

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu Kolledž

Ettevõtlusosakond

Juta Asuja

**HARIDUSE TUGISPETSIALISTIDE TEENUSE
KORRALDAMINE RAASIKU VALLA NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Kadi Timpmann MA

Pärnu 2019

Soovitan suunata kaitsmisele (juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “.....“ a.

TÜ Pärnu kolledži osakonna juhataja

..... (osakonna juhataja nimi ja allkiri)

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

..... (töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TEENUSTE KORRALDAMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	8
1.1 Teenuste korraldamine avalikus sektoris	8
1.2 Teenuste korraldamine haridusvaldkonnas	26
2. UURING HARIDUSE TUGITEENUSTE KORRALDAMISEST KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDIL.....	32
2.1 Ülevaade hariduse tugiteenuste korraldusest Eestis ja Raasiku vallas.....	32
2.2 Uurimistöö metoodika	38
2.3 Hariduse tugiteenuste korraldamise uuring	42
2.4 Järeldused ja ettepanekud hariduse tugiteenuste korraldamiseks.....	63
KOKKUVÕTE.....	70
VIIDATUD ALLIKAD	73
LISAD	82
Lisa 1. Intervjuu kava	82
SUMMARY	84

SISSEJUHATUS

Kohalikud omavalitsused seisavad silmitsi erinevate väljakutsetega, kuidas olukorras, kus ressursid on piiratud, saavutada oma kogukondades kvaliteetsemaid ja soodsamaid teenuseid. Need väljakutsed on sageli kasvulavaks uutele (ja innovaatilistele) viisidele teenuste korraldamisel. Uphoffi (viidatud Azfar, Kahkonen, Lanyi, Meagher & Rutherford, 1999, lk 24 vahendusel) sõnul on neli peamist valdkonda, kus kohalikud omavalitsused peavad näitama suutlikkust: kohalike probleemide kindlakstegemine ja analüüs, et kavandada asjakohaseid vastuseid; ressursside mobiliseerimine ja haldamine; teabevahetus ja poliitika rakendamise koordineerimine ning kohalike konfliktide lahendamine.

Haridusel on väga oluline roll ühiskonna sotsiaalse, majandusliku ja regionaalse arengu kindlustamisel, mistõttu seda pakutakse tavaliselt avaliku hüvena riigi- ja/või kohalikust eelarvest rahastatuna. Selleks, et saavutada võrdsuse ja efektiivsuse eesmärkide tasakaalustatus, pööratakse teaduslikult hariduse rahastamisel rohkem tähelepanu tsentraliseerimise-detsentraliseerimise vahekorrale (Reiljan & Reiljan, 2005). Järjest enam räägitakse ka avaliku sektori teenuste ja tulemuste efektiivsuse tõstmisest ning teenuste arendamisest (Avalike teenuste..., 2014; Osborne, 2018; Randma, 2002), mille peamiseks mõõdupuuks jääb sageli avalikkuse heakskiit ja vajaduste rahuldamine (Haldre, Eisberg, & Haldma, 2005).

2010. aastal kehtima hakanud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega (edaspidi PGS) (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010) sätestati Eesti hariduskorralduse juhtivaks printsiibiks kaasava hariduskorralduse rakendamine, kusjuures kaasava hariduse all peetakse eelkõige silmas iga inimese põhiõigust kvaliteetsele haridusele st. selle kohaselt õpivad hariduslike erivajadustega õpilased üldjuhul elukohajärgses tavakoolis. Selles töös mõistetakse hariduslike erivajadustega õpilaste all täiendavaid tugimeetmeid ja

tingimusi vajavaid õpilasi, kes tulenevalt nende ajutistest või spetsiifilistest õpiraskustest vajavad tavakoolis täiendavaid tugimeetmeid, eriõppe korraldust või tugispetsialistide teenuseid (Räis, Kallaste, & Sandre, 2016).

Munitsipaalharidusasutuste pidajateks on omavalitsused, kellel on muuhulgas kohustus tagada võimalused õpilase arengu toetamiseks ning vajalike tugiteenuste rakendamiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt tagatakse õpilasele koolis tasuta vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenus (edaspidi tugispetsialisti teenus või tugiteenused). Need on teenused, mis toetavad õppeprotsessis õpilaste arengut, võimetekohast õppimist ja sotsiaalseid oskusi (Tugispetsialistide..., 2018). Omavalitsusel on võimalus luua tugispetsialistide ametikohad koolis, kohalikus omavalitsuses või tellida vajalikus mahus teenust väljastpoolt.

Põhiliseks probleemiks hariduse tugiteenustega seonduvalt on osutunud piisava hulga tugispetsialistide puudumine, mistõttu nii omavalitsustel kui haridusasutustel on oma kohustuste täitmine häiritud. Munitsipaalkoolide statsionaarses õppes õpib 2018/2019 õppeaastal ~150 800 õpilast (Haridus- ja Teadus..., 2018). Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel vajas 2014. aastal iga viies laps õpingute toetamiseks tugispetsialisti abi (Räis *et al.*, 2016). Samas on nõustamise valdkonnas peamiseks takistuseks spetsialistide, eriti logopeedide, eripedagoogide ja psühholoogide puudus. Koolipõhiste tugiteenuste kättesaadavusega on eri allikate hinnangul probleeme 40–60% koolidest (Kirss, 2011; Räis *et al.*, 2016; Valk, 2016). Täpsed andmed lasteaedade kohta puuduvad, kuid pole põhjust eeldada, et sealne olukord palju erineks. Omavalitsuse kohustus on otsida võimalusi, kuidas olemasolevas olukorras leida parimad lahendused.

Raasiku vald ei ole tugispetsialistide puuduse osas erand. Kui suuremates koolides võib öelda, et minimaalne nõutud koosseis tugispetsialistide osas on tagatud, siis lasteaedades ning väiksemates koolides on spetsialistide kohad kas täitmata või puuduvad struktuurist sootuks. Varajane sekkumine ja märkamine lasteaedades aga on oluline, sest teatud erivajaduste puhul on eelkoolieas võimalik probleemi oluliselt vähendada ja lapse arengut soodustada. Kui selles etapis laps erispetsialistide teenuseid ei saa, tähendab see täiendavaid probleeme koolis ning vajadust tingimata lapsele tugiteenuseid pakkuda (Häidkind & Oras, 2016).

Samal ajal kui lasteaias ja väiksemates koolides on tugispetsialiste puudu, on olemasolevad spetsialistid kohati rakendatud ebamõistlikult – aineõpetaja puudumisel asendatakse õpetajaid ja täidetakse muid ülesandeid (Pitk, 2019; Vapper, 2018). Üksi oma valdkonnas töötades puudub tugispetsialistidel sageli võimalus sama valdkonna kolleegiga juhtumeid arutada, üksteiselt uusi meetodeid õppida, materjale jagada jne – vaatamata sellele, et ollakse osa koolimeeskonnast, on tugispetsialist siiski omas valdkonnas sageli üksi (Vapper, 2018).

Olukorras, kus ressursid on piiratud, tuleb leida alternatiive teenuse osutamise efektiivistamiseks ja kättesaadavuse parandamiseks. Mitmed omavalitsused on liikunud (Viljandi linn) või liikumas (Saaremaa vald, Kuusalu vald) hariduse tugiteenuste tsentraliseerimise/teenuskeskuse suunas, milles on nähtud võimalust olemasolevate ressursside raames kvaliteetsemat teenust pakkuda.

Antud töö esimeses osas antakse teoreetiline ülevaade tsentraliseerimisest vs detsentraliseerimisest ning nende vahele jäävatest erinevatest võimalustest kui ühtedest võimalikest lähtekohtadest hariduse tugiteenuste korraldamisel. Käsitlemist leiab ka teenuskeskuste kontseptsioon, mis on osaliselt tsentraliseerimisega sarnane, kuid siiski eristuv võimalus teenuste korraldamiseks.

Töö aluseks olev **probleem** on hariduse tugispetsialistide teenuse ebaühtlane kättesaadavus, ebatõhus pakkumine ning ühtse arusaamise/teadmise puudumine, kuidas teenust arendada/korraldada nii, et olemasoleva ressursi piires oleks võimalik teenust tõhusamalt ja ühtlasemalt osutada. Probleem on aktuaalne Raasiku vallas, kuid eeldatavasti on sarnane olukord ka mitmetest teistes (väikestes) omavalitsustes ning omavalitsustes, kus on erineva suurusega haridusasutusi.

Magistritöö **eesmärk** on välja selgitada probleemid ja võimalused esmatasandi hariduse tugiteenuste korraldamisel, leidmaks viise teenuse kvaliteedi ning kättesaadavuse parandamiseks. Magistritöö võiks eelkõige huvi pakkuda Raasiku vallavalitsusele ning koolidele ja lasteaedadele. Lisaks võib töö oluline olla veel teistele omavalitsustele, kes otsivad võimalusi hariduse tugiteenuste paremaks korraldamiseks.

Töö käigus püstitatakse järgnevad **uurimisküsimused**:

- millised on peamised kitsaskohad esmatasandi hariduse tugiteenuste osutamisel;
- millised on võimalused tõhustada hariduse tugiteenuste pakkumist ja parandada nende kättesaadavust Raasiku vallas.

Uurimusküsimustest tulenevalt püstitatakse järgnevad **uurimisülesanded**:

- analüüsida erinevaid võimalusi teenuste korraldamiseks (tsentraliseerimine vs detsentraliseerimine, teenuskeskused);
- viia läbi hariduse tugispetsialistide teenuse osutamise uuring kogumaks erinevate seotud osapoolte arvamusi/nägemusi olukorrast ja muutuste vajalikkusest ning suhtumist võimalikesse muutustesse;
- olemasolevale teorialele ning uuringu tulemustele tuginedes teha järeldusi ja ettepanekuid vallavalitsusele ja volikogule tugispetsialistide teenuse paremaks korraldamiseks.

Magistritöö koosneb kahest peatükist, milles teooria osas selgitatakse erialase kirjanduse põhjal teenuse korraldamise võimalusi avalikus sektoris ning keskendutakse hariduse valdkonna eripäradele. Peatüki eesmärk on anda teenuse korraldamisele teoreetiline taust ning raamistada teema majandusteaduslikus võtmes.

Empiirilises osas antakse ülevaade hariduse tugiteenuste korraldusest ja praegusest olukorrast Eestis ja Raasiku vallas, kirjeldatakse uuringu valimit, kasutatud meetodeid ja uuringu tulemusi. Magistritöö raames viidi läbi kvalitatiivne uurimus hariduse tugiteenuste osutamise ja korraldamisega seonduvate osapoolte hulgas. Uuringu tulemustele ja teoreetilistele käsitlustele toetudes formuleeritakse ettepanekud hariduse tugiteenuste korraldamiseks konkreetsetes omavalitsustes.

Töö autor valis uuritavaks omavalitsuseks Raasiku valla, kuna tegemist on väikese omavalitsusega (01.01.2019 seisuga 5065 elanikku) ning kui mitmetes suuremates omavalitsustes on tänaseks juba hariduse tugiteenuste korraldamisele lähenetud süsteemselt, siis väiksemates omavalitsustes taolisi näiteid pigem autorile teadaolevalt ei ole või on vähe.

1. TEENUSTE KORRALDAMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1 Teenuste korraldamine avalikus sektoris

Teenuse keeruline olemus teeb raskeks sellega seonduvate ümberkorralduste elluviimise organisatsioonis. Teenus on protsess, mis koosneb tegevustest ning eeldab sageli kliendi ja teenusosutaja pidevat suhtlemist. Teenuse osutamise ja tarbimise protsessid toimuvad osaliselt samaaegselt ning mida teadmumahukam ja isikustatum teenus on, seda enam nõuab see suhtlemist, et saavutada parem vastavus kliendi vajadustele (Janssen, Joha, & Zuurmond, 2009, lk 16). Teenuste korraldamiseks avalikus sektoris on erinevaid võimalusi, mille rakendamine sõltub paljudest teguritest. Selles peatükis annab autor ülevaate erinevatest teenuse korraldamise võimalustest keskendudes teenuste tsentraliseerimisele ja detsentraliseerimisele ning teenuskeskuste mudelile.

Selleks, et mõista, millised on paremad võimalused teenuste korraldamiseks avalikus sektoris, on oluline aru saada ja lähtuda sellest, millised on üldse avaliku sektori asutuste eesmärgid. Riigikantselei läbiviidud uuringus „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ on avaliku sektori asutuse eesmärkidena välja toodud:

- tõhusus, see tähendab avalik sektor peab kasutama talle antud ressursse tõhusalt ja efektiivselt. (riigi elanik kui maksumaksja)
- demokraatia, see tähendab avalik sektor peab olema läbipaistev, vastutustundlik ja kaasav (riigi elanik kui kodanik ja valija)
- efektiivsus, see tähendab avalik sektor peab olema kvaliteetne ja kasutajasõbralik (riigi elanik kui tarbija). (Avalike teenuste..., 2014)

Selleks, et tagada usaldus avaliku sektori organisatsioonide vastu on juba paarkümmend aastat otsitud võimalusi efektiivsuse (*efficiency*) ja tõhususe (*effectiveness*)

parandamiseks (Türk *et al.*, 2011, lk 13). Nii efektiivsus, tõhusus kui demokraatia on ka edaspidi läbivateks märksõnadeks aruteludes erinevate võimaluste üle.

Viimastel kümnenditel on avalikus sektoris aset leidnud mitmed põhimõttelised ümberkorraldused, mille olulisemate punktidenä on võimalik välja tuua järgmised seisukohad (Dempster, Freakley, & Parry, 2001):

- valitsuse rolli vähenemine avaliku sektori teenuste osutamisel;
- konkurentsituatsiooni soodustamine;
- aruandluskohustuse tagamine avaliku sektori tegevuse üle;
- avalikele organisatsioonidele standardite, selgepiiriliste eesmärkide ja mõõdetavaid tegevustulemusi kajastavate näitajate määramine;
- suurema tähelepanu pööramine tegevuse väljundtulemustele;
- isereguleeruvate küsimuste (valdkondade) puhul juhtiva võimu vähendamine.

Kõik eelnevalt väljatoodud punktid mõjutavad suuremal või vähemal määral ka teenuse osutamist avalikus sektoris. On leitud, et avaliku sektori majandusliku ratsionaalsuse ideoloogia avaldub ühises nimetajas “uus suund avaliku sektori juhtimisel ehk uus haldusjuhtimine” (*New Public Management – NPM*) (Haldre *et al.*, 2005). Nimetatud kontseptsiooni põhiõlemus seisneb selles, et rakendada avalikus sektoris äri sektorist pärinevaid põhimõtteid ja meetodeid (Stark, 2002). Üheks levinumaks võimaluseks siin on teenuste sisseostmine/allhankimine/delegeerimine (Zafra-Gomes, Prior, Diaz, & Lopez-Hernandez, 2013). Hays ja Kearney (1997) on esitanud viis olulisemat vastastikku seotud NPMi põhimõtet, mida nad nimetavad valdkonna „megatrendideks“:

- erastamine (*privatization*) kirjeldab erinevaid võimalusi, kuidas avalikke teenuseid ja tooteid saab pakkuda valitsuse minimaalse sekkumisega konkureerival turul;
- kulutuste vähendamine (*downsizing*), mille eesmärgiks on vähendada avaliku sektori suurust, eelarvet ja tegutsemisulatust efektiivsema tegutsemise kaudu;
- detsentraliseerimine (*decentralization*), mille eesmärgiks on viia otsustamine kodanikele/teenuse saajatele lähemale;

- bürokratia vähendamine (*debureucratization*) muutmaks organisatsiooni struktuuri rõhuasetusega pigem tulemustele kui protsessile, pigem teenusele kui protseduuridele ning pigem osalemisele kui hierarhiale;
- juhtimislikkus (*managerialism*) eesmärgiga rakendada äriettevõtete käitumispõhimõtteid, selleks et muuta organisatsioone ja selle töötajaid vastutavamaks ja aruandvamaks.

Eelnevast tulenevalt hõlmavad NPMi põhimõtted nii struktuurseid (detsentraliseeritud organisatsioonid ja suurem konkurents) kui ka juhtimisalaseid (juhtimise läbipaistvus, äri sektori juhtimispraktika, kulude kontroll, tulemuste mõõtmine ja suurem rõhk väljundi kontrollile) komponente (Haldre *et al.*, 2005, lk 186). Kui ühelt poolt on NPMi osas palju toetavaid uuringuid ja arvamusi, siis aktiivselt debateeritakse ka NPMi põhipostulaatide kehtivuse osas (Christensen & Lægred, 2007, lk 1059–1066), seda eriti ülemaailmse majanduskriisi järgselt. Väidetakse, et NPMi valguses ellu viidud muudatused on vähendanud tõhusust, koordineerimist ja kontrolli, samuti toimub tarbetut teenuse osutamise kattumist, mistõttu vaadatakse avalikus sektoris re-tsentraliseerimise suunas (Zafra-Gomes *et al.*, 2013).

Sageli kujutletakse avaliku sektori organisatsioone ühetaolistena, mis võib viia kõrge tsentraliseerituse ja standardiseerituse kujunemisele. Tegelikult on tegemist siiski väga erinevate ja mitmekesiste organisatsioonide ühendusega, mis nõuab ka erinevat töökorraldust ja lähenemisi. Teatud juhtudel võib see nõuda osade funktsioonide/ülesannete tsentraliseerimist ning teiste detsentraliseerimist või erinevate võimaluste kasutamist nende kahe vahel. Rõhuasetus peaks olema mitmekülgsete ja vajadustele vastavate organisatsiooniliste vormide väljaarendamisel (Randma & Annus, 2000). Olulisena on välja toodud, et kohalikele vajadustele ja eelistustele vastamine peaks olema eelkõige kohaliku tasandi ülesanne, sest nad on elanikele lähemal. Kohalikel omavalitsustel on enamikes Euroopa riikides võim ellu viia tegevusi (kui see ei ole otseselt keelatud), mida nad peavad vajalikuks, et täita kohaliku avaliku huvi (Bailey, 1999, lk 3).

Laialt üldistades on teenuste korraldamiseks kaks võimalust – tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine. Tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise temaatika ja sellest ülevaate andmise teeb keeruliseks asjaolu, et ühe funktsiooni/teenuse raames on

samaaegselt võimalik osa ülesandeid tsentraliseerida, teised detsentraliseerida ning seda ka erinevatel tasanditel. Detsentraliseerimisest ja tsentraliseerimisest rääkides on levinud käsitleda neid mõisteid kui kahte vastandit. Ka Eestis kaldutakse täielikult tsentraliseeritud juhtimist ühelt poolt ja erastamist kui äärmuslikku detsentraliseerimise viisi teiselt poolt asetama must-valgele skaalale, kus vahepealseid lahendeid ei eksisteeri (Randma & Annus, 2000). Järjest enam käsitletakse seda dihhotoomia asemel aga ka kontinumina (Bailey, 1999, lk. 33), kus tsentraliseerimise/detsentraliseerimise näol ei ole tegemist staatiliste seisunditega, vaid protsessidega, millel on lähtekoht (Bray, 1999, lk 202). Tsentraliseerimise/detsentraliseerimise käsitluse teeb keeruliseks ka see, et mõnedes süsteemides tundub, et toimub tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine samaaegselt. Malaisiat on näiteks kirjeldatud kui tsentraliseeritud detsentralisatsiooniga riiki ning Hiina puhul räägitakse, et tsentraliseerimine, detsentraliseerimine ning re-tsentraliseerimine toimuvad kõik samaaegselt (Bray, 1999).

Tsentraliseerimine. Samal ajal kui detsentraliseerimise osas on palju erinevaid tahke ning erinevaid lähenemisi, siis tsentraliseerimise mõiste osas ollakse rohkem ühtemeelt – tsentraliseerimine on võimu, ressursside ja autoriteedi koondumine, kas ühte isikusse või keskusesse (Schneider, 2003, lk 34). Avalikus sektoris on tsentraliseerimise eesmärgina nähtud võimalust kujundada ühtset avalikku haldust, ühtset halduskultuuri, ühtlustatud standardeid erinevates avaliku sektori organisatsioonides (Randma & Annus, 2000). Sageli ei ole küsimuseks, kas tsentraliseerida või detsentraliseerida, vaid pigem mis mahus, mida ning mis tasandil.

Klassikalise ja lihtsustatud lähemise puhul on tsentraliseeritud süsteemi seisukohaks „üks suurus sobib kõigile“, mis aga jätab arvestamata kohalikud vajadused ja eripärad (Besley & Coate, 2003). Tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise temaatika formeeris Oates 1972. aastal. Oates'i fiskaalse föderalismi teooria (nagu heaoluökonomika üldisemalt) lähtub eeldusest, et valitsus maksimeerib sotsiaalset heaolu (ühiskonna üldist heaolu). Samuti eeldas Oates, et tsentraliseerimine tähendab teenuste ühetaolist pakkumist kõigile, mis heterogeensete eelistuste korral toob kaasa heaolukao ühiskonnas (Oates, 1999). Igasugust teenuste pakkumist, mille korral arvestatakse erinevusi kohalikes eelistustes, käsitleb Oates detsentraliseerimisena.

Majandusteooriate seisukohast on tsentraliseerimise olulisemad eelised mastaabisäästu ärakasutamine (korraga rohkem toota on sageli odavam) ning välismõjude internaliseerimine (välismõjude esinemisel ei taga detsentraliseeritud otsused teenuste sotsiaalselt efektiivset taset) (Bailey, 1999). Samuti võimaldab tsentraliseerimine tagada teenuste ühtlase kvaliteedi. Majandusteoorias on tsentraliseerimise/ detsentraliseerimise teema peamiselt seotud efektiivsuse (allokatiivse efektiivsuse) teemaga teenuste pakkumisel. Avalikus halduses on täiendavalt tsentraliseerimise põhjustena välja toodud: asjatundlike juhtide ja spetsialistide vähesus; vähearenenud koordineerimis- ja reguleerimismehhanismid; rahalised piirangud iga üksiku asutuse tasandil teatud protseduuride loomiseks ja juhtimiseks ning poliitika kujundamise ja analüüsi koondumine üksikute ekspertide kätte avalikus sektoris. (Randma & Annus, 2000)

Omavalitsuse ja selle juhtimise tasandil on tsentraliseerimise eesmärgina eelkõige nähtud strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamist (sh ametnike professionaalsuse suurendamine) selliselt, et ollakse suutlikud teenuseid vajadusel delegerima, toetama rohujuuretasandi teenuse osutajate võimekust ning võistlemise asemel tegema koostööd ja ühisprojekte teiste omavalitsustega, mis avaldaks tugevalt positiivset mõju omavalitsuste võimekusele (Lõhmus *et al.*, 2016). Siinkohal toovad Randma ja Annus (2000) välja, et tsentraliseerimise põhjendused võivad teinekord olla tingitud just asjaolust, et ei ole selgelt teadvustatud koordineerimis- ja reguleerimisfunktsioonide erinevust tsentraliseeritud juhtimisest ehk et tingimata ei ole vaja alati tsentraliseerida, teatud funktsioonide puhul võiks kaaluda ka koordineerimist ja koostööd.

Eeldus, et tsentraliseerimise puhul tagatakse ühtlus, on üheks aluseks selle kriitikale. Näiteks Lockwood (2002) on kahtlev selles osas, et tsentraliseerimine toob kaasa ühtluse avalike kulutuste osas piirkondade üleselt ning võimaldab mastaabisäästu. Besley ja Coate (2003) toovad veel välja tsentraliseerimise puudused, mis tulenevad poliitilistest ja majanduslikest kaalutlustest. Olukord, kus kulud on tsentraliseeritud süsteemis jagatud, tekitab erinevate piirkondade inimeste vahel huvide konflikti, sest piirkondade suurused, vajadused ja panus on erinevad, mistõttu võidakse seda käsitleda ebaõiglase lähenemisena.

Detsentraliseerimine. Kui tsentraliseerimise puhul on erinevate autorite arusaamised mõiste sisust ja võimalikest kasuteguritest ja puudujääkidest pigem sarnased, siis detsentraliseerimise osas on variatiivsust ja segadust mõnevõrra rohkem. Alustuseks juba ei ole detsentraliseerimise mõistele ühtset ja ammendavat definitsiooni. Ruumilises mõttes tähendab detsentraliseerimine objekti hajutamist keskpunktist eemale (Lauglo, 1990, lk 5). Sageli kasutatakse terminit detsentraliseerimine kirjeldamaks rahalise ja/või poliitilise võimu ülekandumist kohalikule tasandile. Detsentraliseerimine tõusis esile 1980ndatel ning suuresti pettumise tõttu tsentraliseeritud juhtimisest (Dyer & Rose, 2005).

Kuigi detsentraliseerimisele on kirjanduses erinevaid lähenemisi, on mõned lähtekohad pälvinud üldise arusaamise ja nõusoleku. Detsentraliseerimine hõlmab endas mitut dimensiooni. Kõige levinum detsentraliseerimise kontseptsioon keskendub institutsioonidele võimu ja ressursside andmisele. Samas võib detsentraliseerimist vaadelda ka selliselt, milline võim ja ressursid keskselt organisatsioonilt ära võetakse. Kõik detsentraliseerimise vormid hõlmavad endas võimu ja ressursside eemale liigutamist (kesk-)valitsusest, hoolimata sellest, kes vastuvõtjaks on (Schneider, 2003, lk 35).

Detsentraliseerimise väärtustena tuuakse teoorias välja suuremat vastavust ja reageerimist kohalikele oludele (Lockwood, 1998, lk 2); allokatiivset efektiivsust ehk ressursside efektiivsemat jagamist (Azfar *et al.*, 1999, lk 2; Oates, 1999, lk 1121–1122); võimu ja volituste hajutamist (Lauglo, 1995, lk 6); osutatud teenuste kvaliteeti (Lauglo, 1995, lk 5); usaldusväarsust, läbipaistvust ning kulude katmist (Azfar *et al.*, 1999). Lauglo (1995) leiab, et vastavalt sellele, milline on domineerivaim väärtus, valitakse ka sobivaim detsentraliseerimise vorm.

