

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Mikk Lainevool

ÜLEMINEKUKOOLIDE EDUKUS EESTIKEELSELE ÕPPELE ÜLEMINEKUL  
TALLINNA KOOLIDE NÄITEL

Bakalaureusetöö

Juhendajad: Kristiina Tõnnisson (PhD), prof Birute Klaas-Lang

Tartu 2026

## **Autorsuse deklaratsioon**

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

Töö sõnade arv: **11 321**

*Mikk Lainevool, 18.05.2026*

## **Annotatsioon**

Käesolevas töös on uuritud eestikeelsele õppele ülemineku reformi kontekstis üleminekukoolide haldussuutlikkust nelja komponendi abil: struktuurid, inimressurss, süsteemid ja töövahendid. Täpsemalt uuriti, millised haldussuutlikkuse elemendid on osutunud uuritavate koolide hinnangul ülemineku protsessis kriitilisemateks kui teised ning kuidas koolide praktika haakub avaliku halduse varasema teoreetilise teadmiselega. Uurimuse tulemusel selgus, et koolide enda hinnangul on primaarsed inimressurss ja töövahendid eelkõige nende puuduse ja/või nappuse tõttu, mis kattus osaliselt erialakirjanduse teadmiselega. Uurimus ise näitas, et sarnaselt avaliku halduse teoretikutega osutusid esmasteks struktuurid ja inimressurss. Seega kinnitas tehtud uurimus varasemat teoreetilist teadmist, koolide hinnangutes ja teoorias ilmnes aga osaline lahknevus. Samuti leiti, et kuigi koolid tunnevad valdavalt, et eestikeelsele õppele üleminek on läinud nende jaoks sujuvalt, ei saa väita, et reformi kavandamisel oleks piisaval määral arvestatud üleminekukoolide haldussuutlikkusega.

**Võtmesõnad:** eestikeelne haridus, üleminek, haldussuutlikkus

## **Abstract**

This paper examines the administrative capacity of transitional schools in the context of the transition reform to Estonian-language education using four components: structures, human resource, systems and educational materials. More specifically, it was analysed which elements of administrative capacity have proven to be more critical than others in the transition process, according to the schools under study, and how the schools' practice fits in with previous theoretical knowledge of public administration. The research revealed that, according to the schools themselves, human resource and educational materials are primary, mainly due to the lack and/or scarcity of them, which partially overlapped with knowledge of existing literature. However, the study itself showed that, similar to public administration theorists, structures and human resources were the most crucial. Thus, the research conducted confirmed previous theoretical knowledge, but there was a partial discrepancy between the schools' assessments and theory. It was also found that although schools overwhelmingly feel that the transition to Estonian-language education has gone smoothly for them, it cannot be said that the administrative capacity of transitional schools was sufficiently taken into account when planning the reform.

**Keywords:** Estonian-language education, transition, administrative capacity

# Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Haldussuutlikkus .....	7
1.1 Haldussuutlikkuse mõiste ja komponendid.....	7
1.2 Haldussuutlikkus avalikus sektoris .....	8
1.3 Haldussuutlikkus haridussektoris .....	9
2. Olukorra kirjeldus üldhariduses.....	10
2.1 Reformi vajadus .....	10
2.2 Rollide jaotus.....	12
3. Valim ja metoodika .....	14
3.1 Andmete kogumine, uuringus osalejad ja intervjuu.....	14
3.2 Koolide tutvustus.....	15
3.3 Andmetöötlus ja analüüsimeetodid .....	17
4. Analüüs.....	19
4.1 Üleminekukoolide haldussuutlikkuse neli komponenti .....	19
4.1.1 Struktuurid .....	19
4.1.2 Inimressurss .....	25
4.1.3 Süsteemid.....	30
4.1.4 Töövahendid .....	34
4.2 Üleminekukoolide haldussuutlikkus – järelused.....	36
Kokkuvõte.....	39
Kasutatud allikad .....	41
Lisa 1.....	44
Lisa 2.....	45
Lisa 3.....	47

## Sissejuhatus

Eestikeelsele õppele üleminek on olnud Eesti haridus- ja keelepoliitika keskne teema alates taasiseseisvumisest, kuivõrd vastav otsus minna kõigis riigi- ja munitsipaalgümnaasiumides üle eestikeelsele õppele kajastus juba 1993. aastal vastu võetud Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (PGS 1993). Mitmetele vahepealsetele reformiponnistustele vaatamata ei ole üleminek täielikult õnnestunud ning riik ja ühiskond seisavad veel enam kui 30 aastat hiljem silmitsi probleemiga, kus igal aastal lõpetab põhikooli suur hulk venekeelseid noori, kelle eesti keele oskuse tase piirab oluliselt nende edasisi õpi- ja karjäärivalikuid (Klaas-Lang, Praakli & Vender 2023: 71–72; Santiago jt 2016: 21). Sellest keelepõhisest ebavõrdsusest tingituna algas Riigikogu 2022. aasta otsusega järkjärguline üleminek täielikult eestikeelsele haridusele (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste ... 2022). Üleminekul on seatud kolm peamist eesmärki: lõimida kõik Eesti lapsed ja noored ühisesse kultuuri- ja väärtusruumi, ühtlustada üldhariduse kvaliteeti ning tagada kõigile noortele võrdsed võimalused edasisteks õpi- ja karjäärivalikuteks (Haridus- ja Teadusministeerium 2025).

Käesolev bakalaureusetöö analüüsib üldhariduskoolide haldussuutlikkust eestikeelsele õppele ülemineku protsessis, keskendudes sellele, millised suutlikkuse komponendid toetavad või piiravad reformi rakendamist koolide tasandil. Sellest tulenevalt seisneb töö uurimisprobleem küsimuses, mil määral on ülemineku kavandamisel ja elluviimisel arvesse võetud üleminekukoolide haldussuutlikkust. Kui siiani on valdavalt uuritud üleminekunga seotud ühiskondlikke hoiakuid (Ignatieva 2025; Klaas-Lang, Praakli & Vender 2023; Klaas-Lang, Praakli & Vender 2025; Vaiss 2009) ning venekeelse kogukonna kogemusi eestikeelses keskkonnas (Klaas-Lang, Koreinik & Rozenvalde 2025; Petrov 2024), siis käesolevas töös avatakse empiiriliste andmete toel eestikeelsele õppele üleminekut haldussuutlikkuse perspektiivist, millele seni olulist tähelepanu pole pööratud. Seejuures ei ole töö fookuses mitte reformi tulemused ja eesmärkide saavutus, vaid ülemineku protsess ise. Töö teoreetiline raamistik toetub erialakirjandusele, kus on välja toodud haldussuutlikkuse olulised komponendid. Töö eesmärk on lisaks koolide haldussuutlikkuse kaardistamisele näidata, kuidas koolide praktika eestikeelsele õppele üleminekul haakub teoorias kirjeldatud eeldustega eduka poliitika elluviimise kohta. Uurimisprobleemist ja töö eesmärgist johtuvalt on püstitatud järgnevad uurimisküsimused:

1. Millised haldussuutlikkuse komponendid (struktuurid, inimressurs, süsteemid, töövahendid) osutavad koolide hinnangul üleminekul kõige kriitilisemateks?
2. Kuidas koolide praktika haakub teorias kirjeldatud eduka poliitika elluviimise tingimustega?

Uurimisküsimustele vastamiseks viiakse kohaliku omavalitsuse sisendi tarvis läbi intervjuu Tallinna hariduse abilinnapeaga, kaardistamaks kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded eestikeelsele õppele ülemineku protsessis. Haridusasutuste sisendi tarvis korraldatakse fookusgruupintervjuud kuues Tallinna üleminekukoolis sealsete esindajatega (koolijuhhi, õppealajuhataja ja/või ülemineku koordinaatori ning klassijuhatajatega), kaardistamaks konkreetseid juhtumid ja praktikad ning hindamaks üleminekukoolide haldussuutlikkust uurimuses osalevate koolide näitel. Intervjuude põhjal viiakse läbi kvalitatiivne sisuanalüüs, et teha kokkuvõtvad üldistused ja järeldused üleminekukoolide haldussuutlikkuse kohta ja näha, kuidas koolide kogemused ja praktikad haakuvad eduka poliitika elluviimise teooriaga. Töö tulemusel peaks selguma, kas avalikkuse fookuses olevate eesmärkide saavutamise ja tulemustele orienteerituse kõrval on eestikeelsele õppele üleminekul piisaval määral ka koolide haldussuutlikkust tegelikult arvesse võetud ning millised haldussuutlikkuse elemendid on ülemineku kontekstis primaarsed.

Töö koosneb neljast osast. Esimeses osas käsitletakse haldussuutlikkust teoreetilisel tasandil (mõiste seletus, haldussuutlikkus avalikus ja haridussektoris), et lahti seletada, mida tähendab haldussuutlikkus ning mida selle all mõistetakse avalikus ja haridussektoris. Teises osas kirjeldatakse olukorda üldhariduses (reformi vajadus, rollide jaotus), et luua selgust, miks eestikeelsele õppele üleminekut tarvis on ning kes mille eest protsessis vastutab. Kolmandas osas tutvustatakse täpsemalt valimi loogikat ja uurimismetoodikat ning töös kasutatavaid andmetöötlus- ja analüüsimeetodeid. Koolide tutvustamisega suunatakse konkreetsemalt fookus uurimisobjektidele, toomaks välja uurimuses osalevate koolide eripärad. Neljandas, uurimuslikus osas analüüsitakse koolide kogemusi haldussuutlikkuse nelja komponendi kontekstis ning võetakse kokku uurimuse all olnud koolide eestikeelsele õppele ülemineku senised kogemused, mille põhjal esitatakse kokkuvõtvad järeldused.

Töö valmimisele on kaasa aidanud juhendajad Kristiina Tõnnisson ja Birute Klaas-Lang, samuti on olulise panuse andnud Tallinna endine hariduse abilinnapea Aleksei Jašin ning kuue Tallinna üleminekukooli direktorid, õppealajuhatajad, ülemineku koordinaatorid ja üleminekuklasside klassijuhatajad.

# 1. Haldussuutlikkus

## 1.1 Haldussuutlikkuse mõiste ja komponendid

Haldussuutlikkuse (ingl *administrative capacity*) mõistet hakati avaliku halduse teoorias sagedamini kasutama pärast teist maailmasõda, ent iseseisva uurimisobjektina seda tollal veel ei käsitletud (Addison 2009: 13). On oletatud, et haldussuutlikkuse kontseptsiooni püüti esiti vältida just selle abstraktsuse tõttu, kuivõrd sellel puudusid selgelt kirjeldatud näitajad, mille põhjal haldussuutlikkuse olemust ja headust täpselt hinnata (Addison 2009: 13–14). Uuemates käsitlustes on haldussuutlikkus juba selgelt defineeritud ning konkretiseeritud kindlate näitajate abil (El-Taliawi & Van der Wal 2019; Knill & Tosun 2020: 140–141; Wegrich 2022: 1155).

Haldussuutlikkust on avaliku poliitika raamistikus defineeritud kui “[valitsuse] võimekust hallata oma inim- ja füüsilisi ressursse oma eesmärkide saavutamiseks” (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 244). Kai Wegrich (2022: 1149) on täpsustanud, et haldussuutlikkus hõlmab poliitikakujundajate võimekust disainida, rakendada ja hinnata valitud poliitikainstrumente. Christoph Knill ja Jale Tosun (2020: 134–141) käsitlevad haldussuutlikkust kui üht kuuest poliitika elluviimise edukuse faktorist. Kui teised faktorid (nt poliitikainstrumentide valik, avaliku poliitika disain, kontroll elluviimise üle ja ühiskondlik toetus) keskenduvad peamiselt toimijate tahtele, valmisolekule ja valikutele poliitikat eesmärgistatud kujul rakendada, siis haldussuutlikkus keskendub poliitika rakendamise tegelikule võimekusele (ingl *ability*) (Knill & Tosun 2020: 140). Seega nähtub eelnevast autorite üksmeel selles osas, et haldussuutlikkus tähendab otseselt poliitika implementeerimise reaalsel võimekust. Mõistagi on see võimekus poliitikate eduka elluviimise puhul vältimatult oluline tingimus (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 243–245; Wu, Ramesh & Howlett 2015: 165–166).

Oluliste näitajatena haldussuutlikkuse hindamisel on nimetatud peamiselt inimressurssi, rahalisi vahendeid, tööjõu kompetentse, struktuure ning protseduurikat (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 244; Knill & Tosun 2020: 140–141; Wegrich 2022: 1155, 1157; Wu, Ramesh & Howlett 2015: 166). Samas ei saa kõigi vajalike haldussuutlikkuse komponentide olemasolu võtta iseenesestmõistetavana, mistap tuleb olemasolevate vahenditega opereerida sihipäraselt ja kaalutletult, vajadusel ressursse eesmärgipäraselt ümber jaotades (Knill & Tosun 2020: 141). Seetõttu pole haldussuutlikkuse tõstmiseks abi pelgalt

näiteks doteerimisest, kui süsteemitasandil peitub viga vahest hoopis milleski muus (Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 1–2, 13).

## 1.2 Haldussuutlikkus avalikus sektoris

Kui eelnevast selgub, et haldussuutlikkust seostatakse peamiselt valitsuse kui poliitikakujundaja võimekusega, siis üksnes otsustajate tasandiga see ei piirdu. Avalikus sektoris viib poliitikaid ellu vastava valdkonnaga seotud ja selle eest vastutav institutsioon, kellel peavad olema vajalikud ressursid ja võimekus, suutmaks poliitilised eesmärgid konkreetsete tegevustega realiseerida (Knill & Tosun 2020: 140; Wegrich 2022: 1156–1157). See eeldab poliitiliste eesmärkide, olemasolevate ressursside ja plaanitavate tegevuste optimaalset ühildamist (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 244). Poliitikate elluviijad peavad oskama tuvastada võimalikke probleeme, ülesandeid prioritseerida, eraldatud ressurssidega eesmärgipäraselt ümber käia ning poliitikaid vastavalt oludele rakendada ja kohendada (Caiden 1973 viidatud El-Taliawi & Van der Wal 2019: 244 kaudu).

Lisaks ressurssidele ja võimekusele peab vastutaval institutsioonil olema haldusülesannete täitmiseks ja poliitikate edukaks elluviimiseks ka teatav autonoomia, et pidevalt muutuvad poliitilised otsused ei sunniks juba ellu viidavaid poliitikaid ümber pöörama. Säärane autonoomia arendab bürokraatiat kui organisatsioonivormi, millel on võime poliitikaid tõepoolest tõhusalt välja töötada ja rakendada (Wegrich 2022: 1155–1156). Seega sõltub haldussuutlikkus avalikus sektoris paljuski poliitika (ingl *politics*) ja avaliku halduse (ingl *administration*) omavahelisest suhtest (Wegrich 2022: 1155). Teisisõnu: haldussuutlikkuse ehk poliitikate soovitud kujul implementeerimise võimekuse tase seisneb olulisel määral poliitika-halduse lahutatuses.

Kuivõrd haldussuutlikkus on avalikus sektoris tihedalt seotud poliitikakujundajate (valitsuse) ja poliitika elluviijate (ametnikkonna) võimekusega, peegeldub valitsuse ja riigiasutuste (ebapiisav) suutlikkus tihti pea kõigi elutähtsate avalike teenuste osutamises alates korrakaitsest lõpetades hariduse ning sotsiaal- ja tervishoiuteenuste pakkumisega (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 245; Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 1). Kehv haldussuutlikkus võib olla tingitud olukorrast, kus poliitilise otsustamise tasandil antakse otsuste ja seaduste vastuvõtmise järel teatepulk üle ametnikkonnale, kes ei suuda inim- ja finantsressursside puuduses uusi regulatsioone piisava kiiruse ja produktiivsusega implementeerida (Knill & Tosun 2020: 141). Nõnda jookseb poliitikakujundamise protsess tihti elluviimise etapis

tupikusse ning rakendamine ebaõnnestubki haldussuutlikkusega mitteamvestamise tõttu (Wu, Ramesh & Howlett 2015: 168, 170).

### **1.3 Haldussuutlikkus haridussektoris**

Haridussektor on avaliku sektori üks tundlikumaid ja komplekssemaid valdkondi, mida reformida, kuivõrd otsused haridusvaldkonnas sõltuvad paljuski poliitilisest ideoloogiast ning mõjutavad fundamentaalselt inimeste tuleviku väljavaateid ja valikuid (Davies 2011: 158). Seetõttu ei saa haridust reformida ega moderniseerida kiirendatud kujul, sest järskudel ja pikalt eelhäälestamata muutustel puudub jätkusuutlikkus (Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 4, 7). Nagu muudes valdkondades, tuleb ka muudatuste puhul hariduses rangelt arvestada konkreetse riigi konteksti, võimalusi ja ühiskondlikke eripärasid, sest välispraktikate kopeerimine ei ole tervikuna tõsiseltvõetav reform ning kukub tõenäoliselt läbi (Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 4).

