

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduste valdkond
Haridusteaduste instituut
Haridusinnovatsiooni õppekava

Marika Saar

KOHALIKUD OMAVALITSUSED JA HARIDUSVÕRGU
ÜMBERKORRALDAMINE: POLIITIKA KUJUNDAMISE INSTRUMENDI LOOMINE

Magistritöö

Juhendaja: haridusteaduste teadur Laura Kirss

Tartu 2021

Kokkuvõte

Töö pealkiri: Kohalikud omavalitsused ja haridusvõrgu ümberkorraldamine: poliitika kujundamise instrumendi loomine

Eestil seisavad ees väljakutsed haridusvõrgu ümberkorraldamiseks ning senised ümberkorraldamise protsesse analüüsid on selgunud, et neid ei ole korraldatud piisavalt kvaliteetselt ning mitmed otsused on jõudnud ka kohtusse. Töö eesmärk on anda ülevaade koolide ümberkorraldamise protsessist lähiajal, keskendudes alternatiivide analüüsile ja innovaatilistele lahendustele. Samuti tehakse töös ettepanekuid kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna otsuste kvaliteedi tõstmiseks. Töö käigus korraldati kvalitatiivne uuring kasutades meetoditena nii dokumendianalüüsi kui ka poolstruktureeritud intervjuusid. Uuringu käigus selgus, et alternatiivseid lahendusi ei kaalutleta piisavalt ning samuti ei hinnata erinevaid mõjuaspekte. Enamik kohalikke omavalitsusi ei mõtle edu saavutamise hindamise kriteeriumitele. Omavalitsused leidsid, et neil on arenguruumi eelkõige muudatuste juhtimise, kaasamise ja kommunikatsiooni planeerimisel. Uuringu tulemusena valmis kooli pidajatele instrument kvaliteetsete otsustusprotsesside planeerimiseks.

Võtmesõnad: poliitika kujundamine, koolide sulgmine, koolide ümberkorraldamine, alternatiivid, kvaliteetne otsustusprotsess, kvaliteetne haridus

Abstract

Local governments and reorganising the school network: creating a policy formulation instrument

Estonia is facing challenges for restructuring the education network as the analysis of the current restructuring processes has shown that they have not been carried out with sufficient quality and several decisions have been appealed to the courts. The aim of the work is to provide an overview of the recent process of school restructuring by focusing on the analysis of alternatives and innovative solutions, and making proposals for improving the quality of local government decisions in the field of education. The study revealed that alternative solutions are not sufficiently considered and that various impact aspects are not assessed, and that the majority of local governments do not think about the criteria for assessing success. Municipalities found that they had room for improvement, especially in change management, involvement and communication planning. As a result of the study, we prepared an instrument for school administrators that helps plan high-quality decision-making processes based on the stages of policy-making.

Keywords: policy formulation, closing schools, reorganising schools, alternatives, high quality decision making process, high quality education

Sisukord

Sissejuhatus	4
Teoreetiline ülevaade	5
Koolide sulgemise otsuste mõjud	5
Koolide ümberkorraldamise otsustuse kvaliteet	7
Poliitika kujundamise protsessi alused	8
Eesti haridusvõrgu kujundamise otsustamise alused ning valikud	9
Haridusvõrgu korralduse ja kvaliteetse hariduse hindamise kriteeriumid Eesti näitel	12
Koolide tegevuse lõpetamise alternatiivid	13
Haridusvõrgu ümberkorraldamise juhend kohalikele omavalitsustele	14
Metoodika	16
Valim	16
Andmekogumine	17
Andmeanalüüs	18
Instrumendi raamistiku loomine	19
Autoripositsioon	20
Tulemused	21
Koolide tegevuse lõpetamise otsuste analüüs	21
Intervjuude tulemuste analüüs	23
Koolide sulgemise või ümberkorraldamise põhjused	23
Alternatiivsete lahendusvariantide sõnastamine	26
Lahendusvariantide väljaselgitamine ja tulemuste hindamine	27
Kohalike omavalitsuste otsusprotsesside kvaliteedi tõstmine	31
Kohalike omavalitsuste poliitika kujundamise instrument	36
Arutelu	36
Kasutatud kirjandus	42
Lisad	
Lisa 1. Poliitika kujundamise teooria alused	
Lisa 2. Koolide tegevuse lõpetamise alternatiivid	
Lisa 3. Munitsipaalkoolide teenuse lõpetamise statistika	
Lisa 4. Munitsipaalkoolide ümberkorraldamise statistika	
Lisa 5. Intervjueeritavate nimekoodid	
Lisa 6. Küsimused kohalike omavalitsuste esindajatele	
Lisa 7. Küsimused ekspertide esindajatele	
Lisa 8. Koodide, alamkategoriate ja kategoriate moodustamise näidis	
Lisa 9. Kohalike omavalitsuste koolide sulgemise otsuste analüüs	
Lisa 10. Haridusvõrgu poliitika kujundamise instrument	

Sissejuhatus

Eestis on lähiaastatel haridusvõrgu korrastamine aktuaalne, sest 2021. aasta kohalike omavalitsuste valimistega seoses lõppevad haldusreformijärgselt sõlmitud ühinemislepingud (Haldusreformi seadus, 2016). Paljudes ühinemislepingutes on sätestatud, et koolivõrgus ei toimu ühinemisjärgsel perioodil muudatusi. Seega võib arvata, et järgnevatel aastatel seisavad omavalitsustel ees hariduse ümberkorraldamisega seotud otsused, sest vajadus muudatuste järele on paljudes omavalitsustes endiselt suur (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021). Ka OECD raport on öelnud, et koolivõrgu koondamine on Eesti hariduspoliitika prioriteet (Santiago, Levitas, Rado & Shewdridge, 2016)

Koolivõrgu senised muudatused on näidanud, et kooli pidajate võimekus otsuste kujundamiseks, põhjendamiseks ja protsessi juhtimiseks on väga erinev. Koolivõrgu muudatused on kogukonnale väga keerulised ja emotsionaalsed, seega on eriti oluline, et kohaliku omavalitsuse tehtavad otsused oleksid põhjalikult analüüsitud ja reformiprotsess korrektselt juhitud. Ka erinevad kohtulahendid, kus on tühistatud volikogude otsuseid koolide tegevuste lõpetamise osas, on välja toonud, et kohalikud omavalitsused ei ole alternatiivseid võimalusi piisavalt kaalutlenud ja otsuseid põhjendanud (Tartu Halduskohtu kohtuotsus, 2012; Tartu Halduskohtu kohtuotsus, 2020).

Peamised põhjendused koolide sulgemiseks on vähene ja kahanev laste arv ning liiga suured kulud ühe õpilase kohta, kuid majanduslikud põhjused ei saa olla esmane argument otsuste tegemisel. Oluline on otsuseid erinevatest aspektidest kaaluda ning hinnata otsuse laiemat mõju kogukonnale. Sarnast mõtet on toetatud artiklis, mis uuris Rootsi külakoolide sulgemist ja millest selgus, et täiendavalt oleks vajalik uurida maakooli sisulist olulisust kogukonnas ning vaadata alternatiividena ka innovaatilisi lahendusi (Aberg-Benttsson, 2009). Koolide sulgemisega seotud otsuste mõju ei ole pelgalt õpilaste haridusküsimus, sest kooli sulgemine mõjutab külakogukonna südant ja kohalikku tööturgu (Libatse Lasteaed-Algkooli tegevuse lõpetamine, 2019).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et hariduspoliitiliste otsuste kvaliteet ning koolide tegevuse lõpetamise põhjalikkus alternatiivide kaalumisel on Eestis oluline teema ning ees seisavad haridusvõrgu muudatused. Selleks, et neid edukalt ellu viia, on vaja kohalikele omavalitsustele pakkuda tuge otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmiseks. Magistritöö tulemusena valmiv instrument kannabki seda eesmärki. Töös ei käsitleta gümnaasiumiastme sulgemisega seotud teemasid.

Teoreetiline ülevaade

Teoreetilisest ülevaatest uuritakse koolide sulgemise otsuste mõju ja otsuste langetamise kvaliteeti erinevates riikides keskendudes alternatiivide kaalutlemisele. Peale selle antakse ülevaade poliitika kujundamise protsessi alustest, mille mõistmine aitab parandada poliitikaotsuste kvaliteeti. Seejärel vaadeldakse Eesti haridusvõrgu korraldamise aluseid ning haridusvõrgu korrastamisega seotud kitsaskohti ja edutegureid, vaadeldakse hindamise ja kvaliteetse hariduse kriteeriume ning kirjeldatakse erinevaid alternatiive koolide sulgemisele. Teooria peatükis antakse ülevaade ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös koostatud soovitud kohalikele omavalitsustele haridusvõrgu ümberkorraldamiseks.

Koolide sulgemise otsuste mõjud

Koolide sulgemise teema on aktuaalne paljudes riikides ning peamiselt on see seotud rahvastiku vähenemise ning majanduslike põhjustega. Näiteks Soomes on viimastel aastatel paljud omavalitsused kulude kokkuhoiu eesmärgil sulgenud väikeseid koole, argumendiks on väljaränne ja rahvastiku vähenemine, mis nõuavad infrastruktuuri vastavusse viimist (Lehtonen, 2021). Ka Rootsis suletakse koole majanduslikel põhjustel, kuid paraku pööratakse vähe tähelepanu koolide sulgemise uurimisele, kuigi maakooli sulgemisel on kaugemaleulatuvad tagajärjed, sest ei ole ühtegi tõestust, et väike maakool ei paku võrdselt head haridust teiste koolidega (Aberg-Bengtsson, 2009). Maakoolide väärtus ja sotsiaalne tähendus selgub tihtilugu alles peale nende sulgemist, enne seda võetakse koole enesestmõistetavana (Autti & Hyry-Beihammer, 2014). Seega on oluline rääkida maakoolide sulgemise mõjust piirkonnale ning maakoolidest kui kogukonnakeskustest enne sulgemise otsuseid. Kuid on arusaadav, et kõiki koole ei ole võimalik avatuna hoida ning oluline on tegeleda probleemi sisukama analüüsi ning mõju põhjalikuma hindamisega, arvestades, et otsuseid tuleb teha kaalutledes, argumenteeritult ja kogukonda kaasavalt.

Koolide sulgemise mõju piirkonna arengule

Mitmed teadusartiklid keskenduvad teemale kui võrd mõjutab koolide sulgemine piirkonna elanike väljarännet ning siin on kahesuguseid uuringutulemusi – üheltpoolt seda mõju ei täheldata ning teisalt on see mõju tõestatud.

Taani näite puhul jõuti järeldusele, et koolide sulgemine on viimane etapp piirkonnas, kus elanike arv on vähenenud, mitte ei ole väljarände põhjus ehk uuring ei näita, et koolide sulgemine iseenesest viib piirkonnast inimesi ära või on põhjuseks, miks sinna ei liiguta (Egelund & Laustsen, 2006). Seega ei ole arvamisel, et algkooli sulgemine piirkonnas tähendab kogukonna demograafilist surma, alust, pigem võib see kaasa tuua mõne perekonna

ära kolimise piirkonnast, kuid universaalset mõju uuringus ei täheldatud (Barakat, 2015). Ka Hollandi teadlaste uuringust selgust, et koolide sulgemine ei ole kohaliku kogukonna jaoks nii laastav, kui sageli tajutakse ning ka külasid ilma koolita peetakse elamisväärsteks ja side kodukohaga võib olla tugev ka hoolimata kooli puudumisest (Haartsen & van Wissen, 2012).

Kuid Soomes on uuritud, et pärast kooli sulgemist väheneb ümbritseva kogukonna elanikkond rohkem kui enne kooli sulgemist – seega mõjutab algkool perekonna elukohaotsuseid. Üks põhjus, miks see uuring näitab teistsugust tulemust, seisneb selles, et konkreetne analüüs keskenduski suletud algkooli lähipiirkonnale ning ei uuritud mõju kogukonnakeskusele. Kui kool oleks jäänud alles, siis oleks elanikkond väidetavalt kasvanud aastatel 2011–2022 5-kilomeetrilise ala lähiümbruses 2,8% (Slee & Miller, 2015). Ka Soome teadlase Lehtoneni (2021) värske uuring näitas, et pärast koolide sulgemist väheneb rahvastik veelgi, seega on teema omavalitsuse elujõu ja arengu seisukohast palju laiem.

Koolide sulgemise otsusega vähendavad omavalitsused ise oma atraktiivsust, keskenduses majanduslikele argumentidele, eriti olukorras, kus tänu interneti levikule ja kaugtöö võimalustele on suurenenud inimeste huvi maal elamise vastu. Nii Slee ja Miller (2015) kui Lehtonen (2021) viitavad, et maakoolide toetamine on oluline selleks, et maapiirkonnad püsiksid elujõulised ning vajalikud on täiendavad poliitilised meetmed maapiirkondades, kus koolivõrk on hõre.

Kool kui kogukonnakeskus

Kohalike koolide osatähtsust piirkonnas ei saa vaadata ainult hariduse andmise aspektist, vaid kooli roll kogukonnas on palju laiem. Koolihoonesse on tihtilugu koondatud ka muud kogukonnale olulised teenused, näiteks raamatukogu, avalik internetipunkt, erinevad nõustamisteenused (Hargeaves, Kvalsund & Galton, 2009). Kooli mõju saab vaadata ka majandusliku mõju aspektist – kool kui kohalik tööandja või kaupade ja teenuste ostja kohalikelt ning huvitav oli vaadata ka õpilaste ettevõtlikkusoskuste arendamise mõju kogukonnale, kus õpilaste loodud teenused või tooted võivad kasvada välja kohalikuks ettevõtluseks (Hargeaves *et al.*, 2009).

Peamine mõju on ikkagi kogukonnavaimu tekitajana, sest kool on tihtilugu ainus koht, kus kohtutakse teiste kohalikega (Kearns, Lewis, McCreanor & Witten, 2009) ning ühtsustunde looja (Hargeaves *et al.*, 2009). Kui kool kaob, siis ilma kooliüritusteta on keeruline kogukonda kokku meelitada, see võib õnnestuda nendes kogukondades, kus on tugev sotsiaalne kapital ning võidakse leida uusi ideid ja võimalus kohtumisteks ja ühisteks tegevusteks (Autti & Hyry-Beihammer, 2014). Ka Haartsen ja van Wissen (2012) leidsid, et kui kohaliku kogukonna võrgustik on tugev, siis leitakse piisavalt alternatiive külaelanikega kohtumiseks ning külasid peetakse elamisväärses hoolimata kooli puudumisest.

Koolide ümberkorraldamise otsustuse kvaliteet

Koolide sulgemist ei ole võimalik alati ära hoida ning oluline on see, kui põhjalikult neid otsuseid kaalutletakse, mõju hinnatakse ning alternatiive välja pakutakse ning kas kogukonnaga päriselt arutletakse. On mõistetav, et koolide sulgemine pälvib alati väga suurt kriitikat ning vaidlustust, sest kohalikud näevad seda kui ühe väga olulise ja asendamatu infrastruktuuri kadumist (Irwin & Seasons, 2012).

Koolide sulgemine võib olla sotsiaalsete, majanduslike, rahvastiku muutuste või riigipoolse rahastamise muutuse vältimatu tagajärg, kuid vaatamata sellele tuleb protsesse juhtida avatult ja õiglaselt, reageerivalt ja mõistlikult, kogudes tõendeid sulgemise vajaduse kohta, pidades dialoogi kogukonnaga ja püüdes luua usaldust otsustajate ja kogukondade vahel (Irwin & Seasons, 2012; Slee & Miller, 2015). Argumenteerimisoskuse olulisusest kirjutavad ka Kearns *et al.* (2009), kus nad toovad välja, et probleem seisneb peamistes argumentides, mida sulgemise otsuste puhul kasutatakse, nendeks on argumendid kinnisvara, rahanduse ja halduse valdkonnast ning kõrvale jäeti hariduse sisulise poole analüüs ning mõju kogukonna arengule ja jätkusuutlikkusele. Suurem argumenteeritus aitaks mõista kogukonnal laiemat konteksti ja aitaks vähendada sulgemisega kaasnevat kehva tunnet (Irwin & Seasons, 2012).

Poliitiliste valikute kaalutlemine on oluline osa poliitikate analüüsist. Ka Autti ja Hyry-Beihammer (2014) tõid välja, et kogukondadele ei pakuta välja alternatiivseid lahendusi, kuigi otsustel, mida tehakse, on äärmuslik mõju tulevikule. Sama mõtet on rõhutanud ka Irwin ja Seasons (2012), et koolide sulgemise protsessi juures on väga oluline mõista koolide rolli ja koolide sulgemise mõju, uurida sulgemise põhjusi, sulgemisprotsesse ning vaadata, millised olid sulgemise protsessi kavatsused ja tegelik rakendumine ning alternatiivide leidmine.

Võib eeldada, et ühte hoidev ja aktiivne kogukond on omavalitsusele arvestatavam koostööpartner, kuid Soomes uuriti seda, kuivõrd sõltub kohalike sõnaõigus ja kaasaraääkimise võimalus sellest, kuivõrd tugev või nõrk kogukond on ning selgus, et sellel ei ole mingit vahet, sest kohalike arvamus ei mõjuta üldiselt sulgemisotsuseid (Autti & Hyry-Beihammer, 2014). Kohalike omavalitsuste jaoks on väga suur väljakutse luua praktikaid, et kogukonnad saaksid rohkem osaleda (Irwin & Seasons, 2012) ning et kogukonna kaasamine ei oleks pelgalt näiline – kaasatakse siis, kui plaan on juba paigas (Kearns *et al.*, 2009).

Kaalutusotsused ja läbipaistev asjaajamine on oluline, sest muutumas on ka poliitika kujundajate ja avalikkuse võimutasakaal – enam ei ole valitsejad need, kes on hästi

informeeritud ja asjatundlikud, ka avalikkusel on infole ligipääs ning kogukonnaski võib olla valdkonna eksperte (Janssen & Helbig, 2015).

Poliitika kujundamise protsessi alused

Oluline on mõista poliitika kujundamise protsessi, mis aitab erinevaid poliitikaotsuseid paremini analüüsida ja planeerida. Poliitikatsükkel aitab kaasa poliitiliste protsesside mõtestamisele, kuid arvestada tuleb, et tegemist on ideaaliga, mis reaalsuses alati kõverdub ning võib juhtuda, et rakendamise käigus võib poliitikaid ümber sõnastada või ka etappe vahele jätta (Knill & Tosun, 2012). Üks oluline põhimõte poliitika kujundamisel on, et „kasusaajaid“ tuleb senisest rohkem ja varasemas etapis kaasata (Hallsworth & Rutter, 2011).

Poliitika kujundamise protsessi uurimine on üpriski levinud ning erinevaid autoreid, kes on end sellele pühendanud, on mitmeid. Peamiselt võib vaadelda poliitika kujundamist kui tsükli (*Policy Cycle*) või ringi, kus on neli sammu: probleemi defineerimine ja plaani koostamine, poliitika kujundamine ja vastuvõtmine, elluviimine ja hindamine, mis võib tähendada ka poliitika lõpetamist või ümbersõnastamist (Knill & Tosun, 2012).

Klassikaline ratsionaalne probleemide lahendamise mudel keskendub alternatiivide sõnastamisele, alternatiivsete poliitikate hindamisele, eelistatuima poliitika valikule ja selle elluviimisele ning mudel on eripärane ka seetõttu, et hindamiskriteeriumite määratlemine on kirjas teise sammuna – tavapäraselt on see viimane osa tsüklist (Patton, Sawicki & Clark, 2013). Janssen ja Helbig (2015) keskendusid poliitikatsükli mudelis poliitika väljatöötamisele, mis järgneb tavapäraselt probleemi sõnastamisele ning sellele järgnevad elluviimine ja hindamine. Nemad toovad välja, et poliitika väljatöötamise juures on oluline teema mõtestamine, andmete kogumine, kontrollimine ja kinnitamine ning ka eksperimenteerimine. Van den Dool (2005) toob eelpoolnimetatud etappidele lisaks välja poliitika kooskõlastamise.

Kvaliteetse poliitika kujundamise põhialused on sõnastanud Hallsworth ja Rutter (2011) ning lähemalt vaatlemisel selgub, et need põhialused on väga sarnased eelnevalt kirjeldatud poliitika tsüklitele, rõhutades, et olulised on selged eesmärgid, avatud ja tõenduspõhine idee loomine, süsteemne poliitika kujundamine, kaasamine, põhjalik hindamine, rollide selgus ja vastutus ning tagasisidestamine ja hindamissüsteemi loomine. Kuid nagu varem juba mainitud, siis üksi mudel ei tööta ühtemoodi ning mudeli osas tuleb kompromisse teha ning iga poliitika kujundamise puhul kujunebki välja oma mudel (Pattoni *et al.*, 2013).

Poliitika kujundamise teoreetilistest alustest on töö autor teinud ülevaate lisas 1. Magistritöös keskendub autor neljale poliitika kujundamise etapile: poliitika sõnastamine, poliitika analüüs, poliitika elluviimine ja poliitika hindamine, millele tuginevad intervjuude küsimused ning mis on alus ka poliitika kujundamise instrumendi loomisel.

