

TALLINNA ÜLIKOOL
Ühiskonnateaduste instituut
Riigiteadused

Mikk Tarros

**HARIDUSVALDKONNA VÕIMALIKUD ARENGUD ÜLDHARIDUSES
PÄRNUMAA OMAVALITSUSTE NÄITEL**
Bakalaureusetöö (12 EAP)

Juhendaja: Sulev Lääne, MA

Tallinn 2020

DEKLARATSIOON

Mina, Mikk Tarros, (sünnikuupäev: 02.01.1997) olen koostanud bakalaureusetöö iseseisvalt. Teiste autorite uurimistööd, olulised seisukohad kirjandusest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Annan Tallinna Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Haridusvaldkonna võimalikud arengud üldhariduses Pärnumaa omavalitsuste näitel“, mille juhendaja on Sulev Lääne, säilitamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis. Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile ja kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi. Kuna empiiriline analüüs osutus oodatust pikemaks on töö maht kooskõlastatud juhendajaga.

Töö autor: _____

(digitaalne) allkiri, kuupäev

Mikk Tarros

E-post: tarros.mikk@gmail.com

Tel nr: 5569 7391

Töö on kaitsmisele lubatud.

Juhendaja: (Sulev Lääne, MA) _____

(digitaalne) allkiri, kuupäev

Lühiülevaade

Bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada, millised on koolivõrgu korrastamise lähtekohad ning selle mõjud üldhariduskoolide pidajatele ja regionaalsele koostööle Pärnumaa kohalike omavalitsuste näitel. Bakalaureusetöö teoreetiline käsitlus keskendub kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtetele, üldharidusvõrgu korrastamisele ja regionaalsele haridusvõrgule.

Esimeses osas on käsitletud Eesti kohaliku omavalitsuste süsteemi autonoomia aspekte ning üldhariduse rolli kohalike omavalitsuste juhtimisel. Teises osas keskendutakse regionaalhalduse võimalustele ning üldhariduse arengule Eestis. Töös kasutati kvalitatiivset uurimiskäsitlust. Koolivõrgu korrastamise hinnanguid uuriti Pärnu maakonna kohalike omavalitsuste – Pärnu linna, Tori valla, Põhja-Pärnumaa valla, Häädemeeste valla, Saarde valla ning Lääneranna valla näitel. Töö empiiriline osa põhineb Pärnumaa kohalike omavalitsuste esindajate seas läbi viidud uurimisküsimustikul ning intervjuude analüüsil. Teostati kvalitatiivne analüüs ning seisukohad jaotati vastavalt teemadele kategooriasse.

Uurimise tulemusena selgus, et eelkõige tegid kohalikud omavalitsused koolivõrgu korrastamine otsuse tulenevalt õpilaste arvu vähenemisest. Kohalike omavalitsusi mõjutasid koolivõrgu korrastamisel lisaks rahalised ning majanduslikud tegurid, kusjuures tagasihoidlik finantsautonoomia on üheks peamiseks probleemiks reformide teostamisel. Õiguslikest küsimustest mõjutasid protsesse kohalike omavalitsuste vahelised lepingud. Halduslikest aspektidest tõstati kogukonna kaasamise teema olulisus. Regionaalset valitsemist toetati kohalike omavalitsuste poolt osaliselt ning leiti, et tulevikus võiks üldhariduses gümnaasiumiharidust pakkuda riik või kohalike omavalitsuste ühisasutus.

Märksõnad: Kohalik omavalitsus, autonoomia, üldharidus, koolivõrgu korrastamine, regionaalne valitsemine, Pärnumaa

Abstract

The aim of the bachelor's thesis is to identify the incentives of organising the school network and its possible effects towards general education administrators and regional cooperation based on the examples of local governments in Pärnu County. The theoretical approach of the thesis focuses on the principles of local government autonomy, the reorganisation of the general education network and regional education network.

