmes kooliastmetes, st olemasoleva olukorra jätkumist.
 2. Mäetaguse Põhikoolis ja Iisaku Gümnaasiumis jätkata põhihariduse andmist mõlemas olemasolevas hoones kolmes kooliastmes. Hariduse ümberkorraldamine Illuka Kooli puhul alates teisest ja kolmandast või kolmandast kooliastmest muutes Illuka Kooli (põhikool) lasteaed-alkooliks.
- Gümnaasiumihariduse edasisel arendamisel Alutaguse vallas on kaks peamist alternatiivi:
 1. Alutaguse valla kohalik omavalitsusüksus jätkab gümnaasiumihariduse andmist olemasolevas Iisaku Gümnaasiumi koolihoones gümnaasiumiastmes, st olemasoleva olukorra jätkumist.
 2. Lõpetada gümnaasiumihariduse (gümnaasiumiklasside järkjärguline sulgemine) andmine Alutaguse valla kohaliku omavalitsuse haldusalas olevas Iisaku Gümnaasiumis.

Magistritöö autori ettepanekud Alutaguse valla üldharidusvõrgu ümberkorraldamiseks toovad omavalitsusüksusele kaasa rohkelt väljakutseid uue üldharidusvõrgustiku mudeli loomisel ja rakendamisel:

- Kuidas tagada Alutaguse valla kohalikus omavalitsusüksuses haridusvaldkonna süsteemi juhtimise kvaliteet ja süsteemsus? Väikese valla haridusvaldkonna jätkusuutlikuks toimimiseks on oluline haridusasutuste juhtide omavaheline koostöö ja regulaarne suhtlus, et arutada aktuaalseid küsimusi, planeerida koostööd personali ja tegevuste osas jms.

- Kuidas tagada Alutaguse vallas õppijatele kvaliteetne gümnaasiumiharidus? Valla koolid peaksid tegema koostööd ja vajadusel korraldama kvalifitseeritud õpetajate töö valla haridusasutuste vahel.
- Kas olemasolev transpordivõrk toetab Alutaguse valla erinevate kooliastmete sulgemist? Suurel territooriumil tuleb õpilastranspordi korraldamisel kujundada koduvalla ja naabervaldade vaheline turvaline koolitranspordi süsteem lähtudes õpilaste vajadustest.
- Kuidas leida Alutaguse vallas suletavatele hoonetele või ruumidele kasutusalternatiiv mistahes viisil? Ruumide otstarbekaks kasutamiseks kaaluda võimalusi tuues hoonetesse teisi asutusi ja tegevusi (huvitegevuse toad, raamatukogu jms).

Üldharidusvõrgu korrastamine toob omavalitsusüksusele eeldatavalt kaasa ka järgmised küsimused, millele ei ole võimalik vastata magistr töö raames saadud uurimustulemuste põhjal:

- Millised haridusasutused Alutaguse valla omavalitsusüksuses säilitada ning milliste kooliastmetega?
- Kuidas tagada, et kõigile õpilastele oleks kohustuslik põhiharidus kättesaadav võimalikult kodu lähedal ja gümnaasiumiharidus maakonnakeskuses tulenevalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest?
- Kuidas luua valla haridusasutustes kõigi õppijate vajadustele ja võimetele vastav õiglane ja kvaliteetne haridus, tulenevalt Eesti haridusstrateegia eesmärgist?
- Millised on erinevate üldharidusvõrgu arendamise ja rakendamise mudelite peamised finantsmõjud omavalitsusüksusele?

Haridusasutuse asukoht määrab sageli klassikomplektide täituvuse ja õpilaste arvu, mis omakorda mõjutab haridusasutuses tulude ja kulude taset. Alutaguse valla ühinenud omavalitsuseüksus peab lähtuma üldharidusvõrgu ümberkorraldamisel tänasest demograafilisest ja finantsmajanduslikust olukorrast arvestades seejuures, et kvaliteetne haridus oleks tagatud võimalikult efektiivselt ja jätkusuutlikult kõikidele valla lastele. Hoolimata sellest milline saab olema tulevikus üldharidusvõrk Alutaguse vallas, ei tohi lähtuda ümberkorraldamisel üksnes kuluefektiivsusest, vaid ennekõike õpilaste parimatest huvidest.

Tuginedes eelnevale, saab väita, et käesoleva uuringu andmete analüüsi põhjal sai magistritöö eesmärk täidetud ja uurimisküsimustele vastatud. Läbiviidud Alutaguse valla haridusvaldkonna analüüsi, sh läbiviidud individuaalintervjuude alusel jõudis töö autor järeldusele, et omavalitsusüksuse üldharidusvõrk tuleb viia vastavusse vallas toimunud demograafiliste ja finantsmajanduslike ning halduslike muutustega. Seejuures tuleb haridusvõrgu optimeerimisel tagada kvaliteetse hariduse (alus- ja kohustusliku põhiharidus) ühtlane kättesaadavus kogu valla territooriumil kõigile lastele ja arvestada tuleb ka valla piirkondade vajadustega. Üldharidusvõrgu kujundamine peab olema tasakaalustatud ja korrastamise protsessi peab kaasama kõik asjast huvitatud osapooled.