Eesti haridusvõrgu kujundamise otsustamise alused ning valikud

Elukestva õppe strateegias (Elukestva õppe strateegia vahehindamine, 2019), mis kehtis 2020. aastani on võetud eesmärk pakkuda kvaliteetset kodulähedast põhiharidust ja kvaliteetset valikurohket gümnaasiumiharidust. Riigikontroll juhtis auditis tähelepanu, et riik on jätnud sõnastamata, mida tähendab kodulähedane põhikool ning kuni seda ei ole kokku lepitud, jääb see eesmärk pelgalt deklaratsiooniks (Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnad, 2016). Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohalt on see taotluslik, et omavalitsused saaksid ise otsuseid langetada (Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnad, 2016). Kodulähedane põhiharidus on kõige täpsemalt sätestatud Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (2010), kus on öeldud, et vähemalt 80 protsendil piirkonna õpilastest ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui tund aega.

Uus Haridusvaldkonna arengukava (Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035, 2020) on Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud ja saadetud arutamiseks Riigikokku ning lõplikku kinnitust arengukaval veel ei ole, kuid üks siht 2035. aastaks on see, et kvaliteetset ja tulevikku suunatud haridust toetavad õppekeskkonnad, mis vastavad ruumikvaliteedi põhimõtetele ning olemasolev ressurss vajab tõhusamat kasutamist. Haridusvaldkonna arengukavas (2020) on eesmärgi täitmiseks üks esmaseid tegevusi haridusasutuste võrgu korrastamine ning kitsendatud on ka kodulähedase hariduse põhimõtet, see tähendab esimest ja teist kooliastet.

Riigikontrolli aruanne (Ülevaade riigi vara, 2014) juhtis tähelepanu, et haridussüsteemi muudatuste kujundamisel peaks olema rohkem riigi rolli ning vaatamata sellele, et õpilaste arv on langenud drastiliselt, pole koolivõrgus olulisi muutusi toimunud. Hoolimata sellest, et koolivõrgu otsused on kohalike omavalitsuste teha, on Riigikontroll viidanud, et hariduse kvaliteedi ja juhtimise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium ning riik peaks võtma jõulisema positsiooni (Ülevaade riigi vara, 2014).

Üks soovitus riigi jõulisemaks sekkumiseks on kehtestada riiklikud tingimused (nt klassitäituvuse alammäär, keskmine õpilaste arv koolis või klassis), mille mittetäitmisel on kohustatud kohalik omavalitus koole sulgema või siis on piirmäärad siduda haridustoetuse suurusega (Serbak & Valk, 2016).

Haridusvõrgu korrastamisega seotud kitsaskohad

Erinevad uuringud on viidanud sellele, et riigi jõulisem sekkumine on vajalik ning pehmed meetmed ei ole täitnud oma eesmärki (Serbak & Valk, 2016). Praxisel uuringus oli kirjeldatud omavalitsuste koolivõrgualast tegevust kui vabaarengustrateegiat, mis tähendab, et otsustatakse peamiselt juhtumipõhiselt ning pikem plaan ja visioon puudub ning otsustamiseni

jõutakse siis, kui kooli pidamine käib juba üle jõu ning otsus on möödapääsmatu (Pöder, Veski, Kirss & Lauri, 2014).

Riigikontrolli aruanne juhtis tähelepanu, et riigi makstav haridustoetus ei kanna piisavalt eesmärki, sest selle otstarve on liiga kitsalt piiritletud (õpetajate töötasuks) ning kui rahakasutus oleks vabam, siis saaksid omavalitsused vajadusel suunata raha näiteks peale koolivõrgu muudatusi õpilastranspordi korraldamiseks, samas mööndi, et see, et rahastus on lapsepõhine ja ei sõltu koolide ja õpetajate arvust, on omavalitsuste jaoks motiveeriv, kuid see ei ole koolivõrgu korrastamiseks olnud piisavalt mõjus meede (Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnad, 2016). Haridustoetuse rahastamismudelite põhimõtteid korrastades on võimalik saavutada parem tulemus nii koolivõrgu korrastamise motiveerimiseks kui ka väikeste maakoolide püsijäämiseks.

Ühed olulisemad takistused koolivõrgu korraldamisel on poliitilised tegurid – tegemist võib olla valimislubadusega, et kool jääb alles ning ei soovita kogukonnale pettumust valmistada, sest see võib otseselt mõjutada ka valimistulemusi (Pöder *et al.*, 2014). Pöder jt (2014) on toonud analüüsis välja mitmeid tegureid, mis võivad saada takistuseks koolivõrgu korraldamisel, näiteks majanduslikud tegurid hoonete näol, kus kooli sulgemine ei pruugi olulist majanduslikku kokkuhoidu tuua, sest koolihoone vajab siiski ülal pidamist, lisaks võivad tõusta kulud õpilaste transpordile või õpilasmajutusele. Pöder jt (2014) juhivad tähelepanu, et koolil on maapiirkondades ka sotsiaalne tähendus, kus on võimalik rohkem isiklikku tähelepanu suunata lapsele ja perele, kuid mõnikord võivad takistusteks saada ka ajaloolised ja kogukondadevahelised eripärad, miks ei pruugi esialgu ratsionaalsena tunduv plaan kogukondade seas läbi minna. Pöder jt (2014) rõhutavad, et väga olulised on inimestega seotud tegurid, nad tõid välja, et koolivõrgu ümberkorraldamise edukus sõltub inimestest, näiteks koolijuhtide suhtumisest muudatuse plaanidesse, takistusteks võib saada ka see, kui olemasolevad hooned ei toeta planeeritavaid muudatusi. Lõpetuseks on Praxis oma uuringus toonud välja tõsiasja, et avalik poliitika ei ole sageli ratsionaalne ning emotsioonid on need, mis otsuseid mõjutavad ning on näiteid, kus tugev kogukond on koolide sulgemise plaanid ära hoidnud (Pöder *et al.*, 2014).

Haridusvõrgu korrastamise edutegurid

Koolide tegevuse lõpetamine ja ümberkorraldamine on poliitiline otsus, mille ainupädevus on kohalike omavalitsuste volikogudel (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Kohalike omavalitsuste volikogu otsused valmistab ette linna- või vallavalitsus ning parem arusaamine poliitikakujundamise sammudest aitab kujundada kvaliteetsemaid otsuseid. Lisaks sellele, et otsuste ettevalmistamisel peab lähtuma seaduses toodud nõuetest, nt aja planeerimine ja otsuste formaalne kooskõlastamine (hoolekogu, õpilasomavalitsus) (Põhikooli- ja

gümnaasiumiseadus, 2010), kaalutusotsuste põhjendamisest (Haldusmenetluse seadus, 2019), on vaja mõelda järjest enam mõjude hindamisele, kaasamisele, andmetele, mille põhjal otsuseid langetada, mõõdikutele, millega otsuse edukust hinnata.

Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (2020) on kirjas, et kooli sulgemise kaalutusotsused peavad põhinema põhjalikul analüüsil, mis hõlmab hariduse kvaliteedi, rahvastiku näitajad, koolitee pikkust ja korraldust, finantsmajanduslike kaalutlusi ka kulude osas, mis kaasnevad vanematele otsusega ning oluline on vaadata ka kooli rolli kohalikus elulaadis.

Üks poliitika kujundamise kvaliteedi näitajaid on poliitikavalikute mõjude analüüs, mille kohta on välja antud Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei poolt 2012. aastal Mõjude hindamise meetodika, näitkeks on oluline mõjude olulisuse hindamisel vaadata mõju ulatust, avaldamise sagedust, sihtrühma suurust, keda see mõjutab ning riskianalüüsi (Mõjude hindamise meetodika, 2012).

OECD raport juhib tähelepanu, et eduka koolivõrgu muudatuste nurgakiviks on parem koordineeritus ja omavalitsuste vaheline koostöö, kasvõi transpordi korraldamisel või taristu ühisel kasutamisel (Santiago *et al.*, 2016), sest vaatamata toimunud haldusreformile peaks koolivõrgu otsuseid planeerides vaatama ka laiemat pilti.

Praxise 2014 aasta uuring toob välja, et üks keskseid edutegureid koolide ümberkorraldamisel on läbimõeldud ja süsteemne teavitustöö kogukonnas, oluline on tekitada kogukonnas mõistmine muudatuste vajalikkuses ja leevendada tekkinud hirme ning soovituslikult on hea tuua välja ka uued tekkivad võimalused, mida muudatus kaasa toob (Pöder *et al.*, 2014).

Erinevate muudatuste arutamisel kogukonnas on oluline mõtestada, mida kogukonna all täpselt silmas peetakse, sest kogukonna mõistet kasutatakse väga sageli, kuid sisu võib jääda häguseks (Vihma & Lippus, 2014). Vihma ja Lippus (2014) sõnastasid Kogukonnauuringus, et kogukond võib olla ja sageli ongi seotud konkreetse piirkonnaga, kuid oluline on vaadata sotsiaalseid suhteid. Kohaliku omavalitsuse ja koolivõrgu korraldamisel võib vaadata kogukonna mõistet kahest aspektist, üks on kogukond laiemal ehk kõik omavalitsuse elanikud, kellelt tuleb arvamust küsida, kuid teisalt on oluline vaadata kogukonda kitsamalt ning seal mängivad rolli sotsiaalse suhte võrgustiku ehk kitsamalt võiks kogukonna moodustada kooli õpilased, õpetajad, lapsevanemad, vilistlased, piirkonna ettevõtjad, teiste asutuste juhid ja meeskonnad. Oluline on planeerida teavitustööd kogukonnas just sellest vaatest lähtuvalt, et erinevad tegevused ja teavitused peaksid olema erinevatele kogukondadele erineva põhjalikkusega planeeritud ja kommuniqueeritud.

Haridusvõrgu korralduse ja kvaliteetse hariduse hindamise kriteeriumid Eesti näitel

Üks poliitika kujundamise olulistest etappidest on poliitika hindamine ning järgnevalt vaatlеме, milliseid hindamiskriteeriume on erinevad hariduspoliitika analüüsi dokumendid välja pakkunud ning eraldi keskendume ka hariduse kvaliteedi hindamise kriteeriumile, mis on üks võtmekohti koolivõrgu korrastamisel.

Elukestva õppe strateegia vahehindamise aruandes (2019) ei ole väga palju mõõdikuid, mis aitaksid mõõta, kuidas me eesmärki pakkuda kvaliteetset põhiharidust kodu lähedal mõõdame. Konkreetselt strateegilise eesmärgi „võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv“ meetme koolivõrgu korrastamise indikaatoriteks on kaasajastatud pind ning ruutmeetrid õpilase kohta haridusvõrgu korrastamisel toetust saanud objektidel, kuid vaadates strateegilise eesmärki laiemalt võib öelda, et lisaks haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimise indikaatorile on olulised ka teiste valdkondade indikaatorid, mis seda eesmärki sisuliselt aitavad hinnata, nt tiptasemel oskustega õpilaste osakaal PISA testide tulemusel, üldhariduskooli õpetajate keskmine palk, põhikoolist väljalangevus kolmandas kooliastmes, haridustugiteenuste arendamine ja kättesaadavuse tagamine (Elukestva õppe strateegia vahehindamine, 2019). Erinevaid näitajaid, mida soovitatakse vaadata ka haridusvõrgu ümberkorraldamisel on kirjeldatud järgmises peatükis, kus võetakse vaatluse alla haridusvõrgu ümberkorraldamise juhend kohalikele omavalitsustele.

Praxise uuring aastal 2005 üldhariduskoolide võrgu korraldamisest on märkimisväärne kontekstis, et selles keskenduti hariduse kvaliteedi mõiste sisustamisele ning hea kooli kriteeriumitele (Annus, Kanep, Kraut, Kliimask, Noorkõiv, Paabut & Paulus, 2005). Annus jt (2005) kirjeldavad, et kvaliteeti saab hinnata erinevatest vaatenurkadest alustades õppimise ja õpetamise protsessist, vaadates hariduskulusid, organisatsiooni ning kasusaajate ootustele vastavust. Uuringus järeldati, et „hea kooli“ mõiste on emotsionaalne ning tähendus erinevatel inimestel ongi erinev lähtudes isiku väärtushinnangutest ja isiklikust kogemusest ning ei saa teha ka järeldusi, et „hea kool“ on erinev sõltuvalt kooli tüübist (Annus *et al.*, 2005). Üldiselt võib öelda, et erinevad hea kooli tunnused keskenduvad eelkõige lapse võimetekohasele arengule, kus õpetajad on lapsele partneriks ja innustajaks, koolil toimub dialoog lapsevanemate ja kogukonnaga ning lisaks on oluline asjatundlik koolijuht ja personal, õppekava, mis lähtuva iga õpilase vajadustes ja võimetest, kooli sisekliima toetab õppimist ning oluline tähelepanu õiglasele ja õppimist toetavale hindamisele (Annus *et al.*, 2005). Kui vaadata, millised on koolide tulemuslikkus mõjutavaid tegureid kvaliteedijuhtimise põhimõtetest lähtuvalt, siis leiab siin väga palju kattuvusi – olulisel kohal on kaasav

strateegiline juhtimine, kaasaegsete õppemeetodite kasutamine, individuaalne lähenemine õpilastele, õpilaste ja vanemate rahulolu, võitlus õpilaste väljalangevusega, koostöö kõrgkoolidega ning õpilaste osalemine erinevatel võistlustel (Türk, Haldma, Kukemelk, Ploom, Irs & Pukkonen, 2011). Annus jt (2005) peavad oluliseks ka õpilase käekäiku pärast põhikooli lõpetamist ehk millised on tema erinevad võimalused haridustee jätkamiseks.

Annus jt (2005) üldhariduskoolide võrgu korraldamise lõpparuanne keskendub ka koolivõrgu kriteeriumite ja tulemuslikkuse hindamisele, milleks on näiteks laste arv ja potentsiaali indeks; koolitee pikkus, kooli jõudmise aeg, kooli kaugus järgmise astme koolini, raamatukogu, võimla olemasolu, tervisekaitse nõutele vastavuse määr, turvalisus kooliteel, sotsiaalne keskkond (asustuse tihedus, elanikkonna kultuurilembelisus), kvalifikatsioonile vastavate õpetajate määr, väljakukkujate määr, õppekava järgi kohustuslikest tundidest ära jäänud tundide määr, pikapäevarühma olemasolu, tugiteenuste olemasolu, toitlustamine, huviringide olemasolu, turvalisus koolis, kooli vahetajate määr õppeaasta keskel, rahulolu, traditsioonid, avalikud tunnustused, hinnang õpilaste tervisele, õpetajate stressimäär ja tervisenäitajad. Tegemist on mitmekesise loeteluga, mida omavalitsused saavad kasutada oma olukorra analüüsimisel ning siit on võimalik ka püstitada kriteeriume poliitika kujundamise edukuse hindamiseks.

Koolide tegevuse lõpetamise alternatiivid

Koolide tegevuse lõpetamise alternatiividena käsitletakse töös variante, mida saaks kaaluda enne lõpliku sulgemise otsuse langetamist. Ratsionaalne kaalutlemine on väga oluline osa haldusmenetlusest (Haldusmenetluse seadus, 2019), sellele rõhub ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostatud juhend (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021) ning klassikaline ratsionaalse probleemide lahendamise mudel (Patton, Sawicki & Clark, 2013).

Lisas 2 on välja toodud koolide sulgemise võimalikud alternatiivid, mis tuginevad nii seaduses toodud võimalustele, kui erinevate analüüside ja teaduskirjanduses käsitletud lahendustele. Kõige tuttavlikumad sisulised alternatiivid on juhtimise ühendamine/liitmine, kooliastmete vähendamine. Uudsem lähenemine on koduõppe ja kooli kombineerimine, millest kirjutavad ka Aberg-Bengtsson (2009) ja Lehtonen (2021), et digitaalsed võimalused ja koostöö erinevate koolide vahel loovad uusi võimalusi. Uue vaatenurgana alternatiivile võib vaadata ka hetkeolukorra parendamist, mis tähendab, et läbi analüüsi/auditi ja/või teenistusliku järelevalve käigus kerkinud puudused kõrvaldatakse. Variantideks on ka individuaalkeskuse või erikooli loomine ning erakooli moodustamine, hariduskeskuse loomine ja erinevate avalike teenuste kombineerimine.

Ühe alternatiivina lisas 2 on käsitletud ka muu asutuse loomine, mis ei ole küll otseselt kooli alternatiiv, kuid kui võtta kooli kui kogukonnakeskust ja kooskäämise paika laiemalt, siis mõne muu asutuse või funktsiooni teke võib olla alternatiiv või kompromiss kohaliku kogukonna jaoks. Sama mõttele, et kui piirkonnas on piisavalt inimesi, siis võib kooli asendada muu kohalikele olulise asutusega on viidanud ka Egelund ja Laustsen (2006) ning samas viitavad ka võimalikule erakooli tekkele, mis tugevdab veelgi ühtekuuluvustunnet. Ka Eestis on näiteid olemas, kus peale maakooli sulgemist leidsid kohalikud lahenduse erakooli avamisest.

Haridusvõrgu ümberkorraldamise juhend kohalikele omavalitsustele

Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös on valminud 2021. aasta aprillis juhend soovitustega kohalikele omavalitsusele „Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes?“ (edaspidi juhend). Juhend (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021) annab ülevaate haridusvõrgu korrastamise protsessist, ümberkorralduse mõjudest hariduse kvaliteedile ja kättesaadavusele. Juhendi sissejuhatuses on kirjeldatud teema aktuaalsust ning viidatud peamistele probleemidele, mis väljakutsetena ees seisavad. Juhendi eesmärk on toetada kohalikke omavalitsusi koolivõrgu ümberkorraldamise planeerimisel, seega on juhendis kesksel kohal kohtulahendite analüüs ning erinevad viited Riigikontrolli aruannetele (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021). Järgnevalt on kirjeldatud juhendis käsitletud teemasid põhjalikumalt.

Haridusvõrgu korrastamise protsessi peatükis on rõhutatud, et väga oluline on, et haridusvõrgus kavandatud muutused on sätestatud omavalitsuste arengukavas ning oluline on kaasata erinevaid huvirühmi. Ümberkorralduste õiguslikes alustes on antud ülevaade nüanssidest, mida tuleb õigusakti koostamisel arvestada ning ka erinevaid tegevusi planeerida, näiteks hoolekogu ja õpilasesinduse ärakuulamine. Juhendis on toodud ära ka selgitused, mis on erinevad ümberkorraldamise võimalused ning muudatusi on võimalik teha ka järk-järgult. Oluline on, et kohalik omavalitsus aitaks pärast ümberkorraldusi leida lapsevanemal lapsele parima kooli. Haldusmenetluse korraldamisel on oluline koostada menetluse ajakava ja kaasamise kava ning väga tähtis on haldusakti põhjendamine, mis peab olema toimunud ratsionaalselt. Otsuses tuleb välja tuua põhjendused ja kaalutlused just selle konkreetse otsuse tegemiseks.

Ümberkorraldamise mõju hindamine hariduse kvaliteedile nõuab põhjalikku argumenteerimist ning juhendis on toodud ära näitajad, mida on võimalik leida avalikest andmebaasidest, näiteks õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsioon; koolikiusamise määr; põhjuseta puudumise määr; õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate rahulolu; õppetöö

katkestajate osakaal põhikoolis ja gümnaasiumis; edasiõppijate osakaal põhikooli lõpetanutest ja põhikooliõppijate edukus järgmisel haridustasemel; lõpueksamite tulemused.

Ümberkorraldamise mõju hindamine hariduse kättesaadavusele peaks lähtuma vastavusest koolikohustuse nõudlusele ning vajadusel teha koostööd teiste omavalitsustega. Hinnata tuleb mõju koolitee pikkusele, mõju õpetajate ja direktorite töökorraldusele ja tasustamisele, mõju õppetariistule. Juhendis on rõhutatud, et majanduslik kokkuvõtte ja tulevikus üle jõu käivad investeeringud ei saa olla koolivõrgu korrastamise eesmärk, küll aga on oluline ressursside otstarbekam kasutamine parema hariduse pakkumisel. Lisaks on vaadatud mõju tuge vajavate õpilaste toetamisele ning mõju sünergiale teiste valdkondadega, eelkõige huviharidusega.

Juhend on oluline alus kvaliteetse otsustusprotsessi instrumendi loomisel kohalikes omavalitsustes koolide ümberkorraldamise otsuste ettevalmistamisel.

Koolide ümberkorraldamise väljakutsed ei ole ainult Eestis, vaid paljudes teistes riikides, kus maapiirkonna elanike arv ja sündimus vähenevad ning väikeste algkoolide pidamine pannakse küsimärgi alla. Sarnased on ka väljakutsed selles osas, kuidas me neid ümberkorraldusi planeerimine, mõjusid hindame, otsuseid kaalutleme ja argumenteerimine ning kodanikke kaasame. Poliitika kujundamise põhimõtete mõistmine ning nende alusel protsesside planeerimine ja elluviimine muudavad koolivõrguga seotud otsused oluliselt kvaliteetsemaks. Seega on vaja rohkem analüüsida koolide ümberkorraldamise otsuseid, poliitika kujundamise samme; uurida, kas ja milliseid alternatiive on otsuste tegemisel kaalutletud ning oluline on välja selgitada, millist tuge kohalikud omavalitsused vajavad, et teha kvaliteetsemaid otsuseid.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva töö **eesmärk** anda ülevaade põhikoolide viimase aja ümberkorraldamise protsessidest, keskendudes alternatiivide analüüsile ja innovaatilistele lahendustele ning teha ettepanekuid kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna otsuste kvaliteedi tõstmiseks. Uuringu tulemusena valmib kooli pidajatele instrument kvaliteetsete otsustusprotsesside planeerimiseks.