Eestis on haridussektori haldussuutlikkuse edendamisel oluline roll kõigi tasandite, s.o riigi, kohaliku omavalitsuse ja haridusasutuste (koolide) koostööl. Lynn Davies (2011: 169–170) on teoreetilisel tasandil välja toonud haridusvaldkonna institutsioonide (riik, kohalik omavalitsus, ja haridusasutused) eesmärgid ja ülesanded, mis haridussektori haldussuutlikkuse parandamisele tervikuna kaasa aitavad. Uurimusest nähtub, et haldussuutlikkust haridussektoris parandavad muuhulgas efektiivsuse edendamine, läbipaistvus ja vastutus nii riigi kui ka kohalikul tasandil. Haridusasutuste peamiste eesmärkidenä on välja toodud sotsiaalse kapitali ja ühtekuuluvuse tugevdamine ühes inimkapitali oskuste ja ettevõtlikkuse arendamisega. Konkreetsed ülesanded nende eesmärkide täitmiseks erinevate institutsioonide lõikes on välja toodud allpool (vt pt 2.2 Rollide jaotus).

Seega ei tähenda haldussuutlikkus haridussektoris üksnes riigipoolset otsustusprotsessi ja ametnikkonna tööd seaduse rakendamise näol, vaid arvestada tuleb ka kohaliku omavalitsuse eripäradega protsessi juhtimise ja initsieerimise tasandil (Eesti näitel nt kohaliku omavalitsuse agentsus ja koostöö hallatavate koolidega Ida-Virumaal, Tartus või Tallinnas) ning haridusasutuste haldussuutlikkusega, mis hõlmab koolide võimekust ettekirjutusi ka realselt täita.

## 2. Olukorra kirjeldus üldhariduses

### 2.1 Reformi vajadus

Eestikeelsele õppele üleminek pidanuks esialgse plaani järgi toimuma aastatel 1993–2000 (PGS 1993), ent kindla tegevus- ja ajakava puudumise tõttu jäi üleminek soiku ning olukord hariduses stagneerus (Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 2). 2007. aastal püüti valdkonda uuesti reformida. Sedapuhku suurendati järk-järgult (igal õppeaastal uute lisanduvate õppeainete võrra) eestikeelsete õppeainete mahtu õppekavas nii, et 2011/2012 õppeaastaks pidanuks 60% gümnaasiumi õppekavast moodustama eestikeelne õpe. Toonase reformikatses eesmärk oli parandada muukeelsete noorte edasisi õpi- ja karjäärivõimalusi ning integreerida neid paremini Eesti ühiskonda (Vaiss 2009: 288). Kuivõrd see reformikatses ning muudki vahepealsed muudatused riiklikes regulatsioonides (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ning riiklikus õppekavas) ei täitnud oma eesmärki, alustati uue järk-järgulise üleminekureformiga 2022. aastal (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste ... 2022). Ka nüüd seisneb üleriigiline eestikeelsele õppele ülemineku vajadus eelkõige võrdsete õpi- ja karjäärivõimaluste loomises kõigile noortele olenemata emakeelest, mis peaks aitama vähendada hariduslikku ja sotsiaalmajanduslikku segregatsiooni ning kujundada ühtsemat riigiidentiteeti; samuti püütakse ühtlustada üldhariduse kvaliteeti (Haridus- ja Teadusministeerium 2025; Rääsk jt 2020: 7).

Uuringud (Klaas-Lang, Praakli & Vender 2023: 71–72; Klaas-Lang, Koreinik & Rozentalde 2025: 111–113) on näidanud, et vene emakeelega noorte keeletase ei võimalda neil põhikooli lõpetades võrdväärselt konkureerida eesti keelt emakeelena kõnelevate noortega. See puudutab nii edasiõppimist kui ka tööturule sisenemist. Märkimisväärne osa vene emakeelega noortest ei saavuta põhikooli lõpuks nõutud B1-keeletaset ega gümnaasiumi lõpuks B2-keeletaset (Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 2, 16). Seetõttu on vene õppekeelega põhikooli lõpetanud õpilased jätkanud kasina keeleoskuse tõttu haridusteed proportsionaalselt enam kutseõppes kui eestikeelsed noored (Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 42; Santiago jt 2016: 21). Niisamuti kajastub venekeelse üldhariduse kehvem kvaliteet ka venekeelsete õpilaste mahajäämuses võrreldes eestikeelsete koolidega, kuivõrd venekeelse hariduse omandamiseks ei valmistata ette õpetajaid ega arendata ka venekeelset õppevara (Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 3). Vene emakeelega õpilaste tagasihoidlikumaid õpitulemusi tõendavad ka PISA-testide tulemused (Tire jt 2023: 42). Kõrgharidusse jõuab vene emakeelega õpilastest omandamata keeleoskuse tõttu võrdluses kutseharidusega veelgi väiksem osa

(Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 3) ning siiski tulevad nad eestikeelse õppega väga keeruliselt toime (Klaas-Lang, Koreinik & Rozenvalde 2025).

Eelnevast nähtub, et reformi vajadus johtub paljuski vene keeles haridust omandanud õpilaste mahajäämusest, sellest tingitud ebavõrdsest olukorrast hariduses ja tööturul ning ühiskondlikust segregatsioonist. Samuti on reformi vajadus tingitud suurest venekeelsest kogukonnast, kes ei valda riigikeelt. Statistikaameti (2025) andmetel on Eesti rahvastikust 68,2% eestlased ning 31,8% muude rahvuste esindajaid, sealhulgas vene rahvusest 20,9%. 2023. aasta seisuga räägib eesti keelt emakeelena 67% ning võõrkeelena 17% rahvastikust – kokku 84% kogu riigi elanikkonnast (Statistikaamet 2023). Suurimad vene(keelsed) kogukonnad on 2025. aasta seisuga Harjumaal (161 711 inimest), kellest suurem osa elab Tallinnas (134 610 inimest); Ida-Virumaal (89 220 inimest) ning Tartumaal (14 308 inimest), kellest suurem osa elab Tartu linnas (10 685 inimest). Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava haridusportaali Haridussilm (2025a) andmetel omandas 2024/2025 õppeaastal üldharidust kokku 162 982 õpilast. Neist õppis eesti keeles 89,5% (145 862 õpilast) ning vene keeles 9,6% (15 710 õpilast). Vene keeles õppivatest noortest 11 233 õppisid Harjumaal, neist Tallinnas 10 501 ning 3780 Ida-Virumaal. Vene keeles õppivate noorte osakaal teistes maakondades oli proportsionaalselt oluliselt väiksem (vt Lisa 1 Joonis 1).

Kuivõrd kahes keeles haridussüsteemi pidamine ei ole mõistlik (Haridus- ja Teadusministeerium 2022: 3), on ülemineku vaates oluline ka piisaval tasemel eesti keelt valdavate õpetajate olemasolu ja pealekasv, samuti praeguste vene dominantkeelega õpetajate ümberkoolitamine eestikeelsele haridussüsteemile vastavaks. Haridusportaali Haridussilm (2025b) andmetel töötas 2024/2025 õppeaastal üldhariduses kokku 17 390 õpetajat, kellest kõige rohkem Harjumaal (7704 õpetajat), sh Tallinnas (5209 õpetajat); Tartumaal (2386 õpetajat) ja Ida-Virumaal (1335 õpetajat). Õpetajatöök on seatud kvalifikatsiooninõuded, mis hõlmavad kohustuslikku C1 keeletaset ning õpetaja eriala magistrikraadi või muu erialase magistrikraadi kõrval eraldi õpetajakutset. Kõigist üldhariduses töötavatest õpetajatest ei vasta kvalifikatsiooninõuetele 24,2% (4210 õpetajat), kellest Harjumaal 1982 õpetajat (neist Tallinnas 1198), Tartumaal 452 õpetajat ning Ida-Virumaal 406 õpetajat (vt Lisa 1 Joonis 2). Tallinna linnas on kvalifikatsioonita õpetajate suur osakaal tingitud ka reformi algusjärgus tehtud kaadrivahetusest (Jašin 2025). Selle käigus lahkus või vabastati töölt suur hulk õpetajaid, kellel puudus nõutud keeleoskuse tase, ning võeti asemele kõrgharitud ja eesti keelt valdavad inimesed, kellel värbamise hetkel puudus õpetaja kvalifikatsioon.

Eeltoodust nähtub, et reformi edukus ei sõltu üksnes poliitilistest eesmärkidest ja otsustest, vaid olulisel määral ka sellest, kas reformi rakendajatel ja haridusasutustel on reformi edukaks elluviimiseks tarvilik ja piisav võimekus, et püstitatud eesmärged täita. See võimekus hõlmab muuhulgas nt riigi keeledemograafilise olukorra ja õpilaste keeletasemega arvestamist, riigi ja kohaliku omavalitsuse finantsilist suutlikkust, piisava ja kvalifitseeritud inimressursi olemasolu jne. Kõiki neid elemente tuleks reformi tulemuslikkust silmas pidades arvesse võtta.

## **2.2 Rollide jaotus**

Eelnevalt (vt pt 1.3 Haldussuutlikkus haridussektoris) on välja toodud haridusvaldkonna tasandite (riik, kohalik omavalitsus ja haridusasutused) eesmärgid, mis aitavad haldussuutlikkust haridussektoris parandada. Eesmärkide kõrval on üles loetletud (Davies 2011: 169–170) ka ülesanded iga institutsiooni lõikes. Eelolevatel loeteludel põhineb käesoleva töö analüüsi osa, kus haldussuutlikkuse komponente vaadeldakse suures osas just institutsioonide ülesannete ja rollide jaotuse kaudu.

Haridussektori reformimisel kuuluvad riigi (Haridus- ja Teadusministeeriumi) ülesannete hulka: planeerimine ja poliitikakujundamine, aruandekohustus, seaduseelnõude ettevalmistamine, finantside juhtimine, olukorra analüüsimine hariduses, infovahetus seotud osapooltega (koolid, kohalikud omavalitsused) ning järelevalve ja hindamine (Davies 2011: 170). Olukorra analüüsimine hariduses tähendab muuhulgas reformieelse olukorra ja andmete kaardistamist, haldussuutlikkusega arvestamist ning saadud info põhjal järelduste tegemist reformi vajaduse, ulatuse ja võimalikkuse kohta.

Kohaliku omavalitsuse vastutus haridussektoris hõlmab peamiselt riigi poolt vastu võetud regulatsioonide ja poliitika kommunikeerimist haridusasutustele, seaduste rakendamist kohalikul tasandil koolipidajana ning aruandekohustust (Davies 2011: 170). Kohalik omavalitsus võib hariduse reformimisel ja poliitika rakendamisel olla riigile nii proaktiivne ja entusiastlik partner kui ka lihtsalt vahendaja (Jašin 2025). Esimesel juhul teeb kohalik omavalitsus tihedat koostööd nii hallatavate koolide kui ka ministeeriumiga. Aktiivne koostöö avaldub selles kontekstis sagedas ja sisutihedas infovahetuses, haridusasutuste kontrollimises, tagasisidestamises, pidevas kohalolus, täiendkoolituste ja -kursuste pakkumises, lisavahendite eraldamises kohaliku omavalitsuse eelarvest jne (Jašin 2025). Teisel juhul piirdub kohaliku omavalitsuse tegevus vaid kohustuslike ülesannete täitmisega, s.o koolide teavitamise ja seaduse rakendamisega ning ministeeriumiga tehakse koostööd üksnes vajalikkus ulatuses. Vahendaja roll on passiivsem.

Haridusasutuste ülesanne haridussektori haldussuutlikkuse tõstmisel on Davise' (2011: 169–170) järgi peamiselt nii inimkapitali suurendamine kui ka õpetajatööks vajalike oskuste igakülgne arendamine. See tähendab, et tema hinnangul ei ole oluline üksnes erialaspetsiifiliste oskuste ja teadmiste laialdane tundmine, vaid ka muud teadmised, oskused ja kompetentsid, nagu tehnika käsitlemise oskused, poliitiline kirjaoskus, teadmised õpetajatöö metoodikast, probleemide lahendamise oskus, ettevõtlikkus, teadmised meediast, juurast jne. Nende teadmiste ja oskuste arendamine täidab haridusasutuste eesmärki tugevdada sotsiaalset kapitali ja ühtekuuluvust (Davies 2011: 169–170), kuivõrd aitab luua tugeva ja ühiskonnateadliku õpetajaskonna haridusasutustes. Seega on koolide peamine roll leida kvalifitseeritud õpetajad ning neid vajadusel koolitada ja toetada, et hariduses elluviidavad reformid ka realselt rakenduksid ja hästi õnnestuksid.

Rollide jaotuse puhul osutub keerukaks hajutatud vastutus, kui juriidiliselt pole päris täpselt paika pandud või kindlaks määratud haridusreformiga kaasnevad ülesanded. Kuivõrd eestikeelsele õppele ülemineku reform on sõltuv paljudest institutsioonidest ja osapooltest, alustades haridus- ja teadusministrist ning lõpetades õpetajatega klassiruumides, tuleb reformi edukuse nimel igal ühel võtta vastutus, sest vastasel juhul reform tõenäoliselt ebaõnnestub (Jašin 2025). Vastutuse jagamine eeldab ühelt poolt täpseid juhiseid ja regulatsioone selles osas, kes mille eest täpselt vastutab ning kuidas soovitud tulemusteni jõutakse. Eesti haridussüsteemi reguleeriv õiguslik raamistik annab aga omajagu autonoomiat nii kohalikele omavalitsustele kui ka haridusasutustele, mistõttu pole rollid, ülesanded ja vastutus alati väga konkreetselt jaotunud ega paika pandud (Jašin 2025). Nõnda nähtub ka eeltoodud ülesannetest, et nt infovahetus ja kommunikatsioon on mitmepoolne ning kuulub kohustusena nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Reformi edukuse tarvis on hädavajalik ka kõigi seotud osapoolte agentsus ehk valmisolek protsessi parimal võimalikul moel panustada ning oma otsuste ja tegevusega reformi õnnestumisele kaasa aidata. Kui säärane valmisolek puudub, probleemide esile kerkimisel otsitakse lahenduste asemel süüdlasi ning teatud osapooled püüavad vastutusest kõrvale hoida, on see samuti märk reformi ähvardavast ohust läbi kukkuda (Jašin 2025). Nagu ülesannete jaotust, on ka vastutuse elementi täpsemalt käsitletud struktuuride komponendi osana (vt pt 4.1.1).

### **3. Valim ja metoodika**

#### **3.1 Andmete kogumine, uuringus osalejad ja intervjuu**

Kuna eestikeelsele õppele üleminek eeldab tihedat koostööd riigi, kohaliku omavalitsuse ja haridusasutuste vahel ning käesolev töö keskendub just Tallinna koolide üleminekule, intervjueriti uurimuse raames kohaliku omavalitsuse sisendi tarvis Tallinna hariduse valdkonna abilinnapead Aleksei Jašinit, kaardistamaks kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded eestikeelsele õppele ülemineku protsessis. Intervjuu küsimused (vt Lisa 2) püstitati eesmärgiga saada infot reformi ettevalmistuse, riigi, linna ja koolide vahelise koostöö, haldussuutlikkuse elementide, reformiga seotud proovikivide ning senini saadud õppetundide kohta. Abilinnapeaga tehtud intervjuu järel jagati linnavalitsusest üleminekukoolide koolijuhtide kontakte nendes koolides intervjuude korraldamiseks.

Esialgne valimi loogika lähtus koolide võimalikult suurest erinevusest – piirkond/linnaosa, kooli suurus, koolijuhi hoiak, varasem keelekümluse kogemus vs. nullist alustamine jne –, et saada võimalikult laiapindne pilt ja tagada kogemuste mitmekesisus. Valimi lõpliku kujunemise peamised piirangud olid eeskätt koolide koostöövalmidus ja vabatahtlik soov uuringus osaleda ning valimi kitsus, mida piiras konkreetne valitud omavalitsus (Tallinna linn). Valimi kitsusest tulenevate piirangute tulemusel kajastuvad uurimuses seega üksnes Tallinna munitsipaalkoolide üleminekukogemused, mis ei pruugi kattuda teiste omavalitsuste hallatavate üleminekukoolide kogemuste, hoiakute ja praktikatega. Seega ei saa käesolevas uurimuses leitud tulemusi üldistavalt üle kanda kõigile üleminekukoolidele. Valimisse haaratud koole ja vastavust valimi lähtekriteeriumitele on tutvustatud järgmises alapeatükis (vt pt 3.2 Koolide tutvustus).