The first part focuses on autonomy aspects of the Estonian local government system and the role of general education in local governments management. The second part focuses on the possibilities of regional administration and the development of general education in Estonia. The work used a qualitative research approach. Evaluations of the school network arrangement were studied on the example of Pärnu County local governments, Pärnu City, Tori municipality, Põhja-Pärnumaa municipality, Häädemeeste municipality, Saarde municipality and Lääneranna municipality. The empirical work of the work is based on a research questionnaire conducted among the representatives of Pärnu County local governments and the analysis of expert interviews. A qualitative analysis was performed and the views were divided into categories according to the topics.

As a result of the research, it became clear that the local governments made the decision to reorganise the school network mainly due to the decrease in the number of students. Municipalities were also affected by financial and economic factors in reorganising the school network, whereas the lack of financial autonomy was the main consequence and reason in carrying out reforms. Out of legal issues, the processes were influenced by agreements between local governments. The importance of community involvement was raised in administrative matters. Regional governance was partially supported by local governments. In the future, the state or a joint local government agency could offer tertiary education in general education.

Keywords: Local government, autonomy, general education, school network reorganisation, regional governance, Pärnu County

SISUKORD

SISSEJUHATUS	7
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD.....	10
1.1. Eesti halduskorralduse alused.....	10
1.2. Kohalike omavalitsuste autonoomia.....	11
1.2. Kohalik omavalitsus, haridus ning autonoomia.....	13
1.3. Kohalik omavalitsus, üldharidus ja rahastamine	14
1.4. Muutused koolivõrgus ja reformide vajadus.....	16
1.6. Regionaalne tasand kohalikus valitsemises	18
2. MEETOD JA VALIM	22
2.1. Uurimisprobleem ja uurimisküsimused	22
2.2. Valim.....	22
2.3. Andmeanalüüsi meetod.....	23
2.4. Andmekogumine.....	24
3. EMPIIRILISTE ANDMETE ANALÜÜS	25
3.1. Analüüsitavate kohalike omavalitsuste üldharidusvõrgu kirjeldus.....	25
3.1.1. Pärnu linn	26
3.1.2. Saarde vald.....	27
3.1.3. Tori vald.....	27
3.1.4. Põhja-Pärnumaa vald	28
3.1.5. Häädemeeste vald	28
3.1.6. Lääneranna vald	28
3.1.7. Muudatused Pärnu maakonna üldharidusvõrgus	29
3.2. Pärnumaa kohalike omavalitsuste hoiakud seoses koolivõrgu korrastamisega.....	30
3.3. Koolivõrgu korrastamise mõjud kohalikele omavalitsusele	33
3.3.1. Õiguslikud tegurid	33
3.3.2. Rahalised ja majanduslikud tegurid.....	35
3.3.3. Halduslikud tegurid.....	38
3.4. Regionaalne haridusvõrgu planeerimine Pärnumaa näitel.....	40
3.5. Kohalike omavalitsuste ja riigi pädevused hariduse pakkumisel	45
KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED.....	48
KASUTATUD KIRJANDUS.....	54

Lühendid

ELVL – Eesti Linnade ja Valdade Liit

HOL – Harjumaa Omavalitsuste Liit

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOLS – kohalike omavalitsuste liitude seadus

KOV – kohalik omavalitsus

MTÜ – mittetulundusühing

OECD – Rahvusvaheline Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

OÜ – osaühing

PGS – põhikooli- ja gümnaasiumiseadus

PKHK – Pärnumaa kutsehariduskeskus

PA – Pärnumaa Arenduskeskus

POL – Pärnumaa Omavalitsuste Liit

PS – põhiseadus

SA – sihtasutus

TÜPK – Tartu Ülikooli Pärnu kolledž

SISSEJUHATUS

Eesti kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) jaoks on üldhariduse pakkumine üks peamisi kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (edaspidi KOKS) tulenevaid ülesandeid (KOKS, 1993). Üldhariduse pakkumine loob kohalikule kogukonnale ning KOV-ile lisaväärtust. Hariduse pakkumine moodustas 2018. aastal keskmiselt 47,5% Eesti KOV-ide eelarvelistest kulutustest ning hõlmab haridusega seotud valdkonnas palju personali (Statistikaamet, 2018). Peaaegu kõikide KOV-ide tegevussuunad on kaudselt hariduse pakkumisega seotud, mitmete elanike jaoks on kool peamiseks kontaktiks kohaliku võimuga.

