

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduste valdkond
Haridusteaduste instituut
Haridusinnovatsiooni õppekava

Helena Elgindy

**KOLMAS SEKTOR KUI KOHALIKU OMAVALITSUSE PARTNER
HARIDUSPOLIITIKA KUJUNDAMISEL JA RAKENDAMISEL. SETOMAA
VALLA NÄIDE.**

Magistritöö

Juhendaja: Tartu Ülikooli haridusteaduste doktorant Laura Kirss

Tartu 2023

Kokkuvõte

„Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel. Setomaa valla näide.“

Väikevaldade kohalikud omavalitsused vajavad täiendavat innovatsioonivõimekust tagamaks ühtlast hariduse kvaliteeti piirkondlike arenguerinevuste ning ressursside vähesuse taustal. Üheks võimalikuks lahenduseks selles olukorras on kolmanda sektori kaasamine. Käesoleva magistr töö eesmärk on selgitada, kuidas kaasata kolmandat sektorit kohaliku omavalitsuse hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning pakkuda välja võimalik sektoritevaheline koostöömudel haridusvaldkonnas Setomaa valla näitel. Töö eesmärgi saavutamiseks teostati kolme vooruline Delfi meetodil uuring Setomaa haridusvaldkonna avaliku- ja kolmanda sektori esindajatega. Uuringu tulemused kinnitasid uuringus osalejate valmisolekut ja vajadust kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Kolmanda sektori puhul väärtustatakse sellega kaasnevat ressursi, kuid tajutakse ka kolmanda sektori kaasamisega seotud ohtusid.

Võtmesõnad: kolmas sektor, innovatsioonivõimekus, koostöömudel, Delfi meetod

Abstract

„Third sector and public sector partnership in developing and implementing educational policies in Setomaa municipality.

Local governments require additional innovation capabilities to ensure consistent quality of education in the face of regional development disparities and limited resources. One possible solution is to involve the third sector. The aim of this master's thesis is to clarify how to involve the third sector in the development and implementation of local government education policies, and propose a possible cross-sectoral cooperation model in the field of education, using Setomaa municipality as an example. A three-round Delfi method was conducted with representatives from the public and third sectors in Setomaa's education sector. The results of the study confirmed the desirability and need of third sector involvement in the development and implementation of education policies in Setomaa municipality. It highlighted the perceived benefits of the human resources that would come with such involvement, but also recognized the risks associated third sector involvement.

Keywords: third sector, innovation capability, cooperation model, Delphi method.

Sissejuhatus

Eesti piirkondlikud arenguerinevused on hariduses väga suured, seda näiteks nii keskhariduse jõudjate osakaalu, koolist väljalangemise, tugispetsialistide olemasolu jms võrdluses (Rahandusministeerium, 2021). Viimastel aastatel pole olnud märgata ka märkimisväärset nihet piirkondlike arenguerinevuste tasakaalustamiseks ning kohati on need isegi suurenenud (Regionaalpoliitika programm, 2022). Piirkondlikud arenguerinevused mõjutavad ka ühtlast hariduse kvaliteeti. Viimase PISA uuringu Eesti raport (Tire *et al.*, 2019) kinnitab tõsiasja, et riigisisises võrdluses torkab silma maakoolide mahajäämus linnakoolidest. Märkimisväärsed on Eesti-sisesed piirkondlikud erinevused, mis on ülejäänud EL-i ja OECD riikidega võrdluses suured (Eurostat, 2018).

Lisaks piirkondlike arenguerinevuste väljakutsele hariduses on murekohaks ka üldine omavalitsuste haldusvõimekus. Haridus- ja Teadusministeeriumi 2016. aasta uuring “Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus” selgitab, et omavalitsuste võimekus koolivõrku juhtida on madal (Serbak & Valk, 2016). Riigikontrolli 2016. aasta analüüsist selgub ka muuhulgas, et omavalitsuste vähese võimekuse põhjus on selles, et tihti peab üks töötaja haldama eri valdkonna ülesandeid. Sealjuures peavad väikesed omavalitsused rinda pistma ka keerulisemate väljakutsetega nii pedagoogide põua, tugiteenuste pakkumise, hajaasustuses koolitranspordi korraldamise, jm probleemide taustal. (Serbak & Valk, 2016). Haridus- ja Teadusministeeriumi kohalike omavalitsuste koostöö ja koolivõrgu nõunik Piret Sapp (2023) on samuti viidanud kohalike omavalitsuste (KOV) haldusvõimekuse probleemile, kritiseerides demograafiliste väljakutsete taustal haridusvõrgu alaste otsuste ja muudatuse rakendamise protsessi puudumist paljudes KOV-ides. Arvestades Statistikaameti rahvastikuproгноosi, ei ole lähiaastatel oodata ka olukorra paranemist (Statistikaamet, 2023) ning rahvastiku vähenemise taustal muutuvad ka väljakutsed kohalikus omavalitsuses keerulisemaks.

Piirkondlikud arenguerinevused, ressursside vähesus ning madal haldusvõimekus mõjutavad ka koolivõrgu korrastamist. Ka 2023. aasta Riigikogu valimiste järgne uus koalitsioon on ühe prioriteedina välja toonud koolivõrgu korrastamise vajaduse (Vabariigi Valitsus, 2023) ning selle vajadust on rõhutanud ka erinevad OECD raportid ja analüüsid (2016 ja 2022). Samas tõdes OECD 2016. aasta raport (Kokkuvõtte OECD Eesti..., 2016), et koolivõrgu korrastamise puhul ei tohiks eesmärk olla niivõrd säästmine ega majanduslikke ressursside efektiivsem jaotus, vaid rõhk peaks olema parema kvaliteedi tõstmisel nii õpetajatele kui õpilastele. Kuna käesoleva magistr töö autor elab väikeses Eestimaa vallas, kus hetkel on käimas aktiivsed arutelud ning sisuline töö haridusvõrgu korrastamiseks, on

hariduskvaliteedi tõstmine ning samaaegne koolivõrgu korrastamine autorile olulised teemad, mida kohaliku hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel silmas pidada.

Selle kõige taustal on avalike teenuste osutamisel kõikjal maailmas üha enam hakatud kaasama kolmandat sektorit (Howells *et al.*, 2019; Macmillan & Paine, 2020), kuna selles nähakse võimalust avalike teenuste tõhustamiseks, mitmekesistamiseks ning ka innovatsiooni edendamiseks (Enjolras, 2018; Murray, 2011; Third Sector Research..., 2012). Samas on kahe sektori vahelisel koostööl ka oma Achilleuse kand võimu jagamise näol (Supporting collaboration..., 2022), mistõttu oleks efektiivsema koostöö jaoks tarvilik luua selgepiiriline mudel osapoolte rollidest ning ülesannetest. Eestis on kolmanda sektori rolli innovatsiooni juhtimises uurinud nt Saar (2016), samuti on uuritud avaliku sektori innovatsioonivõimekust ning innovatsiooni eripära kohalikus omavalitsuses (Vaino, 2018). Küll aga ei leidnud ma uuringuid, mis käsitleksid kolmanda sektori osalust kohaliku omavalitsuse hariduspoliitikas. Samas vajavad suured probleemid nagu piirkondlikud arenguerinevused, haldusvõimekus ning koolivõrgu korrastus innovaatilisi lahendusi (haridus)teenuse arendamiseks.

Käesoleva magistritöö eesmärk on selgitada, kuidas kaasata kolmandat sektorit kohaliku omavalitsuse hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning pakkuda välja võimalik sektoritevaheline koostöömudel haridusvaldkonnas Setomaa valla näitel. Kuna magistritöö autor ise elab ühes Eesti väikseimas omavalitsuses, kus KOV-i ressurss hariduspoliitika kujundamisel on vähene ja keerulisi probleeme haridusteenuse osutamisel palju, on uurimistöö alguse saanud autori praktilisest vajadusest ja soovist toetada oma kohalikku omavalitsust hariduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel.

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. TEOREETILINE ÜLEVAADE	6
1.1 Avaliku sektori innovatsioonivõimekus	6
1.2 Hariduspoliitika innovatsioonivõimekust mõjutavad tegurid kohalikes omavalitsustes	7
1.3 Kolmanda sektori kaasamine	8
1.3.1 Kolmanda sektori kaasamise mudelid avalikus sektoris	9
1.3.1.1 Koosloome (co-creation ja co-production)	9
1.3.1.2 Võrgustunud valitsemine (networked governance)	11
1.3.2 Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse	11
2. METOODIKA	14
2.1 Delfi uuring	14
2.2 Valim	15
2.3 Andmekogumine	16
2.4 Andmeanalüüs	18
2.5 Uurija refleksiivsus	19
3. TULEMUSED	20
3.1 Hariduspoliitika kujundamise ja elluviimise väljakutsed ja vajaminevad ressursid	20
3.2 Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisse	23
3.3 Mudel kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse Setomaa vallas	27
4. ARUTELU	32
Tänuõnad	37
Autorsuse kinnitus	37
Kasutatud kirjandus	38
Lisa 1a. Delfi küsimustiku I voor	44
Lisa 1b. Delfi küsimustiku II voor	
Lisa 2. Koostöömudeli etappide selgitused	
Lisa 3. Esimese Delfi vooru tulemustest tuletatud põhi- ja alamkategoriad	

1. TEOREETILINE ÜLEVAADE

1.1 Avaliku sektori innovatsioonivõimekus

Eesti Vabariigis kuulub haridusvaldkonna korraldamine ja areng avaliku sektori pädevusse, sealjuures kohalike halduspiirkondade hariduse arengu eest vastutavad kohalikud omavalitsused (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Haridusvaldkonna arengukavast 2021-2035 (2021) ilmneb, et kiiresti muutuv maailmas on vaja ka muutusi hariduses, et arvestada eesolevate demograafiliste muutuste, kliimamuutuste, globaliseerumise ja tehnoloogia arengu jpm nüanssidega, mis inimeste tuleviku elukorraldust ja töö olemust mõjutavad. Kui omavalitsuste haldusvõimekus koolivõrku juhtida on madal, tekib küsimus ka avaliku sektori võimekusest innovatsiooni ehk uuendustegevust juhtida haridusvaldkonnas. Selleks, et mõista kolmanda sektori (3S) kaasamise võimalikku vajadust avaliku sektori teenuste (sh haridusvaldkonna) parendamiseks, on vaja esmalt vaadelda innovatsiooni olemust avalikus sektoris ning seda, millised tegurid mõjutavad avaliku sektori innovatsioonivõimekust.

Innovatsioonil on oluline ja kompleksne roll avalike teenuste kvaliteedi parendamisel, aidates leida ühiskonna probleemidele lahendusi, mis vastaksid paremini kodanike ja ettevõtete vajadustele, ning suurendades avaliku sektori tõhusust (Kangro & Lepik, 2020). Avaliku sektori juurde kuuluvad ka kohalikud omavalitsused ning nende pakutud avalikud teenused, sealhulgas haridus (Rahandusministeerium, 2023). Avaliku sektori innovatsioonimudelid on seega kohaldatavad ka kohaliku omavalitsuse tasandile. Sealjuures on kohaliku omavalitsuse innovatsioon rohkem seotud just kohalikele elanikele suunatud teenustega (Leon *et al.*, 2012).

Innovatsiooni ja arengu koostöö koha peal on oluline ka teenuste (sh ka hariduse) kasutajate vajadustega arvestamine (Hartley, 2005). Seega selleks, et piirkonnas toimuks innovatsioon ning areng, on oluline üha rohkem kaasata aruteludesse ka kodanikuühiskond ning kolmas sektor. Hartley (2005) lisab, et on võimalik eristada innovatsioone n-ö ülevalt-alla ehk neid, mis saavad alguse poliitikute ja võimupositsioonide eestvedamisel, kuid innovatsiooni on võimalik läbi viia ka alt-üles põhimõttel. Borins (2002) tõdeb, et alt-üles innovatsiooni esineb rohkem kui ehk arvatakse, ent sealjuures on oluline just avaliku võimu juhtimiskultuur, kes vastavalt kas toetab või lüüakse kodanikuühiskonna initsiatiivi ja innovatsiooni.

Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse olulisust piirkonna arenguks on märkinud ära oma uurimistöös ka Kristi-Katrin Vaino (2018), kes toob muuhulgas välja ka selle, kuidas avaliku sektori innovatsiooni rakendamisel võivad paraneda nii avaliku teenuste kvaliteet kui

ka nende kättesaadavus. Võttes arvesse praegust olukorda Eestis linnastumise ning maakoolide sulgemise taustal, on oluline vaadata lisaks haridusvõrgu korrastamisele ka kohaliku sektori enda innovatsioonivõimekust potentsiaalsete hariduspoliitiliste probleemide ennetamisel ning kvaliteetse hariduse pakkumisel.

Avaliku sektori innovatsioonivõimekust võivad pärssida erinevad tegurid. Takistuseks võivad olla nii organisatsioonisisemed probleemid (rahastus, struktuur, suhtumine, puudulikud oskused ja pädevused jm), organisatsioonidevahelised tõkked (tõrksad sihtrühmad, koostöö vabaihendustega, raskused koostöö koordineerimisel jm) kui ka poliitiline vastuseis ning seadusandlikud piirangud (Kangro & Lepik. 2020).

1.2 Hariduspoliitika innovatsioonivõimekust mõjutavad tegurid kohalikes omavalitsustes

Kuna hariduspoliitika arendamise ja rakendamise eest vastutab avalik sektor, vastutab võimusektor ka antud valdkonnas innovatsiooni eestvedamise eest. Ometi on innovatsioonivõimekus kohalike omavalitsuse tasanditel erinev, olles mõjutatud nii rahalistest vahenditest, juhtimiskultuurist, personalist, koostööst jm (Vaino, 2018).

Kohalikus omavalitsuses võib innovatsiooni takistavaks teguriks olla ressursside vähesus — mitte ainult piiratud eelarve, vaid ka ametnike oskuste ja teadmiste puudujääk (Svara, 2013, viidatud Vaino, 2018 j). Ametnikel ei jätku piisavalt aega, oskusi ega taht sisuliselt haridusuuenduste elluviimisesse panustada ega haridusasutuste vahelist koostööd eest vedada. Sealjuures rõhutab Walker (2006) inimressursi olulisust muudatuste juhtimisel, tuues põhirõhu ennekõige juhi väärtuste ja hoiakute juurde uuenduste suhtes, mille alusel kujundatakse organisatsiooni strateegia ja väärtused. Seega tuleks koolivõrgu arendamise ja juhtimise puhul võtta arvesse vallavanema/linnapea ning haridusnõunike väärtuseid ja hoiakuid haridusvaldkonnas muudatuste ning uuenduste suhtes.

Kuid kohalikel omavalitsustel on ka eeliseid innovatsiooni teostamiseks. Nende väiksuse tõttu on nad kohalikule kogukonnale oluliselt lähemal, mistõttu on neil parem ülevaade nii kohalike probleemidest kui ka on nad kohalike suurema surve all nende probleemide lahendamiseks (Svara, 2013). Lisaks eelmainitule võib Pollitti (2005) sõnul olla ametnike vähesus ka teatavaks eeliseks, kuna siis on otsustajate ring väiksem ning seega võib innovatsioon rakenduda tõenäolisemalt.

Millised on võimalused kohalikus omavalitsuses tõsta hariduspoliitika juhtimise innovatsiooni? Üheks võimaluseks on teha koostööd teiste organisatsioonidega, sealjuures

oleks oluline kaardistada ja leida just organisatsioonid, mis on loodud spetsiaalselt innovatsiooni toetamiseks (Bakici *et al.*, 2013). Teiseks võimaluseks on kasutusele võtta koosloome mudel, mis on paremate võimaluste just kohalikus omavalitsustes, mis asuvad kodanikele lähemal (Voorberg *et al.*, 2015). Ka Hartley (2005) on uurinud erinevaid mudeleid, et avaliku sektori innovatsioonivõimekust tõsta ning on uurimustele tuginedes soovitanud võrgustunud valitsemise (*networked governance*) või uue haldusjuhtimise (*new public management*) mudeleid. Samas tuleb tõdeda, et igasugune innovatsioon algab lõppkokkuvõttes siiski inimestest endist ning innovatsioonivõimekuse tõstmiseks on oluline kaasata piisava võimekusega töötajaid ning hoida nende motivatsiooni uute lahenduste loomiseks (Mulgan & Albury, 2003). Ka sellisel juhul võib tegelikult abi olla kolmandast sektorist, mis võib avalikku sektorit toetada eelkõige motiveeritud ja võimeka inimressursi pakkumisega.

