

Tartu Ülikool  
Sotsiaal-ja haridusteaduskond  
Haridusteaduste instituut  
Hariduskorralduse õppekava

Külle Viks

**KOOLJUHI AUTONOOMIA EESTI HARIDUSKORRALDUSE  
KAASAJASTAMISE KONTEKSTIS**

Magistritöö

Juhendajad: Hasso Kukemelk (PhD)

Kulno Türk (PhD)

Läbiv pealkiri: koolijuhi autonoomia

**KAITSMISELE LUBATUD**

Juhendaja: Hasso Kukemelk

.....

(allkiri ja kuupäev)

Juhendaja: Kulno Türk

.....

(allkiri ja kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Merle Taimalu (PhD)

.....

(allkiri ja kuupäev)

Tartu 2013

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Koolijuhtimise täiustamine .....	5
1.1. Koolijuhtimise täiustamine rahvusvahelisel tasandil .....	5
1.2. Autonoomse koolijuhtimise eeldused .....	8
1.3. Koolijuhtimine Eestis .....	10
1.3.1. Eesti üldhariduskool kui avaliku sektori organisatsioon .....	10
1.3.2. Ootused koolijuhile .....	12
1.3.3. Eesti hariduskorralduse kaasajastamine .....	13
2. Metoodika .....	15
2.1. Valim .....	16
2.2. Mõõtevahendid .....	16
2.3. Uurimuse protseduur ja eetika .....	17
2.4. Andmeanalüüsimeetodid .....	18
3. Tulemused ja arutelu .....	18
3.1. Koolijuhtimise muutmise eeldused ja eesmärgid .....	19
3.1.1. Eeldused .....	19
3.1.2. Eesmärgid .....	20
3.2. Koolijuhi juhtimisautonoomia võimaldajad .....	23
3.3. Koolijuhi juhtimisautonoomia piirangud .....	27
3.3.1. Ressursid .....	27
3.3.2. Õigusloome ja võimaluste näilisus .....	33
3.3.3. Poliitika .....	35
3.3.4. Kooli pidaja ja huvigrupid .....	36
3.4. Koolijuhi juhtimisautonoomia perspektiiv .....	38
3.5. Uurimustöö piirangud ja tulemuste rakendamise võimalused .....	42
Kokkuvõte .....	43
Summary .....	43
Kasutatud kirjandus .....	46
Lisad .....	50

## Sissejuhatus

Koolijuhtimine on pidevas muutumises.

OECD riikides läbi viidud koolijuhtimise täiustamise uuringu järgi on paljudes riikides probleeme sellega, et mineviku vajadusest lähtuv koolijuhi roll ei ole enam sobiv ning seetõttu peavad poliitikakujundajad tõstma koolijuhtimise kvaliteeti ja muutma selle jätkusuutlikuks. OECD on kindlaks teinud neli peamist poliitilist hooba, mis üheskoos võivad koolijuhtimist parandada, sealhulgas peetakse oluliseks suurendada koolijuhi autonoomiat koos vajaliku toetusega, arendada töhuga koolijuhtimise oskust ning suurendada koolijuhi ameti atraktiivsust. Liigutakse haridussüsteemide detsentraliseerimise suunas, andes koolidele enam autonoomiat otsuste tegemisel ja suurendades nende vastutust tulemuste eest. Oluline on nii haridusjuhtimise detsentraliseerimine kui ka koolijuhi isiklik keskne panus koolide tulemuslikkusesse (Vooremäe, 2009).

Tendentsiga detsentraliseerida haridussüsteemi ning anda suuremad volitused koolijuhtidele kasvab ka tulemusvastutus ühiskonna ja valitsuse ees (Türk et al., 2011, lk 16).

OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringule TALIS (2009) toetudes saab välja tuua, et ootused koolile ja nõuded koolijuhile on viimaste aastakümnetega palju muutunud, ümberkorraldused riikide haridussüsteemides põhinevad küll rahvusvahelistel trendidel (sh õpilaskonna eripalgelisuse kasv, detsentraliseerimine, kooli autonoomia ja vastutuse kasv), kuid erinevad riigid kohanevad nende üldiste suundumustega erinevalt. Seoses suureneva autonoomia ja vastutusega peaks koolijuhi roll muutuma dünaamilisemaks (Loogma, Ruus, Talts & Poom-Valickis, 2009).

Koolijuhtimist on hakatud ümber kujundama ka Eestis. Riikliku hariduspoliitika kujundamine ning hariduspoliitika elluviimist reguleerivate õigusaktide eelnõude ja arengukavade väljatöötamine on Haridus- ja Teadusministeeriumi pädevuses (Haridus- ja teadusministeeriumi..., 2005, §-d 10, 11 ja 18 p 1). Koolijuhi autonoomia suurendamisest on saanud üks meede Eesti hariduskorralduse kaasajastamise programmist (seletuskiri põhikooli- ja ..., 2013).

Koolijuhi autonoomia suurendamise on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamise protsessis küsitavaks või selgusetuks hinnanud näiteks Eesti Haridustöötajate Liit, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Haridusfoorum, Eesti Õpetajate Liit jpt (Lisa 1 põhikooli- ja ..., 2013, lk 1-17).

Tuginedes eeltoodule ning seisukohale, et „haridusmuutus on tehniliselt lihtne ja sotsiaalselt keeruline“ (Fullan, 2006, lk 53), on magistritöö uurimisprobleemiks: milles seisneb koolijuhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis?

Eelnevast tulenevalt on töö eesmärgiks selgitada välja, milles seisneb koolijuhi autonoomia hariduspoliitika kujundajate seisukohast ning kuidas koolijuhid ise oma teisenevat rolli tajuvad.

Töö eesmärkide saavutamiseks püstitab autor kaks uurimisküsimust:

*1. Missugune on koolijuhi autonoomia suurendamise hariduspoliitiline argumentatsioon?*

Comeniuse võrgustiku projekti (The Making of..., 2011) tulemuste järgi ei toimu koolijuhtimine vaakumis – esineb palju õigustatud ja õiguslikke ootusi huvigruppidele nii koolis kui väljaspool kooli, kes kujundavad ja juhivad kooli tööd. Samal ajal võivad need ootused olla väga erinevad või üksteist välistavad. OECD hinnangul nähakse koolijuhi rolli sillana valitseva hariduspoliitika ja selle väljundi vahel (Vooremäe, 2009). Eeltoodust lähtuvalt püstitatakse uurimisküsimus:

*2. Kuidas tajuvad koolijuhid ise oma teisenevat rolli?*

Töö autor eeldab, et töö tulemused võimaldavad anda konkreetsele hariduspoliitilisele meetmele selle rakendamiseks ja hariduspoliitika täiustamiseks vajalikku tagasisidet.

Töös kasutatakse läbivalt mõistet „koolijuht“, kuna sama mõistet kasutatakse Eesti hariduskorralduse kaasajastamise programmis ja enamikus teoreetilistes allikates. Keskendutakse munitsipaalkoolide juhtidele, kuna enamuse Eesti üldhariduskoole on munitsipaalkoolid.

Koolijuhi autonoomiat määratletakse töös kui iseseisvat strateegilist ja juhtimisfunktsioonidest lähtuvat otsustusõigust ja – vabadust ning sellega kaasnevat vastutust (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013, lk 1-2, 18-21).

Töö koosneb kolmest peatükist ja alapeatükkidest, eesti- ja inglisekeelsest kokkuvõttest ning kasutatud kirjanduse loetelust. Esimeses peatükis antakse ülevaade koolijuhtimise täiustamisest rahvusvahelisel tasandil ja Eestis, teises peatükis kirjeldatakse töö metoodikat ning kolmandas peatükis esitatakse uurimuse tulemused ja arutelu.

Tööl on kaks lisa.

Tööd läbivad märksõnad: hariduskorralduse kaasajastamine, koolijuhi autonoomia.

## 1. Koolijuhtimise täiustamine

Koolijuhtimine on muutunud rahvusvaheliselt oluliseks hariduspoliitiliseks teemaks. Maailma riikides kohandatakse haridussüsteeme tänapäeva ühiskonna vajadustega, omistades koolijuhtimisele võtmerolli koolide tulemuste parandamisel, õpetajate motivatsiooni ja võimekuse ning kooli keskkondade mõjutamisel. Rõhutatakse, et riikides on probleeme sellega, et mineviku vajadustest lähtuv koolijuhi roll ei ole enam sobiv, kuna koolijuhtide töökoormus on nende erinevatest rollidest lähtuvalt väga suur, kooli keskkonnad teisenevad, õpilaskontingent muutub mitmekesisemaks jms. Selliste suundumuste tulemusena võib koolijuhtimist üha enam määratleda kui nõudlikku rollide kogumit, mis hõlmab finants- ja inimressursside haldamist ning õppimise juhtimist (Vooremäe, 2009, lk 10).

### 1.1. Koolijuhtimise täiustamine rahvusvahelisel tasandil

Haridus nähtusena on ühiskonna teenistuses, olles ühiskonna eesmärkide saavutamise võimaldaja. Seetõttu sõltuvad haridussüsteemid konkreetse ühiskonna vajadustest ja arengutest, kiirema arenguga ühiskondades tuleb ka haridussüsteeme pidevalt ümber kujundada. Samas on olemas üldised muutuste trendid hariduses, millega peavad arvestama kõik maailma riigid. OECD uuringu TALIS (2009) tulemuste järgi kohanevad erinevad riigid selliste muutustega vastavalt oma ajaloolis-kultuurilistele ja sotsiaal-majanduslikele eripäradele (Loogma et al., 2009).

Viimase viie aasta jooksul on rahvusvaheliselt korduvalt uuritud haridussüsteemide tõhusust ja seda mõjutavaid tegureid, ning jõutud seejuures järeldustele, et haridussüsteemide tõhususe ja hariduse eesmärkide saavutamise seisukohast on kesksed teemad haridusjuhtimise detsentraliseerimine ning suuremate õiguste ja vabaduste andmine koolijuhtidele (Vooremäe, 2009; Pont, Nusche&Hopkins, 2008; The Making of..., 2012).

Uuringus „Kuidas maailma tulemuslikumad haridussüsteemid on jõudnud tippu“ tuuakse välja koolijuhtimise tähtsus õppe paremal korraldamisel, rõhutades eestvedamise rolli. Toonitatakse, et tähtis on leida koolijuhi ametisse õiged inimesed ja nad õigete oskustega varustada. Seejärel tuleks uurijate arvates töötada välja uued rollid, ootused ja stiimulid, mis sunniksid koolijuhti administratiivsete küsimuste lahendamise asemel eestvedamisele keskenduma. Samas uuringus tuuakse välja, et need süsteemid, mis käsitlevad koolijuhte haridusreformi edendajatena, eeldavad, et tegemist on suurepärase eestvedajatega (Barber&Mourshed, 2007, lk 43).

Juhtimise rõhuasetuste teisenemist ja juhtimise tähtsust hariduseesmärkide saavutamisel rõhutavad ka OECD rahvusvahelise õppimise ja õpetamise uuringu TALIS (2009) tulemused. Uuring põhines eeldusel, et juhtimise detsentraliseerimise, aruandekohustuse rõhutamise ning õpitulemustele orienteerumise globaalsed tendentsid on kaasa toonud muutused ka koolijuhtimises. Uuriti, missugust juhtimisstiili koolijuhid kooli eesmärkide saavutamiseks enam kasutavad. Järeldati, et riikide vahel on suured erinevused nii õppetöö kui ka administratiivse juhtimise osas, kuid ka nendes riikides, kus rakendatakse enam õppetöö juhtimist, on administratiivsed ülesanded siiski olulised (Loogma et al., 2009). Seega on koolijuhi ülesannete täitmisel oluliseks teguriks juhi rollide ja ülesannete paljusus.

Fullani (2006) järgi on suurim koolide ees seisev probleem killustatus ja ülekoormus, koolide puhul peetakse seda suuremaks kui äriettevõtete puhul. Mõlemal juhul tuleb tegutseda ebakindlas keskkonnas, seejuures ainult koolid kannavad kõrgemate ametkondade poliitika ja innovatsioonide rohkuse tõttu soovimatut lisakoormat.

Uuringus TALIS (2009) käsitleti koolijuhtide autonoomiat mitme aspekti kaudu: õpetajate töölevõtmine, õppeprotsessi kavandamine, kooli ressursid ja õppekavaarendus. Selgus, et koolide autonoomiaaste on erinevates selle uuringu sihtriikides väga erinev, kuid rahvusvahelises võrdluses on näiteks Eesti koolidel ja koolijuhtidel suur iseseisvus õppeprotsessi sisendite üle otsustamisel. Samal ajal on välja toodud, et seejuures on koolijuhtide enda osalus õppe-kasvatustöö juhtimisel madal. Eestit iseloomustas rahvusvahelises võrdluses koolijuhtide orienteeritus administratiivsete ülesannete ja aruandekohustuste täitmisele, ning õppetöö juhtimisele kulutatud aeg ja tähelepanu osutusid teisejärguliseks (Loogma et al., 2009). Samas on Wiseman (2004) välja toonud, et rahvusvaheliselt peetakse kõige silmatorkavamaks muutuseks koolijuhtimises siiski koolijuhtide tegevuse tugevamat orientatsiooni õppekasvatustöö juhtimisele.

Aastal 2008 valmis OECD ülemaailmne koolijuhtimise uuringu tulemusi kajastav kogumik, milles kajastatakse 22 riigi lähenemisi koolijuhtimisele ning antakse soovitusi ja juhiseid koolijuhtimise täiustamiseks. Üldistatakse, et tõhus koolijuhtimine on ülimalt oluline, et parandada õppimist ja õpetamist kõigis koolides ning seostada üksikud koolid muu maailmaga. Nimetatud väljakutsetega tegelemist peetakse poliitikakujundajate ülesandeks – koolijuhtimine peab vastama kiiresti arenevate ühiskondade vajadustele, seetõttu tuleb arendada ja tõhustada uusi juhtimisvorme (Vooremäe, 2009).

Koolijuhid on kooli tasandil üha tähtsamad ka Fullani (2006) järgi. Koolijuht on tema mõistes alati olnud isik, kes sageli määrab ära väljastpoolt tuleva või sisemise algatatud uuenduse saatuse. Juhtimise delegeerimine kohalikule tasandile on kogu maailmas

suurendanud koolijuhi isiklikku panust ja vastutust hariduseesmärkide saavutamisel (Fullan, 2006).

Koolijuhtimise olulisust õppe-eesmärkide saavutamisel rõhutavad ka PISA-uuringu tulemused. Nimetatud tulemuste järgi ei ületa õppeasutuse tulemused kunagi õppeasutuse juhtimise ja eestvedamise kvaliteeti (Kitsing, 2009, lk 23). Koolijuhtimise kvaliteeti õpilaste arengu mõjutegurina on oma uuringu tulemustes üldistanud ka Leithwood, Seashore, Anderson ja Wahlstrom (2004). Järeldusele, et koolijuhid avaldavad suurimat mõju õpilaste arengule ja edasijõudmisele siis, kui neil on vabadus iseseisvalt otsustada nii personali kui õppe korralduse osas, jõudsid Leithwood, Day, Sammons, Harris ja Hopkins (2006). Lähtudes asjaolust, et haridussüsteemi täiustamisel on erinevatel tasanditel kindlad ülesanded, vastutab koolijuht kooli arengustrateegia väljatöötamise ja rakendamise eest, arvestades riiklikke ja regionaalseid suuniseid ja prioriteete, kindlustab koolis administratiivse ja õppetöö juhtimise ning kaasab kogukonna kooli arengukavas sätestatud eesmärkide täitmisel (Barber, Whelan&Clark, 2006).

Barber ja Mourshed (2007) soovivad hariduspoliitika kujundajatele haridussüsteemide täiustamiseks alljärgnevat tegevusi:

- õppekava ja standardite ülevaatamine;
- tunnustamise (motiveerimise) ülevaatamine;
- õpetajate ja koolijuhtide oskuste tagamine;
- õpilaste õppimise ehk arengu tulemuse hindamine,
- andmete tagamine ja kasutamine;
- hariduspoliitiliste dokumentide ja õigusruumi loomine (Barber&Mourshed, 2007).

Erinevad uuringud avavad koolijuhtimise täiustamise või hariduskorralduse muutmise eesmärgi erinevatest aspektidest, kuid esineb kattuvaid soovitusi.

Kokkuvõtvalt saab töö autor öelda, et koolijuhtimist kui kandvat funktsiooni riiklike hariduseesmärkide saavutamisel tähtsustatakse paljudes riikides, ning olukorras, kus ühiskonnad teisenevad, muutuvad ka haridusele kui ühiskonna eesmärkide saavutamise tagajale seatud ootused. Hariduseesmärkide ja –süsteemide teisenemine tingib aga ka paremaid oskused ja suurema iseseisvuse kooli juhtimisel. Seetõttu on maailmas asunud ümber kujundama koolijuhi rolli, arvestades, et uued oskused ja pädevused peavad olema ka tagatud ja toetatud. Suurema iseseisva otsustusõiguse ja –vabadusega koolijuhti väärtustatakse ja temalt ka oodatakse palju.

## 1.2. Autonoomse koolijuhtimise eeldused

PISA 2003. aasta uuringu tulemuste (OECD, 2004) järgi võetakse paljudes riikides kasutusele enam delegeeritud ja koostööle suunatud lähenemisviise juhtimisele. Seetõttu kannab OECD riikides kooli tasandil suurimat juhtimisvastutust koolijuht.

OECD koolijuhtimise täiustamise uuringu tulemustele tuginedes on samal ajal tähtis siduda koolijuhtimispraktika kohaliku kontekstiga. Ei ole olemas ühte juhtimismudelit, mida saaks hõlpsalt üle võtta erinevates riikides ja süsteemides – erinevad kontekstid, milles koolid tegutsevad, võivad piirata koolijuhtide otsustusulatus ja pakkuda võimalusi eri tüüpi juhtimiseks, sõltuvalt koolijuhi töökeskkonnast võib ta kokku puutuda väga erinevate probleemidega. Koolijuhtimispoliitikat kujundades või muutes peavad erinevad riigid väga täpselt arvestama koolide tegutsemiskonteksti ning sellest tulenevate iseärasustega (Vooremäe, 2009). Seega saab üldistada, et koolijuhtimine on sõltuv funktsioon.

