



VÕRU VALD

Lisad

Riigihange nr 223415, „Võru valla haridusasutuste võrgu analüüs“

Sisukord

- 65 Lisa 1 Fookusgrupiseminaride koondkokkuvõte**
 - 67** 1. Põhimääratluste kaardistus
 - 68** 2. Fookusgrupiseminaride SWOT-tegurite kaardistus

 - 79 Lisa 2 Koolivõrgu korrastamise näited Eestist ja teistest riikidest**
 - 81** 1. Eesti kogemus
 - 81** 1.1. Koolivõrgu korrastamise näited
 - 81** 1.1.1. Võru linn
 - 82** 1.1.2. Põltsamaa vald
 - 84** 1.1.3. Harku vald
 - 86** 1.2. NÕK mudeli rakendamine
 - 87** 2. Rahvusvaheline kogemus
 - 87** 2.1. Õppetulemuste/efektiivsuse kõige kiirema tõusu parim praktika - Ainslie Wood'i kool, London
 - 87** 2.2. Nüüdisaegsele õpikäsitusele ülemineku parim praktika - Uus-Meremaa
-
- 95 Lisa 3 Ülevaade Võru valla koolivõrgu analüüsi lähteülesande alusmõistetest ja nende käsitlustest**
- 97** 1. Mis on kvaliteetne haridus ja kuidas seda hinnata?
 - 98** 1.1. Otsene määratlus
 - 99** 1.2. Kaudne määratlus eesmärgistamise lõikes
 - 103** 1.3. Kvaliteetse õppe tunnuste vaatlus tulemushindamise lõikes
- 107** 2. Mis on kulutõhus hariduse võimaldamine ja kuidas seda hinnata?
 - 108** 2.1. Sama tulemus väiksemate rahaliste kuludega
 - 113** 2.2. Sama rahalise kulu puhul kvaliteetsem ja/või suuremahulisem tulemus
- 116** 3. Mis on hariduse kättesaadavus ja kuidas seda hinnata?
- 118** 4. Mis on koolivõrk ja mille alusel seda kujundatakse?
 - 121** 4.1. Kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumiõppe valikuterohkus nendes kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus juba koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud?
 - 123** 4.2. Mil määral on muutunud üldhariduskoolide võrk programmi tegevuste tulemusel efektiivsemaks, arvestades erinevaid kriteeriume?

125	4.3. Koolivõrgu programmi rakendamise mõjuanalüüsi järeldused
126	4.4. "Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020"
132	5. Võrgustikud
133	5.1. Võrgustiku määratlused
136	5.2. Võrgustikupõhised võimendusviisid
136	5.2.1. Parimast praktikast õppimine ja selle teostus
137	5.2.2. Parima praktika levik
138	5.2.3. Professionaalne positsioneerimine ja huvikaitse
139	5.3. Võrgustiku haldamine ja arendamine
142	5.4. Võrgustiku efektiivsuse hindamine
143	6. Mis on kogukond ja selle vajadused?
145	6.1. Uuringuraport "Eesti kogukondade hetkeseis"
148	6.2. Eesti inimvara raport
153	Lisa 4 Tööriistakast

Lisa 1

Fookusgrupiseminaride koondkokkuvõte

Lisa 1 Fookusgrupiseminaride koondkokkuvõte

1. Põhimääratluste kaardistus

Küsimusele - „Mis on hariduse kvaliteet ja kuidas seda mõõdetakse?“ - vastuse leidmine oli üheks grupitöö ülesandeks Võru valla hariduse valdkonna fookusgrupiseminaridel. Vastuste koond näitab, et:

- kõige rohkem (9 äramärkimist) hinnatakse praktilist, kogemusele tuginevat õpet, kus ennastjuhtiv õppija omandab teadmised ja oskused, mis võimaldavad tulla toime kaasaegses maailmas;
- järgmisena (5 äramärkimist) hinnati õpilase individuaalset arengut, mis võtab arvesse isiklikke omadusi, sh andekus ja mida saab mõõta isikliku arengumuutuse määraga (liikudes maksimaalse tulemuslikkuse suunas);
- 4 äramärkimisega toodi välja kaasaegsed õppekavad (ja õppekavaarendus), kaasaegne keskkond ja kaasaegsed õppevahendid;
- 3 äramärkimisega toodi välja õpilaste edasine toimetulek järgmistel haridusastmetel ja/või tööturul;
- 2 äramärkimist leidsid pädevad ja kvalifitseeritud õpetajad
- 2 ära märkimist puudutas õnnelikku inimest ja õpirõõmu;
- 1 loova lähenemise äramärkimine;
- 1 eksamitulemuste äramärkimine.

Mõõdetavuse tunnuseid ei olnud töögrupid alid esitama.

Küsimuse - „Mis on kulutõhus hariduse võimaldamine ja kuidas seda hinnata?“ - vastuseid oli võrdlemisi vähe ning nende lähenemised ulatusid „seinast seina“. Esile võib tuua märkfraase: „olemasolevate vahenditega konkurentsivõimelise koolieelse ja alghariduse võimaldamine kodupiirkonnas“, „tasakaalupunkt põhimõttel „hundid söönud, lambad terved““, „piisav laste ressurss kooliastmeti - rohkem lapsi, rohkem pearaha“, „olemasolevate ressursside parem planeerimine ja kasutus, sh kulude vähendamine“. Samuti osutati sellele, et kaasaegse koolimaja halduskulud on väiksemad, kaasaegsed digilahendused võimaldavad ressursside tõhusamat kasutust ning motiveeritud ja haritud inimesed näitavad tõhusamaid tulemusi.

Küsimuse - „Mis on hariduse kättesaadavus ja kuidas seda hinnata?“ - vastused jaotusid järgmiselt:

- Ülekaalukalt kõige rohkem äramärkimisi sai arusaam, mille üldsõnastus oleks: „On loodud (vastavalt laste arenguvajadustele) tarvilikud tingimused, kus õppijal on võimalus saada temale sobivat kvaliteetset haridust ühes tugisüsteemiga (Waldorf, HEV, andekus, tervislikud erivajadused) lähikonnas, võimalikult väikese rahalise ja ajakuluga“. Selle sõnastusega haakus ka kohaliku tõmbekeskuse/-piirkonna käsitus.
- Välja toodi ka rahaliste kulutuste aspekt, mida perekond peab tegema, et tagada lastele nii kvaliteetset üld- kui huviharidust ning osutati haridusliku kihistumise ohule Võru vallas.

- Eraldi teemapunktiks oli koolitee pikkus ning logistika. Seejuures toodi olulise, aga problemaatilisena, välja koolitranspordi küsimus.
- Eelmise punktiga haakuvalt, lisateenuste näitena, toodi esile õpilaskodu vajalikkus.
- Lisaks nimetati seda, et lisaks haridusvõrgule on vajalik haridusvõrgustiku toimimine, kus omavahel on vastastikseoses nii lapsed, lapsevanemad kui kool, st õpetajad.

Küsimusele - „*Mis on kogukond ja selle vajadused?*“ - laekus vastus kahe seminaripäeva jooksul ainult ühelt töögrupilt ning oli järgmine:

- Kogukonna vajadused: pood, kirik, kool, kõrts (kultuuriasutus :-(), lasteaed, hoolekodu, Internet, päevakeskus (HEV inimene, vanur), raamatukogu, pakiautomaat, perearst, vana-tahtlikud päästjad.

2. Fookusgrupiseminaride SWOT-tegurite kaardistus

Baasmudel

Fookusgrupiseminaridel said osalejad ülevaate hinnatava mudeli valikupõhimõttest ning peamistest tunnustest. Saadud ettekujutuse pinnal tõid toodi välja grupitööde käigus SWOT-tegurid, mis rühmitati tugevaima/iseloomulikema tunnuse alusel omakorda tegurikimpudesse. Tegurite koondtabel on esitatud lisa lõpus.

Seejuures tuleb ära märkida, et tegurite valiku puhul paluti juurde lisada põhjendused Miks?-küsimusele vastamise kaudu. Paraku leidis ainult üks grupp piisavalt aega ja motivatsiooni, et endale valikuid põhjendada ning piisavalt esindusliku ainese puudumise tõttu jäi tegurivaliku põhjenduste osa analüüsist välja.

Tugevustena toodi välja - turvatunne (7 äramärkimist), haridusvõimaluste kodulähedus (7), kogukonna rahulolu ja toetus oma „südame“/keskuse säilimise pärast (5), hariduse kättesaadavuse stabiilsus (4), väljakujunenud tõmbekeskused (4), kogukonnakeskus ning äärealade asustuse säilimine piirkondades (3), töökohtade säilimine (2), juba ära toimunud reformid, kaasav hariduse, kutsehariduskeskuse olemasolu ning individuaalset lähenemist võimaldavad väikeklassid (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Nõrkustena toodi välja - raskused uuenduste teostamisel mugavustsooni tõttu (7 äramärkimist), finantsvõimaluste kahanemine (6), õpetajate ja tugispetsialistide puudus ning koormuspõhine killustamine (5), ääremaastumise võimendumine (3), olemasolevate õpetajate ja koolijuhtide/eestvedajate vanus ning samas vähene järelkasv (2), haridussüsteemi nõrkus (2), transpordiprobleemid (2), asjakohased rühmade/klasside suurused (2), liitklassid, elamispindade puudus tõmbekeskustes, palgaerinevused üld- ja huvihariduse vahel ning paremad võimalused mujal (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Võimalustena toodi välja - senise toimetudeli muutmine (8 äramärkimist), kogukonna kaasamine (3), „väike kool“ (3), ääremaastamise tagasipööramine (3), seniste toimetudelite säilitamine (3), töökohtade säilitamine (3), oma vigadest õppimine ja digilahenduste kasutamine (mõlemi teguri puhul 1 äramärkimine).

Ohtudena toodi välja - hariduse kvaliteedi langus (7 äramärkimist), mugavustsoon ja konkurentsivõime vähenemine (6), elanikkonna kahanemine ning asutuste sulgemine (4), koolide riigipoolse rahastamise muutus ning probleemid kulutõhususega (2), elanikkonna kahanemine ning asutuste sulgemine (4), õpetajaskonna vananemine (2) ning ühekordse äramärkimisega - lapse ära unustamine.

Konkurentsitudel

Konkurentsitudeli puhul esitati täiendavad asjaolud, millega arvestada lisaks baasitudeli puhul rakenduvatele tunnustele ning paluti gruppidel anda omapoolne teguri-põhine hinnang. Grupitööde esitlemisel ilmnes seejuures probleem, kus mõnede gruppide puhul ei suudetud eristada sisemisi nõrkusi ja väliseid ohte, mistõttu tuli hiljem tegureid nende funktsionaalselt asjakohasemasse asukohta ümber paigutada. Samuti ilmnes, et mõned, nähtavasti konkreetsema kooliga sisulisemalt seotud fookusgrupi liikmed, keskendusid tudeli tegurite väljatoomise puhul pigem oma asutuse teguritele.

Tegurite koondtabel on esitatud käesoleva lisa lõpus.

Tugevustena toodi välja - hariduskvaliteedi tõstmine (sh valikuvõimaluste lõikes) (7 äramärkimist), motivatsiooni suurenemine (6), uued lahendused, sh „uus hingamine“ juhtkonnas (4), suuremate haridusasutuste hoogu juurde saamine (4), valikuvõimaluse tõttu töölevõtmisel tugevad ja motiveeritud töötajad, sh õpetajad (3), enesepropageerimise ja -analüüsimise motivatsioon (2), ühise eesmärgi/konkurentsitudel organisatsiooniline liitmisvõime (2), igal kooli motiiv kujundada välja oma nägu, lastel stressiga toimetuleku harjutamine ning asjaolu, et väike grupp inimesi on väga rahul (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Nõrkustena toodi välja - turvatunde puudumise ja stressi kahjulikud mõjud (7 äramärkimist), ääremaastamise võimendamise (4), pidevate võimaluste järele haaramise ja uuenduste tõttu hariduse taseme langemine (4), ebavõrdsest õpilaste kohtlemisest tulenevad probleemid (4), juhtimistandardi nõrkus (2), kaugema piirkonna lastele halvenenud haridusteenuse tagamine (2), vähene aeg huvitegevuseks, suured rühmad/klassid ning vähene/puudulik koostöö konkurentidega (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Võimalustena toodi välja - võimalus muuta haridusasutuste senist toimetudelit (7 äramärkimist), võimalus muutuda koolidel veel tugevamaks (4), õpilase jaoks lisandväärtuste loomine (2), õpikeskkonna kaasajastamine ja hariduse kvaliteedi tõus (2), tühjadesse hoonetesse uute ja huvitavate tegevuste juurdetulek, kaadrivoolavuse peatamine, teiste kogemusest õppimine ning võimalus jõuliselt panustada (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Ohtudena toodi välja - (see, et) muutuvad väärtushinnangud viivad fookuse peamiselt ära (8 äramärkimist), ääremaastumine (5), kogukonna reaktsioonid pideva konkurentsi tingimustes (2), tühjad hooned, juhtimisvead, suurkoolistumine(?), uue olukorra lühiajalisus, laste koolitee muutumine ebamõistlikult pikaks konkurentsivõitluste tõttu ning *last but not least* - mittetõeste tulemuste kajastamine konkurentsivõitluses (iga teguri puhul 1 äramärkimine).

Neli tegurigrupi - stress/läbipõlemine, sisetülid/kihistumine, ootustest tingitud kvaliteedilangus ning õpilaste ebavõrdselt väärsti kohtlemine - liikusid oma toimeiseloomu tõttu mudeli nõrkuste hulka.

Lisaks paluti gruppidel vastata küsimustele: „Millised on mõõdetavad tunnused, mille alusel määrata kooli/lasteaia eluvõimetus? Miks?“.

Mõlemale seminaripäevale iseloomustavalt ei soovinud töörühmad Miks?-küsimusele vastata.

Samas on asjakohase otsustamise ja tegutsemise huvides siiski hädavajalik vastava küsimise abil leida need argumendid ja põhimõtted, mis tunduvad kõigile asjaosalistele pädevad, tõendus- põhised ja lõpuks ka õiglased, isegi juhul, kui nende rakendamine ei vii kõige meeldivamate tulemusteni.

Vastuste kaardistuse koondi põhjal võib eristada järgmisi tunnuseid:

- **Õpilaste arv** (5 äramärkimist)

Mõõtmisväärtuste osas olid töögruppide pakkumised: põhikoolis 70 versus 90 - 100 õpilast versus 130 - 140 õpilast ning gümnaasiumiosas 10 õpilast klassis miinimumina.

Üks töögrupp pakkus välja laste arvu vähenemise määra 70% (nt 20 -> 8, 100 -> 30 last), määratlemata muutuse aega.

Üks töögrupp pakkus, et peaks arvestama ka piirkonna laste arvu suhet laste arvu, kes kasutavad kohaliku hariduse võimalusi antud piirkonnas.

- **Kvalifitseeritud õpetajate olemasolu** (5 äramärkimist)

- **Formaalse dokumentatsiooni tunnused:** (sisulised) arengukavad, kinnitatud õppekavad, aruanded (sh sisehindamine), välishindamine (5 äramärkimist)

- **Rahuoluuuringud** (3 äramärkimist)

- **Kulu õpilase kohta** (3 äramärkimist)

- **Õppetulemused, õpilaste edasiõppimine pärast gümnaasiumi ja põhikooli** (2 äramärkimist)

- **Õpikeskkond** (materiaal-tehniline)

- **Asukoht**

- **Töökohtade arv**

Praegusel kujul on valla haridusruumi üle otsustavate sihtrühmade arusaamade kaardistus poolik, kuivõrd pole teada hinnanguid motiveerivaid hindamisaluseid/põhjendusi. Samuti tuleb arvestada sellega, et fookusgrupiseminaridel osales kaduvväike osa valla volikogu liikmetest, kes on seaduse järgi haridusasutuste pidamise või mitte pidamise üle lõplikud otsustajad. See loob koolivõrgu suhtes tehtavate otsuste ennustatavusse liiga suure määramatuse ning tõstab valla tegevjuhtkonna poolseid riske.

Sellegi poolest saab mingi ettekujutuse haridusvaldkonnaga tihedamalt kokku puutuvate inimeste hoiakulisest lähteolukorrast ning siinset tulemust saab kasutada näiteks sisendina haridusvaldkonna arengu kavandamise protsessi.

Koostöömudel

Fookusgrupiseminaride visioonivisandamise esialgne kaardistus

Koostöömudeli puhul toodi välja tegurid, millega tuleb paratamatult arvestada, nagu riiklike strateegiade eesmärgid, HTMi seisukohad hüpoteetilise koolivõrgu parameetritest, 21. sajandi oskuste kontseptsiooni rakendamine NÕK/MÕK mudeli näol, töö- ja elukoharännete mõju, lähinaabrite haridussüsteemi vastastikmõju jms.

Lähteülesandes oli toetaval otstarbel välja toodud ka abiküsimused:

„Karbist välja“, vabalennuline visioon

- Kelle vahel toimuks kõige tõenäolisem koostöö?
- Mil moel see koostöö väljenduks? Milline oleks rolli- ja tööjaotus?
- Millised võiksid olla selle mudeli „legoklotsid“, st vastastikku ühilduvad terviktükid?
- *Kas haridusasutuste võrk või võrgustik?* Kuidas see välja näeks?

Grupitöös kasutati „Disney maja mõttetalgu“ meetodi algset varianti, kus „visionäärid“ ja „kriitikud“ ei puutu kordagi kokku, vaid infovahetus toimub ainult ja ainult „pragmaatikute/projektijuhtide“ kaudu. Mõlemal fookusgrupiseminaril päeval toimus osalejate soovil „ideest-lahenduseni“ ühe täistsükli läbimäng, mis tähendas ühtlasi ka tugevat ajasurvet ning sellest tingitud tulemuse killustatust ning ebaühtlust.

Vormistumiseni jõudnud tulemustest olulisemaks hindasid osavõtjad aga kogemust, kui keeruline on valida õiget otsustaja-rolli ning rollide vahel liikuda nii, et loovideede tasand ei kahjustuks „unusta ära/pole võimalik“-tasemel kriitikaga. Samuti toodi välja ohho!-kogemus selle kohta, kui erinevalt võivad erineda inimesed samade sõnade taga asju mõista ning elulisi vasteid näha. Eraldi väärrib uurimist ja analüüsi lasteaedade esindajate tähelepanek, et nende (st lasteaedade) olemasolu unustatakse ühtelugu ära, seda eriti NÕK-hariduse mudeli valguses.

Lähteülesande juures oli soovitus loovlahenduste visiooni visandamisel kasutada toetuskohaks ka konkurentsimumdeli SWOT-tegurite ohtude maandamise ja nõrkuste vähendamise lähenemist. Iga järgmise tööetapi ja sellega kaasneva rolli puhul liikusid grupid edasi eelmise grupi töötulemuste juurde.

Kõige lõpus said laudkonnad enda poolt pakutud visiooni täiendada, vastavalt „pragmaatikute“ poolt sõnastatud küsimustele, mis omakorda põhinesid „kriitikute“ märkustel.

Kuna analüüsi üks eesmärke on kaardistada fookusgruppide haridusruumi uuenduste suhtes arusaamade ja hoiakute hetkeolukorda, siis toome siinkohal välja koondkokkuvõtte ainult visiooniloometapides välja käidud mõtetest. Erinevad „ideekobarad“ on esitatud juhuslikus järjekorras.

Läbiva teemana tuli kõigi töögruppide mõttetöös välja **koostöö ja huvigruppide kaasamine igas etapis** (14 iseseisvat äramärkimist).

Huvigruppide loetelus on esindatud: lapsevanemad, lapsed, hoolekogu, ettevõtted/ettevõtjad, noortekeskused, huviharidust pakkuvad asutused, naaberkoolid, ülikoolid, KOVid, kutseõppeasutused, noorteorganisatsioonid (nt noorkotkad), riigigümnaasium.

Terviklikematest mudelimoetetest visandati:

■ **Õpilasekeskne koostöövõrgustik, et anda võimalus õppija individuaalse õpitee välja kujundamiseks ning teostamiseks.**

Esitatud koostööpartnerid:

KOVid, kogukonnad/ettevõtjad, ülikoolid, huvikoolid, kodud, tugikeskused, õpetajad/koolid.

Esiagne loodav väärtus - õpilasele suunatud õpitegevused:

- õppija digilugu
- individuaalne õpitee
- koolideülesed videotunnid
- e-kursused
- koolideülesed õpipäevad
- lektorite külalistunnid
- Teaduskooli tegevustes osalemine.

■ **Hariduskeskused, mis liidavad piirkonna tegusamad jõud hariduse nüüdisajastamiseks.**

Esitatud koostööpartnerid:

Üldhariduskoolid, lasteaiad; kutsehariduskeskused; tööandjad/ettevõtted.

Esiagne loodav väärtus - ühise toimeruumi loomine nüüdisaegse õppekava arenduseks:

- ühise visiooni ja ühisosa loomine, töö sisus selguse loomine
- tihedam koostöö ettevõtjatega, nt koolitused, teenused „hea hinnaga“
- koostöö ülikoolidega, nt õppejõud lektoriteks
- ühine õppekavaarendus, lõimitud õpe
- keskselt progümnaasiumi loomine ja rahastamine

■ **Haridusasutuste võrgustiku kujundamine selliselt, et kodulähedastes haridusasutustes toimub I-II kooliastme õpe ning keskselt luuakse progümnaasium. Gümnaasiumiastmes teen riigigümnaasium munitsipaalgümnaasiumi(de)ga koostööd.**

Esitatud koostööpartnerid:

Haridusasutuste erinevad pidajad.

Esiagne loodav väärtus:

- progümnaasiumis tugevalt toetatud karjääriõpe + lisavõimalused

- progümnaasiumis kvalifitseeritud õpetajate ja tugispetsialistide palkamiseks rahaliste vahendite koondamise mastaabiefekt
- gümnaasiumiastmel ühised e-kursused
- omavalitsuspiiride ülene spetsialistide ühiskasutus/jaotus
- õpilastranspordi probleemide ühised lahendused

■ **Tugiteenuste keskus , mis tagab piirkonna tugiteenuste kättesaadavuse (ka igas haridusasutuses).**

Esitatud koostööpartnerid:

Koolid, Lõuna-Eesti haigla, Värskas tervisekeskus, Väimela tervisekeskus, Võru vald, Võru linn, lasteaiad.

Esialgne loodav väärtus:

- Kohapealsed tugiteenused lastele ja lastevanematele (nõustamised, teraapiad)
- Tugiteenused spetsialistidele, sh ühtlane ja terviklik töökoormuse jaotus
- Haiglate/tervisekeskuste poolsete vajalike teenuste võimaldamine koostöös tugiteenuste keskusega
- Lasteaedade ja koolide omavaheline sildamine lapse vajaduste seisukohalt (fookuses kõik lapsed ja nende lapsevanemad, samuti asjaosalised tugispetsialistid)

Esitatud märkfraasid: Talupojamõistus digikultuuris. Ühtne süsteem. Sujuv üleminek. Ühised väärtused.

■ **Õpikeskkonna kaasaegseks loomine.**

Esitatud koostööpartnerid:

Kogukond, ettevõtjad, lapsed/noored

Esialgne loodav väärtus:

- Tühjaks jäänud ruumide kaasajastamine, et luua võimalusi ühistegevusteks, sh muuta erinevateks „bändiruumideks“, kus kasutada erinevaid koostöö võimalusi
- Luuakse ruum uute/paremate teenuste osutamiseks
- Osaleda saavad kõik huvilised, mitte vaid andekad lapsed/noored
- Luuakse noorte ühiselt tegutsemist ärgitav/võimaldav keskkond
- Huvigruppe kaasatakse tegevuste igas etapis

■ **Ühistegevus/logistika, -koolitused ja -turundus**

Esitatud koostööpartnerid:

Koolid/lasteaiad, lapsevanemad, õpilased, huviharidusasutused, noorteorganisatsioonid, kutseõppeasutused, ülikoolid. Samuti koostööst huvitatud ettevõtjad puidu-, põllumajandus-, metalli-, toidustus-, turismisektoritest piirkonnas.

Esialgne loodav väärtus:

- Lapsevanemate ja õpilaste kaasamine kooli(de) otsustesse, tegevustesse, üritustesse
- Kooli(de) atraktiivsemaks muutmine koostöös ettevõtjatega, nt tööõpetus ettevõtetes, õpe juhilubade omandamiseks, kokanduse praktikad
- Koostöö ülikoolidega (nt praktikabaasi rollis)

- Haridusasutuste õpitegevuste paindlikkus ja koostöö teiste asutustega (huvikool, noorkotkad jms)
- Õppeviisidid teistesse piirkondadesse, kus on toimiv süsteem. Koolituste, õppeviiside läbiviimiseks projektitoetuste küsimine
- Läbiv ühisturundus ja turunduskoolitused
- Läbimõeldud ühislahendused õpilastranspordi korraldamiseks. Transpordikompensatsioon kooli ja kodu vahel liikumiseks

■ Huvi-, üld- ja kutsehariduse omavaheline lõimimine

Esitatud koostööpartnerid:

Lapsevanemad, lapsed, hoolekogu, ettevõtted, noortekeskused, huviharidust pakkuvad asutused, naaberkoolid.

Esialgne loodav väärtus:

- Ühine mõtestamine, väärtused ja terviklik kasvatussüsteem. Eri haridusasutuste tegevused/plaanid on vastastikku kooskõlastatud, mitte dubleeritud
- Passiivse võrgu asemel aktiivselt toimiv võrgustik
- Võru linna ja valla tihedam integreerimine
- Kutseõppe (Väimelas asuv kutsehariduskeskus) ja üldhariduse omavaheline tihedam lõimimine
- Õpetajate ühiskasutus eri tüüpi haridusasutuste vahel
- Osaline sessioonõpe eri haridusasutuste õpiprotsesside ühildamiseks

Nagu näha, on tegu mitte üksteist välistavate, alternatiivsete visioonidega, vaid üksteist täiendavate vaadete ja süsteemielementidega, mida võib kasutada originaalse ühislahenduse loomisel haridusruumi arengu kavandamise järgmistes etappides. Vaatenurkade erinevused on suure tõenäosusega tingitud laudkondi moodustavate inimeste professionaalsest taustast ning vaateharjumustest. Teine põhjus on juba nimetatud palve lähtuda konkurentsitudeli ohtude ja nõrkuste tasalülitamise eesmärgist.

SWOT-tegurid. Baasmudel

<u>Tugevused</u>	<u>Nõrkused</u>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Turvatunne Kõik on tuttav nii õpilaste, õpetajate, lapsevanemate jt osas. Harjumuspärane ja traditsioonidele toetuv - „Ma tean, mida teen“. ■ Kodulähedus (sh ajakulu mõttes), sh kodukohajärgne huvihariduse ja noorsootöö pakkumine/koostöö ■ Kogukond on (enamuses) rahul Kool on kogukonna keskus/süda, liitja-hoid ja, millel on kogukonna toetus ■ Hariduse kättesaadavuse järjepidevus/stabiilsus, sh stabiilne planeerimine (KOV) ■ Väljakujunenud tõmbekeskused <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suur laste arv ▪ Sisseränne Kus piirkonnapõhised asutused on olemas, sh haridusteenuse kättesaadavus ning tugev huviharidus ■ Säilib kogukonnakeskus ning asustus äärealade piirkondades Piirkonnas on tagatud üld- ja huvihariduse omandamine, mistõttu on väljaränne väiksem. ■ Piirkonnas/paikades on tagatud töökohtade säilimine ■ Reformid tehtud ■ Kaasav haridus ■ Maakonnas on oma kutsehariduskeskus 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Uuendusi on mugavustsooni tõttu (baasmudeli puhul) raske teostada. Uudsuse vähesus (nt uute väljakutsete puudumine jms), uuendajad „süüakse välja“, klammerdumine olemasolevasse, hirm koostöö ees ■ Finantsvõimaluste kahanemine (õpilaste ja pearaha vähenemine), sh investeeringute puudumine (või võimalik vähenemine), hoonete amortiseerumine, hoonete ülalpidamine kulukas kauges piirkonnades, ebaühtlane tehniline baas ■ Õpetajate (sh aineõpetajate) ja tugispetsialistide puudus ning koormuspõhine killustamine. ■ Olemasolevate õpetajate (pensionieelne) ja koolijuhtide/eestvedajate vanus ning samas vähene järelkasv. ■ Ääremaastumise võimendumine Kui koolimaja on ja jääb igal juhul, jääb ära motivatsioon tegeleda elanike paika jäämise ja uute juurdemeelitamisega. Kogukonna killustatus (ääremaal) ■ Haridussüsteemi nõrkus Laps ei saa head haridust/ettevalmistust ■ Piirkond suur, transpordile kuluv aeg pikk Sealhulgas puudub lasteaiaaeglaste laste peredel paljudel juhtudel transport ■ Rühmades, klassides laste arv suur, kuid uute rühmade/klasside loomiseks samas liiga väike

<u>Võimalused</u>	<u>Ohud</u>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Mudeli muutmine Sh näiteks uus juht, asutuste reorganiseerimine, töö ümberkorraldamine, avatus uuedustele, uued lähenemised, noored õpetajad, koostöö, ümberõpe ■ Kogukonna kaasamine Töö kogukonnaga, suhtlus (maandab kogukonna toetamise vähenemise ohtu) ■ „Väike kool“ Väikeklassid, erirühmad, personaalne lähenemine ■ Ääremaastamise tagasipööramine Olemas õppekohad (lasteaed, kool); kinnisvara arendamine; missioonitunne - vilistlased piirkonda tagasi ■ Seniste toimetamudelite säilitamine „Torukool“ - 1. - 12. klassi võimalused; Mentorõpilased koolis (andekuse toetamine); Koolide spetsialiseerumine (kutseõppe kallakud) ■ Töökohtade säilitamine Ei tohiks olla õpetajate palgaraha puudust; Õppiv noor saab tööle (ei rõhuta kogemusele) ■ Võimalik õppida oma vigadest ■ Digilahenduste kasutamine 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hariduse kvaliteet langeb, sh „käärid“ koolis õpitu ja töö toimuva vahel, väiksemad sotsiaalsed võimalused (liiga väikesest koolist tingitud), õpetajate kiire läbipõlemine (annavad mitme eriala tunde), mistõttu õpilased liiguvad piirkonnast ära, kui koolis ei ole kvalifitseeritud tööjõudu ■ Mugavustsoon (stagnatsioon, nõrk areng) ja konkurentsivõime vähenemine „Ollalaskmine“, vanas kinni olemine, „raamidesse“ kinnijäämine ■ Elanikkonna kahanemine, vananemine ning töökohtade puudus (piirkonnas) Asutuste sulgemine; Inimressursi vähenemine -> kogukonna toetuse vähenemine ■ Koolide riigipoolse rahastamise muutus, mille tõttu on kulutõhusust raske saavutada ■ Õpetajaskonna vananemine, sh noored ei tule piirkonda elama ja tööle ■ Unustatakse laps/õpilane

SWOT-tegurid. Konkurentsimudel

<u>Tugevused</u>	<u>Nõrkused</u>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Hariduskvaliteedi tõstmine Sh õpilastele võrdsed võimalused ning õpilastel valikute paljusus paneb personali/konkurendid liigutama. Konkurentsi tõttu suurenenud kvaliteet õpilaste, õpetajate, personali (hulgas). Tõestatud kvaliteetharidus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olümpiaadid ▪ Spordivõistlused ▪ Eksamitulemused ▪ Paremad õpitulemused ■ Mudel paneb pingutama/tegutsema Suurenenud motivatsioon, mugavustsoonist väljatulek (nii koolijuhtide, õpetajate kui õpilaste hulgas). „Tegutseme!“; Tõestad, et oled parim piirkonnas! ■ Uued lahendused (nt individuaalne õpitee, õppija digilugu, õppimise personaliseerimine, koosiv mentorlus, analüüs -> areng (Demingi ratta mudel), oluline on osalemine protsessis ja tegevustes jms), aga ka uus hingamine juhtkonnas ning uued valitud koolijuhid väljaspoolt ■ Suuremad (elujõulised, tugevad) haridusasutused saavad indu/hoogu juurde Mõjuteguritena toetav kogukond, väiksemad kulud, rohkem õpilasi, õpikeskkonna kaasajastamine (jätkub ressursse) ning vähenevad hoonete ülalpidamise kulud ■ (Töölevõtmise) valikuvõimaluse tõttu tugevad õpetajad (personal) sh täistöökohtade mõjul kvaliteetne ja motiveeritud tööjõud 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Turvatunde puudumine ja stress sh pidev „pinge käärimine“, liiga kõrgete eesmärkide/nõudmiste seadmine ning sellest tulenev läbipõlemine nii juhtide kui õpetajate puhul. Eelnevast tulenev kõrgendatud risk sisetülideks ning kihistumiseks „kastidesse“, kaadrivoolavus ■ Ääremaastumise võimendamine Väikestes kohtades kaovad koolid ära - õpilased ja õpetajad liiguvad suurematesse piirkondadesse. Kaob turvatunne, rahvas „jookseb laiali“ (õpetajad, lapsevanemad). Hooned jäävad tühjaks ■ Hariduse tase langeb, kui kogu aeg uuendada või on liiga palju võimalusi, mida taga ajada (Koolid, õpetajad) ei suuda sammu pidada innovatsiooniga, tähelepanu hajub põhieesmärgilt ■ Keskendumine aktiivsematele/tugevamatele õpilastele Pole kõigile jõukohane, sh nii majanduslikult, kui õpilase võimetele vastavalt, mis viib väljangevuse suurenemisele ■ Õpilaste õppekvaliteet, vaimsed võimed puuduvad ■ Juhtimisalane (vähene) kompetentsi langus lootuste luhtumisel sh juhi nõrkus ■ Kaugema piirkonna lastele halvenenud haridusteenuse tagamine sh lastel võib pikeneda koolitee

<u>Võimalused</u>	<u>Ohud</u>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Võimalus saada baasmudeli raamidest välja, st „Vaata oma ninast kaugemale“. <ul style="list-style-type: none"> ▪ võimalus kaasajastada ja ümber korraldada juhtimissüsteem, ▪ tekivad uued juhid ja väljakutsed ▪ õpetajate enesearengu võimalused ▪ koostöö maja sees, lähipiirkonnas ja kaugemal ▪ jätkusuutlik areng ■ Võimalus koolidel muutuda veel tugevaks, „säradada“ edulool sh koolide reklaam (meedia, sotsiaalmeedia) ning omanäoliselt eristuda ■ Õpilasele lisandväärtused <ul style="list-style-type: none"> ▪ Õpilaskodu ▪ Paindlik õpe ja valikuterohkus ▪ Erinevad koostöövõimalused ■ Õpikeskkonna kaasajastamine, hariduse kvaliteedi tõus ■ Tühjadesse hoonetesse tuleb uusi ja huvitavaid tegevusi ■ Kaadrivoolavuse peatamine - uute inimeste otsing ■ Teiste kogemustest õppimine ■ Panustada! 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (Muutuvad) Väärtushinnangud Pideva konkurentsi tingimustes läheb fookus kvaliteetselt hariduselt olelusvõitlusele, liigne orienteeritusele tulemusele, sh keskendutakse mõõdikute täitmisele, muutustele muutuste pärast. Kool muutub „katselaboriks“. Unustatakse ära laps - kaob ära lapsest lähtumine, individuaalsus, eripärade varajane märkamine ■ Ääremaastumine (liikus nõrkustest tulenevaks ohuks) Äärealadel elanike vähenemine, kogukonnakeskuste kadumine. Kaob turvatunne, mistõttu lapsevanemad lahkuvad. Trauma kogukonnale (eitusfaas jne). ■ Pideva konkurentsi tingimustes <ul style="list-style-type: none"> ▪ kogukonna pahameel ja vastuseis ▪ vanemad panevad lapsed teise kooli ▪ (Koolipidajale) ootamatud kulud (kohtukulud jms) ■ Tühjad haridusasutuste hooned! ■ Juhtimisvead (vald, kool) ■ „Mammut“koolid-grupistumine ■ Uue olukorra lühiajalisus toob kaasa vanase rutiini vajumise ■ Piirkonna sisene (ja ka väline) konkurents -> õpetajate/õpilaste puudus/ülerahvastatud -> lapse koolitee võib muutuda liiga pikaks ■ Mittetõeste tulemuste kajastamine

Lisa 2

Koolikorrastamise näiteid Eestist ja teistest riikidest

Lisa 2 Koolivõrgu korrastamise näited Eestist ja teistest riikidest

Konsultatsioonikohtumistel Võru vallavalitsusega toodi esile vajadus võrdlusteadmise järele, kuidas on mujal Eestis ja maailmas lahendatud haridusuuenduse ning Eesti puhul täiendavalt, haridusastute füüsilise võrgustiku kohandamise probleematikat.