Allokatiivne efektiivsus: detsentraliseeritud valitsustasand peab pakkuma teenuseid oma territooriumil ning iga piirkond kohandab teenused vastavalt oma tarbijate eelistustele ja tingimustele, mistõttu suurendab detsentraliseeritud pakkumine majanduslikku heaolu kõrgemale kui see oleks teenuste pakkumisel kõigile ühtsetel alustel (Oates, 1999, lk. 1121–1122). Selle aluseks on madalamate valitsustasandite otsesem ja lähedasem kontakt oma inimestega, mis võimaldab neil omada rohkem infot inimeste eelistuste kohta ning selles lähtuvalt teenuseid planeerida (Azfar *et al.*, 1999, lk 2). Detsentraliseerimises

nähakse ka võimalust suurendada omavalitsustevahelist konkurentsi (Tiebout, 1956). Väidetakse, et kohalike omavalitsuste vaheline konkurents võimaldab toota erinevaid kohalikke avalikke hüvesid ja üksikisikud avaldavad oma eelistusi nende suhtes, kolides neile sobivatesse omavalitsustesse. Sellega avaldavad elanikud survet oma valitsustele, et nad pööraksid tähelepanu oma valijate eelistustele ja kohandaksid vastavalt teenuste osutamist. Selline „jalgadega hääletamine” on seega võimeline suurendama ressursside jaotamise efektiivsust, suurendades tõenäosust, et valitsused rahuldavad kodanike soove. (Azfar *et al.*, 1999, lk 2)

Usaldusväärsus ja läbipaistvus (accountability). Detsentraliseerimise eeliseks teoorias peetakse veel vastutuse edendamist ja korrupsiooni vähendamist. Kuna kohaliku omavalitsuse tasand on inimestele lähemal, eeldatakse, et kodanikud hoiavad valitsuse tegemistel rohkem „silma peal“. Ka konkurents teiste omavalitsuste ja avalike hüvede pakkujatega distsiplineerib valitsust, sest kodanik võib korrupsiooni kohates valida teise omavalitsuse ja lahkuda (vt *exit* ja *voice* teooria allpool). Teisalt on juhitud tähelepanu ka korrupsiooniohu suurenemisele väikestes üksustes (Azfar *et al.*, 1999).

Kulude katmine. Väidetakse, et teenuste detsentraliseerimise kaudu suureneb nõudlusele reageerimine, kuna see suurendab klientide valmisolekut maksta teenuste eest. Kliendid on rohkem valmis maksma, et säilitada oma nõudmistele vastavaid teenuseid (Azfar *et al.*, 1999).

Randma ja Annus (2002) leiavad, et *autonoomsed*/ kõrgema iseseisvusega asutused on “lähemal” oma kodanikele, millest tulenevalt on võimalik pakkuda kõrgema kvaliteediga teenuseid ning kodanikel suuremad võimalused osalemiseks. Eeldatakse, et taolise asutuse juhtimise puhul on vähem hierarhiat, mistõttu võiksid ka ametnikud olla otsuste tegemisesse rohkem kaasatud, pühendunud ja motiveeritud.

Detsentraliseerimine on eelistatud, kui välismõjud on väikesed ja/või regioonid on heterogeensed ja tsentraliseerimine on eelistatud vastupidise olukorra puhul (Lockwood, 1998, lk 26). Tihti peale põhjendatakse detsentraliseerimise vajadust avaliku sektori efektiivsuse tõstmisega, sama põhjendust kasutatakse aga ka tsentraliseerimisel. Välja on toodud, et avalikus sektoris on detsentraliseerimise põhjuseks soov vabastada

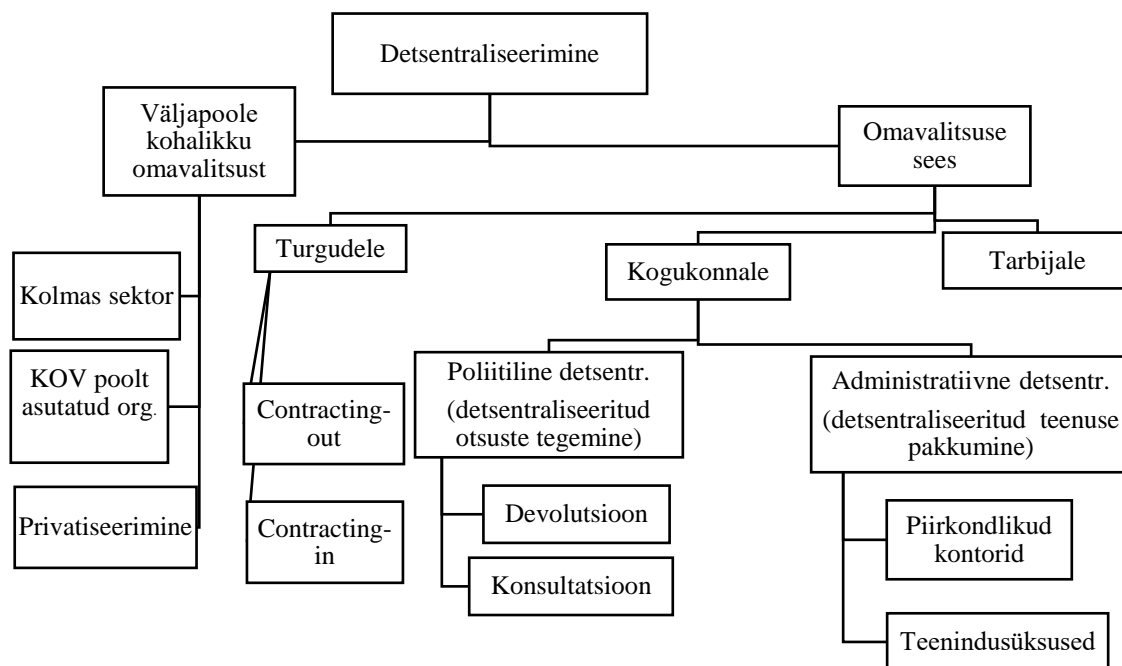
juhtimispotentsiaali, mis muidu on rohkete hierarhiliste tasandite tõttu piiratud. Bürookraatlikku jäikust ja ebaefektiivsust omistatakse seega sageli just ülemäärasele tsentraliseeritusele. (Metcalf & Richards, 1990, lk 77)

Detsentraliseerimisele ei omistata ainult positiivseid mõjusid. Tuuakse ka välja, et see võib osutada organisatsioonile kulukaks: tuleb valida, kas loobuda spetsialiseerumisest või siis dubleerida organisatsioonis spetsialiste. Eriti nappide ressurssidega juhtudel on detsentraliseerimine seetõttu vastunäidustatud. Lisaks, kui tuleb kulusid kokku hoida, saab seda tavaliselt teha vaid läbi tsentraliseerimise, sest ükski iseseisev üksus ei nõustu oma kulutuste vähendamisega ja viitab kärpimise vajadusele hoopis teistes üksustes. (Heffron, 1989, lk 34) Detsentraliseeritud süsteemi puuduseks loetakse seda, et kohalikud omavalitsused jätavad tähelepanuta võimaluse pakkuda teenuseid oma territooriumi piire ületavalt ja selle kõrvalmõjuna on kohalikud avalikud hüved alapakutud (Besley & Coate, 2003, lk 2612).

Kuigi detsentraliseerimine on paljudel juhtudel põhjendatud ja on leitud, et see toob endaga kaasa positiivseid tulemeid, siis mitte kõiki valitsemisfunktsioone ei või täielikult detsentraliseerida. Järgides subsidiaarsuse põhimõtet ei tohiks detsentraliseerida funktsiooni madalamale tasemele, kui see on kriitilise tähtsusega kesktasandi eesmärkide seisukohalt ja selle jätkusuutlikkus kohalikul tasandil pole tagatud, puudub suutlikkus funktsiooni täitmiseks või see funktsioon pole madalamal tasandil kuluefektiivne (Work 2002, lk 17).

Kuigi tavapärast ollakse harjunud tsentraliseerimise-detsentraliseerimise käsitlusega keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel, siis nagu allpool olevast joonisest 1 nähtub, on detsentraliseerimine võimalik ka omavalitsuse tasandil. Omavalitsuse välisteks detsentraliseerimise võimalusteks on anda teenuse osutamine omavalitsuse poolt asutatud organisatsioonile (sihtasutused, ettevõtted), kolmandale sektorile või ka privatiseerimine.

Omavalitsuse sees on võimalik delegeerida otse tarbijale (erinevad vautšerid jms), eraturule või kogukonnale.



Joonis 1. Detsentraliseerimise vormid omavalitsuse tasandil (Bailey, 1999, lk 70)

Bailey (1999) jaotus on üks võimalikest viisidest, kuidas detsentraliseerimist käsitleda. Allpool käsitleb töö autor erinevaid elemente jooniselt 1, jättes välja delegeerimise otse tarbijatele, sest selle vormi rakendamine on töö autori hinnangul käesoleva töö kontekstis pigem raskendatud. Mitmed autorid on detsentraliseerimise teematikat käsitlenud erinevalt, mistõttu järgnev teoreetiline ülevaade on kombinatsioon erinevate autorite lähenemistest.

Detsentraliseerimist on jaotatud kolmeks tüübiks: **poliitiline, administratiivne ning fiskaalne/majanduslik** (Work, 2002, lk 7). Ka Bailey (1999, lk 19) jaotab detsentraliseerimise neisse samadesse kolme tüüpi ning toob välja, et need ei ole üksteist välistavad, vaid sageli hoopis omavahel tugevasti seotud ja põimunud.

Majanduslik detsentraliseerimine on seotud sellega, kus tehakse majandusesse puutuvaid otsuseid. Majanduslik detsentraliseerimine on tingimuste loomine soodustamiseks toodete ja teenuste pakkumise allutamist turumehhanismidele. Sellega tulevad paremini esile

indiviidide eelistused avalike hüvede suhtes, avalikke teenuseid ja kaupu osutavad väikesed ja suured ettevõtted, ühiskonnagrupid, kooperatiivid, vabatahtlike ühendused või valitsusvälised organisatsioonid (Work, 2002, lk 6).

Poliitiline detsentraliseerimine ehk poliitiliste otsuste üleandmine madalamale tasandile. Poliitilise detsentraliseerimise eesmärgiks on anda kodanikele või nende esindajatele rohkem avalikku otsustamisõigust. Harilikult viitab see olukorrale, kus osa poliitilisest võimust ja volitustest antakse üle madalamale valitsemistasandile. Poliitilise detsentraliseerimise eelduseks on põhiseadusliku, õigusliku ja regulatiivse raamistiku olemasolu tagamiseks läbipaistvus ja aruandekohustuslikkus. Samaaegselt muudab poliitiline detsentraliseerimine hädavajalikuks üleüldisema osaluse ning uut moodi lähenemise ühiskondlikele institutsioonidele ja sotsiaalsele kapitalile (Work 2002, lk 6).

Administratiivne detsentraliseerimine viitab valitsuse piirkondlikele keskustele koos või ilma otsustusõigusega. Administratiivne detsentraliseerimine kirjeldab hierarhilise ja funktsionaalse võimujaotuse, vastutuse ning funktsioonide reformimist, ümberjaotamist valitsuse ja madalama valitsemistaseme üksuste vahel eesmärgiga osutada avalikke teenuseid efektiivsemalt (Work 2002, lk 6). Administratiivne detsentraliseerimine on suunatud teatava osa avalike teenuste üle otsustamise õiguse, ressursside ning vastutuse üleandmisele teistele võimutasanditele, ametitele, valdkondlikele asutustele. Omavalitsuse tasandil vaadatuna võib seda käsitleda avalike teenuste osutamise korraldamisena teenuskeskuse, hallatava asutuse, ameti jt kohaliku täitevvõimu struktuuriüksuste kaudu (Lõhmus et al., 2016).

Detsentraliseerimise kolmele tüübile lisaks eristatakse ka kolme peamist detsentraliseerimise vormi: **devolutsioon, delegeerimine, dekontsentreerimine** (Work, 2002, lk 7). Osad autorid lisavad **erastamise** neljandaks ja kõige äärmuslikumaks detsentraliseerimise vormiks. Ka käesolevas töös käsitleb töö autor seda detsentraliseerimisena. Mitmed autorid (nt Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989, lk 74–76) käsitlevad dekontsentratsiooni, delegeerimist ja devolutsiooni administratiivse detsentraliseerimise vormidena, kus detsentraliseerimise ulatus varieerub oluliselt alates madalast autonoomsusest kuni järjest kõrgema autonoomsuseni. Samas Bailey (1999) liigituses on devolutsioon osa poliitilisest detsentraliseerimisest, mitte administratiivsest. Detsentraliseerimise vormid erinevad üksteisest peamiselt nende võimu ja mõju ulatuse

poolest eri ametitele, rühmitustele ja sidusrühmadele võimu jaotamisel (Lauglo, 1995, lk 6).

Dekontsentratsioon on kõige väiksema ulatusega detsentraliseerimise vorm, kus keskvalitsus jaotab ümber otsustamise, finantsilised ja juhtimise kohustused riigi halduse erinevate tasandite vahel, samas säilitatakse üldine kontroll (Schneider, 2003). Bray (1999) toob välja, et dekontsentratsiooni puhul keskvoim loob haruosakonnad või valdkondliku üksused, kusjuures täidab need kohad oma töötajatega ning see võib toimida nii ühes hoones, kuid võib ka olla, et osad töötajad asuvad tööle piirkondades. Juhul, kui piirkondadesse tööle asunud ametnikud saavad kohapeal teha otsuseid lähtuvalt kohalikest huvidest ning vajadustest, on tegemist detsentraliseerimise vormiga, kui aga piirkondlikud töötajad peavad otsustades lähtuma vaid keskvoimu seisukohtadest, võib seda käsitleda hoopis tsentraliseerimisena (Bray, 1999, lk 207). Dekontsentratsiooni võib käsitleda ka struktuurimuutusena, kus voim liigub ülemuselt otseselt vastutavatele töötajatele. Dekontsentratsiooni on vaadeldud ka osana strateegiast, mille eesmärk lisaks efektiivsuse suurendamisele on parandada kohalikku ja piirkondlikku koordineerimist varem eraldatud avalike teenuste puhul ja tugevdada piirkondlikku planeerimist (Lauglo, 1995).

Delegeerimise puhul antakse poliitiline vastutus lepinguga kohalikele omavalitsustele või poolautonoomsetele organisatsioonidele, mille üle valitsus otsest võimu ei oma, kuid mis säilitavad siiski aruande kohustuse (Rondinelli *et al.*, 1989).

Devolutsioon ehk õiguste üleandmine on võimu ja administratiivsete ülesannete üleviimine keskvalitsuselt kohaliku tasandi valitsemisüksustele (Bray, 1991). Devolutsiooni näol on tegemist suurima ulatusega detsentraliseerimisega. Bray (1999) toob välja, et devolutsiooni puhul ei pea piirkondlikud ametnikud oma tegevusele kõrgemalt heakskiitu saama ning nad võivad kõrgemaid keskusi oma otsustest teavitada.

Work'i (2002) arvates lisandub siia veel kõige ulatuslikum detsentraliseerimise vorm – **erastamine** (ka võõrandamine, inglise keeles *divestment* või *privatization*). Ka teised autorid on käsitlenud tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise skaalal äärmuslikuima detsentraliseerimise vormina erastamist (Randma & Annus, 2000).

Lisaks leiavad kirjanduses palju kasutust veel mõisted nagu funktsioonisiire ehk sisseostmine (*out sourcing*), lepinguline delegeerimine (*contracting out*) ja *corporatization*, mille näol on tegemist erinevate teenuse korraldamise vormidega, mis otsesemalt või kaudsemalt on samuti seotud tsentraliseerimise-detsentraliseerimise temaatikaga. Järgnevalt annab autor neist põgusa ülevaate.

Funktsioonisiire (*out sourcing*) ja teenuste delegeerimine (*contracting out*) on mõistetena sarnased ning sageli keerulised üksteisest eristada (Hall, 2000). Funktsioonisiirdena käsitletakse avaliku halduse funktsioonide üleandmist asutusevälisele partnerile, mille eesmärk on tõsta avaliku sektori efektiivsust ja optimeerida riigi tegevusulatust. Funktsioonisiire puudutab tegevusi ja protsesse, mida asutus seni ise realiseeris, kuid mis tulevikus teistele majandusüksustele teostamiseks üle antakse. Keskseks ideeks on keskendumine põhitegevustele, mida majandusüksus kõige paremini valdab ning muud tegevused, juhul kui need on üksuse toodete-teenuste valmistamiseks vajalikud, välisele osapoolle anda. Lisaks on funktsioonisiirde laialdase kasutamise põhjusteks veel kulude kokkuvõtte, püsikulude muutmine muutuvkuludeks, oskusteabe kaasamine, paindlikkuse saavutamine ja asutusevälise oskusteabe kasutamine. Funktsioonisiirdes peab Ümariku (2001) järgi olema täidetud kolm tingimust:

- protsessi üleandmine peab toimuma pikaajaliselt või pidevalt;
- üleantud protsess on individuaalne ja spetsiifiline ning kohandatud asutuse vajadustele;
- teenuse üleandmine peab põhinema turusuhetel ja protsessi teostamises peab osalema vähemalt üks asutuseväline majandusüksus, kes on majanduslikult ja juriidiliselt iseseisev ning omab turul ka teisi kliendisuheteid.

Kõik asutuse funktsioonid ei ole üleantavad. Protsessid, mis on strateegilised ja asutuse spetsiifilised, peavad jääma asutusele (Ümarik, 2001, lk 7–16).

Avaliku teenuse lepinguliseks üleandmiseks (*contracting-out*) ehk teenuse delegeerimiseks nimetatakse olukorda, kus avaliku teenuse või tugifunktsiooni osutamine antakse avaliku võimu poolt üle eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Üleandja määratleb teenuse iseloomu ning temale jääb ka vastutus ja kontroll teenuse pakkumise üle (Lember, Parrest, & Tohvri, 2011, lk 10). Teenuste

lepinguline delegeerimine on olnud viimase paari aastakümne jooksul kogu maailmas rakendatav lähenemine. Teatud avalike teenuste erastamine või delegeerimine on võimalused kohalike omavalitsuste strateegiliste valikute hulgas. Teenuste lepingulisel delegeerimisel on enim tähelepanu pööratud eeldatavale kulude vähendamisele ning turu konkurentsile ning leitakse, et see võiks olla üks võimalus väikeste omavalitsuste jaoks, sest nende mahud on enamasti liiga väikesed teenuste optimaalseks tootmiseks ja pakkumiseks (Bel & Fageda, 2006). Samas näitavad uuringud, et väiksed omavalitsused kasutavad lepingulist delegeerimist pigem vähem, mille ühe põhjusena tuuakse madalat erakapitali juhtimisvõimekust (Warner & Hefetz, 2002). Teenuse delegeerimisega kaasnevate kulude suurenemise/vähendamise osas on erinevate tulemusteni jõutud, kuid välja on toodud, et sageli on eraettevõtted rohkem motiveeritud kulusid vähendavate uuenduste teostamiseks ning teenuse kvaliteedi parandamiseks (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997). Kuid on leitud ka, et delegeerimine võib tekitada märkimisväärset pettust ja korrupsiooni, kui avaliku sektori juhtimiskontroll on nõrk ning poliitikud sekkuvad lepingute jagamisesse (Cuadrado-Ballesteros, 2014). Kui eelisena on sageli nähtud kulude vähendamist ja seeläbi efektiivsuse suurenemist, siis teisalt on välja toodud, et kulude vähendamine võib olla oodatust väiksem tulenevalt lepingu tingimustest ja spetsifikatsioonidest, kuna need ei kajasta näiteks neid tehingukuluseid, mida ei ole võimalik lepingu läbirääkimiste käigus hinnata. Seetõttu võib oodatav kulude kokkuhoid olla väiksem või isegi olematu (Zafra-Gomes *et al.*, 2013, lk 14). Lisaks on välja toodud, et peale teenuse „välja andmist“ lisanduvad teenuse koordineerimise ja kontrollimisega seonduvad kulud, millega sageli esialgu ei osata arvestada ja mis teevad teenuse kallimaks (Bailey & Davidson, 1999). Samuti on oht teenuste kattuvuseks, millisel juhul ei saa rääkida kulude vähendamisest ja tõhususest. Nii pooldajate kui kriitikute hulgas on siiski üksmeel, et rõhk peaks olema killustatuse vähendamisel, suutlikkuse suurendamisel, tugevdatud koordineerimisel, keskse poliitilise ja haldussuutlikkuse tugevdamisel ja reguleerimise tagamisel (Zafra-Gomes *et al.*, 2013). Zafra-Gomes (2013) on oma uuringus väljatoonud, et väiksemad omavalitsused ei pruugi saavutada teenuste delegeerimisel kulude kokkuhoidu. Üks põhjustest võib olla, et väiksemate kohalike omavalitsuste suutlikkus sõlmida lepinguid on madal või kaasnevad teenuse väljaandmisega kõrged koordinatsiooni/kontrolli kulud, samuti on eraturul sageli vähe huvi väiksemate omavalitsuste lepingute osas.

Samas juhivad mitmed autorid tähelepanud sellele, et lisaks erastamisele ja detsentraliseerimise erinevatele võimalustele on ka mitmeid vahepealseid võimalusi nt **omavalitsustevaheline koostöö** ning omavalitsuste poolt omatavad ettevõtted (Bel & Gradus, 2018). Omavalitsustevaheline koostöö on võimaluseks teenuste ühisel osutamisel näiteks naaberomavalitsuste puhul. Eelkõige tasub seda võimalust kaaluda, kui tegemist on spetsiifilisemate teenustega, mille tarbijaskond ühe omavalitsuse lõikes on kvaliteetse teenuse osutamiseks liiga väike. Samuti nähakse omavalitsuste ühissettevõtteid võimalusena kulukate teenuste osutamiseks ning mastaabisäästu saavutamiseks ning tehingukulude vähendamiseks (Bel & Fageda, 2006).

Kogu teenuse osutamise protsessis on väga oluline roll teenuse tarbijal, kelle käsutuses olevad mehhanismid teenuse osutamisel osalemiseks ja avalike poliitikate osas eelistuste väljendamiseks võib jagada kahte kategooriasse: hääl (*voice*) ja väljumine (*exit*) (Hirschman, 1970). Detsentraliseerimist kohaliku omavalitsuse sees on nähtud võimalusena, kuidas häält tugevdada lühendades suhtluskanaleid kodanike ja omavalitsuse vahel. Kuid see võib edendada ka väljumist eemaldades selleks ruumilised barjäärid (Bailey, 1999, lk 68). Häälte kasutamise ulatust mõjutavad osalemisprotsessid, mida kodanikud saavad kasutada. Valitsuse võimuses on luua mehhanisme, mille kaudu kohalik elanikkond saab teenuste osutamises osaleda ning väljendada oma eelistusi ja rahulolematust. Mehhanismid, mille kaudu on inimestel võimalik osaleda, on järgnevad: valimised, küsitlused, avalikud arutelud, õiguskaitsed, vihjetelefonid, kohalikud referendumid, ombudsman, otsene osalemine teenuste kavandamisel ja osutamisel, demonstratsioonid (Azfar *et al.*, 1999, lk 15–17). Kui hääle mehhanisme ei eksisteeri või need on ebaefektiivsed ning teenus on kliendi jaoks ebarahuldav, siis on kodanikel põhimõtteliselt võimalus lõpetada teenuse kasutamine ja „väljuda“. Neil on võimalik minna teise teenusepakkuja juurde, kui on alternatiivseid teenuseosutajaid või kolida teise omavalitsusse (Azfar *et al.*, 1999, lk 18). Alternatiivse teenuseosutaja olemasolu kohta omavalitsuse sees saab näiteks tuua haridusteenuse, st erinevad koolid ühes omavalitsuses (sh erakoolid), mille vahel on lapsel/lapsevanemal võimalus valida. Sageli ei ole sama jurisdiktsiooni sees väljumine võimalik ning siis on võimaluseks minna teise omavalitsusse eeldusel, et seal on teistmoodi ja paremini või lõpetada üldse teenuse tarbimine.

Teenuste korraldamisel räägitakse enam ka ühistest **teenuskeskustest** (*shared service centres*) ehk teeninduskeskuste lahendusest, mida defineeritakse teatud funktsioonide, tegevuste või ressursside kontsentreerimise või konsolideerimisena ühte eraldi poolisesseisvasse üksusesse, millest kujuneb organisatsiooni (ka omavalitsuse) sisene pakkuja/tarnija teatud tegevustele/teenustele/funktsioonidele või ressurssidele (Burns & Yeaton, 2008). Teenuskeskust käsitletakse ka kui koostööstrateegiat, kus juhtimine on suunatud tõhususe ja väärtust loovate tegevuste suurendamisele, kulude vähendamisele ja teenuse kvaliteedi tõstmisele (Bergeron, 2002, lk 3). Põhimõtteline erinevus teenuskeskuse üksuse ning tavapärase organisatsiooni vahel on seega klient - tavaettevõtte osutab teenust organisatsioonivälisele kliendile, teenuskeskus aga oma sisekliendile ehk organisatsiooni teistele üksustele. Erasektor omab selles valdkonnas enam kogemusi, mida on nüüdseks toodud ka avalikku sektorisse. Valdavalt on eraettevõtted viimastel aastakümnetel katsetanud konsolideerimise ja tsentraliseerimise erinevate lahendustega ja ka avalikus sektoris otsitakse uusi lahendusi. Kui erasektoris on peamisteks argumentideks kulude vähendamine ja konkurentsieelise saavutamine, siis avalikus sektoris ei pruugi need eesmärgid alati esmasel olla. Teenuste koondamine ühte keskusesse vabastab üksuses ressursse ning võimaldab keskenduda oma põhitegevustele ja klientide vajadustele (Janssen & Joha, 2006).

Lisaks oma põhitegevusele täidavad riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused erinevaid tugitegevusi. Tavapäraselt käsitletakse tugitegevustena finantsarvestust, IT-d, asjaajamist jms ning selles osas on ka mitmeid näiteid uutest teenuse korraldamise mudelitest, kus vastavaid teenuseid pakuvad spetsialiseeritud professionaalsed teenuskeskused. Tugitegevuste koondamine spetsialiseeritud teenuskeskusesse võimaldab tõsta väljundi kvaliteeti (Noormaa & Parmakson, 2010). Kuigi sageli on teenuskeskused finantsarvestuse, administratiiv- vms valdkonnast, siis uuringute kohaselt ei ole takistusi teenuskeskuse mudeli kasutamiseks ka teistes valdkondades (Burns & Yeaton, 2008). Antud magistr töö temaatikaga seonduvalt saab paralleelsele tõmmata hariduse tugiteenuste osas, mis on tugitegevused kvaliteetse hariduse pakkumisel.