1.3 Kolmanda sektori kaasamine

Kolmanda sektori alla kuuluvad organisatsioonid (edaspidi lühend: 3SO), mille eesmärgiks ei ole võimu teostada ega kasumit teenida ning kodanikuühiskond. Kolmanda sektorit võib nimetada muuhulgas kodanikuühiskonnaks või mittetulundussektoriks (Lagerspetz, 2004). Hoolimata sellest, et kolmas sektor pole homogeenne üksus, erinedes organisatsiooniti nii struktuuride, eesmärkide, suuruse jm poolest (Macmillan & Paine, 2020), on nende ühisosaks tulude reinvesteeringimine kogukonda või organisatsiooni, mis seisab kindlate väärtuste või põhimõtete eest näiteks ühiskonna-, keskkonna- või kultuurialaste eesmärkide saavutamisel (Howells *et al.*, 2020; Murray, 2001). Järvelill (2000) lisab, et kolmanda sektori loomupäraseks tugevuseks on konkreetsete probleemide nägemine, samas kui avalik võim pakub ennekõike universaalseid teenuseid.

Ka avalik sektor näeb kolmandas sektoris potentsiaali teenuste parandamisel, tellides lepingu alusel sisse teenuste täitmist põhiliselt nii tervishoiu-, sotsiaalteenuste- kui ka haridusevaldkonnas (Archambault, 2017; Bach-Mortensen & Montgomery, 2018; Enjolras, *et al.*, 2018). Sealjuures toob Murray (200) välja, et kolmanda sektori kaasamine ei peaks olema pelgalt teenuste pakkumine, vaid seda võiks kaasata ka aktiivselt avalike teenuste kujundamisesse ja vastutuse võtmisesse.

Põhilised kasutegurid kolmanda sektori tihedama kaasamisega avalike teenuste pakkumisel on konkreetsemad teadmised inimeste vajadustest, spetsiifilised oskused või teadmised, kogukonnavajaduste märkamine ning -liikmeteni jõudmine, paindlikkus

bürokraatiast ja võimekus arendada innovaatilisi lahendusi (Murray, 2011). Ka kirjeldab Enjolras (2018), viidates iseenda varasemale 2015. aasta tööle, kolmanda sektori kaasamise tagajärjena ka positiivset mõju innovatsioonile. Sama mõtet on varasemalt kirjeldanud ka Suurbritannia kolmanda sektori minister Phil Hope, kelle sõnul aitaks 3S kaasa nii teenuste kvaliteedi tõstmisele kui ka innovaatiliste lahenduste leidmisele (Working with the..., 2008).

Hoolimata kolmanda sektori potentsiaalselt positiivsest mõjust, toonitavad Bach-Mortensen ja Montgomery (2018), et reaalsuses on 3SO-del raskusi oma mõju hinnata ja positiivset efekti tõendada ning järelduste tegemiseks on 3SO-del vaja konkreetsemalt oma tegevusi kaardistada ja mõju mõõta. Autorite uuringu tulemusel on põhilisteks takistusteks mõju hindamisel ressursside nappus (aeg, raha ja inimesed analüüsi läbiviimiseks), oskuste puudulikkus hindamise läbiviimiseks ning viimaseks väljakutseks raskused tähenduslike mõju- ja väljundite indikaatorite identifitseerimisel (Bach-Mortensen & Montgomery, 2018). Samas toob Murray (2011) välja, et liigne koorem tegevuste monitoorimisele ja hindamisele avaliku sektori partnerina teenuste osutamisel võib negatiivselt mõjuda reaalse teenuste pakkumisele ning 3SO-i tihedamale üldisele kaasamisele. Seega on vajalik leida tasakaal avaliku sektori ootuste vahel kolmanda sektori kaasamise mõju hindamiseks ning reaalsele võimekusele hindamist läbi viia.

Kuigi 3S-is saab näha potentsiaalset partnerit avalikule võimule, on kahe sektori koostööl ka teatavad väljakutsed. Šotimaa Valitsuse 2022. aasta uuring võttis fookusesse 3S ja avaliku võimu vahelised suhted ning töö tulemusel kirjeldati sektorite vahelist koostööd pärssivad tegurid: ebastabiilne ja lühiajaline rahastus, koostöö tähenduslikkus, hankesüsteemid ning usalduse puudumine (Supporting collaboration..., 2022). Sealjuures töid uurijad välja, et ausa suhtluse ning selgete koostööpiiride seadmisel ühiste eesmärkide täitmisel võiks koostöö viia võimu jagamiseni, kuid paraku tekitab jagatud võim ka vastakaid arvamusi ning sellest võib kujuneda komistuskivi edasises koostöös (Supporting collaboration..., 2022).

1.3.1 Kolmanda sektori kaasamise mudelid avalikus sektoris

1.3.1.1 Koosloome (co-creation ja co-production)

Koosloome all peetakse silmas avaliku sektori ja kodanike koostööd leidmaks lahendusi sotsiaalsete probleemidele (Bason 2010). Sealjuures rõhutatakse just kodanike aktiivset kaasamist koosloome erinevates protsessides (Voorberg *et al.*, 2015). Osborne ja Strokosch (2013) rõhutavad koosloome käsitluses ka just lõppkasutajate sidumist avaliku sektori

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 10 rakendamisel. Setomaa valla näide.

reformide debattides. Hariduspoliitika ning -võrgu kujundamisel võivad lõppkasutajad, keda koosloome protsessi kaasata, olla lapsevanemad, õpilased ning kogu kogukond tervikuna.

Kleiri Vest (2015) on oma uurimistöös välja toonud, et koosloome kontseptsioonist rääkides on inglise keeles võimalik kasutada kahte terminit, nii *co-creation* kui ka *co-production*. Kuigi akadeemilises kirjanduses kasutatakse neid mõisteid tihti läbisegi, on nende sisu siiski veidi erinev. Vest (2015) selgitas erinevatele autoritele tuginedes kahe mõiste erinevust — *co-production*-i puhul on eesmärgiks olemasoleva parandamine ning vähene tarbija ja kodanikuühiskonna aktiivsus, siis *co-creation*-i puhul on eesmärgiks olemasoleva kahtluse alla seadmine ning uuendus ja transformatsioon, sealjuures on kodanikuühiskond kaasatud põhiliselt sisendi kogumiseks ning on aktiivselt protsessi kaasatud. Kuna antud töö keskendub kodanikuühiskonna kaasamisele hariduspoliitika kujundamisele ja rakendamisele, mis paneb kodanike rolli teenuste kujundamisel olulisemale pjedestaalile ning on teenusekeskne (näiteks nagu haridusvõimaluste pakkumine), kasutatakse selles töös uuemat *co-creationi* lähenemist.

Hoolimata kahe mõiste sarnasusele ja erinevusele, on ühisosaks siiski kodanike suurem kaasamine. Voorberg ja kaasautorid (2015) on oma uuringus vaadelnud üle 122 uurimistöös koosloome teemal ja neist lähtuvalt eristanud kolme tüüpi kodanikuosalust koosloome protsessis: 1) kodanik kui avaliku poliitika koosrakendaja; 2) kodanik kui kooskujundaja; ning 3) kodanik kui algataja. Sealjuures oli kõige enim esinevaks nähtuseks koosloome protsessis kodanike kaasamine kui avaliku poliitika koosrakendaja (50% kirjeldatud juhtumitest), ning kõige vähem kui algataja (9%) (Voorberg *et al.*, 2015).

Koosloome kontseptsiooni kasutamist avalikus sektoris on uuritud ka Eesti kontekstis. Eesti Inimarengu Aruandest 2019/2020 (2020) ilmneb muuhulgas, kuidas koosloomet ei osata tihtipeale väärtustada kui sisulist ja edasiviivat meetodit, mistõttu piirdub kaasamine tihtipeale pelgalt informeerimisega. Uuringus tuuakse välja ka ohtu koosloomele, kui aktiviste käsitletakse oponentidena. Sama probleemi saab üle kanda ka antud uurimistöös teemast lähtuvalt hariduspoliitika kujundamisele ja rakendamisele ning mõelda kaasa, kas ja kuidas kodanikuühiskonda esindavad kaasamõtledajad ja aktivistid on käsitletud oponentidena ning mil määral kohalike omavalitsuste juhid üldse väärtustavad koosloome meetodit avaliku sektori innovatsiooni arengus. Kangro ja Lepik (2020) toovad veel muuhulgas välja, et koosloome ei ole universaalne ja kõikides oludes sobiv käsitlus avalike teenuste korraldamisel ning olemuselt sobib pigem keerulisematesse olukordadesse. Autorid tõdevad, et koosloomel põhinev avaliku teenuse korraldus võib olla pädev just Eesti väheneva

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 11 rakendamisel. Setomaa valla näide.

rahvastiku ja hajaasustusega maapiirkondades, kus puuduvad konkureerivad teenusepakkujad ja eksperdid.

1.3.1.2 Võrgustunud valitsemine (*networked governance*)

Koosloome lähenemine avalikus sektoris aitab kaasa loomaks võrgustunud valitsemise loomisele (Ansell & Torfing, 2021). Võrgustunud valitsemise kontseptsiooni mudelis on avalik sektor kodanike ja erinevate kodanikuühiskonna organisatsioonide partneriks ning avaliku võimu ülesandeks on kodanikuühiskonna ideede alusel viia sisse rakenduslikud muutused (Hartley, 2005). Kusjuures eesti keeles on võrgustunud valitsemisele ka veel teine nimi, näiteks Lepik ja Kangro (2020) on tõlkinud selle kui “uus avatud valitsetus”. Sealjuures on poliitika kujundajate rolliks eelkõige kodanikkonna vajaduse tõlgendamine ning kohalik elanikkond on teenuste ja innovatsiooni kaasloojateks, mitte pelgalt klientideks (Hartley, 2005). Lepik ja Kangro (2020) nimetavad eelmainitud kaht osapoolt innovatsiooni soodustavateks osalisteks (kodanikud, kogukonnad) ning koosloojateks (juhid kui võimaluste loojad ja vahendajad). Võrgustunud valitsemise puhul toimub partnerlus mõlema osapoole vahel. Arenguseire Keskuse aruandes (2018) rõhutati samuti võrgustunud valitsemise mudeli kasutamise soovitus tuleviku väljakutseid silmas pidades, kuna see võimaldab olla teenuste loomisel paindlikum ning edendada samaaegselt kodanikudemokraatiat.

Ka Eesti arengudokumentides on märke võrgustunud valitsemise ning koosloome ideedest ning visioonist. Näiteks Sidusa Eesti Arengukava 2030 seab eesmärgiks aktiivse kodanikuühiskonna kaasamise demokraatlikesse protsessidesse ning otsuste langetamise elukeskkonna kujundamisel (Siseministeerium, 2021). Ka kodanikuühiskonna programm „Tugev kodanikuühiskond 2021-2024“ sõnastab visioonis vajalikkuse kogukondadel otsuste tegemisel kaasa rääkida (Rahandusministeerium, 2020). Eeltoodud näited kaasavad kogukonda *aktiivselt* avalikus sektoris ja otsustes kaasa lööma, mitte pelgalt passiivselt ning kliendina.

1.3.2 Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse

Kolmanda sektori organisatsioonidest on saanud lääneriikide uus keskne ühiskondlik jõud ning selle suuremast kaasamisest eriti viimase kümnendi jooksul on osa saanud ka haridussektor, olles seotud nii hariduslike teemade eest seismisel ja avaliku sektori survestamisel kvaliteetse hariduse tagamiseks kui ka otseselt hariduslike teenuste pakkumisega (Kolleck & Yemini, 2019).

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 12 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Positiivsed juhtumid kolmanda sektori kaasamisega hariduspoliitikasse on leitavad mitmeski riigis. Enjolras ja kaasautorid (2018) on kirjeldatud positiivseid näiteid haridusteenuse pakkumisel või arendamisel kolmanda sektori kaasabil siis, kui avalik sektor siples majandusraskustes, nii Poolas kui Horvaatias. Suurbritannia kõrgkoolides läbi viidud uurimus tõdes, et kolmanda sektori kaasamine haridusteenuse pakkumisel aitas edendada nii õppekvaliteeti, teadustöö tegemist kui ülikooli praktilist väärtust (Rampton & Cooke. 2021). Lisaks on Bentall ja Hunt (2021) kirjeldanud 3SO positiivset mõju õpetajate professionaalses arengus läbi erinevate spetsialistide ja kursuste pakkumise. Šotimaal läbiviidud uuringu tulemusel hinnati kõrgelt 3SO-i rolli haridusliku ebavõrdsuse vähendamisel ning hariduse kättesaadavamaks tegemisel (Scottish Attainment Challenge ..., 2020). Prantsusmaal on lõviosa 3SO-e just hariduse-, tervishoidu- ja sotsiaalabi valdkonnas, sealjuures lausa 19% haridusvaldkonna tööhõivest kuulub kolmandale sektorile (Archambault, 2017).

Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitikasse pole võõras ka Eestis. Seda ilmestab näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi strateegiliste partnerite süsteem, kus ministeerium määrab rahalise toetuse (kuni 10 000 eurot aastas) organisatsioonidele, kes aitavad kaasa hariduspoliitika kujundamisele ja rakendamisele. Aastateks 2022-2024 on ministeeriumil üle kolmekümne mittetulundussektori organisatsiooni partnerit haridusvaldkonna prioriteetide saavutamiseks (Haridus- ja Teadusministeerium, 2021).

Hoolimata kolmanda sektori organisatsioonide kaasamisega haridussüsteemi kohalikus omavalitsuses seotud võimalustele, peab arvestama ka teatud ohtudega, mis sellega võivad kaasned. Kuigi kolmanda sektori kaasatusest tingitud võimusuhteid ning mõju hariduspoliitikale pole veel eriti uuritud (Kolleck, 2019), on üksikute uurimustööde tulemusena siiski toodud välja potentsiaalsed ohud või nähtusega kaasnevad negatiivsed mõjud. Võimalikud ohud on näiteks kallutatud ideoloogiad ja nende pealesurumine tugevama partneri positsioonilt, koolide autonoomia vähendamine, nähtamatud võimusuhted ja rahastusplaanid (Eyal & Yarm, 2018) ning riigipoolse finantstoetuse vähendamine sotsiaalsete probleemide lahendamisel (Berkovich & Foldes, 2012). Seega on vajalik kolmanda sektori kaasamisel haridussüsteemi analüüsida ennetavalt, mil määral taolisi ohte vältida.

Nende uurimuste põhjal saab väita, et oluline on ohtude vähendamiseks märgata ning analüüsida põhjuseid, miks on kohalikus omavalitsuses valitud kolmanda sektori kaasamise strateegia. Just põhjuste kaardistamine võib olla märksõna ohtude vältimiseks. Näiteks juhul, kui partnerlussuhte aluseks on olemasolev nõrkus või puudujääk (õpetajate või muu ressursi puudumine), võib see tekitada ebavõrdse võimutasakaalu ning võib hakata mõjutama kooli

enda väärtuseid ja praktikaid (Eyal & Yarm, 2018). Võimutasakaalu olulisust märkis ka Šotimaal 2022. aastal läbiviidud uuring, mis toonitas võrdset tasemel partnerlussuhete olulisust koostöö tähenduslikumaks muutumisel (Supporting collaboration..., 2022). Samas, kui koostöö aluseks on mõlemapoolne ühine visioon ning eesmärk, mis algab võrdset positsioonil ning kus toimub tasakaalustatud huvide rahuldamine, ei pruugi taolist tagajärge vähemalt mitte võimupositsiooni ärakasutamise tulemusel tekkida.

