

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduste valdkond
Haridusteaduste instituut
Õppekava: Haridusinnovatsioon

Triin Kaaver

ÜHINENUD KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜHTSE HARIDUSRUUMI
PLANEERIMINE ELVA VALLA NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: teadur Katrin Saks

Tartu 2019

Resümee

Ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi planeerimine Elva valla näitel

Pärast 2017. aastal Eesti Vabariigis toimunud haldusreformi tekkisid uute haldusaladega omavalitsused, kelle ülesandeks on pakkuda kvaliteetsemaid avalikke teenused, seejuures luua uusi süsteeme ning struktuure. Käesolev uurimistöo keskendub Elva valla hariduse valdkonnas uue süsteemi rajamisele ehk uue võimaliku ühtse haridusruumi tekkele. Magistritöö eesmärgiks on leida üles senised haridusruumi kitsas- ja koostöökohad ning nende põhjal koostada ühtse haridusruumi loomise tegevuskava, et luua Elva valla ühtne haridusruum. Tegemist on kvalitatiivse uurimistööga, mille jaoks koguti andmeid fookusgrupi intervjuudega ning andmeid analüüsiti kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodiga. Uuringu tulemusena leiti, et läbi haldusreformi on koostöö haridusasutuste vahel paranenud ja kohaliku omavalitsuse kompetents kasvanud. Siiski hindasid intervjueritud osapooled, et sisulise koostöö tegemise poole pealt jääb seni vajaka, palju on planeerimatust ja uusi süsteeme, sõnastamata on haridusruumi visioon, väärtused ja eesmärgid. Järeldati, et ootus ühtse haridusruumi loomiseks on olemas ja haridusruumi peaks looma koostöös kogukonnaga võimalikult kaasatult. Uuringu tulemuste põhjal loodi Kotteri meetodi alusel kaheksa-sammuline tegevuskava ühtse haridusruumi loomiseks. Iga sammu juurde loodi lähtuvalt uurimistulemustest ja valla arengukavast tegevused, mille rakendamisel moodustuks ühtne haridusruum. Tegevuskavas sõnastati muutuse loomise vajadus, moodustati juhtgrupi loomise alused, muutuse visioon ning selle strateegilised eesmärgid. Samuti pandi paika muutuse kommunikatsiooniplaan, kaardistati võimalikud kitsaskohad, loodi tegevused sisulise muutuse elluviimiseks ning muutuse hilisemaks jätkumiseks ja kinnistamiseks.

Märksõnad: kohalik omavalitsus, ühtne haridusruum, planeerimine, tegevuskava, koostöö, kaasamine

Abstract

The design of the joint educational space after the administrative reform in the sample of Elva local government

After the administrative reform in Estonia in 2017 the new local governments were supposed to create new systems and structures to administrate their territory. This research is focusing on designing the joint educational space after the reform. The agenda of this research is to find out whether and where are the obstacles and collaboration points in the system today. The research results provide the input to an action plan to create a possible new educational space. A qualitative study was designed to collect data with four focus group interviews. As the result of the analysis it was found out that after the reform was carried out the cooperation between the educational facilities has improved and local government's employees' educational knowledge and competences have improved as well. But the collaborations are superficial, there is a lot of unorganized planning and new systems. Also the vision, purposes and values of the joint educational space are not formulated. Thus, the need for the joint educational space is relevant and cooperation with the communities is needed to create that kind of space. According to the results and Kotter's 8-step model, the design to create the joint educational space was constructed. Each step is followed by activities based on the results which would create joint educational space. In order to construct the space, there will be activities created to establish the sense of urgency, create the guiding coalition and develop a vision and strategy. Also there will be the communication plan composed for the change to follow. There will be activities created to bring the change to life, to produce more change and to anchor the change in the system.

Keywords: local government, joint educational space, designing, plan of action, cooperation, involvement

Sisukord

Sissejuhatus	6
1. Kohalik omavalitsus ja haldusterritoriaalne reform.....	9
1.1. Kohalik omavalitsus	9
1.1.1. Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded	10
1.1.2. Kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna kitsaskohad.....	12
1.2. Haldusreform	14
1.3. Ühinemisprotsess Elva vallas	18
1.3.1. Ühinenud kohalike omavalitsuste haridusruumi taust enne ühinemist	20
1.3.2. Ühinemise eesmärgid hariduse valdkonnas	24
1.3.3. Eelnevalt ühinenud kohalike omavalitsuste kogemused	29
1.3.4. Muutuste juhtimine	30
1.3.5. Uute poliitikate loomine.....	34
2. Uurimistöö protsess	35
2.1. Uurimisprobleem ja -küsimused.....	35
2.2. Metoodika.....	36
2.3. Valim	36
2.4. Andmekogumine	36
2.5. Andmeanalüüs	37
3. Tulemused.....	39
3.1. Osapoolte suhtumine haldusreformi ja haldusreformi mõju haridusasutustele.....	39
3.2. Ühtse haridusruumi mõiste ja eesmärgid.....	47
3.3. Ühtse haridusruumi loomise ootused ja kitsaskohad.....	52
3.4. Ühtse haridusruumi loomise võimalikud tegevused.....	55
4. Arutelu	58
5. Ühtse haridusruumi loomise tegevuskava.....	69
5.1. Muutuse loomise vajadus	69

5.2. Juhtgrupi moodustamine.....	70
5.3. Muutuse visiooni ja strateegia sõnastamine	71
5.4. Muutuse kommunikeerimine	72
5.5. Muutuse kitsaskohtade kaardistamine ja nende eemaldamine	73
5.6. Muutuse täpne planeerimine.....	74
5.7. Muutuse elluviimise jätkamine.....	78
5.8. Muutuse kinnistamine.....	79
5.9. Uurimistöö väärtus, piirangud ja edasiarendused.....	80
Tänusõnad	81
Autorsuse kinnitus.....	81
Kasutatud kirjandus.....	82
Lisad.....	86

Sissejuhatus

Eesti haldusreformi eesmärk oli luua võimekad kohalikud omavalitsused, mis suudaksid oma arengut planeerida, majandada tõhusamalt ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 6-7). Ühinemiseks pidasid vallad omavahel läbirääkimisi, et luua uuele vallale kontseptsioon. Elva vallaks ühinevates omavalitsustes leiti, et uus vald peab olema spetsialiseerunud ametnikkonnaga ja strateegiliselt võimekam, sealhulgas pakkuma paremaid avalikke teenuseid nagu haridusteenus (Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla, Rõngu valla ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 4-5). Selle jaoks, et saavutada Elva vallas haldusreformi üldeesmärki hariduse valdkonnas, leppis ühinemise järel loodud koalitsioon omavahel kokku, et toetab hariduslikke uuendusi ja arendab gümnaasiumi õppesuundi (Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Keskerakonna Elva valla koalitsioonileping 2017-2021, 2017). 2018. aastal loodud Elva valla arengukava keskendub õppijakeskse hariduse pakkumisele luues võimalusi kodulähedase hariduse saamiseks, kaasajastades haridusvõrku ja rakendades kaasava hariduse põhimõtteid (Elva valla arengukava 2019-2025 ja eelarvestrateegia 2019-2022, 2018, lk 20).

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas on muutunud Elva valla haridusvaldkond pärast haldusreformi, et vastavalt eelnevalt väljatoodud arengudokumentide ja uuringu tulemuste põhjal luua ühtne haridusruum. Michael Fullan (2010) leiab, et haridussüsteemi muutmiseks ei ole tarvis muuta mitte ainult organisatsioone, vaid kaasata muutustesse ka kogukondi ja kohalikku omavalitsust (Fullan, 2010, lk 3). Omavalitsus peaks suunama inimesi uuenduste poole ja töötama välja muutuste läbiviimise mudeli kaasates nii inimesi, kes selles süsteemis töötavad, kui kogukonda (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 72). Muutuste läbiviimiseks peaks olema sõnastatud osapooli kaasav ja inspireeriv visioon ning muutuste planeerimisse ja elluviimisesse peaksid olema kaasatud kohalikud inimesed, ettevõtted, toetajad (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 73-87).

Muutuste läbiviimiseks ja ühtse haridusruumi visiooni loomiseks on tarvis uurida, kuidas on haldusreform mõjutanud Elva valla haridusasutusi ja milline on pinnas ühtse haridusruumi võimalikuks tekkeks. Ühtse haridusruumi planeerimiseks annavad sisendi nii valla arengudokumendid kui ka läbiviidav uuring, mis määrab ära haridusruumi senised koostöö- ja kitsaskohad ja võimaldab koostada tegevuskava ühtse haridusruumi loomiseks. Magistritöö eesmärgist tulenevalt sõnastati järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas suhtuvad erinevad osapooled (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) haldusreformi ja selle mõjusse haridusasutustele?
2. Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmärgid?
3. Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?
4. Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?

Andmete kogumiseks kasutatakse fookusgrupi intervjuusid ning analüüsiks kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit. Tulemused esitatakse igast uurimisküsimusest lähtuvalt. Arutelus luuakse paralleele tulemuste ja teooria vahel. Tulenevalt uuringu tulemustest sõnastatakse võimalik ühtse haridusruumi mõiste, visioon ja eesmärgid.

Uuringu teoreetilise raamistiku loovad mitmed allikad, varem avaldatud teooriad ja uurimused, kuid olulise raami loovad uurimistööle Eesti Vabariigi seadused. Esmajoones vaadeldakse kohalikkude omavalitsust ja selle hariduse valdkonda, et lahti mõtestada omavalitsusse ülesanded ning kohustused just haridustemaatikast lähtuvalt. Kohaliku omavalitsuse mõistet ja selle ülesandeid haridusvaldkonnas selgitavad kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja Eesti Vabariigi haridusseadus. Ka Eesti elukestva õppe strateegia mängib teoreetilise tausta loomisel olulist rolli, sest kannab endas ülesandeid, mida hariduselu toetamiseks ja edendamiseks tegema peaks. Kohaliku omavalitsuse kitsaskohtade välja toomisel toetatakse eelkõige Euroopa Nõukogu ja OECD 2010. ja 2016. aasta raportitele, mis viitavad mitmetele omavalitsuste nõrkustele.

Selleks, et mõista haldusreformi mõju, peab uurima ka seda, kuidas ja mis alustel see läbi viidi. Eesti haldusreformi osas vaadeldakse, kuidas reformi planeerimine, vajadus ja eesmärgid muutusid läbi aja. Ülevaade Elva valla haridusruumist enne ja pärast ühinemist antakse läbi Elva vallaks ühinenud valdade arengukavade, Elva valla arengukava, ühinemislepingu ja ühinemiseks loodud komisjoni protokollide, et pärast uurimistulemuste teatavaks saamist mõtestada haridusruumi eesmärgid ning võimalusi enne ja pärast ühinemist. Kuna Eestis on ka varem toimunud kohalike omavalitsuste ühinemisi, siis tausta loomiseks ja hilisemaks võrdlemiseks antakse uurimistöös ülevaade kahe omavalitsuse haridusruumi muudatustest pärast haldusreformi.

Haridusruumi planeerimise jaoks antakse ülevaade võimalikest teoreetilistest alustest. Ühtse haridusruumi planeerimiseks otsustati kasutada Kotteri kaheksa-sammulist muutuse mudelit, sest see sisaldab muutuse läbiviimise samm-sammulist kirjeldust ja on magistritöö põhieesmärgi, luua ühtse haridusruumi tegevuskava, tugevaks ja usaldusväärseks

lähtealuseks. Ühtse haridusruumi planeerimise tegevuskavasse luuakse magistritöö tulemustest ja muutuse loomise teooriast lähtuvad tegevused. Tegevuskavas sõnastatakse muutuse loomise vajadus ning juhtgrupi moodustamise aluspõhimõtted. Samuti formuleeritakse visioon muutuse elluviimiseks ja sõnastatakse selle strateegilised eesmärgid. Muutuse teostamiseks luuakse kommunikatsioonikava ning kaardistatakse võimalikud kitsaskohad. Seejärel moodustatakse sisulise muutuse elluviimiseks tegevuskava ja sõnastatakse tegevused muutuse pidevaks jätkumiseks ning kinnistamiseks.

1. Kohalik omavalitsus ja haldusterritoriaalne reform

1.1. Kohalik omavalitsus

Eesti riigis täidavad avaliku halduse süsteemi ülesandeid kaks osapoolt: riik ja kohalik omavalitsus (Rahandusministeerium 2009, lk 3). Kohalik omavalitsus sealjuures on märgilise tähtsusega, sest annab riigile võimaluse oma ülesandeid delegeerida madalamale tasandile, et anda elanikkonnale võimalus kogukonda panustada ning lasta seda ühtlasi teha ka kohalikul omavalitsusel (Haldusreform 2017, 2018, lk 302; Rahandusministeerium, 2009).

Kohaliku omavalitsuse tegevuse mõistmiseks ja mõtestamiseks on tarvis vaadata nii Eestis kui Euroopas loodud sellekohaseid dokumente. Üheks selliseks on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Harta kirjeldab kohalikku omavalitsust kui “kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ning kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust“ (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1985).

Eestis kohaliku omavalitsuse ülesandeid reguleeriv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993) sätestab kohaliku omavalitsuse mõiste. Seaduse kohaselt on kohalik omavalitsus “põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi“ (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993).

Mõlemad dokumendid toovad välja, et kohalikul omavalitsusel on kolm aspekti: õigus, võim ja kohustus, millest oma tegemistes terviklikult lähtuda. Kohalikku omavalitsust saab alles siis käsitleda kohaliku omavalitsusena, kui tal on olemas õigused, kohustused ja vahendid oma korralduste elluviimiseks, lisab harta seletuskiri (Haldusreform 2017, 2018, lk 556).

Kohalik omavalitsus kui selline tekkis Eestis pärast iseseisvumist 1990ndate alguses ja üleminekuperioodil nelja aasta jooksul sündis üsna sarnane korraldus tänapäevale (Siseministeerium, 2001, lk 3). Selle tulemusena taheti näha omavalitsusüksuste süsteemi, mida juhitakse demokraatlikult ja nõnda, et elanikud saavad osaleda probleemide lahendamisel. Samuti oli eesmärgiks omavalitsusele delegeeritud ülesannete ja nende elluviimiseks antud vahendite omavaheline tasakaal. Loodeti, et avalikud teenused saavad olema kvaliteetsed ja kättesaadavad (Siseministeerium, 2001, lk 3). Küll aga, jäid paljud

omavalitsused üleminekuperioodil oma senistesse piiridesse (Haldusreform 2017, 2018, lk 304). 1993. aastal tegi Riigikogu otsuse luua ühe omavalitsuse tasandiga valitsemisüsteem ja samal aastal võeti vastu ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, milles juba omavalitsuse mõistet ja ülesandeid seletati. Sama teed läksid mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid (Haldusreform 2017, 2018, lk 306). Siiski eeldati, et 1993. aasta seadus loob vaid aluse ning hiljem tekivad suuremad ning suutlikumad omavalitsused. Juba 1995. aastal sätestas Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, kuidas omavalitsused ühinema peaksid (Haldusreform 2017, 2018, lk 307-308, lk 325).

1.1.1. Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded

Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhendi järgi (2009) saab kohaliku omavalitsuse ülesandeid vaadelda kolmel tasandil:

1. vabatahtlikud ülesanded;
2. kohustuslikud olemuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded;
3. kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad riiklikud ülesanded (Rahandusministeerium, 2009, lk 3-6).

Vabatahtlikud ülesanded on eeltoodud dokumendi mõistes kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded, mida saab endale võtta ilma seadusest tuleneva aluse olemasoluta. Riigi poolt kohustuslikuks tehtud omavalitsusele pandud ülesanded on sellised, mida nõutakse avalikust huvist lähtuvalt. Kohalikule omavalitsusüksusele pandavad riigi ülesanded kätkevad neid ülesandeid, mida on otstarbekam ellu viia kohalikul omavalitsusel subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt (Rahandusministeerium, 2009, lk 3-6).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 lg 2 sätestab, et kohaliku omavalitsuse ülesanneteks on muuhulgas antud vallas või linnas korraldada koolieelsete haridusasutuse, põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist, kui need on valla või linna omandis (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993). Samuti kätkevad Eesti Vabariigi haridusseaduse § 4 lõiked 1 ja 2 endas seda, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad igaühele võimaluse nii koolikohustuse täitmiseks kui ka võimaluse omandada eestikeelne haridus kõigil haridustasemetel (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Sama seaduse § 7 lõige 2 paneb kohalikule omavalitsusele veel haridusvaldkonda kureerivaid ülesandeid. Lõike kohaselt on omavalitsuse ülesanneteks:

1. kavandada oma piirkonna hariduse arengut ja viia seda ellu;
2. hallata oma haridusasutuste sulgemist, avamist või reorganiseerimist ja nende registreerimist;
3. tagada oma haridusasutuste finantseerimine;
4. võtta tööle ja vabastada töölt haridusasutuste juhte;
5. teha tulevikuprognose õpetajate vajaduse järgi ning abistada haridusjuhte töötajate leidmisel;
6. tagada õpetajatele eluruumid ja soodustused;
7. pidada koolikohustuslike laste üle arvestust ja tagada kõik selleks, et laps saaks oma koolikohustust täita;
8. nõustada haridusasutuste juhte ja õpetajaid;
9. korraldada teabe andmist edasiõppimise võimaluste kohta;
10. korraldada puuetega laste õpetamist (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992).

Sama seaduse § 7 lõige 3 ütleb ka seda, et eelneva lõike 2 ülesannete elluviimiseks moodustab kohaliku omavalitsus oma koosseisus vastava osakonna või määrab ametisse ülesandeid täitva isiku (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992).

Haridus- ja Teadusministeerium on omalt poolt välja töötanud haridusvaldkonna arengukava ehk Eesti elukestva õppe strateegia 2020, milles on samuti välja toodud kohalike omavalitsuste ülesanded haridusvaldkonna arendamisel. Strateegia ise kätkeb viit osist: muutunud õpikäsitus, pädevad ja motiveeritud haridusjuhid ning õpetajad, elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus, digipööre elukestvas õppes, võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja selles osaluse kasv (Haridus- ja Teadusministeerium, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Haridusfoorum, 2014). Strateegia elluviimisel lasub oluline roll kohalikel omavalitsustel just selles osas, mis puudutab kodulähedase alus- ja põhihariduse tagamise ning tugiteenuste olemasolu (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Selle jaoks, et muutunud õpikäsitust paremini rakendada on tarvis kohalikel omavalitsustel teha koostööd koolidega, et olla muutuste eestvedamisel neile toeks (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Kohalik omavalitsus saab algatada arutelusid kogukonnas ja koolis, kuidas on uut õpikäsitust kõige parem ja mõistlikum rakendada just sellest haridusasutusest lähtuvalt (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Mis puudutab haridusjuhtide ning õpetajate motiveerimise ja pädevuse tõstmise punkti, siis selles osas ütleb strateegia, et koolipidajatel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel, on tarvis teha koostööd Haridus- ja Teadusministeeriumiga töötamaks välja nii haridusjuhi pädevusnõuded kui ka

nende välishindamissüsteem (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajadustele vastavuse osas on strateegia kohaliku omavalitsuse ülesannete osas napisõnaline, kuid kohalik omavalitsus saab jälgida, et strateegias välja toodud meetmeid koolides ka elluviiakse (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Näiteks saab vaadelda, kas koolides pakutakse karjäärinõustamise teenuseid, arendatakse õppekavu ja edendatakse praktikate vajalikkust (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Digipöörde osas on kohaliku omavalitsuse kohustusena välja toodud õpetajatele isikliku digiseadme olemasolu tagamine. Võrdsete võimaluste tagamise aluseks on kohalike omavalitsuste ja riigi omavaheline koostöö. Ühe meetmena on välja toodud alushariduse tagamine igale soovijale kohalike omavalitsuste poolt (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Läbi strateegia on riik samuti pannud kohalikule omavalitsusele haridusvaldkonna ülesandeid, mis eelkõige toimuvad koostöös riigiga.

Kohaliku omavalitsuse peamised ülesanded tulenevad kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (1993) ja Eesti Vabariigi haridusseadusest (1992), kuid samas ka riigi arengudokumentidest, mis kujunevad jooksvalt ja on pidevas muutumises, kuid selle võrra sisulisemad ning millega peab kohalik omavalitsus alati kohanema.

1.1.2. Kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna kitsaskohad

Mitmed nii Eesti kui ka Euroopa hinnangud meie haridussüsteemile annavad õpetussõnu, kuidas saaks valdkonda paremaks muuta. Samas tuuakse välja ka kitsaskohad, millele valdkonna arendamisel tähelepanu pöörata. Näiteks Euroopa Nõukogu 2012. aasta soovitus Eesti riiklikule reformikavale ja stabiilsusprogrammile haridusvaldkonnas on üsna tollaegseid seise arvestav. Ette oli võetud kõrgharidusreform, kuid see pingutus näis nõukogule olevat ebapiisav, et lahendada ulatuslikke probleeme. Vihjati sellele, et Eesti haridussüsteem ei arvesta piisavalt tööturu vajadustega. Samuti märgiti, et kohalikel omavalitsustel puudub avalike teenuste nagu alus- ja üldhariduse pakkumisel otstarbekus. Tõsteti esile, et ehkki alushariduses osalemine on paranenud, siis 1,5-3-aastaste laste hoiuteenuse osutamisel on probleeme ning see soosib soolist palgalõhet. Samuti märgiti, et Eesti ei ole saavutanud elukestva õppe eesmärki. Paljuski jääb see ebatõhusate kohalike omavalitsuste taha (Euroopa Komisjon, 2012). Aastal 2014 Euroopa Nõukogu soovitustest selgub, et Eesti peab endiselt tähelepanu pöörama elukestva õppe ellukutsumisele ja muutma õpilaste tööturule mineku sujuvamaks. Taaskord tuuakse välja, et ebapraktiliselt majandatud kohalike omavalitsuste süsteem vajab muutust, et pakkuda parimaid haridusteenuseid (Euroopa Komisjon, 2014).

2011. aasta OECD raportist selgub haldusreformi vajadus ka haridusvaldkonnas. Leitakse, et Eestis on liiga palju väikseid koole, kes ei majanda tõhusalt ning kelle olemasolu vastavalt rahvaarvule ja õppekavale ei ole vajalik. Kui nii edasi minna, siis ei ole haridussüsteem raporti kohaselt jätkusuutlik. Süsteem on killustunud, erinevate kohalike üksuste vahel on lõhed ja puudu on kvalifikatsiooniga õpetajatest, sest omavalitsused ei suuda selles osas teineteisega koostööd teha (OECD, 2011, lk 306). OECD raport (2011) kätkeb haridusvaldkonna peatükis samuti, et ühinedes vajab arendamist õppeasutuste vaheline koostöö, mis tagaks kohalike õppurite vajadused (OECD, 2011, lk 306). OECD 2016. aasta soovistest selgub, et jätkama peaks koolivõrgu korrastamisega, et vähendada lähestikku olevate koolide ressursikasutust ja viia haridusasutused ühise juhtimise alla (OECD, 2016, lk 13-14). Nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste esindajad peavad välja töötama ühise visiooni, mille nimel haridusvaldkonnas koostöiselt pingutada (OECD, 2011, lk 306).

Üheks selliseks võib pidada Eesti elukestva õppe strateegiat (2014), mis küll ei kujunda omavalitsuste reformi, kuid suunab riigi ja omavalitsused omavahelisse koostöösse ja kujundab ühtse visiooni (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Samuti annab raport nõu, et riik peab andma hariduse kureerimise kohalike omavalitsuste kätte, et hariduse nõudlus ja pakkumine vastaksid kohalikele vajadustele (OECD, 2011, lk 306). Siiski seavad OECD 2011. ja 2016. aasta raportid kahtluse alla, kas väikeses omavalitsuses on võimalik riigi poolt antud kohustusi ja ülesandeid haridusvaldkonnas efektiivselt ja kvaliteetselt täita, sest väiksematel koolidel ja omavalitsustel on raskem värvata kvalifitseeritud personali ja tagada neile töökoormus. Samuti ei ole paljudel omavalitsustel ametnikke, kes kureeriksid kohalikul tasandil haridusvaldkonda (OECD, 2011, lk 327; OECD, 2016, lk 19-20). OECD hinnangul ei tee erinevate omavalitsuste, kuid samas piirkonnas asuvate koolide õpetajad ja juhid omavahel koostööd. Olematu koostöö tulemusena ei ole koolid efektiivselt majandatud, ei jaga õpetajate ressursi ega taga neile isiklikku professionaalset arengut (OECD, 2011, lk 328; OECD, 2016, lk 19-20). Koostöö vähesuse probleem selgus ka mitmes teises kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Murede lahendamiseks tuuakse raportis välja, et lähemad kohalikud omavalitsused peaksid moodustama üksused, mille sees efektiivselt haridusasutusi suunata, et tagada koolide püsima jäämine, kvalifitseeritud õpetajate kohalolu, õppevahendid ja õpilastransport. Läbi selle kasvab koolide vaheline koostöö ja professionaalsus (OECD, 2011, lk 328).

Peamisteks haridusvaldkonna kitsaskohtadeks saab lugeda kohalike omavalitsuste kehva suutlikkust oma ülesannete täitmisel ja avalike teenuste pakkumisel. Eestis on palju väikeseid haridusasutusi, mis ei ole jätkusuutlikud ja killustavad süsteemi, sest neil jääb

puudu kvalifitseeritud õpetajatest ja jõudlusest tagada igale õpilasele kvaliteetne haridus. Samuti saab järeldada, et koostöö omavalitsuste haridusasutuste vahel on kesine ning ei taga õppurite vajadusi.

1.2. Haldusreform

Haldusreformi kui sellist saab mõista kohalikele omavalitsusele ja selle elanikele võimaluse andmisena rohkemaks kohalikuks demokraatiaks ja autonoomiaks. Sellega kaasnevad muudatused on valdavalt territoriaalsed, kus mitmed omavalitsusüksused ühinevad ning muutub nende haldusterritoriaalne ala (Haldusreform 2017, 2018, lk 557) ja juhtimisstruktuurid. 2017. aasta sügisel toimunud kohalike omavalitsuste volikogude korralistel valimistel moodustusid valimistulemuste kinnitamise järel uued kohalike omavalitsuste üksused, sealhulgas Elva vald. Enne reformi oli Eestis 213 omavalitsusüksust (Haldusreform 2017, 2018, lk 72-73). Pärast haldusreformi läbiviimist on Eestis 79 kohalikku omavalitsust, sealhulgas 15 linna ja 64 valda (Rahandusministeerium, 2018).

Haldusreform sai protsessina alguse üle kahekümne aasta varem. 1997. aastal algasid arutelud omavalitsusüksuste halduskorralduse reformimise suhtes. Algati analüüside tegemine nii riiklikul kui maakondlikul tasandil, et mõista hetkeolukorda. Esile kerkisid mitmed arvamused:

1. Eesti vajab omavalitsuste reformimist riigi poolt;
2. Eesti tuleb ümber kujundada 15 maakonna ja 5 linna põhimõttel;
3. ühinemised peavad toimuma vabatahtlikult;
4. Eesti peab endale looma ka teise tasandi kohalikud omavalitsused
(Haldusreform 2017, 2018, lk 326).

Kuna arvamused olid erinevad, siis otsustati selguse saamiseks viia läbi uuring Eesti haldusterritoriaalsest korraldusest. Uuringu käigus töötati välja erinevaid mudeleid, kuidas senist süsteemi reformida (Haldusreform 2017, 2018, lk 326).

1999. aastal enne valimisi võeti vastu avaliku halduse arendamise alused, mis kätkeb endas kaheosalist haldusterritoriaalset ümberkorraldust. Esimene osa on vabatahtlike ümberkorralduste osa, mis kestab kuni 2002. aasta kohalike omavalitsuste valimisteni. Teine osa on elluviidav juba Vabariigi Valitsuse eestvedamisel, kuid kohalikke huvisid arvestades (Vabariigi Valitsuse haldusreformi asjatundjate komisjon, 1999, lk 8; Haldusreform 2017, 2018, lk 329-330). Tolleaegse valitsuskabineti liikmed asusid eest vedama keerulist

omavalitsusüksuste reformi. Selle eesmärgiks oli luua haldussüsteem, kus omavalitsused toimetavad:

1. säästlikult, jätkusuutlikult;
2. täidavad kõiki enesele võetud ülesandeid ja korraldavad oma elanikele avalikke teenuseid;
3. on kontaktis oma elanikkonnaga;
4. on hallatud tõhusamalt ja mõistlikumalt (Siseministerium, 2001, lk 14-15).

Reform pidi toimuma maavalitsuste, valitsuse ja kohalike omavalitsuste koostööst lähtuvalt (Siseministerium, 2001, lk 14-15) ning tulemusena pidi Eesti haldusterritooriumile püsima jääma 110-150 omavalitsust (Haldusreform 2017, 2018, lk 331). Kuigi koostatud eelnõu sai valitsuse heakskiidu, siis Reformierakond taandus haldusreformi sellisel kujul toetamast ja reformimise ettevalmistamine ning läbiviimine vaibus valitsuse lagunemise tõttu ehkki mõned omavalitsused ühinesid sellegipoolest (Haldusreform 2017, 2018, lk 339-341).