Koolide intervjuude küsimused (vt Lisa 3) baseerusid suures osas haldussuutlikkuse elementidel. Samuti olid püstitatud küsimused linna ja kooli koostöö, koolide seniste proovikivide ning õppetundide kohta. Poolstruktureeritud formaadis intervjuud viidi viies koolis läbi kohapeal, ühes koolis logistilistel põhjustel kokkuleppeliselt veebi teel. Fookusgruupiintervjuudele olid igast koolist oodatud osalema koolijuht, õppealajuhataja/ülemineku koordinaator ning 1–3 üleminekuklassi klassijuhatajat. Intervjuud kestsid 35–70 minutit, neist valmisid transkriptsioonid ning kõigi intervjuude osalistega saavutati enne intervjuu läbiviimist suuline kokkulepe, et anonüümsuse säilitamise eesmärgil on töös esitatud üksnes uurimusse kaasatud koolide nimed, ent mitte intervjuu osaliste nimed ega ametikohad.

Kvalitatiivsel meetodil empiiriliste andmete kogumine linnavalitsusest ja üleminekukoolidest oli käesoleva töö tarbeks vajalik, et saada mitmetasandiline ülevaade ning vahetu info iga kooli individuaalsete praktikate, juhtumite ja kogemuste kohta, mille pinnalt koolide haldussuutlikkust ja ülemineku valmisolekut hinnata. Samuti oli kuus kooli valimina piisavalt väike, et jääda bakalaureusetöö mahule vastavaks, ning piisavalt suur, et saada mitmekülgne ja ammendav pilt Tallinna üleminekukoolide senistest kogemustest ja suutlikkusest.

### **3.2 Koolide tutvustus**

Tallinna linna halduses on 60 kooli (Jašin 2025). Neist 24 on endised vene õppekeele koolid, mis lähevad üle eestikeelsele õppele (Eesti õppekeele ja eestikeelsele ... 2025). Järgnevalt on lühidalt tutvustatud kõiki käesolevas uurimuses osalenud koole. Valimisse kuuluvad koolid on varieeruva taustaga, mis võimaldab analüüsida haldussuutlikkuse erinevaid avaldumisvorme. Allolevas tabelis (vt Tabel 1) on toodud koolid ja valimisse kaasamise kriteeriumid.

Tallinna Ehte Humanitaargümnaasium on humanitaarkallakuga munitsipaalkool, mis asub Põhja-Tallinna linnaosas Pelgulinna asumis aadressil Ehte tänav 9. 2014. aastal liideti kooliga venekeelne Tallinna Ranniku Gümnaasium. (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a) Eestikeelsele õppele üleminekut alustati Ehte Humanitaargümnaasiumis 1. ja 4. klassidega 2024/2025. õppeaastal. Kooli direktor on Marika Kransiver, kelle osalisel eestvedamisel toimuvad kohtumised ka teiste üleminekukoolidega kogemuste vahetamiseks.

Tallinna Mahtra Põhikool on Tallinnas Lasnamäe linnaosas Mustakivi asumis tegutsev munitsipaalkool, mis asub aadressil Mahtra tänav 60 (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a). Mahtra Põhikooli kõrvale on ehitatud Raadiku munitsipaalkorterite kvartal, kus asuvad keerulise sotsiaalmajandusliku taustaga inimeste elupinnad, mistõttu tulevad Mahtra Põhikooli piirkonna järgi õppima nimelt keerulisema taustaga lapsed ja noored; asukoha ja ümberkaudse elanikkonna tausta tõttu on Mahtra Põhikool teistest üleminekukoolidest sellevõrra raskemas seisus (Jašin 2025). Eestikeelsele õppele üleminekut alustati teistest koolidest aasta võrra varem, 2023/2024. õppeaastal, kui toonased 1. klassid avati keelekümblusklassidena. 2025/2026. õppeaastal avati koolis esimene üleminekukooli Montessori klass, kuhu püüti õppima koondada eesti keelt emakeelena kõnelevad lapsed, ent vastu võeti ka vene keelt emakeelena kõnelevad või kakskeelsetest peredest pärit lapsed, kelle eesti keele oskus oli enam-vähem rahuldaval tasemel. Kooli direktor on Edgar Roditšenko.

Tallinna Mustamäe Humanitaargümnaasium on humanitaarkallakuga munitsipaalkool, mis asub Mustamäe linnaosas aadressil A.H.Tammsaare tee 145. (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a) Mustamäe Humanitaargümnaasium on keelekümbuskool, kus on lõimitud aine- ja keeleõppemetoodikat viljeletud juba aastast 2000. Tänapäevaks on koolis ka oma metoodikakeskus, mis koolitab nii oma maja inimesi kui ka õpetajaid teistest koolidest. Samuti korraldab kool igal aastal avatud uste päeva, mille raames on võimalus õpetajatel üle Eesti tulla tunde vaatlema ning teistest üleminekukoolidest selle kaudu ka kogemusi vahetama. Umbes 40% kooli õpetajaskonnast moodustavad eestlased. Kooli direktor on Karen Sukiasyan.

Tallinna Mustamäe Reaalgümnaasium on reaalkallakuga munitsipaalkool, mis asub Mustamäe linnaosas aadressil E.Vilde tee 64 (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a). Eestikeelsele õppele üleminekut alustati 1. ja 4. klassidega 2024/2025. õppeaastal. Ka pärast ülemineku algust jätkatakse eesti keele õpetamist üleminekuklassides õppekavajärgselt erandlikult teise keelena, mitte emakeelena. Kooli direktor on Natalja Vergun.

Tallinna Humanitaargümnaasium on humanitaarkallakuga munitsipaalkool, mis asub Tallinna Kesklinna linnaosas Uue Maailma asumis aadressil Koidu tänav 97 (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a). Tallinna Humanitaargümnaasium on keelekümbuskool, kus on eestikeelset aineõpet tehtud juba aastast 2000 ning osaline eestikeelne õpe oli 1.–12. klassini sisse viidud juba enne ülemineku algust. Enam kui poole kooli õpetajaskonnast moodustavad eestlased. Kooli direktor on Annelii Juhkama.

Tallinna Õismäe Vene Lütseum on Tallinnas Haabersti linnaosas Väike-Õismäe asumis tegutsev munitsipaalkool, mis asub aadressil Õismäe tee 28 (Eesti Hariduse Infosüsteem, i.a). Eestikeelsele õppele üleminekut alustati 1. ja 4. klassidega 2024/2025. õppeaastal. Kooli direktor on Rita Juhanson.

Tabel 1. Uurimuses osalenud üleminekukoolid ja valimisse kaasamise kriteeriumid

Kriteerium	Valimisse kaasatud koolide jaotus
Varasem keelekümbuskool	2 keelekümbuskooli, 4 nullist üleminekut alustanud
Suurus (>/< 900 õpilase)	2 suurt, 4 väikest
Linnaosa	Mustamäe (2), Lasnamäe (1), Õismäe (1), Põhja-Tallinn (1), Kesklinn (1)
Õppetase	5 gümnaasiumi, 1 põhikool

(Haridussilm 2025a)

### 3.3 Andmetöötlus ja analüüsimeetodid

Käesolevas töös on koolide haldussuutlikkuse hindamise lähtekriteeriumiteks võetud eelkõige erialakirjanduses välja toodud haldussuutlikkuse komponendid: inimressurss, rahalised vahendid, tööjõu kompetentsid, struktuurid ning protseduurika (vt pt 1.1 Haldussuutlikkuse mõiste ja komponendid). Selgema ja sidusama analüüsi huvides on nimetatud komponendid edaspidi veidi kokku koondatud ning temaatikast lähtuvalt lisatud veel üks haldussuutlikkuse kriteerium – töövahendid. Koolide haldussuutlikkust on järgnevas analüüsis hinnatud komponentide alusel, mis on võetud CyclePlan OÜ, Hill & Knowlton Eesti AS-i ja Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS (2009: 9–10) läbi viidud organisatsioonide haldussuutlikkuse analüüsi ning sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuringu lõpparuandes kasutatud maatriksist. Selles aruandes kasutatud haldussuutlikkuse kriteeriumid klappivad suurel määral erialakirjanduses esitatud kriteeriumitega ning on analüüsi tarvis selgelt piiritletud ja lahterdatud.

Seega hinnatakse käesolevas töös koolide haldussuutlikkust nelja komponendi abil. **Struktuuride** alla liigitub rollide jaotus – ülesanded ja vastutus jagatuna riigi, kohaliku omavalitsuse ja koolide vahel; samuti rahaliste vahendite jagunemine ja sihipärane kasutamine. **Inimressurss** hõlmab tööjõu olemasolu koolides (õpetajad, tugispetsialistid) ning nende vajalikke teadmisi, oskusi ja kompetentse, mida vaadeldakse õpetajate täiendkoolituste perspektiivist. **Süsteemide** komponent hõlmab üleminekuga seatud reeglite täitmist ja kontrolliprotseduurika toimimist. Erialakirjanduses toodud kriteeriumitele on lisatud neljanda komponendina **töövahendid**, mille alla kuuluvad vene emakeelega õpilaste tasemele vastavate õppevahendite ja -materjalide olemasolu. Töövahendid on eraldi kriteeriumina lisatud uuritava nähtuse eripära tõttu, kuivõrd õppevahendid ja -materjalid mängivad eestikeelsele õppele üleminekul olulist rolli. Erialakirjanduses esile tõstetud rahalised vahendid on selles analüüsis liigitatud struktuuride alla, sest finantside jaotus sõltub panusena riigist ja kohalikest omavalitsusest.

Intervjuudest saadud info põhjal viidi läbi kvalitatiivne horisontaalne sisuanalüüs (Kalmus, Masso & Linno 2015) ehk vaadeldi ning võrreldi simultaanselt kõigi analüüsitavate intervjuude temaatiliselt samu tekstiosi. Kogutud infot võrreldi erialakirjanduses välja toodud haldussuutlikkuse elementidega ning vaadeldi, mil määral need omavahel haakuvad ehk kas koolidest saadud info põhjal loodud teadmine kinnitab juba olemasolevat teoreetilist teadmist või esineb neis hoopis lahknevusi. Sama analüüsimeetodi abil võeti intervjuudest välja, millised haldussuutlikkuse kriteeriumid on ülemineku kontekstis koolide hinnangul kõige

kriitilisema tähtsusega. Analüüsi lihtsustamiseks ja haldussuutlikkuse hindamiskriteeriumite esiletõstmiseks oli intervjuude küsimustik vastavalt üles ehitatud (vt märksõnad küsimuste ees Lisa 3).

Analüüsis on kuus uurimuses osalenud kooli tähistatud juhuslikkuse alusel lakooniliselt tähtedega A-F, tagamaks, et töös välja toodud informatsiooni ei seostataks kindla kooliga, vaid tulemused oleksid esitatud neutraalselt ja üldistatuna.

## 4. Analüüs

### 4.1 Üleminekukoolide haldussuutlikkuse neli komponenti

#### 4.1.1 Struktuurid

Järgnevas peatükis analüüsitakse üleminekukoolide haldussuutlikkust nelja komponendi lõikes: struktuurid, inimressurss, süsteemid ja töövahendid. Selline jaotus tuleneb töö teoreetilisest raamistikust ning võimaldab süstemaatiliselt hinnata, millised tegurid toetavad või piiravad eestikeelsele õppele üleminekut. Analüüs põhineb intervjuuandmetel ning keskendub nii korduvatele mustritele kui ka koolidevahelistele erinevustele.

Struktuuride komponent hõlmab haridusreformi seotud osapoolte (riigi, kohaliku omavalitsuse ja haridusasutuste) tööjaotust-ülesandeid ja vastutust, samuti reformi tarvis ette nähtud rahaliste vahendite kasutamist. Võttes aluseks teoorias kirjeldatud (vt pt 2.2 Rollide jaotus) ülesandeid, vaadeldakse ja hinnatakse iseseisvalt iga osapoolte ülesannete täitmist. Haridusreformis kuuluvad riigi ülesannete hulka: planeerimine ja poliitikakujundamine, aruandekohustus, seaduseelnõu ettevalmistamine, finantside juhtimine, olukorra analüüsimine hariduses, infovahetus seotud osapooltega (koolid, kohalikud omavalitsused) ning järelevalve ja hindamine (Davies 2011: 170). Kuivõrd reformi käivitamiseks vajalikud eelduslikult nõutud osad (planeerimine ja poliitikakujundamine ning seaduseelnõu ettevalmistamine ja koostamine) olid Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt vormiliselt igal juhul täidetud (vastasel juhul poleks saanud reformi algatada), pööratakse käesolevas alapeatükis olulisemat tähelepanu teistele ülesannetele – finantside juhtimine, hariduse olukorra analüüsimine ja infovahetus. Järelevalvet ja hindamist analüüsitakse täpsemalt süsteemide alapeatükis (vt pt 4.1.3).

Finantside osas on riigipoolne tugi baseerunud peamiselt õpetajate palgafondi suurendamises (õpetajate 150-eurone palgatõus). Samuti on ülemineku raames loodud riigipoolne asendusõpetajate programm, kus koolid saavad vajaduse korral taotleda ajutiseks perioodiks kooli asendusõpetaja(d), kelle eest maksab riik. Küll aga on see mõeldud üksnes üleminekuklassidele ehk programm ei laiene klassidele ja õppeainetele, mis ei ole eesti keeles. Samuti on riiklik toetus õpetajatele mõeldud täiendkoolituste taga, et õpetajad saaksid end tasuta täiendavalt koolitada. Riigi finantside toel pakuvad õpetajatele koolitusi nt Tallinna Ülikool, Eesti Keele Instituut Keelesammu programmi raames ning Haridus- ja Noorteamet (HARNO). Ülikoolidesse on muuhulgas suunatud täiendrahastus õpetajaeriala kohtade arvu tõstmiseks ja stipendiumide maksmiseks. Lisaks toimub õppematerjalide ostmine riigi rahade

est, kus igale koolile on eraldatud 57 eurot õpilase kohta vajalike õppematerjalide soetamiseks. Koolide hinnangul on eelmainitustest kõige suurem abi olnud, esiteks, lisaraha suunamisest nii palgafondi, tasuta huviringide pakkumiseks kui ka klasside rühmadeks jaotamiseks, mis aitab parandada õppe kvaliteeti. Teise olulise abimeetmena nimetati tasuta pakutavaid täiendkoolitusi, mida koolide kinnitusel üsna aktiivselt kasutatakse. Kuigi intervjuudes märgiti abimeetmete kasulikkust ning pakutud võimalustest on koolide hinnangul abi olnud, siis toodi välja ka teatud puudujääke. Näiteks asendusõpetajate programmi on koolid küll kasutanud, ent üldiselt ollakse koolides kogemuste põhjal selle suhtes pigem skeptilised – kolm kooli ütlesid, et asendusõpetajate ajutiselt kooli taotlemine ei ole mõistlikuks osutunud, mistõttu ei ole see eriti populaarne. Selle põhjustena toodi välja näiteks asendusperioodi lõppemist enne, kui vajalik asendusõpetaja leitakse, ning õppekvaliteedi langust, kui iga kord tuuakse asendusõpetajana klassi ette uus inimene. Samuti on nt õppematerjalide ostmiseks eraldatud summa vähemalt kahe kooli hinnangul liiga väike ning püsinud kooli A arvates muutumatuna liiga pikka aega. Seega ollakse riigipoolse rahalise panusega valdavalt rahul, ent eeliste kõrval on ka puudujääke, mistõttu ei saa kindlasti üksnes riigipoolse finantsabi pealt hinnata abimeetmete piisavust või riigi rolli eeskujulikku täitmist reformi edukusse panustamisel.

Riigi poolt teostatud reformieelse analüüsi ja infovahetuse osas tuli koolidelt pigem vastuolulist informatsiooni. Kuigi jutud eestikeelsele õppele ülemineku reformist liikusid koolide sõnul juba eelnevalt, kinnitasid intervjuude käigus üksnes kahe kooli esindajad, et olid reformi tulekust juba enne seaduse vastuvõtmist teadlikud. Kaks kooli väitsid, et info tuli koolidesse kohe, kui seadus vastu võeti ning kahe kooli esindajad ei osanud või ei mäletanud täpset informeerimise aega öelda. Riigipoolne teavitustöö ja info kogumine olukorra kaardistamiseks käis kooli B sõnul juba varem; teiste koolide väitel hakkas põhiline informeerimine, teavitustöö, info kogumine ja olukorra seire valitsevast olukorrast ettekujutuse saamiseks pärast 2022. aasta detsembrit, kui seadus vastu võeti. Seega jäi koolide intervjuude põhjal selgusetuks, millal informatsioon reformi algatamise ja kavandamise kohta koolidesse tegelikult jõudis. Ebaühtlane infovahetus vähendab organisatoorset valmisolekut ning suurendab reformi rakendamise ebakindlust eeskätt just koolide tasandil. Seetõttu võib väita, et ka infovahetuse ja kommunikatsiooni osas on riigi tegevuses esinenud vajakajäämisi.