Arvestades kolmanda sektori kaasamise potentsiaali avaliku sektorite teenuste parandamisel ning koosloome võimalusi kodanikuühiskonna sektori kaasamiseks avaliku sektori partnerina, võib eeldada, et tegemist võiks olla ühe potentsiaalse õlekõrrena väikestele omavalitsustele haridusalaste väljakutsete lahendamisel ressursside vähesuse ja demograafiliste muutuste taustal. Üheks võimalikuks viisiks 3S-i kaasamiseks avaliku poliitika kujundamisesse ja rakendamisesse on siduda 3S poliitika kujundamise protsessi (*policy cycle*) etappidega. Riigiteadustes aktsepteeritud mudeli on alusel on poliitika kujundamisel 6 põhilist etappi: 1) probleemi defineerimine; 2) sisendi kogumine ja analüüs; 3) lahenduste väljapakumise ja poliitika väljatöötamine; 4) otsustamine; 5) poliitika elluviimine ja monitoorimine ning 6) hindamine ja analüüs (Young & Quinn, 2002). Kaasates etappide läbiviimisesse 3SO-e, võiks see potentsiaalselt kaasa aidata haridusvaldkonna arengule, kuid samas tuleb arvestada ka selle kaasamisega seotud ohtudele. Seega ongi käesoleva magisträtöö eesmärk on selgitada, kuidas kaasata kolmandat sektorit kohaliku omavalitsuse hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning pakkuda välja võimalik sektoritevaheline koostöömudel haridusvaldkonnas Setomaa valla näitel. Lähtuvalt eesmärgist olen püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Milliseid väljakutseid näevad Setomaa valla juhid, haridusvaldkonna asjaosalised ja kogukonnaliikmed Setomaa valla hariduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel?
2. Milliseid ressursse oleks vaja Setomaa valla haridusvaldkonna väljakutsete lahendamiseks?
3. Millised on kolmanda sektori kaasamisega hariduspoliitikasse seotud arvamused Setomaa valla näitel?
4. Missugune koostöömudel toetab ekspertide hinnangul Setomaa vallas kolmanda ja avaliku sektori koostööd hariduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel?

2. METOODIKA

2.1 Delfi uuring

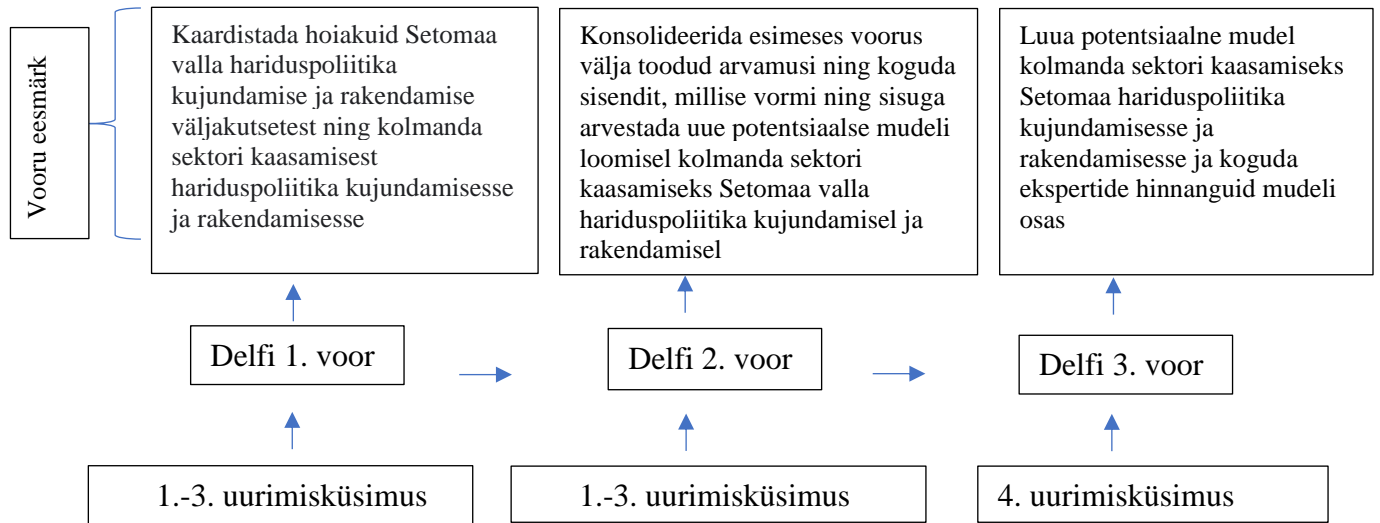
Lähtuvalt uurimiseesmärgist ja -küsimustest otsustasin läbi viia uuringu Delfi meetodikat kasutades. 1950ndatest aastatest pärit Delfi meetod on mingitele kindlatele probleemidele või lahendustele suunatud protsess kogumaks ja konsolideerimaks ekspertide hinnanguid läbi korduvate küsimuste voorude (Skulmoski *et al.*, 2007). Algselt kaitseuringute valdkonnas loodud meetodit on kasutatud nüüdseks ka paljudes teistes uurimisvaldkondades (Fletcher & Marchildon, 2014). Meetodi eesmärk on saavutada usaldusväärne konsensus erinevate ekspertide vahel, leides ühiselt lahenduse kindlaksmääratud probleemile (Okoli & Pawloski, 2004). Uuringu läbiviimiseks ei pea osalejad omavahel kohtuma, osalejate hulgas viiakse läbi kirjalik küsimustik ning vastused on teiste osalejate ees anonüümsed (Cohen *et al.*, 2007). Sealjuures on iga vooru küsimustik koostatud eelmise vooru küsimuste sünteesitud tulemuste põhjal, kuni leitakse lõpuks ühine arusaam ja lahendus probleemile (Seakins & Dillon, 2013). Delfi meetodit võib kasutada ka ideede kogumiseks ning nimekirja koostamiseks, kasutades ajurünnaku meetodit ja avatud küsimusi esimeses voorus ning järgnevatel voorudel vastuseid koondades ning fookuse kitsendamiseks (Skulmoski *et al.*, 2007). Delfi meetodi puhul on suureks väärtuseks asjaolu, et osalejad saavad individuaalselt mõtiskleda küsimuste ja probleemide üle, saades sisendiks teiste osalejate anonüümsed sünteesitud vastused (Seakins & Dillon, 2013). Nõnda ei toimu üksteise mõjutamist, tuntakse end vabalt, ei teki omavahelisi vaidlusi ega arusaamatusi.

Sealjuures on oluline märkida, et vastavalt töö iseloomule, eesmärkidele ja uurimusküsimustele võivad Delfi uuringu disainid erineda, seda näiteks nii voorude arvu põhjal, kui ka selle põhjal, kas voorude vahel antakse osalejatele võimalust vastuseid üle vaadata ja korrigeerida. Fletcher ja Marchildon (2014) on välja toonud ka seda, et kuigi Delfi uuringud on tavaliselt kvantitatiivse loomuga statistilise konsensususe saavutamiseks, saab Delfi uuringut disainida ka kvaliteetseid uurimisviise kasutades.

Samas on Delfi meetodi puhul olnud erinevaid käsitusi sellest, mitu vooru peaks konsensususe saavutamiseks tegema ning kas konsensus peab olema lõplik eesmärk. Susan Humphrey-Muto (2018) on välja toonud, et liigsete voorude tegemine võib mõjutada osalejate motivatsiooni, mille tagajärjeks võib olla "vale" konsensus. Humphrey-Muto (2018) esitab selle tarbeks mitmeid soovitusi - kas teha seni, kuni jõutakse konsensuseni või leppida voorude arvus eelnevalt kokku, hoolimata lõpliku ühise arusaama saavutamisest.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 15 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Alloleval joonisel (joonis 1) on näha magistr töö uuringu disain läbi kolme Delfi küsimustiku voo.



Joonis 1. Käesoleva magistr töö uuringu disain

2.2 Valim

Delfi uuringu valimi oli sihipärane (Rämmer, 2014), kasutades konkreetsest juhtumist lähtuvalt Setomaa hariduseluga seotud osapooli. Ettekavatsetud valimi liikmete valiku puhul tuleb arvesse võtta nii uurija teadmisi ja kogemusi mõne grupi kohta kui ka leida teemast lähtudes kõige tüüpilisemad esindajad (Rämmer, 2014; Õunapuu, 2014). Käesoleva magistr töö uurimisküsimustest lähtuvalt oli sihipärase ehk ettekavatsetud valimi kriteeriumiteks teadlikkus ja seotus Setomaa hariduspoliitikaga ning, kes on esimese- ja kolmanda sektori valdkondade tüüpesindajad. Ettepanek esitati kõikidele osalejatele meili teel, kuid üksikute osalejatega toimus ka sellele eelnev suuline vestlus. Kõik osalejad olid töö autorile isiklikult tuttavad enne uuringu läbiviimist. Autor esitas ettepaneku uuringus osalemiseks 11 isikule. Valimisse kuulusid nii avaliku võimu esindajad, haridusasutuste juhid, hariduslike MTÜ-de liikmed, vabäühenduste esindajad ning haridusasutuste hoolekogu liikmed. Esimeses voorus vastas küsimustikule kaheksa inimest, teises kuus ning kolmandas voorus viis inimest (tabel 1).

Tabel 1. Delfi uuringus osalejad

Osaleja	Esimene voor	Teine voor	Kolmas voor
Vallavalitsuse töötaja 1	x	x	

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 16 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Haridusasutuse juht 1	x	x	x
Haridusasutuse juht 2	x	x	
Haridusasutuse juht 3		x	
Noorsootöö valdkonna töötaja	x		
Vallaosalusega MTÜ liige	x	x	x
Haridusasutuse hoolekogu liige	x		x
Haridusvaldkonna MTÜ liige 1	x	x	x
Haridusvaldkonna MTÜ liige 2	x		x

2.3 Andmekogumine

Andmekogumine toimus kolmes etapis ning iga etapi tarbeks viidi läbi veebiküsimustik. Küsimustikud viidi läbi veebruar-mai 2023 ning hea teadustava (2017) kohaselt informeeriti osalejaid enne igat vooru ka uurimuse ning küsimustikku eesmärkidest. Küsimuste vooru piirmääraks valiti autori poolt kolm vooru, et vältida uuringus osalejate negatiivseid tundeid ning võimalikku motivatsioonilangust küsimustikule vastamisel (Humphrey-Muto, 2018). Kolme vooru küsimustikud koostati Google Forms keskkonnas ning saadeti osalejatele meili teel. Osalejatele saadetud e-mailis kirjeldati ka Delfi uuringu eesmärki ning ülesehitust ning kinnitati osalejate vastuste konfidentsiaalsust teiste osalejate ees. Lähtudes head teadustavast (2017), oli küsimustikule vastamine vabatahtlik ning esimeses voorus osalemine ei kohustanud osalema järgmistes voorudes. Enne igat vooru viidi küsimustik läbi ka prooviosaleja peal, kelle tagasiside põhjal viidi läbi väiksemaid korrekture. Küsimustikud on leitavad Lisas 1 ning neis kogutud andmed kustutatakse pärast magistritöö kaitsmist.

Esimene etapp viidi läbi veebruaris 2023. Esimese vooru küsimustiku (lisa 1a) eesmärk oli koguda andmeid ning kaardistada hoiakuid Setomaa valla hariduspoliitika kujundamise ja rakendamise väljakutsetest ning kolmanda sektori kaasamisest hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Selle tarbeks jaotati veebiküsimustik kaheks osaks:

1. Väikevalla väljakutsed hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel Setomaa valla näitel
2. Kolmanda sektori võimalused Setomaa hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 17 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Küsimused väljavalitud ekspertidele tuginesid teoreetilisele kirjandusele ning käesoleva töö uurimisküsimustele. Küsimusi oli kolme tüüpi: enamus küsimusi olid lahtised, st vastust pidid Delfis osalejad ise kirjalikult kirjeldama, esines ka üks etteantud vastusevariantidega küsimus ning hoiakute kaardistamiseks ka neli väitega nõustumise küsimust 5-pallisel Likerti skaalal.

Teine etapp viidi läbi märtsis 2023 ning küsimustiku (lisa 1b) eesmärk oli konsolideerida esimeses voorus välja toodud arvamusi ning koguda sisendit, millise vormi ning sisuga arvestada uue potentsiaalse mudeli loomisel kolmanda sektori kaasamiseks Setomaa valla hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel. Teise etapi küsimused põhinesid nii eelmise vooru konsolideeritud ja kodeeritud vastustestel, kuid esines ka uusi küsimusi järgmise vooru haridusmudeli loomise sisendiks. Ka teise vooru veebiküsimustik jagunes kaheks osaks, nagu eelmises vooruski – need olid hariduspoliitilised väljakutsed Setomaa vallas ja kolmanda sektori võimalused Setomaa hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel. Küsimustest saadud tulemused olid sisendiks potentsiaalse haridusmudeli loomiseks, millele paluti ekspertide hinnanguid viimases ehk kolmandas voorus.

Kolmas etapp viidi läbi aprilli lõpus ja mai alguses 2023 ning sarnaselt eelmiste voorudega, viidi küsimustik läbi Google Forms keskkonnas. Kolmanda etapi eesmärk oli esimese kahe vooru vastuste, poliitika kujundamise protsessi mudeli ning teooriast tuleneva sisendi põhjal luua üks potentsiaalne mudel kolmanda sektori kaasamiseks Setomaa hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ja koguda ekspertide hinnanguid mudeli osas.

Mudeli loomise aluseks kasutati 6-etapilist poliitika kujundamise protsessi mudelit, koosloome kontseptsiooni ning täiendati vastavalt kahes eelmises voorus saadud sisendi põhjal. Eelnevate vastuste põhjal lisati mudelisse elemente 3SO-i tugevuste esiletoomiseks, 3SO-i kaasamisega seotud nõrkuste vältimiseks või riskide maandamiseks ning ka ekspertide nägemusest ja väljakutsetest haridusvaldkonnas Setomaa vallas.

Mudel loodi osalejatele skeemina ning juurde oli lisatud täiendavaid selgitusi (lisa 2). Küsimustikus toodi välja mudeli 6 erinevat etappi, mida küsimustikule vastajatel oli võimalus eraldi kommenteerida ning lisaks anda ka üldine numbriline (skaalal 1-5, kus 1 tähendab, et mudel pole üldse teostatav ning 5 seda, et on väga teostatav) ning sõnaline hinnang mudeli teostatavusele.

2.4 Andmeanalüüs

Antud uurimistöös kasutati kombineeritud uurimisviisi, kus omavahel on integreeritud nii kvalitatiivse kui ka kvantitatiivse uurimistöö komponendid (Õunapuu, 2014). Avatud küsimuste puhul kasutati kvalitatiivset uurimisviisi, kuid kuna Delfi meetod nõuab ka arvamuste koondamist, siis on mõningate küsimuste puhul kasutatud ka kvantitatiivset analüüsi.

Kvantitatiivset andmete kogumist ning analüüsi kasutati eelkõige hinnangute kogumisel ning ekspertide vastuste konsolideerimiseks järjestustunnuste põhjal. Järjestustunnuse mõõtmiseks kasutati 5- palli reitinguskaalat, kus küsimustikus osalejad annavad oma hinnangu skaala punktide väärtustest lähtudes (Õunapuu, 2014), mistõttu on võimalik mitteamarvulisi tunnuseid ka intensiivsuse põhjal järjestada (Rootalu, 2014). Antud töös kasutati reitinguskaalat erinevate etteantud väidetega nõustumise hindamiseks. Selleks, et konsolideerida arvamusi ning eristada loetletud nähtusi tähtsuse põhjal, kasutati ka järjestamisega reitinguskaalat. Sellisel puhul saab pingeritta seada küll eelistusi, kuid mitte hinnata eelistuse tugevust (Õunapuu, 2014).

Kvalitatiivse andmete analüüsi käigus kasutati induktiivset lähenemist, kus kogutakse esialgu osalistelt detailset infot, moodustatakse selle põhjal kategooriad ning lõpptulemusena on autoril võimalik välja tuua laiemad mustrid (Laherand, 2008). Selleks, et võrrelda mitut vastajat korruga ning analüüsida läbivaid teemasid ning potentsiaalseid mustreid, analüüsiti kogutud infot horisontaalselt ehk juhtumiülevalt (Kalmus *et al.*, 2015).

Andmeanalüüsis vaadeldi esmalt iga eksperdi vastust individuaalselt ning kodeeriti käsitsi Microsoft Wordis värvimarkereid kasutades koodid, millest tuletati edasised alam- ning peakategooriad. Värvimarkeeringute kasutamine andis kodeerimisel selgema ülevaate kategooriate moodustamiseks. Kodeerimisel kasutati induktiivset ehk avatud kodeerimist, mille puhul koodid ei tulenenud teooriast, vaid loodi autori poolt pärast vastuste läbilugemist (Kalmus *et al.*, 2015). Kodeerimisel sõnastati koodid võimalikult tekstilähedaselt ehk *in vivo* (Kalmus *et al.*, 2015), võimaldades ekspertide arvamusi edasi anda võimalikult nende oma sõnadega. Koodide põhjal moodustusi sarnase sisu põhjal alamkategooriad, mis koondati seejärel põhikategooriatesse. Üksuste kujunemise koodideks ning kategooriateks näide on välja toodud tabelis 2. Näide põhineb Delfi esimese vooru uurimusküsimusest väljakutsetest Setomaa valla hariduspoliitika juhtimisel.