Uus ametisse astunud valitsus asus siiski omavalitsuste vabatahtlikke ühinemisi toetama, võttes 2004. aastal vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse. Mingit mõju see seadus omas, sest 2005. aastal toimunud kohalikel valimistel ühines 22 omavalitsust (Haldusreform 2017, 2018, lk 341).

Uue hoo sai haldusreformi ettevalmistamine sisse aastal 2009, kui regionaalminister Siim Kiisler esitas uue reformikava. Eelnõu nägi ette 25 000 elanikuga omavalitsuste loomist ja alles oleks jäänud vähemalt 40 000 elanikuga linnad. Haldusreform kui elluviimist vajav muutus tõusis taas päevakorda (Haldusreform 2017, 2018, lk 25-28). Aastal 2010 tuli välja Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike omavalitsuste Kongressi Eesti raport (2010), milles on välja toodud mitmeid soovitusi Eesti omavalitsuste olukorra parandamiseks.

Kongress soovitas Eesti valitsusasutustel kaaluda:

1. Tallinna linnale eristaatuse andmist;
2. selgitada kohalikele omavalitsustele nende ülesandeid ja õigusakte;
3. suunata rohkem finantsressursse kohalike omavalitsuste tasandile ja võimaldada neil saada tulu kohalikest maksudest;
4. jaotada kohalikele omavalitsustele tulusid läbipaistvalt;
5. moodustada majanduskriisi tõttu kehva olukorda sattunud kohalikele omavalitsustele toetusfond sotsiaalteenuste osutamisel;
6. alustada konsultatsiooni kohalike omavalitsustega nende rahastuse küsimustes;

7. selgitada koostööpartnerite (kohalike omavalitsuste, omavalitsusliitude ja riigi) omavahelist konsultatsioonide läbiviimise korda (Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress, 2010).

Euroopa Nõukogu soovitas oma 2012. aastal Eesti riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamisel jätkata Eestil kohalike omavalitsuste reformi, et kodanikele oleksid tagatud kvaliteetsed avalikud teenused ja ressursid oleksid tõhusamalt kasutatud. Ka Euroopa Nõukogu hinnangul olid Eesti kohalikud omavalitsused liialt väikesed, et suuta täita neile pandud ülesandeid (Euroopa Komisjon, 2012, lk 20-21). Samuti andis OECD raport (2011) suhteliselt hävitava hinnangu öeldes, et Eesti ei saa edasi liikuda, kui omab killustunud omavalitsusi, kel pole rahalist võimekust ja kompetentsust ning kes ei tee omavahel koostööd. Raporti hinnangul oleks tarvis teha koostööd omavalitsustel omavahel ja ka riigiga (OECD, 2011, lk 228).

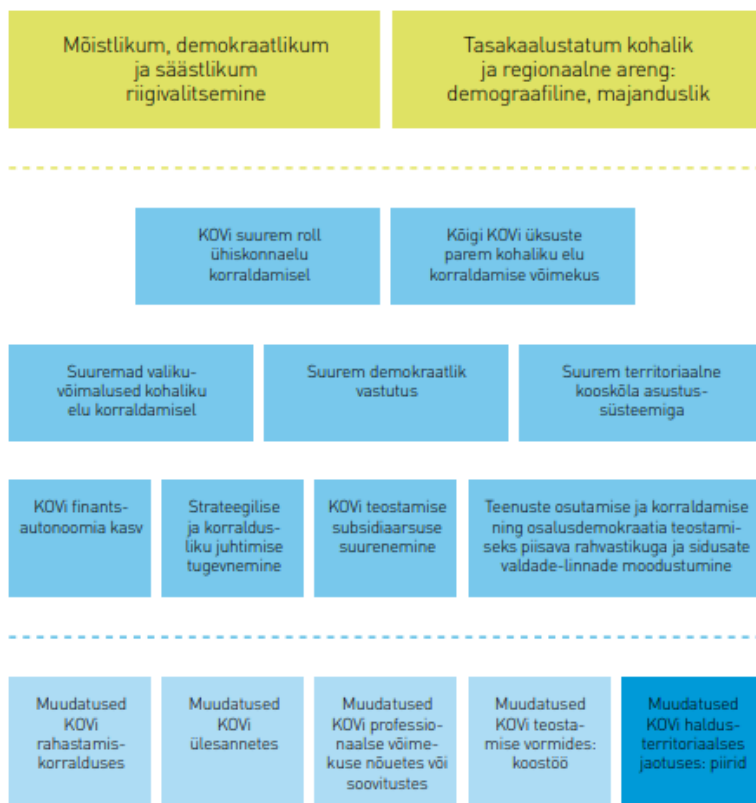
Nende dokumentide soovitude valguses oli 2013. aastaks eelmainitud seaduse eelnõu viimistletum ning põhjalikum. Regionaalminister esitas omavalitsustele tagasisidestamiseks kuus reformimise mudelit ning enim leidis head vastukaja tõmbekeskuste mudel. Ehkki vahepeal vahetusid kaks valitsust, ei jäänud reform tagaplaanile, vaid oli sisse kirjutatud 2015. aastal valitud valitsuse tegevusplaani (Haldusreform 2017, 2018, lk 25-28). Vahepeal laekusid Euroopa Komisjonist Euroopa Nõukogu 2014. ja 2016. aasta soovitused Eestile, mis kätkesid murekohana põhiliselt seda, et omavalitsused ei ole moodustatud tõhusalt ja seepärast kannatab teenuste kvaliteet. Seetõttu soovitati Eestil vaadata üle kohalikele omavalitsustele antavate tulude ja kohustuste tasakaal, et majandada mõistlikumalt (Euroopa Komisjon, 2014; Euroopa Komisjon, 2016).

Haldusreformini viisid mitmed probleemid Eesti omavalitsustes. Üksused olid killustunud ega omanud haldussuutlikkust, et tagada elanikkonnale häid avalikke teenuseid ning majandada tõhusalt. Murekohaks oli ka ametnike mittevastav kvalifikatsioon ja nende erinevate tööülesannete paljusus (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 1). Kuna senised riigi poolt välja töötatud lahendused ei toimunud mastaapselt ega andnud kohalike omavalitsuste tasandil suurt efekti, siis leiti, et ainult ühinemistoetused kogu süsteemi ei muuda. Samuti ei kasutanud kohalikud omavalitsused senini oma võimalusi koostööks, vaid pigem tegutseti omapäi (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 2). Haldusreformi eel tehti mitmeid uuringuid, mis paljastasid veelkord tõsiasja, et paljud Eesti senised kohalikud omavalitsused ei tule toime neile seadusega pandud

ülesannetega just nende haldussuutmatuse ja finantsvõimetuse tõttu (Haldusreform 2017, 2018, lk 72-73).

Haldusreformi seadus võeti vastu 1. juulil 2016, mis kätkes endas kohalike omavalitsuste ühinemise läbiviimisi kahes etapis: vabatahtlikud ühinemised ja Vabariigi Valitsuse poolt läbiviidavad sundühendamised (Haldusreform 2017, 2018, lk 30). 2017. aastal toimunud haldusreformi eesmärgiks oli panustada võimekate omavalitsusüksuste tekkimisele, mis suudaksid oma arengut ette näha, pakkuda paremaid avalikke teenuseid, tegeleda regionaalpoliitikaga ja end tõhusamalt majandada. Seaduse eelnõu juures töötanud ekspertgrupp sõnastas loodava omavalitsuse alaeesmärgid:

1. kohaliku omavalitsuse suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel;
2. kasvanud kohaliku omavalitsuse kompetents ja võimekus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused;
3. tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel;
4. omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 6-7).



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse reformi eesmärgid (Haldusreform 2017, 2018, lk 140).

Omavalitsustel oli võimalus ühineda vabatahtlikult või üldse mitte ühineda, kui nende elanike arv jäi üle viie tuhande elaniku. Siiski oli Vabariigi Valitsuse eesmärgiks omavalitsuse ühendamisel luua vähemalt 11 000 elanikuga üksused. Seetõttu jäetigi valitsusele võimalus ühinemisprotsessidesse sekkuda ja algatada vajadusel sundühendamisi, et tekiks vähemalt 5000 elanikuga omavalitsused (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2015, lk 3). Reformi vabatahtliku liitumise viimaseks kuupäevaks oli 1. jaanuar 2017, mil pidid omaalgatuslikult ühinevad omavalitsused olema esitanud maavanemale ühinemistaotluse. Kohalikke omavalitsusi motiveeriti ühinema läbi mitmekordsete ühinemistoetuste ja -hüvitiste (Haldusreform 2017, 2018, lk 37; Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 2). Seekordne haldusreformi ettevalmistus ei toetunud ei tõmbekeskuste ega maakondade mudelile, vaid põhines paindlikkusel ja vabatahtlikkusel (Haldusreform 2017, 2018, lk 538).

Haldusreformist sai omanäoline protsess, kus kindlaid reegleid ega varasemaid toimimisprintsippe ei olnud, ehkki protsessi kujundamine võttis aega aastakümneid. Seega ei saa ka täna öelda, et haldusreform on omavalitsuste eeltoodud probleemid lõplikult lahendanud. Pigem jättis riigi poolt läbi viidud haldusreform palju vastutust edasiseks tegevuseks just kohalikele omavalitsusele, et kujundada uus toimiv haldusüksus, mis tõestaks haldusreformi läbiviimise vajalikkust ehk vähendaks killustumist, parandaks avalike teenuste kvaliteeti ja tõstaks kohaliku omavalitsuse võimekust.

1.3. Ühinemisprotsess Elva vallas

Ühinemisprotsess Elva vallas sai alguse kui Elva Linnavolikogu tegi 2015. aasta lõpul Konguta, Nõo, Palupera, Puhja, Puka, Rannu ja Rõngu vallavolikogudele ettepaneku algatada ühinemisläbirääkimised, et muuta senist haldusterritoriaalset korraldust. Ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks võtsid vastu Rõngu, Rannu, Palupera, Puka ja Konguta vallavolikogud. Hiljem liitus läbirääkimistega ka Puhja vald (Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla, Rõngu valla ühinemisleping, 2016, lk 1).

Uue moodustatava valla läbirääkimisi juhtisid ühinemiskoordinaator ja juhtkomisjon. Juhtkomisjoni liikmeteks olid ühinevate valdade volikogude esindajad ja omavalitsusjuhid. Samuti moodustati valdkondlikud komisjonid: majandus-, kultuuri-, sotsiaal- ja hariduskomisjon. Nendesse komisjonidesse olid kaasatud valdkonnaga tegelevad ametnikud, valla- ja linnavolikogude esindajad ning teised kohalikud valdkondlikud eksperdid. Üheskoos seati ühinemise eesmärged nii valdkondlikult kui suuremas plaanis (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 5).

Ühinemisläbirääkimistel keskenduti uue valla juhtimisstruktuuri välja joonestumisele. Leiti, et uus vald peab olema strateegiliselt võimekam ning omama spetsialiseerunud ametnikkonda, kelle läbi tõuseb pakutavate teenuste kvaliteet (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 4). Prioriteediks seati valla arendamine tervikuna, kus piirkondade huvid on võrdselt esindatud. Läbirääkimiste käigus leiti, et nii valitsus kui vallavanem ning abivallavanemad peavad oma ülesandeks võtma strateegiate kujundamise ning koostöö tegemise nii riigi kui teiste omavalitsustega. Rõhku pandi ka uue vallavalitsuse struktuurile, milles pidid välja joonestuma osakonnad ning viimased pidid tegelema nõustamise, õigusaktide ja strateegiate ettevalmistamisega. Ühinenud kohaliku omavalitsuse eesmärgiks pidi saama kvalifitseeritud ametnikkonna leidmine, et tekiks valdkondlik spetsialiseeritus (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 5).

Esmase ühinemislepinguni jõuti 2016. aasta suvel, mil juhtkomisjon esitas selle kõikidele ühinevatele volikogudele ettepanekute tegemiseks. Laekusid mõningad ettepanekud ja üldjoontes viidi need kõik sisse. Ühinemislepingule koguti tagasisidet ka rahvakoosolekutelt ja leping ning selle lisad olid avalikul väljapanekul kuni 31. oktoobrini 2016. Saabunud ettepanekud vaadati juhtkomisjoni poolt läbi ning vajadusel muudeti lepingut (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 7-8).

Kodanikele anti võimalus hääletada ühinemise toetamise poolt ja vastu, mille tulemusena oli poolt 74,6% vastanutest (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 11). Samuti vajas moodustatav vald nime. Juhtkomisjon arutles Elva valla, Võrtsjärve valla ja Lääne-Tartumaa valla üle, kuid kohanimenõukogu eelistas valla nimena Elva valda. Rahvaküsitle tulemusena eelistas 74,8% vastanutest uue valla nimena Elva valda (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 6).

Ühinemisleping võeti vastu 14. detsembril 2016 Elva Linnavolikogu, Konguta Vallavolikogu, Palupera Vallavolikogu, Puhja Vallavolikogu, Rannu Vallavolikogu ja Rõngu Vallavolikogu ühisistungil Rannu Rahvamajas. Ühinemise eesmärgiks sõnastati “tänapäevaste omavalitsuste kui kogukondade, piirkondade, vajaliku taristu ja toimimiskeskonna jätkusuutliku arengu ja strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamine“ (Elva linna..., 2016, lk 1). Samuti on kaheksas punktis välja toodud, millised on ühinenud omavalitsuse alaeesmärgid:

1. „arendada vallast võimekas ja usaldusväärne siseriiklik ja rahvusvaheline koostööpartner;
2. saavutada valla sotsiaalne, majanduslik, kultuuriline, administratiivne ja territoriaalne terviklikkus ning suurendada haldussuutlikkust;

3. arendada valla piirkondade koostööd, säilitades nende omapära;
4. tagada Euroopa Liidu ja teiste rahastamisallikate kaudu paremad võimalused eelarveväliste vahendite taotlemiseks, sealhulgas elukeskkonna parandamisele suunatud investeeringuteks;
5. tagada valla ametiasutustes spetsialiseeritud, asjatundlik ja motiveeritud ametnikkond;
6. tagada ja mitmekesistada vallas osutatavate teenuste jätkusuutlikkus, kättesaadavus ja kvaliteet läbi valdkondade parema strateegilise juhtimise ja parimate praktikate rakendamise;
7. arendada ja kaasajastada valla digitaristut, mis parandaks teenuste kättesaadavust ning mugavat ja paindlikku asjaajamist valla asutustega;
8. rakendada vallas kaasavat eelarvet piirkondade põhiselt“ (Elva linna..., 2016, lk 2).

Ühinemislepingu vastuvõtmisele järgnes üleminekuperiood. Perioodi käigus koostati Elva valla põhimääruse projekt, hakati välja andma ühist infolehte, valmistati ette tulevasi valimisi ja erinevaid tulevasi hankeid, koostati juhtimisstruktuuri ja ametikohtade projekt, koostati piirkonnakogude põhimäärused, viidi läbi valla sümboolika konkurss, koostati eelarvestrateegia projekt ning tähtsamate õigusaktide eelnõud. Samuti jätkasid tööd valdkondlikud komisjonid (Juhtkomisjoni koosoleku protokoll, 2017a; Juhtkomisjoni koosoleku protokoll, 2017b; Juhtkomisjoni koosoleku protokoll, 2017c; Juhtkomisjoni koosoleku protokoll, 2017d; Juhtkomisjoni koosoleku protokoll, 2017e).

Valimistulemuste kinnitamisel 24. oktoobril 2017 moodustus Elva linnast, Konguta, Palupera, Puhja, Rannu, Rõngu valdadest Elva vald, kus elab ligikaudu 14 500 elanikku.

1.3.1. Ühinenud kohalike omavalitsuste haridusruumi taust enne ühinemist

Enne ühinemist oli kõigil omavalitsustel veidi erinev haridusruum. Käesolev peatükk annab ülevaate kõigi ühinenud kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna visioonidest, et hiljem ühtse haridusruumi planeerimisel neist lähtuda.

Tabel 1. Munitsipaalharidusasutuses õppivate laste arvud (Haridussilm 2019)

Omavalitsus	Haridusasutus	Laste arv (2017)
Elva linn	Elva Lasteaed Murumuna	165

	Elva Lasteaed Õnneseen	198
	Elva Gümnaasium	799
Rõngu vald	Rõngu Lasteaed Pihlakobar	76
	Valguta Lasteaed-Algkool	45
	Rõngu Keskkool	213
	Aakre Lasteaed-Algkool	32
Rannu vald	Rannu Lasteaed	65
	Rannu Kool	98
Puhja vald	Puhja Lasteaed Pääsusilm	117
	Puhja Kool	208
Palupera vald	Palupera Põhikool	72
Konguta vald	Konguta Kool	141

Elva linn

Elva linnale kui haldusüksusele kuulus kaks munitsipaallasteaeda - Elva Lasteaed Murumuna, Elva Lasteaed Õnneseen ning üks kool - Elva Gümnaasium. Elva linna 2012-2020 arengukava hariduse visioon kätkeb sellise keskkonna loomist, kus igal haridusastmel õppijale on tagatud tema arengut toetav mitmekülgne keskkond. Samuti on suuniseks määratud, et Elva Gümnaasium pakub konkurentsivõimelist haridust (Elva linna arengukava 2012-2020, 2012).

Rõngu vald

Enne ühinemist 2017. aastal kuulus Rõngu vallale neli haridusasutust: Rõngu Lasteaed Pihlakobar, Rõngu Keskkool, Valguta Lasteaed-Algkool ning Aakre Lasteaed-Algkool.

Viimane liitus Rõngu vallaga, kui Puka vallas viidi läbi hääletus, millised külad tahavad ühineda Otepää vallaga ja millised tulevase Elva vallaga. Kui Aakre kandi külad hääletasid Elva valla poolt, siis enne ühinemist suurvallaks liituti Rõngu vallaga. Rõngu vald on oma haridusstrateegiana sõnastanud, et soovitakse haridusasutuste konkurentsivõimet suurendada läbi keskkonnaalase süvaõppe, autokoolituse, e-õppekohtade ja õpilaskodu loomise. Samuti luues Rõngu Keskkooli juurde eelkuteõppe võimalused. Lisaks on soovitud tõsta õppetöö kvaliteeti läbi kvalifitseeritud õpetajate palkamise ja alushariduse kättesaadavuse parendamise (Rõngu valla arengukava 2015-2030, 2015). Puka valla arengukava (2016) hariduse eesmärgiks on kaasaegsete haridusasutuste olemasolu ja mitmekesine haridus (Puka valla arengukava 2016-2024, 2016). Aakre Lasteaed-Algkooli suhtes sooviti ellu viia koolihoone rekonstrueerimine, pargi korrastamine ja õppevahendite kaasajastamine.

Rannu vald

Endise Rannu valla haldusalasse kuulusid kaks haridusasutust: Rannu Kool ja Rannu Lasteaed. Rannu valla arengukava 2016-2021 (2016) sõnastab järgmised haridusvaldkonna eesmärgid:

1. kool võimaldab kõigi eripäradega õppijatele hea hariduse;
2. koolis on turvaline õpikeskkond;
3. haridusasutustes toimub hea meeskonnatöö;
4. haridusasutustes on kasutusel kvaliteetset õppetööd tagavad teadmised ja vahendid;
5. kool ja kohalik omavalitsus teevad koostööd nii teineteisega kui ümberkaudsete haridusasutustega;
6. lasteaias on turvaline keskkond nii lastele kui töötajatele;
7. lapsevanemad osalevad lasteaiakulude katmises;
8. rõhku pannakse elukestvale õppele;
9. igale lapsele on tagatud lasteaiakoht, mis annab ka ettevalmistuse koolivalmiduseks;
10. lasteaed on kodusele kasvatusel toetavaks asutuseks, kus on olemas lapse eripäradega arvestav õpikeskkond. See tähendab ühtlasi ka kehvast seisusest oleva Rannu Kooli rekonstrueerimist (Rannu valla arengukava 2016-2021, 2016).

Puhja vald

Elva vallaga ühinenud Puhja vallale kuulusid kaks haridusasutust: Puhja Kool (endine gümnaasium) ja Puhja Lasteaed Pääsusilm. Puhja valla arengukava 2015-2022 visioonina on kirjeldatud kättesaadava ja kvaliteetse avaliku teenuse olemasolu, mida täiustatakse pidevalt materiaalse baasi olemasolul. Samuti pööratakse rõhku elukestva õppe arendamisele (Puhja valla arengukava 2015-2022, 2015).

Palupera vald

Palupera vallale kuulus üks haridusasutus - Palupera Põhikool. Alusharidusteenust osteti sisse hankega eralasteaialt. Palupera valla arengukavas 2012-2025 on haridusvaldkonna visiooniks tagada kõigile riiklikule õppekavale vastav alus- ja põhiharidus. Eesmärgidena tuuakse välja Palupera Põhikooli teenindus-spordihoone väljaehitamine ja haridusasutuste hoonete korrastamine ning õpikeskkonna nõuetele vastavaks viimine (Palupera valla arengukava 2012-2025, 2015).

Konguta vald

Konguta vallale kuulus üks haridusasutus - Konguta Kool - mis tegutseb lasteaed-algkoolina andes õpilastele alushariduse ja kuueklassilise põhihariduse. Pikema perspektiivina on arengukavas välja toodud, et vallas on haridus väärtustatud. Toimib elukestev õpe ning noored tahavad õppida ja areneda. Eesmärgidena on välja toodud kooli eestvedamise ja juhtimise arendamine, personali motiveerimine, õpilassõbraliku õppekeskkonna loomine, koostöise õhustiku loomine ühes huvigruppidega, personali kaasamine ressursside juhtimisse, koolihoone laiendamine, õppe- ja kasvatusprotsessi lapsest lähtuvaks muutmine (Konguta valla arengukava 2015-2021, 2016).

Nagu endiste valdade ja linna arengukavadest selgub on vähe rõhku pandud üldistele haridusvaldkonna suundadele ja visioonile. Pigem on keskendutud oma ühe või mitme haridusasutuse kaasajastamisele ja paindlikumaks muutmisele, mis ei ole küll halb, kuid endiste omavalitsuste väiksuse tõttu ei ole nähtud viise teha omavahel koostööd või arendada valdkonda ühtse tervikuna. Siiski on rõhku pandud ka võimaluste loomisele elukestvaks õppeks. Valdade haridusvaldkond ja selle kureerimine oli enamasti, vaid haridusasutuste

juhtide kätes ning nii palju kui nemad olid kursis Euroopa ja Eesti valdkondlike dokumentide ja suundadega, nii palju ka haridusasutused end vastavalt arendasid.

1.3.2. Ühinemise eesmärgid hariduse valdkonnas

Ühinemisläbirääkimiste käigus moodustati hariduskomisjon, kuhu kuulusid volikogude komisjonide esindajad, valdade esindajad ning piirkondade teised valdkondlikud eksperdid. Komisjoni murekohaks oli erivajadustega õpilaste toetamiseks mõeldud süsteemi puudumine, tugispetsialistide madal palk ning personali täiendõppe vajadus. Siiski jõuti järeldusele, et üldine haridusvõrk on hea ning läbirääkimistel selle muutmise tegelema ei pea. Pigem tuleks keskenduda erivajadustega laste tugisüsteemi ja kompetentsikeskuse loomisele (Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016a; Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016b). Komisjonide aruteludel leiti, et haridusasutuste juhtimine ja koolivõrk tuleks esialgu jätta nii nagu see on ning vajadusel pärast ühinemist korrigeerida. Samuti tehti ettepanek luua haridusnõukoda, kus haridusjuhid saaksid omavahel kogemusi vahetada. Selgus, et tugispetsialistidest on puudus ning mõistlik oleks spetsialiste asutuste vahel jagada. Lasteaedade suhtes otsustati, et nende kohatasud võiksid jääda diferentseerituks linna ja maapiirkonna ulatuses ning ühtlustada tuleks ka lasteaedade järjekord. Üheskoos seati eesmärgiks vähendada palgaerinevusi haridusasutuste vahel (Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016c). Samuti sõnastati ühinemislepingu hariduse peatüki eesmärgid.

Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla ja Rõngu valla ühinemislepingu (2016) hariduse peatükk kätkeb endas kaheksat punkti, mille eesmärgiks on tagada vastavalt kehtivale haridusvõrgule kvaliteetne alus-, põhi- ja gümnaasiumiharidus. Eesmärgi saavutamiseks on lepingus lubatud arendada haridusasutuste omavahelist koostööd, tagada nende autonoomne juhtimine, vajadusel kutsuda ellu hariduskogu, ühtlustada töötasude arvestamise põhimõtted, suurendada tugiteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti, luua ühtne lasteaiajärjekorra süsteem, korrastada digitaristut, säilitada gümnaasiumi kaugõppe vorm Elva Gümnaasiumis ning luua erivajadustega laste toetamiseks ja perenõustamiseks mõeldud kompetentsikeskus (Elva linna..., 2016, lk 4).

Ühinemislepingu täitmine on suuresti ühinenud kohaliku omavalitsuse koalitsiooni teha. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Keskerakonna Elva valla koalitsioonileping 2017-2021 (2017) lähtub ühinemislepingust. Selle peatüki Tark Elva Vald all sätestatakse, et koalitsioon toetab hariduslikke uuendusi ning soovib arendada gümnaasiumi õppesuundi (Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti

Keskerakonna Elva valla koalitsioonileping 2017-2021, 2017). Ka OECD soovib Eesti kohalikel omavalitsustel pöörata tähelepanu koolide õppekavade uuendamisele (OECD, 2011, lk 306). Samuti tahetakse lepinguga tagada kõikide tugiteenuste olemasolu haridusasutustes ja võimaldada lasteaiakoht igale lapsele. Koalitsioonileping pöörab tähelepanu ka elukestvat õpet toetavatele tegevustele, õpilaste ja õpetajate tunnustamisele ning soovitakse käivitada väärivate ülikool. Leping sätestab haridusvaldkonda kureerima ühe abivallavanema (Eesti Reformierakonna, ..., 2017).

Ühinenud omavalitsus tegi volikogule ettepaneku kinnitada uue ametiasutuse struktuur. Elva Vallavolikogu istungil 27. novembril 2017 võeti vastu Elva valla ametiasutuse struktuur ja teenistuskohdade koosseis, milles kinnitati ka hariduse- ja kultuuriosakonna juhataja ja haridusspetsialisti ametikoht (Elva Vallavolikogu, 2017). Eelnevates kohalikes omavalitsustes ei olnud haridusvaldkonda juhtivat või sellega tegelevat spetsialisti. Seega avati täiesti uus osakond. Suures plaanis on osakonna ülesanneteks hariduskorraldus, planeerimine ja koordineerimine Elva vallas.

Ehkki haridusvaldkonna suunad pandi paika ühinemislepingus ja koalitsioonilepingus, siis tuli koostada ka täpne ja sisuline dokument koos konkreetsete sammudega, et vallal oleks olemas strateegiline ja arengut suunav dokument ehk arengukava, mille olemasolu nõuab ühtlasi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993). 2018. aasta varakevadel alustas Elva vald oma esimese arengukava ja eelarvestrateegia koostamisega. Arengukava protsessi juhtis arengu- ja planeeringuosakonna juhataja ning moodustati valdkondlikud laiapõhjalised töörühmad, millest üks oli haridus, noorsootöö ja sport. Töörühmad töötasid läbi eelmiste valdade arengukavad, et mõtestada, millised tegevused olid eelmiste valdade jaoks olulised. Samal ajal viidi valla erinevates paikades läbi ideekorjeid, et saada erinevatelt sihtgruppidele sisendit valla arendamise jaoks (Elva valla arengukava 2019-2025 ja eelarvestrateegia 2019-2022, 2018, lk 3-4).

Töö tulemusena valmis terviklik dokument, mis kätkeb endas ka haridusvaldkonna vajadusi ja võimalusi. Elva valla arengukava toob valla haridus- ja noorsootöövaldkonna tugevustena välja laia ja erinevate haridusasutustega lapsesõbralike haridusasutuste võrgu, kus on mitmeid innovaatilisi õppesuundi. Samuti selle, et õpilastel on lai huvitegevuste valik ning olemas on pädevad (tugi)spetsialistid. Tugevusena toodi välja ka hea koostöö koolide ja lasteaedade vahel. Õppeasutustes märgatakse riskigrupis noori ning neile võimaldatakse vajadusel individuaalõpet. Arengukava märgib tugevusena veel heade IKT vahendite olemasolu, õpilasesinduste ja noortevolikogu toimimise. Samuti tunnustatakse noori nende tegevuse eest ja täiskasvanutele pakutakse täiendkoolituse võimalusi (Elva valla

arengukava..., 2018, lk 14). Haridusvaldkonna väljakutsetena toodi välja elukestvaks õppeks võrdsete võimaluste loomine ja hariduslike erivajadustega laste toetamine. Tähelepanu peab pöörama ka huvitegevuste võimaluste loomisele ja valikuterohke gümnaasiumihariduse pakkumisele (Elva valla arengukava..., 2018, lk 17).

