

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Mariina Maltzar

EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUS LASTEAIAKOHTADE
PAKKUMISEL KOLME OMAVALITSUSE NÄITEL

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristiina Tõnnisson, PhD

Tartu 2024

Autorsuse deklaratsioon

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

Töö sõnade arv: 8574

Mariliina Maltsar, 20.05.2024

Annotatsioon

Uurimistöö keskendub Eesti kohalike omavalitsuste võimekusele pakkuda lasteaiakohti ning eesmärgiks on tuvastada peamised takistused ja potentsiaalsed lahendused olukorra leevendamiseks. Lasteaiakohtade puudus on olnud Eesti ühiskonnas oluline probleem aastakümneid. Uuring käsitleb kohalike omavalitsuste olemust, organisatsioonilist võimekust ja metoodikat, viies läbi süvaintervjuid kolmes erinevas omavalitsuses: Rae vald, Tartu linn ja Rõuge vald. Uuringu tulemused näitasid, et vaatamata kohalike omavalitsuste seaduslikule kohustusele pakkuda lasteaiakohti, esineb siiski probleeme nende kättesaadavusega. Tulemused tõestasid, et kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda lasteaiakohti sõltub mitmetest teguritest, sealhulgas rahvaarvust, geograafilisest asukohast, infrastruktuurist ja rahalistest ressurssidest. Lisaks mõjutavad protsessi oluliselt personal, seadusandlik raamistik ja koostöö erinevate sidusrühmade vahel. Peamiste võimalike lahendustena nähakse nelja aspekti: seaduse muutmine, strateegiline planeerimine, tehnoloogia kaasamine ja koostöö arendamine.

Abstract

This research focuses on the capacity of local governments to provide kindergarten places in Estonia and aims to identify the main obstacles and potential solutions to alleviate the situation. Lack of kindergarten places has been a vital problem in Estonian society for decades. The study analyses the nature of local government, organizational capacity, and methodology by conducting in-depth interviews in three different municipalities: Rae Parish, Tartu City, and Rõuge Parish. The results of the study indicate that despite the legal obligation of local governments to provide kindergarten places, there are still issues with their accessibility. The findings demonstrate that the capacity of local governments to provide kindergarten places depends on various factors, including population size, geographical location, infrastructure, and financial resources. Additionally, personnel, legislative framework and cooperation among different stakeholders significantly influence the process. Four aspects are seen as the main possible solutions. These include the amendment of the law, strategic planning, the inclusion of technology and the development of cooperation.

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. Kohaliku omavalitsemise olemus	7
1.1 Valitsemine kohalikul tasandil.....	7
1.2 Kohalikud omavalitsused.....	8
2. Organisatsiooniline võimekus.....	10
2.1 Organisatsioonilise võimekuse olemus.....	10
2.2 Organisatsioonilise võimekuse aspektid	10
3. Kohalik omavalitsemine Eestis.....	12
3.1 Eesti omavalitsussüsteem.....	12
3.2 Kohalike omavalitsuste ülesanded	13
4. Metoodika	15
4.1 Uuring	15
4.2 Juhtumite valik.....	16
4.3 Andmeanalüüsi protseduur	18
5. Kolme omavalitsuse võimekus lasteaiakohtade pakkumisel	19
5.1 Olukorra analüüs	19
5.2 Omavalitsuse tunnused	21
5.3 Inimressursid.....	22
5.4 Tehnoloogia kaasamine	23
5.5 Finantsvahendid	25
5.6 Protsesside korraldus ja strateegiline planeerimine	26
5.7 Koostöö arendamine	29
KOKKUVÕTE	32
KASUTATUD ALLIKAD:	34
LISAD.....	38
Lisa 1. Intervjuu kava	38

SISSEJUHATUS

Lasteaiakohtade puudus on olnud aktuaalne probleem Eesti ühiskonnas juba aastaid. Olukord on aastate jooksul leevendunud, kuid endiselt pole leitud täielikku lahendust, mistõttu tekivad siiani tulised konfliktid. Antud uurimistöö eesmärk oli süvendada arusaamist kohalike omavalitsuste (KOV) võimekusest lasteaiakohtade pakkumisel. Täpsete andmete ja seoste esitamiseks võeti fookusesse kolm omavalitsust – Rae vald, Tartu linn ja Rõuge vald. Kontseptuaalse raamistikuna oli aluseks organisatsiooniline võimekus, mis hõlmab seaduste rakendamise kvaliteeti ja ulatust, asutuste koolitust, personali jaotust, tehnoloogia arendust ning andmete kogumist. Organisatsioonilise võimekuse mõõtmine aitas mõista, kuidas kohalikud omavalitsused suudavad reageerida lasteaiakohtade nõudlusele ja pakkumisele.

Lasteaiakohtade piiratud kättesaadavus puudutab mitte ainult peresid, vaid avaldab mõju kogukondadele ja ühiskonnale laiemalt. Valla- ja linnavalitsustel on seadusega määratud kohustus tagada lasteaiakohti seda vajavatele elanikele, kuid siiski ei suuda kõik kohalikud omavalitsused seda täita. Seadusest hoolimata ülesande mittetäitmine tähendab seaduse ja laste õiguste rikkumist. Lasteaiakohtade pakkumine on valla- ja linnavalitsuste huvides oluline, sest mittesuutlikkus tekitab ebamugava olukorra ja võib tuua kaasa lisakulutusi. Munitsipaallasteaias koha puudumine on märkimisväärne probleem ka vanemate jaoks, sest häirib tööle naasmist ning see võib osutuda oluliseks kuluallikaks. Vanemate rahulolematuse ja pettumuse võib väljenduda omakorda kaebuste näol, mille lahendamine on ressursinõudev kohalike omavalitsuste ja paljudel juhtudel ka riigi jaoks. Seega on lasteaiakohtade puudumine negatiivne olukord kohalikele omavalitsustele, vanematele ja riigile. Sellest tingituna on teema ühiskondlikult oluline ning vajab uurimist ja võimalike lahenduste leidmist. Lisaks on just viimastel aastatel tekkinud trend nõuda lasteaiakohti kohtu kaudu. Kaebajate võiduvõimalus kohtus on märkimisväärne, sest kohalike omavalitsuste võimetuse kohti pakkuda on otsene seaduse rikkumine. Kaebuste lahendamine on aga aeganõudev ja tekitab aina rohkem pinget poolte vahel. Samas ei lahenda kohtulahendid tegelikke olukorra põhjustajaid ehk pikas perspektiivis ei võida sellest keegi.

Töö eesmärk oli uurida Rae valla, Tartu linna ja Rõuge valla näitel, miks ei suudeta endiselt tagada lasteaiakohti kõigile soovijatele, tuvastada selle põhjuseks olevad peamised kitsaskohad ning leida võimalikke lahendusi. Keskne tähelepanu oli võimekusel ja seda mõjutavatel

asjaoludel. Põhilised uurimisküsimused olid, millised on peamised takistused piisava arvu lasteaiakohtade pakkumisel ning millised võiksid olla võimalikud lahendused olukorra leevendamiseks? Seejuures keskenduti enim just sellele, et mil moel välja valitud valdkonnad omavalitsuste võimekust mõjutavad.

Uurimistöö läbiviimiseks kasutati kvalitatiivseid süvaintervjuusid. Andmete kogumisel ja analüüsil pöörati tähelepanu organisatsioonilise võimekuse komponentidele, mõõtes nende mõju lasteaiakohtade kättesaadavusele. Uurimistöö jaguneb üldiselt kolmeks osaks. Töö esimeses ehk teoreetilise tausta osas tuuakse välja kohaliku omavalitsuse olemus ja teemast lähtuvalt on olulisel kohal ka pakutavad teenused. Uurimistöö kontseptuaalse raamistiku peamine osa on aga avalike organisatsioonide võimekus. Organisatsioonilise võimekuse kaudu saab iseloomustada organisatsiooni toimimist ja potentsiaali. Käsitledes organisatsioonilist võimekust uurimistöö lähtepunktina, võetakse peamiste komponentidena arvesse protsesside juhtimist, personali jaotust, tehnoloogia arendust, finantsressursse ning nende mõju lasteaiakohtade kättesaadavusele. Teise osa fookus on meetodikal. Sealne eesmärk on selgitada uurimistöö juhtumite valikut, andmete kogumise meetodeid ja analüüsi protseduuri, et anda selge ülevaade, mis andmete põhjal ja kuidas uuring toimus. Viimane osa võtab teoreetilised ja kogutud andmed kokku ehk loob seosed kolme uuritud kohaliku omavalitsuse võimekuse osas. Uurimistöö kõige olulisemad seosed ja leiud esitatakse eraldi töö lõpus kokkuvõttes osas.

1. Kohaliku omavalitsemise olemus

1.1 Valitsemine kohalikul tasandil

Valitsemist üldiselt võib käsitleda kui viisi, kuidas juhitakse ühiskonda. Selle mõiste ja kontseptsioon on aga keerulisem ning olemuses pole veel täielikku üksmeelt saavutatud. Rikkalik taustaks olev kirjandus näitab, et valitsemine kui kontseptsioon näib olevat elastne, mis võib muuta valitsemise mõiste mitmetähenduslikuks, kuid samas innustab elav arutelu poliitikakujundajaid vaatama ka kaugemale valitsusest ning hindama selle tegevuse tõhusust ja asjakohasust (Wilson 2000: 53). Siinkohal rõhutatakse valitsemise mitmekesisust ja valitsemist kujutatakse eraldiseisvana valitsusest. Valitsus üksi viitab tavaliselt riigistruktuuridele ja institutsioonidele, kuid valitsemine on laiem ning seega ka keerukam mõiste, mis ulatub institutsionaalsetest poliitilistest struktuuridest kaugemale (Lutz & Linder 2004: 16). Kohaliku valitsemise puhul toob Gerry Stoker (2011) globaalse analüüsi põhjal esile põhifunktsioonid nagu identiteedi väljendamine, majandusarengule suunatud sotsiaalsed investeeringud, sotsiaalse tarbimise kaudu heaolu tagamine ja postmateriaalsed mured, mis on seotud elustiili küsimustega. Need funktsioonid ilmnevad erinevates riikides erinevalt ning on kõik ohustatud ühiskondlike ja majanduslike muutuste tõttu (Stoker 2011:20). Seetõttu võib kohaliku valitsemise dünaamika olla mitmekesine, nõudes vastavalt olukorrale paindlikku ja kohandatud lähenemisviisi. Seejuures on oluline märkida, et kohalikul tasandil ilmnevad erinevad praktikad ning väljakutsed, mis tulenevad mitmesugustest teguritest, sealhulgas kultuurilistest, majanduslikest ja sotsiaalsetest aspektidest ning nende vastastikustest mõjudest.

Valitsemine taandub kohalikele tasandile subsidiaarsuse printsiibi kaudu. See põhimõte reguleerib võimu poliitilise korra raames, suunates, et volitused või ülesanded peaksid kuuluma selle korra madalama tasandi üksustele (Follesdal 1998: 190). Ehk poliitilised otsused ja vastutus paigutuvad selle järgi madalaimale võimalikule tasandile ning erandina käsitletakse vaid neid olukordi, kus kõrgema tasandi asutuste sekkumine on kasulik või hädavajalik. Subsidiaarsusprintsiip soodustab otsustusõiguse delegeerimist kohaliku omavalitsemise tasandile, kus vastavalt kohalikele oludele ja vajadustele osatakse tõenäolisemalt teha paremini sobiv otsus. Kohalike omavalitsuste olemasolu on alati kaitstud lähtuvalt sellest, et need on demokratiseerimisprotsessi ja otsustusprotsessi massilise osalemise intensiivistamise oluline aspekt ning poliitilist süsteemi ei peeta terviklikuks ja demokraatlikuks, kui sellel puudub kohaliku omavalitsuse süsteem (Havenga 2002: 50). Usutakse, et kodanikud osalevad

protsessides eelistatult just kohalikul tasandil. Kui valitsemine on toodud neile lähemale tasandile, tehakse parema meelega koostööd ning ühise pingutusena jõutakse vajalike otsusteni efektiivsemalt. Kohalikud omavalitsused on tänase demokraatliku riigikorralduse lahutamatu osa, erinedes riigist just seetõttu, et sealsed puudutatud isikud täidavad teatud avalikke ülesandeid ainuvastutavalt (Schöber 2003: 27). Kodanikud saavad kohalike omavalitsuste kaudu osaleda läbi valimiste, kodanikuühenduste või avaliku arutelu rohkem otsustusprotsessides. See võimaldab neil teha oma hääle kuuldavaks ja avaldada oma arvamust, mistõttu võib kohalikke omavalitsusi pidada demokraatia alustaladeks.