Tabel 2. Täenduslikust üksusest koodi, alamkategorია ja peakategorია moodustamine

Täenduslik üksus	Kood	Alamkategorია	Peakategorია
Igal haridusasutusel on olemas oma juht, kuid ühiselt koostööd tehakse suhteliselt piiratult.	Vähene koostöö haridusasutuste juhtide vahel	Vähene koostöö osapoolte vahel	Inimestevahelised suhted
Vähene võimekus ja aktiivsus projektirahasid taotleda	Projektikirjutamise kompetents	Vähene kompetents	Ressursid

Andmeanalüüsi usaldusvääruse tõstmiseks lugesin töö koode ning alamkategoriid kahel korral üle nii, et lugemiste vahele jäi 2 nädalat. Korduskodeerimisel tegin ka väiksemaid korrekture, eelkõige just koodide alamkategoriatesse jaotumises ning paari koodi ümbersõnastamises. Eelkõige sõnastasin koode veidi lühemaks, hoides samal ajal koode võimalikult tekstilähedaselt. Koodid, alamkategoriad ja nende põhjal loodud põhikategoriad koondati tabelitesse (lisa 3). Seejärel kaasasin kodeerimisprotsessi ka kaaskodeerija, kelle ülesandeks ei olnud enam üle vaadata ekspertide vastuseid ega sealt koode tuletada, vaid vaadata üle loodud tabelid ning koodide põhjal loodud alam- ja põhikategoriad. Selle tulemusel sõnastasin mõnedel juhtudel ümber ennekõike alamkategoriad, mis ennist ei olnud vastavuses konkreetselt uurimusküsimusega ja sõnastati selgemini ümber (näiteks alamkategorია „õpilaste arv“ sõnastati ümber „vähene õpilaste arv“, et rõhutada milles konkreetne väljakutse seisneb). Samuti muutsin hilisemal läbivaatamisel ja kaaskodeerija kaasamise järel üksikuid kategoriatesse jaotumist, näiteks „vähene kaasamine“ liikus „inimestevaheliste suhete“ põhikategoriasst „juhtimise“ põhikategoriasse ümber.

2.5 Uuriija refleksiivsus

Uuringu läbiviimisel on oluline mõtestada ka autoripositsiooni, mis võib mõjutada uuringu etappe ning uuringutulemusi. Alljärgnevalt kirjeldan oma kogemust, mõtteid ning õpikohtasid seoses käesoleva uurimuse läbiviimisega ning isikliku seotusega töö teemaga.

Ma töotan igapäevaselt Setomaa valla haridustöötajana, lisaks olen kohaliku haridusvaldkonda kuuluva MTÜ juhatuse esimees ning osalen Setomaa Liidu eestvedamisel uue Setomaa haridusmudeli loomises fookusgrupi liikmena. Seega olen ma Setomaa hariduse entusiast, innustun teemast ning soovin valdkonda ka arendada. Samas tähendab see seda, et

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 20 rakendamisel. Setomaa valla näide.

mul on väljakujunenud arvamused ja hinnangud kolmanda sektori kaasamiseks Setomaa haridusvaldkonnas. Sellest lähtuvalt oli töö kõige suuremaks väljakutseks enda kallutatud mõtlemise vältimine, et kolmas sektori roll oleks kindlasti hädavajalik Setomaa hariduselu edendamisel ja poliitika kujundamisel. Küsimuste loomisel kolmanda sektori kaasatusest hariduselus püüdsin seega kasutada neutraalset sõnastust ning analüüsis pöörata erilist rõhku minu arvamustega mittekooskõlas olevatele teemadele, püüdes tasakaalustada nii oma erapoolikust.

3. TULEMUSED

Käesoleva magistr töö eesmärk on selgitada, kuidas kaasata kolmandat sektorit kohaliku omavalitsuse hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning pakkuda välja võimalik sektoritevaheline koostöömudel haridusvaldkonnas Setomaa valla näitel. Tulemused on esitatud magistr töö eesmärgist lähtuvalt uurimisküsimuste kaupa ning tulemuste ilmestamiseks on välja toodud tsitaate vebiküsimustiku vastustest. Tsitaatide autorite tähistamiseks ning konfidentsiaalsuse tagamiseks on kirjeldatud nende rolli või ametikohta.

3.1 Hariduspoliitika kujundamise ja elluviimise väljakutsed ja vajaminevad ressursid

Esimese kahe uurimisküsimusega soovisin teada saada, millised on Setomaa avaliku võimu esindajate, haridusvaldkonna asjaosaliste ja kogukonnaliikmete hinnangul väljakutsed ja puuduolevad ressursid Setomaa valla hariduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel?

Põhiliste väljakutsetena Setomaa valla hariduspoliitika juhtimises kujunes välja viis peakategooriat: inimestevahelised suhted, ressursid, juhtimine, õppekvaliteet ning hajaasustus. Peakategooriate juurde jaotunud alamkategooriad on leitavad lisas 3.

Inimestevaheliste suhete kategoorias rõhutati enim just koostöö puudumist erinevate osapoolte vahel ning muret tunti ka osapooltevahelise usalduse puudumise üle. Koostöö puudulikkust toodi välja nii erinevate osapoolte vahel nagu haridusjuhtide omavaheline koostöö kui ka näiteks valla finantsosakonna ning haridusjuhtide vahel.

/.../ Haridusasutuste peaaegu olematu koostöö /.../ halb koostöö haridusasutuste ja valla finantsosakonna vahel. (Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Samuti toodi välja, et inimeste vahel puudub tihtipeale ka usaldus, seda nii väljaspool valda haridusalaste spetsialistide suhtes, lastevanemate usaldus haridusasutuste suhtes ning usaldamatust esineb ka meeskondades. See kõik aga pärsib omakorda meeskonnatööd.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 21 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Juhtimise kategoorias kirjeldati väljakutseid nii vananenud juhtimismudeli kui ka ülevalt-alla juhtimise osas, otsuste läbipaistvuse ja selge kommunikatsiooni osas ja ka juhtide ülekoormust, mis toob kaasa ebatõhusa ja ebakvaliteetse juhtimise.

./../ Vähene inimressurss ka kvaliteetse juhtimise korraldamiseks [üks haridus- ja kultuurinõunik, kes upub bürokraatiasse]. (Haridusasutuse juht)

Muuhulgas toodi välja murekohana koolijuhtide vähese autonoomia osa ise oma eelarvet ning kollektiivi kujundada. Osalejate poolt rõhutati ka vähest osapoolte kaasamist ning toodi ka esile murekohta, et kohati toimub kaasamine justkui moe pärast.

Vallajuhid [vallavalitsus ja volikogu] teevad otsuseid ilma mõjutatud isikuid kaasamata. Kui kaasatakse, siis moe pärast, aga sisuliselt nende arvamusi ei arvestata. (Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Ressurssidega seotud väljakutsete puhul kirjeldasid vastajad nii erinevaid rahaliste ressurssidega seotud väljakutseid kui ka inimressursside vähesust. Näiteks toodi välja, kuidas võrreldes Eesti keskmisega on Setomaa vallas madalam hariduskulude osakaal ning korduvalt nimetati väljakutsena üleüldist rahaliste ressursside piiratust, seda nii koolide kvaliteetseks ülalpidamiseks kui ka palkadeks. Peale selle leiti, et väljakutseid esineb ka inimressurssi valdkonnas. Selle ilmestamiseks toodi välja nii laste arvu vähenemist (mis omakorda mõjutab pearaha vähenemist ja koolivõrgu tulevikku), tugispetsialistide puudumist ning konkreetsete kompetentside puudumist (näiteks projekti kirjutamise oskused).

./../ Vähene võimekus ja aktiivsus projektirahasid taotleda ./../ Hariduskulude osakaal valla eelarvest on üks Eesti madalamaid. Haridusasutuste juhtide palgad on madalad. (Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Õppekvaliteedi kategoorias iseloomustati väljakutseid nii madalast teadlikkusest nüüdisaegsest õpikäsitusest ning vähesest lapsekesksusest õppetöös. Lisaks toodi murekohana esile koolis olevate inimeste motivatsiooni nii õppida kui töötada.

./../ kuidas jõuda olukorrani, et õpilased tahavad õppida, õpetajad õpetada ja lapsevanemad usaldavad haridusasutust ja teevad koostööd? (Vallaosalusega MTÜ liige)

Näiteks kirjeldati, kuidas pedagoogid võivad olla veel vananenud haridusmudeli kandjad ning rohkem võiks olla teaduspõhisemaid haridusotsuseid, mis tugineksid HTM-i ja ekspertide soovitudele. Lapsekeskse õppetöö murena nähakse ebatõhusust nii kaasava hariduse valdkonnas kui ka üldise lapsekeskse metoodika osas.

Hajaasustuse kategoorias mainiti korduvalt väljakutsena pikki vahemaid, kuid ei selgitatud juurde, kuidas see konkreetsetel erinevaid osapooli haridusvaldkonnas võiks mõjutada.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 22 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Delfi küsimustiku teises voorus paluti uuringus osalejatel eelmise vooru konsolideeritud vastuse põhjal nimetada kolm kõige olulisemat valdkonda, mille väljakutsetega peaks eelisjärjekorras tegelema. Järjestamisega reitinguskaalal koondus tugevalt välja kolm põhilist väljakutset (kõiki kolme mainiti neljal korral kuuest): väljakutsed seotud **rahaliste ressurssidega, inimressurssidega ning hariduskvaliteediga**. Sealjuures juhtimise ning usaldusega seotud väljakutseid ei nimetatud kordagi kui eelisjärjekorras tähelepanu vajavat murekohta .

Lisaks põhiliste väljakutsete paluti osalejatel I voorus märkida ka seda, **milliseid ressursse oleks enim vaja, et nimetatud väljakutsetega toime tulla**. Võimalus oli valida olemasolevate vastuste vahel ning lisada ka muid võimalikke ressursse ja selgitavaid kommentaare. Osalejatele ei antud ette piirarvu, mitu varianti valida võib. Olemasolevatele vastusevariantidele (aeg, raha, inimressurss ja teadmised) nimetati olulise ressursina juurde osaliste- ning protsessi juhtide motivatsiooni. Enim tunti vastanute hulgas puudust just inimressursist (kõik 8 vastanut märkisid selle ära), sellele järgnesid raha (7) ning teadmised (7). Vastusevariant „aeg“ pälvis 6 häält.

Eelistatuima vastusevariandi puhul kirjeldati nii vajaminevaid hoiakuid, mida oleks vaja hariduspoliitiliste väljakutsetega toimetulemiseks, vajalikke kompetentse selle jaoks kui ka arvulist inimressursi lisavajadust.

Eeskätt on vaja inimressurssi, kes on valmis nendele väljakutsetele vastu minema ja nendele väljakutsetele lihtsad ja selged lahendused leidma. (Haridusametuse hoolekogu liige). Samas kirjeldati ka seda, et vallavõimu juurde oleks vaja inimesi, kes hakkaksid avaldama poliitilist survet hajaasutuse kontekstis mõistlikemate lahenduste väljatöötamiseks.

Setomaa vald ei ole ainuke antud probleemidega maadlev vald. Otsustajad (HTM) teavad seda ning teavad ilmselt ka probleemide olemust, aga surve [kelle poolt?] ei ole piisavalt tugev, et sellega tegeleda. Lihtsam on läheneda osade kaupa [no teeme teile mingi koefitsendi vmt], aga mitte puudutada terviküsteemi. /.../ valdade esindajad peaksid ühiselt survet avaldama, et riiklikult võetaks asja tõsiselt ning hakataks tegelema regionaalpoliitikaga ning leitaks lõpuks, et suurtele linnakoolidele mõeldud lahendused ei sobi hajaasutusega piirkondadele ning töötataks välja eraldi lahendused. (Haridusametuse juht)

Mitmed vastanud puudutasid ka rahalise ressursi vajadust, osutades finantsressursside vajadusele palgata juurde tugispetsialiste, leida paremaid spetsialiste ja toetada töötajate motivatsioonipaketti (mis ei pea alati palgas avalduma). Positiivsena toodi ühe vastanu poolt

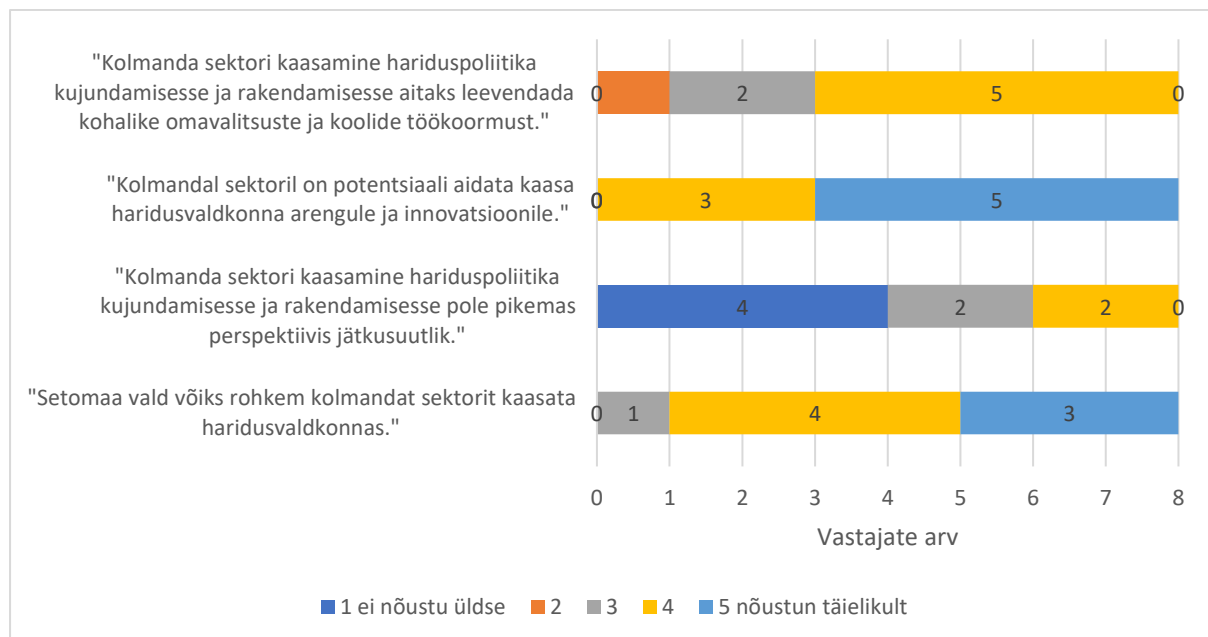
Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 23 rakendamisel. Setomaa valla näide.

välja, et tegelikult on Setomaa vallas olemas ideed, kuhu ja kuidas edasi areneda, kuid arenguks on puudu just rahalised ressursid ideede teostamiseks.

Delfi II voorus paluti täiendatud nimekirjast (juurde lisati ressursina esimeses voorus nimetatud osaliste ja protsessi juhtide motivatsioon) valida just 3 ressursi, mis aitaksid enim kaasa Setomaa valla hariduspoliitika efektiivsemale kujundamisele ja rakendamisele. Osalejate hinnangul aitavad kõige rohkem eelpool nimetatud väljakutsetega toime tulla nii lisateadmised, inimressurss ning võrdselt ka raha ja osaliste motivatsioon. Kõige vähem on ekspertide hinnangul vaja juurde aega. Seega on kolmanda sektori kaasamise mudeli loomisel oluline rõhutada just inimeste ja nende teadmiste kaasamist avaliku sektori hariduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel.

