

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND

NARVA KOLLEDŽ  
ÕPPEKAVA „KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS“

Vladislav Iljin  
**MUNITSIPAALSE HARIDUSVÕRGUSTIKU KORRASTAMISE  
VÕIMALUSED HALDUSREFORMI KONTEKSTIS NARVA-JÕESUU LINNA  
NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja magister Aet Kiisla

NARVA 2018

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

## SISUKORD

LÜHENDID .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. HALDUSREFORMI JA OMAVALITSUSÜKSUSTE HARIDUSTEENUSTE TEOREETILISED ASPEKTID .....	7
1.1 Haldusreformi sisu ja eesmärgid .....	7
1.2 Kohalike omavalitsusüksuste pakutavad haridusteenused .....	8
1.3 Munitsipaalkoolide tegevuskulude uuring .....	10
2. NARVA-JÕESUU LINNA HARIDUSASUTUSTE TEGEVUSNÄITAJATE NING PIIRKONNA ARENGUDOKUMENTIDE ANALÜÜS .....	11
2.1 Narva-Jõesuu linna haridusasutuste tegevusnäitajate uuring .....	11
2.2 Ida-Virumaa arengudokumentide analüüs.....	18
3. MUNITSIPAALSE HARIDUSVÕRGUSTIKU KORRASTAMISE VÕIMALUSED <sup>21</sup>	
3.1 Uuritava KOVi tutvustus.....	21
3.2 Haridusvõrgustiku korrastamist takistavad tegurid .....	21
3.3 Haridusvõrgustiku korrastamise võimalused .....	25
3.3.1 Asutuste liitmine.....	25
3.3.2 Asutuste ümberkorraldamine .....	26
3.3.3 Haridusasutuste hoonete kasutamine avalikes huvides .....	27
3.3.4 Haridusasutuste ruumide kommertskasutus .....	27
KOKKUVÕTE.....	28
SUMMARY .....	34

## **LÜHENDID**

HRS	Haldusreformi seadus
KELS	Koolieelse lasteasutuse seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	Kohalik omavalitsusüksus
PGS	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus

## SISSEJUHATUS

Üks olulisimaid kohalike omavalitsuste poolt osutavaid teenuseid on alus-, üldkesk- ja huvihariduse pakkumine. Kehtiva seadusandlusega on kohalike omavalitsuste pädevusse antud haridusvaldkonna mitmete ülesannete lahendamine, seal hulgas omavalitsusüksuste omanduses olevate koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide ülalpidamine. Antud ülesannete täitmiseks nähakse kohalike omavalitsusüksuste eelarvetes ette rahalised vahendid, mille osatähtsus eelarves on võrdlemisi suur ning seetõttu tuleb KOVidel pöörata ühinemisprotsessis haridusvõrgustiku korrastamise võimalustele erilist tähelepanu. Võttes arvesse hariduskulu tähtsust KOVide võimekusele, jätkusuutlikkusele ja avalike teenuste kvaliteedile, võib väita, et haldusreformi eesmärgi saavutamine ilma kohalike omavalitsuste haridusvõrgustike korrastamata ei ole võimalik. On tõenäoline, et uutes suuremates kohalikes omavalitsustes hakkavad haridusasutused dubleerima üks teist või nende tegevus osutub teistel põhjustel ebaefektiivseks, mis toob kaasa eelarveliste vahendite ebaotstarbekat kasutamist ja KOVide võimekuse langust. See on aga haldusreformi eesmärgiga vastuolus.

Haridusvõrgustiku korrastamise võimalusi ei ole varem haldusreformi aspektist lähtuvalt käsitletud. Teemat on puudutatud Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2014. aastal valminud Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsis aastaks 2020, kus on pööratud tähelepanu KOVide haridusvõrgustiku korrastamiseks soovimatuse põhjustele.

Töö eesmärk on haldusreformi kontekstis haridusvõrgustiku korrastamise võimaluste kaardistamine Narva-Jõesuu linna näitel ja KOVidele ettepanekute tegemine haridusvõrgustike korrastamisel. Tööl on ka praktiline tähtsus, sest 2017. aasta haldusreformi järgne Eesti haldusterritoriaalne korraldus ei ole ilmselt lõplik demograafilise olukora jätkuva negatiivse arenemise tagajärjel.

Töö teooria osas käsitlen haldusreformi ja KOVide pakutavate haridusteenustega seotud küsimusi. Selleks annan teemaga seonduva ülevaadet: asjakohased seadused (haldusreformi seadus ja selle seletuskiri, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, koolieelse lasteasutuse seadus) ning tutvustan teadustöodes varem avaldatud seisukohti (H. Aalbu, N. Marshall, W. Drechsler ja teised). Selle põhjal selgub haldusreformi sisu ja eesmärk, KOVide pakutavad avalikud

teenused haridusvaldkonnas. Järgnevalt esitan haridusasutuste tegevuskulude viimastel aastatel muutmise uuringut.

Töö eesmärgist lähtuvalt seadsin uurimisküsimusteks:

- analüüsida, kuidas ühinenud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haridusasutuste tegevusnäitajad aastatel 2010-2017 annavad põhjuse KOVi haridusvõrgustiku korrastamiseks;
- analüüsida, millised olid Ida-Virumaa KOVide planeeritud tegevused seoses haridusvõrgustiku korrastamisega haldusreformi kontekstis.

Haridusasutuste tegevusnäitajate analüüsi tegemisel kasutan kvantitatiivset analüüsi, Ida-Viru KOVide arengukavade ja ühinemislepingute analüüsimisel – diskursusanalüüsi. Analüüsi tulemusena saan vastuse küsimusele, kas kohalikud omavalitsusüksused tegelevad haldusreformi käigus oma haridusvõrgustike korrastamisega ning kas see on Narva-Jõesuu linna puhul ka vajalik. Järgnevalt peab andma vastuse küsimusele, millised võimalused on KOVidel olemas haridusvõrgustiku võimekuse suurendamiseks. Saadud info põhjal selguvad ka takistused haridusvõrgustiku korrastamisel ja saab anda vastuse küsimusele, kuidas neid takistusi vältida. Kogutud informatsioon annab vastused küsimusele - millised on KOVide haridusvõrgustiku korrastamise võimalused haldusreformi elluviimisel.

# **1. HALDUSREFORMI JA OMAVALITSUSÜKSUSTE HARIDUSTEENUSTE TEOREETILISED ASPEKTID**

Eestis on haldusreformi vajalikkusest arutatud viimased kakskümmend aastat, kui Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a korraldusega nr 452-k moodustati haldusreformi asjatundjate komisjon. Komisjoni töö tulemusena sündis dokument „Avaliku halduse arendamise alused“, millega oli muu hulgas sätestatud riigi haldusterritoriaalse korralduse eesmärk ja ajakava. Aastatel 1996-2014 on toimunud kohalike omavalitsuste mõned ühinemised, kuid suurem haldusterritoriaalne muudatus toimus 2017. aastal haldusreformi käigus.

## **1.1 Haldusreformi sisu ja eesmärgid**

Haldusreformi seadus (HRS) võeti vastu 07.06.2016. a ning see jõustus 01.07.2016. a. Haldusreformi eesmärk on sätestatud HRS § 1 lõikega 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

Eesti seadusandja on HRSi väljatöötamisel asunud seisukohale, et KOVide jätkusuutlikkuse ja võimekuse tagamisel olulist rolli mängib KOVi suurus, eeskätt selle haldusterritooriumil registreeritud elanike arv. Ebapiisav elanike arv toob kaasa olukorda, et KOVi eelarveline võimekus ei võimalda kvaliteetsete avalike teenuste pakkumist. Väikeste KOVide tüüpilised mured on teenistujate mittevastav kvalifikatsioon, töötajaid palju funktsioonidega, ülesannete valikuline täitmine, ennetava tegevuse asemel üksnes avalduste menetlusele keskendumine. Igasse omavalitsusse ei jätku vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialiste ning ka spetsialiseerumiseks piisavalt koormust. (HRS SK 2016: 1). Sellised argumendid haldusreformi kasuks on kasutatud ka varem. Näiteks kasutati argumendina Taani,

Soome ja Islandi haldusreformi debattides, et väikesed KOVid ei ole suutelised rahastama kõiki vajalikke teenuseid, seevastu suuremates KOVides on suure tõenäosusega parem majandusseis ja professionaalsem majandusjuhtimine (Aalbu jt 2008: 44). Marshall koos kaasautoritega väitsid, et Austraalias on nähtavasti üldtunnustatud fakt, et kohalike omavalitsusüksuste ühinemiste tulemus on kulude vähenemine (Marshall jt 1999: 41).

Paljudes töödes on uuritud, millise suurusega peaks olema KOV positiivse mastaabiefekti saavutamiseks ja need suurused varieeruvad erinevates töödes märkimisväärselt – alates 20 000 elanikust kuni rohkem kui 115 000 elanikuni (Reiljan jt 2013:168). Wolfgang Drechsler aga on seisukohal, et suurem KOV ei tähenda parem ning optimaalne KOVi suurus on selline, mis on kohane KOVi ülesannetele (Drechsler 2013: 160). HRS §-s 3 sätestati, et kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi eesmärgiga juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku (nn omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium).

Aastal 2017 toimus Eestis haldusreform, mille tulemusena vähenes kohalike omavalitsusüksuste arv riigis 213-lt 79-ni. Demograafilised protsessid on Eestis ebasoodsad ja negatiivsed demograafilised nähtused prognooside kohaselt jätkuvad: ääremaalistes kohalikes omavalitsustes kahaneb elanike arv kuni 38%, kuşjuures eakate osakaal tõuseb praeguselt 22%-lt 30%-ni (HRS SK 2016: 1). Võib järeldada, et kvaliteetsete avalike teenuste, sh haridusteenuste, pakkumise tagamiseks on kohalikud omavalitsused sunnitud ka tulevikus ühinema, et 2017. aastal aset leidnud haldusreformi tulemusena kujunenud Eesti haldusterritoriaalne korraldus ei ole lõplik.