1.2 Kohalikud omavalitsused

Kohalik omavalitsemine on kohaliku tasandi valitsemine, mis hõlmab endas mitmeid valitsemise eeldusi. Kõrgemad valitsustasandid ja kohalikud omavalitsused on omavahel seotud põhiseaduslike ja seadusjärgsete raamistike, fiskaalsuhete, programmi rakendamise ühisvastutuse ja poliitiliste viiside kaudu (Wilson 2000: 58). Kohalikku omavalitsust saab käsitleda kui riikliku valitsuse käepikendust, mis täidab riigi määratud ülesandeid ja tegutseb selle huvides. Ent siiski on oluline rõhutada seda, et kohaliku tasandi võimuorganitel on piisavalt iseseisvat mõju, et teha otsuseid, mis hõlmavad vaid nende endi valdkondi. Kohalik omavalitsus ei ole riigi allasutus, vaid omavalitsev subjekt, kuigi tänapäeval loetakse seda täidesaatva võimu hulka ja ta täidab riiklikke ülesandeid, säilib neil võimalus võõrast tahet ellu viies muuta see kõigepealt oma tahteks (Schöber 2003: 77). Need aspektid rõhutavad kohalike omavalitsuste olulisust ja unikaalset rolli riigi valitsemissüsteemis ning näitavad, et kuigi nad täidavad riiklikke ülesandeid, säilitavad nad siiski piisavalt paindlikkust ja iseseisvust, et vastata kohalike elanike vajadustele.

Kohalik valitsemine on antud teema puhul fundamentaalne mõiste. Kõigi valitsemise määratluste peamine ühine osa on see, kuidas võimu teostatakse ja kuidas ühiskonnas olulisi otsuseid tehakse, mis ei keskendu vaid institutsioonidele, vaid ka nende tegevusele ja lisaks rõhutatakse kohaliku tasandi valitsemises ka erinevate kodanikuühiskonna osaliste tähtsust (Lutz & Linder 2004: 16). Kohalikku omavalitsemist võib seega pidada mitmetahuliseks mõisteks, mis nõuab pidevat analüüsi ja arutelu, et mõista selle erinevaid aspekte ja katsumusi ühiskonnas. Kinnitust KOV olemuse laiahaardelisusele on võimalik otsida ka muudest teguritest. Näiteks kuigi kohalike omavalitsuste ülesannete ja kohustuste loetelu võib tunduda

olemasolevana, on mitmed eksperdid, sealhulgas Schöber (2003), seisukohal, et lõplikku ja ammendavat nimekirja nende ülesannetest ei ole võimalik koostada. Schöber oli seisukohal, et lõplikku loetulu kohalike omavalitsuste ülesannetest ei ole olemas ja selline loetelu oleks ka vastu KOV olemusele (Schöber 2003: 77). Põhjendus neile väidetele on omakorda enamasti seotud kohalike omavalitsuste mitmekesisuse, autonoomia, dünaamilisuse ja individuaalsusega. Seega on kohalike omavalitsuse keeruline määratleda, nende olemus võib sõltuda mitmetest teguritest ning nende ülesanded võivad varieeruda vastavalt olukorrale ja loodud tingimustele.

Kohaliku omavalitsuse olemuse mõistmine ja selle roll ühiskonnas on omakorda seotud tihedalt ka usaldusega. Kodanikel peab üldiselt olema usaldus oma valitsuse vastu. Demokraatliku valitsuse tõhusa toimimise jaoks peetakse kodanike usaldust valitsuse vastu lausa hädavajalikuks (Beshi & Kaur, 2020: 340). Kohalikul tasandil sõltub usaldusest otseselt kodanike suhtumine ja kaasatus kohalikku poliitikasse. Inimesed peavad olema võimelised usaldama oma valitud ametnikke ja nende läbiviidavaid protsesse. Kohalikel omavalitsustelt oodatakse enim läbipaistvust, vastutustundlikkust ja vastutulelikku valitsemist (Beshi & Kaur, 2020: 348). Tänu nendele on suurem võimalus luua keskkond, kus elanikud usaldavad enda valitsejaid, tunnevad end seal hästi ja osalevad julgelt ka arendavates protsessides. Demokraatliku süsteemina võib usaldust pidada kogu valitsemise aluseks ning olles selle üks osa, on ka kohalike omavalitsuste puhul selge, et usaldust peab pidama oluliseks teguriks.

2. Organisatsiooniline võimekus

2.1 Organisatsioonilise võimekuse olemus

Võttes aluseks organisatsiooniline võimekus, on võimalik olukorda paremini hinnata. Organisatsiooniline võimekus on organisatsiooni võime tagada teenuste ja toodete pidev kvaliteet, mis vastab nii hetke klientide ootustele kui ka ettenägelikult tuvastab tulevase turuvõimalusi, tuginedes peamiselt inimeste oskustele ja teadmistele, moodustades seeläbi organisatsiooni põhilise intellektuaalse kapitali (Murphy 2007: 16). See mõiste käsitus viitab organisatsioonidele laiemalt, kuid keskendudes kohalikele omavalitsustele ja nende olemusele, on seda võimalik veel kitsendada. KOV vaates on organisatsiooniline võimekus nende võime pakkuda sealsetele elanikele vajalikke teenuseid ja hüvesid, mis käivad ajaga kaasas ning nende tagamine sõltub omakorda omavalitsuse vahenditest. Võimekuse enda definitsiooni on samuti mõistlik täpsustada, et omada selget arusaama. Võimekuse all mõistetakse mõõdet, mis näitab subjekti võimete summat ehk potentsiaali midagi saavutada (Noorkõiv & Ristmäe 2014: 6). Seega võib kohalike omavalitsuste võimekust seostada nende saavutustega. Saavutused on omakorda seotud pakutavate hüvedega ja seetõttu on organisatsiooniline võimekus antud juhul alus, mis tõestab KOV võimet pakkuda enda elanikele parimaid võimalusi.

Võimekus on mitmetahuline ja sõltub eri aspektidest. Olukorrast ja teemast lähtuvalt võib võimekuse olemus erineda, kuid selle peamine eesmärk on siiski iseloomustada võimet ja potentsiaali midagi korda saata. Teadmiste ja tehnoloogia muutudes muutub ka võimekus probleemidega toime tulla ning keerukamad olukorrad võivad lahendamiseks vajada rohkem võimekust ehk suutlikkust, mille kohalikud omavalitsused võivad lahendada kogemuste, tehnilise abi, rahaliste vahendite või mõne muu toetusvahendi kaudu (Honadle 2001: 88). Oluline on mõista, et võimekus ei ole staatiline, vaid hoopis dünaamiline omadus, mis võib aja jooksul muutuda vastavalt ülesannetele ja arengule.

2.2 Organisatsioonilise võimekuse aspektid

Asutuste võime midagi korda saata sõltub mitmetest teguritest. Horton ja kaasautorid (2003) teoses „*Evaluating capacity development*“ (suutlikkuse arengu hindamine) hindab autorite grupp organisatsioonide suutlikkuse arengut ja toob esile organisatsioonilise võimekuse

põhiaspektid. Organisatsiooni suutlikkus, nende järgi, seisneb võimes rakendada oma oskusi ja ressursse eesmärkide saavutamiseks ning sidusrühmade ootuste rahuldamiseks (Horton et al. 2003: 19). See hõlmab sisemiste ja väliste tegurite kompleksi, mis kirjeldab, kuidas nende kasutamine aitab organisatsioonil täita seatud ootusi. Michael M. Ting (2009) käsitleb oma artiklis „*Organizational Capacity*“ (organisatsiooniline võimekus) olulisi aspekte organisatsioonilisest võimekusest, mida saab kohandada otseste mõjuallikatenä kohalike omavalitsuste lasteaiakohtade pakkumise kontekstis. Organisatsiooni võimekus hõlmab Ting väitel seaduste rakendamise kvaliteeti ja ulatust, hõlmates asutuse koolitust, personali jaotust, tehnoloogia uurimist ja arendamist ning andmete kogumist (Ting 2009: 245). Need komponendid määratlevad, kas regulatsioone rakendatakse, tulused kogutakse, hüvesid jaotatakse ning programmid lõpule viiakse.

Horton ja kaasautorid (2003) on samuti rõhutanud olulisi ressursse, teadmisi ja protsesse, mis mõjutavad organisatsioonivõimekust. Nende sõnul tuleb arvesse võtta personali, infrastruktuuri, tehnoloogiat ja finantsressursse, strateegilist juhtimist, programmide ja protsesside juhtimist, võrgustikke ning sidemeid teiste organisatsioonide ja rühmadega (Horton et al. 2003: 21). Selged ühisosad Horton jt ja Tingi lähenemiste vahel on personal, tehnoloogia, protsesside korraldus ja finantsvaldkonnad. Neis valdkondades paistab olevat üksmeel, et just need tegurid mõjutavad oluliselt organisatsiooni võimekust. Võimekus võib sõltuvalt olukorrast avalduda erinevalt. See võib olla absoluutselt kvantitatiivne omadus, kuid seda võib hinnata ka suhtelisena, sest võimekus võib tuleneda ka süsteemi või üksuse mitmekesisusest ja olla seotud subjekti struktuursete omadustega (Noorkõiv & Ristmäe 2014, 6-7). Seega võib mõjutavate tegurite leidmine oleneda konkreetsest situatsioonist või teemast.

Seetõttu on antud teema puhul vajalik pidev jälgimine ja analüüs, et hinnata, kuidas erinevad tegurid mõjutavad kohalike omavalitsuste võimekust ning kuidas neid saab tõhusalt toetada nende eesmärkide saavutamisel. Kohaliku omavalitsuse võimekus mõjutab otseselt selle võimet pakkuda lasteaiakohti, hõlmates aspekte nagu infrastruktuur, rahalised ressursid, haldussuutlikkus ja muud olulised tegurid. Seega on võimekus otsustava tähtsusega arvestamiseks, kuidas kohalik omavalitsus suudab vastata lasteaiakohtade nõudlusele ning täita seaduslikke ootusi ja kohustusi haridusteenuste valdkonnas.

3. Kohalik omavalitsemine Eestis

3.1 Eesti omavalitsussüsteem

Eestis on kehtinud ühetasandiline omavalitsussüsteem alates 1993. aastast. Kuigi on toimunud haldusreforme, seadusemuudatusi ja muid täpsustusi, on üldine süsteem ja peamised ülesanded jäänud põhimõtteliselt muutumatuks. Omavalitsusüksusteks on vallad ja linnad, millel on demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes seejuures valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi („Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ § 2 lg 1). 2023. aasta alguse seisuga on Eestis 15 linna ja 64 valda, moodustades kokku 79 kohalikku omavalitsust. KOV-idel on enda territooriumil suur otsustus- ja tegutsemisvõime. Nende tegevusest sõltub otseselt antud piirkonna edukus, elukvaliteet ja toimimine. Kõik Eesti kohalikud omavalitsused peavad täitma ja pakkuma seaduses määratud (KOKS) ülesandeid ja teenuseid. See tähendab, et suurus, asukoht, elanike arv või muud tegurid ei vabasta kohustustest ega tekita neid otseselt juurde. Sellise korralduse kaudu soovitakse tagada, et kõikjal Eestis oleks elanikele saadaval võrdsed hüved ja teenused.