Tööl on praktiline väärtus Alutaguse vallale ja suurte hajaasustusega kohalikele omavalitsustele, kus on hetkel palju haridusasutusi ja suured kulud haridussektorile, palju kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid või puuduvaid õpetajaid, õpilaste arv on väike ja laste sünniprognosis vähenev.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Flynn, N.** (2012). Public Sector Management-sixth edition. London: SAGE Publications Ltd. 277 lk.
2. **Mereste, U.** (2003). Majandusleksikon I. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastuse AS. 644 lk.
3. Majandus-ja Kommunikatsiooni- ministeerium. (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. [veebileht]
https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf
(07.02.2020).
4. **Boadway, R., Shah, A.** (2009). Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press.619 lk.
5. **Olle, V.** (2014). Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Raamatutrükikoda. 240 lk.
6. **Siidre, V.** (2000). Strateegiline juhtimine avalikus sektoris. Tallinn: Infotrükk. lk 87.
7. Riigieelarve seadus. (vastu võetud 19.02.2014, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2020). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016019?leiaKehtiv>
(02.04.2020).
8. Kohaliku omavalitsuse korraldusse seadus. (vastu võetud 02.06.1993, viimati jõustunud 01.01.2020). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019008> (14.02.2020).
9. **Bailey, S. J.** (1999). Local Government Economics: Principles and Practice. New York : Macmillan Press Ltd. 359 lk.
10. **Olle, V., Almann, A., Kolk,T., Madise. Ü.** (2017). XIV Peatükk kohalik omavalitsus. Paragrahv 154. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. /Madise. Ü (peatoimetaja), Kalmo. H., Mälksoo. L., Narits. R., Pruks. P., Raidla. J., Vinkel. P. Tallinn: Juura, lk 938-954.
11. **Taluste, O.** (2018). Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. –Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. /Koost. Valner, S. Print Best, lk 69-110.
12. RR300: Kohalike eelarvete põhitegevuse tulud, kulud ja tulem piirkonna/haldusüksuse järgi. Haldusjaotus seisuga 01.01.2018. (andmed uuendatud 03.07.2019). –*Eesti Statistika andmebaas*. <http://pub.stat.ee/>(10.02.2020).
13. Haldusreformi seadus. (vastu võetud 07.06.2016, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 20.12.2016). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>
(14.02.2020).

14. **Allers, M. A., Geertsema J. B.** (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of regional science*. Vol. 56, NO. 4, 2016, pp. 659–682.
15. Eesti vabariigi põhiseadus. (vastu võetud 28.06.1992, viimati jõustunud 13.08.2015). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv> (14.02.2020).
16. **Karu, S., Milt, T., Albi, P., Jaansoo, A., Liivik S., Erlenheim, M., Kallaste A., Pallasma, P., Peek, R.**(2007). Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingute-le. Tartu: Rafiko. 334 lk.
17. **Gross, M, J. McCarthy, J, H. Shelmon. N.E.** (2005). Financial and accounting guide for not-for-profit organizations . 7 th ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2005, lk 770.
18. **Karu, S., Zirnask, V.**(2004). Eelarvestamine –üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu: Rafiko. 350 lk.
19. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. (vastu võetud 16.09.2010, viimati jõustunud 01.01.2019). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/102022018010?leiaKehtiv> (13.02.2020).
20. Riigieelarve.(2017). 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Rahandusministeerium. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated> (10.02.2020).
21. Riigieelarve. (2019). 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Rahandusministeerium. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated> (10.02.2020).
22. **Mäeltsemees, S.** (2002). Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I: Euroopa integratsioon. Tallinn: TTÜ Kirjastus. 250 lk.
23. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (2011). Välisministeerium. –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/208032011003> (29.01.2020)
24. **Leimann, J., Skärvad, P-H., Teder, J.** (2003). Strateegiline juhtimine. Tallinn: Külim. 309 lk
25. **Steiss, A.W.** (2003). Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations. New York: Basel. 438 lk.
26. **Joyce, P.** (2015). Strategic Management in the Public Sector. New York: Routledge. 305 lk.
27. **Alas, R.** (2005). Strateegiline juhtimine. Tallinn: Külim. 221 lk.
28. **Gamble, J. E., Jr. Thompson, A. A.** (2011). Essentials of strategic management. The quest for competitive advantage. New York: McGraw-Hill. 557 lk.
29. **Rumelt, R.P.** (2013). Hea strateegia/ Halb strateegia. Tallinn: AS Äripäev. 422 lk.
30. **Eliassen, K.A., Kooiman, J.** (2002). Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Pakett. 342 lk.