Rahvusvaheline Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (edaspidi OECD) peab Eesti tugevuseks ulatusliku koolivõrgu olemasolu ning maapiirkondades alus- ja põhihariduse pakkumist. Koolide haldamise praegune korraldus tekitab mitmesuguseid tõhususega seotud probleeme. OECD raport leidis, et riik ja KOV-id panevad suurt rõhku hariduse rahastamisele, kuid on valdkondi, kus rahastamist on vaja suurendada või kus tõhusust parandada. Raport leiab, et Eestis on õpilaste arv tunduvalt vähenenud, kuid koolide arv ja õpetajaskonna suurus pole samal määral vähenenud. Lisaks on enamiku koolipidajate, eriti väikeste KOV-ide haldussuutlikkus suhteliselt väike, paljud toetuvad neist koolijuhtide võimekusele. Halduslik killustatus muudab keskhariduse pakkumise Eesti jaoks raskemaks, kuna mitmed KOV-id on toimivate ja tõhusate keskkoolide, mõnel juhul ka põhikoolide pidamiseks liiga väikesed (Santiago jt, 2016). Koolivõrgu korrastamise vajadustest on Eestis räägitud pikalt. Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi HTM) algatas 2014. aastal koolivõrgu korrastamise programmi. Koolivõrgu korrastamise eesmärgiks on toetada põhikooliklassideta riigigümnaasiumite loomist, mis valmistab ette õpilasi kõrgkoolis või kutseõppeasutuses õppimiseks. Riik on plaaninud koolivõrgu programm ellu viia aastaks 2023, kui on valminud riigigümnaasiumid (Haridus- ja Teadusministeerium, 2015).

KOV-id on autonoomsed ning tulenevalt KOKS-ist on nende kohustuseks koos riigiga pidada üleval vajalik arv koole (KOKS, 1993). Seoses koolivõrgu muutmisega on tekkinud arutelu, millised võiksid olla tulevikus riigi ja millised KOV-i hariduse ülesanded. Koolivõrgu korrastamise jooksul on KOV-ides ilmnenu mitmed aspektid, mis on mõjutanud nende õiguslikke, rahalisi ning halduslikke tegureid. Koolivõrgu pidamist reguleerib põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (edaspidi PGS) ning koolivõrgu korrastamise

elluviimist korraldavad muud õigusaktid. KOV-ide hariduse eelarve on seotud riigi poolt antava haridustoetusega, mida jagatakse õppekavaliste tegevuste täitmiseks. Mitmed kulutused on seotud just hoonete ning personaliga, moodustades haridusvõrgu planeerimisel ühise terviku.

OECD toob raportis soovitusena välja, et gümnaasiumiastme puhul saaks hariduse tõhusat pakkumist korraldada KOV-ide koostöös, mis võimaldab ühiselt ressursse õppeasutuste vahel jagada (Santiago jt, 2016). Eesti valitsemise nõrkustena on toodud üheks põhjuseks regionaalpoliitika mitte piisavust. Igal valitsemisalal on oma regionaalne loogika ning regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. KOV-ide maakondlikku ning regionaalset koostööd uuriv töögrupp koostöös Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ning Harjumaa Omavalitsuste Liiduga (edaspidi HOL) on käsitlenud võimalusi reformideks ning KOV-ide tugevdamiseks läbi regionaalse koostöö loomise (Kattai jt, 2019). Ühe võimalusena on välja toodud, et tulevikus võiks regionaalsel tasandil toimida kesk- ja kutseharidusasutuste koostöö.