Kohalike omavalitsuste oluline osa on nende põhimõtted, mis on sätestatud "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" kolmandas paragrahvis. Nende seitsme põhimõtte kohaselt tegutsevad kohalikud omavalitsused iseseisvalt ja lõplikult kohaliku elu küsimustes, tagavad igäihe seaduslikud õigused vallas ja linnas, järgivad seadusi, võimaldavad elanikel osaleda kohaliku omavalitsuse tegevuses, vastutavad ülesannete täitmise eest, tegutsevad avalikult ning osutavad avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel („Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ § 3). Need põhimõtted on otseselt seotud kohalike omavalitsuste olemuse ja omadustega, pakkudes arusaama nende tegevuste eesmärkidest ja piirangutest.

Omavalitsusorganid ehk volikogu ja valitsus, vastutavad otseselt omavalitsuse tegevuse ja toimimise eest Eestis. Nende kahe koostööst sõltub kohalike omavalitsuste toimimine ja nende roll teenuste pakkumisel on otsustava tähtsusega. Lasteaiakohtade pakkumise võimekuse hindamisel on volikogu ning valitsuse tegevuse jälgimine ja analüüsimine väga oluline, kuna see võib otseselt mõjutada tulemusi. Omavalitsusorganite tegevuse ja lasteaiakohtade pakkumise vaheliste seoste loomine on käesolevas töös erilise tähtsusega.

Üldiselt iseloomustab Eestis kohalike omavalitsuste olemasolu riigis toimivat süsteemi. Kohalikku omavalitsust mõistetakse kui põhimõtet ja elu korraldamise viisi, mis sõltub kohalike võimuorganite korralduslikust ja juhtimisasasest tegevusest ning sellega on olemuslikult seotud ka kohaliku omavalitsuse üksus (Haljaste et al. 2007: 13). Seega on kohalik omavalitsus justkui organiseerumisviis ja idee, mille kaudu korraldatakse elu kindlas piirkonnas. Kohaliku omavalitsuse üksused on territoriaalsel alusel moodustatavad, selgelt määratletavad ja piiritletavad avalik-õiguslikud juriidilised isikud ehk korporatsioonid, mis ühendavad territoriaalsel printsiibil registreeritud elanikke, nende poolt loodud organisatsioone ning selle käigus toimub ühine kohaliku elu korraldamine (Haljaste et al. 2007: 13-14). Kuigi kohalikku omavalitsust ja kohaliku omavalitsuse üksust võib täpsuse mõttes käsitleda erinevate mõistetena, käivad need kaks üldiselt käsikäes, taotlevad sama eesmärki ning nende toimimise eeldused on sarnased.

3.2 Kohalike omavalitsuste ülesanded

Eesti kohalike omavalitsuste ülesanded ja pädevus on selgelt määratletud KOKS § 6-s. Omavalitsused on kohustatud hoolitsema mitmete oluliste ülesannete eest, mis hõlmavad mitmeid valdkondi. Näiteks tuleb neil tagada sotsiaalteenuste kättesaadavus, teostada teede ja tänavate korrashoidu, korraldada prügiveoteenust ning hallata kohalikke haridus- ja tervishoiuasutusi. Kuigi enamasti on need ülesanded omavalitsuse enda vastutusel, võib mõnikord erandina juhtuda, et mõni ülesanne antakse seaduslikult teisele organisatsioonile. Lisaks peavad omavalitsused olema valmis ka erakorralisteks olukordadeks ja kriisideks ning vajadusel kiiresti reageerima ja lahendusi pakkuma.

Valdkondade ja ülesannete rohkus on olnud paljudele kohalikele omavalitsustele katsumuseks. Aastate jooksul on nimekiri muutunud ehk on tehtud vajalikke ümberkorraldusi. Nähes, et kõik omavalitsused ei saa neile pandud ülesannetega piisavalt hästi hakkama, on keskvalitsus oluliselt toetanud omavalitsuste ülesannete täitmist või võtnud lausa korralduse valdkonnas üle ehk praktikas on omavalitsuste roll avalike teenuste korraldamisel vähenenud (Eesti Koostöö Kogu 2014, 7). See pole mitte ainult märk võimalikust süsteemi arengust, vaid ka probleemist, kuna teenuste võrdne kättesaadavus kohalikul tasandil on keeruline. Ülesannete nimekirjast on peetud olulisimaks haridusvaldkonna korraldust.

Lasteaiakohtade loomine ja pakkumine enda piirkonnas sealsetele elanikele on iga kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada kõikidele 1,5 kuni 7-aastastele lastele, kelle vanemad seda soovivad ning kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ja ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses („Koolieelse lasteasutuse seadus“ § 10 lg 1). Teeninduspiirkondade kinnitamine kuulub kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Seega on lasteaiakohtade loomine ja pakkumine kindlalt linna või valla ülesanne, mille täitmata jätmine on seaduse rikkumine. Õiguste rikkumise korral saavad kohalikud elanikud ennast kaitsta kohtusse pöördumise kaudu, mida just lasteaiakohtade puuduse tõttu on ka viimastel aastatel aina rohkem tehtud.

4. Metoodika

4.1 Uuring

Uuringus kasutati süvaintervjuusid, mis aitasid mõista kohalike omavalitsuste võimekust lasteaiakohtade pakkumisel Eestis. Uurimistöö püstitusest tulenevalt oli kvalitatiivne lähenemine kõige sobilikum. Intervjuusid soovitatakse andmete kogumiseks enamasti juhul, kui soovitakse mõista või uurida peenelt varjutatud inimlikke probleeme, kui küsimustele sobib paremini pigem sõnaline kui numbriline vastus ning kui soovitakse leida trendi või kogemust (Beck & Manuel 2008: 82). Intervjuud viidi läbi spetsialistide ja juhtidega, kes tegelevad lasteaedade ja haridusega kohaliku omavalitsuse tasandil. Intervjuud toimusid vastavalt spetsialistide soovidele ja võimalustele nii isiklikus kontaktis kui ka veebikõnedena.

Intervjuude läbiviimiseks koostati poolstruktureeritud küsimuste kava (Lisa 1), mis võimaldas arutada nii üldisi teemasid, kui ka avada uusi aspekte. Sellistes intervjuudes töötatakse välja standardiseeritud küsimuste kava, mis juhivad arutelu, jättes samal ajal piisava võimaluse muude asjakohaste teemade esilekerkimiseks ehk avatud küsimuste kaudu julgustab ülesehitus vastajaid mõtlema nii enda, kui ka teiste otsuste tegemise üle (Bilsland & Siebert 2023: 3). Kava koosnes kuuest peamisest teemast: 1) kohaliku omavalitsuse roll lasteaiakohtade pakkumisel; 2) rahastamine; 3) strateegilised otsused, planeerimine ja korraldus; 4) personal; 5) tehnoloogia; 6) koostöö teiste asutustega. Eesmärk oli mitte ainult saada ülevaade üldisest olukorrast, vaid leida ka sügavamaid seoseid ning mõista täpsemalt võimalikke mõjutajaid, mis on omased just kohalikele omavalitsustele. Kõik intervjuud salvestati, arvestades intervjuueeritavate antud nõusolekut, ning seejärel transkribeeriti. Hiljem viidi läbi andmete kodeerimine, mis võimaldas süstematiseerida ja analüüsida intervjuudest saadud informatsiooni tõhusamalt.

Numbrilised andmed omavalitsuste lasteaiasüsteemist koguti infosüsteemidest ja nende korrektsuses veenduti koostöös iga kohaliku omavalitsusega, tagades seeläbi usaldusväärse aluse omavalitsuste tegeliku olukorra ja võimekuse hindamiseks lasteaiakohtade pakkumisel. Sinna hulka kuulusid lasteaedade arv, laste arv lasteaedades, lasteaiakohtade arv ning lasteaiaga seotud kohtuasjade arv.

Tabel 1. Lasteaiasüsteemi ülevaade kolmes omavalitsuses

	RAE VALD	TARTU LINN	RÕUGE VALD
Lasteaedade arv (2024. aasta jaanuari seisuga)	13	25	4
Lapsi lasteaedades (2023 seisuga)	1940	4609	173
Lasteaiakohtade arv	2104	4707	198
Lasteaiakohtadega seotud kohtuasjade arv	~ 40	1	0

Allikas: autori koostatud

4.2 Juhtumite valik

Täpsemate andmete vaatluseks ja intervjuude teostamiseks valiti uurimistöö valimisse kolm kohalikku omavalitsust: Rae vald, Tartu linn ja Rõuge vald. Arvesse võeti omavalitsuste omapärasid ehk kõigi kolme puhul tuuakse välja erilised tegurid, mis nende valiku tagasid. Valitud omavalitsused esindavad erinevaid Eesti kohalike omavalitsuste tüüpe, kinnitades mitmekesisid katsumusi ja eripärasid.

Peamiselt saab juhtumite valikut selgitada nelja valikukriteeriumi kaudu. Esiteks sooviti tagada erinev asustustüüp. Rae vald esindas kasvava elanikkonnaga linnalähedast maapiirkonda, Tartu linn populaarset linnapiirkonda ja Rõuge vald väiksemat valda maapiirkonnas, pakkudes mitmekesist vaatenurka. Teine tegur, mida jälgiti oli geograafiline mitmekesisus. Valik hõlmas omavalitsusi eri piirkondadest, mis aitas mõista, kuidas geograafiline asukoht võib mõjutada lasteaiakohtade kättesaadavust. Kolmanda kriteeriumina sooviti arvestada omavalitsuste erinevat suurust aga ka jõukust. Siinkohal sai analüüsida, kuidas erinevad ressursid mõjutavad teenuse kvaliteeti. Viimane oluline valikukriteerium oli varieeruv kogemus. Valimisse lisati omavalitsusi, kellel võis potentsiaalselt olla erinevaid kogemusi lasteaiakohtade pakkumisel. Selline juhtumite valik võimaldas uurida lasteaiakohtade teemat mitmekülgset, kattes erinevad omavalitsuste tüübid ja nende eripärad. On oluline rõhutada, et Rae vald, Tartu linn ja Rõuge vald valiti näitlikustama erinevaid omavalitsusi Eestis. Sarnased tingimused, katsumused ja andmed esinevad ka teistes kohalikes omavalitsustes. Seetõttu ei tohiks neid kolme konkreetset

omavalitsust tõlgendada kui eriti edukaid või ebaedukaid, vaid pigem kui näiteid igasuguste võimalike stsenaariumide kohta.

Täpsema selgitusena võib välja tuua järgmised asjaolud. Rae vald esindas uurimistöös Eesti kontekstis suurvalda, kus on toimunud ka elanike arvu kiire kasv. Valdades on tihti oma eripärad ja proovikivid võrreldes linnadega. Rae valla puhul oli oluline arvestada ka seda, et tegu on Harjumaal populaarse vallaga, kus aga mõnel pool võib olla suurem maapiirkonna mõju. Tartu linn on Eesti suuruselt teine linn ning selle puhul oli huvitav analüüsida, kuidas suudab linn tagada lasteaiakohad elanikele, olles erineva suuruse ja struktuuriga. Ehk Tartu linna valik võimaldas uurida linna omapära, suurema rahvastikutihedusega seotud ülesandeid ning samas asub see ka geograafiliselt teises piirkonnas. Rõuge vald on aga väiksem vald ja esindas uurimistöös Eesti maapiirkonda. Valimisse lisamisel arvestati siinjuhul samuti geograafilise mitmekesisusega, kuna Rõuge vald asub kaugemal Tartu linnast ja Rae vallast. Väikse vallana võib seal esineda teisi vajadusi ja probleeme, mille uurimine aitab mõista, kuidas lasteaiakohtade pakkumine erineb võrreldes suuremate omavalitsustega. Haldusreformi (2017) tõttu on Rõuge vallas kogemus teiste valdadega ja ühinemisprotsessiga, mis pakub lisaväärtuslikku huvitavat tausta.