Reformieelne analüüs ei hõlma üksnes empiiriliste andmete kogumist haridusasutustest, vaid ka etteulatuvat mõjuanalüüsi eeldatavatest tulemustest ja väljunditest. Adekvaatne mõjuanalüüs on koolide hinnangul 4. klasside ülemineku osas jäänud teatud

määril tegemata. Kaks kooli tõdesid selgesõnaliselt, et 4. klasse ei oleks tohtinud üle viia, kuna neil õpilastel puudub eesti keeles õppimise oskus ja piisav sõnavara. Need koolid nentisid, et üleüldiselt on üleminek muutnud 4. ja 5. klasside õpilasi närvilisemaks ning eestikeelne õpe on tekitanud õpilastes segadust ja frustratsiooni. Kooli C hinnangul kehtib see ka lastevanemate kohta. Teistegi koolide intervjuudest ilmses, et 4. klassidega on olukord hulga probleemsem ning üleminek olnud keerulisem ja järsem kui 1. ja 2. klassidega. Samuti jäi andmete kogumine ja etteulatav analüüs tegemata kvalifitseeritud õpetajate olemasolu kohta (vt järgmine alapeatükk 4.1.2). Seega jäid 4. klasside üleviimise mõjuanalüüs ja õpetajate olukorra kaardistamine riigipoolses reformi kavandamise järgus tagaplaanile, mis viitavad selgelt reformi puudulikule ettevalmistusele. Korralik eeltöö on aga vajalik eeldus reformi õnnestumisele.

Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete hulk on erinevalt riigist haridusreformi raames õiguslikult vähem reguleeritud. Ülesannete hulka kuuluvad riigi poolt vastu võetud regulatsioonide ja poliitika kommunikeerimine haridusasutustele, seaduste rakendamine kohalikul tasandil koolipidajana ning aruandekohustus (Davies 2011: 170). Kuivõrd Eesti õiguslik raamistik annab kohalikele omavalitsusele omajagu autonoomiat selles osas, kuidas reformis osaleda ja tegutseda, püüdis linn käesolevas haridusreformis võtta riigi kõrval eeskätt proaktiivse partneri rolli ühes aktiivse kaasatöötamise ja poliitika elluviimisega (Jašin 2025). Tallinna linn on toetusmeetmetena suunanud täiendavalt raha õpetajate palgafondi (riiklikule palgatõusule lisaks 100 eurot ning tasu diferentseerimisfondist), muuhulgas lisaraha ka muukeelsete õpilaste arvu põhjal; rahastanud eestikeelsete tasuta huviringide pakkumist üleminekukoolides; loonud abiõpetajate süsteemi, mida rahastatakse üksnes linna eelarvest; pakkunud keelekursusi ja -laagreid; toetanud õpetajate keelerände projekti; eraldanud vahendeid eestikeelsete tundide läbiviimiseks ka 3. klassides, kes ei ole veel eestikeelsele õppele üle läinud; teinud koolidele vakantsete töökohtade kuulutuste ülespanemise tasuvabaks; taganud digiõppelitsentsid tasulistel õppeplatvormidel, et koolid ei peaks nende eest ise maksma; toetanud koole õppevahendite- ja materjalide ostmisel; loonud Tallinna Haridusametis õpetajate leidmiseks värbamisosakonna jne. Valdava osa koolide hinnangul on linna panus reformi elluviimise olnud märkimisväärne ning kõigis koolides on pakutavaid toetusmeetmeid vähemal või rohkemal määral kasutatud. Kolm kooli kuuest ütlesid, et linna poolt pakutavatest toetusmeetmetest on palju abi olnud ning koole ei ole ülemineku protsessi jäetud üksinda ega abita.

*”Mina ei tunne küll koolijuhina, et selles protsessis oleks Tallinn jätnud koole päriselt üksinda. Tallinna linn on palju aidanud. [---] tegelikult ei olegi nagu rohkem oodata, sest minu meelest Tallinn on teinud kõik asjad, mida on võimalik teha [---]” – kool F*

Kuigi linnapoolsete toetusmeetmete hulk ja valik on väga lai ja varieeruv, arvas nt kool D, et meetmetest on abi olnud küll, ent jäi kõhklevaks, mil määral ja kui palju neist päriselt kasu on olnud. Kui üldiselt olidki koolid rahul pakutud toetusmeetmete paketiga, siis mitmes koolis konstateeriti, et tegelikke tulemusi ja toetusmeetmete kasulikkust saab reaalselt hinnata alles mõne aasta pärast, kui esimesed üleminekuklassid on sooritanud 7. klassis tasemetöö. Kahes koolis toodi kasulike abimeetmete kõrval välja ka probleemi, et raha võib olla küll kõigeeks vajalikuks eraldatud, ent pole võimalik rääkida toetusmeetmete tõhususest või piisavusest, kui pole inimesi, keda klassi ette õpetama tuua. See viitab üldiselt haldussuutlikkuse komponentide läbipõimitusele ja kompleksusele, kuivõrd kõiki valitud elemente ei saa võrrelda ega anlüüsida üks teisest täielikult lahutatuna, vaid on teatud tasandil omavahel tihedalt seotud.

*“Näiteks kui see raha oli eraldatud lisakeeletundidele või rühmades õppimiseks, siis meil tekkis probleem, et kust me võtame selle lisaõpetaja, kes hakkab õpetama. Raha on olemas, aga meil ei ole inimest, kes seda teeks.” – kool C*

*“Meil ei ole õpetajaid. Midagi ei ole piisavalt, kui õpetajaid pole.” – kool B*

Valdavalt kumaski koolide intervjuudest läbi, et raha ei olegi käimasoleva reformi esmane ja suurim mure, sest finantsressursse on nii riik kui ka linn reformi päris palju suunanud. Rahaliste vahendite eraldamise osas ilmneb siinse töö suurim erinevus käesoleva uurimuse raames kogutud empiiriliste andmete ja avaliku halduse teooria vahel, kuivõrd Tallinna üleminekukoolide intervjuudest saadud info ei kinnita teoreetilist teadmist. Avaliku halduse teooria tähtsustab nimelt finantside olulisust reformi edukuse tagamisel; koolides seda primaarsena ei rõhutatud. Samas tuleb siinse töö valimi puhul silmas pidada valitud kohaliku omavalitsuse eripära ja kontekstispetsiifikat: Tallinna linn on Eesti suurim kohalik omavalitsus, mille eelarvelised vahendid on võimaldanud reformi rohkem raha suunata kui teiste omavalitsuste võimekus seda ehk lubaks. Seega, nagu öeldud, ei saa Tallinna üleminekukoolide kogemusi ja hinnanguid finantsressursside olulisusele võrdsustada teiste omavalitsuste hallatavate üleminekukoolide omadega. Veelgi enam, igasuguste ressursside puhul on mõisteta, et pigem tõstetakse esile probleeme, mis on veel lahendamata ja nõuavad seetõttu rohkem tähelepanu.

Kohaliku omavalitsuse aruandekohustus ei ole õiguslikult küll päris selgelt piiritletud, s.t kui palju ja mis informatsiooni kohalik omavalitsus riigile jagama peaks, ent ka siin on

Tallinn lähtunud aktiivse partnerluse printsiibist. Kogu info, mis oli ülemineku alguses teada linna ja Haridusameti esindajatele, saadeti ka ministeeriumisse ülemineku juhile. Pärast esimest ülemineku aastat kogutud täiendav ja uus informatsioon saadeti samuti ministeeriumisse edasi, kuigi seaduslikku kohustust kohalikul omavalitsusel selleks ei lasunud. Koolidega on linna koostöö olnud samuti tihe – Haridusameti esindajad on teinud ülelinnalisi seireid, käinud koolides infot kogumas ja vahetamas, teinud teavitustööd, andnud õpetajate tööle tagasisidet jne. Võrreldes riigi esindajatega kiitsid koolid koostööd linnaga palju enam, rõhutades Haridusameti esindajate pidevat kohalolekut ja abi, mis on ülemineku tähtis osa, kuivõrd näitab osapoolte agentsust ja tahet panustada reformi õnnestumisse. Kohalolek, koostöö, initsiatiivi ülesnäitamine ja kommunikatsioon riigi ja koolidega tõendab Tallinna linna valmisolekut võtta reformis vastutus ning panustada nõnda selle edukusse.

Haridusasutuste peamine ülesanne haridusreformis on leida vajalikud õpetajad ning arendada igakülgset õpetajatööks vajalikke oskusi. Kuigi õpetajate leidmisse on karjääripöörde kampaaniate näol panustanud ka riik ja linn, on sobivate inimeste leidmine kokkuvõttes siiski iga kooli oma vastutus. Kui oskuste ja teadmiste täiendamine ja arendamine on koostöös linna ja riigiga õpetajatele lihtsaks ja kättesaadavaks tehtud, siis õpetajate leidmine on kõigi uurimuses osalenud koolide hinnangul ikkagi väga keeruline. Kool B tõi muuhulgas välja, et õpetajate leidmiseks võib kasutada igasuguseid meetmeid, ent kui neid õpetajaid ei ole olemas, pole nimetatud meetmetest lõppude lõpuks midagi kasu.

Kuivõrd rollide jaotuse puhul sai selgeks, et reformi õnnestumise nimel tuleb igal haridusreformis osaleval institutsioonil võtta vastutus, täita korrektselt endale pandud ülesandeid, teha teiste seotud osapooltega tihedat koostööd ning tagada rahaliste vahendite sihipärane kasutamine, on haldussuutlikkuse komponentidest just struktuurid üks fundamentaalsemaid ja olulisemaid. Vastutusega seonduvalt nõuab reformi õnnestumine kõigi osapoolte, s.o nii riigi, linna kui ka koolide esindajate agentsust, s.t ei piisa üksnes nt linna proaktiivsest tegevusest, vaid eduka ülemineku jaoks on tarvilik kõigi osapoolte panus ja valmisolek muutustega kaasa minna. Nimetatud osiste olemasolu on hädavajalik, et reformi saaks üleüldse ellu viia ja toimima panna; vastutus koos eelmainitud tegevustega moodustavad suures osas reformi vundamendi. Kogutud infost nähtub, et paradoksaalsel kombel näib käesolevas reformis oma ülesandeid kõige eeskujulikumalt ja kohusetundlikumalt olevat täitnud kohalik omavalitsus, kelle ülesanded on reformiga seotud õiguslikus raamistikus kõige ebaselgemalt piiritletud. Tallinna linna silmapaistev panus on ilmnunud nii kohustuslike ülesannete täitmises, mitmepoolses kommunikatsioonis, rahaliste vahendite eraldamises kui ka

vastutuse võtmises, et üleminek kulgeks võimalikult sujuvalt ilma üleliigsete viperusteta. Mitmed koolid kinnitavad linna tähelepanuväärset panust üleminekusse:

*”Kindlasti võiks rohkem ja rohkem teha, aga ma arvan, et kõik need meetmed ja toetused on väga õigel ajal ja me oleme neid rakendanud ja siamaani rakendame. Ja need on väga tõhusad meetmed.” – kool A*

Struktuuride komponendi kitsaskohtadena ilmsid riigipoolsed puudujäägid ülesannete täitmisel reformieelses analüüsis, kus ebapiisavaks jäi etteulatav mõjuanalüüs 4. klasside üleviimise osas, ning seotud osapooltele, eeskätt haridusasutustele info jagamises, kuivõrd koolide informeerituse tase reformi kavandamisest enne seaduse vastuvõtmist oli varieeruv ning laialdasem teavitustöö ja info kogumine algas alles pärast seaduse vastuvõtmist. Kaks kooli heitsid selgesõnaliselt riigile kommunikatsiooni lünki ette: kool A pidas ebapiisavaks riigi oskust oma sõnumeid ja eesmärgi avalikkusele kommunikeerida ning kool F arvas, et linn ja riik võiksid eestikeelsele õppele üleminekul koostöisemalt opereerida. Haridusasutused on oma põhilise ülesandega jäänud pisut hätta, kuivõrd vähemalt kolm kooli rõhutasid inimressursi olulist puudust ning ka ülejäänud tõdesid, et õpetajate probleem pole nende jaoks veel täielikult lahendatud.

Struktuure on haldussuutlikkuse olulise komponendina esile tõstnud Wegrich (2022: 1155), El-Taliawi ja Van der Wal (2019: 244) ning Knill ja Tosun (2020: 140–141). Finantsressursse on lisaks välja toonud Wu, Ramesh ja Howlett (2015: 166). Kriteeriumi olulisus ilmnes ka käesolevas töös, kuivõrd koolid avaldasid tänu ja kinnitasid, et linna- ja riigipoolne rahaline panus on reformi raames olnud märkimisväärne.

*”Ma ütlen lühidalt, et tänan selle toetuse eest, mis on koolile eraldatud nii koolituste näol kui ka rahaline toetus. Selles mõttes ei ole vaja kurta, toetus on ikka eraldatud.” – kool E*

Struktuuride komponendi osas saab väita, et siinses uurimuses saadud teadmised haakub suures osas erialakirjandusega, kuivõrd seotud institutsioonide ülesannete täitmisest ja vastutuse jaotumisest sõltub olulisel määral reformi edukus ja ülemineku käik ning seda kinnitas ka intervjuudest saadud informatsioon käimasoleva reformi kohta. Lahknevus intervjuudest saadud andmete ja varasema teoreetilise teadmise vahel ilmnes rahaliste vahendite olemasolu ja kasutuse osas. Ehkki koolide esindajad ütlesid, et finantsressursid on toetusmeetmena üks kasulikest ja vajalikest, ei rõhutatud selle olulisust nii palju kui nt inimressurssi. Struktuuride komponendi osas ei saanud koolide erinevused nende hinnangute kujunemisel määravaks.

#### 4.1.2 Inimressurss

Inimressursi komponent hõlmab siinses analüüsis lisaks inimkapitali olemasolule ka õpetajate ja tugispetsialistide vajalikke teadmisi, oskusi ja kompetentse. Kogutud info põhjal on inimressursi ehk vajalike õpetajate ja tugispetsialistide puudus koolide hinnangul kõige suurem reformiga seotud murekoht ja peamine takistus eestikeelsele õppele üleminekul, mis viitab otseselt inimressursi kui haldussuutlikkuse komponendi kesksele rollile reformi rakendamisel. Mõnevõrra kergemaks hindasid enda jaoks olukorda keelekümbluskoolid, kus on juba aastaid eestikeelset aineõpet tehtud ning kelle õpetajaskonnas on suur või isegi valdav osa eestlasi. Samas ei eita needki koolid probleemi päevakajalisust ja keerukust ka järgnevate õppeaastate vaates, kui lisaks algklassidele on eestikeelsete õpetajatega tarvis katta ka põhikooli II ja III astme aineõpetus. Küsimusele, kus on üleminekuga seoses kõige suuremad probleemkohad, vastasid kõik kuus uurimuses osalenud kooli, et põhiline mure on kaadrite leidmine ja õpetajate nappus. Nii tõi nt kool D välja, et intervjuu tegemise hetkeks oli üles pandud viis töökuulutust, leidmaks puuduolevaid õpetajaid, kuid ühelegi konkursile polnud ühtki kandidaati. Kool A oli intervjuu tegemise ajaks hoidnud eripedagoogi leidmiseks töökuulutust üleval kümme kuud, ent samuti tulutult. Neli kooli rõhutasid, et kõik muud probleemid, tegevused ja lahendused baseeruvad heade ja kvalifitseeritud õpetajate olemasolul ning tihti võivad ka muud vajalikud tingimused olla täidetud, kuid kui õpetaja on puudu, ei saa probleemi lahendada:

*“Muud asjad sõltuvad sellest, kui palju sul inimesi töötab. Kui sul on inimesi, et sa saad klasse gruppideks jagada, on sul kergem töötada. Ehk see baseerub ikkagi inimestel.”*

*– kool D*

*“[---] ma arvan, et number üks on õpetaja. Õpetaja, kes saab tegelikult aru, keda ta õpetab, milline on tema positsioon selles õppes üldse ning tema see abistav ja toetav roll selle lapse elus on võibolla isegi pisut teistsugusem kui see varem oli. See on nagu number üks, mille ma paneksin nagu sellise kõige suurema valukoha peale. Kui sa leiad endale head õpetajad, siis läheb asi paremaks.”* – kool F

Kolm kooli tõi tööjõu nappusele lisaks välja õpetajate kvalifikatsiooni küsimuse. Kvalifitseeritud õpetajate ja tugispetsialistide nappus piirab koolide võimet tagada eestikeelset õpet nõutud tasemel ning seega mõjutab otseselt reformi elluviimise edukust. Isegi, kui õpetajad on valdavalt olemas, ei vasta nad siiski tihti kvalifikatsiooninõuetele, s.t puudub tavaliselt kas õpetaja eriala kõrgharidus või muu erialase hariduse puhul vajalik õpetajakutse. Kvalifikatsioonita õpetajatega võivad koolid sõlmida töölepinguid üksnes üheks õppeaastaks (PGS 2026), mistõttu peavad koolijuhid otsima pidevalt uusi, kvalifikatsiooniga inimesi,

kellega sõlmida pikemaajaline leping. Eriti akuutseks muutus kvalifikatsioonita õpetajate probleem nimelt üleminekuga seoses, kui linn ja riik tegid ülemineku eel ja alguses kampaaniaid, julgustamaks inimesi karjääripööret tehes kooli tööle tulema. Selle tulemusel on mitmetes üleminekukoolides õpetajad vajalikel kohtadel küll olemas, ent nende seas on palju teiste erialade karjääripöörjatest esindajaid, kellel puudub õpetajatööks vastav ettenähtud õpetajakutse. Neli kooli tõid muuhulgas välja, et tööjõu nappuses on hulganisti tööle võetud ka õpetaja erialal alles õppivaid üliõpilasi, kelle tööaja ja palga suhtes püütakse leida paindlikkust, et neid ka pärast lõpetamist koolis tööl hoida. Kool A tõi miinusena välja, et koolile toob tudengitega opereerimine kaasa mõningaid muresid (asendamine, koolitamine jms), millega üritatakse siiski toime tulla.