Pärnumaa puhul on tegemist Eesti territooriumilt suurima maakonnaga (5 418,73 km²), mis on ühtlasi üheks suurimaks Lääne-Eesti keskuseks. Pärnumaa KOV-ide näitel on toimunud mitmed muudatused üldharidusvõrgus, nii tagamaal kui ka tömbekeskuses. Tuleb märkida, et kõikides Pärnumaa KOV-ides polnud 2020. aastaks koolivõrgu korrastamine täielikult toimunud. Seetõttu on tegu vahehindamisega, mis analüüsib muutustega seotud väljakutseid käimasolevas reformis ning võimalikke edasisi arenguid. Ühist hariduskoostööd teostatakse Pärnumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi POL) ja Pärnumaa Arenduskeskuse (edaspidi PA) eestvedamisel, maakonnas pakutakse ka ma mitmeid ühiseid teenuseid. Tuginedes eelnevale on oluline uurida, millistele teguritele toetudes tegid Pärnumaa KOV-id koolivõrgu korrastamisel valikuid ning milline võiks tulevikus olla ühine hariduse pakkumine maakondlikul tasandil. Töö autor on püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on Pärnumaa KOV-ide hinnangud koolivõrgu korrastamisele ning millist mõju on koolivõrgu korrastamine avaldanud?
2. Milline on Eesti KOV-ide ning hariduse õiguslik, eelarveline ja halduslik suhe autonoomia põhimõtetest lähtudes koolivõrgu korrastamises?
3. Milline võiks olla koolivõrgu edasine areng, arvestades regionaalset mõõdet hariduskorralduses ja koolivõrgu arendamises?

4. Millised võiksid olla KOV-ide, millised riigi ülesanded üldhariduse pakkumisel?

Töö keskendub koolivõrgu korrastamise põhjustele ning võimalikele regionaalsetele hariduse pakkumise koostöövormidele. Koolivõrgu korrastamise mõjusid uuritakse Pärnu maakonna (Pärnu linn, Tori vald, Saarde vald, Häädemeeste vald, Lääneranna vald ja Põhja-Pärnumaa vald) näitel. Töö empiiriline osa põhineb KOV-ide esindajate seas läbi viidud uurimisküsimustikul ning intervjuude analüüsil. Uurimistulemused esitatakse vastavalt töö uurimisküsimustele ja teemale.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Eesti halduskorralduse alused

Reeglina mõistetakse kohaliku valitsemise all mingi valdkonna või ala haldamist asjaosaliste enda poolt vahetult või valitud organite kaudu. Seda saab käsitleda valla- või linnaelanike enda poolt oma ülesannete määratlemise ja oma esinduskogu valimisena, seega elanike enda poolt välja arendatud iseseisvusega (Olle, 2002). KOV-i puhul tuleks rõhutada ka sõna „oma”, elanike OMAvalitsus. Valitsemistasandi olemuse paremaks mõistmiseks tuleks KOV-i lugeda kui omavalitsemist, kus kogukonnal peab olema võimalus iseseisvalt korraldada oma kohalikku elu (Mäeltsemees, 2006). KOKS § 2 kohaselt on KOV põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksus, mille demokraatlikult moodustatud võimuorganitel on õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu (KOKS).

Taasiseseisvunud Eesti KOV süsteem hakkas arenema 1989. aastal, mil kujundati esimene arusaam demokraatlikust ja autonoomsest valitsemisest kohalikul tasandil. Ajalooliselt ning Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on KOV-idel olnud ja on täita väga oluline roll. Demokraatlikus ühiskonnas seob KOV riigi tsiviilühiskonnaga, see on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid (Sootla, Lääne, 2012). 1990. aastate alguses töötati välja ja viidi ellu poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida- ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsusüsteemi poliitika (Sootla, 2010). Euroopa KOV-ide valitsemismudelid saab Eesti liigitada Balti riikide ja osade Kesk-Euroopa riikide gruppi, mille tunnuseks on riigi keskmine tsentraliseeritus ja keskmine autonoomsus (Vilka, 2004).