Töö **uurimisküsimused** on:

1. Millised on olnud koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise peamised põhjused?
2. Millised on olnud koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise võimalikud alternatiivid?
3. Kuidas toimub lõpliku lahendusvariandi väljaselgitamine ja tulemuste hindamine?
4. Kuidas oleks võimalik tõsta hariduspoliitiliste otsuste kvaliteeti?

Metoodika

Magistritöö on kvalitatiivne uurimistöö, mis võimaldab uurida teemat süvitsi, avada uusi aspekte, kirjeldada, seletada, tõlgendada ning anda juurde mõistmist, miks on langetatud just selliseid otsused (Õunapuu, 2014). Kvalitatiivse uurimuse käigus otsitakse vastuseid küsimustele miks ja kuidas ning tulemus on justkui „oma lugu“ suuremast protsessist (Laherand, 2008). Uurimismeetod on fenomenoloogiline uuring, mis tähendab keskendumist inimeste kogemustele ja tunnetustele (Laherand, 2008; Õunapuu, 2014). Kvalitatiivne analüüs ja fenomenoloogiline uuring aitab töö autori hinnangul jõuda parimal viisil uurimuse eesmärgini ning leida vastused püstitatud uurimisküsimustele.

Andmekogumise meetodiks on valitud poolstruktureeritud intervjuu, mis on oma olemuselt piisavalt paindlik ning võimaldab vestlusele reageerida ja saada parim tulemus, sest intervjuu põhiküsimused ja raamistik on paigas, kuid kui vestluse käigus selgub uut infot, siis saab sellele reageerida ja läheneda loovalt (Õunapuu, 2014). Uurimiseks tehti individuaalintervjuud, mis võimaldavad liikuda omas tempos, arutlusloogikat on võimalik paremini täpsustada ning protsess on paindlikum (Lepik, Harro-Loit, Kello, Linno, Selg & Strömpl, 2014) Lisaks tehti dokumendianalüüs, kus analüüsitakse viimase viie aasta jooksul koolide teenuse lõpetamise või ümber korraldamisega seotud otsuseid, et uurida, kui põhjalikult olid otsused haldusaktis põhjendatud.

Valim

Valim on hulk üldkogumist, mille määramine on oluline, sest koguhulka uurida on liiga ajamahukas ja keerukas (Õunapuu, 2014). Magistritöö puhul oli valimi valiku eesmärk saada infot juhtumite kohta, mis on toimunud lähiminevikus. Valimi koostamisel on tuginetud munitsipaalkoolides toimunud muudatuste statistikale viimasel viiel aastal (lisa 3 ja lisa 4) (Muudatused munitsipaalkoolide võrgus, 2021), mida saab käsitleda üldkogumina. Valim on moodustatud mittetõenäosuslikul meetodil, mida kasutatakse peamiselt kvalitatiivses uurimustöös ning tähendab, et kõigil ei ole võrdseid võimalusi uuringusse sattumiseks (Rämmer, 2014; Õunapuu 2014). Dokumendianalüüsi aluseks võeti kogu üldkogum ja kohalike omavalitsuste esindajate valimisel on tegemist eesmärgipärase valimiga, mis tähendab, et uurija teeb valiku, et leida kõige sobivamad esindajad (Rämmer, 2014; Õunapuu 2014) ning ekspertide selekteerimisel on kasutatud mugavusvalimit, mis tähendab, et uurija valib, kelle kogemused ja teadmised aitavad kõige enam kaasa töö eesmärgile (Õunapuu, 2014).

Kohalike omavalitsuste esindajate valimisel võeti aluseks need koolid, kus oli sulgemise ja ümberkorraldamise hetkel rohkem kui 15 õpilast ning vähem kui 100 õpilast.

Alla 15 õpilase puhul on keskendumine erinevatele alternatiividele ja valikutele vähemtõenäoline ning üle 100 õpilastega koolide puhul võib arvata, et pigem korraldatakse ümber toimimisvorm ning ühtegi nii suure õpilaste arvuga kooli päriselt ei suleta. Välja jäeti ka linnalise omavalitsusüksuse koolide ümberkorraldamised, keskendudes hajaasustuse piirkonna otsustele, kuna taolistes piirkondades on need otsused kaalukama mõjuga kogu piirkonna arengule.

Dokumendianalüüsi üldkogumiks olid kõik 15 munitsipaalkooli teenuse lõpetamise otsust. Kohaliku omavalitsuse esindajate selekteerimisel intervjuerimiseks vastavalt ülaltoodud tingimustele jäi tegevuse lõpetanud rühma järgi neli omavalitsust (vt tabel 1, intervjueritavate grupp 1). Kohaliku omavalitsuse esindaja selekteerimine munitsipaalkoolide ümberkorraldamise otsuste alusel oli üldkogumiks 26 otsust, millest eesmärgipärase valimi moodustas 14 omavalitsust (vt tabel 1, intervjueritavate grupp 2). Üks kohalik omavalitsus esines mõlemas grupis, seega tehti Lääne-Harju esindajaga üks intervjuu. Intervjueritavate grupis 3 on kolm ekspert, kes moodustati mugavusvalimi alusel, kellest üks esindab Haridus- ja Teadusministeeriumi, teine Eesti Linnade ja Valdade Liitu ning kolmas uuringu- ja konsultatsiooni ettevõtet.

Tabel 1. Metoodika ja valimi kirjeldus (töö autori koostatud).

Intervjueritavate grupp 1	Intervjueritavate grupp 2	Intervjueritavate grupp 3
Aastatel 2015–2020 koolide tegevuse lõpetanud kooli pidajate esindajad	Aastatel 2015–2020 koolide liitmise ja kooliastmete vähendamise otsuse teinud kooli pidajate esindajad	Eksperdid
Jõgeva vald Võru vald Lääne-Harju vald Alutaguse vald	Saaremaa vald, Tori vald, Türi vald, Saue vald, Viljandi vald, Väike-Maarja vald, Tapa vald, Lüganuse vald, Vinni vald, Lääne-Harju vald, Rõuge vald, Järva vald, Kose vald, Rapla vald	Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindaja Uuringu- ja konsultatsiooni ettevõtte esindaja

Ühendust võeti seitsmeteistkümne kohaliku omavalitsuse esindajaga, kes olid peamiselt kas vallavanem, või haridusvaldkonna abivallavanem või haridusspetsialist ning kolme eksperdiga. Lõplikuks valimiks kujunes üksteist omavalitsust (kolm esimesest grupist ning kaheksa teisest grupist) ning kolm ekspertide esindajat. Uurimuses osalenud omavalitsuste ja ekspertide kohta on koostatud ülevaade magistritöö lisas 5.

Andmekogumine

Andmekogumist alustati teabenõudega Haridus- ja Teadusministeeriumile, et selgitada välja, millised on olnud viie viimase aasta muudatused munitsipaalharidusvõrgus. Nendele andmetele tuginedes valiti välja intervjueritavad ning dokumendianalüüsi valim.

Andmete kogumist jätkati intervjuudega kolmes grupis (tabel 2). Lisaks analüüsiti dokumente, et selgitada välja koolide tegevuse lõpetamise põhjendused ja põhjalikkus. Dokumendianalüüs tehti nende valimi moodustatud kohalike omavalitsuste teenuse sulgemise otsuste osas (lisa 3), mis on vastu võetud viimasel viiel aastal ning tulenevad munitsipaalvõrgu muudatuste statistikast 2015 – 2020.

Andmekogumise meetod on poolstruktureeritud intervjuu. Intervjuu annab võimaluse uurida, millised on olnud koolide tegevuse lõpetamise põhjendused, kas kaaluti ka alternatiive ja milliseid ning kuidas oli korraldatud protsessi juhtimine ja kaasamine.

Intervjuud toimusid virtuaalkeskonnas Zoom individuaalselt vastavalt poolstruktureeritud intervjuude küsimustikule lisa 6 ja lisa 7. Intervjuud salvestati ning transkribeeriti. Intervjuudele oli planeeritud tund aega, mis kujuneski enamike intervjuude pikkuseks, mõned intervjuud olid lühemad (ligikaudu 45 minutit). Intervjuude alguses tutvustas intervjuerija uurimuse tausta ja eesmärgi, tänas osalemast, informeeris intervjuu salvestamisest ning edastas info, et uurimuses ei tooda välja osalejate nimesid.

Intervjuu kava on koostatud nii, et oleks võimalik saada vastused uurimisküsimustele (Lepik *et al.*, 2014). Lähtuvalt uurimuse eesmärgist ja uurimisküsimustest on intervjuu küsimustik jagatud kuude plokki: probleemi määratlemine ehk miks oli muutust vaja; lahendusvariantide välja pakkumine ehk milliseid alternatiive veel kaaluti; lahendusvariantide (alternatiivide) kaalutlemine ehk milliseid argumente kasutati; lahenduste valik ehk kuidas jõuti otsusteni; tugi otsustamisel ehk millisest infost ja toest on otsuste langetamisel puudust tuntud; tagasisidestamine ehk kuidas mõõta otsuste edukust. Kahe esimese intervjuu puhul küsis uurimuse autor tagasisidet intervjuu ülesehituse ning arusaadavuse kohta (piloteerimine) ning sai kinnitust, et sellisel kujul võib järgnevaid intervjuusid teha. Intervjuude küsimused võivad erineda lähtuvalt intervjuerimisgruppi kuuluva inimese taustast ja ametist.

Andmeanalüüs

Andmeanalüüs tähendab tööd kogutud andmetega kvalitatiivse sisuanalüüsi kaudu, kus on liigutud läbi induktiivse strateegia ehk üksikult üldisele ning püütud analüüsida esile tulevaid seaduspärasusi (Õunapuu 2014). Analüüsiga vaadeldi esmalt iga kohaliku omavalitsuse juhtumit individuaalselt (intervjuude transkriptsioon) ning seejärel oli võimalik andmeid üldistada, kuid kvalitatiivse uurimise põhjal peab silmas pidama, et ei ole võimalik teha üldisi järeldusi kõikide kohalike omavalitsuste juhtumite kohta, vaid lähtuda saab uurimises osalenud omavalitsustest ehk konkreetsest valimist.

Andmeanalüüsi esimese etapina transkribeeriti intervjuud automaatselt kasutades veebipõhist kõnetuvastust (Alumäe, Tilk & Asadullah, 2018). Järgmises etapis vaadati automaatselt saadud transkriptsioon üle ning täpsustati andmeid lähtudes intervjuu

audiofailist. Peale seda toimus andmete kodeerimine ja kategoriseerimine vastavalt poolstruktureeritud intervjuu plaanile (lisa 6 ja lisa 7). Transkriptsioone analüüsiti käsitsi ning hiljem koondati koodid, alamkategoriad ja kategoriad eraldi tabelitesse, mille näide on toodud ära lisa 8.

Koodid on märksõnad, millega tähistatakse intervjuus kõlanud mõtteid, selleks on vajalik tekste korduvalt üle lugeda, et mõista sügavuti ja tähistada olulised tekstilõigud, sõnad ja laused (Kalmus, Masso & Linno, 2015). Töös on kasutatud induktiivset kodeerimist ehk avatud kodeerimist (Kalmus *et al.*, 2015), mis tähendab, et koodid ei tulenenud teoreetilistest materjalidest ning esinenud koode ei otsitud ka teistest intervjuudest. Kodeerimiseks analüüsis töö autor transkriptsioone kahel korral nii, et lugemiste vahele jäi ligi kuu aega, mis aitas veenduda, et vestluste käigus toodud olulised mõtted ei ole uurimusest välja jäänud. Järgmises etapis koodid kategoriseeriti, esialgu koondati sarnased koodid ning moodustati alamkategoriad ning hiljem omakorda alamkategoriatest kategoriad.

Dokumendianalüüsi eesmärk oli uurida, milline on olnud otsuste kvaliteet ning selleks kasutati induktiivselt deduktiivset kodeerimist, mis tähendab, et esialgu analüüsiti mõningaid otsuseid ning moodustati koodid ning järgmises etapis analüüsiti, kuivõrd on need koodid esindatud kõikides otsustes (Kalmus *et al.*, 2015). Dokumendianalüüsis moodustati üheksa koodi: laste arv ja/või prognoos, õppekorraldus ja -sisu, personal, mõju eelarvele, hoone seisukord ja plaanid; transpordikorraldus, kaasamine, lahenduse kirjeldus, alternatiivide analüüs. Iga koodi esinemise eest otsuses sai ühe punkti. Punktide andmise eesmärk on saada terviklik ülevaade, kuivõrd on erinevad koodid otsustes esindatud, mis aitab hinnata omakorda otsuste kvaliteeti.

Instrumendi raamistiku loomine

Poliitika kujundamise instrumendi loomisel koolivõrgu ümberkorraldamise otsuse parendamiseks on võetud aluseks poliitikakujundamise tsükli peamised etapid. Tabelis 2 sõnastatud etapid põhinevad kõik magistritöö esimeses peatükis toodud kirjandusel. Oluline on, et otsustajad mõistaksid nende etappide läbimõtestamise vajalikkust, sest see aitab kogu protsessi tervikuna planeerida. Koolivõrgu otsuste ja haldusmenetluse kvaliteetseks tegemiseks on poliitika analüüsi juures väga oluline alternatiivsete poliitikate sõnastamine ja hindamine.

Igale poliitika kujundamise protsessi etapile on koostatud eraldi tööleht, mis sisaldab kontrollküsimusi ja soovitusi kohalikele omavalitsustele kvaliteetsema otsustusprotsessi kujundamiseks.

Tabel 2. Instrumendi teoreetiline raamistik.

Probleemi sõnastamine	Poliitika analüüs	Poliitika elluviimine	Poliitika tagasisidestamine
Põhjuste kaardistamine	Alternatiivsete poliitikate identifitseerimine	Rollide selgus ja vastutus	Hindamine ja hindamiskriteeriumid
Eesmärgi sõnastamine	Alternatiivsete poliitikate hindamine	Kaasamine	Tagasisidestamine ja hindamissüsteemi loomine
Avatud ja tõendus põhiste ideede loomine	Eksperimenteerimine ehk võimalusel piloteerimine	Poliitika kooskõlastamine	Poliitika ümbersõnastamine
Süsteemne poliitika kujundamine; Plaani koostamine (aja- ja tegevuskava)	Andmete kogumine	Koordineerimine	Poliitika lõpetamine
	Konsultatsioon		
	Põhjalik hindamine		
	Mõistmine		
	Eelistatavama poliitika valimine; poliitika otsustamine		

Töölehe kontrollküsimused ja soovitusid koostatakse tuginedes juhendile „Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorralduse otsuseid tehes? Soovitusid kohalikele omavalitsustele“, „Elva valla haridusvõrgu analüüsile“ ning käesoleva töö kvalitatiivse analüüsi tulemustele.

Autoripositsioon

Kvalitatiivse uurimuse juures on oluline kirjeldada autoripositsiooni, kuna uurimuse tegemine ja andmete tõlgendamine võib sõltuda autori varasematest kogemustest, teadmistest ja ametipositsioonist.

Teadvustan, et minu autoripositsioon võib tööd mõjutada, kuna töötan ise kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna eest vastutava abivallavanemana ning olen valdkonnas tegutsenud ligi seitse aastat. Intervjueeritavad valisin küll välja vastavalt Haridus- ja Teadusministeeriumi statistikale tuginedes, kuid paljude koolipidajate esindajad olid mulle isiklikult tuttavad. Seega võib arvata, et vestlus oli vabam ja usalduslikum kui klassikaline tudengi-intervjueeritava suhe. Püüdsin vältida intervjuu ajal oma kogemuse sisse toomist, kuid minu taustateadmised aitasid kohati esitada täpsustavaid küsimusi ning üksikutele kohtadel tuua ka näiteid lisaks.

Töös on viidatud Elva valla ühinemislepingule ja valla haridusvõrgu analüüsile, millega on mul isiklikud seosed. Osalesin ühinemisläbirääkimiste töörühmas ning olen olnud algusest peale moodustatava omavalitsuse juures. Juhtisin ka valla haridusvõrgu analüüsi koostamise töörühma ning tutvustasin seda analüüsi volikogus. Analüüsi ülesehituse väljakujunemisel oli mul suur roll.

Olen Eesti Linnade ja Valdade Liidu hariduse ja noorsootöö töörühma asendusliige ning osalen riigiga eelarve läbirääkimiste töörühma töös. Lisaks on moodustatud töörühma juurde alamtöörühm kahaneva koolivõrgu probleemidega tegelemiseks, mille liige ma olen ning olen osalenud aruteludes, kuidas kohalikke omavalitsusi toetada koolivõrgu ümberkorraldamistes. Otseselt töös viidanud juhendmaterjali koostamises ma ei osalenud, kuna Elva vallal puudub siiani koolivõrgu ümberkorraldamise praktiline kogemus. Olen kirjutanud ka väikekoolide hoidmise teemal ühe arvamuskirjelduse Tartu Postimehes.

Hoolimata tihedast seosest teema ja valdkonna inimestega, usun, et olen suutnud kvalitatiivse analüüsi teha objektiivselt. Suhtusin kuuldusse avatult ning kuulasin tähelepanelikult intervjuueeritavaid, et vältida n-ö silmaklappe, mis võimaldas tuua esile aspekte, mis minu seniseid teadmisi ja kogemusi täiendasid. Usun, et instrumendi loomise tulemus on praktiline, sest oskan isiklikust kogemusest selle kasutusvajadust hinnata. Seega leian, et minu autoripositsioon toetas magistratöökogumise koostamist.

Tulemused

Tulemuste peatükis antakse ülevaade koolide teenuse lõpetamise volikogu otsuste dokumendianalüüsist ja intervjuude tulemustest.

Koolide tegevuse lõpetamise otsuste analüüs

Viimasel viiel aastal tegevuse lõpetanud alg- ja põhikoolide sulgemise põhjusteks on dokumendianalüüsi põhjal eelkõige liiga väike ja langev laste arv, koolimaja kõrged ülalpidamiskulud ja ressursipuudus investeerimiseks ja kooli ülalpidamiseks. Põhjalikumate otsuste puhul on toodud põhjustena välja vananevat personali, õpetajate kvalifikatsioonile mittevastavust, tugispetsialistide puudust, liitklassides õppimise keerukust, laste võrdlusmomendi puudumist, võimla puudumist ja laste õppima asumist teistesse koolidesse.

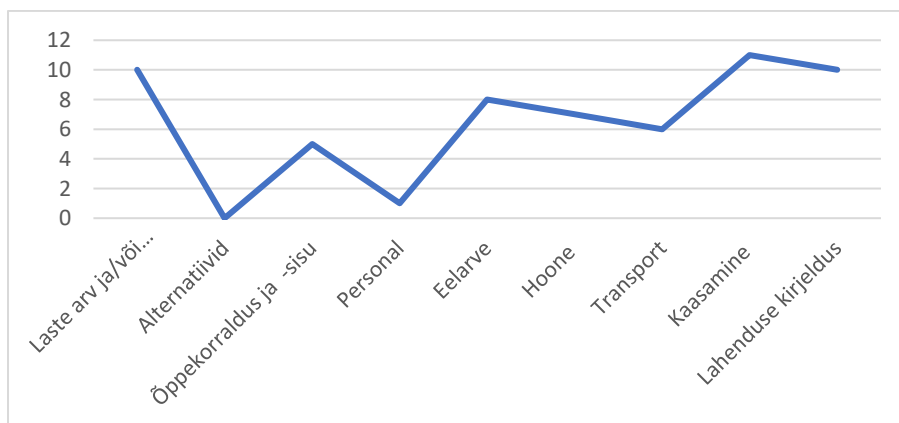
Otsustes oli viidatud ka ühinemislepingutele, kus on seatud eesmärk tagada kvaliteetne ja konkurentsivõimeline haridus valla koolides, kuid seda eesmärki ei suudeta sellisel kujul täita (Tudulinna Kooli tegevuse ümberkorraldamine, 2019). Mitmel juhul oli koolide ümberkorraldamise vajadust peetud nii oluliseks, et muudeti kehtivat ühinemislepingut. Mõningates otsustes oli viidatud ka tellitud haridusvõrgu analüüsile ja Riigikontrolli audititele. Põhja-Pärnumaa volikogu otsusest tuleb välja ka kogukonna mure koolihoone tuleviku pärast (kes on rentnik, kuidas toimub kütmine) ning palve tegevuse lõpetamist ühe aasta võrra edasi lükata, mida volikogu ka arvestas. (Libatse Lasteaed-Algkooli tegevuse lõpetamine, 2019).

Märkimisväärne on, et otsuste motivatsioon, selgituste ja kaalutluste tase ja pikkus on väga erinev, oli otsuseid, kus ei olnud üldse põhjendusi ega selgitusi, miks selline otsus on

kavandatud. Mitte üheski sulgemise otsuses ei olnud analüüsitud erinevaid alternatiive, põhjendatud oli vaid konkreetset otsust. Analüüsides koolide sulgemise otsuseid, võib öelda, et kõige vähem oli otsustamises analüüsitud õppekorraldust ja õppesisu kvaliteeti, personali olemasolu ja kvalifikatsiooni ning kõige enam oli mainitud laste väikest arvu, perspektiivitu prognoosi ning majanduslikke põhjendusi.