## **1.2 Kohalike omavalitsusüksuste pakutavad haridusteenused**

Kehtiva seadusandlusega on KOVidele pandud mitmed ülesanded seoses haridusteenuste osutamisega. Peamiseks ülesandeks võib pidada haridusasutuste võrgu ülalpidamist. Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lõike 2 punkt 3 sätestab, et kohalikud omavalitsused tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise. KOKSi § 6 lõike 2 kohaselt omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide,



gümnaasiumide ja huvikoolide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. KELS-i § 10 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse kohustus luua vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. PGS-i § 10 lõike 1 alusel vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus.

Eriseadustega (eeskätt PGS ja KELS) ning teiste õigustloovate aktidega on KOVidele pandud täitmiseks ka muud ülesanded haridusvaldkonnas. KELS-i ja PGS-i kohaselt tagab KOV haridusastuste vajaliku personali olemasolu, võimalused riikliku õppekava täitmiseks, koolikohustuse täitmise, seadusandlusest tulenevate nõuete täitmise haridusasutustes, laste turvalisuse ning tervise kaitse, vajaduse korral tugispetsialistide teenuse (logopeed, eripedagoogi, psühholoog, sotsiaalpedagoog või muu tugiteenus). Paljud haridusvaldkonna ülesanded on pandud KOVidele Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega.

Kõik seadusandlusega KOVidele pandud ülesanded alus- ja üldkeskhariduse valdkonnas on äärmiselt ressursimahukad ja antud kuludel on oluline osatähtsus omavalitsuste eelarvetes. Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas moodustas hariduskulude osatähtsus enne ühinemist rohkem kui 1/3 kogu kulueelarvest:

**Tabel 1.** Haridusvaldkonna põhitegevuse kulude osatähtsus Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla kulueelarvetes aastail 2015-2017, protsentides

KOV	2015	2016	2017
Narva-Jõesuu linn	34.57	34.28	34.81
Vaivara vald	37.70	38.80	37.12

Andmed: riigiteataja.ee. Autori koostatud.

Hariduskulude piisavalt suur osatähtsus eelarves on üks põhjustest, miks peavad KOVid pöörama erilist tähelepanu haridusvaldkonna toimimisele. KOVide ühinemisprotsessi kontekstis muutub hariduskulude teema veelgi olulisemaks, sest muutunud tingimuste korral peaks kaaluma võimalusi valdkonna korrastamiseks selle efektiivsemaks muutmise eesmärgiga.

### **1.3 Munitsipaalkoolide tegevuskulude uuring**

2016. aastal tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis üldharidustoetuste ja -kulude analüüsi, mille eesmärk oli hinnata, kuid võrd erinevad valitsussektori kulud üldhariduse rahastamisel asutuste erinevate tüüpide (riigi-, munitsipaal- või erakool) lõikes. Analüüsi ühe osana käsitleti lähemalt ja võrreldi kohalike omavalitsuste koolide rahastamise andmeid kahe ajavahemiku (2010-2012 ja 2013-2015) vahel. Kohalike omavalitsuste vaatlusaluste perioodide hariduskulude võrdlemise tulemusena selgus, et munitsipaalkoolide kulud suurenesid 14% võrra, õpilaste arv langes aga ca 5% võrra. Analüüsis on toodud esile, et kulud õpilase kohta on reeglina kõrgemad väiksemates omavalitsustes, kus õpilaste arv on väike. (Pihor, Batueva 2016: 21-26)

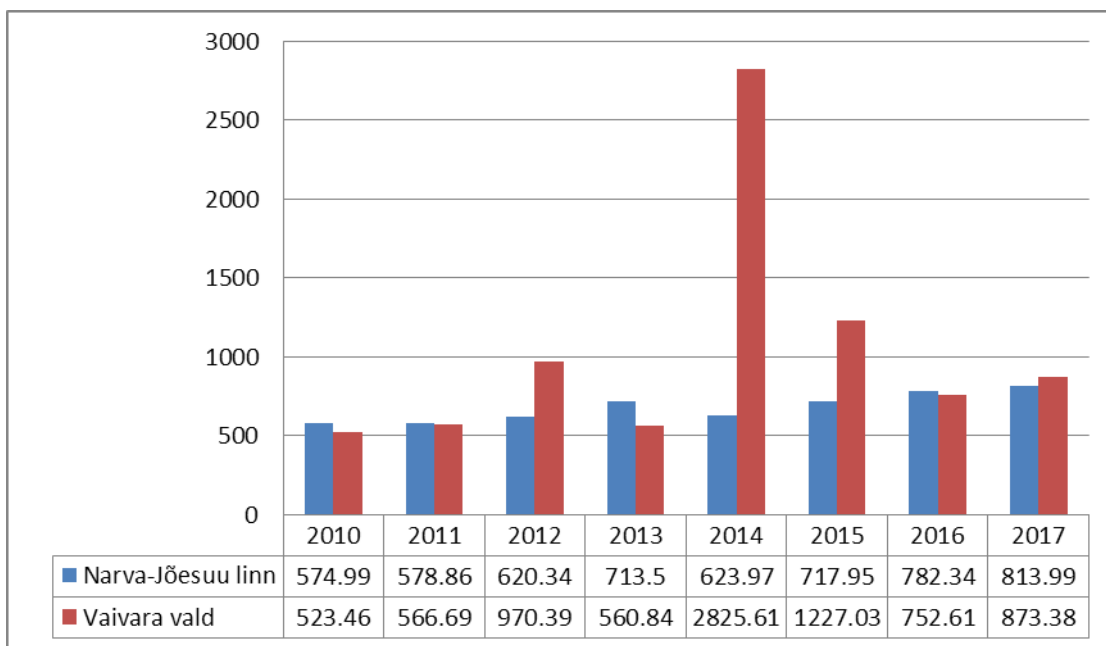
## **2. NARVA-JÕESUU LINNA HARIDUSASUTUSTE TEGEVUSNÄITAJATE NING PIIRKONNA ARENGUDOKUMENTIDE ANALÜÜS**

### **2.1 Narva-Jõesuu linna haridusasutuste tegevusnäitajate uuring**

Tehtava uuringu eesmärk on selgitada välja, kas ühinenud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haridusasutuste tegevusnäitajad aastatel 2010-2017 annavad aluse KOVi haridusvõrgustiku korrastamiseks. Uurimismeetodiks on kvantitatiivne analüüs, mille käigus uurin ühinenud Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna haridusasutuste tegevusnäitajaid aastatel 2010-2017, kasutades Riigiraha rakenduseses ([riigiraha.fin.ee](http://riigiraha.fin.ee)) toodud saldoandmiku andmeid.

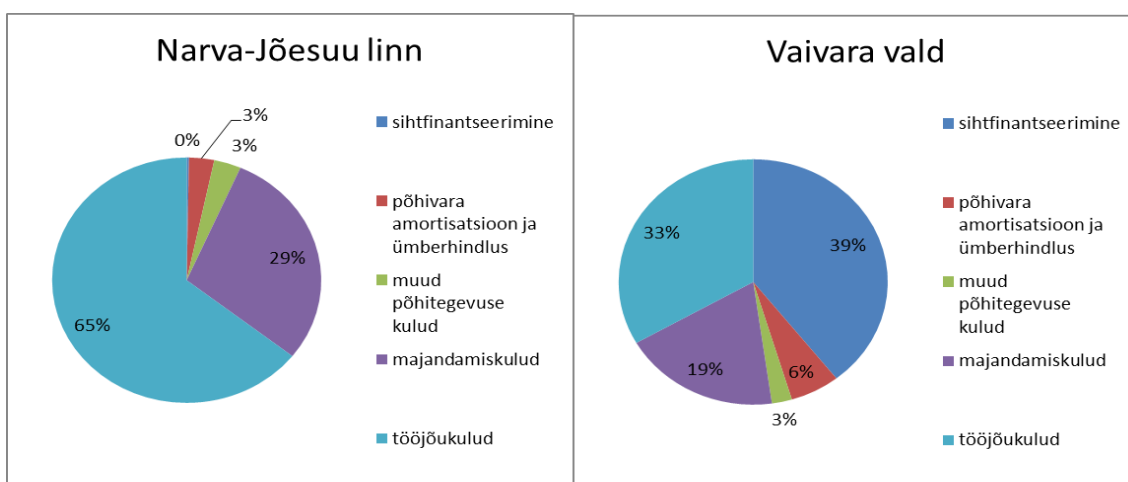
Hariduskulude analüüsimisel lähtun KOVide tegevuskuludest järgmiste 2kohaliste kontogruppide lõikes: 40 kodumaised subsiidiumid; 41 sotsiaaltoetused; 45 muud toetused (va toetused põhivara soetuseks ehk 4502); 50 tööjõukulud; 55 majandamiskulud, 60 muud põhitegevuse kulud; 61 amortisatsioon. Saldoandmiku väljavõte on tehtud järgmiste tingimuste ja filtritega: Mõõdik: Tegevuskulud (absoluutarv). Filtrid: aasta (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017); valdkond (09 Haridus); üksus (186101 Narva-Jõesuu Linnavalitsus, 192101 Vaivara Vallavalitsus); kontogrupid (50, 55, 60, 61, 40, 41, 45 (v.a 4502); tegevusalad (09210, 09211, 09212, 09213, 09220, 09600, 09601).