31. **McInerney,R., Barrows, D.** (2002). Management Tools For Creating Government Responsiveness: The Liquor Control Board of Ontario as a Context for Creating Change. The Innovation Journal 25.
32. **Ideon, A.** (2018). Peamised poliitilised hoiakud ja argumendid haldusreformi eel. Miks nüüd õnnestus?. –Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. Valner, S. Print Best. Lk 49-62
33. **Kattai.K., Lääne. S., Noorkõiv. R.,Sepp. V., Sootla. G., Lõhmus. M.** (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalatasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne 31.01.2019. Tallinn 2019. Teadus- ja arendusprojekt. 71.lk https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf (10.02.2020).
34. **Tammearu, T., Kallas, K., Eramets, R.** (2017). Põhisõnumid Eesti Rändeajastul– Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. /Koost. Tammearu.T. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 9-20.
35. Estonia - Rural Development Programme (National). (2014). Maaeluministeerium. (viimati muudetud 17. juuni 2019). Eesti: Maaeluministeerium. [veebileht] <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2014-arengukava-v62-2020-04-22.pdf> (20.02.2020).
36. Maapiirkond noorte elu-ja ettevõtluskeskkonnana. (2016). Tartu https://www.envir.ee/sites/default/files/uuring-2016-noorettevotjad_maale_elama_maaeluministeerium.pdf (10.02.2020).
37. Eesti piirkondlik areng 2018. Noored Eestis. (2019). Eesti Statistikaamet. 228 lk. https://www.stat.ee/valjaanne-2018_eeesti-piirkondlik-areng-2018 [Kasutatud 20.02.2020].
38. Maaelu arengu aruanne 2011. (2011). Tartu: Eesti Maaülikooli majandus-ja sotsiaalinstituut. https://eesti2030.files.wordpress.com/2012/01/maaelu_arengu_aruanne_2011final.pdf (20.02.2020).
39. Uuringu „Eesti regioonide majandusstruktuurimuutuste prognoos“: lõpparuanne. (2009). Tartu-Pärnu-Tallinn: Siseministeerium. 165 lk. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Regionaalareng_ja_poliitika/2009_eeesti_regioonide_majandusstruktuuri_muutused_.pdf (20.02.2020).
40. RV0213: Rahvaarvu muutuse komponendid maakonna järgi. (andmed uuendatud 04.05.2017). –Eesti Statistika andmebaas. <http://pub.stat.ee/> (28.02.2020).
41. RV0282U: rahvastik soo, vanuserühma ja 2017. aasta haldusreformi järgse elukoha järgi, 1. Jaanuar. (andmed uuendatud 09.05.2019). –Eesti Statistika andmebaas. <http://pub.stat.ee/> (20.02.2020).

42. Eesti põhikooli-ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020. (2014). /Koost. K. Pöder, A. Veski, L. Kirss, T. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
43. **Mereste, U.** (2003). Majandusleksikon II. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastuse AS. lk 604.
44. **Wrede, M.** (2013). Heterogenous skills, migration and commuting. *Papers in Regional Science*, Volume 92 Number 2. pp345-361.
45. **Noorkõiv, R., Loodla, K.** (2012). Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012-2030. Tartu: Siseministeerium. [veebileht]
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2012_kov-indeks_rahvastiku_aruanne.pdf (20.02.2020).
46. **Puur, A.** (2017). Ränne ja Rahvastiku Muutused Eestis ning Euroopas. Põhisõnumid Eesti Rändeajastul– Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. /Koost. Tammearu. T. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 22-25.
47. **Noorkõiv, R.** (2018). Haldusreformi taustategurid – ja trendid. –Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. /Koost. Valner, S. Print Best, lk 269-300.
48. **Raagma, G.** (2018). Kuivõrd haldusreform arvestas asutuste pikaajalise ümberkujunemise ja kohtade globaalse konkurentsivõimega –Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. /Koost. Valner, S. Print Best, lk 345-374.
49. Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. (2016). /Koost. K. Serbak, A.Valk. Haridus-ja Teadusministeerium. Tallinn: Haridus-ja Teadusministeerium. [veebileht]
https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf (13.02.2020).
50. **Autio, T., Kuurme, T., Mikser, R.** (2013). Haridus-Haridusleksikon Mikser. R. AS Pakett trükikoda. lk 69-77.
51. Eesti Vabariigi haridusseadus. (vastu võetud 23.03.1992, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 19.03.2019). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13335923?leiaKehtiv> (22.02.2020).
52. Põhikooli-ja gümnaasiumiseadus. (vastu võetud 09.06.2010, viimati jõustunud 15.03.2019) – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019119?leiaKehtiv>. (22.02.2020).
53. Erakooliseadus. (vastu võetud 03.06.1998, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.09.2019). –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019048?leiaKehtiv>. (Kasutatud 23.03.2020).
54. Estonia Administration and Governance at Central and/or Regional Level. (andmed uuendatud 29. November 2018). European Commission. *Eurydice*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/index_en.php_en (23.02.2020).
55. Estonia Administration and Governance at Local and/or Institutional Level (andmed uuendatud 29. November 2018) European Commission. *Eurydice*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/index_en.php_en (23.02.2020).