Samas on välja toodud, et kohalike omavalitsuste sees struktuuride ja protsesside ümberkujundamisel on olulisi barjääre ja probleeme. Suurimateks probleemideks on osutunud võimetus ette ennustada/teadmatus muutustest lähtuvate tulemuste osas, erinevate ja mõnikord ka vastuoluliste eesmärkide omamine, isiklikud huvid ja käitumised, mis võivad põhjustada vastuseisu muutustele või põhjustada sisemisi konflikte. Muutuste elluviimiseks on vajalik veenda töötajaid muutma olemasolevaid organisatsioonilisi protsesse ning juhtkonda andma ära osa oma võimust, kuna ülesanded kantakse üle poolisesseisvasse üksusesse (Janssen & Joha, 2006, lk 1). Tänapäeval kasutavad paljud organisatsioonid ühel või teisel kujul teenuskeskuseid, sest antud mõistet kasutatakse väga laialdaste tegevuste lahendusvariantide kirjeldamiseks, alates väikeste töölõikude tsentraliseerimisest kuni suurte globaalsete mitmefunktsiooniliste teenuskeskusteni (Bangemann, 2005, lk 1–2).

Sageli kasutatakse teenuskeskuse ja tsentraliseerimise mõisteid paralleelselt. Kahe mudeli sarnasus seisneb tugitegevuse viimises ühte kohta: tsentraliseerimise puhul üldjuhul peakontoris, teenuskeskuse korral aga eraldi üksusesse. Erinevad nad peamiselt selle poolest, et kui tsentraliseerimise puhul toimub kogu juhtimine keskest, siis teenuskeskuse puhul säilitavad üksused kontrolli tegevuse üle. Samuti on teenuskeskuse puhul tänu infotehnoloogiale võimalik tegutseda mitmes füüsilises asukohas (Peedo, 2016, lk. 9).

Samuti kasutatakse teenuskeskuse ja tsentraliseerimise mõistete kõrval ja teinekord ka paralleelselt **konsolideerimist**, mis on siiski mõnevõrra erinev. Konsolideerimine on ressursside ühendamise ning sarnaselt tsentraliseerimisega viiakse ka selle mudeli puhul ressursid samasse asukohta ühtse juhtimise ja kontrolli alla ning lisaks juhtimisstruktuuri ratsionaliseerimisele eemaldatakse ka liigsed elemendid ja ülejäänud osa korraldatakse parema efektiivsuse saavutamiseks ümber (Abernathy, 2012, lk. 2). Ehk et teenuste konsolideerimisega saavutatakse kulude kokkuvõtte tegevuste tsentraliseerimisest ning protsesside efektiivsemaks muutmisest. Teenuskeskuse lähenemine erineb tsentraliseerimisest ja konsolideerimisest veel selle poolest, et selle lähenemise puhul on siseklientidel võimalus teenusepakkumist mõjutada vastupidiselt konsolideerimisele ja

tsentraliseerimisele, kus tarbijal pigem puudub sõnaõigus protsesside ja tulemuste osas (Peedo, 2016, lk. 9).

Teenuskeskuste loomise eesmärgid võivad organisatsioonidel olla väga erinevad. Aksin ja Masini (2008, lk 240-241) on peamiste motivaatoritena välja toonud järgmised:

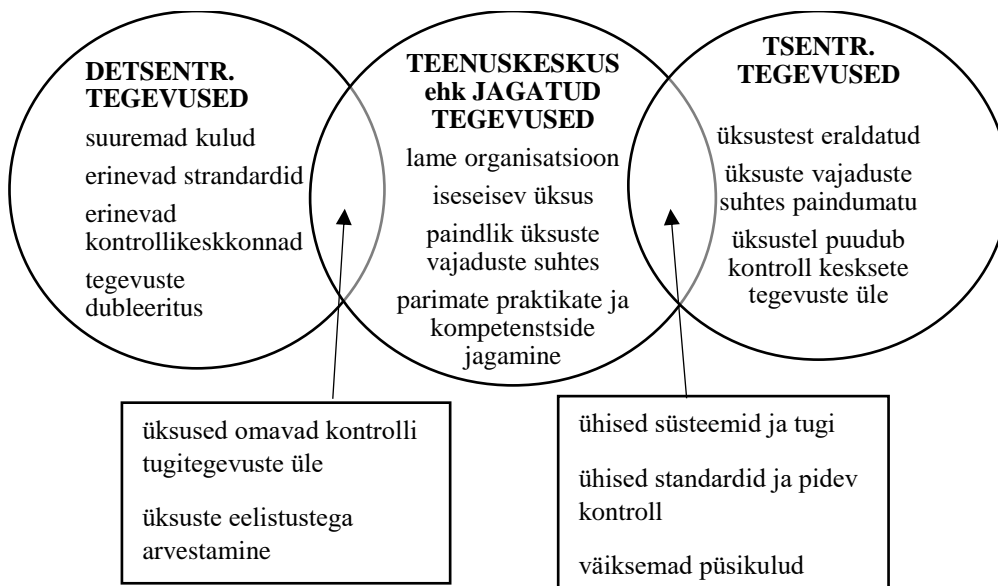
1. Kulude kärpimine ja kokkuhoiu saavutamine protsesside optimeerimisest – dubleeritud tegevuste vähendamine protsesside jagamise abil, tulemuslikust mõõtmisest ning pühendunud ja asjatundlikust juhtimisest tulenev kõrgem teenuse kvaliteet, kiirem reageerimine erinevate nõuete ja poliitikamuutuste rakendamisel ning tegevuskulude tegemise paindlikumaks muutumine.
2. Teenuse taseme tõus ja süsteemne kvaliteedi parandamine protsesside ühendamisest ja pühendunud spetsialistide kättesaadavus teenuskeskuses.
3. Protsesside standardiseerimine.
4. Ressursside, kulude, tulemuslikkuse ja läbipaistvuse suurendamine.
5. Üksuste vabastamine tugiülesannetest eesmärgiga võimaldada neil keskenduda sisuülesannetele.

Teenuskeskus loob partnerorganisatsioonide vahel keskkonna, mis toob kaasa peamiselt kaht tüüpi uuendusi: regulatsioonide- ja poliitikaalased muudatused. Üks osa muutustest on seotud teenuskeskuse rahastamise ja valitsemisega ning teine teenuste kättesaadavuse reeglitega. Wang ja Wang (2015, viidatud Peedo 2016 vahendusel) kirjeldavad oma uurimuses, et üldiselt loovad teenuskeskused uued poliitikad ja reeglid kolmes kategoorias.

- Teenuskeskuse ja selle võrgustiku valitsemine. Teenuskeskus on koostöövorm, kus teenuskeskusel on võrgustiku koordinaatori roll ning kohustus esindada kõikide partnerite ühiseid huve, säilitada ja parendada jagatavat teenust ning arendada sidusust teenuskeskuse partnerite vahel.
- Osutatavate teenuste kulude jagamine. Vajalik on ühine kokkulepe kulude jagamise osas, mis tagab, et iga üksus saab ka õiglase osa kulude kokkuhoiust.
- Teenuste kättesaadavus ja eetilised normid, et tagada stabiilse ja usaldusväärse teenuskeskuse toimimine ja kättesaadavuse reguleerimine.

Erinevad uurimused (Burns, Yeaton 2008, lk 7-8, Miskon *et al.*, 2011, lk 5-6) on väljatoonud teenuskeskuse edufaktorid olenemata koondatavatest tegevustest ning nende ulatusest: tippjuhtkonna toetus, head projektijuhtimisoskused ja selgelt defineeritud eesmärgid, efektiivne kommunikatsioon, etapiviisiline teenuskeskkonna juurutamine, tugev teenuskeskkonna meeskond, IT võimekus, tulemuste mõõtmine ja pidev parendustegevus.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et teenuskeskuse mudelil on ühisjooni nii detsentraliseerimise kui tsentraliseerimisega. Järgneval joonisel 2 on ülevaatlükustatud nende peamised omadused ning välja toodud ka teatud kattuvused.



Joonis 2. Detsentraliseeritud, tsentraliseeritud ja jagatud tegevused (Eggers, Snell, Wavra, & Moore, 2005, lk 11)

Selleks, et valida sobivaim lahendus konkreetse organisatsiooni tegevuste või teenuse korraldamiseks, on vajalik lähtuda soovitud eesmärkidest ning reaalistest võimalustest. Teatud juhtudel on teenuse paremaks korraldamiseks vajalik tsentraliseerida, teatud juhtudel võib olla vajalik hoopis detsentraliseerida või moodustada teenuskeskuseid. Sobivaima lahenduse leidmine sõltub väga erinevatest teguritest.

1.2 Teenuste korraldamine haridusvaldkonnas

Hariduse valdkond mõjutab paljusid inimesi ning valdkondi, mistõttu erinevad muudatused peavad olema põhjalikult analüüsitud ning põhjendatud. Fullan (2006) on välja toonud, et muudatused haridusmaastikul toimuvad pigem aeglaselt ning uuenduste elluviimine eeldab piisavat üleminekuaega ja teemaga süvitsi tegelemist. Haridust puudutavates küsimustes põrkuvad ühiskonna erinevate gruppide ja erinevate poliitiliste jõudude seisukohad, mistõttu pole võimalik välja töötada üht, kõiki osapooli täielikult rahuldavat mudelit. Haridus on pikaajalise toimetehhanismiga ning vajab stabiilseid tegutsemise aluspõhimõtteid, mistõttu tuleb haridussüsteemi puudutavate arengute kavandamisel jõuda erinevate osapoolte jaoks tasakaalustatud lahendusteni (Reiljan & Reiljan, 2005). Haridusuuenduste läbiviimisel on võtnud initsiatiivi Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, edaspidi OECD) ning toob välja, et paljud kaasaegsed haridusasutused ei ole 21. sajandi ühiskonna nõudmistega kooskõlas (Innovating to Learn..., 2008, lk 3). Haridussüsteem, mis on oma loomult konservatiivne ning aeglane, on küll tasapisi muutumises, kuid kitsaskohaks on nimetatud haridusasutuste juhtide konservatiivsust, mittekoostöist suhtumist ning uuendustele vastuseisu (Sellenberg, 2017).

Kiired muutused ühiskonnas on seadnud haridussüsteemi surve alla (Türk et al., 2011, lk 8). NPMi põhimõtete rakendamine haridusvaldkonnas on toonud haridussüsteemi ümberkorraldusi, mis peamiselt konkurentsitingimuste loomisega soodustavad koolidevahelist konkurentsi (Dempster, Freakley, & Parry, 2001). Kool ja lasteaed on haridusasutused, millel juba ammu on oluliselt rohkem ülesandeid kui vaid akadeemiliste teadmiste edasiandmine. Nii koolieelse lasteasutuse seadus (KELS) kui põhikooli ja gümnaasiumiseadus (PGS) toovad välja, et kooli/lasteaia ülesanne laiemalt on keskkonna ning võimaluste loomine lapse arenguks ehk teisisõnu lisaks õpetamisele peavad koolid ja lasteaiad täitma veel mitmeid teisi funktsioone, mis omavad toetavat mõju laste arengule, olgu see siis huvitegevuse korraldamine koolis või tugispetsialistide töö lapse arengu toetamiseks.

Vaadeldes haridust tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise lähtekohast, siis hoolimata riigi- ja munitsipaalharidusasutuste domineerimisest, on koolisüsteemi korraldus erinevates riikides väga erinev ning seda eelkõige kohustuste jagamise osas keskvalitsuse

ja kohaliku omavalitsuse vahel. Tsentraliseeritud koolikorraldus on keskselt juhitud, ühtse korralduse ja tasemega, kuid jäik. Detsentraliseeritud koolikorraldus küll paindlikum ja kohalikku eripära arvestav, kuid ebaühtlasem ja tugevasti kohalikest võimalustest lähtuv. Detsentraliseerimine hariduses eeldab kaalumist, milliseid süsteemi elemente detsentraliseerida (ressursside loomine, hariduskulud, õpetajate palkamine, õppekava väljatöötamine vms) ja millisel tasemel (regioon/ piirkond / kool). Osa sellest otsustusprotsessist peaks olema tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud funktsioonide sobiva kombinatsiooni hoolikas kaalumine (Dyer & Rose, 2005), sest nagu Rondinelli (1989) märgib, ei ole tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine täielikult vastandunud ega üksteist välistavad.

Tsentraliseerimise/detsentraliseerimise põhjused hariduses on Bray (1999) hinnangul peamiselt poliitilised või administratiivsed, mitmetel juhtudel on tegemist poliitiliste ja administratiivsete põhjuste kombinatsiooniga. Poliitiliselt motiveeritud reformide eesmärgiks on tsentraliseerimise korral tugevdada domineeriva grupi võimu ning detsentraliseerimise korral jagada võimu erinevate gruppide vahel. Administratiivsest lähtekohast motiveeritud reformide eesmärgiks on vähendada bürokraatiat ning parandada tõhusust ning see võib olla eesmärgiks nii tsentraliseerimise kui detsentraliseerimise puhul. Detsentraliseerimise põhjused hariduses võivad põhineda ka kultuurilistel erinevustel. Tuuakse välja, et detsentraliseerimise eesmärgiks võib olla pakkuda suuremat tundlikkust kohapealsete haridusega seonduvate variatiivsuste osas ning teisalt tsentraliseerimise vajadus võib tekkida väga tugevatest kultuurilistest erinevustest riigi sees, mis nõuab vähemalt tuumelementide ja õppekava standardiseerimist andmaks haridusele ühtse raamistiku.

Lähtudes sellest, et detsentraliseerimine on võimu andmine ühtedelt otsuse tegijatelt teistele, siis vastavalt sellele, kes on kvalifitseeritud otsuseid tegema, saab detsentraliseerimise puhul kasutada ühte kolmest põhjendusest: poliitiline legitiimsus, professionaalne ekspertiis või turu tõhusus (McGinn & Welsh, 1999, lk 30). Fiske (1996, lk 24) jaotab hariduse detsentraliseerimise põhjused aga neljaks: hariduslikud, administratiivsed, finantsilised ja poliitilised põhjused.

1. Hariduse kvaliteedi paranemine. Hoolimata konkreetsetest detsentraliseerimise eesmärkidest on hariduse kvaliteedi paranemine otsesemalt või kaudsemalt alati

detsentraliseerimise eesmärgiks. Konkreetseid tulemusi, mis näitaks detsentraliseerimise ja õpilaste tulemuste paranemise vahelist otsest seost, on aga pigem vähe. Fiske toob veel välja, et detsentraliseerimine ise ei paranda hariduse kvaliteeti, kuid see aitab luua võimaldavat keskkonda hariduse kvaliteedi tõusuks.

2. Administratiivne efektiivsus. Detsentraliseerimise halduslik argument on, et tsentraliseeritud süsteemid on bürookraatlikud ja raiskavad ning et kohalikule tasandile volituste andmine toob kaasa tõhusama süsteemi kuna see kõrvaldab bürookraatlikud protseduurid ning motiveerib haridusametnikke olema efektiivsem. Samuti nagu detsentraliseerimise mõju hariduse kvaliteedile ei ole leidnud tõestust, siis ka tõendid detsentraliseerimise ja haldustõhususe vahelise seose kohta on ambivalentsed.
3. Finantsiline efektiivsus. Muud detsentraliseerimise eesmärgid on luua täiendavat tulu süsteemile tervikuna, kasutades ära kohalikud maksustamisallikad ja vähendada tegevuskulusid.
4. Poliitilised eesmärgid: poliitilisi eesmärke on võimalik täita ka kaasvalt, kui esmaseks eesmärgiks on detsentraliseerimisel midagi muud.

Detsentraliseerimine hariduses on seotud valitsuse muutmisega teadlikumaks ja vastavamaks inimeste vajadustele ning teenuste kohta otsuste tegemise viimisega inimestele lähemale (Dyer & Rose, 2005). Detsentraliseerimist on käsitletud ka kui vahendit ressursside mobiliseerimiseks kohalikul tasandil, eriti 1980ndatel kui valitsused pidid vähendama kulutusi ning sama põhjendus oli kasutusel privatiseerimise õigustamiseks (McGinn & Welsh, 1999). Detsentraliseerimise pooldajad usuvad, et koolide kvaliteeti saab parandada kui võimaldada otsuste tegemist lähemal sellele tasandile, kus neid ellu viiakse, võimustades neid, kellel on professionaalseid kogemusi ja teadmisi. Kui kontrollikese on kogukonnas mitte koolis, siis vastab kool ka paremini vanemate, õpilaste ja kogukonna ootustele (Dyer & Rose, 2005). Kui detsentraliseerimise eesmärgiks on parandada hariduse kvaliteeti, siis see on tõenäoliselt seotud koolide suurema autonoomsusega ning parema eestvedamisega. Need omakorda on seotud autoriteedi, vastutuse ja aruandekohustusega, samas ei ole veel piisavalt tõendeid detsentraliseerimise ja õpitulemuste vahelise seose kohta. (Dyer & Rose, 2005)

On leitud, et detsentraliseerimisel võivad olla negatiivsed mõjud võrdusele. Detsentraliseerimine võib suurendada erinevusi koolide ning õpilaste tulemuste vahel rikkamates ja vaesemates piirkondades. Kuna edukamad kogukonnad saavad toetada parema kvaliteediga haridust ning lubada tasuta rohkema hariduse eest, siis kontrolli andmisega kogukonna tasemel tõenäoliselt suurenevad ka erinevused/ebavõrdsused (Fiske, 1996). Samas tuuakse välja, et võimalik ebavõrdsus ei ole põhjus detsentraliseerimisest loobumiseks, vaid pigem soovitus arvestada taolise ohu võimalusega.

Detsentraliseerimise põhjendamisel on sageli fookuses argumendid, mis on seotud riigi probleemidega ja puudujääkidega, tõhususe ja efektiivsuse jaoks aga on tarvis seada kesse riigi potentsiaalile detsentraliseerimise toetamisel (Dyer & Rose, 2005). Detsentraliseerimispoliitika edu sõltub kohalike üksuste suutlikkuse suurendamisest, et rahastada ja hallata teenuste osutamist ning keskvalitsusest detsentraliseerimise hõlbustamisel ja toetamisel. Detsentraliseerimine ei tähenda, et keskus kaotaks oma rolli, vaid pigem selle rolli muutumist. Jätkuvalt on vajalik eri valitsustasandite vaheline kooskõlastamine läbipaistvuse, aruandekohustuse ja esindatuse tagamine (Human development..., 2003).

Tsentraliseerimist ja detsentraliseerimist hariduses käsitletakse erinevatest aspektidest lähtuvalt. Järgnevalt on antud ülevaade erinevatest lähenemistest. Hariduse rahastamisel on lähtekohaks peamiselt kaks eesmärki – võrdsus ja efektiivsus. Neist esimese puhul on fookus võrdsete võimaluste kindlustamise tähtsusel ning teisel ressursside kasutamise efektiivsusel. Ressursside õiglast jaotust on võimalik hinnata vähemalt kolmest aspektist lähtuvalt: kulutused, kasutada olevad ressursid ja tulemused. Valitsus keskendub üldjuhul kulutuste võrdsele jaotamisele, sest see on kõige lihtsamini teostatav (Reiljan & Reiljan, 2005). Lisaks võrdsusele ja efektiivsusele on hariduse rahastamise juures oluliseks teemaks rahastamise tsentraliseerimise vs detsentraliseerimise küsimused. Reiljan ja Reiljan (2005) andmetel viitavad varasemad uuringud sellele, et viimaste aastakümnete jooksul on maailmas toimunud nihe tsentraliseerimise poole. Tsentraliseerimist nähakse siin võimalusena saavutada eri piirkondades asuvate koolide suuremat võrdsust hoolimata sellest, et see vähendab ressursside kasutamise efektiivsust.

Lauglo (1995) on detsentraliseerimise põhjustena välja toonud võimu hajutamise, osutatavate teenuste kvaliteedi ja ressursside efektiivse kasutamise. Põhjendused, mis on seotud detsentraliseerimisega haridusvaldkonnas, viitavad peamiselt **hariduse kvaliteedi ja efektiivsuse parandamisele**, kusjuures kvaliteedi ja efektiivsuse mõisted on suuresti kattuvad. Vahe on erinevates rõhuasetustes: kvaliteedist räägitakse pigem seotult hariduse eesmärkidega ja pedagoogiliste protsessidega ning efektiivsusest haldamise ja ressursside kasutamisega seonduvates küsimustes (Lauglo, 1995, lk 16). Järgnevalt on välja toodud Lauglo (1995) selgitused detsentraliseerimise vajaduste kohta.

1. Õpetajate autonoomia ja professionaalsus. Kusjuures sama autor toob välja, et autonoomiat võimaldatakse kergemini neile, kes õpetavad ainet kõige kõrgemal tasemel (nt. ülikooli professorid). Need, kes õpetavad teadmisi, mis on lähemal tavalistele täiskasvanute teadmistele või norme ja väärtusi, milles inimesed sageli juba peavad end niigi ekspertideks, nendele omistatakse ka vähem autonoomiat.
2. Juhtimine eesmärkide järgi ehk eesmärkide haldamine tõhususe edendamise vahendina, et muuta operatsioonid eesmärgipärasemaks ja kasutada ressursse optimaalsemalt. Pakkudes „madalamale tasandile“ rohkem vabadust valida ja kaasa rääkida vahendite eraldamisel, käsitletakse seda kui detsentraliseeritud võimu jagamist.
3. Turumehhanismid. Eelduseks on, et kvaliteetsemaid ja efektiivsemaid teenuseid on võimalik saada konkurentsi abil, mis omakorda eeldab, et klient on piisavalt teadlik erinevatest turul olevatest teenustest ja võimalustest ning oskab kvaliteeti hinnata. See on vastupidine eeldus esimesele punktile (professionaalsus), kus hindab kvaliteeti valdkonna ekspert.

Detsentraliseerimine võib hariduses kaasa tuua suuri probleeme. Üheks kõige ilmsemaks neist on kalduvus suurendada ebavõrdsust. Territoriaalse detsentraliseerimise puhul tähendab see ebavõrdsust osariikide/provintside/regioonide vahel või juhul, kui detsentraliseerimine toimub allpool osariigi või provintsi tasandit, ebavõrdsust ringkondade ja koolide vahel. Detsentraliseerimine võib viia ka erinevate koolitusmudelite vohamiseni, mis muudab unifitseeritud haridussüsteemi toimimise üha raskemaks. See omakorda võib mõjutada sotsiaalset ühtekuuluvust, aga ka muid

valdkondi. Need tegurid on peamiste põhjuste hulgas, miks detsentraliseerimisreformid on mõnedes riikides tagasi pööratud. (Dyer & Rose, 2005)

Detsentraliseerimise negatiivne põhjus võib peituda ka keskvalitsuse soovis vähendada enda vastutust tulenevalt finantsilistest suutmatusest st vahel detsentraliseerib keskvalitsus põhjusel, et soovib finantskoormat endalt madalamale tasandile suunata (Bray, 1999).

Nii Eestis kui paljudes Euroopa Liidu liikmeriikides on pikalt olnud suund hariduse juhtimise ja kontrolli detsentraliseerimisele. Eesmärgiks on olnud tagada pakkumise vastavus kohalikele vajadustele ja eelistustele; viia otsustamine kõige kompetentsemale ja enamat infot omavale tasandile; suurendada kohalike finantseerijate ja hariduse pakujate teadlikkust tegelikest hariduskulutuste suurusest ning laiendada hariduse finantseerimisbaasi. Samal ajal võivad konkreetset detsentraliseerimise strateegiad aga üksteisest vägagi erineda alates sotsiaalsete partnerite või regionaalse võimu laiendamisest kuni institutsionaalse autonoomia suurendamise ning turuprintsiipide rakendamiseni (Eamets *et al.*, 2003).

Haridusvaldkond on oma arengutes aeglane ning seal tehtavad otsused mõjutavad paljusid osapooli ning on pika mõjuajaga. Ümberkorraldused haridusvaldkonnas on otsesemalt või kaudsemalt alati seotud hariduse kvaliteedi parandamisega. Erinevatel mudelitel on oma eeldatavad puudused ja eelised, mis aga ei pea tingimata olema takistuseks ümberkorralduste elluviimisel. Oluline on võimalikke probleeme teadvustada ning nendega arvestada. Ei hariduses ega üheski teises valdkonnas pole võimalik kõike täielikult tsentraliseerida või detsentraliseerida, vaid tuleb leida sobivaim erinevate mudelite tasakaal.

2. UURING HARIDUSE TUGITEENUSTE KORRALDAMISEST KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDIL

2.1 Ülevaade hariduse tugiteenuste korraldusest Eestis ja Raasiku vallas

Järgnevas peatükis annab autor ülevaate esmatasandi hariduse tugiteenuste korraldusest nii Eestis kui konkreetsemalt Raasiku vallas.

Nii koolid kui lasteaiad puutuvad oma töös kokku lastega, kes vajavad tavapärasest enam tuge. Probleemid võivad olla nii ajutised kui püsivad, nii lihtsad kui ka keerukad, nende ulatus võib olla väga erinev. 2010. aastal kehtima hakanud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega sätestati Eesti hariduskorralduse juhtivaks printsiibiks kaasava hariduskorralduse rakendamine. Kaasav hariduskorraldus põhineb eelkõige eetilistel printsiipidel, mille kohaselt peab igal lapsel olema võimalik õppida kodulähedases koolis koos teiste omaealiste õpilastega. Lisaks igale lapsele õppimiseks võimaluste loomisele, toovad mitmed autorid välja, et kaasavat haridust on vajalik rakendada ka selleks, et muuta ühiskonna hoiakuid ja väärtusi (Räis *et al.*, 2016); luua avatud kogukondi ja kaasav ühiskond, et võidelda diskrimineerimisega. Eeldatakse, et protsessi käigus paraneb kogu haridussüsteemi tõhusus ning kulutasuvus (UNESCO, 1994).

Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) andmetel vajas 2016/17.õppeaastal 17,8% põhihariduse statsionaarse õppevormi õpilastest koolis tugispetsialistide abi, et saavutada õppekavas püstitatud õpi- või arengutulemused (Mändla, 2017). Keskmiselt vajab tuge iga viies üldhariduskooli õpilane ning alates uue PGSi jõustumisest on Eestis suurenenud tavakoolides õppivate hariduslike erivajadustega õpilaste arv, ent samal ajal on suurenenud eelkõige tavakoolide eriklassides õppimine (Räis *et al.*, 2016). 2019/2020

õppeaastal on Raasiku haridusasutustes tugiteenuseid saavate laste hulk EHISE andmetel 23% õpilaste koguarvust.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi loob kooli pidaja võimalused õpilase haridusliku erivajaduse väljaselgitamiseks ja õpilasele vajaliku toe pakkumiseks ning selle korraldab direktor. § 37 lg 2 alusel on õpilasele tagatud tasuta vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ning sotsiaalpedagoogi teenus (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2016). Nende spetsialistide ülesandeks on toetada hariduslike erivajadustega õpilasi koolis ning õppetöös, et tagada laste hakkamasaamine ning läbi selle ka õpilaste heaolu. Eesti hariduskorralduses kuulub lõplik otsus erivajadusega lapse haridustee suhtes lapsevanemale (PGS § 49 järgi). Samas on selge, et lapsevanemad võivad vajada selle otsuse tegemiseks spetsialistide tuge ja soovitusi.

Koolieelses lasteasutuses pole seaduse järgi tugispetsialistide kohustuslikkus eraldi väljatoodud, kuid on sätestatud omavalitsuse kohustus (§ 14 lõige 1) luua puudega ja erivajadustega lastele võimalused arenemiseks ja kasvamiseks elukohajärgses lasteaias. Seejuures tuleb neile lastele luua tingimused kasvamiseks sobitusrühmades koos teiste lastega, samuti on võimalik luua erirühmi. Haridusliku erivajaduse märkamine varakult on oluline. Õigeaegne märkamine ja sekkumine on olulised hilisemate käitumisprobleemide ennetamiseks või leevendamiseks. Varajasel sekkumisel või selle puudumisel on väga pikaajalised mõjud. Hilisem sekkumine suurendab kulusid sobiva lahenduse leidmisele ja võib olla ebaefektiivne, sest tõenäosus sobivat abinõu leida on vähenenud (Luik, 2011). Sageli on esimesteks märkajateks klassiõpetajad või juba lasteaiadõpetajad, kellega laps igapäevaselt kokku puutub. Varajane märkamine ja sekkumine on oluline erivajadustega laste ja nende perede toetamisel. Varajane sekkumine tähendab tegevust ja sekkumist, mida kasutatakse erivajadustega lapse ja/või tema pere toetamisel lapse haridustee võimalikult varajases etapis. Õpetajal aga ei pruugi jätkuda oskusi ja võimalusi lapse abistamiseks ning pöördatakse tugispetsialistide poole (Häidkind & Oras, 2016). Schults (2018) toob ökoloogilisele süsteemiteooriale tuginedes välja, et lapse toetamine, mis on süsteemne ning keskendub eelkõige ennetamisele, on ühtlasi ka kulutõhusaim.

Viimastel aastatel tehtud uuringud (Haaristo, Masso & Veldre, 2016; Kruusamäe, 2015) näitavad, et HEV õpilaste kaasamine tavakoolidesse ei ole rakendunud nii, et sellega

oleksid rahul kõik osapooled. Takistuseks on haridussüsteemi ja koolikorralduse mahajäämus erivajadustega arvestamisel, finantsressursside puudumine, asjaosaliste eripedagoogilise ettevalmistuse puudumine, osapoolte erinevad hoiakud kaasava hariduse suhtes ja erialaspetsialistide vähene kättesaadavus (Räis *et al.*, 2016).

Eestis puudub täpne arusaamine, kui palju tugispetsialiste koolides ja lasteaedades peaks olema. Koolieelse lasteasutuse seadus ei anna tugispetsialistide osas selgust. Haridus- ja teadusministri määrus koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseis (2015) sätestab erirühmade olemasolul minimaalse logopeedi ja eripedagoogi mahu ning toob välja, et üldteenindamiseks luuakse lasteasutuses üks logopeedi koht 30 kõneravi vajava lapse kohta. Põhikooli ja gümnaasiumiseadus ütleb, et tugispetsialistide teenus peab olema tagatud, kuid täpsemat selgitust spetsialistide arvu kohta ei selgu. 2018.a andis haridus- ja teadusminister välja tugispetsialistide teenuse kirjelduse ja teenuse rakendamise korra, mille seletuskirjas on väljatoodud soovituselug tugispetsialisti ametikoha kohta laste arvu suhtes. Selle määruse järgi tuleks soovituslikult luua üks tugispetsialisti ametikoht 50 üldist tuge või 30 tõhustatud tuge või 12 erituge vajava õpilase kohta (Tugispetsialistide teenuse..., 2018). Üheks aluseks teenust osutavate meeskonnaliikmete hulga osas on lähtuda eelnevalt toodud arvudest. Selleks, et osutada kvaliteetset ja jätkusuutlikku teenust on eelkõige vajalik erineva kvalifikatsiooniga ning erineva arvu spetsialistide olemasolu. Vajaliku meeskonna suuruse määratlemiseks on erinevaid lähtekohti (Sepp *et al.*, 2015):

- minimaalne õigusaktidega ja muude suunistega lubatud spetsialistide arv;
- spetsialistide arv „tavalises“ teenust osutavas organisatsioonis;
- Eesti keskmine spetsialistide arv teenust osutavates organisatsioonides;
- analüüsidel ja eksperthinnangutel põhinev (minimaalne) optimaalne teenust osutavate spetsialistide arv, mis tagab teenuse kvaliteedi, osutamise jätkusuutlikkuse ning töötajate heaolu.

2016. aastal korraldas SA Innove uuringu haridusasutuste tugispetsialistide arvu ja vajaduse kohta. Selle tulemustest selgub, et hinnanguliselt on Eestis puudu 400 logopeedi, 340 eripedagoogi, 315 koolipsühholoogi ja 183 sotsiaalpedagoogi (Kolnes & Konstabel, 2018).

Raasiku vallas on 2019/2020 õppeaastal koolis ja lasteaias kokku 960 last, neist saavad EHISE andmetel tugiteenuseid 225 ehk 23% (täpsemalt vt tabel 1).

Tabel 1. EHISE andmetel õpilaste/laste, sh tugiteenuseid saavate õpilaste/laste arvud Raasiku valla haridusasutustes 2018/2019 õppeaastal.

Asutus	Laste arv	Tugiteenuste saajate arv	Tugiteenuste saajate %
KOOLID			
Aruküla Põhikool	412	105	25%
Raasiku Põhikool	202	62	31%
Pikavere Mõisakool	34	13	38%
Kokku	648	180	28%
LASTEAIAD			
Aruküla lasteaed Rukkilill	205	19	9%
Raasiku Lasteaed Oravake	85	18	21%
Pikavere Mõisakool	20	8	40%
Kokku	310	45	15%

Allikas: Autori koostatud EHISE andmetel

Tabelist 1 nähtub, et EHISE andmetel on proportsionaalselt enam tugiteenuse saajaid koolides. Samuti on näha, et asutustes, kus on vähem lapsi/õpilasi on tugiteenusesaajate hulk protsentuaalselt suurem. Koolid ja lasteaiad kannavad EHISesse lapsed, kellele osutatakse teenust, kuid see ei pruugi sageli kajastada tegelikku teenuse vajajate hulka. Tabelist võib näiteks tuua Aruküla lasteaia, kus teenusesaajate hulk on väikseim võrreldes teiste lasteaedadega ning koolidega. Põhjuseks võib siinkohal tõenäoliselt pidada olukorda, kus ainuke lasteaias kohapeal töötav tugispetsialist on 0.5 koormusega eripedagoog (vt. järgmine tabel) ning antud arv kajastabki seda, mitme lapsega tegelikkuses konkreetne spetsialist töötab /jõuab töötada.

Järgnevas tabelis 2 on nähtav tugispetsialistide arv struktuuris sh. täidetud kohtade arv.

Tabel 2. Hariduse tugispetsialistide arv Raasiku valla allasutustes 2018/2019 õppeaastal

Asutus/spetsialist	Logopeed	Eripedagoog	Sotsiaalpedagoog	Psühholoog
Aruküla Põhikool (laste arv 412)	1		1	0.5
Aruküla Lasteaed Rukkilill (laste arv 205)	1(täitmata)	0.5		1 (omavalitsuse struktuuris)
Raasiku Põhikool (laste arv 202)	1	1	1 (omavalitsuse struktuuris)	
Raasiku Lasteaed Oravake (laste arv 85)	0.5			
Pikavere Mõisakool (laste arv 54 sh. lasteaia rühmad)	0.5 (täitmata)			

Allikas: autori koostatud Raasiku Vallavalitsuse hallatavate allasutuste koosseisude alusel.

Raasiku vallavalitsuse ja allasutuste struktuuridest nähtub, et Raasiku vallas on erinevate asutuste struktuurides kokku 9 tugispetsialistide ametikohta, millest 1.5 kohta (logopeed) on 2019.aasta aprilli seisuga täitmata. Üheksast spetsialistist kaks on vallavalitsuse struktuuris ning teenindavad 3-4 asutust. Vastavalt tabel 1 ja tabel 2 andmetele on Raasiku vallas tugispetsialistide ja laste suhtarvuks 1:106le. Üldine statistika taolise suhtarvu kohta Eestis puudub, kuid autori läbiviidud uuringust selgus, et Raasiku vallale väga sarnane suhtarv on ka Haapsalu linnas, kus on 1800 last ning 17 spetsialisti. (1:105). Saaremaal on vastav suhtarv 1:112le ning Viljandis 1:160le.

Eelnevatest tabelitest on näha tugispetsialistide ebaühtlane jaotus Raasiku vallas ning sellest tulenevalt on teenuse kättesaadavus asutuse omavalitsuse sees väga erinev. Teatud asutuste puhul on kaetus pigem hea ning olemas kõik spetsialistid (Raasiku põhikool) ning mõnes asutuses on tugispetsialistide arv väga väike (nt Aruküla lasteaed). Selge vahe tugispetsialistide arvu osas tuleb sisse lasteaia ja kooli vahel st. lasteaedades on täna vähem tugispetsialiste kui koolides. Samas arvestades, et samad lapsed, kes teatud probleemidega lasteaias abi ei saa (nt logopeedilised probleemid) liiguvad edasi kooli, kus probleemid jätkuvad ning mida võib sageli olla juba raskem korrigeerida võrreldes lasteaias võimalikuga, on omavalitsusel oluline omada tervikpilti lähtudes eelkõige laste vajadustest.

Erinevad omavalitsused ning koolid-lasteaiad korraldavad hariduse tugiteenuseid vastavalt oma võimalustele ja vajadustele. Eestis ei ole autorile teadaolevalt erinevaid mudeleid põhjalikult kaardistatud. Järgnevalt toob töö autor näiteid, kuidas Eestis on hariduse tugiteenuseid korraldatud.

1. Tugispetsialistid on koolide-lasteaedade struktuuris (nt Anija vald).
2. Tugispetsialistid on koolide-lasteaedade struktuuris ning moodustavad asutuse sisese üksuse/tugikeskuse (nt Rae vald, Jüri Gümnaasium).
3. Tugispetsialistid on koolide-lasteaedade struktuuris, lisaks on osad tugispetsialistid omavalitsuse struktuuris teenindades rohkem kui ühte lasteasutust (nt Raasiku vald, Saue vald).
4. Tugispetsialistide on koolide-lasteaedade struktuuris, täiendavalt ostetakse sisse teatud tugispetsialistide teenust mõnelt teiselt asutuselt (nt Jõelähtme vald).
5. Tugispetsialistid on koolide-lasteaedade struktuuris, lisaks on omavalitsuses täiendav ressurss tugikeskuse näol (nt Tartu linn).
6. Kõik hariduse tugispetsialistid on koondatud eraldi allasutuseks, koolide-lasteaedade struktuurides tugispetsialistide kohtasid ei ole (nt. Viljandi linn).

Tõenäoliselt võib erinevatest omavalitsustest leida veel mitmeid erinevaid kombinatsioone ja viise, kuidas kohapeal teenust korraldatakse, kuid ülalpool mainitud on levinumad praktikad.

2.2 Uurimistöö metoodika

Magistritöö empiirilises osas uuritakse, milles erinevad osapooled näevad esmatasandi tugiteenuste korraldamisel peamisi probleeme ja väljakutseid ning millised on võimalused teenuse efektiivsuse ja kättesaadavuse parandamiseks ühe omavalitsuse lõikes.

Käesolevas alapeatükis kirjeldab töö autor uurimistöö metoodikat. Tabelis 3 on esitatud magistritöö teoreetilise ja empiirilise osa valmimise ajalised etapid.

Tabel 3. Magistritöö valmimise ajalised etapid

TEORIA	Valdkonna uuringute ja kirjandusega tutvumine	september 2018 – märts 2019
	Tsentraliseerimise, detsentraliseerimise ja teenuskeskuste teoreetilised lähtekohad	jaanuar-märts 2019
EMPIIRIKA	Dokumendianalüüs	veebruar-märts 2019
	Intervjuu küsimuste koostamine ja pilootintervjuu läbiviimine	märts 2019
	Intervjuude läbiviimine	märts-aprill 2019
	Andmete töötlemine	aprill 2019
	Tulemuste analüüsimine	märts-mai 2019
	Järelduste ja ettepanekute tegemine	aprill-mai 2019
	Kokkuvõtte koostamine	mai 2019
	Töö lõplik viimistlemine	mai 2019

Allikas: autori koostatud

Kvalitatiivse uurimistöö eesmärgiks on avastada uusi aspekte uuritavates olukordades olles andmete kogumisel oluliselt avatum võrreldes kvantitatiivse uurimusega, kus keskendutakse enam mõõtmistulemustele (Flick, 2015, lk 11–13). Kvalitatiivset uurimistööd iseloomustab subjektiivsetest tähendustest huvitumine ning töötamine mitteamvuliste andmetega (Õunapuu, 2014, lk 55).

Uurimistöö läbiviimiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutas töö autor kvalitatiivset andmekogumismeetodit. Andmeid koguti kasutades erinevaid allikaid:

- dokumendianalüüs (Raasiku valla arengukava; lasteasutuste kodulehtedelt leitavad dokumendid, sh arengukavad, hoolekogude koosolekute protokollid; Eesti hariduse infosüsteemist väljavõtted Raasiku valla kohta);

- intervjuud esmatasandi hariduse tugiteenustega seotud osapooltega Raasiku vallas ning teistes omavalitsustes (Saue, Saaremaa, Kuusalu vald ning Haapsalu ja Viljandi linn).

Lisaks dokumendianalüüsile valiti vastavalt töö eesmärgile andmete kogumiseks poolstruktureeritud intervjuu. Võrreldes struktureeritud intervjuuga võimaldab poolstruktureeritud intervjuu minna teemaga süvitsi ning arendada vaba vestlust. Poolstruktureeritud intervjuu puhul on aluseks eelnevalt koostatud intervjuu kava, mida kasutatakse paindlikult ning vastavalt olukorrale tehakse vajadusel intervjuu käigus muudatusi – küsitakse täiendavaid küsimusi, muudetakse küsimuste järjekorda vms (Lepik *et al.*, 2014). Andmete kogumiseks viidi läbi individuaalintervjuud ja paarisintervjuud vastavalt ettevalmistatud intervjuu kavale (Lisa 1). Intervjuudes esitatud küsimuste kava oli sarnane, kuid osaliselt kohandatud respondentidele, st tugispetsialistide, asutusejuhtide ning omavalitsuse esindajate gruppidele, vastavaks.

Eesmärgipärase valimi koostamisel (Flick 2011, lk 102) oli magistritöö autori peamiseks lähtekohaks, et intervjuueeritavad on uurimisküsimuse seisukohalt kõige asjakohasemad ja omavad pidevat kokkupuudet hariduse tugiteenustega ning nende ümberkorraldamisega. Valimi moodustasid 2 eristatavat gruppi:

- osalejad: teenuseosutajad (spetsialistid) ning haridusasutuste juhid.
- eksperdid: hariduse tugiteenuste keskuste esindajad ja omavalitsuse haridusspetsialistid teistest omavalitsustest, kus teenust korraldatakse teistsuguse mudeli alusel.

Osalejate kategoorias olid intervjuueeritavad Raasiku valla haridusasutustes tegutsevad tugispetsialistid ning asutuste juhid, lisaks Viljandi linna ühe lasteaia direktor ning kooli direktor ja õppejuht eesmärgiga koguda andmeid ka haridusasutustest neis omavalitsustes, kus hariduse tugiteenused on hiljuti ümberkorraldatud. Neid käsitleti töös osalejatena ning intervjuude fookus oli intervjuueeritava arvamusel ja hoiakutel. Ekspertintervjuud viidi läbi nende omavalitsuste/tugikeskuste esindajatega (KOV haridusametnik või tugikeskuse juhataja), kus on tugiteenuste korraldus tsentraliseeritud/ loodud teenuskeskused või on see parasjagu tegemisel. Individuaal- ja paarisintervjuude vahel valiti lähtuvalt respondentide kättesaadavusest, võimalustest ning soovidest. Haridusasutuste

juhtidega viidi läbi individuaalintervjuud. See võimaldas käsitletavaid teemasid arutada privaatselt ning vastajale sobivas tempos ning keskenduda konkreetse asutuse väljakutsetele ning võimalikele sobivatele lahendustele. Kahel juhul täheldas intervjuerija, et diktofoni kasutamine oli intervjueritavate jaoks alguses häiriv, kuid intervjuu edenedes pinge kadus ning vastamine muutus lodusaks. Intervjuud on reastatud ajalises järjekorras A-Mni., kokku 13 intervjuud ja 16 intervjueritavat, paarisintervjuude puhul on intervjueritavad tähistatud vastavalt A1 ja A2 jne. Anonüümsuse tagamiseks ei avaldata töös intervjuude toimumise järjekorda ja kuupäevi.

Allolev tabel 3 annab ülevaate läbiviidud intervjuudest/intervjueritavatest ning andmekogumiseviisist.

Tabel 3. Valimi selgitus ning andmekogumise viis

Intervjuutüüp ja selgitus		Intervjueritavad	Läbiviidud intervjuude arv
OSALEJA-INTERVJUU	Seotud osapooled Raasiku vallas ja Viljandi linnas	Tugispetsialistid (Raasiku vald)	2 intervjuud, mõlemad paarisintervjuud
		Kooli- ja lasteaiajuhid (Raasiku vald)	4 individuaalintervjuud
		Kooli- ja lasteaiajuhid (Viljandi linn)	2 individuaalintervjuud
EKSPERT-INTERVJUU	Hariduse tugiteenuse ümberkorraldanud/-korraldamas omavalitsused	Tugiteenuste keskuse juhataja	1 individuaalintervjuu
		Omavalitsuse haridusvaldkonna spetsialist/juht	3 individuaalintervjuud
		Omavalitsuse haridusvaldkonna spetsialist koos tugiteenuste keskuse juhiga	1 paarisintervjuu

Allikas: autori koostatud

Järgnev tabel annab täpse ülevaate, kellega intervjuud läbi viidi. Tabelis on esitatud intervjuueeritavad suvalises järjekorras tagamaks respondentidele lubatud anonüümsus.

Tabel 4. Nimekiri läbiviidud intervjuudest

Jrk	Intervjuueeritav
1.	Viljandi Päevakeskuse laste- ja peredeosakonna juhataja
2.	Viljandi lasteaia direktor
3.	Viljandi kooli juhid (direktor ja õppejuht, 2 respondenti)
4.	Kuusalu valla haridusspetsialist
5.	Haapsalu linna abilinnapea Haapsalu tugikeskuse juhataja (2 respondenti)
6.	Saue linna haridusosakonna juhataja
7.	Raasiku valla tugispetsialistid (2 spetsialisti)
8.	Raasiku valla kooli direktor
9.	Saaremaa valla haridusspetsialist
10.	Raasiku valla kooli direktor
11.	Raasiku valla lasteaia direktor
12.	Raasiku valla kooli direktor
13.	Raasiku valla tugispetsialistid (2 spetsialisti)

Allikas: autori koostatud

Intervjuude käigus kogutud informatsioon, hinnangud ja üldistused on anonüümsed ning magistritöö analüüsis osas intervjuueeritavaid vastustega nimeliselt ei seostata. Intervjuud lepidi kokku telefoni ja e-kirja teel. Kõik intervjuud lindistati, lindistused on salvestatud töö autori arvutis eraldi nimetatud kataloogis. Intervjuud toimusid ajavahemikul märts kuni aprill 2019. a. ning enamikel juhtudel intervjuueeritava(-te) töökohas. Keskmise intervjuu kestus oli 1 tund, kõige lühem 37 minutit ning pikim 1 tund 42 minutit. Vahepealt pärast intervjuude läbiviimist intervjuud transkribeeriti ja analüüsiti. Autor tegi endast oleneva, et intervjuu käigus luua mugav ja avatud õhkkond, et intervjuueeritavad ennast hästi tunneksid.

Intervjuu käigus kogutud andmeid analüüsiti lähtuvalt magistritöö eesmärgist, uurimisküsimustest ja teoreetilisest kirjandusest. Analüüsimiseks kasutati induktiivset analüüsi, mille puhul välditakse eelnevalt määratletud kategooriaid ning lähtutakse analüüsi läbiviies kogutud andmetest. Koodid ja kategooriad tuletatakse konkreetsetest andmetest (Laherand, 2012). Analüüsi tulemusena koostati järeldused ja ettepanekud, mis on esitatud viimases alapeatükis.

2.3 Hariduse tugiteenuste korraldamise uuring

Käesolev peatükk annab ülevaate hariduse tugiteenuste korraldamise uuringu tulemustest Eestis/Raasiku vallas. Autor otsustas oma töös keskenduda hariduse tugiteenuste korraldamise uurimisele ning võimaluste otsimisele, kuidas süsteemi paremini korraldada, sest olukorras, kus tugispetsialistide teenuseid on üha enam vaja ning samal ajal valitseb spetsialistide puudus, on vajalik leida tõhusamaid lahendusi.

Dokumendianalüüsi käigus töötas autor läbi Raasiku valla arengukava 2019-2028 perioodiks, Raasiku valla koolide ja lasteaedade arengukavad ning hoolekogude koosolekute protokollid viimase kahe õppeaasta kohta pidades silmas konkreetselt hariduslike erivajadustega ning tugiteenuste ning nende korraldamisega seonduvat. Arengukavade läbitöötamise eesmärgiks oli leida viiteid nii haridusasutuste kui omavalitsuse plaanide ja suundade kohta antud temaatika osas.

Koolide-lasteaedade arengukavadest (Aruküla Lasteaed., 2016; Aruküla Põhikool..., 2016; Pikavere Lasteaia., 2016; Raasiku Lasteaed., 2016.; Raasiku Põhikooli., 2017) selgus, et kuigi suures osas neist ei olnud tugiteenuste arendamise osas konkreetseid tegevusi välja toodud, oli enamikel juhtudel märgitud ühes või teises sõnastuses asutuse eesmärgina lastele võimaluste loomine kvaliteetse hariduse omandamiseks ning lähtumine õppija individuaalsusest. Ühel juhul tõi kool välja vajaduse erivajadustega lastele rohkem toetust pakkuda ning planeeris tegevusena HEV õpilastele vajadus- ja võimaluspõhise õppe korraldamist vastavate õppevormide kaudu. Samuti oli väljatoodud, et logopeedi puudumine asutuses pärsib võimalusi laste kõne arengu toetamiseks. Pikavere Mõisakool tõi välja tugisüsteemide rakendamise HEV õpilaste toetamiseks. Samas ei selgunud asutuste arengukavadest, milliseid konkreetseid tegevusi kavandatakse eesmärkide elluviimiseks või kuidas tõstatud probleeme lahendada planeeritakse. Ühel juhul oli märgitud, et seoses laste arvu suurenemisega on vajalik tugispetsialistide arvu suurendamine.

Kõige otsesemalt ja konkreetselt on valdkonda puudutanud Raasiku valla arengukava (2019), kus tuuakse probleemina välja, et tugiteenuste järele on nõudlus suurem kui hetkel on vallal võimekus neid pakkuda ning lahenduse/tegevusena nähakse hariduse tugiteenuste keskuse loomist, mis hõlmaks endas psühholoogi, sotsiaalpedagoogi,

eripedagoogi, logopeedi ning ka tugiisikute teenuseid. Täpsemaid suuniseid või ajalist plaani arengukava ei täpsusta.

Autor töötas läbi lasteaedade ja koolide kodulehtedelt leitavad hoolekogu koosolekute protokollid, et saada ülevaade, kas lapsevanemate hulgas on HEV õpilaste ja/või tugispetsialistide tööga seonduvaid teemasid tõstatatud või probleemina välja toodud. Kodulehtedelt olid kättesaadavad kahe kooli (Aruküla Põhikooli hoolekogu protokollid, 2017-2019; Raasiku Põhikool hoolekogu protokollid, 2017-2019) ja ühe lasteaia (Raasiku Lasteaed Oravake hoolekogu protokollid, 2017-2019) hoolekogu protokollid, kokku 19 protokollid 2017/2018 ja 2018/2019 õppeaastate kohta. Protokollidest selgus, et hoolekogudes on kajastamist leidnud järgnevad teemad:

Spetsialisti puudumine või tööle asumine. Juhul, kui asutuses puudus spetsialist, siis oli see ka hoolekogu päevakorras, üldjuhul õppeaasta alguses, kus asutuse juht andis ülevaate täidetud ja täitmata kohtadest ning uutest tööle asunud inimestest. Üksikutel juhtudel on hoolekogu teinud ka konkreetseid ettepanekuid lahenduste leidmiseks. Näiteks Raasiku Põhikooli 14.09.2017 protokollis nr 1 on tehtud otsus „*Pahuda vallal leida võimalused maksta logopeedile vähemalt õpetajaga võrdset palka.*“ Samuti on hoolekogu puuduva spetsialisti osas pakkunud lahenduseks uurida võimalusi eraturult spetsialisti teenuse ostmiseks.