Tabel 2. Kodeeritud valim

Rae vald	Tartu linn	Rõuge vald
A1	T1	R1
A2	T2	
	T3	

Allikas: autori koostatud

Valimi kodeerimisel (Tabel 2) kasutati tähistamist, et hõlbustada intervjuude vastuste korraldamist ja analüüsi kirjalikus töös. Kodeeritud valim võimaldas eristada erinevate omavalitsuste vastajaid ning nende vastuseid. Rae valla intervjuueeritavad on tähistatud A-tähega, Tartu linna juht ja spetsialistid T-tähega ning Rõuge valla juht R-tähega. See süsteem aitas säilitada selgust ja struktuuri intervjuude analüüsimisel. Kuigi intervjuudes osalesid avalikus teenistuses olevad ametnikud, ei loodud otsest nimelist seost vastuste ja isikute vahel. Selle lähenemise kaudu sooviti võimaldada vastajatel olla julgemad ja avatumad oma seisukohtades.

4.3 Andmeanalüüsi protseduur

Andmeanalüüsi protseduur oli uurimistöö oluline osa, mille abil oli võimalik kogutud andmeid analüüsida süstemaatiliselt ning seekaudu saada uusi teadmisi ja teha järeldusi. Protseduur koosnes põhiliselt kolmest omavahel seotud osast. Nendeks olid aluse seadmine, analüüsimine ja järelduste töösse põimimine. Eesmärk oli arendada töö praktilisemat osa ehk anda konkreetseid tulemusi, mis aitaks teemat lahti mõtestada ning mille põhjal oleks võimalik olukorda parandada.

Andmeanalüüsi aluseks võeti kogutud teoreetilised allikad, mis aitasid mõista uuritava valdkonna põhimõisteid ja seoseid. Selle põhjal oli võimalik koostada intervjuu kava, mis toetus uurimisprobleemile ja eesmärkidele. Vestluste sisu kanti kirjalikule kujule, et hiljem oleks võimalik eristada teemasid ja leida olulisemaid väiteid. Esmalt laeti helifail üles Tallinna Tehnikäülikooli veebipõhise kõnetuvastuse programmi ja seejärel toimetati tekst transkriptsiooni kujule, eristades selgelt intervjuuerija ja intervjueeritava vastused ning olulisi mõjutavaid tegureid. Seejärel oli võimalik analüüsida transkriptsioone põhjalikult ja mõtestada lahti vastuste sisu, tuvastades olulisemad teemad ning mustrid.

Saadud vastuste põhjal ja täpsemalt leitud mustrite, seoste ja teadmiste põhjal oli võimalik teha järeldusi uuritava teema kohta. Fokusseeritult jäädid vaid uurimisküsimuste ja eesmärkidega seotud järelduste juurde, mida põimiti omakorda analüüsina uurimistöö raamistikku. Järeldusi oli võimalik teha intervjuude vastuste põhjal, mis jäid korduma ehk mida intervjueeritavad rõhutasid enim. Samuti oli võimalik luua seoseid teoreetilise allikate ja intervjuu vastuste vahel. Olukorra näitlikustamiseks loodi ka põhilisi andmeid sisaldav numbriliste näitajatega tabel (Tabel 1). Selle põhjal sai luua loogilisi ja usaldusväärseid järeldusi.

5. Kolme omavalitsuse võimekus lasteaiakohtade pakkumisel

5.1 Olukorra analüüs

Mõistmaks Eesti kohalike omavalitsuste mitmetahulist võimekuse olemust, on oluline arvesse võtta erinevaid mõjutegureid. Eesti Koostöö Kogu (2014) analüüs tõi esile mitmekesisuse Eesti omavalitsuste võimekuses, mida mõjutavad erinevad demograafilised, geograafilised ning sotsiaalmajanduslikud faktorid, sealhulgas elanike arv, tihedus, vanuseline ja hariduslik jaotus, füüsiline asukoht, kaugus suurematest keskustest ning teedevõrk (Eesti Koostöö Kogu 2014: 5). Noorkõiv & Ristmäe (2014) uuringus peeti oluliseks kuute peamist teemat: rahvastik ja maa, kohalik majandus, elanikkonna heaolu, kohaliku omavalitsuse organisatsioon, kohaliku omavalitsuse finantsolukord ja teenused (Noorkõiv & Ristmäe 2014: 28-34).

Esmalt on oluline mõista, et kohalike omavalitsuste võimekus ja selle arendamine on üleriigilise poliitika küsimus. Sellesse peavad lisaks kohalikele omavalitsustele panustama ka Eesti Linnade ja Valdade Liit ja maakondlikud liidud, poliitika kujundamise eest vastutavad ministriumid, ülikoolid, eksperdid ning era- ja kolmandasektori organisatsioonid ja mõttekojad omavahelises koostöös (Kattai et al. 2019: 25). Mis omakorda tähendab, et kuigi KOV-id tegutsevad põhiliselt iseseisvalt, sõltuvad nad ka väga palju teistest poliitilistest ja kõrvalistest osalistest.

Intervjuude analüüsimine kinnitas selgelt, et kohaliku omavalitsuse üldine võimekus mõjutab ka võimekust pakkuda piisavalt lasteaiakohti. Selle väitega nõustusid kõik intervjuueeritavad. Üldine põhjendus seisneb selles, et võimekus tähendab muuseas ka seda, et omavalitsusel on olemas vajalikud vahendid enda kohustuste täitmiseks. Vahendid võivad jaguneda seejuures kaheks: rahalised ja teadmisi hõlmavad. Kommenteeriti, et: „/.../ Ei no asi on väga lihtne. Üldine võimekus tähendabki seda, et kas omavalitsusel on piisavalt vahendeid tegelikult lasteaiakohti juurde luua./.../Et see võimekus võib-olla nii finantsiline, kui ka selline teadmiste poole pealt./.../“ (T2). Selleks, et mõista, milline on KOV võimekus lasteaiakohtade pakkumisel, on seega vajalik analüüsida selle üldist potentsiaali midagi saavutada.

Noorkõiv & Ristmäe (2014) uuring on loonud KOV-võimekuse indeksi, mis näitab eri teemade lõikes selle üldist võimekust. Üle kümne aasta taguses uuringus olid analüüsitavad komponendid seotud kindlate teemadega, milles võeti arvesse eri näitajaid, mis võiksid selgitada kohaliku omavalitsuse võimekust valdkondades. Arvutuskäigust tulenevalt määrati

punktide skaala, kus 2010-2013 perioodil sai kõige parema väärtusega üksus vastava indikaatori eest 100 punkti ja nõrgim 0,4651 punkti ning kokkuvõttes teenis selles uuringus suurima indeksi väärtuse Rae vald 82,5 järgupunktiga, Tartu linn teenis 75,0 punktiga üheksanda koha ja Rõuge vald 107. koha 215 üksuse seast 50,5 järgupunktiga (Noorkõiv & Ristmäe 2014). Selle uuringu kohaselt on nii Rae vald kui ka Tartu linn Eesti kümne parima seas ehk võimekama omavalitsusüksuse hulgas. Rõuge vald jääb seejuures pea täpselt keskele oma punktiskooriga. Haridusega seonduvad näitajad läksid teenuste osa alla ja seal oli Tartu linn endiselt parima kümne seas, täpsemalt viiendal kohal, kuid Rae ja Rõuge valla tulemust ei olnud selles osas täpsustatud. Nimelt taandub üldine võimekus tihti potentsiaalsete saavutusteni ning mida suurem on omavalitsus, seda rohkem kipub tal olema võimalust saavutada midagi eri valdkondades. Seega kuigi üldine võimekus mõjutab kohalikke omavalitsusi, võib seda käsitleda siiski kui üsna suhtelist mõjutegurit. Sellest hoolimata kinnitas uuring, et kohalikud omavalitsused tajuvad võimekust kui mõjutavat tegurit.

Asutusi mõjutavad enim kindlad valdkonnad. Neli peamist valdkonda on seotud personali, tehnoloogia, protsesside korralduse ja finantsolukorraga. Siiski võivad olulist mõju omada ka koostöö teistega ja võrgustikud, koolitused, andmete kasutamine, ülesannete täitmine ning juhtimise korraldus. Intervjuude käigus kinnitati peamiste valdkondade olulisust, kuid samas lisati ka mitmeid täpsustavaid tegureid ning tõdeti, et lasteaiakohtade kättesaadavus on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse enda eripäradega. Võimekus pakkuda piisavalt lasteaiakohti võib sõltuda rohkem just kohaliku omavalitsuse omapärastest tunnustest, nagu rahvaarv, geograafiline asukoht, infrastruktuuri olemus ja finantsvahendid. Igal kohalikul omavalitsusel on seda eristavad omapärad, mis mõjutavad ka selle toimimist. Unikaalsete omaduste tõttu ei pruugi ühtne lähenemine tuua samavõrdset edu igas kohalikus omavalitsuses.

Kohalike omavalitsuste jaoks on takistused lasteaiakohtade pakkumisel väga mitmekülgsed. Taaskord on see seotud sellega, et igal omavalitsusel on enda omapärased vajadused. Ka Paula Talijärv BA töö (2013), mis kajastab omavalitsuste võimekusest lahendada lastehoiuga seotud probleeme, jõudis järeldusele, et kõige probleemsem valdkond Eesti lasteaiasüsteemis ongi lasteaiakohtade loomine, mis põhiliselt on tingitud ressursside puudusest. Siiski on võimalik välja tuua peamised kitsaskohad, mis võivad mõjutada lasteaiakohtade kättesaadavust ja süsteemi terviklikkust. Kommenteeriti, et: „/.../ Nagu minu üks Pärnu linna kolleeg, nüüd on ta küll pensionil, ütles /.../ lasteaiajärjekord ei ole nagu leivasaba, et päts ja koht – päts ja koht. See on palju, palju keerulisem ja nii ta ongi. /.../“ (T3). Lasteaiakohtade piisaval määral pakkumine ei sõltu vaid kohaliku omavalitsuse tahtest. Lahendused võivad nõuda teiste

osapoolte abi, kompromisse ja süsteemseid muudatusi. Samas on võimalusi, mille abil ka omavalitsus ise saab üritada probleemi leevendada.

Keskendudes aga täpsemalt neljale peamisele valdkonnale, on võimalik luua analüüs olukorrast. Jäädes vaid kohaliku omavalitsuse tasandile lasteaiakohtade pakkumise võimekuse osas, tuleb tõdeda, et personali valdkonnal on selles vaid kindel roll. KOV kuulutab välja lasteaia direktori konkursi ja selle läbiviimise korra ning kinnitab võitnud isiku ametisse („Koolieelse lasteasutuse seadus“ § 21 lg 5). Laiemalt õpetajate ja muude spetsialistide taseme üle aga omavalitsus ei otsusta. Kommenteeriti, et: „/.../ Juht vastutab. Vallavalitsus ju valib juhi ja juht siis seisab ka selle eest, et personal oleks olemas. /.../“ (A1). See tähendab, et personalist sõltuv võimekus taandub vaid valdade ja linnade enda ametnike ja lasteaia juhtide tasemele. Sellest tuleneb omakorda järeldus, et kuigi pädevate juhtide ja ametnike valimine on oluline, siis laiemalt personali valdkond KOV lasteaiakohtade pakkumise võimekust ei mõjuta. Siiski käsitleti seda uuringus olulise valdkonnana, mis omakorda säilitas võimaluse teha järeldusi ka hiljem saadud informatsiooni analüüsimisel. Teiste valdkondade puhul sai tänu uuringule luua selgeid uusi ja ka kinnitavaid seoseid. Kohalike omavalitsuste kogemused küll erinesid, kuid siiski oli võimalik leida ühisosasid, mis iseloomustavad Eesti KOV võimekust ning näitavad täpsemalt just seda, et mis moel mingi valdkond võib omavalitsust mõjutada.