Üheks strateegiliseks eesmärgiks on arengukavas sõnastatud, et “Elva vallas väärtustatakse õppijakeskset haridust” (Elva valla..., 2018, lk 20). Laiemalt on selle all mõeldud, et igale lapsele on tagatud toetatud ja sõbralik arengukeskkond lasteaias või -hoius. Samuti peetakse silmas, et kodulähedane põhiharidus peaks kujundama õpilasest iseseisva ja analüüsivõimelise indiviidi. Õppijakeskne haridus peab pakkuma igale õppijale tema vajadustest lähtuvat õpioskuste, loovuse ja ettevõtlikkuse arendamist. Rõhutatud on ka kaasajastatud haridusvõrgu ja kaasava hariduse põhimõtete rakendamise olulisust. Samuti leitakse, et on oluline järgida kooli kui kogukonnakeskuse printsiipi, kus valitsevad head suhted. Veel ühe punktina on välja toodud, et haridustöötajaid võimestatakse ja nende enesetäiendamine nii juhtimis- kui õpetamisoskuste valdkonnas on väärtustatud (Elva valla arengukava..., 2018, lk 20).

Strateegilise eesmärgi elluviimiseks on loodud ka üksikasjalik arengukava tegevuskava ja alaeesmärgid (tabel 2.), mida käesoleva uurimuse raames püütakse võimalikult palju ära kasutada ühtse haridusruumi tegevuskava loomise juures, et kaasata arengukava tegevuskava tegevusi ühtse haridusruumi loomise hüvanguks.

Tabel 2. Elva valla arengukava hariduse eesmärgi elluviimiseks loodud tegevuste kava (Elva valla arengukava..., 2018, lk 24-27)

	Elva valla arengukava hariduse eesmärk: Elva vallas väärtustatakse õppijakeskset haridust.
1.	Alaeesmärk: Igal lapsel on hoiu- või lasteaiakoht kaasaegses ja sõbralikus arengukeskkonnas.
1.1	Koostöö eralasteaedade ja -hoidude pakkujatega;
1.2	Vajadusel eriilmeliste lasteaiakohtade loomine ja ARNO rakendamine;
1.3	Lasteaedades lapsest ja tema arenguvajadustest lähtuva õpikäsituse juurutamine;
1.4	Lasteaedades turvalisuse tagamine ning aktiivsuse, loovuse, tervisedenduse ja väärtuskasvatuse edendamine;
1.5	Kaasava hariduse põhimõtete rakendamine (erialaspetsialistid, sobitusrühmad, erirühmad);
1.6	Käärdislaste ehitamine;

1.7	Perede kaasamine lasteaiatöö planeerimisel ja korraldamisel;
1.8	Lasteaiahoonete kaasajastamine ja mänguväljakute uuendamine.
2.	Alaeesmärk: Kodulähedases koolis on loodud huvitav, kaasahaarav ja kaasaegne õpikeskkond.
2.1	Erinevaid kooliastmeid lõimiva nüüdisaegse õpikäsituse mudeli rakendamine;
2.2	Kolmanda kooliastme õppekava uuendamine;
2.3	Kogukondade kaasamine koolide õppekava koostamisse;
2.4	Õpilaste kogemusreiside soodustamine ja toetamine;
2.5	Koolide osalemine programmides, mis toetavad õpilaste loovust, ettevõtlikkust ja individuaalset arengut;
2.6	Kooli ainekavadesse kohaliku ajaloo teemade põmimine, koduloo materjali loomine;
2.7	Koolidesse pädevate ja motiveeritud õpetajate värbamine ning neile täiendkoolituse tagamine;
2.8	Koolides innovaatiliste lahenduste, digiõppe ja haridustehnoloogiate rakendamine;
2.9	Koolides vilistlaste kaasamine õpetamisse;
2.10	Koolide õpikeskkonna kaasajastamine ja kohandamine;
2.11	Kogupäevakooli põhimõtete rakendamine koostöös huvikoolidega;
2.12	Õppetöös väärtustatakse teaduspõhist lähenemist;
2.13	Mõisakoolide eripära esile toomine ja osalemine Eesti Mõisakoolide Ühenduses.
3.	Alaeesmärk: Loodud on võimalused hariduslike erivajadustega laste õpetamiseks.
3.1	Individuaalõppekeskuse välja arendamine keerukamate hariduslike erivajadustega lastele;
3.2	Erivajadustega laste toetamiseks ja perede nõustamiseks kompetentsikeskuse rajamine;
3.3	Andekate õpilaste toetamise süsteemi loomine;
3.4	Kaasava hariduse põhimõtete välja töötamine ja rakendamine igas haridusasutuses lähtuvalt nende eripärast;
3.5	Erinevatest kultuuriruumidest pärit õpilaste lõimumisele kaasa aitamine;
3.6	Tugispetsialistide meeskonna moodustamine vastavalt kooli eripärale ja kaasava hariduse põhimõtetele;
4.	Alaeesmärk: Igas koolis rakendatakse ettevõtlusõpet ning tagatakse karjäärinõustamine.
4.1	Ettevõtlikkuse arendamine kõigil haridustasemetel, koostöö ettevõtjate, kohaliku kogukonna ja teiste organisatsioonidega;

4.2	Koolides karjäärinõustamise, karjäärpäevade, töövarjupäevade korraldamine;
4.3	Igasse kooli ettevõtluse ja ettevõtlikkuse õppe eestvedajate välja koolitamine;
4.4	Õpilasfirmade tekke soodustamine ja toetamine.
5. Alaeesmärk: Elva Gümnaasiumi tugevdamine.	
5.1	Elva Gümnaasiumi uute õppesuundade arendus ja riigieksamitulemuste tõstmine konkurentsivõime tagamiseks;
5.2	Valikuterohke moodulõppe arendamine;
5.3	Elva Gümnaasiumi mittestatsionaarse õppe kaasajastamine, võimaluste loomine põhihariduse omandamiseks mittestatsionaarses vormis;
5.4	Õpilaste kodumajutuse toetuseks teavituskampania korraldamine;
5.5	Õpilaskorterite välja arendamise võimaluste analüüs;
5.6	Elva Gümnaasiumi ja Rõngu Keskkooli koostöö valikmoodulite pakkumisel.
6. Alaeesmärk: Haridusvaldkond on edukalt koordineeritud ning tõusnud on haridusasutuste kvaliteet.	
6.1	Koolivõrgu analüüsi ja tulevikuvõrgu koostamine;
6.2	Koolijuhtimise kvaliteedi tõstmine;
6.3	Hariduse kvaliteedisüsteemi rakendamine haridusasutuste hindamisel;
6.4	Demokraatliku kooli põhimõtete rakendamine, sealhulgas õpilasesinduste liikmete koolitamine, hoolekogu liikmete koolitused, ühiste infopäevade korraldamine;
6.5	Mõjusate haridustöötajate väärtustamine, ühtsed palgakorralduse- ja tulemustasustamise ning tunnustamise põhimõtted;
6.6	Osalemine noore õpetaja toetusprogrammides;
6.7	Valla hariduskalendri koostamine;
6.8	Tihe koostöö Tartu Ülikooli õpetajahariduse kompetentsikeskusega, Elva vald on õpetajaks õppijatele praktikabaasiks, uurimisaluseks;
6.9	Õpetajate ühiskoolituste korraldamine;
6.10	Valla haridusasutuste koostöö koordineerimine;
6.11	Õpilas- ja õpetajavahetuse süsteemi loomine;
6.12	Haridusasutuste digitaristu arendamise põhimõtete välja töötamine.

1.3.3. Eelnevalt ühinenud kohalike omavalitsuste kogemused

Eesti haldusreformi mudeli loomisel on silma pidevalt peal hoitud teiste riikide näidetel, et ennetavalt õppida tundma haldusreformi erinevate mudelite häid ja halbu külgi. Peatükis vaadeldakse nii Eesti kui ka Läti näiteid nende haldusreformist ja mõjust haridusvaldkonnale, et hiljem tõmmata paralleele Elva valla kogemusega.

Nii nagu Eestiski hakkas ka Läti Vabariik mõtlema haldusreformi peale peaaegu kohe pärast iseseisvumist. 1990ndatel aastatel töötati välja mitu reformiplaani, kuid need ei õnnestunud, sest ei saavutatud poliitilist nõusolekut (Sootla, Kattai, Viks, Lääne, 2011, lk 8). 1998. aastal võeti viimaks vastu haldusreformi seadus, mille järgi pidid kohalikud omavalitsused ühinema vabatahtlikult kuni detsembri lõpuni 2003. Seejärel toimusid riigi poolt eestveetud ühinemisprotsessid ning uutes piirides kohalikud omavalitsused pidid hakkama toimetama pärast volikogude valimisi 2005. aastal. Uutes omavalitsustes pidi seaduse järgi elama vähemalt 5000 elanikku. Paraku ei sisaldanud seadus piisavalt regulatsioone reformi lõpuni viimiseks ja seetõttu 2005. aastaks reformiplaan ei teostunud. Siiski toimus enne 2005. aastat 37 ühinemist. (Sootla et al., 2011, lk 9-10). Samuti maksti kõigile ühinejatele ühinemistoetust. Uue hoo sai sisse reformimine 2007. aastal. Lõpikult ühineti 2009. aastal, kui toimusid taas volikogude valimised (Sootla et al., 2011, lk 11-12).

Üheks ühinenud omavalitsuseks oli Viestite. Omavalitsuse ühinemisläbirääkimiste käigus otsustati igas valdkonnas välja töötada arengustrateegia. Hariduse valdkonnas kindlustati, et kõik koolid jäävad alles, arendada tuleks õpilastransporti ja rõhku panna täiskasvanuharidusele. Samuti leiti, et tuleb luua haridusosakond, mis haridusasutusi koordineerib (Sootla et al., 2011, lk 16-17). Ühendamavalitsuses hakkas volikogu juures toimetama sotsiaal-, hariduse-, kultuuri- ja spordikomitee ning hariduskomisjon, kuhu oli võimalik kuuluda kodanikel, volinikel ja ametnikel. Struktuuri ei arvatud haridusosakonda või haridusspetsialisti ametikohta (Sootla et al., 2011, lk 17).

Veel ühe Läti näitena ühines Ogre ühendvald. Ühinemistoetuse kasutamise prioriteediks muuhulgas seati haridusasutuste renoveerimine, et parandada teenuste kvaliteeti. Ühinemislepingus lepitati kokku, et valla õpilastele tuleb tagada kodulähedane haridus. Samuti otsustati, et ühtegi kooli ei suleta ning ehitatakse juurde kaks lasteaeda. Leiti, et vallavalitsuse juurde on tarvis luua haridusosakond, kes töötab välja ümberkorralduste plaani haridusvaldkonnas. Oluliseks rõhuasetuseks seati ka täiskasvanuhariduse kureerimiseks Täiskasvanute Hariduskeskuse loomine (Sootla et al., 2011, lk 20). Volikogu juurde loodi samuti nagu Viestites sotsiaal-, hariduse-, kultuuri- ja spordikomitee, kuid hariduskomisjoni

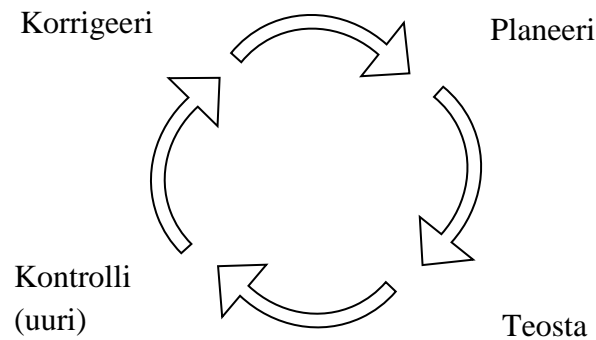
loomisest loobuti. Siiski kutsuti ellu vallavalitsuse juures haridusosakond, kuhu hakkas kuuluma 5 liiget (Sootla et al., 2011, lk 21-22).

Ehkki suurem haldusreform viidi läbi 2017. aastal, siis ühinemisele suunati Eesti kohalikke omavalitsusi juba varem. Seetõttu tasub ära mainida Eesti omavalitsuste kogemused varasemalt toimunud haldusreformiga ja vaadelda selle mõju haridusvaldkonnale. Näiteks aastal 2005 Suure-Jaani vallaks ühinenud vallad moodustasid samuti erinevad komisjonid, et viia ühinemist läbi, sealhulgas ka hariduskomisjoni (Sootla, Kattai, Viks, 2008, lk 11). Sarnaselt toimetati Türi valla moodustamisega, kus ühinemist vedas eest ühinemiskomisjon. Ühinemiste eesmärgiks oli suurendada valdade finants- ja haldussuutlikkust (Sootla et al., 2008, lk 13). Pärast Eestis toimunud 2005. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi tehtud haridusuuring Türi vallas selgitas, et ühinemine on olnud kuluefektiivne ning odavdanud õpilaskohtade maksumust (Sootla et al., 2008, lk 17). Pärast ühinemist lisandus näiteks tollaegse Tapa Vallavalitsuse koosseisu haridusspetsialisti ametikoht (Sootla et al., 2008, lk 11). Vallas tehtud haridusuuringu põhjal loodi koolide ümberkorraldamiste erinevad mudelid, kuid lõplikku otsust aastaks 2008 ei olnud selle kohta tehtud (Sootla et al., 2008, lk 53). Aastaks 2008 ei olnud midagi kardinaalset 2005. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste haridusvaldkonnas muutunud. Tapa vallas ühendati lasteaiad, Saarde vallas viidi need ühtse juhtimise alla ning Suure-Jaanis ühendati koolid. Uuringu autorite hinnangul tuleb märkida, et koolid on kogukondadele väga olulisel kohal ning sageli on haridusasutuste juhid volikogu liikmeteks ning seetõttu on raske haridusvaldkonnas suuri muutusi eest vedada (Sootla et al., 2008, lk 59).

1.3.4. Muutuste juhtimine

Valdade ühinemine ja sellele järgnev protsess on käsitletav muutusena nii elanike kui ka organisatsiooni tasandil. Kuna tegemist on muutusega, mis puudutab kogu omavalitsuse elanikkonda nii üldisel kui ka magistritöös käsitletavas haridusvaldkonna tasandil, siis on oluline teadmine, kuidas muutusi ellu viia ja seeläbi luua ühtse haridusruumi tegevuskava. Järgnevalt tuuakse välja teooriaid sellest, kuidas muutusi planeerida, teostada ning neid juhtida.

Üks kuulsamaid muutuste juhtimise teooriaid on William Edwards Demingi poolt populariseeritud Demingi ring (Evans & Lindsay, 2009, lk 333). Ring koosneb neljast etapist, mis on vaadeldav joonisel 2.



Joonis 2. Demingi ring (Evans & Lindsay, 2009, lk 333).

Planeerimise osal on mitu vaheetappi. Esmalt tuleb kaardistada hetkeolukord ja seda analüüsida. Seejärel tuleb sõnastada probleemid ja nende tegurid, personali ja asutuse teenuseid tarbivate inimeste vajadused. Nende põhjal saab välja töötada lahendustel põhineva plaani, kuidas muutust ellu hakata viima. Teostamise osas tuleb kõigepealt muutust katsetada miniatuursetes tingimustes mitte kogu asutuses korraga, et muutust piloteerida. Selle põhjal saab koguda andmeid, mida uurimise osas analüüsida. Uurimise osas tehakse kindlaks, kas muutus toimib nii nagu tahetud või tuleb midagi üle vaadata. Korrigeerimise faasis on muutuse plaan jõudnud täiuseni ning võimalikud vead eemaldatud ning planeeritud muutust asutakse ellu viima (Evans & Lindsay, 2009, lk 333).

Samuti on populaarne kasutada muutuste juhtimisel Kurt Lewini teooriat. Lewini teooria kohaselt peab muutuse ellukutsumiseks muutma süsteemi neid osi, mis hoiavad süsteemi stabiilsena. Alati on aga olemas ka neid süsteemi osi, mis muutust ei ihka ja neid, mis seda teevad. Muutuse läbiviimiseks on Lewin kirjeldanud kolme sammu. Esimeseks on lahtisulatamine. See tähendab eelkõige seda, et organisatsiooni osapooli motiveeritakse muutuseks, et nad laseksid lahti oma seni praktiseeritust ja oleksid valmis muutuma. Teiseks sammuks on muutus või edasiliikumine. Sellel sammul muutub organisatsiooni terviku või selle osa käitumine. Teise sammu käigus sekkutakse seni toimunud süsteemi, et luua uued väärtused või käitumismallid läbi muutuse. Kolmas samm tähendab kinnikülmutamist. Selle sammu jooksul saab muutus organisatsioonis uueks normiks ja süsteemi osapooled käituvad uute loodud väärtuste, mallide järgi. Lewini mudel on võrdlemisi lai ja sellest on välja arendatud spetsiifilisemaid mudeleid, mis kätkevad samuti muutuste läbiviimist (Cummings & Worley, 2013, lk 22-23).

Üheks neist on näiteks Kotteri mudel, mis sisaldab endas kaheksat sammu. Teooria kohaselt luuakse esmalt vajadus muutuseks. Vaadeldakse ümberkaudseid turge, teiste sarnaste

asutuste tegemisi. Samuti sõnastatakse kriis, probleem või võimalikud kriisid, probleemid tulevikus või hoopis võimalused, mille jaoks on tarvis muutuda. Teise sammuna luuakse juhtgrupp, kes omab piisavalt võimu, et viia muutus läbi. Oluline on grupp tööle panna meeskonnana. Kolmas samm hõlmab endas muutuse planeerimist, selle visiooni ja strateegia paika panemist. Visiooni loomine on vajalik, et muutust põhjendada ja strateegia loomine on tarvilik, et luua visiooni saavutamiseks tegevused. Järgnevalt luuakse muutuse läbiviimiseks võimalikult hea pinnas, kommuniqueerides igal võimalikul hetkel uut visiooni ja strateegiat. Samuti on oluline, et muutuse läbiviimiseks kokku pandud meeskond käituks muutuse visiooni ja strateegiate kohaselt. Viidaks püütakse muutuse teelt eemaldada kõik võimalikud takistused ja süsteemi osad, mis takistaksid muutuse edukat elluviimist. Organisatsiooni julgustatakse riski võtma ja tegutsema strateegia kohaselt, et saavutada paika pandud visioon. Kuuenda sammuna luuakse samm-sammuline plaan muutuse elluviimiseks, et iga sammu teadlikult märgata ja selle saavutamist tähistada. Süsteemi osapooli tunnustatakse muutuse sammude elluviimise eest. Seitsmendana võetakse muutuse läbiviimine omaks ning muutmine läheb intensiivsemaks. Sel ajal võimestatakse inimesi veelgi enam muutuse läbiviimiseks tööd tegema, palgatakse uusi inimesi ja tõstetakse esile strateegiliste sammude elluviimisel saavutatavat visiooni. Kaheksanda sammuna püütakse kinnistada muutust organisatsioonikultuuris. Muutus peaks endaga kaasa tooma organisatsiooni suurema produktiivsuse ja paremini juhitavuse ning efektiivsema juhtimise. Samuti peab süsteemi osapooltele tõendatult näitama, et muutus on kaasa toonud edu (Kotter, 2012, lk 23). Nagu ka Lewini mudeli pealt nägime, siis esimesed neli sammu on organisatsiooni senise kultuuri lahtisulatamiseks. Viidast seitsmenda sammuni tutvustatakse uusi praktikaid. Viimane samm aitab muutusel saada organisatsioonikultuuri osaks ning selleks ka jääda (Kotter, 2012, lk 24). Selle jaoks, et muutus oleks edukas, peaks läbi käima teadlikult kõik kaheksa sammu ehkki sammud aeg-ajalt kattuvad (Kotter, 2012, lk 26).

Haridussüsteemi sisuline muutmine ei ole ainult kinni organisatsioonis, vaid selle jaoks on Fullani (2010) arvates tarvis kaasata ka kogukonda ning omavalitsust (Fullan, 2010, lk 3). Ka Hargreaves ja Shirley (2009) räägivad sellest, kuidas muutuste läbiviimise uuem mudel ehk neljas mudel peab olema teostatud ja eestveetud omavalitsuste poolt, kuid kaasatud peavad olema inimesed, kes süsteemis töötavad, ja samuti kogukond. Muutuste läbiviimise ajal peaks olema kõigile osapooltele siiski tagatud heaolu ja ruum õppimiseks ning muutuste saavutamiseks. Osapooli kaasates peaks vähenema süsteemi nii öelda ohvrite arv ja süsteemi ebavõrdsus ning -õiglus (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 72). Selle jaoks, et muutusi edukalt läbi viia, peaks autorite arvates olema tagatud kuus olulist punkti. Esiteks peab olema

sõnastatud osapooli kaasav ja inspireeriv visioon. Samuti peaks olema muutusesse kaasatud avalikkus. Kolmanda punktina peaks läbi panustamise ja rahastuse näha olema ka saavutusi. Muutusesse peaksid olema kaasatud kohalikud ettevõtted, kes siiani on panustanud või tahtnud hakata haridusse panustama. Ka õpilased peaksid olema muutuse protsessi kaasatud. Kuuendana on autorid välja toonud, et muutus peab tagama õpetamise ja õppimise mallide muutumise või vähemalt looma selle jaoks pinnase (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 73-87). Autorite hinnangul ei ole muutuse alustamise protsess niivõrd keeruline, kui seda on muutuse püsima jäämise tagamine. Selle jaoks, et viimane kindlustada, peab olema muutusel juba esialgu hea eestvedaja ning tema ülesandeks on jälgida kogu protsessi ning kinnistada selle tulemused. Samuti peab eestvedaja elus hoidma võrgustikutööd, et erinevad kogukondlikud osapooled toetaksid muutuse jätku ning mõistaksid selle vajalikkust. Võrgustikutöö ülesehitamise olulisus seisneb selles, et jagada oma kogemust ka teistele partneritele, et muutus oleks laiapõhjalisem ja mastaapsem. Silmas peaks pidama ühtlasi seda, et vastutus selle eest, millist haridust antakse, peab olema hariduse mõõdikutest ja tulemustest olulisem (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 96-102).

Kuna käesolev magistritöö on üles ehitatud planeerimisele ja muutuse elluviimiseks hea baasi loomisele, siis on muutuse planeerimiseks ja jälgimiseks parem kasutada meetodit, mis hõlmab endas spetsiifilisemaid samme ning on oma olemuselt mitmetahuline, et see täidaks magistritöö põhieesmärki ehk luua ühtse haridusruumi tegevuskava. Samuti on oluline, et mudel suudaks jälgida protsessi suuri ja väikeseid muutusi igal muutuse tasandil ning seetõttu otsustati muutuse planeerimisel Kotteri mudeli kasuks.

Olulised aspektid, mida muutuste planeerimisel silmas pidada, et muutused ei ebaõnnestuks, on liigne ratsionaalsus (Fullan, 2006, lk 74). Fullan leiab, et visiooni olemasolu on vajalik, kuid selle elluviimisel tuleb olla kannatlik ja pühendunud (Fullan, 2006, lk 74). Uuenduste peale surumise taktika võib endaga kaasa tuua tagajärgi, mis võivad muutuse protsessile kiiresti piduri peale panna (Fullan, 2006, lk 75).

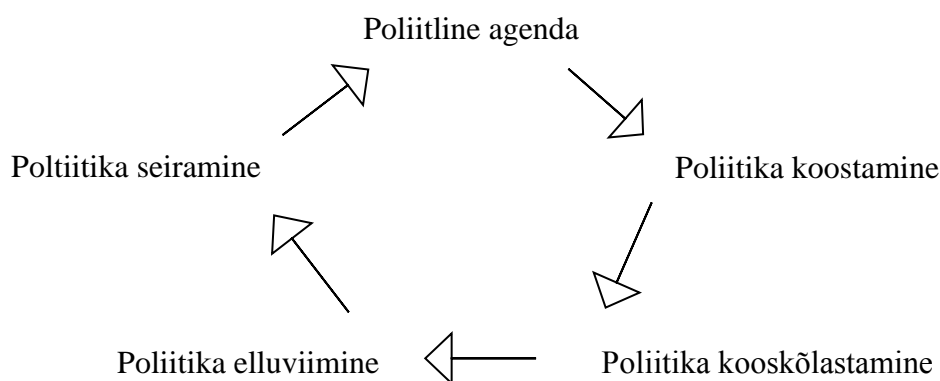
Selle jaoks, et muutumise protsess oleks edukas, peaks lähtuma sellest, et ehkki ühe osapoole visioon on olemas, ei pruugi olla see just see versioon, mida ellu peaks viima. Tegelik sõnum peaks seisnema selles, et visioon on pidevas arengus ja läbirääkimiste protsessis teiste osapooltega. (Fullan, 2006, lk 82). Samuti peaksid kõik osapooled jõudma arusaamani, miks on muutus neile vajalik, et tekiks mõistmine muutusest endast. Muutuse jaoks on vaja haarata initsiatiiv ja hakata seda protsessi juhtima nii, et vajalikud osapooled saaksid kaasa mõelda ja neil oleks aega muutuse juhtumisega harjuda. Samuti peaks

arvestama, et muutuste loomise ja elluviimise protsess on pikk, olenevalt selle loomust 2-10 aastat. Selle kõige arvestamiseks on vaja plaani (Fullan, 2006, lk 83).

1.3.5. Uute poliitikate loomine

Lisaks muutuse loomisele ja ühtse haridusruumi tegevuskava konstrueerimisele, luuakse samaaegselt ka uut poliitikat ühtse haridusruumi loomise jaoks. Mõlemad protsessid toimuvad samaaegselt ja on võrdlemisi samadel alustel. Magistritöö tegevuskavasse lisatakse Kotteri sammudel põhineva tegevuskava sisse ka poliitika loomise protsessi sammud.

Birkland (2016) leiab, et poliitika kui sellise ühtset kirjeldust ei ole võimalik üles täheldada. Küll aga on poliitikal olemas teatud tüüpi omadused. Autor leiab, et poliitikaid koostatakse tähelepanu all oleva probleemi lahendamiseks ja avalikkuse heaks, et jõuda seisundisse, kus probleemi enam ei eksisteeri. Poliitikaid teevad valitsused ehkki ideed nende koostamiseks võivad tulla väljastpoolt (Birkland, 2016, lk 8). Poliitikate loomise esmaseks etapiks on agenda olemasolu. Agenda tekib juhul, kui on olemas erinevad survegrupid, poliitikud, avalikud organisatsioonid, kes püüavad mingile probleemile tähelepanu pöörata, et see muutuks piisavalt oluliseks, et seda lahendada asuda (van den Dool, 2005, lk 85; Gerston, 2010, lk 8). Kui see on saavutatud, siis toimub poliitika kui sellise koostamine, kus kirjeldatakse, mis on probleemi sisu ja kuidas probleemi lahendada. Seejärel koostatakse eelnõu poliitika elluviimiseks, mille peab kooskõlastama valitsusasutus. Kui poliitika on kooskõlastatud, siis asutakse seda ellu viima. Tegevuste elluviimist seiratakse ja hinnatakse, kas poliitika suutis probleemi lahendada või mitte. Otsitakse põhjuseid, mis osas poliitika töötas ja mis osas mitte. Üldiselt liigub protsess ringiratast pidevalt uuenedes (van den Dool, 2005, lk 85-86). Võib juhtuda, et alati ei ole poliitikate loomise protsess just selles järjekorras, vaid mõni samm jäetakse vahele või vahetatakse ära (van den Dool, 2005, lk 87).



Joonis 3. Poliitika tegemise protsess (van den Dool, 2005, 86)

Gerston (2010) näeb protsessi võrdlemisi sarnaselt kirjeldades, et esmalt peab olema olema agenda. Seejärel osapooled, kes räägivad probleemist või on sellest puudutatud. Samuti peab jälgima, millised mõjud neil probleemidel on teistele ressurssidele või osapooltele. Peab küsima, millised on need institutsioonid, mis tegelevad välja toodud probleemidega ja milline valitsus (kohalik omavalitus või riigi valitsus) probleemi lahendamaks peaks (Gerston, 2010, lk 8). Samuti leiab autor, et poliitikaid saab luua nii horisontaalselt kui vertikaalselt. Esimese puhul peaksid koostööd tegema erinevad asutused nii riigi kui omavalitsuse tasandil. Vertikaalseid poliitikaid luues võetakse otsus vastu näiteks riigi tasandil aga viiakse ellu teisel, näiteks kohalikul tasandil (Gerston, 2010, lk 8).

Poliitika loomise ja muutuse loomise protsessid on küllalt sarnased, kuid vaadeldavad erinevate sammude näol. Kuna ühtse haridusruumi loomine Elva vallas peab saama kõlapinna, et kogukond ja haridusasutused sellega kaasa tuleksid, siis on oluline planeerida muutust samaaegselt ka poliitikaloomest lähtuvalt.