1994. aastal ratifitseeris Riigikogu Euroopa kohaliku omavalitsuste harta, mis oli aluseks KOV-i mõiste sisustamisele PS-is ja KOKS-is. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõnastab, et “Kohaliku omavalitsuste põhimõtet tunnustatakse riigisiseses seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses.” (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1994) Samuti tähendab KOV kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Harta toetab PS-is ja KOKS-is sõnastatud omavalitsuste kontseptsiooni. PS-ist tuleneb, et kõiki kohaliku elu küsimusi korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seadustele põhinedes iseseisvalt, neile võib panna kohustusi keskvõimu poolt ainult seaduse alusel või nendega

kokkuleppel, selle eelduseks on, et kulud kaetakse riigieelarvest (PS § 154). KOV-ide ülesandeks on lähtuvalt seadustest iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, arvestades kohalike kogukondade vajadusi, KOV-i eripära ning vajadusi. Seadustest tulenevaid kohustusi järgides korraldatakse kohaliku elu küsimusi iseseisvalt (KOKS § 3).

KOV-i põhimõtted on järgmised (KOKS § 3):

1. kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
2. igäihe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas;
3. seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
4. valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
5. vastutus oma ülesannete täitmise eest;
6. tegevuse avalikkus;
7. avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

KOV-id on esmaseks kokkupuuteks avaliku võimuga, pakkudes koostöös riigiga enda elanikele tähtsaid teenuseid, nagu näiteks haridus (KOKS § 6). Vähemtähtsad pole ka KOV-ide enesekorralduslikud küsimused ning haldus, mis aitavad kohalikul tasandil edendada demokraatiat ning kaasata valitsemisse kodanikke, mida toetab KOKS-i peatükk IV: “Linna- või valla kodanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamises.” KOV-id saavad lisaks enda huvide esindamiseks moodustada Kohaliku omavalitsuste üksuste liitude seaduse (edaspidi KOLS) alusel maakonna KOV üksuste liidu. Liidu eesmärgiks on maakonna KOV üksuste ühistegevuse kaudu jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine ning maakonna ja oma liikmete esindamine (KOLS § 2).

1.2. Kohalike omavalitsuste autonoomia

Tulenevalt PS-est otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi KOV-id, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See annab KOV-idele võimaluse ise õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, viies ellu PS-i kirjeldatud omavalitsuse autonoomiat. Kohaliku valitsemise puhul saab PS-i tuua välja kaks peamist teooriat. Kogukondliku omavalitsuse teooria läbiva tunnusena nähakse rahvavõimu ehk demokraatia põhimõtet ning kogukonna õigust ise otsustada. Eesti varasemates põhiseadustes juhinduti riikliku omavalitsuse teooriast, mille kohaselt on KOV üks riikliku kohahalduse organiseerimise ehk

riigivalitsemise eriliik. Eesti puhul tuleb märkida, et kehtiva PS-i puhul on tuvastatav mitmete omavalitsusteooriate süntees (Olle, Allmann, Kolk, Liventaal ja Madise, 2017).

Traditsiooniliste autonoomia indikaatoritena on välja toodud viis tunnust (Sootla, Lääne, 2012). Esimese reaalse autonoomia hindamise ja suurendamise allikas on võimekus oma vabadusi ja võimuressurssi realiseerida ehk kohaliku volikogu iseseisev õigusloome ja kohaliku poliitikakujundamise võimekus. Teisena tuuakse välja finantsvõimekus ja autonoomia: mida suurema osa moodustavad KOV-ide kulud avalikus sektorist, seda suurem on autonoomia. Lisaks on tähtis indikaator kohalikes eelarvetes olevad omatulude ja võimalused koguda makse. Neljandaks saab lugeda haldusliku võimekust ehk millised on kohaliku volikogu vabadused ametnike palkamisel ja valitsuse töös osalemisel kohalikul tasandil. Viimaseks on keskvalitsuse võimu kontroll ja sekkumine KOV-ide tegevustesse.