Seega ühendab paljusid koole praktika, kus inimressursi probleemi leevendamiseks on kasutusele võetud kõikvõimalikke meetmeid, et õpetajate ja tugispetsialistide nappuses toime tulla. Puuduolevad inimesed ja kvalifikatsiooniküsimus tõendavad selgelt inimressursi komponendi kui haldussuutlikkuse keskse probleemi akuutsust üleminekukoolides tervikuna. Nagu eelnevas peatükis põgusalt mainitud, tuleb kvalifitseeritud õpetajate küsimuses taas ilmsiks struktuuride ja inimressursi komponentide põimitus, kuivõrd riigipoolne andmekorje ja etteulatuv analüüs reformi kavandamisjärgus jäi inimkapitali nappusega arvestamata jätmise tõttu puudulikuks. Kuivõrd õiguslik raamistik paneb puuduolevate õpetajate leidmise kohustuse koolidele, lükkas riik juba reformi kavandamisjärgus kogu vastutuse väga olulise komponendi, s.o inimressursi osas koolijuhtidele. Karjääripöörde kampaaniaid hakati tegema alles pärast seaduse vastuvõtmist, mis viitab, et inimkapitaliga seotud probleemid on põhjustatud kehvast eeltööst juba reformi ettevalmistamise tasandil ning teoorias kirjeldatud hajutatud vastutuse probleem on tulnud inimressursi komponendi puhul kõige selgemalt ilmsiks.

Kõige vajalikumate oskustena, mida on tarvis õpetajate seas täiendavalt arendada, toodi intervjuudes välja metoodikat, sealhulgas lõimitud aine- ja keeleõppe (LAK) metoodikat, ning vene dominantkeelega õpetajate puhul eesti keele oskust, et saavutada kvalifikatsiooninõuetele vastav keeletase. Õpetajate keeleõppe vajadust rõhutati ühes, metoodikat kõigis kuues koolis. Metoodiliste teadmiste ja oskuste koolitamist tõid kaks kooli esile märkusega, et aineõpe emakeeles erineb oluliselt aineõppest võõrkeeles ning sellealased metoodilised teadmised ja oskused on õpetajatel eestikeelsele õppele ülemineku tarvis puudu: milliseid meetodeid kasutada teise emakeelega õpilastele eesti keeles õpetamisel. Lisaks mainiti digitehnoloogiate ja tehisintellekti kasutamise oskust, kuivõrd noorte digitehnilised oskused on näiteks kooli A

hinnangul kohati juba paremadki kui õpetajate omad, mistõttu peavad õpetajadki oma teadmisi ja oskusi neis valdkondades pidevalt täiendama. Seega ei kätke inimkapitali probleem üksnes õpetajate olemasolu, vaid on hulga komplekssem, laienedes üldhariduses töötavate inimeste teadmistele, oskustele ja kompetentsidele. See loob koolides ebakindlust, kuivõrd kvalifikatsioonita õpetajate värbamine pole pikemas perspektiivis jätkusuutlik, kuna tingib pideva kaadrivoolavuse ning puuduolevate õpetajate probleemi püsimise. Niisamuti muudab inimressursi komponendi keerukaks tõik, et koolid peavad konstantselt hoolitsema, et õpetajate teadmised ja oskused oleksid kaasajastatud.

Täiendkoolituste vastu tunnevad õpetajad koolide sõnul ka ise huvi ja vajadust, ehkki ülemineku alguses oli nõudlus ja huvi suurem kui teisel üleminekuaastal. Oluline põhjus peitub koolituste sisus ja õpetajate enda kogemuses. Nüüdseks on suurem tung ja nõudlus vaibunud, ent koolid tõdesid, et kellel ikka on huvi ja tahtmist käia, saab ja leiab selleks võimaluse. Koolide kogemuste põhjal osalevad koolitustel peamiselt noored õpetajad, kes on värskest ülikooli lõpetanud, ja karjääripöörjad, kellel on näiteks muu eriala kõrgharidus, ent vajaka meetodilistest teadmistest. Kolm kooli tõdesid, et pikema staaži ja suurema kogemusega õpetajad tunnevad oma õpilasi juba paremini ning neil on aja jooksul välja kujunenud oma meetodid, kuidas õpet kõige tõhusamal viisil korraldada. Samas ei sõltu näiteks kooli E hinnangul koolitustel osalemine üksnes varasemast töökogemusest või staažist, vaid eeskätt vajadusest ning õpetaja enda motivatsioonist, kusjuures vanus ei pruugi olulist rolli mängidagi. Kui struktuuride osas erinevusi koolide vahel ei ilmnenud, siis õpetajate täiendkoolituste osas tuli mõningane erinevus siiski välja. Nõnda ei pea näiteks keelekümbuskoolid, kus suurem osa õpetajaid on eestlased, tegelema nii palju keeletaseme parandamisega kui koolid, kus on varasemalt õpe toimunud täielikult vene keeles ja ka valdav osa õpetajaskonnast on venelased. Seega on koolide kogemused õpetajate koolitumise osas mõneti erinevad, kuivõrd ka olukord õpetajatega pole koolides päris samasugune.

Seoses õpetajate täiendkoolitustega tõsteti esile nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte. Eelistena toodi välja, et koolitusi pakutakse väga palju ja need on valdavalt tasuta; üldteadmistelt on mindud spetsiifiliselt ainepõhiseks (eraldi matemaatika, loodusõpetus, ajalugu jne); koolitajad on oma ala professionaalsed spetsialistid; koolitusi korratakse, mis pakub õpetajatele võimaluse valida enda jaoks sobiv aeg; koolitajaid on võimalik kutsuda kooli; teave pakutavate koolituste kohta levib väga lihtsalt ja kiirelt, mis on teinud koolitustel osalemise väga lihtsaks ja populaarseks; koolide juhtkonnad toetavad õpetajaid ja innustavad

neid koolitustel osalema; koolitustel osalemine pakub lisavõimalust üleminekukoolide õpetajatele omavahel suhelda ja kogemusi vahetada.

Ehkki täiendkoolituste osas on koolid enamjaolt positiivselt meelestatud ja hindavad kõrgelt õpetajatele pakutavaid võimalusi, toodi välja ka teatud puudusi, mis koolitumise puhul on nüüdseks ilmsiks tulnud. Puudustena toodi välja koolituste liigset rohkust, kuivõrd õpetajatel ei jää põhitöö kõrvalt osalemiseks eriti aega; keeruliste õpilaste ja olukordadega toimetulekut ja tuge pakkuvad koolitused kipuvad olema tasulised; pikalt koolitusturul olnud inimestel puudub igapäevane tihe side koolitööga; mitmepäevaste koolituste puhul on asenduste leidmine keerukas; koolituste sisu ette teadmata võib lõpptulemus osutada õpetaja jaoks kasutuks. Väljatoodud puuduste tõttu on paljud õpetajad loobunud koolitustel osalemast ning ülemineku algusega võrreldes tehakse poolteist aastat hiljem mõnevõrra kaalutletumaid valikuid, kas, kus ja millal osaleda.

*“[---] kui sa lähed esimest korda, sa ei tea, mida seal pakutakse. Kõik eesmärgid on kirja pandud – sa loed, et seda ma vajan, ja siis sa lähed. Pärast, kui sa oled juba koolitusel ja sa saad aru, et ma arvasin, et tuleb midagi teistsugust, siis võibolla järgmisel aastal ma enam ei tule siia ja võib juba valida, et mina vajan juba midagi muud.” – kool D*

*“Ja teine asi, sa tegelikult ei tea ju täpselt selle asja sisu, et mida sa sealt lõpuks saad. Mina olen oma nahal tundnud ikkagi teatud paari pettumust, mis ma olen juhina endale ka veebikoolitusena võtnud ja noh, lõppkokkuvõttes küsin, et no milleks mul seda raha oli vaja raisata, sest tegelikult ma ei saanud sealt mitte [midagi].” – kool F*

Riigi poolt pakuvad õpetajatele koolitusi, keeleprogramme, seminare jms Eesti Keele Instituut, Haridus- ja Noorteamet ja Tallinna Ülikool; linna poolt on Õpetajate Maja juurde loodud metoodika- ja kompetentsikeskus (MEKK). Samuti on kaks uurimuses osalenud kooli LAK-õppe metoodikakeskused, mis koolitavad nii enda kui ka teiste koolide õpetajaid. Kool B, kus erinevalt teistest koolidest rõhutati endiselt olulisena ka õpetajate keeleoskuse probleemi, on seoses ülemineku eesti keele õppe koolitusi ka endale kooli tellinud, et teha oma õpetajatele enesetäiendamine veelgi kättesaadavamaks. Koolides korraldatavate koolituste ja avatud uste päevade raames saavad õpetajad samuti kogemusi vahetada: keelekümbluskoolid ja metoodikakeskused on üleminekul nii-öelda “lipulaevad”, kes kogemuste vahetamisi üleminekukoolide vahel põhiliselt initsieerivad. Kool D on korraldanud ka kohtumiste vormis niinimetatud õpetajate klubi, mis on mõeldud kogemuste vahetamiseks ja murede jagamiseks: mis on õnnestunud, mis mitte, mida võiks teisiti teha jne. Kool F on korraldanud ülelinnalisi

metoodikapäevi, kuhu õpetajad teistest koolidest on oodatud tunde vaatlema. Peamiselt toimub kogemuste vahetamine siiski kursuste ja seminaride raames Õpetajate Majas ning koolijuhtide ringkondades omaette, ent ülemineku raames on avatud tundide korraldamine üleminekukoolides saanud võrreldes varasema ajaga üha populaarsemaks. Kindlaks kujunenud ametlikku programmi või muud moodust kogemuste vahetamise eesmärgil pole loodud.

Küll aga näitavad koolide initsieeritud avatud uste päevad, seminarid ja õpetajate klubid nimelt koolidepoolset sisemist tahet ja initsiatiivi õpetajate arengusse panustada, mis on samuti märk vastutuse võtmisest ja koolide agentsusest. Seega ilmneb siingi haldussuutlikkuse komponentide põimitus. Ühelt poolt avaldub struktuuri elemendina koolide agentsus ja initsiatiiv vastutuse võtmise ja oma ülesannete täitmise näol, kus koolid korraldavad ise avatud uste päevi, õpetajate seminare ja klubisid, annavad metoodikateadmisi teiste koolide õpetajatele jms. Teisalt panustavad säärased ettevõtmised inimressursi komponendi edendamisse, kuivõrd arendatakse õpetajate ja tugispetsialistide teadmisi, oskusi ja kompetentse.

Intervjuude põhjal võib tõsikindlalt väita, et inimressurs on haldussuutlikkuse neljast komponendist kõige olulisem. Kuna vajaliku inimkapitalita pole võimalik reformi ellu viia, on õpetajate ja tugispetsialistide olemasolu kahtlemata võtmetähtsusega. Küll aga oleneb puuduolevate inimeste leidmine paljuski koolide enda tööst ja vaevast, kuivõrd rollide jaotusest lähtuvalt on see kokkuvõttes koolijuhtide ülesanne, mida linn ja riik ülemineku kontekstis kõrvalt toetada on püüdnud. Nagu öeldud, toetub inimressursi komponent osaliselt struktuuridele, hõlmates suures osas haridusasutuste enda vastutust. Intervjuudest nähtub, et kuigi õpetajate teadmiste, oskuste ja kompetentside arendamisele pannakse koolides igakülgset suurt rõhku, on õpetajate puudus põhiprobleemina siiski säilinud ning koolide esindajad ei näe veel lähiajal selle mure lahenemist.

Ka siinses töös kasutatud erialakirjanduses toonitatakse inimressursi (El-Taliawi & Van der Wal 2019: 244; Knill & Tosun 2020: 140–141; Wegrich 2022: 1155), samuti tööjõu kompetentside olulisust (Wegrich 2022: 1157; Wu, Ramesh & Howlett 2015: 166). Knill ja Tosun (2020: 140–141) rõhutavad, et inimkapital on haldussuutlikkuse elemendina eriti tähtis, sest see tagab suurel määral poliitike elluviimise edukuse. Kõikidest haldussuutlikkuse elementidest ongi just inimressursi ja kompetentse erialakirjanduses kõige rohkem esile tõstetud. Seda kinnitab ka käesolev uurimus ning koolide hinnang inimressursi olulisusele, kuivõrd intervjuudest nähtub, et just see on neljast kriteeriumist haridusasutuste sõnul kõige kriitilisema tähtsusega. Haridusasutuste võrdluses avaldub teatud erinevus inimressursi

küsimuses siiski keelekümbuskoolide ja eestikeelset õpet nullist alustanud koolide vahel. Intervjuudest selgus, et keelekümbuskoolides on eesti keelt emakeelena kõnelevaid kvalifitseeritud õpetajaid rohkem kui teistes koolides, mis on üleminekul andnud neile teatud eelise. Koolide asukoha, suuruse või õppetaseme lõikes erinevust inimressursi komponendis ei avaldunud.

#### 4.1.3 Süsteemid

Süsteemide komponent hõlmab siinses analüüsis eestikeelsele õppele üleminekuga seotud protseduurikat: ettenähtud reeglite täitmist ja kontrollimehhanismide toimimist. Niisiis käsitletakse käesolevas alapeatükis täpsemalt ka riigi ühe ülesande täitmist – riiklikku järelevalvet ja hindamist –, mis struktuuride peatükis nimelt analüüsimate jäi. Seaduses sätestatud ametlikku järelevalvet, s.o riiklikku järelevalvet teostab Haridus- ja Teadusministeerium teatud ajaperioodi tagant; eesti keele ja eestikeelse õppe järelevalvet üleminekukoolides ka Keeleamet. Tallinna linna esindajate külastused koolidesse ei ole olnud seaduse järgi kohustuslikud, ent kohalik omavalitsus on proaktiivse partnerina koolide seiret siiski aktiivselt korraldanud. Kõigis kuues uurimuses osalenud koolis on käinud kohal nii Haridus- ja Teadusministeeriumi kui ka Tallinna Haridusameti, sealhulgas MEKK-i esindajad, ehkki külastuste iseloom, eesmärk ja kasutegur on koolide hinnangul mõnevõrra erinev. Koolide külastused linna ja riigi poolt näitavad samuti institutsioonide agentsust – vastutust ja initsiatiivi kontrollida ja seirata haridusasutusi, jälgimaks ülemineku käiku ja panustades sellega reformi edukusse.

Riikliku järelevalve käigus on koolides vaadeldud tunde, antud vaatluste põhjal nõu ja tagasisidet kasutatava metoodika osas, kontrollitud tundide keelekasutust ning tehtud vajaduse korral ettekirjutusi olukorra parandamiseks. Käesoleval, 2025/2026 õppeaastal on fookuses eeskätt 5. klasside seire ja nendega töötavate õpetajate toetamine. Kaks kooli on ise kasutanud võimalust kutsuda Haridus- ja Teadusministeeriumi metoodik kooli, saamaks tarvilikku metoodilist nõustamist. Neli kooli kuuest tõid välja, et ehkki riiklikku järelevalvet püütakse koolidele presenteerida kui külaskäike toetamise ja abistamise eesmärgil, tuntakse ikka, et tegu on siiski eeskätt kontrolli, mitte niivõrd aitamise või nõu andmisega.

