**Haridussüsteem – rohkem riigi kujundavat rolli**

Haridusele kulub Eesti riigieelarvest 2014. aastal kokku 759,8 miljonit eurot, mis moodustab 9,4% kõigist riigieelarve kuludest. Haridusest rohkem kulub maksumaksja raha Eestis vaid sotsiaalse kaitse, tervishoiu ja majanduse toetamiseks.

Suurema osa valitsussektori jooksvatest hariduskuludest moodustavad personalikulud. 2011. aastal oli personalikulude osakaal 65% ning majandamiskulude osakaal 35%. Majandamiskulude osakaal Eesti puhul on veidi suurem kui OECD riikides keskmiselt.

Rahvusvahelises võrdluses oleme hariduskulude poolest keskmike seas. 2011. aastal panustas keskmine OECD riik haridusse 6,1% sisemajanduse koguproduktist, Soome 6,5% ja Eesti 5,5%. Meiega sarnase osa rahvuslikust rikkusest suunavad haridusse veel Hispaania ja Portugal, kuid ka rikkad Kesk-Euroopa riigid Austria ja Šveits.

Riigi eelarvestrateegia 2015–2018 kohaselt peaks hariduskulude osakaal riigieelarves järgmistel aastatel veidi vähenema ja jõudma 2018. aastaks 8,2%-ni. Arendamist ootava haridussüsteemi jaoks tähendab see vajadust hoolikalt läbi mõelda, kuidas piiratud ressursse kõige otstarbekamalt kasutada. Arvestades, et tulude kasvu lähiajal oodata ei saa, tuleks kokkuhoiukohti otsida haridussüsteemi sees.

**Koolivõrgu korrastamine seisab riigi otsustamatuse taga**

Ainuüksi viimase kümne aasta jooksul on õpilaste arv Eesti üldhariduskoolides vähenenud enam kui 50 000 õpilase võrra (**vt tabel 15**), lähiaastatel jätkub gümnaasiumiealiste õpilaste arvu kahanemine. Lisaks on toimunud rahvastiku koondumine suurematesse linnadesse või nende lähiümbrusesse. 10 aasta jooksul on tööealisi inimesi juurde võitnud peamiselt vaid Tallinn, Tartu ja Pärnu. Kuni 14aastaste laste arv on kümne aastaga kasvanud vaid Harjumaal.

Vaatamata õpilaste koguarvu vähenemisele pole koolivõrgus olulisi muudatusi toimunud. Viimase kümne aasta jooksul on õpilaste arv kahanenud veerandi, koolide arv aga vaid kümnendiku võrra (**vt tabel 15**). Võrreldes OECD riikidega on meie klassid õpilaste arvult väiksemad: 2012. aastal õppis Eestis põhikooli viimases astmes ühes klassis keskmiselt 16 õpilast, OECD riikides keskmiselt 24 õpilast.

Õpilaste arvu vähenemisega kooskõlas pole muutunud õpetajate arv (**vt tabel 14**). Õpilaste arv õpetaja kohta on Eestis väiksem kui OECD riikides keskmiselt: 2012. aastal oli Eestis 7.–9. klassis ühe õpetaja kohta 10 õpilast, OECD riikides keskmiselt 14 õpilast.Teistsugustes oludes üles ehitatud ja ajakohastamist vajav koolivõrk on aga nüüdsete võimaluste juures liiga kallis ning sellega ei suudeta tagada võrdselt kvaliteetset haridust kogu Eestis.

Koolivõrgu tänapäeva tingimustele kohandamise vajadus on selge olnud juba vähemalt kümme aastat. Koolivõrgu korraldamisega on väikeste sammudega ja tasapisi tegeletud, suured otsused aga on vaatamata probleemide laiale teadvustamisele ja korduvatele lubadustele neid otsuseid teha valitsustel läbi aegade jäänud ellu viimata.

Nii Poliitikauuringute Keskuse Praxis uuringud („Üldhariduskoolide võrgu korraldamine“ (2005); „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ (2014)) kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsid on näidanud, et koolivõrku saab märgatavalt kokku tõmmata. Praxise viimase koolivõrgu-analüüsi kohaselt piisaks Eestile 2020. aastal senise 484 põhiharidust andva kooli asemel 352-st ja 194 gümnaasiumiharidust andva kooli asemel 58 koolist.

Valdav osa üldhariduskoole (2013/2014. õppeaastal 463 kooli) kuulub kohalikele omavalitsustele. Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et koolivõrku saab korrastada eelkõige koolipidaja ning ministeerium ei saa kohalikelt omavalitsustelt võtta ära vastutust koolivõrgu korrastamise eest.