2. Uurimistöo protsess

2.1. Uurimisprobleem ja -küsimused

Käesoleva magistristöo uurimisprobleem käsitleb Elva vallaks ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi võimalikku teket pärast haldusreformi. Magistristöo uurib, kuidas on haldusreform mõjutanud valla haridusasutusi ja milline on pinnas ühtse haridusruumi tekkeks. Seeläbi on magistristöo eesmärgiks leida üles senised haridusruumi tekkinud ja olemasolevad kitsas- ja koostöökohad ning nende põhjal koostada ühtse haridusruumi loomise tegevuskava, mille eesmärgiks on luua Elva valla ühtne haridusruum.

Lähtuvalt magistristöo eesmärgist sõnastati järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas suhtuvad erinevad osapooled (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) haldusreformi ja selle mõjusse haridusasutustele?
2. Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmäärke?
3. Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?
4. Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?

2.2. Metoodika

Kuna magistritöö püüab vastuseid saada tunnetuslikele ja meelestatuse küsimustele, siis on ta oma olemuselt kvalitatiivne uurimistöö. Uurimistöös kasutatakse uuritava info saamiseks fookusgrupi intervjuu meetodit.

2.3. Valim

Uurimistöö valimi koostamisel lähtuti mittetõenäosuslikkusest, sest uurija valis uuritavad sihipäraselt välja lähtuvalt uurimisküsimustest. Seda tehti seetõttu, et saada vastuseid haridusruumi ja haldusreformiga kõige enam seotud olevatelt osapooltelt. Intervjuude läbiviimiseks moodustati neli fookusgruppi:

1. Elva valla lasteaedade direktorid (9 inimest; keskmine vanus 50. a);
2. Elva valla koolide direktorid (9 inimest; keskmine vanus 52. a);
3. Elva vallavolikogu esimees ja haridus- ja noorsootöökomisjoni esimees (2 inimest; keskmine vanus 55. a);
4. Elva valla abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja (2 inimest; keskmine vanus 43. a).

Koolide ja lasteaedade direktorite puhul kaasati sihtrühma üks inimene haridusasutuse kohta. Haridusasutuste direktorite hulgas oli nii alustavaid direktoreid kui ka väga kogunud ning pikaajaliselt haridusasutust juhtinud direktoreid. Volikogu esimees oli intervjuu läbiviimise hetkeks olnud ametis veidi üle aasta, kuid eelnevalt aastaid juhtinud omavalitsust vallajuhina. Haridus- ja noorsootöökomisjoni esimees oli oma ametis olnud samuti veidi üle aasta, kuid eelnevalt pidanud nii kultuurikomisjoni esimehe kui volikogu esimehe ametit. Elva valla abivallavanem oli oma ametis olnud 2017. aasta ühinemisest saadik, kuid enne tegutses mitmeid aastaid Elva linna abilinnapeana. Haridus- ja kultuuriosakonna juhataja oli eelnevalt haridusasutuse õppejuht ning intervjuu läbiviimise hetkeks oma ametis olnud üle aasta.

2.4. Andmekogumine

Uurimisprobleemist tulenevalt otsustati andmekogumine läbi viia fookusgrupi intervjuudena. Küsimuste koostamisel lähtuti eelkõige teooriast ja uurimisküsimustest ning intervjuu ehitati vastavalt nendele teemade kaupa üles. Teemadeks olid haldusreform, ühtse haridusruumi

mõiste, ootused ühtsele haridusruumile ja selle kitsaskohad ning tegevused ühtse haridusruumi loomiseks. Selle jaoks, et mõista, kas intervjuuküsimused annavad vastused uurimisküsimustele loodi tabel uurimisküsimustega ja hinnati, millised intervjuuküsimused annavad vastused uurimisküsimustele. Tänu sellele muudeti enne intervjuude läbiviimist loodud intervjuuküsimuste sõnastust, järjekorda ja mõni küsimus eemaldati. Intervjuuküsimused olid koolide- ja lasteaedade direktoritele samad, ent volikogu ja vallavalitsuse liikmetele veidi erinevad. Intervjuuküsimused kooskõlastati juhendajaga.

Intervjuude läbiviimiseks koostati intervjuude kava (Lisa 1, Lisa 2, Lisa 3) koos intervjuuküsimustega. Intervjuu kava algas magistritöö teema ja selle uurimise olulisuse tutvustamisega. Seejärel küsiti intervjuueeritavalt nõusolekut intervjuu salvestamiseks ning intervjuueerija lubas salvestatud andmete kaitstust ja isikustamatust andmete esitlemisel. Samuti andis intervjuueerija ülevaate intervjuu plokkidest ja lisas hinnangulise intervjuu kestuse. Enne intervjuu alustamist küsis intervjuueerija osalejatelt, kas neil on küsimusi enne alustamist. Esialgu küsiti intervjuueeritavalt taustaandmeid haridusvaldkonnas töötamise staaži ja vanuse kohta. Seejärel viidi läbi intervjuu planeeritud küsimustega. Küsimuste lõppedes küsis intervjuueerija, kas keegi intervjuueeritavatest soovib veel midagi lisada. Viimaks tänati intervjuueeritavaid intervjuus osalemast. Kuna eesmärgiks oli võimaldada intervjuueeritavatele mõnus ja usalduslik õhkkond, viidi intervjuud läbi haridusasutuste ja vallavalitsuse ruumides. Seeläbi loodeti intervjuueeritavatele pakkuda turvalist õhkkonda ja saada neilt vastuseid uurimisküsimustele.

Intervjuude salvestamiseks kasutati diktofoni. Intervjuu lasteaedade direktoritega kestis 87 minutit, koolide direktoritega 45 minutit, vallavolikogu esimehe ja haridus- ja noorsootöökomisjoni esimehega 32 minutit, abivallavanema ja haridus- ja kultuuriosakonna juhatajaga 51 minutit. Intervjuud viidi läbi ajavahemikus oktoober 2018-märts 2019.

2.5. Andmeanalüüs

Andmeanalüüsi jaoks kasutatakse kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, et tuleks esile intervjuueeritud osapoolte arvamused ja hinnangud. Rakendati induktiivset andmeanalüüsi.

Andmeanalüüsi jaoks transkribeeriti esialgu kõikide intervjuude salvestused täpselt intervjuueeritavate sõnade järgi. Salvestiste kuulamiseks kasutati *Voice Memos* ja transkribeerimiseks *Word*-i programmi. Selle jaoks, et ükski sõna kaduma ei läheks keriti *Voice Memos* programmi abil intervjuude salvestusi edasi ja tagasi ning kuulati mitmeid kordi algusest lõpuni läbi. Kõikide intervjuude transkriptsioonid on üles kirjutatud 38-le leheküljele,

tehes ühe intervjuu transkriptsiooni keskmiseks pikkuseks 9,5 lehekülge. Kõikidest transkriptsioonidest eemaldati isiku- ja kohalike omavalitsuste nimed, et tagada intervjuudes osalenute anonüümsus. Samuti märgiti transkribeerimisel intervjuueeritavad kui Direktor 1, Lasteaed 1, Juht 1, Kool 1, KOV 1, Volikogu liige 1, Vallajuht 1 (edasi Direktor 2, Lasteaed 2, Juht 2, Kool 2, KOV 2, Volikogu liige 2, Vallajuht 2).

Andmete kodeerimiseks ja analüüsiks salvestati *Word*-i fail *txt* failiks ning see laeti üles andmeanalüüsi keskkonda QCMap. Enne kodeerimise alustamist loeti transkriptsioone korduvalt läbi, et uurija oleks tekstiga kursis ja saaks enda jaoks luua tervikpildi ning tunda ära võimalikke koode. Andmeanalüüsi keskkonnas kirjeldati ära ka uurimisküsimused, et otsida transkriptsioonidest neile vastavaid tekstilõike ja märkida nad ära koodina teksti sisust lähtuvalt.

Uurimisküsimuste alla tekkisid kodeerimise läbi koodid, mis omakorda grupeeriti kategooriatesse (tabel 3.). Esimese uurimisküsimuse “Kuidas suhtuvad erinevad osapooled (haridusametuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) haldusreformi ja selle mõjusse haridusametustele?” alla tekkis 13 koodi, mis grupeeriti nelja kategooriasse: haridusametuste juhtide hinnang haldusreformile; haridusametuste juhtide hinnang haldusreformi mõjule; vallavalitsuse hinnang haldusreformile ja mõjule haridusametustes; vallavolikogu liikmete hinnang haldusreformile ja mõjule haridusametustes. Teise uurimisküsimuse “Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmärgid?” juurde tekkis kodeerimisel 15 koodi, mis kategoriseeriti järgmiselt: ühtsed alused haridusruumi toimimiseks; haridusruumi eesmärgid. Kolmanda uurimisküsimuse “Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?” vastuste analüüsimisel tekkis 32 koodi, mis jagati nelja kategooriasse: koostöö; ootused kohalikele omavalitsustele; ühtne visioon; ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad. Neljanda uurimisküsimuse “Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?” vastuste analüüsimisel tekkis 20 koodi, mis jagunesid kahte kategooriasse: kohaliku omavalitsuse roll ja ühistegevused.

Tabel 3. Koodidest kategooriate moodustamine

Transkriptsioon	Kood	Kategooria	Uurimisküsimus
koostöö haridusametuste vahel; koostöö on arengu võti; me saaks kuidagi ühildada neid asju [üritusi] või teha neid	Haridusruum kui võrgustik koostööks	Haridusruumi eesmärgid	“Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi

asju suuremaks ja siis oleks osavõtjate arv suurem ja suurem ka kasu			mõistet ja selle eesmäärke?”
bürokratia masinavärk kindlasti aeglustub; kui sa saad dokument dokumendi järel asju, mida sa pole varem teinud; seda infot ja küsimisi ja tabelite täitmist, neid tuleb siit,siit	Dokumentatsiooni pidamise valmidus ja üleküllus	Ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad	“Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?”

Töö autor kodeeris tekste mitmel korral ja erinevatel aegadel. Samuti kaasati protsessi kaaskodeerija, kes kodeeris ühe intervjuu. Koode võrreldes selgus, et kodeeriti võrdlemisi sarnaselt ent kategoriseeriti veidi teisiti. Arutelu käigus leiti mõlemale osapoolle sobiva lahenduse.

3. Tulemused

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada haldusreformi mõju haridusasutustele ning ühinemisest tingitud hariduse valdkonna ootused ja kitsaskohad. Uuringust saadud tulemuste põhjal koostatakse ühtse haridusruumi tegevuskava, et seeläbi luua Elva valla ühtne haridusruum. Fookusgrupi intervjuude tulemused esitatakse vastavalt uurimisküsimustele. Iga uurimisküsimuse juures tuuakse välja kodeerimisest selgunud peamised kategooriad, mida kinnitavad tsitaadid intervjuudest.

3.1. Osapoolte suhtumine haldusreformi ja haldusreformi mõju haridusasutustele

Selleks, et teada saada Elva valla haridusvaldkonna ja -asutuste juhtide ning volikogu liikmete suhtumist haldusreformi, koostati esimene uurimisküsimus “Kuidas suhtuvad erinevad osapooled (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) haldusreformi ja selle mõjusse haridusasutustele?” Selle küsimuse tulemuste baasilt tekib ühtse Elva valla tegevuskava põhi ehk algseis, millest edasi liikuda. Intervjuude kodeerimisel tekkis selle uurimisküsimuse alla neli kategooriat: haridusasutuste juhtide hinnang haldusreformile; haridusasutuste juhtide hinnang haldusreformi mõjule; vallavalitsuse hinnang haldusreformile ja mõjule haridusasutustes; vallavolikogu liikmete

hinnang haldusreformile ja mõjule haridusasutustes. Nende tulemustest antakse ülevaade järgnevatel lõikudes.

Haridusasutuste juhtide hinnang haldusreformile

Enne haldusreformi olid ühinevad omavalitsused väga erinevas majanduslikus seisus ja seetõttu suhtuti ka haldusreformi kui sellisesse erinevalt. Osad haridusasutused olid väga heas seisus ja suhetes vallaga ning majanduslikult heal järjel. Teised aga pidid ise ja käepäraste vahenditega hakkama saama. Samuti ei olnud rahul sellega, et omavalitsustes nappis hariduslikku kompetentsi.

“Enam hullemaks minna ei saanud...” (Juht 4)

“Valla ainukese koolina sain seda, mida tahtsin.” (Juht 3)

“Vallad olid enne nii ebavõrdsed...” (Direktor 3)

“...sellist inimest ei olnud, kellega haridusest rääkida...” (Direktor 5)

“Pädevust [omavalitsuses] ei olnud.” (Direktor 2)

Enne reformi valdas mitmeid juhte hirm uue valla ees, sest ei teatud, mida neilt oodatakse ja kuidas edasi minnakse. Samuti tulenes hirm võimalikust ühtlustamisest ja eripärade kadumisest.

“...väikese kartuse ja hirmuga, et mis nüüd saama hakkab.” (Juht 7)

“...tundsin hirmu ka, et kas me ei muutu kõik liiga sarnasteks, kui meid on ühtemoodi juhitud. Kas see eripära säilib? Algul oli lihtsalt hirm.” (Juht 3)

“Olen kartnud, sest me ei tea, mida meilt oodatakse.” (Direktor 2)

Lisaks hirmule tunnetati Elva linna ja maapiirkondade vahele võimaliku lõhe tekkimist. Seda samuti omavalitsuste majanduslike erisuste ja Elva linna eesrindlikkuse tõttu.

“Maapiirkonnad jäävad kõrvale...” (Juht 5)

“See vahe linna ja maa vahel on tegelikult praegu väga kontrastne.” (Direktor 3)

Negatiivsetele emotsioonidele vaatamata tunti ka ootusärevust ja loodeti haldusreformilt positiivseid tulemusi ning kompetentsi ja nõustamise kasvu loodavalt haridus- ja kultuuriosakonnalt.

“...ootused, et Elvaga ühinedes läheb paremaks.” (Juht 4)

“Lootus oli selle peale, et tuleb kompetentsi juurde, et saame üksteist toetada, haridusinimesed omavahel rääkida“ (Juht 3)

“...ootasin samamoodi seda ühinemist selles mõttes, et on rohkem spetsialiste, kellega nõu pidada...” (Direktor 5)

Intervjueerimise hetkel suhtusid haridusjuhid haldusreformi senistesse tulemustesse üpris hästi. Leiti, et hirmud ja eelarvamused olid osutunud pigem tarbetuteks ning asjad on läinud segadustele vaatamata ülesmäge.

“Ainult paremaks on läinud.” (Juht 4)

“Praegu on ikka see sulandumise periood.” (Juht 7)

“...kartused olid suuremad kui praegu asi välja kujunenud on.” (Juht 7)

“...suundumised positiivsed, mis siis juhtusid ühinemisega” (Direktor 3)

“Inimesed on [omavalitsuses] olemas, aga see võtab kõik veel aega, et seda [süsteemi] paika saada. On ka neid asju, mis on juba paremini läinud.” (Direktor 5)

Ehkki haridusjuhtide suhtumine haldusreformi oli esialgu seotud hirmu ja äraootava seisukohaga, olid ootused siiski positiivset laadi. Kardeti küll maa ja linna vastandumist ning oma asutuse eripära kadumist, kuid intervjueerimise hetkeks tõdesid paljud juhid, et ühinemine on olnud pigem positiivne ja nende esialgsed hirmud ei ole suuremas osas tõeks osutunud.

Haridusasutuste juhtide hinnang haldusreformi mõjule

Haridusasutuste juhtide vaatenurgast tuli samuti välja mitmeid mõjutegureid nende haridusasutustele pärast reformi. Kui enne oli omavalitsustes valdavalt 1-3 haridusasutust, siis nüüd on neid kokku 18 ning see tekitab konkurentsi. Varasemalt saadi eelarve läbirääkimistel pea kõike, mida sooviti, ent nüüd ollakse valmis, et nii hästi enam ei lähe.

“Aga eelarve poolest, kui mina midagi küsin, siis öeldi [omavalitsusest], et mida sina tahad, et on lasteaedu, kus pole midagi...” (Direktor 1)

“Tuleb konkurents ja väikesed kohad kaotavad ja Elva võidab.” (Juht 3)

“Ma olen mõttes valmis olnud, et kui ühtlustatakse, siis tuleb teisi aidata järgi.” (Juht 1)

Siiski leiavad haridusasutuste juhid positiivse aspektina, et nüüd on, kellega haridusasjadest rääkida, kogemusi ja mõtteid vahetada.

“Minu arust on see hea asi, et ennem polnudki kellegagi kooliasju arutada.” (Juht 1)

“Nüüd on kellegagi arutada ...” (Direktor 4)

Samuti hinnatakse seda, et haridusasutuste juhtidel on võimalus oma mure või ideega pöörduda haridus- ja kultuuriosakonda, kelle käest saada nõu ja toetust. Varasemates valdades ei olnud haridus- ja kultuuriosakonda ega spetsialiste ja seega avaldavad haridusjuhid selle

tekke üle heameelt. Intervjuu läbiviimise ajal tundsid haridusasutuste juhid, et elu on läinud järjest paremaks ja nad on saanud abi nii hariduse, rahanduse, juriidika kui majanduse alal.

“Abi hariduse, ehituse osas ja majandusjuhataja, see teeb elu nii palju kergemaks.”
(Juht 4)

“Olen saanud igakülgset toetust, nii juriidilist kui hariduslikku...” (Juht 3)

“Finantsosakonna poolt on olnud küll väga suur abi ja tugi.”(Juht 7)

Siiski on reform kaasa toonud haridusjuhtide hinnangul nii bürokraatia kui töömahu suurenemise. Juhid tunnevad puudust dokumentide koostamise juhendamisest ja on mures, kas nad teevad asju õigesti.

“Palju tööd ja palju paberit on mulle juurde tulnud.”(Juht 4)

“Meid ei olnud absoluutselt instrueeritud. Väga paljude asjadega on nii, et pole öeldud, kuidas seda peaks tegema.”(Direktor 2)

Samas aga avaldatakse rõõmu tekkinud koostöövõimaluste üle, haridusruumi tekke ja Elva Gümnaasiumi mittestatsionaarse õppe elavdumise üle. Samuti väidavad juhid, et kuna inforuum on üks, siis levib teave paremini. Ka ühisürituste pidamist peavad haridusjuhid oluliseks. Intervjuus tõid nad positiivsena välja nii õpetajate kui õpilaste tunnustusüritused ja kogemusreisid.

“Õpetajate ja töötajate seisukohalt - julgemalt mõeldakse seda, et teeme midagi teisega koos.”(Direktor 6)

“Nüüd meil on projekt kirjutatud ja saame Innove abil minna silmaringi laiendama ja uusi kogemusi õppima.” (Direktor 2)

“See on nagu meie ühine haridusruum ja see on teadvustatud rohkem selles piirkonnas.” (Juht 3)

Vallavalitsus on asunud mitmeid dokumente ühtlustama ning süsteeme üles ehitama koostöös juhtidega ja selle üle avaldatakse rõõmu, kuid loodetakse, et sellega ei kao asutuste eripärad.

“Teeme ühe vastuvõtmise korra ja ühesuguse lepingu ja siis on väga hea, kui keegi [vallast] koordineerib seda.” (Direktor 6)

“Me räägime samas õigusruumis ja samades suhetest, samast ühest vallast.”
(Direktor 2)

Juhid hindavad haridus- ja kultuuriosakonna tööd ja tõdevad, et ühinemise järgsel ajal tuleb võtta aega, et kõik paika loksuks. Haridusjuhid leiavad, et kohati ei ole ka vallal selgeid süsteeme ja seetõttu tekib seniste toimivate süsteemide lõhkumise tõttu haridusjuhtides segadus. Samuti tekitab rahulolematust liigne asjaajamise tempokus.

“See võtab kõik aega veel, et seda [süsteemi] paika saada.” (Direktor 5)

“Eriti kui need süsteemid on toimunud, miks on neid mõistlik lõhkuda, et mis läheb paremaks.” (Direktor 1)

“Me nagu tormleme kogu aeg kuskile.” (Direktor 2)

“Sellist killustatust on hästi palju ja võib-olla läbimõtlematust.”(Juht 2)

Juhid leiavad, et infotulv on suur ja nende ajagraafik on pärast ühinemist tihenened, kuid kooskäimised on tarvilikud.

“Kõike on minu jaoks liiga palju ja ma ei tea, kas ma jõuan ära filtreerida ja toime tulla, ma kardan, et seda rabelemist on veel palju enne kui see ükskord sinna voolusängi vajub.” (Direktor 2)

“Ühendvallaga on meil hästi palju kooskäimisi.” (Direktor 1)

Sellegipoolest tajutakse vallavalitsuse toetust ja hinnatakse spetsialistide pädevust, kuid päris täpselt ei saada aru, kes ja millega vallavalitsuse struktuuris tegeleb.

“Vastatakse kirjadele ja ma saan vastuse suhteliselt ruttu või võetakse ühendust ja kutsutakse Elvasse mõnda asja arutama või tullakse ise koha peale.” (Juht 3)

“Me ei tea, missuguse ametniku poole pöörduda mingis küsimuses.”(Direktor 1)

“Võtavad sind kui oma inimest.” (Direktor 6)

“See [vallavalitsuse] koosseis kindlasti on kompetentsem ja pädevam.” (Direktor 2)

“Minu poolt on ka veel segadust päris palju, et ma ei tea, kelle poole [vallavalitsuses] pöörduda.” (Direktor 5)

Haridusasutuste juhid hindavad haldusreformi mõju nii positiivselt kui negatiivselt. Pigem ollakse uue valla suhtes äraootavad, kuid meelestatud koostööks ja püütakse omalt poolt nii hästi hakkama saada kui võimalik. Suurt heameelt avaldatakse avanenud koostöövõimaluste, valla haridus- ja kultuuriosakonna tekke ja selle kompetentsi kasvu ning ühise inforuumi tekke üle. Siiski on haridusjuhtide töögraafik tunduvalt tihenened ning tuntakse puudust süsteemsusest ja juhendamisest.

Vallavalitsuse liikmete hinnang haldusreformile ja mõjule haridusasutustes

Intervjueeritud abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja avaldavad haldusreformi toimumise üle rõõmu. Nad leiavad, et suuremas vallas saab rohkem tegeleda arendustööga ja teenused muutuvad seeläbi professionaalsemaks. Ehkki teatav segadus pärast ühinemist on veel säilinud, ollakse kindlad, et haldusreformi eesmärk haridusvaldkonnas saab täidetud loodud haridus- ja kultuuriosakonna spetsialistide ja haridusasutuste koostöös.

“[Suhtun haldusreformi] Väga positiivselt. Ma arvan, et see oli vajalik ja see ühinemine ju jätkub. Ma arvan, et see motiveerib meid kõige enam töö tegemisel. See, et me jõuame ühtsetele arusaamistele, ühtsetele alustele.” (Vallajuht 2)

“Haldusreformi entusiastina ma ütlen, et haldusreformi põhiline mõte on ikkagi teenuste professionaalsemaks muutmine, mida on ka Elva vallas tehtud. Need olemasolevad vallad olid liiga pisikesed, et tegeleda arendustööga, süsteemide loomisega. Praegu ma võin kinnitada, et professionaalsuse tase on tõusnud, vaatamata segadustele, mis veel valitsevad.” (Vallajuht 1)

“Aga haridusvaldkonnal vedas haldusreformiga kõige käegakatsutavamalt, et tõesti loodi uus osakond.” (Vallajuht 1)

“Varasemalt puudusid kõikides ühinenud omavalitsustes haridusvaldkonna inimesed.” (Vallajuht 1)

Vallavalitsuse esindajad tõdevad, et koostöö haridusasutuste vahel ja haridusasutustel haridus- ja kultuuriosakonnaga on hea. Esialgne teineteise nii öelda kompamine on lõppenud ning järjest enam ollakse avatud mõtetele, et teha asju ühiselt. Positiivse aspektina vahetavad haridusasutuste juhid kogemusi ja osalevad igakuistel juhtide kohtumistel. Abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja arvavad, et ebakindlus ja usaldamatus on ületatud ning haridusjuhtidele hakkab järjest enam selgeks saama haridusasutuse pidaja roll. Mõlemad vallavalitsuse esindajad julgustavad asutusi koostööle ja murede, ideedega nende poole pöörduma.

“...kõige rohkem on selle aasta jooksul need meie haridusasutused, mida on paras hulk, 9 kooli ja 9 lasteaeda, hakanud üksteise elu ja oluga tutvuma. Me näeme seda, et juhid väga palju on hakanud küsima üksteise käest, et kuidas teil on tehtud või mida te plaanite teha.” (Vallajuht 2)

“...koostöö koordineerimine, lasteaedad, koolid või nad omavahel.” (Vallajuht 2)

“Ma arvan, et see on hea märk, et nad [haridusjuhid] jätkuvalt käivad meie [haridusjuhtide ja haridus- ja kultuuriosakonna] igakuistel kohtumistel ja tegelikult suhtlevad vahepealsel ajal ja küsivad nõu. Ma arvan, et tegelikkuses on hästi olukord. Ühtegi sellist probleemi või takistust ma praegu küll nagu ei näe.” (Vallajuht 1)

“Nad [haridusasutuste juhid] on alati valmis osalema meie kohtumisel, mis on selline suur märk.” (Vallajuht 2)

“Juhid on julged ja nad teavad oma õigusi ka ja juba hakkavad teadlikumaks saama, et kus see koolipidaja mängu tuleb. Seda on tore vaadata.” (Vallajuht 2)

“Tore asi, et mille poolest nad pöörduvad, et nad [haridusasutuste juhid] kutsuvad meid enda üritustele, kontsertidele, juubelitele nagu, et selles mõttes on ka sedalaadi suhtlust. Ei ole alati muresid.” (Vallajuht 1)

“Pigem julgustame [haridusasutuste juhte], et palun rääkige, palun pöörduge, palun küsige.” (Vallajuht 2)

Ühinemisega kaasnes paratamatult mitmeid muutusi nii omavalitsuses endas kui ka haridusasutuse pidaja rollis. Muudetud on vallavalitsuse esindajate sõnul mitmeid süsteeme, kuid üha enam püütakse muutusi läbi viia koostöös haridusasutuste juhtidega. Tahetakse süsteeme optimeerida ja mitmed dokumentatsiooni puudutavad asjad viia ühtsetele alustele.

Muudatusi on olnud vallavalitsuse esindajate sõnul palju, kuid nad leiavad, et juhid on saanud küsimise korral vajalikku abi.

“Kindlasti meie oma osakonnana oleme ka viidanud väga palju sellele, et tahaksime, et asjad oleksid sarnased teatud tegevustes või oleksid olemas ühtsed alused.”(Vallajuht 2)

“...igal juhul situatsioon muutunud, et varem olid igal ühel omad harjumused ja reeglid, kuidas nagu juhtidega pidid suhtlema, kuidas raamatupidamisega asju ajama, kuidas õigusosakonnaga. Nüüd põhimõtteliselt nad kõik pidid mingil määral ümber harjuma või ümber õppima, kuidas uues vallas asjad käivad.”(Vallajuht 1)

“Muudatusi on palju, aga kõik ei ole alati negatiivsed. Paljude jaoks läinud asjad selgemaks, süsteemsemaks ja vastupidi, nad on saanud tuge ja nõu, et küsida kellegi käest. Aga muudatused on igal juhul toimunud.”(Vallajuht 1)

“See sama poliitikate küsimus, need mida me oluliseks peame, need teemad saaks ikka rakendatud. Seda teeme koostöös koolide juhtkondade, direktoritega, hoolekogudega.” (Vallajuht 2)

Samas tunnevad vallaesindajad, et mõnikord ei saa süsteeme luua nii kiiresti kui neilt oodatakse, sest oluline on tajuda tervikpilti ja selle muutmine ei ole alati kärmesti liikuv protsess.

“...tekib see ajafaktor, kas te ei saaks kohe öelda, et kuidas me seda teeme. Meie näeme seda suurema pildina ja meie sõnum on alati, et me tahaks teha asju süsteemselt ja mitte üheks aastaks ega üheks poolaastaks ega selleks jõuluks, vaid tahaks teha nii, et see sama tulemustasu, õpetaja palgajuhend või haridusjuhi töötasustamise alused või koolide eelarve koostamine, et need on ikkagi kõik omavahel lingitud.”(Vallajuht 2)

“Ja kohati muidugi nende ootused on ju veel kiiremad. Kasvõi seesama näide, millest me oleme päris palju rääkinud, aga alles hakkame jõudma, on see tulemustasustamise ühtsed põhimõtted vallas. Aga noh, praegu ongi jälle see, et ütleme niimoodi, et siiani olid rohkem põletavamad teemad olulisemad, et me reaalselt ei jõudnud.” (Vallajuht 1)

Vallavalitsuse esindajad tunnevad, et pidaja rolliks on mitte ainuüksi koostööle panustamine, vaid ka nõuandjaks olemine. Kuna haridusasutuse pidaja vastutab oma volituste piires haridusasutuste käekäigu ja nõuetele vastamise eest, siis leiavad mõlemad intervjuueeritud vallaesindajad, et nende ülesandeks on juhte nõustada ja vajadusel järgi aidata.