Tänapäeval on jõujooned võrreldes traditsioonilise autonoomia käsitlusega riigi ning KOV-ide vahel mitmeti muutunud. Heaoluriigi arenguga tekkis 20. sajandil küsimus, kes hakkab kodanikele heaoluteenuseid osutama, seega vähenes traditsioonilise autonoomia jätkusuutlikkus. Peamiselt põhinetakse autonoomiat edendavale kontseptsioonile ning autonoomiale mitmekihilise valitsemise kaudu. Edendav autonoomia põhineb arusaamal, et kasu saab nii KOV kui ka keskvõim, näiteks korraldades teenuseid kodanikele, millest saavad kasu nii riik kui kohalik kogukond. Selleks, et suurendada KOV-ide autonoomiat on vajalik võimu detsentraliseerimine, lisaõiguste ja -ressurside delegeerimine toimub tavaliselt KOV-idele, kes on enda võimekust üles näidanud. Siiski ei pruugi kõik KOV-id enda haldusvõimekusest tulenevalt ülesannetega toime tulla. Kui näidatakse KOV-ide poolt passiivsust võib tekkida hoopis tsentraliseerimine, kus riik KOV-ide ülesandeid ära võtab (Sootla, Lääne, 2012).

Mitmetasandilises valitsemises tugevdavad autonoomiat võrgustikud, nii rahvusvahelised kui ka KOV-ide koostöö, mis aitavad läbi ühiste huvide mõjutada keskvalitsuse otsuseid ning luua täiendavaid võimalusi KOV-idele ning nende võrgustikele. Seega ei ole autonoomia keskne eesmärk autonoomia valdamine, vaid selle pidev loomine läbi sotsiaalse ja intellektuaalse kapitali (Peters, Pierre, 2002). Sarnaselt Peters ja Pierre-le leiavad Cribb ja Gewirtz, et autonoomia on miski mis on “alati muutumises”, et autonoomiat tuleks käsitleda kui midagi mida me allutame, autonoomiat pigem luuakse pidevalt juurde ning tehakse ümber (Cribb, Gewirtz, 2007). Tähtis roll autonoomia loomiseks on KOV-ide läbirääkimised

keskvalitsusega, mis kaitsevad kohalikke huvisid. Abiks on mitteametlikud arutelud riigi ja KOV-ide vahel, et töötada välja sobivamad valitsuse poliitika ja, et KOV-id oleksid muudatuste suhtes vastutulelikumad. Seega ei ole need protsessid formaalsed ning õiguslikku laadi, vaid pigem poliitilised läbirääkimised (Peters, Pierre, 2002). Näiteks Skandinaavia riikides antakse KOV-idele ulatuslik autonoomia ning nad on peamised heaoluriigi programmide rakendajad. Läbirääkimised KOV-ide ning riigi vahel on aidanud arendada tööjaotust ja koostöövaimu nende asutuste vahel rohkem, kui oleks vaid range hierarhiline alluvus, mis arengut pärsib (Peters, Pierre, 2002).