Käesolevalt anname juhtumipõhise lühikaardistuse, millele toetudes korraldada kogemuse ülekannet Võru valla oludele. Eesti kogemuste alampeatükis esitame kolm eriilmelist näidet koolivõrgu korrastamisel ning ühe näite kooli üleminekul nüüdisaegsele õpikäsitusele üleminekul, sh füüsilise ruumi lõikes. Rahvusvahelise kogemuse alampeatükis esitame maailma parimaid praktikaid nüüdisaegse õpikäsituse teostamisel, mis vääriavad eeskujuvõtmist.

1. Eesti kogemus

1.1. Koolivõrgu korrastamise näited

1.1.1. Võru linn

Arengukava kohaselt on Võru linn tugev maakonnakeskus, millel on potentsiaali kujuneda piirkonna (eeskätt Valga-, Võru- ja Põlvamaa) keskuseks.

Võru linnas tegutseb neli munitsipaallasteaada.

Lisaks põhikooliharidust pakkuvatele Võru Kreutzwaldi Koolile ja Võru Kesklinna Koolile tegutseb munitsipaalkoolina ka Võru Järve Kool, pakub lisaks lihtsustatud riikliku õppekava alusel toimuvale toimetuleku- ja hooldusõppele ka rehabilitatsiooniteenust (koolieelikutele ja õpilastele). Lisaks tegutseb erakoolina Väike Werrone Kool. Huviharidust pakuvad Võru muusikakool, Võru spordikool ja Võru kunstikool. Tugev on era- ja kolmanda sektoris pakutav huvitegevus.

Riigigümnaasiumi (G3) loomisel 2015. aastal suleti 4. kooliaste kõigis ülejäänud koolides, sh liideti Võru 1. põhikool ja Võru Kreutzwaldi gümnaasiumi põhikooliosa Võru Kreutzwaldi kooliks. Koolivõrgu reform lõppes käesoleva, 2020. aastaga, mil Võru Täiskasvanute gümnaasium lõpetas tegevuse ning täiskasvanute gümnaasiumiastme õpe siirdus Võru kutseõppekeskusesse.

Uute väljakutsetena näeb linna arengukava:

„Tuleb jätkata hariduse ja noorsootöö kättesaadavuse ning kvaliteedi tõstmisega. Vajalik on uuendada lasteaedade taristut. Hetkel on linna neljast lasteaiast rekonstrueeritud vaid üks. Eraldi tuleb tegeleda noorte ja kvalifitseeritud õpetajate (linna õpetajaskond vananeb) ning tugispetsialistide (eeskätt logopeedid) puuduse küsimusega. Igapäevast noorsootööd teostab linnas MTÜ Võru Noortekeskus ja linna noortel on ka oma esinduskogu – Võru Linna Noortekogu. Noorsootöö ei tohi aga jääda pelgalt noortekeskuse ja noortevolikogu tasandile. Oluline on, et omavahel teeksid koostööd haridusastused (sh ka huvikoolid), linn, politsei, lapsevanemad jt asjasse puutuvad. Sama tähtis on

jätkata huvi- ja harrastustegevuse võimaluste mitmekesistamisega. Senisest enam tuleks tähelepanu pöörata tehnikaalase huvihariduse edendamisele“.

Arengueesmärgina nähakse regiooni keskuseks saamist alus- ja üldhariduses. Võru linna laste-aedades on 140 (Võru vallast 96 last) ning põhikoolides 242 (187 Võru vallast; 50 Rõuge vallast) naaberomavalitsuste last. Samuti käivad naaberomavalitsuste lapsed linnas huvikoolides.

1.1.2. Põltsamaa vald

Valdade liitumiseelset olukorda haridusvaldkonnas kirjeldaks „Põltsamaa valla haridusvõrgu ümberkorraldamise kavatsuses“:

Seitsmest koolist viies on ühendatud lasteaed ja kool: Adavere Põhikoolis, Lustivere Põhikoolis, Esku-Kamari Koolis, Aidu Lasteaed-Algkoolis ja Pisisaare Algkoolis. Nii Lustivere Põhikooli kui Esku-Kamari Kooli direktorite osalise koormusega ametikohti täidab sama isik. Samamoodi on lahendatud Aidu Lasteaed-Algkooli ja Pisisaare Algkooli direktorite ametikohtade täitmine, kus mõlema asutuse direktori osalise koormusega ametikohta täidab sama isik.

Vastavalt Põltsamaa valla arengukava 2040 juhtimise peatükile on vald eesmärgiks seadnud tagada ühtsetel juhtimis põhimõtetel toimiv ja optimaalse struktuuriga allasutuste strateegiline juhtimine ning sealjuures tegevustena kavandatud valla asutuste tegevuste optimeerimine. Arengukava hariduse peatükis on eesmärgidena fikseeritud õpilaste arvu säilitamine põhikoolis ja gümnaasiumiastmes selle suurendamine ning üheks tegevuseks eesmärkide tagamisel on kavandatud koolivõrgu tõhustamine.

Põhilahenduseks võeti eeskujuna valdadest, kus koolide arvu vähendati nende liitmisega õppekohtadeks.

Selle mudeli põhjendusteks/argumentideks esitati konsultatsioonidel:

- OECD eksperdid rõhutavad, et koolivõrgu korrastamise kõige olulisem ajend peaks olema hariduse kvaliteet ehk keskendumine peaks eelkõige koolivõrgu korrastamisega kaasnevatele võimalustele parandada kvaliteeti ja haridusvalikuid. Seni tundub, et koolivõrkude ümberkorralduste aruteludes on liigselt keskendatud nt transpordi- ning finantsküsimustele. Tõenäoliselt on liigselt takerdunud ka emotsioonidesse.
- Tihti ei ole vaja rohkem raha, vaid paremini kasutatud raha. Olemasoleva ressursi optimaalne kasutamine võimaldab panustada rohkem hariduse kvaliteedi tõstmisesse ka senise ressursibaasi puhul.
- Maailma hariduskorralduses on üha levinum praktika satelliitkoolide loomine. Lähestikku paiknevad koolid ühendatakse (ühine juhtimine ja eelarve). Eesmärgiks on ühendada õpetajakond, IKT võimalused ja ressursihaldus. Materiaalsete- ja inimressursside ühtseks juhtimiseks on Prantsusmaal loodud koolide liite. Väikesed koolid teevad koostööd õpetajate vahetamisel, õppekava väljatöötamisel, arendavates ühistegevustes ja õppevahendite integreeritud kasutamisel, ületamaks oma väiksusest tulenevaid probleeme. Uus-Meremaal on populaarsed mitmetest koolidest koosnevad ühendatud koolid, mis põhinevad geograafilisel asukohal ja ühistel huvidel. Põhja-lirimaal algkoolile järgnevad kooliastmed jagavad omavahel õppeaineid, eesmärgiga pakkuda kohalikul tasandil paremat õppeainete valikut.

Esitatud alternatiivid:

Alternatiiv 1

- Liidetakse Puurmani Mõisakool ja Puurmani Lasteaed Siilipesa.
- Ülejäänud koolidest jääb alles üks kool Põltsamaale, mis pakub haridust 1.- 12. klassini. Esku-Kamari Kool, Pisisaare Algkool, Aidu Lasteaed-Algkool, Adaveres Põhikool, Lustivere Põhikool suletakse.
- Adaveres Põhikooli lasteaiast, Aidu Lasteaed-Algkooli lasteaiast, Esku-Kamari Kooli lasteaiast, Lustivere Põhikooli lasteaiast, Pisisaare Algkooli lasteaiast, Põltsamaa Lasteaiast Tõruke ja Põltsamaa lasteaiast MARI moodustatakse üks lasteaed. Õppekohad jäävad vastavalt vajadusele Pisisaarde, Vägarisse, Adaverre, Lustiverre ja Eskusse. Lasteaia õppekohtades avatakse rühmi vastavalt vajadusele.

Alternatiiv 2

- Liidetakse Puurmani Mõisakool ja Puurmani Lasteaed Siilipesa.
- Ülejäänud koolidest jääb alles üks kool, millel on kaks õppekohta:
- Põltsamaal 1.-12. klass ja Adaveres 1.-9. klass. Esku-Kamari Kool, Pisisaare Algkool, Aidu Lasteaed-Algkool, Lustivere Põhikool suletakse.
- Adaveres Põhikooli lasteaiast, Aidu Lasteaed-Algkooli lasteaiast, Esku-Kamari Kooli lasteaiast, Lustivere Põhikooli lasteaiast, Pisisaare Algkooli lasteaiast, Põltsamaa Lasteaiast Tõruke ja Põltsamaa lasteaiast MARI moodustatakse üks lasteaed. Õppekohad jäävad vastavalt vajadusele Pisisaarde, Vägarisse, Adaverre, Lustiverre ja Eskusse. Lasteaia õppekohtades avatakse rühmi vastavalt vajadusele.

Alternatiiv 3

- Liidetakse Puurmani Mõisakool ja Puurmani Lasteaed Siilipesa.
- Ülejäänud koolidest jääb alles üks kool, millel on kolm õppekohta:
- Põltsamaal 1.-12. klass, Adaveres 1.-9. klass ja Lustiveres 1.-6. klass. Esku-Kamari Kool, Pisisaare Algkool, Aidu Lasteaed-Algkool suletakse.
- Adaveres Põhikooli lasteaiast, Aidu Lasteaed-Algkooli lasteaiast, Esku-Kamari Kooli lasteaiast, Lustivere Põhikooli lasteaiast, Pisisaare Algkooli lasteaiast, Põltsamaa Lasteaiast Tõruke ja Põltsamaa lasteaiast MARI moodustatakse üks lasteaed. Õppekohad jäävad vastavalt vajadusele Pisisaarde, Vägarisse, Adaverre, Lustiverre ja Eskusse. Lasteaia õppekohtades avatakse rühmi vastavalt vajadusele.

Lõplik valik oli sammu võrra radikaalsem:

Lähtudes valla strateegiliste arengudokumentide eesmärkidest, haridusasutuste killustatusest ja nende suurusel, vajadusest ühtlustada üle valla hariduse kvaliteeti ning tagada nii tööjõu kui rahaliste ressursside parem kasutamine, vähendada dubleerimist ja optimeerida juhtimist, on otstarbekas korraldada ümber kõik tänased haridusasutused. **Ümberkorralduste tulemusena võiks Põltsamaa vallas olla üks lasteaed, üks põhikool ja üks gümnaasium.** Kuna praegu on Adaveres Põhikoolis, Lustivere Põhikoolis, Esku-Kamari Koolis, Aidu Lasteaed-Algkoolis ja Pisisaare Algkoolis põhikooli juures ka lasteaed, tuleb vallas ühe põhikooli moodustamisega nende koolide juurest lasteaed eraldada. Seejärel on vaja lasteaiarühmad ümber korraldada ning analoogselt põhikooliga moodustada neist ülevallaliselt üks asutus.

Lähtuvalt olemasolevast olukorrast, eelnevatest Põltsamaa valla arengudokumentidest, on põhjendused Põltsamaa valla koolivõrgu ümberkorraldamiseks alljärgnevad:

1. hariduse kvaliteedi ühtlustamine, mis annab ühtlaselt hea hariduse kõigile Põltsamaa valla lastele/õpilastele;
2. hariduskulude optimeerimine;
3. hariduse rahade sisemiste ressursside parem kasutamine;
4. vallavara sihipärane ja maksimaalne kasutamine;
5. olemasoleva õpetajate ressursi optimaalsem kasutamine;
6. tegevuste dubleerimise vähendamine;
7. juhtimise optimeerimine;
8. võrgustikutöö parandamine.

Volikogu tegi vastava liitmisotsuse 2020. aasta veebruaris. Puurmani mõisakooli lapsevanemad vaidlustasid otsuse Tartu maakohus ning said esialgse õiguskaitsse, mis peatas koolivõrgu korrastamise reformi Põltsamaa vallas.

1.1.3. Harku vald

Harku vallas valitud mudelit kirjeldab lõik valla hariduse arengukavast:

Üldharidus:

- a. Harku vallast saab Eesti parima hariduse;
- b. **Harku valla õpilased (sh hariduslike erivajadustega õpilased) on valla kantides vajaduspõhiselt kindlustatud kaasaegse kvaliteetse kodulähedase põhiharidusega I–II kooliastmes, põhihariduse III kooliastmes ja konkurentsivõimelise gümnaasiumihariduse riigigümnaasiumis saavad õpilased (sh hariduslike erivajadustega õpilased) omandada Tabasalu hariduslinnakus;**
- c. Loodud on mitmekesised võimalused elukestvaks õppeks.“ (Harku valla arengukava: lk 10).

Alternatiivina taotles Muraste kooli hoolekogu põhihariduse III astme avamist kuni nelja paralleeliga. Tekkinud väitlustes selguse saamiseks tellis Harku vallavalitsus eksperthinnangu mõlema alternatiivi hindamiseks.

Samuti iseloomustab Harku valla koolivõrgu kujundamist Tallinna Ülikooli haridusteaduste instituudi kaasamine ekspertteadmise sissetoomiseks, seda eriti arengukava väljatöötamise etapis.

Koolivõrgu analüüsis läheneti valla territooriumidele piirkondade/paikkondade vaates, kuid võrd valla elanikkond paikneb ebaühtlaselt ning sama ebaühtlaselt jaotub üle 50% ulatuv tööränne.

Analüüside ja ekspertnõustamise tulemusena töötati välja kaks alternatiivi:

Alternatiiv 1

Hariduse tsentraliseerimine alates III kooliastmest tähendaks väiksemates paikkondades praeguse mudeli jätkumist. Võrreldes tänasega toimuksid muudatused aga valla keskses Tabasalus:

- Tabasalu Ühisgümnaasiumi gümnaasiumiosa suletakse, kuna vastavalt kokkuleppele haridus- ja teadusministeeriumiga on kavas Tabasallu rajada 540- kohaline riigigümnaasium, mis alustaks tegevust 2021. a sügisel.

- Lisaks riigigümnaasiumi hoonele ehitataks vastava alternatiivi puhul Harku valla poolt juurde 500-kohaline algklasside (1.–6. klass) maja ja multifunktsionaalne
- saal, kus on võimalik korraldada nii spordi- kui ka kultuuritegevust (vallas tuntakse puudust suurest kontsertsaalist).
- Tabasalu Ühisgümnaasiumi hoone renoveeritaks progümnaasiumiks (7.–9. klass), samuti laiendatakse Tabasalu Muusikakooli ja huvikooli ruume. Kompleksis leiaks omale koha ka noortekeskus.

Peamised väljakutsed, mis nn hariduse tsentraliseerimise alternatiivi puhul lisaks vajalikule investee-ringule (ca 10 miljonit eurot) vajavad lahendamist:

- Progümnaasiumi mudeli väljatöötamine ja rakendamine õpilastele ja lastevanematele atraktiivsel moel – praeguse seisuga Eestis analoogset haridusmudelit ei ole. Lisaks näitavad senised arengud, et suurem osa paikkondade nelja kooli õpilastest ei jätkka 6 klassi lõpetamise järgselt haridusteed Tabasalus, eelistatakse peamiselt Tallinna koole. Ainult Tabasalu- Rannamõisa paikkonna vaates pole progümnaasiumi moodustamine põhjendatud, kuna mõne aasta möödudes hakkab ka rände-stsenaariumi kohaselt paikkonna põhikooliealiste õpilaste arv erinevalt valla teistest piirkondadest vähenema.
- Transpordikorraldus – nii progümnaasiumi kui ka riigigümnaasiumi jaoks on vajalik tagada paikkondade ja Tabasalu vaheline transpordikorraldus pidades silmas senisest erinevat hariduskorraldust ning väljakujunenud liikumismustrit.
- Seejuures tuleb silmas pidada, et pigem vähetõenäoline on Tallinna lähedaste paikkondade (Harkujärve-Tiskre, Harku) liikumine nn vastupidises suunas ehk Tallinnast kaugemale.
- Meriküla õppe- ja spordikeskuse kasutus – vald on enda hallata saanud ligi 14 000 m² suuruse õppekompleksi, mis vajab kasutust. Ainult muusikakooli viimine Merikülla ei taga kompleksi mõistlikku koormatust, samas on hoone ülalpidamiskulud ikkagi valla kanda. Kompleksiga ühenduse tagamiseks on igal juhul vajalik ka juurdepääsutee rajamine.

Alternatiiv 2

Põhikoolide võrgustiku mudeli realiseerimine tähendaks, et paikkondades asuvad koolid muutuksid vastavalt vajadusele 9-klassilisteks. Tulenevalt peatükist 3.1 võib väita, et peale Muraste pole III kooliastme avamine vähemalt lähiperspektiivis teistes paikkondades põhjendatud. Oluline on märkida, et riigigümnaasiumi rajamist see lahendus ei mõjutaks, kuna vastavad kokkulepped on sõlmitud. Küll aga on alternatiivi rakendamisel erinevaid võimalusi, milleks on:

- 1) Muraste Koolile juurdeehituse rajamine, mis mahutaks minimaalselt 6 klassikomplekti (kahe paralleeliga põhikooli III aste) jagu ruumide juurdeehitust;
- 2) Muraste Kooli kolimine Meriküla õppe- ja spordikompleksi, senise koolihoone kasutusse andmine nt valla muusikakoolina.

Vastava alternatiivi puhul jääks Tabasalusse riigigümnaasiumi kõrval toimima põhikool, eraldi progümnaasiumit ei moodustaks. Arvestades Tabasalu-Rannamõisa paikkonna põhikooliealiste õpilaste eeldatavat arvukuse vähenemist, poleks selle alternatiivi puhul põhjendatud ka uue algklasside maja ehitamine, kuna ruumipuuduse saaks likvideerida gümnaasiumiastmest vabanevate ruumide arvelt. Muraste Kooli võimaliku juurdeehituse ja/või Muraste Kooli kolimiseks vajalikke investeeringuid pole täpsemalt hinnatud, hinnanguline investeeringuvajadus oleks mõlemal juhul 1,5-2,5 miljonit eurot. Lisaks eeldab lahendus sarnaselt esimesele

alternatiivile investeringuid Tabasalu Ühisgümnaasiumisse (ca 2 miljonit eurot), et kujundada sellest kaasaegne põhikool. Juhul, kui Muraste kool koliks Merikülla, on vaja kohendada praegune koolihoone vastavalt uuele kasutusotstarbele, mis eeldab samuti täiendavaid investeringuid (hinnanguliselt 200-300 tuhat eurot).

Peamised väljakutsed, mis nn põhikoolide võrgustiku alternatiivi puhul lisaks vajalikule investeeringule (ca 4,5 miljonit eurot) vajavad lahendamist:

- Meriküla õppe- ja spordikeskuse kasutus – juhul, kui Muraste Koolile tehakse juurdeehitus, jääb endiselt suures osas rakenduseta Meriküla õppekompleks.
- Muraste tänase koolihoone kasutus – juhul, kui Muraste Kool paikeb ringi Merikülla, on vajalik leida rakendus senisele koolihoonele. Koolihoone võimalik kasutus nt muusikakoolina vajab aga täiendavat hinnangut.
- Transpordikorraldus – muusikakooli ümberpaiknemisel Murastesse on vajalik tagada sinna transport. Teisalt on riigigümnaasiumi seisukohast vajalik igal juhul tagada transport paikkondade ja keskuse vahel.

Hetkel on otsustatud riigigümnaasiumi loomine Tabasallu.

1.2. NÕK mudeli rakendamine

Raatuse kool

- asukoht Tartu
- 561 õpilast
- oma õppejuht igal kooliastmel
- rakendatakse ainete horisontaalset lõimingut
- suur rahvusvahelistes projektides osalemise määr, samas projekte valitakse hoolikalt nende kasuteguri järgi
- 2019. aastaks renoveeriti tüüpprojekti järgi ehitatud maja „muudetava ruumikasutuse“ põhimõttel, kus kooliruumi saab vastavalt vajadusele kujundada „avatud klassiruumiks“ või eraldatud ruumideks

Üksikasjalikum info:

<https://raatuse.tartu.ee/et/>

2. Rahvusvaheline kogemus

2.1. Õppetulemuste/efektiivsuse kõige kiirema tõusu parim praktika - Ainslie Wood'i kool, London

Ainslie Wood Primary

- asukoht - Chingford, Waltham Forest
- asutatud 1996
- tegutseb põhikool-lasteaiana (Eesti mõistes kuni 2. kooliastmeni)
- õpilaste arv 480
- õpilaste sotsiaal-majanduslik ja etniline taust väga kirju
- 2013. aastal hinnati OFSTEDi poolt kõige viletsamate õpitulemustega koolide hulka
- 2017. aastaks jõuti Suurbritannia koolide parima 1% hulka
- õppijakeskne lähenemine - „pole olemas rumalat/andetut last - on valesti valitud lähenemine ja meetodid“
- eraldi õppejuhid laste õppimise ning õpetajate professionaalse arengu protsesside juhtimiseks
- koolimeeskonna enda poolt välja töötatud professionaalse arengu süsteem, sh töö paarides ja kolmikutes, tunnivaatlused ja analüüs
- uus eesmärk saada maailma parimaks kooliks

2019. aastal nomineeriti kool väljapaistavaks edulooks Briti Parlamendi poolt:

Vt. <https://www.theparliamentaryreview.co.uk/organisations/ainslie-wood-primary-school>

Üksikasjalikum info:

<https://www.ainsliewood.co.uk>

2.2. Nüüdisaegsele õpikäsitusele ülemineku parim praktika - Uus-Meremaa

Innovatsioonikoolide võrgustiku ühisjooned

Koolidirektorid on Uus-Meremaal pigem CEO-d/administraatorid, kui õppiva organisatsiooni eestvedajad. Learning leader on sel juhul õppejuht/õppeala juhataja (deputy principal of learning). Selline mudel töötab juhul, kui mõlemad juhid jagavad ühist filosoofiat.

Koolide hindamistaset modereeritaks ca 12 kooli vahel, et ühtlustada hindamistasandit. Protsess on juhitud riigi poolt.

Nüüdisaegse õpikäsituse põhine mudel, „Uus süsteem“ puudutab eelkõige põhikoole, kuivõrd Eesti mõistes G3 gümnaasiumid on orienteeritud riigieksamite iga-aastasele tegemisele (üksikute eranditega, nagu nt Rolleston College).

Sama märgisüsteem ning põhimõtted rakenduvad läbivalt ja võrdväärselt nii koolijuhtidele, õpetajatele kui õpilastele.

Kaasava hariduse (Inclusive) hoiak ongi osalt maori kontseptsioonidest pärit - "be brave to be kind". Seega on HEV-õpilaste juuresolek osaks õpilaste väärtuskasvatusest.

NB! Uus-Meremaa koolides on suured erinevused õpilaste edukuses läbivalt koolisisesed mitte koolidevahelised.

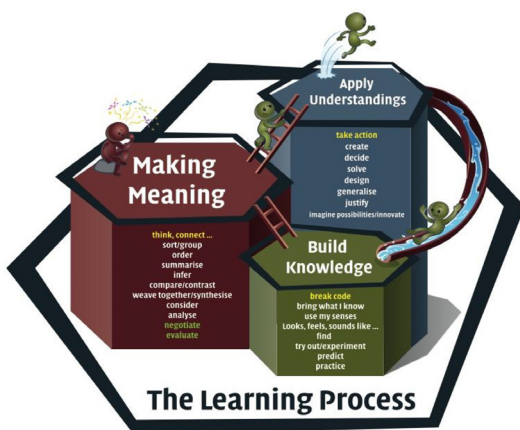
Toimivad mitteformaalsed võrgustikud koolide vahel (nt Stonefieldi, Rototuna ja Rollestoni koolijuhid on samas mitteametlikus võrgustikus, kes vahetavad jooksvalt mõtteid, ideid ning parimaid praktikaid).

Koolijuhid ja õpetajad

- koolijuhid kui visiooniloojad ja eestvedajad
- õppejuhid kui õppeprotsessi eestvedajad ja õpetajate toetajad
- õpetajad kui õpilaste mentorid
- palju aega kavandatakse omavahelisteks aruteludeks (kuidas õpilased õpivad, kuidas õpet terviklikult kavandada, toetada neid kes toetust vajavad jne)
- väga olulisel kohal õpetajate heaolu (hoitakse probleeme väikesed ja tegeletakse kohe häirivate asjaoludega, juhtkond toetab õpetajaid nende professionaalses arengus)
- õpetajad täidavad koolides erinevaid rolle (on mentoriks uutele õpetajatele, juhendavad õpilaste uurimistöid, uurivad ise õppimise ja õpetamisega seotud teemasid)
- koostöö planeerimiseks ja koordineerimiseks on õpetajate jaoks planeeritud nädalas 1-3 tundi.

Õppeprotsess

- õppeprotsessi kavandamisel lähtutakse teadusuuringutest
- lähtub õppija individuaalsest arengust, vastutus õppimise eest õpilasel, õpetajad mentori rollis
- palju tegeletakse õppimise mõtestamisega (kuidas, miks ja mida õpitakse)
- suunatud tulevikuoskustele (koostöö-, probleemilahendusoskus, loovus, kriitiline mõtlemine jne)
- ühes päevas mitte rohkem kui 3-4 erinevat teemat, tundide pikkused 90-120 minutit
- õppe kõigis etappides kasutatakse visualiseerimist, nt:



Õpilased

- iseseisvad
- võtavad vastutuse oma õppimise eest, sh osalevad enda õppe kavandamisel, eesmärkide seadmisel ning enese õpitulemuste hindamisel (schooltalk.io)
- teavad, kuidas õpiraskuste tekkimisel käituda (learning pit – vt youtube`i videot)
- ettevõtlikud, sh kasutatakse ettevõtlikkust toetavaid programme, räägitakse toodete ja teenuste arendamisest, antakse õpilastele aeg tunniplaanis tegelemaks neid enim köitva tegevusega – *break through time* - https://www.youtube.com/watch?v=cbCky_2ajlY

Kasulikke viiteid

Uus-Meremaa riiklik õppekava <http://nzcurriculum.tki.org.nz/>

HEV tugivõrgustik <https://www.4d.org.nz/school/>

HEV tugiplatvorm riigi poolt <https://www.inclusive.tki.org.nz>

Uus-Meremaa õpetajakoolitusest: <https://www.educationcouncil.org.nz>

Põliskultuuri lõimimisest peavoolukultuuri haridussüsteemi

<https://www.auckland.ac.nz/en/fmhs/study-with-us/maori-and-pacific-at-the-faculty/maori-and-pacific-admission-schemes.html>

Koolide näited

Stonefields School

- avatud 2011
- tegevust alustati 48 õpilasega
- praegu 630 õpilast, kasvab u 100 õpilast aastas
- esindatud 48 erinevat, kultuurilist ja majanduslikku tausta.
Lastevanematest 40% on vaesed, elavad üürikorterites. Perede ühiskondlik-majanduslik taust väga kirju. 40+% peredest on inglise keel teine keel, neist 16% aasia taustaga, 8% maori, 8% okeania taustaga.
- erivajadustega laste hulk kasvanud alates 2011 (mil kool asutati), kuivõrd lapsevanemad said teadlikuks, et sellest koolist saab abi.
- tihe koostöö õpetajate ja juhtkonna, õpetajatel omavahel ning kooli ja kodu vahel
- suur rõhk õpilaste individuaalsel arengul, palju tehnoloogiakasutust, avatud ruumid
- kogemuseleviku võimendamiseks korraldatud on õpetajate tööränne innovatsioonikoolide võrgustikus, tavaliselt nädala kaupa
- õpetajatel on kord nädalas regulaarsed professionaalsed õpiringid
- 20 õpetaja kohta on 7 coachi/koosija ametikohta, mis on osakoormus õpetajale

- *LearningHub* on kolme-klassi komplekt nii tegevuslikult kui ruumijaotuselt. Hubid on (selles koolis 7 tükki) disainitud nii, et samas hubis on 2-3 aastakäigu lapsed. Niimoodi luuakse tingimused vertikaalseks lõiminguks.
- 4 nädalat enne koolitulekut toovad lapsed kooli oma portfoolio – mida nad on lasteaias teinud.
- õpiprotsessi põhimõtte: teadmiste konstrueerimine (build knowledge) viib tähenduste tekitamise (making meaning) ja mõistetud rakendamisele (apply understandings)
- õpiprotsessi peamised komponendid - the big5: auk/lõks (the pit), õpistrateegiad (learning strategies: learner qualities, learning process), õpilase agentsus/õppijakeskus (learner agency), sotsiaalne, st koostööle tuginev (social), pärist, st elukogemusega ühildatud (real).
- Õpitegevuses nn „Neli nurgakivi“, märkfraasiks: „Õppimise keel“ (“Language of learning”):
 - 1) identiteet ja oma tegemiste mõtestamine
 - 2) koostöö (sealhulgas lapsevanemate kaasamine)
 - 3) making meaning
 - 4) breakthrough learning 20% õppeajast
- igal õpilasel on oma programm (tehnoloogiaga toetatud).
- 20% õppeajast breakthrough time (reedeti) – õpilased arendavad ennast endale huvitaval teemal.
- kogu hindamine on väga õpilasekeskne. Õpilased ise hindavad enda tulemuste saavutatust ja õpetajad valideerivad hindamisaluseid.
Õppimise planeerimiseks ja hindamiseks lapsed täidavad isiklikku portfooliot, nagu ka õpetajad enda oma. Õpetajad hindavad (valideerivad) laste üles pandud materjali.
- Probleemilahenduse ja ennetuse vahendiks on “Ladder of inference” (Järelduste redel):
Kui lapsed on omavahel sattunud situatsiooni, kasutatakse reflektsoonimeetodit, kus lapsed alguses kirjeldavad oma nägemust asjast ning siis kihthaaval kaastakse õpetajad ja lapsevanemad. Palju keskustelu ja analüüsi, sh afektiivset enesejuhtimist.
Ennetavat lahendust rakendatakse teadlikult, nt järgmisesse hubi üleminekul, kui “mesinädalad” on läbi.
- Töö lapsevanematega on väga põhjalik.
Nt hiina ja india pered tulevad kindla arusaamaga haridusesest ja nõudmisega teada, millises kohordis nende lapsed on pingereas. Lastevanemaid koolitatakse varjatult otsesuhtlemise ning väikeste seminaride kaudu uutele väärtustele. Kooli juhtkond tunnistab, et tihti tuleb olla väga kannatlik.
- lapsevanemad osalevad tihti terve päeva kooli õppeprotsessis (küsitakse eelnevalt, kellel on taust ühes või teises teemas) ja mitte ainult oma laste klassis. Tavaliselt on kohal kolma lapsevanemat iga nädal. Peamiselt rakenduvad lapsevanemad õpilaste õpingutesse breakthrough learning liinis.
- lapsevanemaid toetatakse pedagoogilise soorituse osas koosimisega õpetaja poolt.