3.2 Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisse

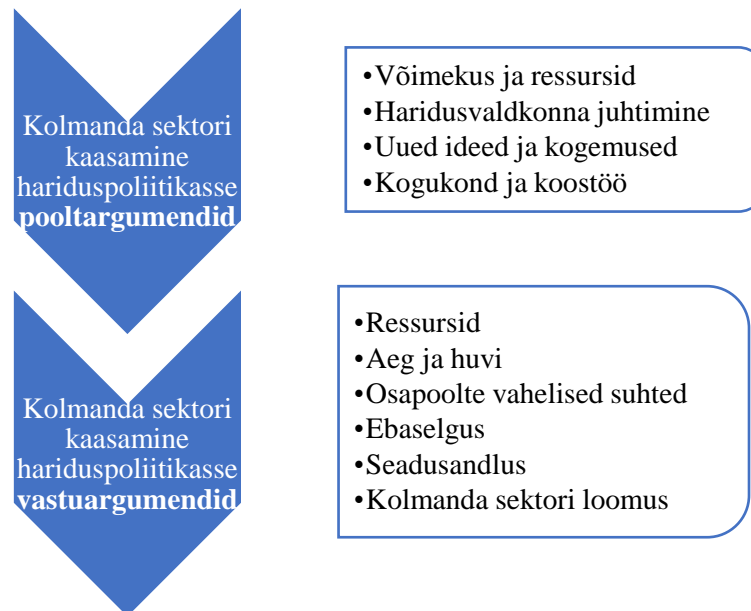
Lähtudes kolmandast uurimisküsimusest, soovisin kaardistada uuringus osalejate arvamusi kolmanda sektori kaasamisest hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse Setomaa valla näitel. Selle tarbeks esitasin osalejatele 4 väiteküsimust 5-pallisel reitinguskaalal ning palusin nimetata potentsiaalseid võimalusi ja ohte kolmanda sektori kaasamisel hariduspoliitikasse. Vastused olid üldiselt soosivad kolmanda sektori kaasamiseks ning nähti selle vajadust ja potentsiaali, rohkem ebakindlust tekitas aga selle pikem jätkusuutlikkus (joonis 2).



Joonis 2. Vastanute arvamused reitinguskaalal esitatud väidetele.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 24 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Seejärel paluti ekspertidel nimetada, millised on nende arvamusel põhilised poolt- ja vastuargumendid kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisesse ja/või rakendamisesse. Täpsemad pea- ja alamkategoriad on tabeli kujul esitletud (lisa 3) ning peakategoriad illustreeritud ka alloleval joonisel 3.



Joonis 3. Kolmanda sektori hariduspoliitika kujundamisesse ja/või rakendamisse kaasamise poolt- ja vastuargumendid

Pooltargumendid

Kolmanda sektori kaasamise poolargumentidena hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse tekkis neli peakategoriat, kus kolmanda sektori võimalused ja tugevused avalduksid: võimekus ja ressursid, haridusvaldkonna juhtimine, uued ideed ja kogemused ning kogukond ja koostöö.

Enim nimetati osalejate hulgas just **koostöö ja kogukonna poolt**, tuues välja kuidas kolmanda sektori kaasamisega seotakse rohkem kogukonda ja eri osapooli omavahel kokku, paremad lahendused sünnivad just koostöös, rohkemate osapoolte kaasamisel on ka suurem mõju ning esineb väiksemat vastuseisu.

Kolmanda sektori kaasamine aitab ennetada hilisemaid kommunikatsiooniprobleeme ja vastuseisu, sest ollakse ühiselt loomisprotsessis sees ning võetakse vastutus tehtud otsuste eest. (Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Võimekuse ja ressursside kategoorias toodi välja võimalust kaasata konkreetsete teadmiste ja kompetentsidega inimesi (näiteks projektkirjutamine), nähti, et kolmandal

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 25 rakendamisel. Setomaa valla näide.

sektoril oleks ehk rohkem ka aega pühenduda arendustööle ning leevendada seeläbi ka haridustöötajate töökoormust hariduspoliitika kujundamisel. Lisaks toodi välja kolmanda sektori suuremat paindlikkust uuenduste loomisel ja vajalike teenuste disainimisel vajadustest lähtuvalt ning väiksemat bürokraatiat kui avalikul sektoril.

Haridusvaldkonna juhtimise kategoorias töid vastanud välja, kuidas kolmanda sektori kaasamisel saab jagada ühiselt hariduslikku vastutust ning vähendada kohaliku omavalitsuse koormat. Samuti toodi välja, et kolmanda sektori kaasamisega on võimalus luua ühine visioon või nägemus piirkonnale sobivast haridusmudelist ja kavandada tegevuskava. Lisaks eelmainitule kirjeldati võimalust, kuidas kolmas sektor võiks aidata kaasa haridusvaldkonna juhtimisele, kogudes kogukonnalt sisendit ning pärast koos motiveeritud osapooltega läbiarutamist esitada sisendit avalikule võimule otsuste tegemiseks.

Hariduspoliitika kujundamine ehk otsused haridusasutuste korralduse ja ehk ka sisulise kvaliteedi osas tuleks väikeses kogukonnas kindlasti kogukonnaliikmetega mingis vormis läbi arutada. Kõige lihtsam /.../ organiseerunud kolmanda sektori esindaja kaudu, kes koondab neid kogukonnaliikmeid, kel on tahe ja motivatsioon sel teemal kaasa rääkida. /.../ kui nt MTÜ juba oma liikmetega on mingi teema läbi arutanud ja arvamuse kujundanud, siis võiks selle MTÜ esindaja omakorda vallajuhtidega kokku saada ja sisendi anda - esindades suuremat hulka kogukonnaliikmeid. (Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Vastustest ilmnes ka seda, et kolmanda sektori kaasamisega on **võimalus kaasata uusi ideid ja kogemusi**. Sellega seoses toodi välja, kuidas 3SO-il oleks sihipärasemalt rohkem aega lisaks arendustööle leida ka parimaid praktikaid Eestist ja välismaalt, mille jaoks muidu haridusasutustuste juhtidel ja KOV-i ametnikel aega pole. Samuti leiti mitme vastanu poolt, et kolmanda sektori kaasamisega saaks rikastada ka ainetunde ja koolielu. See omakorda võib kaasa aidata haridusliku kvaliteedi tõusule.

Delfi uuringu teises voorus palusin nimetada kõige mõjukamaid pooltargumente kolmanda sektori kaasamisel hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Vastajate hinnangul joondusid välja neli kõige olulisemat positiivset tunnust: 1) see mitmekesistab koolielu; 2) kaasab uusi ideid, teadmust ning kogemusi; 3) 3SO-i potentsiaal tuua endaga kaasa suuremat võimekust (näiteks projektide kirjutamisel) ning 4) aitab kaasa tihedamale koostööle kogukonnas.

Vastuargumendid

Uuringus osalejatelt paluti nimetada ka võimalikke vastuargumente kolmanda sektori kaasamisel hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Vastuargumendid koondusid

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 26 rakendamisel. Setomaa valla näide.

kuute erinevasse peakategooriasse: ressursid, aeg ja huvi, osapoolte vahelised suhted, ebaselgus, seadusandlus ning kolmanda sektori loomus.

Ressursside valdkonnas nähti vastuargumendina tõika, et 3SO vajab lisarahastust, mis on niigi üks põhilisi väljakutseid hetkel väikevallas. Samuti nimetati vastuargumendina ka inimvaralist ressursi, kuna 3SO-i töötajail ei pruugi olla võimekust luua huvigruppe ühendavat tööprotsessi, samuti ei ole tagatud kogemuste või teadmiste olemasolu ning levima võivad hakata väärinfo ning -arusaamad.

Aja ja huvi kategoorias kirjeldati kahte probleemi: esmalt võib 3SO-i panus kujuneda väga hektiliseks ning panus seega piiratuks, kuna käsil võivad olla mitu projekti, teisalt võib liigne projektide ja tegevuste planeerimine hoopis suurendada teistele osapooltele töökoormust. Töökoormuse suurenemine võib olla tingitud nii uute koosolekute arvelt kui ka liigsest aktiivsusest.

Võib-olla hoopis haridusasutuste koormus suureneb, kui kolmas sektor liiga aktiivselt ühissündmusi korraldab ja projekte kirjutab. (Haridusasutuse juht)

Eksperdid tõid väljakutsena välja ka **osapoolte vahelisi suhteid**. Nimelt võivad osapoolte rohkusest tingituna muutuda probleemsemaks nii infovahetus ja kommunikatsioon ning uute osapoolte kaasamisel võivad tekkida ka lahkkelid erinevate kaasatud inimeste ja organisatsioonide vahel.

Eelnevalt kirjeldatu võib kaasa tuua **ebaselguse**. Eksperdid tõid välja nii potentsiaalset ebaselgust rohkemate osapoolte kaasamisel kaasatute rollides kui ka seda, et 3SO kaasamise eesmärgid võivad olla segased.

Seadusandluse kategoorias toodi välja kolmanda sektori kaasamisega seotud piiranguid, mis tulenevad Eesti seadustest.

Kolmandat sektorit saab kaasata, aga küsimus kerkib ülesse juhtimises ja otsuste tegemises. Sisuliselt ei saa milliseidki hariduslikke juhtimisotsuseid üle anda kolmandale sektorile. (Vallavalitsuse töötaja)

Viimase kategooriana tõid uuringus osalejad välja **kolmanda sektori loomusega** seotud vastuargumendid. Nimelt tõdeti, et oma olemuselt on 3S juba ebastabiilne ega pruugi olla jätkusuutlik, samuti pole tal otseseid kohustusi ning seetõttu võib panus olla hektiline ja seotud tugevalt inimeste huvide ja motivatsiooniga. Lisaks eelnevalt nimetatule toodi välja ka kolmanda sektori rakendamisevõimekuse puudumine. Sisuliselt puuduks tal reaalne võim uuendatud haridusmudeli rakendamiseks ning see on seotud eelpool mainitud seadusandlusest tulenevate piirangutega.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 27 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Võimalik, et kolmandal sektoril /.../ puudub rakendamisevõimekus ehk võim uuendatud haridusmudeli rakendamiseks. (Vallaosalusega MTÜ liige)

Teises voorus paluti nimetada kõige mõjukamaid vastuargumente esimese vooru konsolideeritud vastuste põhjal, et võtta neid arvesse ja vältida kolmanda vooru jaoks koostöömudeli loomisel. Järjestamisega reitinguskaala tulemusel ilmnisid kõige mõjukamate vastuargumentidena kolmanda sektori ebastabiilne loomus ning oht teadmiste ja kompetentsi puudulikkusest.

3.3 Mudel kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse Setomaa vallas

Neljanda uurimisküsimuse eesmärgiks oli selgitada, missugune koostöömudel toetab ekspertide hinnangul Setomaa vallas kolmanda ja avaliku sektori koostööd hariduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel. Selle tarbeks lõin Delfi esimese kahe vooru tulemusel ühe potentsiaalse mudeli ning palusin mudelit ekspertidel tagasisidestada. Mudeli loomisel kasutati poliitika kujundamise protsessi mudelit, täiendati küsimustikus osalejate vastustest saadud sisendiga ning toetuti ka koosloome ja võrgustunud valitsemise teooriatele.

Konkreetselt mudeli loomiseks oli vaja koguda veel sisendit 3SO potentsiaalse rahastusallikate kohta ning ka seda, millises poliitika kujundamise protsessis võiks kolmas sektor ekspertide hinnangul kaasatud olla ja kogusin näiteid, mil viisil võiks kolmas sektor eelnevalt nimetatud väljakutseid lahendada.

Võimalike rahastusallikatena töid vastanud välja nii KOV-i kui ka üldiselt erinevaid projekte, mille põhjal tegevust rahastada ja mis sõltuks seeläbi 3SO enda vastutusest. KOV-i abi puhul nähti instrumentidena nii tegevustoetust kui ka omafinantseeringu rahastamist projektide taotlemisel. Kahel korral toodi välja ka seda, et ehk võiks 3SO puhul eeldada siiski vabatahtlikkust ning rahastuse asemel vahendada omavahel teeneid. Millised need teened täpselt oleks, jäid vastuses kirjeldamata.

Kas peaks alati tegemist olema rahastusega? Võibolla oleks võimalik nõ teenete kaudu ja üksteisele vastutuleku kaudu aidata hariduselu edendada. /.../ Kui algatused tuleksid kogukonnast ja inimeste südamest, siis ei tohiks rahaline pool olla kõige olulisem.

(Haridusasutuse juht)

Uuringu teises voorus uuriti kolmanda vooru sisendi tarbeks osalejatelt ka seda, **millises rollis** võiks kolmas sektor põhiliselt olla kaasatud hariduspoliitika kujundamisel Setomaa vallas, sealjuures oli teooriast tuletatult ette antud neli vastusevarianti: 1) infovoos

hoidmine hariduspoliitika kujundamisest; 2) sisendi kogumine hariduspoliitika kujundamiseks; 3) hariduspoliitiliste otsuste nõustamine ja/või tagasisidestamine; 4) hariduspoliitiliste eesmärkide elluviimine. Kuue osaleja vastused jagunesid täpselt pooleks kahe viimase vastusevariandi vahel, seega 3SO nähakse ideaalis pigem hariduspoliitiliste otsuste nõustaja ja/või tagasisidestajana ning ka hariduspoliitiliste eesmärkide elluviijana.

Uuringus vastanutelt paluti tuua ka näiteid, kuidas võiks nende hinnangul kolmas sektor eelpool mainitud väljakutsete lahendamisel kasulik olla. Väljatoodud näidete hulgas kirjeldati rolli nii sisendi kogumisest, hariduspoliitiliste otsuste nõustamisest ja/või tagasisidestamisest kui ka hariduspoliitiliste eesmärkide elluviimisest (joonis 4). Vastustes ilmnes kolmanda sektori mitmekesisus ja laiahaardelisus, mida saaks ära kasutada konkreetsete probleemide või murekohtade lahendamisel.

Üldiselt on kolmanda sektori eelis see, et saab osaleda projektides, kus KOV ei saa ning saab olla võimestaja rollis, ilma kohustuse pingeta. Saab tegutseda vabamalt, enamasti ka laiema haardega, ei ole igapäevaseid juhtimismuresid, vaid on võimalus olla laiema võrgustiku ja innovatsiooniloome protsessis aktiivne liige. Saab tuua spetsiifilisemat teadmist ja know-howd KOV-i, kus KOV-i osalejatel-juhtidel ei ole aega, huvi või suutlikkust.

(Haridusvaldkonna MTÜ liige)

Sisendi kogumine

Sisendi kaasamine kogukonnaliikmetelt; kaasata vastavalt probleemile spetsiifilisi teadmisi

Hariduspoliitiliste otsuste nõustamine

Osalemine ekspertrühmades

Hariduspoliitiliste eesmärkide elluviimine

Projektide kirjutamine ja elluviimine; ürituste korraldamine; võrgustumise ja kommunikatsiooni arendamine

Joonis 4. Näited, kuidas võiks kolmas sektor eelpoolt mainitud väljakutse lahendamisel kasulik olla.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 29 rakendamisel. Setomaa valla näide.

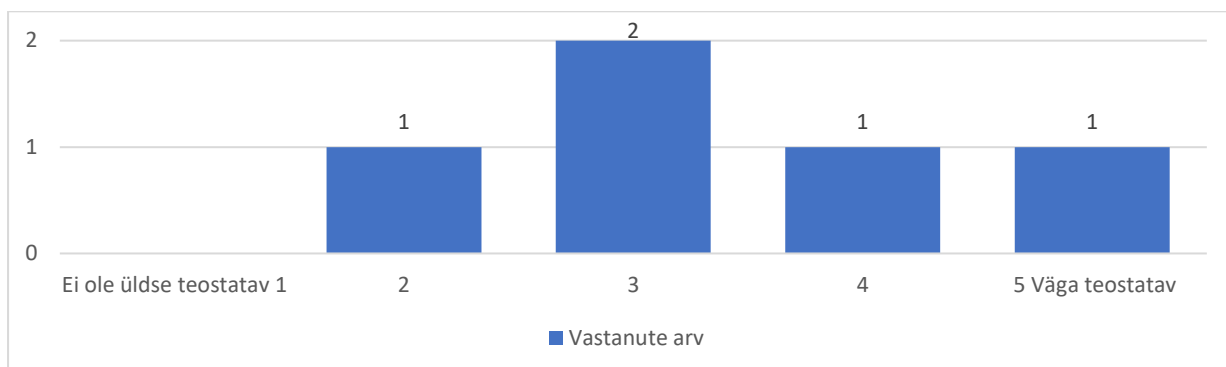
Võttes arvesse eelnevaid ja äsja kirjeldatud tulemusi, lõin viimaseks vooruks potentsiaalse koostöömudeli (joonis 5) avaliku- ja kolmanda sektori vahel haridusvaldkonna poliitika kujundamiseks ja rakendamiseks Setomaa valla näitel.



Joonis 5. Koostöömudel kaasamaks kolmanda sektori organisatsiooni hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse

Viis vastajat andsid igale etapile oma hinnangud ning ka üldise tagasiside mudeli teostatavusele. Üldise teostatavuse hinded on näha alloleval joonisel 6 ning vastanute tagasiside ning ettepanekud igale etapile tabelis 3. Tabelis on lühidalt kirjeldatud ka etapi sisu, pikemad kirjeldused leitavad lisis 2.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 30 rakendamisel. Setomaa valla näide.