Ülevaate andmine erivajadustega õpilastest, sh teenust saavate laste arvudest. Hoolekogu koosolekul on kool andnud hoolekoguliikmetele ülevaate HEV õpilastega seonduvast ning selgitanud olukorda ja plaane. Välja on toodud ka probleemid lapsevanematega: „*Probleemiks on vanemate veenmine käitumishäiretega lastega tegelema.*“

Eriklasside ülevaade. Hoolekogu koosolekul on osalejatele antud ülevaade erinevatest võimalustest eriõppeks, nt üks ühele õpe, väikeklass jne. Samuti oli hoolekogus arutlusel olukord, kus Aruküla Põhikool lõi väikeklassid, mis tekitasid suure huvi teistest koolidest õpilaste paigutamisele loodud väikeklassi, mis aga omakorda ei ole kooli huvi, sest vähendab oma kooli õpilaste võimalust vastavat teenust saada.

Tugispetsialistide suur töökoormus. Välja on toodud, et teatud spetsialistide töökoormus on väga suur. Samas on avaldatud avamust, et probleem võib tuleneda ka

vähesest selgitustööst, sest lapsed pöörduvad spetsialisti poole ka teemadega, mis otseselt ei nõua spetsialisti sekkumist: „*Kooli psühholoogil on tööd palju, lapsed pöörduvad tihti ja sageli tundub, et isegi situatsioonides, kus olukord seda otseselt ei nõuaks.*“

Kuigi hoolekogu koosolekul on protokollide järgi tugispetsialistide tööga seonduvad teemad tõstatunud, on enamikel juhtudel tegemist olukorra tutvustamise ja ülevaate andmisega. Võib oletada, et vanemate jaoks on eelkõige oluline, kas konkreetses asutuses on spetsialist olemas või mitte ning juhul kui on olemas, siis on selles valdkonnas kõik hästi. Tugispetsialistide teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse osas on hoolekogude poolne tähelepanujuhtimine/ettepanekud pigem erandlikud. Siinkohal võib eeldada, et kuna tugiteenustega puutub otseselt kokku alla veerandi lastest, siis ei pruugi hoolekogus olla esindatud need vanemad, kelle lapsi see temaatika otsesemalt puudutab ning teistelt vanematelt pole info hoolekoguni jõudnud.

Dokumentide analüüsi tulemusel võib öelda, et lasteaiad-koolid ega lapsevanemad (hoolekogud) ei ole tõstatanud/näinud vajadust tugispetsialistide teenuse korraldamise ülevaatamiseks. Pigem võib öelda, et tuginedes omavalitsuse arengukavale, on omavalitsus asutuste pidajana ja omades terviklikku ülevaadet allasutustest, näinud vajadust olemasolevat süsteemi korrastada ja efektiivistada.

Intervjuude käigus selgitas autor välja, kuidas hariduse tugiteenuste korraldamisega seotud osapooled näevad olemasolevaid probleeme ja võimalikke lahendusi hariduse tugisüsteemide korraldamisel.

Intervjueeritavad tõid esile, et tugispetsialistide teenuseid vajavaid lapsi on järjest enam, mistõttu on suurenenud ja suureneb edaspidi erinevate tugiteenuste vajadus. Analüüsitud intervjuusid kodeerides tekkis neli teemade kategooriat ning selle alusel on ka kogutud materjalid järgnevas töös käsitletud:

- tugispetsialistide roll ja ülesanded haridusasutustes;
- suurimad probleemid ja väljakutsed kehtivas süsteemis;
- vajadus muudatusteks ja võimalused probleemide leevendamiseks;
- tugikeskuse loomise protsess/õppetunnid.

Kõikidel teemadel on lisaks oma alateemad ja fookused, mida töö autor ka järgnevas töös välja toob ja analüüsib.

Tugispetsialistide rolli ja ülesannete käsitletud haridusasutustes

Tugispetsialistide rolli ja ülesannete käsitus varieerub teataval määral lähtuvalt konkreetsest respondendist. Tugispetsialistide peamiste ülesannetena toodi välja: nõustamine ja juhendamine (laste, vanemate, õpetajate), individuaalne töö lastega, klassi- ja rühmavaatlused, grupitööd ja grupiprotsesside korraldamine, ümarlauad, ennetustöö.

Intervjuudest kooli/lasteaia juhtide ning omavalitsuste esindajatega selgus, et kõige selgemalt ja ühesemalt mõisteti logopeedi rolli ja ülesandeid. See võib tuleneda sellest, et logopeedid on haridusasutuste meeskondades olnud kaua aega ning nende ülesanded on üldjuhul selgepiirilised. Küll toodi välja, et sageli täidab logopeed siiski ka eripedagoogi rolli, mis juhul kui logopeede on oluliselt puudu, ei pruugi olla kõige mõistlikum ressursi kasutamine. Teiselt poolt nähti võimalust, et vajadusel saavad teatud osas logopeed-eripedagoog ka üksteist abistada või üksteise ülesandeid täita. Mitmed respondendid leidsid, et eelkõige on oluline, et logopeedi teenus oleks kättesaadav just lasteaedades „*Logopeedi teenust peaks ju eelisjärjekorras pakkuma siiski lasteaias. Kui lasteaias õigel ajal sellele tähelepanu pöörata, siis koolis ei pruugi sellega üldse olla vaja tegeleda*“ (D).

Eripedagoogi rolli nähti eelkõige töös kõige keerulisemate lastega ja õpetajate juhendajana, kuidas haridusliku erivajadusega last kõige paremini toetada. Eripedagoog annab soovitusi, kuidas konkreetse lapsega edasi liikuda. Mitmetel juhtudel on koolides eripedagoog ka õpiabi rühmades õpetajaks, mis on õpetaja ülesanne, mitte tugispetsialisti oma. „*Tihti peale tegeleb eripedagoog selle lapsega, kellel on vaja õpiabi ja ta on sellepärast eripedagoogi juures, et meil ei ole teist inimest, kes seda õpiabi võiks talle osutada*“ (L). Koolid leidsid, et kaasava hariduse raames on koolides ka suurte hariduslike erivajadustega lapsed ning sageli on suurem osa eripedagoogi ressursist vajalik panustada nende toetamisele, mistõttu väiksemate erivajadustega lapsed ja nende abistamine ning õpetajate juhendamine võib jääda katmata. „*Täna tal põhimõtteliselt ei ole võimalik tegeleda õpetajate toetamisega, sest need 3-4 suhteliselt rasket juhtumit, kelle puhul eripedagoog näeb, et see kool ei ole see koht, kus nad peaksid olema, siis me justkui hoiame oma eripedagoogi ressursi seal kinni*“ (L).

Psühholoogi rolli ja ülesandeid nägid respondendid sarnaselt ning peamiste tegevustena toodi välja laste, lastevanemate ja õpetajate nõustamist ja juhiste andmist, üksikute

juhtumitega tegelemist, ka grupitööde läbiviimist. Kui üldjuhul leiti, et psühholoogi töö on toetada nii lapsi, vanemaid kui õpetajaid, siis oli ka arvamusi, et psühholoog on mõeldud peamiselt õpilaste toetamiseks ning õpetajatega töö on pigem vaba valik, mitte tööülesanne. „*Ja no eks tegelikult õpetajate nõustamine ju ei ole tema ülesanne, ta on rohkem õpilastele mõeldud*“ (H). Osade respondentide hinnangul on psühholoogi töö võrreldes teiste tugispetsialistidega keerulisem, ettevalmistus periood pikem, mistõttu peaks see kajastuma ka palgas. „*Aga psühholoog peaks veel kraadi võrra kangem olema, kõrgem, sest nende ettevalmistus on pikem ja nende leidmine koolimajja on keerulisem*“ (H). Koolijuht tõi lisaks välja, et psühholoogi ülekoormatus võib tuleneda sellest, et mõnikord suunatakse kooli poolt laps liiga kiiresti psühholoogi juurde, selle asemel, et õpetaja ise lahendaks probleemi lapse-lapsevanemaga koostöös. „*Kohe suunatakse õpilane psühholoogi juurde, aga enne seda peaks võibolla ka kodu-kooli koostöös see teema vaiksemalt läbi arutatama. Praegu on meil muidugi kohe mugav saata laps psühholoogi juurde*“ (H).

Sotsiaalpedagoogi roll on kõige enam segadust tekitav. Kuigi kõik respondendid tunnistasid, et koolis on sotsiaalpedagoogist väga palju kasu, siis kohati oli respondentidele arusaamatu, mis täpselt siiski on tema ülesanded. „*Sotsiaalpedagoogi tööd on kuidagi keerulisem hinnata, sest selle puhul sa konkreetselt ei näe tulemust. (..) Sotsiaalpedagoog ju ei paku teenust, ta vestleb keerulisemate vanematega. (..). Seal töös nagu ongi natuke õhku sees*“ (L). Märgitigi ka, et asutustes, kus pole kunagi sotsiaalpedagoogi olnud või ta pole seal regulaarselt käinud, ei osata sellest ka tavaliselt puudust tunda. „*Sotsiaalpedagoogi osas ei ole keegi kurtnud, et teda sel aastal ei ole, aga kui ta oli, siis teda ikkagi kasutati*“ (K). Samas toodi välja, et sotsiaalpedagoog on sageli esimene spetsialist, kes sekkub ning paljudel juhtudel täidab ta koordinaatori rolli.

Sotsiaalpedagoogi ja psühholoogi ülesandena nähti ka kiiret kriisi- ja konfliktsituatsioonide lahendamist. „*Nad täidavad seda rolli, et nad tegelevad nende kiirete juhtumitega ja annavad seda kiiret kriisi-konfliktilahendust*“ (L). Teisalt leidsid osad intervjuueritavad, et sotsiaalpedagoogi töö ei ole kiirete olukordade lahendamine. Kui ta on asutuses kohapeal, siis kindlasti saab ta abistada ja reageerida, kuid see ei peaks olema põhjendus, miks sotsiaalpedagoog peab olema pidevalt ühes haridusasutuses. „*Sotsiaalpedagoogi teenus ei ole täna selline, mida on vaja kohe. (..) Neid ülesandeid on võimalik täiesti ette planeerida*“ (F).

Tugispetsialistid ise tõid intervjuudes välja, et nende peamised ülesanded on nõustamine, vaatlused ja laste „sorteerimine“/testimine. Need on nende töös kõige mahukamad ja igapäevasemad. „Kõigepealt see laste sorteerimine ikkagi ja iseendale selle pildi loomine“ (M2). Erinevates ümarlaudades, mis arutavad konkreetse lapse juhtumit, osalemist nähti väga vajalikuna, kuid tunnistati, et neid toimub liiga vähe, peamiselt sellepärast, et aega napib. „Kogu aeg ei saa jagamisprotsessis istuda, lihtsalt ei ole aega“ (G1). Samas kui tugispetsialistid näevad, et juhtumipõhised arutelud lapse teemal, mis kaasavad erinevaid spetsialiste ja osapooli, kes on juhtumiga seotud, on hädavajalikud, siis kriitiliselt meelestatud koolijuht leidis pigem, et laiapõhjalise võrgustiku kaasamine on pigem segav. „Võrgustik on lai, me tegelikult saaksime siin palju väiksema ringiga palju tõhusama tulemuse“ (C1). Teine koolijuht leidis, et taolisi koosolekuid on vaja korraldada ning need aitavad. „Me teeme sellist üldist koosolekut, kus me vaatame kõik käitumisraskused, kõik erivajadused, hariduslikud ja kõik sotsiaalsed värgid, kes kus maal on, kelle mida peaks rohkem surveutama, et meil kõigil jõuaks sama info kokku“ (L). Suure probleemina kogu süsteemis nägid tugispetsialistid aja puudust ennetustöö tegemiseks, seda peamiselt just sotsiaalpedagoogi ja psühholoogi tööd silmas pidades.

Huvitav on siinkohal ka välja tuua, et nii selle töö kontekstis kui ka üldisemalt käsitletakse hariduse tugispetsialistidena psühholoogi, sotsiaalpedagoogi, logopeedi ning eripedagoogi, siis intervjuudest selgus, et osadel juhtudel käsitletakse tugispetsialistina ka haridusliku erivajadusega õpilase õppe koordineerijat (edaspidi HEVKO). Seaduse järgi peab koolijuht HEVKO määrama ning tema ülesandeks on haridusliku erivajadusega õpilase õppe ja arengu toetamiseks vajaliku koostöö korraldamine tugispetsialistide, andekate õpilaste juhendajate ja õpetajate vahel. Kui ühel juhul leidis koolijuht, et „HEVKO on üks tugispetsialistidest“ (H), siis mitmed teised intervjuueritavad leidsid, et HEVKO on tugimeeskonna mõistes kõige olulisem lüli, kes koordineerib kogu tugimeeskonna tööd kooli/lasteaia sees. Ka olemasoleva tugikeskuse puhul nähti, et HEVKO on lüli kooli ja tugikeskuse spetsialistide vahel: „HEVKO roll on hästi oluline, tema on otste kokkusõlmija, see kes on kooli ja meie vaheline vahendaja“ (A).

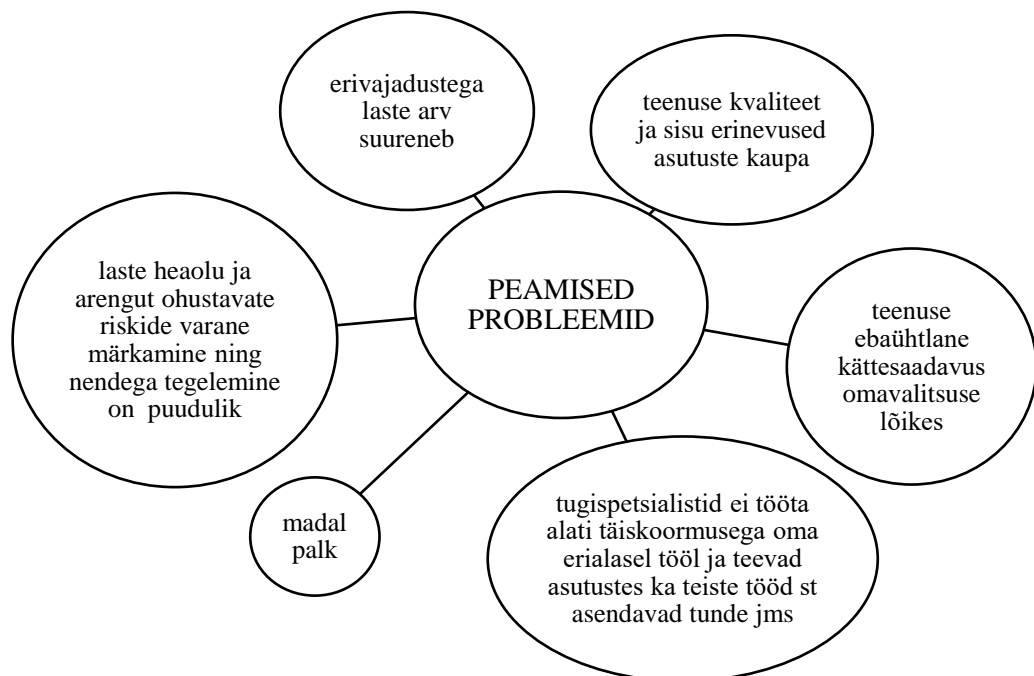
Kuigi respondentide arvamused tugispetsialistide ülesannete ja rollide kohta olid mõnevõrra erinevad, ei seadnud ükski vastaja kahtluse alla tugispetsialistide vajadust koolides ja lasteaedades. Suuremad erinevused tulid välja asutuste juhtide ja omavalitsuse

esindajate arvamuste vahel, tugispetsialistide nägemused oma rollidest ja ülesannetest olid ühtlasemad.

Hariduse tugiteenuste osutamisega seotud probleemid haridusasutustes

Tugiteenuste osutamisega on seotud erinevad probleemid, millele omavalitsused otsivad lahendusi. Järgnevalt on väljatoodud probleemistik, mis joonistus välja intervjuudest ning mida võib pidada tõukejõuks uute korraldusviiside katsetamisel.

Järgnev joonis 3 kirjeldab ülevaatlilikult, millised on intervjuudest väljajoonistunud peamised probleemid.



Joonis 3. Tugiteenustega seonduvad probleemid. Allikas: autori koostatud läbiviidud intervjuude põhjal

Enim probleeme tugiteenuste korraldamisega seonduvalt nägid haridusasutuste pidajate esindajad. Vähim probleeme tõid välja koolide ja lasteaedade juhid ning tugispetsialistid. Järgnevalt vaatleb autor väljatoodud probleeme põhjalikumalt, kusjuures mitmed neist on omavahel tugevasti seotud ning teatud juhtude ka põhjus-tagajärg seoses.

Ühena vähestest ühistest probleemidest toovad intervjuueeritavad välja **järjest kasvava vajaduse tugispetsialistide teenuse järele** - seda leidsid nii intervjuueeritud

tugispetsialistid, asutuste juhid kui ka omavalitsuste esindajad. Kuigi paljudes lasteaedades ja koolides on laste arv kahanemas, siis vaatamata sellele igapäeva elu koolides ja lasteaedades ei näita märke vajaduse vähenemisest tugispetsialistide teenuse järele ning haridusega seonduvad kulud ei kahane, pigem suurenevad. Põhjusena ei tooda välja mitte niivõrd, et erivajadustega lapsi oleks tingimata rohkem, vaid pigem ollakse teadlikumad ja märgatakse rohkem. „*Märkamine on läinud paremaks ja tugiteenust osatakse väärtustada ja osutada paremini*“ (E1). Laste ning vanemate teadlikkus teenustest on suurenenud, mistõttu osatakse teenuseid küsida/nõuda, kuid alati ei teadvustata piire, mis on koolis/lasteaias võimalik. Mitu intervjuueeritavat tõid välja, et teinekord pöörduakse spetsialisti poole teemadega, mis ei ole otseselt lasteasutusega seotud, mistõttu näiteks psühholoogi töövaldkond on kujunenud väga laiaks. Siinkohal toovad nii asutuste juhid kui ka spetsialistid ise välja vajaduse piire kehtestada, valikuid teha ning vajadusel ka prioriseerida, mis teemadega spetsialist tegeleb ja millega mitte. „*Vanemate eeldus, et mida ma kõike pean tegema, on nii suur. Ootused on täiesti ebarealistilikud ja peame aeg-ajalt vanematele selgitama, mis tegelikult on koolipsühholoogi töövaldkond.(..) Tal võib isegi mingi ärevusprobleem edasi olla, aga kui tal see koolikeskkonna probleem on lahenenud, siis midagi ei ole teha, et pean kellelegi teisele ka võimaldama selle kontakttunni*“ (G2). Tõenäoliselt on keeruline saavutada olukorda, kus kõik osapooled leiavad, et tugispetsialiste rohkem küll vaja ei ole, kuid oluline on siiski jõuda tasemeni, kus ükski laps ei jää märkamata ning toetamata.

Ühise probleemkohana tõid tugispetsialistid ning omavalitsuste esindaja välja **ülesannete täitmise, mis ei kuulu tugispetsialistide tööülesannete hulka**. Küsides, palju täidavad tugispetsialistid neid ülesandeid, mis ei ole otseselt seotud tugispetsialisti ametiülesannetega, andsid koolijuhid võrreldes tugispetsialistide ja omavalitsuse esindajatega pigem teistsuguseid vastuseid. Kui spetsialistid tõid välja, et lisaks tugispetsialisti tööle täidetakse ka õpetaja/muu personali ülesandeid, siis koolijuhid leidsid, et põhimõtteliselt seda eriti ei tehta ning see ei ole probleemiks: „*Ma võin küll öelda, et meie koolis tugispetsialistid muid ülesandeid ei tee eriti, väga harva kui on väga vaja*“ (H). Kõige levinum ülesanne on õpetajate asendamine, siis kui vajadus tekib. „*Asendamised on niimoodi nagu see auk tekib või õpetaja koolitusel on*“ (G2). Lisaülesanded võivad olla ka regulaarsed ja planeeritud, nt järelvastamised või õpiabirühmad. „*Järelvastamised olid mul ju siiani täitsa kaks päeva nädalas*“ (G2).

Kuigi tugispetsialistid tõid välja, et nad suutsid selle tegevuse tavaliselt enda jaoks ära põhjendada, kas sellega, et läbi konkreetse tegevuse nad toetavad HEV õpilasi (järelvastamised) või saavad parema ülevaate ja tunnetuse õpetajatööst ja klassidünaamikast (tundide asendamised), siis leiti, et see ei ole siiski kõige mõistlikum. Teisalt tõid tugispetsialistid välja, et taoliste ülesannete täitmine sõltub konkreetsest töötajast endast ning tema oskusest/soovist ennast neis olukordades kehtestada. „*Ma olen koguaeg öelnud resoluutselt, et see ei ole minu kohustus - ma võin väga hästi osata neid õpetada, aga ma ei saa seda võtta endale*“ (G1). Koolides/lasteaedades tekib ikka olukordi, kus mõni õpetaja on haige, teine koolitusel jne. Juht peab sellises olukorras leidma lahenduse, kuidas tekkinud auku katta ning selleks kasutatakse ka tugispetsialistide abi ning kui omavalitsuste esindajad nägid selles pigem ressursi ebaefektiivset kasutamist: „*kevadpeoks oli vaja saali kaunistada ja siis logopeed kaunistaski, aga tema töö jäi ju tegemata*“ (I), siis koolijuhid selles probleemi ei näinud: „*See ei ole alati asendused, mõnikord on mingit väikest gruppi kuskile vaja saata/viia (..) ja päris mitu õpetajat on haiged, siis selliste kokkujuhumise korral me rahulikult kasutasime seda tugispetsialisti*“ (C1).

Sageli on raske piiri tõmmata, kelle ülesandega täpsemalt on tegu ning spetsialistid teatud juhtudel asendavad ka üksteist. Asendamine on võimalik siis eelkõige omavahel psühholoogil ja sotsiaalpedagoogil ning eraldi logopeedil-eripedagoogil. Selline asendamine tuleneb eelkõige kas ühe spetsialisti puudumisest asutuses: „*meil oli esialgu struktuuris logopeedi koht, aga asendasime selle eripedagoogiga, sest see spetsialist oli meil majas olemas*“ (K). „*Tahtsime valda võtta psühholoogi, meil oli kaks vooru kokku, aga siis me asendasime selle sotsiaalpedagoogiga, kuna mõlemad osapooled leidsid, et kompromissina on see ka enam-vähem*“ (F) või ka koormuse omavahelisest jaotamisest. „*Minu jaoks on ta ikka tõeline partner (..), tegelikult selles töös on seda jagamist nii palju*“ (G1). Teatud juhtudel täidavad tugispetsialistid (eelkõige) koolides ka täiendavaid tööülesandeid lisalepingu alusel, mille eest neile lisatasusid makstakse. Ühe piirkonna näitel andsid täiskohaga töötavad sotsiaalpedagoog ja psühholoog lisatasu eest tunde, kuid tegid seda oma tavapärase tööaja sees. Samal ajal oli probleemiks, et need spetsialistid on ülekoormatud ja ei jõua oma tööd tehtud. Selles piirkonnas keelati tugikeskuse loomisega tugispetsialistidel taolised lisaülesanded tööaja sees ära. „*Tunni andmine on okei, aga siis sa teed seda oma töö kõrvalt, mitte et sa oled tugispetsialist*

selle töö sees“ (E2). Kuigi kooli-/lasteaiajuhid ongi keerulises olukorras, kus sageli on inimressursist puudu, siis laiemat pilti vaadates ei ole tugispetsialistide kasutamine teiste ülesannete täitmiseks mõistlik ressursikasutus, sest siis jäävad nende ülesanded osaliselt täitmata ning sellest omakorda ei võida keegi.

Tugispetsialistide palga temaatika osas ei valitsenud vastajate hulgas üksmeelt. Palgatase oli enamikes intervjuueeritud omavalitsustes sarnane st tugispetsialisti palk on võrdsustatud õpetajate miinimumpalgaga, mis 2019. aastal on 1250 eurot. Kui Raasiku vallas töötavad tugispetsialistid töid välja, et selline palk on madal ning äraelamiseks peavadki nad tegema tööd 1.5 koormusega, mis tagab väärrika tasu, siis mujal piirkondades seda temaatikat ei tõstatunud. Küll selgus, et mitmetes omavalitsustes on tugispetsialistide palgad olnud eelnevalt väga erinevad, kohati väga madalad, siis näiteks Viljandis ühise tugiteenuste keskuse loomisega võrdsustati kõigi palgad ning teatud juhtudel oli tegemist arvestatava palgatõusuga tugispetsialistide hulgas. Kui spetsialist töötab 1.5 koormusega, siis võib eeldada, et see on tema jaoks väga väsitav ja suur koormus: *„Praegu jah 1.5 kohta, see ongi tegelikult suhteliselt ebainimlik ja raske“ (M1).* Koormuse ja palgaga on otseselt seotud ka teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse küsimus. Eeldusel, et täiskoht vastab 8 tunnile tööle, siis 1.5 koha puhul on tööaeg 12 tundi, mis aga arvestades tugispetsialistide töö sisu võib olla keeruline, kurnav ja raskesti teostatav. Koolijuht tõi ka välja, et sageli ei ole poole koha jaoks võimalik inimest leida, mistõttu on vaja lisandunud 0.5 kohta panna olemasolevale töötajale lisaks. Kui formaalselt on sellisel juhul kõik kohad täidetud, siis reaalsuses ei pruugi see lahendus olla väga efektiivne. *„Probleem tekib seal, et kõigi nende rollide jaoks ei ole olemas erinevat inimest, et meil tekivadki need töökohad, mis on 1.5 kohta ja päriselus see probleemi ei lahenda“ (L).* Loodud ja loodavates hariduse tugiteenuste keskuses on spetsialistil võimalik töötada täiskohaga. Viljandis, kus tugispetsialistid on koondatud Viljandi Päevakeskuse laste- ja perede osakonda, on linnavalitsuse poolt kinnitatud lisateenuste hinnakiri ning juhul kui spetsialistid teeb õhtuti töövälisel ajal täiendavaid nõustamisi, siis need on kokkuleppelised ja eralditasustatavad.