Riigikontroll on arvamusel, et hariduse kvaliteedi ja juhtimise eest riigis vastutab siiski Haridus- ja Teadusministeerium ning kui kohalikud omavalitsused ei suuda või ei taha kvaliteetset haridust anda, peab riik koolipidamise rolli omavalitsustelt üle võtma. Haridus- ja Teadusministeeriumi käes on kõik vajalikud hoovad, et algatada asjakohaste seaduste muutmine.

Kuigi ülevaatamist vajab kogu koolivõrk, on Haridus- ja Teadusministeerium oma teravdatud tähelepanu alla võtnud vaid gümnaasiumivõrgu, põhikoolivõrgu korrastamine on jäetud kohalike omavalitsuste vastutusele. Kvaliteetse gümnaasiumihariduse võimaldamise ning efektiivsema koolivõrgu tagamise eesmärgil on Haridus- ja Teadusministeerium plaaninud luua maakonnakeskustesse riigigümnaasiumid. Uued riigigümnaasiumid tegutsevad Viljandis, Haapsalus ja Jõgeval. Koostöökokkulepped uute gümnaasiumite loomiseks on sõlmitud Võru, Jõhvi, Pärnu, Tartu, Põlva, Valga, Kohtla-Järve, Kärdla, Rapla ja Viimsi omavalitsusega. Paralleelselt riigigümnaasiumitega jätkavad mitmel pool aga tegevust ka kohalike omavalitsuste gümnaasiumiastmega koolid.

Gümnaasiumite puhul on Haridus- ja Teadusministeerium olnud seisukohal, et pikas perspektiivis läheb üldkeskhariduse pakkumine kohalikelt omavalitsustelt üle riigile. Selleni soovitakse jõuda kohalike omavalitsuste ja riigi koostöö tulemusena ning erinevate motivatsioonimeetmete rakendamisega, mitte kohustuslikus korras konkreetseks tähtajaks. Sarnaselt omavalitsusreformiga, kus loodeti omavalitsuste vabatahtlikule ühinemisele, ei ole ka koolivõrgu korrastamine vabatahtlikkuse alusel kokkuleppeid oodates ulatuslikke muutusi kaasa toonud.

Kahe valitsemistasandi vahel jagatud vastutus gümnaasiumivõrgu korrastamise eest ei ole piisava kiirusega vajalikke tulemusi andnud. See on sõltunud peamiselt omavalitsuste valmisolekust ja tahtest. Haridus- ja Teadusministeerium pole ülesannete edasist jaotust hariduse korraldamisel ega täpsemaid rahastamispõhimõtteid selgelt paika pannud. Sellistes tingimustes on omavalitsustega raske kokkuleppeni jõuda.

Ainukeseks arvestatavaks võimaluseks koolivõrk kiiresti korrastada on riigil ohjad enda kätte võtta. See aga eeldab selget kava, kuhu ning kui palju gümnaasiume on vaja. Kuigi Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud „Elukestva õppe strateegia“ elluviimiseks haridusasutuste ja õppekohtade arvu hõlmavad koolivõrgu kavad koostada, ei ole üleriigilist gümnaasiumivõrgu kava seni avalikustatud.

Riik saaks olla kohalikele omavalitsustele heaks eeskujuks riigikoolide läbimõeldud ja efektiivse võrgustikuga. 2013/2014. õppeaastal tegutses Eestis 30 riigikooli, millest 21 on erivajadustega laste koolid ja 2 kasvatusraskustega lastele mõeldud erikoolid. Hariduslike erivajadustega laste õpetamise uue kontseptsiooniga on võetud suund kaasavale haridusele ning kavas on üle vaadata ka olemasolev erivajadustega laste koolide võrk. Haridus- ja Teadusministeeriumil on koostamisel hariduslike erivajadustega õpilastele planeeritud koolivõrgu kava, mis lubaduse järgi peaks valmima 2014. aasta lõpuks.

Riigikontrolli hinnangul ei peaks riik kiiresti kokku leppima mitte ainult gümnaasiumivõrgu korrastamise põhimõtteid, vaid seda tuleks teha kogu koolivõrgu kohta. Kui ka täpne ülesannete jaotus riigi ja omavalitsuste vahel ning rahastamisskeem ei mõjuta omavalitsusi koolivõrku korrastama ning kannatab hariduse kvaliteet, tuleb riigil koolivõrgu korrastamisel võtta jõulisem positsioon.