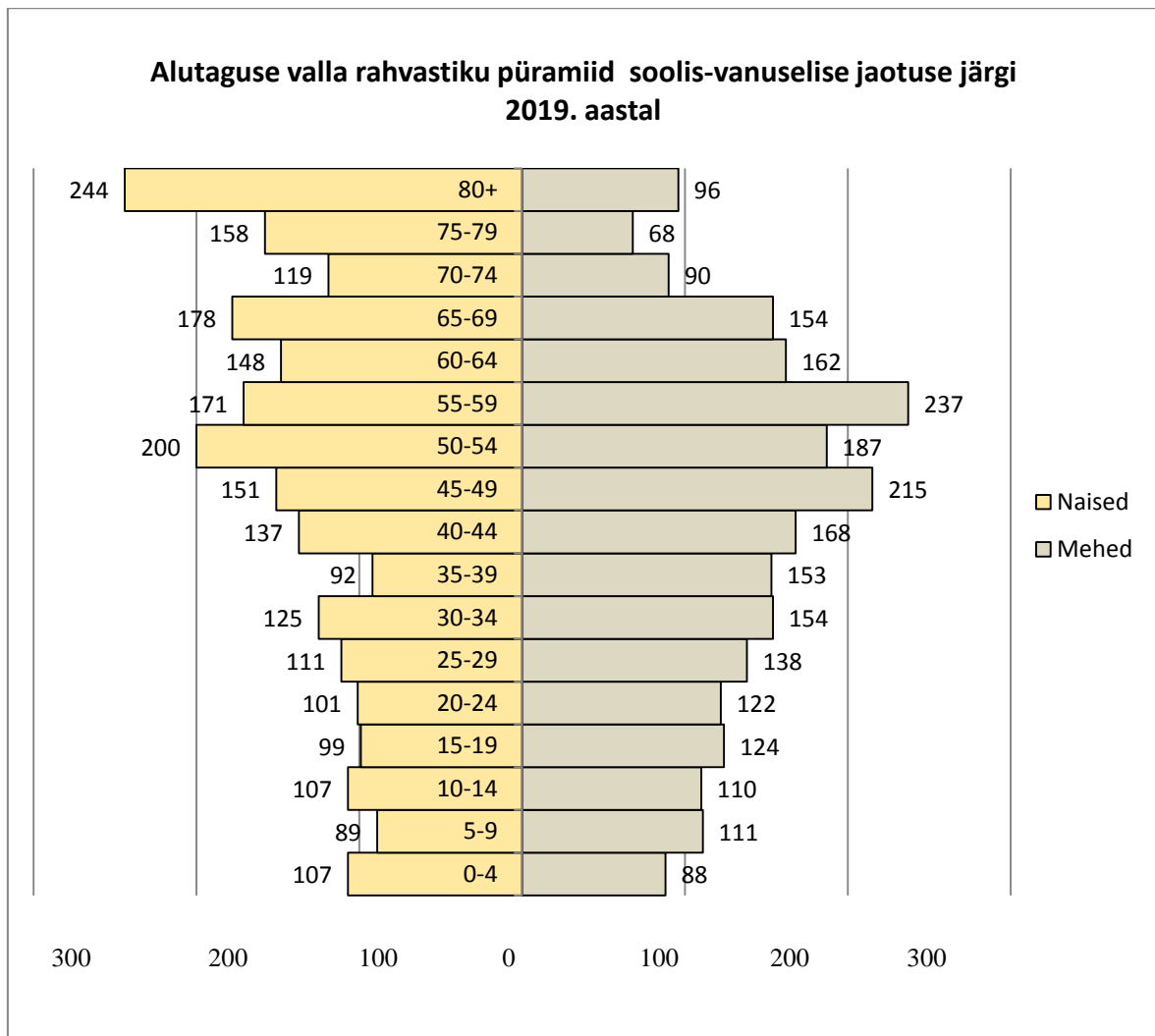
56. Estonia Organisation and Governance. (andmed uuendatud 10 December, 2018). European Comission. *Eurydice*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/index_en.php_en (23.02.2020).
57. Laste arv kokku. – *HaridusSilm andmebaas*. <https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
58. Koolide arv. – *HaridusSilm andmebaas*. <https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
59. Õpilaste arv kooliastmete lõikes. – *HaridusSilm andmebaas*. <https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
60. Koolieelse lasteasutuse seadus. (vastu võetud 18.02.1999, viimati jõustunud 01.02.2018) –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/122012018006?leiaKehtiv> (23.02.2020).
61. Estonia Single Structure Education (Integrated Primary and Lower Secondary Education) (andmed uuendatud 30 December, 2019). European Comission. *Eurydice*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/index_en.php_en (23.02.2020).
62. European Union. Education, training, youth, sport. [veebileht] https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/education_training_youth.html?root_default=SUM_1_CODE D%3D15 (22.02.2020).
63. Üldharidusprogramm 2020-2023. (2019). Tallinn: Haridus-ja Teadusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/4_uldharidusprogramm_2020_23.pdf (25.02.2020).
64. **Altbach., P., Hazelkorn., E.** (14. August 2018). Can we measure education quality in global rankings? –University World News. [e-ajakiri]. https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180814184535721&fbclid=IwAR0D_BMu5iSx5Ep1U_11Ci3mZtlg-YxOZKpSI-EAbjxz6p1Y1rfhbDRf_I (27.02.2020).
65. **Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., Berry, L.L.**(1985). A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research. *The Journal of Marketing*. Volume No. 49, pp. 41-50.
66. Haridusandmete visuaalne andmebaas HaridusSilm. [veebileht] <https://www.haridussilm.ee/>. (27.02.2020).
67. Haridus-ja Teadusministeerium . Alus-, põhi- ja keskharidus. (Viimati uuendatud 04.06.2019). [veebileht] <https://www.hm.ee/et/tegevused/alus-pohi-ja-keskharidus> (23. 02. 2020).
68. Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord. (vastu võetud 06.02.2015, viimati jõustunud 01.01.2020) –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122018011?leiaKehtiv> (25. 02. 2020).
69. Eesti elukestva õppe strateegia 2020. (2014). Tallinn: Haridus-ja Teadusministeerium. <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf> (22.02.2020).
70. Põhikoolivõrgu korrastamine perioodil 2014–2020. (vastu võetud 26.11.2015, viimati muudetud 22.01.2018) –*Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032020008?leiaKehtiv> (02.04.2020).