1.2. Kohalik omavalitsus, haridus ning autonoomia

Cribb ja Gewirtz on oma teoreetilises käsitluses *“Autonoomia ning kontrolli lahtiharutamise hariduses”* leidnud, et täielikuks arusaamiseks tuleks analüüsida hariduse mitmeid erinevaid aspekte ning muutujaid, nagu näiteks institutsioonide, KOV-ide või üksikisikute vahelisi suhteid, et saada aru autonoomia suurenemisest või tsentraliseerimise põhjustest hariduses. Autorid leiavad, et tihti käsitletakse autonoomiat normatiivse mudeli järgi kus leitakse, et autonoomia on hea ning kontroll on halb. *“Autonoomia on iseenesest millegi varasema tulemus mida tuleb väärtustada ning mis on väärt kaitstmist, edendamist. Samas ei trumpa autonoomia üle igat teist head asja ja pole alati ning igal pool hea asi”*. Nad toovad välja, et empiirilisest osast tulenevalt on võimatu teha täpselt järeldusi milline autonoomia on parim, seega oleneb autonoomia käsitlus eelkõige analüüsist läbi praktiliste kogemuste ja poliitilistest suundadest. Nad ei usu, et oleks võimalik autonoomia mustreid otseselt kuidagi “mõõta”, vaid tuleks näha hariduse autonoomias aspekte, mis on pidevas muutumises ja arenemises (Cribb, Gewirtz, 2007).

Hariduses saab autonoomiat vaadata kui mitmete individuaalsete, institutsionaalsete muutujate ning nende omavaheliste seoste terviklikku protsessi. Autorid leiavad, et hariduses on sisuliselt kolme tüüpi autonoomiat. Esimene, kelle autonoomia on küsimuse all ning kuidas on seda ellu viidud? Käsitleme siinkohalt institutsioone, näiteks riik, KOV-id ja koolid. On tähtis välja tuua, et ühe institutsiooni autonoomia suurendamine vähendab samas teise oma, mis tulenevad tehtud muudatustest ning läbirääkimistest. Teine autonoomia dimensioon on, millist autonoomiat või kontrolli rakendatakse, seega tekib küsimus “kelle autonoomia”? Mis seostub küsimusega autonoomia või kontroll mille üle? Näiteks need institutsioonid, kes loovad koolidele hindamismudeleid on kindlasti mõjukamad õppekavade

loomises ja pedagoogikas kui teised. Viimane dimensioon käsitleb kes on institutsioonidest kontrollival või juhtival positsioonil ning kuidas nende poolt tegevusi ellu viiakse. Vahel pole kindel kuhu on suunatud kontrolli fookus, alati ei teostata kontrolli konkreetsete esindajate poolt alati teadlikult ning tahtlikult. Tihti võib see olla mõjutatud muudest umbisikulistest teguritest. Siiski tuleb uurida, kes on nende võimalike mõjutajate taga ning millest need põhjused tulenevad (Cribb, Gewirtz, 2007).

Autorid toovad võrdlusena välja, millised on teatud sihtgrupi (näiteks õpetajate) autonoomsust soosivad ning pärssivad tegurid suhtluses koolipidajaga. Töö kontekstis võib käsitleda sarnast käsitlust ka KOV-i ning riigi omavahelistes suhetes. Nad toovad välja, et võib olla tahab riik suurendada kontrolli hariduse (või õpetajate) üle, sest praegune autonoomne õpetajakäsitlus ei paku piisavat ühist kvaliteeti? Liiga palju autonoomiat liiga väikestele omavalitsustele võib mõjutada kohalike teenuste kvaliteeti, mis tekitab omakorda ebavõrdsust teenuste tarbijate vahel (Cribb, Gewirtz, 2007). Saab välja tuua, et KOV-ide autonoomia suurendamine teenustes on osati hea ning annab rohkem vabadust, samas vastupidiselt võib kaaluda teenuste kvaliteedi tõstmist läbi tsentraliseerimise, mis tugevdab omakorda teenuste kvaliteeti (Ladner, 2017).