Esmalt analüüsin Narva-Jõesuu Kooli ja Sinimäe Põhikooli tegevuskulu muutmist perioodil 2010-2017. Tegevuskulude hulka kuuluvad sihtfinantseerimine (v.a toetused põhivara soetuseks), tööjõu- ja majandamiskulud, muud põhitegevuse kulud ja amortisatsioon. Jooniselt 1 nähtub, et mõlema haridusasutuse tegevuskulud suurenevad pidevalt ning see tõus on vaatlusalusel perioodil Eesti keskmisega võrreldav (16% vs 14%):



**Joonis 1.** Munitsipaalkoolide tegevuskulud Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas aastatel 2010-2017, tuhandetes eurodes. Andmed: riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

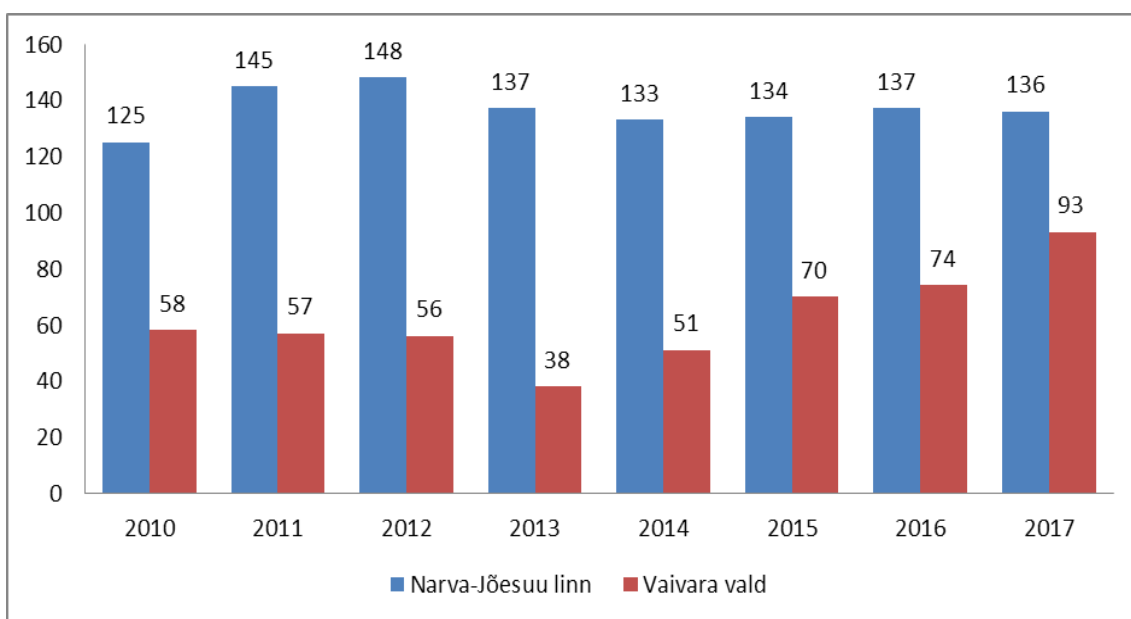
Munitsipaalkoolide tegevuskulude suurenemise trend on märgatav. Põhjuseks on eeskätt tööjõukulude osakaalu suurenemine tänu viimastel aastatel toimunud põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäära pidevale tõusule (Serbak 2017: 10). Tegevuskulude järsk tõus aastatel 2012-2015 Vaivara vallas on tingitud asjaolust, et 2012. aasta sügisel hävis Sinimäe Põhikooli hoone tulekahjus ja olulisel määral suurenenud kulud on seotud investeeringutega uude koolimajja. Kõik need asjaolud kajastuvad koolide tegevuskulude andmetes kululiigi lõikes:



**Joonis 2.** Munitsipaalkoolide tegevuskulud Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas aastatel 2010-2017 kulukomponentide lõikes, protsentides. Andmed: riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

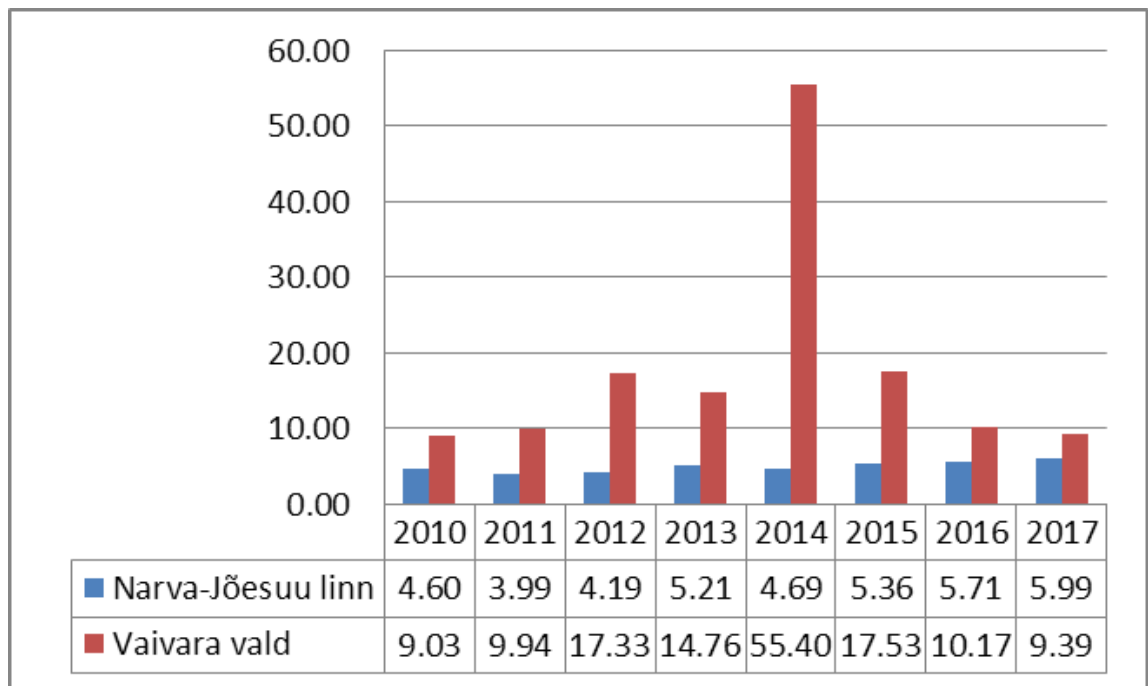
Kui jätta tähelepanuta suurt sihtfinantseerimise osatähtsust Vaivara vallas, siis võib järeldada, et kaks suurimat kuluartiklit haridusasutustes on tööjõu- ning majandamiskulud. Sellest tulenevalt peab haridusvaldkonnas võimalike otsustuste tegemisel lähtuma eeskätt nimetatud kahe kuluartikliga seotud kaalutlustest, tagades seejuures hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse põhimõtet.

Samas õpilaste arv ei ole haridusstatistika keskkonna haridussilm.ee andmetel Narva-Jõesuu linnas märgatavalt muutunud, seevastu tõusis õpilaste arv Vaivara vallas alates 2014. aastast tunduvalt:



**Joonis 3.** Õpilaste arv Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla munitsipaalkoolides aastatel 2010-2017. Andmed: haridussilm.ee. Autori koostatud.

Kui võrrelda KOVide munitsipaalkoolide tegevuskulu mahtude järgi õpilase kohta, siis nähtub, et Vaivara Põhikooli tegevuskulu õpilase kohta on keskmiselt kaks korda suurem (v.a aastad 2012-2015) kui Narva-Jõesuu Koolis (joonis 4). Antud asjaolust lähtuvalt ei ole minu arvates võimalik teha kindlaid järeldusi, sest selline olukord võib olla tingitud mitmest põhjusest: Sinimäe Põhikooli töötajate kõrgemad töötasud, koolihoone väiksem energiaefektiivsus (kuigi see ei ole eluliselt usutav, kuna tegemist on 2014. aastal valminud ehitisega), koolis pakutavate haridusteenuste parem kvaliteet (õpetajad ja tugispetsialistid, õppematerjalid ja -vahendid jne).

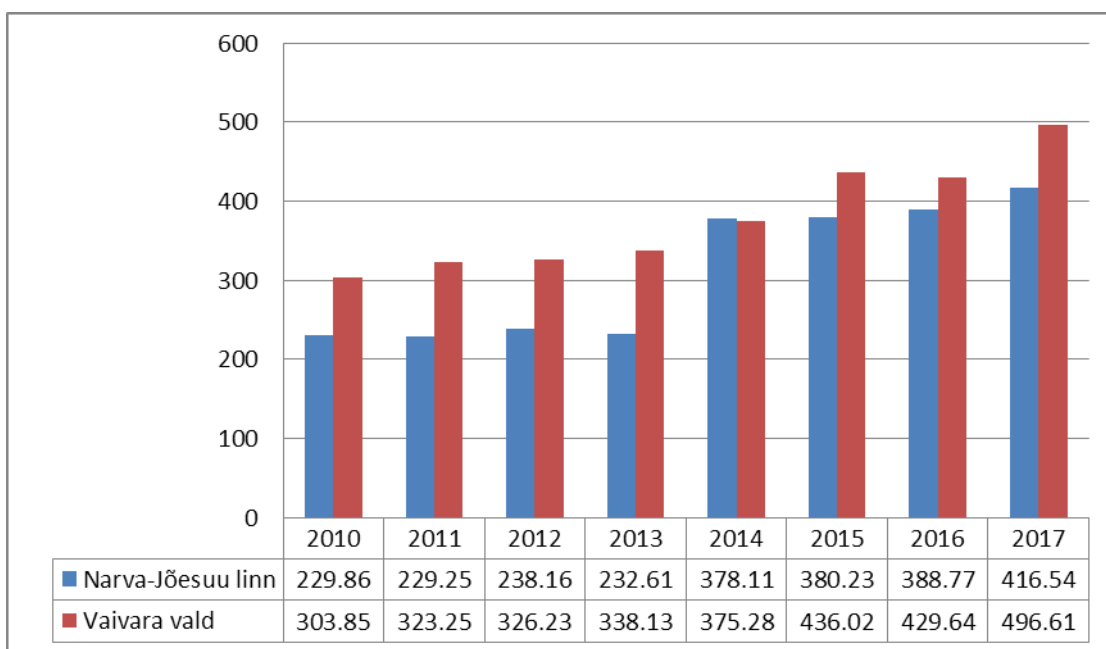


**Joonis 4.** Tegevuskulud ühe õpilase kohta Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla munitsipaalkoolides aastatel 2010-2017, tuhandetes eurodes. Andmed: haridussilm.ee, riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