71. Üldharidusprogrammi 2019-2022 seletuskiri.(2018). Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium.
https://www.hm.ee/sites/default/files/4_uldhar_progr_2020-23_seletuskiri_dets19.docx.pdf
 (25.02.2020).
72. Koolivõrgu programm 2020-2023. (2019). Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium.
https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020_23.pdf (25.02.2020).
73. Haridus-ja Teadusministeeriumi valdkondade 2018. a arengukavade täitmise analüüs. (2019).
 Tartu: Haridus-ja Teadusministeerium. 196 lk.
https://www.hm.ee/sites/default/files/tulemusvaldkonnad_2018_koond_loplik.pdf
 (11.02.2020).
74. Koolivõrgu programmi 2020-2023 seletuskiri.(2019). Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium.
https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020-23_seletuskiri_dets19.docx.pdf (
 25.02.2020).
75. Valitsussektori kulud haridusse. (andmed uuendatud 28.05.2018). – *HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
76. **Neuhaus, Egle**. 2019. Lüganuse valla koolivõrgu ümberkorraldamise võimalused. Magistritöö.
 Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut. Tartu. 76 lk.
77. Järva valla haridusvõrguanalüüs. (2019). Järva vald.
78. Kulud õpilase kohta. (andmed uuendatud 28.05.2018). – *HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
79. **Creswell, J.W.**(2009). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods
 Approaches. (Third edition). California: Sage Publications. Inc. 260 lk.
80. **Ghuri, P., Grønhaug, K.** (2004). Äriuuringute meetodid: Praktilisi näpunäiteid. Tallinn:
 Külim. 222 lk.
81. **Lagerspetz, M.**(2017). Ühiskonna uurimise meetodid. Tallinn: TLÜ Kirjastus328 lk.
82. RV 0213U: Rahvaarvu muutuse komponendid maakonna järgi, haldusjaotus seisuga
 01.01.2018. (andmed uuendatud 09.05.2019).- *Eesti Statistika andmebaas*. <http://pub.stat.ee/>
 (20.02.2020).
83. Alutaguse Vallavalitus. (s.a.). Alutaguse valla üldiseloostus. [veebileht].
<https://www.alutagusevald.ee/tutvustus>. (02.03.2020).
84. RV0291U: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus, 1. jaanuar. haldusjaotus seisuga 01.01.2018.
 (andmed uuendatud 15.05.2019) –*Eesti Statistika andmebaas*. <http://pub.stat.ee/>
 (20.02.2020).
85. Alutaguse Vallavalitus. Andmete jagaja Tauno Vöhmar. 01.02.2020.
86. Siseministeerium. (s.a). Elanike arv kohalikes omavalitsustes aastate lõikes alates 2009. aastast.
 [veebileht] [https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-
 tegevused/rahvastikutoimingud/rahvastikustatistika](https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/rahvastikutoimingud/rahvastikustatistika) (13.03.2020).

87. Alutaguse valla arengukava 2018-2030. (vastu võetud 28.06.2018). –*Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/410072018026?leiaKehtiv> (25.03.2020).
88. Alutaguse vallavalitsus. (s.a.). Dokumendiregister. [veebileht]
<http://www.alutagusevald.ee/dokumendiregister>. (02.03.2020).
89. Õpetajate arv ja ametikohtade arv kokku. (andmed uuendatud 28.05.2018). – *HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
90. Õpetajad vanusegrupiti. (andmed uuendatud 28.05.2018). – *HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
91. Alus- ja põhihariduse tulemus- ja tõhususnäitajad. (andmed uuendatud 28.05.2018). –
HaridusSilm andmebaas. <https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
92. Üldkeskhariduse tulemus-ja tõhususnäitajad. (andmed uuendatud 28.05.2018). – *HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
93. Tugispetsialistide arv üldhariduskoolides. –*HaridusSilm andmebaas*.
<https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
94. Riigieksami tulemused. – *HaridusSilm andmebaas*. <https://www.haridussilm.ee/> (22.02.2020).
95. Mäetaguse Põhikooli arengukava 2020-2024. (vastu võetud 28.11.2019). –*Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/403122019031> (25.03.2020).
96. Illuka Kooli arengukava aastateks 2015 – 2020 . (vastu võetud 25.01.2016). –*Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/402022016008> (25.03.2020).
97. Iisaku Lasteaia Kurekell arengukava aastateks 2017-2021. (vastu võetud 15.06.2017). – *Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/422062017015> (25.03.2020).
98. Alutaguse valla eelarvestrateegia aastateks 2019 - 2023. –*Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/431102019008> (02.03.2020).
99. Alutaguse valla konsolideerimisgrupi 2018. aasta majandusaasta aruanne. (2019). Alutaguse Vallavalitsus.
http://delta.andmevara.ee/alutaguse_vald/dokument/3802374 (29.03.2020).
100. Tulumaksuseadus. (vastu võetud 15.12.1999, viimati jõustunud 20.04.2020) –*Riigi Teataja*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121042020048?leiaKehtiv>. (29.04.2020).
101. Üldhariduskoolide võrgu korraldamine: Lõpparuanne.(2005). /Koost. T. Annus, H. Kanep, L. Kraut, J. Kliimask, R. Noorkõiv, A. Paabut, A. Paulus. Poliitikauuringute Keskus Praxis.
102. **Laherand, M-L.** (2008). Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: Infotrükk. 384 lk.
103. Alutaguse vallavalitsus. (s.a.). Eelarve ja majandusaasta aruanded. [veebileht].
<http://www.alutagusevald.ee/eelarve-ja-majandusaasta-aruanded> (02.03.2020).
104. Mustvee vallavalitsus. (s.a.). Eelarve ja majandusaasta aruanded. [veebileht]
<https://mustveevald.kovtp.ee/eelarve-ja-majandusaasta-aruanded> (02.03.2020).