*“Nende poolt ei ole see muidugi nimetatud kontrolliks, aga tegelikult õpetajad tunnevad, et see on kontroll, sellepärast et nad külastavad tunde ja pärast seda, ütleme nii, arutavad seda tunni läbiviimist, plussid-miinused, aga kui ma räägin sulle plussidest ja miinustest, siis sinu jaoks on see ikka kontroll.” – kool D*

*“Seal riiklikul [järelevalvel] oli küll see, et nad tulevad nagu üleminekukooli aitama, toetama, aga tegelikult on see ikka lauskontroll.” – kool F*

*“[---] riiklik järelevalve on järelevalve, õiendamise koht. Arusaadav, et nad ise ei arva, et nad on õiendamas käinud, aga miskipärast lõppdokument on ikka õiend.” – kool B*

Riikliku järelevalve kontrollimehhanismi eesmärgipärasusest ja kasutegurist on koolidel senini erinev arusaam: kaks kooli märkisid, et sellest on nende jaoks abi olnud; Kool B tõdes, et riiklik kontroll on paratamatult vajalik, kuivõrd riik ise reformi rahastab; kool D väljendas selgelt, et seirete ja kontrollide tegevus on jäänud segaseks ning neile pole sellest paraku abi olnud. Kool F lisas muuhulgas, et õpetajate tagasisidestamine ja nõustamine võib olla nii kasulik kui ka kahjulik, kuivõrd sellega kaasneb teatav kontrolli, ärevuse ja hirmu faktor, mis õpetaja surve alla paneb, ent samas motiveerib positiivne tagasiside õpetajat veelgi rohkem ja paremini töötama. Väljatoodust nähtub koolide erinev suhtumine kontrollkäikudesse ja seiretesse, mistõttu ei saa üheselt öelda, mil määral kontrollimehhanismid reformi käekäigule koolides päriselt kaasa on aidanud. Siiski mõõndakse, et riigi ja linna vaatest on kontroll ja seire ilmselt vajalikud, teadmaks, kuidas reformiga järgnevatel aastatel jätkusuutlikult edasi minna. Süsteemide komponendi osana aga koolid seda nõnda olulisel määral enda jaoks ei tähtsusta.

Võrreldes omavahel riigi ja linna külastusi, näevad koolid Tallinna linna kui koolipidaja korraldatud seires rohkem toetavat ja abistavat eesmärki. Kuna kohalikul omavalitsusel on ülesannete täitmisel rohkem autonoomiat, on Haridusamet seoses üleminekuga külastanud kõiki linna üleminekukoole rohkem kui Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad. Ülemineku alguses käidi koolides eesmärgiga koguda infot koolides toimuva kohta: kus on keeleline olukord parem/kehvem, kui palju õpetajaid on puudu, kui palju oleks vaja juurde värvata jne. Probleemseid asutusi on linna esindajad külastanud sagedamini, et anda tagasisidet õpetajatele ja koolide juhtkondades arutada, mida ja mis meetmete abil saaks teha paremini, et olukorda parandada. Haridusameti esindajate põhiline eesmärk on olla kogu aeg informeeritud koolides toimuva osas, koguda häid praktikaid ja initsieerida koole üksteiselt õppima, pakkuda haridusasutustele tuge ja nõustamist, olles oma tegevusega samal ajal ka riigi käepikendus, ehkki ettekirjutusi kohalik omavalitsus ei tee, sest järelevalve on üksnes riigi formaat. Linna ja riigi esindajate võrdluses tunnetavad koolid kohaliku omavalitsuse kohalolekut ja abi rohkem kui ministeeriumi poolt.

Samuti tehti juba esimesel üleminekuaastal Tallinna linna initsiatiivil kõigile üleminekuklassidele ülelinnaline ühtlustatud test. See on plaanitud ka 2026. aasta kevadesse ning üleminekutesti aitavad koostada ja välja töötada üleminekukoolide õpetajad ise. Ka selles

näevad koolid tuge, kuna see annab aimu, millisel järjel võrreldes teiste koolidega parasjagu ollakse, milline on õpilaste tegelik keeletase, kus on puudujäägid jne. Ehkki test oli esimesel korral vabatahtlik, läksid koolid sellega kaasa ning üheskoos lepiti kokku testi täpne formaat. Esimese üleminekuaasta tasemetööde põhjal sõeluti välja kuus kõige kehvamate tulemustega üleminekukooli, kellele linn käimasoleval õppeaastal rohkem tähelepanu pöörab, et ülelinnalist taset edaspidi ühtlustada. Tasemetestide koostamine ja läbiviimine koolides näitab samuti linnapoolset initsiatiivi ülemineku edukusse panustada. Vabatahtlik lisaettevõtmine linna ja koolide ühises koostöös viitavad mõlema osapoole valmisolekule võtta reformi õnnestumise nimel suurem vastutus. Seega on süsteemide komponentki põimitud struktuuridega, kuivõrd siingi ilmneb olulisel määral institutsioonide vastutuse ja ülesannete korrektse täitmise element.

Üleminekuiga seatud reeglite täitmine, s.o täielikult eestikeelne õpe kõigis üleminekuklassides, on koolide sõnul prioriteetne ning piiri eesti- ja venekeelse õppe vahel püütakse tõmmata üsna rangelt. Samas tunnistatakse, et on niinimetatud halle alasid, kus aegajalt ollakse sunnitud siiski vene keelele üle minema, ning lisaks õpilaste keelebarjäärile leidub teisiigi probleeme, mis sujuvat keelelist üleminekut takistavad. Koolide hinnangul on rangelt eestikeelset õpet kõige keerulisem korraldada 4. ja 5. klassides sealsete õpilaste varasema venekeelse õpiharjumuse, puuduliku sõnavara ja neist põhjustest tuleneva vastumeelsesuse tõttu. 1. ja 2. klassides ei ole eesti keeles õppimise nõude täitmine nii raske, sest õpilased on vastavalt eelhäälestatud ning paljud ka lasteaias juba mingisuguse põhja alla saanud. Eelmainitud hallid alad peituvad kahe kooli näitel keerulistes emotsionaalsetes olukordades ja kehva keeleoskusega õpilastele pakutavas psühholoogilises abis:

*“Neid lapsi, kes ei tunne ennast hästi selles olukorras, on aina rohkem ja rohkem. Ja öelda, et kool peab igat last toetama – jah, see kõik on väga õige – me toetaksigi igat last ja me üritamegi toetada, aga tegelikult sa ei suuda ka psühholoogiliselt toetada. Ja siis tuleb juurde see, et nüüd see laps, kes keeleliselt on kehvakene – see psühholoogiline abi ei saa talle olla eesti keeles. See peab tal olema tema oma emakeeles.” – kool F*

*“[---] aga raskused tekivad siis, kui laps hakkab nutma. Eile ma käisin ühe õpetaja juures ja tema tunnis ühel lapsel oligi selline, ütleme, impulsiivne stressipurse – ta lihtsalt nuttis, ütles, et ma ei saa millestki aru, ma enam ei suuda ja ma enam ei saa jne. Sel juhul õpetaja ikkagi läheb üle vene keelele, sest vaimne tervis on olulisem kui mingi hetkel ainult eesti keeles rääkimine.” – kool B*

Lisaks keelebarjäärile on takistav tegur õpilaste, lastevanemate ja mõnel juhul ka koolitöötaja põhimõtteline vastuseis eestikeelsele õppele üleminekule. 4. ja 5. klasside lastevanemate agressiivse ja põhimõttelise vastuseisuga on kokku puutunud nt koolis C ning põhimõttekindla reformivastase õpetajaga on pidanud töösuhte lõpetama nt kool E. Seega ei takista sujuvat üleminekut mitte üksnes formaalsed faktorid, nagu õpetajate puudus, kvalifikatsiooninõuetele vastavus või institutsionaalne koostöö, ülesannete täitmine ja vastutuse jaotumine, vaid ka inimlikud tegurid, kus koolidel tuleb rinda pista erinevate proovikividega, muuhulgas vastu töötavate jõududega nii reformivastaste õpetajate, lastevanemate kui ka õpilaste näol.

Klassiruumides tegelikult toimuv on kokkuvõttes kooliti siiski erinev, sest see sõltub paljuski õpilaste keeletasemest. Ehkki koolid järgivad suures plaanis etteantud keelenõudeid ja seaduses sätestatud ning õpetajad räägivad õpilastega valdavalt eesti keeles, lähtutakse koolitunnis siiski õpilaste võimekusest: mõnede koolide praktikas on palju kordamist ja tõlkimist; osades koolides on eesti keel õpilaste igapäevases koolielus paremini juurdunud kui teistes; tunni keelekasutus põhineb palju õpetajate ja juhtkonna vahelisel usaldusel ja kokkuleppel. Niisiis on niinimetatud keelekasutuse reeglite järgimine kinni peamiselt õpilaste tasemes ja kooli õhkkonnas.

Kuigi kontrolliprotseduurika ulatub osaliselt struktuuride komponenti (järelevalve ja hindamine kui riigi ülesanne ja vastutus), on reeglite järgimine ja sellest lähtuv inspekteerimine süsteemi osana eestikeelsele õppele üleminekul olulised, kuivõrd sellestki sõltub suurel määral reformi edukus, sest näiteks eelnevate reformikatsete käigus pole kontrollimehhanismid sellisel moel töötanud. Koolide enda hinnanguist aga ei nähtu, et süsteemide komponent võiks olla just esmaste prioriteetide seas. Samas on süsteemide komponent olemuselt kõigest neljast kõige komplekssem, kuivõrd ei kätke üksnes haldussuutlikkuse vormilisi elemente, vaid eeldab lisaks institutsionaalsele koostööle koolide, linna ja riigi vahel ka lastevanemate ja õpilaste kaasamist, sest reformi edukus väljendub lõpuks just üleminekuklasside õpilaste saavutatud õpitulemustes ja keeleoskuses. Seetõttu on tarvis ka ühiskondlikku toetust ja ühtset arusaama reformi elluviimisest ja eesmärgipärasusest, ent avalikkuse poolehoid esineb erialakirjanduses eduka poliitika elluviimise faktorite seas haldussuutlikkusest juba eraldiseisva kategooriana (Knull & Tosun 2020: 141). Protseduurika elementi on erialakirjanduses esile toonud El-Taliawi ja Van der Wal (2019: 244) ning Wegrich (2022: 1155). Sellest nähtub, et kuigi süsteemid, sealhulgas protseduurika, on eestikeelsele õppele ülemineku reformi tähtsad osised, ei tooda seda haldussuutlikkuse elemendina nii tihti ja selgelt esile kui eelnevalt nt struktuuride ja

inimressursi komponente. Seega kinnitavad siinse uurimuse käigus kogutud empiirilised andmed taas erialakirjanduse teadmisi.

Koolide võrdluses tuli välja, et süsteemide komponendi suuremat olulisust rõhutas nt üks koolijuht, kes on uurimuses osalenud üleminekukoolide direktoritest olnud ametis kõige lühemat aega. Koolide esindajad, kel on pikem staaž haridusvaldkonnas, arvasid vastupidiselt, et kontrollidest ja seiretest võiks olla väike paus, et koolid saaksid rohkem tähelepanu õppetööle suunata. Sellest järeldub, et kontrollimehhanismid ja seired on eeskätt kasulikud neile, kes ka ise tunnevad suuremat vajadust juhtnööride ja suunamise järele, samal ajal kui kauaaegsete õpetajate ja juhtide autonoomia võiks olla mõnevõrra suurem.

#### 4.1.4 Töövahendid

Viimase haldussuutlikkuse komponendina käsitletakse siinse analüüsis töövahendeid, mis hõlmavad eestikeelsele õppele ülemineku kontekstis vene emakeelega õpilaste tasemele vastavate õppevahendite ja -materjalide olemasolu ja sobivust. Koolide esindajatega tehtud intervjuudest tuli välja kahesugust informatsiooni: kahe kooli sõnul on vene emakeelega õpilaste tasemele vastavad mitmesugused õppematerjalid olemas, koolidele kättesaadavaks tehtud ning neid kasutatakse juba aktiivselt; nelja kooli sõnul pole aga õppetöök vajalikud materjalid vene emakeelega õpilastele kohandatud, vaid õppematerjal on suures osas alles koostamisel ning praegu kasutatakse veel eesti koolidele mõeldud õppevahendeid- ja materjale.

*“Sest siinamaani, mis tegelikult oli kõige raskem – õpetaja võtab selle eesti kooli õpiku ja ta tegelikult ju proovib sealt võtta välja selle osa, mida ta kuidagi saaks ja millest oleks kasu. Tegelikult ta peab seda teksti ju kogu aeg ümber tegema, ümber sõnastama, kergemaks tegema – kes missuguse tee leiab, sest õppematerjali kui sellist ei ole. See on kõik õpetaja lisatöö.” – kool F*

Kaks kooli tõid muuhulgas välja, et õppematerjalide puudus oli akuutne esimesel üleminekuaastal, kui puudusid adapteeritud materjalid, ent nüüdseks on õppevahendite ja -materjalide valik juba mõnevõrra laiem. Intervjuude käigus selgus muuhulgas, et osad materjalid, nt 5. klassi ajaloo ja kirjanduse tarvis, tulid välja äsja enne intervjuude toimumist, s.o 2026. aasta jaanuaris ja veebruaris, kui üleminek oli juba poolteist aastat kestnud. Seega on muude haldussuutlikkuse komponentide kõrval selgelt esile toodud ka vene emakeelega õpilaste tasemele vastava õppevara olamsolu ja vajalikkust, kuivõrd selle puudus raskendab oluliselt üleminekuklasside õpetajate tööd ning takistab seega ka eestikeelsele õppele ülemineku sujuvust tervikuna.

Mugandamata ja vene õpilaste jaoks ettevalmistamata materjalide puhul on lihtsustamistöö pidanud ära tegema õpetaja, kes kohandab materjali vastavalt vene emakeelega õpilaste keeletasemele, sõnastades sisu vastavalt ümber.

*“Praegu me töötame nii, nagu oskame. Materjale pole, õpikuid pole, kõik on lihtsalt tavalised õpikud – ise kohandage, ise lihtsustage, edu teile!” – kool D*

*“Ei, ikka kool kasutab eesti koolile mõeldud õppevahendeid. Esimeses klassis, teises, edasi neljandas ja viiendas soetame õpikuid, mis on olemas. Õpetajad näevad ise vaeva. [---] Ja õpetaja ise kohandab ja mõtleb välja töölehti ja muid materjale.” – kool E*

Uusi õppematerjale on välja töötanud nii Eesti Keele Instituut kui ka MEKK, kes on töölehtede ja abimaterjalide koostamiseks pannud üleminekukoolide õpetajatest kokku töörühmad. Valminud materjale on jagatud üleminekukoolidega, et kõigil oleks võimalik nendega tutvuda ja soovi korral kasutada. Samas ei ole teemade kaupa loodud töölehed õppematerjalina siiski täispakett, vaid mõeldud õpetajatööd lihtsustava abimaterjalina. Uute, adapteeritud õpikute koostamise ja väljaandmise eest vastutab riik, kelle ülesanne on kinnitada erafirmade koostatud õpikute vastavus riiklikule õppekavale. Koolid, kes õppematerjalide puuduse üle ei kurtnud, tõid välja, et õpetajatel on võimalik vabalt valida, milliseid vahendeid õppetöös kasutada, olgu selleks siis erinevad õpikud (nt Avita või Mauruse paketid) või välja töötatud lisamaterjal (nt Taskutark, E-koolikott, MEKK töölehed jne). Seejuures mainiti, et raha õpikute ja õppematerjalide ostmiseks koolidel justkui on ning õpetajate soovil tellitakse sobivaid materjale vajadusel juurde. Koolis C toodi olemasolevate õpikute puudusena esile, et eesti keelt teise keelena kõnelevatele õpilastele mõeldud nn kohandatud õpikud on küll värvilised ja kaasaegsed, ent ikkagi parajal tasemel lihtsustamata.