Pont, Nusche ja Hopkins (2008) on OECD koolijuhtimise täiustamise programmi juhtumiuuringute järel dustes leidnud, et välised keskkonnad ja partnerlus väliste partneritega on kooli eesmärkide saavutamisel sama tähtsad kui sisemised protsessid.

Üldiselt on näiteks OECD riikide koolid suhteliselt autonoomsed oma ressursside kasutamisel ja õppekava üle otsustamisel ning vähem autonoomsed personalialastes otsustes (nt õpetajate palgamäärad, töölevõtmine, ametist vabastamine jms). PISA 2006. aasta uuringu tulemustele (OECD, 2007) tuginedes on koolide autonoomia kõrge õpilaste ja õppekavaga seotud aspektides, kuid madal õpetajate ja nende töö tasustamisega seotud aspektides.

Samas saab välja tuua, et koolide autonoomial on konkreetses piirkonnas seos õpilaste õpitulemustega – mida kõrgema näitajaga oli riik, seda kõrgemad olid ka õpilaste tulemused. Samas ei saa koolide autonoomiast tulenev õpiedukus alati olla samastatav koolijuhi autonoomiale, sest koolijuhtide ülesanded ja autonoomia on nimetatud riikides süsteemist tulenevalt omakorda erinevad (Vooremäe, 2009). Scholtese (2001) järgi peab süsteemi mõistmiseks mõistma selle eesmärki, tema koostisosade omavahelise mõjutamise ja sõltuvuse mehhanisme.

OECD koolijuhtimise täiustamise uuring, mis keskendus paljudele riikidele ning võttis kokku nende riikide kogemuse ja koolijuhtimise täiustamise sihiseaded, vahendab, et koolijuhid saavad avaldada mõju koolielule ja õpilaste edasijõudmisele, siis kui neil on piisavalt autonoomiat otsuste vastuvõtmiseks. Samas rõhutatakse, et autonoomia iseenesest ei vii automaatselt juhtimise täiustamiseni. Koolijuhtidel peaks olema selgesõnaline korraldus koondada tähelepanu nendele valdkondadele, mis aitaksid kõige enam kaasa koolikorralduse ja õpitulemuste parandamisele, vastasel juhul võib autonoomia realiseerimine viia rollide



kuhjumiseni, mis teeb juhi ameti aeganõudvamaks, suurendab halduskoormust, võtab aega ja tähelepanu õppetööle suunatud juhtimiselt (Vooremäe, 2009, lk 52-54).

Urijate hinnangul tuleks parimate tulemuste saavutamiseks toetada koolijuhtide iseseisvat otsustusõigust järgmistes aspektides:

- sõnastada uuesti koolijuhi kohustused;
- innustada koolijuhte õpetajaid toetama, hindama ja arendama,
- suurendada koolijuhtide vastutust õppekava küsimustes;
- tagada koolijuhtidele õpetajate hindamise koolitused,
- suurendada koolijuhtide rolli õpetajate professionaalses arengus,
- õhutada koolijuhte suuremale meeskonnatööle;
- toetada eesmärkide seadmist, hindamist ja aruandlust;
- tugevdada strateegilist finants- ja inimressursside haldamist,
- rakendada süsteemset lähenemist juhtimispoliitikale ja –praktikale (Vooremäe, 2009).

Erinevad kajastatud uuringud annavad koolijuhtimise täiustamiseks erinevat nõu, kuid põhiosas jäävad nõuanded töö autori hinnangul samaks: koolijuhi roll tuleb ümber kujundada suunaga administratiivselt rollitäitmiselt paindlikumale ja iseseisvamale ning toetada tuleb nende funktsioonide täitmist, mis aitavad sisulisemalt ja tõhusamalt saavutada kooli kui organisatsiooni eesmäärke.

Reformide puhul on mõistetavuse küsimus keskne, see annab haridusmuudatusele mõtte. Et arusaamine ja toetus kasvaks, tuleb mõista nii reformi tervikuna kui selle tähendust üksikisikutele – see tähendab seda, kuidas haridussüsteemi eri tasanditel töötavad inimesed kas mõistavad või ei mõista reformi tähendust. Enamik sotsiaalseid reforme kukub läbi sellepärast, et eiratakse muutuste arenguloogikat – seda, et inimesed kogevad muutusi erinevalt sellest, kuidas need on kavandatud (Fullan, 2006).

Nagu eelnevalt välja toodud, on koolijuhtimise täiustamine maailma erinevates riikides kujunenud hariduspoliitiliselt prioriteetseks tegevuseks. Läbiva joonena erinevate uuringute tulemustes saab esile tõsta koolijuhi keskse rolli suurendamist ja tema juhtimisautonoomia avardamist, mis seatakse hariduse kõrgeimate eesmärkide teenistusse. Seejuures saab autori hinnangul – toetudes poliitikakujundajatele antud soovitudele (Vooremäe, 2009) – üldistada, et realselt realiseeritav juhtimisautonoomia eeldab piisavat vabadust kooli peamiste ressursside planeerimisel, õppetöö juhtimisel ja toetamisel ning koostöövõrgustike arendamisel. Koolijuht saab autori hinnangul talle pandud ootustele vastata ning vastutust kanda ainult siis, kui juhtimisautonoomia on suurusena arusaadav ja realselt rakendatav.

Kuna hariduskorraldust on asunud kaasajastama ka Eestis, siis on oluline teada, missugune on Eesti koolijuhtimise kontekst ning haridusmuudatuste eesmärgid. Selleks tuleb töö autori hinnangul kõigepealt vaadelda juhtimise üldist konteksti.

### 1.3. Koolijuhtimine Eestis

Üksväärava (2008) järgi on juht ühtaegu nii oma ajastu laps kui ka seda ajastut mõjutav täiskasvanu.

21. sajandi juhtimisest on räägitud palju. Drucker (2003) on arvamusel, et juhtimine eksisteerib organisatsiooni tulemuste tarbeks ning peab seejuures haarama kogu protsessi ja keskenduma organisatsiooni tulemustele ja saavutustele.

Tuginedes Üksväärava (2008) määratlusele, et juht on oma ajastut mõjutav täiskasvanu, on vaja teada, milliseid oskusi juht asutuse eesmärkide saavutamiseks ja oma eesmärkide saavutamiseks vajab. Alase (2001) järgi tuleks 21. sajandi juhile vajalikud oskused jagada kolme suuremasse rühma: administratiivsed, sotsiaalsed ja meeskonna- ning enesearendamisoskused. Enesetõhustust ja enesearendamist peavad olulisteks oskusteks ka Scholtes (2001) ja Drucker (2003). Käesoleva sajandi juhtimisele on iseloomulik ka *New Public Management*, mida eesti keeles sisustatakse kui uut suunda avaliku sektori juhtimises ning mille põhiolemus seisneb selles, et avalikus sektoris rakendatakse äri sektorist pärinevaid juhtimismeetodeid. Seejuures tuleb arvestada, et avaliku sektori juhtimine on kohati keerulisem kui äri sektori juhtimine, kuna omavahel tuleb integreerida mitmeid ühiskonna juhtimistasandeid ja organisatsioone haarava avalike hüvede loomine, selle kaudu avalikkuse hüvede rahuldamine ning majanduslik efektiivsus (Türk et al, 2011, lk 7).

Töö eelnevates alapeatükkides on välja toodud, et koolijuhtimine eksisteerib alati erinevates kontekstides, mis tingivad erineva lähenemise juhtimisele. Oluline on mõista, et koolijuhtimist täiustatakse mitte juhtimise enda pärast, vaid ühiskondade teisenemise ning muutuvate rõhuasetuste tõttu. Oma ajastut mõjutava inimesena (Üksväärav, 2008) peab juht tundma oma ajastu konteksti, juhitavat valdkonda ja arengutrende, see tähendab olema kõrgelt erudeeritud selleks, et oma juhtimisautonoomia realiseerida kaudu talle pandud ootusi.

Kuna 21. sajandi organisatsiooni juhi suhtes on ühiskonnas kõrgendatud ootused ning sellisele organisatsioonile on iseloomulik huvigruppide paljus, tuleb vaadelda, millised ootused on Eesti kontekstis üldhariduskooli juhtimisele.

**1.3.1. Eesti üldhariduskool kui avaliku sektori organisatsioon.** Haridussüsteem on olemuslikult üks osa avalikust sektorist, mistõttu tuleb kooli mõista kui avaliku sektori

organisatsiooni (Türk et al., 2011, lk 7). Nüüdisaegne avalik juhtimine rõhutab detsentraliseeritust ja loob paindlikke, suurema autonoomsusega üksusi, kaotab käsutava ja kontrolliva juhtimisstiili. Avalike teenuste parandamisele suunatud juhtimine kasutab erasektori juhtimistehnikaid koos avaliku teenistuse traditsiooniliste väärtuste rõhutamisega, väärtustab kvaliteeti, kaasab kodanikke teenuste üle otsustamisse, toetab pidevalt õppiva organisatsiooni ideed, mis oleks võimeline muudatustega kohanema (Valk, 2003).

Türk jt määratlevad avaliku sektori organisatsiooni kui erinevate huvigruppide koostöövormi (Türk et al, 2011). Valk (2003) ütleb, et mõiste „avalik“ on seotud inimestega, kogukonnaga, ühiskonnaga, ning seetõttu on avalike organisatsioonide puhul suurem avalik kontroll ja nendelt oodatakse, et nad oleksid sotsiaalselt vastutusvõimelised ja aruandekohustuslikud. Selline organisatsioon kujutab endast vaid üht teistest sõltuvat ja teistega koos toimivat osa veel suuremate süsteemide sees.

Üksvärava (2008) järgi on organisatsiooni tähtsaim ülesanne anda tulemusi.

Seega peab Eesti üldhariduskool töö autori hinnangul saavutama tulemused ja ühiskonna seatud eesmärgid tingimustes, kus ta peab vastama väga paljude huvigruppide ootustele.

Kooli peamisteks huvigruppideks on ministeerium (haridussüsteemi suunaja ja korraldaja), kohalik omavalitsus kui kooli pidaja, töötajad, õpetajad, õpilased, lapsevanemad, ja ühiskond, ning kooli juhtimisel tuleks saavutada efektiivsus nende huvigruppide ootuste täitmise suunas (Türk et al., 2011, lk 16).

Üheks võimaluseks kooli tulemuslikkust hinnata on Eestis kehtiv koolide sisehindamissüsteem, mille tulemused avaldavad lõppastmes mõju kogu kooli tulemustele (Kitsing, 2008). Lisaks tagasisidestab üldhariduskooli tegevust ka välishindamine, ning sise- ja välishindamise tulemused kokku võimaldavad töö autori hinnangul ühiskonnale peegeldada kooli tulemuslikkust.

Strateegiline juhtimine avalikus sektoris on integreeritud protsess, mille käigus otsustatakse tegevuse eesmärgid ja prioriteedid, ühendatakse juhtimine väliskeskkonna ootustega ning seotakse igapäevane juhtimine strateegiliste eesmärkide saavutamisega. Strateegilisest juhtimisest lähtutakse igapäevase töö korraldamisel ja see määrab organisatsiooni edukuse (Aru, 2001).

Nagu eelnevalt välja toodud, on avaliku sektori organisatsioonile iseloomulik huvigruppide paljusus, ühiskonnapoolne pidev kontroll ja aruandlus ning kooli puhul ka sise- ja välishindamine. Seetõttu võivad ootused kooli tulemuslikkusele olla autori hinnangul pisut erinevad. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 71 järgi (põhikooli- ja ..., 2010) vastutab kogu kooli tulemuslikkuse eest koolijuht. Seega peaks koolijuht selleks, et vastutada, olema

põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse mõttes autori hinnangul piisavalt autonoomne. Tuginedes Arule (2001) võib üldistavalt eeldada, et koolijuht avaliku sektori organisatsiooni juhina on piisavalt iseseisev asutuse eesmärkide seadmisel ning strateegia planeerimisel, kooli struktuuri määramisel ja ametikohtade kujundamisel, õigete inimeste õigetele ametikohtadele määramisel ning nende arengu suunamisel, hindamisel ja motiveerimisel.

Tuginedes töö sissejuhatuses väljatoodule, et koolijuhhi autonoomia suurendamine hariduspoliitilise meetmena on osale ühiskonnagruppidele jäänud küsitavaks või selgusetuks (Lisa 1 põhikooli- ..., 2013), on autori arvates vajalik uurida, mida Eesti koolijuhilt eeldatakse.

**1.3.2. Ootused koolijuhile.** 1990. aastate lõpus ütles Kink (1999), et sellel hetkel vajati muutusi Eesti haridussüsteemis enam kui kunagi varem, sest olla n-ö tagaajaja rollis ei ole kellelegi kasulik. Ta soovitas õppida muu maailma kogemusest ning tõi juba siis välja, et õpetades lapsi tuleviku ühiskonnas hakkama saama, peab haridus- ja koolisüsteem tervikuna oluliselt muutuma. Muutuste protsessi eesotsas on reeglina alati juht ning karismaatilistel juhtidel on alati järgijaid (Kink, 1999).

Senge (2009) järgi tuleb koolijuhtidel olla teiste juhtimiseks eelkõige enesest teadlik. Koolijuhid peavad teadma mõju, mis neil on inimestele ja süsteemile. Tema hinnangul on juhi eneseteadlikkus jõupositsioon, mis võimaldab palju, aga eeldab juhilt aega ja keskendumist eneserefleksiooniks.

Seega eeldab tõhus koolijuhtimine liidrirolli ja sellega toimetulemist. Oaklandi (2006) järgi on üheks tõhusaks juhtimisvahendiks meeskonnad, mis on aga kõige tõhusamad siis, kui neile on täielikult arusaadav organisatsiooni strateegia ja nende igapäevane tegevus on sellega seotud.

Türgi (2005) järgi on liider isik, kes suudab kõige rohkem mõjutada kaastöötajate tegevust, ning juhust teevad liidri isikuomadused nagu osavõtlikkus ja koostöö, avatus ja usaldusväärsus, otsustus- ja vastutusvõime ning oma mõtete ja ideede edastamise veenvus.

Covey (2004) nimetab tõhusat eestvedamist liidrirollis õigustatud võimuks, mis osal inimestel on teiste üle põhjusel, et teised usuvad neisse ja sellesse, mida nad püüavad saavutada. Õigustatud võim tuleb Covey hinnangul välja teenida ja arusaadavaks teha, ning selle "kullaprooviks" on juhti toetav, proaktiivne mõju (Covey, 2004).

Koolijuhhi rolli määratlevad põhjalikult Hämäläinen, Taipale, Salonen, Nieminen ja Ahonen (2004). Nimetatud autorid üldistavad, et koolijuhti kirjeldatakse sageli inimesena, kes tegutseb koolisisese ja -välise maailma piirialal. Koolijuht peab tundma mõlemat maailma, et

mõjutada seda, kas kool arvestab välist survet või säilitab vastavalt tingimustele sisemise tasakaalu ja muutumisvõime. Juhtimises pööratakse tähelepanu nii koolisisesele kui -välisele maailmale ning teisalt seostuvad juhtimisega ka kontrollkohustus ja võime olla paindlik (Hämäläinen et al., 2004). Samad autorid on ka seisukohal, et kuna kool on ühiskonna ülalpeetav institutsioon, on koolijuht esiteks alati ametnik, kes vastutab seaduste täitmise eest. Teiseks on tema kohustus täita õppeasutuse omaniku ehk üldjuhul omavalitsuse hariduspoliitikat. Kolmandaks on koolijuht kasvatamise ja õpetamise asjatundja ning vastutab setõttu kooli põhiülesande täitmise eest ning neljandaks on koolijuht teenusepakkuja, kes vastutab selle eest, et kooli „kliendid“ saaksid soovitud teenuseid (Hämäläinen et al., 2004).

Eeltoodule tuginedes on töö autor seisukohal, et kooli kui avaliku sektori organisatsiooni juhti iseloomustab seotus kogu ühiskonna ootustega, kõrge aruandlus- ja vastutuskooormus ning igapäevaste juhtimisfunktsioonide paljusus ehk kõrge administratiivne suutlikkus. Teisalt eeldavad koolijuhtimise täiustamise ideoloogiad autori hinnangul, et koolijuht peaks olema eelkõige inimeste mõjutaja ja arendaja, olles seejuures keskendunud, erudeeritud ja kõrge eneseteadlikkusega eeskuju.

Arenguid Eesti koolijuhtimise täiustamises toetab Euroopa Sotsiaalfondi programmide raames välja töötatud uus haridusasutuse juhi kompetentsumudel. Mudeli väljatöötajate hinnangul on olukorras, kus ühiskonna ootused koolile järjest kasvavad ja komplitseeruvad, oluline toetada koolide terviklikku arengut tippjuhtide arendamise kaudu. Selleks töötas töörühm välja viis laia kompetentsi: organisatsiooni arengu juhtimine, õpikeskkonna kujundamine, inimeste juhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine (Haridusasutuse juhi..., 2009, lk 4). Seega võib eeldada, et Eesti koolijuhtimise rõhuasetus muutub administratiivsete funktsioonide täitmiselt enese-, protsesside- ja inimeste juhtimise keskseks ning seetõttu on oluline vaadelda koosmõjus nii tõhusa koolijuhtimise eeldusi, võimalusi, väljakutseid kui ka piiranguid.

Seetõttu on olukorras, kus riiklikult on asutud Eesti hariduskorraldust kaasajastama, oluline teada, missugused ootused seatakse koolijuhile, kuidas tema rolli ümber kujundatakse ning milliseid võimalusi see juhtimise kergendamiseks ja tõhusaks juhtimiseks loob.

**1.3.3. Eesti hariduskorralduse kaasajastamine.** Haridusõiguse kui põhiõiguse tagamisel peab riik peab looma keskkonna ja tingimused selleks, et õigus haridusele oleks efektiivne. Nende nõuete täitmiseks peab riik leidma rahalised vahendid, looma õigusliku keskkonna, tekitama tugistruktuurid jms (Holm, 2005).

Eesti üldhariduskoolide arengusuundi reguleerib magistritöö koostamise ajal „Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007-2013“ perioodiks 2011-2013. Nimetatud dokumendi järgi on üldharidussüsteemi arendamisel ja kaasajastamisel seatud eesmärgiks, et haridussüsteemis on otsustus- ja vastutusõigus kooskõlas, selge, otstarbekas ja ressursidega kaetud. Rohkem otsustusõigust soovitakse jätta koolipidajale, koolijuhile, õpetajale, lapsevanematele (Üldharidussüsteemi arengukava..., 2013, lk 10).