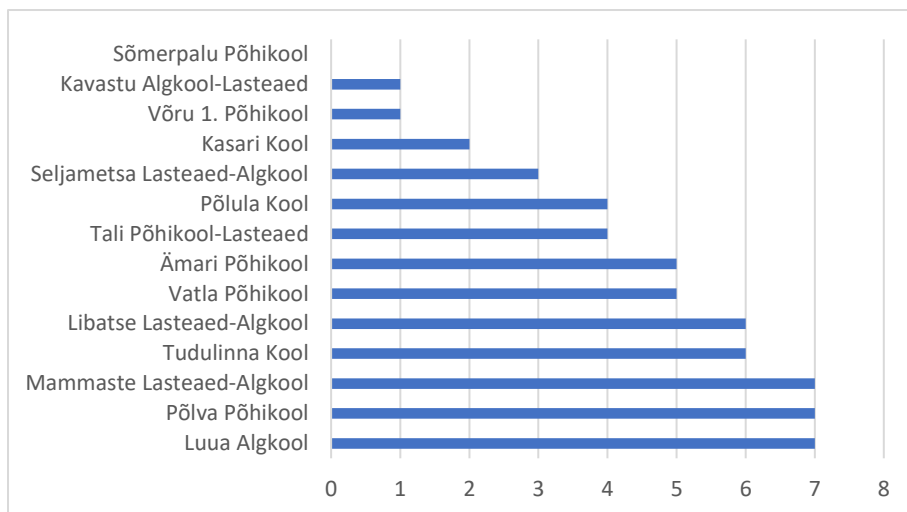
Dokumendianalüüs toimus lähtuvalt üheksast erinevast aspektist, mida on kirjeldatud metoodika peatükis ning dokumendianalüüsi kokkuvõtliku tabeli leiab lisas 9. Joonis 1 toob välja, et kõige enam on analüüsitud otsustes laste arvu ja prognoosi ning ka kaasamine on hästi lahti kirjutatud, kuid see tuleneb ka sellest, et töö autor on kaasamise alla arvestanud ka hoolekoguga kooskõlastamise, mis on protsessis kohustuslik. Samas oli ka neid, kes olid otsuses ära maininud erinevad avalikud kohtumised ja muud üritused kogukonnaga. Ka mõju eelarvele on sageli välja toodud, mis tähendab peamiselt õpilaskoha maksumust, liiga kõrgeid kulusid eelarvele ning vajadust investeringute järele. Üheski otsuses ei olnud kajastatud alternatiivide kaalutlemist.

Joonis 1 esitab otsuste koondülevaate ning sellest selgub, et enamus otsustest on pigem kesiselt põhjendatud ja neid pole piisavalt erinevatest aspektidest vaadelduna käsitletud, millest võib järeldada, et koolide sulgemise otsuste kvaliteet on pigem kehvpoolne.



Joonis 1. Erinevate koodide esinemine koolide sulgemise otsustes.

Joonisel 2 on vaadatud koolide kaupa, kuivõrd oli otsustes esindatud erinevad koodid. Kolm otsust oli pigem hästi koostatud, kuid oli ka neid otsuseid, kus põhjendus ja argumenteeritus oli olematu või vähene.



Joonis 2. Koolide sulgemise otsustes esinevate koodide arv.

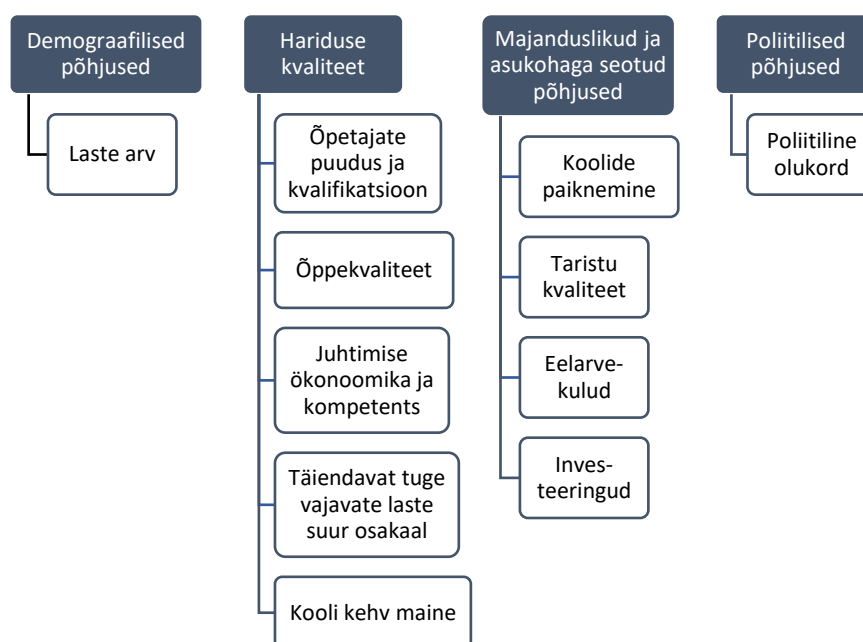
Dokumendianalüüsi tulemusena on selge, et haridusvõrguga seotud otsuseid saab koostada kvaliteetsemalt, rohkem argumenteerides ja erinevatele aspektidele tuginedes.

Intervjuude tulemuste analüüs

Intervjuude tulemuste analüüs on esitatud uurimusküsimuste kaupa ning tulemused on esitatud uurimusküsimuste alla moodustatud kategooriate kaupa. Intervjuude kodeerimise, alamkategooria ja kategooria moodustamise ülevaate näidis on toodud lisis 8.

Koolide sulgemise või ümberkorraldamise põhjused

Joonisel 3 on kirjeldatud tekkinud kategooriate ja alamkategooriate süsteem, mis kujunes uurimusküsimuse „Millised on koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise peamised põhjused?“ kohta.



Joonis 3. Koolide sulgemise või ümberkorraldamise põhjuste kategooriad ja alamkategooriad.

Intervjuude tulemused kinnitasid sarnaselt dokumendianalüüsile, et demograafilised ja majanduslikud põhjused on peamised, mis toodi koolide ümberkorraldamise otsustes esile. Kui omavalitsuses ei ole piisavalt lapsi, laste arv on hakanud vähenema, lapsed on erinevatel põhjustel piirkonnast ära liikunud ning rahvastiku prognoos ei näita ka laste arvu kasvu, siis tuleb olukorraga tegeleda. Toodi välja, et liiga väike laste arv hakkab mõjutama hariduse kvaliteeti.

Laste arv on ikkagi üldiselt väga väike ja seda haridustaset ei saa pidada enam heaks või keskmiseks, siis minnakse seda teed. -I8-

Majandusliku põhjendusena tuuakse välja taristu kehv kvaliteet, vajadus investeringute ja uute hoonete järele ning ebamõistlikult suur õppekoha maksumus lapse kohta. Kuid siia lisandub täiendavalt juurde asukohaga seonduv aspekt – kui koolid paiknevad lähestikku ning toimib hea transpordiühendus, siis on koolide sulgemise või ümberkorraldamise otsust lihtsam teha.

Kuna kool vajab investeringuid, siis hakkasimegi mõtlema, kas seda on mõistlik teha, kui teine kool asub kolme kilomeetri kaugusel. -I5-

No ikkagi kulude kokkuhoidmise eesmärk, sest kompleks seal niisuguse väikse hulga laste jaoks, see on liiga suur, et seda üleval pidada. -I10-

Lisaks koolide omavahelisele kaugusele on lihtsam otsust langetada, kui üks koolidest on suurem, pakub paremat hariduse kvaliteeti, tänapäevasemat koolikeskkonda ja mitmekesisemaid huvihariduse võimalusi.

Ekspertide grupi intervjuudest tuleb lisaks välja ressursside optimeerimine õpetajate palga vaatest, et oleks võimalus maksta konkurentsivõimelist palka ning tagada koolides vajalikud tugispetsialistid.

Kui lisaks eelnevale joonistus välja ka märksõnana hariduse kvaliteet, mille alla koondub väga erinevaid teemakäsitusi. Esiteks õpetajate puudus ja kvalifikatsioon, mis tähendab, et kvalifitseeritud õpetajaid on keeruline leida. Intervjuus kirjeldati olukorda, kus õpetajad on ajutiste üheaastaste lepingutega ning igal aastal tuleb tegeleda õpetajate otsimisega.

Õpetajaid on väga raske leida, kõik käivad null koma kohtadega erinevates koolides ning tunniplaani koostaminegi on keeruline. -I8-

Õppekvaliteedi all mõisteti huvihariduse ja -tegevuse puudust kohapeal, lisaks laste sotsiaalset arengut, millega seoses tunti muret laste meeskonnatöö oskuste ja grupidünaamika osas. Samuti, et laste sotsiaalne suhtlus on liiga vähene, sest väikeses koolis pole omaelalisi sõpru ning ühel juhul toodi välja, et kooli sulgemise viimaseks tõukeks oli tõsiasi, et kooli oleks jäänud õppima vaid üks tüdruk. Üheks näitajaks, mida analüüsiti, on gümnaasiumis ning kõrg- ja kutsekoolis õppijate jätkamine põhikooli lõpetanute seas, mis on kooliti ja piirkonniti väga madal ning seda peeti oluliseks õppekvaliteedi näitajaks.

Küsitlusest tuli välja, et vanemad ütlesid, et kvaliteeti ei ole, nad ootavad ikkagi lastele sotsiaalset arengut ja kõiki neid lisavõimalusi, mida suuremate koolide juures saab pakkuda. -I3-

Väga oluliseks peeti direktori rolli hariduse kvaliteedi tagamisel. Üks põhjus koolide ja/või lasteaedade juhtimise ühendamisteks, on juhtimise ökonoomia ja kompetentsi saavutamine. Juhtimise küsimus võib olla ka otsustuskohaks, milline ümberkorraldamise tee valitakse – kas soovitakse leida konkursiga uus juht või peaks mõni olemasolevatest juhtidest uue asutuse juhtimise üle võtma. Juhtimise ühendamisel peab arvestama, et see nõuab juhtimisele teadlikku lähenemist, sest töö- ja ajaplaneerimine mitme õppekohaga juhtimise puhul on erinev tavapärasest ning alati ei pruugi juhtimise ühendamine ka õnnestuda ja olukorda parandada. Intervjuust tuli välja, et õppekohtade ühe juhtimise alla ühendamisel tuleb mõistlikkuse piir ette.

No minu arvates hakkab kala mädanema peast, kõigepealt tuleb vaadata, kes on direktor, sest ükski kool ei jookse tühjaks, kui on äge juht. -I2-

Juhtimise ühendamise ei läinud midagi paremuse poole, pigem läks kehvemaks -I3-

Mitu asukohta on paratamatult selline asi, mis nõuab sellest direktorilt suuresti oma aja ja töö planeerimist. -I6-

Märgiti ära, et üheks koolide teenuse lõpetamise põhjuseks oli tuge vajavate laste liiga suur osakaal ning konkreetseteks põhjusteks nende juhtumite puhul oli piirkonnas asuv asenduskodu või kooli juures paiknev õpilaskodu.

Hariduse kvaliteedi juures tuuakse välja kooli kehva maine küsimus, kus vanemad on juba otsused langetanud ja lapsed teised kooli viinud või teeb lapsevanem teadlikke otsuseid hariduse kvaliteedist lähtuvalt ning ühel juhul esines ka olukord, kus väga tugev õpetaja liikus teise kooli ning sellest tulenevalt otsustasid ka vanemad panna lapsed kooli, kuhu see õpetaja tööle suundus.

Kool peab ikka nii hea olema, et kõik lapsevanemad usaldavad seda kooli, et nad tahavad panna lapsi oma kodulähedasse kooli. -I2-

Eraldi märksõna poliitilised põhjused alla on koondatud haldusreformi toimumine, mis ühtpidi andis muudatusteks tõuke, kuid teisalt on kehtivad ühinemislepingud olnud takistuseks muudatuste tegemisele. Siin saab käsitleda ka põhjuseid, et enne ühinemist ei tahetud otsustada ning otsustamist lükati edasi ning teisalt see, et enne ühinemist oli vaja otsused kiiresti langetada.

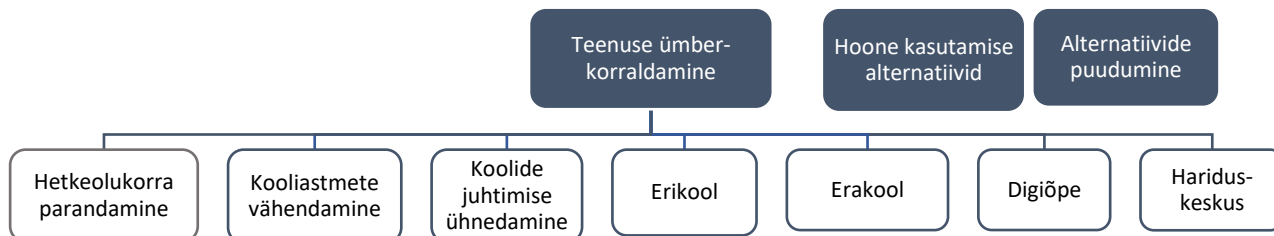
Tõuge tuli ikka sellest, et moodustus uus vald ning vaatame olukorrale otsa, et mis meil siin toimub ja palju meil neid koole on. -I2-

Ühinemislepingutega on osad enast ju ära sidunud ja kõik ootavad seda kaunist päeva, mil see kaas saab lahti tehtud. -I13-

Peale selle on olnud probleem, et otsustele ei ole olnud võimalik saada volikogu toetust.

Alternatiivsete lahendusvariantide sõnastamine

Selle peatüki alla on koondatud uurimusküsimuse „Millised on koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise võimalikud alternatiivid?“ ning joonis 4 näitab, millised kategooriad ja alamkategooriad välja joonistusid.



Joonis 4. Alternatiivsete lahendusvariantide kategooriad ja alamkategooriad.

Intervjuudest tuli välja, et koolivõrgu muudatuste, nii sulgemise kui ka ümberkorraldamise puhul pigem erinevaid alternatiivseid lahendusvariante ei kaalutudki ning sama kinnitas ka dokumendianalüüs. Põhjusteks nimetati liiga lühikest ajaraami, soovi teha võimalikult väike muudatus ning ka osapoolte soovimatus kompromisslahenduse leidmiseks.

Meil oli vähe aega, aeg pani raamid ette, võibolla ma teadlikult välistasin alternatiivide toomise. -I9-

Juhtudel, kus alternatiive kaaluti, olid valikud, kas sulgemine või kooliastmete vähendamine; lasteaia ja kooli juhtimise ühendamine või kooliastmete vähendamine või kooli sulgemise valik (hiljem see kool lõpetas siiski tegevuse); valikus oli nii koolide ühendamine kui ka kooliastmete vähendamine samal ajal; arutelu, kas haridusasutuste liitmine või uue asutuse loomine (otsustati luua uus asutus); hariduskeskuse loomine; erakooli loomiste võimaluste kaardistamine või sulgemine. Olukorra parendamist ja digiõpet alternatiivina otseselt ei kaalutud, kuid intervjuudes mõõndi, et nii hetkeolukorra parendamine (järelevalve, uus juht, investeeringud keskkonda jms) kui ka digiõppekeskuse loomine võiksid olla alternatiivsete lahendusvariantidena kaalumisel. Ühe intervjuueeritava arvates ei tundunud erikooli variant alternatiivina mõistlik tee, kuna Eestis on suund kaasavale haridusele. Kõik need lahendused saab koondada teenuse ümberkorraldamise kategooria alla.

Soov on anda hariduskeskusele täiesti uus sisu. Tahame lisaks koolile, lasteaiale ja muusikakoolile linkida sinna täiskasvanute haridust. Samasse majja tuleb ka raamatukogu, mille juhtimist ei plaanita liita. -III-

Me ei kaalunud väga tõsiselt sulgemise plaani, iseküsimus oli see, juba siis, et kas jätta kolm klassi või kuus klassi, kuid saba raiutakse ikka võimalikult vähe, nagu on juba tavaks saanud. -I6-

Ekspertide grupi intervjuudes rõhutati alternatiivide kaalumise olulisust ning et vaadata tuleks ka ülejäänud kohalike omavalitsuste teenuse korraldust piirkonnas, et väikeses alevikus jääksid alles mõistlikus mahus teenused. Rohkem peaks lahti laskma ka tänasest mudelist ja disainima vajaduspõhiselt toimiva mudeli.

Ei ole ühte varianti, et on õige variant, et paneme nüüd näiteks kooli kinni ja siis on see hea mudel, et tulebki erinevaid alternatiive võrrelda, kombineerida -I14-

Kui käsitleda koolide sulgemisele alternatiivina kohaliku kogukonnakeskuse loomist, siis mõnel juhul õnnestus see edukalt ning koolihoones kasutavad ruume kogukond ja noored. Need muudatused liigitusid hoone kasutamise alternatiivide kategooriasse.

Me peame mudeldama nii, et me teatud taristust loobume, teatud teeme korda ja püüame sarnase iseloomuga avalikke teenuseid tuua ühte majja kokku. -112-

Kogukonnamaja on läinud kasutusse ja seal on hästi aktiivne elu sees -13-

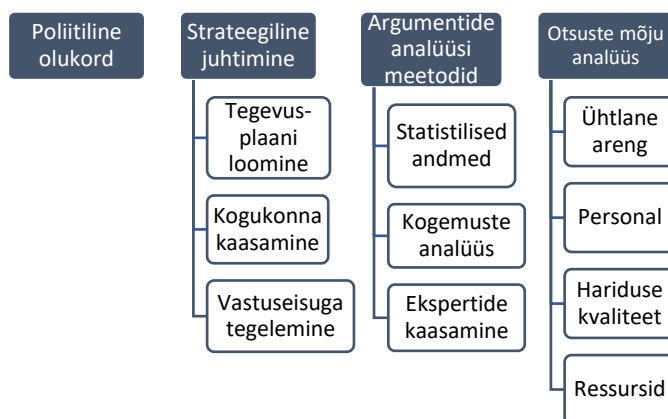
Hoonega seotud lahendused olid ka koolide sulgemise teema juures väga olulised, isegi kui ei olnud otseselt plaani kogukonnakeskust rajada. Enimmainitud lahendusi, mida kaaluti, oli hooldekodude rajamine, aga ka loomikeskuse loomine. Alternatiividena mainiti ära ka hoone lammutamist ja müümist.

Lahendusvariantide väljaselgitamine ja tulemuste hindamine

Uurimisküsimuse „Kuidas toimub lõpliku lahendusvariandi väljaselgitamine ja tulemuste hindamine?“ uuringu tulemused on esitatud kahe alampeatükina.

Lahendusvariantide väljaselgitamine

Joonisel 5 on kirjeldatud kategooriad ja alamkategooriad, mis kujunesid välja intervjuude kodeerimisel.



Joonis 5. Lahendusvariantide väljaselgitamise kategooriad ja alamkategooriad.

Koolide sulgemise ja ümberkorraldamise otsused on väga kaalukad ning selle eelduseks on poliitilised otsused. Seega on esmalt vajalik hinnata, kas poliitiline olukord soosib otsuste tegemist.

Mulle tundub, et vaja oleks ka mingit stabiilsust, et see võim püsiks ja suudaks seda asja lõpule viia. -11-

Väga palju oleneb sellest, milline on poliitiline olukord, kas see on selline selgelt ettevaatav ja innovaatiline. -14-

Oluline on, et planeeritavad otsused oleksid kirjas ka arengukavas, mis on alus edasiste sammude planeerimisel. Kui arengukavas oli määratletud piirarv, millest alates hakatakse kooli tuleviku üle arutlema, siis on see tugev argument muudatusteks.

Panime kõige pealt selle muudatusplaani arengukavasse.... Kõige pealt lood suure pildi, mida sa üldse tahad saavutada ning kirjutad arengukavasse sisse üldised põhimõtted ning hiljem on hea kommunikeerida kogukonnale, et me oleme muudatuse arengukava tasemel kokku leppinud. -I7-

Meil on tehtud hariduse arengukava, kus pikkade vaidluste järel pandi sisse, et oleks mingi number või mõõdupuu, et kui on näiteks ala viiekümne lapse haridusasutuses, siis alustatakse nende protsessidega. -I8-

Selleks, et lahendusvariante välja selgitada, on vaja strateegilist juhtimist, mis peab panema paika tegevusplaani ning ajaraami, millal peaks otsusteni jõudma; teisalt on see oluline seetõttu, et kogukonnas ei tekiks tunnet, et protsessidega on liigselt kiirustatud või venitatud.

Muudatusteks tuleb võtta nii palju aega kui vaja, anda kogukonnale sõnum, et meil on eesmärk liikuda selles suunas, et tagada kvaliteetset haridust ja me võiksime näiteks kolme aasta jooksul jõuda selle tulemuseni. Oluline on surve maha võtta, sest inimesed satuvad paanikasse, kui neil on tunne, et tahetakse kiirustades midagi ära teha. -I7-

Kogukonna kaasamise protsess on mõistlik läbi mõelda tegevusplaani paika pannes – kui laialdaselt ja millal see ette võetakse ning kui oluline on saada erinevate lahendusvariantide väljaselgitamiseks kogukonna arvamust. Viimane nõuab oluliselt teistsugust lähenemist, kui lihtsalt kogukonna teavitamine.

Kaasamine on selliste otsuste puhul kohustuslik ja hädavajalik. Lisaks nn kohustuslikule kooskõlastamisele on planeeritud ka erinevaid strateegiapäevi ja muid arutelusid. Ühtegi otsust ei ole võimalik ellu viia ilma laiapõhjaliste aruteludeta personali, lastevanemate ja õpilastega. Üks intervjuueritav tõi välja, et väga oluline on planeerida kaasamine lühikese ajaraami sisse, et kogukonnas ei jõuaks jutud levima hakata. Ühes omavalitsuses on koostatud kaasamise kava, mis aitab uusi otsustusprotsesse paremini läbi mõelda.