5.2 Omavalitsuse tunnused

Esmalt tuleb lisaks kindlatele valdkondadele arvestada ka kohaliku omavalitsuse enda omapäraste tunnustega. Nimelt toimib kohalik omavalitsus oma kindlates piirides ja territooriumil, mis on selle üks unikaalsemaid omadusi ja seetõttu mõjutab ka nende võimekust. Omavalitsuse asukoht ja ümbruskonna eripärad on seega olulised ka lasteaiakohtade kättesaadavuse osas. Geograafiline asukoht on miski, mida kohalik omavalitsus ei saa kuidagi muuta, kuid millega peab igapäevaselt arvestama. Selle omaduse olemusest tingituna tuleb teha otsuseid ja planeerida enda süsteeme. Linnapiirkondades võib olla tihe asustus ja kõrge nõudlus lasteaiakohtade järele. Samas maapiirkonnas võib esineda teistsuguseid probleeme, nagu just elanike väiksem arv ja kauged vahemaad.

Demograafilise tegurina on aga just rahvaarv üks olulisemaid tegureid, mis mõjutab kohaliku omavalitsuse võimekust lasteaiakohti pakkuda. Seejuures ei ole määrav vaid elanikkonna

koguarv, vaid pigem just selle koosseisu eri rühmade osakaal. Seega on oluline mõjutegur see, kui palju on omavalitsuses lapsi ja täiskasvanud. Lisaks on seejuures veel tähtis see, kas lapsi sünnib stabiilselt või on täheldatav järsk kasv või langus. Sellised demograafilised omadused mõjutavad seda, kas kohalik omavalitsus peab arendama kiireid kohanemisevõimalusi lasteaiakohtade loomiseks või vähendamiseks. Antud teema puhul on võimalik näha prognoose, mille järgi toimida. Samas ei pruugi alati nõutav tegevus olla võimalik veel teiste tegurite tõttu, mis võib omakorda tekitada olukorra, kus vaatamata olukorra ennustatavast olemusest, ei ole võimalik tegutseda piisavalt tõhusalt.

Üldiselt muutus aga uuringu osas trendiks see, et iga omavalitsus tõi välja mõne just neile olulise valdkonna, millel usuti olevat samuti mõju nende olukorrale. Neid käsitleti enamasti kui lisaväärtusi või murekohti, mis peamiste valdkondadega koos omavad veel eraldi rolli kogu süsteemi lahenduses. Toodi välja muude ülesannete mahtu, infrastruktuuri, juhtimist, võrgustikke ja koostööd, mis jäid kõlama kui samuti hädavajalikud osad. Täiendati, et: „/.../Veelkord, ega needsamad omavalitsused, kus lasteaiakohtadest on puudus. No see ei ole ju see, et nad tegelikult ei taha, meie ei taha ehitada, meile ei meeldi väiksed lapsed, vaadaku ise kuidas hakkama saavad. Neil ei ole seda võimekust neid kohti pakkuda. /.../“ (T2). Võimekus pakkuda lasteaiakohti nõuab kontrolli, andmeid ja strateegilisi otsuseid igal tasemel ja on seetõttu mitmetasandiline protsess. Kuigi teoreetiliselt on võimalik kaardistada mõned peamised valdkonnad, millele KOV peaks keskenduma, siis praktiliselt lisandub sinna juurde veel tegureid, mis võivad omavalitsustes varieeruda ning muuta olukorda. Kõik need otseselt ja kaudselt seonduvad faktorid tekitavad konkreetse kohaliku omavalitsuse olemuse, võimalused ja takistused.

5.3 Inimressursid

Kohalike omavalitsuste suhtumine inimressursi ehk personali osas oli üsna samataoline. Suurimat mõju avaldas see, et omavalitsuse ülesanne on määrata lasteaeadele juhid. Siinkohal tuli välja, et personali teema omab lisaks juhtidele ja ametnikele siiski veel rohkem mõju. Peamine takistus personali valdkonnas seisneb vajaduses kvalifitseeritud töötajate järele. Riigilt ootavad kohalikud omavalitsused rahalist toetust, kuid süsteemi üldiseks toimimiseks on veel vajalikum hoopis kestvate ja korralduslike lahenduste pakkumine. Omavalitsuste soov on peamiselt seotud sellega, et riik looks süsteemi, mis tagab vajalike spetsialistide koolitamise.

Seni on säilinud probleem õpetajate ja erispetsialistide puudusega. Piisaval määral koolitatud inimeste loomine on aga riigi ülesanne, mida mitte tehes takistatakse tõhusa lastehoiusüsteemi toimimist ja arengut. Kvalifitseeritud personali olemasolu lasteaedades on oluline selleks, et asutused saaksid üldse tegutseda. Nende motiveerimine ja õiglane tasustamine on aga miski, mille eest peab ka riik vastutama ja eeldused looma. Seega näib, et kohalikud omavalitsused ise personali tasemele lasteaiakohtade loomise protsessis liigselt ei taandu, kuid ometigi peetakse seda justkui eelduseks. Kvalifitseeritud töötajate olemasolu sõltub kohalike omavalitsuste hinnangul riigist, nende rakendamine tööle aga kohalikust omavalitsusest. Omavalitsused ise ei taju personali küsimust teema vaates väga olulise mõjutegurina, kuid mõistavad, et ka neil on selles siiski oma roll. Üldiselt tähendab see seda, et inimressursid on küll lasteaiakohtade loomise protsessis olulised, kuid kohaliku omavalitsuse võimekus otseselt personalist ei sõltu ja seda kõige tähtsamate valdkondade hulgas käsitleda ei ole mõistlik.

Süsteemitasandi ühe omanäolise osana peab aga välja tooma erivajadustega lapsed, kellega seoses on tegu ilmselge erandolukorraga ja kes vajavad seega teistsugust lähenemist, tuge ja vastavat personali. Kohalike omavalitsuste selge soov on pakkuda igale lapsele vastavalt tema vajadustele kvaliteetne lapsehoiuteenus. Kommenteeriti, et: „Pigem on ikkagi küsimus selles, et me saame pakkuda kõikidele lastele vastavalt nende eripäradele ja toe vajadustele, et tegelikult on selge, et tugevajavate laste arv on tegelikult aasta-aastalt tõusnud. /.../ Pigem need, need lapsed, kes vajavad sellist täiendavat tuge, need on meil ikkagi enda võrgus. /.../“ (T2). Vastavate asutuste või rühmade loomine on raskendatud, sest võivad puududa väljaõpetatud spetsialistid, vajalikud vahendid või seatud tingimustele vastavad võimalused. Siiski tunnistasid omavalitsuste ametnikud, et kuigi tegu on nende jaoks katsumusega, on see väga oluline ja sellele olukorrale lahenduse leidmine on nende jaoks üks esmatähtsamaid. Selles osas nõustuti personali tähtsusega rohkem, kuid taaskord tuleks rõhutada, et kohalik omavalitsus üksi selle eest ei vastuta. Samas ei saa seda käsitleda vaid riikliku kohustusena, sest omavalitsusest saab otsene tööandja, kelle ülesanne on personali eest vastutada.

5.4 Tehnoloogia kaasamine

Tehnoloogilised vahendid on tänapäeval eeldus tõhusalt töötamiseks. Neid võeti justkui iseenesest mõistetavatena ega osatud isegi algselt eraldi välja tuua. Loodud süsteeme on aastate jooksul arendatud ja need käivad ajaga kaasas. Ilma tehnoloogiata ei oleks lasteaiakohtade

haldamine võimalik just suuremates omavalitsustes, sest laste, kohtade ja eri soovide kogus on nii suur, et vajab süsteemset lahendust. Näiteks kasutavad omavalitsused tarkvarasüsteemi ARNO haridusteenuste haldamiseks. Antud programmi loomine põhines Tartu linna ideel ja initsiatiivil ja nüüdseks kasutab seda 36 omavalitsust ja lisaks kaks kooli (ARNO, Kasutajad). Kommenteeriti, et: „/.../ Me kasutame ARNO ja Spoku süsteeme järjekorra haldamiseks vanusegruppide ja lasteaedade kaupa, et kohe kui kusagil koht vabaneb, saame teha pakkumise vastava piirkonna ja vanusega lapsele. Meil on ka ära märgitud erivajadusega lapsed, mida kohtade pakkumisel kasutame, sest pole mõtet panna last sinna lasteaeda, kus temale vajalikke teenuseid ei ole. /.../ (A2). Selle kaudu on omavalitsustel tekkinud võimalus jälgida nõudlust, planeerida ressursse ja teha informeeritud otsuseid. Ilma selliste süsteemideta oleks lasterohketes omavalitsustes pea võimatu tõhusalt tegutseda.

Lapsi ja lasteasutusi hõlmav süsteem nõuab tõhusat ja järjepidavat arendustööd. Seda on pidevalt vaja vastavalt muutuvatele vajadustele ja normidele kaasajastada. Kohandamist vajab ka see, et muutustega seoses suudetaks olla paindlikud. Seda vajatakse olukordadele ja vajadustele reageerimiseks, mille saavutamine on aga üsna keeruline. Süsteem peab olema siiski ühtne ja reeglitepärane ning tagama võrdsuse, kuid samas peab see olema justkui paindlik eriolukordadele. Samuti peaks toimimine olema võimalikult tõhus. Efekttiivse ja hästi toimiva süsteemi loomine nõuab aga omakorda põhjalikku planeerimist ja ka ressursside optimaalset kasutamist. Inimlike, rahaliste ja tehnoloogiliste vahendite olemasolu on eelduseks toimiva korralduse tagamiseks, mis võib kujuneda aga kiiresti takistuseks, sest just neid vahendeid on piiratud koguses.

Lasteaiakohtade loomise protsessis ei kasuta kohalikud omavalitsused palju tehnoloogilisi vahendeid ja programme. Samas need, mida kasutatakse, on nende jaoks väga olulised ja tööd lihtsustavad süsteemid. Tehnoloogia kaasamine lihtsustab tööprotsesse ja loob eeldusi tõhusamaks toimimiseks. Digitaalsete lahenduste kaudu on loodud võimalused, mis aitavad kaasa andmete kogumisel, analüüsimisel ja jälgimisel. Nendest tulenevalt saab paremini planeerida ja hallata lasteaiakohtade pakkumist. Ilma tehnoloogiliste vahenditeta ei oleks suuremates omavalitsustes võimalik koguda hallatavat informatsiooni laste arvust ja vajadustest. Seetõttu nõustusid ka intervjueeritavad, et tehnoloogilistele võimalustele peab jääma avatuks. Peab olema valmis kasutatavaid süsteeme täiendama, vajadusel võtma kasutusele uusi ja panustama seeläbi koguprotsessi toimimise arengusse. Uute innovaatiliste lahenduste kaudu võidakse lasteaiakohtade pakkumisel jõuda tõhususe suurendamiseni ja

kvaliteedi tõusuni. Tehnoloogia kaasamine on seega lasteaiakohtade pakkumise puhul võimekuse aluseks olev valdkond.

5.5 Finantsvahendid

Finantsvahendite olemasolu on omakorda eeldus, et saavutusi oleks üldse võimalik realiseerida. Peamine lahendus, mis aitaks tasakaalustada vältimatute juhtumite ja arengute mõju, ongi rahaliste vahendite olemasolu. Kohalikes omavalitsustes on kinnitatud eelarved, kus on määratud ka hariduskulude ja investeeringute osa. Sellest, kui palju ressursse on võimalik suunata lasteaiakohtade loomiseks ja haldamiseks, sõltub omakorda see, milline on valdkonna üldine olukord. Lasteaiakohtade loomine ei tähenda vaid uute lasteaedade ehitamist, vaid ka olemasolevate renoveerimist, spetsialistide leidmist ja palkamist ning ka kõik muud seonduvad protsessid võivad mõjutada lasteaiakohtade kättesaadavust. Intervjueeritavate sõnul on selge, et kohtade loomiseks ei piisa vaid omavalitsuse enda tahtest, vaid see nõuab selget rahalist panust, mis on aga selgelt piiratud olemusega.