Eesti Koostöö Kogu, Eesti Haridusfoorum ja Haridus- ja Teadusministeerium töötasid ühiselt välja raamdokumendi „Eesti hariduse viis väljakutset – Eesti haridusstrateegia 2012-2020“ projekti, milles sätestatakse, et kõige kiiremat lahendust vajavateks ülesanneteks Eesti hariduses on haridusasutuste võrgu korrastamine, sealhulgas põhikooli ja gümnaasiumi lahutamine, õpetajakoolituse kvaliteedi tõus koos õpetajale väärrika palga tagamisega, põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatu tegelik ellurakendamine (...) (Eesti hariduse viis..., 2010). Seejärel töötas Haridus- ja Teadusministeerium välja hariduskorralduse kaasajastamise põhimõtted, mille valitsuskabinet 21. juunil 2012. a heaks kiitis ning mis on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse aluseks. Seaduseelnõu kesksed märksõnad on õpetajaameti väärtustamine, kooli töökorralduse lihtsustamine, põhikooli ja gümnaasiumi funktsionaalne lahutamine, õppetöö sisuline toetamine, hariduse rahastamise läbipaistvaks muutmine ning koolijuhi autonoomia suurendamine (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013, lk 1-3).

Eelnõu seletuskiri sedastab, et kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus täpsustas rakendumisel küll riigi ja kohaliku omavalitsuse vastutust, kuid jätkuvalt on osa ülesandeid, kohustusi ja vastutust segaselt määratletud. Samuti peetakse probleemiks, et koolijuhi roll personali- ja palgapoliitika kujundamisel ning kooli töökorralduse juhtimisel on väike. Seetõttu on riiklikult otsustatud suurendada koolijuhi otsustusõigusi ja vastutust (autonoomiat) ning autonoomia suurendamine on vahendina seatud kooli tegevuse planeerimise ja korraldamise teenistusse (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013, lk 1-3).

Seaduseelnõuga laiendatakse koolijuhi kui tööandja kesksel panust õpetajate ametikohtade loomisel ja hindamisel ning selle kaudu õppetöö parendamisel. Koolide rahastamine muutub kohaliku omavalitsuse põhiseks, mis aga tähendab, et toetus laekub kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse ning jaotuse üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevuses (Olle, 2004; Kohaliku omavalitsuse korralduse..., 1993, § 22; Kohaliku omavalitsuse üksuse..., 2010, § 23).

Eeltoodule tuginedes on Eesti hariduskorralduse kaasajastamises oluline koolijuhi rolli ümberkujundamine tema juhtimisautonoomia (otsustusõiguste ja –vabaduste ning vastuse)

suurendamise kaudu, peamiselt saab loetletud teesidest välja lugeda, et koolijuhtide otsustusvabadus suureneb eelkõige õppetöö sisulisel toetamisel personali- ja palgapoliitika uuendamise kaudu (Seletuskiri põhikooli- ja ..., 2013).

Samas tingib hariduskorralduse kaasajastamine uutmoodi otsused ja kooli pidamise viisid ka kooli pidajatele. Teisenevad tegutsemiskeskonnad asetavad aga osapooled üksteise suhtes uutesse olukordadesse.

Fullan (2006) on öelnud, et kui kaalul on väga palju – muutused eesmärkides, oskustes, filosoofiates, käitumises, siis ei saa inimesed enamiku haridusmuutuste olemusest või mõjudest aru. Nad võtavad muutuse ette sunniviisiliselt või vabatahtlikult ja mõlemal juhul suhtuvad nad sisse või tagajärgedesse vastandlike tundmustega.

Magistritöö sissejuhatavas osas tõi töö autor välja, et koolijuhi autonoomia suurendamine hariduspoliitilise meetmena on Eesti ühiskonnas tekitanud küsitavusi ja selgusetust. Et koolijuhi autonoomia suurendamine hariduspoliitilise meetmena ja selle reaalne rakendamine oleks ühiskonnas paremini mõistetud, püstitas töö autor kaks uurimisküsimust:

1. Missugune on koolijuhi autonoomia suurendamise hariduspoliitiline argumentatsioon?
2. Kuidas tajuvad koolijuhid ise oma teisenevat rolli?

## **2. Metoodika**

Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja, milles seisneb koolijuhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis hariduspoliitikute seisukohast ning kuidas koolijuhid ise oma teisenevat rolli tajuvad.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt tuleb avada koolijuhi otsustusõiguse ja vastutuse suurendamise (autonoomia) laiem hariduspoliitiline argumentatsioon, ning uurida, kuidas selle meetme sihtgrupp – koolijuhid – oma uut rolli tajuvad.

Magistritöö autor soovib anda sisu koolijuhi autonoomiale kui väärtusele, mis on laiemate hariduslike eesmärkide teenistuses. Kuna töös tuleb leida ja esile tuua autonoomia elemendid ning anda neile kontekstiline tähendus, mitte tõestada juba olemasolevaid teooriad, on töö eesmärkide saavutamiseks sobivaimad kvalitatiivsed andmekogumis- ja analüüsimeetodid (Hirsijärvi, Remes&Sajavaara, 2005). Töö põhineb kvalitatiivsel sisuanalüüsil.

## 2.1. Valim

Kvalitatiivse uurimisviisi puhul on uuritavate valiku aluseks asjaolu, kui olulised nad uuritava teema seisukohast tunduvad, tähtis on uuritavate seotus uuritava temaga (Laherand, 2008; Masso, 2011).

Eesti Vabariigi haridusseaduse (1992) §-st 6 tulenevalt korraldab hariduse riiklike arenguprogrammide väljatöötamist ja hariduspoliitika rakendamist Haridus- ja Teadusministeerium. Selleks, et tõlgendada käesoleva uurimuse jaoks ühte hariduspoliitilist meedet, ei olnud asjakohane küsitleda erinevaid ametnikke, kuna töö koostaja jaoks on oluline ministeeriumi kui institutsiooni seisukoht. Seetõttu küsitleti antud eesmärgi saavutamiseks ühte ministeeriumi esindajat, kelle pakkus lähtudes tema ametiülesannetest ja pädevustest välja ministeerium. Seega on tegemist eesmärgipärase valimiga.

Kvalitatiivsetes uuringutes on oluline silmas pidada, et ühed inimesed pakuvad infoallikana rikkalikumat teavet kui teised, ning valimi suurus on sobiv siis, kui selle abil saab anda adekvaatse vastuse uurimisküsimustele. Esmatähtis ei ole uuritavate arv, vaid oluline on leida infoallikad, kellel on uuritava ilminguga seotud asjakohaseid kogemusi (Laherand, 2008).

Töö autor valis uuritavateks viis Järva maakonna koolijuhti: ühe gümnaasiumi juhi, kaks 12-klassilise kooli juhti ning kaks põhikooli juhti. Töö autor on seisukohal, et kuna konkreetne meede – koolijuhi autonoomia suurendamine – on suunatud tulevikku ehk rakendub aastal 2014, ning läbivateks koolitüüpideks jäävad Eestis tugevad põhikoolid, gümnaasiumid ning lähitulevikus ka 12-klassilised koolid (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013), siis on asjakohane uurida nende koolitüüpide juhte. Tegemist on kriteeriumi valimiga.

## 2.2. Mõõtevahendid

Töö eesmärkide saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks viis töö autor läbi intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleriga ning intervjuud koolijuhtidega.

Autor pidas intervjuud sobivaimaks meetodiks põhjusel, et soovis autonoomia kui nähtuse kohta saada igakülgselt, põhjalikku teavet ja põhjendusi vastajate seisukohtadele.

Töös kasutati poolstruktureeritud intervjuud, intervjuu küsimused koostas töö autor ise. Intervjuus kantsleriga on kümme küsimust (Lisa 1), mis on koostatud teooriapeatükis väljatoodust lähtudes. Küsimuste sissejuhatav tekst on instrumendis esitatud kursiivis, põhiküsimused rõhutatud (Bold) kirjas. Nimetatud intervjuu viidi läbi eksperdiintervjuuna.



Intervjuus koolijuhtidega on 11 küsimust (Lisa 2), mis on välja töötatud lähtudes üldistest juhtimis põhimõtetest ning kantsleriga läbi viidud intervjuu tulemustest.

Lisas 2 toodud küsimused 1-3 võimaldavad intervjueritaval enda jaoks avada hariduskorralduse muudatuse sisu ja enda teise rolli, küsimused 4 ja 5 suunavad intervjueritavat arutlema juhtimisautonoomia realiseerimise üle, küsimused 6-9 aitavad juhtimisautonoomiat määratleda juhtimisfunktsioonide ja kooli keskkondade kaudu ning küsimused 10 ja 11 võimaldavad intervjueritaval pakkuda lahendusi ja võimalusi koolijuhtimise edasiseks arendamiseks.

Kvalitatiivses uurimuses tähendab valiidsus eelkõige uurimismeetodi võimet mõõta just seda, milleks see mõeldud on, ning uurimus on valideeritud, kui uurimistulemuste kirjeldus ja tõlgendus on omavahel sobivad (Hirsijärvi, Remes&Sajavaara, 2005). Töö autor leiab, et kuna kõik intervjueritavad osalesid uurimuses vabatahtlikult, olid teadlikud töö eesmärgist ja taustast, siis on nendepoolne panus uurimisandmestikku usaldusväärne ning võimaldab seeläbi anda andmestiku kohta tõeseid selgitusi (Masso, 2011).

Esimese uurimisinstrumenti puhul tuletati küsimused lähtudes rahvusvahelistest trendidest ja põhimõtetest koolijuhtimise täiustamisel ning üldistest juhtimis põhimõtetest, et suurendada instrumenti valiidsust.

Teise uurimisinstrumenti (Lisa 2) valiidsuse kontrollimiseks viis töö autor esimese intervjuu koolijuhiga läbi pilootintervjuuna ning palus intervjueritaval intervjuu struktuuri kommenteerida. Piloteerimise tulemusel täpsustati uurimisinstrumenti küsimuste 4 ja 7 sõnastust.

Intervjuerimisel järgiti põhimõtet, et kõik intervjuud viidi läbi eelnevalt kokku lepitud võimalikult laia ajalimiidi piires, et intervjueritavad jõuaksid arutleda kõikide instrumenti küsimuste üle ning et oleks minimeeritud keskkonnast tulenevad segavad faktorid.

Kuna töö tulemuste saavutamiseks kasutati kahte erinevat uurimisinstrumenti ning intervjuude tulemused ja arutelu esitati ühe peatükina, siis saab tulemuste reliaabluse tagada ka võimalikult laiade analüüsikategooriate kaudu.

### **2.3. Uurimuse protseduur ja eetika**

Intervjuu ministeeriumi kantsleriga lepidi kokku 2012. aasta novembris ja viidi läbi 2013. aasta jaanuaris intervjueritava töökohal. Intervjueritavale selgitati eelnevalt konkreetse intervjuu väärtust magistratöö kontekstis ning asjaolu, et temalt eeldatakse haridus- ja teadusministeeriumi kui riiklikku hariduspoliitikat kujundava institutsiooni seisukohtade selgitamist ja põhjendamist. Intervjueritavat teavitati ka andmete töötlemise põhimõtetest.

Intervjuu, mille kestus oli 63 minutit, litereeriti empiiriliseks uurimismaterjaliks.

Intervjuud koolijuhtidega viidi läbi perioodil 5.-12. märts 2013 intervjuueeritavate töökohal. Töö autor tegi eelnevalt koolijuhtidele e-kirja teel ettepaneku anda konkreetse magistr töö jaoks intervjuu. Kirjas selgitati magistr töö teemat, eesmärki ja intervjuu tausta ning uuritavate anonüümsuse tagamise põhimõtteid. Kõik viis koolijuhti, kellele ettepanek tehti, nõustusid intervjuud andma. Intervjuud salvestati diktofonile, intervjuude kestus oli 55-80 minutit. Salvestatud intervjuud litereeriti hiljem empiiriliseks uurimismaterjaliks. Töö autor selgitas intervjuueeritavatele, et tagab intervjuueeritavate konfidentsiaalsuse, esitades uurimisandmed isikustamata kujul.

#### **2.4. Andmeanalüüsimeetod**

Kuna magistr töö üldiseks eesmärgiks on selgitada välja, milles koolijuhi autonoomia seisneb, ning töö eesmärkide saavutamiseks on vaja saada koolijuhi autonoomia kohta igakülgset kirjeldavat informatsiooni, siis kasutas töö autor uurimisandmete töötlemisel kvalitatiivset sisuanalüüsi.

Empiirilistest andmetest saadud informatsioon jagati lähtudes analüüsi eesmärgist Massole (2011) tuginedes laiadeks analüüsikategooriateks, määratledes andmete kodeerimisel üldisemad teemad, mis saadud andmeid iseloomustasid, ning andmete detailse läbitöötamise käigus leiti alakategooriad, mis üldisemaid teemasid täpsustasid. Kategooriate täpsustamiseks kasutati teise kategoriseerija panust uurimisandmestiku analüüsimisel, saadud tulemused arutati omavahel läbi ja saavutati konsensus kategooriate sõnastamisel.

### **3. Tulemused ja arutelu**

Töö kolmandas peatükis esitatakse empiirilise osa tulemused ja arutelu uurimisküsimustest lähtuvalt ühe peatükina. Intervjuude tulemused on koondatud järgmistesse kategooriatesse:

- koolijuhtimise muutmise eeldused ja eesmärgid;
- koolijuhi juhtimisautonoomia võimaldajad;
- koolijuhi juhtimisautonoomia piirangud;
- koolijuhi autonoomse juhtimise perspektiiv.

Tulemustes esitatud kantsleri seisukohad on töös tekstiväljavõtetena tähistatud lühendiga K ning koolijuhtide seisukohad lühenditega KJ\_1 - KJ\_5.

### 3.1. Koolijuhtimise muutmise eeldused ja eesmärgid

**3.1.1. Eeldused.** Magistritöö autor püstitas sissejuhatavas osas kaks uurimisküsimust, millele vastuste saamine võimaldaks saavutada töö eesmärgi. Eesmärgi saavutamiseks uuriti, missugune on koolijuhi autonoomia avardamise hariduspoliitiline argumentatsioon ning kuidas koolijuhid ise oma teisenevat rolli tajuvad. Seejuures on esmalt oluline aru saada, miks peetakse vajalikuks koolijuhi autonoomiat suurendada ning mida selle kaudu soovitakse haridussüsteemis parandada.

Töö autor on seisukohal, et kuna kõnealust hariduspoliitilist muudatust soovitakse seadustada ehk rakendada seaduses sätestamise teel, siis tuleb kõigepealt arutleda selle üle, missugune roll on ühiskonnas seadustel.

Madise (2012) on seisukohal, et seadust on vaja ainult selleks, et tegelikku elu ümber kujundada, ning seejuures on oluline, et seadust täidetakse ehk osatakse, tahetakse ja suudetakse täita ning seda tehakse igapäevase siseveendumuse, mitte niivõrd sunni toel. Samuti peab ta oluliseks, et seaduse rakendamise kaudu muutub ühiskonnas elu paremaks.

Seega on oluline teada saada, miks ja kuidas haridusvaldkonnas elu ümber kujundada. Seaduseelnõu (Seletuskiri põhikooli – ja..., 2013) järgi on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu välja töötatud parimate eelduste loomiseks kvaliteetse hariduse võrdväärse kättesaadavuse tagamisel.

Töö koostajale intervjuu andnud Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsler rõhutas asjaolu, et Eesti kool organisatsioonina on suhteliselt autonoomne olnud 1990. aastate algusest peale ning ideoloogiliselt on koolijuhi isiklik roll koolijuhtimises olnud keskne sellest ajast alates. Kantsleri hinnangul ei ole Eesti hariduskorralduse kaasajastamises tegemist ulatusliku põhimõttelise muudatusega, vaid 1990ndate alguses püstitatud eesmärgi raames täiustatakse seda, mis kunagi tegemata on jäänud. *K: „(...) Ma ei ütleks, et see nüüd põhimõtteline murrang on olnud, see on lihtsalt üks loogiline samm selleks, et ka tegelikkus vastaks meie [HTM] kunagi 1990ndate alguses seatud eesmärkidele (...).“* Kantsler tõi välja, et hariduspoliitikate kujundamisel ja muudatuste ellu kutsumisel jälgitakse ka teiste riikide kogemusi, Eestil on tema hinnangul olnud õppida Soome koolijuhtimise arendamise kogemustest, samuti on kogemusi otsitud kõikide Skandinaaviamaade saavutustest ning jälgitud ka Suurbritannia kogemusi. Edukate haridusriikide kogemustest õppimist kohalike muudatuste ellukutsumisel rõhutas eeldusena ka KJ\_5: *„(...) Tuleks vaadata teiste riikide kogemusi. (...) Näiteks Soome (...), aga meil [Eestis] võetakse Soomest üle ainult see, et põhikool ja gümnaasium on lahus, aga näiteks seda õpetajate poolt ei võeta (...).“*

Kantsleri hinnangul on teiste riikide kogemustest kasu olnud näiteks koolijuhi kompetentsusmudelite väljatöötamisel ja õpetajate töötingimuste parendamisel, õpitud on teiste edulugudest. KJ\_3 on aga arvamisel, et hariduskorralduslike muudatuste, sh koolijuhi autonoomia suurendamise eelduseks on asjaolu, et Eestis viiakse ellu poliitilist koalitsioonilepet. KJ\_3: „(...) Riik on võtnud eesmärgiks korrastada haridusvõrku, on teinud seda katset juba mitu aastat, ausalt öeldes pole see õnnestunud nii, nagu on soovitud, ka praegune seadusandlus ei ole neid [eesmärke] toetanud.“. Kantsler aga on seisukohal, et koolijuhi rolli avardamine ei ole asi iseeneses, selle kaudu püütakse koolielu korraldamist lihtsustada.

Kantsleri sõnutsi on koolijuhtimise vabaduses kasvamise traditsioon, mis olemuslikult on eelduseks üha uutele haridusotsustele.

Töö autor järeldab, et hariduspoliitiliselt on koolijuhi autonoomia laiendamise eelduseks asjaolu, et 1990. aastate alguses seatud eesmärgid ei ole käesoleva ajani olnud õiguslikult piisavalt tagatud ja mõistetud, ning probleemiks on osutunud soovitava ja tegeliku olukorra vastuolu. Intervjueeritud koolijuhid nimetatud vastuolu ei taju.