Joonis 6. Uuringus osalejate üldine hinnang koostöömodeli teostatavusele Setomaa valla näitel

Tabel 3. Uuringus osalenute tagasiside koostöömodelile

Etapp	Etapi kirjeldus	Vastanute tagasiside
1. etapp: Probleemi kaardistamine	Probleemi saavad tõstatada nii 3SO esindaja või KOV-i esindaja, kes pöördub 3SO poole probleemi olemuse täpsustamiseks ning lahenduse väljapakkumiseks. Lepitakse kokku, kas 3SO-l on võimalik hariduslikku vastutust jagada antud valdkonnas (delegeerida mõne ülesande 3SO-ile) ning kas teemast lähtudes on vajalik ka poliitilise otsustamise faas. Arutatakse ka tasustamise aluseid	Positiivsena toodi välja olukorra kaardistamise protsessi, kuna see on arengu eelduseks ja selgete kokkulepete tegemist. Hinnatakse vastutuse jagamist ning ka tasustamise aluse kokkuleppeid. Samas nenditakse, et taoline etapp juba eos eeldab tugevat koostööd ja partnerlust KOV-i ja 3SO poolt ning tekib küsimus ka 3SO pädevusest haridusteemades. Tehakse ettepanek selgemalt väljendada, e 3SO on kogukonda esindav organisatsioon.
2. etapp: Analüüs	3SO juhtimisel olukorra analüüs. Sisendit kogutakse nii asjaosalistelt, kogukonnaliikmetelt kui ka valdkonna ekspertidelt ja praktikutelt. Analüüsi tehes toetatakse kaasaegsetelt teaduslikele allikatele ning haridusvaldkonna strateegilistele dokumentidele. Analüüsi tutvustatakse avalikule võimule, kes annab sisendi, kas soovib 3SO-l lasta välja töötada plaani väljakutse lahendamiseks.	Tugevusena tuuakse välja, et 3SO saab siin ära kasutada oma võimekust süveneda ja analüüsida ka teaduslikke allikaid, milleks KOV-il ei pruugi aega olla. Murekohana tuuakse välja kahtlust, miks see protsess just 3SO juhtimisel peaks olema, mõnikord võiks see KOV olla. Nenditakse, et taaskord eeldab taoline dünaamika tugevat 3SO ning lisaks ei pruugi neil olla ressursse ja pädevust analüüsi teostamiseks. Samuti on murekohaks protsessi sumbumine, kuna raha puudumise korral pole ressursse edasi minemiseks. Ettepanekuna soovitakse näha selles etapis ka KOV-i esindaja kaasamist, et tagada kaasav protsess kogu tsükli vältel. Samuti ümber mõtestada 3SO roll, näiteks

**3. etapp:
Poliitika
väljatöötamine**

3SO koostab ja juhib ekspertrühma, sinna kuuluvad kogukonnaliikmed, avaliku sektori esindaja(d) ja võimalusel spetsialist(id) väljaspoolt valda. Luuakse plaan poliitika kujundamiseks, ning stabiilsuse tagamiseks on plaanil kindel ajaraamistik ning mõõdetavad tulemused. Plaan toetub teaduslikele allikatele. 3SO juhtimisel ja olenevalt vajadusest toimub ka projektide kirjutamine, lisarahastuse otsimine ning koostööpartnerite leidmine.

võiks see hoopis enda pädevuse puudumisel tellida analüüs väljaspoolt ning omalt poolt leida projektirahad uuringu tellimiseks.

Murekohana tuuakse välja etapile järgnevat otsustusfaasi ning kas 3SO on motivatsiooni selles etapis töötada, kui otsustamine toimub alles järgmises faasis. Sellest tulenevalt on ettepanek tagada konkreetne kokkulepe avaliku- ja 3S vahel juba eelnevalt ning võimalusel kaasata ka KOV-i esindaja protsessi. Oluline on tagada läbipaistvus ning kommunikatsioon ning ka rollide- ja vastutuse jaotus tagamaks edasine progressi. Tuuakse välja, et suurem roll võiks olla ka haridusasutus(t)e juhtkonnal.

**4. etapp:
Otsustamine**

Tutvustatakse analüüsi, poliitika väljatöötamise plaani ja konkreetseid ettepanekuid avalikule võimule. 3SO esindaja sõnavõtu põhjal antakse hinnang, kas minna edasi järgmisesse etappi või modifitseerida plaani. Vajadusel toimub ka hääletamine.

Positiivsena tuuakse välja hääletamist, kuid selles nähakse ka ohtu innovatsiooni takerdumises. Lisaks tuuakse välja vajadust võimude lahususe selgusele, st et kui eelmises etapis osales avaliku võimu esindaja, siis ei tohiks see sama olla nüüd ka üks hääletajatest. Tuuakse välja ka vajadust arvestada poliitika töötamisel ka riiklike strateegiatega ja vajadusel olema valmis ka HTM-i kaasamiseks.

**5. etapp:
Poliitika
elluviimine**

Hariduspoliitilise plaani rakendus 3SO-i kaasabil. Sealjuures aitab 3SO kaasa koostööle ja kaasatusele kogukonnas ning selge kommunikatsiooni edastamisele. 3SO analüüsib poliitika rakendamise käigus protsessi ja tulemuslikkust ning annab sellest aru avaliku võimu esindajale.

Etapi kirjeldusele tuli positiivne vastukaja ning nähakse just selles etapis 3SO rolli olulisust ja vajadust. Lisaks võib selles etapis anda rohkem vabadust ka 3SO-le mõne projekti elluviimises. Ohukohana tuuakse välja 3SO rolli kommunikatsiooni edastamises, kuna 3SO vaade võib olla palju kitsam kui avaliku võimu oma. Toonitatakse kommunikatsiooni olulisust.

**6. etapp:
Hindamine ja
analüüs**

3SO juhtimisel rakendatu hindamine ja tulemuste mõõtmine. Analüüsi tegemisel kaasatakse arvamusi ka avalikust sektorist ning kodanikuühiskonnast.

Etapile anti nii ühesõnalist ülihead tagasisidet kui ka mõtisklust mõõdikute olulisusest, st põhjalikult kirjeldatud mõõdikute puhul peaks etapis protsess hästi toimima ning väldib liialt laia tõlgendusvõimalust. Segadus ilmneb sõnaga „kodanikuühiskond“, kelle arvamust peaks kaasama analüüsi tegemisse, st kas kedagi peale 3SO peaks veel kaasama rakendatud poliitikale hinnangu andmisel?

Üldine tagasiside mudelile kui tervikule

Arvamusi on erinevaid, mõne vastanu arvates on mudel teostatav ja tulemuslik, kuid esineb ka kriitilisemaid hinnanguid. Positiivse poole pealt tuuakse välja mudeli lihtsust, loogilisust ja arusaadavust. Motiveeritud ja piisava inimressursiga 3SO puhul on mudel hariduselu toetav. Samaaegselt nenditakse, et rakendatavus sõltub teatud eeldustest nagu tugev ja võimekas 3SO, avatud valitsemisviisi rakendav KOV ning omavahelised usalduslikud koostöösuhted. Kiidetakse 3SO-i rolli mudelis kontaktide, lisarahastuse ja mitmekülgsete lahenduste toomisel ning kogukonnaliikmete vaate esindamisel. Hinnatakse sektorite ülest võrgustikupõhist koostööd ja kahe osapoole vahel ülesannete ja vastutuse jagamist.

Mudeli nõrkade kohtadena nähakse nii sisemisi kui väliseid takistusi. Välisteks takistuseks tuuakse välja rahapuudust, ka väga hea mudeli puhul võib see saada põhiliseks komistuskiviks. Samuti tuntakse puudust kooli juhtkonna kaasatusest probleemide tõstatamise, lahenduste otsimise ja muudatuste loomisesse. Sisemisteks takistuseks tuuakse välja puudulikku usalduslikku koostöösuhet KOV-iga ning kohalikku juhtimiskultuuri, kus ei ole rakendunud veel avatud valitsemise mõtteviis. Nähakse liialt inimeste isiklike hoiakute, eelarvamuste ja hirmude rolli otsuste mõjutamisel. Nenditakse, et mudeli teostatavus sõltub tugevalt inimestest ja konkreetsest 3SO-st, st iga 3SO-ga see mudel ei toimiks. Samuti on oluline tagada 3SO-i erapooletus ning objektiivsus ning võimekus leida ja kaasata eksperte ka väljastpoolt. Lisatakse, et vajadus on protsessi vältel silmas pidada ka elanikkonnale omaseid väärtuseid ja piirkonna omapärast tulenevaid tingimusi.

4. ARUTELU

Käesoleva magistritöö eesmärk oli selgitada, kuidas kaasata kolmandat sektorit kohaliku omavalitsuse hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning pakkuda välja võimalik sektoritevaheline koostöömudel haridusvaldkonnas Setomaa valla näitel. Pidades silma eesmärki ning uuringu tulemusi, kerkisid esile järgmised põhisõnumid.

Setomaa vallas nähakse vajadust kaasamaks kolmandat sektorit hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse

Uuringus osalejad olid positiivselt meelestatud kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse ning ühiselt nähti selles potentsiaali aidata kaasa haridusvaldkonna arengule. Kui omavahel kõrvutada Setomaa valla haridusvaldkonna väljakutseid (näiteks aja- ja rahaliste ressursside puudus, hariduskvaliteet, oskuste ja

pädevuste vähesus) ning arvamusi kolmanda sektori tugevustest (toob kaasa teadmused ja parimaid praktikaid, panustab rohkem ajalise- ja inimvaralise ressursi ning konkreetsete oskustega), siis saab järeldada, et 3SO-l on potentsiaali aidata kaasa haridusalaste väljakutsete lahendamisele ja hariduspoliitika kujundamisele Setomaa vallas. Ka mitmed teised autorid on täheldanud 3S potentsiaali avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavuse parandamisel (Archambault, 2017; Bach-Mortensen & Montgomery, 2018; Enjolras, *et al.*, 2018; Murray, 2011), ning toonud välja sarnaseid kasutegurid kolmanda sektori organisatsiooni kaasamisel – see pakub konkreetsemaid teadmisi inimeste vajadustest, spetsiifilisi oskuseid, märkavad kogukonda ja nende vajadusi ning on paindlikumad bürokraatiast, võimaldades muuhulgas arendada ka innovaatilisi lahendusi (Murray, 2011). Seetõttu on koostöömudelisse samuti sisse kirjutatud kolmanda sektori roll kui kogukonna esindaja ja spetsiifiliste oskuste (vajadusel väljastpoolt) kaasa tooja. Samuti on neil võimalus parimate praktikate ja analüüsi käigus töötada välja innovaatilisi uusi lahendusi, mida koostöös avaliku sektoriga edaspidi rakendada ja mille mõju mõõta.

Kolmas sektor aitab tõsta avaliku sektori innovatsioonivõimekust

Võttes arvesse haridusvaldkonna mitmekülgseid väljakutseid ning demograafiliste protsesside jätku rahvastiku vähenemise ja linnastumise taustal, seisavad väikevaldade haridusvaldkonna eest vastutajad keeruliste ülesannete ees. Uuringu tulemusel toodi muu hulgas välja ka juba praeguste ametnike ülekoormust ning kinnitati kolmanda sektori potentsiaali KOV-i ja koolide töökoormust leevendada ning selle võimalusi innovaatiliste lahenduste leidmiseks. Uuendusmeelseid tegevusi ning lahendusi kvaliteetse hariduse pakkumiseks ning on aga väga vaja praeguses olukorras rahvastikuprotsesside, kliimamuutuse, tehnoloogiliste arengute jms taustal (Haridusvaldkonna arengukavas..., 2021). Eestis innovatsioonivõimekust uurinud Vaino (2018) tõdes, et innovatsioonil on oluline roll ka avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemisel. Innovatsioonivõimekuse tõstmiseks oleks aga tarvis töötada seda takistavate teguritega. Kangro ja Lepiku (2020) nimetasid takistavateks teguriteks nii probleeme rahastuse, suhtumise, puudulikke oskuste ja pädevustega; raskusi tõrksate sidusrühmadega, koostööks vabaihendustega või koostöö koordineerimisel; ja ka poliitilist vastuseisu. Minu loodud koostöömudel aitab paljusid nimetatud tõrkeid vältida – pjedestaalile on seatud eelkõige just koostöö vabaihendustega, koostöö on koordineeritud ja selgepiiriline, kolmanda sektori ülesandeks on kaasata lahenduste väljatöötamisse vajalikke oskuseid ja pädevusi ning võimalusel olla ise selle pakkuja (näiteks projektkirjutamise oskus, mida korduvalt vastanute

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 34 rakendamisel. Setomaa valla näide.

hulgas välja toodi kui kolmanda sektori potentsiaali avaliku sektori toetamisel ja lisarahastuse leidmisel).

Kolmanda sektori kaasamisel võiks arvestada koosloomelist lähenemist

Magistritöö uurimisküsimuste vastustest ilmnes, et kolmandat sektori nähakse eelkõige pigem sisendi kogujana, hariduspoliitiliste otsuste nõustaja ja/või tagasisidestajana ning ka hariduspoliitiliste eesmärkide elluvijana. Taolises rollis nähakse kodanikuühiskonda ka koosloome mudelis, mille puhul on kodanikkond põhiliselt kaasatud sisendi kogumiseks ja on aktiivselt protsessi kaasatud (Vest, 2015). Muuhulgas nendivad Voorberg ja teised autorid (2015), et nende hinnangul sobitukski koosloome just kohalike omavalitsuste poliitika kujundamise protsessi juurde, kus kodanikud asuvad võimule lähemal. Kui mujal on kodanike kaasatud enamasti avaliku poliitika koosrakendajana ja vähem algatajatena (Voorbert *et al.*, 2015), siis käesoleva uuringu vastustest ilmneb suurem huvi ka algatusprotsessides osaluse kohta ning seda ilmestab ka koostöömudel, kus esimeses etapis võivad hoogu anda poliitika kujundamisele nii avalik sektor kui ka kolmas sektor, kes on eelnevalt kogunud taustainfot ja sisendit kogukonnast. Kuna vastustest ilmnes soov kodanikkonna rohkemaks kaasamiseks kui pelgalt informeerimine, eeldab see ka nii laiemalt koosloome väärtustamist kui sisulist ja edasiviivat meetodit (Eesti Inimarengu Aruanne..., 2020). Sestap on koostöömudelis kolmandat sektorit ning kodanikkonda kaasatud ka planeerimise ja rakendamise etappides.

Kolmanda sektori kaasamisel peab arvestama ka ohtudega

Uuringu tulemustest selgus, et kolmanda sektori kaasamisel avaliku sektori hallatava hariduspoliitika kujundamisesse peab arvestama ka võimalike ohtudega ning planeerima koostööd selliselt, et võimalikke ohte nii palju kui võimalik vältida. Põhiliste murekohtadena 3SO kaasamisel mainiti 3S ebastabiilset loomust, mis võib pärssida järjepidevust kui ka 3SO kaasamisega seotud ebaselgust rollides, võimusuhetes ning 3SO eesmärkides või agendas. Taolisi murekohti on välja toonud ka teised autorid, märkides potentsiaalsete probleemkohtadena kahe sektori koostöös ebastabiilset ja lühiajalist rahastust, koostöö tähenduslikkust, selgete piiride puudumist ning võimu jagamise vastakaid arvamusi (Supporting collaboration..., 2022). Samas on autorid nagu Eyal ja Yarm (2018) välismaiste suurriikide kogemusele tuginedes toonud välja ohtudena ka kallutatud ideoloogiad, nähtamatud võimusuhted ja rahastusplaani ning koolide autonoomia vähendamise, kuid minu hinnangul need Eesti väikese valla kontekstis eriti ei päde, arvestades meie riigi

vääksust, kolmanda sektori organisatsioonide suurust ning olemust, ja neid ei tulnud ka uuringu tulemustest välja. Küll aga on mainitud võimaliku ohuna kolmanda sektori organisatsiooni enda isiklikest veendumustest tulenevaid eesmärke ning kahtluse alla võib seada kolmanda sektori organisatsiooni enda pädevused, mistõttu on loodud mudelis proovitud neid ohte ka minimeerida. Ennetamiseks kolmanda sektori organisatsiooni kallutatust ning võimalikke ebapiisavaid pädevusi, on mudelis seetõttu sisse kirjutatud ekspertide kaasamine, töögrupi kokku kutsumine ning kolmanda sektori organisatsiooni ülesandeks on märgitud ka kogukonnaliikmete arvamuste kogumine. Samuti aitavad mitmed etapid tagada koostöö tähenduslikkust, kuna kahe sektori omavahelised kokkulepped ning ühised arutelud on etappide keskmeks.