Narva-Jõesuu Kool ja Sinimäe Põhikool on Eesti keskmisega võrreldes väikesed koolid. Haridusstatistika keskkonna haridussilm.ee andmetel õpib Eesti üldhariduskoolis 2017/2018. õppeaastal keskmiselt 279 õpilast. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ekspertide arvamusel on Eesti hariduspoliitika peamine väljakutse suur vastuolu kooli võimaluste ja õpilaste arvu vahel, mis on tingitud dramaatilisest demograafilisest langusest (Santiago jt 2016: 84). Õpilaste väike arv koolides toob kaasa koolihoonete ebaefektiivset kasutamist (pooltühjade koolihoonete ülalpidamise kohustus). Haridusstatistika keskkonna haridussilm.ee andmetel õpib Narva-Jõesuu Koolis 2017/2018. õppeaastal 136 õpilast, kooli kasutuses olev suletud netopind moodustab 3780 m<sup>2</sup>, seega Narva-Jõesuu Koolis kasutatav pind ühe õpilase kohta on 27,8 m<sup>2</sup>. Sinimäe Põhikoolis vastavad andmed on järgmised: õpilaste arv – 93, suletud netopind – 1391 m<sup>2</sup> ja pind ühe õpilase kohta on 15,0 m<sup>2</sup>. Ei ole võimalik väita, nagu oleks Narva-Jõesuu Kooli õpilastele vaja õppeprotsessi korraldamiseks peaaegu 2 korda rohkem ruumi võrreldes Sinimäe Põhikooliga. Ülemääraste koolipindade olemasolu probleemile viitavad ka G. Sootla ja K. Kattai oma ekspertarvamuses (Sootla, Kattai 2013: 15-16). Järeldan, et Sinimäe Põhikooli hoonet kasutatakse efektiivsemalt, kui Narva-Jõesuu Kooli hoonet. Sõltumata õpilaste arvust vajab munitsipaalasutuse hoone ülalpidamist, seal hulgas tuleb katta kommunaalteenuste

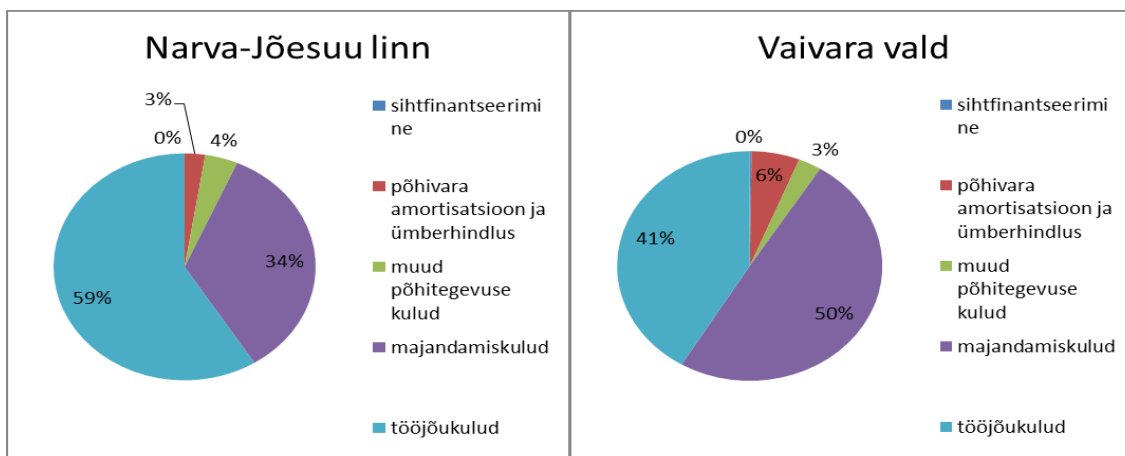
kulud (kütte-, elektri- ja korrashoiukulud). Narva-Jõesuu Kooli hoone ekspuaterimine on võrreldes Sinimäe Põhikooli hoonega madalama efektiivsusega: Narva-Jõesuu Kooli majandamiskulud aastatel 2010-2017 moodustavad 29% kõikidest asutuse tegevuskuludest, sama näitaja Sinimäe Põhikoolis on 19%. See viitab asjaolule, et Narva-Jõesuu Kooli hoone on oma tegevuse korraldamiseks liiga suur ja tuleb otsida võimalusi muuta hoone ekspuaterimist efektiivsemaks.

Tuginedes Riigiraha rakenduse andmetele (saldoandmiku väljavõtte tegemise meetodika on sama, kuid filtreerimisel on valitud tegevusala 09110 (Alusharidus - Lasteaiad)) võib teha järeltule, et koolieelsete lasteasutuse tegevuskulud näitavad antud KOVides samuti kasvutrendi:



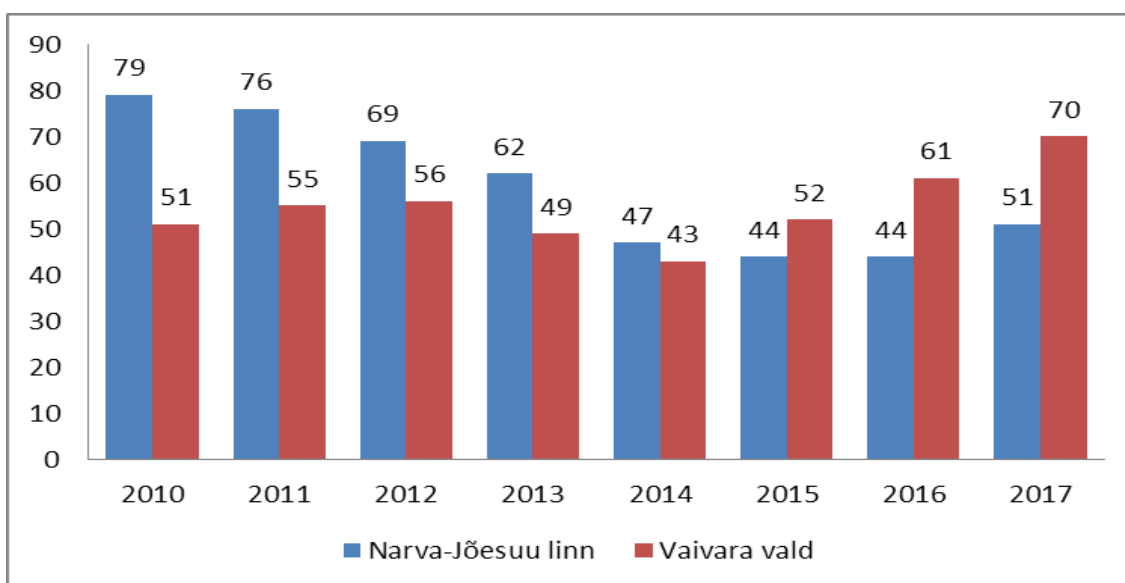
**Joonis 5.** Koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas aastatel 2010-2017, tuhandetes eurodes. Andmed: riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

Nii nagu koolides, ka koolieelsetes lasteasutustes on peamisteks kulukomponentideks tööjõu- ja majandamiskulud, teiste kulukomponentide osatähtsus eelarves on alla 10%:



**Joonis 6.** Koolieelsete lasteasutuste tegevuskulud Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas aastatel 2010-2017 kulukomponentide lõikes, protsentides. Andmed: riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

Laste arv Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla koolieelsetes lasteasutustes aastatel 2010-2017 kõikus, kuid alates aastast 2015 hakkas laste arv suurenema mõlemas KOVis, Vaivara vallas kiiremas tempos:



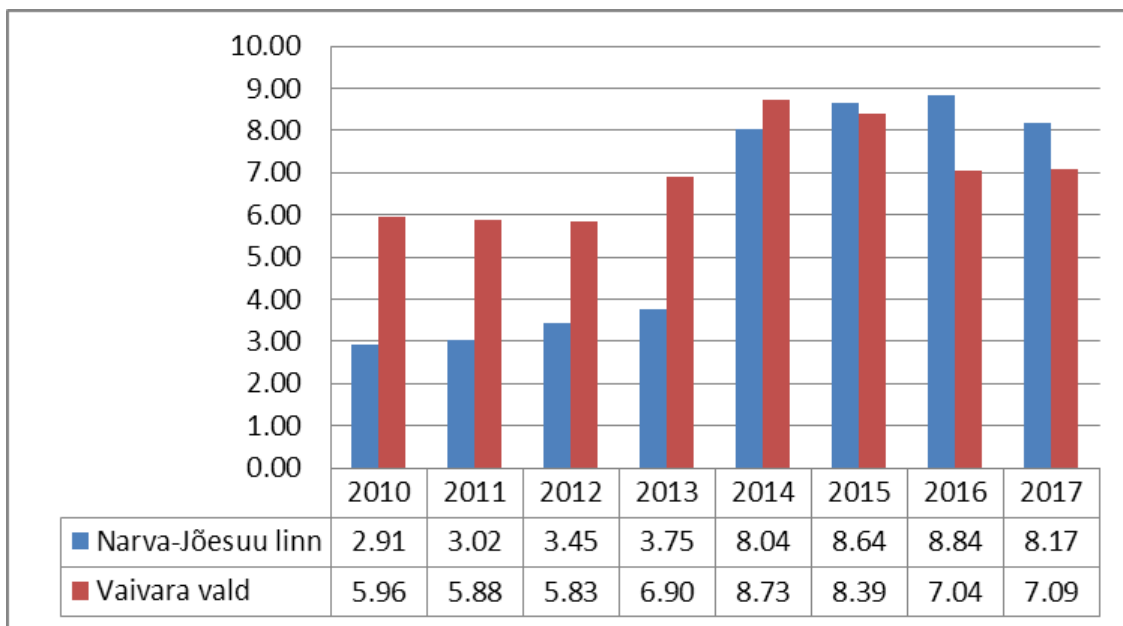
**Joonis 7.** Laste arv Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla koolieelsetes lasteasutustes aastatel 2010-2017. Andmed: haridussilm.ee. Autori koostatud.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et haldusreformi järgses Narva-Jõesuu linnas on laste arv haridusasutustes stabiilne, kuigi kõikum. Kahe ühinenud KOVi koolieelsete lasteasutuste võrdlemise tulemusena, kasutades haridusstatistika keskkonna haridussilm.ee andmeid, teen järelduse, et ka lasteaiahoonete kasutamise efektiivsus erineb oluliselt. Õppeaastal 2017/2018. käib Narva-Jõesuu Lasteaias Karikakar 51 last, lasteaiahoone suletud netopind kokku on 1529 m<sup>2</sup>, mis teeb 30,0 m<sup>2</sup> ühe lapse kohta. Vaivara Lasteaias on



laste arv 70, suletud netopind – 493 m<sup>2</sup> ja sellest tulenevalt pind ühe lapse kohta on 7,0 m<sup>2</sup>. Järelikult on Vaivara Lasteaias ühe lapse kasutuses üle 4 korra vähem ruumi, kui Narva-Jõesuu Lasteaias Karikakar.