Kui palga temaatikas on üldine lähenemine maksta kõikidele tugispetsialistidele samasugust palka, siis intervjuueeritavatest eristus üks omavalitsus, kus lähenetakse tugispetsialistide palkadele teisiti: nende spetsialistide palk, kes on kooli-/lasteaia struktuuris ja teenindavad ühte asutust, on võrdsustatud õpetaja miinimumpalgaga ehk

2019. aastal 1250 eurot, tugispetsialistide palk, kes on tööle võetud vallastruktuuri ja teenindavad mitut kooli-lasteaeda, on 2019. a 1500 eurot põhjendusega, et spetsialistil peab olema valmisolek töötada erinevates asutustes, oma tööd iseseisvalt korraldada ja olla paindlikum. „*Inimene, kes on vallas, ta peab ennast rohkem jagama, ta peab ise rohkem enda tööd korraldama (..), tal on sellevõrra natuke vastutus suurem*“ (F). Koolijuhtide intervjuudes juhtis üks respondent tähelepanu, et tugispetsialistid peaks psühholoog saama teistega võrreldes enam palka, sest töö on keeruline ning kooli psühholoogi leidmine samuti. „*Aga psühholoog peaks veel kraadi võrra kangem olema, kõrgem, sest nende ettevalmistus on pikem ja nende leidmine koolimajja on keerulisem*“ (H). Sama koolijuht tõi välja huvitava tähelepaneku palgakorralduse osas. Antud koolis on koolijuhil võimalik õpetajatele maksta suuremat palka kui riigi poolt ettenähtud miinimum, kuid tugispetsialistid on omavalitsuse poolt rahastatud vastava palgavahemiku alusel. Tema hinnangul võimaldab see, et eripedagoogil ja sotsiaalpedagoogil on nimetuses sees sõna „pedagoog“ maksta neile spetsialistidele palka õpetajatega samadel alustel. Samad tingimused aga ei laiene psühholoogile. „*Kui me räägime ka sotsiaalpedagoogist ja eripedagoogist, et neil on ka sõnas sees pedagoog, et kui teine annab oma tunde ja saab siis rohkem tasu, et need on võrdustatud vähemalt, sest see nimetus juba on pedagoog*“ (H).

Omavalitsuste esindajate intervjuudest koorus ühe suurima probleemina **tugispetsialistide teenuse ebäühtlane kättesaadavus omavalitsuse piires**. See oli mitmetel juhtudel ka otseseks põhjuseks, miks otsitakse/otsiti võimalusi teenuse korraldamiseks senisest erineval viisil. Kooli/ lasteaiadirektor lähtub eelkõige oma asutusest ning juhul, kui asutuses on tugispetsialistidega kaetus olemas, siis nende jaoks seda probleemi suuresti ei eksisteerinud. Omavalitsuste esindajate jaoks on aga suureks probleemiks, kui piirkonnas on asutusi, kus lapsed vajalikke teenuseid ei saa. „*Kui ühes asutuses oli spetsialist ja teises ei olnud üldse, siis tegelikult suur hulk lapsi oli täiesti teenuseta ja teises kohas sai nii öelda luksteenust lubada endale*“ (E1). Tavapäraselt on tugispetsialistidega paremini kaetud suuremad koolid, seejärel suuremad lasteaiad. Väga sageli on tugispetsialistid puudu väiksemates asutustes, kus puudub vajadus täiskohaga vastava töötaja järele, kuid osakoormusega spetsialisti on keeruline leida. Üks respondent tõi välja aga hoopis vastupidise tendentsi, kus tänapäeval noored eelistaksidki pigem töötada paindlikult ja osakoormusega, mitte siduda end täiel määral vaid ühe asutusega.

„X-, Y-, või Z-generatsioon, nemad tulevad juba hoopis teistsuguste ootustega ka tööandjale ja töökorraldusele ja kõik see paindlikkus.(..) Me isegi oleme täna natuke hädas sellega, et täiskohaga inimesi on väga raske leida“ (F). Teiselt poolt vaadates on aga täna koolides ja lasteaedades tööl palju tugispetsialiste (eelkõige logopeede), kes ongi sama tööd teinud ühes asutuses paarkümmend aastat ning ei soovigi selles osas mingeid muutusi ega paindlikkust. „Logopeedidega võibolla kõige raskem sellepärast, et see seltskond on selline, kes on 30-40 aastat töötanud koolis ja ta ei oska väikeste lastega midagi peale hakata ning temast ei ole lasteaia mingit kasu“ (A). Raasiku valla näitel võib tuua, et 2019.a kevade seisuga on struktuuris olevast üheksa tugispetsialisti kohast täitmata 1.5 logopeedi kohta, sellest üks koht ühteteistkümne rühmaga lasteaia juba üle kolme aasta. Ka paljudes teiste omavalitsuste lasteasutustes on täitmata tugispetsialistide mitmeid kohti. Kuigi koolides töötavad tugispetsialistid on ehk enam tähelepanu all olnud ning ka riik on koolide tugispetsialistide jaoks lisarahastust eraldanud, siis kaasneva probleemina toodi välja, et **varajast märkamist ja sellele reageerimist on lasteasutustes vähe**: „Suureks probleemiks on see, et haridusasutustes on laste heaolu ja arengut ohustavate riskide varane märkamine ja nendega tegelemine puudulik“ (I). Leiti, et varajane märkamine on sõnades ja teoorias olulistena märgitud, kuid tegelikkuses ei ole see ellu rakendunud „Varajasest märkamisest me ainult räägime igal pool, aga tegelikult seda olemas ei ole, sest see on suhteliselt nulli lähedane“ (A). Mitmed intervjuueeritavad tõid välja, et sageli võib tugispetsialistide vajadus suurem olla lasteaia. „Meil on ikkagi kaasava hariduse põhimõtted, ega see erivajadusega laps ei teki ju ainult kooli, ta on ju eelnevalt lasteaia. Me võime ju rääkida, et meil on erivajadusega lapsed koolis, aga nad on ju eelnevalt enamuses lasteaia olnud“ (G2). Ka logopeedide töös toodi välja, et mitmete probleemide puhul on oluline, et laps saaks abi võimalikult varem, st juba lasteaia, sest hiljem on seda raskem parandada ning koolis nõuab sama probleemi lahendamise logopeedilt juba rohkem aega. Leiti, et logopeedi roll peaks olema suurem lasteaia ning koolis oleks suurem vajadus eripedagoogi teenuse järgi. „Lasteaia on just nimelt logopeedil suurem töömaa ja kool on eripedagoogide suurem töömaa“ (E1).

Omavalitsuste esindajad tõid probleemina välja veel **teenuse kvaliteedi ja sisu erinevused asutuste kaupa**, st asutustes on olemas samad spetsialistid, kuid töö sisu, mida nad teevad on väga erinev. See selgus ka eespool käsitletud tugispetsialistide ülesannetest ja rollidest. Teatud erisused ametikoha sees eri asutustes on mõistetavad,

kuid tervikuna on oluline, et psühholoog teeks psühholoogi tööd ning logopeed logopeedi oma. Ülesande ja rolli selgus aitab ka kogukonnal/vanematel/ühiskonnal paremini mõista, mida tugispetsialistid teevad ning seda ressursi vajadusel ja mõistlikult kasutada. „*Kui sa ütled, et meil on sotsiaalpedagoog või psühholoog, siis igal pool saadaks sellest ühtemoodi aru, kes see on ja mida teeb ja kuidas ta lapsi abistab*“ (E2). Koolijuhtidest intervjueeritavad leidsid, et olemas on kõik võimalused teenuse sisu ja kvaliteeti spetsialistidel endal ühtlustada, sest koolitustel ja muudel toetavatel sündmustel käivad tugispetsialistid palju ja seal on võimalik neid teemasid arutada ja koostööd teha. „*Tugide koolituste hulk on suur. (...) Ka maakonna ja linna tasandil nad suhtlesid omavahel täiesti lõtv*“ (C1). Kui koolijuhi jaoks tundus, et omavalitsuses on tugispetsialistide vaheline suhtlemine aktiivne, siis tugikeskuse juht tunnistas, et tõenäoliselt siiski erialast ja koostöist suhtlemist ei olnud. „*Mis oli alguses hämmastav, oli et inimesed ei tundnud üksteist*“ (A). Kui tugikeskus on juba olemas, siis teenuse kvaliteedi eest vastutab juba tugikeskus, kuid kvaliteedi tõusu mõjutab ka koostöö haridusasutustega. Kõik muutused tekitavad teatud segadust ja ebamugavust, mistõttu ka omavalitsuses, kus tugiteenuseid osutatakse läbi keskuse ei ole koolijuhtide meelestatus veel alati väga positiivne ning omaltpoolt koostöö arendamisesse energiat ei panda. „*Me ei keskendu sellele koostööle, sest me ei näe sellest koostööst eraldi mingit kvaliteeditõusu, inimesed on samad, kes meil töötavad*“ (C2).

Võimalused probleemide leevendamiseks

Eelnevast selgus, et peamised probleemid seonduvalt hariduse tugiteenuste korraldamisega omavalituse tasandil on:

- tugispetsialistide ressurss ei ole sageli efektiivselt kasutatud → tugispetsialistid ei tööta alati täiskoormusega oma erialasel tööol;
- teenuse ebaühtlane kättesaadavus, sh ka ühe omavalitsuse piires → varajane märkamine ja reageerimine on puudulik;
- teenuse kvaliteedi ja sisu erinevused asutuste kaupa.

Tõenäoliselt ei ole olemas lahendust, mis kõik need probleemid lahendaks, kuid on võimalusi, kuidas probleeme leevendada ja optimaalsemaid lahendusi leida. Intervjuude

käigus kogutud arvamused lahendusteks hariduse tugiteenuste korraldamisel ja olemasolevate probleemide lahendamisel võib jagada kolmeks:

- süsteem tervikuna toimib, haridusasutustesse on tugispetsialiste juurde vaja;
- süsteem tervikuna toimib, probleemide lahendamiseks ja tugispetsialistide toetamiseks mitteformaalne võrgustik;
- süsteem ei toimi, vajalik on ümberkorraldamine ja hariduse tugiteenuste keskuste loomine.

Esimese grupi moodustavad arvamused, et tänane tugispetsialistide teenuse korralduse mudel on suuresti toimiv, st tugispetsialistid on peamiselt koolide ja lasteaedade struktuuris.

Sellist korraldust pooldasid intervjueeritavatest peamiselt (suuremate) koolide direktorid, kes leidsid, et koole selline korraldus rahuldab. Viljandis, kus tugispetsialistid toodi koolide struktuuridest välja leidsid koolijuhid, et sellega lahendati kooli jaoks probleemi, mida ei eksisteerinudki „*Omavalitsus püüdis lahendada sellist olukorda, mis üldse koole ei puudutanudki, mis puudutas peamiselt lasteaedu*“ (C2). Selgelt lähtus siin kool vastates enda vajadustest ja seisukohast. Leiti, et asutustes on tugispetsialistide koostöö omavahel ja õpetajate/juhtkonnaga hea ning see on ka alus hea ja kvaliteetse teenuse osutamiseks ning muudatused ei ole vajalikud. Teenuse kättesaadavuse parandamiseks tuleb tugispetsialiste struktuuridesse juurde lisada, millega kaasneb siis eeldatavasti ka kvaliteet. „*Kättesaadavus on parem kvaliteet*“ (A). See lahenduse variant jätab arvestamata, et tugispetsialiste ei ole turul piisavalt, mistõttu kohtade juurdeloomine ei taga, et need spetsialistidega ka mehitatud saavad. Samuti ei avalda see variant mõju teenuse sisu ühtlustamisele piirkonnasiseselt ega toeta tugispetsialistide arengut jms.

Teine grupp arvamustest, mida pooldasid mõned haridusasutuste juhid, oli, et tänane süsteem üldiselt toimib (juhul, kui spetsialistide kohad on struktuuris ja need on ka täidetud) ning tugispetsialistid peaksid olema kooli/lasteaia struktuuris. Kvaliteeti on võimalik tõsta läbi mitteformaalse võrgustiku tegevuste. Üheks võimalikuks näiteks mitteformaalsest võrgustikust on korraldada tugispetsialistidele ühiseid koolitusi, kohtumisi, kovisioone jms teatud regulaarsusega omavalitsuse poolt, st toimiks mitteformaalne tugikeskus, mille tegevust koordineeriks omavalitsus. „*Haridusametis oleks üks inimene, kes aitaks korraldada selle koolitusvajaduse ära, selleks ei ole vaja*

osakonda tekitada“ (C1). Leiti, et tugikeskuse esmane funktsioon sellisel juhul oleks toetada tugispetsialiste nende töös ning seeläbi aidata kaasa teenuse kvaliteedi paranemisele. „Mulle tundub, et see peaks olema niimoodi, et nad on koolide ja lasteaedade struktuuris, aga neile on loodud tugikeskus, kus nad käivad koos kas kovichooniks või arendamas ka kogu valla valdkonda(..). See et on väga konkreetne formaat, et on loodud ruum selleks, et need inimesed teeksid koostööd“ (L). Teenuse kättesaadavuse parandamiseks tuleks spetsialiste juurde võtta.

Kolmanda grupi arvamustest moodustasid eraldi tugikeskuse loomise pooldajad. Selle mõtteviisi pooldajate hulgas oli intervjueeritavatest enim omavalitsuste esindajaid (mis on põhjendatav sellega, et intervjuud viidi läbi nende omavalitsuste esindajatega, kus tugiteenuste ümberkorraldamist on juba tehtud või nähakse selleks vajadust ja tegevused on kavandamisel) ning lasteaedade ja väiksemate koolide esindajad. Kahtlevale seisukohale jäid mõned koolide juhid ning osad tugispetsialistid.

Intervjuudest joonistusid välja tugiteenuste keskuste lähtekohad, mida tugikeskuse loomisega saavutada soovitakse:

- tugikeskusest kujundatakse omavalitsuses nõustamisalane kompetentsikeskus, kus pakutakse kvaliteetset teenust, tööprotsessid ja tugispetsialistide kompetentsid on ühtlasemad;
- kõikidele haridusasutustele on läbi tugikeskuse tagatud tugispetsialistide olemasolu;
- tugispetsialistide igapäevased töökohad asuvad haridusasutustes;
- tugispetsialistid teevad erialast tööd üldjuhul täiskohaga, st spetsialistide ressursi kasutakse maksimaalselt.

Mitmed respondendid tõid välja, et tugispetsialistide kokku koondamine võimaldab piirkonnas luua vastav **kompetentsikeskus**, mis pakub nõustamist ja toetamist erinevatele osapooltele – lastele, vanematele ning õpetajatele. Kui tugispetsialistide puhul keskendutakse sageli vajadusele pakkuda eelkõige toetust ja abi lastele – nõustamised, õpetamised jms, siis väga olulisena nähti ka vajadust õpetajate nõustamise järele. Eriti olulisena tõid selle välja asutused, kus ei ole igapäevaselt tugispetsialiste kohapeal, et õpetajad tuleksid oma igapäevatöös paremini toime. „*Psühholoogi ülesandeks võiks ju olla ka õpetajate nõustamine, see pool on ju praegu paljuski katmata, aga seda oleks*

väga vaja. *Ma isegi ei tea, kas see peaks olema psühholoog või eripedagoog*“ (J). Lapsevanemate nõustamist töid välja mitmed vastajad. Leitakse, et paljud laste probleemid tulevad perekonnast ning ainult last aidates ja toetades, kaasamata ja toetamata perekonda, võib töö kasutegur olla madal. Kooli esmane funktsioon on anda kvaliteetset haridust, kuid kooli jõuavad ka erinevad sotsiaalsed probleemid, mistõttu toodi mitmel juhul välja, et sotsiaalpedagoogil ja sotsiaaltööl on haridusasutuses oluline ja toetav roll täita „*Varem vastandutigi sellele, et haridus on üks teema ja sotsiaaltöö on täiesti teine, aga need asjad ei ole eraldi. Kool näebki seda ainult hariduse vaatest, aga mina näen seda pere ja terviku vaates*“ (D). Siinkohal märgiti ka, et tugikeskuse sotsiaalpedagoog (sama kehtib iseenesest kõikide tugispetsialistide kohta), kes ei allu haridusasutuse direktorile, on neutraalsem ja suudab rohkem lähtuda sotsiaaltöö põhimõtetest ja lapse/pere vajadustest. „*See sotsiaaltöötaja peabki kogu aeg oma rida seal koolis ajama ja tema ei tohi ühte sammu hakata õpetajatega käima (...). Niipea kui ta on direktori alluvuses, ta peabki tegema seda, mida tema juht talle ütleb*“ (E1). Tugikeskuse loomisel nähakse, et läbi selle on võimalik parandada teenuse kvaliteeti, mis tuleneb ühistest koolitustest ja kohtumistest, juhtumite ja töövahendite/meetodite jagamisest, ühtsest juhtimisest. „*Meil tekib väga palju selliseid tsentraalseid asju: koolitused, ühtne juhtimine, kõik see juhtumite arutelu, see kovichiooni pool, (...) arutatakse sisuliselt, et mis lahendused siin kõige paremad on*“ (E2). Erinevatel spetsialistidel on erinevad kogemused ja kompetentsid, sageli nad on oma valdkonnas tugispetsialistina üksi, mis tugikeskuse puhul leiab lahenduse. „*See kvaliteet on sellevõrra paranenud, et see sünergia on suurem*“ (A). Omavalitsuste esindajad leidsid ka, et tugispetsialistide teenus vajab arendamist ja toetamist ning mõnikord on see takistatud, sest kool on oma mugavustsoonis ning ei näe vajadust/põhjust muutusteks. „*Koolitöötajad on ikka täielikus mugavustsoonis mu meelest, hirm kõige uue ees, see on nii suur*“ (D). Ka koolijuhid nõustusid, et teinekord ollakse liialt harjutud ja mugandunud, kuid muutustega peab kaasnema ka kasu, mida osad koolijuhid tugikeskuses ei näe. „*Kõik natuke liikusime oma mugavustsoonist välja, õpetajad ka. Üks asi on mugavustsoonist väljaraputamine, teine asi aga on see, kas sellest mingit kasu ka tekkis*“ (C1).

Kõikidele haridusasutustele on tagatud tugiteenuste olemasolu. On levinud, et suurematel haridusasutustel on tugispetsialistide leidmine lihtsam, sest üldjuhul soovitakse tööle võtta täiskohaga töötaja. Keerulisem on olukord väiksematest asutustes,

kus tugispetsialistidele pakutakse osakoormust, mis sageli ei ole töövõtjate jaoks atraktiivne, seda eriti maapiirkondades. Seetõttu on sage olukord, kus suurtel koolidel on kõik tugispetsialistid olemas, kuid samas omavalitsuses teisel asutusel ei ole kedagi või on vähe. Koolijuht peab korraldama tugiteenuste kättesaadavuse oma asutuses ning on arusaadav, et lähtutakse kohapealsetest vajadustest ning tugikeskusega seoses peljatakse, et kaotatakse tugiteenuste osas. „*Me ei saa ka lõpmatuseni jõuluvana mängida, see ongi meie mure, et meie spetsialistid hajuvad siis valla peale ära ja meie tase ja kvaliteet siis langeb. Loomulikult hoiame siis enda omadest kinni ja ei tahaks ju neid ära anda*“ (H). Teiselt poolt omavalitsuse esindajad tõid välja, et sama piirkonna lapsi peab kohtlema võrdselt ning kui ressursi ongi vähe, siis tuleb seda mõistlikult ja otstarbekalt kasutada. Toodi välja, et kui suurendada teenuse kättesaadavust, siis selle näol ongi tegemist ka kvaliteedi parandamisega. „*Kättesaadavus on parem kvaliteet*“ (A). Mitmed omavalitsused rakendavad praktikat, kus osad tugispetsialistid on koolide ja lasteaedade struktuuris ja teised omavalitsuse struktuuris ning viimased tavapäraselt teenindavad mitut haridusasutust. Selline mudel on Raasiku ja Saue vallas.

Kui hariduse tugiteenuste keskusest räägitakse, siis mitmel korral kerkis esile mure, kus **tugispetsialisti töökoht** olema saab - kas ta igapäevane töökoht asub tugikeskuses või haridusasutuses. Intervjuudest selgus, et seal, kus tugikeskusi loodud on või planeeritakse, nähakse, et tugispetsialisti töökoht on haridusasutus, kus ta lastega igapäevaselt töötab. Tugikeskuse ruumides toimuvad ühised kohtumised ja koosolekud, vajadusel ka nõustamised, kuid peamine töökoht asub siiski koolis ja lasteaias.

Tugispetsialistid teevad erialast tööd täiskohaga, st spetsialistide ressursi kasutakse maksimaalselt. Eelnevalt probleemide all selgus ühe murekohana see, et tugispetsialistid täidavad muuhulgas ülesandeid, mis ei kuulu nende töökohustuste hulka. Seetõttu jääb vähem ressursi aga tugispetsialisti tööks. Loodud ja loodavates tugikeskustes töötavad tugispetsialistid täiskohaga ning täidavad konkreetseid oma ametikohaga seonduvaid ülesandeid. Kooli seisukohast ei ole alati tegemist mugavaima lahendusega. Ressursi efektiivse kasutamise seisukohast on see ilmselt aga sobivam lahendus.

Omavalitsustes on leitud, et tugikeskuse mudel võib olla leevenduseks hariduse tugiteenustega seonduvate probleemide osas. Samas on see tekitanud palju **kriitikat** ja kõhklusid. Järgnevalt toob autor välja intervjuueritavate poolt esitletud peamised

murekohad ning kriitika. Nagu ka varasemalt märgitud, on kõige suurem vastuseis suurte koolide juhtide poolt. „Kõige suurem vastuseis on tegelikult olnud koolidirektoritelt“ (E1).

Enim viitasid respondendid asjaolule, et kui koolide-lasteaedade struktuurist tugispetsialistid keskuse alla koondada, siis nende hulk ei suurene, mistõttu ei nähtud, et selline muudatus võiks olukorda parandada. „Selle lahendusega ju tugispetsialistide hulka ei suurendatud“ (C1). Koolijuhtid mõistsid, et tugikeskuse alla spetsialiste koondades võib juhtuda, et nende spetsialist peaks jagama oma ressursi ka mõne teise asutusega. „Kui inimesed oleksid tugikeskuses, siis meie jääksime kannatajaks, sest meie inimesed peaksid tegema ka seda tööd mida nad ju praegu ei tee, et selle töö maht jääb siis meil tegemata, selles mõttes meie kaotaksime“ (H). Samuti tegi koolijuhte murelikuks olukord, kus tugispetsialistidest saavad teenuse osutajad, kes kuuluvad teise organisatsiooni ning sellisel juhul ei ole tegemist tavapärase meeskonnaliikmetega, keda saab juhtida koolijuhtkonna poolt. Leiti isegi, et koolijuhtil puudub sellise korralduse juures tugispetsialisti töö osas sõnaõigus. „Aga kooli mõistes, mina (direktor) ei ole sellele inimesele mitte keegi, õppejuht ei ole tegelikult mitte keegi (..) nende tööandja annab oma juhised ja otsene käsuliin puudub“ (C1). Loodud tugikeskuse juht nägi selles aga seevastu hoopis rikastavat võimalust, kus tugispetsialist töötabki kahetasandilises meeskonnas, olles mõlemas täieõiguslik liige. „Ma olen alati rõhutanud nii koolijuhtidele kui töötajatele, et te olete kahetasandilises meeskonnas, 100% selles meeskonnas ja 100% ka selles meeskonnas“ (A). Omavalitsuses, kus tugikeskus on juba loodud, tõi koolijuht välja, et kuigi igapäevane töö tugispetsialistidega toimib hästi ning konflikte ei ole, on uues olukorras siiski teatud ebamugavus ja pinget. „Ei ole tekkinud konflikte, sest me töötame ju pikka aega koos, aga ma tunnetan, et mingisugune asi seal vahel on, mis ei ole enam päris see“ (C2). Koolijuht osutas, et uus korraldus võib ka töötajale ebamugav olla, sest tal on samuti raske aru saada, kes on tema ülemus ja millest ta lähtuma peab. „See inimene peab nüüd mõtlema, et kellele ma meelepärane pean olema“ (C1). Selles osas tõi aga mitu intervjuueeritavat välja, et tugispetsialisti lähtekohaks peab olema lapse vajaduste ja õiguste eest seismine ning juhul, kui tugispetsialistil puudub koolidirektoriga töötaja-alluva suhe, on tal lihtsam jääda lapse „poolele“ kartmata juhi pahameelt või sanktsioone. Tugispetsialisti fookuses peab eelkõige olema lapse heaolu, mitte juhi heakskiit.

Kui sageli on teenuste tsentraliseerimisel/ümberkorraldamisel üheks põhjenduseks kulude kokkuhoid, siis tugikeskuste loomisel ei ole seda omavalitsustes eesmärgiks seatud. Pigem näitas intervjuueeritud omavalitsuste kogemus, et tugikeskuse loomisega suurenesid ka kulud, sest lisandusid näiteks ruumide rent, transpordikulud ning juhtimiskulu. Kui omavalitsuste esindajad ei näinud siinkohal probleemi ja leidsid, et kuna hariduslike erivajadustega ja tuge vajavate laste arv on tõusvas trendis, siis kulud paratamatult suurenevad ja lisanduvad ka erinevad kuluartiklid. „*Hariduskulud vaatamata laste arvu kahanemisele ikkagi ei kahane ja meil on vaja just täiendavaid komponente eelarvesse juurde saada*“ (E1), siis koolide esindajad olid pigem kriitilised ning leidsid, et uue süsteemiga kaasnevad kulud eelkõige juhtimisele ja ruumidele ei ole mõistlik lähenemine, vajalikum oleks kasutada see ressurss täiendavate tugispetsialistide kohtade loomisele. „*Omavalitsuse poolt vaadatuna ta lõi juhi töökoha, mis ei ole just kõige väiksema palgaga. (..) Aga mida sa juhid ja keda sa juhid. Mul on vaja neid inimesi siia*“ (C2).