Üksikasjalikum info:

<https://www.stonefields.school.nz>

Haeata Community Campus

- avatud 2017 jaanuaris,
- millele eelnes aasta õppe ettevalmistamist kooli juhtkonna ja õpetajate poolt
- 600 õpilast, kasvab tempos 100 õpilast aastas
- riigikool
- eksperimentaalõppega kool, esikohal laste individuaalne areng, õpilaste ja õpetajate heaolu
- meeskonnapõhine õpetamine (kuni 280 õpilast ja 10 õpetajat), avatud ruumid
- palju maori õpilasi ja õpetajaid
- palju käitumishäirete ja suurte hingeliste traumadega õpilasi

haeata.school.nz

Merrin School

- põhikool
- 2015 alustati erinevate uuendustega, sh avatud ruum, meeskonnapõhine õpetamine, suurem tehnoloogiakasutus jne
- palju erineva kultuurilise taustaga õppijaid
- tähtsal kohal õpilaste ja õpetajate heaolu
- juhtkonnal on abiks teamleaderite tasand, igas tiimis 6-7 õpetajat.
Klassid on omavahel paarikaupa seotud, moodustades "Maja" (seda ka füüsiliselt õppekeskonna mõttes).
Lisaks on majade juures coachiva õpetaja ning juhendatava õpetaja paarid. Kahe õpetaja paaride meetodit loetakse koolipere poolt väga efektiivseks, kuivõrd üks õpetajatest on vaatlaja ning märkab asju, mida lastega toimiv õpetaja ise ei märkagi.
- muutused nüüdisaegsele õppele üleminekuks võtsid aega 5 aastat.
Õpetajate jaoks olid muutused väga negatiivset õhkkonda tekitavad, uut juhti „koolikiusati“. Lahendusena selle vastu panid kooli eestvedajad muutuste osa omapoolse tingimusena kooli alusväärtuste koodi sisse, kui tehti ühiselt kooli arengukava.
- põliskultuuri, antud juhul "Maori mudeli" ülevõtmine oli koolipere sisemine otsus, mis tegelikkuses laiendas õpetajate hinnangul kooli vaimset ja semantilist/tähenduslikku ruumi.

merrin.school.nz

Rolleston College

- avatud 2017, millele eelnes aasta ettevalmistavat tegevust juhi ja õpetajate poolt
- Eesti mõistes G3 tüüpi riigigümnaasium
- kooli arendamisel tehti ja tehakse tihedat koostööd kohaliku maori hõimuga, nii kontseptsioonide tasandil, kui praktikate „kodustamisel“.
- põhilähenedamiseks on õppijakesksus, õppe kavandamisel lähtutakse teadusuuringutest, samuti Davose foorumi 21. sajandi oskuste nimekirjast, st tulevikuoskustest (21. saj oskused)
- tähtsal kohal õpetajate professionaalne ja õpilaste individuaalne areng

- Õpetajate värbamisel on esimeseks valikukriteeriumiks **isiksuslik hoiak** (mindset). Lisaks intervjuule on grupiülesanne, mille dünaamikat jälgitakse ja hinnatakse kandidaadi koostöövõimekust.
Edasi hinnatakse aineoskusi (subject skills) ning erioskusi (extra skills).
- Õpivahendid (Learning vechiles):
Ako Learning. Ako põhineb väikeste gruppide kaupa õppel. Ako *coach* on grupile võimalikult kogu stuudiumi jaoks.
Connected learning. Põhineb ainete lõimikul.
Selected learning. Spetsialiseerunud õpe. Oma olemuselt samuti lõimitud õpe, kus ühe fookuse ümber lõimitakse teiste ainete omandamist.
Iga päev jaguneb nende kolme õppimisfookuse vahel, 3 tundi a 100 min.
- Igal õpetajal on mitu rolli (nii Ako õpetaja, *connected*-õpetajatiimi liige, kui *selected* õppe *coach*). Mõnikord saab olla ka kahes positsioonis, mitte kunagi ainult ühes.
- Erivajadustega lapsed on kaasatud (included). Autismi spektrihäire/aspergeriga lapsed on kõigiga ühe klassis. Raskemate probleemidega lapsed on omas rühmas, aga on integreeritud erinevate tegevuste kaudu, sh Ako-grupi liikmena.
- Õpikeskkonda iseloomustab läbivalt avatud ruumi põhimõtte rakendamine, nn “flexible learning environment”
- Lastevanemad on pigem informeeritud kui kaasatud. Õpilased ise seletavad infopäevadel lastevanematele, millega nad tegelevad.
- koolil on ennetusprogrammide kogu *Hiora* (wellbeing), on olemas spetsiaalne *hiora*-leader. Noorsootöö-mehhanismid on koolisisesed, direktor on tööandja.

Lisa 3

Ülevaade Võru valla koolivõrgu analüüsi lähteülesande alusmõistetest ja nende käsitlestest

Lisa 3 Ülevaade Võru valla koolivõrgu analüüsi lähteülesande alusmõistetest ja nende käsitlustest

Hinnangute andmiseks on vaja selgust käsitletavate nähtuste ja protsesside osas, et vältida ressursse raiskavaid vaidlusi ning vastukäivaid tegevusi erinevate asjassepuutuvate osapoolte vahel. Antud analüüsis on oluline leida tõenduspõhine alus alusküsimustele - **mida, mille alusel ja milliste mõõtmisvahendite abil hinnatakse?**

Lähteülesande sõnastus:

Anda hinnang Võru valla haridusasutuste võrgu hetkeseisule ja selgitada välja Võru valla haridusasutuste võrgu ümberkorralduse vajadus kvaliteetse ja kulutõhusa haridusteenuse osutamiseks ning võimaliku ümberkorralduse mõjud.

Näidata erinevate alternatiivide finantsmõjusid olukorras, kus on vaja saavutada tasakaal hariduse kvaliteedi, kättesaadavuse, hariduskulude tõhususe ja kogukonna vajaduste vahel.

Analüüsi lähteülesandest tulenevalt tuleb leida vastus alusküsimusele viie peamise nähtuse ja neid tähistavate mõistete lõikes, mis ongi käesoleva ülevaate otstarve.

1. Mis on kvaliteetne haridus ja kuidas seda hinnata?

Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt saab täheldada, et **vastust küsimusele - mida tähendab hariduse kvaliteet ja kuidas seda mõõdetakse?** - Eestis välja töötatud dokumentidest ning nende rakenduspraktikatest, **pole võimalik otseselt ja üheselt mõistetavana ning vaidlustusi välistavana kätte saada.**

Ka üleilmsete organisatsioonide materjalidest on võimalik tuvastada ainult osundusi õppeprotsesside üldisematele suundumustele, ning kaudsetele, väljundipõhiste tunnustele, kus **konkreetsed määratlused ja hariduse kvaliteedi mõõtmisviisid on jäetud osalevate riikide volialasse. Riikide vahelist võrdlust teostatakse PISA ja PIIAC testide abil.**

Kaudselt saab koolide õppekvaliteeti hinnata Praxise kasutatud 8 näitaja, kooliastmelt väljalangevuse ning keskselt läbiviidava rahulolu uuringute võrdluse põhjal.

Eesmärgipõhise lähenemise kaudu iseloomustavad haridussüsteemide kvaliteeti 21. sajandi oskuste kontseptsioon ning nüüdisaegne õpikäsitlus.

Järeldused

Võru valla koolivõrgu füüsilise korrastamise kontekstis ei ole soovitatav kasutada hariduse kvaliteedi tegurit otsustusalusena, veel vähem otsuse kaalutusargumendina.

Hariduse kvaliteedi teguri kasutamine on mõttekas nüüdisaegsele õpikäsitusele ülevallisel üleminekul, arengukavalise eesmärgistamise ja vastavalt asjakohase mõõdikute seadmise eesmärgil.

Vaatluskäik

Küsimusele vastamiseks vaatleme hariduse kvaliteedi käsitlemist nii Eestis, kui rahvusvahelisel tasandil sedavõrd, kui võrd need käsitlused mõjutavad vaadete ning neile toetuvate praktikate kujunemist Eestis. Alljärgvalt on esitatud koondtulemus kaardistusest ning sellele põhinevatest hinnangutest.

1.1. Otsene määratlus

Eesti riigi tasand

Eesti haridusprotsesside nõukatusteks on Elukestva õppe strateegia 2020 (EÕS20)¹ ning valmisolev Haridusvaldkonna arengukava 2021 - 2035 (HAK35)², mis põhimõtteliselt peaksid määratlema, mida me mõistame **hariduse kvaliteedi** nime all.

EÕS20 tekstist me seda mõistet ja seletust ei leia. HAK35 tekstis leiame väite, et Eesti on hariduse kvaliteedilt maailma parimate hulgas, kuid mõiste määratlust ei leia samuti.

Rahvusvaheline tasand

Kuivõrd Euroopa Liidu (EL) liikmesmaad, sh Eesti, juhivad OECD koordineerimistasandil toimuvat, on tõenäoline, et oma sisendi hariduse kvaliteedi määratlemisel annavad sealseid uuringuid ja raportid. Samuti on üheks üleilmseks vaadete ja tegevuste ühtlustamise mõjukaks kehandiks Davose majandusfoorum. Euroopa Liidus (EL) on keskse koordineerimise kehandiks Euroopa Komisjon.

Kõigi kolme organisatsiooni lõikes me konkreetset hariduse kvaliteedi määratlust ei leia.

Euroopa Komisjon on loonud hariduse kvaliteedi tõstmise ning ajakohastamise teemaga tegelemiseks spetsiaalse töörühma ning andnud välja rea koordineerivaid ekspertaruandeid ja juhiseid³. Hariduse kvaliteeti küll nimetatakse mitmel korral ja erinevates kontekstides, kuid ei defineerita selle sisu ja mõõdetavust. Kaudselt saab aimata, et see on sarnaselt OECD lähenemisega seostatav PISA ja PIIAC testide tulemustega, edukusega tööturul, soolise võrdõiguslikkusega haridusele ligipääsul

¹ <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

² https://www.hm.ee/sites/default/files/eesti_haridusvaldkonna_arengukava_2035_seisuga_2020.03.27.pdf

³ Vt https://ec.europa.eu/education/policies/school/quality-assurance_et

jne. Sarnaselt OECDga rõhutatakse liikmesriikide kohustust ja vastutust oma haridus(süsteemide) kvaliteedi tõstmisel ning vajalike reformide läbiviimisel⁴.

1.2. Kaudne määratlus eesmärgistamise lõikes.

Eesti riigi tasand

Otsese määratluse puudumisel on mõeldav, et **kaudselt on võimalik huvi all oleva nähtuse kohta leida tunnuseid eesmärgistamisest ning kavandatavate tegevuste tulemushindamisest.**

EÕS20 strateegilistest eesmärkidest neli - "Muutunud õpikäsitus", "Pädevad ja motiveeritud õpetajad ning koolijuhid", "Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus" ja "Digipöörde elukestvas õppes" - on seostatavad hariduse kvaliteedinäitajatega ning üks - "Võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv" - hariduse ligipääsetavuse näitajatega.

HAK35 kolmest strateegilisest eesmärgist - "Õpivõimalused on valikurohked ja kättesaadavad ning haridussüsteem võimaldab sujuvat liikumist haridustasemetete ja -liikide vahel", "Õpe on õppijakeskne ja tulevikku vaatav ning õpetajate järelkasv on tagatud" ning "Õpivõimalused vastavad ühiskonna ja tööturu arenguvajadustele" - on kõik moel või teisel seotud ka haridussüsteemi kvaliteedinäitajatega.

Strateegilisest eesmärgistamisest saab teha järeldused, et Eestis on kvaliteetse hariduse tunnusteks:

- **aja- ning asjakohane (muutunud/nüüdisaegse) õpikäsitluse rakendamine**
- õpetajate ja haridusjuhtide pädevus
- **hariduse vastavus (muutuva) tööturu vajadustele**
- **elupõlise õppe võimekus**
- **digitaalse kirjaoskuse võimekus**

Rahvusvaheline tasand

Davose majandusfoorum

Nüüdisaegse õpikäsituse puhul osutavad mitmed rahvusvahelised raportid ja ülevaated tehnoloogia arengust tingitud majanduslikele ja ühiskondlikele muutustele, viidates Davose Majandusfoorumi raportile *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* (2016)⁵. Selle põhjal ennustatakse AI-põhiste robotsüsteemide arengu ja kasutuselevõtuga seoses ulatuslikku seniste töökohtade kadu ning uute tekkimist. Uued töökohad nõuavad aga uusi oskusi, luues probleemi, millele senine läänelik haridussüsteem oma senise kontseptsiooniga ei suuda vastata. **Töötajatelt oodatavate omaduste pingereas on raportis esirinnas - 1) kompleksprobleemide lahendamise võimekus, 2) kriitiline mõtlemine ning esmakordselt esikolmikus - 3) loovus.**

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1496304694958&uri=COM:2017:248:FIN>

⁵ <https://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/>

Top 10 skills

in 2020

1. Complex Problem Solving
2. Critical Thinking
3. Creativity
4. People Management
5. Coordinating with Others
6. Emotional Intelligence
7. Judgment and Decision Making
8. Service Orientation
9. Negotiation
10. Cognitive Flexibility

in 2015

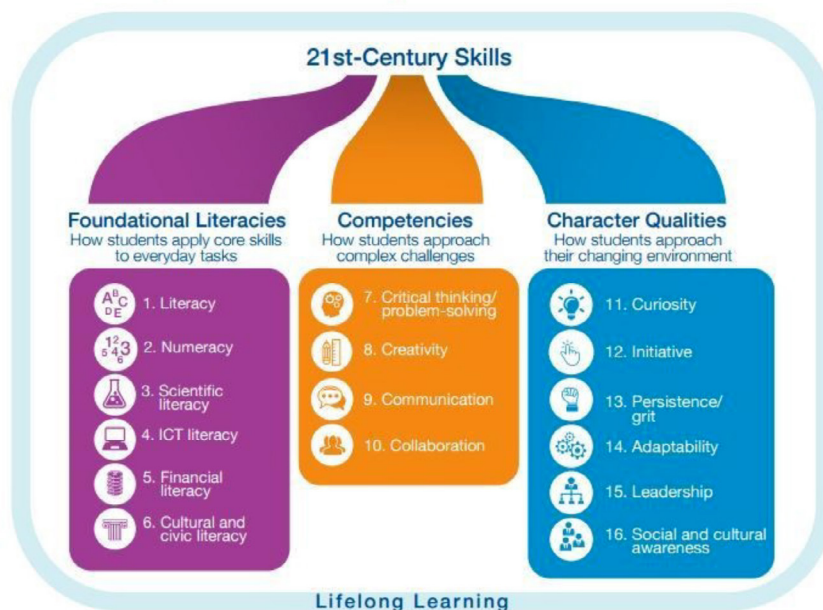
1. Complex Problem Solving
2. Coordinating with Others
3. People Management
4. Critical Thinking
5. Negotiation
6. Quality Control
7. Service Orientation
8. Judgment and Decision Making
9. Active Listening
10. Creativity



Source: Future of Jobs Report, World Economic Forum

Seetõttu käivitus senisest aktiivsemalt hariduse ülesannete ümbermõtestamine, mille aluseks on algselt USAs algatatud 21. sajandi oskuste kontseptsioon⁶. Selle järgi on lisaks senistele teadmiste omandamise põhimõtetele kriitiliselt olulised üldpädevuste omandamine ning **ettevõtlikkusega seotud isikuomaduste arendamine**. Edasistes kontseptsiooniarengutes on olulisena välja toodud sotsiaalsete ja emotsionaalsete pädevuste tõusvat osakaalu ning nende pädevuste omandamise toetamise süsteemseid tunnuseid, nagu raportis *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*⁷.

Exhibit 1: Students require 16 skills for the 21st century



Note: ICT stands for information and communications technology.

⁶ <https://www.weforum.org/agenda/2016/03/21st-century-skills-future-jobs-students/>

⁷ http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Vision_for_Education.pdf

Oluline on ainevaldkondade suhtes toimunud lähenemise muutus, mis rõhutab **faktiteadmiste asemel vastava ainevaldkonna kirjaoskust**, st ainevaldkonna mõistmist ning oskust teadmisi rakendada.

2020. aasta oktoobris avaldati uus raport *Future of Jobs: 8*, mis võtab majanduses ja tööturul toimuvate suundumuste analüüsimisel arvesse ka COVID-19 üleilmse pandeemia mõju ning mõjutegureid tööturule, prognoosides neid aastani 2025. Lisaks tööturu muutuste analüüsile toodi seal välja ka uus oodatavate oskuste/pädevuste pingerida, mis toetub oskuste olulisuse osakaalude muutustele (valikuliselt) riigiti ning majandusharude kaupa.

B. Top 15 skills for 2025

1	Analytical thinking and innovation	9	Resilience, stress tolerance and flexibility
2	Active learning and learning strategies	10	Reasoning, problem-solving and ideation
3	Complex problem-solving	11	Emotional intelligence
4	Critical thinking and analysis	12	Troubleshooting and user experience
5	Creativity, originality and initiative	13	Service orientation
6	Leadership and social influence	14	Systems analysis and evaluation
7	Technology use, monitoring and control	15	Persuasion and negotiation
8	Technology design and programming		

Source

Future of Jobs Survey 2020, World Economic Forum.

Nagu näha, on jõudnud senise kolmiku ette, esikohale, jõuliselt analüütiline mõtlemine ja innovatsioon ning teisele kohale aktiivõppe ning õpistrateegiate valdamine.

OECD

Davose Majandusfoorumis kõrval on tuleviku tööturu ja selles edukalt toimetamise teemale süsteemselt ja põhjalikult pühendunud ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)⁹. Peamiste probleemideks näetakse lisaks töökohtade AI-põhise automatiseerimisega kaasnevatele muutustele, ka uute töötamisvormidega kaasnevaid töötajate õiguskaitse, aga ka täiskasvanute (ümber) õppimisega kaasnevat.

Täiskasvanute tööhõive ja -võimekuse probleemid muutuvad tehnoloogilises maailmas on teinud päevakajaliseks ka nende oskuste mõõtmise PIIAC testi (Survey of Adult Skills) abil (vt nt Quintini, 2014, Skills at work: How skills and their use matter in the labour market)¹⁰. Kaudselt annavad testitulemused ning nende seosed täiskasvanute tööturul toimetulekuga märku ka vastavate riikide haridussüsteemide kvaliteedi kohta.

Sellega seoses on pakutud välja ka uued õppimise- ja õpetamise protsesside sisukvaliteediga seotud tunnused, millele peaksid vastama ka riiklikud, aga ka haridusasutuste õppekavad. Põhimõtteliselt on tunnused jaotatud kaheks - **pädevused ja isikuomadused**:

⁸ http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

⁹ <https://www.oecd.org/future-of-work/reports-and-data/>

¹⁰ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz44fdjm7j-en.pdf?expires=1604093086&id=id&accname=guest&checksum=2A61327FB428E1DBD3D09C59D6585836>

Exhibit 3: A variety of general and targeted learning strategies foster social and emotional skills



Selle välja selgitamiseks, kuidas haridussüsteemi ümberkujundamist kõige paremini teostada, käivitas OECD projekti „Hariduse ja oskuste tulevik 2030“¹¹. Projekti eesmärk on aidata riikidel leida vastuseid kahele küsimusele:

- **Milliseid teadmisi, oskusi, hoiakuid ja väärtusi vajavad tänapäeva õpilased oma maailma arenemiseks ja kujundamiseks?**
- **Kuidas saavad õppesüsteemid neid teadmisi, oskusi, hoiakuid ja väärtusi tõhusalt arendada?**

Nimetatud algatus on oma erinevate riikide lõikes teatud töös välja toonud viis ühist väljakutset:

1. Vanemate, ülikoolide ja tööandjate vajaduste ning soovidega silmitsi olles, seisavad koolid vastakuti õppekavade ülekoormusega. Seetõttu puudub õpilastel sageli piisavalt aega põhiliste ainekontseptsioonide omandamiseks või tasakaalustatud elu huvides, sõprussuhete hoidmiseks, magamiseks ja treenimiseks. On aeg viia meie õpilaste fookus „rohkem õppetunde“ asemel „kvaliteetsem õpiaeg“ põhimõttele.
2. Õppekavareformid kannatavad tunnustamise, otsuste tegemise, nende rakendamise ja mõju avaldumise vaheliste ajaliste nihete käes. Lõhe õppekava eesmärkide ja õpitulemuse vahel on üldiselt liiga suur.
3. Õppesisu peab olema kvaliteetne, et õpilased sooviksid õppimisega tegeleda ja saavutada õpitu sügavamat mõistmist.

¹¹ [https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)

4. Õppekavad peaksid innovatsiooni puhul tagama võrdsuse; kõik õpilased, mitte ainult vähesed valitud, peavad saama kasu sotsiaalsetest, majanduslikest ja tehnoloogilistest muutustest.
5. Hoolikas planeerimine ja tegevuste omavahelisse vastavusse viimine on reformide tõhusa elluviimise jaoks kriitiliselt tähtis.

Töögrupp andis soovitusel ka uut tüüpi õppekavade disaini/kujundamise aluspõhimõtete ja elementide kohta, millest liikmesriigid võiksid juhinduda. Nende rakendamine on riigiti võrdlemisi ebaühtlane.

1.3. Kvaliteetse õppe tunnuste vaatlus tulemushindamise lõikes

Rahvusvaheline tasand

Tulemushindamise lõikes on OECD käivitanud kesksed testipõhised mõõtmised - PISA, PIIAC ning neile toetuvad uuringu/analüüsiprojektid nagu Education at a Glance, TALIS jne, et koordineerida ja võimendada üleilmselt hariduse kaasajastamist¹².

PISA testides mõõdetakse 15 aastaste noorte (st põhikooli III astme)¹³:

- funktsionaalset lugemisoskust
- matemaatilist kirjaoskust
- loodusteaduslikke kirjaoskust

Lisaks korjatakse andmeid õpilaste ja õpetajate ning koolijuhtide hinnangute kohta erinevate kooli- ja ühiskondliku elu puudutavate tahkude lõikes. 2018. aasta PISA-testide raames keskenduti õpilaste heaolu uurimisele.

PIIAC testides mõõdetakse täiskasvanute¹⁴:

- funktsionaalset lugemisoskust
- matemaatilist kirjaoskust
- probleemilahendusoskust tehnoloogiarikas keskkonnas

Eesti jälgib riiklikul tasandil nende uuringute tulemusi ning analüüse, kuid koolipidaja tasandile pole selle oskusteabe rakendamine eriti jõudnud. Ka koolide puhul võib rääkida Eestis, erinevalt nt Uus-Meremaast, Austraaliast jt haridusuuendust rakendavatest riikidest, ainult mõnest üksikust näitest.

Eesti tasand

Praxise poolt teostatud uuring ja selle raport - „Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise aruanne“¹⁵ - heidab valgust sellele, kuidas hariduse kvaliteedi erinevaid külgi mõõdetakse Eestis.

¹² <http://www.oecd.org/education/>

¹³ <https://www.hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika/pisa>

¹⁴ <https://www.hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika/rahvusvaheline-taiskasvanute-oskuste-uuring-piaac>

¹⁵ <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/05/Elukestva-õppe-strateegia-vahehindamise-aruanne.pdf>

Lisaks Elukestva Õppe Strateegiale 2020 on vaatluse all ka Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) vastutusalas oleva ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 1 „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ elluviimine, mida toetatakse Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) ja Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF) ning mis peab muuhulgas aitama saavutada EÕSi eesmärgi.

Kuivõrd see, mida mõõdetakse, annab aimu ka seiratava nähtuse kvaliteetidest, toome välja Praxis vahearuandest välja eesmärgid ja indikaatorid, mille alusel toimuvat eesmärkide täitmist analüüsiti ja prognoositi.

EÕS 2020 üldeesmärk on: „Kõigile Eesti inimestele on loodud nende vajadustele ning võimetele vastavad õpivõimalused kogu elukaare jooksul, et tagada neile isiksusena väerika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus.“ Üldeesmärgi täitmist jälgitakse järgmise 8 võtmeindikaatoriga:

1. Täiskasvanute õppes osaluse määr.
2. Eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64) osakaal.
3. Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24aastaste inimeste osakaal.
4. Tiptasemel oskustega õpilaste osakaal:
 - funktsionaalne lugemisoskus,
 - matemaatiline kirjaoskus,
 - loodusteaduslik kirjaoskus.
5. 1–3 aastat tagasi õpingud lõpetanud 20–34aastaste inimeste tööhõive määr.
6. Digipädevusega inimeste osakaal 16–74aastaste earühmas.
7. Üldhariduskooli õpetajate keskmine palk võrdluses kõrgharidusega töötaja keskmise palgaga Eestis.
8. Eri osapoolte rahulolu elukestva õppe toimimisega.

Neist üldeesmärgi võtmeindikaatoritest on KOV tasandil haridusasutuste võrgu hindamise kontekstis hariduse kvaliteedi mõõtmisega praktiliselt seostatavad:

- *tiptasemel oskustega õpilaste osakaal (PISA testis 5. ja 6. taseme saavutanud õppurite osakaal): funktsionaalses lugemisoskuses, matemaatilises kirjaoskuses ja loodusteaduslikus kirjaoskuses*
- *eri osapoolte rahulolu elukestva õppe toimimisega*

Viimase puhul märgivad Praxis'e analüütikud, et „Indikaatori metoodika on täpsustamata, andmed on osaliselt olemas riiklikult korraldatud rahuloluküsitlustes. 2017. aastal korraldati 4., 8. ja 11. klasside ja kutsekoolide õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate, kutsekoolide ja kõrgkoolide vilistlaste rahuloluküsitlused. Alates 2018. aastast lisandub alushariduse uuring ning esialgu olid plaanis ka täiskasvanute täienduskoolituste õppurite ja õpetajate, üliõpilaste, õppejõudude ja tööandjate uuringud“

Eesmärgistatud tegevuste hindamisaluseid täpsustavad EÕS2020 strateegiliste eesmärkide indikaatorid

Strateegilise eesmärgi „Muutunud õpikäsitus“ mõõtmiseks on kasutusel:

- *indikaator 9. madalal tasemel oskustega õpilaste osakaal (%): funktsionaalne lugemisoskus, matemaatiline ja loodusteaduslik kirjaoskus*

- *indikaator 10: põhikoolist väljalangevus kolmandas kooliastmes (%)*
- *indikaator 11: õppetöö katkestajate määr kutseõppeasutustes, gümnaasiumides, kõrghariduses*

Praxise kommentaar:

„Teoreetiliselt võiks uuenenud õpikäsitus viia õpitulemuste paranemiseni ja tänu individuaalse arengu toetamisele võiks väheneda ka õpingute katkestamine kõikidel haridustasemetel ja kõikides liikides. Õpikäsituse rakendumise väljendumine õpiedukuse parandamise kaudu võiks peegelduda nii madalate oskustega õpilaste osakaalu vähenemises kui ka tippasemel oskustega õpilaste osakaalu suurenemises. Viimase võiks tuua võtmeindikaatorite hulgast siia.

Eri taseme õppetöö katkestamised on samuti head indikaatorid.

Lisada võiks veel ettevõtlikkust hindava indikaatori, kuna loovuse ja ettevõtlikkuse arendamine on samuti uue õpikäsituse osa“.

Nimetatud indikaatorid võimaldavad kaudselt, samas tulemuspõhiselt, hinnata haridusasutuste õppimise- ja õpetamisprotsesside kvaliteeti.

Strateegiliste eesmärkide -

„Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid“,

„Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus“,

„Digipööre elukestvas õppes“ -

tulemusi mõõdetakse **sihtgruppide lõikes kaasatud inimeste, samuti käsitlevate õppeasutuste arve ning osakaalusid. Seega kvaliteetse hariduse määratlemisel nimetud mõõdikutest abi ei ole.**

ÜKP rakenduskava 1. prioriteetse suuna „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ indikaatorite kaudu mõõdetavad tulemusnäitajad

Meede 1.2. Õpetajate, haridusasutuste juhtide ja noorsootöötajate professionaalse arengutoetamine

Meede 1.3. Kaasaegse ning uuendusliku õppevara arendamine ja kasutuselevõtt

Meede 1.5. Õppe seostamine tööturu vajadustega

Meede 1.6. Täiskasvanud elanikkonna kompetentside arendamine

Mõõdetakse sihtgruppide lõikes kaasatud inimeste, aga samuti käsitlevate valdkondade ja koolide arve ning osakaalusid. Seega kvaliteetse hariduse määratlemisel nimetud mõõdikutest abi ei ole.

Koolivõrgu korrastamist otseselt mõjutav meede on „1.4. Koolivõrgu korrastamine“.

Meetme teostamiseks on loodud Koolivõrgu programm¹⁶

Programmi eesmärk: Õpilaste arvu muutusi arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.

Meetme tulemuslikkust mõõdetakse järgmiste indikaatoritega:

„Kaasajastatud pind“

¹⁶ https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020_23.pdf

„HEV-õpilaste integreerimiseks toetust saavate koolide arv“

„Gümnaasiumiastmega koolide arv“

„Ruutmeetreid õpilase kohta“ haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel“

„Raskete hariduslike erivajadustega (puuetega) õpilaste osakaal kaasatuna tavakooli“

„Keskkhariduse tasemel õppurite jagunemine (%) üldkeskkhariduse ja kutsekeskkhariduse vahel“

Kvaliteetse hariduse määratlemisel nimetud mõõdikute abiga ei ole.

Koolihariduse kvaliteeti puudutab Praxise vahearuande juhtumipõhine analüüs Viljandi maakonna näitel, kus käsitleti eraldi koolihariduse kvaliteedi muutust koolivõrgu programmi täitmise käigus ehk ümberkorralduste kontekstis (vt lk. 169 - 171).

Küsimuse puhul - **Kuidas hinnata kooli kvaliteeti?** - toovad analüüsijad välja:

- Riigigümnaasiumi kui ainuõige lahenduse kuvand on tekitanud ebakindlust ja kahtlusi munit-sipaalgümnaasiumide pakutava hariduse kvaliteedis, kuigi viimast hinnatakse koolijuhtide tun-netuse kohaselt peamiselt vaid riigieksamite ning akadeemilistesse ülikoolidesse sissesaamise määra järgi, mis ei pruugi anda täit pilti. Kohapealset hindamist pole riik koolijuhtide väitel teinud.
- Põhikoolihariduse kvaliteedi üle koolijuhtide seas suurt arutelu ei teki, ent näiteks riigigüm-naasiumi õpetajate kogemus kinnitab, et põhikoolilõpetajate tasemes linna- ja maakoolide lõikes suuri erisusi välja tuua ei saa. Ka õpilased toovad välja, et õppe edukuse puhul varasem koolitaust suurt rolli ei mängi.
- Paremate tulemustega põhikoolilõpetajad liiguvad suures osas suurema valikuga koolidesse nii Viljandis kui mujal. Ühe maagümnaasiumi direktor toob aga välja, et viimase 10 aasta jooksul on pärast põhikooli lahkujate protsent olnud stabiilne. Suure osa õpilaste kokkukoondumine ühte kooli on aga Viljandimaal tekitanud olukorra, kus maagümnaasiumide õpilased käivad maakondlikel spordi- ja ainevõistlustel harva ning riigigümnaasiumi õpilased võistlevad oma-vahel.

Hariduse kvaliteeti on analüüsis seostatud ka **gümnaasiumiastme ainete valikurohkusega, gümnaa-siumiastmes kohanemisega** ning õpilaste tulevikuperspektiiviga.

Otseid vastuseid esitatud küsimusele antud peatükist ei leia.

Koolivõrgu reformi mõju analüüsi juures (lk. 182) leiame veel ühe viisi, kuidas mõõdetakse koolide tegevuse kvaliteeti.

Selleks on koondindikaator, mis koosneb kaheksast näitajast:

- 1) kooli keskmine eesti keele eksami tulemus;
- 2) kooli keskmine matemaatika eksami tulemus;
- 3) õpilaste ja õpetajate suhtarv ehk õpilasi õpetaja kohta;
- 4) kvaliteedinõuetele vastavate õpetajate osakaal koolis;
- 5) õpilaste ja tugispetsialistide suhtarv ehk õpilasi tugispetsialisti kohta;
- 6) nooremate kui 30aastaste õpetajate osakaal koolis;
- 7) nende õpilaste, kes katkestavad õpingud III kooliastmes (7.–9. klass), osakaal;
- 8) nende õpilaste, kes ei jätkka õpinguid üheski üldharidus- ega kutseõppeasutuses, osakaal.

Lisaks leiame osunduse koolide kvaliteedile ka mõiste „kättesaadavus“ lahtiseletuses: „Mõistes hariduse kättesaadavust elukestva õppe eesmärgi – tagada ligipääs kvaliteetsele haridusele – kaudu, analüüsitakse muutusi ka hariduse kvaliteedinäitajates ja efektiivsusnäitajates.

/---/

Õpikeskkonna analüüsil tuginetakse rahuloluküsituse andmetele, mille andmestik on integreeritud kvantitatiivandmete andmestikku, et võimaldada võrdlusanalüüsi eri koolide ja näitajate vahel“.

Seega rakendas Praxis koolide kvaliteedi hindamisel lisaks nimetatud 8 näitajale Innove poolt keskselt ja perioodiliselt läbi viidavat rahuloluküsitlust.

Koolivõrgu korrastamistegevuse analüüsid

Hariduse kvaliteeti käsitletakse ka Praxis'e uurimuses „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“¹⁷, kus on välja toodud KOV esindajatega peetud fookusgruupiintervjuude analüüsi tulemusena:

„Valdavalt ollakse nõus, et gümnaasiumiastme kõrge kvaliteet eeldab õpilaste suurt arvu, sest vaid nii tekivad eeldused heatasemelise infrastruktuuri, õpetajate ja mitmekesise valiku pakkumiseks. Samas tõstatus siiski mitmete maagümnaasiumide kontekstis küsimus, et praegune HTMi lähenemine justkui eeldaks, et väiksema õpilaste arvuga gümnaasiumides ei ole võimalik head hariduse kvaliteeti pakkuda, kuigi mitmete maagümnaasiumide tulemused (riigieksamid, osalus olümpiaadidel ja muudel õpilasvõistlustel) osutavad vastupidisele. Seega tekitab kohati liigne kooli suuruse võrdsustamine kvaliteediga omavalitsuste esindajatest pahameelt. Teisalt oli ka näiteid sellest, kus kvaliteet kipub kooliastme säilitamisel (G12-maagümnaasiumi) tagaplaanile jääma, võrreldes majanduslike teguritega.

/---/

Rääkides põhikoolist on kvaliteediteema hägusam. Üldiselt ollakse seda meelt, et põhikooli (vähemalt esimesed kaks kooliastet) hea kvaliteet seisneb pigem koduläheduses ja väiksuses, kuna hariduse sotsiaalne roll on neis suurem. Maakoolides on hariduse sotsiaalne tähendus kohati ka proportsionaalselt suurem, sest kompenseerib pahatihti maakotade sotsiaalsetest probleemidest tulenevaid probleeme lastega“.

2. Mis on kulutõhus hariduse võimaldamine ja kuidas seda hinnata?

Hariduse kulutõhususele saab läheneda laias laastus kahte pidi:

- 1) Sama tulemus väiksemate rahaliste kuludega - kokkuhoiumudel
- 2) Sama rahalise kulu puhul kvaliteetsem ja/või suuremahulisem tulemuslikkus - efektiivsusmudel

¹⁷ http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42951/HTM_koolivorgu_prognoos2020_tervikraport_29042014.pdf?sequence=1

Kokkuvõte

Uuringu „Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise aruanne“ põhjal saab väita, et koolivõrgu efektiivsus on mõõdetav õpilaste ja õpetajate suhtarvu kaudu.

Lisaks on HTMi vaatest oluline koolivõrgu kulutõhususe mõõdik õpilaste jaotuvus üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel.

Uuringu „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ põhjal saab väita, et HTMi jaoks on hariduse kulutõhusus mõõdetav kindla suurusega koolide arvu suhtega elanikkonna (sh kooliealiste laste) arvu kohta.

Uuringu „Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid, järgi on kooli tulemuslikkust mõjutavateks teguriteks kvaliteedijuhtimise põhimõtete rakendumisest lähtuvalt:

- Hästi planeeritud, huvigruppe kaasav ja süsteemselt toimiv kooli strateegiline juhtimine;
- Kaasaegsete õpetamismeetodite kasutamine koolis;
- Individuaalne lähenemine õpilastele õppe- ja kasvatustöös;
- Kooli koostöö kõrgkooliga;
- Õpilaste koolist väljalangevusega võitlemine;
- Õpilaste ja vanemate rahulolu-uuringutega arvestamine;
- Õpilaste osalemise toetamine erinevatel võistlustel ja konkurssidel.

Järeldused

Võru valla koolivõrgu füüsilise korrastamise kontekstis tuleb kulude vähendamise strateegia puhul lähtuda kõigepealt piirkondade lõikes koolide arvu suhtest kooliealiste laste arvu, lähtudes Praxise koolivõrgu optimeerimise prognoosidest.