Koostöömudeli rakendatavus sõltub usaldusest

Avaliku- ja kolmanda sektori koostöömudeli tagasisidest ilmnes, et rakendatavuse eelduseks on osapooltevahelised suhted ning eelkõige omavaheline usaldus. Vastustest koorusid välja hirmud kolmanda sektori pädevuste ning eesmärkide osas ning teisalt esines ka ebakindlust avaliku võimu pädevusest koosloomelist protsessi juhtida ning usalduslikke koostöösuhteid hoida. Tajuti, et mudel sõltub liialt konkreetsetest inimesest ning nende isiklikest hoiakutest, eelarvamustest ja hirmudest. Taoliste väljakutsetele vastamiseks on tarvis kasvatada osapooltevahelist usaldust ning koostöö tähenduslikkust. Ka Walkeri (2006) ning Šotimaa Valitsuse uuringud (Supporting collaboration..., 2022) tõdesid just inimeste vaheliste suhete ja usalduse rolli muudatuste juhtimisel. Seega on mudeli rakendamise eel soovitatav läbi viia ühiseid usaldust kasvatavaid väiksemaid koostööprojekte, mille põhjalt edasiste sammudega aina ambitsioonikamaks minna.

Mudeli teostatavuse hindamisel jäi sisse ka mitmeid lahtiseid otsi, näiteks oli kohaliku omavalitsuse osalus mudeli väljatöötamisel napp, mistõttu jäi vajaka erinevatel kogemustel tuginevaid vaatenurkasid. Erinevaid vaatenurkasid oleks aga vaja tugevama partnerlussuhete loomisel, mis aitaks kaasa võrgustunud valitsemise realiseerimisele (Hartley, 2005). Kuna mudeli rakendamise edukus oli sõltuv samadest probleemidest, mille lahendamiseks kolmanda sektori organisatsioonide alustuseks vaja oli (vähene kaasamine, inimeste vahelised suhted), ning kolmanda sektori kaasamise pooltargumentidena nähti samuti just nimetatud väljakutsete lahendamise potentsiaali, võiks avaliku võimu valitsemismudel tugineda võrgustunud valitsemise mudelil, kus eri sektorid on oma tugevustele tuginedes kaasatud ning ilmneb sektoritevaheline usaldus.

Töö praktiline väärtus ja piirangud

Magistritöö tulemusel loodud mudel omab praktilist väärtust oma reaalse kasutatavuse tõttu, sest selle loomine tulenes konkreetse piirkonna vajadustest lähtuvalt ning tekkinud ettepanekutega on võimalik piirkonna hariduselu edendamisel edasi töötada. Näiteks võiks järgmisteks sammudeks olla tegevusuuringu korraldamine mudeli katsetamiseks ja protsessi hindamiseks, tehes uuringu põhjal edasisi soovitusi mudeli arendamiseks. Uuringu tulemused, mis on küll tõlgendatavad vaid Setomaa valla kontekstis väheste inimeste arvamusel põhjal, näitavad siiski potentsiaali, mida kolmanda sektori organisatsioonid omavad hariduspoliitika kujundamise ja rakendamise partnerina ning on sellisena mõttekohaks ka teistele sarnases olukorras olevatele maapiirkondade kohalikele omavalitsustele. Käesolev demograafiline olukord linnastumise ja maakoolide sulgemise taustal sunnib leidma uusi innovaatilisi lahendusi maapiirkonnas kvaliteetse hariduse pakkumiseks ning minu magistritöö esitab üht võimalikku lahendust avaliku sektori väljakutsetele vastamiseks.

Töö piiranguna võib esile tuua vähest kohaliku omavalitsuse ja haridusjuhtide kaasatust. Koostöömudeli väljatöötamine eeldab pühendumist nii kohaliku omavalitsuse kui ka kolmanda sektori poolt. Antud juhul jäi avaliku sektori osalus Delfi uuringus tagasihoidlikuks, sest viiest kohaliku omavalitsuse ja selle allasutuse osalisest lõpetas Delfi ainult üks, mistõttu jäi kohaliku omavalitsuse „häääl“ lõplikuks mudeli tagasisides liialt tagaplaanile. Seetõttu võib mudeli tagasiside näida mõnevõrra liiga optimistlik ning edasiste kohanduste tegemisel on kindlasti vaja kaasata rohkem ka avaliku sektori perspektiivi.

Teise olulise puudumisena tooksin välja veebiküsimustiku olemuse, mis ei võimaldanud mul siiski põhjalikult alati aru saada vastuste mõttest ega küsida juurde konteksti kirjeldamiseks näiteid või täpsustusi. Näiteks kui põhilise väljakutsena mainitakse üldsõnaliselt „vähene usaldus“, siis puudub mul kontekst või arusaam, kelle vahel usalduse puudumist mõeldi. Mõni teine uurimisvahend (nt poolstruktureeritud intervjuu) oleks aidanud seda probleemi vältida, kuid samas ei oleks võimaldanud sel juhul Delfile omast kolme küsitlusvooru, mille vahel toimus arvamuste koondamine ja süntees.

Soovitused edasiseks uurimiseks

Käesolev töö uuris väikese valimi põhjal kolmanda sektori kaasamist hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse konkreetselt Setomaa valla näitel. Väljapakutud mudelit võiks edasiseks uurimiseks kasutusele võtta esialgu mõne konkreetse haridusvaldkonna probleemi puhul Setomaa vallas ning uurida, kuidas mudel töötas ning kas kolmanda sektori

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 37 rakendamisel. Setomaa valla näide.

tugevused tulid sealjuures esile. Lisaks eelmainitule oleks soovitusena kaardistada ära hetkeline olukord Eesti kohalikes omavalitsustes kolmanda sektori kaasamisega hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Millised on juba toimivad koostöösuhted, parimad praktikad ning kas kohalikes omavalitsustes nähakse üldse vajadust lisaressursiks kolmanda sektori näol?

Tänuõnad

Olen väga tänulik oma magistritöö juhendajale jagatud soovitude, nõuannete ja toetuse eest. Samuti kuulub minu tänu tööd eelretsenseerinud inimestele edasiviivate ning põhjalike kommentaaride eest. Lõpetuseks tänan minu uuringus osalenud inimesi nende pühendumuse ja aja eest ning oma perekonda, kelle toetuseta ei oleks ma jõudnud töö lõpetamiseni.

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.

Helena Elgindy

/allkirjastatud digitaalselt/

25.05.2023

Kasutatud kirjandus

- Ansell, C., Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation*. Cambridge University Press
- Archambault, E. (2017). The Evolution of Public Service Provision by the Third Sector in France. *Political Quarterly*, 2017, 88 (3), 465-472.
- Arenguseire Keskus, 2018. Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid, Tallinn: Arenguseire Keskus
- Bach-Mortensen, A.M., Montgomery, P. (2018) What are the barriers and facilitators for third sector organisations (non-profits) to evaluate their services? A systematic review. *Systematic Reviews* 7, artikkel nr 13
- Bakici, T., Almirall, E., Wareham, J. (2013). The Role of Public Open Innovation Intermediaries in Local Government and the Public Sector. *Technology Analysis and Strategic Management*, Vol 25, Issue 3, 311-327
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. 1st ed. Bristol University Press.
- Bentall, C, Hunt, F. (2022) The value of third sector organisations' provision of global learning CPD in English schools, *Professional Development in Education*
- Berkovich, I., Foldes, J.V. (2012). Third sector involvement in public education: the Israeli case. *Journal of Educational Administration*. Vol. 50 No. 2, 173-187.
- Borins, S. (2002). Leadership and Innovation in the Public Sector. *Leadership & Organization Development Journal* 23, no. 8, 467-76.
- Brandsen, T., Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction, in co-production. *Public Management Review*, Vol 8, Issue 4, 493-501
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K., (2007). *Research Methods in Education*. London ; New York : Routledge.
- Haridus- ja Teadusministeerium (2020). *Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035*.
<https://www.hm.ee/media/1488/download>
- Haridus- ja Teadusministeerium (2016). *Kokkuvõtte OECD Eesti haridussüsteemi ressursikasutuse ülevaate olulisematest sõnumitest ning soovitudtest*.
https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/51762/oecd_ressursikasutus_pressikonverentsi_jaotusmaterjal.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 39 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Haridus- ja Teadusministeerium (2022). OECD analüüs „*Nutikas kahanemisega kohanemine Eestis: regionaalne valmistumine demograafiliseks muutusteks*“ 1– kokkuvõte haridusvaldkonna olulisematest sõnumitest ja soovitudest.

https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/kahanemisega_kohanemine_eestis_luhikokkuvote.pdf

Haridus- ja Teadusministeerium (2021). *Strateegilised partnerid*.

<https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-partnerid#strateegilised-partn>

Haridusministeerium. (2001). Eesti Noorsootöö Kontseptsioon.

https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/eesti_noorsootoo_kontseptsioon.pdf

Education Scotland. 2020. *Scottish Attainment Challenge and partnerships with the Third Sector*. <https://education.gov.scot/improvement/self-evaluation/scottish-attainment-challenge-and-partnerships-with-the-third-sector/>

Eurostat Regional Yearbook, 2018. Regions at a Glance, OECD 2018. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2018_reg_cit_glance-2018-en#page1

Eyal, O., Yarm, M. (2018). Schools in cross-sector alliances: what do schools seek in partnerships? *Educational Administration Quarterly*, Vol. 54 No. 4, 648-688.

Fletcher, A. J., Marchildon, G.P. (2014) Using the Delphi Method for Qualitative, Participatory Action Research in Health Leadership. *International Journal of Qualitative Methods* 13, no. 1, 1–18

Haridusseadus (1992). Riigi Teataja 1992, 12, 192. Kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/968165?leiaKehtiv>

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, *Public Money & Management*, Volume 25, Issue 1, 27-34

Howells, L., Parfitt, S., Robinson, S., & Sarter, E.K. (2020). New development: Myth or reality? The public sector's growing appetite to procure from the third sector. *Public Money & Management*, 40:2, 170-173

Järvelill, R. (2000). Kolmas sektor meil ja Inglismaal. Riigikogu toimetised.

<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-2/kolmas-sektor-meil-ja-inglismaal/>

Kallip, K., & Heidmets, M. (2017). Varakult haridussüsteemist lahkumine: trendid, mõjurid ja meetmed Eestis. *Eesti Haridusteaduste Ajakiri. Estonian Journal of Education*, 5(2), 155-182.

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 40 rakendamisel. Setomaa valla näide.

Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015) Kvalitatiivne sisuanalüüs.

<http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>

Kolleck, N. (2016). Uncovering influence through social network analysis: the role of schools in education for sustainable development. *Journal of Education Policy*. Vol. 31 No. 3, 308-329.

Kolleck, N. (2019). The power of third sector organizations in public education. *Journal of Educational Administration*. Vol. 57 No. 4, 411-425.

Kolleck, N & Yemini, M. (2019). Understanding third sector participation in public schooling through partnerships, collaborations, alliances and entrepreneurialism. *Journal of Educational Administration*, Vol. 57 No. 4, 318-321

Lagerspetz, M. (2004). *Kodanikuühiskonna sõnastik*. Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud

Lepik, K & Kangro, K (2020) "Avalike teenuste korraldamisest ja innovatsioonist koosloome abil." *Acta Politica Estica*. Nr 11, 137-152

Leon, R., Simmonds, P. , & Roman, L. (2012). Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe. In *INNO Policy Trendchart*. Brussels: Technopolis group.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, 1-40.

Murray, J.G. (2011) Third sector commissioning and English local government procurement, *Public Money & Management*, 31:4, 279-286

Osborne, S.P. (2018) From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation? *Public Management Review* 20, no. 2, 225–31.

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Volume 23, 1102–1118.

Pollitt, C. (2005) Decentralization. *The Oxford Handbook of Public Management* (Eds. E. Ferlie, L. Lynn, C. Pollitt, C.) Oxford: Oxford University Press

Rahandusministeerium. (2021). *Omavalitsuste võrdlus*. <https://minuomavalitsus.ee/vordlus>

Rahandusministeerium. (2023). *Riigihaldus*. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus>

Rahandusministeerium. (2022). *Regionaalarengu programm 2022-2025*.

Rahandusministeerium, 2020. *Regionaalpoliitika programm 2021-2024*.

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/regionaalareng-ja-poliitika>

- Rampton, B., & Cooke, M. (2021). Collaboration between universities & third sector organisations in language education. Centre for Language, Discourse & Communication, King's College London.
- Rämmer, A. (2014). Valimi moodustamine. <http://samm.ut.ee/valimid>
- Saar, M. (2016). Sotsiaalse innovatsiooni sektoriaalsed käivitajad kohalikus omavalitsuses Sonda valla näitel. Eesti Maaülikool, Tartu.
- Santiago, Paulo., Levitas, A., Rado, P., Shewbridge, C. (2018), "Hinnang ja Soovitused", in OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016, OECD Publishing, Paris.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/knb2i9-et.pdf?expires=1624541115&id=id&accname=guest&checksum=F76B58E21C72AE00D068B7FE14B8E18E>
- Sapp, P. (2023). Haridusvõrgu otsused on omavalitsuse võimekuse mõõdupuuks. ERR.
<https://www.err.ee/1608914138/piret-sapp-haridusvorgu-otsused-on-omavalitsuse-voimekuse-moodupuuks>
- Seakins, A. & Dillon, J., (2013). Exploring Research Themes in Public Engagement within a Natural History Museum: A Modified Delphi Approach. *International Journal of Science Education, Volume 3, Issue 1*, 52-76.
- Serbak, K., Valk, A. (2016). Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Haridus-ja Teadusministeerium. Tallinn.
https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf
- Siseministeerium. (2021). *Sidusa Eesti arengukava 2021-2030*.
<https://www.siseministeerium.ee/sidest>
- Scottish Government (2022). *Supporting collaboration between the third and public sectors: A review of current evidence*.
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2022/10/supporting-collaboration-between-third-public-sectors-review-current-evidence/documents/supporting-collaboration-between-third-public-sectors-review-current-evidence/supporting-collaboration-between-third-public-sectors-review-current-evidence/govscot%3Adocument/supporting-collaboration-between-third-public-sectors-review-current-evidence.pdf>
- Svara, J. (2013). *Leading successful innovation in local public services. Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 193-209.
- Skulmoski, J., Hartman, F., Krahn, J. (2007). The Delphi Method for Graduate Research. *Journal of Information Technology Education: Research* 6, 1–21

- Statistikaamet (2023). *Rahvastikuprognosis*. <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvastikuprognosis>
- Tartu Ülikooli eetikakeskus (2017). *Hea teadustava*. <https://www.eetika.ee/et/eesti-hea-teadustava>
- Tire, Gunda., Puksand, H., Lepmann, T., Henno, I., Lindemann, K., Täht, K., Lorenz, B., Silm, G. (2019). PISA 2018 Eesti tulemused. Eesti 15-aastaste õpilaste teadmised ja oskused funktsionaalses lugemises, matemaatikas ja loodusteadustes. SA Innove; Tallinn, 2019. https://issuu.com/innove/docs/pisa_2018-19_raportweb
- The Local Government Association. (2008). *Working with the third sector*. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/working-third-sector-pdf--1ab.pdf>
- Third Sector Research Centre (TSRC). (2012). *The third sector as a public service provider*. <https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/thirdsectoraspublicserviceprovider.pdf>
- Vabariigi Valitsus (2023). *Eesti Reformierakonna, Isamaa Erakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koostööleping aastateks 2022–2023*. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemisealused/koalitsioonilepe>
- Vaino, 2018. Avaliku sektori innovatsioonivõimekus ja seda mõjutavad tegurid ühinenud Ülenurme ja Kambja valla näitel. Eesti Maaülikool, Tartu.
- Vamstad, J. (2007). *Governing welfare: the third sector and the challenges to the Swedish welfare State*. Ostersund: Ph.D. Thesis, No. 37.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: the promotion of public–private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*. Vol. 27 No. 1, 109-130.
- Vest, K., Tõnurist, P. (2015). Koosloome Kontseptsiooni Kasutamine Eesti Avalike Teenuste Disainimise Protsessi Näitel, <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/1d94718f-9bf4-40e6-b29c-965b890e3f2e>.
- Voorberg, W.H., et al. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. Volume 7, issue 9, 1333-1357
- Walker, R.M. (2006). Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration* 84, no. 2, 311–35.
- Õunapuu, L. (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu

Kolmas sektor kui kohaliku omavalitsuse partner hariduspoliitika kujundamisel ja 43
rakendamisel. Setomaa valla näide.