Kaardistati võimalikud plussid ja miinused, kogukonna enda ootusi ja soove, toimus avalik arutelu -I3-

Iseenesest kohtumisi oli, aga kogukond ikka tundis, et nende ettepanekutega ei arvestata -I10-

Lahendusvariantide väljaselgitamise aspektist ongi oluline see, kuivõrd arvestatakse kogukonna arvamusega või on see formaalne ärakuulamine. Kogukonnaga arutades võib tulla häid mõtteid erinevate lahendusvariantide argumentide osas, millega hiljem otsuseid põhjendada. Arvestama peab sellega, et koolivõrgu ümberkorraldamise otsused toovad kaasa vastuseisu ning seega tuleb läbi mõelda, kuidas tegeleda kogukonna hirmude ja emotsioonidega, kuidas argumenteerida ja infot kommunikeerida. Oluline on eristada emotsioone ja fakte, mida hiljem kaalutlemisel arvesse võtta. Üks juht tõi välja, et kõige suurem väljakutse taolistes protsessides on ebatäpse ja valeinfo levimine kogukonnas.

Väikeste kohtade probleem on tihtilugu see, et ratsionaalset arutlemist enam omavahel ei ole, karjutakse üksteise peale, selline külamehe tasand. -I8-

Ekspertide intervjuudes rõhutati seda, et omavalitsused peavad ettevalmistustöid tegema põhjalikumalt ja kaaluma kõik need erinevad mõjud ja riskid ära, mis ühe või teise

otsusega kaasneb. Eriliselt rõhutati kommunikatsiooni ja selgete sõnumite tähtsust, sest inimesi ärritab, kui poliitikute sõnum on, et me soovime ressursse kokku hoida. Tegelikult võiks sõnum tuua fookusesse õppijate ja õpetajate väärtustamise soovi.

Mõju hindamise võimekus sõltub sellest, kui võimekas on olnud poliitiline seltskond, kes on valinud endale head ja sisukad haridusvaldkonna ametnikud, kes valmistavad need otsused ette. -I12-

Lahendusvariantide väljaselgitamisel on oluline osa statistilistel andmetel. Mõningatel juhtudel on tellitud eraldi analüüs, mis käsitleb koolide sulgemise ja ümberkorraldamise plaane. Lisaks uuriti teiste omavalitsuste kogemusi ja käidi õppimas näiteks seda, kuidas töötavad asutused, kus on viidud ühise juhtimise alla lasteaiad ja kool. Mõned omavalitsused on kaasanud eksperte, kes aitavad muudatuste vajadust kogukonnas selgitada, kuid suhtumine ekspertidesse võib olla ka skeptiline.

Oleme tegelenud väga põhjalikult andmete kogumise ja analüüsiga -I4-

Ekspertide intervjuudes rõhutati kohtulahenditega tutvumise olulisust ning viidati, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhendmaterjal koolivõrgu korrastamiseks aitab protsessi kvaliteetsemalt juhtida.

Lahendusvariantide väljaselgitamisel on oluline analüüsida otsuste mõju erinevatest aspektidest lähtudes. Ühtlase arengu all mõistetakse soovi pakkuda avalikke kvaliteetseid teenuseid igas omavalitsuse piirkonnas ning teisalt arvestades otsuse mõju piirkonna rahvastikule ja elujõule. Konkreetsetes vestluses toodi välja, et kvaliteetset teenust soovitakse pakkuda igas valla nurgas, mis tähendab, et kui konkreetsetes koolis ei suudeta pakkuda kvaliteetset haridust, siis on see argument sulgemiseks. Piirkonna hääbumise hirm on üks olulisemaid argumente, mida kogukond esile toob ning seda peaks kaalutlemisel arvestama.

Emotsiooni pealt ei saa otsustada ja ühtpidi see kinni panemine regionaalpoliitilises mõttes, et peab endale aru andma, et mida see piirkonna jaoks nagu tähendab, et need otsused peaksid olema ikka kaalutud väga erinevate vaate poolest, üks on pedagoogiline, teine on see sotsiaalne mõõde ja kolmas on see piirkonna või kogu selle kogukonna mõõde. -I4-

Personali teema all tuleb analüüsida nii optimeerimist kui ka võimalikku kompetentsi kasvu. Arvestada tuleb sellega, et kui personalile ei anta piisavalt varakult infot ning nende hirmusid ei maandata, siis võib ees oodata väga suur vastuseis muudatustele just personalilt. Eraldi võtmetähtsusega on koolijuhtide roll reformide õnnestumisel – kui koolijuht saadakse kooli pidajaga ühte meeskonda, siis kulgevad protsessid oluliselt sujuvamalt.

Kui koolijuht on vastu, siis tema võimalus oma õpetajate ja õpilaste seisukohti kujundada on kohutavalt suur. Ja seda murda ressursiga, mis on omavalitsuste haridustöötajatel on täiesti ilmvõimatu. -I4-

Lahendusvariantide väljaselgitamisel on vajalik vaadata, milline on võimalike otsuste mõju hariduse kvaliteedile, milline on kooli maine praegu ning kuidas tehtavad otsused seda

mõjutavad. Samuti, kas otsuste tulemusena paraneb õppekvaliteet ja muude võimaluste (nt huvitegevus ja tugispetsialistid) kättesaadavus.

Lahendusvariantide väljaselgitamisel on oluline analüüsida erinevaid ressursidega seotud teemasid – milline on tänane hoonete seisukord ja kuidas mõjuvad võimalikud lahendused sellele tulevikus; kas hoone on kaalumise all olevate lahenduste jaoks liiga väike või suur. Võimalik, et tuleb kaaluda ka hoonete müümist või lammutamist. Müügi puhul tuleb analüüsida, kuivõrd atraktiivne on see piirkond majandustegevuse arendamiseks. Lisaks hoonega seotud teemadele peab analüüsima, milline on mõju eelarvele, kas juhtimiskulusid on võimalik kokku hoida, kui erinevate asutuste juhtimine ühendatakse või kui suur on selle mõju eelarvele, kui kooliastmeid vähendatakse.

Üks on muidugi kahanev laste arv, teine on see, et koolihoones on praegu viisteist last, aga tegemist on kolmesajale lapsele ehitatud koolihoonega. -I4-

Tegelikult tuli päris korralikult juhtimise kokkuvõtteid, sest sisuliselt jäi neljast juhust alles üks juht. -I2-

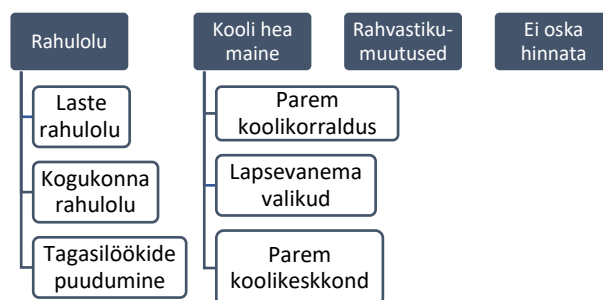
Ekspertide intervjuudes rõhutati, et andmed ja nende analüüsimine on väga oluline ning tarvis on välja tuua need faktid, mis aitavad kaasa ka paremale kommunikatsioonile.

Juhendmaterjal, mis tegime, kus on ka kohtulahendid, mis ütleb, et kui sa analüüsid mõjusid ja teed haldusmenetluse ja kaasamise korrektselt, see ei tähenda, et igapäevaga saavutada rahulolu ja kokkuleppe, siis on muudatused võimalikud. -I12-

Järgneval kirjeldatakse, kui olulisel kohal on erinevate haridusvõrgu ümberkorraldamiste tulemuste hindamine.

Haridusvõrgu ümberkorraldamise tulemuste hindamine

Joonisel 6 on joonistatud välja kategooriad küsimuse kohta, kuidas hinnata planeeritavate muudatuste edukust.



Joonis 6. Haridusvõrgu ümberkorraldamise tulemuste hindamise kategooriad ja alamkategooriad.

Tulemuste hindamise kategooria all toodi välja, et paaril juhul on tehtud rahuloluküsitlusi ning kõige enam peeti edukuse mõõdikuks laste rahulolu, mis lisaks hariduse kvaliteedile hõlmab ka rohkem sõpru ja sotsiaalset suhtlust. Peale kogukonna rahulolu, kus muudatused ei ole mõjunud kogukonnale negatiivselt, kirjeldati teatud paikades,

et kogukonnas on läinud elu paremaks, sest käivitunud on kogukonnakeskus ja rajatud on hooldekodu. Välja toodi ka, et ühine võitlus kooli eest on andnud kogukonnale indu ja julgust juurde.

Parem koolikorraldus on märksõna, mille alla koonduvad mõtted personalitöö efektiivsemast korraldamisest (mitmes õppekohas õpetamine, puhkuse asendamine), lasteaia suvise lahtioleku võimaldamine, huvitegevuse võimaluste laienemine, koolid saavad tähelepanu võrdsemalt (ühine juhtimine), uue organisatsiooni tööle hakkamine ja meeskonnavaimu tekkimine. Kooli hea maine tähendab sedagi, kui vanemad tahavad oma lapsi kooli viia. Üheks edukuse mõõdupuuks peeti ka tagasilöökide puudumist, et kõik planeeritu hakkaks toimima ning midagi ei ole planeerimise käigus jäänud läbi mõtlemata. Mitmel juhul öeldi, et pole edukuse kriteeriumitele mõelnud.

Me ei ole niiväga selle peale hetkel mõelnud, mis need hariduskeskuse loomise edukuse kriteeriumid olla võiksid. -III-

Ma olen veendunud, et need otsused on end õigustanud ja ma olen seda meelt, et kõige tähtsamaks tuleb panna lapse heaolu. -I5-

Ekspertide intervjuudest selgus, et reformi hindamine ja mõõdikute seadmine on väga oluline. Pakuti välja, et hindamise aluseks saaks võtta hariduse kättesaadavuse ja kvaliteedi mõõdikuid (juhendmaterjal), mille üheks näiteks saaks olla õpetajate palk, sest koolivõrgu korrastamine ei ole eesmärk iseenesest, vaid et selle tulemusena saab maksta õpetajatele kõrgemat palka. Analüüsida saaks ka õpilaste valikuid, omavalitsuse sisest õpilasrännet ja elanikkonna vähenemist.

Reformi ettevalmistamisel peaks olema väga selged mõõdikud, kuidas seda seirata ja millise aja tagant, et tekiks ka see pool, kas me liigume õiges suunas. -II2-

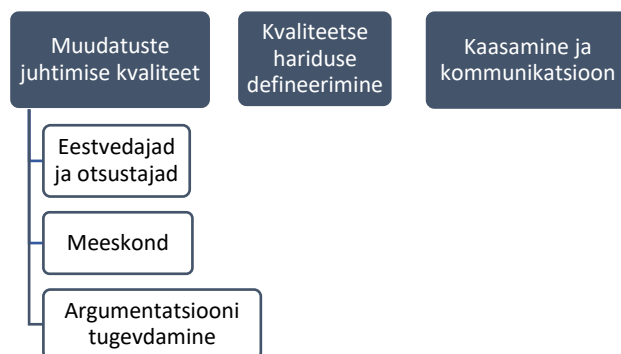
Tarvis oleks läbi mõelda ja kokku leppida mõõdikutes, millal ja kui sageli seiret teostatakse.

Kohalike omavalitsuste otsusprotsesside kvaliteedi tõstmine

Kohaliku omavalitsuse otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmist vaadeldi neljast erinevast aspektist: mida saaks omavalitsus ise arendada ning millist tuge saaks omavalitsustele pakkuda riik, üleriigiline liit ja hariduseksperdid.

Omavalitsuste otsustusprotsesside arenduskohad

Joonisel 7 on kaardistatud, millistes aspektides võiks omavalitsus iseenda hinnangul paremini tegutseda.



Joonis 7. Omavalitsuste arenduskohtade kategooriad ja alamkategooriad.

Muudatuste juhtimise kvaliteet sõltub eestvedajatest, meeskonnas ja sellest, kui võrd õnnestub argumente tugevdada ja neid kommunikeerida. Rõhutati taaskord, et koolijuhi kaasamine muutuste elluviimisel on väga oluline, sest neil on suur mõjuvõim personali ja lastevanemate silmis. Valla- ja koolijuhtidel on suur roll ja vastutus otsuste eestvedamisel, oluline on saada koalitsiooni toetus, et ei tekiks olukord, volikogu ei julgenud ikkagi otsust langetada ning „tõmbavad plaanidele kriipsu peale“. Meeskonna kompetentsus ja suhtlemisoskus on väga oluline ning toodi välja see, et vaja on valdkonda juurde süsteemset lähenemist, et oleks olemast järjepidevus haridusvaldkonna koordineerimisel. Omavalitsused peaksid pidevalt rõhku panema ka hoolekogu liikmete ja hariduskomisjoni liikmete koolitamisele. Oluline on kaasata meeskonda piisavalt inimesi ning võtmeisikuid (koolijuht, volikogu juht, hariduskomisjoni juht, vallaarhitekt, vallavaraspetsialist jt).

Argumentatsiooni tugevdamiseks tuleb analüüsida piirkonna tulevikku ja rahavastikuprognose. Soovitati koostada laiem koolivõrgu vaade ja hinnata ka naaberomavalitsuste mõju, sest ühel juhul toodi näide, kuidas naaberomavalitsuse kool on lähemal kui oma valla kool, ning seega on see koostöökoht parima lahenduse leidmiseks. Mitmel juhul rõhutati, et väga oluline on alustada arengukavast, kus võiksid olla kirjas erinevad kriteeriumid, otsustuspõhimõtted ning planeeritavad sammud, et juba arengukava koostamise protsessi ajal saaks kogukonda kaasata. Samuti on arengukava alus kooli teenuse lõpetamiseks ja/või ümberkorraldamiseks.

Kvaliteetse hariduse defineerimise all räägiti sellest, et rohkem oleks vaja sisulisi teadmisi, mis on lastele parim erinevates vanuseastmetes, kui oluline on hariduse kättesaadavus kodulähedal olukorras, kus eakaaslastega suhtlus on minimaalne. Aktuaalne on teema, kuidas mõjutab kodukoha koolis erinevate kooliastmete kättesaadavus laste arengut.

Kaasamine ja kommunikatsiooni all toodi välja kaasamise, suhtlemise ja kommunikatsiooni parandamise olulisus, mis tähendab argumenteeritud kommunikatsiooni, suhtlemisoskust, kaasamise head tava ning et kommunikatsiooni eest vastutab üks inimene ja

oluline on mitte jõuga peale minna. Oluline on pakkuda kogukonnale kindlustunnet ning mitte minna tülli. Võimalusel tuleb leida lahendused koos kogukonnaga.

Nii lihtne see ongi, et on vaja väga head suhtlusoskust ja kuulamisoskust. Tuleb olla sõbralik, heatahtlik ja arvestama sellega, mida need inimesed läbi elavad, miks see teema nende jaoks oluline on. -I8-

Ekspertid tegid intervjuudes kohalikele omavalitsustele erinevaid soovitusi, kuid kõige enam rõhutati kommunikatsiooni olulisust, argumentatsiooni tugevdamist erinevate andmete ja analüüside kaudu, kaasamise ja haldusmenetluse korrektset teostamist, meeskonna kompetentsuse ja motivatsiooni tõstmist, et juletaks muutusi ette võtta, ning et moodustuks võrgustik, kellele tugineda. Probleemid, mille otsa omavalitsused tihtilugu põrkuvad, on soov protsesse ellu viia liiga kiiresti ning et poliitilised suunaandajad hakkavad endas kahtlema.

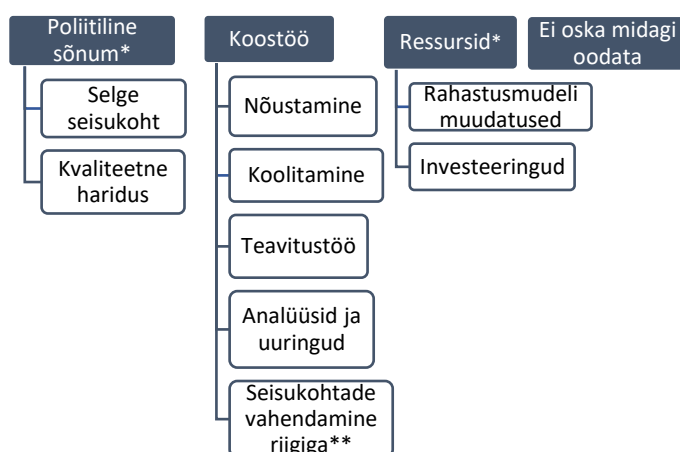
Kõige enam tähelepanu peavad omavalitsused pöörama kommunikatsioonile, kaasamisele, ja siis juurde analüütiline tõenduspool. Vaja on ka ühtset meeskonda. -I13-

Kehval tasemel on kogukonnaga suhtlemise oskus ja kuidas me tagasisidet anname ja nende arvamust küsime. -I14-

Omavalitsused saavad ise väga palju ära teha, et oma otsuseid kvaliteetsemalt ellu viia, kuid järgnevalt vaatleme, millist tuge saaks omavalitsustele pakkuda riik, üleriigiline liit ja haridusekspertid.

Tugi omavalitsuste otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmiseks

Omavalitsuste esindajatelt uuriti, millised on nende ootused riigile, üleriigilisele liidule ja ekspertidele, et aidata tõsta omavalitsuste otsuste kvaliteeti. Joonisel 8 on koondatud teemavaldkonna kategooriad ja alamkategooriad. Ühe tärniga on tähistatud kategooriad, mis on suunatud riigile ning kahe tärniga märksõna, mis on suunatud üleriigilisele liidule.



Joonis 8. Tugi omavalitsuste otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmiseks kategooriad ja alamkategooriad.

Omavalitsustel on soov saada riigilt selgemaid poliitilisi sõnumeid ja konkreetseid seisukohti. Kohalikud omavalitsused on küll oma otsustes autonoomsed, kuid leiti, et riik

peaks rohkem kaasa rääkima, sest haridus on riigi vastutusala. Kvaliteetse hariduse mõiste sisustamisel, kriteeriumite määratlemisel ja kvaliteedinõuete kehtestamisel nähakse riigil oluliselt suuremat rolli. Mitmel juhul rõhutati, et tuge on vaja 6-klassiliste koolide mõju argumenteerimisel laste hariduse kvaliteedile. Kvaliteetse sisu osas ei ole rangelt kriteeriume kusagile märgitud, kuid läbi erinevate raamdokumentide ja juhendite on tuletatav, millised mõõdikud peaksid määrama kvaliteedi sisu.

Ootaks riigi poolt seda, et julgetakse välja öelda, et sellise hulgaga laste kool ei ole kool. -I4- Riik peaks ise ka selgust saama, et mida me siis tegelikult tahame ja mida me mõistame selle all, et meil peab olema võrdne haridus kättesaadav. -I3-

Riigi esindaja kommenteeris, et poliitilisel tasandil on olnud laiemaid sõnumeid nagu avalike teenuste kättesaadavus ja jätkusuutlikkus ning on olnud laiem kahanemist ja regionaalpoliitikat puudutav lähenemine, kuid need ei ole olnud nii otseselt koolivõrku puudutavad.

Senisest tihedamat koostöövajadust nägid omavalitsused nii riigi, üleriigilise liidu kui ka haridusekspertidega. Nõustamise vajadust nähti kõigi poolt ja leiti, et ministeeriumis võiks tööl ollagi koolivõrguekspert, kes nende küsimustega tegeleb. Oluline on, et ka üleriigiline liit võtaks koolivõrgu küsimuses nõustaja rolli ning aitaks omavalitsuste omavahelisi kogemusi jagada ning vastavasisuliselt kohtulahendeid analüüsida ja koondada. Üheskoos saaks planeerida ka valdkonna koolitusi. Haridusekspertidelt oodatakse ekspertlust ja nõustamist, et otsustes oleksid olemas ratsionaalsed argumendid ja faktid. Otsuse suhtes on antud eksperthinnangut ka väljastpoolt.

Oleks olemas kasvõi inimesed, kes ütlevad, et jah, ma olen sulle nõus nõu andma, et pöörduda nii öelda kogemusnõustajate poole. -I9-

Oskab ennetavalt juba millelegi tähelepanu juhtida, mille peale mina tulen alles siis, kui ma selle läbi olen katsetanud. -I5-

Ekspertide intervjuudes kinnitati ootust vahetada kogemusi ning planeerida erinevaid koostööprojekte riigi ja haridusekspertidega valdkonnas toimuvate arengute teadlikkuse suurendamisest. Viimase aja ühine teavitustöö oli Õpetajate Lehe projekt, kus analüüsiti koolivõrgu olukorda maakonniti ning ajalehed saadeti kõigile volikogu liikmetele, et tõsta teadlikkust. Arutatud on ka eraldi koolitusprogrammi üle volikogu liikmetele hariduse rahastamise teemal.

Leiti, et ministeerium peaks rohkem rõhku panema valdkonna „analüüsise ja uuringute tellimisele“, mis aitaksid kohalikel omavalitsustel otsuste põhjendamiseks tõenduspõhiseid argumente leida. Pakuti välja idee, et omavalitsustel võiks olemas olla võimalus taotleda uuringute tellimiseks raha. Ministeeriumil on olemas uuringute plaan, mis arutatakse läbi ka ülikooli esindajatega ning tulemas on lähiajal koduõppe uuring ja kooliastmete mõju praktiline uuring. Ka haridusekspertidele on ootused, et rohkem oleks

tarvis uuringuid, mis oleks seotud hariduse kvaliteedi kriteeriumitega ning väikekoolide mõju lapse arengule ja hariduse kvaliteedile. Hariduseksperdid pidasid oluliseks uuringud erinevates sisuarenduse küsimustes, et uurida õppeprotsesse ja parimaid koolimudeleid.