Järgmise tunnuseks tuleb äralõikavate otsuste tegemisel võtta arvesse õpetajate ja õpilaste suhtarvu.

Tõhususe suurendamise strateegia puhul tuleb lähtuda kvaliteedijuhtimise rakendamisest, koosmõjus hariduse kvaliteedi teguriga, nüüdisaegsele õpikäsitusele ülevallalisel üleminekul, arengukavalise eesmärgistamise ja vastavalt asjakohase mõõdikute seadmise ning seire-tagasisidestamise kaudu.

Vaatluskäik

2.1. Sama tulemus väiksemate rahaliste kuludega

Praxise EÕS2020 analüüsis tuvastatavate tunnuste järgi lähtub Haridus- ja teadusministeerium Koolivõrgu programmi¹⁸ kaudu kokkuvõtte põhisest lähenemisest, kuivõrd Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise aruandes osutatakse, et „Koolivõrgu efektiivsust mõõdeti õpilaste ja õpetajate suhtarvu kaudu“.

¹⁸ https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020_23.pdf

Meetme 1.4. „Koolivõrgu korrastamine“ teostamiseks on loodud programmi eesmärgiks on „Õpilaste arvu muutusi arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades“.

Tegevustena on kirjas: „Programm toetab põhikooli ja gümnaasiumi lahutamist, riigigümnaasiumide loomist, haridustaristu optimeerimist, õppekeskkonna nüüdisajastamist, hariduse kättesaadavuse parandamist ja haridusasutuste vahelise koostöö suurendamist. Programmi toel korrastakse tuge vajavate õpilaste koolide võrk, parandatakse õppetingimusi ja teenuste kättesaadavust. Kohalikud omavalitsused ja erakoolide pidajad saavad toetust väikelahenduste loomiseks, et tuge vajavaid lapsi oleks võimalik kaasata tavakooli“.

Meetme tulemuslikkust mõõdetakse järgmiste indikaatoritega:

„Kaasajastatud pind“

„HEV-õpilaste integreerimiseks toetust saavate koolide arv“

„Gümnaasiumiastmega koolide arv“

„Ruutmeetrid õpilase kohta“ haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel“

„Raskete hariduslike erivajadustega (puuetega) õpilaste osakaal kaasatuna tavakooli“

„Keskhariduse tasemel õppurite jagunemine (%) üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel“

Seega on kulutõhususe mõõdikuteks HTMi silmis ka õpilaste jaotuvus üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel.

Haridus- ja teadusministeeriumi 2016. aastaraportist „Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine“¹⁹ leiab osutuse, et hariduse kulutõhususe all käsitletakse ka eelarve erinevate kuluridade sisulist/kvalitatiivset eelistamist:

„Selles olukorras kulub eriti väikestel maaomavalitsustel liiga palju ressursse, et pooltühje hooneid üleval pidada, samal ajal kui vaja on investeerida eelkõige õppe kvaliteeti (õpetajad, õppematerjalid, tugispetsialistid jne)“.

Oluline seisukoht on välja toodud lk. 11:

„Nõustuda ei saa argumendiga, mida omavalitsused ning neid koondavad liidud sageli kasutavad, et gümnaasiumiastme või põhikooli sulgemine on surmahoop maapiirkonnale. Kooli sulgemise vajaduse tekitavad peamiselt aset leidnud demograafilised ja majanduslikud protsessid. Kooli sulgemine on pigem tagajärg kui põhjus – urbaniseerumise, sündimuse languse ja töökohtade linnastumise tagajärg. Kool kujutab endast sageli viimast kindlust, mis on veel langemata. Maaelu väljasuremise takistamiseks on vaja enam kui ühe pooltühja koolimaja töös hoidmist. Ka Praxis’e põhikooli- ja gümnaasiumvõrgu analüüsis (Pöder jt 2014) tõdetakse, et kool ühtegi piirkonda elujõule ei aita ning et kool on vaid üks oluline komponent omavalitsuse arengusuutlikkuse kasvatamisel, kuid seda vaid kombinatsioonis teiste oluliste teguritega. Kohalike omavalitsuste võimekuse analüüsi (Noorkõiv, Ristmäe 2014) põhjal on just töökohtade olemasolu ja hea tööjõud kohalike omavalitsuste võimekuse seisukohalt kesksed näitajad ning peaasjalikult ettevõtlusvõimekuse kasvatamine on üks võtmetegureid, pidurdamaks regionaalarengu tasakaalustamatust riigis“.

Osutatud lõigus toetutakse Praxise uuringule „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“,²⁰ Nimetatud analüüs on jätku-uuring 2005. a. avaldatud raportile „Üldharidusvõrgu korraldamine“²¹.

¹⁹ https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf

²⁰ http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/42951/HTM_koolivorgu_proгноos2020_tervikraport_29042014.pdf?sequence=1

²¹ <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2005-Uldhariduskoolide-vorgu-korraldamine.pdf>

Raporti lühitutvustus ütleb: „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020 koosneb kolmest osast. Esiteks on teostatud 2005. a koolivõrgu arengustsenaariumide rakendumise analüüs, mis käsitleb ülevaatlilikult alates 2005. aastast üldhariduskoolide võrgus toimunud muutusi. Sellele järgneb põhikoolide ja gümnaasiumide koolivõrgu analüüs, mis prognoosib Eestile 2020. aastaks põhikoolide tasemel optimaalset koolivõrku kohalike omavalitsuste ning gümnaasiumi astmel maakondade kaupa. Prognoosi koostamisel on aluseks võetud Praxise 2005. aasta koolivõrgu prognoosi põhimõtted, mida on kohandatud Haridus- ja Teadusministeeriumis välja töötatud hariduspoliitilistele suundadele“. Seetõttu vaatleme ainult 2014. aasta raportit.

Koolivõrgu analüüsi eesmärk oli olla:

- 1) koolipidajatest omavalitsustele abiks oma koolivõrgu planeerimisel ja vajadusel koolivõrgu korramise otsuste ettevalmistamisel;
- 2) üheks aluseks Euroopa tõukefondidest gümnaasiumide ja põhikoolide taristu investeringute planeerimisel.

Kulutõhususe vaatenurgast võib raporti kokkuvõttest leida tähelepanekuid:

- Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsis aastaks 2020 esitatakse ülevaade sellest, milline võiks siinne koolivõrk välja näha kuue aasta pärast, võttes arvesse rahvastikuprotsessi ning hariduspoliitika suundumusi.
- Koolivõrgu prognoosimisel olid aluseks nii õpilaste arv kui ka rahvastiku- ja kooliminejate prognoosid, Maa-ameti andmed omavalitsuste pindala kohta, Siseministeeriumi andmed omavalitsuste asustiheduse kohta ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt ette antud hea koolivõrgu kujundamise põhimõtted. Viimaste all on silmas peetud moodustatavate koolide tüüpe ja nende rakendamise tingimusi (rahvastiku tihedus, saarelisus, linnade ehk tihealade eraldamise vajadus jne). Seega on oluline mõista, et prognoosi tulemus on sümbioos faktilistest (demograafia, rahvastiku paiknemine) ja kokkuleppelistest (koolide tüübid, kvootide suurus, maakonna või valla vaade koolivõrgule) teguritest.
- Kui võtta aluseks praegune sündimus ja rändeprognos ning kokkuleppelised Haridus- ja Teadus- ministeeriumi koolivõrgu kriteeriumid, siis peaks Eesti põhikoolide arv 2020. aastal olema 352, mis on 132 kooli võrra vähem kui praegu.
- Võttes aluseks arvestuse, et 60% põhikooli lõpetajatest jätkab haridusteed gümnaasiumis, ning kui gümnaasiumi koolivõrku käsitleda maakonnaüleselt, siis oleks Eesti gümnaasiumide arv 2020. aastal 44. Kui aga lähtuda sellest, et gümnaasiumivõrku planeeritakse maakonnas ja suuremates linnades eraldi, siis annaks selline stsenaarium tulemuseks 58 kooli. Mõlemal juhul on vähenemine märkimisväärne, sest alles jääks alla kolmandiku praegustest erinevas omandivormis gümnaasiumiharidust andvatest koolidest.
- Prognoos ei määra, kus paiknevad koolid kohalike omavalitsuste sees (millised koolid sulgeda, kus koole peaks avama või millised koolid alles jätta). Lisaks on praeguste prognooside tulemus tundlik paljude kokkulepete ja/või sotsiaalsete näitajate suhtes (näiteks põhikoolivõrgu puhul koolide täituvus ja lubatud kaugus kodust, gümnaasiumi puhul koolide täituvus ja gümnaasiumis jätkajate osakaal kogu õpilaskonnast), mille muut(u)mine toob kaasa prognoositulemuse muutumise.

- Koolivõrgu ümberkujundamise peamised takistused on seotud majanduslike teguritega, sest omavalitsustel puudub selgus, milliselt muutuvad koolipidamisega seotud kulud riigigümnaasiumide reformi käivitumise korral ning kes need kannab. Samuti ei toeta väikevaldade koostööd olemasolev transpordivõrk. Sageli on takistused poliitilised – kooli püsijäämine on oluline valimislubadus, millest ei saa taganeda. Alahinnata ei saa ka maakoolide sotsiaalset tähendust, kuna kool on sotsiaalsete probleemide lahendaja ja seltsielu keskus. Peale selle on vaja teadvustada, et koolivõrgu tõhus ümberkorraldamine eeldab suuremaid halduskorraldusotsuseid“.
- Kaheksa aastaga Eesti üldhariduskoolide arv küll märkimisväärselt vähenenud (551 koolilt 498 koolile), kuid siiski on koolide arv vähenenud poole aeglasemalt, kui samal ajal on kahanenud õpilaste arv. Kui õpilaste arv on kahanenud 22%, siis koolide arv vaid 10% ning õpetajate ametikohtade arv 13%.
- 2005. aasta Praxise prognoos nägi hõrealade (< 8 IN/KM²) osas ette, et see koosneks a) peamiselt põhikoolidest (48) ning mõnedest üksikutest gümnaasiumidest (3) või b) ainult põhikoolidest (51). 2013. aastal on koolide arv pea poole suurem, kui prognoosis ette nähti. Kui prognoos ennustas kolme- (A3) ja kuueklassiliste (A6) koolide kadumist ning põhikoolide olulist konsolideerumist, ei ole seda praeguseks toimunud. Kõige rohkem on muutunud põhikoolide arv, mis on kahanenud 8 võrra. Kuueklassiliste põhikoolide arv on vähenenud 19-lt 16-le. Vastavalt prognoosile on toimunud ainult kolmeklassiliste põhikoolide sulgemine.
- HTMis 2009–2012 tehtud maakondlikud prognoosid muutsid võrreldes Praxise analüüsiga eeldatava koolivõrgu struktuuri ning mahtu. Prognooside tulemusel nähti hõrealadel ette peamiselt A6 (21) ja põhikoole (40–42) ning lisaks mõne põhikooliga gümnaasiumi olemasolu. Nii pidi koolide üldarv 2012. aastaks samuti siiski ligi veerandi võrra vähenema, jõudes 63 koolini hõredalt asustatud piirkondades.
- Gümnaasiumide ja põhikoolide arv on oluliselt suurem sellest, mis õpilaste arvu silmas pidades oleks mõistlik. Peamised muudatused, mis hõrealasid peaks prognoosi kohaselt ees ootama, on:
 - 1) mitme (u 10) maagümnaasiumi ümberkorraldamine põhikooliks;
 - 2) väiksemate põhikoolide ümberkorraldamine kuueklassilisteks põhikoolideks (vähenemine 20 võrra);
 - 3) kolmeklassiliste põhikoolide sulgemine ja/või liitmine lasteaedadega.
- Hõrealadel on esimese kooliastmega põhikoolide perspektiiv üheksaklassiliste põhikoolide asemel küllaltki tõenäoline, sest
 - 1) esimese kooliastmega põhikoolide korral on kohalikul omavalitsusel õpetajate olemasolu lihtsam tagada;
 - 2) esimese kooliastmega põhikoolide liitmine lasteaedadega on nii sisuliselt kui ka majanduslikult mõistlik;
 - 3) nii suudetakse hoida käigus koolimaja, mis panustab valla sotsiaal- ja kultuuriellu.

Väljavõtte perioodi 2005-2014 kokkuvõttest:

- Kui G12-koolide püsijäämine hõrealadel sõltub konkreetsete valdade suutlikkusest koole piisavas mahus finantseerida, siis madalama astme põhikoolide loomine hõrealadele seniste üheksaklassiliste põhikoolide baasil osutab pigem läbimõeldud strateegiale.

Siin on mitmeid pooltargumente:

- 1) 1.–3. või 1.–6. klassiga põhikooli korral on kohalikul omavalitsusel õpetajate olemasolu lihtsam tagada;
- 2) 1.–3. ja 1.–6. klassiga põhikoolide liitmine lasteaedadega on nii sisuliselt kui ka majanduslikult mõistlik;
- 3) suudetakse tagada koolimaja käigushoidmine, mis panustab valla sotsiaal- ja kultuuriellu.

Prognoosi 2020 tulemused

Prognoos toob välja, milliseks kujuneks Eesti põhikoolivõrk olukorras, kus prognoosi tegemisel on lähtutud koolide moodustamise põhimõtetest (kodulähedus vs. suurus) ning etteantud koolitüüpidest. Koduläheduse põhimõtte kvantifitseerimisel on arvestatud, et kool ei oleks ideaaltingimustel kodust kaugemal kui 5 km.

Tabelis 9 on toodud maakondlik võrdlus prognoosi baasstsenaariumi (täituvus 70%, koolitee pikkus 5 km) ning tabelis 20 (täituvus 70%, koolitee pikkus 40 km) ja 2013. aasta koolivõrgu vahel.

Tabel 9. Maakonna tasemel võrdlus prognoosi ja olemasoleva koolivõrgu vahel

	Prognoositud koolide arv	Koolide arv 2013	Erinevus
Harju maakond	108	133	-25
Hiiu maakond	4	6	-2
Ida-Viru maakond	31	40	-9
Jõgeva maakond	13	22	-9
Järva maakond	13	18	-5
Lääne maakond	11	20	-9
Lääne-Viru maakond	19	33	-14
Põlva maakond	13	18	-5
Pärnu maakond	25	44	-19
Rapla maakond	14	21	-7
Saare maakond	17	18	-1
Tartu maakond	42	45	-3
Valga maakond	14	18	-4
Viljandi maakond	14	29	-15
Võru maakond	14	19	-5
Kokku	352	484	132

Märkus. Baasstsenaariumi parameetrid: $\alpha = 70\%$, $p = 5$ km.

Allikas: Eesti põhikooli- ja gümnaasiumi võrgu analüüs aastaks 2020 (Põder jt 2014)

Tabel 20. Praegune Gümnaasiumivõrk võrreldes prognoositud võrguga

	Prognoositud koole (maakond ja maakonnakeskus eraldi)	Prognoositud koole (maakonnaüleselt)	Koolide arv 2013
Harju maakond	21	18	74
Hiiu maakond	1	1	2
Ida-Viru maakond	6	5	22
Jõgeva maakond	2	1	6
Järva maakond	2	1	6
Lääne maakond	2	1	5
Lääne-Viru maakond	3	2	12
Põlva maakond	1	1	5
Pärnu maakond	4	3	12
Rapla maakond	1	1	6
Saare maakond	2	1	4
Tartu maakond	7	5	22
Valga maakond	2	1	7
Viljandi maakond	2	2	6
Võru maakond	2	1	5
Kokku	58	44	194

Märkus. Baasstsenaariumi parameetrid: $n = 70\%$, $p = 40$ km, $e_n = 60\%$.

Allikas: Eesti põhikooli- ja gümnaasiumi võrgu analüüs aastaks 2020 (Põder jt 2014)

Praxise uuringu „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ põhjal saab väita, et HTMi jaoks on hariduse kulutõhusus mõõdetav kindla suurusega koolide arvu suhtega elanikkonnale (sh kooliealiste laste) arvu kohta.

2.2. Sama rahalise kulu puhul kvaliteetsem ja/või suuremahulisem tulemus

Teisena nimetatud lähenemist on rakendatud TÜ uuringus „Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid“,²².

Uuringuraporti esitamise aeg viitab seostele HTMi kavandatud koolivõrgu korrastamise kava ning sellest tulenevale vajadusele seada korrastustegevus mingisugustelegi tõenduspõhiste kaalutlustele. Pelgalt kvantitatiivsele analüüsile toetudes on seejuures oht teha liigse lihtsustamise tagajärjel ühiskondlikult kahjulikult mõjuvaid otsuseid, millele uuringu tegijad ka viitasid. Siiski on välja toodud tulemused väärtuslik materjal edasiseks kvalitatiivseks analüüsiks konkreetsete koolipidajate hariduspoliitikate ning koolide arengukavade asjakohaseks kavandamiseks.

Kooli tulemuslikkust mõjutavateks teguriteks **kvaliteedijuhtimise põhimõtete** rakendumisest lähtuvalt, on raportis väljatooduna:

- Hästi planeeritud, huvigruppe kaasav ja süsteemselt toimiv kooli strateegiline juhtimine;

²² https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/10_koolitulemusjuhtimine20111.pdf

- Kaasaegsete õpetamismeetodite kasutamine koolis;
- Individuaalne lähenemine õpilastele õppe- ja kasvatustöös;
- Kooli koostöö kõrgkooliga;
- Õpilaste koolist väljalangevusega võitlemine;
- Õpilaste ja vanemate rahulolu-uuringutega arvestamine;
- Õpilaste osalemise toetamine erinevatel võistlustel ja konkurssidel.

Nimetatud teguritega on soovitatav arvestada arengukavaliste strateegiate põhjal tegevuskavade eesmärgistamise juures.

Uuringus leiti korrelatsioonid kooli suuruse ja tõhususe vahel, mille alusel võis tuvastada (enamasti) kolm kooligruppi:

- Õpetajate kvalifikatsiooni nõuete täitmise osakaalu seos kooli suurusega (õpilaste arvuga) - kuni 71 õpilasega koolid, 71-263 õpilasega koolid, üle 263 õpilasega koolid;
- Üldhariduskoolide suuruse (õpilaste arvu järgi) seos kooli kogukuludega - kuni 95 õpilasega koolid, 96-210 õpilasega koolid, 211-429 õpilasega koolid, üle 429 õpilasega koolid;
- Üldhariduskoolide suuruse (õpilaste arvu järgi) seos kooli õppekulude osatähtsusega kooli kogukuludes - kuni 317 õpilasega koolid, 318-591 õpilasega koolid, üle 591 õpilasega koolid;
- Üldhariduskoolide suuruse (õpilaste arvu järgi) seos õpilaste arvuga ühe õpetaja kohta koolis - kuni 86 õpilast koolis, 87-166 õpilast koolis, 167-385 õpilast koolis, üle 385 õpilast koolis;
- Üldhariduskoolide suuruse (õpilaste arvu järgi) ja õpilaste arvu ühe õpetaja kohta koolis seos riigieelarve (REA) eraldise ja tegelike kulude vahekorraga koolis: kuni 12 õpilast õpetaja kohta, üle 12 õpilase õpetaja kohta; kuni 94 õpilasega koolid, üle 94 õpilasega koolid;
- Täistsükli üldhariduskoolide kooli suuruse (õpilaste arvu järgi) seos gümnaasiumilõpetajate riigieksamite keskmise hindega (%) - väikesed, kuni 397 õpilasega koolid; keskmised, 398-670 õpilasega koolid; suured, üle 670 õpilasega koolid;
- Põhikooli kooli suuruse (õpilaste arvu järgi) seos kooli keskmise klassi kordajate osakaaluga (%) - väikesed, kuni 76 õpilasega koolid; keskmised, 77-360 õpilasega koolid; suured, üle 360 õpilasega koolid.

Samas soovitati uuringus alati lisaks kooli suurusele jälgida regionaalpoliitilisi aspekte ning juhtida tähelepanu, et teadliku juhtimise juures saavad ka väikesed koolid maandada õpilaste arvu ja kooli õppekvaliteedi suhtega seotud riske.

Uuringus toodi sisse rahvusvahelistest tendentsidest tulenev konkurentsi ja sellest tulenev kooli kui õppiva organisatsiooni, aga ka teenuseosutaja, tõhususe käsitlus:

- Raha eest saadava väärtuse kaudu tasakaalustatakse kulud või teenuse hind kvaliteediga ja taotletakse ressurside kasutamisel kokkuhoidu (sisendi minimiseerimist), **efektiivsust ehk tõhusust (väljundi-sisendi suhteid) ning mõjusust (seatud eesmärkide ja tulemuste ühildumist)**. Avaliku sektori organisatsioon, sh ka üldhariduskool, on enamikul juhtudel lähtunud oma tegevuses kulude minimiseerimisest. **Kuigi avaliku sektori organisatsioonid ei ole kasumit taotlevad, peaksid nad oma tegevuses taotlema suuremat efektiivsust ja mõjusust**

ning rakendama oma tegevuste hindamisel just neist eesmärkidest lähtuvaid hindamiskriteeriume.

- **Avaliku sektori teenuste ja tulemuste efektiivsuse peamiseks mõõdupuuks on üldjuhul avalikkuse heakskiit ja vajaduste rahuldamine.**
- Uue haldusjuhtimise (New Public Management - NPM) lähtekohaks avalike teenuste osutamisel on konkurentsiturgu sissetoomine. Majandusliku ratsionalismi mõju on nii suur, et NPM on kogu arenenud maailma avalikule sektorile omaseks saanud. Selles osas ei ole erand ka üldharidusteenuse pakkumine. **Uuringus märgiti, et konkurentsitingimuste loomine seab koolide juhid ja õpetajad surve alla oma töö- tulemusi parandada ning seda keskkonnas, kus lapsevanemad saavad mõjutada laste kooli valikut.**
- Üheks konkurentsist tulenevaks positiivseks mõjuks on õpetajate ja juhtkonna loomingulise ergutamise. Iga kooli soov peaks olema avalikkusele näidata, et ta pakub head haridust. Samas eeldab kasvav konkurents koordineerimise ja erinevate haridussüsteemi juhtimise tasandite (nt KOV, Haridus- ja Teadusministeerium, kool) koostöö tõhusust, et tagada kõigile lastele hariduse kättesaadavus parimal viisil.
- Koolide kvaliteedijuhtimise süsteemi ideoloogiliseks eesmärgiks on tagada koolide edukam tegevus. Kuivõrd nii finants- kui inimressurss on piiratud, siis need koolid, kes suudavad vastavalt süsteemid (sh sisehindamise) kiiremini käivitada, saavad suure arengueelise ning paremad võimalused erinevate ressursside kasutamiseks. Need koolid, kes ei ole nimetatud protsesside käivitamisel ja rakendamisel aga edukad, jäävad konkurentsist kaotajaks.
- **Konkurentsituatsiooni loomisel on oluline arvestada ka kõrvalmõjudega.** Erivajadustega õpilastesse võivad konkureerivad koolid hakata suhtuma kui vähematraktiivsetesse. Akadeemiliselt nõrgemaid õpilasi võidakse näha, kui kooli üldisele tasemele (tegevus- või tulemusnäitajatele) negatiivselt mõjuvaid. Vähematraktiivsetes geograafilistes piirkondades asuvad koolid peavad mitmetel puhkudel leppima madalama kvalifikatsiooniga õpetajatega ja need koolid ei ole võimelised pakkuma nii head haridust kui atraktiivsemates piirkondades asuvad koolid. Seetõttu võivad nende piirkondade lapsed sellise süsteemi puhul kannatajateks jääda.

Raporti soovitused:

- Õpetajate ettevalmistamisel ja koolijuhtide koolitamisel on vaja teha kindlasuunalisi jõupingutusi tõendus põhiste otsustusmehhanismide juurutamiseks nende igapäevases tegevuses.
- Suuremat tähelepanu on vaja pöörata koolijuhtide suhtlemistavadele, nende meeskonnatöö võimele ning töötada välja mehhanismid lapsevanemate paremaks kaasamiseks kooli arendusprotsessi. Detsentraliseeritud haridussüsteemi juhtimises on olulisel kohal huvigruppide, eriti lapsevanemate osalemine kooli juhtimises. Üle tuleks vaadata praegune kooli hoolekogude ja kutsekoolide nõukogude toimimine ning leida tulemuslikumad lahendused nimetatud süsteemidele õpilaste vajadusi silmas pidades.

- Üldharidus- ja kutsekoolides ei väärtustata piisavalt nn pehmet juhtimist ning keskendutakse eelkõige traditsioonilistele juhtimisvõtetele. Koolijuhid peaksid lisaks tööülesannete täitmisele pöörama enam tähelepanu ka organisatsioonikultuurile ja suhetele. Koolijuhtide, õpetajate, õpilaste ja lapsevanemate vaheliste suhete tihendamine ja kaasajastamine võimaldavad tõhustada kooli tulemusjuhtimist ning kiirendada sellega kaasnevat muudatusi Eesti koolides.
- Kooli sisehindamise väliselt toimivuselt on vaja üle minna sisulisele meeskonnatööle kooliarenduses, kaasates selleks erinevad huvigrupid. Eriti oluline on koolisüsteemis lapsevanema ja vanemates klassides ka õpilaste seisukohtade arvestamine kooliuuenduses ning igapäevaelu kujundamisel.
- Koolide arengukavade koostamine peaks olema sisemine soov, mitte kohustus seadusandja ees. Koolide arengukavade analüüs ja kaitsmine regionaalselt, kaasates sellesse HTM, KOV, maakondade ja ka ettevõtjate esindajad, võimaldaks muuta arengukavad sisukamaks ja kogu piirkonna arengu süsteemsemaks.
- Riiklikult on vaja lahendada maapiirkonna väikekoolide probleemistik, sh tagada maakoolide piisav finantseerimine, tagada seal õpetajatele paremad sotsiaalsed garantiid ja tõhustada sotsiaalhoolekannet. Maapiirkonna koolid on inimsõbralikud, täites sageli ka sotsiaal- hoolekande rolli, jättes samas kordades enam õpilasi klassikursust kordama ning olles sunnitud sageli rakendama kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid.

3. Mis on hariduse kättesaadavus ja kuidas seda hinnata?

Kokkuvõte

Kättesaadavust saab mõista ruumilis-ajalise distantina, mis /---/ kirjeldab koolitee pikkust ja võimalikke muutusi selles koolivõrgureformi tulemusena.

Kooli lähiala näitab /---/, et õpilast on teoreetiliselt võimalik 20 minutiga kooli transportida.

Kättesaadavust mõõdavad ka individuaalseid õppenõustamis- ja karjääriteenuseid saanud laste, õppurite ning noorte arv ning osakaal sihtgrupi lõikes.

Järeldused

Võru valla koolivõrgu füüsilise korrastamise kontekstis on hariduse kättesaadavuse tagamisel mõistlik valla arengukavale otsus jagada territoorium viieks ruumiliseks piirkonnaks. Füüsiliste haridusasutuste hoonete jaotuvusotsuste tegemisel tulekski lähtuda piirkonnaspetsiifiliselt.

Teenuste kättesaadavuse kontekstis tuleb lisaks piirkondlikule põhimõttele arvestada kvaliteedi ning kulutõhususe teguritega haridusruumi arengu kavandamisel, samuti teiste mõjuvõrkude teenusepakujatega (nt riik, maakonnakeskus) piirkonnades.

Vaatluskäik

Hariduse kättesaadavuse osas võib nähtuse/mõiste käsitlemisel eristada riiklikku ja KOV tasandeid. Riiklikul tasandil saab jälgida EÕS2020 eesmärgi ja tulemusmõõdikuid, samuti ÜKP rakenduskava programme ja nende tulemusmõõdikuid.

Haridus- ja teadusministeeriumi poolne eriline tähelepanu teemale väljendus näiteks selles, et 2016. aasta ministeeriumi aastaaruanne, „Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine“, oli sellele pühendatud²³.

Võib tõdeda, et riigi vaates tähendab hariduse kättesaadavus tervet hulka näitajaid, mis on seotud erinevate earühmade ametlikes õpivõimalustes rakendumise määraga ning koolivõrgu kokkutõmbamisega demograafiliste suundumuste valguses.

EÕS2020 strateegilise eesmärgi - „Võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv“ indikaatoritest ei ole KOV otsustasandi vaatest asjakohaseid mõõdikuid leida.

Praxise hinnang seejuures lohutust ei paku:

„Paradoksaalselt on eesmärgi pealkiri detailsem kui eesmärgi enda sõnastus. Nii võrdsete võimaluste kui elukestva õppe teema jookseb läbi kõigist eelnevatest strateegilisest eesmärkidest, v.a 2. eesmärk. Eesmärgi sõnastusest pole aru saada, millist lisanüansi siin võrreldes eelnevatega silmas peetakse. Kui eesmärk on võrdsed võimalused, siis võiks selle eesmärgi mõõdikutena kasutada võtmeindikaatoreid lõigetes, milles soovitakse võrdsust tagada.

Koolivõrgu programmiga seotud indikaatorid on strateegilise eesmärgiga seotud väga kaugelt. Pigem väljendaks võrdsete võimaluste loomist nt piirkonda ehitatud riigigümnaasiumis õppijate osakaal kõigist piirkonna üldkeskhariduse õppuritest.

Mitmel indikaatoril võiks parandada sõnastust nii, et indikaatori nimetusest ilmneks selle sisu. Sellised on

- 4aastaste kuni kooliealiste laste osakaal alushariduses = 4aastaste kuni kooliealiste laste osakaal, kes osalevad alushariduses;
- haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine = õppetegevusega tegelevate asutuste ruumide kogupindala.

ÜKP rakenduskava 1. prioriteetse suuna alt leiame meetme „1.1. Haridustugiteenuste arendamine ja kättesaadavuse tagamine“.

ELi vahendite kasutamise eesmärk on seejuures „Varase koolist ja haridussüsteemist lahkumise vähendamine ning karjäärivalikute toetamine kvaliteetsete hariduse tugiteenuste abil“ ning meetme eesmärk: „sama, mis ELi vahendite kasutamise eesmärk“.

Väljundindikaatoriteks on:

- õppenõustamisteenuseid saanud laste ja õppijate arv;
- **individuaalseid karjääriteenuseid saanud laste, õppurite ning noorte arv;**
- **individuaalseid õppenõustamis- ja karjääriteenuseid saanud laste, õppurite ning noorte arv;**
- **sh põhikooli 3. kooliastmes karjääriinfot ja/või individuaalnõustamist saanud õppurite arv.**

Tulemusindikaatorid:

- **osakaal õppuritest, kes on põhikooli 3. kooliastmes saanud tugimeetmest karjääriinfot ja/või individuaalnõustamist ning osalevad pärast põhihariduse lõpetamist järgneva kalendriaasta 10. novembri seisuga järgmise taseme õppes (%);**

²³ https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf

- osakaal väikekoolidest (alla 150 õpilase), kes kasutavad ESFist toetatud piirkondlike õppe-
nõustamiskeskuste pakutavaid teenuseid (%).

Praxise hinnangul on „Indikaatorid piisavalt head, et mõõta eesmärgi saavutamiseks kavandatud hariduse tugiteenuste pakkumise suurendamist ja kvaliteeti“.

„Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise“ aruandes otsiti vastuseid küsimustele:

- **Kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumi-
õppe valikuterohkus nendes kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus
juba koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud?**

Kasutatavate mõistete kirjelduses esitati määratlused, mis sobivad ka Võru valla koolivõrgu ja laiemalt haridusruumi mõtestamisel:

Kättesaadavust mõistetakse analüüsis ruumilis-ajalise distantsina, mis /---/ kirjeldab koolitee pikkust ja võimalikke muutusi selles koolivõrgureformi tulemusena.

Võrreldakse, kas vastavas koolikohustuslikus eas noortest rohkemad või vähemad elavad koolivõrgu reformi järel koolide lähialadel.

Kooli lähiala defineerimisel on eeldatud bussi- või autosõiduvõimalust. Mudel ei võta arvesse logistika korraldamise võimalikke kitsaskohti. Probleem koolitee pikkusega saab tuleneda ebaõnnestunud logistikast näiteks juhul, kui õpilane elab koolist mööda maanteed 6 km kaugusel, siis jääb ta küll kooli lähialale, kuid juhul, kui tema transport on organiseerimata, kulub tal kooli jõudmiseks üle tunni. **Kooli lähiala näitab antud mudelis niisiis, et õpilast on teoreetiliselt võimalik 20 minutiga kooli transportida**, kuid pole teada, kui aeganõudev ta koolitee tegelikult on.

4. Mis on koolivõrk ja mille alusel seda kujundatakse?

Siinses alapeatükis vaadeldakse koolivõrgu kontseptsioone ning nende olevat ja võimalikku mõju Võru valla haridusruumile. Koolivõrgu kontseptsiooni elemendid on esindatud ka Hariduse kvaliteeti ning tõhusust kirjeldavates punktides.

Kokkuvõte

Vastusteks küsimustele:

- **Kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumi-
õppe valikuterohkus nendes kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus
juba koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud?**
- **Mil määral on muutunud üldhariduskoolide võrk programmi tegevuste tulemusel efektiiv-
semaks, arvestades erinevaid kriteeriume?**

saadi „Koolivõrgu programmi“ tulemuslikkuse analüüsil ja hindamisel:

- Võrreldes muu Eestiga, pole riigigümnaasiumide loomine maakondades oluliselt parandanud ei koolihariduse kättesaadavust ega kvaliteeti.

Hindamisel kasutatud kriteeriumide järgi on nii põhikooli- kui ka gümnaasiumitasemel kättesaadavus ja kvaliteet pigem langenud. Samas, see langus ei ole oluliselt suurem kui mujal Eestis. Riigigümnaasiumide loomine pole oluliselt suurendanud ega vähendanud maakonnakeskuse ja ääremaa vahelisi erinevusi ei põhikooli- ega gümnaasiumitasandil

- **Mitmel meetodil läbi tehtud kvantitatiivne analüüs näitas, et koolide üldised tulemusnäitajad ei ole vaadeldaval perioodil paranenud.**
- **Põhikoolidele on koolivõrgu korrastamisel olnud senini nõrk negatiivne lühiajaline mõju.**
- **Gümnaasiumide tulemusnäitajate põhisel analüüsil ei teki selgelt kolmest tugev-keskmise-nõrk jaotust, vaid igas rühmas on ka sisene jagunemine.**
- **Edasises analüüsis ei ole otstarbekas tugineda maakonnapõhisele analüüsile, mille jaoks on koolid ka ühe maakonna sees liialt heterogeensed.**

Tuleb selgesti sõnastada, mis on koolivõrgu eesmärk? Kas see on ligipääs kvaliteetsele haridusele – ja kui peame kindlustama ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigi jaoks, siis kas me suudame seda tegelikult kõigile tagada? Kuidas sobitub sellega paindlikkus nii tegevuskoha mõistes kui õpisisu/õppekava paindlikkus?