Finantsvahendite puudumine näib olevat loogiline ja põhjendatud, kuid samas kohati ületamatu takistus. Täpsustati, et: „/.../ Ainult tahtest ei piisa, info võib isegi olla, aga kui ikkagi ütleme linna rahakott on tühi, siis noh, siis nii ongi. /.../“ (T3). Haridusvaldkonna kulud, sealhulgas ka investeeringud, on omavalitsustes tihti enim raha nõudvad. Rae vallas oli 2024. aasta eelarves hariduse valdkonna osakaal 72,4% ja täpsemalt oli kavandatud sinna üle 47,5 miljoni euro, millest alusharidus moodustab üle 19 miljoniga 40,3% (Rae valla 2024. aasta eelarve seletuskiri, 11 & 28). Tartu linna 2024. aasta eelarve seletuskirjas oli täpsustatud, et haridusvaldkond moodustab linna eelarvest 48% ja mahuks on kavandatud 146,2 miljonit eurot, millest 52,9 miljonit eurot kulub alushariduse alla, mis moodustab hariduse valdkonna kuludest 36% (Tartu linna 2024. aasta eelarve seletuskiri, 116-118). Rõuge valla põhitegevuse kulude jaotuses oli tegevusvaldkondade lõikes hariduse osakaal 48,9% ehk üle 5 miljoni (Seletuskiri Rõuge valla 2024. aasta eelarve juurde, 8). Piiratud finantsressursside tõttu võib vajalike investeeringute tegemine olla raskendatud. Kohalikud omavalitsused panustavad enda haridusvaldkonda ja ka lasteaiasüsteemi märkimisväärseid summasid, kuid neid mõjutavad ka teised osalised. Tuge vajatakse ka riigilt ja omapoolset panust oodatakse ka vanemalt. Kommenteeriti, et: „/.../ Väga oluline muudatus tehti kahe tuhande kaheksandal aastal, kui oli viimane suurem majanduskriis, siis vähendati seda tulumaksu osa, /.../, et vähendati

omavalitsustele antavat osa ja lubati, et kriisi möödudes see taastatakse. Seda ei ole siiani taastatud. Et see on nagu see kõige suurem muutus, kus tegelikult kiirenes omavalitsuste finantsautonoomia vähenemine./.../“ (T1). Kui teiste osapoolte rahastamispanus on ebapiisav, siis on ka omavalitsuse jaoks olukord keerulisem, mis võib piirata süsteemi arengut ja kvaliteeti, sealhulgas ka lasteaiakohtade pakkumist.

Finantsvahendite suuremat olemasolu käsitleti kui ilmselget leevendust olukorrale. Raha on alati piiratud koguses ning pigem ollakse juba harjunud sellega, et seda on pidevalt puudu. Kommenteeriti, et: „/.../ Lasteaedade puhul me elame kogu aeg ainult peost suhu. Meil ei ole mingeid võimalusi siin suunata, et oi-oi siia suunan nüüd sellised rahad ja siia panen sellised rahad. Siin on alati olnud vähe raha ja tehakse ainult neid töid ja tegevusi, mis on hädavajalikud. Midagi luksuslikku lubada ei saa. /.../“ (R1). Rohkem finantsvahendeid aitaks olukorda lahendada, luua juurde kohti ning tagada kvaliteetne teenus, kuid samas ollakse täiesti teadlikud sellest, et see on seotud ka mõtteviisiga, et raha võiks alati rohkem olla. Isegi kui korraldus edeneb ja probleemid järjest lahenevad, siis näib raha olema see asi, mis lahendusi kiirendaks ja pakuks kasvõi rohkem üldist kindlustunnet olukorra lahendamisel. Kohalike omavalitsuste võimekus lasteaiakohtade pakkumisel paraneks koos finantsiliste vahendite suurenemisega, kuid samas on selge see, et raha soovitakse alati juurde. Samuti võib ennustada, et lisarahastuse korral leitaks ka veel uusi asju ja teemasid, mis vajaksid arendamist ning seega oleks tegu vaid ajutise ja mitte täielikult rahuldava lahendusega.

5.6 Protsesside korraldus ja strateegiline planeerimine

Protsessi korralduse osas loodi selge seos riigiga, sest nõnda mahukat ülesannet, kui seda on lasteaiakohtade loomine, peeti selgelt ühiseks ühiskonna pingutuseks. Riigilt tuleneb seadusandlus ja selle kaudu luuakse kõigile osapooltele arusaadav raamistik. Selgus ja ühtsus võib aidata luua stabiilsema aluse. Kohalike omavalitsuste jaoks võimaldab hästi läbimõeldud seadus paremini planeerida ja hallata lasteaiakohtade pakkumist. Kommenteeriti, et: „/.../ Aga põhimõtteliselt jah, et riigilt me tegelikult ootame võib-olla isegi kohaliku omavalitsuse tasandil pigem ikkagi neid noh, õiguslikke arenguid, mis puudutab nagu seadusandlust ja vaata seda, et see soosiks ütleme, teatud asju, praktikud kuulda võetakse/.../“ (T2). Selle hulka kuulub ka ühise ja ühtse õppekava loomine, mis tagab kvaliteetse hariduse kõigis munitsipaallasteaedades. See on otsene eeldus võrdsete võimaluste pakkumiseks, mis

omakorda vähendaks erinevusi piirkondade vahel. Üle-eestiliselt kõigile sobiva seaduse loomine võib muidugi olla keeruline, sest omavalitsuste eripäradest tulenevalt, võivad neil olla ka eri ootused ja vajadused. Intervjueeritavad nõustusid, et kõigile ei pruugigi kõik muudatused sobida, kuid sellegipoolest on praeguses seaduses vaja teha muudatusi. Täpsustati, et: „/.../ Mina ütlen ühte asja, aga tegelikult see seadus on ju üle-eestiline kõikide omavalitsustele. Et noh mingisugused asjad, mis meile ei sobi, teistele jälle väga hästi sobivad. /.../“ (A1). Parima tulemuse saavutamiseks on tarvis luua kompromisse erinevate osapoolte, sealhulgas omavalitsuste, riigi, lapsevanemate ja haridusasutuste vahel.

Protsesside korralduse osas võib pidada suurimaks takistuseks just nõudluse ja pakkumise tasakaalutust. Lasteaiakohtade puudus tekib enamasti kiire rahvaarvu kasvu tõttu, mis tähendab seda, et kohtade nõudlus ületab oluliselt pakkumise võimekust. See tingimus võib viia olukorrani, kus ei suudeta rahuldada kõigi soovijate vajadusi. Kui nõutav kohtade arv on suurem kui pakutav kogus, siis tekib lasteaiakohtade puudus, mis tekitab omakorda arusaadavat rahulolematust. Sellise olukorraga on kokku puutunud Tartu linn ja Rae vald. Mõlemad omavalitsused on olnud seisus, kus kohti vajavaid lapsi on rohkem, kui omavalitsus munitsipaalasutustes suudaks pakkuda. Peamine põhjus seisneb selles, et elanikkond on järsult kasvanud ja laste osakaal tõusnud. Samas võib ka juhtuda nii, et nõudluse suurenemist on olnud võimalik ennustada, kuid sellest hoolimata pole suudetud teha tasakaalustavaid strateegilisi otsuseid.

Nõudluse surve leevendamiseks on kohalikud omavalitsused olnud sunnitud mõtlema alternatiividele. Rae vallas on selleks loodud näiteks erinevad toetused. Vanematele pakutakse kolm varianti, millest saab valida ühe – koduse mudilase toetus (180€), eralasteaia toetus (kuni 519€) ning lapsehoiuteenuse toetus (123€), millele lisanduvad vajaduspõhised lasteaia kohatasu soodustus ja lasteaia toidukulu soodustus (Rae vald, toetused ja soodustused). Kommenteeriti, et: “/.../ Ütleme koduse mudilase toetuse ja eralasteaiatoetus ei ole riigi poolt pandud kohustused, need on meil vabatahtlikult võetud kohustused. Aga need aitavad meil selle nõudlusega nagu paremini toime tulla/.../“ (A1). Sellised alternatiivid ei pruugi aga rahuldada vanemate soove ja laste vajadusi ning otseselt ei paranda need ka nõudluse suurust. Tartu linna lahendus asja parandamiseks oli kohatasude ühtlustamine munitsipaal ja eratasandil. Toidutasu küll tihti erineb, kuid siiski loodi selle kaudu vanemale võimalus saada teenus erasektorist enam-vähem sama hinna eest, kui linnal endal puudus võimalus kohta pakkuda. Selliste alternatiivide rakendamine võib siiski olla keeruline ja seetõttu on suurenenud nõudlus kohalike omavalitsuste jaoks probleem.

Samas võib olukord esineda ka vastupidi ehk nõudlus võib olla väiksem kui KOV pakkumise võimekus. Sellisel moel on nõudluse ja pakkumise tasakaalutusega kokku puutunud näiteks Rõuge vald. Nende jaoks tekib sellest tingituna olukord, kus neil on pakkuda kohti ja neil on selleks olemas vahendid, kuid puuduvad soovijad. Vahendite olemasolu tähendab tihti aga ka seda, et see on omavalitsuse jaoks kulutus. Kui kohad on olemas, kuid need jäävad täitmata, siis tuleb kohalikul omavalitsusel ise nende eest tasuda. Kommenteeriti juurde, et: /.../ Imselgelt on see väga keeruline, väga keeruline loomulikult. Sellepärast, et üks asi on, et laste arvud kõiguvad. Me ei tea, kui palju meil mingi hetk on rühmas või ei ole rühmas, kuskil tuleb rühm kas kinni panna või siis mõelda./.../ Ega kõik sellised asjad mängivad rolli, et milliseid täiendavaid, kas huviringe sa saad selles rühmas pakkuda või selles lasteaias pakkuda./.../ Kui sul on lapsi nii vähe, /.../ siis on ju selge, et sinna ei ole võimalik tuua mingit, noh ma ei tea, ei ole võimalik näiteks mingit huvitegevust tuua sellepärast, et lihtsalt see ei tule rahaliselt välja./.../“ (R1). Seega on protsessi korraldusena kohalike omavalitsuste jaoks vajalik tagada nõudluse ja pakkumise tasakaal, mis ei pruugi aga sõltuda vaid neist endist. KOV jaoks on takistus see, kui nõudlus on suurem ning samas ka see, kui nõudlus on väiksem pakkumise võimest.

Töö uuringu osas paistis aga eriti välja üks valdkond, mida peeti lasteaiakohtade pakkumise puhul oluliseks teguriks. Seda on võimalik siduda protsesside korraldusega, sest selle kaudu jälgitakse teema arengut ja murekohti, kuid samas võib seda käsitleda eraldiseisva komponendina. Nimelt nõustusid kohalike omavalitsuste spetsialistid ja juhid sellega, et nende võimest planeerida tulevikuvajadusi ja rakendada tõhusaid strateegiad sõltub suurel määral KOV võimekus pakkuda lasteaiakohti. Seejuures tuleb arvestada lisaks lasteaiakohtade arvule ka nende asukohaga ja ligipääsetavusega. Planeerimise all tuleb arvestada ka teiste eri teguritega, nagu geograafiline asukoht, rahvaarv ja finantsvahendid. Lisaks on planeeringu valdkond selles küsimuses nõnda oluline, sest kohalik omavalitsus on see, kellel on võim väljastada ehituslubasid, planeerida ja mõjutada tulevasi arendusi. Kuna KOV-il on võimalus seda valdkonda mõjutada ja kontrollida, peavad nad olema ka suutelised tagama tasakaalu nõudluse ja pakkumise vahel. Hea planeerimisvõime kohaliku omavalitsuse tasandil tähendab eripärade mõistmist, nende olemusest tulenevalt otsuste tegemist ja ressursside optimaalset kasutamist lasteaiakohtade pakkumise tagamiseks.