Tugikeskuse loomise protsess ja õppetunnid

Üleminek uuele tugiteenuste korralduse mudelile on neis omavalitsustes, mille esindajatega autor intervjuud läbi viis, olnud pikaajaline ja pigem keeruline protsess. Vajadust leida paremaid lahendusi on eelkõige näinud omavalitsused haridusasutuste pidajana, st ühelgi juhul ei ole algatus taoliseks tegevuseks tulnud allasutustelt. Oluline on välja tuua, et planeerimise ja ettevalmistamise faas on olnud pikk ning kõikidel juhtudel on tegevus olnud kajastatud ka omavalitsuse arengukavas. „*See mõte oli linnavalitsusel väga ammu, juba enne seda kui tulid Rajaleidjad*“ (A). „*Võib olla hea asi selle viibimise juures, et on olnud nii pikalt aega seal arengukavas nagu vaikselt seda mõtet hauda*“ (E1). Teiselt poolt vaatamata sellele, et teema on aktuaalne olnud pikalt ning arengukavas kajastatud, kaasneb plaani elluviimisega tugev vastuseis teatud osapooltelt hoolimata erinevatest argumentidest, aruteludest või ettevalmistavatest kohtumistest. „*Kes on vastu see on vastu*“ (E1). Teatud näidete puhul võib välja tuua tugevaid konflikte kogukonnas, mis jõuavad ka kohalikku meediasse (nt Viljandis ja Saaremaal). „*Sellest tekkis kohutav tüli. (..) Ja vähemalt kohaliku ajalehe veergudest lugedes tundus, et midagi on väga korrast ära*“ (A). Osad koolid/koolijuhid/tugispetsialistid küll võitlesid ja võitlevad muudatuste vastu, kuid tundsid, et nende arvamusega väga ei arvestata. „*Meile öeldi otsesõnu, et ükskõik, mis te*

meile ka praegu ei ütle, see (tugikeskus) tuleb nagunii“ (C1). Kuigi tegevuste elluviimine, mida toetavad kõik osapooled, on lihtsam ja valutum, siis teatud asjades ei ole võimalik kõikide heakskiitu ja toetust pälvida ning omavalitsustel tuleb teha otsuseid, mis ei pruugi kõigile meeldida, kuid tervikuna toovad omavalituse elanikele kasu. „*Ega lõpuni ei olegi võimalik kõiki inimesi veenda selle vajalikkuses ja selle idee õigsuses, et sellega peab ka leppima*“ (E1). „*Suured koolid on vastu, nende suhtes tuleks teha jõulisi otsuseid.*“ (D). Omavalitsuse esindajad tõid veel välja, et taoliste muutuste puhul on väga oluline roll ka pädeval kommunikatsioonil ja muudatuste väljapoole kommunikeerimisel, mille puudumisel võib tekkida palju arusaamatusi ja vääriti mõistmisi erinevate osapoolte poolt. Samas teinekord juhtub see ka siis, kui kommunikatsiooni mõttes on kõik korrektselt tehtud. „*Põhiline on ikkagi inimestega suhtlemine ja õigeaegne konkreetne kommunikatsioon, et teised saaksid aru, mis neid ees ootab. (..) Nad (Saaremaa) alustasid teismoodi, üritasid kommunikeerida ja rääkida, aga see muudatuste vastuseis on ikka niivõrd suur, et ühtegi muudatust ei ole võimalik läbi viia*“ (A). Selleks, et muutusi ellu viia, ei piisa, et spetsialistid otsivad ja leiavad lahendusi. Ilma poliitilise toetuseta ei ole omavalitsustes võimalik muudatusi ellu viia. Ka intervjuueritavad tõid välja, et seni, kuni puudus konkreetne otsus volikogu poolt, oli vastuvõitlemist väga palju. Kui otsus oli tehtud, siis tuli kõigil hakata töötama selle nimel, et uus lahendus ellu viia, mis alati siiski ladusalt ei läinud. „*Me oleme kohanenud, mõttetu on nende tuuleveskitega võidelda. Meil on nii palju tööd, et enda energiat raisata*“ (C2).

Tugikeskuste loomise protsessis on õnnestumiseks kriitilise tähtsusega tugispetsialistide ületulemine uude struktuuri. Selles osas on omavalitsuste esindajad kogenud tugispetsialistide poolt erinevaid hirme ja vastuseisusid ning seda on nähtud ühe suurema takistusena. Eriti kriitilisena on seda tegurit hinnanud need omavalitsused, kus tugispetsialistidel on ümberringi väga palju võimalusi mujale tööle asuda (nt Harjumaal). „*Takistus võib tulla sellest, et kui mõnel inimesel on väga tugev vastuseis, et spetsialist ei tule üle. Meil siin on riskantsem konflikti minna, sest spetsialistidel on tööpakkumisi ümberringi palju*“ (D). Samuti tõid tugispetsialistid välja, et näevad tugikeskuses ohtu, et spetsialiste püütakse rakendada erinevates asutustes ning nende stabiilsus väheneb. „*Kui ma olen selle valla tugikeskuse spetsialist, siis võidakse mulle leida tööülesandeid ka väljaspool minu töökohta. See tähendab seda, et ma pean oma seitse asja selga võtma ja nagu kass poegi tassima. Vot see on oht*“ (M1). Selles osas tõid omavalitsuste esindajad

välja, et tugispetsialistide osas on vajalik luua head suhted ning vajalik on pakkuda ka motivatsioonipaketti. Motivatsioonipaketi osas töid intervjueeritavad välja palka, mis peab vastama vähemalt õpetaja miinimumpalgale. Kuna paljudes omavalitsustes on tugispetsialistide palgad juba viidud õpetajate palkadega vastavusesse, siis sellest enam tõenäoliselt ei piisa. Osad omavalitsused on näinud, et tugikeskuses/omavalitsuse struktuuris töötav tugispetsialist peab olema valmis suuremaks paindlikkuseks ning teenindama vajadusel mitut asutust, mistõttu see spetsialist peab saama ka suuremat palka võrreldes haridusasutuse struktuuris olevate töötajatega (Saue valla näide). Ka koolijuhid töid välja, et tugispetsialisti motiveerimiseks on üks olulisemaid faktoreid palk. „*Kõige olulisem on ikkagi palk ja töökeskkond, ka see, et tal on oma ruum*“ (L). Välistel motivaatoritel on oluline jõud töötaja otsuste mõjutamisel, kuid tugispetsialistide otsused ei sõltu ainult neist ning tegemist on ilmselt oluliselt komplekssema probleemiga.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et hariduse tugiteenuste korraldamisel nägid enim probleeme omavalituste esindajad, lasteaedade ning väiksemate koolide juhid, kes leidsid ka, et tugiteenuste osutamise ümberkorraldamine on olukorda arvestades hädavajalik. Suuremat koolide juhid tunnistasid, et toetavad tugispetsialistide ühist koolitamist, koosolekuid ja erinevaid tugitegevusi, kuid leidsid, et suuremaid ümberkorraldusi ei ole vaja. Tugiteenuste ümberkorraldamisel on enim kasutatav lähenemine eraldi tugikeskuse loomine, mis toimiks piirkonnas kompetentsikeskusena.

2.4 Järeldused ja ettepanekud hariduse tugiteenuste korraldamiseks

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada võimalused hariduse tugiteenuste korraldamisel, mis aitavad parandada teenuse kvaliteeti ning kättesaadavust. Järgnevas osas esitatakse eelnevates alapeatükkides uuritud hariduse tugiteenuste korraldamise kohta järeldused ning tehakse ettepanekud, mis aitavad kaasa kättesaadavama ja kvaliteetsema tugispetsialistide teenuse korraldamisele omavalitsustes. Siin tuuakse välja ka kriitilised probleemkohad, millele peab tähelepanu pöörama, kavandades ümberkorraldusi. Ettepanekute koostamisel arvestas magistritöö autor töö teoreetilise taustaga, dokumentide ja läbiviidud intervjuude analüüsi tulemustega ning selle käigus antud hinnangutega.

Teenuste keeruline olemus teeb raskeks sellega seonduvate ümberkorralduste elluviimise organisatsioonis. Hariduse tugiteenused on omavalitsustes erinevalt korraldatud, kuid tugispetsialistide vähesus paljudes koolides-lasteaedades ning samaaegselt tugiteenuseid vajavate laste hulga suurenemine nõuavad omavalitsustelt reageerimist ja lahendusi. On oluline, et omavalitsused suudavad kohalikke probleeme kindlaks teha ja analüüsida ning leida ka probleemidele asjakohaseid vastuseid vajadusel ressursse mobiliseerides ja hallates (Uphoffi viidatud Azfar et al, 1999, lk 24 vahendusel). Uuringust selgus, et mitmed omavalitsused lisaks sellele, et on tuvastanud probleemi seoses hariduse tugiteenuste kättesaadavuse ja kvaliteediga, on astunud konkreetseid samme otsides ja kavandades lahendusi teenuse ümberkorraldamise näol. Siinjuures on oluline välja tuua, et uuringust selgus, et muutuste kavandamisega kaasnevad sageli ka tugevad konfliktid, kuid omavalitsuse oluline ülesanne vastavalt Uphoffile on ka tegeleda konfliktide lahendamise, selle asemel, et konfliktide kartuses vajalikest muutustest loobuda. Seda on ka mitmed omavalitsused teinud märkides, et kõigile alati meeldida ei ole võimalik ja kavandatud tegevused tuleb vaatamata osalisele vastuseisule ellu viia.

Avalikke teenuseid pakkudes on oluline, et need oleksid tõhusad, efektiivsed ja demokraatlikud ehk et avalik sektor peab kasutama talle antud ressursse tõhusalt, olema läbipaistev ja vastutustundlik ning teenused kvaliteetsed ja kasutajasõbralikud (Avalike teenuste..., 2014). Uuringu tulemustest selgus, et omavalitsused, kes tunnustavad

probleeme seoses tugiteenuste pakkumisega ning otsivad lahendusi, toovad muudatuste motiividena välja just samad märksõnad. Otsesõnu toodi välja efektiivsust ja tõhusust, demokraatia osas väljendati seda kvaliteetse teenuse pakkumise ja kliendivajadustest lähtumise ja kliendisõbralikkusega.

Töö teoreetilisest osast selgus, et teenuste tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise temaatika on kompleksne, teatud määral vastuoluline ning puudub ühtne lähenemine. Erinevate autorite poolt väljatoodud eelised ja kitsaskohad nii tsentraliseerimise kui detsentraliseerimise puhul võivad olla vastandlikud ning sõltuda oluliselt sellest, millisest funktsioonist või valitsemistasandist on jutt. Kui tsentraliseerimisega keskvalitsuse tasandil võib kaasneda kohalike vajaduste ja eripäradega mitteamustamine, siis tsentraliseerimisega omavalitsuse tasandil on see risk väiksem või ei pruugi tõenäoliselt teostudagi (Eesti näitel maapiirkondade väikesed omavalitsused, nt Raasiku vald). Dyer & Rose (2005) järgi on detsentraliseerimisel haridusvaldkonnas kalduvus suurendada ebavõrdsust koolide vahel, mida kinnitas ka läbiviidud uuring, millest selgus, et sageli on suuremate koolide tugispetsialistidega mehitatus (oluliselt) parem kui väiksemates koolides või lasteaedades.

Uuringust selgus, et kuigi teenuste korraldamiseks on mitmeid võimalusi, nähakse esmasandil hariduse tugispetsialistide teenuse tuleviku osas kolme peamist võimalust:

- 1) teenuse osutamist ei muudeta;
- 2) teenuse kvaliteedi parandamiseks loob omavalitsus toetava mitteformaalse võrgustiku;
- 3) vajalik on teenuse ümberkorraldamine ning tugikeskuse/teenuskeskuse loomine.

Kuigi mitteformaalse võrgustikuga on võimalik teenuse kvaliteeti mõjutada, siis kättesaadavust sellega parandada ei ole võimalik, mistõttu antud peatükis keskendub autor teenuse ümberkorraldamisele ja tugikeskuse temaatikale. Kuigi teoreetiliselt osas käsitles autor lisaks teenuse ise osutamisele veel teisigi võimalusi teenuse pakkumise tagamiseks (nt lepinguline delegerimine, funktsioonisiire (*out sourcing*)), siis uuringust selgus, et lepingulist delegerimist ega funktsioonisiiret alternatiivsete võimalustena ei kaaluta. Peamiseks põhjuseks on eeldatavasti vastavate teenusepakkujate puudumine turult, kes suudaks vajalikus mahus teenust osutada. Bel & Fageda (2006) toovad küll

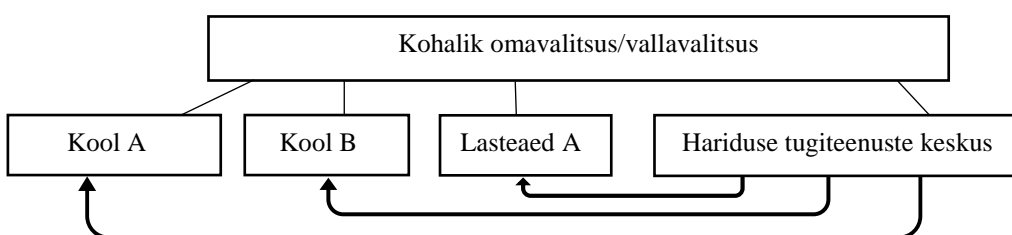
välja, et väiksemate omavalitsuste jaoks võiks see olla võimalus, samas Warner & Hefetz (2002) leiavad, et väikestel omavalitsustel puudub erakapitali juhtimisvõimekus, samuti annavad uuringud vastandlike tulemusi seoses kaasneva kulude kokkuhoiuga. Kui sageli otsitakse võimalusi teenuste ümberkorraldamiseks kulude kokkuhoiu eesmärgil, siis uuringust selgus, et antud juhul ei ole kokkuhoidu seatud üheski omavalitsuses esmaseks eesmärgiks. Küll toodi välja, et vajadus tugispetsialistide teenuse järele üha suureneb, kuid samal ajal täidavad tugispetsialistid asutustes erialaväliseid ülesandeid, st ressursi ei kasutata sihipäraselt ehk kaudselt on ümberkorralduste vajadus seotud siiski sooviga hoida vastavate kulude kasv kontrolli all. Heffron (1989) on välja toonud, et nappide ressursside korral peaks tsentraliseerimine eelistatud olema, sest ükski iseseisev asutus ei nõustu oma kulutuste vähendamisega ja viitab kärpimise vajadusele hoopis teistes asutustes. Samuti selgus uuringust, et asutused pigem viitavad teistele asutustele ümberkorralduste osas. Kui kirjanduses juhitakse tähelepanu ka omavalitsuste võimalusele teenuste osutamisel koostööd teha, teenuseid ühiselt osutada (Bel & Gradus, 2018), seda eriti just spetsiifilisemate teenuste puhul, siis uuringus osalenud omavalitsused seda võimalust ei kaalunud. Põhjuseks võib olla asjaolu, mis on ka omavalitsuse siseselt peamiseks takistuseks teenuse ümberkorraldamisel – teenust osutavaid tugispetsialiste on vähe ning sellega kaasneb hirm jagamisega jääda sellest vähesestki ilma.

Kuna uuringust selgus, et peamise võimalusena üheaegselt nii teenuse kvaliteeti kui kättesaadavust parandada nähti teenuse ümberkorraldamist tugikeskusena, käsitleb autor järgnevalt põhjalikumalt tsentraliseerimist ja teenuskeskuse kontseptsiooni võimaliku lahendusena.

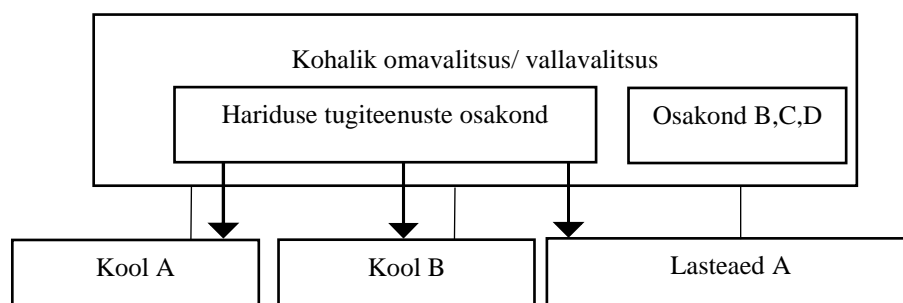
Detsentraliseerimine on eelkõige õigustatud heterogeensete eelistuste korral, kuid olukorras, kus vajadused on pigem homogeensed (tugispetsialiste on vaja omavalitsuse kõigis haridusasutustes), on õigustatud tsentraliseeritud süsteem, mille ühe eelisena nähakse ühtlase kvaliteediga teenuste tagamist kogu piirkonnale olukorras, kus detsentraliseerimisega võib kaasneda suur ebavõrdsus. Uuringust selgus, et omavalitsused erinevalt koolist või lasteaiast näevad piirkonda tervikuna ning lähtuvad kõigi elanike heaolust ning teenuste efektiivsest osutamisest. Kui omavalitsuse ühes või

mõnes piirkonnas/haridusasutuses on teenustega kõik väga hästi, kuid teises piirkonnas on teenuse kättesaadavus väga väike või puudub sootuks, siis on omavalitsuse ülesanne reageerida, et maksimeerida sotsiaalset heaolu, mis on ka Oates'i (Besley & Coate, 2003) fiskaalse föderalismiteooria eelduseks. Uuringust tuli välja, et omavalitsuses, kus hariduse tugiteenused on ümberkorraldatud, st koondatud ühte keskusesse, on ühiskonna üldine heaolu suurenenud, sest ükski osapooltest (st. peamiselt koolid) teenuse ümberkorraldamisel midagi omasõnul ei kaotanud (samas ei võitnud ka), kuid lasteaiad said juurde uusi teenuseid, mida neil varem ei olnud ning olemasolevate teenuste mahtude osas toimus teatav suurenemine. Tugispetsialistide koondamisega ühte keskusesse ei suurenenud spetsialistide hulk, kuid vabanes nende ajaressursse teiste spetsialisti tööga mitteseotud ülesannete arvelt, mistõttu võib öelda, et ümberkorraldus suurendas ühiskondlikku heaolu ning teenuse efektiivset osutamist, mis on tsentraliseerimise temaatika juures väljatoodud peamiste eelistena.

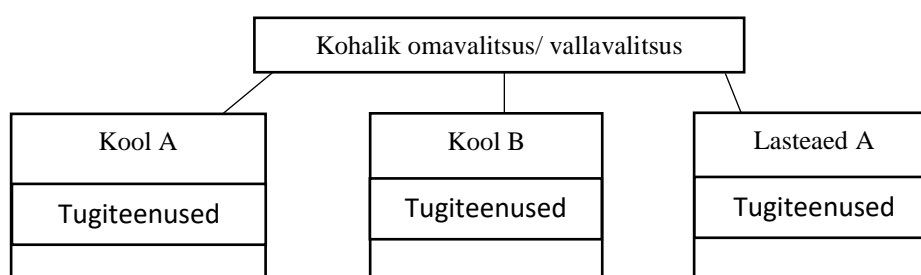
Tsentraliseerimise ja teenusekeskuse mõistetel on sarnasusi, kuid tegemist on siiski selgelt erinevate lähenemistega. Mõlema mudeli sarnasus seisneb tugitegevuse viimises ühte kohta, tsentraliseerimise puhul enamasti peakontorisse, teenuskeskuse puhul eraldi üksusesse. Kandes selle üle hariduse tugiteenustele kohalikus omavalitsuses, tähendaks tsentraliseerimine tugiteenuste koondamist vallavalitsuse osakonnaks/mõne osakonna alla, teenuskeskust võib käsitleda aga eraldi allasutusena. Järgnev joonis 4 annab skemaatilise ülevaate tugiteenuste paiknemisest organisatsiooni struktuuris erinevate mudelite korral.



a) jagatud tegevused ehk teenuskeskus



b) tsentraliseeritud tegevused



c) detsentraliseeritud tegevused

Joonis 4. Organisatsiooni struktuur erinevate tugitegevuste elluviimise mudelite korral:

a) jagatud tegevused ehk teenuskeskus, b) tsentraliseeritud tegevused c) detsentraliseeritud (allikas: autori koostatud).

Uuringust selgus, et omavalitsused, kus hariduse tugiteenused on ümberkorraldatud, on seda tehtud teenuskeskuse mudelit järgides ehk luues teenuse osutamiseks eraldi allasutuse. Uuringu järgi on peamisteks teenuskeskuse loomise motivaatoriteks teenuse taseme tõus ja süsteemne kvaliteedi parandamine, pühendunud spetsialistide kättesaadavus teenuskeskuses, ressursside kasutamise ja läbipaistvuse suurendamine, mis on ka Aksini ja Masini (2008) järgi peamised teenuskeskuse loomise põhjused. Aksin ja Masin toovad põhjusena välja ka üksuste vabastamise tugiülesannetest, mis selgus ka uuringust, kuid mitte haridusasutuste juhtide, vaid omavalitsuse esindajate poolt väljatooduna.

Uuringust tuli välja, et osaliselt tsentraliseeritud teenusmudel (st osad spetsialistid on omavalitsuse struktuuris ja teenindavad mitut asutust) on kehtiv mitmetes omavalitsustes ning leiti, et see on vahepealne võimalus liikumaks sammhaaval teenuskeskuse suunas.

Koolijuhid olid uuringus varmamad pakkuma, et kui tugiteenused on vaja ümber korraldada, siis teenuskeskuse asemel peaks kasutama osaliselt tsentraliseeritud mudelit, et vältida täiendava kulu lisandumist – eelduseks on, et tsentraliseeritud mudeli puhul koordineeriks tugispetsialistide tööd omavalitsuse haridusspetsialist oma töö raames. Samuti leidsid mitmed respondendid, et kui luua eraldi tugikeskus, peaks see olema oma sisult laiem, st lisaks hariduse tugispetsialistidele võiks/peaks sinna kaasatud olema ka lastekaitse spetsialistid, tugiisikud ja/või rehabilitatsiooniteenuse osutajad, et keskusest kujuneks lapsi ja peret toetav kompetentsikeskus.

Uuringu kohaselt on kõige suurem vastasseis teenuse ümberkorraldamise osas koolijuhtide poolt, kellel koolis on tugispetsialistid olemas. Vastuseisu põhjendusena toodi peamiselt välja hirmu, et ümberkorralduste käigus väheneks kohapealne tugispetsialistide teenuse maht ning koolijuhil kaob võim selle ressursi üle otsustada. Sellenberg (2017) oma töös toob välja, et haridussüsteemi muutumises on üheks kitsaskohaks haridusasutuste juhtide konservatiivsus, mittekoostöine suhtumine ning uuendustele vastuseis, mida osaliselt kinnitab ka antud uuring. Janssen & Joha (2006) toovad välja, et kohalike omavalitsuste sees on protsesside ja struktuuride ümberkorraldamine seotud sageli erinevate probleemidega nagu võimetus täpselt ette ennustada muutustest lähtuvaid tulemusi ja isiklikud huvid ja käitumised, mis võivad põhjustada vastuseisu. Teadmatus, kuidas teenuse ümberkorraldus täpselt igapäevaelu mõjutama hakkab, oli murekohaks läbiviidud uuringus ka tugispetsialistidel.

Uuringust selgusid kogemused ja soovitusel tegurite kohta, millega arvestada enne teenuste ümberkorraldamisega alustamist. Oluliste teguritena toodi välja:

- volikogu toetus – ilma volikogu toetuseta ei ole omavalitsuses võimalik taolisi struktuurseid muutusi ellu viia;
- töötajate veenmine olemasolevate organisatsiooniliste protsesside muutmise vajalikkuses;
- haridusasutuste juhtkondade veenmine anda ära osa oma võimust;
- efektiivne ja läbimõeldud kommunikatsioon;
- selgelt defineeritud eesmärgid.

Samadele punktidele teenuse ümberkorraldamisel on tähelepanu juhtinud ka mitmed autorid (Janssen & Joha, 2006; Miskon *et al.*, 2011), lisades protsessi õnnestumiseks vajalikud head projektijuhtimisoskused, etapiviisilise teenuskeskkonna juurutamise, tugeva teenuskeskuse meeskonna, tulemuste mõõtmise.

Lähtuvalt uurimustulemustest teeb autor järgnevad ettepanekud Raasiku vallavalitsusele ja volikogule:

- teadvustada kogukonnas ja omavalitsuses tugispetsialistide teenusega seonduvat probleematikat; alustada diskussiooni erinevate osapoolte vahel;
- tutvustada komisjonidele ja volikogule teenuse korralduse võimalikke mudeleid fookusega tsentraliseerimisel ja teenuskeskustel;
- analüüsida tsentraliseerimise ja teenuskeskuse mudelite teostatavust Raasiku vallas.

Kokkuvõtlikult võib välja tuua, et olukorras, kus hariduse tugiteenuste kättesaadavus ja sisu on ebaühtlased, on vajalik omavalitsustel astuda konkreetseid samme tagamaks teenuse osutamisel ühtlane kättesaadavus, tõhusus ja efektiivsus. Kuna seni on veel vähe näiteid omavalitsustest, kus on hariduse tugiteenuste tsentraliseerimise või teenuskeskuse mudelid kasutusele võetud, on lahendused pigem uued ning kohati vastuseisutekitavad, sest puudub kindlus selles osas, kas see lahendab probleemid.

Läbiviidud uuring on aidanud Raasiku vallas hariduse tugispetsialistide teenuse temaatika tõstatamisel ning käivitanud esmased diskussioonid. Magistritöö käigus läbiviidud uuring kaasas teiste omavalitsuste kogemused, mis on väärtuslikuks alusmaterjaliks sobivate alternatiivide kaalumisel. Lisaks Raasiku vallale võib tööst kasu olla ka teistele omavalitsustele, kus sarnased probleemid on tõstatunud ning otsitakse sobivaid lahendusi.