Koolivõrgu optimeerimise varasemate perioodide analüüsil saab välja tuua edu- ja ebaedutegureid, millega tulevikus saab arvestada.

Võru maakonna prognoositud ning mittetäitunud koolide ja kooliastmete arv aastaks 2020 oli:

- **hõreasustusega (< 8 in/km²) KOVide puhul koolivõrk kokku - 2 A6 (st 6-kl koole) kooli, 2 PK (st põhikoole) kooli;**
- **keskmise asustustihedusega (8–500 in/km²) KOVide puhul koolivõrk - 1 A6 kool ja 6 PK kooli;**
- **tiheasustusega (> 500 in/km²) KOV koolivõrk - 3 PK kooli ja 2 G3 (st puhas gümnaasium) kooli (või 2 A6 kooli ja 3 PrG (st progümnaasium) kooli, mis Võru linnas käiku läinud lahenduse valguses enam ei realiseeru).**

Järeldused

Tulemused kinnitavad hariduse kvaliteedi, kulutõhususe ja kättesaadavuse analüüsi punktides tehtud järeldusi.

Surve koolivõrgu optimeerimiseks HTMi poolt jätkub ka tulevikus.

Edasisel koolivõrgu kujundamisel vastavalt haridusruumi arengueesmärkidele on mõttekas kasutada eelmiste perioodide kogemusi.

Vaatluskäik

Koolivõrgu ja selle optimeerimise kontseptsioonist saab hetkel parima ülevaate Koolivõrgu programmist ning Praxise „Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise“ aruandest ja raportist „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“.

ÜKP rakenduskava 1. prioriteetse suuna „1. Ühiskonna ERF vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ meede 1.4. Koolivõrgu korrastamine. Meetme teostamiseks on loodud Koolivõrgu programm²⁴.

ELi vahendite kasutamise eesmärk: demograafiliste muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv üldhariduskoolide võrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.

Meetme eesmärk: kvaliteetse ja valikuterohke gümnaasiumihariduse võimaluste loomine igas maakonnas ning kvaliteetse kodulähedase põhihariduse tagamine.

Väljundindikaatorid:

- kaasajastatud pind (m²);
- HEV-õpilaste integreerimiseks toetust saavate koolide arv.

Tulemusindikaatorid:

- keskhariduse tasemel õppurite jagunemine üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel;
- gümnaasiumiastmega koolide arv;
- ruutmeetreid õpilase kohta haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel;
- raskete hariduslike erivajadustega HEV2-õpilaste osakaal kaasatuna tavakooli (tavaõppesse).

Praxise hinnang:

Tegemist on ERFist finantseeritud meetmega, mis tähendab, et rahastatakse infrastruktuuride investeringuid. Eestis on üheks sihiks võetud riigigümnaasiumide loomine kõigisse Eesti maakondadesse ning põhihariduse ja üldkeskhariduse lahutamine. Ühest küljest jääb väiksema jätkusuutlikkusega keskkooliastmete sulgemisega KOVidele rohkem ressursse kvaliteetse põhikoolihariduse tagamiseks. Teisest küljest „tekib põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise olukord, kus põhikooli lõpus on edasiste õppevalikutena võrdväärsemalt arvestatavad nii gümnaasium kui ka kutseõppeasutus.“, mis on selgituseks ka sellele, miks meetme üheks indikaatoriks on õppurite jagunemine üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel.

Meetme teine siht on kvaliteetse kodulähedase hariduse tagamine ka (raskete) hariduslike erivajadustega õpilastele. Seda nii, et finantseeritakse HEV-õpilaste integreerimiseks vajalike investeringute tegemist. Indikaatorid on sobilikud eesmärgi selle aspekti täitmise hindamiseks.

Soovitused indikaatorite jaoks:

Kui siht on suurendada põhiharidusejärgset suundumist kutseharidusse, siis võiks indikaatori „Gümnaasiumiastmega koolide arv“ asemel paremini sobida „Üldkeskhariduse õppekohtade arvu suhe kõigisse keskhariduse õppekohtadesse“. Indikaatori väärtus peaks vähenema.

„Elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamise“ vahearuandes otsiti Haridus- ja teadusministeeriumi soovil vastuseid järgnevatele uurimisküsimustele:

- **Kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumi-õppe valikuterohkus nendes kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus juba koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud?**
- **Mil määral on muutunud üldhariduskoolide võrk programmi tegevuste tulemusel efektiivsemaks, arvestades erinevaid kriteeriume?**

²⁴ https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020_23.pdf

Kuna mõlemale uurimisküsimusele vastamise aluseks oleva analüüsi näitajad kattusid ja analüüs tugines samadele meetodikatele, siis esitati kahe hindamisküsimuse tulemused koos.

Vastavalt HTMi poolsele uurimisküsimuse täpsustusele keskenduti sellele, **kuivõrd on riigigümnaasiumi loomine tugevdanud kodulähedasi põhikoole**. Analüüsis vaadeldi muutusi võrdlevalt nii ruumilis-ajaliste kui kvaliteedi- ja efektiivsusnäitajate lõikes.

Vastuse saamiseks loodi andmebaas, kuhu koondati kaheksa näitaja põhisest kooli koondindikaatorist, mis koondab nii sisendipõhiseid tulemusindikaatoreid (õpilaste ja õpetajate suhtarv ja kvalifikatsiooni kvaliteedinõudeid täitvate õpetajate osakaal) kui ka väljundipõhiseid tulemusindikaatoreid (katkestajate osakaal III kooliastmes ja põhikooli eksamitulemused).

4.1. Kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumiõppe valikuterohkus nendes kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus juba koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud?

Kvantitatiivne analüüs

Uurimise alla võeti kolm maakonda, kus riigigümnaasium loodi kõige varem. Valiku põhjenduseks toodi välja asjaolu, et mitmete muutuste mõjud avalduvad alles pikema aja jooksul.

Kvantitatiivses analüüsis vaadeldi HTMi soovil seda, mil määral on gümnaasiumi eraldamine põhikoolist tugevdanud kodulähedasi põhikoole järgmistes lõigetes:

- 1) kõiki põhikoole, kus gümnaasiumiosa on eraldatud;
- 2) lähiala põhikoole;
- 3) mõju nende maakondade kaupa, kuhu riigigümnaasium on loodud, et hinnata, kuidas on sekumine mõjutanud kooli näitajaid (loodud koondindeksi alusel).

Kvantitatiivse analüüsi tulemused kolme maakonna lõikes ei ole paraku otse ülekantavad teistele kohalikele omavalitsustele ega maakondadele.

Küll aga võivad intellektuaalset huvi pakkuda tulemused, et:

- kolme vaadeldud maakonna kohalikes omavalitsustes ei ole põhihariduse kättesaadavus 2017/18. õppeaastal võrrelduna 2012/2013. õppeaastaga oluliselt halvenenud vaatamata mitme põhikooli sulgemisele vahepealsel perioodil. Küll aga on suurenenud gümnaasiumikaugele jäänud noorte arv gümnaasiumide sulgemisest tulenevalt.
- Koolivõrgumuudatused ja mitme kooli sulgemine ei ole oluliselt kaasa aidanud kvalifitseeritud õpetajate osakaalu suurenemisele antud maakondade koolides. Õpingute katkestamise määr on püsinud põhikoolide osas pigem allpool 1% ja langenud mõneski koolis, kus see määr oli varasemalt kõrgem. Gümnaasiumiosas on õpingud katkestanute osakaal aga pigem tõusnud.
- Eksamitulemuste muutused on olnud mitmesuunalised. On põhikoole, kus põhikooli lõpueksamite näitajad püsisid (nii neil, kelle keskmine oli üle „4“ kui ka neil, kelle näitaja oli alla „4“), kuid lisandus ka koole, kus keskmine eksamitulemus langes. Gümnaasiumi riigieksamite tulemuste näitajad on liikunud samuti erisuunaliselt, on nii tõusjaid kui ka koole, mille näitajad on püsinud 2012. aasta tulemuste keskmisest madalamal.

Üle-Eestilise andmestikuga võrdlemisel leiti kokkuvõtvalt, et:

- **„Võrreldes muu Eestiga, pole riigigümnaasiumide loomine maakondades oluliselt parandanud ei koolihariduse kättesaadavust ega kvaliteeti.**

Hindamisel kasutatud kriteeriumide järgi on nii põhikooli- kui ka gümnaasiumitasemel kättesaadavus ja kvaliteet pigem langenud. Samas, see langus ei ole oluliselt suurem kui mujal Eestis. Riigigümnaasiumide loomine pole oluliselt suurendanud ega vähendanud maakonnakeskuse ja ääremaa vahelisi erinevusi ei põhikooli- ega gümnaasiumitasandil“.

Kvalitatiivne analüüs

Kvalitatiivses juhtumianalüüsis koguti infot eri osapoolte hinnangute kohta sellele, mida riigigümnaasiumi avamine endaga kaasa on toonud, võttes fookusesse esimese riigigümnaasiumi asukohaga Viljandimaa. Juhtumianalüüsis kirjeldati ja analüüsiti Viljandi maakonna näitel, kuidas on muutunud üldhariduse kättesaadavus, kvaliteet, õpikeskkond ja gümnaasiumiõppe valikuterohkus kohalikes omavalitsustes, kus koolivõrgu programmi käigus on koolivõrk korrastatud ja/või riigigümnaasium loodud. Juhtumianalüüsis uuriti tervet maakonda, et hinnata riigigümnaasiumi loomise mõju maakonna hariduselule.

Intervjuumaterjali analüüsimisel kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi ning see toimus kolmes etapis: esmane teemade kaardistamine, meeskonnaarutelu ja seejärel materjali süstematiseerimine. Juhtumianalüüsi kirjeldus on struktureeritud, lähtudes materjalis ilmnenu olulisematest teemadest ning lähteülesandes sõnastatud eesmärkidest.

Juhtumianalüüsi tulemused ei ole üheselt ülekantavad kõikide maakondade koolivõrgu korrastamise protsessile, kuid kvalitatiivsete meetoditega läbiviidud uuring avab teemat sügavuti ning toob esile mustrid, hinnangud ja probleemkohad, mis kas juba on või kerkivad suure tõenäosusega üles ka teistes piirkondades, kus koolivõrku korrastatakse. Seega võimaldavad juhtumianalüüsis esilekerkinud teemad ja arvamused paremini mõista, milliseid muutusi koolivõrgu korrastamine haridusvaldkonnale kaasa toob, ning kuidas seotud osapoolte perspektiivi arvesse võttes edasisi protsesse juhtida.

Kokkuvõttena toodi analüüsis välja järgmised asjaolud:

- Koolivõrgureformi eesmärk on korrastada üldhariduskoolide võrku, et väheneva rahvastiku tingimustes tagada kvaliteetse hariduse kättesaadavus kogu Eestis. Vallad on selle protsessiga jõudnud erinevatesse etappidesse. Samas tõdetakse, et maakonnakeskuse ja hajaasustusega piirkondades ei saa seda teha samadest mõõdupuudest lähtudes. Hariduse mitmekesisuse säilitamiseks ja erinevate õpilaste vajadustega arvestamiseks on oluline säilitada ka väiksemaid koole.
- Koolijuhtide vaates on koolireform põhjustanud motivatsioonilangust nende õpetajate seas, kes on pidanud loobuma gümnaasiumis õpetamisest. Teiseks toovad eri osapooled esile vajakajäämisi kaasava hariduse strateegia elluviimisel.
- Omavalitsuste üks suuremaid murekohti on kooliõpilaste transpordi korraldamine. See on kulukas ning keeruline. Järjest tsentraliseerituma koolivõrgu puhul ootavad vallajuhid riigilt selles enam toetust. Teisalt tuuakse välja, et hariduse koondumine keskustesse mõjutab maaelu jätkusuutlikkust, kuna aina varasemas eas kodunt eemale kolimine vähendab sidet kodukohaga.

- Koolivõrgureformi tulemusena maakonnas avatud riigigümnaasium on suurendanud gümnaasiumi valikuterohkust. Riigigümnaasiumi pakutavate võimaluste ja valikutega on rahul nii õpilased kui õpetajad ning koolihariduse kvaliteeti hinnatakse tugevaks. Samas tunnevad koolijuhid ja omavalitsuste esindajad, et väiksemate maakoolide kvaliteet seatakse võrreldes riigigümnaasiumiga kahtluse alla. Riigigümnaasiumi avamine on vähendanud maakondadevahelist liikumist ning suurem osa inimesi, kes jätkavad pärast põhikooli gümnaasiumis, teevad seda oma maakonnas.

4.2. Mil määral on muutunud üldhariduskoolide võrk programmi tegevuste tulemusel efektiivsemaks, arvestades erinevaid kriteeriume?

Reformi mõju analüüs

Analüüsis vaadeldi HTMi soovil seda, mil määral on gümnaasiumi eraldamine põhikoolist tugevdanud kodulähedasi põhikooli. Hindamisküsimuse kvantitatiivanalüüs toimus paralleelselt hindamisküsimusega 3.2, mis keskendub üldhariduskoolide efektiivsusnäitajate võimalikele muutustele erinevate stsenaariumide korral.

Analüüsiks kasutati koolide hindamise 8 näitajaga efektiivsusindeksit, mida siinses raportis on kirjeldatud hariduse kvaliteedi ja selle mõõdetavuse alapeatükis.

Ülekordavalt - näitajatest kaks on seotud õpitulemustega ehk väljundiga, neli õpetajatega ehk sisendiga ja kaks õpingute katkestamise ja jätkamisega ehk protsessiga. Seega on efektiivsusindeks, mis hinnatakse iga kooli jaoks eraldi, koondindeks, mida võib interpreteerida kui kooli efektiivsusnäitajat. Võrdlusandmete vähesuse tõttu jäid indeksist paraku välja mitu sisendefektiivsuse näitajat (näiteks õpilaste pere sotsiaalmajanduslik staatus) ja mitu koolikeskkonna näitajat (näiteks õpikeskkonnaga seotud näitajad). Lisaks võib üks sisendindikaator – matemaatika põhieksam kooli keskmine tulemus – olla nihutatud, kuna eksami korraldus on muutunud. Kui 2017/18. õppeaastal oli matemaatika põhieksam lõpueksamina kohustuslik, siis võrdluse aluseks olnud perioodil see nii ei olnud.

Tabel 20. Praegune Gümnaasiumivõrk võrreldes prognoositud võrguga

Maakond	eesti keel 2012	eesti keel 2017	mate-maatika 2012	mate-maatika 2017	õpilaste-õpetajate suhtarv 2012	õpilaste-õpetajate suhtarv 2017	kval õpetajate osakaal 2012	kval õpetajate osakaal 2017	õpilasi-tugispets kohta 2012	õpilasi-tugispets kohta 2017	noorte õpetajate osakaal 2012	noorte õpetajate osakaal 2017	ei jätka õppimist 2012	ei jätka õppimist 2017
Harju	3,69	3,69	3,61	3,67	9,22	10,01	88%	89%	144,6	175,7	12,7%	12,6%	4%	4%
Hiiu	3,96	3,68	3,81	3,77	7,77	6,26	96%	90%	138,7	85,0	2,0%	4,0%	1%	1%
Ida-Viru	3,60	3,45	3,75	3,52	8,80	8,95	91%	89%	167,7	176,1	5,5%	6,7%	4%	3%
Jõgeva	3,80	3,60	3,69	3,49	5,73	4,72	87%	81%	77,0	58,5	7,3%	6,6%	9%	0%
Järva	3,76	3,65	3,65	3,75	6,71	7,10	83%	87%	92,6	97,3	8,6%	4,3%	0%	4%
Lääne-Viru	3,87	3,81	3,90	3,80	5,75	5,82	83%	87%	79,5	76,5	7,4%	5,1%	3%	1%
Lääne	4,08	3,98	3,84	3,76	5,75	6,27	83%	81%	166,5	102,0	17,2%	8,5%	3%	4%
Põlva	3,79	3,51	3,72	3,60	5,29	5,40	93%	82%	88,1	59,7	9,0%	8,5%	3%	4%
Pärnu	3,73	3,64	3,68	3,53	8,51	8,47	93%	88%	200,3	202,4	3,4%	7,5%	5%	3%
Rapla	3,92	3,54	3,71	3,68	5,45	5,41	91%	81%	77,5	101,1	10,6%	8,6%	5%	3%

Saare	3,69	3,97	3,58	3,78	6,17	6,51	96%	96%	88,4	78,5	3,5%	1,5%	0%	2%
Tartu	3,89	3,73	3,87	3,75	9,25	9,65	91%	89%	177,4	129,0	12,3%	14,4%	2%	6%
Valga	3,77	3,71	3,45	3,52	7,64	8,08	89%	92%	123,5	128,6	3,4%	4,2%	0%	4%
Viljandi	3,82	3,62	3,70	3,72	8,63	8,78	93%	94%	128,2	131,1	6,6%	9,2%	6%	0%
Võru	3,86	3,64	3,75	3,66	7,69	7,15	86%	86%	113,6	94,5	7,7%	4,7%	1%	6%

Allikas: Elukestva õppe strateegia vahehindamine (Haaristo jt 2019)

Mõjude- ja klasteranalüüsi kokkuvõte

- **Mitmel meetodil läbi tehtud kvantitatiivne analüüs näitas, et koolide üldised tulemusnäitajad ei ole vaadeldaval perioodil paranenud.**

Kvantitatiivne analüüs viitab, et vaadeldaval perioodil on koolide keskmine kvaliteet mõõdetuna kaheksast komponendist koosneva koondindikaatori põhjal langenud. Peamiselt tuleneb see kooli keskmiste hinnete ja kvalifitseeritud õpetajate osakaalu muutusest. Samal ajal koondindeks statistiliselt oluliselt langenud ei ole.

- **Põhikoolidele on koolivõrgu korrastamisel olnud senini nõrk negatiivne lühiajaline mõju.**

Enamiku koolide puhul võib täheldada efektiivsusindikaatori langust, seda ka reformitud koolide puhul. Samas ei ole reformitud koolide puhul negatiivne mõju statistiliselt oluliselt erinev teistest koolidest.

Seda saab seletada kahel moel. Esiteks, reformi keskmine negatiivne mõju nende maakonna koolidele, kus riigigümnaasium on juba loodud, tuleneb varem reformitud maakondade koolide tugevamast algtasemest võrreldes hiljem reformitud maakondadega. Teiseks, reform vajab toimimiseks aega, mille tõttu ei paku hiljem reformitud maakondade analüüsi kaasamine üheseid ning lõplikke tulemusi.

- **Gümnaasiumide tulemusnäitajate põhisel analüüsil ei teki selgelt kolmest tugev-keskmine-nõrk jaotust, vaid igas rühmas on ka sisene jagunemine.**

Klasteranalüüs näitab, et koolide tulemusnäitajate põhised grupid (kolm klastrit) ei teki ootuspärasel skaalal – tugevad, keskmised ja nõrgad koolid.

Pigem eralduvad lisaks tugevate koolide rühmale, mida eelkõige iseloomustab väga tugev õpilassisend, nn kallakoolid ehk koolid, kus riigieksamitulemused eesti keeles ja matemaatikas on keskmiselt nõrgemad, ent edasiõppijate määr on kõrge. Oluline on ka märkida, et rahuloluküsitlustulemuste põhised klastrid ei ühti tulemusnäitajate põhiste klastritega ning õpilaste ja õpetajate rahulolu nüüdisaegse õpikäsitluse rakendamise koolis ei pruugi olla tugevalt korreleerunud. Riigigümnaasiumite omavahelises võrdluses eralduvad nn ääremaa ja suuremate maakonnakeskuste koolid.

- **Edasises analüüsis ei ole otstarbekas tugineda maakonnapõhisele analüüsile, mille jaoks on koolid ka ühe maakonna sees liialt heterogeensed.**

Koolitasemeanalüüsi puhul analüüsiti reformi keskmisi efekte osalusgrupi ja võrdlusgrupi lõikes. Leitud statistiliselt nõrgad või mitteolulised mõjud osalusgrupile viitavad, et reformi mõju hindamine

maakonna keskmistena ei ole koolide suure maakonnasisese variatiivsuse tõttu mõttekas. Näiteks mõjutab tulemusi linnalisus, millel on põhikoolide kõrge kvaliteediindikaatori ennustamisel läbivalt määrav tähtsus nii kvalifitseeritud kui ka noorte õpetajate suurema valiku tõttu. Osalusgrupi koolide suurt heterogeensust võimaldab potentsiaalselt seletada kogukonna valmisolek reforme aktsepteerida ning koolide personalipoliitika, mida kvantitatiivse analüüsiga valideerida ei saa.

4.3. Koolivõrgu programmi rakendamise mõjuanalüüsi järeldusi

- Edasiste suuremate koolivõrguotsuste tegemise eel on oluline osapooltega läbi arutada ja langetada põhimõttelised otsused, mis puudutavad just hariduse sisu, mille saavutamist saavad koolivõrguotsused toetada.

Selle vajalikkust tõstsid eri osapooled selgesti esile ka strateegia vahehindamise valideerimisseminaril. Koolivõrgu programmi kui koolivõrgu optimeerimist ja efektiivsuse suurendamist toetava programmi eesmärgid peavad tulenema hariduse sisu eesmärgisest, millele koolivõrk loob eeldused ja mille saavutamist toetab. Nii hindamise käigus intervjueritud osapooled, kui ka valideerimisseminaril osalenud toetasid koolivõrgu programmiga jätkamise vajalikkust, kuid pikemas perspektiivis on vaja vastata põhimõttelisi valikuid sisaldavatele küsimustele, et nii kaalukad ja ressursimahukad otsused, nagu seda on koolivõrku puudutavad valikud, lähtuksid ühtsetest põhimõtetest ja perspektiivist.
- Vaja on selgesti defineerida, mis on tänapäeval üldse keskharidus? Kui varem tähendas keskharidus n-õ klassikaliste ainete mõistes eksamite sooritamist ja lõputunnistuse saamist, siis tänapäeval on gümnaasiumi õppekavu ja valikaineid seinast seinast. Kas tuleb kohustuslik keskharidus kõigile, kas kutsekeskharidus kui selline jääb või kaob? Uus olukord tekib siis, kui lähendatakse üldhariduskool ja kutsekool.
- Tuleb selgesti sõnastada, mis on koolivõrgu eesmärk? Kas see on ligipääs kvaliteetsele haridusele – ja kui peame kindlustama ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigi jaoks, siis kas me suudame seda tegelikult kõigile tagada? Kuidas sobitub sellega paindlikkus nii tegevuskoha mõistes kui õpisisu/õppekava paindlikkus?
- Mis on gümnaasiumivõrgu eesmärk? Kui riigigümnaasiumide loomise alguses oli siht kehtestada ühtne gümnaasiumisse sisseastumise lävend või lähtuda lävendipõhisest lähenemisest, siis realiseerunud see ei ole. Maakonnakeskustesse rajatud riigigümnaasiumid peavad pigem vastu võtma võimalikult palju põhikoolilõpetajaid, kuid gümnaasiumiastmesse vastuvõtu suurendamisega võib kaasneda ka väljalangevuse suurenemine.
- Kuidas on koolivõrgu korrastamine ja riigigümnaasiumide loomine mõjutanud põhikoolilõpetajate valikuid? Andmete puudumise tõttu ei olnud võimalik seda siinses uuringus hinnata ja on kindlasti oluline edaspidistes uuringutes vaatluse alla võtta.

4.4. „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“

Võru valla koolivõrgu analüüsi ning haridusruumi kujundamise seisukohast pakuvad õppimisväärtset huvi koolivõrgu korrastamise esimese perioodil saadud kogemused.

Ülevaade KOVide koolivõrgustrateegiatest

- KOVide esindajate ning maavalitsuse spetsialistidega kohtumistel koolivõrgu muudatustest vesteldes ilmnes, et enamjaolt iseloomustab omavalitsuste koolivõrgualast tegevust **vabaarengustrateegia**. Väljaspool suuremaid keskusi asuvad omavalitsused on koolivõrguotsustes tugevalt sõltuvuses demograafilisest olukorrast ning majanduslikest võimalusest. Olukorras, kus õpilaste arv väheneb tasemeni, kus omavalitsus ei pea enam majanduslikult võimalikuks või mõistlikuks kooli või kooliastme pidamist, tuleb muudatusotsused vastu võtta ning leida omavalitsuses elavatele õpilastele hariduse omandamiseks muid lahendusi. Vabaarengustrateegiale on iseloomulik juhtumipõhine otsustamine, kus tavaliselt nii pikaajalisem strateegiline planeerimine kui ka ideeline eesmärk mingi konkreetse stsenaariumi eelistamise osas puudub – koolivõrguotsuseid langetatakse hetkel, kui kooli pidamine hakkab omavalitsusele üle jõu käima ning otsust ei ole enam võimalik edasi lükata.
- Koolivõrgu strateegilisema planeerimisega on tegeletud suuremates omavalitsustes, kus õpilaste suurem arv võimaldab ka sisuliselt erinevaid koolivõrguvariante kaaluda ning kavandada. Nii on enamikus maakonnakeskustes (Tartu, Viljandi, Pärnu, Võru, Valga, Põlva, Jõhvi, Jõgeva, Hiiu, Rapla) praeguseks koolivõrguotsused sisuliselt langetatud ning muudatused toimunud või toimumas. Vestlused osutasid sellele, et riigigümnaasiumi näol võib sageli tegemist olla teatava kompromisslahendusega omavalitsuse jaoks – kuna olemasoleva koolivõrgu raames on olnud keeruline kokku leppida puhta gümnaasiumi asukohta (millisest koolist võiks saada puhas gümnaasium ning millistest põhikoolid), on riigigümnaasiumi rajamine uue koolina olemasolevate koolide jaoks lihtsamini vastuvõetav lahendus. Lisaks võib omavalitsusi motiveerida riigigümnaasiumi lahendust aktsepteerima uus või renoveeritud koolihoone. Viimane on mitmel juhul osutunud aga ka kaalukaks põhjuseks, miks riigigümnaasiumi rajamisest on esialgu loobutud. Nii näiteks puuduvad Kuressaarel, Raplal ning Rakverel tugevad argumendid riigigümnaasiumi kasuks otsustamisel, sest nende omavalitsuste praegused koolid on värskelt renoveeritud.
- Mitmetes omavalitsustes võib siiski leida ka **status quo-strateegia** elemente. Sellesse rühma võivad kuuluda nii suuremad (nt Narva) kui ka väiksemad gümnaasiumidega omavalitsused (nt Tsirguliina, Puka, Alatskivi, Kullamaa, Lihula, Antsla, Vastseliina), kelle tegevust on seni iseloomustanud praeguse koolivõrgu säilitamine võimalikult pikaajaliselt. Suuremates linnades on tänu suurele õpilaste arvule ning omavalitsuse suuremale tulubaasile olnud võimalik koolivõrgu ümberkujundamise otsuseid edasi lükata. Maagümnaasiumide puhul võimaldas üldhariduse rahastamismudel gümnaasiumiosa ülalpidamist toetada põhihariduse toetuse arvelt.

Üldiselt joonistub koolivõrgu muudatustest välja järgmine muster:

- Omavalitsused on enamasti põhimõttena aktsepteerinud põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise ideed (puhtad gümnaasiumid) ning enamikus piirkondades on riigigümnaasiumi loomine kokku lepitud või ettevalmistused selleks käivad.
- Paljudes maakonnakeskustes on koolivõrgu korrastamine toimunud või toimumas.
- Keskmise asustihedusega omavalitsustes on enamjaolt otsustatud keskenduda tugeva põhikooli loomisele, kuid praegune koolivõrgu seis erineb märkimisväärselt prognoosist nii koolide arvu kui ka koolivõrgustruktuuri mõttes – põhikoolide kõrval on arvestatav hulk nii G12- kui ka A6-tüüpi koole.
- **Mitmete maakondade puhul on kõige lahtisem maagümnaasiumide (G12) edasine käekäik, sest omavalitsustel on soov kohaliku gümnaasiumiharidust säilitada.** Põhjendusteks on nt kehv transpordiühendus keskusega, tugev gümnaasiumiharidus, traditsioonid, kodulähedase keskkoriduse pakkumine, põhiharidusjärgse kutsehariduse väheatraktiivsed erialavaliku võimalused jne.
Samas on probleemiks, et õpilaste vähesuse tõttu ei ole gümnaasiumi jätkusuutlikkus tagatud. Intervjuude põhjal võib arvata, et reaalne on, et omavalitsused säilitavad G3-koolide kõrval veel mitmeteks aastateks arvestatava hulga G12-koole (ligikaudu ehk pooled), mistõttu oleks ka riigi tasandil oluline läbi mõelda, mis on G12-tüüpi maagümnaasiumide roll (mis on nende peamine lisandväärtus ning keda ning millistel alustel teenindab) uues, nn riigigümnaasiumide mudelis.
- **Hõredama asustusega omavalitsustes on soov pakkuda võimaluste piires kodulähedast haridust eelkõige nooremate kooliastme osas (1.–3. või 1.–6. klass, üha rohkem koos lasteaiaiga), mistõttu on esimese-teise kooliastme haridust andvate koolide/õppekohtade perspektiiv üheksaklassiliste põhikoolide asemel küllaltki tõenäoline.**
- Valdavalt ollakse seda meelt, et koostöö väikevaldadest naabrite vahel kooli püsijäämise nimel ei ole elujõuline strateegia. **Tõenäoline on, et kooli kaotanud valla lapsed jätkavad naabervalla asemel õppimist kas maakonna või riigi keskses. Seda tendentsi toetab harilikult ka nii olemasolev transpordivõrk – ühendus keskustega on parem kui naabritega – kui ka lapsevanemate töölkäimise trajektorid.** Paradoksaalsel moel ollakse valmis lapsi pigem linna sõidutama kui naabri kooli püsijäämisesse panustama. Mõnel pool takistavad koostööd ka ajaloolised vastuolud naaberomavalitsuste vahel.

Prognooside mitterealiseerumise põhjused

Uuring tõi välja, millistest teguritest lähtuvalt omavalitsused koolivõrgu otsuseid kujundavad ehk teisisõnu, millistest argumentidest lähtutakse koolipidamise juhtimisel. See käsitlus peaks osutama põhjustele, miks 2005. a Praxise ja hilisemas HTMi prognoosides ettenähtud stsenaariumid ei ole

realiseerunud ning millised on uute prognooside realiseerumise väljavaated.

Enamikel juhtudel on otsuste juures oluliseks mitmete tegurite kombinatsioonid ning erinevate üksiktegurite osatähtsust on keeruline välja tuua. Nii mõnigi tegur võib mingites situatsioonides olla pigem pärssiva, teises reformi läbiviimist soodustava efektiga. Enne sisuliste tegurite juurde asumist on oluline ära märkida, et suhteliselt suur roll prognooside mitterealiseerumisel oli osalejate hinnangul selles, et prognoosid on pigem abstraktsed ning need ei osuta otseselt ümberkorraldust vajavatele koolidele või kooliastmetele konkreetses piirkonnas. See aga tähendab, et omavalitsustel kui koolipidajatel oli lihtne neid prognoose soovi korral eirata. Sellist ihalust konkreetsemate otsuste ja/või juhiste järele kinnitati ka intervjuude selles osas, mis käsitles HTMi rolli.

Koondülevaate teguritest, mis kas üksi või sageli kombinatsioonis teistega takistavad koolivõrgu korramist omavalitsustes:

- **Majanduslikud tegurid** – milliselt muutuvad koolipidamisega seotud kulud riigigümnaasiumide reformi käivitumise korral. Majanduslikest teguritest osutasid omavalitsusjuhid kõige sagedamini küsimusele, mis on seotud kooli sulgemise alternatiivkuludega (nn seotud kulud) – HTMi heidetakse ette, et kooli ümberkorraldamist käsitletakse vaid väga kitsalt koolipersonaliga seotud kulude kontekstis, arvestamata omavalitsuse koguhariduskuludega.

 - Koolide sulgemine ja ümberkorraldamine toob kaasa uusi kulutusi (õpilaste transport, õpilasmajutus jm), mille kohta nii arvutused kui ka otsused (kes kulusid kannab) puuduvad ning mis on üks põhjuseid, mis omavalitsuste koolivõrgu optimeerimisele on pärsitud.
 - Lisaks peavad omavalitsused arvestama ka kohalike perede rahaliste võimalustega, nt toodi mõnel juhul välja, et peredel ei ole finantsiliselt võimalik alati oma lapsi kaugele kooli saata, seega ei saa seda hariduskulu peredele panna.
 - Teiseks mainiti majanduslike tegurite puhul ka seda, et kool ja sellega seotud hariduskulude toetus on omavalitsuse jaoks oluline sissetulekuallikas ning kool on tihti väikeses kohas oluline tööandja, mistõttu on oluline ka seda otsuste juures kaaluda.
- **Piirkonna transpordivõimalused** – puudub väikevaldade vaheline ühendus. Olgugi et transpordikulu on oluline osa eelmisest punktist ehk alternatiivkuludest, tingis selle mainimise rohkus selle asjaolu eraldi väljatoomise. Nimelt, millised on õpilaste ligipääsu võimalused naabervalla koolidesse? Mitmel arutelul toodi välja transpordiühenduste ebapiisavus maakonna eri piirkondade vahel – KOVide ühendus keskusega on üldjuhul igast vallast hea, kuid problemaatilised on keskusest väljas olevate valdade vahelised ühendused.
- **Poliitilised tegurid** – kooli püsijäämine kui valimislubadus. Arutelud maakondades osutasid väga selgelt ka poliitiliste tegurite suurele osatähtsusele koolivõrku puudutavate otsuste juures. Arvestades kooli emotsionaalselt tähtsust maapiirkondade kohaliku kogukonna jaoks (mis mõnikord võib ka olla loosunglik või ebaratsionaalne selles mõttes, et ideena toetatakse kooli säilimist, aga oma lastele eelistatakse maakonnakeskuse suuremat kooli), on kooli säilimine kohalike poliitikute võimulesaamise või võimul jätkamise keskne küsimus ning kooli säilimise lubadused poliitilistes kampaaniates tugevalt esindatud. Sageli töötatakse ühe kooliastme sulgemisele (enamasti põhikooli kolmas aste) vastu mitte niivõrd sisulistel

põhjustel, kuivõrd seetõttu, et seda tõlgendatakse märgina pikemaajalisest kooli jätkusuutmatusest ja sulgemisest.