LISAD

Lisa1. Alutaguse valla rahvastiku püramiid soolis-vanuselise jaotuse järgi 2019. aastal (seisuga 01.01.2019). [41]. Autori koostatud



Lisa 2. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste ja koolide (esimene kuni kolmas kooliaste) tulemus- ja tõhususnäitajate võrdlus Eesti- ja Ida- Viru maakonna näitajatega aastatel 2015–2019. [91]. Autori kohandatud

Näitaja	Riik/maakond/ omavalitsus/ kool	Aasta				
		2015	2016	2017	2018	2019
I klassi õpilaste osakaal, kes eelmisel aastal olid lasteaias, %	Eesti	93,4	95,6	95,9	94,9	94,9
	Ida-Viru maakond	94,8	96,4	96,5	95,7	95,4
	Alutaguse vald	94,4	100,0	97,8	100,0	100,0
	Iisaku Gümnaasium	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Illuka Kool	85,7	100,0	88,9	100,0	100,0
	Mäetaguse Põhikool	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele lasteaias, %	Eesti	83,2	84,4	85,5	86,6	86,9
	Ida-Viru maakond	84,3	85,4	86,8	87,9	88,7
	Alutaguse vald	76,7	75,0	86,2	77,8	81,5
	Illuka Kool	85,7	100,0	100,0	50,0	71,4
	Iisaku Lasteaed Kurekell	75,0	75,0	80,0	71,4	77,8
	Mäetaguse Lasteaed Tõruke	78,6	71,4	91,7	91,7	90,9
Õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele põhikoolis, %	Eesti	83,7	83,1	87,8	86,4	85,2
	Ida-Viru maakond	86,1	85,7	90,7	90,6	89,6
	Alutaguse vald	70,3	75,7	75,7	73,6	67,7
	Iisaku Gümnaasium	63,6	63,6	69,6	68,2	56,5
	Illuka Kool	80,0	86,7	93,3	88,2	81,3
	Mäetaguse Põhikool	74,1	76,9	67,9	67,9	70,8
Edasiõppijate osakaal põhikooli lõpetajate üldarvust, %	Eesti	96,2	96,5	96,7	96,5	96,5
	Ida-Viru maakond	95,3	96,1	97,1	97,2	96,6
	Alutaguse vald	93,3	97,4	100,0	93,5	100,0
	Iisaku Gümnaasium	92,3	100,0	100,0	100,0	100,0
	Illuka Kool	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mäetaguse Põhikool	100,0	91,0	100,0	71,4	100,0
Õpilaste ja õpetajate ametikohtade suhtarv põhihariduses	Eesti	12,0	12,0	12,0	11,8	11,6
	Ida-Viru maakond	12,0	11,9	11,9	11,5	11,2
	Alutaguse vald	5,8	6,3	6,7	6,4	7,3
	Iisaku Gümnaasium	8,1	7,8	8,4	8,0	7,8
	Illuka Kool	5,2	5,9	6,3	6,3	7,3
	Mäetaguse Põhikool	5,1	6,1	6,2	5,8	7,0
Klassikomplekti täituvus põhikoolis	Eesti	16,2	16,0	15,7	15,7	15,6
	Ida-Viru maakond	16,4	16,1	15,5	15,1	14,8
	Alutaguse vald	9,2	8,7	8,1	8,0	9,4
	Iisaku Gümnaasium	11,3	10,0	9,5	8,4	9,3
	Illuka Kool	6,9	8,0	7,3	8,1	9,3
	Mäetaguse Põhikool	10,5	10,0	8,4	8,4	9,4

Lisa 3. Iisaku Gümnaasiumi üldkeskhariduse tulemus- ja tõhususnäitajate võrdlus Eesti- ja Ida- Viru maakonna näitajatega aastatel 2015–2019. [92]. Autori kohandatud

Näitaja	Riik/maakond/ omavalitsus	Aasta				
		2015	2016	2017	2018	2019
Gümnaasiumiastme lõpetajate osakaal (nominaalage+ 1 õppeaasta), %	EESTI	77,9	79,8	80,0	79,8	81,1
	Ida-Viru maakond	76,4	79,0	80,8	77,2	81,2
	Iisaku Gümnaasium	57,1	66,7	50,0	69,2	90,0
Eestis edasiõppijate osakaal gümnaasiumi lõpetanud õpilaste üldarvust, %	EESTI	69,0	65,9	64,8	64,4	58,6
	Ida-Viru maakond	76,3	76,1	71,6	69,0	61,3
	Iisaku Gümnaasium	80,0	20,0	81,8	33,3	80,0
Õpetajate vastavus haridusele esitatud nõuetele gümnaasiumis, %	EESTI	86,6	87,2	90,0	89,2	89,3
	Ida-Viru maakond	84,5	84,8	89,3	91,3	86,9
	Iisaku Gümnaasium	61,1	66,7	64,7	78,6	61,5
Õpetajate vastavus riigikeele oskuse taseme nõuetele gümnaasiumis, %	EESTI	94,4	93,8	93,7	93,6	93,8
	Ida-Viru maakond	79,8	77,9	78,8	77,1	78,0
	Iisaku Gümnaasium	94,4	100,0	100,0	100,0	92,3
Õpilaste ja õpetajate ametikohtade suhtarv üldkeskhariduses	EESTI	12,5	13,0	13,0	13,0	13,0
	Ida-Viru maakond	11,2	10,4	11,3	11,8	11,3
	Iisaku Gümnaasium	5,1	6,5	5,1	6,6	9,8
Klassikomplekti täituvus üldkeskhariduses	EESTI	24,6	25,2	25,8	25,8	25,8
	Ida-Viru maakond	24,9	25,0	26,3	25,9	28,9
	Iisaku Gümnaasium	8,7	9,3	7,3	9,7	14,0