Tuginedes Madise (2012) seisukohale, et seadus peaks olema täidetud igapäevase siseveendumuse, mitte sunni toel, tuleb autori arvates välja selgitada, kuidas on seadusemuudatuse eesmärk huvipoolte seisukohast mõistetud.

**3.1.2. Eesmärgid.** Fullani (2006) järgi on mõistetavus keskne küsimus, mis annab igasugustele haridusmuudatustele mõtte, ning et arusaamine kasvaks, tuleb mõista nii reformi tervikuna kui ka selle tähendust üksikisikutele.

Eesti hariduskorralduse kaasajastamise pakett, mis seaduseelnõu kujul parlamenti on esitatud, hõlmab kantsleri sõnutsi erinevaid teemasid ja probleeme, mida siiani on püütud üksikult lahendada. Kantsleri hinnangul on muudatuste motivatsioon tegelikest üksikprobleemide lahendustest veidi erinev. Tema sõnutsi on muudatused seotud Eesti Vabariigi põhiseadusest tuleneva haridusvabaduse põhimõtte realiseerimisega, mida ta üldistab: K: „(...) Ühesõnaga – lähtepunkt on see, et mida autonoomsemad on õppeasutused oma enesekorralduslike küsimuste lahendamisel, seda paremini (...) on võimalik arvestada õpilaste vajadusi, kohalikke vajadusi ja konkreetse organisatsiooni kultuuri.“. Samas toob kantsler ühe olulise tegurina välja asjaolu, et koolijuhti ei ole pikka aega tajutud tegeliku juhina ning sellel põhjusel tuleb luua õigusruumis reaalsed võimalused, et koolijuht saaks teha seda, mida peab – juhtida.

Eesmärkide sõnastamisel kantsler üldistab, et muudatuste keskmes on kogu haridussüsteemi tõhusus ning kooli puhul on tõhusa koolijuhtimise keskmes koolijuht ise. Koolijuht on kantsleri sõnutsi seda tõhusam, mida suurem on tema otsustusõigus ja –vabadus juhtimisfunktsioonide täitmisel. *K: „ (...) Ootus on kogu aeg olnud see, et ta [koolijuht] täidab seda rolli ja (...) me nüüd anname talle need [juhtimis]instrumendid täiendavalt (...). Sest see koolijuhile vabaduse andmine ei ole eesmärk, (...) – see on selleks, et ta saaks reaalselt juhtida kooli.“*

Intervjueeritud koolijuhid selgitavad oma arusaama koolijuhi autonoomia suurendamisest Eesti hariduskorralduse kaasajastamise käigus erinevalt. Näiteks KJ\_3 leiab, et kui soovitakse koolijuhtimist korrastada, siis on asjakohane seda teha just seaduse tasandil, kuna on palju ühiseid teemasid, mis kõiki koolijuhte üle vabariigi puudutavad, ning tema hinnangul peaksid seadustatavad normid olema mõeldud juhtimist toetama, mitte otseselt reguleerima. Samas on ta seisukohal, et: *KJ\_3: „Mina arvan, et see seadusandlus nüüd koolijuhi rolli küll ei muuda, tegelikult on koolijuhi vastutus kogu aeg suur olnud (...), mina isiklikult tunnen seda (...), kõik need väljajätlemised, mis seaduse sisse on kirjutatud (...), mina arvan küll, et see koolijuhi vastutus on kogu aeg suur olnud ja ma tõesti ei saa aru, miks seda nüüd selliselt eriliselt esile tahetakse tuua, koolijuht on kogu aeg ju vastutanud.“*

KJ\_2 seevastu on arvamusel, et seadusemuudatus on kantud mõttest täpsustada ja korrastada neid osasid seaduses, milles on ilmnenud probleemid. *KJ\_2: „Kui seadused vastu võetakse, siis kindlasti on neil [HTM-l] siht olemas.“* KJ\_4 leiab, et koolijuhi ametikoha kaudu reguleeritakse organisatsiooni liikumise suunda ja iga järgmine poliitiline võim seob oma mõtted riiklikul tasandil ja hakkab hariduselu muutma. *KJ\_4: „(...) Lootuses, et nende [HTM] arvates läheb siis elu paremaks, kui see [autonoomia suurendamine] seadusesse panna.“* KJ\_4 hinnangul on seadus mõttekas vastu võtta siis, kui inimesed on asjast aru saanud, ning ta on arvamusel, et ehk on eelmistest põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse redaktsioonidest jäetud midagi olulist välja ja nüüd püütakse korraga palju ära teha ning seetõttu tundub muudatus ühiskonnas olulise pöördena.

KJ\_1 hinnangul jääb koolijuhi autonoomia suurendamine aga siiski pigem retooriliseks. *KJ\_1: „Samas jääb praegu arusaamatuks või puudulikuks see osa, kus määratakse ära see, (...) kus määratakse ära need piirid ja konkreetset kohustused, mis sellel autonoomsel koolijuhil siis ikkagi on. (...) See kõik on seal [eelnõus] nii hägune, milles ta autonoomne on või oma tööd teeb siis (...), toetusmehhanisme pole kusagil näha.“*

KJ\_5 ellu kutsutavate muudatuste eesmärki ei mõista ning tema hinnangul ei tegeleta tegelikele probleemidele lahenduste otsimisega ja kohati, näiteks õpetaja ametikoha

ümberkujundamise kontekstis, ignoreeritakse koolijuhtide ja õpetajate seisukohti ja ettepanekuid. *KJ\_5* : „Minu meelest räägitakse ühte, aga tehakse teist ja sellepärast ma ei saagi aru, milles siin kaasajastamine seisneb. See autonoomia on selline kahetine asi seal ju. (...) No vastutust suurendavad, aga see [vastutus] on kogu aeg koolijuhil suur olnud.“.

*KJ\_3* küll leidis, et tema vastutus ja otsustusõigus on kogu aeg suured olnud, kuid ta arvab end teadvat, milles võib olla üldisem probleem. *KJ\_3*: „ (...)Ma kohtun tihti oma kolleegidega, teiste koolide juhtidega üle Eesti (...) ja tegelikult on küll Eestis selliseid kohti, kus koolijuht ei otsustagi midagi. Võib-olla siit on asi alguse saanud.“.

*KJ\_1* on murelik, et muudatuste eesmärk jääb talle ebaselgeks, samas ootaks ta, et koolijuhil oleks maksimaalne vabadus just õppe-kasvatustöö juhtimisel, aga ta ei tunne, et muudatus neid vabadusi toetaks. *KJ\_4* mõtiskleb, et on filosoofiline küsimus, kas seadused on inimeste jaoks või inimesed seaduste jaoks ehk kas soovitakse panna inimesi seadusi täitma või püütakse lahendada inimeste probleeme seaduste kaudu.

Kuulanud ära nii koolijuhtide kui kantsleri seisukohad, järeldeb töö autor, et koolijuhi autonoomia suurendamine meetmena ei ole mõlemapoolselt üheselt mõistetud.

On tunda, et koolijuhtidele jääb arusaamatuks just muudatuse eesmärk, kuna nende hinnangul on koolijuht pidanud kogu aeg kooli kui organisatsiooni eest vastutama, ning neid aspekte, milles koolijuht sisuliselt autonoomsemaks muutub, täpselt öelda ei osata.

Koolijuhtide seisukohtades on töö autori hinnangul täheldatav n-ö meie (koolijuhid) ja nemad (HTM) stiilis vastandamine ning pooli ei nähta ühe ja sama süsteemi osadena. Eesti Vabariigi haridusseaduse §-i 4 lõigete 9 ja 10 järgi lähtutakse haridussüsteemi juhtimisel otstarbeka detsentraliseerimise põhimõtetest ning haridusasutuste juhtimisel ühendatakse asutuse juhi isiklik vastutus, kollegiaalne otsustamine ja ühiskondlik järelevalve (Eesti Vabariigi..., 1992). Seega on töö autori arvates oluline, et selleks, et süsteem vastastikku toimiks, peaksid ühe ja sama süsteemi osad haridussüsteemi juhtimisest ning muudatustest ühtmoodi aru saama ning arenguid mõistma.

Kantsler sedastas, et hariduspoliitiline soov on laiendada koolijuhi isiklikku rolli kooli kui avaliku sektori organisatsiooni eesmärkide saavutamisel ning anda selleks seadustatud võimalused. Selliste võimalustena nimetas kantsler eelkõige bürokraatia määra vähendamist ja koolijuhi iseseisva otsustusõiguse suurendamist. Küsimuseks on siinkohal, kas seaduseelnõus ja selle täienddokumentides väljatoodu on piisav ja kandev selleks, et tagada seaduseelnõu seletuskirjas väljendatud mõtet, mille järgi on kõnealune seaduseelnõu välja töötatud parimate eelduste loomiseks kvaliteetse hariduse võrdväärse kättesaadavuse tagamisel (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013).

Kantsler tõi seega välja, et muudatuste keskmes on kogu haridussüsteemi tõhusus ning kooli tasandil tähendab see, et tõhusa koolijuhtimise keskmes on koolijuht isiklikult. Tema hinnangul on koolijuhtimise probleem selles, et koolijuhti ei ole tajutud tegeliku juhina, ning selleks, et olukord muutuks, tuleb õigusruumis luua võimalused. Tema hinnangul on eesmärk, et koolijuht saaks parimal viisil ja võimalikult iseseisvalt juhtida kooli.

Kuna koolijuhid tõid välja, et koolijuhi autonoomia suurendamine on pigem retooriline meede ja olulisi reaalseid muudatusi nad võrreldes praeguse situatsiooniga ei taju, siis järeldeb töö autor, et koolijuhi autonoomia suurendamise kui hariduspoliitilise meetme eesmärk ei ole koolijuhtidele lõpuni arusaadav just kesise hariduspoliitilise argumentatsiooni tõttu. Fullani (2006) järgi on aga muudatuste mõistetavus keskne küsimus, mis aitab muudatust aktsepteerida ja kohtadel ellu viia, igasuguste positiivsete lahenduste eelduseks on jagatud arusaamad (Fullan, 2006). Töö autori arvates peaks avaliku sektori tegevus olema osapoolte seas vastastikku mõistetud, et ühiskonna ootused koolijuhile ning koolijuhi võimalused nendele ootustele vastata oleksid arusaadavad ja reaalsed. Töö sissejuhatuses viidatud ühiskonnagruppide hinnangud koolijuhi autonoomia suurendamise kohta on autori arvates üks näide selle kohta, et avalikkuse ootused koolijuhtimise suhtes on kõrged, ning seetõttu on oluline, et koolijuhid oma juhtimisautonoomiat ka tegelikult realiseerida saaksid.

### 3.2. Koolijuhi juhtimisautonoomia võimaldajad

Selleks, et teha kindlaks, milles koolijuhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis sisuliselt seisneb, ning mida tähendab kantsleri välja öeldud „võimalus võimalikult iseseisvalt juhtida kooli“, on töö autori hinnangul vaja välja selgitada, mis on need tegurid, mis soodustavad autonoomset juhtimist ning tegurid, mis autonoomiat piiravad. Selle väljaselgitamiseks on oluline koolijuhtide kui praktikute kogemus.

Koolijuhtide hinnangul on olukorras, kus koolijuht peaks juhtimisfunktsioonide täitmisel olema võimalikult iseseisev, peamised seaduslikud võimaldajad pigem teoreetilised. Näiteks toob KJ\_1 välja, et talle väga meeldib mõelda sellele, et ta on koolijuhina tulevikus vaba määrama õpetajatele ise konkreetset palganumbrit ning otsustama selle üle, missugune peaks olema koolisisene motivatsioonisüsteem. *KJ\_1: „(...) Üks pluss on kindlasti see, et heale õpetajale saaks teoreetiliselt maksta head palka, sest fakt on see, et üks õpetaja suudab 35 tunni jooksul õpetada, kasvatada, motiveerida õpilasi oluliselt rohkem kui teine õpetaja, kes teeb tööd, piinlik öeldagi - vihiku ja õpikuga.“* Samuti näeb KJ\_1 teoreetilist vabadust selles, et riik ei kehtesta edaspidi personali kohustuslikke miinimumkoosseise.

Kantsler rõhutab arutledes eriliselt õpetajate töö tasustamisele ja motiveerimissüsteemide loomisele suunatud koolijuhi otsustusõiguse ja –vabaduse suurenemist. Ta toonitab, et koolijuht saab õpilaste õpitulemusi ja –motivatsiooni parandada õpetajate igapäevase töö väärtustamise kaudu, luues selleks tõhusad ja arusaadavad palga- ja motivatsioonisüsteemid. K: „(...) Väärtuspõhiselt peaks nii olema, et koolijuht tööle võttes (...) saaks õpetaja töökoormust, kogemust, kompetentsust arvestada ja ka palganumbris selgemalt väljendada (...) nagu igas teises tavalises asutuses (...), et kui mõne töötaja panus on suurem koolielu kujundamisel, siis seda ka palga määramisel arvestada.“. Kantsler on seisukohal, et koolijuhi autonoomia laiendamine peaks andma suuremad võimalused personali planeerimisel, sealhulgas vajadusel ka õpetajate väljavahetamisel. K: „Kui seal on probleem (...), kui selle kooli põhiprobleem on see, et seal on matemaatika õpetaja puudu või on vilets matemaatika õpetaja, siis see hea juht leiab selle matemaatika õpetaja – seal on see koht, selle probleemi peame me välja tooma!“

KJ\_5 ütleb, et vähemalt seadusemuudatuse tasandil on tal võimalus ise luua toimiv, enda koolile sobiv süsteem, aga seda siiski alles olukorras, kus koolisüsteemi finantseerimine oleks püsiv ja arusaadav. KJ\_5 rõhutab, et põhimõtteliselt on olemas ka koolijuhi vabadus igasuguseid regulatsioone välja töötada ja selle kaudu juhtimist arusaadavamaks teha, kuid seda vabadust saab realiseerida kuni kooskõlastamise ja finantseerimiseni.

Osa koolijuhte arvas, et koolijuhi vabadusi ja otsustusõigust ning haaret laiendab osalemine kohalikus poliitikas. Näiteks KJ\_1 leidis, et: KJ\_1: “ (...) Siin on mul väga kindel arvamus, et koolijuht ei ole kindlalt selline isik, kes on nagu kohtunik, kes ei tohi ühessegi parteisse kuuluda. Kui volikogus aetakse selle piirkonna asju, siis on hea laiemat pilti näha ja kohalikke põhimõtteid kooliellu tuua. Ta [koolijuht] valitakse sinna [volikogusse] ju koolijuhina, järelikult peaks ta ka hariduse eest seisma seal.“. KJ\_5 väärtustab koolijuhi osalemist väikese omavalitsuse volikogus: KJ\_5: „(...) Kui on ikka väike omavalitsus, ja omavalitsuses pole sellist (...) haridusspetsialisti, kes neid [hariduse] asju teab, siis on koolijuhil seal palju ära teha kooli heaks, sest teised valdkonda ei pruugi tunda. Saad neid hariduse asju natuke korraldada seal kohapeal.“. KJ\_4 rõhutab, et kohaliku täitevorgani liikmena on tal suuremad võimalused koolielu probleeme lahendada ning vajadusepõhist finantseerimist tagada. KJ\_3 sõnutas, et tal võimalik oma kohaliku volikogu töös olles vahetult haridusprotsesse suunata.

KJ\_2 toob ühe võimaldajana välja arvestatava partnerluse: KJ\_2: “ (...)Maal väikeses kohas on ikka hea, kui on vallavalitsusega tihe koostöö, ma saan minna ja kõik oma asjad otse vallavanemaga läbi rääkida, siis on kohe see mõistmine ja toetus.“. Samuti on KJ\_2



uhke selle üle, et tema kooli juures tegutseb kooli eripärast lähtuv mittetulundusühing (MTÜ), kelle kaudu on võimalik realiseerida nii kooli kui kogukonna eesmärgid ning selle kaudu nii koolielu tõhustada kui kogukonnaga rohkem siduda. KJ\_2 rõhutab seejuures, et kuigi MTÜ tegevus on lisatöö, on tema juhitava koolil selle kaudu kindlasti avaramad võimalused koolielu mitmekesistamiseks.

KJ\_3 leiab aga, et üks koolijuhi vabadustest on seotud gümnaasiumi õppesuundade arendamisega, sest kuigi kooli vabadus ei ole tema arvates sealjuures märkimisväärne, on koolijuhil valikainete valimisel ja huvitavate õpetajate leidmisel üsna suur otsustusõigus ning ta väga naudib seda, kui on saanud õpilastele atraktiivse valikaine välja pakkuda.

Osa uurijaid (Mulford, 2003; Elmore, 2008) toovad esile, et koolijuhi olulisim funktsioon on soodustada oma organisatsiooni õppimist ehk luua koolis võimekus headeks saavutusteks. Nende arvates saavutab koolijuht sellised eesmärgid, luues tingimused kollektiivseks õppimiseks, arendades töötajaid ning sisehindamise tulemuste analüüside põhjal kooli õppekava ja õpetamist parendades. Oaklandi (2006) järgi on avaliku sektori organisatsioon edukas olukorras, kus selle juht toimib ise mudelina.

Sellele tuginedes asub töö autor seisukohale, et koolijuhi keskne roll kooli eesmärkide saavutamisel tähendab mõjusat eestvedamist, mille eelduseks töö autori arvates on, et juht on oma rolli lõpuni selgeks mõelnud ning kasutab edukalt kõiki juhtimisinstrumente, sealhulgas vabadusi.

Eesti hariduskorralduse kaasajastamise eestvedajad sedastavad (Eesti hariduskorralduse..., 2013), et kaasajastamisel on riigi ja koolipidajate eesmärk kõrvaldada õpetaja sisulist tööd takistavad probleemid ning anda koolidele suurem vastutus enda arendamise eest, kusjuures kooli tasandil lähtub selline otsustusvabadus kooli ja kogukonna eesmärkidest ja vajadustest.

Selles alapeatükis kajastatud koolijuhtide seisukohtade järgi on autonoomse koolijuhtimise võimaldajad pigem retoorilised, aga samas väga oodatud. Kui kantsler rõhutab, et koolijuht saab oma õpilaste õpitulemusi ja – motivatsiooni parandada selle kaudu, et loob nende õpetajatele tõhusad ja arusaadavad palgasüsteemid, siis koolijuhid kasutaksid neid võimalusi heal meelel, kuid leiavad, et deklaratiivsete vabadustega ei kaasne veel reaalseid võimalusi.