- **Sotsiaalsed tegurid** – kooli sotsiaalne tähendus maapiirkondades. Lisaks sellele, et kooli säilimine on emotsionaalselt oluline, omistatakse koolile veel mitmeid olulisi rolle. Näiteks on kodukoha koolil oluline funktsioon perekonna sotsiaalsete probleemide leevendajana – väiksemas kodulähedases koolis, kus õpetajatel on igale õpilasele võimalik rohkem isiklikku tähelepanu osutada, on võimalik tegeleda koduste probleemide lahendamise toetamise ning seeläbi teatud määral kompenseerida koduse toetuse puudumist või sotsiaalhoolekande korralduse vähest võimekust. See argument on loomulik ning seda kasutatakse sõltuvalt konkreetse valla olukorrast igat tüüpi koolide säilimise eest kõnelemisel, kuid arvestades hariduse sotsiaalse rolli olulisust just esimestel kooliastmetel ning maja käigushoidmise vajadust kultuurikeskusena, on see kõige tõsiseltvõetavam siiski 1.–3.klassiga koolide säilimise vajaduse puhul.
 - Mõnel juhul omistatakse koolile kohaliku ühiskonna- ja kultuurielu eestvedaja roll. Kuna mitmes kohas täidab kool ka huvikeskuse või kultuurimaja funktsiooni ning kohalikud õpetajad on aktiivsed kogukonna liikmed, peljatakse kooli kadumisega seoses ka kogukondliku elu hääbumist.
- **Ajaloolised põhjused** – inimkäitumise rajasõltuvuslikkus ei pruugi kattuda tegelike omavalitsuspiiridega. Mõnes piirkonnas tuleb omavalitsuse koolivõrgu otsuseid vaadelda ka ajalooliste tegurite kontekstis. Kuigi ratsionaalsetel kaalutlustel oleks mõnes piirkonnas loogiline kooli või kooliastme sulgemine ning õpilaste suundumine järgmisesse lähimasse asulasse (eeldusel, et transpordiühendus on hea), tuleb arvestada ka sellega, et ajalooliste kogukondade vaheliste eripärad (nt kirikupõhised vs. tööstustekkelised kogukonnad) tõttu ei pruugita seda eelistada. Sellised kogukonnaeelised aga tähendavad hoopis teistsugust kulu omavalitsusele.
- **Halduskorralduslikud tegurid** – enne haldus- ja siis koolivõrgu reform. Koolivõrgu korraldamise puhul tuleb silmas pidada ka omavalitsuse halduskorralduse probleeme, mis ka koolide pidamist puudutavad. Intervjuudes toodi mitmel juhul esile, et kui mõnes piirkonnas on toimunud omavalitsuse liitumine, on sellele enamasti ka järgnenud koolivõrgu korrastamine. Kui koolid koonduvad ühe omaniku alla, on oluliselt lihtsam lahendusi leida ning otsuseid teha, samuti on kergem terviklikult lahendada nt transpordiküsimusi. Samas, nagu ka osalised mainisid, on koolivõrgu küsimus sageli üheks kriitiliseks teguriks, mis omavalitsuste liitumist takistab, sest koolivõrgu küsimuses ei suudeta kokkuleppeid saavutada.
- **Inimestega seotud tegurid** – nii väga tugevad kui ka vähem edukad koolijuhid mõjutavad koolivõrguga seotud arenguprotsesside tõhusust. Intervjuudest koorus välja näiteid, kus koolivõrgu ümberkorraldamise edukus sõltub inimestest. Nii näiteks võib juhtuda, et hea algatus takerdub sellesse, et uue koolijuhi koostöö õpetajaskonna ja hoolekoguga ei suju ning selle all kannatab kooli ümberkorraldamise tõhusus ja kooli kuvand laiemalt (nt Türi Põhikooli juhtum). See tegur on lähedalt seotud ka oskusliku kaasamise ja selgitustööga (vt

all). Samuti on juhtumeid, kus olemasolevate koolide juhid on niivõrd võimekad ning olulised avaliku elu tegelased, et juba nende ametikohtade potentsiaalne kadumine takistab kogukonnas koolivõrgu ümberkorraldamist.

- **Infrastruktuurilised tegurid** – olemasolevad hooned ei ühildu reformiideedega.
 - Maakonnakeskuste gümnaasiumireformide läbiviimisel on probleeme sobiva suurusega hoonete leidmisel, sest olemasolevad täistsüklihooned on tavaliselt puhta gümnaasiumi jaoks liiga suured, põhikooli jaoks liiga väikesed (näiteks Türi Ühisgümnaasiumi loomine ja Türi Põhikooli problemaatika, Pärnu Ühisgümnaasium). Paradoksaalselt võivad ka väga heas korras koolimajad saada reformile takistuseks – ei raatsita riigile üle anda.
- **Muud tegurid** – avalik poliitika ei ole sageli ratsionaalne. Lisaks eelnevale ilmnes intervjuudest, et koolivõrgu küsimus on väga paljuski seotud emotsionaalsete põhjustega (millel pole alati ratsionaalset põhjendust), aga ka muude kohalike eripäradega (nt kool asub koos loodushariduskeskusega, millega on kooli õppetegevus integreeritud) või teiste haridusvõimaluste vähesusega (põhikoolijärgse kutsehariduse võimaluste vähesus piirkonnas ja/või vallas pole teisi koole). Ja olgugi et tugev kohalik kogukond on pigem valla unistus kui arengutakistus, siis on mitmeid näiteid väikestest maakoolidest, kus tänu tugevale kogukonna tegutsemisele on kool püsima jäänud (nt Metsküla Läänemaal Lihula vallas). Säärased sulgemiste ärahoidmised käivad enamasti käsikäs väga konkreetsete kriteeriumide sätestamisega, milliste korral on kooli pidamine KOVi seisukohalt jätkusuutlik, ning selles mõttes on tegu kõigile osapooltele mõistetava kokkuleppega.

Prognooside realiseerumise edutegurid

Analüüsidest erinevates maakondades tehtud muudatusi, võib välja tuua mitmeid tegureid, mis on aidanud või soodustanud keeruliste koolivõrguotsuste langetamist ning elluviimist. Mõned neist on sellised, millest on ka teistel omavalitsustel õppida, teised pigem vähem kontrollitavad taustategurid. Järgnevalt ongi välja toodud intervjuudest esile tulnud olulisemad tegurid:

- **Oskuslik selgitustöö ja kaasamine enne otsustamist.** Omavalitsustes, kus on suudetud keerulisi muudatusi ellu viia, on hästi läbi mõeldud muudatuste juhtimise protsess. Esmalt on kogukonnale põhjalikult selgitatud koolivõrgus valitsevat olukorda ja järgnevatel aastatel koolivõrgule mõju avaldavad tegurid. Selgitustöö kaudu on tekitatud kogukonnas mõistmine muudatuste vajalikkusest ning leevendatud muudatustega seotud hirme. Seega on otsused sündinud kogukonda kaasavalt, mitte neist eraldiseisvalt. Intervjuudes leidis ka palju näiteid olukordadest, kus omavalitsus oli muudatused ilma kogukonda kaasamata ära otsustanud ning alles seejärel asus selgitustööd tegema, mistõttu sageli kaasnes sellise teguviisiga reformile tugev vastutöötamine või isegi otsuste tagasipööramine. Oskusliku selgitustöö näideteks võib pidada Rannu ja Puurmani gümnaasiumiosa sulgemist, Saarde valda Pärnumaal ja Kärdla Ühisgümnaasiumi loomist Hiiumaal.

- **Muudatuste seostamine uute võimalustega.** Kooliastme sulgemine omavalitsuse koolis on kogukonnale emotsionaalset keeruline otsus. Mõnel juhul on sellise otsusega kaasnenud kogukonna suurem usaldamatus madalama kooliastmega kooli jätkusuutlikkuse vastu ning mõjutanud lapsevanemaid eelistama suuremaid lähiümbruse koole.
 - Samas on häid näiteid ka sellest, kuidas keerulisi muudatusi on tasakaalustatud teiste positiivsete sammudega. Näiteks on mitmel pool kooliastme sulgemise tulemusel ühendatud madalama astme põhikool lasteaiaga, luues kohalikele lastele võimaluse käia pikemalt kodulähedases laste- ja õppeasutuses (lihtsam üleminek lasteaiast kooli). Teisalt on mõnes kohas kooliastme sulgemisega kaasnenud kooli huvitegevuse laiendamine, mis lisab koolile atraktiivsust. Analoogselt loodavad mõned maakonnad (näiteks Järvamaa, Põlvamaa, Valgamaa), et tugev riigigümnaasium suudab peatada gümnaasiumiosa õpirännet maakonnast välja ehk riigigümnaasium kui võimalus maakonnas õppivate gümnaasiumiastme laste arvu suurendamiseks ja kohaliku gümnaasiumihariduse kuvandi parandamiseks.
- **Omavalitsuste ühinemise tulemusel tekivad üks koolide peremees.** Mitmel pool tuli intervjuudes selgelt esile, kuidas omavalitsuste ühinemine on andnud selge tõuke koolivõrgu korramisele. Omavalitsuste ühinemise tulemusel on koondunud koolid ühe pidaja alla ning seetõttu on oluliselt lihtsam keerulisi otsuseid langetada. Tekkinud uus tervikvaade omavalitsuste haridusvõrgule loob võimaluse käsitleda olukorda uue vaatenurga alt ning seetõttu langetada ka otstarbekaimaid otsuseid (nt Saarde vald Pärnumaal).
- **Rahvastikuprotsessidega kaasnev paratamatus.** Mõnes piirkonnas (nt Põlvamaa, Hiiumaa) on rahvastikuprotsessid juba nii ilmselgeid muudatusi kaasa toonud (õpilaste arv langenud olulises mahu), et kohalik kogukond on olukorra paratamatusega leppinud ning mõistab muudatuste vajalikkust seetõttu selgelt.
- **Ajalooloolised tegurid.** Mõnes omavalitsuses on kooli ajalooline taust soodustanud raskete otsuste vastuvõtmist. Näiteks tuli mõnel juhul esile, et kui kool oli suurema osa eksisteerimisest töötanud tugeva põhikoolina ning vahepealsel beebibuumi ning majandusliku arengu aegadel muudetud gümnaasiumiks, oli kogukonnale lihtsam selgitada tagasipöördumist põhikooli juurde. Seetõttu kaasnes gümnaasiumiosa sulgemisega vähem emotsionaalset vastuseisu erinevalt mõnest sellisest omavalitsusest, kus gümnaasium on ajalooliselt väga pikalt eksisteerinud.
- **Külalisõpetajad kui kaasaaitav tegur.** Õpetajad, kelle töökohti koolivõrguotsused otseselt ohustavad, on mitmel pool olnud ühed koolivõrgumuudatuste olulisemad vastuseisjad ning kogukonna vastuseisu mobiliseerijad. Samas leidis ka näiteid sellest, kuidas õpetajad on hoopiski üheks toetavaks teguriks osutunud. Nimelt väikestes koolides, kus õpetajatele täiskoormust ei ole võimalik pakkuda ning kus kasutatakse teiste koolide pedagooge õppetöö läbiviimiseks, ei ole olnud õpetajatel suurt motivatsiooni muutustele vastutöötamiseks, mistõttu on ka üldine kogukondlik vastasseis tagasihoidlikumaks osutunud.

Koolivõrgu prognoosimudel Võru maakonna kohta

Prognoos/ootused aastaks 2020 olid Võru maakonna kohta järgmised:

- hõreasustusega (< 8 in/km²) KOVide puhul koolivõrk kokku - 2 A6 (st 6-kl koole) kooli, 2 PK (st põhikoole) kooli;
- keskmise asustustihedusega (8–500 in/km²) KOVide puhul koolivõrk - 1 A6 kool ja 6 PK kooli;
- tiheasustusega (> 500 in/km²) KOV koolivõrk - 3 PK kooli ja 2 G3 (st puhas gümnaasium) kooli (või 2 A6 kooli ja 3 PrG (st progümnaasium) kooli, mis Võru linnas käiku läinud lahenduse valguses enam ei realiseeru).

5. Võrgustikud

Haridusvõrgustike kontseptsiooni kirjeldus põhineb üksikasjalikumat uurimisel, mis on tehtud TÜ HUK spetsialisti Silver Sillaku poolt. Siinkohal on esitatud lihtsustatud kokkuvõtte, mida saab kasutada valla haridusruumi arengu kavandamisel nüüdisaegsele õpikäsitusele ülemineku eesmärgil.

Tänapäeva ühiskonnad on muutumas aina rohkem võrgustikupõhisemaks, mis tähendab, et ühiskondlikult olulised protsessid toimivad üha enam digitaaltehnoloogiatele toetuvate sotsiaalvõrgustike ja neis leviva informatsiooni kaudu. Terminid „võrgustik“ ja „võrguühiskond“ said laiakäibefraasiks pärast Hispaania sotsioloogi Manuel Castelli monograafia „The Rise of the Network Society“ ilmumist 1996. aastal.

Ka haridusvaldkonnas on võrgustike loomise ja nende uurimise populaarsus alates 1990. aastate keskpaigast oluliselt kasvanud. Selle põhjuseks on olnud suuresti arusaam, et traditsioonilised „ülalt-alla“ muutuste elluviimise viisid poliitiliste reformide kaudu ei ole olnud kuigi efektiivsed ega saavutanud soovitud eesmäärke (OECD 2017). Ambitsioonikate reformide rakendamist praktikas on takistanud muu hulgas õpetajate vastumeelsus muutustele või nende ebapiisav võimekus muutuseid sisse viia või nendega kohaneda. Sellest tulenevalt on mõistetud, et õpetajate võimalikult suur kaasamine ja toetamine on muutuste elluviimise tähtsaim osa ning seda on võimalik saavutada just koostöövõrgustike kaudu. Võrgustikud annavad praktikute ideedele hääle ja võimu ning võimaldavad üksteiselt õppimise kaudu muutustega paremini kohaneda.

Uuringute analüüsi käigus ilmnisid eeldused, et koostöövõrgustikel on potentsiaal võimendada peamiselt kolme tüüpi tegevusi õppiva organisatsioonikultuuri kujundamisel:

1. ligipääs parimatele praktikatele, neist õppimine ning nende lokaalse teostusmotivatsiooni ergutamine ühiskondliku mõjutuse kaudu (**õpi- ja teostusvõimendus**);
2. parimate praktikate vastastikune levitamine (**levikuvõimendus**);
3. haridusuuendajate huvikaitsevõimekuse tõstmine, sh ühiste kvaliteedistandardite väljatöötamine ja rakendamine professionaalse positsioneerumise huvides (**rolli- ja huvikaitsevõimendus**).

Samuti selgus varasematest uuringutest, et nende tegevuste võimendamist on omakorda võimalik toetada võrgustumise soodustamise ning võrgustike jätkusuutliku strateegilise haldamise ja arendamise abil.

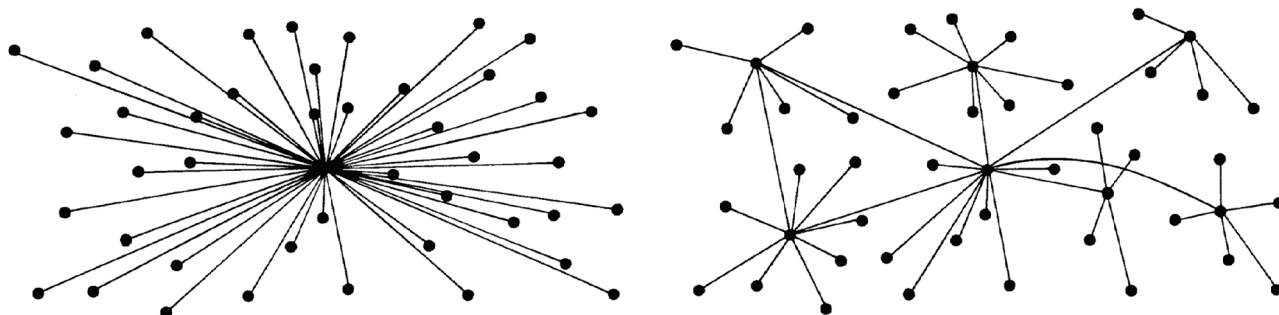
5.1. Võrgustiku määratlused

Laias laastus võib võrgustikuuringuid jagada kaheks.

Esimest tüüpi uuringud on toetunud metoodikale, mis seisneb tegutsejate (indiviidide või organisatsioonide) ja nende vaheliste suhete kaardistamises ning selle alusel sotsiaalse struktuuri mustrite kirjeldamises. Leidub uuringuid, mis on püüdnud kvantitatiivsete meetodite kaudu seletada haridusuuenduste levikut sotsiaalsete suhete struktuuri alusel, näiteks on leitud seoseid õpetajate omavaheliste suhete arvu ja tiheduse ning innovaatilise koolikeskkonna, õpetajate kollektiivse efektiivsuse ja õpilaste õpitulemuste vahel. Lihtsustades võiks öelda, et sotsiaalvõrgustike analüüs on suunatud „võrgustumise“ (*networking*), st iseeneslikult kujunenud suhtevõrgustike uurimisele (vt ka tabelist 2).

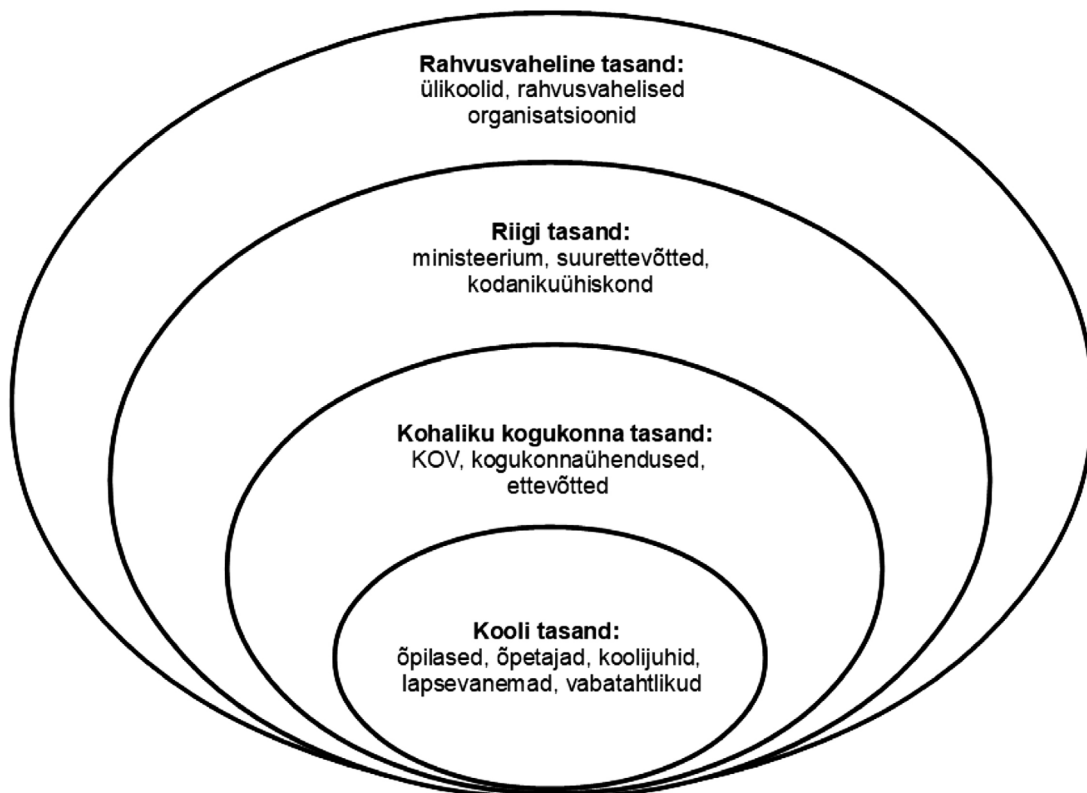
Teist tüüpi uuringud seevastu vaatlevad võrgustikke kui selgepiirilisi kogukondi või organisatsioone, mis on loodud kellegi poolt kindla eesmärgiga viia ellu muutusi. Sageli on need kantud antropoloogilisest traditsioonist ja lähtuvad pigem praktiku või asjaosalise vaatenurgast, kes näevad koostöövõrgustike loomist teadliku alternatiivina traditsioonilistele formaalsetele organisatsioonidele.

Nagu sotsiaalvõrgustike alases kirjanduses üldiselt, eeldab minimaalne „võrgustiku“ definitsioon teatud hulka sotsiaalseid tegutsejaid ehk võrgustiku osapooli ning nendevahelisi suhteid ja sidemeid. Võrgustikud erinevad formaalsetest ja hierarhilistest organisatsioonidest vabatahtliku ja mitteformaalse liikmelisuse ning paindliku ja võrdlemisi detsentraliseeritud struktuuri poolest. Sageli on põhjuseks see, et võrgustikud ületavad olemasolevate organisatsioonide ja riikide piire: väiksemad võrgustikud hõlmavad ainult kooli tasandit, kuid suuremate ulatus võib küündida kohalikust kogukonnast kuni riiklike ja rahvusvaheliste organisatsioonideni (joonis 3). Arusaadavalt on sellises kontekstis keeruline rakendada tsentraliseeritud juhtimise mudelit, kuid samas leidub enamikes võrgustikes siiski keegi, kes vastutab selle süsteemse juhtimise, haldamise ja ühistöö koordineerimise eest. Lisaks praktikuile endale võib koordinaatoriks olla ka ülikool, riigiasutus, era- või kolmanda sektori organisatsioon ja kohalik omavalitsus. Leidub ka suuremal määral tsentraliseeritud võrgustikke, mis toetuvad teatud ekspertiisi või muu ressursi sihipärasele levitamisele ühe keskse organisatsiooni (*hub*) poolt teistele.



Joonis 2. Tsentraliseeritud (vasakul) ja detsentraliseeritud (paremal) võrgustik (Kershner & McQuillan 2016).

Haridusvõrgustike olemuslikuks tunnuseks on võrgustike liikmete ühised eesmärgid või visioon, mis on enamasti seotud õpetajate professionaalse arengu ja efektiivsema õppimisega, parima praktika levitamise ja rakendamisega, koolide organisatsioonilise võimekuse tõstmisega, õpilaste õpitulemuste parandamisega ja/või reformide efektiivsema elluviimisega. Võrgustike eesmärgid võivad seejuures ulatuda konkreetse praktilise probleemi lahendamisest (mille lahendamise korral ei pruugi võrgustiku järele enam vajadust olla) kuni kogu haridussüsteemi põhjaliku muutmiseni, milleks on vajalik pikaajaline visioon ja strateegia. Üks peamisi haridusvõrgustike populaarsuse kasvu põhjuseid on kahtlemata olnud tehnoloogiline areng, mis on vähendanud geograafilisi takistusi ning oluliselt soodustanud võrgustike loomist interneti kaudu. Internetipõhisel suhtlusel on võrgustikes tähtis roll, kuid uuringud näitavad, et koostöövõrgustike elujõulisus sõltub suurel määral regulaarsetest koostumistest.



Joonis 3. Võrgustike ulatus (Bleach 2016).

Kokkuvõtvalt võib haridusvõrgustikku määratleda kui „haridusega seotud inimeste ja/või organisatsioonide vaheliste vabatahtlike suhete kogumit, mis on suunatud hariduse kvaliteedi parandamisele efektiivsema üksteiselt õppimise kaudu“.

Praktikas leidub väga erinevaid võrgustikke, mis kalduvad kas tsentraliseerituse või detsentraliseerituse poole. Allolevas tabelis 2 ongi esitatud rida vastandlike omaduste kategooriaid, mis võivad olla abiks erinevate võrgustike kirjeldamisel, lahterdamisel ja mõistmisel.

Tabel 2. Erinevate võrgustike omaduste kategooriad (Lima 2010 põhjal).

Teke	iseeneslikult, "rohujuurest" võrsunud (<i>networking</i>)
	väljastpoolt algatatud, toetatud
Juhtimine	iseeneslik, juhuslik
	aktiivselt koordineeritud, juhitud
Osapooled	indiviidid
	grupid, kollektiivid, organisatsioonid
Struktuur	detsentraliseeritud, tihedalt seotud
	tsentraliseeritud, hõredalt seotud
Eesmärk	konkreetne, praktiline
	üldine, laiaulatuslik, mitmekesine, süsteemi muutmisele suunatud
Suhete iseloom	virtuaalsed, elektroonilised, internetipõhised
	regulaarsed näost-näku kohtumised
Kestus	lühiajaline, projektipõhine
	pikaajaline, püsiv, jätkusuutlik

Millised on tüüpilisemad võrgustikud, mida võib praktikas kohata? Üldiselt võib eristada kolme tüüpi võrgustikke, mis erinevad peamiselt oma ulatuse ja eesmärkide poolest (tabel 3). Professionaalseks õpikogukonnaks (*professional learning community*) nimetatakse enamasti ühe kooli õpetajatest moodustunud võrgustikku, kes on sageli tulnud kokku eesmärgiga leida lahendusi praktilistele probleemidele. Kui võrgustik laieneb ning sinna kaasatakse inimesi erinevatest koolidest või asutustest, moodustub sellest õpivõrgustik (*networked learning community*), mille liikmed saavad omavahel kogemusi jagada ja üksteiselt õppida.

Koolisiseseid ja koolide vahelisi võrgustikke on nimetatud ka vastavalt „vertikaalseteks“ ja „horisontaalseteks võrgustikeks“. Kui võrgustik ei ühenda mitte ainult erinevaid koole, vaid ka erinevaid võrgustikke omavahel, kujuneb välja „võrgustike võrgustik“ (*network of networks*), millel on potentsiaal hõlmata võimalikult palju erinevaid osapooli ning seekaudu ellu viia juba üksikute koolide piire ületavaid süsteemseid muutusi.

Tabel 3. Levinumad võrgustike tüübid.

Professionaalsed õpikogukonnad (<i>professional learning communities</i>)	ühe kooli või asutuse piires
Õpivõrgustikud (<i>networked learning communities</i>)	erinevate koolide ja/või asutuste vahel
Võrgustike võrgustikud (<i>networks of networks</i>)	erinevate võrgustike vahel; võivad hõlmata väga erinevaid osapooli (nt õpetajad, lapsevanemad, poliitika-kujundajad, teadlased, ettevõjad); eesmärgiks tavaliselt kogu haridussüsteemi muutmine

5.2. Võrgustikupõhised võimendusviisid

5.2.1. Parimast praktikast õppimine ja selle teostus

Koostöövõrgustike peamine kasu haridusuuendusele seostub loomulikult õpetajate professionaalse arengu ning nende õpetamispraktikate täiustamisega, kuna võrgustikud on enamasti loodud õpetajate poolt ja õpetajate jaoks.

Lisaks sellele rõhutavad mõned uuringud võrgustike kaudset mõju nii õpilaste õpitulemuste paranemisele kui ka koolide organisatsioonilise võimekuse tõstmisele.

Mõju koolidele võib ühelt poolt olla seotud varasemast suurema teadlikkuse või ligipääsuga täiendavatele ressurssidele, teiselt poolt aga ka õppiva organisatsioonikultuuri arendamisega koolides, mis tähendab paljude koolide puhul sisuliselt täiesti uue organisatsioonikultuuri juurutamist. Viimase sihi saavutamiseks nähakse võrgustikes iseäranis suurt potentsiaal, kuna need võimaldavad ületada olemasolevaid organisatsioonilisi piire ja kaasata inimesi erinevatest valdkondadest. Juba ainuüksi võrgustikupõhise koostöö algatamine koolis tähendab osaliselt uue, inklusiivse ehk võimalikult palju osapooli kaasava koolikultuuri ülevõtmist.

Osalemine võrgustikes on kohane ja kasulik nii uuendusmeelsetele kui ka konservatiivsematele praktikutele. Muutuste eestvedajatele on võrgustikud kohaks, kus ärgitatakse enda praktika üle reflekteerimist ja iseenda õpetamise kohta küsimuste küsimist, mis võib omakorda viia mingi küsimuse süvitsi uurimiseni ning seeläbi uute meetodite ja praktikate arendamiseni. Üldjuhul on enne uute praktikate väljatöötamist või kasutusele võtmist vajalik loov eksperimenteerimine ja katsetamine, mille jaoks pole tiheda õppekavaga ja tulemustele keskendunud koolides sageli aega ega kohta.

Võrgustikud pakuvad seevastu turvalise keskkonna taoliste riskide võtmiseks ja uute ideede järelpööramiseks ilma hirmuta läbikukkumise ja mittesooitud tagajärgede ees. Ometi pole võrgustikud

mõeldud ainult eestvedajatele, vaid niisamuti nendele, kelles tekitab pidev vajadus muudatuste järel hirmu või abitustunnet. Sageli on selle põhjuseks asjaolu, et õpetajad tunnevad end klassi õpilaste ees üksi ega oma mingit võrdlevat perspektiivi, millega tegelevad kolleegid tema enda koolis, rääkimata teistest koolidest.

Omavaheliste sidemete loomine nii koolides kui ka koolide ja organisatsioonide üleselt aitab vähendada õpetajate isoleeritust ning luua kogukonnatunnet ja usaldust, mis on vajalik uute ja keeruliste olukordadega kohanemiseks. Uuringud on näidanud, et kuigi võrgustikes osalemine toimub tihti töövälise aja arvelt ja nõuab täiendavat vaimset ja füüsilist pingutust, suurendab omavaheliste sidemete loomine sellegipoolest õpetajate energiat ja motivatsiooni ning võimestab (*empower*) praktikuid nende kollektiivse võimekuse tõusu kaudu.

Võrgustike loomine on seega nii muutuste algatamise ja eestvedamise kui ka muutustega kohanemise vahendiks. Mõlemal juhul aitab võrgustikes osalemine leida omale uusi eesmärke: ühelt poolt võivad need nõuda pikaajalist pühendumist, milleks on vaja toetavat ja motivatsiooni tõstvat kogukonda; teiselt poolt võivad need olla seotud aga väga praktiliste probleemidega, mille lahendust on üksi keeruline välja mõelda, kuid mille juures mõne kolleegi kogemus sarnase väljakutsega võib suureks abiks olla.

5.2.2. Parima praktika levik

Peale parimast praktikast õppimise ja selle rakendamise on võrgustikel oluline roll praktikate, info ja ressursside mitmepoolses ja vastastikusel levitamises.

Praktikate levitamiseks on seejuures mitmeid erinevaid viise, alates traditsioonilisematest koolitusmeetoditest kuni rohkem sotsiaalse loomuga õppimiseni. Paljud uuringud rõhutavad võrgustike iseloomulikuma omadusena kirjapanemata, „peidetud“ ja „vaikiva“ (*tacit*) teadmise levitamise soodustamist sotsiaalse ehk üksteiselt õppimise kaudu.

Kui eksplitsiitseid teadmisi levitatakse kirjalike allikatega või väliste ekspertide poolt läbi viidud koolitustega, siis vaikivaid teadmisi kantakse edasi otse kolleegilt kolleegile ühistöö või ettenäitamise ja jäljendamise kaudu: seda seetõttu, et uuenduslike praktikate puhul ei pruugi kirjalikke allikaid õppimiseks olla saadaval või sellepärast, et praktilise loomuga oskusteavet on üleüldse võimatu traditsioonilisel viisil edasi kanda.

Hoolimata kirjalike allikate puudumisest võib sellisel viisil teadmiste edastamine olla praktikute jaoks palju efektiivsem, kuna võimaldab edasi anda ka teadmiste rakendamise praktilist konteksti, mis raamatutes formaliseeritud teadmiste puhul tihti kaotsi läheb.

Sageli hõlmab üksteiselt õppimise kaudu teadmiste levitamine hoopis üheskoos täiesti uute ideede konstrueerimist ja uue teadmise loomist, milleks koostöövõrgustikud pakuvad sobiva ja inspireeriva keskkonna. Oluline komponent nii kirjapanemata teadmise levitamise kui ka uue teadmise loomise juures on arutelu ja diskussioon, mille kaudu saab teadmise rakendamise praktilised kitsaskohad kohe läbi rääkida ja tekkinud küsimustele ja kõhklustele vastused leida.

Võrgustikud on samuti kasulik vahend, mille kaudu teave olemasolevatest ressurssidest ja nende kättesaadavusest jõuab kiiremini ja tõenäolisemalt vajaliku sihtgrupini. Üks osa on kindlasti raha-

lised vahendid, mida on tänapäeval võimalik taotleda väga erinevateks projektideks, samuti materiaalsed ressursid nagu õppevahendid või -ruumid, mida koolid, huvikoolid ja muud asutused saavad omavahel jagada erinevate puudujääkide katmiseks või õppetöö mitmekesistamiseks. Omavaheliste sidemete loomine võimaldab koguda võtmetähtsusega kontakte, kelle poole pöörduda abi ja toe-tuse jaoks õppetöö või koolikorraldusega seotud keeruliste küsimuste korral. See võib omakorda viia lühema- või pikemaajalise mentorluseni, kus mingis valdkonnas kogenum õpetaja on nõuannet otsivale kolleegile juhendaks.

5.2.3. Professionaalne positsioneerimine ja huvikaitse

Lisaks parimast praktikast õppimisele ning selle rakendamisele ja levitamisele, mille mõju on siiski suhteliselt piiratud ja lokaalne, võimaldavad võrgustikud saavutada ka laiaulatuslikku ja süsteemi muutvat (sh poliitilist) mõju.

Professionaalseid ja uuendusmeelseid praktikuid koondades aitavad võrgustikud koguda „kriitilise massi“ (*critical mass*) inimesi süsteemis, kes on mingi(d) muutuse(d) omaks võtnud, misjärel uuenduslik praktika hakkab iseennast taastootma ja muutuste rakendamine saab jätkusuutlikuks (*self-sustaining*) ilma edasise välise abita.

Esimene samm selleks on loomulikult ühised arenguprojektid ja algatused, mis on sageli olemusli-kuks osaks võrgustikutööst, kuid mille algatamiseks on olemasolevate võrgustike kaudu ka hõlbus leida piisav hulk uusi mõttekaaslasi. Kui üksikud koostöövõrgustikud on piisavalt arenenud ja tõst- nud oma võimekust sellise tasemeni, et suudavad mõjutada juba teiste võrgustike tööd, võib sel- lest hakata kujunema „võrgustike võrgustik“. See kujutab endast omamoodi „metastruktuuri“, mis võib panna aluse uute kultuuriliste arusaamade ja praktika plahvatuslikuks levikuks. Sellisel moel on võimalik väikestel lokaalsetel uuendustel kasvada, levida ja juurduda lõpuks kogu haridussüsteemi tasandil selle universaalse osana (*scaling up*).

Peamine võrgustike atraktiivsuse põhjus aktiivsete ja uuendusmeelsete õpetajate jaoks on aga või- malus järele proovida ja omandada uusi rolle, näiteks erinevaid juhtimispositsioone, mida oma koolis ei pakuta, kuid mis avavad uusi karjääriteid ning võimaldavad saada laiemat professionaalset arengut ja omada suuremat süsteemset mõju.