Kuigi riigilt oodatakse süsteemi toimimise jaoks selgeid suuniseid, siis protsessi korralduses on oma osa muidugi ka kohalikul omavalitsusel. See taandub enamasti just planeerimise tasandile. KOV võimsuses on planeerida tulevasi arendusi oma territooriumil. See tähendab

omakorda ka seda, et neil on võimalus kavandada pikaajseks ette enda piirkonna tulevikku. Kui seda aga ei tehta, siis võib just ebapiisav ettevalmistus või valede eesmärkide seadmine põhjustada hilisemaid ebaõnnestumisi. Muutuste saavutamine hõlmab endas aga mitmeid eri valdkondi. Lasteaiakohtade prognoosi saab otseselt siduda rahvastikuga, kuid seda mõjutab ka näiteks omavalitsuste planeeringute ja ehituste maht. Kinnitati, et: „/.../ Aga siin ongi meie majasiseselt, eks ju. Kui need planeeringud ja ehituslubasid järjest nagu antakse, siis ei ole midagi teha, siis tuleb see nagu kasvab veelgi-veelgi nagu lumepalliga eest ära. Et me nägime loomulikult, et me hakkamegi kimpu jääma nende lasteaia kohapuuduse osas aga midagi ei ole tehagi./.../ (A1). Sellest tulenevalt võib väita, et kohalik omavalitsus peaks juba planeerimise faasis korraldama protsessi eesmärgipärasemalt. Üksuse üleselt peab kehtima ühtne visioon ja kavand, mis arvestab iga valdkonna vajaduste ja kohustustega.

5.7 Koostöö arendamine

Hea võimaliku lahendusena toodi aga sisse koostöövormid, millele vihjas ka teoreetiline taust, kuid mis läbi uuringu muutus pea olulisimaks teemaks lasteaiakohtade võimekuse teemal. Valdkonnas tegutsevate ametnike kogemusest tulenes selge soovitus panna rõhku koostööle. Kinnitati, et: „/.../ Koostöö on väga oluline. Meie kiire arengu juures ei olegi teisiti võimalik. Näiteks arendajad eraldavad lasteaiaks ette nähtud maa ja lasteaed ehitatakse osaliselt arendaja raha eest. Teisiti ei ole võimalik, sest omavalitsuse rahakott ei tule järele vajadusele, aga varasemast ajast on selliseid lepinguid kahjuks, mis ei ole valla võimekusega arvestanud ja mille tõttu on järjekord suur. /.../ Teine asi on eralastehoiud, mis on väga vajalikud, sest kui omavalitsus ei suuda lasteaiakohti vajalikus määras pakkuda, siis on see hädavajalik lahendus./.../“ (A2). Kõiki andmeid ja tulemusi analüüsidis sai sellest kõige olulisem tegur lasteaiakohtade võimekuse tagamisel. Kohalike omavalitsuste jaoks on muidugi koostöö enda munitsipaalasutustega hädavajalik, et tagada ühine missioon ja nägemus. Vajalik on aga ka koostöö erasektoriga, sest selle kaudu on võimalik otseselt jagada koormat ja pakkuda kõigile vajajatele koht lasteaias. Kommenteeriti, et: „/.../ Kuskil viiendik kuni veerand kaasata erasektorit haridusvaldkonnas on ongi mõistlik. /.../“ (T1). Selline koostöö omab kasutegureid ja aitab luua alternatiivseid lahendusi. Siiski tuleb arvestada ka võimalike erimeelsustega. Enamasti töötatakse küll ühiste eesmärkide nimel, kuid koostöö põhineb tihti kompromissidel, mis tähendab, et arvestama peab kohati ka erinevate mõtete ja huvidega.

Tartu linn on oma koostöö erasektoriga teinud väga läbipaistvaks ja see on kindlasti hea näide sellest, kuidas avalik ja erasektor saavad üksteist toetada ja aidata realiseerida mõlema eesmärgi. Kui munitsipaalasutustes oli kohti puudu ning samas ettevõtjate eralasteaedades ja hoidudes oli võimekus kohti pakkuda, otsustati luua süsteem, mille puhul era- ja munitsipaalatasandi kohad on ühtses võrgus. Kommenteeriti, et: „No meie kuvand on olnud kogu aeg selline, et meil on üks lasteaiavõrk, kus on munitsipaal, kus on era. Ja nii era, kus ongi see, et nad on võib-olla väiksemad, asuvad nendes kohtades, kus munitsipaal asutusi ei ole ja kuna kohatasu on ühtlustatud, siis tegelikult vanema jaoks ei olegi muud argumenti, kui vaadata just nimelt seda sisulist poolt on ja mis seal tehakse, kuidas selle kvaliteediga on, mis on tegelikult ju noh, nii-öelda minu hinnangul võrreldav sõltumata omandivormist, on ju./.../“ (T2). Seega kohatasu ühtlustati võimalikult võrdseks ja sündis lahendus, mis sisuliselt tähendab vanema jaoks seda, et tal ei ole väga suurt vahet, kuhu asutusse lapse suunab. Pigem tekitab see vanemale isegi rohkem valikuvõimalusi ning ise peab ta otsustama vaid seda, millist hinda on selle eest nõus maksma. Seega võib erasektoriga koostööd näha hea võimalusena olukorra lahendamiseks.

Koostöö ideed kinnitab ka planeeritav seadusemuudatus ja Riigikontrolli aruanne, mis tõestavad koostöös lahenduse ja potentsiaali nägemist. Praegu haridus- ja teadusministeeriumi poolt kavandatavat seaduse muudatust oodatakse väga ja omalt poolt on antud protsessi käigus ka mitmeid soovitusi, nõuandeid ja avaldatud arvamust. Kavandatav muudatus, mis võimaldaks sõimeelisi lapsi suunata ka erasektori lasteaedadesse, võib potentsiaalselt aidata enim neid omavalitsusi, kus on lasteaiakohtade nappus eriti suur. See vähendaks survet omavalitsuste lasteaedadele ja annaks ka vanemale laiema valiku. Samas lisati, et: „/.../ Seal on sellised nüansid veel, et kui pere esitab lasteaiakohtaotlusi, siis kahe kuu jooksul peaks omavalitsus selle justkui nagu menetlema ära ja. Ja siis justkui nagu koha andma, aga Rae vallas ei ole see mõeldavgi üldse /.../“ (A1). Selle lahenduse läbiv koostöö idee on läbi käinud ka Riigikontrolli aruandes (2015). Sellest tulenevalt on aga näha, et olukorrale on sarnast lahendust pakutud juba pea kümme aastat tagasi, kuid alles nüüd on jõudnud seaduse eelnõu sellisel kujul menetlusse.

Riigikontrolli aruande "Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades" (2015) põhjal oli auditeeritud kaheksa omavalitsust, kes olid varasemalt silmitsi suutlikkusprobleemidega lasteaiakohtade tagamisel vastavalt seaduslikele nõuetele. Auditeeritud omavalitsuste hulka kuulusid Tallinna linn, Viimsi, Harku, Rae ja Kuusalu vald, Tartu linn, Tartu ja Ülenurme vald. Aruande tulemusena ilmnes, et mitmel pool Eestis pidid pered endiselt arvestama sellega, et

lasteaiakohtade nappus võib takistada lapse omavalitsuse lasteasutusse saamist, eriti nendes KOV-ides, kus elanike arv oli kiiresti kasvanud. Aruanne rõhutas, et paljudes omavalitsustes oli lasteaiakohtade nappus seotud elanike arvu kiire kasvuga ning põhjuseks võis olla ebapiisav ettevalmistus rahvastikuprotsessidega kaasnevate mõjudeks, vaeleprioriteetide seadmine või majanduskriisi mõjud. Aruande põhisõnumiks oli siiski, et viimastel aastatel on kohalikud omavalitsused aktiivselt juurde loonud lasteaiakohti, kuid probleemid olid endiselt olemas. Numbriliste näitajate järgi ei suutnud 2014. aasta lõpus 45 KOV-i täita kohustust pakkuda mõnele lapsele kohta omavalitsuse lasteasutuses, mõjutades üle Eesti kokku 2335 last. Kuigi olukord läks paremaks tänu uute kohtade loomisele, näitas aruanne, et nõudlus ületas endiselt pakkumist mitmes piirkonnas. Erasektoriga koostööd nähti potentsiaalse tõhusa lahendusena lasteaiakohtade pakkumise parandamiseks, kuid selleks vajati rohkem toetust seaduse tasandil. Riigikontroll soovitas kaaluda erasektori kaasamist, et vähendada avaliku sektori investeeringukulud ja leida paremaid lahendusi peredele. (Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 2015)

Eelneva kirjelduse aluseks olevad andmed tõestavad probleemi püsivust. Pikka aega ei ole kõik Eesti kohalikud omavalitsused suutnud täita enda kohustusi ja on rikkunud seadust, kuid selle lahendamiseks on vähemalt sama pikka aega oodatud ka riiklikke muudatusi. Samuti võis ka käesolevas uuringus näha seost aruande järgi puudulike valdkondadega nagu rahvastikuprotsessidega arvestamine, millele lisanduvad ka majanduskriisiga toimetulek ja prioriteedid.

KOKKUVÕTE

Uurimistöö eesmärk oli analüüsida kohalike omavalitsuste võimekust lasteaiakohtade pakkumisel Eestis ning leida seeläbi peamised takistused ja võimalikud lahendused olukorra leevendamiseks. Töös keskenduti kohaliku omavalitsuse olemusele, organisatsioonilisele võimekusele ja metoodikale, viies läbi süvaintervjuud kolmes erinevas omavalitsuses: Rae vallas, Tartu linnas ja Rõuge vallas. See lähenemine võimaldas uurida erinevate piirkondade eripärasid ning saada mitmekülgne ülevaade kohalike omavalitsuste võimekusest lasteaiakohtade pakkumisel Eestis.

Kohaliku omavalitsuse kohustus pakkuda lasteaiakohti on seaduslikult rakendunud juba üle 20 aasta ja selle teemaga on tõstatatud palju probleeme. Uurimistöö käigus tõdeti, et Eestis on endiselt probleeme lasteaiakohtade kättesaadavusega, hoolimata kohalike omavalitsuste seaduslikust kohustusest neid pakkuda. Olukorda on aja jooksul leevendatud ja vanematele pakutakse ka aina uusi alternatiive, kuid endiselt ei ole asjaosalised rahul. Eestis ei ole siiani igal lapsel talle seaduslikult õiguslikku lasteaiakohta. Kohtade puudusega seotud probleemid on viinud olukorrani, kus vanemad nõuavad kohti kohtu kaudu, pannes sellega kohalikud omavalitsused seaduse rikkumise olukorda. Seejuures on oluline märkida, et selline olukord tekitab pingeid omavalitsuste, riigi ja vanemate vahel.

Organisatsioonilise võimekuse kontseptsioonist selgus, et asutuse võimekust analüüsid peab arvestama nende personali, tehnoloogia, protsesside korralduse ja finantsvaldkondadega. Samas rõhutati teistes teoreetilistes allikates ka koolitusi, andmete kasutamist, ülesannete täitmist, infrastruktuuri, juhtimist, võrgustikke ja teistega koostöö olemasolu. Töö käigus veenduti, et kohalike omavalitsuste võimekus lasteaiakohtade pakkumisel koosneb väga mitmetest teguritest. Igas omavalitsuses on oma unikaalsed väljakutsed ja omapärad, mis mõjutavad konkreetse omavalitsuse teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust kõige enam. Nende hulka kuuluvad rahvaarv, geograafiline asukoht ja infrastruktuur. Uurimistöö tulemused kinnitasid seda, et lasteaiakohtade pakkumise võimekust mõjutavad enim tehnoloogia olemasolu, protsesside korraldus seadusandliku raamistiku kaudu, strateegilise planeerimise juhtimine, finantsvahendid ning koostöö erinevate osapoolte vahel. See tähendab seda, et võimekuse parandamiseks peaksid kohalikud omavalitsused keskenduma viiele olulisele osale, millest kõiki ei saa aga isegi otseselt KOV ise kohandada. Samuti tuleb rõhutada, et tehnoloogia

kaasamine ja finantsvahendite olemasolu on siinkohal loogiline eeldus üldiseks toimimiseks. Selline laiapõhjaline vaade võimaldab paremini mõista kohalike omavalitsuste keerukat rolli lasteaiakohtade pakkumisel ja seda, kuidas erinevad tegurid omavahel seostuvad ning mõju omavad.