KOKKUVÕTE

Kohalikud omavalitsused seisavad silmitsi erinevate väljakutsetega, kuidas olukorras, kus ressursid on piiratud, saavutada kogukondades kvaliteetsemaid ja soodsamaid teenuseid. Järjest enam räägitakse ka avaliku sektori teenuste ja tulemuste efektiivsuse ja tõhususe suurendamisest. Tugispetsialistide teenuse (vähemalt eripedagoogi, logopeedi, sotsiaalpedagoogi ja psühholoogi teenuse), mis toetab õppeprotsessis õpilaste arengut, võimetekohast õppimist ja sotsiaalseid oskusi, tagamine on omavalitsuse kui munitsipaalharidusametuse pidaja kohustus. Töö aluseks olev probleem on hariduse tugispetsialistide teenuse ebahühtlane kättesaadavus, ebatõhus pakkumine ning ühtse arusaamise/teadmise puudumine, kuidas teenust arendada/korraldada nii, et olemasoleva ressursi piires oleks võimalik teenust tõhusamalt ja ühtlasemalt osutada. Probleem on aktuaalne Raasiku vallas, kuid eeldatavasti on sarnane olukord ka mitmetest teistes (väikestes) omavalitsustes. Olukorras, kus ressursid on piiratud, tuleb leida alternatiive teenuse osutamise efektiivistamiseks ja kättesaadavuse parandamiseks. Mitmed omavalitsused on liikunud (Viljandi linn) või liikumas (Saaremaa vald, Kuusalu vald) teenuskeskuste rajamise suunas, milles on nähtud võimalust olemasolevate ressursside raames kvaliteetsemat teenust pakkuda.

Magistritöö teoreetilises osas selgus, et avaliku sektori organisatsioonide peamiseks eesmärgideks on tõhusus, efektiivsus ning demokraatia tagamine, mis on ka ajendiks lahenduste otsimisele hariduse tugiteenuste korraldamisel. Töös käsitles autor erinevaid võimalusi teenuste korraldamiseks fookusega tsentraliseerimisel ja detsentraliseerimisel ning selgus, et selle temaatika teeb keeruliseks asjaolu, et ühe valdkonna siseselt võib samaaegselt osad teenused/funktsioonid olla detsentraliseeritud, teise tsentraliseeritud, samuti võivad erinevused olla erinevate tasandite vahel. Kui sageli käsitletakse avaliku sektori organisatsioone ühetaolistena, siis see võib viia kõrge tsentraliseerituse ja

standardiseerituse kujunemisele, kuid on oluline aru saada, et nende organisatsioonide tegelik mitmekesisus ja erinevus nõuab ka erinevat töökorraldust ning lähenemisi – osad funktsioonid/ülesanded võivadki olla tsentraliseeritud, teised detsentraliseeritud või kasutatakse hoopis muid võimalusi nende vahel, näiteks funktsioonisiire või lepinguline delegeerimine. Töö teoreetilisest osast selgus, et tsentraliseerimise asemel või selle kõrval on järjest enam rakendamist leidnud jagatud teenuste ehk teenuskeskuse kontseptsioon, mille puhul tugitegevus viiakse ühte kohta, tsentraliseerimise puhul peakontorisse ning teenuskeskuse puhul eraldi üksusesse. Töö esimesest osast selgus, et haridusvaldkonnas tuleb samuti tsentraliseerimise/detsentraliseerimise temaatikat käsitleda funktsioonide/ülesannete põhiselt, st osad funktsioonid on mõistlikum/vajalik tsentraliseerida, teised detsentraliseerida. See, milline tasakaal nende funktsioonide ja ka erinevate tasandite vahel leitakse, on igas riigis erinev.

Töö empiirilises osas tutvustati hariduse tugiteenuste korraldust Eestis ja Raasiku vallas ning viidi läbi hariduse tugiteenuste uuring. Uuringus osales 16 haridusasutuse juhti, tugispetsialisti ning omavalitsuse esindajat, kellega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud. Lisaks kasutati informatsiooni kogumiseks dokumendianalüüsi. Nii dokumendianalüüsist kui intervjuudest selgus, et kuigi kõik osapooled tunnistavad vajadust hariduse tugiteenuste kättesaadavuse parandamiseks, sest järjest enam lapsi vajavad kas psühholoogi, sotsiaalpedagoogi, eripedagoogi või logopeedi teenuseid, siis vajadust süsteemi ümberkorraldamiseks nägid eelkõige omavalitsuse esindajad. Uuringust selgus, et respondentide hulgast suurte koolide juhid eelistasid kehtiva olukorra säilitamist. Osadel juhtudel leiti, et olemasolevat süsteemi võiks sellisena säilitada ning täiendada omavalitsuse poolt koordineeritud mitteformaalse võrgustikuga toetamaks tugispetsialiste ning aitamaks kaasa teenuse paremale kvaliteedile. Kolmanda lahendusena jäi peamiselt omavalitsuse esindajate ning väiksemate haridusasutuste juhtide poolt sõelale tugiteenuste ümberkorraldamine, mille puhul on võimalus teha seda tsentraliseerituna ehk omavalitsuse osakonnana või teenuskeskusena ehk eraldi allasutusena. Viimase lahenduse puhul leiti, et see võimaldab parandada nii teenuse kättesaadavust kui kvaliteeti.

Kogutud andmete baasil koostas autor ettepanekud Raasiku vallavalitsusele ja volikogule teenuse edasiseks korraldamiseks.

- teadvustada kogukonnas ja omavalitsuses tugispetsialistide teenusega seonduvat probleematikat; alustada diskussiooni erinevate osapoolte vahel;
- tutvustada komisjonidele ja volikogule teenuse korralduse võimalikke mudeleid fookusega tsentraliseerimisel ja teenuskeskustel;
- analüüsida tsentraliseerimise ja teenuskeskuse mudelite teostatavust Raasiku vallas.

Esmatasandi hariduse tugiteenuste korraldamise uuring, mis kaasas teiste omavalitsuste kogemusi, on väärtuslikuks alusmaterjaliks sobivate alternatiivide kaalumisel. Lisaks Raasiku vallale võib tööst kasu olla ka teistele omavalitsustele, kus sarnased probleemid on tõstatunud ning otsitakse sobivaid lahendusi.

VIIDATUD ALLIKAD

- Abernathy, C. R. (2012). The consolidation of local government services: the incidence and practice of service delivery consolidation in North Carolina. *Public Administration Quarterly*, 36(1), 42–83. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/23209576>
- Aruküla Lasteaed Rukkilill. (2016). *Aruküla lasteaed Rukkilill arengukava 2017-2019*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2POemD9>
- Aruküla Põhikool. (2016). *Aruküla Põhikooli arengukava 2016-2020*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2IZN0tm>
- Aruküla Põhikooli hoolekogu protokollid. (2019). Loetud aadressil <https://www.arukyla.edu.ee/et/hoolekogu>
- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford, D. (1999). Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements. *Centre for Institutional Reform and the Informal Sector*, 1–37.
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. Macmillan International Higher Education.
- Bel, G., & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, (6).

- Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11–21.
- Bergeron, B. (2002). *Essentials of shared services* (Vol. 26). John Wiley & Sons.
- Besley, T., & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637.
- Bray, M. (1991). Centralization versus decentralization in educational administration: regional issues. *Educational Policy*, 5(4), 371–385.
- Bray, M. (1999). Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, 1999, 207–232.
- Burns, T. J., & Yeaton, K. G. (2008). *Success factors for implementing shared services in government*. IBM Center for the Business of Government Washington, DC.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265–277.
- Dempster, N., Freakley, M., & Parry, L. (2001). The ethical climate of public schooling under new public management. *International Journal of Leadership in Education*, 4(1), 1–12.
- Dyer, C., & Rose, P. (2005). *Decentralisation for educational development? An editorial introduction*. Taylor & Francis.

- Eamets, R., Annus, T., Paabut, A., Kraus, L., & Arukaev, R. (2003). *Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel*. Riigikantselei Euroopa Liidu Sekretariaat.
- Eggers, W. D., Snell, L., Wavra, R., & Moore, A. T. (2005). Driving more money into the classroom: The promise of shared services. *Reason Foundation*.
- Flick, U. (2015). *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project*. SAGE.
- Fullan, M. (2006). *Uudne arusaam haridusmuutustest*. Tartu: Atlex.
- Haaristo, H.-S.; Masso, M.; Veldre, V. (2016) *Terviseseisundist või puudest tingitud erivajadustega noorte siirdumine koolist tööle*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Loetud aadressil <https://bit.ly/2Js94vT>
- Haldre, H., Eisberg, G., & Haldma, T. (2005). Kuluarvestuse roll haridus-asutuste finantsjuhtimise arendamisel. *Majandusteadus ja Haridus Eestis*, 183–220.
- Hall, R. (2000). Outsourcing, Contracting-out and Labour Hire: Implications for Human Resource Development in Australian Organizations. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 38(2), 23–41. <https://doi.org/10.1177/103841110003800203>
- Haridus- ja Teadusministeerium. (2018) *2018/2019 õppeaasta arvudes*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2Y5GXGT>
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the crest of a wave: The National Performance Review and public management reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11–40.

- Heffron, F. (1989). *Organization theory and public organizations: The political connection*. Prentice Hall.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press.
- Häidkind, P., & Oras, K. (2016). Kaasava hariduse mõiste ning õpetaja ees seisvad ülesanded lasteaedades ja esimeses kooliastmes. *Eesti Haridusteaduste Ajakiri. Estonian Journal of Education*, 4(2), 60–88.
- Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102–115.
- Janssen, M., Joha, A., & Zuurmond, A. (2009). Simulation and animation for adopting shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements. *Government Information Quarterly*, 26(1), 15–24.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.08.004>
- Kirss, L. (2011). *Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2J1FLRm>
- Kolnes, M., & Konstabel, K. (2018). *Tugispetsialistide arvu ja vajaduse hindamine*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2ZT4fBP>
- Kruusamäe, R. (2015) *Kaasav haridus, õpetajate vajadused ning ootused tugispetsialistidele hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamisel Lääne – Virumaa koolides*. (Lõputöö). Loetud aadressil <https://bit.ly/2H7q09o>
- Laherand, M.-L. (2012). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk
- Lauglo, J. (1990). Factors Behind Decentralisation in Education Systems: a comparative perspective with special reference to Norway. *Compare: A Journal of*

Comparative and International Education, 20(1), 21–39.

<https://doi.org/10.1080/0305792900200103>

Lauglo, J. (1995). Forms of Decentralisation and Their Implications for Education.

Comparative Education, 31(1), 5–30. <https://doi.org/10.1080/03050069529182>

Lember, V., Parrest, N., & Tohvri, E. (2011). *Vabaiühendused ja avalikud teenused : partnerlus avaliku sektoriga : ülevaade ja juhised*. Loetud aadressil:

<https://bit.ly/2PIrE3W>

Lepik, K., Harro-Loit, H., Kello, K., & Linno, M. (2014). *Intervjuu*. Loetud aadressil

<http://samm.ut.ee/intervjuu>

Lockwood, B. (1998). *Distributive politics and the benefits of*

decentralisation. Retrieved from <https://bit.ly/2IZGkeq>

Lockwood, B. (2002). Distributive politics and the costs of centralization. *The Review of Economic Studies*, 69(2), 313–337.

Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., & Noorkõiv, R. (2016). *Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2Y3DvwD>

Luik, M. (2011). Varjasesest märkamisest ja sekkumisest. *Sotsiaaltöö*, 4, 20–21.

Mändla, M. (2017). *5 Õppe- ja karjäärinõustamise programm 2018-2021*. 13.

McGinn, N., & Welsh, T. (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?* Retrieved from <https://bit.ly/2H11Ddv>

Metcalf, L., & Richards, S. (1990). *Improving public management (Vol 1)*. Sage.

Noormaa, M., & Parmakson, P. (2010). *IT üksuste konsolideerimine*

Rahandusministeeriumi valitsemiala näitel. (Lõputöö). Loetud aadressil

<https://bit.ly/2J0sw3n>

- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- OECD. (2008). *Innovating to Learn, Learning to Innovate*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/cei/innovatingtolearnlearningtoinnovate.htm>
- Osborne, S. P. (2018). *From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?* Taylor & Francis.
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Taru Ülikool.
- Peedo, M. (2016). *Rahvusvahelise kontserni raamatupidamise teenuskeskuse loomine ENICS AG näitel* (Lõputöö). Loetud aadressil <https://bit.ly/2Y8yu5T>
- Pikavere Lasteaed-Algkool.(2016). *Pikavere Lasteaed-Algkooli arengukava 2016-2021*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2H0Xoie>
- Pitk, M. (2019, April 30). Saaremaale tuleb Eestis ainulaadne tugikeskus. *Meie Maa*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2H1uLkK>
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. (2010). *Riigi Teataja I 2010, 41, 240; Riigi Teataja I, 13.03.2019, 119*.Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019119?leiaKehtiv>
- Raasiku Lasteaed Oravake (2016) *Raasiku Lasteaed Oravake arengukava aastateks 2017-2019*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2PNvKYB>
- Raasiku Lasteaed Oravake hoolekogu protokollid. (2019). Loetud aadressil <http://www.oravake.ee/hoolekogu-2/>
- Raasiku Põhikool hoolekogu protokollid. (2019). Loetud aadressil <http://raasikukool.edu.ee/lapsevanemale/hoolekogu/>

- Raasiku Põhikool. (2017). *Raasiku Põhikooli arengukava aastateks 2017-2021*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2DPz4Oh>
- Raasiku valla arengukava 2019-2028. (2019). Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/405032019050>
- Räis, M. L., Kallaste, E., & Sandre, S.-L. (2016). *Haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse ja sellega seotud meetmete tõhusus*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2VEi4EV>
- Randma, T., & Annus, T. (2000). *Haldusreformi müüdid. Riigikogu Toimetised 2, 2000*.
- Randma, Tiina. (2002). *Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused*. Eesti Keele Sihtasutus.
- Reiljan, J., & Reiljan, E. (2005). Eesti üldhariduse rahastamise olukord ja probleemid. *Majandusteadus Ja Haridus Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 20*, 119–157.
- Riigikantselei. (2014). *Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne*. (2014). Loetud aadressil <https://bit.ly/2DL8Z2M>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change, 20*(1), 57–87.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development, 38*(3), 32–56.
- Sellenberg, U. (2017). *Koostöövõrgustike arendamine avalikus sektoris SA Innove Põhja-Eesti Rajaleidja keskuse näitel (Lõputöö)*. Loetud aadressil <https://dspace.ut.ee/handle/10062/57692>

- Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Themas, E., & Valgma, Ü. (2015). *Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2ZWBeF9>
- Stark, A. (2002). What is the new public management? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 12(1), 137–151.
- Strikwerda, J. (2006). *The shared service centre: Change, governance and strategy*. Amsterdam: Nolan Norton Institute.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tugispetsialistide teenuse kirjeldus ja teenuse rakendamise kord. (2018). Riigi Teataja I, 27.02.2018, 10. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/127022018010>
- Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., & Pukkonen, L. (2011). *Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2VgDaJQ>
- UNDP. (2003) *Human Development Report 2003*. Retrieved from <https://bit.ly/2IYCAdt>
- Ümarik, A. (2001). *Avaliku halduse asutuse funktsioonide üleandmine välisele partnerile (outsourcing) ehk funktsioonisiire*. Riigikontroll.
- Valk, A. (2016). *Madala haridustasemega noored*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2vDXmGA>
- Vapper, T. (2018, oktoober 19). Miks viiakse tugispetsialistid koolidest keskustesse? *Õpetajate Leht*. Loetud aadressil <https://bit.ly/2H1XkP8>

- Warner, M., & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70–89. <https://doi.org/10.1177/107808702401097808>
- Work, R. (2002). *Overview of decentralization worldwide: a stepping stone to improved governance and human development*.
- Zafra-Gomes, J., Prior, D., Diaz, A.-M. P., & Lopez-Hernandez, antonio M. (2013). Reducing costs in times of crises: delivery forms in small and medium sized local governements waste management services. *Public Administration*, 91(1), 51–68.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu kava

KÜSIMUSED KESKUSTE JUHTIDELE KOVIDES, KUS TUGISPETSIALISTIDE TEENUSED ON ÜMBER KORRALDATUD	KÜSIMUSED TEISE KOVI KOOLIDE/LASTEAEADADE JUHTIDELE, KUS TUGITEENUSED ON ÜMBER KORRALDATUD
SISSEJUHATUS JA TAUSTAINFO	
Millal tugiteenuste keskus loodi ja kui kaua see on tegutsenud? Millist piirkonda keskus teenindab? Palju on koole ja seal lapsi ning palju on lasteaedasiid ja seal lapsi?	Mis ajast alates on teie omavalitsuses tugispetsialistide teenused koondatud tugikeskusesse? Palju on teie koolis/lasteaiaas lapsi, sh lapsi, kes kasutavad tugispetsialisti teenuseid?
Kui palju on tugispetsialiste keskkuses? Kas keskkuse loomisega seoses vähenes/suurenes tugispetsialistide arv?	Millised tugispetsialistid olid teie asutusel varem?
Kuidas toimub tugikeskkuse igapäevatöö?	Kui palju on teie asutusel võimalik tugispetsialistide teenuseid kasutada? Kas see on piisav? Kui ei, siis millest on puudu?
Kuidas toimub tugispetsialistide „jaotamine“ koolide/lasteaedade vahel?	Kuidas toimub tugispetsialisti teenuse määramine lastele?
TSENTRALISEERIMISE EESMÄRGID, KESKKUSE KÄIVITAMINE	
Millised olid tugikeskkuse loomise eesmärgid? Millised olid probleemid, millele sooviti keskkuse loomisega lahendusi leida?	Millised olid tugikeskkuse loomise eesmärgid? Millised olid probleemid, millele sooviti keskkuse loomisega lahendusi leida?
Kellelt tuli tugikeskkuse loomise algatus? Kes olid eestvedajad?	Kellelt tuli tugikeskkuse loomise algatus? Kes olid eestvedajad?
Millised olid probleemid keskkuse käivitamisel? Kuidas ja millised lahendused probleemidele leiti?	Millised olid probleemid algfaasis? Kuidas ja millised lahendused probleemidele leiti?
Millised olid ja on koolide ja lasteaedade juhtide suhtumised tugikeskkuse loomisel?	Kuidas suhtusite keskkuse ideesse selle loomisel?
Kas tugikeskkuse loomisel oli „laual“ arutlusel ka mõni muu võimalik lahendus? Kui jah, siis milline ja miks see kõrvale jäi?	Kas tugikeskkuse loomisel oli „laual“ arutlusel ka mõni muu võimalik lahendus? Kui jah, siis milline ja miks see kõrvale jäi?
PROBLEEMID	
Millised on peamised probleemid/väljakutsed seoses tugikeskkuse ja tugiteenustega täna?	Millised on peamised probleemid/väljakutsed seoses tugikeskkuse ja tugiteenustega täna?
Millised on võimalikud lahendused?	Millised on võimalikud lahendused?
TEENUSE RAHASTAMINE JA KOOSTÖÖ	
Kuidas toimub tugikeskkuse rahastamine?	

Kuidas toimub koostöö lasteasutuste ja keskuse vahel?	Kuidas toimub koostöö lasteasutuste ja keskuse vahel?
Kuidas toimub koostöö omavalitsusega?	Kuidas toimub koostöö omavalitsusega?
TEENUSE KVALITEET JA KÄTTESAADAVUS	
Kuidas hindate, kas seoses tugikeskuse loomisega on paranenud tugispetsialistide teenuse kvaliteet ja kättesaadavus? Kui jah, siis milles see väljendub? Kui ei, siis mis on põhjuseks?	Kuidas hindate, kas seoses tugikeskuse loomisega on paranenud tugispetsialistide teenuse kvaliteet ja kättesaadavus? Kui jah, siis milles see väljendub? Kui ei, siis mis on põhjuseks?
TULEVIK	
Millised on tugikeskuse plaanid edasise arengu osas?	Milliseid arenguid soovite tugikeskuse osas näha?

KÜSIMUSED RAASIKU VALLA TUGISPETSIALISTIDELE	KÜSIMUSED RAASIKU VALLA HARIDUSASUTUSTE JUHTIDELE
ÜLDINE TAUST	
Palun kirjelda oma peamisi tööülesandeid. Millised ülesanded on kõige ajamahukamad? Kas on ülesandeid, mida Sa ei jõu täita?	Tugispetsialistide peamised tööülesanded?
Kas Sinu tööülesannete hulgas on ka tegevusi, mis ei ole otseselt seotud Sinu ametikohaga?	Kas tugispetsialistid täidavad ka ülesandeid, mis ei ole otseselt seotud nende ametikohaga? Kui jah, siis milliseid?
Palun kirjelda oma praktilist töökorraldust.	Milline on tugispetsialistide igapäevane töökorraldus?
Kuidas toimub protsess, mille käigus õpilane jõuab tugispetsialisti juurde?	Kes annab tugispetsialistidele tööülesande/-käsu?
TEENUSE KÄTTESAADAVUS	
Palju lapsi on hetkel Sinu „portfellis“, kellega Sa teatud regulaarsusega tööd teed?	Palju lapsi saab tugispetsialisti teenust?
Kas ja kui palju on lapsi, kes on ootejärjekorras?	Kas ja kui palju lapsi on ootel?
Kuidas Sa hindad oma töökoormust ning teenuse kättesaadavust?	Kuidas Sa hindad tugispetsialistide töökoormust ja teenuse kättesaadavust?
Kas ja milliseid tugispetsialiste oleks Sinu hinnangul piirkonnas juurde vaja?	Kas ja milliseid tugispetsialiste/teenuseid oleks Sinu hinnangul juurde vaja?
TEENUSE KVALITEET	
Kui palju teete koostööd teiste tugispetsialistidega: <ul style="list-style-type: none"> - Oma „maja“ sees? - Teiste tugispetsialistidega teistest Raasiku valla asutustest? - Väljaspool valda? Kuidas hindate koostööd?	Kuidas on tagatud, et tugispetsialistide teenus on kvaliteetne? Kes seda kontrollib/jälgib?
Kui vajate professionaalset nõu, kelle poole pöördate?	Kuidas on tagatud professionaalne areng/tugi tugispetsialistidele? Kõvisioonid/supervisioonid/koolitused?
Kas ja kellelt saad tagasisidet oma tööle?	Kas ja kellelt saab tugispetsialist tagasisidet oma tööle?
Kuidas hindad üldist teenuse kvaliteeti? Millised tegurid avaldavad enim mõju teenuse kvaliteedile?	
TEENUSE KORRALDAMINE	
Kuidas hindad Raasiku vallas toimuvat tugispetsialistide teenuse korraldust? Kuidas võiks/peaks olema tugispetsialistide teenused korraldatud? Mis on Sinu arvamus hariduse tugiteenuste tsentraliseerimisest? Mis võiks olla selle eelised ja puudused? Millised on peamised väljakutsed tugispetsialistide teenuse korraldamisel?	
ETTEPANEKUD	
Millised on Sinu ettepanekud, et parandada teenuse kättesaadavust? Millised on Sinu ettepanekud, et parandada teenuse kvaliteeti?	

SUMMARY

ORGANIZING THE SERVICE OF SUPPORT SPECIALISTS IN EDUCATION BY EXPERIENCE OF RAASIKU MUNICIPALITY

Juta Asuja

The Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, which came into force in 2010, declares the implementation of an inclusive education as the guiding principle of Estonian education. Municipal education institutions are run by local governments, which, among other things, have a duty to ensure opportunities for the development of the students and the implementation of the necessary support services. Under the Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, at least a special pedagogue, speech therapist, psychologist and social pedagogue services are provided to the student free of charge. According to the Estonian Education Information System, in 2014, one of five children needed the help of a support specialist to support their studies. Education support services are organized differently in municipalities, but the lack of support specialists in many schools and kindergartens and the increasing number of children in need of support services require responses from municipalities and solutions to improve the efficiency and availability of service provision.

In this thesis underlying problem is the uneven availability of services of education support specialists, inefficient provision of services and the lack of a common understanding how to develop a service so that it can deliver the service more efficiently and more evenly within the existing resource. The problem is topical in Raasiku municipality, but many other (small) municipalities are also likely to have a similar situation. The aim of the thesis was to identify problems and opportunities in organizing primary level education support services with the aim of finding ways to improve service quality and accessibility. During the work, the author sought answers to the following

research questions: what are the main bottlenecks in providing education support services in primary level and what are the possibilities to enhance the provision of education support services and improve their availability in Raasiku municipality.

The Master's thesis consists of two chapters of which first is explaining the possibilities of organizing the service in the public sector on the basis of theoretical literature. The theoretical part of the work revealed that the issues of centralization and decentralization of services are complex, to some extent controversial, and lacks of a coherent approach. The advantages and disadvantages of different authors, both in terms of centralization and decentralization, may be contradictory and depend heavily on what function or level of government is involved. While centralization at central government level may lead to non-compliance with local needs and specificities, then centralizing on local government level, this risk is lower or even not likely to be realized (for example in Estonian small rural municipalities).

In the empirical part, a study on the organization of education support specialists was carried out, which revealed that the main problems in organizing education support services at the level of the local government are as following:

- the resource of support specialists is often not efficiently used → support specialists do not always work full time in their professional work.
- uneven availability of service including also within one municipality → early recognition and interventions are inadequate.
- differences in service quality and content by institution.

Although there are several ways to organize the services, from the research draw out three main options for the future of the primary level education support service: 1) the service should not be changed; 2) the municipality creates a informal network to improve the quality of service; 3) reorganization of the service and establishment of a support center / service center is necessary. Although it is possible to influence the quality of service with the informal network, then it wouldn't affect availability, so the author focused mainly on the reorganization of the service and the topic of the support center, which has two main possibilities - centralization or creation of a service center. The similarity between the centralization and the service center model lies in bringing the support

activity to one place, in the case of centralization to the headquarters, in the case of a service center in a separate unit or in the case of education support services in the local government, centralization would mean consolidating support services into the municipal government department, but the service center can be considered as a separate sub-organization.

Based on the research results, the author makes the following suggestions to Raasiku local municipality government and council:

- to raise awareness of the problems of support specialists in community and local government; start a discussion between different parties;
- to introduce the possible models of service organization to the committees and councils with focus on centralization and service centers;
- to analyze the feasibility of centralization and service center models in Raasiku municipality

The study carried out helps Raasiku municipality raise the issue of education support services and has launched the initial discussions. The study carried out in the course of the Master's Thesis was accompanied by the experience of other municipalities, which is a valuable basis for considering suitable alternatives. In addition to Raasiku Municipality, other municipalities can also benefit from the work, where similar problems have been raised and suitable solutions are being sought.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Juta Asuja,

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

HARIDUSE TUGISPETSIALISTIDE TEENUSE KORRALDAMINE RAASIKU
VALLA NÄITEL,

mille juhendaja on Kadi Timpmann,

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

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

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

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

Pärnus, 22.05.2019