Haridussüsteemi eri tasandite planeerimine peaks toimuma koos, sest need sõltuvad üha enam üksteisest ja arenevad käsikäes. Kuigi tunnustust väärib mitmeaastase töö tulemusena valminud „Eesti elukestva õppe strateegia“ vastuvõtmine ja see, et selle elluviimiseks on Haridus- ja Teadusministeerium lubanud korrastada haridusasutuste ja õppekohtade arvu, pole praeguseks veel koolivõrgu suhtes selgust. Seni pole ükski valitsus selgelt välja öelnud, mida täpselt koolivõrgu korrastamisega saavutada tahetakse, mis ulatuses annab haridust riik ning kust tuleb hariduse andmiseks raha.

**Kvaliteetne haridus eeldab õpetajatöö suuremat väärtustamist**

Eesti õpetajaskond vananeb. Aastatel 2007–2013 on üldhariduskoolide õpetajate keskmine vanus järjepidevalt kasvanud. Kui 2007/08. õppeaastal oli alla 40aastaseid õpetajaid 33%, siis 2013/14. õppeaastal 27%.

Õpetaja kutse ei ole parimate õpitulemustega noorte seas populaarne. Kui aastatel 2008–2010 küündis haridusvaldkonnas õppima asujate arv aastas 1500-ni, siis 2013/14. õppeaastal tegi sellise valiku 1013 inimest. Ka need noored, kes otsustavad keskhariduse omandamise järel asuda õppima õpetajaks, ei pruugi seda ametit pidama jääda.

Poliitikauuringute Keskuses Praxis valmis 2012. aastal uuring koolilõpetajate ja nende karjäärivalikute kohta, mille järgi ei jätka keskmisest paremate eksamitulemustega noored enamasti haridusvaldkonnas õpinguid, nende jaoks ei ole õpetajakutse üldjuhul eelistatuim valik. Ootused tulevastele õpetajatele on kõrged, mistõttu oleks vaja, et selle ameti õppimisest huvituksid just võimekamad koolilõpetajad.

OECD riikides läbiviidav rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring TALIS näitab ikka, et Eesti õpetajate rahulolu oma tööga on väiksem kui teistes riikides. Eriti kehv on õpetajate rahulolu õpetajaameti staatusega ühiskonnas – ainult 14% uuringus osalenud õpetajatest ja 12% koolijuhtidest usub, et õpetajaamet on ühiskonnas väärtustatud.

Sama uuringuga tuli ka selgelt välja, et õpetajate rahulolematuse põhjuste hulgas on konkurentsitult esikohal ühiskonnast lähtuvad tegurid: madal palk, ühiskonna vähene tunnustus, ebastabiilne hariduspoliitika, õpetaja madal positsioon ühiskonnas, ülekoormatud õppekava ja ülemäärane töökoormus.

Valitsused on vähemasti 2005. aastast lubanud tõsta õpetajate palka ja pakkuda erinevaid motivatsioonimeetmeid. Kahel viimasel aastal on valitsus seadnud õpetajate palga prioriteediks ja selleks ka lisaraha eraldanud. Kuigi õpetajate palgaküsimus on täitevvõimu agendas, kus on eesmärk olnud saavutada õpetajate palgatasemeks riigi keskmine palk, olnud läbi aastate olulisel kohal, ei ole pedagoogide palgakasv suutnud kaasas käia keskmise palga trendidega. 2013. aastal oli Statistikaameti andmetel keskmine palk riigis 949 eurot, 18% enam kui haridusvaldkonna keskmine 803 eurot.

Õpetajate madal palk ei ole silmatorkav mitte ainult riigisiseselt, vaid ka rahvusvahelises võrdluses. Eesti paistab OECD riikide seas silma õpetajate pea madalaima palgataseme poolest. Ostujõu pariteediga korrigeeritud õpetajate palgad on kõrgemad ka Eestist vaesemates riikides, näiteks Tšiilis. Soome õpetaja palk ületab Eesti õpetaja oma selles võrdluses aga ligi kolm korda (**vt joonis 10**). Ostujõu pariteediga korrigeeritult näitab riikide võrdlus üksnes ostetud kaupade ja teenuste mahu erinevusi, s.t et Eesti õpetajad saavad oma palga eest kaupa ja teenuseid vähem osta kui pedagoogid teistes riikides.

Nii nagu koolivõrgu teemat, saadab ka õpetajate palgaküsimust riigi ja omavalitsuste vaheline kemplus ülesannete ja rahastamise üle. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul kasutab osa omavalitsusi õpetajate palgaraha ebasihipäraselt. Seetõttu on ministeerium asunud hoolikalt jälgima omavalitsustele eraldatud palgafondi kasutamist, avalikustades selleteemalisi regulaarseid ülevaateid veebikeskkonnas HaridusSilm.