“...lasteaia- ja koolijuhtide nagu arengu toetamine, nõustamine, võib-olla vahel ka nõu andmine veidi tõsisemal moel.” (Vallajuht 2)

“...tegelemine juhtidega - see on ka kindlasti meie vastutusala, et milline on meie koolijuht või lasteaiajuht, selline on ka selle kooli või lasteaia nägu. Ja siin me oleme aru saanud, et siin ei ole lihtsaid lahendusi. Kui mõnel juhul on koolijuhtimises mõni puudus, siis tõenäoliselt me peame ise oleme need, kes toetavad teda selles, et ta õpiks juurde, täiendaks, saaks aru asjadest, see sama juhendamise moment tekib ka siin juhtide tasandil.”(Vallajuht 2)

Vallavalitsus tajub muudatusi, mida on haldusreform haridusasutustele kaasa toonud. Palju on muudetud õigusakte, süsteeme ning samuti on muutunud koos haldusreformi läbiviimisega haridusasutuste pidaja roll. Kui ennist ei olnud omavalitsustel haridusega tegelevat spetsialisti, siis ühinenud Elva vallas on loodud selleks osakond koos kahe spetsialistiga, kes suunavad haridusasutusi koostööle ning nõustavad neid.

Vallavolikogu liikmete hinnang haldusreformile ja selle mõjule haridusasutustes

Fookusgruupiintervjuust Elva vallavolikogu esimehe ja Elva vallavolikogu hariduskomisjoni esimehega selgusid mitmed nende mõtted haldusreformi ja selle mõju osas haridusasutustele. Kui üks neist jäi haldusreformi suhtes pigem neutraalsele seisukohale, siis teine hindas haldusreformi positiivseks.

“Positiivselt. Minu jaoks tundus, et see [haldusreform] peab tulema ja võib-olla sellepärast, et seda oli 20 aastat räägitud ja proovitud ja tegelikult tahtsid, et see toimuks ära, et ei toimuks selline pidev ootamine, et kas see toimub ja kuidas. Selles mõttes positiivselt. Võib-olla sisuliselt oleks tahtnud, et oleks seadusandlus rohkem seda muudatust toetanud. Praegu oli lihtsalt selline piiride ühendamine ja rohkem mehaaniline.” (Volikogu liige 1)

“...pigem lihtsalt ootus, mitte negatiivne ega positiivne.” (Volikogu liige 2)

Haldusreformi eesmärk oli volikogu esimehe arvates nõrgemate piirkondade järgi aitamine ja juhtimise professionaalsemaks muutmine. Volikogu liikmetele tundus, et haldusreform on haridusasutusele mõjunud pigem hästi. Nad tõid välja, et haridusasutused on aktiveerunud ja tahavad teha koostööd. Kui enne takistas ühiste asjade tegemist erinev haldusala, siis nüüd on lihtsam koostöökohti leida.

“Kõik tahtsid seda koostööd teha, aga see institutsionaalne erinevus, et vot, sa oled sellest vallast, et see ilmselt oli siis [enne haldusreformi] takistus.” (Volikogu liige 1)
“Mulle tundub praegu, et vähemalt praegu küll, et väga positiivselt. Üks on see, et kui enne nagu igäiks nendest valla haridusasutustes või Elva omadest, igäiks ajas oma asja. Räägiti küll koostööst, siis koostöö oli teine mõiste. Aga seda, et haridusasutused nii alusharidus kui üldharidusasutused hakkasid rohkem koostööd tegema, said rohkem omavahel rääkida, jagada kogemusi, küsida üksteise käest, jagada ka huvihariduse kaudu oma lapsi või noori. Et see on nüüd küll selle poolelise aasta jooksul, et see on igatepidi positiivne, selline koos käimine, koos jagamine, koos tegemine, õppimine teineteiselt, et see on igati positiivne.” (Volikogu liige 2)

Samuti on nüüd haridusasutustel võimalus saada professionaalset nõu ja tuge haridus- ja kultuuriosakonna spetsialistidelt. Varasemates omavalitsustes selline võimalus puudus.

Olulise muutusena tõid nad välja ka õigusruumi ühtlustamise nõnda, et haridusasutuste eripärad säilivad ja säilib ka kodukoha väärtus.

“Üldiselt haridusega keegi enne professionaalselt ei tegele, et nüüd on hakatud selles suunas liikuma, et haridus on ikkagi üks osa, mida tuleb juhtida ühiselt, mida tuleb korraldada. Et selles mõttes on läinud hästi.” (Volikogu liige 1)

“Nii professionaalsus, nõustamine kui toetamine [haridus-ja kultuuriosakonna poolt].” (Volikogu liige 2)

“Täna ongi see, et peame säilitama nende asutuste eripära, igapäev on mingi oma selline kodukoha väärtus, aga samas professionaalsel tasemele peaks kõik nagu minema paremaks ja ühtlustuma.” (Volikogu liige 2)

Seni finantsiliselt nõrgemas positsioonis olnud haridusasutusi aidatakse uues omavalitsuses järgi, kuid vallavolikogu liikmed leiavad, et midagi tormakat teha ei tasu. Nende jaoks on oluline säilitada seda, mis on juba olemas. Tahetakse selgust ja tasakaalukust, et ühinemise esimesed raskused saaksid ületatud. Alles seejärel tasub volikogu liikmete hinnangul hakata vaatama, mida, kas ja kus muuta tasub. Muutuste jaoks on tarvis ka selget sihti ja suunda.

“...mis on olnud, tahaks, et see säiliks kindlasti ja pigem on selline alalhoidlik seisukoht, et ärme midagi tõtakat teeme ja küsime ikka rahva käest.” (Volikogu liige 1)

“Volikogu liikmete poolt on see konservatiivne hoiak, et ärme lõhume seda, mis on, see on välja kujunenud.” (Volikogu liige 1)

Intervjueritud volikogu liikmed olid meelestatud haldusreformi osas suhteliselt neutraalselt ning ootasid, et pikale veninud protsess kord lõpule viidaks. Muutuste osas haridusvaldkonnas on nad aga positiivsed, sest nende hinnangul on muutunud vallajuhtimine hariduse osas professionaalsemaks ning seeläbi on muutunud ka valdkond paremini hallatavamaks. Haridusasutused saavad küsimuste korral pöörduda valla haridus- ja kultuuriosakonna poole ning haridusasutuste vahel toimib nüüdseks koostöö, millest enne ühinemist vaid räägiti.

3.2. Ühtse haridusruumi mõiste ja eesmärgid

Ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi tegevuskava loomise tarbeks sõnastati teine uurimisküsimus “Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmäärke?”, et sõnastada seeläbi kõiki osapooli arvestav mõiste, mille poole läbi tegevuskava püüelda. Intervjuude analüüsi tulemusena tekkis selle uurimisküsimuse alla kaks

kategooriat: ühtsed alused haridusruumi toimimiseks ja haridusruumi eesmärgid. Nende tulemustest antakse ülevaade järgnevas peatükis.

Ühtsed alused haridusruumi toimimiseks

Haridusasustuste juhid tunnevad, et ühtse haridusruumi loomisel oleks tarvis luua ka ühtsed alused, millest selle loomisel lähtutakse. Seda mõeldakse näiteks dokumentatsiooni puhul, mille koostamise oskustest ja teadmistest tuntakse puudust. Juhtide hinnangul läheks neil tarvis rakendusdokumente valla poolt, et osata üht või teist dokumenti koostada. Samuti soovitakse läbida spetsiaalseid koolitusi, et koguda enne dokumentide tegemist valdkondlikke teadmisi.

“Kuhu ja mida ja millal saata, selliseid rakendusdokumente oleks vaja...”(Juht 3)

Ühtsete aluste osas leiavad haridusasutuste juhid veel, et ühtne haridusruum vajab oma nii öelda õppeaasta plaani. Praegu tuntakse end olukorras, kus kogu aeg peab midagi vallavalitsuse tõttu muutma või mingid kohtumised tulevad liiga järsku.

“...võimalikult varakult peavad asjad olema paigas.” (Juht 5)

“Täna jäin ka siia hiljaks, et hästi palju asju, mida mul on omal planeeritud, aga siis tuleb see ja too asi juurde.”(Direktor 2)

“...enda tegevust planeerima ka teisi arvestades.”(Direktor 6)

Selle jaoks, et ühtne haridusruum terviklikult toimiks, peaks haridusjuhtide hinnangul sõnastama ka selle väärtused, millest lähtutakse. Haridusasutuste juhid pakuvad siinkohal välja nii tervist edendava, loodust edendava ja teadust populariseeriva haridusruumi väärtusi. Samuti seatakse olulisele kohale märkamine, mõjutamine ja muutmine. Väärtusruum peaks aitama säilitada hariduselu jätkusuutlikkust.

“Me märkame seda, kes vajab abi või ükskõik mis tasandil, head asutust, kehva asutust, siis me mõjutame, et nad saaksid selliseks nagu sobiks meile. Kui on vaja, siis tuleb ka muuta.” (Direktor 2)

Vallavalitsuse esindajad näevad, et ühtne haridusruum peaks olema ilma astmeteta ja õmblusteta. See peaks olema õppijakeskne ja lähtuma võrdsuse printsiibist, et igas valla osas oleks võimalik saada sama head haridust ükskõik millisel astmel. Samuti peaks vallavalitsuse esindajate hinnangul seadma ühised eesmärgid ja visiooni, millega edasi liikuda. Väärtuste

osas peaks nende sõnul lähtuma valla arengukavas sõnastatud väärtustest. Ühtses haridusruumis peaks jätkuma koostöö, mida täna koordineeritakse hariduskalendri abil.

“...see on mõtteviisi küsimus, et nii õpetajad kui koolijuhid mõistaksid, et ei ole ainult see tema aine või tema kool kõige tähtsam, vaid laps ja see, kuidas ta liigub erinevate astmete vahel.” (Vallajuht 1)

“Jälgimist meie väärtusi: avatus, nutikus, kaasavus, säästlikkus. Nendest me lähtume oma igapäeva tegutsemisel. Me peame olema avatud uutele ideedele, uutele inimestele. Me peame olema nutikad ja kasutama kastist välja mõtlemist, uuendusi. Me peame samas olema säästlikud, peame mõtlema, kuidas olla efektiivsed ka inimressursi kasutamisel. Ja me peame seda kõike arutama oma kogukonnaga, oma inimestega ehk siis kõiki kaasama. See on see ootus, mis on teistelt osapooltelt ja iseendilt. See oleks ka siis ühtses haridusruumis kehtiv.” (Vallajuht 1)

“Koostöös ühiste eesmärkide nii öelda seadmine, visiooni edastamine, sellest rääkimine ja selle mahamüümine.” (Vallajuht 2)

Ka volikogu liikmed leiavad, et ühtse haridusruumi mõiste osas tasub kokku leppida ja selle eesmärk peaks olema selgelt sõnastatud. Sarnaselt vallavalitsuse liikmetele leiavad volikogu liikmed, et igas valla otsas peab saama kvaliteetset haridust. Samuti peaks haridusruumis looma tingimused, et valla elanikest õpilased ei läheks pärast põhikooli lõppu vallast väljapoole õppima, vaid jääksid Elva valla koolide gümnaasiumiastmetesse õppima.

“See ühtne [haridusruum] elaniku seisukohast, et ükskõik, kas sa elad Paluperas või Ulilas, siis sinu lapse jaoks oleks haridusruum ühtselt hea kvaliteediga, et see ei sõltu elukohast. Püüaks kõikide asutuste kvaliteeti tõsta.” (Volikogu liige 1)

“...ja muidugi, et nad [õpilased] väga palju ära ei läheks, et meile ikka ajusid ka jääks...meil on kaks gümnaasiumi...peaksime looma tingimused, et nad ikkagi jääksid ja oleksid siin ikkagi rohkem, et peale üheksandat ei läheks kõik jooksu.” (Volikogu liige 2)

Kõik osapooled leiavad, et ühtse haridusruumi loomiseks on tarvis eelkõige sõnastada selle mõiste ning ühised väärtused, et läbi eesmärkide selle suunas pürgida. Haridusasutuste juhtide hinnangul vajab haridusruum paremat ette planeerimist ja ühtset dokumentatsiooni. Ruum peaks võimaldama õmblusteta hariduse andmist ja ärgitama haridusasutusi omavahel koostööle.

Haridusruumi eesmärgid

Haridusasutuste juhid leiavad, et üheks ühtse haridusruumi eesmärgiks võiks olla toetava meeskonna olemasolu nii kolleegide kui vallavalitsuse näol, kes aitab keerulisi olukordi lahendada, tagasisidestab haridusasutuse juhi tegevust ning korraldab valdkondlikke üritusi.

“...meeskond. kes toetab ja mitte ainult ei kritiseeri, see on hästi oluline.”(Direktor 2)
“...selgitatakse tagasiside vormis, mis meil on halvasti ja mis meil on hästi, et see minu meelest ühtlustab hästi ja teeb meid paremaks, kui meid märgatakse ja meile räägitakse.”(Direktor 1)
“...õpetajate tunnustamise pool, mis on ka tehtud ja väga hästi tehtud...”(Juht 1)

Samuti hindavad haridusasutuste juhid, et Elva valla ühtse haridusruumi eesmärgiks peaks olema elukestva õppe olemasolu. Nende hinnangul võiks teostada nii beebikooli kui väärivate ülikooli. Veel üks ühtse haridusruumi agenda peaks olema õpilase individuaalsusest lähtumine nii erivajadustega, tava- kui ka eriandekate õpilaste osas. Ruumis peaks olema palju erinevaid võimalusi õpilastele lähenemiseks.

“...me räägime elukestvast õppest, me räägime beebiharidusest, täiskasvanuharidusest, õpipoisiõppest ja täiendõppest ja eakate õppest.” (Juht 3)
“Igalt ühelt vastavalt tema võimetele igale ühele vastavalt tema võimetele. Just see selline indiviidikeskne, et milleks ta võimeline on, selle me talle anname ja vastavalt seda ka nõuame.” (Juht 2)

Olulist rolli ühtse haridusruumi loomise juures mängib haridusasutuste juhtide hinnangul erinevate koostöövormide jätkumine ja tugevdamine. Kuigi täna on direktorite vaheline koostöö alguse saanud, siis õpetajad ja õpilased suuremat koostööd ei tee. Haridusruumi loomilikuks osaks peaks saama koostöö tegemine teistes lähedastes valdkondades. Haridusjuhid leiavad, et ühtne haridusruum on ka heaks võimaluseks omavahel kaadrit vahetada või ka ise roteeruda.

“...koostöö laste tasandil napib.”(Juht 2)
“Sinna [ühtsesse haridusruumi] võiks kaasata ka kultuuriruumi ja noorsootöö ja huvitegevuse, tegelikult me natuke liiga vähe teeme koostööd selles osas.”(Direktor 1)
“...õpetajatel ka mingisugune koolituspäev või koostööpäev...”(Juht 5)
“Me saaksime katsetada, kui minul mõne kolleegiga ei sobi töötada, võib-olla on sinu meeskonnas ideaalne.”(Direktor 2)

Veel ühe eesmärgina sõnastavad haridusjuhid teadmiste ja kogemuste jagamise. Üksteiselt õppimine ja oma kogemuse jagamine võib säästa mõne teise juhi ressursi ning aega. Samuti ennetab see läbipõlemise ohtu.

“Me peaksime kõik rikastama oma kogemusega seda ühist haridusruumi...” (Juht 3)
“Väldime läbipõlemise ohtu eksju, et saaksime omavahel rääkida, mõnda näidet või juhtumit analüüsida.”(Direktor 2)

Haridusjuhid leiavad, et ühtsel haridusruumil peaks olema väga tugev seos arengukavaga, et sellest lähtuvalt oma asutuste hariduslikke eesmärke sõnastada. Juhid

leiavad, et tänane arengukava ei paku neile oodatud haridusmudelit, mida viia kooskõlla oma arengukava ja asutusega.

“Ma ei saa öelda, et ma oleks saanud vastuse sealt, missugune on see haridusruum, selles arengukavas.” (Direktor 1)

“...nagu seda haridusmudelit, et teaks kuhu suundume...” (Direktor 2)

Vallajuhid leiavad samuti, et haridusruumi eesmärgiks peaks olema õppe pakkumine kogu elukaare jooksul. Samuti peaks võtma eesmärgiks formaal- ja mitteformaalse hariduse lõimimise ning püüdma määrata igale õpilasele individuaalse õpiraja läbi õppekoordinaatori, kes lähtub lapse huvidest.

“Ühtse haridusruumi mingi keskne osa, seesama õppenõustaja või õppelogistik või koordinaator, kes nagu vaatab selle lapse järgi, kas tal on vaja suunduda kaugõppesse või gümnaasiumisse või humanitaari või reaali või kutseõppesse... Vastavalt sellele, mis talle sobib...” (Vallajuht 1)

“Põhimõtteliselt minu jaoks üks mõte on see, et kogu see elukaar on ühtses ruumis.” (Vallajuht 2)

Ühtses haridusruumis soovivad abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja eesmärgiks võtta nõustaja ja eestvedaja rolli õmblusteta hariduse loomisel ning tagada selleks vajalikud tingimused.

“Tingimuste ja võimaluste tagamine, kus ja mis tingimustes see toimub, see on ka koolipidaja teema.” (Vallajuht 2)

“... just need üleminekukohad - lasteaiast kooli, teisest kooliastmest kolmandasse ja veel gümnaasium. Meil on ju ka veel tegelikult ja see kaugõpe...” (Vallajuht 1)

“...ühtne ruum on Elva vald ja see, kuidas me siin seda ühtset haridusruumi kujundame või mis me seal korraldame, muudame või kehtestame.” (Vallajuht 1)

Volikogu liikmed leiavad, et ühtse haridusruumi üheks eesmärgiks peaks olema arendav tegevus ning haridusasutuste kaasamine erinevatesse projektidesse. Samuti peaks ruumis olema toetav nõustamisvõimalus vallavalitsuse näol ning säilima asutuste eripärad.

“Kindlasti see oleks vajalik erinevates projektides osaleda, mida praegugi haridusosakond teeb, et kaasata ka teadmisi ja know-how-d ja uuendusi parimates ja mentoreid kaasata, et veelgi edasi areneda.” (Volikogu liige 2)

“...mingil määral on võimalik ühtlustada ja sealsamas tuleb säilitada mingi omapära, et neid asju ei saa joonlauuga juhtida.” (Volikogu liige 2)

Osapooled leiavad haridusruumile mitmeid erinevaid eesmärke. Nende hinnangul on oluline, et haridusruumis oleks loodud nõustav ja toetav meeskond, võimalused elukestvaks õppeks ja võimalused õpilastele individuaalse haridustee pakkumiseks. Eesmärgiks peaks

võtma ka koostöö laiendamise erinevate tasandite vahel ning teadmiste, kogemuste vahetuse. Haridusruumi eesmärkidel peaks olema tugev side arengukavaga ning loodud peaks olema ühtne mudel, millest lähtutakse. Haridusruum peaks eesmärgiks seadma kõikide seal tegutsevate osapoolte arendamise ja looma tingimused õmblusteta hariduse andmiseks.

3.3. Ühtse haridusruumi loomise ootused ja kitsaskohad

Selleks, et olla teadlik, mida haridusruumi planeerimisel ja loomisel silmas pidada või vältida, sõnastati kolmas uurimisküsimus “Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?”. Lähtudes analüüsi tulemusel tekkinud 32 koodist ja neljast kategooriast (koostöö; ootused kohalikule omavalitsusele; ühtne visioon; ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad) püütakse planeerimisel lähtuda erinevatele osapooltele asetatud ootustest ning vältida kitsaskohtade teket või luua nende ületamiseks lahendusi.

Koostöö

Haridusasutuste juhid ning vallajuhid leiavad, et vaid läbi koostöö saab tekkida ühtne haridusruum. Mõlemad osapooled on koostöökis valmis ja ootavad võimalust sellesse panustada. Samuti ootavad haridusjuhid vallajuhtidelt ja vallajuhid haridusjuhtidelt panust ühtse haridusruumi loomisesse.

“...see [koostöö] ei teki nii, kui me kõik eraldi laua taga oleme, peame ikka kõik olema ühise laua taga.” (Direktor 2)

“...kui nad [haridusjuhid] ise panustavad, siis nad saavad sellele ühtsele haridusruumile kaasa aidata.” (Vallajuht 1)

Nii vallajuhid kui haridusasutuste juhid arvavad, et koostöö peaks olema laiahaardeline ja toimuma dialoogis. Hinnatakse, et ühtse haridusruumi loomise protsessi on oluline kaasata kogukondade esindajaid nii juhtide, piirkonnakogude, lapsevanemate, hoolekogude ja õpilasesindustest.

“See [koostöö] ongi võib-olla selline ühine toimimine nii horisontaalsel tasandil kui ka vertikaalsel tasandil, et see oleks ühtse eesmärgi nimel.” (Direktor 4)

“Kõik osapooled peaksid panustama [koostöösse] ja ilmselt kõige mõistlikum oleks seda teha omavahelises dialoogis, et käib siis see edasi-tagasi, mitte ainult ülevalt allapoole.” (Juht 4)

“...meil oleks vaja omavahel rääkida...” (Juht 1)

Intervjueeritud osapooled näevad, et haridusruumi loomisel on suur ootus just koostööl, kuhu peaksid panustama nii haridusasutustega seonduvad organid kui ka kogukond laiemalt.

Ootused kohalikule omavalitsusele

Haridusasutuste juhid ootavad ühtse haridusruumi loomisel eestvedamist just kohalikult omavalitsuselt. Siiski leiavad haridusjuhid, et liigne initsiatiiv ja tormakus ei tule kasuks, sest ka oma haridusasutused vajavad tähelepanu.

“...ootan seda, et ei tuleks ülepingutamist, ponnistamist, väga palju ühisüritusi ja tegevusi, mis kurnaks.” (Juht 5)

“...me ei tohi väga hulluks ka minna sellega, et me kõik hakkame nüüd kõigiga koostööd tegema ja siis me peame iga nädal seitse koosolekut eksole ja tööd teha ei jõuagi.” (Direktor 6)

Samuti oodatakse kohalikult omavalitsuselt tagasisidestamist, toetust ja operatiivset suhtlemist. Olulise aspektina tõid haridusjuhid veel välja, et nad tahaksid, et neid koheldakse võrdselt, et neil oleksid võrdsed võimalused ja kõigisse suhtutakse samadel alustel. Võrdsuse ootuse tõid sisse ka volikogu liikmed, abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, kes tunnistasid, et asutusi püütakse kohelda võrdsel alustel.

“...ootan, et haridusosakond nüüd tagasisidestab, kui tubli või halb ma olen olnud terve aasta jooksul.” (Direktor 1)

“Toetust, avameelset suhtlemist, avalat ausat suhtumist.” (Juht 7)

“...kõikide vahel võrdne suhtlus.” (Juht 3)

“...koheldakse võrdselt, et need võimalused oleks.” (Volikogu liige 1)

“...ootus [kohalikule omavalitsusele] on, et need asjad on võrdselt selged kõigi jaoks.” (Vallajuht 2)

Kohalikult omavalitsuselt oodatakse ühtse haridusruumi loome osas initsiatiivi, kuid mitte tormakust. Juhid ootavad, et neile luuakse toetav ja vaba keskkond ning, et nad saavad toimetada samadel tingimustel ja neisse suhtutakse võrdselt.

Ühtne visioon

Ootused ühtse visiooni sõnastamise osas on kõikidel intervjueeritud osapooltel. Visioonis peaks saama haridusjuhtide hinnangul sõnastatud nii õppijatele individuaalsuse ja erinevate võimaluste pakkumine kui ka väärtused, mille eest seistakse. Vallajuhtide sõnul peaks olema

väga kindel visioon, mis paneks aluse ühtse haridusruumi loomisele. Nende sõnul peaks selle loomisel lähtuma arengukavas nimetatud väärtustest.

“...visioon peab kõigile nähtav olema.” (Direktor 1)

“...ütleme vallana ära, et need on meie väärtused, et siis selle nimel töötame, siis ajapikku tuleb selline asi [ühtne haridusruum].” (Direktor 2)

“...kooli pidaja peaks ise väga läbi mõtlema või vallavalitsus või volikogu, see [ühtne haridusruum] peab olema mingil tasandil väga kindel visioon.” (Vallajuht 2)

“...see [ühtne haridusruum] saab alguse kõik sellest samast ühisest arusaamisest, kuhu me jõuda tahame...” (Volikogu liige 2)

Ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad

Selle jaoks, et ühtse haridusruumi planeerimine ja teostamine läheks latusamalt on oluline teada, mis võib saada takistuseks ja mõelda, kuidas ja kas on võimalik neid takistusi vältida. Intervjuude analüüsist selgus, et haridusasutuste juhid näevad takistust nii ajapuuduses, bürokraatliku protsessi puudujääkides kui info ülekülluses.

“...aeg on oluline ressurs, mida meil ei ole.” (Direktor 2)

“...liiga palju seda bürokraatiat.” (Direktor 4)

Samuti näevad nad, et koostöö haridusasutuste vahel ei toimi süvitsi ning see võib jääda inimeste ebasobivuse taha. Koostöö osas lisavad haridusjuhid veel, et näevad, kuidas praegused hoolekogud ja piirkonnakogud haridusasutuste tegevustesse ei panusta. Rõhutatakse taas ette planeerimise vajadust nii kalendrite näol kui haridusruumi visiooni näol. Koostöö võib takerduda maapiirkondades ka transpordi taha. Samuti ei tunne haridusasutuste juhid end üksteisega veel täiesti kindlalt, kuid usalduse teke nõuab taaskord aega.

“Mina olen püüdnud igasugu sildasid viia [asutuste vahele], ei saa, nii nagu kaks maja, nii ka lõhe.” (Direktor 5)

“...piirkonnakogud võiksid panustada [haridusasutustesse]. Mina praegu näen, et see kogu ei panusta...” (Juht 3)

“Aga transport on ikkagi probleem...” (Direktor 6)

“...võib-olla me ei tunne üksteist ja see ühtne haridusruum ei tule lihtsalt, kuid on teadmatust, kartust ja natuke usaldamatust.” (Juht 3)

Vallajuhtide sõnul võib kitsaskohaks kujuneda tervikpildi tajumise erinevus tasandite vahel. Samuti näevad vallajuhid, et koostöö ei toimi osades piirkondades lähedaste valdkondade nagu näiteks hariduse ja kultuuri vahel. Nad lisavad, et keerukust võib ühtse haridusruumi loomisesse tuua koolivõrgu korrastamise teema üles kerkimine, kui vallavalitsus

peab hakkama hindama haridusasutuste vajalikkust mõnes piirkonnas. Ka transpordikorraldus võib osutada probleemiks ühtse haridusruumi loomisel.

“kõik ei taju tervikpilti ühtemoodi.” (Vallajuht 2)

“...koolid ja raamatukogud nii vähe koostööd teevad meie vallas...” (Vallajuht 1)

“...meie ees ka koolivõrgu teema ja see, kui me räägime ühtsest ruumist, kas meil viie aasta pärast on olemas kõik eksisteerivad koolid. Või on üks või kaks sealt vaja sulgeda või lõpetada, et see on ka raske teema, et praegu me neid ei puutu, aga tunneme, et vajadus on planeerida...” (Vallajuht 2)

“...transpordikorraldus tegelikult, et kui võimalikult palju ikkagi lõimida või integreerida neid asju, et see võib saada mingil määral takistuseks...” (Vallajuht 1)

Volikogu liikmed juhivad tähelepanu, et ühtse haridusruumi loomisel võib saada kitsaskohaks kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate ja tugipersonali leidmine. Samuti on tähelepanu alt välja jäänud andekate õpilaste toetamine.

“Inimkapital, et kas meil on piisavalt kvaliteetseid õpetajaid...” (Volikogu liige 1)

“...me oleme jätnud võib-olla hooletusse selle teise erivajaduse ehk tugevama otsa.” (Volikogu liige 2)

Võimalikke kitsaskohti ühtse haridusruumi planeerimisel ja loomisel nägid kõik intervjueeritud osapooled. Takistuseks võib saada juhtide omavaheline läbisaamine, kohaliku omavalitsuse haridusvõrgu teemalised otsused, inimressursi leidmine, transpordi vajakajäämine, info üleküllus ja planeerimatus. Need on aspektid, millega peab arvestama ühtse haridusruumi planeerimisel ja selle teostamisel.

3.4. Ühtse haridusruumi loomise võimalikud tegevused

Neljanda uurimisküsimuse “Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?” esitamise eesmärk oli mõista, milliseid tegevusi ootavad intervjueeritud osapooled ühtse haridusruumi loomisel. Vastuste analüüsimisel tekkis 20 koodi, mis jagunesid kahe kategooria vahel: kohaliku omavalitsuse roll ja ühistegevused. Tulemused siinkohal ka esitatakse.

Kohaliku omavalitsuse roll

Kõige enam tõid haridusasutuste juhid välja seda, et nad ei tunne kohaliku omavalitsuse ametnikke ega oska õige inimese poole pöörduda. Seetõttu arvati, et kohalik omavalitsus peaks ühe tegevusena ametnikke osakonniti haridusjuhtide aruteludele kutsuma, et üksteisega

tutvuda. Haridusasutuste juhid leiavad veel, et omavalitsus peab haridusasutuste juhte hoidma ühtses inforuumis, planeerima valdkondlikke tegevusi ja ressursi ette ja olema alati toetavas rollis. Oluliseks peeti ka mainida, et kohalik omavalitsus peaks eest vedama ühtses haridusruumis usalduse loomise protsessi ja ise oma juhte tagasisidestama.