Tulemusteni jõudmisel oli kõige olulisem osa süvaintervjuude läbiviimine. Kasutades poolstruktureeritud küsimustega intervjuu kava, saadi mitmekülgne arusaam olukorrast. Intervjuud olid oluliseks meetodiks, võimaldades mõista kohalike omavalitsuste tegelikke takistusi ning nende võimekust lasteaiakohtade pakkumisel sügavamal tasandil. Juhtumianalüüsid kahes vallas ja ühes linnas võimaldasid uurida erinevaid lähenemisviise ja leida praktilisi lahendusi. Kuigi valimis olid eri omadustega ja olemusega kohalikud omavalitsused ning igaühe puhul ilmnisid vaid neile omased takistused ja lahendused, siis üldjoontes oli võimalik leida ka ühisosad, mis näisid mõjutavat kõiki omavalitsusi vähemalt mingil määral. See lähenemine võimaldas koguda mitmekülgseid andmeid ning võrrelda erinevate omavalitsuste kogemusi, tuues esile nende sarnasused ja erinevused ning aidates mõista, kuidas erinevad tegurid mõjutavad lasteaiakohtade kättesaadavust erinevates piirkondades.

Lasteaiakohtade teemal on oluline jätkata diskussiooni ja teadusuuringuid, mis aitaksid leida jätkusuutlikke ja tõhusaid lahendusi. Kohalike omavalitsuste võimekus võib olla nii erinev, et vajab rohkem juhtumipõhiseid lahendusi ja laiemate võimalustega raamistikku. Suunates tähelepanu aga kindlatele teemadele, on võimalik leevendada olukorda ja leida sobivamad lahendused. Üks oluline samm seadusandluse osas oleks tagada, et kehtestatavad seadused oleksid omavalitsuste ja huvipoolte jaoks teostatavad ning sobilikud. Eesmärgiks peaks olema kõikidele lastele võimaluse tagamine käia lasteaias, mis toetaks nende arengut ja heaolu. Selle saavutamiseks on oluline, et lasteaiakohtade pakkumine oleks võimalik kohalikele omavalitsustele, kes vastutavad alushariduse tagamise eest, ning et neil oleksid vajalikud ressursid ja toetus selle ülesande täitmiseks. Lisaks praeguste tehnoloogiliste vahendite kasutamisele, mis lihtsustavad protsessi haldamist ja annavad ülevaate suuremast pildist, tuleb olla valmis kaasama ka uusi vahendeid tulevikus. Koostöö teiste gruppidega on oluline samm nõudluse ja pakkumise tasakaalu hoidmisel ning see võimaldab lahendada olemasolevaid probleeme lasteaiakohtadega ning edendada uuenduslikke lahendusi.

KASUTATUD ALLIKAD:

ARNO. Kasutajad. <https://arno.ee/kasutajad/> (külastatud 16.04.2024)

Beck, Susan, E. Manuel, Kate. 2008. „Practical Research Methods for Librarians and Information Professionals“ New York, NY: *Neal-Schuman Publishers*.

Beshi, Taye Demissie., Kaur, Ranvinderjit. 2020. „Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices“ *Public Organization Review* 20: 337-350. <https://doi.org/10.1007/s11115-019-00444-6> (külastatud 29.04.2024)

Bilsland, Karen. Siebert, Sabina. 2023. „Walking interviews in organizational research“ *European Management Journal*, Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2023.04.008> (külastatud 22.01.2024)

Follesdal, Andreas. 1998. „Survey Article: Subsidiarity“ *The Journal of Political Philosophy*, 6(2): 190-218. <https://www.follesdal.net/ms/Follesdal-1998-Subsidiarity.pdf> (külastatud 29.01.2024)

Eesti Koostöö Kogu. 2014. „Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks“ https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf (külastatud 29.01.2024)

Haljaste, Karin-Liis., Keskpaik, Aado., Noorkõiv, Rivo., Pirso, Andrus., Sepp, Veiko. 2007. „Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus.“ Tartu–Tallinn: EV Siseministeerium, *Geomedia OÜ*. 1-248.

Havenga, Belinda. 2002. „The restructuring of local government with specific reference to the city of Tshwane“ *University of Pretoria*. <https://repository.up.ac.za/handle/2263/25724> (külastatud 29.01.2024)

Honadle, Beth Walter. 2001. „Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution“ *Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1): 77-90. <https://jrap.scholasticahq.com/article/9356-theoretical-and-practical-issues-of-local-government-capacity-in-an-era-of-devloution/attachment/22619.pdf> (külastatud 30.01.2024)

Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, K.N., Campilan, D., Garden, F., de Souza Silva, J., Duong, L.T., Khadar, I., Maestrey Boza, A., Kayes Muniruzzaman, I., Perez, J., Somarriba Chang, M., Vernoooy, R., & Watts, J. 2003. „Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world.“ The Netherlands: International Service for National Agricultural Research (ISNAR); Canada: International Development Research Centre (IDRC), the Netherlands: ACP-EU Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA).

Kattai, Kersten., Lääne, Sulev., Noorkõiv, Rivo., Sepp, Veiko., Sootla, Georg., Lõhmus, Mikk. 2019. „Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus“ 31.01.2019, Tallinn. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf (külastatud 09.01.2024)

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“. RT I, 30.06.2023, 28. <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>

„Koolieelse lasteasutuse seadus“ RT I, 28.12.2022, 45. <https://www.riigiteataja.ee/akt/122012018006?leiaKehtiv>

Lutz, Georg., Linder, Wolf. 2004. „Traditional Structures in Local Governance for Local Development“ *University of Berne, Switzerland Institute of Political Science*. <https://wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2019/11/Political-Development-Traditional-structures-and-local-governance-2004.pdf> (külastatud 29.01.2024)

Lääne, Sulev., Grauberg, Indrek., Mäeltsemees, Sulev., Olle, Vallo., Trei, Jan. 2019. „Education, Local Governments and Their Association: The Case of Estonia“ *NORDSCI International Conference*, 1(2): 45-56. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED603445.pdf> (külastatud 29.01.2024)

Murphy, Sheila E. 2007. „Assessing and developing organizational capacity“ *Performance Improvement*, 39(9): 16-19. <https://doi.org/10.1002/pfi.4140390908> (külastatud 01.05.2024)

Noorkõiv, Rivo & Ristmäe, Kaja. 2014. „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013“ *Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia*. 1-57. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohaliku-omavalitsuse-vc3b5imekuse-indeksi-analc3bcc3bcs-2010-2013.pdf> (külastatud 24.11.2023)

Olev, Aivo & Alumäe, Tanel. 2022. „Estonian speech recognition and transcription editing service“ *Baltic HLT. Baltic J. Modern Computing*, 10(3): 409-421. <https://bark.phon.ioc.ee/webtrans/> (külastatud 25.03.2024)

Omavalitsus.fin.ee „Kohalik Omavalitsus: Eesti omavalitsussüsteem“ <https://omavalitsus.fin.ee/omavalitsus/> (külastatud 13.12.2023)

Rae vald, toetused ja soodustused. „Rae valla pere- ja sotsiaaltoetused, investeeringutoetused, mittetulundusliku tegevuse toetus“ *Rae valla koduleht*. <https://www.rae.ee/toetused-ja-soodustused> (külastatud 25.03.2024)

Rae valla 2024. aasta eelarve seletuskiri. *Rae Vallavalitsus*. <https://www.rae.ee/documents/823250/38378349/Rae+valla+eelarve+2024.a.+seletuskiri.pdf/e31bedc3-e8a9-46cd-9060-965e690603e2> (külastatud 25.03.2024)

Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 2015. „Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades“ 09.11.2015, Tallinn. [KA 50070 lasteaiakohad 9 11 2015 LOPP 1.pdf](#) (külastatud 04.01.2024)

Rudi, Hanneli. 2024. „Ministeerium soovib suunata väikelapsed sõimerühmade asemel hoidu“ 03.01.2024. <https://www.err.ee/1609211036/ministeerium-soovib-suunata-vaikelapsed-soimeruhmade-ase- mel-hoidu> (külastatud 04.01.2024)

Schöber, Peter. 2003. „Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee“ Tallinn: *Eesti Keele Sihtasutus* 2003.

Seletuskiri Rõuge valla 2024. aasta eelarve juurde. *Rõuge Vallavalitsus*. <https://rouge.kovtp.ee/documents/822972/39746457/Seletuskiri+2024.+a+eelarve.pdf/8cf5263d-fdd2-43fb-9e8b-3258166f2bef> (külastatud 25.03.2024)

Stoker, Gerry. 2011. „Was local governance such a good idea? A global comparative perspective“ *Public Administration* 89(1): 15-31. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x> (külastatud 29.04.2024)

Talijärv, Paula. 2013. „Eesti kohalike omavalitsuste võimekus lahendada lastehoiuga seotud probleeme“ Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja haridusteaduskond, Riigiteaduste õppekava.

Tartu linna 2024. aasta eelarve seletuskiri. *Tartu Linnavalitsus*.
<https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/Linnavarad/Linnaeelarve/Tartu%20linna%202024.%20aasta%20seletuskiri.pdf> (külastatud 25.03.2024)

Ting, Michael M. 2009. „Organizational Capacity“ *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(2): 245–271. https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/27/2/245/2194303?redirectedFrom=PDF&casa_token=eM21pAo7pu0AAAAA:jAI9HC4pAyiC1kxaZwlRY9lctIgbQdbfAzhY0jMCXxaObhXOVAtSqFuyvAs3XhUDRabjv86AY82ZXg (külastatud 30.11.2023)

Wilson, Robert H. 2000. „Understanding local governance: an international perspective“ *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40(2): 51-63.
<https://www.scielo.br/j/rae/a/PqK6Y5qmKJWLjH5YtyrZKZL/?format=pdf&lang=en>
(külastatud 02.11.2023)

LISAD

Lisa 1. Intervjuu kava

Kohaliku omavalitsuse roll lasteaiakohtade pakkumisel:

1. Kuidas mõjutab kohaliku omavalitsuse üldine võimekus selle võimet pakkuda piisavalt lasteaiakohti?
2. Milliseid tegureid peate oluliseks seoses lasteaiakohtade kättesaadavusega?

Rahastamine:

3. Millised on peamised väljakutsed seoses lasteaiakohtade pakkumisega?
4. Milliseid muudatusi olete teinud viimaste aastate jooksul lasteaiakohtade pakkumise korralduses ja rahastuses?

Strateegilised otsused, planeerimine ja korraldus:

5. Kuidas kavandab kohalik omavalitsus lasteaiakohtade nõudluse ja pakkumise tasakaalu praegu ja tulevikus?
6. Kuivõrd ja kuidas on planeerimisprotsessis kaasatud kogukond ja teised asjaosalised?

Personal:

7. Kuivõrd ja kuidas on tagatud vastava personali värbamine, koolitus ja haldus vajaliku lasteaiateenuse pakkumiseks?
8. Millised erinevused esinevad personali arendamise ja motiveerimise plaanide ja tegelikkuse vahel?

Tehnoloogia:

9. Kas ja kuidas kaasate tehnoloogiat lasteaiakohtade tagamise saavutamiseks? (sealhulgas andmete kogumise ja analüüsimise eesmärgil)
10. Millised võimalikke tehnoloogilisi tulevikustsenaariumeid Te näete lasteaiakohtade pakkumisel oma omavalitsuses?

Koostöö teiste asutustega:

11. Millised on peamised väljakutsed kohaliku omavalitsuse ja haridusasutuste vahelises koostöös lasteaiakohtade pakkumisel?
12. Kuivõrd ja kuidas kaasatakse erasektorit või mittetulundusühinguid lasteaiakohtade loomiseks või rahastamiseks?

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mariliina Maltzar, (isikukood: 60204160221) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti kohalike omavalitsuste võimekus lasteaiakohtade pakkumisel kolme omavalitsuse näitel (Estonian local governments' capacity to provide kindergarten places based on three municipalities), mille juhendaja on Kristiina Tõnnisson,

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