Lisa 4. Alutaguse valla üldhariduskoolide andmed kooliti. [59, 85, 91]. Autori koostatud

Nimetus	Kooli nimi		
	Iisaku Gümnaasium	Mäetaguse Põhikool	Illuka Kool
Hoone ehitusalune pind kokku, m ²	5332	3 411	858
Hoone kasutuses olev suletud netopind kokku, m ²	3974	6047	2404
Sporditaristu pindala kokku, m ²	661	1857	288
Hoone kasutuses olev suletud netopind kokku ilma sporditaristuta kokku, m ²	3313	4190	2116
Hoone köetav pindala kokku, m ²	9050	5744	2404
sh. köetav pindala spordisaal, m ²	650	650	...
Köetav pindala õppetööks kokku, m ²	6350	5094	2000
Köetav pindala õpilase kohta kokku, m ²	39	39	24
Maksimaalne õppekohtade arv	272	216	120
Õpilaste arv 2019/2020 õppeaastal	163	132	84
Klassikomplektide arv kokku	12	13	9
Vakantsete kohtade arv õppeaastal 2019/2020	109	84	36
Koolikohtade täituvuse osakaal õppeaastal 2019/2020, %	59	61	70
Vakantsete kohtade osakaal õppeaastal 2019/2020, %	40	39	30
Hoone majandamiskulud õppetööks köetavale m ² - le 2018. aastal, euro / m ²	38	49	135 ¹
Hoone majandamiskulud õppetööks köetavale m ² - le 2019. aastal, euro / m ²	53	52	113
Hoone majandamiskulud õpilase kohta 2018. aastal, euro / in	1660	1964	3693 ¹
Hoone majandamiskulud õpilase kohta 2019. aastal, euro / in	2044	2003	2682

1. Illuka kooli 2018. aasta hoone majandamiskulud õppetööks köetavale ruutmeetrile ja õpilase kohta ei ole võrreldavad teiste koolide majandamiskuludega, sest Illuka Kooli majandamiskulude osas on osaliselt kajastatud Illuka Kooli lasteaiaosa majandamiskulud.

Lisa 5. Alutaguse valla koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud (50 personali- ja 55 majandamiskulud) aastatel 2018 ja 2019. [85, 99]. Autori koostatud

Nimetus	Aasta		Muutus, %
	2018	2019	
Koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud kokku (sh kohamaksud teistele omavalitsustele), euro	1 194 678	1 279 802	7,1
	100 %	100 %	0,0
50 töjõukulud, euro	848 962	908 407	7,0
	71,1 %	71,0 %	-0,1
55 majandamiskulud, euro	345 716	371 395	7,4
	28,9 %	29,0 %	0,3
Koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud kokku, euro	1 047 106	1 137 629	8,6
	100%	100%	0
Mäetaguse Lasteaed "Tõruke" tegevuskulud, euro	502 867	530 522	5,5
	48,0%	46,6%	-2,9
Iisaku Lasteaed "Kurekell" tegevuskulud, euro	291 564	284 103	-2,6
	27,8%	25,0%	-10,3
Iisaku Lasteaed "Kurekell" Tudulinna tegevuskoht tegevuskulud, euro	76 295	85 311	11,8
	7,3%	7,5%	2,9
Illuka Kooli lasteaiiosa tegevuskulud, euro	176 380	237 693	34,8
	16,8%	20,9%	24,0
Õpilaste arv kokku	169	170	0,6
	100%	100%	0
Mäetaguse Lasteaed "Tõruke" laste arv kokku	79	75	-5,1
	47%	44%	-5,6
Iisaku Lasteaed "Kurekell" laste arv kokku	41	43	4,9
	24%	25%	4,3
Iisaku Lasteaed "Kurekell" Tudulinna tegevuskoht laste arv kokku	14	13	-7,1
	8%	8%	0
Illuka Kooli lasteaiiosa laste arv kokku	35	39	11,4
	21%	23%	10,8
Omavalitsuse tegevuskulud keskmiselt lapse kohta kuus kokku (ilma toetusteta), euro	499	549	9,9
Mäetaguse Lasteaed "Tõruke" tegevuskulud keskmiselt lapse kohta kuus kokku, euro	530	589	11,1
Iisaku Lasteaed "Kurekell" tegevuskulud keskmiselt lapse kohta kuus kokku, euro	593	551	-7,1
Iisaku Lasteaed "Kurekell" Tudulinna tegevuskoha tegevuskulud keskmiselt lapse kohta kuus kokku, euro	454	547	20,4
Illuka Kooli lasteaiiosa tegevuskulud keskmiselt lapse kohta kuus kokku, euro	420	508	20,9
Omavalitsusele eraldatud toetus (toetusfond) koolieelsete lasteasutuste õpetajate töjõukuludeks kokku, euro	55 637	58 755	5,6
Toetus koolieelsete lasteasutuste õpetajate töjõukuludeks lapse kohta kuus, euro	27	29	5,0
Omavalitsuse tegevuskulud lapse kohta kuus keskmiselt kokku (koos toetusfondi toetusega), euro	472	520	10,2

Lisa 6. Alutaguse valla üldhariduskoolide tegevuskulud (50 personali- ja 55 majandamiskulud) aastatel 2018 ja 2019. [59, 85, 99]. Autori koostatud