Niisiis ilmneb töövahendite komponendi puhul sarnane probleem inimressursiga: reformi alustati ilma, et kõigile üleminekukoolidele oleks võrdselt tagatud vene emakeelega õpilaste keeletasemele vastavad õppematerjalid ja -vahendid. Sarnaselt õpetajate nappuse probleemile on ka töövahendite puhul selgusetu, kes täpselt vajaliku õppematerjali olemasolu eest vastutama peaks – kas tõepoolest õpetajad klassiruumides, õpikute väljatöötamisega tegelevad erafirmad või riik, kes kinnitab riikliku õppekava ja õpikute vastavuse sellele. Seega on ka töövahendite komponendiga põimunud struktuuride element, kuivõrd hajutatud vastutuse ja sellegi komponendi puhul avalduva kehva reformieelse ettevalmistuse tõttu on õppematerjalide puudus inimressursi kõrval just koolide hinnangul teine oluline murekoht, mis takistab sujuvat eestikeelsele õppele üleminekut.

Seega on koolide hinnangul vene emakeelega õpilastele mõeldud õppevahendite- ja materjalide probleem veel poolteist aastat pärast ülemineku algustki säilinud, ent nende koostamise ja väljatöötamisega jooksvalt tegeletakse ning õppevaramu aegamisi täieneb. Võrreldes ülemineku algusega (september 2024) on 2026. aasta alguseks õpetajatööd toetavat abimaterjali juba rohkem. Samas ei oska koolid veel objektiivselt hinnata, kui palju uutest pealetulevatest materjalidest kasu on, nentides, et ilmselt tuleb siingi kasutegur välja kooliastme lõpus, kui õpilased lahendavad tasemetöid. Õpetajad koolides tunnevad, et vajalike vahendite ja materjalide puudusest tingituna on nende koormus lisatöö tõttu suurem ning tarvilik ettevalmistus õppevaramu osas tulnuks ikkagi riigil ära teha juba ülemineku alguseks.

*“Lihtsalt praktikuna näen, et algusest peale peavad olema õppevahendid, siis ettevalmistatud ja väljakoolitatud õpetajad ja siis on võimalik klassi ette panna pädev õpetaja koos õppevahendiga, mis on mõeldud just konkreetsele sihtrühmale. Aga mitte vastupidi – 1. september, algab üleminek, õpetaja ei ole valmis, õpikut ei ole ja kõik toimub juba jooksvalt protsessis. See küll häirib õppeprotsessi. See võtab aega ja see võtab energiat.” – kool E*

Kuivõrd töövahendite komponent on eelkõige käesoleva uurimuse teemaga seotud eripära, ei ole selle olulisust haldussuutlikkuse elemendina erialakirjanduses eraldi käsitletud. Küll aga tuli intervjuudest kokkuvõttes välja, et õpetajate nappuse kõrval on vene emakeelega õpilastele mõeldud õppevahendite- ja materjalide puudus haldussuutlikkuse kontekstis teine vahest kõige olulisem probleem. Just õpetajad ja õppevahendid moodustavad koolide hinnangul käesoleva reformi vundamendi, mis loovad aluse edukaks üleminekuks. Samas tunnistati, et kuidagi on kohase õppevara puudusele vaatamata ometi toime tulnud.

Töövahendite komponendi puhul ei saa koolide võrdluses selget mustrit välja tuua, kuivõrd õppematerjalide puuduse üle kurtnud koole ei saa mingite näitajate puhul kuidagi eristada koolidest, kus õppevara nappuse üle ei kurdetud.

## **4.2 Üleminekukoolide haldussuutlikkus – järeldused**

Uurimus näitab, et kuigi kõik neli haldussuutlikkuse komponenti on käimasolevas reformis olulised, domineerivad eestikeelsele õppele ülemineku kontekstis kaks: **inimressurss ja struktuurid**, mille puudujäägid on otseselt mõjutanud reformi rakendamise edukust. Inimressursi puhul on peamine takistus ja murekoht õpetajate ja tugispetsialistide nappus, aga ka paljude olemasolevate inimeste puuduv kvalifikatsioon ning oskuste, teadmiste ja kompetentside arendamine. Struktuuride osas on peamised kitsaskohad hajutatud vastutus ja

riigipoolne ebapiisav ettevalmistus, mis hõlmab puudulikku etteulatuvat analüüsi reformi käigust ja mõjudest. Ebapiisavast ettevalmistusest kõnelevad inimressursi ja õppevara nappus ning 4. ja 5. klasside õpilaste keeruline toimetulek. Samuti on struktuurid just vastutuse elemendi tõttu kõige tihedamalt läbi põimunud kõigi teistega, mis teeb sellest haldussuutlikkuse komponendina esmatähtsa eduka poliitika elluviimise faktori. Struktuure ja inimressurssi on fundamentaalsete elementidena kõige enam toonitanud ka avaliku halduse teoreetikud. Seega kinnitavad siinse uurimuse tulemused varasemaid teadmisi haldussuutlikkusest, kuivõrd käesolevas töös prevaleerivad samad elemendid.

Seevastu ainuüksi koolide hinnangul on eestikeelsele õppele ülemineku reformi tähtsaimad haldussuutlikkuse komponendid **inimressurss ja töövahendid**. Sekundaarseteks peeti struktuuride ja süsteemide komponenti, kuivõrd neid nõndavõrd palju esile ei tõstetud. Ehkki siinse uurimuses liigitati struktuuride komponendi alla ka reformi elluviimiseks mõeldud rahalised vahendid, toonitati koolides finantsressursside olulisust mõnevõrra vähem kui inimkapitali ja õppevara. Intervjuudest ilmnes, et raha on valdava osa uurimuses osalenud koolide hinnangul eraldatud reformi tarvis küllaldaselt, mistõttu ei peeta seda probleemina nii akuutseks. Seega ilmneb koolide enda hinnangu ja avaliku halduse teooria vahel lahknevus just struktuuride ja töövahendite komponentides. Töövahendite komponendi olulisus tuleneb käesoleva töö temaatilisest eripärast, millele erialakirjanduses sügavat tähelepanu pole pööratud, ent mis on koolide jaoks äärmiselt olulise tähtsusega küsimus. Struktuuride, sealhulgas tööjaotuse ja institutsioonide ülesannete, vastutuse ja rahaliste vahendite olulisust rõhutab avaliku halduse teooria enam kui käesoleva uurimuse tarbeks kogutud empiiriline andmestik. Struktuuride toonitamise erisus on ilmselt tingitud eelkõige Tallinna linna kui suure kohaliku omavalitsuse eripärast. Intervjuudest saadud info iseloomustab just Tallinna üleminekukoolide kogemusi ning need hinnangud ja kogemused finantsressursside olemasolu ja kasutuse kohta ei pruugi kattuda teiste kohalike omavalitsuste halduses olevate üleminekukoolidega.

Kokkuvõtlikult tunnevad viis kooli kuuest, et eestikeelsele õppele üleminek on nende jaoks toimunud siiski üsna sujuvalt ning jooksvate probleemidega üritatakse protsessi käigus toime tulla. Sujuva ülemineku on koolide hinnangul neile taganud enda proaktiivne eeltöö – mitmetes koolides olid koolijuhid juba enne ülemineku ametlikku algust korraldanud infotunde ja koosolekuid nii kooli kollektiivi kui ka lastevanematega, et kõiki puudutatud osapooli üleminekuks eelhäälestada ja ette valmistada. Ühe uurimuses osalenud kooli hinnangul on üleminek toimunud siiski liiga järsult ilma piisava vajaliku ettevalmistuseta. Seega hindavad

koolid eestikeelsele õppele üleminekut valdavalt siiski edukaks. Selgelt välja joonistunud erisusi koolide võrdluses aga välja tuua ei saa. Teatav muster ilmnis inimressursi komponendis, kus keelekümbuskoolide olukord eestikeelse õpetajaskonna olemasoluga on parem kui üleminekut nullist alustanud koolides; süsteemide komponendis sisalduva kontrolliprotseduurika kasutegur osutus suuremaks alustava koolijuhi jaoks, staažikamate haridustöötajate hinnangul seevastu ebavajalikumaks.

Probleemid tulevad koolide hinnangul ilmsiks pigem seal, kus on piisav ettevalmistus tegemata – haridusasutuste vaates seega kvalifikatsiooniga õpetajate ja tugispetsialistide leidmine ja vene emakeelega õpilaste keeletasemele vastav õppevara. Uurimus laiendab seda seisukohta, näidates, et eestikeelsele õppele ülemineku puudulik ettevalmistus on tingitud olulisel määral hajutatud vastutusest, kui pole selge, kes peaks vastutama õppevara olemasolu eest ning reformieelses analüüsis esineb puuduliku etteulatuva analüüsi tõttu mitmeid kitsaskohti. Sellest võib kokkuvõtvalt järeldada, et algatatud eestikeelsele õppele ülemineku reformis ei ole piisaval määral arvestatud koolide ja haridussüsteemi haldussuutlikkusega, sest mitmetes komponentides esineb veel poolteist aastat pärast üleminekutki olulisi puudujääke. Selles osas kinnitab käesolev uurimus ka teoreetilist teadmist: haldussuutlikkuse tõstmiseks pole abi pelgalt doteerimisest, kui süsteemitasandil peitub viga milleski muus (Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 1–2, 13). Uurimusest ilmniski, et finantsilisi vahendeid võib reformi jaoks olla Tallinna üleminekukoolidele küllalt eraldatud, ent õpetajate puudust ja õppevara nappust pole üksnes rahaga suudetud pooleteise aasta jooksul ikkagi lahendada.

Poliitilisel tasandil võib nii käesoleva uurimuse tulemuste kui ka avaliku halduse teooria põhjal järeldada, et rutaka, läbimõtlematu ja korraliku eelhäälestuseta reform kukub tõenäoliselt läbi (Pritchett, Woolcock & Andrews 2013: 4, 7). Selle tõenäosuse vähendamiseks tuleks edaspidiste reformide kavandamisel lähtuda põhimõtetest, kus ülesanded ja vastutus on institutsionaalsel tasandil selgepiirilisel jaotatud ning reformieelne etteulatuva analüüs hõlmab kõiki võimalikke ettetulevaid kitsaskohti nii haldussuutlikkuse kui ka kõigi teiste eduka poliitika elluviimise faktorite lõikes. Kuivõrd tänapäeva poliitikakujundamise protsessi kipubki rohkem iseloomustama aina uute poliitiliste eesmärkide esiletõstmine, mitte niivõrd leitud lahenduste reaalne rakendamine (Knull & Tosun 2020: 141), võiks käesolevast reformist saadud õppetunde järgnevate reformikatsetuste jätkusuutlikkuse nimel püüda vältida.

## Kokkuvõte

Käesoleva töö uurimisprobleem seisnes üleminekukoolide haldussuutlikkuse küsimuses: kas riiklikul tasemel püstitatud eesmärkide ja ambitsioonide taustal on reformi raames arvestatud piisavalt ka üleminekukoolide haldussuutlikkusega, et eestikeelsele õppele üle minna. Uurimisprobleemist lähtuvalt oli töö eesmärk kaardistada empiirilisel kogutavate andmete toel üleminekukoolide haldussuutlikkus ning näidata, kas ja kuidas haakub koolide praktika eestikeelsele õppele üleminekul teoorias kirjeldatud eeldustega eduka poliitika elluviimise kohta. Uurimisprobleemist ja töö eesmärgist lähtuvalt oli püstitatud kaks uurimisküsimust:

1. Millised haldussuutlikkuse komponendid (struktuurid, inimressurs, süsteemid, töövahendid) osutuvad koolide hinnangul üleminekul kõige kriitilisemateks?
2. Kuidas koolide praktika haakub teoorias kirjeldatud eduka poliitika elluviimise tingimustega?

Uurimisküsimustele vastamiseks korraldati intervjuu Tallinna hariduse abilinnapea Aleksei Jašiniga ning fookusgruupiintervjuud kuue Tallinna üleminekukooli esindajatega. Kogutud informatsiooni analüüsi lähtuvalt haldussuutlikkuse neljast aspektist, mis toetusid teoorias esitatud eduka poliitika elluviimise kriteeriumitele: **struktuuride** ja **süsteemide** toimimine ning **inimressursi** ja **töövahendite** olemasolu, piisavus ja sobivus.

Uurimistöö tulemusel selgus, et eestikeelsele õppele ülemineku seisukohalt on koolide hinnangul kõige kriitilisemateks haldussuutlikkuse komponentideks osutunud inimressurs ja töövahendid just nende puuduse ja/või nappuse tõttu. Ehkki ka struktuuride alla liigitatud rahalisi vahendeid toodi mitme kooli intervjuus välja, ei nähtud seda praeguse reformi käigus nii akuutse probleemina, sest finantsressursse on koolide hinnangul eraldatud reformi edukuse nimel üsna küllaldaselt. Uurimus ise aga näitas, et primaarsed haldussuutlikkuse komponendid on struktuurid ja inimressurs. Seega ilmnis uurimuses tehtud järelduste ja koolide enda hinnangute vahel lahknevus.

Teise uurimisküsimuse valguses selgus, et Tallinna üleminekukoolide praktika kinnitab osaliselt varasemaid teoreetilisi teadmisi eduka poliitika elluviimise kohta. Teoorias toodi sarnaselt käesoleva uurimistöö järeldustele kõige olulisemate kriteeriumitena välja inimressursi ning struktuure; koolid tähtsustasid inimkapitali kõrval rohkem töövahendeid. Töövahendite komponenti pole aga erialakirjanduses käsitletud, kuna on eelkõige käesoleva uurimuse temaga seotud eripära. Struktuure toodi rahaliste vahendite olulisuse näol koolide intervjuudes küll esile, ent ei rõhutatud niivõrd olulisel määral kui erialakirjanduses. Erinevalt inimressursi ja töövahendite komponentidest ei tuntud koolides struktuuride elemendi üle

niivõrd palju muret. Küll aga haakus koolide hinnang paremini teorias esitatud seisukohaga, mis puudutab haldussuutlikkuse komponentide olemasolu, sihipärast kasutamist ja ümberjaotamist: teoreetikute võetud seisukoha kinnituseks näitas ka koolide praktika, et üksnes doteerimisest ei ole haldussuutlikkuse tõstmisel abi, kui nt inimressursi ja õppevara probleem ei ole ainult rahaga lahendatav.

Intervjuude käigus kogutud infost lähtudes ei saa objektiivselt väita, et reformi kavandamisel ja elluviimisel oleks piisaval määral arvestatud koolide ja Eesti haridussüsteemi haldussuutlikkusega. Samas on koolide enda hinnangul kõigile esilekerkinud probleemidele vaatamata siiski toime tulnud. Haridusasutused ise hindasid kokkuvõtlikult eestikeelsele õppele ülemineku senist protsessi enda jaoks valdavalt pigem sujuvaks, ent mitmes koolis täpsustati seda märkusega, et sujuv üleminek on toimunud pigem koolide enda proaktiivse tegevuse tulemusel.

Käesoleva töö lähtepunktiks olnud uurimisprobleem ja -küsimused said uurimuse tulemusel vastused ning leiud kinnitavad suures osas haldussuutlikkuse ja eduka poliitika elluviimisega seotud varasemaid teoreetilisi teadmisi ja seisukohti. Selle uurimistöö käigus kogutud empiirilisi andmeid ja tehtud järeldusi on võimalik kasutada eestikeelsele õppele ülemineku reformi edasises protsessis, kuivõrd üleminek kestab veel mitmeid aastaid ning tehtud uurimistöö võiks reformi elluviijatele pakkuda haridusasutustelt saadud empiiriliste andmete näol olulist sisendit selles osas, kuidas üleminekuga jätkusuutlikult edasi minna.

## Kasutatud allikad

Addison, H. J. (2009). Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature. London: Department of Government, LSE. Kasutatud 13.01.2026. [AC\\_Concept](#)

CyclePlan OÜ, Hill & Knowlton Eesti AS & Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS. (2009). Ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüs ja sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuring, 9. juuli, [Ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüs ja sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuring : lõpparuanne | DIGAR](#) (külastatud 08.02.2026).

Davies, L. (2011). Learning for state-building: capacity development, education and fragility. *Comparative Education*, 47(2), 157–180. <http://www.jstor.org/stable/23074641>

Eesti Hariduse Infosüsteem. (i.a). Kasutatud 16.03.2026, [Õppeasutused | EHS2](#)

Eesti Statistikaamet. (2023). Eestis kõneldakse 243 emakeelt, 13. märts [Eestis kõneldakse 243 emakeelt | Statistikaamet](#) (külastatud 20.01.2026).

Eesti Statistikaamet. (2025). RV0222U: Rahvastik soo, rahvuse ja maakonna järgi, 1. jaanuar. [RV0222U: RAHVASTIK, 1. JAANUAR | Aasta, Sugu, Maakond ning Rahvus. Statistika andmebaas](#) (külastatud 20.01.2026).