Juhtrolli katsetamine võrgustikus toob kaasa mitmeid hüvesid nii praktikule endale kui ka kogu süs- teemile:

- 1) õpetaja võib edasi liikuda koolijuhiks, kõrgeks riigiametnikuks või omandada mõne muu juhtiva ametikoha haridussüsteemis;
- 2) õpetaja on eeskujuks uute praktikate rakendamisel ja on võimeline juhendama selles oma kollee- ge;
- 3) eeskujulik praktik edendab ühtlasi õpetaja professionaalset rollipositsiooni haridussüsteemis ja ameti mainet ühiskonnas tervikuna.

Säärast rollipositsioneerimist on kirjeldatud kui „süsteemse tegevust“ (*systemness*), mis tähendab, et uuendusmeelne ja võrgustikesse kaasatud õpetaja käitub oma igapäevategevuses kogu haridus- süsteemi huvides tervikuna. Elukestva õppimise ja pideva haridusuuenduse kontekstis on igal juhul vaja aina rohkem inimesi, kes on võimelised esimesena üles näitama uuendusmeelsust ja initsiatiivi ning (formaalselt või mitteformaalselt) juhtima muutuste elluviimist.

Samuti on võrgustikud vahendiks, mille kaudu esindada eesrindlike õpetajate ja koolide arvamusi ja poliitilisi seisukohti neid puudutavates küsimustes ning seeläbi juhtida muutuste ja reformide elluviimist. Enamasti „alt üles“ organiseerunud ja detsentraliseeritud struktuuriga võrgustikud võimaldavad koondada suurel hulgal erinevaid arvamusi ning anda neile kollektiivse hääle. Leidub võrgustikke, mis on just seetõttu panustanud suure osa ressursidest suhtekorraldusse ja väliskommunikatsiooni, et levitada oma sõnumit järjepidevalt võtmetähtsusega osapooltele eesmärgiga saavutada süsteemseid muutusi.

Ühiste huvide ja kokkulepete korral ei pea aga lootma jääma pelgalt poliitikute huvile ja võimekusele vastavaid otsuseid vastu võtta, kuna laiaulatuslikud ja võimekad võrgustikud on soodsas positsioonis ka reforme oma jõul „alt üles“ algatama. Näiteks on võimalik kokku leppida ühistes kvaliteedistandardites ning vastavas strateegias, kuidas neid standardeid võrgustikupõhise tegevusvõimenduse kaudu saavutada.

Veel hõlbustavad võrgustikud erinevate ühiskonna- ja võimutasandite vahelist kommunikatsiooni ja koostööd, olles ühenduslüliks „mikrotasandi“ ehk koolide ja kohaliku kogukonna ning „makrotasandi“ ehk poliitikute, riigiametnike ja ülikoolide vahel. Seeläbi soodustatakse uute poliitikate ja haridusreformide rakendumist. See on vajalik, kuna struktuursete reformide läbiviimine makrotasandil (nt organisatsioonistruktuuri muutmine) on osutunud märksa lihtsamaks kui õpetamis- ja õppimispraktikate uuendamine klassiruumi mikrotasandil, mis nõuab kultuuriliste tõekspidamiste ja juurdunud harjumuste muutmist. Ühelt poolt pakuvad võrgustikud seega platvormi, kus need, keda reformid puudutavad, saavad poliitiliste otsuste tähendusi tõlgendada ning omavahel läbi rääkida, mida need otsused praktikas mõjutavad ja kaasa toovad. Teiselt poolt on selliste arutelude kaudu võimalik anda kiiret, praktilist ja asjakohast tagasisidet nende otsuste tegijatele ning osutada vastu võetud reformide kitsaskohtadele.

5.3. Võrgustiku haldamine ja arendamine

Mitmed uuringud on näidanud, et suuremast võrgustikupõhisest koostööst võib haridussüsteemile tõusta suurt tulu, kuid mõistagi eeldab see võrgustikele sobivate tingimuste ja kasvukeskkonna loomist.

Õnneks käsitletakse paljudes uuringutes mitte ainult seda, mida võrgustikud meile annavad, vaid ka seda, kuidas neid efektiivselt ning sihipäraselt hallata ja arendada.

Kuna üks võrgustike olulisimaid tunnuseid on nende võrdlemisi detsentraliseeritud struktuur, ei ole üllatav, et enamik analüüsides toob võrgustike efektiivsuse tähtsaima tingimusena esile demokraatliku ja jagatud juhtimisstiili (*shared/distributed leadership*). Jagatud juhtimise eesmärgiks on kaasata võrgustikuarendusse võimalikult palju osapooli ja huvigruppe (*stakeholders*) alates lapsevanematest ja kohalikust kogukonnast kuni ettevõtete, ministeeriumide, ülikoolide ja rahvusvaheliste partneriteni. See on ülimalt tähtis, kuna võrgustikes osalemine on enamasti vabatahtlik ning selleks ette nähtud ressursid piiratud, mistõttu võrgustiku elujõulisus sõltub suuresti selle liikmete motiveeritusest aktiivselt osaleda. Uuringud näitavad, et võrgustiku liikmete motivatsioon on oluliselt suurem, kui nad tunnevad end (osaliselt) selle omanikuna (*sense of ownership*) ehk tajuvad, et võrgustik on

„nende oma“, nad kuuluvad sinna ja neil on võrdne võimalus mõjutada seda, mis võrgustikus toimub. Üks levinumaid võimalusi jagatud juhtimist ja osalustunnet saavutada on juhtkonna perioodiline demokraatlik vahetamine, mis võimaldaks võimalikult paljudel liikmetel tunda, et nende huvid võrgustikus on esindatud.

Jagatud juhtimisstruktuur peaks hõlmama kollektiivset sihiseadmist ja planeerimist nii juhtgrupi kui ka väiksemate töögruppide tasandil. Kollektiivsete esinduslike juhtimisorganite kaudu on võimalik saavutada laiapõhjaline kokkulepe võrgustiku pikaajalise ja kaugeleulatuva visiooni ja missiooni osas, kuid ka lühiajalistes ja väiksemates eesmärkides.

Ühelt poolt on süsteemse rollipositsioneerimise ja huvikaitse kaudu igati paslik püüelda suurte ja ambitsioonikate sihtide saavutamist, teiselt poolt aga seisneb võrgustike atraktiivsus paljude praktikute jaoks selles, et need keskenduvad praktikale ja konkreetsete probleemide lahendamisele, mistõttu on võrgustikes osalemine sageli palju tulusam kui näiteks koolitustel käimine.

Lisaks ühistele eesmärkidele on kasulik, kui võrgustiku liikmed on ühel meelel ka alusväärtuste osas, mis panevad aluse sarnastele ootustele ning ühiste (kirjapandud või suuliste) normide ja tegevuseeskirjade (sh osalemise miinimumnõuete ja kvaliteedistandardite) koostamisele. Ühisel väärtusalusel, normidel ja eeskirjadel ning sarnastel eesmärkidel ja ootustel põhinev koostöö aitab kasvatada usaldust ja sotsiaalset kapitali, tekitada kogukonna- ja kuuluvustunnet ning kujundada grupiidentiteeti, mis on vajalik latusaks koostööks.

Selleks, et võrgustiku liikmed ei kaotaks sihti silme eest ning oleks pidevalt kursis saavutatud tulemustega, soovitatakse mõned autorid kokkulepitud narratiivide/lugude kordamist ning oma saavutuste ja edulugude jagamist teistega. See võib võtta erinevaid vorme, millest populaarsemad on regulaarsete rühmaarutelude vormis lugude jutustamine ja kirjalike või elektrooniliste uudiskirjade väljaandmine.

Jagatud juhtimisega võrgustiku jätkusuutlikkus ei sõltu enam vaid ühe isiku või asutuse võimekusest, vaid vastutus selle eest on hajutatud suure hulga inimeste vahel. Ideaalis võiks see viia olukorrani, kus võrgustik areneb isereguleeruvaks süsteemiks, mille edukas toimimine ei nõua välist sekkumist konkreetse isiku või asutuse poolt. Ometi, nagu varem mainitud, balansseerivad edukad võrgustikud pidevalt oskuspäraselt tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise vahel.

Seetõttu rõhutavad mitmed autorid, et võrgustiku efektiivseks toimimiseks on siiski vajalik ka keske võrgustikukoordinaatori olemasolu, kes vastutab võrgustikutöö süsteemse haldamise ja koordineerimise eest. Lisaks koordinaatorile võib võrgustikule tõusta suur kasu võtmetähtsusega inimeste kaasamisest, kes aitavad vahendada või sillata (*brokering/bridging*) suhteid erinevate võrgustiku osapoolte vahel. Tehnilises keeles on need inimesed, kes võimaldavad täita struktuuralseid auke (*structural holes*) nõrkade sidemete (*weak ties*) loomise kaudu, viies kokku „tuttava tuttavaid“, kes võivad üksteisele kasulikud olla. Näiteks võib tegu olla aktiivse lapsevanemaga, kellel on kontakte huvikoolide, ülikoolide või ettevõtete juures, kust kool saaks ammutada muutusteks vajalikku kompetentsi. Mida rohkem on võrgustikus selliseid laia kontaktibaasiga inimesi, seda rohkem saab võrgustik võita mitmekesise kompetentsi kaasamisest.

Teadmispõhises ühiskonnas peab võrgustiku raames tehtav töö põhinema teadusuuringutel jm usaldusväärsetel teadmistel, mille jaoks on soovitatav toetuda ülikoolidele, kaasates neid partneritena võrgustikku.

Samas on mõistetav, et tänapäeval pole ülikoolidel enam teadmiste monopoli, seda iseäranis suurte muutuste ees seisvas haridusvaldkonnas, kus kiiresti areneva ühiskonna vajadused nõuavad radikaalselt uuenduslikke ja loovaid lahendusi. Seetõttu tuleks võrgustike kaudu ärgitada praktikute enda initsiatiivi uurimistööks, mille käigus õpetajad reflekteeriksid iseenda praktika üle ning hakkaksid seda süstemaatiliselt uurima ja tõenduspõhiselt täiustama. Iseseisev uurimistöö tagab võrgustikule ja selle liikmetele pideva uute teadmiste juurdevoolu ning juurutab praktikutes harjumuse elukestvaks õppeks.

Sellega peaks kaasas käima uute praktikate regulaarne monitooring ja tehtud muudatuste edukuse hindamine, mille alusel on võimalik edukaid uuendusi tunnustada ja neid teistele eeskujuks seada. Eesrindlike praktikute premeerimine on võrgustikes olulisel kohal ega pea tähendama ainult rahalist tasu. Õpetajatele on aktiivse võrgustikes osalemise jaoks väga kasulikud küll sellised esmased ressursid nagu õppetipendiumid, tasustatud õppepuhkus või ajutiselt vähendatud töökoormus, kuid sisenemise motivatsiooni tõstmisel võib tõhusaks viisiks osutada ka saavutuste sümboolne tunnustamine ja jagamine näiteks võrgustiku uudiskirja kaudu või eeskujulikele praktikutele võrgustikes erinevate juhi- või mentorirollide määramine.

Kuidas peaks võrgustiku arendamine praktikas välja nägema? Nagu varem mainitud, põhinevad tänapäeva koostöövõrgustikud suures osas infokommunikatsioonitehnoloogiatel: igal laiaulatuslikul võrgustikul peaks olema internetifoorum või meililist omavaheliseks kiireks suhtluseks ning ühine andmebaas materjalide jagamiseks.

Samas on regulaarsed näost-näku kohtumised asendamatu väärtusega, mistõttu tuleks tähelepanu pöörata seminaride, koosolekute ja konverentside korraldamisele. Olulisel kohal on võrgustiku liikmete „avatud uste“ poliitika üksteise suhtes, et koolid, ülikoolid jm asutused saaksid omavahel kogemuste jagamiseks korraldada visiite. Suurte võrgustike puhul tuleks mõelda võrgustike liikmete grupeerimisele väiksematesse projekti- või töörühmadesse vastavalt sarnastele huvidele ja vajadustele. Kahtlemata tuleb võrgustiku jätkusuutlikkuse huvides tagada vajalike (rahaliste) ressursside olemasolu, mille jaoks võib olla kasulik otsida partnereid ettevõtetest, riigiasutustest, ülikoolidest või kolmandast sektorist. Võrgustik peaks pakkuma oma liikmetele mitmesugust toetust, sealhulgas nii valdkonnaspetsiifilisi koolitusi, psühholoogilisi konsultatsioone kui ka tehnoloogilist tuge ja väljaõpet, et tagada kõigile võrdsed võimalused infokommunikatsiooni-tehnoloogia kaudu võrgustikus osalemiseks. Sisuline toetus võrgustike liikmetele peaks lähtuma iga liikme individuaalsetest vajadustest, mistõttu on oluline kaardistada nii osaliste hetkeolukord ja arengueesmärgid kui ka olemasolevad võimalused võrgustike kaudu nende eesmärkide täitmiseks.

Seejuures pole tingimata oluline, et võrgustikus endas peituks vajalik sisuline kompetents, kuna võrgustiku kaudu on lihtne viia kokku abivajajad ja -andjad: näiteks mingi probleemiga maadlevad koolid ja teised koolid, kes on samasuguse väljakutse ületanud ning võiksid seega olla mentoriks. Just seetõttu on tähtis, et võrgustik hõlmaks võimalikult palju erineva kompetentsi ja tasemega koole (sh nii tipptasemel kui ka mahajääjaid, uuenduslikke kui ka traditsioonilisi koole). Ainult edulisi koole koondaval võrgustikul on mitmeid ohte:

- 1) see halvab võimalikult laiapõhjalist koostööd, mis on võrgustumise peamiseks ideeks;
- 2) see viib olukorrani, kus võimekad koolid omandavad aina rohkem ressursse arenguks, samas kui hariduslik ebavõrdsus ja vahe mahajääjatega suureneb;
- 3) suureneb tõenäosus, et võrgustiku liikmeks astutakse ainult prestiiži pärast ja ilma motivatsioonita aktiivseks osalemiseks, samas kui reaalse arenguvajadusega ja motiveeritud osapooled jäetakse kõrvale.

5.4. Võrgustiku efektiivsuse hindamine

Selleks, et teada, kas ja millist kasu mingid võrgustikuarenduse meetodid toovad, on vajalik nende efektiivsuse pidev monitooring ja hindamine. Erinevad uuringud on rakendanud kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid tehnikaid, kusjuures enamasti soovitatakse kombineerida välis- ja sisehindamist.

Välishindamise puhul on paslik kasutada ekspertide ja partnerite (ülikoolid ja uuringufirmad) abi, kuid võrgustike osaliste suurema kaasamise ja initsiatiivi suurendamise nimel on oluline ergutada õpetajate gruppide ja koolide iseseisvat uurimistööd iseenda arengu osas, milleks on igati sobilik näiteks juhtumiuuringute läbiviimine ja arenguaruannete koostamine. Hinnata võib seejuures nii üldisi võrgustikumustreid kui ka konkreetsete tulemusnäitajate saavutamist. Kui suhtlus- või koostöömustrite uurimine annab struktuurse ülevaate, millised osapooled on võrgustikutöös piisavalt kaasatud ja millised on kõrvale jäetud ning milliste sidemete loomisse tuleks rohkem panustada, siis tulemusnäitajate alusel saab hinnata võrgustikuspetsiifiliste sisuliste eesmärkide saavutamist. Siin on võimalik kasutada erinevaid viise olenevalt võrgustiku toimimisloogikast, näiteks hinnata liikmete arengut võrgustiku ühiste sihtide osas või hoopis koolidele seatud individuaalsete eesmärkide täitmist.

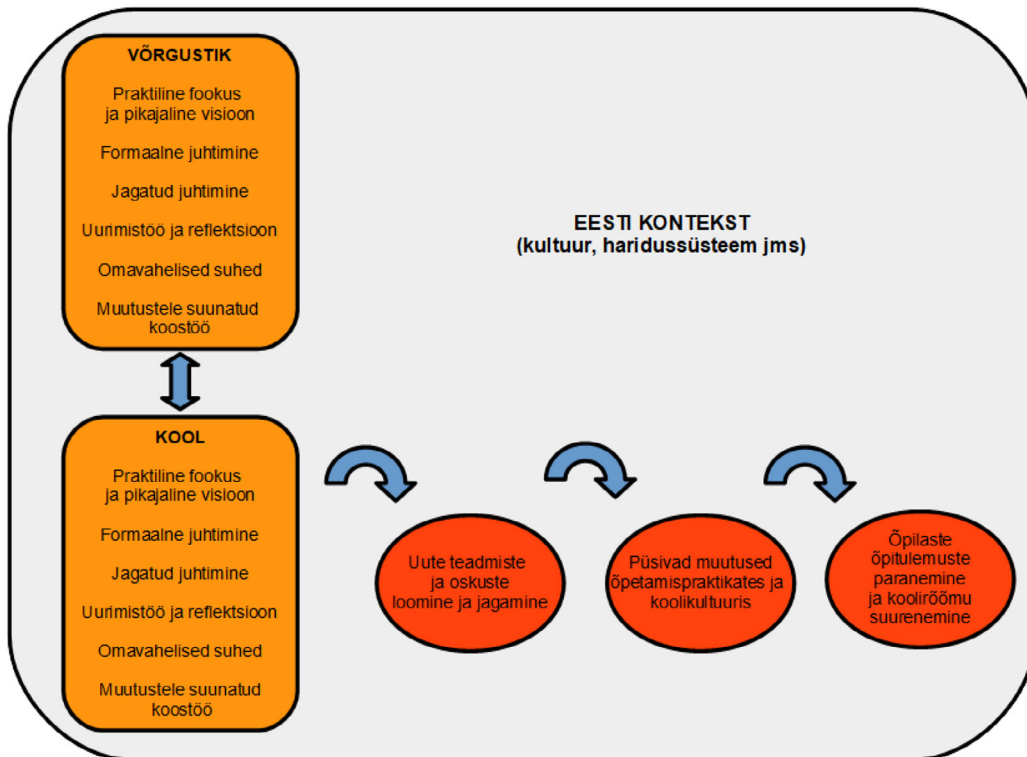
Mõned võrgustikud on koostanud omale detailse arengukava võrgustiku arengu järk-järguliste etappide või faaside kaupa, mida kasutatakse oma liikmeskonna kollektiivse edasijõudmise perioodiliseks hindamiseks. Teine võimalus on rakendada koolide individuaalsete tulemusnäitajate hindamist: näiteks leidub uuringuid, kus on püütud hinnata võrgustike mõju õpilaste õpitulemuste paranemisele, kuna see peaks eeldatavasti olema igasuguse võrgustikupõhise koostöö lõppeesmärk.

Võrgustike efektiivsuse hindamine on keerukas ülesanne mitmel põhjusel. Esiteks on detsentraliseeritud ja paindliku struktuuriga võrgustike puhul raske rakendada rangeid ühtseid kvaliteedikontrolli nõudeid, lisaks võib liigne surve tulemushindamisele vähendada liikmete osalusmotivatsiooni. Peale selle koondavad võrgustikud tihti väga erinevate vajaduste, võimekuse ja eesmärkidega osapooli, mistõttu võib ka saavutatud tulemuste sisu väga suurel määral erineda. Seda probleemi võimendab asjaolu, et võrgustike kaudu omandatud teadmised ja ressursid on sageli kas implitsiitse loomuga oskusteave, pikaajaline kultuuriline muutus või tõhusam poliitiline eestkostevõimekus, mistõttu võib olla keeruline määratleda, mis täpselt on võrgustikutöö mõõdetav tulemus. Iseäranis ettevaatlik tuleb kvantitatiivse hindamise puhul olla siis, kui kõne all on radikaalselt uuendusliku praktika juurutamine, sest seda ei pruugi sageli olla otstarbekas ega võimalik hinnata olemasolevate mõõdupuude alusel. Näiteks ei ole suurt mõtet hinnata õpilaste õpitulemuste alusel täna kehtiva numbrilise viiepalliskaala järgi sellise võrgustiku mõju, mille eesmärk on koolides kujundava hindamise populariseerimine, kuna see eesmärk nõuab sageli just kehtivast viiepallisüsteemist loobumist.

Muutustele suunatud võrgustikutöö hindamine peab seega olema paindlik ning selle jaoks võib vaja minna tavapärasest rohkem aega ja ressursse. Peale iga hindamise läbiviimist on oluline teha selle tulemused kättesaadavaks kõigile, et võrgustiku liikmed saaksid üksteise edusammudest (ja ka läbikukkumistest) õppida.

Haridusasutuste innovatsioonivõrgustiku põhimõtteline skeem:

Vt joonist lehekülj 143



6. Mis on kogukond ja selle vajadused?

Kokkuvõte

Kogukonna olemasolevad määratlused erinevad üksteisest tunduvalt.

Õiguslikult pole suudetud siamaani piiritleda terminit „kogukond“ ehk määratleda kogukonna tunnuseid ja territoriaalset ulatust. Ei ole ühtset arusaama, kas kogukond on seotud kohaidentiteediga või saab kogukonnana käsitleda kõiki omavalitsuse territooriumil elavaid elanikke kogumina või sellest väiksemat kindlapiirilist osa.

Üldiselt on leitud, et sidus arenenud sotsiaalne infrastruktuur ning ametnike ja elanike ühised väärtused soodustavad kohaliku võimu toimimist. Sidusas kogukonnas on olemas sotsiaalne suutlikkus töötada ühiste huvide saavutamise nimel.

Kogukondliku tegevuse jätkusuutlikkuse suurendamiseks nähakse ühe võimalusena võrgustikupõhist kogukonnamudelit.

Võrgustikumudeli olulisim tugevus on võime üheaegselt näha suhteid, mis toimivad kogukonna sees, ning suhteid, mis siirduvad kogukonnast välja. Selline mudel aitab paremini mõista erinevate ressursside paiknemist ning kasutust piirkonnas. Samuti võimaldab see kirjeldada kogukondlikku juhtimist ning tegevust dünaamilisena, lähtuvalt vajadusest, eesmärgist ja olukorrast.

Kogukonda saab kirjeldada ka inimvara mõiste kaudu. Inimvara moodustub järgmistest komponentidest:

- 1) rahvastik,
- 2) selle tervis ja töövõime,
- 3) inimeste personaalne kvaliteet: haritus, oskused ja võimed,
- 4) võimalus neid realiseerida, s.o vastav majanduse ja tööhõive struktuur,
- 5) rahvakehandi sotsiaalne sidusus, ühiskonna eri osaliste panuse arvestamine ning
- 6) kultuuri ja väärtuste ühtsus, avatus ja motiveeritus uuteks arengusuundadeks.

Olulisim probleem Eesti inimvara võtmes ongi ääremaa tööjõu, aga ka loodus- ja ajaloolis- kultuuriliste ressursside (elukeskkonna) alarakendus.

Oluline on siduda ääremaa füüsiliselt ja funktsionaalselt Eesti linnapiirkondadega.

Ääremaade tööhõivet ja üle-eestilist regionaalset arengu tasakaalu parandaks enim tugevate maakondlike arendusorganisatsioonide loomine, tekitamaks vastavat pädevust kohapeal.

Järeldused

Võru valla koolivõrgu analüüsi kontekstis ning haridusruumi tulevase kujundamise puhul laiemalt, on tarvilik vallasiseselt määratleda, mida kogukonna all silmas peetakse.

Esimeseks soovitusena on lähtuda koolikogukonna määratlusest, mis eristab üldisest elanikkonnast õpilased ja lapsevanemad, kui otsene kasusaav/huvigrupp.

Kui rakendatakse hariduskeskuse mudelit, kus lisaks koolitegevusele on hoonestikus ka teised tegevused, laiendada vastavalt ka kogukonna kuuluvust uute sihtrühmadega.

Piirkondliku jaotuse puhul on soovitatav arvestada ääremaastumise ning selle pidurdamise teguritega.

Vaatluskäik

Kogukond aktiivse tegutsejana on sisse kirjutatud vähemalt siseministeriumi, sotsiaalministeriumi ja põllumajandusministeriumi valdkondlikesse arengukavadesse ning Riigikogus vastu võetud kultuuripoliitika põhialustesse. Samuti on Euroopa Komisjoni poolt ühtekuuluvuspoliitika raames välja töötatud eraldi dokument²⁵, mis käsitleb kogukonna juhitud kohaliku arengu põhimõtteid ning millest lähtuvad mitmed eelpool nimetatud arengukavad.

Samas ei ole kõikides dokumentides kogukond defineeritud ja olemasolevad definitsioonid erinevad üksteisest. Ühes äärmuses nähakse kogukonnana kõiki mingil territooriumil elavaid inimesi ja tegutsevaid organisatsioone, teises äärmuses aga "kohalikke tegevusrühmi", millesse kuuluvad kõikide huvi- ja elanikerühmade esindajad sedasi, et "50% hääli peab kuuluma partneritele, kes ei ole

²⁵ Vt nt teemakohane infoleht: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_et.pdf

riigiasutused, kusjuures ühelgi huvigrupil ei tohi olla rohkem kui 49% häältest”, või veelgi kitsamalt külaseltside ja -liidritena. Olenevalt valdkonnast rõhutatakse kogukondade huvi rahvus- ja pärandkultuuri säilitamise või oma kodukohas teenuste pakkumise vastu. (Vihma, Lippus 2014).

Samuti ei ole näiteks õigusteoorias suudetud siamaani piiritleda terminit „kogukond“ ehk määratleda kogukonna tunnuseid ja territoriaalset ulatust. Ei ole ühtset arusaama, kas kogukond on seotud kohaidentiteediga või saab kogukonnana käsitleda kõiki omavalitsuse territooriumil elavaid elanikke kogumina või sellest väiksemat kindlapiirilist osa (Taluste 2018)²⁶.

Säästva Arengu Instituudi määratluse järgi on kogukond „enamasti territoriaalselt määratletud inimeste kooslus, keda ühendavad näiteks ajalugu, sugulussidemed, ühistegevus, ühesugused väärtused ja eluviis. Tavaliselt moodustavad kogukonna lähestikku elavad inimesed (naabruskond), ent kogukond võib olla ka suurem hulk inimesi, kel on midagi ühist, näiteks rahvus, ideoloogia, huvid. Kogukonnad on säästval arendamisel olulised partnerid.“²⁷.

6.1. Uuringuraport „Eesti kogukondade hetkeseis“

Uuringuraportis „Eesti kogukondade hetkeseis“ (EKH2014) (Vihma, Lippus 2014)²⁸ mõeldakse: „... on näha, et erinevatel osapooltel, kes kogukonnale tähelepanu pööravad, (ministeeriumid, liikumine Kodukant ja kogukondlased ise), ei ole ühesugust arusaamist, mida sõna kogukond all silmas peetakse“.

Antud uuringus on kogukonda käsitletud kodanikuühiskonna kontekstis. Kõige lihtsamalt sõnastades mõtestub uuringus kogukond kui kohalik aktiivsus. See tähendab, et ühes piirkonnas võib tegutseda mitu kogukonda, mille tõttu muutub uurimisküsimuseks see, kui suurt osa kohalikest elanikest võib pidada kogukonna osaks.

Seetõttu - kuigi kogukond võib olla (ning sageli ongi) tihedalt seotud konkreetse kohaga, on selle tekimise ja toimimise juures oluline eelkõige sotsiaalne dimensioon. Seetõttu tuleb kriitiliselt suhtuda peamiselt kogukonna ja kohaliku omavalitsuse esindajate seas levinud eeldusesse, et piirkonnas tegutsev nimeline kogukond (nt külaselts) ühendab *a priori* kõiki sealseid elanikke ning annab selle eestvedajatele õiguse elanikke esindada. Samal põhjusel tuleb ettevaatlikult suhtuda lootusesse, et naabruskonna füüsilise (ümber)kujundamisega on võimalik luua terviklik ning ühtne kogukond. Kogukondliku elu peamiseks mõõdupuuks on sotsiaalne kapital. Just sotsiaalse sidususe määr on oluline nt turvalisuse, heakorra ning mitmete muude ühiseluliste komponentide tagamisel. Sidusad kogukonnad loovad aktiivsete liikmetega sidusat ühiskonda, samuti eristab „edukat“ kogukonda „mahajäänud“ kogukonnast (või kasutades liikumise Kodukant mõisteid: „uinuvat“ kogukonda „ärگانud“ kogukonnast) sotsiaalse sidususe määr. Selline käsitlus lubab uurida ja mõõta kogukondliku

²⁶ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/haldusreform_2017.pdf

²⁷ Säästva arengu sõnaseletusi. Säästva Eesti Instituut, SEI Tallinn. http://www.seit.ee/sass/?word=kogukond&ID=1&showing=2&search_word=Otsi&keel=ee&type=hagus

²⁸ <https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/Uuringud/Kogukonnauuring.pdf>

elu neid aspekte, mis muidu võiksid jääda varjatuks – näiteks:

- millised eesmärgid on kogukond oma tegevusele sõnastanud;
- kui palju kohalikke on kaasatud kogukonna tegevusse;
- milliseid geograafilisi piirkondi kogukond ühendab;
- kas ja kellega ühe piirkonna kogukonnad konkureerivad inimressursi ja legitiimsuse pärast.

Üldiselt on leitud, et sidus arenenud sotsiaalne infrastruktuur ning ametnike ja elanike ühised väärtused soodustavad kohaliku võimu toimimist. Sidusas kogukonnas on olemas sotsiaalne suutlikkus töötada ühiste huvide saavutamise nimel.

EKH2014 raport peab vajalikuks rõhutada, et vastavalt antud uuringule: „... organiseerunud kogukonnad ei pruugi peegeldada tegelikku kohalikku aktiivsust. Ehkki organisatsiooniline vorm soodustab rahastuse taotlemist (paljud fondid ongi mõeldud vaid MTÜde jaoks) ja formaalne toimimine sunnib läbi mõtlema kogukondade juhtimise, ei ole kogukondliku aktiivsuse jaoks organisatsioon tingimuseks, milleni peab kindlasti püüdma. Kogukondlik aktiivsus algab enne organisatsiooni loomist ning kandub sellest kaugemale.“

Välja on toodud ka tähelepanekud, et:

- keskmine kogukondlik aktivist on keskealine või vanem naisterahvas, kes on oma kodukohas elanud üle viie aasta. Tema kogukonnas on kuni 10 aktiivset inimest, kes on samuti 40–60aastased;
- kogukondlik aktiivsus tekib reeglina inimeste seas, kes on oma kogukonnas elanud vähemalt viis aastat;
- kogukondade vabatahtlike kaasamise võimekus on pigem juhuslik;
- valdav põhjus kogukondade tekkimiseks ja praeguseks kooskäimiseks on soov arendada kultuurielu (91%) ning omavahel läbi käia (94%). Olulisel kohal on ka vajadus lahendada mõnda probleemi (69%);
- kogukond ja kohalik omavalitsus ei ole oluliselt seotud, kogukond aktiveerub ning tegutseb KOVist sõltumatult;
- kogukonnasuhtlus on suunatud pigem oma kogukonna liikmetele, vähem tegeletakse inimeste kaasamisega väljastpoolt;
- MTÜdes arutatakse kogukonnaliikmetega rohkem, ent otsustab sagedamini juhatuse; samas kui külavanemate algatusel, seltsingulepingu alusel või spontaanselt kogunevates kogukondades arutatakse ühiselt olulisi küsimusi vähem ning eestvedajad teevad vähem ainuisikulisi otsuseid;
- kogukondadest suurim osa (50%) on sellised, kus rahastusmudel on laiapõhjaline: nende sisetulek moodustub nii liikmemaksudest, fondidest, kohalikest omavalitsusest kui ka majandustegevusest;
- omavalitsusega seotud inimeste (nii töötajate kui volikoguliikmete) kuulumine eestvedajate hulka on seotud kogukonna võimekusega hankida rahastust omavalitsusest. See tähendab, et mida rohkem on kogukonna liidrite seas omavalitsusasutuste esindajaid, seda suurema tõenäosusega on kogukond saanud omavalitsusest rahalist toetust. Ilmselt on siin mõjutajaks nii parem teadlikkus rahastusvõimalustest kui ka paremad oskused rahade taotlemisel;
- olulisena ilmneb, et suhtluse kvaliteet kohaliku omavalitsusega ei ole väga kõrge ega mitmekesine. KOVi koostöö kogukondadega tähendab üldjuhul rahastamist: 70% vastanutest nimetas KOViga valdavaks koostöövormiks neilt saadud toetust. Sisulisem koostöö on pisut alla pooltel kogukondadel: 48% teevad koostööd arengukavade koostamisel ning 36% teenuste

- planeerimisel. Avalikku tunnustust on omavalitsus jaganud 41%-le kogukondadele;
- märkimist väärrib, et 11%-l kogukondadest pole KOViga mingeid suhteid ning 9% pole kohalikul omavalitsuselt toetust saanud, ehkki on seda küsinud. See tähendab, et **viies kogukondi ei ole KOViga mingil uuritud moel seotud.**

Üldistatult võib öelda, et kogukonnad valivad oma arengus kahe tee vahel: ühistest eesmärkidest lähtumine (millegi ära tegemine või ühiste väärtuste kinnitamine) või ühine kooskäimiskoht (või selle koha tekitamine). Arusaadavalt on teisedki aspektid kogukondliku aktiivsuse juures tähtsad, ent saab täheldada, et ühise kooskäimiskoha (seltsimaja, külamaja) olemasolu on kogukondade jaoks praeguses ühistegevuses väga olulisel kohal“.

Uuringust selgub samuti, et „kogukonna tegutsemispiirid ei pruugi ühtida omavalitsuse piiridega. Kogukonna tegutsemispiirkonnaks võib olla omavalitsusest väiksem üksus (külas tegutseb 66%, linnas 12% kogukondadest), see võib omavalitsuse piiridega ühtida (alevis või alevikus tegutseb 10% ja terves maakonnas 4%), kuid see võib olla ka üle-eestiline või üle-euroopaline“. Oluline on ka silmas pidada, et kuna inimeste identiteedid muutuvad ajas ja vastavalt olukorrale, võib ka kogukondlik identiteetseerimine vastavalt ajale või olukorrale muutuda.