“...ettepanek, et ka need inimesed [vallavalitsuse ametnikud] võiksid meid endale tutvustada ja rõõmsalt kutsuda, et kellega millest rääkida üldse...” (Direktor 1)
“...kohalik omavalitsus peaks mõtlema, kuidas seda ressursi jagada mõistlikul moel.” (Direktor 1)
“Info ja kommunikatsioon ongi kõige alus.” (Direktor 2)

Abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja leidsid, et ühtse haridusruumi loomise protsessis on nende rolliks olla eestvedaja ja luua selle jaoks vajalikud tingimused. Ühtse haridusruumi loomisel tahavad nad kooli- ja lasteaedade juhte toetada ja nõustada, et neil säiliks kindlustunne. Omalt poolt tahetakse panustada transpordikorralduse parandamisse ja juhtide julgustamisse, et mure või mõtte korral valla poole pöördumine oleks loomulik.

“...see tingimuste ja võimaluste tagamine, kus ja mis tingimustes see [ühtne haridusruum] toimib, see on ka koolipidaja teema...” (Vallajuht 2)
“...julgustame, et nad [haridusasutuste juhid] pöörduks veel julgemini meie või õigussakonna poole just hariduse- ja personaliküsimustes.” (Vallajuht 1)

Volikogu liikmed näevad kohaliku omavalitsuse tegevustena just haridusliku erivajadustega laste toetamiseks süsteemide loomist ja ressursi leidmist, et parandada haridusasutuste õpi- ja olmekeskkondi. Ühtse haridusruumi loomisel peab omavalitsus säilitama ja veelgi tugevdama oma professionaalse nõustaja ja toetaja rolli. Samuti peab omavalitsus haridusruumis muudatuste tegemisel asjad läbi arutama kogukonna tasandil.

“...luua igasugune sotsiaalne võrgustik, et neil [haridusliku erivajadustega õpilastel] oleks kõik parem...” (Volikogu liige 2)
“...ressursi leidmine, sest kindlasti raha mõjutab koolikeskkonda...” (Volikogu liige 2)
“...need muudatused, mis tehakse, et oleks ütleme hästi läbi mõeldud, hästi läbi arutatud avalikkusega ja kogukonnaga, et mõned asjad on vaja pikemalt selgitada...” (Volikogu liige 1)

Kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi loomise tegevustena tuuakse välja kõigi osapoolte poolt ressursside planeerimise ja kasutamise teemad. Veel leitakse, et kohalik omavalitsus peaks säilitama oma toetava rolli ja seda ka edaspidi arendama. Haridusasutuste juhid tunnevad puudust otsekontaktist vallavalitsuse teenistujatega ja seetõttu ei oska alati õige inimese poole pöörduda.

Ühistegevused

Haridusjuhid leiavad, et ühtse haridusruumi tegevustena on tarvis teha ühiseid üritusi valla haridusasutuste õpetajatele, lapsevanematele kui õpilastele. Nad pakuvad välja veel tegevusi, mida ühiselt teha, et panustada ühtse haridusruumi tekkesse. Nendeks on näiteks ühtse haridusruumi visiooni loomine koos kogukonnaga, mõttetalgute korraldamine, ühistel õppekäikudel ja koolitustel osalemine. Jätkuma peab nende sõnul ka dokumentatsiooni ühtlustamine.

“Mõttetalgud peaksid olema, et küsida, kuidas hakkama saada ja kuidas edasi ja sinna peaks tulema ka inimesed, kes ei ole haridusinimesed, et nad näevad hoopis teise nurga alt asju. Me oleme siin liiga haridusinimesed ja näeme kogu aeg oma asju ainult ühe mätta otsast.” (Direktor 1)

“Soovin ühist koolitusvõimalust...” (Juht 5)

Valla tasandilt näevad abivallavanem ja haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, et ühtse haridusruumi loomisel peab tegema ka laiemat koostööd maakonnas, Eestis üldisemalt ja jälgima riiklikku hariduspoliitikat. Koostöös raamatukogude, rahvamajade, noortekeskuste, päevakeskuste ja huvitegevust pakkuvate asutustega peaks looma haridusasutustele lisandväärtust, et läbi ühtse haridusruumi kogukondi omavahel liita.

“Kool peaks olema seotud raamatukogundusega või päevakeskusega või teenuskeskusega või noortekeskusega või seal, kus huvitegevusi läbi viiakse, et see peaks olema üks ühtne tervikruum, kus kaovad ära ealisuse piirid, et saame peredega koos aega veeta või koos mingit huvitegevust teha.” (Vallajuht 2)

Volikogu liikmed lisasid, et ühtse haridusruumi loomiseks tuleks kaardistada praegused puudused ja neid lahendama asuda. Kui teatakse, kus asuvad murekohad, siis tuleb volikogu ja vallavalitsuse tasandilt kokku leppida ressursid, kuhu ja kui palju raha suunata.

“Teame, mis on meie probleemid. Lepime kokku vahendid ja siis tuleb ka raha ja inimesed kaasa, kui on kokku lepitud suunad.” (Volikogu liige 1)

Selgub, et ühtse haridusruumi loomiseks tuleb osapoolte hinnangul panustada ühistegevustesse ja laiendada koostöötasandeid ning leida üles praegused murekohad, et neid lahendama asuda.

4. Arutelu

Magistritöö eesmärgiks oli uurida, kuidas on haldusreform mõjutanud ühinenud kohaliku omavalitsuse haridusasutusi ja millised on võimalused ühtse haridusruumi tekkeks. Järgnevas peatükis tuuakse teooriast ja uurimisküsimustest lähtuvalt välja olulisemad tulemustest selgunud arutelukohad ning sõnastatakse võimalik ühtse haridusruumi mõiste ning eesmärgid. Tulemuste ja valla arengudokumentide põhjal planeeritakse ühtse haridusruumi tegevuskava.

Kohaliku omavalitsuse haridusülesannete täitmine

Elva Vallavalitsus vastab kohaliku omavalitsuse kriteeriumitele, sest omab õigust ja võimekust seaduse piires kohalike elanike elu korraldada lähtudes vallaelanike vajadustest ja huvidest. Olemas on nii vahendid riigieelarvest kui kohustused ja õigused seadusest, et oma territooriumi hallata (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1985; Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993; Haldusreform 2017, 2018, lk 556).

Omavalitsuse avalik teenus nagu haridusteenus on kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhendi järgi (2009) kohustuslik olemuslik omavalitsuse ülesanne (Rahandusministeerium, 2009, lk 3-6). Seda tõestab ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis ütleb omavalitsuse ülesandeks on korraldada haridusasutuste ülalpidamist, kuid need on omavalitsuse omandis (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993). Sellest järeldub, et Elva valla kontekstis on omavalitsuse kohustuslik ja olemuslik ülesanne korraldada haridusasutuste tegutsemist.

Tulemuste kohaselt saab hinnata, kas Elva Vallavalitsus viib ellu haridusvaldkonda kureerivaid ülesandeid, mille on omavalitsuse ülesandeks andnud Eesti Vabariigi haridusseadus (1992). Intervjuudest selgus ja ka avaliku dokumendina on leitav, et vald omab uut arengukava, mille koostamisse kaasati haridusjuhte ning järelkult kavandab omavalitsus oma piirkonna hariduselu arengut (Elva valla arengukava..., 2018). Seega tegeletakse omavalitsuses selle arengu kavandamisega nagu seab ülesandeks haridusseadus (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Samuti selgus intervjuudest vallavalitsuse teenistujatega, et vald hindab oma haridusvõrgu otstarbekust ehk tegeleb oma asutuste sulgemise või avamisega. Vald tagab ka oma haridusasutuste finantseerimise ning võtab vajadusel tööle haridusasutuste juhte. Mõlemad klauslid ja nende täitmine on sätestatud haridusseaduses (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Seda, kas tehakse tulevikuprognose õpetajate

vajaduse järgi ja abistatakse haridusjuhte töötajate leidmisel (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992), intervjuudest ei selgunud. Samuti ei tulnud välja, kas õpetajatele tagatakse eluruumid ja soodustused. Vallavalitsuse teenistujad, aga sõnasid intervjuudes, et valla tasandil arvestatakse õpilaste erivajadustega ja sellega, et õpilased saaksid oma koolikohustust täita (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Vallavalitsus nõustab haridusasutuste juhte ning intervjuudest haridusasutuste juhtidega selgus, et ka teave edasiõppimise kohta levib uues vallas paremini (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Seega võib öelda, et Elva Vallavalitsus täidab otseselt seadusega pandud haridusvaldkonna kureerivaid ülesanded peaaegu täielikult ning ametisse on määratud hariduseluga tegelev osakond. Ühtse haridusruumi planeerimisel tasub arvestada õpetajate vajaduse prognoosimise alustamisega, haridusasutuste juhtide abistamisega töötajate leidmisel ning õpetajatele eluruumide ja soodustuste tagamise alustamisega.

Mis puudutab Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (2014) ettepanekuid ja tegevusi kohalike omavalitsusele, siis neid on Elva valla arengukava koostamisel võrdlemisi hästi arvestatud. Arengukava arvestab kodulähedase hariduse vajadusega, elukestvaks õppeks tingimuste loomisega ning erivajadustega laste toetamisega (Elva valla arengukava..., 2018). Samuti on toodud välja muutunud õpikäsituse rakendamine koolides, kuid välja jäetud kohaliku omavalitsuse roll selle eestvedamisel. Sellegipoolest on arengukava keskendunud kogukondade kaasamisele koolide õppekavade uuendamisel. Kohalik omavalitsus lisab arengukava eesmärgina, et tahetakse tõsta koolijuhtimise kvaliteeti, rakendada kvaliteedisüsteemi haridusasutuste hindamisel ning väärtustada ja motiveerida haridustöötajaid (Elva valla arengukava..., 2018, lk 24-27). Need punktid on ka elukestva õppe strateegias välja toodud kui kohaliku omavalitsuse ülesanded, kuid neid tuleks ellu viia koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga (Haridus- ja Teadusministeerium et al., 2014). Samuti on arengukava eesmärgiks tagada alushariduses osalemiseks võimalused igale lapsele, kuid digitaristu uuendamist ja igale õpetajale oma digiseadme tagamist ei ole otseselt eesmärgina välja toodud (Elva valla arengukava..., 2018, lk 24-27). Seega võib öelda, et arengukava seirab ja lähtub elukestva õppe strateegiast. Siiski tasub ühtse haridusruumi loomisel teha koostööd Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistidega, vaadata üle haridusasutuste digitaristu ja panna omavalitsust rohkem eestvedaja rolli.

Haldusreform ja selle mõju haridusasutustele

Haldusreform viidi 2017. aastal läbi just seetõttu, et välisraportid ja aastate pikkune praktika olid näidanud omavalitsuste haldussuutmatust ja võimetust pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. Haldusreformi eesmärgiks oli luua võimekad omavalitsused, kes suudaksid oma arengut planeerida, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, majandada efektiivsemalt ja teostada regionaalpoliitikat (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 6-7). Seejuures peaksid pärast reformi olema omavalitsused nii palju võimekamad, et osaleda ühiskonnaelu korraldamisel, kasvatada ametnikkonna kompetentsi ja kindlustada heade avalike teenuste olemasolu, tugevdada osalusdemokraatiat kohalikul tasandil ning moodustada loogilise territoriaalse üksuse (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 2016, lk 6-7). Elva vald sõnastas oma ühinemise eesmärgi ühinemislepingus, milleks oli uue haldusterritooriumi jätkusuutliku arengu ja juhtimisvõimekuse kasv (Elva linna..., 2016, lk 2). Ühinenud Elva vald peaks olema võimekas arendama oma piirkonda tervikuna, pakkuma kvaliteetseid avalikke teenuseid, omama spetsialiseeritud ametkonda, arendama digitaristut, rakendama kaasavat eelarvet ning kujundama välja strateegiaid, et koos teiste omavalitsustega ja riigiga koostööd teha (Elva linna..., 2016, lk 2-4). Seega on loodud eeldused, et haldusreform lugeda Elva vallas edukaks, kuid ühinemislepingus loetletu elluviimine on algusjärgus. Ühtse haridusruumi loomisel peaks lähtuma ühinemislepingu ja haldusreformi eesmärkidest nii palju kui võimalik.

Intervjuude tulemustest selgus, et endised vallad olid väga erineval elujärjel ning seetõttu võib osutada uuel vallal keerukaks arendada piirkondi ühtlaselt. Haldusreformi osas suhtusid osapooled sellesse võrdlemisi neutraalselt või pigem positiivselt. Sellega on loodud hea pinnas, et hakata ellu viima haldusreformi ja ühinemislepingu eesmäärke. Samuti toodi välja aspekt, et eelnevalt puudus kõigil omavalitsustel haridust kureeriv inimene, kellest haridusasutuste juhid puudust tundsid. Sellest saab järeldada, et ühinemine on selles osas nende jaoks väärt heakskiitu, sest pärast haldusreformi loodi haridus- ja kultuuriosakond ning haridusvaldkonda kureeriva abivallavanema ametikoht ning ühtlasi täideti nii haldusreformi kui ühinemislepingu eesmärgid spetsialiseeritud ametnikkonna värbamiseks. Kui enne haldusreformi olid juhid pigem äraootaval seisukohal ja veidi hirmul sellega kaasnevate muutuste osas, siis intervjuerimise ajal tõdeti, et siiani ei ole nende hirmudel suuremat alust ja muudatustesse suhtutakse pigem hästi. Erinevate hirmude ärahoidmiseks enne reformi tulnuks kogukonnaga avatumalt suhelda haldusreformi eesmärkidest. Kuna osad muremõtted on veel säilinud, siis tasub seda teha nüüd. Vaatamata hirmule oldi reformi osas ka

ootusärevad ja loodeti, et uues omavalitsuses kasvab haridusvaldkonna kompetents ning hakkab toimuma haridusasutuste vaheline koostöö, mis on ühtlasi märgitud arengukava, ühinemislepingu ja haldusreformi eesmärgiks. Need seisukohad annavad tunnistust sellest, et haldusreformi toimumise osas ollakse meelestatud positiivselt. Samuti suhtusid haldusreformi toimumisse heatahtlikult nii abivallavanem kui haridus- ja kultuuriosakonna juhataja. Nad leidsid, et haldusreformi eesmärgiks oli muuta teenuseid, sealhulgas haridusteenust professionaalsemaks ja seda valdkonda sisulisemalt arendada. Väitest lähtuvalt saab hinnata, et just vallajuhtide positiivne suhtumine haldusreformi on aidanud haridusjuhtide hirme vähendada ja suhtuda reformi toimumisse paremini. Ka vallavolikogu esindajad leidsid, et haldusreformi eesmärk oli muuta juhtimist professionaalsemaks ja nende ootus reformi osas oli pigem see, et aastaid kestnud protsess saaks lõpule viidud.

Ka Läti Vabariigis ja varasemalt Eestis toimunud ühinemise näitel saab hinnata, kuidas haldusreformi järel on omavalitsuste haridusruumis olukord muutunud. Eesti lõunanaabri juures seati eesmärgiks, et lastele tuleb tagada kodulähedane haridus, pöörata tähelepanu täiskasvanuharidusele ja parandada transpordikorraldust. Ühes magistritöös näitena toodud ühinenud vallas asus tööle haridusosakond (Sootla et al., 2011, lk 16-22). Siinkohal on muutuse eesmärgid hariduse osas sarnased Elva vallaga nii arengukava tegevuste kui haridusosakonna tööle asumise osas. Varasemalt Eestis ühinenud kohalikes omavalitsustes vedas ühinemist eest ühinemiskomisjon ja haridusvaldkonnas hariduskomisjon (Sootla et al., 2008, lk 11). Valdavalt tehti pärast ühinemist haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid, mis tähendas haridusasutuste juhtimise ühendamist (Sootla et al., 2008, lk 59). Elva vald on samuti muutnud veidi oma haridusvõrku. Pärast ühinemist on üle võetud eraasutuselt alusharidusteenuse pakkumise Hellenurmes, viies sealse lasteaia kaks rühma Rõngu lasteaia koosseisu. Seega saab tõmmata paralleele Elva valla haridusvaldkonna muudatuste osas nii varasemate Eesti kui Läti haldusreformidega.

Mis puudutab Eesti haldusreformi mõju Elva valla haridusasutustele, siis muutusi tajutakse nii haridusasutuste juhtide, vallajuhtide ja volikogu liikmete tasandil. Haridusasutuste juhid tunnetavad muutusi nii negatiivsel kui positiivsel skaalal. Tajutakse konkurentsi tekkimist, sest asutused on majanduslikult olnud väga erinevatel tasemetel. Samuti ei teata, millega üks või teine vallavalitsuse ametnik tegeleb ja kelle poole oma murega pöörduda. Veel ühe negatiivse aspektina toovad juhid välja töömahu suurenemise dokumentatsiooni koostamise näol. Kui vaadata aga haldusreformi mõju häid külgi, siis toovad haridusjuhid välja koostöö suurenemise teiste valla haridusasutustega, ühisürituste pidamise, ühtsete aluste loomise ja toetuse haridus- ja kultuuriosakonna poolt. Seega on

haldusreformi mõju olnud haridusasutuste juhtide hinnangul tuntav ja üsna vastavuses haldusreformi ning ühinemislepingu eesmärkidega. OECD raport (2011) hindab, et omavalitsuste ühinemine oli vajalik just seetõttu, et tagada koolide püsima jäämine läbi koostöö ja professionaalsuse kasvu, sest enne reformi ei teinud sama piirkonna, kuid erinevate omavalitsuste haridusasutused omavahel koostööd ja olid killustatud (OECD, 2011, lk 328). Koostöö kasvu on märganud vallavalitsuse ja volikogu liikmed. Vallavalitsus julgustab juhte koos tegutsema ja leiab, et esialgne ebakindlus hakkab lahtuma. Vallavalitsus on loonud mitmeid uusi süsteeme, et muuta haridusasutuste koordineerimist ja majandamist tõhusamaks, mis oli ka üks haldusreformi eesmärke. Nagu haridusasutuste juhid välja töid, on läbi süsteemi muudatuste tulnud nende lauale juurde rohkem tööd. Sellest võib järeldada teatavat pahameelt, mida tunnetavad osaliselt ka vallajuhid, sest põletavaid teemasid, mis tahavad lahendamist, on palju. Siiski ollakse vallavalituse poolt järjekindlad ja nõustatakse ning toetatakse juhte pidevalt. Nõustamise ja toe olulisust mainivad ka volikogu liikmed. Nõustamise läbi teostab haridusvaldkonda kureeriv osakond oma haridusseadusest (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992) ja ühinemislepingust tulenevaid ülesandeid (Elva linna, ...ühinemislepingu seletuskiri, 2016, lk 5). Volikogu liikmed suhtuvad järgnevasse muutmist vajavatesse aspektidesse haridusvaldkonnas ebakindlalt ja tõrksalt, sest muutusi on olnud nende hinnangul palju ja tarvis on aega, et uut moodi eluga harjuda. Sellest järeldub, et muutuste läbiviimine on veel kestev protsess ning võib osutuda keerukaks just volikogu liikmete vastuolu tõttu.

Haldusreformi kui suure muutuse mõju tunnetavad kõik intervjueeritud osapooled, kuid enamikus osas on haldusreform oma eesmärke Elva vallas täitma asunud. Samuti on täitma asunud ühinemislepingus olnud Elva valla spetsiifilisi haldusreformi eesmärke. Kui enne peeti valdkondlikeks kitsaskohtadeks koostöö puudumist, valdkonna killustatust ja kohalike omavalitsuste pädevuse ja tõhususe puudust, siis küsimusele vastates selgusid aspektid, mis on juba tänu haldusreformile paranenud. Tähelepanu peaks siiski pöörama haridusasutuste juhtide omavahelise koostöö parendamisele, haridusteenuste arendamisele, tugevdama osalusdemokraatiat ja jälgima, et piirkondi arendatakse tervikuna. Samal ajal peaks tagama juhtidele toe ja nõustamise ning dokumentatsiooni ühtsed alused. Nähtub, et on veel külgi, mis on haldusreformi tõttu veel lahtised ja vajavad parandamist ning millest ühtse haridusruumi loomisel lähtuda.

Kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna kitsaskohad

Omavalitsuste üldiste kitsaskohtadena on teoorias peamiselt välja toodud tööturu vajadustega mitte arvestamine, koolivõrgu korrastamata jätmine, elukestva õppe eesmärkide täitmata jätmine, mis pandi kõik killustatud omavalituste süüks (Euroopa Komisjon, 2012; Euroopa Komisjon, 2014). Samuti oli murekohaks kvalifikatsiooniga õpetajate puudus ja haridusasutuste vahelise koostöö nõrkus (OECD, 2011, lk 327). Kitsaskohana toodi välja omavalitsuse spetsialiseeritud haridusametnike vähesus (OECD, 2016, lk 19-20), kuid seoses ühinemisega loodi haridus- ja kultuuriosakond, mis valdkonnaga tegelema hakkas. Seega peaks ühinenud omavalitsus hakkama ühtse haridusruumi loomisel murekohtadele tähelepanu pöörama.

Intervjuude tulemustest selgusid üsna sarnased kitsaskohad teoorias väljatoodule, kuid leiti ka spetsiifilisi kitsaskohti just haridusruumi loomisel. Intervjueeritud osapooled tõid välja, et ühtse haridusruumi loomisel võib saada takistuseks ajalise ressursi puudus ning pikad bürokraatlikud protsessid. Samuti hindavad haridusasutuste juhid omavahelist koostööd osaliselt pealiskaudseks ning aeg-ajalt jääb koostöö isiksuste sobimatusse taha toppama. Haridusruumi loomine võib takerduda maapiirkondades ka kehva transpordiühenduse taha. Lisaks hinnati võimaliku kitsaskohana usaldamatuse teket ja vajadust sõnastada haridusruumi visioon. Murekohana tuuakse välja kvaliteetse õppepersonali puudus. Vallavalitsuse teenistujad hindavad, et keerukaks võib haridusruumi planeerimine osutuda siis, kui üles kerkivad haridusvõrguga seotud teemad nagu asutuste sulgemine või ühendamine. Seetõttu peaks olema kõikvõimalikud haridusvaldkonna muutused esmalt olema läbi räägitud haridusasutuste juhtidega, kogukonnaga, selgitatud eesmärke ja protsessi samme. Kuid mõistma peab ka aspekti, kui haridusasutuse pidamine ei ole enam mõistlik ning kvalifikatsiooninõuetele vastavat personali napib. Mäletatavasti ühe kitsaskohana, mida Eesti lahendada peab, tõi OECD raport välja, et süsteemis on liiga palju väikeseid asutusi, kes ei majanda tõhusalt ja nii edasi minnes killustatakse aina enam süsteemi ja selle jätkusuutlikkus on ohus (OECD, 2011, lk 306). Selleks, et kitsaskohti lahendada peaks vallavalitsus tähelepanu pöörama ka iga haridusasutuse juhile eraldi, tegema arengu- ja hindamisvestlusi, kaardistama nende asutuste ja isiksuste vajadusi, et nad tunneksid end haridusruumis toetatutena. Kui haridusjuht on usalduslikes suhetes valla esindajatega ja teda koheldakse võrdselt kõigi teistega, siis on ilmselt juht ka alim koostööd tegema teiste asutustega. Omavalitsusel on igal juhul kohustus oma haridusruumi ja selle ressursse planeerida seades

visioone, rääkides kogukonnaga ja haridusasutuste juhtidega, et vältida murekohtade üles kerkimist.

Elva vald on teinud arengukavas märkeid, et pingutatakse elukestva õppe võimaluste loomise nimel ning analüüsitakse koolivõrku, kuid tööturu vajadustega arvestamine on kõrvale jäetud. Kvalifikatsiooniga õpetajate värbamiseks on arengukavas lisatud, et osaletakse õpetajate toetusprogrammides ja ollakse noortele õpetajatele praktikabaasiks ning koordineeritakse haridusasutuste vahelist koostööd. Viimane on küll intervjueeritavate hinnangul haridusasutuste vahel pealiskaudne. Ajalise ressursi planeerimiseks võetakse arengukavas öelduna kasutusele küll valla hariduskalender, ent ühtse haridusruumi loomisel peaks olema olmas sisuline töödokument, millest lähtuda. Bürokratilike protsesside vähendamisele ja transpordikorralduse parandamisele ei ole arengukavas tähelepanu pööratud. Ühtsesse haridusruumi tasub teooriast ja intervjuude tulemustest selgunud aspektidest lähtuvalt tegevusi luua ning sõnastada ühtse haridusruumi visioon.

Ootused ühtsele haridusruumile

Eelnevalt olid olnud valdade haridusruumid võrdlemisi erinevad ja suunitletud rohkem haridusasutustele kui ühtsele ruumile. Ühinenud kohalike omavalitsuste arengukavades toodi välja, et tahetakse tagada õppijale tema arengut toetav keskkond, luua õpilaskodu ja tugevdada gümnaasiumiharidust (Elva linna arengukava 2012-2020, 2012; Rõngu valla arengukava 2015-2030, 2015). Eesmärgiks on seatud ka kvalifitseeritud õpetajate värbamine ja alushariduse kättesaadavuse parandamine (Rõngu valla arengukava 2015-2030, 2015). Osad arengukavad on sisulisemad kui teised, kuid lähtuvad ikkagi keskkonna ja võimaluste loomisest õpilasele koolis ja väikelapsele alushariduses. Siiski rõhutakse ka elukestva õppe olulisusele (Rannu valla arengukava 2016-2021, 2016; Puhja valla arengukava 2015-2022, 2015; Palupera valla arengukava 2012-2025, 2015; Konguta valla arengukava 2015-2021, 2016). Haridusasutuste omavahelisest koostööst eelnevate valdade arengukavades on vähe või üldse mitte juttu, mis näitab, kui killustunud Elva valla haridusruum esialgu olla võis.

Eeldatavasti võiks uus omavalitsus toimetada vähemalt nii hästi kui vanad ja pöörata tähelepanu lisaks uutele ootustele ka vanade arengukavade eesmärkidele, et üleminek oleks sujuvam. Saab märkida, et uus Elva valla arengukava keskendub nii gümnaasiumihariduse tugevdamisele, õpilasest lähtumisele, alushariduse kättesaadavuse parandamisele ja rõhutab elukestva õppe olulisust (Elva valla arengukava..., 2018). Kuid ka ühtses haridusruumis peab neid jooni hoidma. Elva valla ühinemiseks loodud hariduse temakomisjoni ootus oli, et uus

vald peaks keskenduma erivajadustega laste tugisüsteemi ja kompetentsikeskuse loomisele. Haridusvõrgu ja haridusasutuste juhtimise korrastamist hariduse teemakomisjon ette ei näinud, kuid leiti, et spetsialiseeritud tööjõudu võiks asutuste vahel jagada. Samuti hinnati, et haridusasutuste vahelised palgalõhed peavad vähenema (Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016a; Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016b, Hariduse teemakomisjoni protokoll, 2016c). Valla arengukava näeb ette ka kompetentsikeskuse ja tugisüsteemide loomist (Elva valla arengukava..., 2018).

Intervjueeritud osapooled tõid tulemuste kohaselt välja ühtsele haridusruumile järgmised ootused. Ootusena seati üles mõte, et koostöösse peaksid panustama nii lapsevanemad, hoolekogud, piirkonnakogud ja haridusega seonduvad valdkonnad. Kindlasti peaks piirkonnakogudes, hoolekogudes ja kogukonnaski rohkem rõhutama, mida vald ühtse haridusruumina saavutada tahab ning millised on võimalused sinna panustamiseks. Suurimad ootused rajanesid just kohalikul omavalitsusel, et see veaks ruumi tekkimist eest, oleks toetav, annaks tagasisidet ja kohtleks samal ajal kõiki võrdsetel alustel. Kui omavalitsuse ideedest haridusvaldkonnas laiemas ringis rääkida ja koos mõtestada võimalusi panustamiseks, siis on tõenäoline, et kogukond ka seda tegema hakkab. Samuti sõnastati intervjuudes, et tarvis oleks luua ühtse haridusruumi visioon.

Järeldub, et ühtse haridusruumi loomisel peaks keskenduma iga haridusasutuse arendamisele küll asutusest ja selle vajadustest lähtuvalt nagu seda sõnastavad endiste valdade arengukavad. Samal ajal peaks arendama kogu haridusruumi tervikuna koostöös haridusasutuste ja neid toetavate kogukondadega. Koostöös kogukonnaga tuleks sõnastada ka ühtse haridusruumi visioon. Samuti peab ühtse haridusruumi arendamisel tähelepanu pöörama kaasava hariduse rakendamisele ja asutuste nõustamisele, toetamisele ning võrdsele kohtlemisele.