El-Taliawi, O. G. & Van der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243–257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>

Haridus- ja teadusministeerium (2022). Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (eestikeelsele õppele üleminek) eelnõu seletuskiri. Kasutatud 19.01.2026. [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus \(eestikeelsele õppele üleminek\) – EIS](#)

Haridus- ja Teadusministeerium. (2025). Eestikeelsele haridusele üleminek, 5. detsember [Eestikeelsele haridusele üleminek | Haridus- ja Teadusministeerium](#) (külastatud 12.01.2026).

Haridussilm. (2025a). Tasemeharidus, üldharidus, õpilased ja õppeasutused. [Haridusandmete portaal | haridussilm.ee](#) (külastatud 20.01.2026).

Haridussilm. (2025b). Haridustöötajad, õpetajad. [Haridusandmete portaal | haridussilm.ee](#) (külastatud 20.01.2026).

Ignatieva, A. (2025). *Võitjad või kaotajad? Ida-Virumaa põhikooli III kooliastme õpilaste hoiakud üleminekul eestikeelsele haridusele*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, eesti ja üldkeeleteaduse instituut.

Jašin, A. (2025). *Autori intervjuu*. Tallinn, 13. november.

Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. Kvalitatiivne sisuanalüüs – Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas (külastatud 12.01.2026).

Klaas-Lang, B., Praakli, K., Vender, D. (2023). Üleminek eestikeelsele õppele. Vene dominantkeelega Tartu lastevanemate hoiakute uurimisest. *Philologia Estonica Tallinnensis*, 71–94. <https://doi.org/10.22601/PET.2023.08.03>

Klaas-Lang, B., Praakli, K., Vender, D. (2025). Teises keeles õppimine: Tartu muu kodukeelega lastevanemate vaade. *Eesti Rakenduslingvistika Ühingu aastaraamat*, 85–102. <https://doi.org/10.5128/ERYa21>

Klaas-Lang, B., Koreinik, K., Rozenvalde, K. (2025). „Kolisin siia ja sain aru, et ma põhimõtteliselt eesti keelt ei räägi.“ Vene dominantkeelega Tartu Ülikooli üliõpilaste eesti keele repertuaarid ja suhtlusstrateegiad. *Eesti ja soome-ugri keeleteaduse ajakiri*, 16(2), 89–118. <https://doi.org/10.12697/jeful.2025.16.2.03>

Knill, C. & Tosun, J. (2020). Implementation. *Public policy: A new introduction*. London: Red Globe Press, 122-143.

Petrov, A. (2024). *Säilenõtkusest eestikeelsele õppele üleminekul: vene dominantkeelega lasteaiatõpetajate ametialase toimetuleku viisid*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, eesti ja üldkeeleteaduse instituut.

Pritchett, L., Woolcock, M. & Andrews, M. (2013). Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminekul) (28.12.2022). *Riigi Teataja*. Kasutatud 12.01.2026, Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminekul)–Riigi Teataja

PGS = Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (15.09.1993). *Riigi Teataja*. Kasutatud 12.01.2026, Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus–Riigi Teataja

PGS = Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (07.01.2026). *Riigi Teataja*. Kasutatud 17.04.2026, [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus–Riigi Teataja](#)

Rääsk, M., Rääsk, E., Järv, S., Kirss, L., Palginõmm, K., Pedaste, M. (2020). Ühtse Eesti kooli mudeli väljaarendamine Eestis. Tartu Ülikool: RITA-RÄNNE projekt. Kasutatud 20.01.2026. [rita\\_koolimudelid\\_2.pdf](#)

Santiago, P., Levitas, A., Radó, P., Shewbridge, C. (2016). OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016. Pariis: OECD Publishing. Kasutatud 12.01.2026, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en>

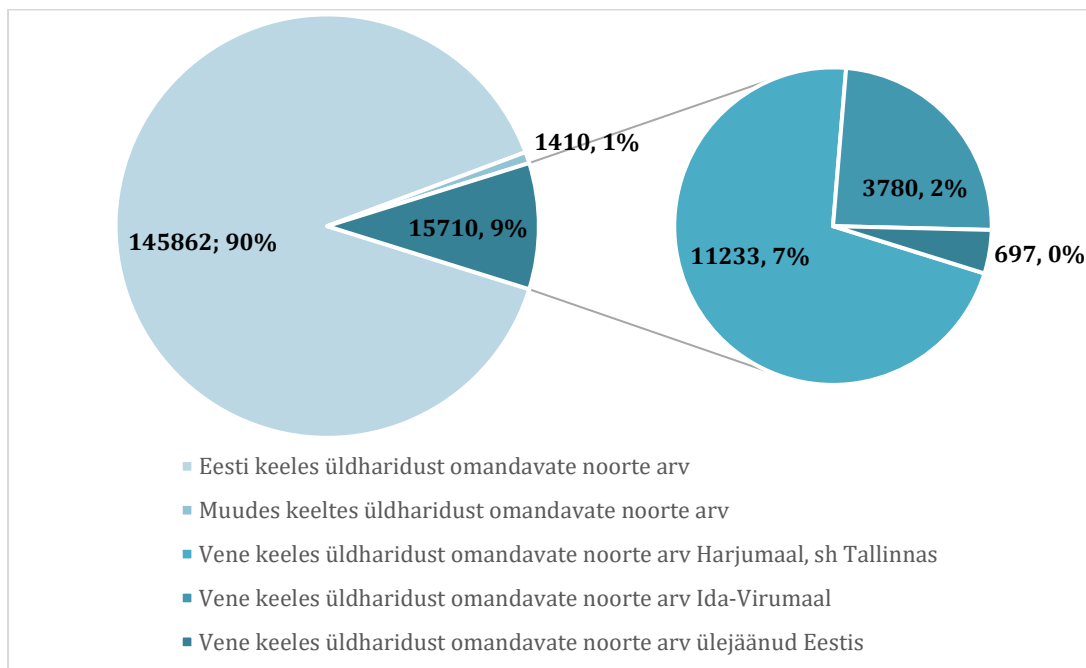
Tallinna linna kodulehekül. (2025). Eesti õppekeele ja eestikeelsele õppele üleminevad partnerkoolid. Kasutatud 24.01.2026, [Eesti õppekeele ja eestikeelsele õppele üleminevad partnerkoolid | Tallinn](#)

Tire, G., Puksand, H., Kraav, T., Jukk, H., Henno, I., Lindemann, K., Täht, K., Konstabel, K., Lorenz, B., Kitsing, M. (2023). PISA 2022 Eesti tulemused: Eesti 15-aastaste õpilaste teadmised ja oskused matemaatikas, funktsionaalses lugemises ja loodusteadustes. Tallinn: Haridus- ja Noorteamet. Kasutatud 16.04.2026, [Pisa\\_tulemused\\_2022\\_veebi.pdf](#)

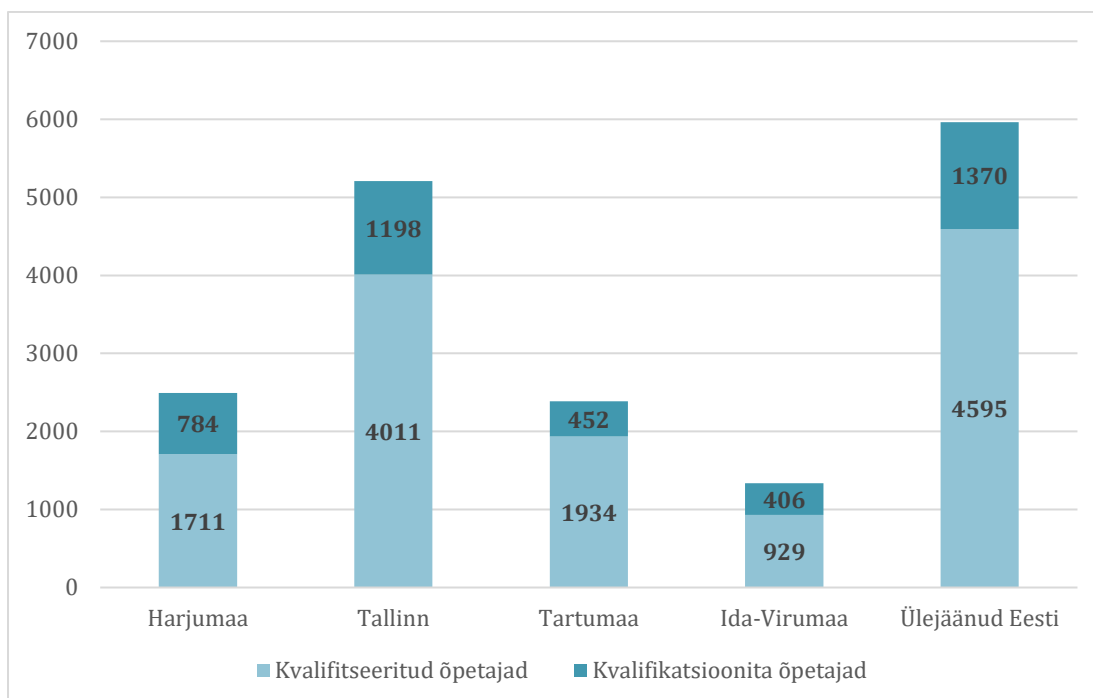
Vaiss, N. (2009). Vene õppekeele põhikooli õpilaste ja õpetajate hoiakud eestikeelse aineõppe suhtes vahetult enne 2007. aasta gümnaasiumireformi algust. *Eesti Rakenduslingvistika Ühingu aastaraamat*, 5, 287–301. <http://dx.doi.org/10.5128/ERYa5.19>

Wegrich, K. (2022). Policy Instruments and Administrative Capacities. G. Peters & I. Thynne (toim), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press, 1149-1169.

Wu, X., Ramesh, M. & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>



Joonis 1. Üldharidust omandavate noorte osakaal õppekeele järgi



Joonis 2. Kvalifikatsiooniga ja kvalifikatsioonita õpetajate arvuline jaotus üldhariduses

### Intervjuu küsimused Tallinna hariduse abilinnapea Aleksei Jašinile:

1) Mida tähendab riigi tasemel tehtud eestikeelsele õppele ülemineku otsus kohalikule omavalitsusele? Kas linn tajub oma rolli poliitika elluviimisel pigem vahendaja, elluviija või partnerina?

2) Kui palju nt Tallinna linnaga enne riiklikul tasemel otsuse vastuvõtmist seda sisuliselt kooskõlastati, läbi arutati? Kas linnal oli võimalus anda sisulist tagasisidet või teha ettepanekuid? Kas neid arvestati?

3) **Inimressurs:** Kas seda, et koolides oleks vastava keeletaseme ja kompetentsidega õpetajad, peab tagama linn või on see iga kooli individuaalne vastutus?

3.1) Kas linnal oli/on piisav ülevaade õpetajate keelepädevusest ja puudujääkidest? Kuidas on linn neid probleeme lahendanud/aidanud koolidel lahendada?

4) **Süsteemid:** Kuidas koostöö haridus- ja teadusministeeriumiga koolide järelevalve osas praktikas toimib? Kas linn on loonud näiteks mingi sisekontrolli või tugistruktuurid?

4.1) Kas lisaks riigile on ka linn omalt poolt mingeid reegleid-ettekirjutusi koolidele teinud?

5) **Töövahendid:** Kui palju linn on panustanud sellesse, et eraldada vajalikke vahendeid eestikeelsele ülemineku toetuseks? Eeskätt selles osas, mis puudutab nt töövahendeid ja -materjale, tõlkeid, digivahendeid jm venekeelsetele õpilastele?

6) Milliste väljakutsetega on linn iseseisvalt pidanud seoses üleminekuga silmitsi seisma? Kus on (olnud) suurimad probleemkohad linna vaates? Kas inimressurs, juhtimine, kommunikatsioon või kogukondliku tasandi küsimused?

6.1) Kuidas need probleemid ajas muutunud on?

7) Milliseid toetusmeetmeid on linn ülemineku perioodil koolidele rakendanud? (nt koolitused, mentorlus, tugispetsialistid, kogemuste vahetamise koordineerimine jne)?

7.1) Kas need toetusmeetmed on olnud piisavad ja tõhusad?

8) Kui hästi/vastutulelikult koolid linnaga koostööd teevad? Kas koolide valmisolekus ja koostöövalmiduses on täheldatud erisusi nt kooli suuruse, piirkonna või koolijuhi hoiakute järgi?

9) Kuidas Tallinnas eesti-vene noorte lõimumisele kaasa püütakse aidata? Kas võrgustike loomise võimalikkusel on Tallinnas potentsiaali? (Kui jah, siis kuidas seda tehakse/teha püütakse?)

10) Millised õppetunnid on senise üleminekuga saadud, mida võiks ka teiste omavalitsustega jagada?

11) Tuleviku vaates: Kuidas linn plaanib üleminekut jätkata ja selle mõju hinnata?

11.1) Mida oleks vaja teha, et üleminek oleks jätkusuutlik (nt õpetajate järelkasv, kogukonna tugi, poliitiline järjepidevus vms)?

### Intervjuu küsimused Tallinna üleminekukoolide esindajatele:

1) Eestikeelsele õppele ülemineku aja- ja tegevuskava võeti Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusega vastu detsembris 2022. Millal jõudis koolidesse info kavandatavatest muudatustest? Kas alles siis või juba varem?

2) Kas ja kui palju aitasid riik ja/või kohalik omavalitsus (Tallinna linn) kooli eestikeelsele õppele üleminekuks ette valmistada? Kas teavitati, et nüüd tehakse reform või kaasati ka koole, et olukorrast mingi pilt saada? S.t kui suur vastutus koolile pandi?

3) **Inimressurss:** Kuidas Teie koolis olukord õpetajatega oli? Kas pidite hakkama otsima nõutud keeletasemega õpetajaid või ei ole olnud see Teie kooli jaoks probleem?

3.1) Kas ja kuidas riik või linn aitasid õpetajate leidmisega toime tulla? Kas ülesanne delegeeriti üksnes koolile või panustasid ka linn/riik, et probleemi lahendada?

4) Kas olemasolevaid õpetajaid oli vaja kuidagi täiendavalt koolitada? Kas koolitustele pääsemine on olnud lihtne ja kas õpetajad tunnevad huvi ja vajadust end täiendavalt koolitada? Milliste oskuste koolitamine on kõige vajalikum?

5) Kas toetusmeetmetest, mida riik või linn on pakkunud (täiendav palgafond muukeelsete õpilaste arvu põhjal, abiõpetajad, digiõppelitsentsid, keelekursused ja -laagrid õpetajatele, õpetajate keeleränne, täiendavad keeletunnid ka mitte veel üle läinud 3. klassidele jne), on Teie kooli jaoks abi olnud? On need piisavad ja tõhusad?

6) **Süsteemid:** Kas linna või ministeeriumi poolt on käidud pärast üleminekut koolides? Kas need külastused on olnud kontrolli, nõu pidamise, abistamise eesmärgil? Kuidas seda on tehtud? Kas toimub ka kogemuste vahetamisi teiste üleminekukoolidega? Kes seda peamiselt initsieerib?

7) **Süsteemid:** Kui lihtne või keeruline seaduses ette kirjutatud koolile järgida on? Kas tundides järgitakse rangelt näiteks, mis keeles õpilased omavahel räägivad?

8) **Töövahendid:** Kas ülemineku seoses on Teie koolile eraldatud või tehtud ligipääsetavaks vene emakeelega õpilaste keeletasemele vastavaid õppevahendeid ja -materjale? Kes vajalike

õppevahendite ja -materjalide olemasolu tagab või on sellega koole toetanud? HTM, HARNO, EKI, Tallinna linn? Kui palju olete neid kasutanud ja kas nendest on ka reaalselt abi olnud?

9) Kas eestikeelsele õppele üleminek tõstab Teie hinnangul potentsiaali eesti-vene noorte suuremale võrgustumisele? Mil määral?

10) Kus on (olnud) suurimad probleemkohad seoses üleminekuga kooli vaates? Kas inimressurss, reeglite järgimine, õpilaste keelebarjääriga toimetulek, toetusmeetmed või midagi muud? Kas need probleemid on kuidagi muutunud võrreldes 1,5 aasta taguse ajaga?

11) Kokkuvõte: Millised on Teie kooli õppetunnid senisest üleminekust olnud? Kas üleminek on Teie kooli jaoks läinud sujuvalt/konarlikult? Mis on hästi ja mis võiks paremini?

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

Mina, Mikk Lainevool, (isikukood: 50312220827) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Üleminekukoolide edukus eestikeelsele õppele üleminekul Tallinna koolide näitel“ (*“The success of transitional schools in transitioning to Estonian-language education based on the example of schools in Tallinn”*),

mille juhendajad on Kristiina Tõnnisson ja Birute Klaas-Lang,

- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.