Kõige enam oodatakse üleriigiliselt omavalitsuste liidult „seisukohtade ja info vahetamist riigiga“, anda senisest jõulisemalt märku, millised on omavalitsuste ootused ning aidata kaasa diskussioonile, mida me hariduselt ootame. Mainiti, et liit peaks jõulisemalt seisma selle eest, et riik ütleks ära seisukoha koolide suuruse kohta ja toodi välja, et seni tajutakse liitu kui info edastajat. Soovitakse näha suuremat initsiatiivi ja peeti oluliseks ka liidu rolli eelnõude kooskõlastajana. Üleriigilise liidu esindaja kommenteeris, et täna ei ole liidul piisavalt ressursi, et vastata liikmete soovidele. Esindaja nõustus sisuliselt sellega, et liit saaks olla oluliselt sisulisem, analüüsivam, kuid kui mitme valdkonna peale on üks inimene, siis tuleb ette füüsiline võimekus. Vaadates naaberriikide üleriigiliste omavalitsuste liitude tööd, siis on meil veel palju arenguruumi, et olla riigile tugev partner. Üleriigilisel liidu ja Haridus- ja Teadusministeeriumiga koostöös on planeeritud regionaalsed seminarid, et rääkida koolivõrgu korrastamisest. Idee on korraldada regulaarseid kohtumisi haridusametnikega, kus nad saavad tuua esile probleeme, mis on nende päevakorras. See annaks võimaluse üheskoos arutamiseks ja üksteisele toe pakkumiseks. Plaan on uurida, kas omavalitsuste haridusametnikud oleksid valmis pakkuma ka mentorlust kolleegidele.

Linnade-valdade liit võiks rohkem analüüsida ja riigile kitsaskohti rohkem üle rõhutada. -18-

Ressursside kategooria alla koonduvad ootused riigile rahastusmudeli muudatusteks ja täiendavate vahendite leidmine investeringuteks ehk riigil võiksid olla otsuste mõjutamiseks majanduslikud hoovad ja motiveerimisinstrumendid. Samas leiti, et oluline on vaadata üle hariduse rahastamismudel ja investeringute jaotamise põhimõtted, et eraldi saaks väärtustatud ka kogukonnakool. Vajadus on amortiseerunud ja liiga suurte koolimajade ümber ehitamiseks või uute vajadustele vastava koolimaja ehitamiseks. Riigi esindaja kommenteeris, et rahastuse osas on tekkinud arutelu, et haridustoetus võiks olla omavalitsuste tulubaasis ning toetuse arvestamisel võiks arvestada sotsiaalmajanduslikke näitajad ja nn tagamaalisuse koefitsienti, mis nõuab poliitilist kokkulepet. On omavalitsusi, kes ei ole selle suuna pooldajad, sest ei ole kindlust, kuidas omavalitsused seda raha valdkondade ja koolide vahel jagavad, sest paljudes omavalitsustes ei ole olemas haridusasutuste rahastamise finantsmudeleid.

Kui näeme, et väikesed koolid on vajalikud, siis peame mõtlema teise rahastusmudeli. -13-

Oli ka neid omavalitsusjuhte, kes ei osanud üleriigiliselt liidult midagi oodata, sest olemas on kogemus, et ministeeriumiga saab ka otse suhelda ning ollakse harjunud ise

mõtlemata ja otsustama. Samuti ei osatud öelda, millist tuge oodata haridusteadlastelt ja ekspertidelt.

Kohalike omavalitsuste poliitika kujundamise instrument

Tuginedes eelpool toodud teooriale ja kvalitatiivsele uurimusele on magistritöö tulemusena koostatud instrument (lisa 10), mis aitab kohalikel omavalitsustel teadlikult ja kvaliteetsemalt planeerida haridusvõrgu muudatustega seotud otsuseid.

Instrument on jaotatud neljaks tööleheks vastavalt poliitika kujundamise etappidele: poliitika sõnastamine, poliitika analüüs, poliitika elluviimine ja poliitika hindamine. Iga leht on omakorda jaotatud etappideks vastavalt poliitika kujundamise teoreetilisele käsitlusele. Iga etapi juures on välja toodud väited, mida saab kohaliku omavalitsuste hariduspoliitika kujundaja hinnata, kas see tegevus on juba tehtud, on teostamisel või ei ole planeeritudki või kas nende kohaliku omavalitsuste olukord vastab sellele väitele täielikult, osaliselt või mitte. Instrument on otsustajatele hea planeerimise tööriist veendumaks, et ükski aspekt ei jää märkamata ning see on hea alus, mille põhjal koostada muudatuste tegevuskava.

Arutelu

Haridusvõrgu ümberkorraldamise väljakutsed seisavad ees nii Eestis kui ka mujal riikides, kus maapiirkondade elanike arv ja sündimus vähenevad ning maakoolide jätkusuutlikkus on küsimärgi all. Sellega seoses seisavad kooli pidajatel ees väljakutsed, kuidas ümberkorraldusi planeerida, poliitikaid kujundada, mõjusid hinnata, kaalutleda, argumenteerida ja kaasata. Selle magistritöö eesmärk oli anda ülevaade põhikoolide viimase aja ümberkorraldamise protsessidest, keskendudes alternatiivide analüüsile ja innovaatilistele lahendustele ning teha ettepanekuid kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna otsuste kvaliteedi tõstmiseks.

Koolide sulgemise või ümberkorraldamise põhjused

Uuringust selgus, et koolide sulgemise või ümberkorraldamise peamised põhjused olid demograafilised, majanduslikud, poliitilised ja hariduse kvaliteediga seotud. Uurides erinevat teoreetilist kirjandust, siis on peamised ajendid koolide sulgemiseks või ümberkorraldamiseks laste arvu vähenemine ja majanduslikud põhjused (Aberg-Bengtsson, 2009; Lehtonen, 2021). Positiivne on, et magistritöö uuringust selgus, et hariduse kvaliteet on oluline põhjus, miks haridusvõrgu muudatusi planeeritakse. Intervjuudes viidati sellele, et kui koolis ikkagi ei ole võimalik pakkuda kvaliteetset haridust, siis tuleb muudatused ette võtta. Üks põhjus, miks järjest enam pööratakse tähelepanu hariduse kvaliteediga seotud aspektidele, on nii kogukonna kui ka ametnikkonna ja poliitikute teadlikkuse kasv, et otsuseid ei saa minna kogukonnale argumenteerima pelgalt majanduslikust ja eelarve kokkuhoiu vaatenurgast lähtuvalt ning sellele juhivad tähelepanu ka erinevad kohtulahendid (Tartu Halduskohtu

kohtuotsus, 2012; Tartu Halduskohtu kohtuotsus, 2020). Huvitav tõsisasi selgus, et eksperdi intervjuust ja erinevates Riigikontrolli ja Praxise uuringutes (Pöder *et al.*, 2014; Ülevaade riigi vara, 2014) tuleb välja, et oluline eesmärk koolivõrgu ümberkorraldamisteks on võimekus maksta õpetajatele kõrgemat töötasu, kuid omavalitsusjuhtide intervjuudes seda ei mainitud. Soovitus on rohkem tuua poliitika kujundamises välja seda argumendina, mis aitab otsuseid paremini kohtadel selgitada.

Uringust selgus, et poliitilised põhjused on väga olulised mõjurid, mis haridusvõrgu ümberkorraldusi mõjutavad. Kui ei ole olemas poliitilist tahet või kui poliitilised otsused, nagu ühinemisleping, takistavad otsustamist, siis ongi keeruline ümberkorraldusi planeerida. Mainiti ka otsustusjulgust, sest mõnikord võib juhtuda, et ametnikud on oma töö ära teinud, kuid poliitikud on otsustanud viimasel hetkel pidurit tõmmata. Kuigi poliitikas mõjutavad tihtilugu otsuseid pigem emotsioonid kui ratsionaalsus (Pöder *et al.*, 2014), siis sellest hoolimata tuleb järjest enam tegeleda volikogu ja valitsuse liikmete teadlikkuse tõstmise ja silmaringi avardamisega, et muuta otsustusprotsesse kvaliteetsemaks.

Kõige olulisem ongi mõelda muudatuste eel „miks-idele“, miks me seda teeme ning selge on see, et põhjused ei saa olla vaid majanduslikud, senisest enam peab arvestama hariduse kvaliteedi, laste arengu ja rahuloluga. Kui vastused „miks-küsimustele“ on käes, siis saab selle põhjal planeerida edasisi tegevusi, koguda andmeid valikute langetamiseks ning selgitada sisuliste argumentidega olukorda otsustajatele ja kogukonnale.

Alternatiivsete lahendusvariantide sõnastamine

Alternatiivsete lahendusvariantide sõnastamisega on tegelenud uuringus osalenud omavalitsustest vähesed ning ka need on pigem arutelude kui analüüsi ja valikute tasandil. See tähendab, et meeskonnas kaalutletakse selle üle, kas kool sulgeda või kooliastmeid vähendada, aga otsus langetatakse kitsas ringis ning erinevate lahendusvariantide kaalutlemist otsuses ei kirjeldata. Peale põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (2010) toodud võimaluste tuleks kaaluda erinevaid tulevikulahendusi, näiteks kodu ja kooli kombinatsioon, mis tundub tänases distantsõppetingimustes reaalne lahendus (Aberg-Benttsson 2009). Lisaks tuleks vaadata avalike teenuste pakkumist piirkonnas laiemalt: üks huvitav lahendus, mis uuringust välja tuli, oli hariduskeskuse loomine, mis kaasas peale põhi- ja alushariduse ka huviharidust ja täiskasvanuõpet. Alternatiivina võib kaalumise alla tulla ka hetkeolukorra parendamine, individuaalõppekeskuse loomine või ka erakooli loomine. Uuringus julgustas ekspertide esindaja disainima lahendusi, mida täna veel rakendatud ei ole.

Soovitus kohalikele omavalitsustele on kaalutleda erinevate lahendusvariantide plusse ja miinuseid ning arutada neid lahendusi ka kogukonnaga (Autti & Hyry-Beihammer, 2014). Erinevate lahenduste kaalumine eeldab aga omavalitsuste teadlikkust võimalikest erinevatest

lahendustest ning avatust innovatsioonile. Teadlikkuse tõstmisele ja uute lahenduste katsetamisjulgusele saavad kaasa aidata nii riik, haridusekspertid kui ka üleriigiline liit. Kui erinevad võimalused on koos kogukonnaga läbi kaalutud, siis on suurem tõenäosus, et tekib ka mõistmine otsuste vajalikkuse üle ning õnnestub ära hoida kogukonna vastuseisu. Alternatiivide sõnastamine ei ole pelgalt töö autori soovitus, vaid see on osa kvaliteetsest haldusmenetlusest (Haldusmenetluse seadus, 2019). Kui selgub, et kooli sulgemine on paratamatu lahendus, siis on oluline koos kogukonnaga arutada hoone erinevate alternatiivsete tuleviku kasutuste üle, sest uuringust selgus, et see on kogukondade üks olulisi murekohti.

Lahendusvariantide väljaselgitamine ja tulemuste hindamine

Lahendusvariantide väljaselgitamine ja tulemuste hindamine on eesmärgi saavutamisel võtmetähtsusega. Seega tuleb protsesse juhtida avatult ja õiglaselt, reageerivalt ja mõistlikult, kogudes tõendeid sulgemise vajaduse kohta, pidades dialoogi kogukonnaga ja püüdes luua usaldust otsustajate ja kogukondade vahel (Irwin & Seasons, 2012; Slee & Miller, 2015). Selle käigus on väga oluline mõista, et otsustamisel tuleb tegeleda järjest enam mõjude hindamisega – need ei saa jääda vaid rahvastikuanalüüsi ja eelarvemõjude keskseks. Oluline on, nagu osutas käesolev uuring, vaadata ka mõju piirkonna ühtlasele arengule, hariduse kvaliteedile, personalile ja ressurssidele. Kuigi koolide sulgemise otsuste mõjus elanike arvu vähenemisele piirkonnas on vastakaid uuringuid (Egelund & Laustsen, 2006; Barakat, 2015; Slee & Miller, 2015; Lehtonen, 2021), siis peab arvestama ikkagi sellega, et koolil on piirkonnas sageli ka kogukonnakeskuse roll (Hargeaves *et.al.*, 2009) ning kooli sulgemine võib mõjutada külakogukonna südant ja kohalikku tööturgu (Libatse Lasteaed-Algkooli tegevuse lõpetamine, 2019). Mõjude hindamine on ka kvaliteetse poliitika kujundamise märk ning Eestis on olemas mõjude hindamise metoodika juhend (Mõjude hindamise metoodika, 2012). See juhend on hea abivahend kohalikele omavalitsustele mõju analüüsimisel. Paraku on mõjude hindamisega tegelemine Eestis veel pigem väheldane ning siin saab riik, haridusekspertid ja üleriigiline liit pakkuda tuge ning tõsta teadlikkust ja aidata vajalikke oskusi arendada.

Lahendusvariantide väljaselgitamine vajab töö tulemuste järgi strateegiliselt läbimõeldud plaani ja juhtimist, oluline on varuda piisavalt aega ning mõelda läbi, keda ja kuidas kaasata. Kogukonna mõiste sõnastamise vajadusele on tähelepanu juhitud kogukonnauuringus (Vihma & Lippus, 2014), haridusvõrgu ümberkorraldamise võtmes tuleb mõista, et kogukonnad on erinevad ning eraldi tähelepanu vajab kogukonna kui omavalitsuse elanike kaasamine ning kogukonna kui koolipere kaasamine. Kaasamise ja kommunikatsiooni olulisust rõhutasid ka käesolevas uuringus nii teadlased, kohaliku omavalitsuse juhid kui ka ekspertid. Ka Praxis (Pöder *et al.*, 2014) tõi välja, et kõige kesksam edutegur protsesside

õnnestumisel on põhjalik ja süsteemne teavitamine ning kaasamine. Positiivne on, et kohaliku omavalitsuse esindajad on mõistnud kommunikatsiooni ja kaasamise olulisust. Läbi tuleb mõelda, kas on võimalik planeerida kogukonnale ka mingi muu lahendus kompensatsiooniks, et maandada tekkinud hirme muudatuste ees. Soovitus on kaasamise ja kommunikatsiooni parandamiseks luua konkreetse kohaliku omavalitsuse oludest lähtuvalt praktiline kaasamise hea tava, mis aitab läbi mõelda, mida kaasamise all silmas peetakse, kuidas ja millal on võimalik ettepanekuid teha ning kuidas neid tagasisidestatakse.

Oluline on planeerida otsustusprotsessi alguses, kuidas haridusvõrgu muudatuse edukust hinnata ning millised on need mõõdikud ja/või kriteeriumid, mille alusel hinnata, kas muudatused õnnestusid või mitte. Uurimustöö tulemused näitasid, et see on teema, millele omavalitsusjuhid mõtleavad kõige vähem. Valiku erinevaid hindamismõõdikuid pakub välja juhendmaterjal (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021) ja Praxise uuring (Annus *et.al.*, 2005).

Kohalike omavalitsuste otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmine

Kohalike omavalitsuste otsustusprotsesside kvaliteedi tõstmise teemal leidsid omavalitsused, et kõige enam on vaja arendada muudatuste juhtimise oskusi, moodustada kompetentne meeskond, kuhu on kaasatud olulised võtmeisikud, parendada kaasamist, kommunikatsiooni ja argumenteerimisoskust. Oluliseks peeti ka eestvedajate ja otsustajate isikuomadusi, otsustusjulgust ja suhtlemisoskust. Kohalike omavalitsuste võimekus hariduspoliitika kujundada peab paranema, et see ei toimuks vabaarengustrateegiana (Pöder *et al.*, 2014), vaid strateegiliselt planeeritult ja juhitult. Hariduse kvaliteedi defineerimine on muudatuste planeerimisel kesksel kohal ning teooriaosas on erinevaid võimalikke kvaliteetse hariduse sõnastamise võimalusi käsitletud (Annus *et.al.*, 2005; Türk *et.al.*, 2011). Vaadates kvaliteetse poliitika kujundamise tunnuseid (Hallsworth & Rutter, 2011), siis nendele tunnustele juhtisid tähelepanu ka omavalitsuste juhid ise. Küll aga ei maininud keegi, et peaks mõtlema muudatuste hindamissüsteemile ja tagasisidestamisele ning siin on kindlasti palju arenguruumi.

Nii Serbak ja Valk (2016) kui ka Riigikontroll juhivad oma auditites (Ülevaade riigi vara, 2014) tähelepanu, et riigi roll koolivõrgu muudatuste planeerimisel peab kasvama ning omavalitsused ootavad riigilt selgeid sõnumeid, hariduse kvaliteedi kriteeriume ning täiendavaid ressursse haridusvõrgu ümberkorraldamiseks. Rohkem tuleb nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasemel planeerida teavitamist, koolitusi, tellida uuringuid ning võtta haridusvõrguga seonduv teema fookusesse.

Töö autor on seisukohal, et riigi soov nendes teemades võtta suurem roll on kasvanud, sest koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga on loodud kahaneva koolivõrgu töörühm, valminud on juhendmaterjal soovitustega haridusvõrgu muudatuste planeerimiseks ning

plaanis on erinevad regionaalsed seminarid ja vajadusel koolitused volikogu liikmetele. Soovitus kohalikele omavalitsusele on teha riigiga koostööd ning tekkinud kitsaskohtadele vastused leida. Käesolev töö näitas, et üks olulisemaid teemasid, kus omavalitsused ootavad riigi ja hariduseksperptide tuge, on kvaliteetse hariduse sõnastamine ja kriteeriumite loomine. Selleks, kuidas kvaliteetset haridust kirjeldada ja mõõta, on tehtud küll erinevaid soovitusi (Annus *et al.*, 2005; Mida arvestada haridusvõrgu, 2021; Türk *et al.*, 2011), kuid see vajaks veelgi laiapõhjalisemat arutelu ning konkreetsemat juhendit või lausa seadusemuudatust. Tulevikus peaks omavalitsused, riik ja teadlased koos sõnastama ühiselt kvaliteetse hariduse kriteeriumid selliselt, et kui näitajad on allapoole kokkulepitud piiri, siis tuleb hakata muudatusi planeerima. Kindlasti ei saa olla ainsaks kriteeriumiks laste arv, vaid kriteeriumid peavad olema oluliselt mitmekesisemad hõlmates väga erinevaid aspekte.

Riigiga koostöös tuleb juhtida jõulisemalt tähelepanu sellele, et maakoolide teema ei ole pelgalt haridus- vaid ka regionaalpoliitika küsimus. Nii Slee ja Miller (2015) kui ka Lehtonen (2021) viitavad, et maakoolide toetamine on oluline selleks, et maapiirkonnad püsiksid elujõulised ning vajalikud on täiendavad poliitilised meetmed nendes maapiirkondades, kus koolivõrk on hõre. Riigi esindaja rääkis selle töö intervjuu raames võimalikest muudatustest haridustoetuse määramisel, kus võiks rohkem arvestada nn tagamaalisuse koefitsiente, kuid selleks ei ole hetkel poliitilist kokkulepet.

Kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna otsuste kvaliteedi tõstmiseks on oluline mõtestada kogu otsustusprotsessi poliitika kujundamise etappide kaudu. Tähtis on sõnastada probleem ning mõelda, miks me mingeid muudatusi kavandame, kuidas me neid muudatusi planeerimine, kuidas ellu viime ja mille alusel me edukust hindame. Soovitus on jälgida haridusvõrgu planeerimisel kvaliteetse poliitika kujundamise põhimõtteid (Hallsworth & Rutter, 2011) ning töö tulemusena valminud instrument aitab seda ka teha. Ühtlasi sobib loodud instrument täiendama Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös väljaantud juhendmaterjali (Mida arvestada haridusvõrgu, 2021), et jõuda praktilist töölehte täites läbimõeldud plaanini, kuidas omavalitsuses haridusvõrgu poliitikaid kujundada, ellu viia ja hinnata.

Kokkuvõttes sõltub hariduse võrdne kättesaadavus kodulähedases koolis kohaliku omavalitsuse võimekusest strateegiliselt juhtida, kompetentsi arendada ja oskusest otsuseid kujundada. Haldusreformi üks eesmärke oli kohalike omavalitsuste strateegilise juhtimise võimekuse ja professionaalsuse kasv ning siin on kindlasti olemas ka häid näiteid, kuid pikk tee on veel minna. Oluline on, et haridusvaldkonnas käidaks seda teed koos riigiga, kes pakub tuge valdkonna kompetentsi arendamisel, hariduse kvaliteedi hindamisel ja otsuste kujundamisel.

Uurimistöö väärtus, piirangud ja edasiarendus

Uurimistöö väärtus seisneb selle praktilisuses, loodud instrument on poliitika kujundamisel päriselt kasutatav tugi, mis aitab koolivõrgu ümberkorraldamisega seotud otsustusprotsesse planeerida. Oluline on kooli pidajatele üle rõhutada, et hariduspoliitilised otsused vajavad põhjalikku kaalutlemist, mille hulgas tuleks läbi kaaluda ka võimalikud alternatiivid. Poliitika hindamine on teema, mida kohalikud omavalitsused pole osanud piisavalt läbi mõelda ning käesolev töö juhib tähelepanu selle olulisusele.