Samas tunnetavad nad, et kui neile on kohalikus kogukonnas antud laiem roll, on neil vaatamata seadustatavatele muudatustele suuremad võimalused kohalikku haridusvaldkonda ja selle kaudu ka oma kooli arengut suunata. Selleks annab neile võimaluse osalemine kohalikus poliitikas, mida saab osa koolijuhtide puhul kindlasti pidada iseseisva ja tõhusa

juhtimise võimaldajaks, arvestades hariduskorralduse kaasajastamise programmi ideed, et kooli otsustusvabadus lähtub nii kooli kui kogukonna eesmärkidest ja vajadustest (Eesti hariduskorralduse..., 2013).

Kuigi Eesti ühiskonnas on autori hinnangul olnud läbivalt arutusel asjaolu, kas koolijuhtide osalemine poliitikas on eetiline ja asjakohane, toetab töö autori hinnangul poliitikas osalemist Soome näide (Hargreaves, Halasz&Pont, 2008). Soomes käivitati pilootprogramm ühes linnas, milles viis koolijuhti toimisid ühtlasi omavalitsuse juhtidena nii, et üks kolmandik nende ajast kulus piirkonna juhtimisele ja ülejäänud aeg koolijuhtimisele. Nimetatud reformi eesmärk oli parandada kogu linna koolide hariduse kvaliteeti, pannes koolijuhid vastutama nii oma kooli kui kogu kogukonna eest, et tagada valdkonna ühisjuhtimine ja supervisioon ning hariduse planeerimise areng. Soome pilootprojekti eesmärk oli seada vastavusse kohaliku tasandi juhtimine ja koolijuhtimine ning selline katsetus andis ka positiivseid tulemusi.

Samas ei ole kajastatud Soome näide Eesti puhul lõpuni võrreldav, sest erinevates riikides on hariduse juhtimine riigi tasandilt alates kuni madalama tasandini korraldatud siiski erinevalt. Küll aga toetab koolijuhi laiemat rolli uus haridusasutuse juhi kompetentsumudel, mille alakompetents 1.3 – koostöö huvigruppidega ja võrgustike arendamine – eeldab, et haridusasutuse juht osaleb hariduselu aktuaalsete küsimuste lahendamisel ja otsustamisel (Haridusasutuse juhi..., 2009, lk 5).

Töö koostajale intervjuu andnud kantsler leiab, et koolijuhi otsustusõiguse ja – vabaduse suurendamine seaduse tasandil ehk ideena on universaalne. Oma mõtet selgitab kantsler selle kaudu, et kui tõhusa koolijuhtimise keskmes on kooli juht, siis seaduse tasandil tehtavad muudatused peaksid andma kõikidele Eesti koolijuhtidele ühesugused võimalused koolijuhtimist tõhustada ja tegelikke juhtimisfunktsioone täita. Samas möönab ta, et näeb selles ka teatavat põhimõtte ja praktika vastuolu. *K: „(...) Kui me võtame väikese kogukonna, omavalitsuse, kus on üks kool – siis on üks olukord, aga kui me võtame näiteks Tallinna linna, kus on selline võrgu vastutus (...), siis siin tekivad pikemad ahelad, sellest tekivad ettekirjutused, tekib selline ülevaate vajadus (...), või on siis seal Ida-Virumaa oma probleemidega (...).“* Samas on kantsleri sõnutsi nn hoovad, mis koolijuhtidele seaduse tasandil antakse, igal pool universaalselt rakendatavad, universaalsus seisneb vahendites ja viisis, kuidas kooli eesmärkideni jõutakse ning koolijuhi autonoomia seisneb eesmärkide elluviimises, mitte nende seadmises.

Samas leiavad nii KJ\_3 kui KJ\_1, et kuigi koolijuhi autonoomia on seaduse tasandil võimaldajana kõigi jaoks universaalne, on suuremad võimalused paremaks kooliarenduseks

suuremates linnades, kus on hariduse finantseerimine parem ning koolijuhtidel ilmselt ka avaramad võimalused personali valida. Samuti toob KJ\_1 välja, et autonoomia puhul on oluline ka silmas pidada, kui suurt kooli juhitakse, sest tema hinnangul jääb juht kooli igapäevatöö nüanssidest seda kaugemale, mida suurem on kool. KJ\_1 hinnangul kannatab siis õppe-kasvatustöö ja koolijuhi aeg kulub peamiselt asjaajamisele, administreerimisele ja bürokraatiale. Mõlemad vastajad rõhutavad, et nimetatud vabadused on võimaldajad ainult siis, kui need on reaalsed. Ka kantsler on seisukohal, et vastuolu on universaalsuse põhimõtte ja praktika vahel, sest erinevates omavalitsustes on erinev sisemine korraldus ning seetõttu võivad erinevatele koolijuhtidele esitatavad ootused olla erinevad.

Koolijuhtide seisukohtadele tuginedes leiab töö autor, et kuigi koolijuhi autonoomia seadusliku võimalusena on tõepoolest universaalne väärtus, on see igapäevaelus siiski sõltuv. Töö autori hinnangul on nii kantsler kui KJ\_3 ja KJ\_1 mõtisklused toonud välja, et koolijuhi autonoomia sõltub nii regiooni või kohaliku omavalitsuse eripärast kui ka kooli suurusest ja sisemisest ülesehitusest. Sama on välja toonud ka Vooremäe (2009), üldistades, et sõltuvalt koolikontekstist, kus juhid töötavad, puutuvad nad kokku väga erinevate probleemidega ning kooli tasandi erinevustel või kontekstiteguritel on oluline mõju praktilisele juhitööle. Samas uuringus tuuakse ka välja, et mida väiksem on kool, seda suurem on koolijuhi isiklik mõju iga õpilase õppimisele ning õppetöö juhtimisele (Vooremäe, 2009).

### 3.3. Koolijuhi juhtimisautonoomia piirangud

**3.3.1. Ressursid.** Üksväärava (2008) järgi on igal organisatsioonil vähemalt neli põhilist koostisosa: inimesed, tegevused, siseehitus, ainelised ja rahalised varad. Valgu (2003) järgi on organisatsiooni ressursid inimesed, finantsid, tehnoloogia ja info. Organisatsiooni peamine ülesanne Üksväärava (2008) hinnangul on anda tulemusi. Seega on kool töö autori arvates organisatsioonina tulemuslik, kui see on struktuuriliselt üles ehitatud ja finantsiliselt garanteeritud viisil, mis tagab iga õpilase maksimaalse individuaalse arengu. Türk (2005) on leidnud, et organisatsiooni tulemuslikkus oleneb eelkõige töötajatest ja nende töö tulemuslikkusest ning seetõttu peavad töötajad olema organisatsiooni strateegiliste otsuste keskmes.

Kantsler on antud intervjuus seaduseelnõu keskmesse asetanud ressursidest kaks: õpetajad ja raha. Samas tunnistab kantsler, et ühiskonnas on tekkinud tugev tagasiside, et koolijuhile õpetaja palgakorralduses suuremate õiguste andmisega ei pruugi kaasneda parimad tulemused, seda nii õpetajate kui koolijuhtide endi arvates. *K: „(...) See teatud resonants, mis on tekkinud, on sellise teatud juhtimisprobleemi esile toonud. (...) Mõnelt*

*poolt õpetajad ei usalda koolijuhte, mis on hästi ohtlik märk – mitte et kõik õpetajad ei usalda kõiki koolijuhte, vaid paljud õpetajad ei usalda paljusid koolijuhte - , (...) ja ka teiselt poolt paljud koolijuhid üllatavalt ise ei taju seda, mis tähendab olla juht.“*

Kantsler omistab õpetajate ja koolijuhi omavahelisele mõistmisele ja kommunikatsioonile suure tähtsuse, et koolijuhi otsustusõiguse laiendamise käigus ei keskendutaks enda rolli tõestamisele ja õigustamisele, vaid et kumbki pool (õpetaja ja koolijuht) peab enda rolli koolielu korraldamisel selgeks mõtlema. Tähtis on, et üksteise ülesanded oleks mõlemapoolselt mõistetud. *K: „(...) Ja teine variant on see, kui õpetaja ise tajub seda, et ta ei ole nii hea, et tal on risk või oht, et nüüd, kui koolijuht tuleb ja tahab midagi muuta, siis ta võib hammasrataste vahele jääda. Nüüd on nagu see küsimus, et siin on (...), ja ühelt poolt võib tähendada tõesti seda, et on halvad koolijuhid, kes ei lähtu eesmärgist, ja teiselt poolt, et õpetaja ise tajub, et ta pole ka ise kõige parem (...), on see risk, et äkki hakatakse nõudma mingisuguseid asju...mida varem ei ole saanud nõuda.“* Seega juhib kantsler tähelepanu asjaolule, et muudatus (koolijuhi autonoomia suurendamine) ei ole ühesuunaline, vaid õpetaja ja koolijuhi suhtes vastastikku kehtiv – et üks saab teiselt eeldada enda töö õiglast väärtustamist ja tunnustamist ainult siis, kui on hästi täitnud enda rollile seatud ootused. *K: „(...) Väga sageli öeldakse, et õpetaja on haridussüsteemi kõige tähtsam osa (...), aga ükski õpetaja ei saa toimida keskkonnas, kus on vastik, ebameeldiv, arusaamatu, pingeline töötada (...), väga hea õpetajate koosluse võib väga halb juht ära rikkuda (...) siin me tegelikult peame tunnistama seda, et hea koolijuht on selle kooli tõhususe mõõtmeks.“*

Palgapoliitika ja motivatsioonisüsteemide loomise puhul rõhutab kantsler, et kui seaduse tasandil luuakse koolijuhile selleks suuremad võimalused, siis on väga oluline, et tal tegelikult need võimalused reaalse raha näol ka olemas on – peale riiklike regulatsioonide (töötasu alammäärad) on kantsleri sõnul olulised ka pidajapoolsed poliitikad.

*K: „(...) See ongi tegelikult kommunikatsiooniküsimus, kõik juhid elavad ju tegelikult selles maailmas, et nad peavad olema suutelised ja võimelised seletama, miks nende palgasüsteem on selline, nagu see on. (...) Kui juht ei suuda seda ära seletada, siis on ta teinud tegelikult kusagil vale otsuse (...). Koolijuht peab suutma talle [õpetajale] ära seletada, nii et kolmas isik kõrvalt saab aru, millest ta räägib! Ega juhtimine pole ainult raha vahendamine (...) – see ongi ju juhi roll, mis see juhtimine siis veel on?“*

Türk ja Siimon (2004) ütlevad, et ressursside jagaja roll on üks juhi põhirollidest ning ressursside jagajana teeb juht strateegilisi otsuseid ja ühendab asutuse töötajad tegevusse asutuse eesmärkide saavutamiseks. Türgi (2005) järgi ei ole asutuse tulemustasustamissüsteem motiveeriv, kui töötajad ja juht ei usalda üksteist, kui töösooritust

on raske mõõta või seda on tehtud subjektiivselt ja eelarvamustest lähtuvalt. Edukas eestvedamine eeldab töötajate motiveerimist ning põhineb mõjutamisel veenmisprotsessi kaudu (Türk, 2005). Seega, tuginedes kantsleri väljaöeldule, on töö autor seisukohal, et olukorras, kus mõjus eestvedamine kooli ressursside kaudu on hariduspoliitikute seisukohast koolijuhi autonoomia avardamise laiem eesmärk, tuleb välja selgitada, kuidas praktiseerivad koolijuhid selle võimaluse kasutamist kommenteerivad.

Koolijuhtide väljaütlemised ressurssidega seotud aspektides on üsna emotsionaalsed.

KJ\_3 ütleb, et tema koolijuhina küll püstitab eesmärgid, aga teeb seda nende rahaliste võimaluste piires, mis talle kasutada on antud. KJ\_2-1 on sama kogemus: *KJ\_2: „(...) Minu soovid ei saa olla suuremad kui on rahalised võimalused, kõik lähtub ikkagi ju rahast. Eks me oma eesmärgid seamegi raha järgi.“* KJ\_3 ütleb, et raha, õigemini selle puudumine, on oluline piirang kooli juhtimisel. Ta toob näiteks, et motiveerimine pole ainult õpetajate palk, see on ka mitmekesine õpe ja vajadustest lähtuv klassikomplektide moodustamine ning koolielu üldine korraldamine. *KJ\_3: „ (...) Kui mulle öeldakse, et sa ei tohi ületada oma eelmise aasta eelarve taset, siis on minu asi mõtelda, kuidas selle raha hulgaga neid kooli eesmärke saavutada.“*

*KJ\_1: „ (...) Tore oleks ju otsustada, et meie kool hakkab andma selliseid toredaid valikaineid, ja mul võivad isegi viimase peal õpetajad selleks olla, aga kui mul raha ei ole, siis jääb see kõik ainult unistuseks. Ja see vastuolu sisuliste ja tegelike võimaluste vahel on nii ahistav, kuidagi ei toeta seda tõhusat juhtimist.“* KJ\_1 lisab, et pelgab asjaolu, et personali miinimumkoosseisud tunnistatakse kehtetuks, sest tema kogemus on, et miinimumkoosseis oli see suurus, mida reaalselt koolile tagati. KJ\_1 ütleb, et tajub peamisi piiranguid just eelarve ja finantseerimisega. Sama viitab ka KJ\_3, kes ütleb, et kooli peamine probleem on see, et ressursid tulevad mujalt ning kool seda ise ei kasvata, ning kui raha on reaalselt vähe, siis see olukord ahistab koolijuhti ning sel juhul ei ole mõtet rääkida koolijuhi otsustusvabadusest.

KJ\_5 ütleb, et tema kogenud koolijuhina vastutust olemuslikult ei pelga, kuid ta ei näe ka võimalusi koolijuhi vabadusteks. Kõige suurema piiranguna juhtimisotsuste tegemisel ja kooli tegevuse eesmärgistamisel nimetab ta finantseerimise ebakindlust, mille tõttu tuleb tehtud otsuseid kogu aeg ümber hinnata ja vahendeid ümber jagada. Selline olukord aga ei tekita KJ\_5 hinnangul personalis koolijuhi suhtes usaldust.

Kõige rohkem on koolijuhid häiritud sellest seadusemuudatusest, mis sätestab, et õpetajate palgakorralduse ja motivatsioonisüsteemid töötavad välja ja kehtestavad koolijuht. Töös on eelnevalt viidatud kantsleri seisukohtadele, mille järgi on koolijuhi peamine ülesanne

õppetöö sujuvat korraldust tagavate juhtimisotsuste tegemine, ning koolijuht peab kõiki oma otsuseid suutma oma personalile arusaadavalt ka selgitada.

Praktikas on koolijuhid aga pigem häiritud. KJ\_5 leiab, et erinevad meediakajastused ja HTM-poolsed väljautlemised pigem hirmutavad õpetajaid, et nad jäävad palgakorralduses koolijuhist täielikult sõltuma ning koolijuhile antakse seadusemuudatuse kaudu võimalus palgakorraldus üles ehitada oma suva järgi. KJ\_5 on välja arvutanud, et tal oleks võimalus põhikooliastme õpetajate jaoks pisut lisavahendeid arvestada, aga gümnaasiumiastme õppe tagamiseks jääb tal samas raha puudu ning seetõttu tal ei ole võimalik rääkida kooliüleste tulemustasudest ja motivatsioonisüsteemidest.

*KJ\_1: “ (...) Kui nüüd võtta see õpetajate paanika, et ma olen koolijuhist täiesti sõltuv... siis (...) on see ju seesama raamide küsimus, sest tegelikult ei sõltu õpetaja mitte koolijuhist, vaid rahast ning nendest väljahõigatud lubadusest, mida kohtadel täita võimalik ei ole. Üks annab lubaduse ja teine peab sellega hakkama saama. “. KJ\_1 sõnutsi takerduvad kõik koolijuhi vabadused finantsidesse, sest kõik otsustused vajavad raha ning seda tema hinnangul kuni selleni välja, et kool ei saa täita õppekava ka olukorras, kus on väga hea ja kindel inimressurss, sest raha lihtsalt kõigeks ei jagu. Ta ei pea oma sõnul aktsepteeritavaks olukorda, kus väga hea õpetaja saab erinevates koolides erinevat palka ainult sellel põhjusel, et ühel juhil on raha ja teisel ei ole.*

KJ\_3 ütleb, et praktikas ei ole olemas vaba summat, mille piires koolijuht on täiesti vaba originaalset ja paindlikku palgasüsteemi üles ehitama. Ta selgitab, et 20% vabu vahendeid motiveerimissüsteemiks on müüt, ning enamus õpetajate palgavahenditest kulutatakse töötasu alammäärade tagamiseks ning ületunnitöö tasustamiseks. Samas tunneb ta end esialgu siiski turvaliselt, sest on oma kollektiivile reaalse olukorra oma kooli finantseerimisel lahti selgitanud. *KJ\_3: „ (...) Reaalselt ei saa inimesed midagi rohkem selle uue süsteemiga. See kära, mis õpetajate palgatõusu ümber oli, see polnud seda väärt, ja rääkida sellest kui olulisest palgatõusust (...), see pole mingisugune asi ühiskonnas, mille üle riigil uhkust tunda. “.*

KJ\_2 ei mõista, milles üldse seisneb kõnealune motivatsioonisüsteem. Tema sõnutsi ei ole tema koolis sellised süsteemid reaalsed, kuna finantseerimisest sõltuvalt on kooli struktuur viimase võimaluseni optimeeritud, ning kuna täiskohaga tugispetsialiste tööle rahapuudusel võtta ei saa, siis on õpetajad koolitatud n-ö multifunktsionaalseteks. KJ\_2 hinnangul on olukord rahast sõltuvalt kurb, sest ta ei saa juhina kasutada haridusseadustest tulenevaid võimalusi näiteks HEV-lasteklassi loomiseks jms-ks. KJ\_2 ütleb, et tema jaoks on kõik motivatsioonisüsteeme kui lubadusi puudutav ebaselge ja häiriv, ta on seisukohal, et väikeses

maakogukonnas on tal eelkõige tööandja roll ning ta pigem korraldab töö liitklassides ja vähese personaliga, kellele ta tagab töö, mis on maapiirkonnas elu säilitamiseks ja kultuuri hoidmiseks esmatähtis. Seega hoiab KJ\_2 ühe ressursi – raha – piires teist ressursi – õpetajaid, ning motiveerimiseks ja õppe sisuliseks arendamiseks tal raha ei jää.