Kahe lasteaia tegevuskulude ühe lapse kohta võrdlemisel nähtub, et vaatluaalusel perioodil on käsitletava näitaja kõikumised Narva-Jõesuu Lasteaias Karikakar ca 2 korda suurem, kui Vaivara Lasteaias (3 vs 1,5 korda).



**Joonis 8.** Tegevuskulud ühe lapse kohta Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla koolieelsetes lasteaedades aastatel 2010-2017, tuhandetes eurodes. Andmed: haridussilm.ee, riigiraha.fin.ee. Autori koostatud.

Praxise uuringus vaadeldav Eesti munitsipaalkoolide tegevuskulude suurenemise trend on vaadeldav ka haldusreformi käigus moodustatud Narva-Jõesuu linnas ning see tõus on aastatel 2010-2017 Eesti keskmisega võrreldav, kuigi veidi suurem (16% vs 14%). Esiletõstmist väärib asjaolu, et erinevalt Eesti üldnäitajast, kus õpilaste arv langes ca 5% võrra, suurenes ühinenud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla koolide õpilaste arv 46 õpilase ehk ca 25% võrra. Ühinenud KOVi koolieelsete lasteasutuste tegevuskulude kasv moodustas vaatluaalusel perioodil 71%, lasteaias käivate laste arv aga vähenes 9 lapse ehk ca 7% võrra.

Teen samuti järelduse, et haridusasutuste ruume kasutatakse ebaefektiivselt – olemasolevad haridusasutuste hoonete pinnad on liiga suured praeguse laste arvu

kõrval. Pooltühjade hoonete ülalpidamine ei ole otstarbekas ja probleemile lahenduse leidmine oleks kogu kohaliku kogukonna huvides.

Narva-Jõesuu linna haridusasutuste tegevusnäitajate analüüsi tulemusena teen lõppkokkuvõtte – KOVi haridusvõrgustik vajab korrastamist, et tegevuskulude suurenemise ja haridusasutustes ülemääraste pindade olemasoluga seotud negatiivsete tegurite mõju leevendada. Ühinenud KOVid ei ole ühinemisprotsessi käigus leppinud selles kokku. Haldusreformi eesmärgi saavutamiseks peaks tõstma haridusasutuste efektiivsust, tagades seejuures kohalikule kogukonnale kvaliteetseid ja kättesaadavaid teenuseid.

## **2.2 Ida-Virumaa arengudokumentide analüüs**

Tehtava uuringu eesmärk on analüüsida, millised olid Ida-Virumaa KOVide planeeritud tegevused seoses haridusvõrgustiku korrastamisega haldusreformi kontekstis. Uurimismeetodiks on diskursusanalüüs, mille käigus uurin 2017. aasta haldusreformi käigus ühinenud Ida-Virumaa KOVide arengukavasid ja ühinemislepinguid. Ida-Viru maakonna KOVide arengudokumentide analüüsi tulemusena selgub välja, kas ja kuidas on neis dokumentides kajastatud munitsipaalomandis olevate haridusasutuste võrgu muudatused haldusreformi kontekstis. Töös on jäetud tähelepanuta Ida-Viru maakonna KOVid, kus on täidetud haldusreformi seadusega seatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium 5000 elanikku ja sellest tulenevalt ei toimunud nendes nendes 2017. aastal haldusreformi: Narva linn, Kohtla-Järve linn, Jõhvi vald ja Sillamäe linn. Samuti jäeti tähelepanuta neid omavalitsusüksusi, mida haldusreformi tulemusena arvati Ida-Viru maakonna koosseisust mõne teise maakonna koosseisu. Nendeks on Jõgeva maakonna koosseisu arvatud Avinurme ja Lohusuu vallad (VV määrus 23) ning Lääne-Viru maakonna koosseisu arvatud Aseri vald (VV määrus 22).

Kiviõli linnas on kehtiva arengukava lisana kehtestatud „Kiviõli linna haridusvõrgustiku kontseptsioon“ (Kiviõli ... 2014: 12). Dokumendis vaadeldakse ka piirkondlikku haridusvõrgustikku, kus lisaks Kiviõli linnale keskendutakse ka Lüganuse, Aseri ja Sonda valdadele. Dokumendis jõutakse järeldusele, et teatud tingimustel on mõistlik käsitleda ning võimalusel ka planeerida kogu regiooni haridusvõrgustikku tervikuna. Kuid otsene seos kavandatava haldusreformiga dokumendis puudub.

Lüganuse valla arengukavas (Lüganuse ... 2014: 10) on olulisemate teemade seas esile toodud ka valdade ühinemisest tulenev vajadus avalike teenuste, sh hariduse, pakkumisel olemasolevad struktuurid ja ressursid üle vaadata ning teha vajadusel korrektiive, vältides ebavajalikku dubleerimist ning optimeerides ressursikasutust.

Kaudselt on haridusvaldkonna teemat seoses haldusreformiga käsitletud ka Tudulinna valla kehtivas arengukavas (Tudulinna ... 2013: 14), kus üheks arengueesmärgiks on teiste omavalitsustega koostöö tegemine tervikliku haridussüsteemi kujundamiseks piirkonnas.

Narva-Jõesuu linna arengukava ei sisaldanud andmeid haridusasutuste võrgu muudatuste kohta seoses eelseisva haldusreformiga. Sellekohased andmed puudusid ka vastavates dokumentides Alajõe vallal, Iisaku vallal, Kohtla vallal, Kohtla-Nõmme vallal, Mäetaguse vallal, Sonda vallal, Toila vallal ja Vaivara vallal.

Ülalkirjeldatust selgub, et vaid üksikud (Kiviõli linn ning Lüganuse ja Tudulinna vallad) Ida-Virumaa kohalikud omavalitsused näevad arengudokumentides ette võimalust muuta oma haridusasutuste võrku haldusreformi protsessis. On tähelepanuväärne, et ka need üksikud viited haridusvõrgustiku võimalikule muutmisele seoses haldusreformiga on äärmiselt ebamäärased. Enamik omavalitsusüksusi ei käsitlenud oma arengukavades haridusasutuste võrgu muutmise võimalusi ega seosta seda haldusreformiga. Eesti hariduse infosüsteemi andmetel on kõikides omavalitsusüksustes hariduse kättesaadavus tagatud ja seega seadusandluse nõuded täidetud – neis tegutsevad vähemalt 1 kool ja 1 lasteaed. Ei olnud ühtegi kooli ega lasteaeda kahes omavalitsusüksuses – Alajõe ja Kohtla valdades, kus oli korraldatud transport laste toimetamiseks kooli ja tagasi koju või hüvitati koolis käimisega seotud transpordikulu.

Ida-Virumaa 2017. aasta haldusreformi eelsete kohalike omavalitsuste arengukavade analüüsi tulemusena teen järelduse, et neis praktiliselt puudub igasugune informatsioon haridusvõrgustiku korrastamise kohta, seal hulgas haldusreformi kontekstis.

2017. a haldusreformiga moodustati Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla ühinemise teel uus haldusüksus nimega Lüganuse vald (VV määrus 102). Ühinemisläbirääkimistes osalesid kõik kolm kohalikku omavalitsust, kuid hiljem

Lüganuse vald otsustas ühinemisläbirääkimised lõpetada valla elanike vastasseisu tõttu. Lüganuse valla elanike küsitluse tulemusena selgus välja, et 82,8% küsitluses osalenud elanikke on ühinemise vastu (VV määruse 102 SK: 5). Vaatamata sellele Lüganuse vald sundliideti Kiviõli linna ja Sonda vallaga. Viimase kahe kohaliku omavalitsusüksuse ühinemislepingus on kajastatud ka uue KOVi haridusasutuste võrgu väljavaated. Lepingu punkti 7.1.1.2 kohaselt olemasolevad lasteaiad säilitatakse. Lepingu punktis 7.1.1.5 lepidi kokku, et vähemalt esimese kooliastme põhiharidus säilib olemasolevates asukohtades. Punktis 7.1.1.6 nähakse ette, et kaalutakse võimalusi Kiviõli Vene Kooli õppehoone kasutuse optimeerimiseks. (Sonda ... 2016: 4)

Haldusreformi käigus moodustati Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla ühinemise teel uus Toila vald (VV määrus 42). Ühinenud kohalike omavalitsuste ühinemislepingus puuduvad haridusasutuste võrgu korrastamisega seotud kokkulepped, haridusvaldkonna puudutav on üldsõnaline ja ei ole konkreetse iseloomuga.

Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemise teel on moodustatud Alutaguse vald (VV määrus 95). Ühinemislepingu punkti 7.1.1 kohaselt lepidi kokku tagada kvaliteetse ja konkurentsivõimelise alus- ja põhihariduse pakkumine tänastes asukohtades, st haridusasutuste võrgu korrastamist ei ole kohalike omavalitsusüksuste ühinemisel ette nähtud (Alajõe ... 2017: 5).

Haldusreformi tulemusena moodustati Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemise teel uus Narva-Jõesuu linn (VV määrus 153). Ühinemislepingu punktis 8.1.1.1 lepidi kokku, et uues kohalikus omavalitsuses säilitatakse olemasolevad alus- põhi- ja huviharidusasutused (Vaivara ... 2016: 5).

Ida-Virumaa ühinenud kohalike omavalitsuste ühinemislepingute alusel teen järelduse, et KOVid soovivad säilitada oma haridusasutuste võrke, vaatamata oluliselt muutuvatele tingimustele. Selle tulemusena tekib olukord, et haridusvaldkonnas ei saavutata haldusreformi oodatavaid eesmärke, eeskätt kulude kokkuhoidu haridusteenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel. Seega jääb haldusreformi püstitatud eesmärk Ida-Virumaal vähemalt haridusvaldkonnas ilmselt saavutamata.

### **3. MUNITSIPAALSE HARIDUSVÕRGUSTIKU KORRASTAMISE VÕIMALUSED**

#### **3.1 Uuritava KOVi tutvustus**

Praegune Narva-Jõesuu linn on moodustatud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemise teel pärast 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamist (Vaivara ... 2016: 2). Statistikaameti andmetel elab Narva-Jõesuu linnas pärast ühinemist Vaivara vallaga 4653 elanikku. Seega ei ole moodustatud KOVis täidetud HRSiga sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi nõuet (5000 elanikku) ja tekib kahtlus, kas moodustatud kohalik omavalitsusüksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi eesmärgiga.

Enne Vaivara valla Narva-Jõesuu linnaga ühinemist tegutses mõlemas KOVis üks põhikool (Sinimäe Põhikool ja Narva-Jõesuu Kool) ning üks koolieelne lasteasutus (Vaivara Lasteaed ja Narva-Jõesuu Lasteaed Karikakar). Kõik haridusasutused jätkavad oma tegevust ka pärast KOVide ühinemist muutmata kujul.

#### **3.2 Haridusvõrgustiku korrastamist takistavad tegurid**

Töös uuritud KOVide arengukavadest ja ühinemislepingutest selgus, et ei Narva-Jõesuu linn ega ka Vaivara vald soovinud korrastada oma haridusvaldkonda 2017. aasta aset leidnud ühinemise käigus, vaatamata iga-aastasele hariduskulude kasvule. Kasvavad kulud haridusautustes avaldavad negatiivset mõju KOVi eelarvele, vähendades nende võimekust. KOVi eelarves pidevalt kasvab hariduskulude osakaal ja seetõttu jääb KOVile vähem võimalusi finantseerida teisi kohaliku elu valdkondi. KOVid ei näita tahet korrastada oma haridusautuste võrke ja selle soovimatuse põhjuseid on lähemalt käsitletud Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2014. aastal tehtud Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsis aastaks 2020. Selgitamaks välja, millistest teguritest lähtutakse kohalikul tasandil koolivõrgu kujundamisel, küsitleti maavalitsuste spetsialiste ja kohalike omavalitsusüksuste esindajaid. Küsitluse tulemusena koostati tegurite loetelu, mis takistavad haridusvõrgustiku korrastamist KOVis.

- 1) Majanduslikud tegurid. Haridusasutuste ümberkorraldamisega kaasnevad ka alternatiivkulud – asutuse sulgemisel jääb hoone munitsipaalomandisse alles ja seetõttu selle hoone ülalpidamise kulud säilivad, lisanduvad uued kulud (õpilaste transport, võimalik majutus jne); koolide puhul on riigipoolne toetus väikestele omavalitsustele oluline tulullikas. (Pöder jt. 2014: 25)

Arvan, et majanduslikud tegurid on peamine takistus, miks KOVid väldivad haridusvõrgistike korrastamist. Suletud haridusasutuste hoonete ülalpidamisega kaasneb suur väljaminek, tühjadele hoonetele ei ole tihtipeale võimalik kiiresti leida ostjat või hakata kasutama muudel otstarvetel. See on oluline probleem, seda eriti väikestele omavalitsustele äärmiselt piiratud finantsvõimalustega.

Haridusasutuse sulgemise korral kaotab KOV ka tulu. Kooliõpilastele tuleb tagada transport kooli ja tagasi koju, vajadusel ka majutus. KOV kaotab ka õiguse saada riigieelarvest üldhariduskooli pidamiseks antavat toetust. Koosõlas PGS § 83 lõikega 1 on KOV kohustatud osalema teise KOVi kooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle KOVi haldusterritooriumil. Lisaks eeldan, et võib väheneda ka KOVi tulubaas. Reeglina töötab KOVi haridusasutustes kohalik tööjõud. Tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt laekub praegu maksumaksja elukohajärgsele KOVile 11,86% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust. Ei ole väga tõenäoline, et väikeses omavalitsuses kõik suletud haridusasutuses töötanud inimesed leiavad endale uue töökoha vähemalt samaväärse töötasuga.

- 2) Transpordivõimalused. Ühistranspordivõrk ei ole sobiv – tihtipeale valitakse näiteks pärast kooli sulgemist õppe jätkamiseks tõmbekeskuses olevat kooli, mitte aga lähimat kooli. (Pöder jt. 2014: 25)

Minu arvates mõjutab antud tegur otsustuste tegemisel samuti olulisel määral. Suletud kooli õpilased ei pruugi valida õpingute jätkamiseks sama KOVi õppeasutust. Töös uuritud KOV on antud kontekstis väga hea näide. Kooli sulgemise korral jätkavad suure tõenäosusega Sinimäel elavad lapsed õpinguid Sillamäel, Narva-Jõesuu linnas elavad lapsed – Narvas. Põhjuseks on tihe ja otsene ühistranspordiühenduse olemasolu, samas kui Narva-Jõesuu linnasisene ühistransport puudub.

- 3) Poliitilised tegurid. Väikestes KOVides on haridusasutused kohaliku kogukonna jaoks olulise tähendusega, nende sulgemine on ebapopulaarne poliitiline otsus ja poliitikud väldivad taoliste otsustuste langetamist. (Pöder jt. 2014: 26)

Olen nõus, et väikestes KOVides on vastutuse võtmine haridusasutuse sulgemise eest äärmiselt ebapopulaarne otsus. Iga poliitik väldib selliste otsuste langetamist kartuses kaotada valijate poliitilist toetust. Mida väiksem on KOV, seda suurem rahulolematumus võib tekkida.

- 4) Sotsiaalsed tegurid. Haridusasutusel on perekonna sotsiaalsete probleemide lahendamises abistaja roll. Samuti ollakse arvamusel, et õppimine kohalikus haridusasutuses tugevdab inimese seost kodupaigaga. (Pöder jt. 2014: 26)

Olen seisukohal, et antud tegurid ei ole nii olulised haridusvõrgustiku korrastamise otsustuse tegemisel, kui eelmised. Väikeses kodulähedases koolis on õpilasele kindlasti võimalik osutada rohkem tähelepanu. Kuid igas koolis peab õpilasele olema tagatud tugispetsialistide teenus. Ei ole päris nõus arvamusega, et õppimine kohalikus asutuses tugevdab inimese seost kodupaigaga. Haridusasutuse olemasoluga igas KOVis ei ole võimalik lahendada näiteks ääremaastumise probleemi Eestis.

- 5) Ajaloolised põhjused. Otsuste tegemisel lähtutakse kogukonna ajaloolistest teguritest lähtuvalt, mitte ratsionaalsetest põhjustest. (Pöder jt. 2014: 26)

Arvan, et ka antud tegurite mõju ei peaks olema haridusvõrgustiku korrastamisel arvestatav. Eesmärgiks peab olema kohaliku kogukonna heaolu tõstmine, lastele kvaliteetse hariduse pakkumine.

- 6) Halduskorralduslikud tegurid. Sageli arvatakse, et haridusasutuste võrgu korrastamine on lihtsam pärast KOVide liitmist. Kui asutused on ühe omaniku omandis, siis on lihtsam otsuseid teha ja lahendada sellega seonduvaid probleeme. (Pöder jt. 2014: 27)

Antud tegurid on tõepoolest väga olulised haridusvõrgustiku korrastamisel haldusreformi kontekstis. Ühe KOVi sees on alati lihtsam leppida kokku halduskorralduslikes sammudes, kui arvestada lisaks teise KOVi huvidega. Lisaks sellele on KOVi haridusvõrgustiku ümberkorraldamise näol tegemist haldusmenetlusega haldusmenetluse seaduse mõistes ja antud protsessi suhtes on seadusega esitatud täiendavad nõuded. Näiteks peab huvitatud isikutele andma võimaluse esitada asja kohta oma arvamus või vastuväited. Kui kaks KOVi otsustavad haldusreformi käigus teha haridusvõrgustikus mõlemat KOVi puudutavaid muudatusi, siis peab iga KOV alustama vastavat haldusmenetlust. See on aga ressursimahukas tegevus ning võib osutada ebaotstarrbekaks.

- 7) Inimestega seotud tegurid. Haridusasutuse juht võib osutada asutuse ümberkorraldamisel vastupanu. Kui juht on tuntud avaliku elu tegelane, siis temal võib olla ka kohaliku kogukonna arvestatav toetus. (Pöder jt. 2014: 27)

Kaldun arvama, et antud tegurid ei ole niivõrd olulised haridusvõrgustiku korrastamisel, et planeeritud tegevustest loobuda. Eesmärk on kohaliku kogukonna heaolu tõstmine ja lastele kvaliteetse hariduse pakkumine, mitte aga üksikisiku huvide arvestamine.