Ministeeriumi arvutuste kohaselt peaks omavalitsustel olema võimalik 2014. aastal õpetajale maksta keskmiselt 978 euro suurust brutokuupalka. Selleni küündisid 2014. juuni seisuga Harju, Tartu ja Jõgeva maakond. Kõige kõrgem oli palgatase Harjumaal, kus õpetajad teenisid keskmiselt 1014 eurot kuus, madalaim aga Valgamaal, kus õpetaja pidi leppima keskmiselt 900-eurose brutopalgaga.

Haridus- ja Teadusministeeriumis on õpetajate palgakasvu võimalusi seostatud koolireformi edasise käekäiguga. Koolivõrgu optimaalsemaks muutumine peaks vähendama halduskulusid ja alatäituvusest tingitud üleliigset personalikulu, mis vabastaks omakorda raha õpetajate palga tõstmiseks. Teadaolevalt puuduvad ministeeriumil aga arvutused, kuivõrd on koolivõrgu reformi abil võimalik raha kokku hoida ehk tegelikkuses ei ole teada, kas ja kui palju reaalselt õpetajate palk selle arvelt tõusta saaks.

Lisaks palgale on heade õpetajate leidmisel ja hoidmisel olulised ka teised tegurid. Õpetaja ameti ja õpetamise populariseerimiseks on käivitunud mitmed riiklikud ja vabatahtlikud algatused. Näiteks on andekatele ülikoolilõpetajatele õpetajatöö kogemust andev programm „Noored kooli“; algatus „Tagasi kooli“, mille raames igaühel on võimalus koolitundi anda; hiljutine „Õpi õpetajaks“ kampaania; hea õpetaja kuu; õpetaja lähtetoetus. Raske on hinnata, kuivõrd on need olemuselt positiivsed ettevõtmised õpetaja kuvandit ühiskonnas suutnud parandada. Küll on selge, et vaid mainekujundus kehva palka ei kompenseeri.

Õpetajaamet ei pea olema jäigalt reguleeritud. Õpetajate palgakorraldus on muutunud vabamaks. Ametijärkudel ja kontakttundidel põhinenud palgaarvestus on jäänud möödanikku ning suurenenud on direktori õigused häid õpetajaid rahaliselt innustada. Liberaalsemaks võiks muutuda ka õpetajaamet. Kui hea õpetaja võib leida töökoha ka mujal kui koolis, siis heal spetsialistil väljastpoolt haridussüsteemi on õpetajaks saada praegu oluliselt keerukam. Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded on magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpetajakutse, mis saadakse ülikoolis pärast õpetajakoolituse läbimist või pärast kutset andvale organile õpetaja ametiks vajaliku pedagoogilise kompetentsuse tõendamist. Õpetajaamet võiks olla osa inimese karjääriredelist.

Õpetajate järelkasvu teemat kokku võttes on selge, et kui soovime kooli rohkem noori ja paremaid õpetajaid, peab õpetaja palk muutuma tööturul konkurentsivõimeliseks. Õpetajaamet ei ole kerge ja nigel palgatase peletab eemale need, kes selle tööga hästi hakkama saaksid. Lootused palgatõusule on paljuski seotud koolivõrgu korrastamisega, kuid pole selge, millises tempos reform edasi liigub ja kuivõrd sellest raha palkadeks tegelikult vabaneb. Olukorras, kus lisaraha haridusvaldkonda tulemas pole, on selge, et ilma poliitilise tasandi otsustajate järjekindla tahteta õpetajate palk ei tõuse.

Haridussüsteemi lisaraha saamine teiste valdkondade arvelt ei ole prognooside kohaselt reaalne, mistõttu peab hariduse rahastamisel langetama mõistlikke otsuseid. Haridusvaldkonna senine jagatud juhtimine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel ei ole pika aja jooksul andnud tulemust piiratud raha mõistlikuks kasutamiseks. Seetõttu näeb Riigikontroll, et pehmelt sõnastatud kavatsustest ei piisa muutuste ellukutsumiseks, vaid tarvis on konkreetseid riigipoolseid lahendusi, mille elluviimisele seatakse tähtaeg.

Riigikontrolli hinnangul tuleks

* otsustada, kus ja mis tasandil annab haridust riik ja kohalik omavalitsus ning millises mahus ja millisest allikast tuleb selleks raha;
* leppida kokku koolivõrgu korrastamiseks selged põhimõtted juhtimisel ja rahastamisel. Selleks tuleb määrata kindlaks riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded ja rahastamine nii alus-, põhi- kui ka gümnaasiumihariduse tagamiseks ning teha arvutused koolivõrgu korrastamise tulemusena kokku hoitava raha ja selle arvel tehtavate kulude kohta hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamiseks ning õpetajate palga tõstmiseks ning avalikustada need tulemused.