Samadest põhjendustest lähtuvad ka KJ\_4 seisukohad, ta toonitab, et rahaline toimetulemine tähendab koolijuhile pidevat valikute tegemist ja kohanemist. Ta on skeptiline motivatsioonisüsteemide tegeliku juurutamise suhtes, sest esialgsed arvutused on talle näidanud, et terviklikke tulemustasustamise süsteeme tal rahaliselt välja töötada ei ole võimalik ning ta ei soovi, et eksisteeriks süsteem ainult paberil.

Õpetajate valimise ja töö tasustamisega seotud nüansid ei jätnud ühtegi koolijuhti kiretuks.

KJ\_5 ütles, et koolides muutub olukord kriitiliseks, sest üks, vanem põlvkond õpetajaid jääb pensionile ning uusi õpetajaid kooli tulemas ei ole. *KJ\_5: „Pole linnadeski see olukord kiita, aga maal on ikka päris hull. Me oleme siin otsinud aastaid õpetajaid, ei ole kedagi tulnud ega tulemas kuskilt. Need, kes tuleksid, on pigem sellised õnneotsijad või pooliku haridusega. Sellist õpetajat, kes on põhjalikult ette valmistatud ja tuleb kooli - seda ikka annab otsida. See olukord on meil selline juba 30 aastat olnud siin maal. Selle [haridus]reformi pärast lähevad inimesed niigi siit maalt minema, töäjõud ja elu läheb siit minema.“*

KJ\_3 kogemus on, et konkursi korral kandideerivad inimesed, kelle seas on väga palju õnneotsijaid ja rändajaid, kes rändavad ühest kohast teise ning ei tekita koolijuhis usaldust.

*KJ\_3: „(...) Need lennukad väljaütlemised õpetaja väljavahetamiseks, need ei toeta üldse õpetajaks olemist ega seda ametit ega prestiiži.“* Nii KJ\_3 kui ka KJ\_1 probleem on, et nad peavad juhtidena hakkama oma õpetajaid hindama selleks, et võimalusel parimaid eristada ning just see osa tundus neile emotsionaalselt koormav, sest nad tundsid, et ei ole selleks valmis.

*KJ\_3: „(...) Õpetajad ju panustavad kõik—miks ma peaks andma kellelegi ülisuure palga? Mõni on oma olemuselt ju atraktiivsem ja säravam ja paistabki niimoodi silma, aga see, kuidas õpetaja panustab ja ainesse sisse läheb...(…). Otsustamise koht on siin ju ülliraske.“*

Võimalus, et kooli eesmärkide saavutamiseks vahetatakse mõni õpetaja parema vastu välja, oli koolijuhtide jaoks pigem häiriv. KJ\_1 ütles, et tema koolis on mitu aastat järjest olnud konkursse vabadele õpetaja kohtadele, kuid kandidaate lihtsalt ei tule, või kui tulevad, siis ainult need, kes on kvalifikatsioonile vastavad, aga praktikas ebaõnnestunud.

*KJ\_2: “(...) Need, kes räägivad, et nüüd on võimalus õpetajaid välja vahetada, need ei anna endale küll aru, missugune on olukord ühes maakoolis. Isegi kui ma tahaks, siis ma ei saaks seda endale lubada, sest ega õpetajad siin ukse taga järjekorras seisa. “*

Lisaks toob KJ\_3 välja asjaolu, et tema jaoks on õpetajatega seonduvaks probleemiks ka õpetajate ettevalmistus riigis, kuid tema ei saa seda mõjutada ning on selle ressursiga seotud.

KJ\_2 leiab aga, et tema valikuid koolijuhina kitsendab ka õpetajate koolitusrahade vähendamine ja riigipoolne koolituste korraldamine, mille tagajärjel on küll juurdepääs koolitustele laiem, kuid kooli spetsiifikast lähtudes vähem eesmärgipärasem.

Töö autor teeb koolijuhtide esile toodud näiteid analüüsides järelduse, et koolijuhi autonoomia realiseerimisel on vastuolu eeldatavate ja tegelike võimaluste vahel. Koolijuhid, kelle suhtes kõnealune poliitika kehtib, näevad nimetatud vabaduses ja võimaluses pigem piirangut, ning osa juhte ei tunne end turvaliselt olukorras, kus riiklikul tasandil on erinevate allikate kaudu tõhusad palga- ja motivatsioonisüsteemid nende eest n-ö ära lubatud, aga nad teavad, et ei suuda seda tagada. Koolijuhid mõistavad, et nende roll muutub väga vastutusrikkaks ja nad sooviksid õpetajaid motiveerida, kuid leiavad, et neil puuduvad selleks vahendid ning nad ei saa nende eest lubatud reaalselt tagada.

Nagu töös eespool välja toodud, selgitas kantsler, et hariduskorralduse muutmise keskmes on tõhus koolijuht, kelle juhtimise tõhusus tagatakse seadusemuudatuste kaudu. Töö autor on seisukohal, et kui kooli tegevuse peamine eesmärk on tagada iga õpilase areng ning koolijuht saab õpilaste õppimist toetada nende õpetajate motiveerimise ja õigete inimeste ametisse valimise kaudu, siis on oluline, et nimetatud juhtimisfunktsioonide täitmine oleks võimalikult reaalne. Maaailma parimad haridussüsteemid leiavad õpetajaametisse parimad inimesed ning tagavad neile arusaadavad ja motiveerivad palgasüsteemid (Barber&Mourshed, 2007). Samal ajal on koolide tulemusjuhtimise oluliseks komponendiks õpetajate töösoorituse hindamine, mille tulemused peaksid võimaldama anda hinnangut ka koolile tervikuna ja olema aluseks kooli senise tegevuse tõhustamisele (Türk et al., 2011).

Intervjuueritud koolijuhtide senine juhtimispraktika on näidanud, et minimaalsete ressursside juures ja olukorras, kus reaalselt ei ole võimalik uusi õpetajaid valida ning õpetajat sisuliselt motiveerida, ei pruugi koolijuhi autonoomia avardamine seaduse tasandil kaasa tuua paremat kvaliteeti.

Kantsler ei jätnud oma arutlustes tähelepanuta ühiskonnas tõusetunud küsitavusi, kas koolijuhid ikka saavad õpetajate tasustamise, motiveerimise ja õiglase struktuuri planeerimisega hakkama. Samuti tõi ta välja, et koolijuhile selles osas antav otsustusvabadus peaks ka õpetajaid omalt poolt motiveerima oma seniseid tegevusi hindama ja organisatsiooni



eesmärkidega paremini arvestama. Parimate õpitulemuste saavutamise printsiibist lähtuvad personali planeerimise otsused on see asjaolu, mis teeb töö autori hinnangul koolijuhi autonoomse rolli keerulisemaks, kuna koolijuht peab iga õpetaja töösooritust objektiivselt hindama ja ka tagasisidestama, ning nagu kantsler välja tõi, ei pruugi kõik juhid olla selleks valmis. Roberts, Ross ja Smith (2003) on öelnud, et sellise jagatud arusaama loomine, mis ergutab ja soodustab õppimist, on juhtimise juures keskne ülesanne. Seega peavad selle konkreetse seadusemuudatuse sees õppima ja kohanema nii koolijuht ise kui ka õpetajad, sest juhi ülesanne on kantsleri sõnutsi luua toimiv palga- ja motivatsioonisüsteem, mis on kollektiivis arusaadav ja aktsepteeritud ning võimaldab segamatult oma põhitööle keskenduda. Collinsi (2002) järgi ei tohiks palgasüsteemi eesmärk olla panna valed inimesed õigesti käituma, vaid hoopis saada organisatsiooni õiged inimesed ja seejärel neid seal hoida. Kets de Vries (2006) on öelnud, et muutumise teeb juhtidele raskeks just see faktor, mis konkreetselt muutumist nõuab, see asetab nad justkui lavale, kus nende alluvad iga nende liigutust vaatlevad ja analüüsivad. Sarnasele seisukohale jõudis ka kantsler, arutledes, et koolijuhid peavad hakkama kooli eesmärkide saavutamiseks tegema ka ebamugavaid otsuseid, aga otsustamine ongi juhtimine ehk juhtimise põhifunktsioon. Samas toonitas kantsler, et juht ei ole siin oma otsustes lõpuni vaba – palgasüsteemide väljatöötamises on tal seaduslikud piirid (töötasu alammäärad) ning arvestama peab pidajapoolse rahastamispoliitikaga.

Eeltoodust lähtuvalt on õpetajate valimisel, koosseisu kinnitamisel ja õpetajate töö tasustamisel tegemist koolijuhtide jaoks suurima muutusega vaatamata sellele, et vastaja sõnutsi on seaduseelnõuga koolijuhile antavad vabadused pigem deklaratiivsed. Riiklike miinimumkoosseisude ja koormusnormide kaotamisel on koolijuhi otsustusõigused õppe korraldamisel töö autori arvates piisavalt laiad, mis võimaldavad koolijuhil oma rolli ümber hinnata ja oma isiklikku panust haridussüsteemi tõhustada parima meeskonna loomise kaudu.

**3.3.2. Õigusloome ja võimaluste näilisus.** Seaduseelnõu järgi ei laiendata koolijuhi autonoomiat mitte niivõrd õiguste ja vabaduste lisamisega, vaid tarbetute piirangute tühistamisega. Kantsleri sõnutsi pigem seadustatakse võimalused. K : „( ...) *Ega ka see seadusemuudatus, mida me anname, et kui seda vaadata, siis (...) see on pigem deklaratiivne kui regulatiivne, see on pigem nagu suunda näitav, kui et me ütleme, et me võtame mingid takistused maha. Me lihtsalt tahame rohkem väljendada seda, et koolijuhtimise muutus on selline, need sätted on pigem deklaratiivsed.*“

Samas rõhutab kantsler, et õigusnormi puhul on oluline ka näilisuse aspekt ehk teisisõnu – kas seadusega lubatud ka tegelikult rakendada saab. *K: „(...) Küsimus on, kui suur see otsustusvabaduse ruum seal peal on? Ehk see on järgmine kiht probleeme, mis lahendada tuleb, see tähendab, et tuleb vaadata seda, kas ta [koolijuht] suudab selles väärtusruumis ja õigusruumis võimaldatut ja lubatud reaalselt rakendada.“*

Koolijuhid on intervjuudes välja toonud erinevaid aspekte, mis nendele küsitavad tunduvad. Näiteks leiab KJ\_3, et personali miinimumkoosseisud on tegelikult kooli pidaja valitsemise vahendid, mitte koolijuhi juhtimisvabadus. Tema hinnangul võib deklaratiivne vabadus muutuda juhile hoopis piiranguks. Samuti leiab ta, et võimalus õpetajaid kooli tulemuste huvides välja vahetada on samuti näiline, sest õpetajaid kaitseb töölepinguseadus, millega koolijuht peab arvestama. Sama toob oma arutlustes välja ka KJ\_1.

KJ\_1 leiab veel, et haridusseadused ja igasugused eriseadused on omavahel vastuolus ning õpetaja ametikoha ümberkujundamisel tuleb peamiselt järgida töölepinguseaduse sätteid, millest tulenevalt ei pruugi koolijuht saavutada ainult kooli eesmärkidest tulenevaid kokkuleppeid.

*KJ\_2: „(...) Meile on KOV koolina ju küll justkui oma võimalused antud ja nagu peaks tegema asju koolijuht, aga samas on teiste seadustega ju öeldud, et seda või teist teeb hoopis KOV ja see on hoopis nende pädevuses (...), eks see autonoomia ju hoopis sellest otsast hakkab hargnema.“*

Ebakindlust õigusliku ja finantsilise juhtimisautonoomia tagamises tunnetavad nii KJ\_1 kui KJ\_5. *KJ\_1: “(...) Olen oma kooliga teel kuhugi, kuhu ma ei tea, kuhu lähen, aga pean minema hästi pika sammuga ja lõpuks kohale ka jõudma.“*

KJ\_2 hinnangul on väga väsitav, et pidevalt tuleb kohandada oma kooli regulatsioone muutuva õigusruumiga, tema sõnutsi töötab ta pidevalt välja uusi regulatsioone, et kooli tegevus oleks nõuetekohane. Pidevat aruandlust erinevatele institutsioonidele peavad koormavaks kõik vastajad. KJ\_2 hinnangul peaks igasugune reguleerimine alati arvestama kohalikkude olukorda ja olema paindlik, sest omavalitsuste võimalused ja vajadused on lihtsalt erinevad.

KJ\_1 arutleb, missugune kasu on koolijuhile seadusepaketist, mille võimalused on juhi suhtes näilised ja ei võimalda oma vabadusi realiseerida? Tema tunnetab üha enam, et väga paljud asjad hariduses on asjad iseeneses ning seetõttu ühekaupa võttes ei võimalda hariduse üllaimaid eesmärke saavutada. Ta selgitab: *KJ\_1: Ma ei saa siin küll aru, mida saab koolijuht nii kapitaalselt otsustada, kui on olemas kõik need korrad —vallavara kasutamisest ja hankekorrast ja asjaajamise korrast alates kuni arengukava ja eelarve ja*

*eelarvestrateegiani—need tehakse ju üle tema pea, ja ta on nende tingimustega ju seotud. Ma ei saa ühel heal päeval otsustada, et hakkab kuidagi teisiti käituma, kui need korrad kõik mulle ette näevad.“* Tema sõnutsi ei seondu seadusemuudatusega antavad vabadused kohaliku omavalitsuse toimivuse põhimõtetega, ning seetõttu ei ole koolijuhil võimalik ühe seadusega antavaid vabadusi nii lihtsalt realiseerida. *KJ\_1: „Kui midagi jõustatakse ühes seaduses, siis kõik keskenduvad sellele ja siis arvataksegi, et nüüd koolijuht tuleb tööle ja (...),hästi palju piiranguid tuleb ju veel eriseadusest ja KOV õigusaktidest ja (...), aga sellest ju ei räägita, aga koolijuht peab igapäevatöös kõigega, mis sealt tuleb, arvestama. Kui kõik need tingimused siis kõrvuti panna, siis on väga raske selekteerida see iseseisvus koolijuhi jaoks.“*

Seega toovad intervjueeritavad välja, et ühe valdkonna – haridus – eduka toimimise tagamiseks ei piisa ainult haridusvaldkonna seaduste muutmisest, vaid muudatuste kavandamisel ja realiseerimisel tuleb arvestada kogu kehtiva õigusruumiga ning kohaliku kontekstiga. Uuringu tulemustest saab järeldada, et haridusvaldkonna õigusaktide muutmine ja selle ümber toimuv ühiskondlik arutelu keskendub ainult konkreetsele seaduseelnõule ja selle nüanssidele, jättes tähelepanuta ülejäänud õigusruumist tulenevad olemuslikud piirangud.

**3.3.3. Poliitika.** Töö peatükis 3.2. on välja toodud koolijuhtide seisukohad selle kohta, kuidas osalemine kohaliku tasandi poliitikas võimaldab koolijuhtidel aktiivse kaasärääkimise kaudu aidata saavutada kohaliku tasandi hariduseesmärke ning tagada oma kooli tegevuse parem mõistmine ja sellega arvestamine. Seetõttu saab poliitikat autori arvates pidada autonoomse koolijuhtimise võimaldajaks. Samas võib poliitikas osalemine koolijuhtidele osutada ka takistavaks teguriks.

Näiteks *KJ\_5* toob välja, et poliitikas osalemine on koolijuhile lisatöö ja lisapingutus ning koolijuhi roll peaks olema sel juhul ülimuslikum poliitiku rolli suhtes. *KJ\_5: „(...) ja siis see poliitiline võitlus selle peale, et kui oled juba poliitikas, siis sind hakatakse poliitiliselt mõjutama seal (...), opositsioon igal viisil püüab sind mõjutada. Seal sa siis tegeled poliitikaga ja tuuakse sinna (...), võetakse mängu sisse need sinu tööasjad ka.“*

*KJ\_1* toob välja, et poliitikas osalemine on mõistlik seni, kuni poliitikast ei saa võitlus, mis koolielu kahjustab. Samas arutleb ta selle üle, et kohalikus omavalitsuses on sellel koolijuhil, kes osaleb avaliku võimu teostamises, suuremad võimalused kui koolijuhil, kes poliitikaga ühelgi tasandil ei tegele ning seetõttu on viimase võimalused oma kooli puudutavates otsustes väiksemad.

Eelnevalt on töös välja toodud, et osalemine kohaliku tasandi poliitikas võimaldab osal koolijuhtidel oma juhirolli avardada ja hariduseesmärkide saavutamisel paremini kaasa rääkida. Käesoleva alapeatüki näited toovad esile poliitika piirava rolli koolijuhi tööle.

**3.3.4. Kooli pidaja ja huvigrupid.** Avaliku sektori organisatsiooni sotsiaalne vastutus näitab lisaks oma huvide ja vajaduste rahuldamisele soovi parandada ühiskonna üldist heaolu ning seetõttu nimetatakse avaliku sektori organisatsiooni välis- ja sisekeskkondi organisatsiooni mõjutajateks ehk survegruppideks (Valk, 2003). Nagu eespool välja toodud, on kohaliku omavalitsuse üksuse peetava kooli peamisteks survegruppideks riik (sealhulgas õigusloome) ja kohalik omavalitsus.

Intervjuude tulemused kajastasid intervjuueeritavate seisukohti selle kohta, kas ja kuidas mõjutavad koolijuhi tegevust kooli peamised huvigrupid.

Kantsler toonitas intervjuu kestel korduvalt kooli pidaja rolli koolijuhi autonoomia realiseerimisel. Kantsler rõhutas, et kuna kooli pidaja vastutab seaduse ees koolikohustuse täitmise eest ja tagab selleks võimalused, siis on tal õigus ka selleks täiendavaid (bürokratlikke) tingimusi seada. *K: „(...) Pidaja vastutus on näiteks koolikohustuse täitmisel selline, et tal peab olema selleks ka raamide seadmise õigus.“* Samuti tõi kantsler välja kooli pidaja olulise rolli õpetajate täiendavate motivatsioonisüsteemide kujundamisel, arutledes, et kui kooli pidaja laiendab koolijuhi vabadusi, siis on tal ka tema üle suurem kontrolliõigus.