Nimetus	Aasta				Muutus %	
	2018		2019			
Munitsipaalkoolide tegevuskulud kokku (sh kohamaksud teistele omavalitsustele), euro	50	1 867 981	2 819 529	2 104 099	3 065 341	8,7
	55	951 548		961 242		
Tegevusala 092 (põhi- ja üldkeskhariduse) tegevuskulud kokku, euro	50	1 827 435	2 609 427	2 073 400	2 880 287	10,4
	55	781 992		806 887		
Tegevusala 096 (hariduse abiteenused) tegevuskulud kokku , euro (sh tegevusala 096 jaotus) :	50	40 546	210 102	30 699	185 054	-11,9
	55	169 556		154 355		
Tegevusala 09600 (hariduse abiteenused: koolitransport) tegevuskulud kokku, euro	50	0	28 829	0	17 046	-40,9
	55	28 829		17 046		
Tegevusala 09601 (hariduse abiteenused: koolitoit) tegevuskulud kokku, euro	50	29 100	154 786	0	132 291	-14,5
	55	125 686		132 291		
Tegevusala 09602 (hariduse abiteenused: öömaja) tegevuskulud kokku, euro	50	11 446	26 487	30 699	35 717	34,8
	55	15 041		5018		
Põhi- ja üldkeskhariduse (sh hariduse abiteenuste) tegevuskulud kokku, euro	50	1 867 981	2 667 175	2 104 099	2 927 039	9,7
	55	799 194		822 940		
Illuka Kooli tegevuskulud kokku, euro	50	466 102	735 696	570 581	795 825	8,2
	55	269 594		225 244		
Mäetaguse Põhikooli tegevuskulud kokku, euro	50	697 678	945 224	759 763	1 024 209	8,4
	55	247 546		264 446		
Iisaku Gümnaasiumi tegevuskulud kokku, euro	50	579 911	823 977	773 755	1 107 005	34,3
	55	244 066		333 250		
Tudulinna Kooli tegevuskulud kokku, euro	50	124 290	162 278	0	0	-100,0
	55	37 988		0		

Nimetus	Aasta		Muutus, %
	2018	2019	
Õpilaste arv kokku	363	379	4,4
Mäetaguse Põhikooli õpilaste arv kokku	126	132	4,8
Illuka Kooli õpilaste arv kokku	73	84	15,1
Tudulinna Kooli õpilaste arv kokku	17	0	-100,0
Iisaku Gümnaasiumi õpilaste arv kokku	147	163	10,9
Omavalituse põhi- ja üldkeskhariduse (sh hariduse abiteenuste) tegevuskulud keskmiselt õpilase kohta koos kokku, euro	682	667	-2,1
Mäetaguse Põhikooli tegevuskulud keskmiselt õpilase kohta koos kokku, euro	625	647	3,4
Illuka kooli tegevuskulud keskmiselt õpilase kohta koos kokku, euro	840	790	-6,0
Tudulinna Kooli tegevuskulud keskmiselt õpilase kohta koos kokku, euro	795	0	-100,0
Iisaku Gümnaasiumi tegevuskulud keskmiselt õpilase kohta koos kokku, euro	467	566	21,2
Omavalitsusele toetusfondist eraldatud haridustoetus üldhariduskoolidele kokku, euro	1 193 948	1 313 015	10,0
Omavalitsusele toetusfondist eraldatud haridustoetus üldhariduskoolidele õpilase kohta koos kokku, euro	274	289	5,3
Omavalitsuse tegevuskulud õpilase kohta koos keskmiselt kokku (sh toetusfondi toetus), euro	408	379	-7,1

Lisa 7. Intervjuu kava. Autori koostatud

Magistritöö uurimisküsimus	Intervjuu küsimus
Milline on Alutaguse valla üldharidusvõrgu hetkeolukord aastal 2019?	Milline on Teie arvates kestlik ja hea kool?
Kuidas on Alutaguse valla demograafiline olukord seotud üldharidusvõrgu ümberkorraldamise vajadusega?	Kuidas hindate Teie oma valla koolide perspektiivi tulevikuprognoside seisukohalt (laste arv väljaränne jne)?
Millised on üldharidusvõrgule tehtavad kulutused Alutaguse vallas 2019. aastal võrreldes 2018. aastaga?	Kuidas hindate Teie oma valla koolide perspektiivi omavalitsuse kulutuste seisukohalt?
Millised on üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused Alutaguse vallas?	Millised on Teie arvates suurimad takistused koolivõrgu korrastamisel?
Millised on koolijuhtide ja vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla üldhariduskoolide võrgu arengute osas tulevikus?	Kuidas Teie korraldaksite Alutaguse valla haridusvõrgu 2030. aastaks?
Millised on koolijuhtide ja vallavanema hoiakud ja hinnangud Alutaguse valla üldhariduskoolide võrgu arengute osas tulevikus?	Mis muutuks Alutaguse vallas Teie arvates kui suletakse näiteks Iisaku Gümnaasiumi gümnaasiumiaste?

LIHTLITSENTS

Mina, Helen Starodubtseva, sünniaeg 19.03.1983,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda koostatud lõputöö

Üldharidusvõrgu ümberkorraldamise võimalused kohalikus omavalitsuses Alutaguse valla näitel

mille juhendaja on Maret Prits, MSc

1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,

1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja

1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor Helen Starodubtseva (allkiri)

Tartu, (kuupäev) 14.05.2020

Allkirjastatud digitaalselt

Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta

Luban lõputöö kaitsmisele.

Allkirjastatud digitaalselt

(juhendaja nimi ja allkiri) Maret Prits

(kuupäev) 14.05.2020