Uurimistöö käigus selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös valmib juhend kohalikele omavalitsustele soovitustega, kuidas koolivõrku ümber korraldada. Esialgu tundus, et juhend ja magistr töö kannavad sama eesmärki, kuid töö käigus selgus, et eesmärkide fookus on siiski erinev ning tööd täiendavad teineteist. Magistr töö saab hea sisendi juhendmaterjalist, kuid magistr töö tulemus täiendab omakorda juhendmaterjali. Järgnevalt oleks tarvis mõnes kohalikus omavalitsuses instrumenti piloteerida, seda tagasisidestada ja selle põhjal seda täiendada.

Töö piiranguks võib pidada kvalitatiivset uurimismeetodit, sest tulemus põhineb väheste arvamusel – töö põhjal ei ole võimalik öelda, kui levinud on siin esitatud arvamused üle kõigi omavalitsuste. Samas ei võimaldaks kvantitatiivne uuring minna sügavuti omavalitsuste juhtide mõttemaailma ning ka nende arvamuste põhjal koostatud hindamisinstrument on kasulik paljudele kohalikele omavalitsustele, kellel seisavad koolivõrgu ümberkorraldamised ees.

Urijale teadaolevalt ei ole Eestis senini uuritud haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuste mõju laiemalt (nt maapiirkonna elukvaliteedile), kuid see vajaks uurimist. Lisaks on vajalik uurida hariduse kvaliteediga seotud küsimusi erinevate kooliastmete lõikes. Eraldi uurimist vajav teema on kogukondade kaasamine hariduspoliitiliste otsustusprotsesside kujundamisel, sest see on üks kesksemaid teemasid ka käesolevas magistr töö.

Tänuõnad

Täna siiralt Laurat, kes mind oskuslikult juhendas. Samuti täna uurimuses osalejaid, retsensenti, perekonda, kursusekaaslaseid, kolleege ja sõpru.

Autorsuse kinnitus

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

Marika Saar
/allkirjastatud digitaalselt/
20. mai 2021

Kasutatud kirjandus

- Aberg-Benttsson, L. (2009). The smaller the better? A review of research on small rural schools in Sweden. *International Journal of Educational Research* 48, pp 100-108.
- Alumäe, T.; Tilk, O., Asadullah. (2018). Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *Baltic HLT*.
- Annus, T., Kanep, H., Kraut, L., Kliimask, J., Noorkõiv, R., Paabut, A., Paulus, A. (2005). Üldhariduskoolide võrgu korraldamine. Lõpparuanne. Külastatud aadressil http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/ULDHARIDUSKOOLIDE_VORGU_KORRALDAMINE/Yldhariduse_koolivork_lyhikokkuvote2.pdf
- Autti, O., Hyry-Beihammer, E. K. (2014). School closures in rural Finnish communities. *Journal of Research in Rural Education*, 29(1), 1-17. Külastatud aadressil <http://jrre.psu.edu/articles/29-1.pdf>
- Barakat, B. (2015). A 'Recipe for Depopulation'? School Closures and Local Population Decline in Saxony. *Population, Space and Place*, 21, 735–753. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). Külastatud aadressil <https://pohiseadus.ee>
- Egelund, N., Laustsen, H. (2006). School Closure: What are the consequences for the local society? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(4), 429-439.
- Elukestva õppe strateegia vahehindamine (2019). Külastatud aadressil <http://www.praxis.ee/tood/elukestva-oppe-strateegia-2020-vahehindamine/>
- Elva valla haridusvõrgu analüüs (2020). Külastatud aadressil www.elva.ee/haridusvorgu-analuus
- Haartsen, T., van Wissen, L. (2012). Causes and Consequences of Regional Population Decline for Primary Schools. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 103 (4), 487–496.
- Haldusmenetluse seadus (2019). Riigi Teataja I, 55. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv>
- Haldusreformi seadus (2016). *Riigi Teataja I* 2016, 34. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>
- Hallsworth, M., Rutter, J. (2011) Making Policy Better. Improving Whitehall's core business. London: Institut for Government.
- Hargreaves, L., Kvalsund, R., Galton, M. (2009). Reviews of research on rural schools and their communities in British and Nordic countries: Analytical perspectives and cultural meaning. *International Journal of Educational Research*, 48, 80–88
- Haridustoetuse kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. (2016). Külastatud aadressil <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2409/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 (2021). Külastatud aadressil

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

Harmi kooli tulevikualternatiivide analüüs (2019). Saadetud e-kirjaga töö autorile.

Irwin, B. Seasons, M. (2012). School Closure Decision-Making Processes: Problems and Prospects. *Canadian Journal of Urban Research*, 21, (2), 45-67.

Janssen, M., Helbig, N. (2018). Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! *Government Information Quarterly* 35, 99–105.

Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015) Kvalitatiivne sisuanalüüs. Külastatud aadressil <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>

Kasari Kooli tegevuse lõpetamine (2014). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil

<https://dok.hm.ee/et/document.html?id=7989140b-3c80-4d3a-a46c-d44982e30780>

Kavastu algkool-lasteaia tegevuse ümberkorraldamine 2020). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil

<https://dok.hm.ee/et/document.html?id=a0c9098a-2b09-496a-8cba-666b0926541c>

Kearns, R.A., Lewis, N., McCreanor, T., Witten, K. (2009). 'The status quo is not an option': Community impacts of school closure in South Taranaki, New Zealand. *Journal of Rural Studies*, 25, 131–140

Knill, C., Tosun, J. (2012). Public Policy. A New Introduction. London: Palgrave Macmillan.

Laherand, M. (2008) Kvalitatiivne uurimisviis. Külastatud aadressil:

https://www.syg.edu.ee/~peil/ut_alused/kvalitatiivne_uurimisviis.html

Lehtonen, O. (2021). Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?. *Journal of Rural Studies*, 82, 138-147.

Lepik, K., Harro-Loit, H., Kello, K., Linno, M., Selg, M., Strömpl, J. (2014). Intervjuu. Külastatud aadressil <http://samm.ut.ee/intervjuu>

Libatse Lasteaed-Algkooli tegevuse lõpetamine (2019). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil

<https://dok.hm.ee/et/document.html?id=c6498359-d8fc-4043-9083-82562a2ab4c4>

Luuu Algkooli tegevuse lõpetamine. (2014). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil

<https://dok.hm.ee/et/document.html?id=01b71946-fbfe-432e-92fe-dbc1aebc1f35>

Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes? Soovitused kohalikele omavalitsustele (2021). Külastatud aadressil

- <https://www.elvl.ee/documents/21189341/30953807/Soovitused+KOV-dele+%C3%BCmberkorraldamiseks1.pdf/86c8ccc8-748a-48cb-968e-40336517dce9>
Muudatused munitsipaalkoolide võrgus 2015-2020. Haridus- ja Teadusministeeriumi teabenõue. 06.01.2021
- Mõjude hindamise meetodika (2012). Külastatud aadressil https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf
- Patton, C.V., Sawicki, D.S., Clark, J.J. (2013). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Third Edition. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Pöder, K., Veski, A., Kirss, L., Lauri, T. (2014). Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020. Külastatud aadressil http://mottehommik.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/06/koolivorgu_proгноos2020.pdf
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010). *Riigi Teataja I* 2010, 41, 240. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410>
- Põlva valla haridusasutuste ümberkorraldamise otsus (2015). Külastatud aadressil http://delta.andmevara.ee/polva2014_vald/dokument/715645
- Põlula Kooli ümberkorraldamine otsus (2020). Külastatud aadressil <http://www.vinnivald.ee/documents/1431677/26691776/3.+P%C3%B5lula+Kooli+%C3%BCmberkorraldamine.pdf/35f1ffe1-abd4-4704-b20a-c30377d02e17>
- Rämmer, A. (2014). Valimi moodustamine. Külastatud aadressil <http://samm.ut.ee/valimid>
- Santiago, P., Leivtas, A., Rado, P., Shewbridge, C. (2016). OECD Recievs od School Resourves: Estonia 2016. Külastatud aadressil <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264251731-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264251731-en>
- Seljametsa Lasteaed- Algkooli ümberkorraldamisest. (2015). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=beea0f86-792c-4b0a-a10e-dcce5ead1f4e>
- Serbak, K., Valk, A. (2016). Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine. Külastatud aadressil https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf
- Slee, B., Miller, D. (2015). School Closures as a Driver of Rural Decline in Scotland: A Problem in Pursuit of Some Evidence?, *Scottish Geographical Journal*, 131(2), 78-97.
- Sõmerpalju Põhikooli tegevuse lõpetamine. (2016). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=a73a45d5-3131-4d71-a10c-0c9898d6a2fa>

- Tali Põhikool-Lasteaed ümberkorraldamine. (2017). Saarde vallavalitsuse dokumendiregister. Külastatud aadressil file:///U:/Downloads/Saarde_vallavolikogu_22032017_otsus_6.pdf
- Tartu Halduskohtu kohtuotsus (2012). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=110090834>
- Tartu Halduskohtu kohtuotsus (2020). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=264038790>
- Tudulinna Kooli tegevuse ümberkorraldamine (2019). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=b42ef36d-e805-4f0b-98c2-3a7c1c6fafdd>
- Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., Pukkonen, L. (2011). Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid. Külastatud aadressil <https://dspace.ut.ee/handle/10062/40932>
- van den Dool, L. (2005). Making Local Government Work: An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies. Utrecht: Uitgeverij Eburon
- Vatla Põhikooli tegevuse lõpetamine (2017). Lääneranna Vallavalitsuse dokumendiregister. Külastatud aadressil http://delta.andmevara.ee/laaneranna_vald/dokument/3561794
- Vihma, P., Lippus, M. (2014). Kogukonnauuring. Eesti kogukondade hetkeseis. Külastatud aadressil <https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/Uuringud/Kogukonnauuring.pdf>
- Võru Linnavolikogu 12.12.2012 otsuse nr 46 „Võru koolivõrgu ümberkorraldamine“ muutmine. (2014). Võru Linnavalitsuse dokumendiregister. Külastatud aadressil <https://mail.voru.ee/GoPro/webdocs.nsf/documents/NT000BA336?open>
- Õunapuu, L. (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu: Tartu Ülikool. Külastatud aadressil <http://dspace.ut.ee/handle/10062/36419>
- Ämari Põhikooli tegevuse lõpetamine (2018). Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendiregister. Külastatud aadressil <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=0b25ab47-6889-4c4c-aa27-0b896b464ef7>
- Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2013.-2014. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest. (2014). Külastatud aadressil <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamentile/tabid/110/ItemId/434/View/Docs/amid/732/language/et-EE/Default.aspx>

Lisad

Lisa 1. Poliitika kujundamise teooria alused

Tabel 3. Poliitika kujundamise teooria alused.

Nimetus	Poliitika kujundamise kirjeldus	Autorid
Klassikaline ratsionaalne probleemide-lahendamise mudel	<ul style="list-style-type: none">• Probleemi defineerimine• Määra hindamiskriteeriumid• Identifitseeri alternatiivsed poliitikad• Hinda alternatiivseid poliitikaid ja vali eelistatuim poliitika• Eelistatuima poliitika elluviimine	Patton & Sawicki & Clark 2013
Kuulus „poliitiline tsükkel“	<ul style="list-style-type: none">• Probleemi defineerimine ja plaani koostamine• Poliitika kujundamine ja vastuvõtmine (adoption)• Elluviimine• Hindamine (ka poliitika lõpetamine või ümbersõnastamine)	Knill & Tosun 2012
Poliitikatsükli mudel ja modelleerimistsükkel	<ul style="list-style-type: none">• Probleemi defineerimine• Poliitika väljatöötamine<ul style="list-style-type: none">○ Probleemi defineerimine ja mõistmine○ Andmete kogumine○ Kontrollimine ja kinnitamine○ Eksperimenteerimine• Poliitika elluviimine ja poliitika hindamine	Janssen & Helbig 2015
Kvaliteetse poliitika kujundamise põhialused	<ul style="list-style-type: none">• Selged eesmärgid• Avatud ja tõenduspõhise idee loomine• Süsteemne poliitika kujundamine• Kaasamine• Põhjalik hindamine• Rollide selgus ja vastutus• Tagasisidestamine ja hindamissüsteemi loomine	Hallsworth & Rutter 2011
Poliitika tegemise protsess	<ul style="list-style-type: none">• Poliitika agenda, poliitika koostamine ja kooskõlastamine• Poliitika elluviimine ja seiramine	Van den Dool (2005)

Lisa 2. Koolide tegevuse lõpetamise alternatiivid

Tabel 4. Koolide tegevuse lõpetamise alternatiivid (autori koostatud, tuginedes järgmistele allikatele: Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010; Mida arvestada haridusvõrgu, 2021; Elva valla haridusvõrgu analüüs, 2020; Harmi kooli tulevikualternatiivide analüüs, 2019; Aberg-Bengtsson, 2009).

Nimetus	Kirjeldus
Ühendamine	Olukord, kus kaks kooli ja/või lasteaed ühendatakse ning ühendatavad asutused lõpetavad tegevuse ja asutatakse uus haridusasutus. Ühendada saab ka lasteaiaga.
Liitmine	Olukord, kus kaks kooli ja/või lasteaed liidetakse ning liidetav asutus lõpetab eraldiseisvalt tegevuse.
Jaotamine	Olukord, kus üks kool jaguneb vähemalt kaheks kooliks ja algne asutus lõpetab tegevuse.
Eraldamine	Olukord, kus kool eraldatakse teisest koolist, mille tulemusena asutatakse uus kool ja säilib ka esialgne kool.
Tegutsemisvormi muutmine	Olukord, kus gümnaasium muutub näiteks põhikooliks ning sel korral tuleb tegutsemisvorm ka ümber korraldada.
Kooliastmete vähendamine	Olukord, kus muudetakse koolis õpetatavate kooliastmete või klasside arvu, kuid olemasolev asutus jätkab tegutsemist. Tegutsemisvormi muutmisest erineb ta seetõttu, et ka põhikoolis võib kooliastmeid vähendada ning see ei muuda tegutsemisvormi.
Individaal-õppekeskuse loomine	Olukord, kus kool võtab teadliku suuna täiendavat tuge vajavate laste õpetamiseks
Omandivormi muutus	Olukord, kus kohalik omavalitsus kui kooli pidaja lõpetab kooli tegevuse ning asemele rajatakse erakool.
Hetkeolukorra parendamine	Olukord, kus kohalik omavalitsus teostab analüüsi ja/või teenistusliku järelevalve, mille käigus püütakse saadud puudusi kõrvaldada.
Hariduskeskuse loomine	Olukord, kus lisaks koolile ja lasteaiale liidetakse muid avalikke teenuseid, nt huviharidus, täiskasvanute haridus, raamatukogu või kultuuriteenused vms.
Muu asutuse loomine	Olukord, kus kooli tegevus lõpetatakse, kuid asemele luuakse kogukonnakeskus ja/või noortetuba.
Koduõppe ja kooli kombineerimine	Olukord, kus laps saab tehnoloogiliste vahendite kaudu osaleda osaliselt koduõppes „naaberkooli“ tundides.

Lisa 3. Munitsipaalkoolide teenuse lõpetamise statistika

Tabel 5. Kooli teenuse lõpetamise otsused aastatel 2015–2020.

Kooli nimi	Omaavalitsuse nimi	Muudatuse aasta	Õpilaste arv	Valim ≤ 100 ≥ 15
Luuu Algkool	Jõgeva vald	2015	19	Jah
Kasari Kool	Lääneranna vald	2015	12	Ei
Seljametsa Lasteaed-Algkool	Pärnu linn	2015	14	Ei
Ramsi Lasteaed-Algkool	Viljandi vald	2015	11	Ei
Võru 1. Põhikool	Võru linn	2015	187	Ei
Põlva Põhikool	Põlva vald	2016	162	Ei
Mammaste Lasteaed-Algkool	Põlva vald	2016	248	Ei
Vatla Põhikool	Lääneranna vald	2017	10	Ei
Sõmerpalu Põhikool	Võru vald	2017	45	Jah
Tali Põhikool-Lasteaed	Saarde vald	2017	7	Ei
Ämari Põhikool	Lääne-Harju vald	2019	40	Jah
Tudulinna Kool	Alutaguse vald	2019	17	Jah
Kavastu Algkool-Lasteaed	Luunja vald	2020	5	Ei
Libatse Lasteaed-Algkool	Põhja-Pärnumaa vald	2020	6	Ei
Põlula Kool	Vinni vald	2020	11	Ei

Lisa 4. Munitsipaalkoolide ümberkorraldamise statistika

Tabel 6. Liitumised ja kooliastmete vähendamised aastatel 2015–2020.

Kooli nimi	Omavalitsuse nimi	Muudatuse aasta	Muudatuse liik	arv	Valim ≤ 100 ≥ 15
Kaali Kool	Saaremaa vald	2015	Kooliastmete vähendamine	24	Jah
Narva Peetri Kool	Narva linn	2015	Liitmine	197	Ei
Aruvälja Lasteaed- Algkool	Pärnu linn	2015	Liitmine	16	Jah*
Lavassaare Lasteaed- Algkool	Pärnu linn	2015	Liitmine	12	Ei
Suigu Lasteaed-Algkool	Tori vald	2015	Liitmine	15	Jah
Kabala Kool-Lasteaed	Türi vald	2015	Liitmine	16	Jah
Puiatu Lasteaed-Kool	Viljandi vald	2015	Liitmine	14	Ei
Lahu Algkool	Väike-Maarja	2015	Liitmine	7	Ei
Kihelkonna Kool	Saaremaa vald	2016	Kooliastmete vähendamine	15	Jah
Vajangu Põhikool	Tapa vald	2016	Kooliastmete vähendamine	10	Ei
Muuga Põhikool	Vinni vald	2016	Liitmine	39	Jah
Misso Kool	Rõuge vald	2017	Kooliastmete vähendamine	3	Ei
Ahula Lasteaed-Algkool	Järva vald	2017	Liitmine	13	Ei
Harmi Põhikool	Kose vald	2017	Liitmine	27	Jah
Klooga Kool	Lääne-Harju vald	2017	Liitmine	38	Jah
Lehola Kool	Lääne-Harju vald	2017	Liitmine	52	Jah
Kodila Põhikool	Rapla vald	2017	Liitmine	12	Ei
Tallinna Merekalda Kool	Tallinna linn	2017	Liitmine	136	Ei
Haapsalu Nikolai Kool	Haapsalu linn	2018	liitmine	58	Jah*
Kernu Põhikool	Saue vald	2019	kooliastmete vähendamine	56	Jah
Leie Põhikool	Viljandi vald	2019	liitmine	27	Jah
Sonda Kool	Lüganuse vald	2019	kooliastmete vähendamine	17	Jah
Põlula Kool	Vinni vald	2019	kooliastmete vähendamine	18	Jah
Paldiski Põhikool	Lääne-Harju vald	2020	liitmine	131	Ei
Kosejõe Kool	Kose vald	2020	liitmine	35	Jah
Keila Põhikool	Keila linn	2020	liitmine	180	Ei

* linnaline omavalitsus ning jääb valimist välja

Lisa 5. Intervjueeritavate nimekoodid

Tabel 7. Intervjueeritavate nimekoodid.

Intervjueeritavate grupp	Kohalikud omavalitsused	Esindaja nimekood
Intervjueeritavate grupp 1	Jõgeva vald	I1
	Lääne-Harju vald	I2
	Alutaguse vald	I3
Intervjueeritavate grupp 2	Saaremaa vald	I4
	Tori vald	I5
	Türi vald	I6
	Saue vald	I7
	Viljandi vald	I8
	Järva vald	I9
	Kose vald	I10
	Rapla vald	I11
Intervjueeritavate grupp 3	Organisatsioon	
	Haridus- ja Teadusministeerium	I12
	Eesti Linnade ja Valdade Liit	I13
	Uuringu- ja konsultatsiooni-ettevõte	I14

Lisa 6. Küsimused kohalike omavalitsuste esindajatele

Tabel 8. Intervjuu küsimused kohalike omavalitsuste esindajatele.