Ühtne haridusruum

Elva valla arengudokumentid kätkevad endas võrdlemisi palju haridusvaldkonna eesmäärke. Samuti sõnastavad ühtse haridusruumi eesmäärke intervjueeritud osapooled. Järgnevas lõigus sõnastatakse vastavalt valla arengudokumentidest tulenevatest eesmärkidest ja uuringu tulemustest ühtse haridusruumi mõiste ja eesmärgid.

Haridusruumi või valdkonna mõistet ükski arengudokument ei ole kirjeldanud. Selles osas tuleb lähtuda läbiviidud uuringu tulemustest. Selgus, et mõiste on üsna mitmetasandiline. Ühelt poolt nähti seda kui ühtsetel alustel toimivat süsteemi, mis tagab ühtsed õiguslikud

alused, koolitusvajaduse ja pädeva toe ning teiselt poolt käsitletakse seda õpilastele ja haridusasutustele võrdseid võimalusi tagava süsteemina. Samuti nähakse, et ühtne haridusruum peaks olema planeeritud nii aja kui ressursside suhtes. Olulise aspektina tõstetakse veel üles ühtse haridusruumi väärtuste sõnastamine ja õpilastele individuaalsete õpiradade ja toe tagamine. Osapoolte hinnangul peaks olema mõiste selgelt sõnastatud, et seeläbi paika panna ka ühised eesmärgid. Uuringu tulemustest lähtuvalt pakub käesolev magistr töö välja ühtse haridusruumi sõnastuse: **ühtne haridusruum on ühtsetel alustel, väärtustel ja koostöös toimiv haridusruum, kus toetatakse iga ruumis tegutseja eripära ja individuaalsust jätkusuutlikuks arenguks**. Sellises sõnastuses on tagatud arengukava, vallavalitsuse esindajate, volikogu liikmete ja haridusasutuste juhtide arusaamad ühtse haridusruumi mõistest. Samuti on võimalik haridusruumi tegevustesse kaasata teisi osapooli, näiteks hoolekogu või piirkonnakogu liikmeid. Haridusasutuste juhid ja vallajuhid töid esile väärtusi, millest ühtses haridusruumis lähtuda. Haridusasutuste juhid töid välja tervisedenduse, loodusedenduse ja teaduse populariseerimise. Samuti märkamise, mõjutamise ja muutmise. Vallavalitsuse esindajad sõnastasid väärtused arengukavast lähtuvalt: **avatus, nutikus, kaasavus, säästlikkus** (Elva valla arengukava..., 2018). Kuna vallavalitsuse sõnastatud väärtused on laiapõhjalisemad ja katavad mitut valdkonda, siis tasub nende nelja väärtuse alla sõnastada just ühtsest haridusruumist lähtuvad alamväärtused. Näiteks liigitub sel juhul teaduse populariseerimine nutikuse alla, loodusedendus säästlikkuse ja tervisedendus kaasavuse alla.

Elva valla ühinemisleping kätkeb, et haridusvaldkonna eesmärgiks on tagada kvaliteetne alus-, põhi- ja gümnaasiumiharidus, sealhulgas mittestatsionaarse hariduse võimaldamine Elva Gümnaasiumis, mis saavutatakse haridusasutuste omavahelises koostöös, kui tagatakse nende autonoomne juhtimine. Tähelepanu pööratakse ka töötasude ühtlustamisele, tugiteenuste kättesaadavuse suurendamisele, ühtse lasteaiajärjekorra süsteemi loomisele, digitaristu korrastamisele ning kompetentsikeskuse rajamisele (Elva linna..., 2016, lk 4). Koalitsioonilepingust nähtub, et keskendutakse võrdlemisi sarnastele eesmärkidele. Lisandustena tuuakse välja koolide õppekavade uuendamine, alushariduse tagamine igale lapsele ja elukestva õppe toetamine (Eesti Reformierakonna..., 2017). Elva valla arengukava aga keskendub eelkõige õppijakesksele haridusele, kus laps on igal haridusastmel toetatud ning kasvab iseseisvaks ja analüüsivõimeliseks indiviidiks. Lapsele pakutakse tema vajadusest ja võimetest lähtuvalt enesearendamist ja rakendatakse kaasava hariduse põhimõtteid. Lisatud on veel, et kool peaks olema osa kogukonnast ning haridustöötajad

väärtustatud (Elva valla arengukava..., 2018, lk 20). Seega on kõikide arengudokumentide keskel õpilane ja talle sobiva ning arendava hariduskeskkonna loomine.

Ühtse haridusruumi eesmärgid toodi välja mitmeid. Haridusasutuste juhid leidsid, et ruumi eesmärk peaks olema võimaluste tagamine elukestvaks õppeks, toetava meeskonna olemasolu vallavalitsuse näol, õppija individuaalsuse toetamine, koostöö tugevdamine, kogemuste vahetus. Sarnaselt haridusjuhtidele hindasid vallavalitsuse esindajad, et ühtse haridusruumi eesmärk peaks olema õpivõimaluste pakkumine kogu elukaare jooksul, õmblusteta hariduse pakkumine ja haridusjuhtide nõustamine. Volikogu liikmete arvates peaks haridusruumi eesmärk olema ka valdkonna arendustegevus. Pakutud eesmärkidest lähtuvalt sõnastatakse ühtse haridusruumi peaeesmärk: **koostöös toetava meeskonnaga on loodud võimalused ja nõustamine kõigile haridusruumis tegutsejatele**. Eesmärk katab endas ära volikogu, vallavalitsuse ja haridusjuhtide poolt sõnastatud eesmärgid, mida saab kasutada haridusruumi loomisel alaeesmärkidena. Näiteks märgib Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine (2012), et Eesti ei ole saavutanud elukestva õppe eesmärki, mille nimel läbi ühtse haridusruumi alaeesmärgi tegutseda saab (Euroopa Komisjon, 2012). Samuti katab eesmärk ära ühinemislepingus (2016) välja toodud haridusvaldkonna eesmärgid nagu haridusasutuste omavahelise koostöö arendamine, tugiteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi suurendamine ning erivajadusega laste toetamine (Elva linna..., 2016, lk 4). Koalitsioonilepingi (2017) pööras tähelepanu elukestva õppe arendamisele (Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Keskerakonna Elva valla koalitsioonileping 2017-2021, 2017). Elva valla arengukava aga väärtustab õppijakeskse hariduse andmist (Elva valla arengukava 2019-2025 ja eelarvestrateegia 2019-2022, 2018, lk 20).

Seega on ühtse haridusruumi eesmärk ja alaeesmärgid kooskõlas valla toimimist reguleerivate dokumentidega. Ühtse haridusruumi planeerimisel lähtutakse käesolevas magistriritöös sõnastatud mõistest, eesmärkidest ja väärtustest ning arengudokumentidest selgunud eesmärkidest.

Tegevused ühtse haridusruumi loomiseks

Elva vald on oma arengukavas loonud hariduse eesmärgi elluviimiseks tegevuste kava (Elva valla arengukava..., 2018, lk 24-27), mida kasutatakse ära ka ühtse haridusruumi planeerimisel. Samuti selgusid uuringu tulemustest tegevused, mida ühtse haridusruumi loomiseks intervjueritud osapoolte hinnangul ellu viia võiks.

Arengukava tegevuste kavas on välja toodud kuus alaeesmärki peaeesmärgi, õppijakeskse hariduse, täitmiseks. Kõigile alaeesmärkidele on loodud mitmeid tegevusi, mis on eelnevalt tabelis 2. välja toodud. Peamiselt on keskendutud igal haridusastmel õppivatele lastele ja õpilastele kodulähedase hea õpi- ja arengukeskkonna loomisele, lähtudes noorte vajadustest. Samuti tahetakse tegevustega kaasajastada haridusasutuste õppekavasid kaasates kogukondi ja rakendada ka kogupäevakooli põhimõtteid. Rõhku pannakse kvalifikatsiooni omavate õpetajate värbamisele, nüüdisaegse ja kaasava hariduse rakendamisele. Soovitakse tugevdada gümnaasiumiharidust läbi moodulõppe ja õpilaskorterite rajamise ning analüüsida koolivõrku ja tõsta hariduse kui avaliku teenuse kvaliteeti nii juhtimise kui sisu tasandil (Elva valla arengukava..., 2018, lk 24-27).

Haridusjuhid leidsid, et ühtse haridusruumi loomiseks peaks omavalitsus alustuseks tutvustama oma ametnikke, et oleks teada, kelle poole ja millistes küsimustes pöörduda. Samuti peaks omavalitsus ühtse haridusruumi loomise tegevusena jagama järgmistest sammudest asjakohast infot, planeerima oma tegevusi ja ressursi ette ning haridusjuhte tagasisidestama. Vallavalitsuse esindajad arvasid, et nende roll on olla eestvedaja ja toetada haridusjuhte ühtse haridusruumi loomise protsessis. Samuti arendada transpordivõrku ja pakkuda haridusjuhtidele nõustamist. Volikogu liikmed hindasid, et haridusruumi loomisel peaks kohalik omavalitsus panustama õpikeskkondade arendamisse ja erivajadustega lapsi paremini toetama ning süsteemimuutused kogukondades läbi rääkima. Nii volikogu liikmed kui haridusjuhid panid küllalt palju tööd kohaliku omavalitsuse õlule ning rääkisid vähe enda rollist. Pigem lähtuti tegevuste osas oma haridusasutusest kui haridusruumist tervikuna, mis on murettekitav, sest ruumis peaksid kõik osapooled olema aktiivsed tegutsejad. Ka ühistegevuste juures on alatoon selline, et nende korraldamist peaks eestvedama kohalik omavalitsus. Tasand kõrgemalt näevad omavalitsuse esindajad, et koostööd ja ühistegevusi peaks korraldama ka teiste valla asutustega: rahvamajadega, noortekeskustega, huvikeskustega. Volikogu liikmed hindasid, et koos kõigi osapooltega tuleks kaardistada kitsaskohad ja nende lahendamiseks sõnastada tegevused. Nende tulemuste järelalusena võib väita, et koostöö on tõesti veel puudulik, sest iga tasand näeb haridusruumi loomise vajalikke tegevusi võrdlemisi enda mätta otsast ega näe terviklikke tegevusi. Üksteisega ollakse küll valmis suhtlema, kuid initsiatiivi haaramine koostööks ilma kohaliku omavalitsuse eestvedamiseta ei ole veel ehk nii lihtne tulema.

Seega peakski kohalik omavalitsus olema ühtse haridusruumi loomisel ääretult kaasav, eestvedav ja avatud koostööks. Lähtuma peaks ühtse haridusruumi teostamisel Kotteri kaheksa sammu mudelist, arengukava hariduse valdkonna tegevuste kavast, arutelus välja

tulnud kitsaskohtadest, ootustest, eesmärkidest ning nende põhjal loodud ühtse haridusruumi planeerimise tegevuskavast.

5. Ühtse haridusruumi loomise tegevuskava

Ühtse haridusruumi loomine põhineb magistritöö raames läbi viidud uuringu tulemustel ja omavalitsuse arengukaval. Ühtse haridusruumi planeerimisel lähtutakse John P. Kotteri kaheksa sammu mudelist, mille sammud on tegevuskava loomiseks sisuliselt kirjeldatud ja annavad planeerimisele hea raamistiku. Planeerimisel luuakse iga sammu juurde just sellele sammule spetsiifiline tegevuskava, mis põhineb nii Kotteri teorial kui ka tulemustel ja arengudokumentidel. Kuna ühtse haridusruumi loomine on oma olemuselt uuenduse planeerimine, siis peab silmas pidama, et tegemist on samal ajal ka poliitilise protsessiga. Selle jaoks, et tegevuskava ellu viia on tarvis luua vastav poliitiline pinnas. Seetõttu lähtutakse tegevuskava koostamisel ka poliitika loomise protsessist (van den Dool, 2005, 86).

5.1. Muutuse loomise vajadus

John P. Kotteri teooriale vastavalt on tarvis muutuse läbiviimiseks esimese sammuna luua vajadus muutuseks, sõnastada murekohad ja tuleviku võimalused (Kotter, 2012, lk 23). Muutuse loomine on sarnane ka poliitika loomise protsessiga, kus esmalt püütakse tähelepanu juhtida probleemi olemasolule (van den Dool, 2005, lk 85; Gerston, 2010, lk 8). Muutuse loomise vajaduse lõi juba ainuüksi haldusreformi toimumine, kuid sisulisem vajadus muutuseks just haridusvaldkonnas selgub intervjuude tulemustest ja valla arengudokumentidest. Vajadus haridusruumi muuta tuleneb sellest, et haridusjuhtide sõnul on tarvis luua pinnas, kus valla erinevad asutused ja kogukonnad saaksid omavahel teha süvitsi koostööd. Juhtidel on soov, et haridusruum saaks olema ressursside ja aja poolest planeeritud ja ühtsetel alustel toetav ning toimiv süsteem, sest täna jääb neis harudes ühtteist vajaka. Seega on muutuse loomiseks vajadus olemas (tabel 3). Muutuse loomise vajadus tuleneb ka sellest, et kohalik omavalitsus täidaks endale seadusega pandud ülesandeid (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992).

Tabel 3. Muutuse loomise vajadus

Etapp 1. Muutuse loomise vajadus

1. Pealiskaudne koostöö tegemine haridusasutuste ja erinevates valdkondades tegutsejate vahel.
2. Koostöö haridusasutust toetavate organite ja kogukonna vahel ei toimi hästi.
3. Vajadus luua võrdsetel alustel toimiv haridusruum.
4. Vajadus sõnastada haridusruumi visioon.
5. Haridusruumi ressursi ja selle loomisele kuluva aja kehv planeerimine.
6. Kehv transpordikorraldus.
7. Usalduse puudus.
8. Kvalifikatsioonile vastava personali puudus.
9. Seadusest tulenev vajadus prognoosida vajadust õpetajate järele.
10. Seadusest tulenev vajadus abistada haridusjuhte töötajate leidmisel.
11. Vajadus suurendada omavalitsuse rolli kohaliku elu arendamisel.
12. Vajadus luua kvaliteetset avalikku haridusteenust.
13. Vajadus arendada piirkonda tervikuna.
14. Vajadus teha koostöö teiste omavalitsustega ja riigiga.

5.2. Juhtgrupi moodustamine

Muutuse loomiseks on Kotteri hinnangul tarvis moodustada juhtgrupp, kes omab piisavalt ressursi ja võimu, et muutus edukalt läbi viia. Olulist rolli mängib juhtgrupi töötamine meeskonnana (Kotter, 2012, lk 23). Ka poliitikate loomisel kogunevad murekoha üle arutlema just need, kes on sellest puudutatud ja need, kes saavad seda lahendada (Gerston, 2010, lk 8). Siinkohal võiks omavalitsus lähtuda laiapõhjalisusest (tabel 4.). Juhtgruppi võiks lisaks omavalitsuse spetsialistidele kaasata piirkonna- ja hoolekogude liikmeid, noortevolikogu liikmeid, kultuuri- ja noortega tegelevate asutuste juhte, haridusasutuste juhte ja kogukondade eestvedajaid, Tartumaa Omavalitsuste Liidu ja miks ka mitte haridus- ja teadusministeeriumi esindajaid, et grupi mõjukus oleks laiem kui ainult Elva vallal baseeruv. Mida rohkem on juhtgruppi kaasatud kogukondade esindajaid, seda lihtsam on ilmselt muutusi ellu viia, sest kogukonnad omavad nende eest kõnelejaid ja usaldavad seeläbi muutust. Uurimistöö tulemustele toetudes toodi samuti välja, et muutused on tarvis läbi arutada kogukondade tasandil. Hargreaves ja Shirley hindavad, et muutuste juhtimine peab olema teostatud ja eestveetud omavalitsuste poolt, kuid sinna peavad olema kaasatud asjasse puutuvad isikud ja kogukond (Hargreaves ja Shirley, 2009, lk 72). Muutuse läbiviimises omab rahalist ja võimu ressursi küll omavalitsus, aga usalduskrediiti omab rohkem kohaliku kogukonna esindaja. Seda meelt oli ka Fullan (2010), kes hindas, et haridusvaldkonda ei saa muuta ainuüksi organisatsioonis, vaid seda tuleb teha koos kogukonna ja omavalitsusega (Fullan, 2010, lk 3).

Ka tulemustest selgus, et muutuse esmase eestvedaja rolli peab enda kanda võtma siiski kohalik omavalitsus.

Tabel 4. Juhtgrupi moodustamine

Etapp 2. Juhtgrupi moodustamine
<ol style="list-style-type: none"> 1. Juhtgrupi moodustab kohalik omavalitsus. 2. Juhtgruppi kaasatakse piirkonna- ja hoolekogude liikmeid, noortevolikogu liikmeid, kultuuri- ja noortega tegelevate asutuste juhte, haridusasutuste juhte ja kogukondade eestvedajaid, Tartumaa Omavalitsuste Liidu ja võimalusel haridus- ja teadusministeeriumi esindajaid. 3. Juhtgrupi moodustamisel lähtutakse laiapõhjalisusest, et kaasata erinevate valdkondade spetsialiste ja kogukonna esindajaid. 4. Juhtgrupis viiakse läbi meeskondlikke tegevusi, et kasvaks välja grupidünaamika ja grupp hakkaks tõhusalt tööle.

5.3. Muutuse visiooni ja strateegia sõnastamine

Selles etapis luuakse muutuse visioon ning strateegia (Kotter, 2012, lk 23). Visiooni ja strateegia lõplik sõnastamine peaks jääma laiapõhjalise juhtgrupi kätte. Ka Fullan (2006) on seda meelt, et visioon saab küll kord sõnastatud, aga ta peaks olema siiski pidevas arendamises koostöös kogukonnaga (Fullan, 2006, lk 82). Siiski on käesolev uurimistöo andnud küllaldaselt materjali, et visioon sõnastada kaasates haridusasutuste juhtide, volikogu liikmete ja vallavalitsuse esindajate ootusi ühtsele haridusruumile ja lähtudes valla arengudokumentidest (tabel 5.). Kui tõmmata paralleele taas poliitikate loomisega, siis on samuti tarvis sõnastada probleemkoha sisu ja ideed selle lahendamiseks (van den Dool, 2005, lk 85-86). Uurimistöo autor pakub juhtgrupile välja järgneva ühtse haridusruumi visiooni sõnastuse: **kogukondade ja asutuste vahelises koostöös ühtsetel väärtustel toimiv haridusruum, mis toetab iga ruumis tegutseja arengut.** Visiooni sõnastamisel peaks juhtgrupp jõudma selleni, miks on muutus kõigile osapooltele tarvilik (Fullan, 2006, lk 83). Kuna tegemist on muutusega, mis hõlmab asutusi, õpilas-, õpetajaskonda, perekondi, haridusasutusi toetavaid organisatsioone, peab strateegiliste eesmärkide sõnastamisel samuti lähtuma sellest, et visioon jõuaks süsteemi iga tegutsejani (tabel 5.). Visiooni viimisel iga tegutsejani tasub ära kasutada juhtgrupi ressursi, sest nemad kui aktiivsed kogukonnaliikmed saavad kogukonnale visioonist rääkida. Seega peaks strateegilised eesmärgid olema rajatud ühtse haridusruumi peamise eesmärgi ja visiooni täitmisele. Lähtuvalt kolme intervjuueeritud osapoole hinnangutest ja arengukavas toodud

eesmärkidest, mis ühtiksid ühtse haridusruumi visiooni ja eesmärgiga, sõnastatakse ühtse haridusruumi võimalikud strateegilised eesmärgid. Ehkki magistritöös on pakutud välja, et ühtses haridusruumis võiks lähtuda arengukava väärtustest nagu nutikus, avatus, säästlikkus ja kaasavus ning sõnastada nende juurde alamväärtused, siis ka selles osas peaks jääma lõplik otsus juhtgrupile.

Tabel 5. Muutuse visiooni ja strateegia sõnastamine

Etapp 3. Muutuse visiooni ja strateegia sõnastamine
<ol style="list-style-type: none"> 1. Lõpliku visiooni ja strateegilised eesmärgid sõnastab juhtgrupp. 2. Võimalik ühtse haridusruumi visiooni sõnastus: Kogukondade ja asutuste vahelises koostöös ühtsetel väärtustel toimiv haridusruum, mis toetab iga ruumis tegutseja arengut. 3. Võimalikud ühtse haridusruumi strateegilised eesmärgid: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Haridusruumis tegutsejate vahel toimib koostöö kõikide tasandite ja valdkondade vahel; 3.2. Olemas on võimalused juhtide, meeskondade, asutuste nõustamiseks, koolitamiseks ja arendamiseks; 3.3. Toimib elukestev õpe; 3.4. Sõnastatud ühised väärtused ja ühised alused haridusruumis toimimiseks; 3.5. Elva vallas pakutakse õppijakeskset ja õmblusteta haridust; 3.6. Ühtse haridusruumi areng on koostöös kogukonnaga planeeritud ja ressursidega kaetud.

5.4. Muutuse kommunikatsioon

Järgnevalt luuakse muutuse elluviimiseks kommunikatsioonikava, et tutvustada uut visiooni ja strateegiat. Juhtgrupp peab silmas pidama, et käitutakse ise visiooni ja strateegiate kohaselt (Kotter, 2012, lk 23). Juba muutuse kommunikatsioonikava ja tutvustamise osas peaks alguse saama tugevama koostöö tegemine valla asutuste ja kogukonna vahel. Erilist rolli mängib siin just juhtgrupi muutuse olulisuse ja visiooni mõistmine. Samuti peaksid need liikmed oskama kogukonnale võimalikult lihtsalt ja selgelt seletada muutuse vajalikkust ning selleks loodud tegevusi. Niiviisi kogukonda muutuseks ettevalmistades ja kasvatades teadlikkust muutuse tulekust, kahanevad võimalikud kogukonnast tulenevad hirmud või rahulolematused. Mida rohkem on inimesed asjade käiguga kursis, seda vähem nad muutust kardavad. Nagu ka varasemalt öeldud, pakub magistritöö välja võimaliku kommunikatsioonikava (tabel 6.) ühtse haridusruumi loomiseks, mille peaks muutuse elluviimisel üle vaatama ja kinnitama ka

juhtgrupp. Fullani (2006) hinnangul on mõistlik kogu protsessi jooksul pidevalt korjata nii visioonile kui eesmärkidele tagasisidet kogukonna tasandilt, et vältida võimalike tõrgete teket (Fullan, 2006, lk 75).

Tabel 6. Muutuse kommunikeerimine

Etapp 4. Muutuse kommunikeerimine
<ol style="list-style-type: none"> 1. Eelkõige peaks muutuse tutvustajateks olema juhtgrupi liikmed, kel on tugev usk muutuse õnnestumisse ja vajalikkusesse. 2. Juhtgrupp peab ise oma meeskonnakaaslasli jälgima, et kõik käitused sõnastatud visiooni ja strateegiate kohaselt. 3. Muutuse kommunikatsioonikava etapid: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Juhtgrupile visiooni ja strateegiliste eesmärkide omistamine; 3.2. Visuaalsete materjalide loomine tutvustamiseks visiooni ja selle eesmärgi; 3.3. Infolehes ja sotsiaalmeedia kommunikatsioonikanalites muutuse sisu ja vajalikkuse tutvustamine; 3.4. Juhtgrupi liikmete külastused haridusasutustes kohtudes hoolekogude, õpetajate, juhtkonna esindajate ja kogukonna liikmetega; 3.5. Avalikel üritustel kogukonnaga suhtlemine ühtse haridusruumi teemadel; 3.6. Tagasiside kogumine muutuse toimumisele; 3.7. Vajadusel visiooni ja eesmärkide ümbersõnastamine; 3.8. Kogukonnale tagasiside andmine; 3.9. Protsessi igal sammul muutustest teada andmine infolehe ja sotsiaalmeedia kanalite kaudu.

5.5. Muutuse kitsaskohtade kaardistamine ja nende eemaldamine

Esialgse visiooni ja eesmärkide tutvustamise tagasisidest lähtuvalt tasub veelkord üle vaadata visiooni sõnastus, eesmärgid ja neist tulenevad tegevused, et riske võimalikult palju maandada. Uurimistöö tulemusena on meil teada kolme sihtgrupi hinnatud riskid, mis põhiosas on seotud usaldamatuse, vähese erinevate tasandite vahelise koostöö ja planeerimatuse teemadega. Sellest tulenevalt peaks juhtgrupp üle vaatama sõnastatud strateegilised eesmärgid ja visiooni. Kõigi kolme suurema kitsaskoha lahendamise aluseks on aval suhtlemine ja koostööaldis meelestatus. Kohalik omavalitsus ja juhtgrupp peab muutuse juhtimisel nendest aspektidest lähtuma, et läbi muutuse parandada ka kitsaskohti (Kotter, 2012, lk 23)(tabel 7.).

Tabel 7. Muutuse kitsaskohtade kaardistamine ja nende eemaldamine

Etapp 5. Muutuse kitsaskohtade kaardistamine ja nende eemaldamine

1. Tagasisidest tulenevalt visiooni ja eesmärkide võimalik ümbersõnastamine.
2. Tagasisidest tulenevalt tegevuskava võimalik ümbervaatamine.
3. Jälgimine, et muutuse läbiviimine parandaks kitsaskohti.

5.6. Muutuse täpne planeerimine

Muutuse kuuendas etapis moodustatakse täpne etapiline tegevuskava muutuse elluviimiseks. Iga tegevuskava punkti juures on oluline märgata tegevuse protsessi ja eesmärgi saavutamist esile tõsta (Kotter, 2012, lk 23)(tabel 8.). Käesolevas magistritöös lähtutakse ühtse haridusruumi tegevuskava koostamisel fookusgrupi intervjuu tulemustest ja Elva valla arengukava hariduse valdkonna tegevuskavast.

Tabel 8. Muutuse täpne planeerimine

Strateegiline eesmärk	Arengukavast lähtuvad tegevused	Uurimistöö tulemustest ja vastavalt muutuse loomise vajadusest ja strateegilistest eesmärkidest lähtuvad tegevused
1. Haridusruumis tegutsejate vahel toimib koostöö kõikide tasandite ja valdkondade vahel.	<ul style="list-style-type: none"> - Koostöö eralasteaedade ja eralastehoidude pakkujatega. - Ettevõtlikkuse arendamine kõigil haridustasemetel; koostöö ettevõtjate, kohaliku kogukonna ja teiste organisatsioonidega. - Tihe koostöö Tartu Ülikooli õpetajahariduse kompetentsikeskusega. - Elva vald on õpetajaks õppijatele praktikabaasiks, uurimisaluseks. - Valla haridusasutuste koostöö koordineerimine. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vallavalitsuse ametnike tutvustamine haridusjuhtidele. - Vallavalitsuse poolt ühisürituste korraldamine õpetajatele, lapsevanematele, õpilastele. - Mõttetalgute korraldamine. - Valdkondade vahelise koostöö arendamine. - Ühtlustatakse õpetajate töötasusid. - Õpilaste omavahelise koostöö soodustamine. - Õpetajate omavahelise koostöö soodustamine. - Haridusasutuste ja teiste valla asutuste vaheliste igakuiste kokkusaamiste korraldamine. - Koostööd soodustavate projektide soovitamine haridusasutustele. - Õpetajate juhtgrupi

		moodustamine. - Õpilasesinduste- ja noortevolikogude ühisürituste korraldamine. - Kogukonna kaasamine haridusasutuste üritustele. - Koostöövõimaluste leidmine valla teiste asutustega.
2. Olemas on võimalused juhtide, meeskondade, asutuste nõustamiseks, koolitamiseks ja arendamiseks.	- Koolidesse pädevate ja motiveeritud õpetajate värbamine ning neile täienduskoolituse tagamine. - Hariduse kvaliteedisüsteemi rakendamine haridusasutuste hindamisel. - Õpetajate ühiskoolituste korraldamine. - Demokraatliku kooli põhimõtete rakendamine, õpilasesinduste liikmete koolitamine, hoolekogu liikmete koolitused, ühiste infopäevade korraldamine.	- Vallavalitsus toetab haridusasutuste juhte ja loob nende vahel usaldust. - Vallavalitsus tagasisidestab haridusasutuste ja nende juhtide tegevust ning vajadusel nõustab ja toetab haridusasutuste juhti. - Ühised õppekäigud ja koolitused. - Haridusasutuste juhte aidatakse töötajate leidmisel. - Õpetajatele tagatakse eluruumid ja soodustused. - Haridusasutuste vahelise kogemuste vahetuse ellukutsumine usalduse loomiseks. - Koolituskalendri loomine. - Haridusasutuste juhtide tagasisidest neile vastava arenguplaani koostamine ja selle jälgmise täitmine. - Haridusasutuste ülese koolituste eestvedajate grupi moodustamine. - Kvalifikatsioonile mittevastava personali suunamine õppesse. - Haridusasutuste juhtidest erinevate coachingu gruppide loomine. - Juhtide kvaliteedisüsteemi välja töötamine koostöös riigiga. - Coachingu koolitused haridusasutuste juhtidele ja pidaja rolli täitvatele vallavalitsuse teenistujatele.
3. Toimib elukestev	-	- Õpetamisel ja koolitamisel

<p>õpe.</p>		<p>arvestatakse tööturu vajadustega.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elva Gümnaasiumi mittestatsionaarse õppe elavdamine. - Hariduslogistiku ametikoha loomine, kes suunab inimese vastavalt tema huvile ja pädevusele õppima, koolituma, huvitegevusse. - Haridus-, kultuuri- või päevakeskuste juurde täiskasvanute koolitusvõimaluste loomine. - Täiskasvanukoolituse vajaduse kaardistamine ja eesmärkide seadmine. - Põhihariduse lõpetamiseks võimaluste loomine. - Eakate koolitamise jõustamine.
<p>4. Sõnastatud ühised väärtused ja ühised alused haridusruumis toimimiseks.</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Võrdsete toimimisaluste ja väärtuste sõnastamine koostöös juhtgrupi ja kogukonnaga. - Vajadusel visiooni ümbersõnastamine. - Haridusasutuste ühtse rahastussüsteemi väljatöötamine. - Dokumentatsioonide koostamise ühtsete aluste loomine.
<p>5. Elva vallas pakutakse õppijakeskset ja õmblusteta haridust.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Koolides karjäärinõustamise, karjääripäevade, töövarjupäevade korraldamine. - Vajadusel eriilmeliste lasteaiakohtade loomine (öölasteaed). - Lasteaedades lapsest ja tema arenguvajadustest lähtuva õpikäsituse juurutamine. - Lasteaedades turvalisuse tagamine ning aktiivsuse, loovuse, tervisedenduse ja väärtuskasvatuse edendamine. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vallavalitsus loob erivajadustega laste toetamiseks tervikliku süsteemi. - Õpilaskodude loomine. - Erinevate haridusastmete, formaalse ja mitteformaalse hariduse lõimimine.