- 8) Infrastruktuurilised tegurid. Võib juhtuda nii, et KOVi valduses olevad hooned ei sobi haridusasutuste võrgu korrastamiseks – need osutuvad kas liiga väikesteks või suurteks ümberkorraldatud asutuste jaoks. (Pöder jt. 2014: 27)

Leian, et antud tegurid ei pea olema haridusvõrgustiku korrastamisele takistuseks. Kui olemasolev hoone osutub liiga suureks, siis seda võib hakata kasutama multifunktsionaalselt, näiteks lisaks haridusteenuste pakkumisele võib osutada rahvaraamatukogu või huvihariduse teenust või kasutada liigsed ruumid kultuurikeskusena.

- 9) Muud tegurid. Otsused võivad olla tehtud emotsionaalsetest põhjustest või kohalikust eripärast lähtuvalt. (Pöder jt. 2014: 27)



### **3.3 Haridusvõrgustiku korrastamise võimalused**

Töö uuringu tulemusena tegin järelduse, et haldusreformi püstitatud eesmärk jääb Ida-Virumaal vähemalt haridusvaldkonnas ilmselt saavutamata. Põhjuseks on asjaolu, et KOVid ei soovi teha olemasolevas haridusvõrgustikus muudatusi. Olen seisukohal, et (haldusreformi käigus) ühinevate KOVide haridusvõrgustik võib olla korrastatud kahel peamisel viisil. Esimene neist on seadusandluses sätestatud haridusasutuste ümberkorraldamise võimalused, mille eesmärk on minimeerida KOVi kulu. Teine – haridusasutuste hoonete kasutamine muudel otstarvetel (mis ei ole otseselt seotud haridusteenuste pakkumisega), mille eesmärk on tulu või mitterahalise kasu maksimeerimine. Järgnevalt kaardistan haridusvõrgustiku korrastamise võimalused Narva-Jõesuu linna näitel.

#### **3.3.1 Asutuste liitmine**

Narva-Jõesuu linnas tegutsevad 2 põhikooli, kus õpe toimub kõigil kooliastmetel ehk 1. kuni 9. klassini, ning 2 koolieelset lasteasutust. Kehtiva seadusandluse kohaselt on võimalikud järgmised asutuste liitmised põhikoolide liitmine, koolieelsete lasteasutuste liitmine, koolieelse lasteasutuse liitmine põhikooliga.

Haridusvõrgustiku korraldamisel võib lähtuda territoriaalsest põhimõttest ja liita Vaivara Lasteaed Sinimäe Põhikooliga ning Narva-Jõesuu Lasteaed Karikakar Narva-Jõesuu Kooliga, moodustades PGS § 2 lõike 3 punktis 2 nimetatud haridusasutused (koolieelne lasteasutus ja põhikool, mis tegutsevad ühe asutusena), kusjuures õppetöö jätkub endiselt kõikides hoonetes. Asutuste sellise liitmise puhul on täiesti võimalik hariduskulude kokkuhoid mastaabiefekti tulemusena: asutuses on üks juhatus, abipersonal; tsentraliseeritud kaupade ja teenuste ostmine.

Haridusasutuse liitmisel tuleb minu arvates eelistada liitmise teist varianti, kui liidetakse omavahel põhikoolid ning koolieelsed lasteasutused. Õppetöö jätkub kõikides hoonetes. Sellisel juhul ei ole tulemuseks vaid kulude kokkuhoid mastaabiefekti tagajärjel. Kuna kooli või lasteaeda juhib üks tööandja esindaja, siis temal on võimalik paindlikumalt korraldada asutuse tööd: vajaduse korral teha õpetajale korralduse täita tööülesandeid teises kooli- või lasteaiahoones põhitöötaja puudumise ajal (näiteks töötaja ajutine töövõimetus või muu ettenägematu juhtum), pakkuda õpilastele koolis suuremat

valikainete valikut jne. Narva-Jõesuu Kooli ja Sinimäe Põhikool on väikese õpilaste arvuga haridusasutused ja sellest tulenevalt ei ole alati võimalik tagada aineõpetajatele tööd täiskoormusega. 2013. aastal korraldati rahvusvahelist õpetamise ja õppimise uuringu TALIS, millega koguti andmeid seal hulgas õpetajate töötingimuste kohta. Üks peamistest Eesti uuringu tulemustest on asjaolu, et tervelt 35% õpetajatest töötab üldhariduskooli õpetajana osalise tööajaga (vähem kui 90% täisajaga õpetaja koormusest) ja ligi 2/3 nendest ei valinud osalist koormust ise (Übius jt 2014: 14). Asulates 1001 kuni 3000 elanikuga (Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla suurused enne ühinemist) moodustas vastav näitaja 32% (Übius jt 2014: 24). Ühe tööandja esindaja korral oleks teatud määral võimalik lahendada antud probleemi ning pakkuda õpetajatele täiskoormust või vähemalt töökoormuse suurendamist.

### **3.3.2 Asutuste ümberkorraldamine**

Asutuste ümberkorraldamise all pean antud töös silmas sellist ümberkorraldamist, mille tulemusena haridusasutus kas lõpetab tegevuse või lõpetab õpetamist mõnel kooliastmel (erinevalt haridusasutuste liitmisest, mis on seadusandluse mõistes samuti haridusasutuste ümberkorraldamine).

Kehtiva seadusandlusega on ette nähtud haridusasutuste ümberkorraldamise erinevad võimalused. Üks neist on koolide ning koolieelsete lasteasutuste omavahel liitmine, kusjuures liidetavad asutused lõpetavad tegevuse. Sellise haridusasutuste ümberkorraldamise puhul ei ole haldusreformi oodatava eesmärgi saavutamine tõenäoline, sest hariduskulude kokkuhoiu asemel võib see tuua KOVile kaasa lisakulu teistele KOVidele makstava tegevuskulu hüvitise näol. Transpordivõimaluste ning majanduslike ja poliitiliste haridusvõrgustiku korrastamist takistavate tegurite koostoime tulemusena ei ole sellised haridusasutuste ümberkorraldamised otstarbekad.

Kaaluda võiks õpetamise lõpetamist ühe põhikooli III kooliastmel (7.-9. klass), kuna õpilased selles eas on võimelised iseseisvalt kasutada ühistransporti, et jõuda kooli ja tagasi koju. KOKSi § 6 lõige 1 sätestab, et KOVi ülesanne on korraldada linnas linnasisest ühistransporti. Praegu tegutseb Narva-Jõesuu linnas ainus bussiliin Sillamäe-Viivikonna-Sillamäe. Ühistranspordiühendus KOVi kahe keskuse vahel (Sinimäe ja Narva-Jõesuu) puudub. Seetõttu ka antud haridusvõrgustiku korrastamise võimalus ei ole Narva-Jõesuu linna tingimustes sobiv. Ühistranspordi puudumise probleemi on

võimalik mõnel määral leevendada, arendades KOVi haldusterritooriumil välja kergliiklusteede võrku. See aitaks kaasa ka veel ühe ühiskonnaprobleemi lahendamisele. Tervise Arengu Instituudi 2018. aastal tehtud uuringu andmetel oli ülekaaluline või rasvunud ligikaudu iga neljas 1. klassi õpilane ning ülemäärase kehakaalu üheks oluliseks teguriks on vähene liikumine (Metsoja jt 2018: 30).

### **3.3.3 Haridusasutuste hoonete kasutamine avalikes huvides**

Õpilaste arvu vähenemise tulemusena tekkis Narva-Jõesuu Koolis olukord, kui ühe õpilase kohta on 27,8 m<sup>2</sup> kasutatavat pinda. Ülemäärased pinnad avaldavad negatiivset mõju KOVi eelarvele – õpilaste arvu vähenemisel proportsionaalselt väheneb ka riigilt laekuv toetus, samas kui hariduskulude vähenemine ei ole sellega otseses proportsioonis. Vabad pinnad koolihoones võivad tuua ka kasu. Neid võib kasutada multifunktsionaalselt avalikes huvides, pakkudes igasuguseid teenuseid (näiteks kultuurikeskus või rahvaraamatukogu).

Ülemääraste pinnade olemasolu on tõsiseks probleemiks üle Eesti. Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohalt on mõistlik ja jätkusuutlik pinnakasutus siis, kui ühel õpilasel on kasutada vähem kui 10 m<sup>2</sup> (ilma sporditaristu, õpilaskodu ja abihoonete pinnata). Antud näitajale vastab vaid kolmandik Eesti koole. KOVid otsivad võimalusi vabade pindade kasutusele võtmiseks. Nii Saaremaa Kihelkonna kooli ühele korrusele rajati majutusvõimaluse ja bürooruume, hakatakse korraldama laagreid. Sonda koolimajas asuvad veel vallavalitsus ja lasteaed. (Pärismaa 2017)

### **3.3.4 Haridusasutuste ruumide kommertskasutus**

KOVidel on võimalik suurendada oma tulueelarvet, andes koolide vabad pinnad üürile. KOKS § 30 lõike 3 kohaselt valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad. KOVi valitsusel on õigus kehtestada kooliruumide rendihinnad ning nõudluse olemasolul anda ruumid üürile. Koolieelsete lasteasutuse ruumide puhul selline kasutamine ei ole võimalik, kuna tulenevalt kehtivatest tervisekaitseõuetest võõraste omavoliline pääs lasteasutuse ruumidesse peab olema välditud ning lasteaiaruumid ja maa-ala peavad olema turvalised. Koolieelse lasteasutuse ruumide kommertskasutuse korral ei ole antud nõuete täitmine võimalik.