Ülikool

Young, E., & Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.

LISAD

Lisa 1a. Delfi küsimustiku I voor

1. Kui te mõtlete hariduspoliitiliste otsuste tegemise protsessi peale Setomaa vallas, siis millised osapooled on teie hinnangul sellesse kaasatud? Võimalusel kirjeldage osapoolte rolli.
2. Millised on põhilised väljakutsed haridusvaldkonna juhtimises Setomaa vallas?
3. Mida oleks teie arvates vaja, et nimetatud väljakutsetega toime tulla?
 - Aeg
 - Raha
 - Teadmised
 - Inimressurss
 - Muu

3.1 Kui vastasite "Muu", siis palun täpsustage.

3.2 Võimalusel palun kommenteerige oma eelmise küsimuse vastust lähemalt.

4. Kuivõrd nõustute järgmiste väidetega, pidades silmas Setomaa valda?

*Kolmas sektor tegeleb loomult sotsiaalsete ehk ühiskondlike teemadega ja nendega, mis pole suunatud kasumi saamisele ega võimu teostamisele. Kolmandas sektoris tegutsevate organisatsioonide vormideks on mittetulundusühing (MTÜ), sihtasutus (SA) ja seltsing.

4.1 Väide:

"Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse aitaks leevendada kohalike omavalitsuste ja koolide töökoormust."

4.2 Väide: "Kolmandal sektoril on potentsiaali aidata kaasa haridusvaldkonna arengule ja innovatsioonile."

4.3 "Kolmanda sektori kaasamine hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse pole pikemas perspektiivis jätkusuutlik."

4.4 "Setomaa vald võiks rohkem kolmandat sektorit kaasata haridusvaldkonnas."

5. Millised võiksid olla põhilised pooltargumendid kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisse ja/või rakendamisse?
6. Millised võiksid olla põhilised vastuargumendid kolmanda sektori kaasamiseks hariduspoliitika kujundamisse ja/või rakendamisse?

Lisa 1b. Delfi küsimustiku II voor

1. Kaasatud osapooled.

Hariduspoliitika* kujundamisel ja rakendamisel on seadusandlusest lähtuvalt kaasatud osapoolteks kohalik omavalitsus ning volikogu. Järgnevalt on nimetatud veel erinevaid osapooli, kes ekspertgrupi hinnangul on olnud kaasatud hariduspoliitika kujundamisesse Setomaa vallas. Valige neist 3, kes teie hinnangul võiksid olla aktiivsemalt kaasatud hariduspoliitika kujundamisel Setomaa vallas.

*Hariduselu korraldamine ja juhtimine

- Koolijuhid
- Õpetajad
- Lapsevanemad
- Õpilasomavalitsused
- Volikogu kultuuri- ja hariduskomisjon
- MTÜ-d (näiteks MTÜ Setomaa Liit, MTÜ Setomaa Rahvahariduse Selts, MTÜ Haridusküla jm 3SO)
- Haridusasutuste hoolekogud (koosnevad õpetajate, lapsevanemate, KOV-i ja hariduspartnerite esindajatest)
- Spetsialistid (sh Haridus- ja Teadusministeerium, tugioorganisatsioonid, kogemusnõustajad teistest KOV-idest ja haridusasutusest väljaspool Setomaad)

2. Põhilised väljakutsed

Järgnevalt on välja toodud ekspertgrupi poolt kirjeldatud valdkonnad, milles avalduvad erinevad väljakutsed Setomaal haridusvaldkonna juhtimises. **Millised on teie hinnangul 3 kõige olulisemat valdkonda, mille väljakutsetega tuleks eelisjärjekorras tegeleda?**

- Rahalised ressursid (sh palgad, koolide ülalpidamine, ressursside piiratus, Eesti keskmisega võrreldes madalad haridusvaldkonna väljaminekud)
- Inimressurss (sh laste vähesus, õpetajate ja juhtide võimekus ja kompetents, õpetajate ja juhtide ülekoormus, tugispetsialistide vähesus)
- Motivatsioon (sh õpimotivatsioon, õpetamismotivatsioon)

- Koostöö ja kaasamine (sh noorte kaasamine, koostöö haridusasutuste juhtide vahel, otsustest mõjutatud isikute kaasamine, koostöö finantsosakonna ja haridusasutuste vahel)
 - Logistika (sh pikad vahemaad, hajaasustus)
 - Hariduskvaliteet (sh lapsekeskne õpetamine, kaasav haridus, rohkem teaduspõhisemaid otsuseid ja ekspertarvamustele tuginemist, teadlikkus nüüdisaegsest õpikäsitusest ja riiklikest hariduseesmärkidest, väheste rahaliste ressurssidega koolide arendamine)
 - Juhtimine (sh vananenud juhtimismudel, ülevalt-alla juhtimine, koolijuhtide autonoomia eelarve koostamisel)
 - Informatsioon ja kommunikatsioon (sh otsuste läbipaistvus, infovahetus, suletus)
 - Usaldus ja suhted (sh lastevanemate usaldus haridusasutuste suhtes, usaldus spetsialistide suhtes, inimeste isiklikud suhted)
3. Tooge palun näiteid, kuidas võiks teie hinnangul just kolmas sektor valitud väljakutsete lahendamisel kasulik olla.
4. Allolevas nimekirjas on esimese vooru sisendist tulenevalt täiendustega nimekiri ressurssidest, mida oleks vaja eelpool nimetatud väljakutsetega toime tulemiseks. **Valige neist 3, mis aitaksid enim kaasa Setomaa valla hariduspoliitika efektiivsemale kujundamisele ja rakendamisele?**
- Aeg
 - Raha
 - Teadmised
 - Inimressurss
 - Osaliste ja protsessi juhtide motivatsioon
5. Millises rollis võiks kolmas sektor olla põhiliselt kaasatud hariduspoliitika kujundamisel Setomaa vallas?
- Infovoos hoidmine hariduspoliitika kujundamisest
 - Sisendi kogumine hariduspoliitika kujundamiseks
 - Hariduspoliitiliste otsuste nõustamine ja/või tagasisidestamine

- Hariduspoliitiliste eesmärkide elluviimine (võtavad vastutuse ühe või mitme hariduspoliitilise eesmärgi täitmiseks)
6. Millises ülalloodud valdkonnas (küsimus nr 2) oleks kolmandal sektoril potentsiaali olla ka innovatsiooni* eestvedaja?
- *uute ideede kasutuselevõtt või muudatuste sisseviimine teenuse parandamiseks
7. Eksperdid nõustusid esimeses voorus, et kolmas sektor võiks olla rohkem kaasatud Setomaa hariduselus. Nimeta, millised võiksid teie nägemuses olla kolmanda sektori rahastusallikad Setomaa hariduselu edendamisel?
8. Võimalusel palun põhjendage, miks just need rahastusallikate võimalused?
9. Esimeses voorus tõid eksperdid välja erinevaid pooltargumente kolmanda sektori kaasamisel hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Valige neist 3, mis teie arvates on kõige mõjukamad pooltargumendid.
- Rikastab ja mitmekesistab koolielu
 - Võib leevendada haridustöötajate ja KOV-i töökoormust
 - Aitab kaasa tihedamale koostööle ja kaasatusele
 - Kaasab uusi ideid, teadmused ning parimaid praktikaid
 - Aitab kaasa inimeste ja kogukonnaliikmete väärtustamisele
 - Rohkem aega tegeleda arendustegevusega
 - Paindlikum ja ressursitõhusam juhtimine
 - Suurem võimekus (näiteks projektikirjutamine)
 - Haridusliku vastutuse jagamine
 - Aitab kaasa ühise visiooni ja väärtusruumi loomisele haridusvaldkonnas
10. Esimeses voorus tõid eksperdid välja ka erinevaid vastuargumente ning võimalikke riske kolmanda sektori kaasamisel hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse. Valige neist 3, mis teie arvates on kõige mõjukamad vastuargumendid.
- Kolmanda sektori ebastabiilne loomus (sh kiire huvi kadumine, miski ei hoia kinni, hektiline panus muude projektide kõrvalt)
 - Võimalikud lahkkelid erinevate osapoolte vahel
 - Rahalised ressursid (materiaalsete vahendite puudus, vajadus lisarahastuseks)

- Koormuse suurenemine seotud osapooltele (sh koolis liigse projektikirjutamine ja sündmuste korraldamise tulemusel, rohkem koosolekuid, ajamahukad arutelud)
- Puudub rakendamisevõimekus (puudub ametlik võim uuendatud haridusmudeli rakendamiseks)
- Teadmuse ja kompetentsi puudulikkus (sh pole võimekust luua osapooli ühendav tööprotsess, puudulikud teadmised haridusvaldkonnast, võib esineda väärinfot, puudub taustainfo)
- Suurem ebaselgus (nt õpetajate rollist, 3SO eesmärgist)
- Osapoolte rohkus (liiga palju juhte, keerulisem infovahetus rohkemate osapooltega)
- Seadusandlusest tulenevad piirangud haridusotsuste tegemisel

Lisa 2. Koostöömudeli etappide selgitused

1. etapp: Probleemi kaardistamine

Probleemi saavad tõstatada nii 3SO esindaja, kes on eelnevalt eeltöö käigus kogunud andmeid probleemi olemuse kirjeldamiseks, või KOV-i esindaja, kes pöördub 3SO-i poole probleemi olemuse täpsustamiseks (etapp 2) ning lahenduse väljapakkumiseks (etapp 3). Muuhulgas lepitakse kokku, kas 3SO-l on võimalik hariduslikku vastutust jagada antud valdkonnas (ehk kas hariduspoliitika eest vastutav kohalik omavalitsus saaks delegeeriga ülesande 3SO-ile) ning kas teemast lähtudes on vajalik ka poliitilise otsustamise faas (etapp 4). Arutatakse ka tasustamise aluseid (näiteks võib 3SO-i töötaja olla KOV-i palgal või esitatakse arve KOV-ile).

2. etapp: Analüüs

3SO-i juhtimisel toimub täiendava informatsiooni kogumine olukorra analüüsiks. Sisendit kogutakse nii asjaosalistelt, kogukonnaliikmetelt kui ka valdkonna ekspertidelt ja - praktikutelt. Toetatakse kaasaegsetele teaduslikele allikatele ning haridusvaldkonna strateegilistele dokumentidele. Olukorra analüüsi tutvustatakse avalikule võimule, kes annab sisendi, kas soovib 3SO-l lasta välja töötada plaani väljakutse lahendamiseks.

3. etapp: Poliitika väljatöötamine

Kolmandas etapis koostab ning juhib 3SO ekspertrühma, mille koosseis sõltub konkreetsest teemast. Ekspertühma kuuluvad kogukonnaliikmed, avaliku sektori esindaja(d) ja võimalusel spetsialist(id) väljastpoolt valda. Luuakse plaan poliitika kujundamiseks, ning stabiilsuse tagamiseks on plaanil kindel ajaraamistik ning mõõdetavad tulemused. Plaan toetub teaduslikele allikatele. Poliitika väljatöötamisel tutvutakse erinevate juhtumitega, mida juba on selles valdkonnas varem mujal tehtud ning esitatakse omapoolsed ettepanekud. Vajadusel toimus elles etapis 3SO-i juhtimisel ja ka projektide kirjutamine, lisarahastuse otsimine ning koostööpartnerite leidmine. Kui esimeses etapis on olenevalt probleemi tõsidusest ja vajadusest nii kokku lepitud, siis võib 3SO minna edasi otse rakendusfaasi (etapp 5), andes samaaegselt rutiinselt aru ka avaliku sektori esindajale (vallavanem või haridus- ja kultuuriosakonna juhataja).

4. etapp: Otsustamine

Selles etapis tutvustatakse analüüsi, poliitika väljatöötamise plaani ja konkreetseid ettepanekuid avalikule võimule. Olenevalt teemast võib see puudutada kas valla täidesaatvat võimu, seadusandlikku võimu või mõlemat. Vastav kokkuleppe on tehtud 1.- või 2. etapis. 3SO-i esindaja sõnavõtu põhjal antakse hinnang, kas minna edasi järgmisesse etappi või modifitseerida plaani. Vajadusel toimub ka hääletamine.

5. etapp: Poliitika elluviimine

Viiendas etapis toimub hariduspoliitilise plaani rakendus 3SO-i kaasabil. Selleks võib olla nii mõne projekti juhtimine, ürituse (konverents, koolitus, vm) korraldus või konkreetse teenuse pakkumine. Sealjuures aitab 3SO kaasa koostööle ja kaasatusele kogukonnas ning selge kommunikatsiooni edastamisele. 3SO analüüsib poliitika rakendamise käigus protsessi ja tulemuslikkust ning annab sellest aru avaliku võimu esindajale.

6. etapp: Hindamine ja analüüs

Viimases etapis toimub 3SO juhtimisel rakendatu hindamine ja tulemuste mõõtmine. Analüüsi tegemisel kaasatakse arvamusi ka avalikust sektorist ning kodanikuühiskonnast. Vajadusel jätkatakse probleemi kaardistamisega ja alustatakse uuesti esimese etapiga.

Lisa 3. Esimese Delfi vooru tulemustest tuletatud põhi- ja alamkategoriad

Põhilised väljakutsed Setomaal haridusvaldkonna juhtimises. Pea- ja alamkategoriad.

Peakategoriad	Alamkategoriad
Inimestevahelised suhted	<ul style="list-style-type: none">• Usalduse puudumine• Vähene koostöö osapoolte vahel
Juhtimine	<ul style="list-style-type: none">• Informatsiooni ja kommunikatsiooni puudujäägid• Vananenud juhtimisstiil• Puudujäägid koolijuhtide autonoomias• Juhtide ülekoormus• Vähene osapoolte kaasamine• Otsused ei tugine teaduspõhiste soovitustele
Ressursid	<ul style="list-style-type: none">• Inimressursi ja spetsialistide vähesus• Väike õpilaste arv• Madalad palgad ja ebapiisav rahastus• Vähene kompetents
Õppekvaliteet	<ul style="list-style-type: none">• Vähene õppimise ja õpetamise motivatsioon• Vähene lapsekesksus õppetöös• Madal teadlikkus nüüdisaegsest haridusest
Hajaasustus	<ul style="list-style-type: none">• Pikad vahemaad

Kolmanda sektori kaasamisega hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse seotud pooltargumendid

Põhikategoriad	Alamkategoriad
Võimekus ja ressursid	<ul style="list-style-type: none">• Suurem võimekus• Ajaline ressurss• Vähesem bürokraatia• Paindlikkus uuenduste ja teenuste loomisel
Haridusvaldkonna juhtimine	<ul style="list-style-type: none">• Paindlik ja ressursitõhus juhtimine• Haridusliku vastutuse jagamine• Ühine visioon ja väärtusruum• Ülekoormuse leevendamine
Uued ideed ja kogemused	<ul style="list-style-type: none">• Koolielu elavdamine• Uute ideede ja teadmiste kaasamine
Kogukond ja koostöö	<ul style="list-style-type: none">• Inimeste ja kogukonnaliikmete väärtustamine• Koostöö eri osapoolte vahel• Kogukonna kaasamine

Kolmanda sektori kaasamisega hariduspoliitika kujundamisesse ja rakendamisesse seotud vastuargumendid

Põhikategooriad	Alamkategooriad
Ressursid	<ul style="list-style-type: none">• Rahaliste ressursside vajadus• Teadmuse ja kompetentsi puudulikkus
Aeg ja huvi	<ul style="list-style-type: none">• Huvi ja panuse piiratus• Osapoolte koormuse suurenemine
Osapoolte vahelised suhted	<ul style="list-style-type: none">• Lahkhelid osapoolte vahel• Osapoolte rohkusest tingitud probleemid
Ebaselgus	<ul style="list-style-type: none">• Ebaselged eesmärgid• Ebaselgus osapoolte rollidest
Seadusandlus	<ul style="list-style-type: none">• Võimu piiratus
Kolmanda sektori loomus	<ul style="list-style-type: none">• Ebastabiilne loomus• Hektiline panus• Puudub rakendamisevõimekus

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Helena Elgindy,

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

Helena Elgindy, 25.05.2023