Uuringu autorid tõid välja veel mõned olulised kogukondade toimimist mõjutavad asjaolud:

- Positiivsete mõjutegurite hulgas kogukondade aktiveerimisel on ülekaalukalt kõige rohkem mainitud õnnestunud ürituste korraldamist, regulaarsuse või traditsiooni tekkimist, aga ka laulu- ja tantsupidu. Oluliselt järgmine aktiivsuse suurendaja on vastuseis kohaliku omavalitsuse otsusele (sealhulgas mainiti sageli kooli sulgemist kui probleemi tekkimist, mis vajab lahendust) või vastuseis mõnele suurprojektile (nende hulgast oli kõige enam mainitud Rail Balticat). Kolmandaks oluliseks positiivseks mõjutajaks on hoonete või kinnisvaraga seotu (külalplats või -keskus, muuseum, teater). Lisaks nendele mainiti veel rahastamisvõimaluste või projektide tekkimist, sujuvat koostööd kohaliku omavalitsusega ja uue juhatuse või aktiivi liitumist.
- Võrdsetakistusena kogukondade tegevusele tunnetati nii liidrite väsimist kui ka rahaliste võimaluste piiratust (66%). Neile järgnesid samuti olulisena liikmete huvi vähenemine (52%) ja aktiivsete liikmete vananemine (51%). Vähesel määral toodi välja oma võimete ülehindamist (20%) ning muid takistusi (12%). Vaid 4% kogukondadest väidavad, et nende tegevuses takistusi ei ole.
- Kohalikul aktiivsusele negatiivsena mõjuvate sündmustena toodi enim välja kohaliku omavalitsuse vastuseisu või poliitika sekkumist kogukonnaasjadesse. Järgmisena mainiti võrdselt liidrite väsimist või vananemist, uute liikmete pealekasvu puudumist ning projektide või rahastustaotluste ebaõnnestumist. Mõnevõrra vähem toodi aktiivsuse languse põhjustena välja inimestevahelisi probleeme, üldist heaolu ja probleemide puudumist ning transpordiga seotud takistusi, mis ei lase kogukonnal kohtuda.
- Tuleb tõdeda, et riiklikes arengukavades kirjeldatud ettekujutus ühtsest, kogu valla või muu piirkonna elanikke hõlmavast kogukonnast ei vasta sugugi tegelikule olukorrale. Seda kinnitab kasutatavate infokanalite analüüs, mis toob välja kogukondade infovälja kitsuse.

- Kohalike elanike kaasatuse juures tasub tähele panna ka seda, et 95% vastanutest tõid välja, et nende kogukonna aktiivsetest liikmetest enamik on seal kandis elanud üle viie aasta. Arvestades, et muutused tööturul sunnivad eestlasi tihemini oma elukohta muutma kui varem, muudab see tulemus eriti oluliseks küsimuse, kuidas liita uusi elanikke kogukonnaga või soodustada uue kogukondliku tegevuse algatamist nende poolt.
- Kogukondlik aktiivsus kätkeb endas kahte vastandit: traditsiooni ja projektipõhisust. Kooskäämise traditsioon loob võimaluse omavaheliseks suhtluseks, mille põhjal aga tekib soodus pinnas uuteks, lühemaajalisteks ettevõtmisteks.

Kogukondliku tegevuse jätkusuutlikkuse suurendamiseks näevad uuringu autorid ühe võimalusena võrgustikupõhist kogukonnamudelit. Selle järgi on kogukonnad osa laiemast sotsiaalsest struktuurist, mitte ei eraldu olemuslikult ülejäänud keskkonnast.

Võrgustikumodeli olulisim tugevus on võime üheaegselt näha suhteid, mis toimivad kogukonna sees, ning suhteid, mis siirduvad kogukonnast välja. Selline mudel aitab paremini mõista erinevate ressursside paiknemist ning kasutust piirkonnas. Samuti võimaldab see kirjeldada kogukondlikku juhtimist ning tegevust dünaamilisena, lähtuvalt vajadusest, eesmärgist ja olukorrast.

6.2. Eesti inimvara raport

Käesoleva analüüsraporti puhul on kogukonna mõiste käsitlemisel oluline ka „Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010“²⁹.

Säästva arengu komisjoni valitud raportöörina tõstatab Eesti Koostöö Kogu inimvara teema kui ühe Eesti pikaajalise arengu võtmeküsimuse. Eesti väiksuse tõttu on inimvaral riigi jätkusuutlikkuse tagamisel märksa olulisem roll kui suurriikides.

Inimvara kätkeb kogu ühiskonnale laiendatuna nelja mõõdet: (1) rahvastiku suurus ja dünaamika, (2) rahvastiku struktuur, jaotus eri rühmadeks, (3) inimeste tervis, töövõime, teadmised, väärtused ja hoiakud ning (4) inimeste võimetekohane ja efektiivne rakendatus ühiskonna arengusse. Inimvara rakendamisel on kriitilise tähtsusega majanduse ja tööhõive struktuur, rahvakehandi sotsiaalne sidusus, kultuuri ja väärtuste ühtsus ning avatus ja motiveeritus uuteks arengusuundadeks.

IVAR2010 toob välja:

„Majanduslik olukord ja töökohtade iseloom mõjutab omakorda inimvara kvaliteeti, rakendust ja rändeprotsesse. Seni domineerinud väikese lisandväärtusega harude taandumine praeguses kriisis on töötuks jätnud üle 130 000 peamiselt madalama kvalifikatsiooniga inimese. Pikaajalise massilise tööpuudusega seoses teravnevad sotsiaalprobleemid, millel on otsene negatiivne mõju inimvarale, sh laste arenguvõimalustele, ja mis põhjustavad osa elanikkonnarühmade marginaliseerumist ja seeläbi ühiskonnas ebastabiilsuse kasvu. Kriisi leevenedes võib prognoosida aga omakorda kvalifitseeritud tööjõu puudust – inimeste oskused ei vasta vajadustele. Hariduses, kus evime maailmas silmapaistvalt häid näitajaid, on aga kasvanud piirkondlik ja varanduslik kihistumine, suur on koolist väljalangus, killustunud kõrghariduses on kvaliteediprobleemid ning täiendus- ja ümberõppe rahastamine, maht ega kvaliteet ei ole piisavad.“

²⁹ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti_inimvara_raport.pdf

Selleks et nimetatud probleemide hulgaga tulemuslikult tegeleda, eriti ääremaastumise lõikes, tuleb tavapärasest inimvara käsitlust laiendada, et märgata ja kasutusele võtta täiendavaid ressursse, võrreldes valla eelarvega.

Mõistes „inimvara“ tuleks niisiis mõista selle laiemat tähendusvälja. **Inimvara puhul saab peale üldise määratluse esile tuua kolm lisaosist, millele eraldi tähelepanu pöörata. Need on:**

- 1) intellektuaalsed,**
- 2) sotsiaalsed ja**
- 3) tahterakenduse (motivatsiooni) varad.**

Kõrge arengutaseme saavutamiseks on oluline inimkapital ehk inimeste haritus ja võimekus. Näiteks on kõrgema haridustasemega maad (nt Eesti) saanud mitu korda enam välisinvesteeringuid kui vähem haritud tööjõuga riigid.

Ühiskonna toimimiseks on ülimalt oluline ka sotsiaalkapital: toimiv koostöö ja usaldus ning seda soodustavad institutsioonid ja mitteformaalsed võrgustikud, mis tagavad ühiskonna pikaajalise jätkusuutliku arengu.

Pikaajalise arengu tulemusel ühiskonnas kujunenud märgisüsteemid, üldtunnustatud väärtused ja käitumisnormid, ühine sotsiaalne mälu ja identiteet, elulaad ja käitumistavad moodustavad kultuurilise kapitali, mille omandamine ja loov kasutamine on inimvara kvaliteedi oluline dimensioon.

Kokkuvõtvalt moodustab inimvara IVARi autorite määratletuna:

- 1) rahvastik,**
- 2) selle tervis ja töövõime,**
- 3) inimeste personaalne kvaliteet: haritus, oskused ja võimed,**
- 4) võimalus neid realiseerida, s.o vastav majanduse ja tööhõive struktuur,**
- 5) rahvakehandi sotsiaalne sidusus, ühiskonna eri osaliste panuse arvestamine ning**
- 6) kultuuri ja väärtuste ühtsus, avatus ja motiveeritus uuteks arengusuundadeks.**

IVAR2010 soovitusel

Eesti pikaajaline eesmärk peaks raporti järgi olema tagada rahva arvuline stabiilsus, tervis ja pikaajalisus, sotsiaalne ja kultuuriline sidusus, maailma parimatega võrreldav kvaliteet ning võimalikult suur rakendus. Põhimõtteliselt võib samu eesmärke eeldada ka kohalikul omavalitsusüksusel.

IVAR2010 toob hariduse peatükis välja:

- Viimastel aastakümnetel iseloomustab enamiku arenenud riikide haridusturumehhanismide levik. Haridussüsteemi on detsentraliseeritud, sellega on koolid ja pered saanud suuremad õigused ja vastutuse haridusprotsessis osaleda: standardite ja õpitulemuste kehtestamine, konkurentsi ergutamine koolide ja õpilaste vahel, õppeasutuste pingeridade koostamine, vanemate õigus lapsele kooli valida jms. Praegu on eriti USAs ja Suurbritannias hakatud rääkima konkurentsi kaasnevatest ohtudest: kihistumise suurenemine ja haridusgetode tekkimine, elanikkonna sotsiaalse mobiilsuse vähenemine, avaliku hariduse kui riiklike ühiväärtusi kultiveeriva süsteemi taandumine erahariduse ees, hariduse teadmiskäsituse ja õppekavade kitsenemine mõõdetavate ja testitavate õpitulemuste arvel, õpilaste emotsionaalne kaugenemine koolist jmt.

- Kasvanud on erinevused ka Eesti koolide vahel, juurdepääs kvaliteetsele haridusele ei ole kõikidele elanikkonnarühmadele võrdselt võimalik. Erinevused tekivad juba 5–7 aasta vanustele lastele alushariduse andmisel, mis ei ole paljudele (eriti maalastele) kättesaadav. Nii kaotame väärtuslikku inimvara. Tulenevalt kooliealiste laste arvu vähenemisest lähikümneandil u 40% võrra ja viimaste aastakümnete linnastumisest muutuvad paljud, eriti maakoolid alakriitiliseks, lisandub hariduse keskmise taseme languse ja ebaühtluse edasise kasvu oht.
- Eesti hariduse olukord rahvusvahelises võrdluses on vastuoluline. Ühelt poolt oleme hulga haridusnäitajatega maailma riikide esirinnas. PISA 2006³⁶ järgi olid Eesti õpilased loodusteadustes maailmas 5. kohal, kõige väiksema raskusastmega ülesanded olid jõukohased 99,1% meie õpilastele. Loodusteadustes ületas 99% Eesti õpilasi madalaima saavutustaseme künnise, mis oli riikide arvestuses parim tulemus. Kolmanda taseme hariduse omandanud noorte (vanuses 25–34) osakaalu poolest elanikkonnas ületab Eesti ELi keskmist (Eesti – 35%, EL 19 – 31%) ja mõnevõrra ka OECD keskmist (34%). Samuti on vanuses 25–64 kolmanda haridustaseme omandanud Eestis 33% (EL 19 keskmine on 24% ja OECD keskmine 28%)³⁷. Erinevalt paljudest Euroopa maadest on Eesti elanike haridustase seni ühtlane ja erinevused põlvkonniti väikesed.

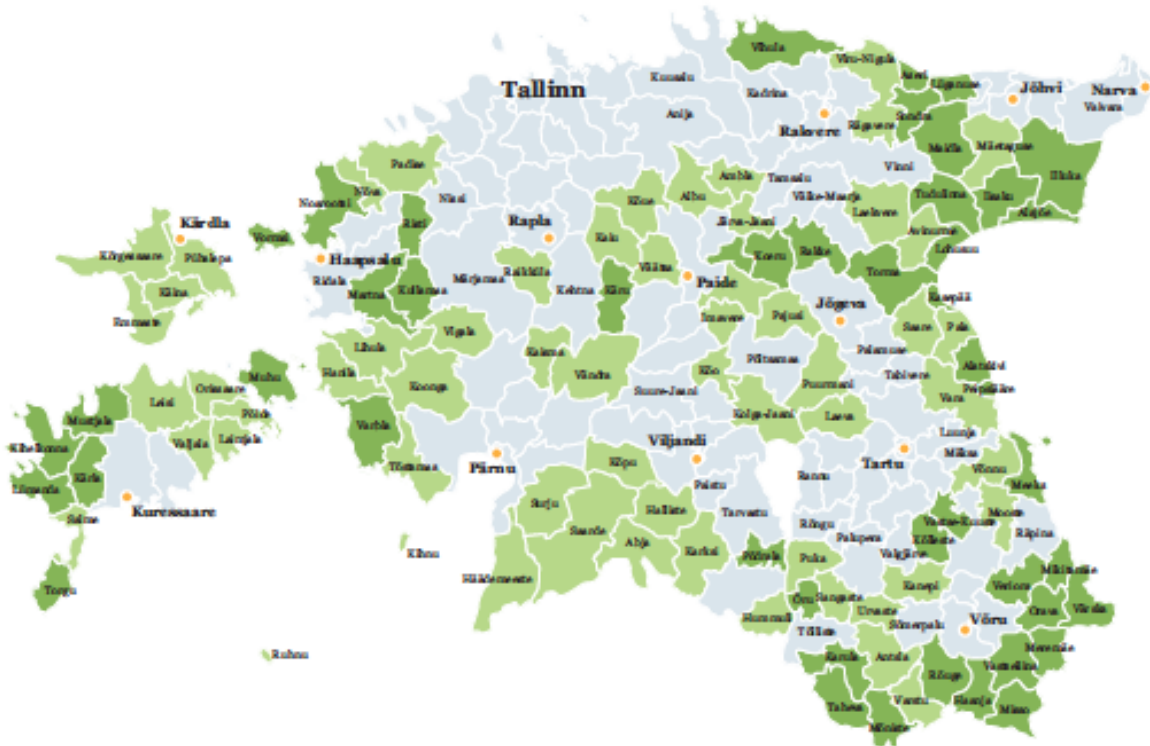
Teiselt poolt kannatab suur osa Eesti õpilasi kroonilise väsimuse all, peab õppetunde igavaks, oma suhteid õpetajatega mitteusalduslikeks ja on kogenud koolikiusamist. Ohutunnet tekitab tagasimineku koolidemokraatias ja õpilaste suurem ükskõiksus poliitiliste küsimuste vastu võrreldes teiste Euroopa riikidega. Suur on koolist väljalangus, murekoht on põhihariduse või sellest madalama haridustasemega mitteõppivate 18–24-aastaste noorte osakaal – 14%³⁸, millega oleme ligikaudu ELi keskmisel tasemel, ent „Euroopa 2020“ strateegia järgi ei tohiks see näitaja ületada 10% aastal 2020.

- Eesti õpetajaskond on teiste riikidega võrreldes tugevalt feminiseerunud ja noorte õpetajate osakaal väiksem. Eesti põhikooliõpetaja on rahvusvahelist võrdlust arvestades aga distsiplineeritud ja suudab hoida tugevat tunnidistsipliini. Murelikuks teeb õpetaja vähene eneseusaldus, mille poolest oleme rahvusvahelises võrdluses viimaste hulgas. Eesti õpetajate rahulolunäitajad olid juba TIMSS 2003 uuringu andmeil ühed väikseimad maailmas. Õpetajaskonna rahulolematuse põhjusi näevad õpetajad ise ennekõike ühiskonna suhtumises: väike palk, vähene tunnustus, ebastabiilne hariduspoliitika jmt. Eesti koolidirektorid torkavad rahvusvahelisel taustal silma õppetöö vähesema strateegilise eestvedamisega“.

Ääremaade peatükis on välja toodud:

- Ääremaad on maakonnakeskustest kaugemal asuvad väheneva elanikkonnaga maapiirkonnad. Kui lugeda ääremaastumise tunnuseks rahvastiku kahanemine kas viimase 50 aasta jooksul vähemalt poole võrra või alates 2000. aastast keskmiselt vähemalt 1% aastas, siis on ääremaaks 48 maavalda, kus elab kokku 50 000 inimest. Siia lisame 60 ääremaastumisriskiga valda kokku 90 000 inimesega, kus elanike tihedus jääb alla 8 in/km² või mille kaugus suuremast keskusest on üle 50 km. Ääremaalised on seega ligi pooled omavalitsused, kus elab ligikaudu 140 000 inimest ja mis hõlmavad üle 50% Eesti pindalast. Lisaks võib esile tuua veel

vallad, mille keskus on linnadega küll hästi ühendatud, kuid mille üksikud osad (kandidid) on väga hõredalt asustatud ja halvasti kättesaadavad (vt joonis 7a).



Joonis 7a. Eesti ääremaalised (tumerohelised) ja ääremaastumisriskiga (helerohelised) omavalitsused. Nimedega mitteääremaalistes valdades on keskusega nõrgalt seotud külade rühmad

- Ääremaa tunnustega piirkondade osatähtsus Eesti rahvastikus ja eriti pindalas kasvab tallinnastumise, maaelanikkonna vananemise ja negatiivse iibe tõttu. Et ääremaalised piirkonnad on pikema aja vältel kaotanud nooremaid ja aktiivsemaid elanikke, siis on rahvastik vananenud ääremaa del märgatavalt kiiremini kui Eestis tervikuna. Et naistel on maal veelgi vähem töökohti, on nende väljaränne suurem ja 30. aastates mehi on poolteist korda rohkem kui naisi. See nn pruudiprobleem tingib omakorda väiksema sündimuse ja laste arvu. Rahvaarvu kahanemine nõrgestab ettevõtluseeldusi ja põhjustab kahaneva tarbijaskonna tõttu nii avalike kui ka erateenuste kadumist. Ääremaade ettevõtlus on nõrk, tööpuuduse, heitumuse ja püsiva töövõimetuse näitajad oluliselt suuremad. Ääremaal on Tallinna linnastuga võrreldes üle kümne korda rohkem pidevast toimetulekutoetusest sõltuvaid inimesi. Ääremaade sotsiaalsed indikaatorid näitasid 2000. aastatel elukvaliteedi ja heaolu suhtelist langust.
- Ääremaalisi kogukondi kammitseb haridus-kultuuriline mahajäämus: kolmanda haridustasemega hõivatute osakaal on ligi poolteist korda väiksem Eesti keskmisest ja kaks korda

väiksem Tallinna linnastust. Tegijate ja otsustajate vähesuse tõttu hääbub ääremaadel demokraatia, mille üks avaldusi on sisuliselt opositsioonita vallavolikogud. Omavalitsused on sunnitud keskenduma üha enam sotsiaalküsimuste lahendamisele, suutmata algatada ja hallata perspektiivseid töökohti loovaid arenguprojekte. Sellises perspektiivis on Põhja-maade ja ülejäänud Lääne-Euroopa kogemuse põhjal ainuvõimalik ääremaa elanike tõise mobiilsuse suurendamine kombinatsioonis kohalike linnaliste keskuste ettevõtluse arendamisega. Valida on, kas inimesed kolivad ääremaalt Harjumaale, nagu see on toimunud viimasel 20 aastal, või saavad nad tööl käia maakonnakeskustes ja säilitavad oma kodud.

- Olulisim probleem Eesti inimvara võtmes ongi ääremaa tööjõu, aga ka loodus- ja ajaloolis-kultuuriliste ressursside (elukeskkonna) alarakendus – paljudel maapiirkondadel on ka suur kultuuriline ja puhkemajanduslik väärtus. Olemasolevad loodusressursid lubavad arendada toidu ja biomassi (ja sellest ka energia) tootmist, hea elukeskkond lubab suurendada rekreatsiooni ja turismitulusid ning saada maapiirkondadesse uusi võimekaid elanikke. Seni on hääbuvate kantide ja külade elujõudu paljudel juhtudel hoidnud just ajaloolis-kultuuriline identiteet ja nädala- vahetuse ti ning suvel maal vanematekodus elavad linna siirdunud noored ja maakodu soetanud linlased – säilitatud on külade sotsiaalset sidusust ja elukeskkonda. Maakodude rajamine ja elustiiliränne maale on üks ääremaa võimalustest. Kui aga teenuste ja juurdepääsu puudumine ning eba- sobiv sotsiaalne keskkond ei võimalda linlaste või ka välismaalaste maale siirdumist, siis ääremaade eraldatus vältimatult süveneb“.

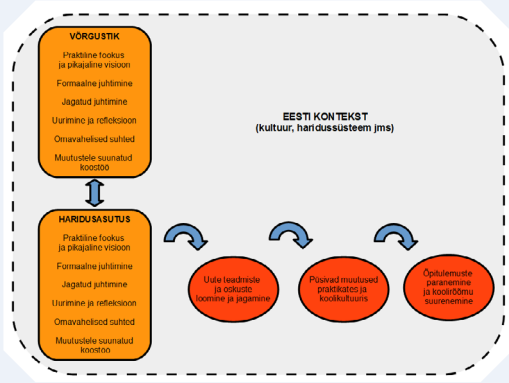
Lahendussuunana ääremaastumise vähendamiseks, kui mitte tagasipööramiseks näevad IVAR2010 eksperdid:

- „Oluline on siduda ääremaa füüsiliselt ja funktsionaalselt Eesti linnapiirkondadega: siduda ääremaad maakonnakeskustega regulaarsete ja/või nõudeühissõidukite abil, millel on senisest sobivam liikumisgraafik. Ääremaa elanike kaasamisel saab rakendada võrgustikmajanduse (klasterdumise) põhimõtteid, toetades regioonis oluliste perspektiivsete majandusharude sisest ja vahelist koostööd innovatsiooni ja uute ettevõtete tekkeks, algatades selleks ettevõtluse arengu maakondlikud strateegiad, mille rakendamisel soodustada konkurentsivõimeliste harude väikeettevõtlust, mahepõllundust jm maakasutust. Ääremaade tööhõivet ja üle-eesti-list regionaalse arengu tasakaalu parandakski enim tugevate maakondlike arendusorganisatsioonide loomine, tekitamaks vastavat pädevust kohapeal. Sellega paralleelselt tuleks luua ühtne maakondlik haridusruum üldharidusest rakenduskõrghariduse ja kutseõppeni“.

Lisa 4

Tööriistakast

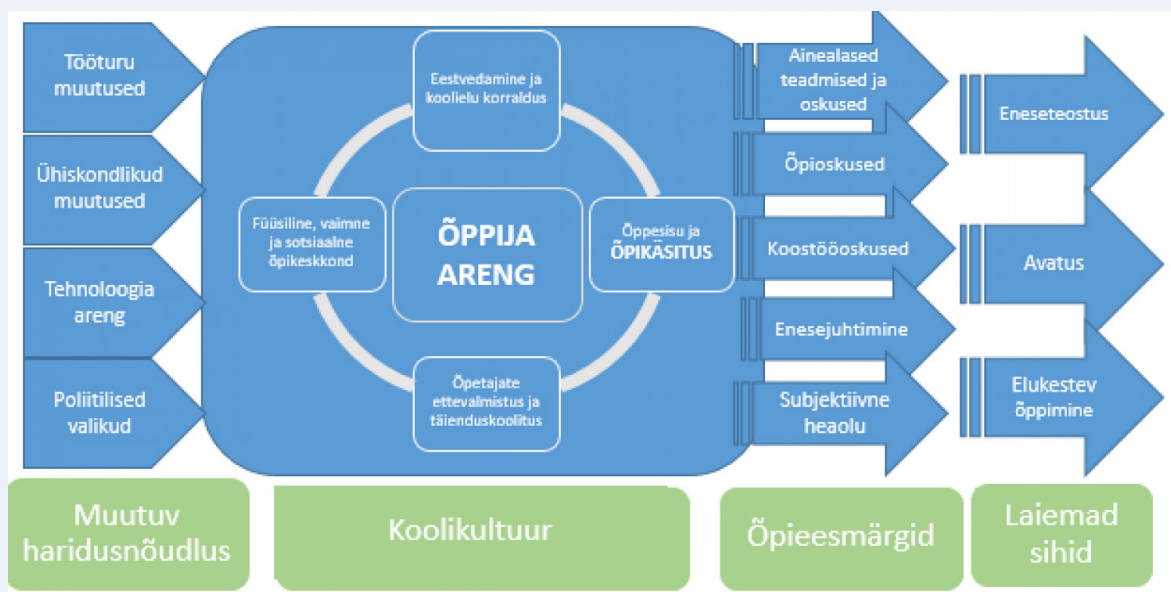
Tööriista nimetus	Koostöövõrgustikud
Mis probleemi lahendab	Kes on sihtgrupp
Lahendavad tegevuste killustumise ja algatuste hääbumise probleeme	Geograafiliselt ja/või valdkondlikult hajali paiknevad organisatsioonid/asutused.
Mis on tööriista sisuks	
<p>Koostöövõrgustikel võimendavad peamiselt kolme tüüpi tegevusi õppiva organisatsioonikultuuri kujundamisel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ligipääs parimatele praktikatele, neist õppimine ning nende lokaalse teostusmotivatsiooni ergutamine ühiskondliku mõjutuse kaudu (õpi- ja teostusvõimendus); 2. parimate praktikate vastastikune levitamine (levikuvõimendus); 3. haridusuuendajate huvikaitsevõimekuse tõstmine, sh ühiste kvaliteedistandardite väljatöötamine ja rakendamine professionaalse positsioneerumise huvides (rolli- ja huvikaitsevõimendus). 	
Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta
<ul style="list-style-type: none"> ■ TÜ Innovatsioonikoolid, Hea kool ja lasteaed ■ TLÜ Partnerkoolid ■ Keelekümblusõpetajate võrgustik ■ HTM Huvitav Kool, Alustavate koolijuhtide arenguprogramm, Alustavat õpetajat toetav kool ■ Noored Kooli, Tagasi Kooli ■ Ettevõtlusõppe programm, Junior Achievement SA, Ettevõtluse edendamiseks ■ Haridustehnoloogide võrgustik, Robootika, Progetiiger, Nutilabor ■ Kiusamisvaba Kool, Kiusamisest Vabaks, Salliv Kool ■ Inimõigusi Austav Kool, UNESCO ühendkoolide võrgustik ■ Eesti Noorsootöötajate Kogu 	Esmane info Lisa 3 p.

Tööriista nimetus	Haridusasutuste innovatsioonivõrgustikud	
Mis probleemi lahendab Lahendab õppekvaliteedi kõikumuse, üksikasutuste ressursipuuduse, muutustega kohanemiskuste, õpetajate professionaalse arengu lünklikkuse jms probleeme	Kes on sihtgrupp Piirkondliku kuuluvuse ja/või valdkondlike ühishuvidega haridusasutused	
Mis on tööriista sisuks		
Haridusasutuste tegevuste sihikindel koordineerimine 6 tasandil: 		
Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta	
<ul style="list-style-type: none"> - National Writing Project; Success For All; K20 Center for Educational and Community Renewal; League of Professional Schools (USA) - Improving the Quality of Education for All; Networked Learning Communities (UK) - Good Hope; Elementary Curriculum Reorganization (Portugal) - Durham District School Board and the Learning Consortium (Kanada) - German Network of Innovative Schools (Saksamaa) - Early Learning Initiative (Iirimaa) - European Observatory on School Innovation (France) - „Reading in pairs“ Network (Hispaania) - Upper Secondary Education School Network (Holland) - International Networks for Democratic Education - Uus-Meremaa innovatsioonikoolid - Tartu valla koolide projektivõrgustik 		

Tööriista nimetus		Nüüdisaegse õpikäsituse mudel
Mis probleemi lahendab		Kes on sihtgrupp
<p>Lahendab nüüdisaegse õpikäsitusest arusaamiste killustatuse ja segaduse probleeme, sh</p> <p>1) õpetamisprotsess ei ole alati piisavalt õppimis/õpilaskeskne (õpitu on inertne ja elukauge, igav, ei tugine konstruktivistlikule lähenemisele)</p> <p>2) õpikeskkond ei ole alati piisavalt avatud ja koostöine (suhted õpilaste vahel ning õpilaste ja õpetajate vahel ei ole üksteist toetavad, motivatsioon madal)</p> <p>3) õppimise eesmärgina ei mõisteta alati sisu kõrval ka protsessi (enesejuhitud koostöise õppimise oskuse kujundamist)</p>		Eesti haridusasutused

Mis on tööriista sisuks

Haridusasutuse põhi- ja tugiprotsesside tervikraamistik (vt joonis) ning selle alajaotuste põhised õpimaterjalid ja koolitused



Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta
Huvitav Kool https://www.huvitavkool.ee Rahvusvaheline projekt DigiYouth https://www.digiyouth.eu Raatuse kool http://raatuse.tartu.ee/et/ Ainslie Wood Primary Uus-Meremaa innovatsioonikoolid	Esmane info: https://www.hm.ee/et/opikasitus https://www.ht.ut.ee/et/haridusuuenduskeskus/nuudisaegne-opikasitus http://ebo.ee/openlearning/info/Kristi_Vinter_Soovitused.pdf

Tööriista nimetus	Õpiringide ja/või -rakerühmade ning õpikogukondade meetoodika
Mis probleemi lahendab	Kes on sihtgrupp
Lahendab õppijate (nii koolijuhtide, õpetajate kui õpilaste lõikes) õpivõimenduse ja levikuvõimenduse takerdumise probleeme	Haridusasutuste inimesed (nii koolijuhtide, õpetajate, õpilaste kui lastevanemate lõikes)
Mis on tööriista sisuks	

ÕPIKOGKUKOND (ÕPIRING)

- aktiivse õppimise vorm
- eesmärgistatud tegevus
- ühine/ kollegiaalne õppimine
- oma praktika refleksioon
- uute meetodite katsetamine
- info otsimine, jagamine
- turvaline, mitte-hierarhiline õppe-keskkond, kus vigade tegemine pole karistatav

PROFESSIONAALNE ÕPIKOGKUKOND (ÕPIRING)

vastab eelnevatele tunnustele, lisaks:

- osalevad teatud valdkonna professionaalid
- eesmärgid seotud professionaalse arenguga
- ühisarusaamade ja jagatud väärtusruumi loomine, oma väärtussüsteemi teadvustamine

Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta
Tartu linna koolijuhtide õpiring LP Õpetajate õpiringid koolides ning lasteasutustes Õpiprotsesside mõtestatud kujundamine (nt https://sisu.ut.ee/keskkond/node/7792 =	https://www.andras.ee/et/õpiringide-käsiraamat koolituste/nõustamise tellimine: https://www.ht.ut.ee/et/haridusuuenduskeskus/professionaalsed-opikogukonnad

Tööriista nimetus	
Tugispetsialistide (sh HEV, sh andekate õpilaste tugi) rakendamine metoodik-koolitajatena	
Mis probleemi lahendab	Kes on sihtgrupp
Lahendab haridusasutuste tugispetsialistide puudusest ning ebaühtlasest kompetentsist tulenevaid probleeme	Haridusasutused
Mis on tööriista sisuks	
<p>Piisavalt kõrge kvalifikatsiooniga tugispetsialistide rakendamine metoodik-nõustajana võimaldab kooli ja/või lasteaia, kus puudub vastav tugispetsialist, õpetajaid viia tarvilikule võimekustasandile just seal õppivate toetust vajavate laste profiili põhised.</p> <p>Tugispetsialist metoodik tuvastab tugiteenuste täpse vajaduse, nende teostamiseks tarvilikud õpetajate õpiväljundi põhised pädevused ning koolitab (vajadusel koostöös vastava eriala õppeasutusega) konkreetse kooli/lasteaia õpetajad välja, tulenevalt konkreetsest vajadusest.</p> <p>Tegevuse korraldamine on võimalik nii vastava teenusekimbu lõikes tsentraliseeritud tugiteenistuse vormis kui ka haridusasutuste vahelise formaliseeritud koostöövõrgustikuna.</p>	
Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta
Tugispetsialistide teenuse sisseostmine Inglismaal, kusjuures teenuse sees on haridusasutuse õpetajate konkreetse vajaduse põhine koolitus.	Ainslie Woodi kool (kontaktid vt lisa 2)

Tööriista nimetus		Haridusasutuste haldusteenuste tsentraliseerimine
Mis probleemi lahendab	Kes on sihtgrupp	
Lahendab haridusasutuste haldus- ja majandustegevuste katteks tarviliku kompetentsi puudust/ ebaühtlust ning sellest tulenevaid majandamisprobleeme.	Haridusasutused	
Mis on tööriista sisuks		
<p>Haridusasutuste majandus-, haldus- ja tugiteenuste (sh hangete haldamine, IT-teenused, projekti haldus) tsentraliseerimisel tekib võimalus ühtlustada nimetatud funktsioonide kvaliteeti ning piisava koormusepakkumise ning palgafondi juures palgata kõrgema kvalifikatsiooniga töötajaid, kui see on võimalik igal haridusasutusel eraldi. Ühishangetega on võimalik optimeerida ka teenuste/toodete hinnasurvet.</p> <p>NB! Oluline on seejuures, et haridusasutuste juhtkonnal oleks tsentraliseeritud teenuste puhul sõna- ning hindamisõigus tarviduste lähteülesande nimetamisel ning kvaliteedikontrollil.</p>		
Näiteid tööriista kasutamisest	Kust saab lisainfot tööriista kohta	
RKAS Viljandi valla haldusteenuste tsentraliseeritud mudel		

Tööriista nimetus		Haridusasutuste hoonekomplekside põhised keskused, (mis teenindavad mitut asutust/organisatsiooni samaaegselt)
Mis probleemi lahendab	Kes on sihtgrupp	
Lahendab haridus- jt asutuste haldus- ja majandustegevuste katteks tarvilike ressursside puudust/ebaühtlust ning sellest tulenevaid majandamisprobleeme. Vähendab ühisrahastuse korras majandamiskulude suurust ruutmeetri kohta. Võimaldab täita laste arvu vähenemisest tulenevaid „tühjade ruumide“ halduskulusid.	Haridusasutused, raamatukogud, noortekeskused, hariduse valdkonna MTÜd jms	

Mis on tööriista sisuks

Olemasolevate haridusasutuste hoonekomplekside baasil moodustatakse piirkondlikud keskused, mis tegelevad hoonete majandamisega ning piirkonna sarnaste/ühiste eesmärkidega asutuste ja organisatsioonide jaoks hoonekomplekside ühiskasutusteenuste pakkumisega. Loodav lisandväärtus on lisaks teenuse kvaliteedi ütlusele ka halduskulude optimeerimine kasutaja/õpilase kohta.

Näiteid tööriista kasutamisest

Nn „kontorihotellid“, väikeettevõtete ühiskontorite praktika.

Kust saab lisainfot tööriista kohta**Tööriista nimetus****Digitaalsed platvormid ja äpid****Mis probleemi lahendab**

Lahendavad distantstöö, info tõhusa hoiustamise, levitamise ja aktiivse kasutamise kaudu koordineerimis-, logistika- ja tegevuskulude probleeme

Kes on sihtgrupp

21. sajandi tingimustes kogu inimühiskond

Mis on tööriista sisuks

Digitaalsed platvormid ja app'id, mis toetavad õppimise/õpetamise põhi- ja tugiprotsesse.

Näiteid tööriista kasutamisest

Google Classroom
Zoom'i põhine distantstööpe
Õpiplatvorm Canvas
Google Drive
Studium
Õpiäpid (Kahoot, 99math jne)
<https://www.digiyouth.eu>
Huvitav Kool
jne

Kust saab lisainfot tööriistade kohta

Tasuta kättesaadavaks tehtud platvormid ja app'id: <https://teachmillions.com>

Vt. ka Education Nation
<https://www.educationnation.ee>



Riigihange nr 223415 „Võru valla haridusasutuste võrgu analüüs“
Tellija Võru Vallavalitsus

Analüüsi teostasid ühispackumuse alusel OÜ Gravitas Consult,
Pyramid Consult OÜ ja Triip OÜ