*K: „(...) Kuna kool on avalikus sektoris selle kogukonna osa, siis kooli eesmärkide seadmise ja kokkuleppimise osas ei ole koolijuht kohalikus omavalitsuses autonoomne, ta on võib-olla autonoomne nende eesmärkide saavutamise viiside osas.“* Samas toob kantsler pidaja olulise rollina koolijuhtimises korduvalt välja, et pidaja roll on oluline kooli eesmärkide saavutamisel kooli finantseerimise kaudu. *K: „(...) Ehk me ütleme, et tal [koolijuhil] on see otsustusõigus ja – vabadus, aga tal ei ole, selles mõttes, et ta ei saa seda [otsustusõigust] kasutada, kuna talle eraldatud ressursid on liiga väikesed.“*

Koolijuhtide kogemus toetab samuti tugevat sõltuvust pidaja otsustest ja korraldusest.

KJ\_3 leiab, et munitsipaalkooli puhul on tegelikult kogu kogukond omavahel seotud ning kõige olulisem mõjutaja on kooli pidaja. *KJ\_3: „(...) See, kuidas siin on asjad korraldatud, mõjutab ju ka minu tööd. Pole antud raamatupidajat toeks, kõik pean ise algusest lõpuni tegema ja üksi mõtlema, ei saa tuge ega saa ka delegeerida. Aga siin on nii need asjad seatud.“* KJ\_1 toob välja, et näiteks kooli struktuuri määramisel on koolijuht küll vaba, aga pidaja ei pruugi sobivat struktuuri kinnitada või siis formaalselt kinnitab, aga rahastamist tagada ei suuda.

KJ\_2 toob välja, et tema täidab koolijuhina ainult neid ülesandeid, mida vallavalitsuses ei täideta, näiteks ei sõlmi ta kooli tegevuseks vajalikke lepinguid, ei korralda hankeid ega võta pakkumisi, samuti ei ole antud tema pädevusse vallavara (koolihoone) käsutamine. Seega on KJ\_2 koolijuhina oma igapäevategevuses kooli pidaja otsustega seotud.

*KJ\_5: „(...) Koolijuhil võib olla küll mõjuvõim, aga see ei tähenda, et ta autonoomne on, kõik oleneb ikka sellest, kuidas omavalitsus otsustab. Pidajapoolne kontroll on kogu aeg. Kui midagi ei meeldi, siis öeldakse aitäh ja (...). Koolijuht võib ju midagi välja mõelda, aga kõik peab olema pidaja juures heaks kiidetud.“*

KJ\_2 toonitab, et tema kooli puhul sõltub palju paikkonna eripärast ning seetõttu on kooli tegevusele seatud kõrgendatud ootused, et kool oleks oluline tööandja ja paikkonna kultuurikeskus, selle kaudu õigustab ta pidevat pidajapoolset kontrolli ja sekkumist.

*KJ\_3: „(...) Ühel pool kooli pidaja ja teisel pool vanemad—see paneb justkui valvesse sind, sest sa kogu aeg pead tajuma, mis su ümber toimub ja see mõjutab ka otsustamist. (...) Me oleme siin omavahel ju nii seotud kõik (...), ma pole seal [KOVis] ju oma otsustustes vaba.“* Sama rõhutab ka *KJ\_1: „(...) Mitte niimoodi, et seadus räägib nagu üht ja siis ma pean pöörduma pidaja poole ja seal on see terve mehhanism, kuidas neil see [korraldus] omakorda käib.“* Samas toob KJ\_1 esile, et kuna kooli pidaja esindab kokkuleppeliselt – arengukava ja eelarve kaudu – kogu kogukonna huve ja arengusuundi, siis on pidajapoolne kontroll mõistetav. Seejuures tunneb KJ\_1 siiski, et seadusemuudatusega tekitatakse hoopis konflikt kooli pidaja ja koolijuhi vahele, sest koolijuht peab oma vabaduste realiseerimiseks ja õpetajate poolt mõistetud käitumiseks muutuma ka pidajaga suhtlemisel jõulisemaks ja aktiivsemaks. *KJ\_1: „(...) Koolijuhid võivad siin täiesti läbi põleda, sest seletamist tuleb nüüd rohkem.“*

KJ\_2 leiab, et koolijuht peab vastama nii paljude huvigruppide ootustele, et juhtimisest võib saada kõrvaltegevus. *KJ\_2: „(...) Pidev aruandlus kõikidele osapooltele- terviseamet, päästeamet, ministeerium, andmekaitse, maavalitsus, pidaja, kõikvõimalikud aruanded - kõik ootavad, et just nende seatud nõuded täidetud oleks. Pidev kooskõlastamine kõigiga väsitab.“*

Koolijuhi tegevuse sõltuvust huvigruppide ootustest väljendab ilmekalt KJ\_1.

*KJ\_1: „(...) Mulle tundub, et tegelikult on juhtimisautonoomiaga nii, et nagu on ja nagu ei ole ka. Kõige lihtsam näide, kui on vaja mingisuguses olulises probleemis seisukohta anda, siis võtavad koolijuhiga ühendust mitmed inimesed: õpetajad, õpilased, hoolekogu, vanemad, kooli pidaja (mitu esindajat: vahetu ülemus, vallavanem, volikogu liikmed, hariduskomisjoni*

*liikmed), poliitikud – igaiüks soovib erinevat asja ning ükskõik missuguse otsuse sa teed, keegi tunneb end ikka solvatu ja kõrvalejäetuna.“.*

Rõhutades, et tõhusa haridussüsteemi keskmes on tõhus koolijuht, ei jätnud kantsler tähelepanuta koolijuhtimise funktsioonide sõltuvust tema huvigruppide ja kontekstidest. Töö autor on seisukohal, et kuna haridus on üks põhiõigusi ja selle konkreetse põhiõiguse peavad tagama riik ja kohalik omavalitsus, siis on haridusvõimaluste loomisel ja tagamisel suurimad õigused just riigil hariduspoliitika kujundamise ja seadusloome kaudu ning kohalikul omavalitsusel kui kooli pidajal oma otsustusõiguse ja autonoomia kaudu. Samuti on töö autori hinnangul oluline, et haridus on avalik hüve, mille väljundite ja sisu osas on kõigil ühiskonnaliikmetel õigus kaasa rääkida ning oma huve ja ootusi väljendada.

Kohalikule omavalitsusele kui kooli pidajale hariduse korraldamisel antud ülesanded tulenevad peamiselt Eesti Vabariigi haridusseaduse §-st 7 (asutamine, arendamine, finantseerimine, personali leidmine, koolikohustuse täitmise tagamise korraldamine, haridusasutuste metoodiline teenindamine ja nõustamine) (Eesti Vabariigi ..., 1992) , põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest (regulatsioonid, tugisüsteemid, finantseerimise korraldamine jm) (Põhikooli- ja..., 2010) ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest.

Kohaliku omavalitsuse üksuse – kooli pidaja – ülalpeetava kooli juhi jaoks on töö autori hinnangul ja intervjuudele toetudes olulisemateks huvigruppideks kohalik omavalitsus koos kohaliku kogukonnaga ning riik riiklike haridusstandardite ja õigusloome kaudu. Seega on töö autori arvates tegemist selle osaga juhtimisulatuses, milles koolijuht ei ole oma otsustes lõpuni iseseisev ega saa ainuisikuliselt vastutada ning kõiki huvipoolte ootusi tagada.

Avaliku sektori organisatsiooni juhil lasub küll pidev aruandluskohustus ühiskonna (huvigruppide) ees, kuid nagu töös eelnevalt välja toodud, eeldatakse ka avalikus sektoris, et juht on võimalikult iseseisev asutuse eesmärkide seadmisest kuni personali tunnustamise ja motiveerimiseni. Nagu uurimistulemused näitavad, on osa koolijuhile seatavaid vabadusi olemuslikult hoopis kooli pidaja vabadused ning osa vabadusi ei saa koolijuhid kooli pidaja otsustest ja omavalitsuse sisemisest korraldusest sõltuvalt ühetaoliselt realiseerida. Nimetatud asjaolud aga ei toeta autori hinnangul tõhusat eestvedamist ja keskendunud juhtimist.

### **3.4. Koolijuhi juhtimisautonoomia perspektiiv**

Koolijuhi autonoomia suurendamine hariduspoliitilise meetmena on suunatud tulevikku, ning nagu kantsler selgitas, on see meede mõeldud toetama ja võimaldama tegelikku juhtimisprotsessi.

Intervjueeritud koolijuhid ei ole muudatuste eesmärgist samamoodi aru saanud, nagu muudatuste planeerijad seda kavatsenud on. Kantsleri sõnutsi on ühiskonnas probleem, et koolijuhte ei ole pikka aega tajutud tegelike juhtidena ning see on takistanud koolijuhtimise tõhusust ja hariduseesmärkide saavutamist.

Intervjueeritud koolijuhid ei ole tajunud, et neid ei ole juhtidena tõsiselt võetud, kuid toovad analüüsid välja, et koolijuhtimine ei ole piisavalt toetatud olnud. Samas ei näe nad seadusemuudatustes oma autonoomia olulist suurenemist ja põhjendavad oma kogemuste näitel, miks nad nii arvavad. Samuti on intervjueeritud koolijuhid oma juhtimisautonoomia avardamise suhtes ebakindlad, kuna teisenev roll eeldab neilt teistmoodi oskusi, pädevusi ja valmisolekuid.

Eelnevale tuginedes on töö autor seisukohal, et töö objektiks olev haridusmuudatus ei ole vastastikku mõistetud ning seetõttu on oluline, kuidas ebakindlas olukorras tagatakse seadusemuudatuse eesmärk.

Kantsleri sõnutsi tuleks Eesti hariduskorralduse kaasajastamise käigus toimuvasse koolijuhi autonoomia laiendamisse suhtuda perspektiivitundega. Kantsler väljendab heameelt selle üle, et seaduseelnõu menetlemise käigus on ühiskonnas tekkinud seadustatavaid põhimõtteid käsitlev debatt, mille käigus on välja toodud juba enne rakendamist üles kerkinud probleeme ning võimalikke küsitavusi. Kantsler märgib, et seaduseelnõu ei ole tegelikult terviklahendus ning on palju küsimusi, mis vajaksid täiendavat arutelu ning mis võiks olla laiemal valmisoleku küsimus. *K: „(...) Me peame vaatama neid asju, mis on küpsed hetkel, nendega tuleb edasi minna ja siis vaadata. (...). Ma ei tahagi öelda, et kui see õigusakt vastu võetakse, siis kõik probleemid lahenevad – see õigusakt loob väga palju eeldusi, et mõned asjad võiksid paraneda.“*

Samas rõhutab kantsler, et asjaolu, et ühiskonnas on tekkinud seaduseelnõule põhjalik tagasiside, on olulisem kui seaduseelnõu ise. *K: „Kui tekib debatt, siis tekib ka mõistmine“.*

Kantsleri sõnutsi on eelkõige oluline selgeks saada, kas koolijuhid ise on üldse valmis võtma vastutust, samuti on üldises kontekstis oluline, missugused motivatsioonid hariduskorralduse kaasajastamisel on kooli pidajal.

Kantsleri hinnangul ei ole hariduskorralduse kaasajastamise meetmete pakett lahenduste, vaid eelduste loomise pakett, ning riigi ülesanne ei ole juhtida kooli, vaid luua eeldused selleks, et kooli oleks võimalik hästi juhtida. Kantsleri sõnutsi seadustatakse kõigepealt võimalused, seejärel vaadatakse, kuidas need võimalused reaalses elus rakenduvad ning kus tekivad probleemid, ning seejärel kaalutakse uusi või täiendavaid muudatusi süsteemi tõhustamise eesmärgil.

K: „*Olukord ei ole halb, kindlasti on koole, kus koolijuht ei saa oma uue rolliga hakkama - see on täiesti kindel (...). Mõned koolijuhid on valmis ja tahavad otsustada, aga kardavad otsustada, st kardavad oma kollektiivi ees neid valikuid teha, ta peab võtma sellise tõelise juhi rolli, ta peab hakkama valima ja seletama – see teeb elu keerulisemaks (...). Nad [koolijuhid] võivad vabaduste ja võimaluste tekkides jänni jääda (...), kes ei oska seda targalt kasutada (...), kõigepealt tuleb see võimalus luua ja siis, kui probleemid tekivad, siis neile reageerida – enne ei saa reageerida, kui probleemid ei ole kuskil avaldunud.*“.

KJ\_3 arvates saab autonoomsest ja tõhusast koolijuhtimisest rääkida alles siis, kui autonoomia oleks reaalselt ja sõltumatult rakendatav, vastasel juhul ei ole mõtet sellest rääkida. KJ\_1 leiab, et: „*(...) Kui see autonoomia oleks tegelik, siis peaks ka seadusandlus seda toetama ja samas panema kinni need nurgad, kus koolijuhil ei ole seda [autonoomiat].*“.

Magistritöö autor seadis eesmärgiks selgitada välja, milles seisneb koolijuhi autonoomia hariduspoliitilise meetmena ning koolijuhtide tajutud suurusena ning eesmärgi saavutamiseks intervjueris selle meetme osapooli.

Töö tulemustele tuginedes saab öelda, **et koolijuhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise protsessis on suurus, mille eesmärk on ebamääraselt tajutud, mille sisu on seaduseelnõu menetlemise ajal veel pigem deklaratiivne kui regulatiivne, ning mis sisaldab nii rakendamise võimaldajaid kui piiranguid.** Osa piiranguid on olemuslikud ja koolijuhist sõltumatud, osa piiranguid tulenevad koolijuhi kehtivast rollist Eesti haridussüsteemis ning osa iga üksiku koolijuhi isiklikest valmisolekutest ja pädevustest.

Koolijuhi autonoomiat kirjeldavad märksõnad töö tulemuste alusel on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1.



Tabel 1. Koolijuhi autonoomia sisu töö tulemuste alusel.

<b>KOOLIJUHI AUTONOOMIA</b>		
<b>Eeldused ja eesmärgid</b>	<b>Võimaldajad</b>	<b>Piirangud</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koolikorralduse lihtsustamine</li> <li>• Haridussüsteemi toimivuse parandamine</li> <li>• Kooli ja õpilase arengut puudutavate otsuste tegemine võimalikult vahetus keskkonnas</li> <li>• Võimaluste loomine tõhusaks juhtimiseks</li> <li>• Poliitiliste lepete elluviimine</li> <li>• Bürokratia vähendamine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koolijuhi otsustusõiguse- ja vabaduse suurenemine seaduseelnõu tasandil</li> <li>• Deklaratiivsed võimalused juhirolli avardamiseks, sh vajadusepõhiseks planeerimiseks ning personaliga seotud otsusteks</li> <li>• Partnerlus huvigruppidega</li> <li>• Osalemine poliitikas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liigne sõltuvus kohaliku omavalitsuse sisemisest korraldusest ning otsustest</li> <li>• Sõltuvus huvigruppide survest</li> <li>• Kooli kui süsteemi ebakindel ja sõltuv rahastamine riigi ja kooli pidaja poolt</li> <li>• Teisenev riiklik hariduskorraldus, sh õpetaja ametikoha ümberkujundamine</li> <li>• Juriidiline ülereguleeritus ning ülemäärane bürokratia</li> <li>• Võimaluste ja õigusnormide näilisus</li> <li>• Õpetajaameti ebapopulaarus ning ebarealsed võimalused personalivahetuseks</li> <li>• Koolijuhtide ebakindlus oma teiseneva rolli suhtes</li> </ul>

Kui hariduspoliitiliselt väideti, et riigi ülesanne ei ole juhtida kooli, vaid luua õigusloome kaudu tingimused tõhusaks koolijuhtimiseks, siis töö tulemustele tuginedes saab väita, et juhtimisautonoomia reaalsed piirangud kaaluvad sisult üles juhtimisautonoomia reaalsed võimaldajad. Seega soovitab töö autor töö tulemustele tuginedes poliitikakujundajatel pöörata enam tähelepanu sellele, kuidas vähendada koolijuhi autonoomia piiranguid ning toetada koolijuhtide professionaalset arengut.

Koolijuhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis järgib küll töö esimeses peatükis kajastatud rahvusvahelisi koolijuhtimise täiustamise trende, kuid erinevus

on autori arvates meetme väheses konkreetsuses ning Eesti õiguskeskkonna ülereguleerituses, mis ei toeta meetme sujuvat rakendamist.

Nikkanen ja Lyytinen (2005) ütlevad, et kuigi hariduses vajatakse eesmärgipärasemat ja aktiivsemat uuenemist, saab nõudmistele vastata ainult reaalsuse piires, lähtudes oma eeldustest ja võimalustest.

Kantsler tõi töö autori hinnangul välja olulise asjaolu: olukorras, kus ei ole teada, kuidas koolijuhid teiseneva vastutusega hakkama saavad, ning arvestades ühiskonnas tekkinud aktiivset debatti selle muudatuse ümber, tuleb see muudatus kõigepealt jõustada, seejärel vaadata, kuidas hakkama saadakse, ning kui tekivad probleemid, siis midagi jälle muuta. Fullan (2008) nimetab oma kolmefaasilises muutusteprotsessi mudelis sellist faasi muudatuse juurutamise ehk rakendamise faasiks, mis seisneb muudatuse esmakatsetuses, kuidas mingit ideed või reformi praktikas rakendada, millele järgneb mõne aasta pärast jätkufaas, kus tavaliselt otsustatakse, kas muudatus kinnistatakse süsteemi toimivaks osaks või heidetakse see kõrvale. Seadustatavate muudatuste kohta ütleb Madise (2012), et kõigepealt on oluline ennustada seaduse mõju, ning kui see on rakendunud, tuleb uurida, kas mõju saavutati.

### **3.5. Uurimistöö piirangud ja tulemuste rakendamise võimalused**

Uurimistöö piiranguna võib välja tuua, et töö autor tundis ühte intervjueeritavat viiest ning seetõttu ei saa tagada selle intervjueeritava täielikku erapooletust. Samuti on töös jäetud kajastamata osa koolijuhtide põhjendusi ja selgitusi, kuna konkreetsete näidete kaudu oleks uuritavad olnud lihtsalt äratuntavad.