	<ul style="list-style-type: none"> - Kaasava hariduse põhimõtete rakendamine (erialaspetsialistid, sobitusrühmad, erirühmad). - Erinevaid kooliastmeid lõimiva nüüdisaegse õpikäsituse mudeli rakendamine. - Kolmanda kooliastme õppekava uuendamine. - Õpilaste kogemusreiside soodustamine ja toetamine. - Koolide osalemine programmides, mis toetavad õpilaste loovust, ettevõtlikkust ja individuaalset arengut. - Kooli ainekavadesse kohaliku ajaloo teemade põimimine, koduloo õppematerjalide loomine. - Koolide õpikeskkonna kaasajastamine ja kohandamine. - Kogupäevakooli põhimõtete rakendamine koostöös huvikoolidega. - Individuaalõppekeskuse välja arendamine keerukamate hariduslike erivajadustega lastele. - Erivajadustega laste toetamiseks ja perede nõustamiseks kompetentsikeskuse rajamine. - Andekate õpilaste toetamise süsteemi loomine. - Kaasava hariduse põhimõtete välja töötamine ja rakendamine igas haridusasutuses lähtuvalt nende eripärast. - Erinevatest kultuuriruumidest pärit õpilaste lõimumisele kaasa aitamine. - Tugispetsialistide meeskonna moodustamine vastavalt kooli eripärale ja kaasava 	
--	---	--

	hariduse põhimõtetele.	
6. Ühtse haridusruumi areng on koostöös kogukonnaga planeeritud ja ressurssidega kaetud.	<ul style="list-style-type: none"> - Perede kaasamine lasteaiatöö planeerimisel ja korraldamisel. - Kogukondade kaasamine koolide õppekava koostamisse. - Koolides õpetamise vilistlaste kaasamine. - Koolivõrgu analüüsi ja tulevikuvisioni koostamine. - Mõjusate haridustöötajate väärtustamine. - Ühtsed palgakorralduse- ja tulemustasustamise ning tunnustamise põhimõtted. - Osalemine noore õpetaja toetusprogrammides. - Valla hariduskalendri koostamine. - Õpilas- ja õpetajavahetuse süsteemi loomine. - Haridusasutuste digitaristu arendamise põhimõtete välja töötamine. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haridusasutuste juhtide inforuumis hoidmine vallavalitsuse poolt. - Vallavalitsus veab eest ühtse haridusruumi loomise protsessi ja loob selle õnnestumiseks vajalikud tingimused. - Parandatakse haridusasutuste õpikeskkondi. - Haridusruumis arutatakse kõik muutused läbi kogukonna tasandil. - Valdkonna planeerimine läbi maakonna ja riiklike strateegiate. - Kaardistatakse tänased puudused. - Omavalitsus koolitab oma ametnikkonda. - Kujundatakse välja ühtse haridusruumi alamstrateegiaid. - Haridusasutuste juhtide töömahu planeerimine. - Spetsialiseeritud tööjõu jagamine. - Transpordikorralduse parandamine. - Õpetajate vajaduse prognoos. - Tihendatakse koostööd riigiga. - Vähendatakse bürokraatlikke protsesse. - Piirkondi arendatakse võimalikult terviklikult ja võrdselt.

5.7. Muutuse elluviimise jätkamine

Kotteri sõnul jõuab seitsmendasse etappi muutus siis, kui kõik osapooled on mõistnud, et muutus tuleb, olgu nad siis selle poolt või vastu. Sel ajal on muutuse läbiviimine kõige mahukam ja pikaajalisem protsess (tabel 9.). Inimesi motiveeritakse ja vajadusel palgatakse

uusi töötajaid, et muutus edukalt lõpule viia (Kotter, 2012, lk 23). Muutuse elluviimisel tuleb Fullani kohaselt olla kannatlik ja pühendunud (Fullan, 2006, lk 74). Poliitikate loomisel seiratakse tegevuste elluviimist ja vaadeldakse, kas tegevused suutsid probleeme kõrvaldada või mitte. Analüüsile vastavalt muudetakse tegevust selliseks, et see probleemi paremini lahendaks (van den Dool, 2005, lk 85-86).

Tabel 9. Muutuse elluviimise jätkamine

Etapp 7. Muutuse elluviimise jätkamine
<ol style="list-style-type: none"> 1. Muutuse elluviimiseks arendusjuhi palkamine. 2. Visiooni jätkuv teadvustamine ja eesmärkide poole pürgimine. 3. Pidev kaardistamine, mis maal parajasti muutuse elluviimisel ollakse. 4. Elluviimisel jätkuvalt paindlik olemine lähtudes kogukonna ja juhtgrupi soovitudest, kui vastu tuleb tõrkeid. 5. Juhtgrupp selgitab muutuste tulemusi kogukonnale ja teavitab järgnevatest tegevustest. 6. Vajadusel kogukonna tagasisidest tulenevalt tegevuste ümbersõnastamine või muutmine kooskõlas juhtgrupiga.

5.8. Muutuse kinnistamine

Viimase ehk kaheksanda sammuna on tarvis muutust asuda kinnistama ja näitama, millised on muutuse edutegurid (Kotter, 2012, lk 23). Muutuse püsijäämiseks on tarvis jätkata varasemaid tegevusi nagu juhtgrupi ja kogukonna omavahelist suhtlusprotsessi muutuse seisust ja tulemustest (tabel 10.). Samuti peaks oma kogemust jagama teistele omavalitsustele (Hargreaves & Shirley, 2009, lk 96-102). Sellisel viisil saab muutusest uus haridusruumi norm.

Tabel 10. Muutuste kinnistamine

Etapp 8. Muutuste kinnistamine
<ol style="list-style-type: none"> 1. Juhtgrupp jätkab muutuste tulemuste kaardistamist ja vajadusel tegevuste muutmist. 2. Juhtgrupp selgitab muutuste tulemusi kogukonnale ja teavitab järgnevatest tegevustest. 3. Ühtse haridusruumi loomise kogemuse jagamine teistele omavalitsustele. 4. Osapooled on jõudnud arusaamani, et muutus oli vajalik. 5. Visioon ja eesmärk on saanud loomulikuks osaks haridusruumist.

Muutuse protsess saab olema pikk ja sellega peab muutuse elluviimise alustamisel arvestama. Kindlasti on mõistlik jagada muutus ära sammudesse, et tähistada vahepealseid eduelamusi ja vajadusel ümbersõnastada visiooni või eesmärki, kaasates sellesse kindlasti kogukonda ja kõiki osapooli. Muutuse planeerimisel lähtuti eelkõige käesoleva magistritöö intervjuude tulemustest ja valla arengudokumentidest, et saada võimalikult palju sisendit selle kohta, millist ühtset haridusruumi osapooled soovivad. Sellele vaatamata tasub tegevuskava enne rakendamist üle vaadata ja hinnata moodustatava juhtgrupi poolt.

5.9. Uurimistöö väärtus, piirangud ja edasiarendused

Uurimistöö on oma olemuselt praktilise väärtusega, sest antakse üle Elva Vallavalitsusele rakendamiseks. Kohalik omavalitsus on uuringu põhjal teadlik teiste intervjueeritud osapoolte ootustest ja kirjeldatud on raamistik ühtse haridusruumi loomiseks. Kuna vastavad sarnased uuringud ühinenud kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonnas puuduvad, on võimalik sarnastel alustel uuringut läbi viia ka teistes omavalitsustes.

Uuringule seadis piirangud sarnaste teiste uuringute vähesus ja keskendumine ühele omavalitsusele kvalitatiiivse uuringu põhjal, mis ei võimalda tõmmata paralleele teiste kohalike omavalitsustega hariduse valdkonnas. Uuringu piiranguks piiratud ajaressursi tõttu võib osutuda kitsas valim, jättes uurimata era- ja huvikoolide juhid, kõikide haridusasutuste õpilased ja õpetajad.

Töö edasi arendamiseks tasuks uurida ühtse haridusruumi tegevuskava rakendamise käiku ning koguda intervjueeritud osapoolte ja rakendamise juhtgrupi tagasisidet rakendamisele, et muuta uuring longituuduuringuks. Samuti on võimalik uurida samadel alustel ka teiste ühinenud kohalike omavalitsuste haridusruumi muutust, et nende põhjal teha laiapõhjalisi järeldusi haldusreformi mõjule hariduse valdkonnas ja ühtsete haridusruumide moodustamisel.

Tänuõnad

Autor tänab siiralt uuringus osalenud lasteaia- ja koolijuhte, vallavalitsuse teenistujaid ja volikogu liikmeid. Samuti tänan juhendajat kätt pulsil hoidmast ja oma tööandjat olemast paindlik ja äärmiselt vastutulelik. Kõige suuremad tänuõnad lähevad mu perekonnale ja lähimatele sõpradele, et nad olid keerulistel hetkedel olemas ja toetamas. Lisaks suur tänu Elva Vallavalitsusele uuringust huvitumast ja valimisoleku eest uuringut rakendada.

Autorsuse kinnitus

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

Triin Kaaver

/allkirjastatud digitaalselt/

21.05.2019

Kasutatud kirjandus

1. Birkland, T.A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (4th ed.). New York: Routledge.
2. Cummings, T. G., Worley, C. G. (2013). *Organization Development and Change* (10th ed.). Stanford: Cengage Learning.
3. Fullan, Michael. (2006). *The New Meaning of Educational Change* (3rd ed.). New York: Teachers College Press.
4. Fullan, M. (2010). *All Systems Go: The Change Imperative for Whole System Reform*. Thousand Oaks: A Sage Company.
5. Gerston, L.N. (2010). *Public Policy Making: Process and Principles* (3rd ed.). New York: M.E. Sharpe.
6. Haridus- ja Teadusministeerium, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Haridusfoorum (2014). *Eesti elukestva õppe strateegia*. Külastatud aadressil <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>
7. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Keskerakonna Elva valla koalitsioonileping 2017-2021 (2017). Külastatud aadressil <https://www.elva.ee/documents/17608326/17984501/Elvavallakoalitsioonileping2017-2021.pdf/eb95f0c4-bb65-4b22-b372-7aeaa53a12eb>
8. Eesti Vabariigi haridusseadus (1992). *Riigi Teataja I 1992, 12,192*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/968165?leiaKehtiv>
9. Elva linna arengukava 2012-2020 (2012). *Riigi Teataja IV 2012, 28*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/427092012028>
10. Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla, Rõngu valla ühinemisleping (2016). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4221/2201/6084/yhinemisleping.pdf#>
11. Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla, Rõngu valla ühinemislepingu seletuskiri (2016). Külastatud aadressil https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4221/2201/6084/Lisa1_seletuskiri.pdf#
12. Elva valla arengukava 2019-2025 ja eelarvestrateegia 2019-2022 (2018). *Riigi Teataja, 2018, 1*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/410102018001>
13. Elva Vallavolikogu. (2017). *Elva Vallavalitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitamine*. Külastatud aadressil <https://atp.amphora.ee/elvavv/?o=928&o2=157146&u=->

[1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=2&sbrq=struktuur&itm=226043&clr=history&pageSize=20&page=1](#)

14. Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (2010). *Kohalik demokraatia Eestis*. Külastatud aadressil <https://www.tallinn.ee/est/g21692s106329>
15. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1985). *Riigi Teataja II 1994*, 26, 95. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
16. Euroopa Komisjon (2012). *Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine. Euroopa Nõukogu soovitus*. Külastatud aadressil https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2012_estonia_et_0.pdf
17. Euroopa Komisjon (2014). *Eesti 2014. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine. Euroopa Nõukogu soovitus*. Külastatud aadressil <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0407:FIN:ET:PDF>
18. Euroopa Komisjon (2016). *Eesti 2016. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine. Euroopa Nõukogu soovitus*. Külastatud aadressil [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818(11)&from=EN)
19. Ewans, J. R., Lindsay, W.M. (2009). *Managing for Quality and Performance Excellence. Eight Edition*. Mason: South-Western Cengage Learning.
20. Hargreaves, A., Shirley, D.L. (2009). *The Fourth Way: Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks: A Sage Company.
21. Hariduse teemakomisjoni protokoll (2016a). Külastatud aadressil <http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/11192726/Protokoll+haridus+12+05+16.pdf/9f7e3de3-b131-4ffc-8c4d-9b3f93aff1d9>
22. Hariduse teemakomisjoni protokoll (2016b). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/11192726/Hariduskomisjon_protokoll_07+06+16.pdf/e0834901-1d8e-4ca2-a5ac-321fb80bccb8
23. Hariduse teemakomisjoni protokoll (2016c). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/11784104/Hariduskomisjon_27+05+Kongutal.pdf/e2d14291-2b82-4230-9605-a82069a885b4
24. Haridussilm (2019). Külastatud aadressil: <https://www.haridussilm.ee/>
25. Juhtkomisjoni koosoleku protokoll (2017a). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/15303801/Juhtgrupp_protokoll_+23.01.pdf/efd697f4-4bd2-4330-a278-c4832ca535df

26. Juhtkomisjoni koosoleku protokoll (2017b). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/15303801/Juhtkomisjon_09.03.2017.pdf/21b6eeb5-a88f-4193-a32f-eff99a3a3921
27. Juhtkomisjoni koosoleku protokoll (2017c). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/15303801/Juhtkomisjon_13.04.2017.pdf/4b1b517b-2b82-443a-a457-f8f3de75bc1b
28. Juhtkomisjoni koosoleku protokoll (2017d). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/15303801/Juhtkomisjon_02.06.pdf/bf3ccb9f-1750-4781-9ae9-989029a40ad3
29. Juhtkomisjoni koosoleku protokoll (2017e). Külastatud aadressil http://elvalinn.kovtp.ee/documents/822677/15303801/Juhtkomisjoni+koosolek_10.10..pdf/f780a103-8b50-4e0a-8ff4-a2f8a52491f4
30. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993). *Riigi Teataja I 1993*, 37, 558. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>
31. Konguta valla arengukava 2015-2020 (2016). *Riigi Teataja IV, 2016*, 2. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/418102016012>
32. Kotter, J.P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Review Press.
33. OECD. (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. *OECD Public Governance Reviews*. Külastatud aadressil <https://doi.org/10.1787/9789264104860-en>
34. OECD. (2016). *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*. Külastatud aadressil <https://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en>
35. Palupera valla arengukava 2012-2015 (2015). *Riigi Teataja IV, 2015*, 15. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/416102015015>
36. Puhja valla arengukava 2015-2022 (2015). *Riigi Teataja IV, 2015*, 25. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/410072015025>
37. Puka valla arengukava 2016-2024 (2016). *Riigi Teataja IV, 2016*, 4. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/412072016004>
38. Rannu valla arengukava 2016-2021 (2016). *Riigi Teataja IV, 2016*, 6. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/405072016006>
39. Rahandusministeerium (2009). *Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend*. Külastatud aadressil https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

40. Rahandusministeerium (2018). *Kohalikud omavalitsused*. Külastatud aadressil <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>
41. Rõngu valla arengukava 2015-2030 (2015). *Riigi Teataja IV, 2015, 44*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/401102015044>
42. Siseministeerium (2001). *Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia*. Külastatud aadressil https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf
43. *Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde (2016)*. Külastatud aadressil https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/hrs_eelnou_seletuskiri.pdf
44. Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). *Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne*. Külastatud aadressil <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/georg-sootla-kersten-kattai-ave-viks-kov-uhinemised-2005.pdf>
45. Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S. (2011). *Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne*. Külastatud aadressil <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/lc3a4ti-kov-reformi-analc3bcc3bcs.pdf>
46. Vabariigi Valitsuse haldusreformi asjatundjate komisjon (1999). *Avaliku halduse arendamise alused*. Külastatud aadressil https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf
47. Valner, S. (Toim). (2017). *Haldusreform*. Tallinn: Print Best.
48. van den Dool, L. (2005). *Making Local Government Work: An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies*. Utrecht: Uitgeverij Eburon.

Lisad

Lisa 1. Intervjuu kava ja fookusgrupi intervjuu küsimused vallavalitsuse teenistujatele (abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja)

Sissejuhatus

Teema: Magistritöö pealkirjaks on “Ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi planeerimine Elva valla näitel.”

Eesmärk: Magistritöö oma olemuselt püüab leida lahendusi, kuidas tagada valla haridusasutustele meeldiv ja toetatud haridusruum ja kas ning kuidas on haldusreform mõjutanud senist haridusruumi. Töö eesmärgiks on uue kohaliku omavalitsuse haridusmaastikule pandud ootuste, probleemide ja kitsaskohtade kaardistamine ja nende põhjal ühtse haridusruumi planeerimine. Magistritöö on oma loomult praktiline lootuses anda sisendit Elva valla haridusruumi loomesse. Tahan välja selgitada, kuidas mõistavad ühinenud kohaliku omavalitsuse hariduselus tegutsevad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet, milline on nende visioon selles osas ning millised on nende ootused haridusruumile ja kohalikule omavalitsusele.

Uurimisküsimused:

1. Kuidas suhtuvad erinevad osapooled haldusreformi (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) ja selle mõjusse haridusasutustele
2. Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmäärke?
3. Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?
4. Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?

Intervjueerija küsib salvestamiseks luba. Kinnitatakse, et tehakse kõik endast olenev, et tagada anonüümsus ja salvestuste turvalisus. Andmete esitamisel tagatakse intervjueeritavate isikustamatus. Alustatakse haldusreformi puudutavatest küsimustest ning seejärel suundutakse haridusosakonna tegevuse ja ülesannete juurde. Seejärel püütakse kaardistada ühtse haridusruumi mõistet, intervjueeritavate ootusi sellele ja leida tegevusi, kuidas saavutada ühtne haridusruum. Intervjuu kestab hinnanguliselt umbes ühe tunni. Intervjueeritavatel küsitakse, kas neil on enne alustamist küsimusi.

Küsimused

- Teie vanus?
 - Kui kaua olete töötanud haridusvaldkonnas?
1. Kuidas olete suhtunud haldusreformi?
 2. Kuidas ja mis põhjusel on muutunud vallavalitsuse struktuur haridusvaldkonnas seoses haldusreformiga?
 3. Kuidas on teie hinnangul haldusreform Elva valla haridusasutusi mõjutanud?
 4. Millised on kohaliku omavalitsuse/haridus- ja kultuuriosakonna ülesanded hariduse koordineerimisel?
 5. Millised on ühinemis- ja koalitsioonilepingus paika pandud haridussuunad, kuidas neid täidetakse? (kas on mingi ajagraafik, tähtsamad ja vähemtähtsamad ülesanded, kas arutatakse komisjonides, keda aruteludesse kaasatakse)
 6. Kuidas on teie hinnangul haridusasutuste juhid senini uude valda ja selle juhtimisse suhtunud?
 7. Milliste muredega seoses pöörduvad haridusasutuste juhid kohaliku omavalitsuse poole?
 8. Kuidas mõistate magistritöös kasutatavast mõistet “ühtne haridusruum”?
 9. Kuidas hindate ühtse haridusruumi vajalikkust Elva vallas?
 10. Millised peaksid olema ühtse haridusruumi eesmärgid?
 11. Millised on ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad?
 12. Millised tegevusi peaks kohalik omavalitsus ellu viima, et saavutada vallas ühtne haridusruum?
 13. Milliseid tegevusi olete eesmärgi saavutamiseks senini teinud (või on plaanis peagi teha)?
 14. Millised tegevusi peaks tegema teised osapooled ühtse haridusruumi saavutamiseks?
 15. Millised on teie hinnangul haridusasutuste juhtide õigustatud ootused ühtse haridusruumi osas?
 16. Kuidas hindate, kuidas on teised osapooled haridusruumi osas meelestatud?

Intervjuu lõpetamine

Intervjueeritavatel küsitakse, kas neil on lisandusi mõne küsimuse kohta või soovivad veel puudutada mõnda teemat, mida ei käsitletud. Seejärel tänatakse fookusgruupiintervjuus osalemast.

Lisa 2. Intervjuu kava ja fookusgrupi intervjuu küsimused vallavolikogu haridus- ja noorsootöökomisjoni esimehele ja vallavolikogu esimehele

Sissejuhatus

Teema: Magistritöö pealkirjaks on “Ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi planeerimine Elva valla näitel.”

Eesmärk: Magistritöö oma olemuselt püüab leida lahendusi, kuidas tagada valla haridusasutustele meeldiv ja toetatud haridusruum ja kas ning kuidas on haldusreform mõjutanud senist haridusruumi. Töö eesmärgiks on uue kohaliku omavalitsuse haridusmaastikule pandud ootuste, probleemide ja kitsaskohtade kaardistamine ja nende põhjal ühtse haridusruumi planeerimine. Magistritöö on oma loomult praktiline lootuses anda sisendit Elva valla haridusruumi loomesse. Tahan välja selgitada, kuidas mõistavad ühinenud kohaliku omavalitsuse hariduselus tegutsevad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet, milline on nende visioon selles osas ning millised on nende ootused haridusruumile ja kohalikule omavalitsusele.

Urimisküsimused:

1. Kuidas suhtuvad erinevad osapooled haldusreformi (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) ja selle mõjusse haridusasutustele
2. Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmäärke?
3. Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?
4. Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?

Intervjueerija küsib salvestamiseks luba. Kinnitatakse, et tehakse kõik endast olenev, et tagada anonüümsus ja salvestuste turvalisus. Andmete esitamisel tagatakse intervjueeritavate isikustamatus. Alustatakse haldusreformi puudutavatest küsimustest ning seejärel suundutakse haridusosakonna tegevuse ja ülesannete juurde. Seejärel püütakse kaardistada ühtse haridusruumi mõistet, intervjueeritavate ootusi sellele ja leida tegevusi, kuidas saavutada ühtne haridusruum. Intervjuu kestab hinnanguliselt umbes ühe tunni. Intervjueeritavatel küsitakse, kas neil on enne alustamist küsimusi.

Küsimused

- Teie vanus?

- Kuidas ja kas olete (olnud) seotud haridusvaldkonnaga?
 1. Kuidas olete olnud meelestatud haldusreformi suhtes?
 2. Kuidas on teie hinnangul haldusreform Elva valla haridusasutusi/haridusmaastikku mõjutanud?
 3. Millised on kohaliku omavalitsuse ülesanded hariduse koordineerimisel?
 4. Kuidas olete rahul vallavalitsuse struktuuri muutustega just haridusvaldkonnas?
 5. Kuidas on teie hinnangul haridusasutuste juhid senini uude valda ja selle juhtimisse suhtunud?
 6. Kuidas mõistate magistritöös kasutatavast mõistet “ühtne haridusruum”?
 7. Kuidas hindate ühtse haridusruumi vajalikkust Elva vallas?
 8. Millised peaksid olema ühtse haridusruumi eesmärgid?
 9. Millised on ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad?
 10. Millised tegevusi peaks (kohalik omavalitsus) ellu viima, et saavutada vallas ühtne haridusruum?
 11. Millised on teie hinnangul haridusasutuste juhtide õigustatud ootused ühtse haridusruumi osas?
 12. Millised on komisjoni ootused haridusruumile?
 13. Milline on teie valmidus panustada valla haridusruumi loomisesse?

Intervjuu lõpetamine

Intervjueeritavatelt küsitakse, kas neil on lisandusi mõne küsimuse kohta või soovivad veel puudutada mõnda teemat, mida ei käsitletud. Seejärel tänatakse fookusgruupiintervjuus osalemast.

Lisa 3. Intervjuu kava ja fookusgrupi intervjuu küsimused haridusasutuste juhtidele

Sissejuhatus

Teema: Magistritöö pealkirjaks on “Ühinenud kohaliku omavalitsuse ühtse haridusruumi planeerimine Elva valla näitel.”

Eesmärk: Magistritöö oma olemuselt püüab leida lahendusi, kuidas tagada valla haridusasutustele meeldiv ja toetatud haridusruum ja kas ning kuidas on haldusreform mõjutanud senist haridusruumi. Töö eesmärgiks on uue kohaliku omavalitsuse haridusmaastikule pandud ootuste, probleemide ja kitsaskohtade kaardistamine ja nende põhjal ühtse haridusruumi planeerimine. Magistritöö on oma loomult praktiline lootuses anda sisendit Elva valla haridusruumi loomesse. Tahan välja selgitada, kuidas mõistavad ühinenud kohaliku omavalitsuse hariduselus tegutsevad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet, milline on nende visioon selles osas ning millised on nende ootused haridusruumile ja kohalikule omavalitsusele.

Uurimisküsimused:

1. Kuidas suhtuvad erinevad osapooled haldusreformi (haridusasutuste juhid, abivallavanem, haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, hariduskomisjoni esimees) ja selle mõjusse haridusasutustele
2. Kuidas mõistavad erinevad osapooled ühtse haridusruumi mõistet ja selle eesmäärke?
3. Millised on ühtsele haridusruumile pandud ootused ja võimalikud kitsaskohad?
4. Millised on osapoolte hinnangul vajalikud tegevused ühtse haridusruumi loomeks?

Intervjuueerija küsib salvestamiseks luba. Kinnitatakse, et tehakse kõik endast olenev, et tagada anonüümsus ja salvestuste turvalisus. Andmete esitamisel tagatakse intervjuueeritavate isikustamatus. Alustatakse haldusreformi puudutavatest küsimustest ning seejärel suundutakse haridusosakonna tegevuse ja ülesannete juurde. Seejärel püütakse kaardistada ühtse haridusruumi mõistet, intervjuueeritavate ootusi sellele ja leida tegevusi, kuidas saavutada ühtne haridusruum. Intervjuu kestab hinnanguliselt umbes ühe tunni. Intervjuueeritavatel küsitakse, kas neil on enne alustamist küsimusi.

Küsimused

- Teie vanus?
- Kui kaua olete töötanud haridusvaldkonnas?

1. Kuidas olite meelestatud haldusreformi suhtes oma asutusest lähtuvalt?
2. Kuidas kirjeldaksite muutusi, mida on seni haldusreform teie haridusasutusele kaasa toonud?
3. Kuidas abistas senini teie haridusasutust pidav kohalik omavalitsus teid kui haridusasutuse juhti?
4. Kuidas suhtute vallavalitsuse struktuurimuudatusse just haridusvaldkonnas?
5. Kas ja kuidas olete saanud abi vallavalitsuse haridusosakonnalt?
6. Milliseid probleeme näete haridusosakonna suhtluses teiega?
7. Kuidas seletaksite lahti mõistet “ühtne haridusruum”?
8. Kuidas hindate ühtse haridusruumi vajalikkust Elva vallas?
9. Kes ja kuidas peaksid ühtse haridusruumi loomesse panustama?
10. Millised tegevusi peaks kohalik omavalitsus ellu viima, et saavutada vallas ühtne haridusruum?
11. Millised peaksid olema ühtse haridusruumi eesmärgid?
12. Millised on ühtse haridusruumi loomise kitsaskohad?
13. Millised on teie ootused toimiva haridusruumi osas?
14. Milline on teie valmidus panustada valla haridusruumi loomisesse?

Intervjuu lõpetamine

Intervjueeritavatel küsitakse, kas neil on lisandusi mõne küsimuse kohta või soovivad veel puudutada mõnda teemat, mida ei käsitletud. Seejärel tänatakse fookusgruupiintervjuus osalemast.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Triin Kaaver,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Ühinenud kohaliku omavalitsuse haridusruumi planeerimine Elva valla näitel“, mille juhendaja on Katrin Saks, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Triin Kaaver

21.05.2019