Uurimusküsimused				
Millised on olnud koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise peamised põhjused?	Millised on olnud koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise võimalikud alternatiivid?	Kuidas toimub lõpliku lahendusvariandi väljaselgitamine, otsuste elluviimine ja hindamine?		Kuidas oleks võimalik tõsta hariduspoliitiliste otsuste kvaliteeti?
Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik				
Probleemi määratlemine ehk miks oli muutust vaja?	Lahendusvariantide välja pakkumine ehk milliseid alternatiive veel kaaluti?	Lahendusvariantide (alternatiivide) kaalutlemine ehk milliseid argumente kasutati?	Lahenduste valik ehk kuidas jõuti otsusteni? Kuidas toimus hindamine?	Tugi otsustamisel ehk millisest infost ja toest on otsuste langetamisel puudust?
<p>Selged eesmärgid</p> <p>Kuidas kooli sulgemise/liitmise plaan või mõte üldse tekkis? Milles seisnes peamine probleem? Milline oli ümberkorralduste eesmärk?</p> <p>Tõendus põhised ideed</p> <p>Milliseid andmeid kasutati ja analüüse teostati? Milliseid varasemaid kogemusi ja/või andmeid võeti aluseks?</p>	<p>Põhjalik hindamine</p> <p>Millised lahendusvariandid/alternatiivid olid veel laual? Kuidas need tekkisid?</p>	<p>Põhjalik hindamine</p> <p>Kuidas ja milliste kriteeriumite alustel neid lahendusi kaaluti? Kas ja milliseid kompensatsiooni-mehhanisme arutati?</p>	<p>Kui pikalt seda otsust kaalutleti? Kas see oli teie hinnangul piisav aeg? Disain ja kaasamine Keda kaasati? Kuidas see otsus mõjutab kogukonda? Kuidas oli korraldatud kommunikatsioon? Selged rollid ja vastutus Kuivõrd selgelt olid määratletud poliitika elluviimisel rollid ja vastutus? Kas oli ülesanne jaotus, moodustatud töörühm?</p>	<p>Millist teadmist ja tuge on teie hinnangul kohaliku omavalitsusel vaja, et jõuda kvaliteetse otsustusprotsessini? Mida saaks teha riik, haridusvaldkonna eksperdid, linnade ja valdade liit, kohalik omavalitsus ise? Kes oleks ideaalne meeskond?</p>
<p>Hindamine ehk kuidas mõõta otsuste edukust? Kuivõrd ja kuidas te olete tänaseks hinnanud, kas toonane otsus õigustas ennast? Mille alusel üldse otsuse edukust võiks mõõta koolide sulgemise/ümberkorraldamise puhul mõõta?</p>				

Lisa 7. Küsimused ekspertide esindajatele

1. Kuivõrd aktuaalne on Sinu hinnangul koolivõrguga seotud küsimused kohalikes omavalitsustes?
2. Millised on Sinu hinnangul peamised põhjused, miks muudatusi koolivõrgus on vaja teha?
3. Milliseid alternatiive võiksid kohalikud omavalitsused kaaluda enne koolide teenuse lõpetamist? Kuivõrd sulle tundub, et neid täna kaalutletakse?
4. Kuivõrd tõenduspõhised on täna omavalitsustes langetatud otsused?
5. Mille alusel võiks mõõta koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise edukust?
6. Kuidas on omavalitsuse otsuste ettevalmistus viimastel aastatel muutunud? Milles on näha arengut ja milles on veel arenguruumi?
7. Mida saaks kohalik omavalitsus ise ära teha, et muuta otsustusprotsessid kvaliteetsemaks?
8. Mida saaks teha riik, et pakkuda tuge kohalikule omavalitsusele, et muuta otsustusprotsessid kvaliteetsemaks?
9. Mida saaks teha Eesti Linna ja Valdade Liit, et pakkuda tuge kohalikule omavalitsusele, et muuta otsustusprotsessid kvaliteetsemaks?
10. Mida saaks teha haridusteadlased ja -eksperdid, et pakkuda tuge kohalikule omavalitsusele, et muuta otsustusprotsessid kvaliteetsemaks?
11. Arutame läbi kohalike omavalitsuste juhtide poolt tulnud ettepanekud.

Lisa 8. Koodide, alamkategoriate ja kategooriate moodustamise näidis

Tabel 9. Uurimisküsimused, koodid, alamkategoriad ja kategooriad moodustamise näidis.

Uurimisküsimus	Koodid	Alamkategooria	Kategooria
Millised on olnud koolide teenuse lõpetamise ja/või ümberkorraldamise peamised põhjused?	taristu kvaliteet; erikool/tasuta mõis; kehvemad tingimused; lapsed liikusid kaasaegsesse keskkonda; koolikeskkond, koolihoone	Taristu kvaliteet	Majanduslikud ja asukohaga seotud põhjused

Lisa 9. Kohalike omavalitsuste koolide sulgemise otsuste analüüs

Tabel 10. Kohalike omavalitsuste koolide sulgemise otsuste analüüs.

Kooli nimi	Omavalitsuse nimi	Muudatuse aasta	Õpilaste arv	Laste arva/võprognosis	Alternatiivid	Õppekorraldus ja -sisu	Personal	Eelarve	Hoone	Transport	Kaasamine	Lahenduse kirjeldus	Kokku
Luuva Algkool	Jõgeva vald	2015	19	1	0	1	0	1	1	1	1	1	7
Kasari Kool	Lääneranna vald	2015	12	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Seljametsa Lasteaed-Algkool	Pärnu linn	2015	14	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3
Ramsi Lasteaed-Algkool	Viljandi vald	2015	11	Otsust ei leitud									
Võru 1. Põhikool	Võru linn	2015	187	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Põlva Põhikool	Põlva vald	2016	162	1	0	1	0	1	1	1	1	1	7
Mammaste Lasteaed-Algkool	Põlva vald	2016	248	1	0	1	0	1	1	1	1	1	7
Vatla Põhikool	Lääneranna vald	2017	10	1	0	0	0	1	1	1	1	0	5
Sõmerpalu Põhikool	Võru vald	2017	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tali Põhikool-Lasteaed	Saarde vald	2017	7	1	0	0	0	1	0	0	1	1	4
Ämari Põhikool	Lääne-Harju vald	2019	40	1	0	0	0	1	1	1	1	0	5
Tudulinna Kool	Alutaguse vald	2019	17	1	0	1	1	1	0	0	1	1	6
Kavastu Algkool-Lasteaed	Luunja vald	2020	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Libatse Lasteaed-Algkool	Põhja-Pärnumaa vald	2020	6	1	0	0	0	1	1	1	1	1	6
Põlula Kool	Vinni vald	2020	11	1	0	1	0	0	0	0	1	1	4
Kokku				10	0	5	1	8	7	6	11	10	

Lisa 10. Haridusvõrgu poliitika kujundamise instrument

Tabel 11. Poliitika sõnastamise tööleht.

Poliitika sõnastamise tööleht		1	2	3
1-tehtud; jah; 2- võibolla; nii ja naa; 3- ei				
Etapid	Väited			
Eesmärgi sõnastamine	Sõnasta eesmärgid, mida soovib omavalitsus kavandavate haridusvõrgu muudatustega saavutada			
Avatud ja tõendus põhiste ideede loomine	Ole avatud ja uudishimulik ning võta eesmärk lahendada väljakutse võimalikult positiivselt, kaasavalt, uuendusmeelselt ja tõendus põhiselt			
Põhjuste kaardistamine	<p>Kaardista probleemi põhjused ning analüüsi olukorda erinevatest aspektidest:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vähene laste arv ja kahanev rahvastiku prognoos piirkonnas • Õppekvaliteedi näitajad: <ul style="list-style-type: none"> ○ koolis on kvalifitseeritud õpetajate osakaal Eesti keskmisest madalam; ○ kvalifikatsioonile vastavate õpetajate leidmine on pidevalt probleemiks; ○ järgneva viie aasta jooksul on oluline hulk õpetajad siirdumas pensionile; ○ piirkonnas ei ole kättesaadav huviharidus- ja huvitegevus; ○ erinevad kooli õppekvaliteedi näitajad (vt Haridussilma), sh edasiõppijate arv; ○ väljakukkujate määr; ○ kooli vahetajate määr õppeaasta keskel; ○ õpilaste suhtlusring koolis on vähene; ○ õpilastel ei ole võimalik arendada meeskonnatöö oskusi; ○ koolis on õpilaste sooline tasakaal paigast ära; ○ kool suudab pakkuda piisavalt tuge kõigile täiendavat tuge vajavatele lastele. • Hariduse kättesaadavust on võimalik tagada teises haridusasutuses, mis paikneb piisavalt lähedal. • Koolihoone seisukord on mitterahuldav ning ei vasta tervisekaitse nõuetele ning seal ei ole võimalik ilma investeerimata kvaliteetselt õpikeskkonda luua. • Ühe õpilaskoha maksumus on liiga kõrge ning halduskulud on suured võrreldes teiste omavalitsuste koolidega • Kooli maine on kehv ning lapsevanemad eelistavad teisi läheduses asuvaid koole • Soov on parandada haridusasutuse strateegilise juhtimise võimekust ning optimeerida juhtimiskulusid. 			
Süsteemne poliitika kujundamine;	Arengukavas on nimetatud konkreetsed ümberkorraldused või arengukavas on sõnastatud vajadus analüüsida koolivõrku või on esitatud õpilaste arvu lävendid, mille alusel ümberkorraldusi teha.			

plaani koostamine	Koosta aja- ja tegevuskava haridusvõrgu muudatuste läbiviimiseks.			
	Arvesta, et kooli ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsusest peab teavitama Haridus- ja Teadusministeeriumi, kooli, lapsevanemaid, õpilasi ja õpilaste elukohajärgseid valla- või linnavalitsus vähemalt viis kuud enne õppeaasta algust, seega peab volikogu olema otsuse vastu võtnud enne jooksva aasta 1. aprilli.			
	Ajakava koostamisel arvesta, et koolide ümberkorraldamine peab jääma ajavahemikku, mil õppe- ja kasvatustööd läbi ei toimu.			
	Mõttele läbi, mis on menetlemise algatamise otsuseks, kas arengukavas sätestatu või eraldi volikogu otsus, millega antakse valitsusele ülesanne menetlus läbi viia.			
	Koostatud on kaasamise kava*.			
	Tutvu muudatuste juhtimise põhimõtetega, nt McKinsey 7S mudel.			
Soovitused poliitika sõnastamiseks				
*Kaasamise hea tava juures on oluline läbi mõelda kaasamine kogu otsustusprotsessi vältel, kaasamisest lähemalt tuleb juttu poliitika elluviimise töölehel.				

Tabel 12. Poliitika analüüsi tööleht.

Poliitika analüüsi tööleht		1	2	3
1-tehtud; jah; 2- veel mitte; võibolla; nii ja naa; osaliselt 3- ei				
Etapid	Väited			
Alternatiivsete poliitikate sõnastamine	Analüüsi, kas enne kooli tegevuse lõpetamist võiks kaaluda ka teisi alternatiive, nt: <ul style="list-style-type: none"> • hetkeolukorra parendamine; • koolide juhtimise ühendamine/liitmine; • kooliastmete ja/või klasside vähendamine; • individuaalõppekeskuse/erikooli loomine; • koduõppe ja kooli kombinatsioon (digiõppekeskus); • hariduskeskus, kus on koondatud ühe juhtimise alla nii alus-, põhi-, huviharidus ning täiskasvanute õpe; • kogukonnakeskus, kus on lisaks koolile koondatud ühte hoonesse ka muud avalikud teenused. 			
	Analüüsi, kas piirkonnas on kogukonnal huvi või võimalusi erakooli loomiseks.			
Alternatiivsete poliitikate hindamine	Hinda iga alternatiivi juures erinevaid poolt- ja vastuargumente*.			
	Arvesta, et PGS võimaldab kooli ümber korraldada või selle tegevust lõpetada ka järk-järgult.			
Eksperimenteerimine	Analüüsi, kas on läbi mõelnud kõik uuendusmeelsed ideed piirkonnas hariduse andmiseks. Analüüsi, kas on võimalik mõnda alternatiivi ka piloteerida.			
Andmete kogumine	Koosta või vajadusel telli haridusvõrgu analüüs.			

	Avalikusta tellitud või koostatud uuringud veebilehel.			
	Analüüsi koolis tehtud õpilaste ja lastevanemate rahuloluküsitlusi.			
	Koonda erinevate valdkondade andmed (tulud, kulud, hoonega seotud andmed, õppekvaliteedi statistika).			
Konsultatsioon	Hinda oma meeskonna võimekust ja poliitilist olukorda ning otsusta, kas on vaja välise eksperdi konsultatsiooni.			
	Tutvu teiste omavalitsuste sarnaste juhtumite ja lahendustega (kogemusõpe).			
Põhjalik hindamine	Analüüsi demograafilisi muutusi.			
	Analüüsi kavandatava muudatuse mõju hariduse kvaliteedile kasutades Haridussilmas olevaid andmeid.			
	Analüüsi hariduse kättesaadavust järgmistest aspektidest: <ul style="list-style-type: none"> • kvalifitseeritud õpetajate olemasolu; • nõuetele vastav õppekeskkond; • võimalused lapse arengu toetamiseks. 			
	Analüüsi õpetajate kvalifikatsiooni, vanuselist koosseisu ja õpetaja koormust koolivõrgus.			
	Arvesta, et haridusvõrgu korrastamise üks eesmärke peab olema kvalifitseeritud õpetajate väärtustamine ja nende järelkasvu tagamine.			
	Analüüsi transpordikorraldust ja selle muutmise vajadust seoses planeeritavate ümberkorraldustega.			
	Arvesta, et lapse koolitee peaks olema võimalikult lühike ning mitte ületama seaduses ette nähtud piiri.			
	Analüüsi, milline on naaberomavalitsuste koolide roll omavalitsuse koolivõrgus.			
	Arvesta, et võid lapse huvidest lähtuvalt teha kokkuleppeid teise omavalitsusega elukohajärgse kooli määramisel.			
	Analüüsi õppehoonete kasutust.			
	Analüüsi vajaminevate investeeringute maksumust ning teostatavuse võimekust eelarvestrateegias.			
	Analüüsi õppehoonete halduskulu ning maksumust ühe lapse kohta.			
	Analüüsi, milline on hoone võimalik tulevikuperspektiiv ning kas on võimalusi kooli tegevuse ümberkorraldamine kulutõhusamatesse hoonetesse.			
	Analüüsi, kuivõrd on praegu tagatud tugiteenused koolis ning millised on võimalused selle teenuse tagamiseks tulevikus.			
	Analüüsi, millised on laste huvihariduse ja -tegevuse pakkumise võimalused ning tulevikuperspektiivid ja võimalikud lahendused.			
Analüüsi, kas kooli juurde on võimalik koondada teisi avalikke teenuseid.				

	Analüüsi, milline on täna kooli roll kogukonnakeskusena ning milliseks võiks see kujuneda tulevikus.			
	Analüüsi erinevaid tegutsemismudeleid kogu avalike teenuste spektrist ja kõikide piirkonnas olevate hoonete seisukohast.			
	Koosta haldusakt, mis arvestab järgmiste oluliste haldusmenetluse põhimõtetega: otsusesse puudutatud isikud on kaasatud ja ära kuulatud, tõendid on kokku kogutud ja nendega arvestatud ning neid on põhjalikult kaalutletud.			
Mõistmine	Mõista, et tuleb arvestada hariduses koduläheduse printsiibiga.			
	Mõista, et erinevates kooliastmetes on erinevad ootused õppe sisule ja koolikeskkonnale.			
Eelistatuma poliitika valimine; poliitika otsustamine	Arvesta, et kogu valikute põhjendus ja kaalutlemine peab olema haldusaktis ära toodud või haldusaktis peab olema viide dokumendile, kus need selgitused on ära toodud.			
	Arvesta, et head põhjenduse pikkust ei ole võimalik ette anda, see sõltub konkreetsest juhtumist, keerukusest ja uurimise põhjalikkusest.			
	Analüüsi, millise ümberkorraldamise plaani alla läheb planeeritav muudatus PGS § 80 lg 2 võimalustest lähtuvalt.			
	Arvesta, et kooli tegevuse lõpetamise otsusega peab kooli pidaja tagama õppimisvõimaluse muus koolis ning kooli pidaja peab aitama valida võimalike variantide hulgast lapsevanemal just konkreetsele lapsele parima lahenduse.			
	Arvesta erinevate alternatiividega seotud otsuste ja piirangutega: nt uue kooli alustamisel tuleb taotleda koolitusluba, millega kaasneb riigilõiv.			
	Analüüsi, kas olemas on poliitiline kokkulepe muudatuste elluviimiseks.			
	Vali lahendus, mis tagab parimal määral piirkonnas lastele kvaliteetse hariduse ning mille negatiivne mõju on minimaalne piirkonna arengule tervikuna.			
Soovitused poliitika sõnastamiseks				
*Soovitus tutvuda Elva valla haridusvõrgu analüüsiga, kus on erinevate valikute poolt- ja vastuargumendid kaardistatud.				

Tabel 13. Poliitika elluviimise tööleht.

Poliitika elluviimise tööleht		1	2	3
1-tehtud; jah; 2- veel mitte; võibolla; nii ja naa; osaliselt 3- ei				
Etapid	Väited			
Rollide selgus ja vastutus	Moodusta meeskond, kuhu on kaasatud erinevate valdkondade eksperdid ja võtmeisikud.			
	Meeskonna juht peaks olema vallavanem või abivallavanem (poliitiline juht, kes võtab vastutuse).			
	Leppige kokku meeskonna tööpõhimõtted, rollid ja vastutus.			
	Leppige kokku, kuidas toimub kommunikatsioon.			
	Kaasa koolijuht enda meeskonda.			
Kaasamine	Mõtle läbi, kuidas ja millal saavad soovijad oma arvamust ja vastuväiteid esitada. Loomulikult peab see toimuma enne haldusakti vastuvõtmist.			
	Mõtle läbi kaasamise ajakava, arvesta, et väikeses kogukonnas liigub info kiiresti ning kõigile osapooltele peab plaani tutvustama võimalikul lühikese aja jooksul.			
	Mõtle läbi, kuidas annad kaasamise protsessis laekunud ettepanekutele ja arvamustele tagasisidet. Kõigile laekunud ettepanekutele ja arvamustele tuleb anda tagasisidet, kas neid arvestati ja kui ei arvestatud, siis miks ei arvestatud. Lisa need arvamused ja selgitused ka otsuse eelnõusse ja/või seletuskirja.			
	Planeeri vajadusel küsitlusi, ümarlaudu, strateegiapäevi.			
	Kuula ära hoolekogu arvamus.			
	Kuula ära õpilasesinduse arvamus.			
	Kuula ära noortevolikogu arvamus (juhul kui see on moodustatud).			
	Arvesta kaasamisel ja arvamuste ärakuulamisel, et selleks peab andma osapooltele mõistliku aja, et esindusorganitel on realselt aega koguneda ja vastust formuleerida.			
	Võimalusel suhtle kõigi lapsevanematega individuaalselt, selgita välja nende arvamus ja ootused ning nõusta vajadusel tuleviku osas.			
	Mõista kogukonna hirme ning püüa pakkuda välja lahendusi nende maandamiseks.			
	Kaasa vajadusel koolipsühholoog, kui teema on emotsionaalne ning vaja on maha võtta laste ja lastevanemate hirme.			
	Arvesta, et vilistlase arvamused ja emotsioonid võivad põhineda nende kooliajal, kus olukord oli erinev tänasest.			
	Püüa mitte minna kogukonnaga tülli, kuula ja ole avatud.			
Koordineerimine	Arvesta, et mida suurema mõjuga otsust, seda intensiivsem peaks olema teavitamine. Anna infot aegsasti, otsesest allikast ja piisaval hulgal.			

	Hoia asjade seisuga kursis volikogu hariduskomisjoni ja/või volikogu liikmeid.			
	Arvesta, et personal soovib saada vastuseid tekkinud küsimustele ning selgust tuleviku osas.			
	Arvesta, et protsessi juures võib tulla ette valeväidete levimist ja emotsionaalset vastuseisu.			
	Arvesta kooli töötajatega töösuhete muutmise ja/või lõpetamise õigusliku poolega.			
Poliitika kooskõlastamine	Ole veendunud, et esitatav plaan on argumenteeritud ning kooskõlastatud huvigruppidega.			
	Läbi on mõeldud dokumendihalduse lõpetamine, arhiveerimine ja muud sellega seotud toimingud.			
Soovitused poliitika sõnastamiseks				
Arvesta, et sa ei pea välja selgitama iga üksiku õpilase või lapsevanema seisukohta, vaid saad seda teha läbi esindusorganite.				

Tabel 14. Poliitika hindamise tööleht.

Poliitika hindamise tööleht		1	2	3
1-tehtud; jah; 2- veel mitte; võibolla; nii ja naa; osaliselt 3- ei				
Etapid	Väited			
Hindamine ja hindamiskriteeriumid	Mõtle läbi juba eesmärgi seadmisel, mille järgi sa muudatuste edukust mõõdad.			
	Mõtle läbi, kuidas sa plaanid andmeid koguda muudatuse hindamiseks (näiteks rahuloluküsitlus; fookusgrupiintervjuud).			
	Mõtle läbi, milliseid võimalikke erinevaid mõõdetavaid hindamiskriteeriume püstitada.			
Tagasisidestamine ja hindamissüsteemi loomine	Mõtle läbi, kuidas sa saad peale otsuse langetamist tagasisidet ümberkorralduste sujumise kohta.			
	Loo hindamissüsteem. Mõtle läbi, kas seal võiksid olla järgmised kriteeriumid: <ul style="list-style-type: none"> • laste rahulolu; • logukonna rahulolu; • parem koolikorraldus: <ul style="list-style-type: none"> ○ personalitöö on efektiivsemalt korraldatud; ○ huvitegevuste võimalused on laienenud; ○ koolide strateegilise juhtimise võimekus on suurenenud; ○ uue organisatsiooni edukas tööle hakkamine; ○ meeskonnavaimu tekkimine; ○ laste koolitee ei ole pikenenud; ○ lastevanemate kindlustunne, et lapsed saavad teises koolis jätkata. • kooli maine; • tagasilöökkide puudumine; • tänapäevasem õppekeskkond. 			
Poliitika ümbersõnastamine	Mõtle läbi, millistel juhtudel tuleks poliitika ümbersõnastada.			
Poliitika lõpetamine	Mõtle läbi, millistel juhtudel tuleks poliitika lõpetada.			

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Marika Saar,

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose “ Kohalikud omavalitsused ja haridusvõrgu ümberkorraldamine: poliitika kujundamise instrumendi loomine ”, mille juhendaja on Laura Kirss, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Marika Saar

20. mai. 2021