Samuti võib piiranguna mõista asjaolu, et kõiki kantsleri seisukohti ei saanud tulemuste ja järelduste objektiivsuse huvides töös kajastada, kuna osas arutelus ta täpsustas, et tegemist on tema isiklike, mitte ministeeriumi seisukohtadega.

Magistritöö tulemused on autori hinnangul vahend hariduspoliitika tagasisidestamiseks. Madise (2012) järgi tuleks ühiskonnaelu ümberkujundamisel alati küsida nõu selle ühiskonnagrupi käest, kelle elu seaduse kaudu ümber püütakse kujundada, sest ainult nemad teavad kõige paremini, mida ja missuguse eesmärgi saavutamiseks on vaja muuta. Seetõttu leiab töö autor, et olukorras, kus koolijuhi autonoomia suurendamine jäi osale ühiskonnagruppidele ebaselgeks või küsitavaks, oli asjakohane ja vajalik kajastada uurimuse käigus selle meetme hariduspoliitiline argumentatsioon ning koolijuhtide praktiline kogemus ja kogemusel põhinev hinnang meetmele. Töö tulemused aitavad vastavat meedet vastastikku paremini mõista ning annavad vajadusel ainet sidusamaks ja terviklikumaks õigusloomeks.

## Kokkuvõte

Koolijuhtimise täiustamine on kujunenud rahvusvaheliseks trendiks ning seetõttu kohandavad erinevad riigid oma haridussüsteeme vastavalt kohalikule kontekstile.

Eesti on asunud hariduskorraldust kaasajastama ning ühe meetmena haridussüsteemi toimimise tõhustamisel on peetud vajalikuks suurendada koolijuhi isiklikku otsustusõigust ja –ulatust ning selle kaudu ka tema isiklikku vastutust hariduse eesmärkide saavutamisel.

Hariduskorralduse kaasajastamise meetmete avalikustamise järel tekkis Eesti ühiskonnas debatt selle üle, kuidas koolijuhid suureneva autonoomia tingimustes hakkama saavad ja missugune on nende valmisolek selleks (Lisa 1 põhikooli- ....., 2013).

Seetõttu pidas magistritöö autor vajalikuks välja selgitada selle meetme hariduspoliitilise argumentatsiooni ning koolijuhtide seisukoha selle kohta, kuidas nad tajuvad oma muutuvat rolli. Keskne küsimus oli, milles seisneb koolijuhi autonoomia erinevate osapoolte arvates.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks intervjueeris töö autor haridusministeeriumi kantslerit ja viite koolijuhti. Saadud tulemusi analüüsiti koosmõjus, ning sidusa analüüsi kaudu selgitati välja koolijuhi autonoomia kui juhtimisinstrumendi realiseerimise võimalused ning perspektiiv.

Selgitati välja, et koolijuhi autonoomia on väärtusena küll universaalne, kuid erinevates koolides ja omavalitsustes erinevalt rakendatav. Samuti selgus, et koolijuhid ei taju olulist muudatust kehtiva olukorra ning seaduseelnõuga sätestatava olukorra vahel. Peamisteks piiranguteks juhtimisautonoomia realiseerimisel peetakse võimaluste näilisust, ressursside puudust ning kohaliku omavalitsuse üksuse sisemist korraldust.

Samuti tuuakse töös välja, et muudatuste elluviimine eeldab nende esialgset jõustamist ja praktikas rakendamist, et seejärel juba järgnevate muudatuste abil meedet tõhustada ja selle paremat rakendamist toetada.

Kuna igasuguste muudatuste saavutamise teeb võimalikuks vastastikune mõistmine, siis on magistritöö autor arvamusel, et töö tulemused võivad anda hariduspoliitika kujundajatele kasulikku tagasisidet hariduseesmärkide saavutamiseks.

Läbiv märksõna: koolijuhi autonoomia.

## Summary

Autonomy of the school leader in the context of modernising educational management in Estonia.

Improvements in the field of school management have developed into an international trend and due to that various countries adapt their educational systems to local context.

Estonia has started the modernising process of educational management. It has been considered essential to increase the school leaders' personal rights to take decisions, and the range of those decisions through that, as one of the measures to make the system more efficient, also the school leader's personal responsibility to achieve educational goals.

After the measures of modernising educational management had been disclosed, the public opinion started a debate on how head teachers would manage in the situation of increased autonomy and how well they would be prepared for that.

As a result, the author of the present Master thesis regarded as necessary to determine the measuring principles of educational policy, the expected results and the position of the school leader's on how increasing autonomy might take effect in their everyday life. The key problem is which dimensions the school leader's autonomy would have and what it would allow to do in everyday life.

In order to achieve the set goals, the author of the thesis interviewed the Chancellor of the Ministry of Education and five school leaders. The results were analysed from the point of view of mutual effect and the opportunities and perspectives of the head teacher's autonomy as a management instrument were determined through coherent analysis.

The school leaders' autonomy was seen as a universal value, however, differently applicable to various schools and local authorities. It was also discovered that the school leaders do not realise essential changes between the present situation and the one being stipulated by the draft bill. Major limitations for the management autonomy to take the effect are regarded ostensible opportunities, lack of resources, and hierarchy and working policy of local authorities.

The thesis also points out that the pre-requisite for the changes to take effect is their initial enforcement and practical application, to be followed by the forthcoming changes that would make the measure more effective and support its better application.

As every change is achieved through mutual understanding, the author finds that the results of the present thesis may provide the designers of educational policy with relevant feedback in order to achieve educational goals.

Keyword of the thesis: autonomy of the school leader.

*Kinnitan, et olen koostanud ise käesoleva lõputöö ning toonud korrekselt välja teiste autorite ja toetajate panuse. Töö on koostatud lähtudes Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi lõputöö nõuetest ning on kooskõlas heade akadeemiliste tavadega.*

## Kasutatud kirjandus

- Alas, R. (2001). *Juhtimise alused*. Tallinn: Külim.
- Aru, H. (2001). *Strateegiline juhtimine avalikus sektoris*. Külastatud aadressil <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/stratjuht.pdf> Eesti Vabariigi riigikantselei.
- Barber, M., Moursched, M., (2007). *Kuidas maailma tulemuslikumad haridussüsteemid on jõudnud tippu*. McKinsey&Kompanii. OECD väljaanne. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>.
- Barber, M., Whelan, F., Clark, M. (2010). *How the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. McKinsey&Kompanii. Külastatud aadressil <https://mckinseysociety.com>
- Collins, J. (2002). *Heast suurepäraseks*. Tallinn: Väike Vanker.
- Covey, S. (2004). *Printsiipidekeskne juhtimine*. Tallinn: Ilo.
- Drucker, P. (2003). *Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks*. Tallinn: Pegasus.
- Eesti hariduse viis väljakutset. Eesti haridusstrateegia 2012-2020 projekt. Külastatud aadressil <http://www.haridusfoorum.ee/images/stories/haridusstrateegia/eesti-haridusstrateegia-2012-2020-projekt.pdf>
- Eesti Vabariigi haridusseadus (1992). Riigi Teataja. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072012010>.
- Elmore, R. (2008). Leadership as the Practice of Improvement. Kogumikus *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership* (lk 37-64). OECD väljaanne. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/education/school/improvingschoolleadership-home.htm>.
- Fullan, M. (2006). *Uudne arusaam haridusmuutustest*. Tartu: Atlex.
- Hargreaves, A., Halasz, G, Pont, B. (2008). The Finnish approach to system leadership. Kogumikus *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership* (lk 64-104). OECD väljaanne. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/education/school/improvingschoolleadership-home.htm>.
- Haridusasetuse juhi kompetentsusmudel (2009). SA Innove. Külastatud aadressil <http://www.innove.ee/et/kutseharidus/kutsehariduse-rok/opetajakoolitus/haridusasetuse-juhi-kompetentsusmudel>

- Hariduskorralduse kaasajastamise eesmärk on haridusideaalidele vastav kool ja koolivõrk.*  
(2013). Haridus- ja Teadusministeerium. Külastatud aadressil  
<http://www.hm.ee/index.php?0513013>.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus (2005). Riigi Teataja.  
Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/104102011009>
- Hirsijärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Holm, J. (2005). *Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel*. Publitseerimata magistritöö.
- Hämäläinen, K., Taipale, A., Salonen, M., Nieminen, T., Ahonen, J. (2004). *Õppeasutuse juhtimine*, Tallinn: El Paradiso.
- Kets de Vries, M. (2006). *Liider sohval*. Tallinn: Väike Vanker.
- Kink, T. (1999). Koolijuhtimine demokraatlikus ühiskonnas. *Tänapäevane koolijuhtimine – school management*. (lk 19-30). School Management in a Democratic Educational Society Nordic-Baltic Projekt.
- Kitsing, M. (Toim.) (2011). Koolijuhtimise olulisus. *PISA 2009 - Eesti õppetunnid* (lk 23-24). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993). Riigi Teataja. Külastatud aadressil  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. (2010). Riigi Teataja. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122012004>.
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk.
- Leithwood, K., Seashore, L., Anderson, K., Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning?* Külastatud aadressil <http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/school-leadership/key-research/Pages/How-Leadership-Influences-Student-Learning.aspx>
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., Hopkins, D. (2006) Seven strong claims about successful school leadership. Külastatud aadressil  
<http://www.educationalleaders.govt.nz/Culture/Distributed-shared-leadership/Seven-Strong-Claims-About-Successful-School-Leadership>
- Lisa 1 põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskirja juures (2013) (erinevate ühiskonnagruppide arvamused eelnõu kohta). Külastatud aadressil <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579&>.
- Loogma, K., Ruus, V.-R., Talts, L., Poom-Valickis, K. (2009). *OECD rahvusvahelise*

- õpetamise ja õppimise uuringu TALIS tulemused*. Tallinn: Tallinna Ülikooli haridusuuringute keskus. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>
- Madise, Ü. (2012). *Heast seadusest hea eluni*. Konverentsietekanne. Külastatud aadressil <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=172433>.
- Masso, A. (2011). E-kursus „*Kvalitatiivsete andmete analüüsitehnika ja –tarkvara*“. Tartu Ülikool. Külastatud aadressil <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/22467>
- Mulford, W. (2003). *School Leaders: Challenging Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness*. Pariis: OECD. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/edu/school/37133393.pdf>
- Nikkanen, P., Lyytinen, H. (2005). *Õppiv kool ja enesehindamine*. Tallinn: El Paradiso.
- Oakland, J. (2006). *Terviklik kvaliteedijuhtimine. Teooria ja praktika*. Tallinn: Külim.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, Pariis: OECD. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/education/school/programme-for-international-student-assessment-pisa/34002216.pdf>
- OECD (2007). *Education at Glance: OECD Indicators 2007*. Pariis: OECD. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/40701218.pdf>
- Olle, V. (2004). *Munitsipaalõigus*. Tallinn: Juura.
- Roberts, C., Ross, R., Smith, B. (2003). Juhtimise väljad. Kogumikus *Viie distsipliini käsiraamat* (lk 76-79). Tallinn: Fontese Kirjastus
- Scholtes, P. (2001). *Juhi käsiraamat*. Tallinn: TEA.
- Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (2013). Külastatud aadressil <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579&>.
- Senge, P. (2009). *Õppiv kool*. Tartu: Atlex.
- The making of: Leadership in Education tulemused. (2012). Projekti tulemused. Külastatud aadressil [http://www.leadershipeducation.eu/fileadmin/Framework/EE\\_Framework.pdf](http://www.leadershipeducation.eu/fileadmin/Framework/EE_Framework.pdf).
- Türk, K. (2005). *Inimressursi juhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., Pukkonen, L. (2011) *Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid*. Tartu: Tartu Ülikool. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>
- Türk, K., Siimon, A. (2004). *Juhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.



- Valk, A. (2003). *Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus.
- Vooremäe, H. (2009). *Koolijuhtimise täiustamine*. Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus  
Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>.
- Wieseman, A.W. (2004). Management of Semi-Public Organizations in Complex Environments . *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 9 (2), 2004, lk 166-181. Külastatud aadressil <http://www.spaef.com/file.php?id=195>
- Üksvärav, R. (2008). *Organisatsioon ja juhtimine*. Tallinn: TTÜ kirjastus.
- Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007 -2013. Külastatud 8. oktoobril 2012 aadressil <http://hm.ee/index.php?03236>.

## Lisad

### Lisa 1. Intervjuu kantsleriga

1. *Haridusmuudatust ellu viia tähendab muuta praktikat. Vabariigi Valitsus saatis detsembris 2012 riigikogule menetlemiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis loodetakse vastu võtta 2013. aasta jaanipäevaks. Palun kirjeldage kõnealuse haridusuuenduse üldisemat tausta ja eesmärki.*

2. **Mida on haridusjuhtimise uuendamisel peetud otstarbekaks võtta üle rahvusvaheliste uuringute tulemustest või teiste riikide haridusreformide kogemustest koolijuhtimise kontekstis?**

3. *Koolijuhtimist on erinevates riikides ja ka Eestis varem detsentraliseeritud, andes rohkem vastutust kohalikule tasandile ja koolile, nüüd rõhutatakse eraldi just koolijuhi enda autonoomiat ja isiklikku vastutust kooli tulemuslikkuse eest. Millist eesmärki selline detailsus teenib?*

4. *OECD on kindlaks teinud neli peamist poliitilist hooba, mis üheskoos võivad koolijuhtimist parandada: sõnastada uuesti koolijuhi vastutusala, sh suurendada koolijuhi autonoomiat koos vajaliku toetusega, arendada tõhusa koolijuhtimise oskust ja suurendada koolijuhi ameti atraktiivsust. Milles võiks Teie hinnangul seisneda tõhusa koolijuhtimise oskus Eesti kontekstis?*

5. *Kool on avaliku sektori organisatsioon. Avaliku sektori organisatsioonidele on omane kõrge sotsiaalne vastutus ühiskonna ees, koolis viiakse ellu ühiskonna eesmärged ning kool on seega ühiskonna teenistuses. Kuidas teiseneb koolijuhi isiklik vastutus ühiskonna ees kõnealuse seaduseelnõu kontekstis?*

6. **Kooli tegevus ja tulemused peavad vastama paljude erinevate huvigruppide ootustele. Palun kirjeldage koolijuhi isiklikku vastutust tema autonoomia suurendamise tingimustes.**

7. *Koolijuhtimises eristatakse peale eestvedamise veel neli peamist valdkonda: personalijuhtimine, ressursside juhtimine, õppe- ja kasvatusprotsess ja koostöö huvigruppidega.*

**Millistes nendest valdkondadest eeldate suurimat muudatust koolijuhi tegevuses uue seaduseelnõu kontekstis?**

8. *Enamus Eesti üldhariduskoole on munitsipaalkoolid. Munitsipaalkoolid töötavad kontekstis, mida lisaks riiklikule õigusruumile reguleerivad veel nt kohaliku tasandi õigusnormid, praktika, kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia ja kultuur. Kohalik areng on reguleeritud (või piiratud) regionaalsete ja kohaliku tasandi arenguotsustega. Palun hinnake koolijuhtimise autonoomia universaalsust kirjeldatud kontekstis.*

**9. Missugused võiksid seaduseelnõu kontekstis olla koolijuhi täiesti uued rollid, lähtudes autonoomsuse ja isikliku vastutuse seisukohast?**

10. *Haridussüsteemi areng sõltub asjatundlikust juhtimisest. Koolijuhi rolli nähakse sillana valitseva hariduspoliitika ja selle realiseerumise vahel. Palun hinnake tänaste koolijuhtide valmisolekut võtta suuremat isiklikku vastutust. Milliseid peamisi probleeme prognoosite? Milliseid valmisolekuid eeldate?*

Lisa 2. Intervjuu koolijuhtidega

1. *Parlamenti on jõudnud Eesti hariduskorralduse kaasajastamise teesid ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Millist eesmärki selle eelnõuga taotletavate muudatuste kaudu Teie arvates püütakse saavutada?*
2. **Mis on Teie arvates koolijuhi peamised rollid ja funktsioonid täna ning milles seisneb Teie hinnangul seaduse jõustudes muudatus juhi jaoks?**
3. *Üks hariduskorralduse kaasajastamise eesmärke on suurendada koolijuhi juhtimisautonoomiat, suurendades samal ajal tema vastutust. Milles seisneb Teie arvates koolijuhi autonoomia? Kuidas Te seda mõistate?*
4. **Milliseid muutusi koolijuhtide juhtimisautonoomias hariduskorralduse kaasajastamiselt ootate? Millised muudatused Teid pigem rõõmustavad?**
5. **Millised koolijuhi autonoomia suurendamisega seotud asjaolud teevad Teid ebakindlaks või murelikuks? Milles prognoosite probleeme?**
6. *Koolijuhtimine ei eksisteeri vaakumis, vaid kontekstis, ning koolil on avaliku sektori organisatsioonina palju huvigruppe. Missugused kooli välistest huvigruppidest võivad Teie hinnangul enam mõjutada koolijuhi iseseisvat otsustusõigust ja tegutsemisvabadust?*
7. *Kooli eesmärkide saavutamiseks peab koolil olema kindel organisatsiooniline struktuur, eelarve, ning pädevad ja pühendunud õpetajad ja tugipersonal. Koolijuht peab juhtima tuleb erinevaid protsesse ning tegema jätkusuutlikke otsuseid nii kooli, õpilaste kui ka regionaalpoliitika eesmärkidest lähtuvalt. Milliste juhtimisfunktsioonide ja ülesannete täitmisel tunnete end autonoomsena ning millistel juhtudel mitte?*
8. **Kuidas mõjutavad suurenenud autonoomiaga koolijuhti kohaliku omavalitsuse üksuse kui kooli pidaja otsused ja kohaliku tasandi korraldus?**
9. **Millised on Teie hinnangul peamised iseseisva koolijuhtimise mõjutajad?**
10. **Missugused peaksid olema autonoomse koolijuhi pädevused ning missuguses suunas oleks vaja neid arendada? Palun hinnake koolijuhtide valmisolekut teisenevaks juhirolliks.**
11. **Milles võiks Teie hinnangul seisneda ideaalne juhtimisautonoomia Eesti koolijuhi ülesandeid silmas pidades?**

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, KÜLLE VIKS (sünd. 23. juunil 1972. aastal)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

### **„Koolijuhhi autonoomia Eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis“**

mille juhendajad on Hasso Kukemelk (PhD) ja Kulno Türk (PhD),

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.

Tartus, 20. mail 2013. aastal.