## KOKKUVÕTE

Lõputöös käsitlen munitsipaalsete haridusvõrgustiku ümberkorraldamise võimalusi haldusreformi kontekstis ning teen haridusvõrgustiku korrastamise ettepanekuid Narva-Jõesuu linna näitel. Eestis 2017. aastal toimunud haldusreformi ajendiks oli kahanev ja vananev elanikkond, mistõttu väikesed kohalikud omavalitsusüksused ei olnud enam suutelised pakkuma elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid. Negatiivsed demograafilised nähtused prognooside kohaselt jätkuvad ning sellest tulenevalt on töö eesmärk aktuaalne – eelmisel aastal väljakujunenud haldusterritoriaalne korraldus ei ole lõplik, tulevad uued omavalitsusüksuste ühinemised.

Töö esimeses osas andsin ülevaate haldusreformi teooriast, selle sisust ja eesmärgist ning kohalike omavalitsusüksuste pakutavatest haridusteenustest. Näitasin, et hariduskulude osakaal on omavalitsuste eelarvetes olulise tähtsusega ja seetõttu tuleb haridusvaldkonna toimimisele pöörata suuremat tähelepanu, seda eriti haldusreformi kontekstis. Samas tutvustasin Poliitikauuringute Keskuse Praxis tehtud uuringut, milles jõuti järeldusele, et Eesti munitsipaalvõrkude kulud suurenevad viimastel aastatel pidevalt.

Töö uurimisosas tegin haldusreformi käigus ühinenud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haridusvaldkonna tegevusnäitajate kvantitatiivset analüüsi. Jõudisin järeldusele, et moodustatud omavalitsusüksuse haridusvõrgustik ei ole efektiivne ja seetõttu vajab korrastamist. Järgnevalt tegin Ida-Virumaa kohalike omavalitsusüksuste arengudokumentide diskursusanalüüsi. See näitas, et omavalitsused ei soovi teha oma haridusvõrgustikes muudatusi vaatamata muutuvatele tingimustele. Sellise lähenemise põhjuseks on haridusasutuste võrgu korrastamist takistavad tegurid, mille ülevaate annan samuti oma töös.

Uuringute tulemustest järeldub, et kohalike omavalitsusüksuste haridusvõrgustike korrastamine on vajalik ja võimalik. Töö autor asub seisukohale, et kohalikud omavalitsusüksused peavad leidma võimalusi korrastamist takistavate tegurite mõju leevendamiseks ning alustama oma haridusvõrgustike korrastamisega. Töö lõpposas kaardistan haridusvõrgustiku korrastamise võimalused ning annan soovitusi, millised neist on eelistatumad. Autori hinnangul oleks otstarbekas liita ühe liiki väikesed haridusasutused, et moodustada kohase suurusega koolid või koolieelsed lasteasutused.

See võimaldab jätkuvalt pakkuda haridusteenuseid kõikides asukohtades, kus haridusasutused paiknesid, laiendada õppimisvõimaluste valikut ning muuta asutuste töökorralduse paindlikumaks. Samuti tuleb kohalikel omavalitsusüksustel kaaluda haridusasutuste hoonete mitmefunktsionaalse kasutamise võimalusi, et tõsta hoonete kasutamise efektiivsust.

## KIRJANDUS

Aalbu, Hallgeir; Böhme, Kai; Uhlin, Åke 2008. Administrative reform – arguments and values. Stockholm: Nordregio. <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/sveitarefling09/Nordic-situation.pdf> (viimati vaadatud 18.05.2018).

Alajõe = Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisleping 2016. <https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4240/1201/7003/yhinemisleping.pdf> (viimati vaadatud 04.01.2018).

Drechsler, Wolfgang 2013. Coercive municipal amalgamation today – with illustrations from Estonia. *Halduskultuur* 14(1): 158-165.

Haldusreformi seadus 2016. RT I, 21.12.2016, 34  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034> (viimati vaadatud 04.01.2018).

HRS SK 2016 = haldusreformi seaduse seletuskiri.  
<https://www.riigikogu.ee/download/ef45b4fa-b17f-4b6f-b513-d310d33adcca> (viimati vaadatud 04.01.2018).

Kiviõli linna haridusvõrgustiku kontseptsioon 2014. Kiviõli Linnavalitsus, Ida-Viru Ettevõtluskeskus SA.  
[https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4281/2201/6038/Lisa\\_5\\_AK\\_2010\\_2021.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4281/2201/6038/Lisa_5_AK_2010_2021.pdf#)  
(viimati vaadatud 02.06.2017).

Lüganuse valla arengukava 2014-2024. Lüganuse Vallavalitsus, Ida-Viru Ettevõtluskeskus SA. <https://www.riigiteataja.ee/akt/408102014003> (viimati vaadatud 02.06.2017).

Marshall, Neil; Witherby, Angus; Dollery, Brian 1999. Management, markets and democracy: Australian local government reform in the 1990s. *Local Government studies*, 25(3): 34-57.

Metsoja, Anneken; Nelis, Liis; Nurk, Eha 2018. Euroopa laste rasvumise seire. *WHO childhood obesity surveillance initiative (COSI)*. Tallinn: Tervise Arengu Instituut.

Pihor, Katrin; Batueva, Valentina 2016. Üldharidustoetuste ja -kulude analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/08/Hariduskulude-analyys-.pdf> (viimati vaadatud 04.01.2018).

Pöder, Kaire; Veski, André; Kirss, Laura; Lauri, Triin 2014. Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/05/koolivorgu\\_proгноos2020-1.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/05/koolivorgu_proгноos2020-1.pdf) (viimati vaadatud 06.05.2018).

Pärismaa, Sirje 2017. Hiidkoolimajad õgivad valla raha. Õpetajate Leht. 01.09.2017. <http://opleht.ee/2017/09/hiidkoolimajad-ogivad-valla-raha/> (viimati vaadatud 06.05.2018).

Reiljan, Janno; Jaansoo, Annika; Ülper, Aivo 2013. The impact of amalgamation on the financial sustainability of municipalities in Estonia. *Public finance and management*, 13(3): 167-194.

Santiago, Paulo; Levitas, Anthony; Radó, Péter; Shewbridge, Claire 2016. OECD reviews of school resources: Estonia 2016. Paris: OECD publishing.

Serbak, Kadi 2017. Õpetajate palgakasv. Haridus- ja Teadusministeerium. [https://www.hm.ee/sites/default/files/uuringud/opetajate\\_palgakasv.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/uuringud/opetajate_palgakasv.pdf) (viimati vaadatud 02.05.2018).

Sonda = Sonda valla ja Kiviõli linna ühinemisleping 2016. Kiviõli Linnavolikogu. <https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/4311/2201/6022/UHINEMISLEPING.pdf> (viimati vaadatud 04.01.2018).

Sootla, Georg; Kattai, Kestan 2013. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Ekspertarvamus. [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf) (viimati vaadatud 18.05.2018).

Tudulinna valla arengukava 2013. Tudulinna Vallavalitsus.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/4221/0201/3062/Tudulinna%20valla%20arengukava%202004-2020%20terviktekst.pdf#> (viimati vaadatud 02.06.2017).

Vaivara = Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemisleping 2016.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/4081/2201/6024/uhinemisleping.pdf> (viimati vaadatud 04.01.2018).

VV määrus 22 = Vabariigi Valitsuse 26.01.2017. a määrus nr 22 „Aseri valla, Kunda linna ja Viru-Nigula valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017007> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määrus 23 = Vabariigi Valitsuse 26.01.2017. a määrus nr 23 „Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017008> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määrus 42 = Vabariigi Valitsuse 31.01.2017. a määrus nr 42 „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määrus 95 = Vabariigi Valitsuse 22.06.2017. a määrus nr 95 „Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/130062017035> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määrus 102 = Vabariigi Valitsuse 22.06.2017. a määrus nr 102 „Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu



kinnitamine“ muutmine“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062017042> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määrus 153 = Vabariigi Valitsuse 23.12.2016. a määrus nr 153 „Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122016006> (viimati vaadatud 02.06.2017).

VV määruse 102 SK ) = Vabariigi Valitsuse määruse „Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri.

[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/20170619\\_luganuse-kivioli-sonda\\_htk\\_muutmise\\_sk.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/20170619_luganuse-kivioli-sonda_htk_muutmise_sk.pdf) (viimati vaadatud 02.06.2017).

Übius, Ülle; Kall, Kairit; Loogma, Krista; Ümarik, Meril 2014. Rahvusvaheline vaade õpetamisele ja õppimisele. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2013 tulemused. Tallinn: SA Innove.

## SUMMARY

The current work is called „The rearrangement options of the municipal educational network in the context of administrative reform by the example of Narva-Jõesuu town“.

In the thesis I dissert on the possibilities of reorganizing the municipal educational network in the context of administrative reform. In Estonia, the administrative reform took place in 2017 and was driven by a declining and aging population. During the reform plenty of small local governments merged. Small local government units were no longer able to provide high quality public services to residents. The main public services offered by local governments are educational services. The share of education expenditure in municipal budgets is essential, and therefore more attention needs to be paid to the functioning of the education sector, especially in the context of administrative reform.

The results of current research show that cost of educational services offered by local governments increased constantly during the last years and this tendency continues. Also the municipal educational network is ineffective. Based on the analysis of the development documents of Ida-Viru county local governments, it is stated in the thesis that local governments have no will to rearrange their educational networks due to the hampering factors reviewed in the current work.

In conclusion it can be stated that it is possible and necessary to rearrange the municipal educational networks, ensuring the quality and availability of educational services. It is considered that local governments have to find ways to reduce the impact of hampering factors and start to rearrange their educational networks. The possibilities of rearranging of municipal educational networks are mapped in the final part of the thesis and also recommendations are made on which of possibilities are more preferable.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Vladislav Iljin (sünnikuupäev 21.01.1977. a),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Munitsipaalse haridusvõrgustiku korrastamise võimalused haldusreformi kontekstis narva-jõesuu linna näitel“,

mille juhendaja on Aet Kiisla

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

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

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

NARVAS, 23.05.2018. a.