1.3. Kohalik omavalitsus, üldharidus ja rahastamine

Üldhariduse pakkumine on Eesti näitel enamasti detsentraliseeritud ning delegeeritud KOV-idele. Detsentraliseerimist määratletakse kui otsustusõiguse lähemale toomist sihtgrupile. Enamasti antakse haridusalane vastutus piirkondlikul või kohalikul tasandil üldotstarbelistele valitsustele, nagu on seda tehtud Rootsis ja Soomes. Koos vastutusega saavad omavalitsuste juhtorganid otsustada, kui palju kulutada hariduse ja muudele kohalikele teenustele, säilitades seejuures hariduse kättesaadavuse. Haridusega seotud teenused on KOV-ide üheks peamiseks teenusteks, olles ajalooliselt seotud selle elanike ning selle piiridega (Garrouste, 2010).

Eesti PS-is käsitletakse hariduse kättesaadavust järgnevalt: “Igaühel on õigus haridusele.” Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja KOV-i üldhariduskoolides õppemaksuta, lisaks on hariduse andmine on riigi järelevalve all (PS § 37). Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja KOV-id ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Arvestades,

et üldharidus on üks peamiseid Eesti KOV-ide ülesandeid, on nende ülesanne korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omandis (KOKS). Õppe korraldamisel lähtuvad riik, koolide pidajad ja koolid järgmistest põhimõtetest: kvaliteetne üldharidus on võrdväärselt kättesaadav kõigile isikutele, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest (PGS, § 6).

PGS § 82 näeb ette, et munitsipaalkooli kulud kannab koolipidaja, enamikel juhtudel KOV. Samuti peavad KOV-id koolikohustuslike laste arvestust ja tagavad koolikohustuse täitmise kontrolli, korraldavad õpilaste sõidu kooli ja tagasi, tagavad toitlustamise õppetöö ajal ja palju muud. Kui eelarve põhineb munitsipaalkoolide õpilastel, siis riigieelarve seaduse iga-aastased riigieelarvelised toetused valdadele ja linnadele eraldatakse vastavalt õpetajate, õppealajuhatajate, direktorite ning personali- ja töökoha koolituskuludeks ning õppekirjanduse kulude katteks (Riigieelarve seaduses kohaliku...2015). Rahastuse otsused, mis puudutavad kokkuleppeid riigiasutuste ja KOV-ide vahel, põhinevad ühisel lepingul. KOV-ide esindajateks eelarve läbirääkimisteks on KOV-ide liidud. Eesti Linnade ja Valdade Liit (edaspidi ELVL) toetab KOV-ide liitude koostööd ning esindab neid läbirääkimistes riigiasutustega, sh hariduskulude jaotamises (Lääne, Grauberg, Sootla, Olle ja Trei, 2019) ELVL-i ning Vabariigi Valitsuse esindajate vahel toimuvad iga-aastaselt läbirääkimised, mille eesmärgiks on kokku leppida meetmed KOV-ide rahastamiseks, sh hariduskulude katmiseks (Eesti Linnade ja Valdade Liit, 2020). Riigi 2020. eelarveaastaks on riigieelarve eraldanud KOV-idele tasandusfondi kaudu 107 miljonit eurot ja toetusfondi kaudu 442 miljonit eurot. Sealhulgas 342 miljonit eurot üldhariduse toetuseks (Rahandusministeerium, 2019).

Üldhariduse pakkumine moodustas 2018. aasta seisuga keskmiselt 47,5% Eesti KOV-ide eelarvelistest kulutustest (Statistikaamet, 2018). KOV-ides on varasemalt moodustanud riigi haridustoetus samuti umbes poole, näiteks aastatel 2013–2015 keskmiselt 52% (maksimaalselt 68%, min 14%) haridustasudest õpilase kohta (Pihor, Bauteva, 2016). Kooli finantseerimine vastavalt koolide tegelikele vajadustele on koolipidaja kohustus ja õigus. Selleks, et haridusega pakutavat kvaliteeti täita, on tarvis teha linnadel ja valdadel ise täiendavaid kulutusi. Üldhariduse rahastamisel on umbes 65% kulutustest seotud töötasudega, ülejäänud moodustab suuresti hariduse infrastruktuuri ülalpidamine (Pihor,

Bauteva, 2016). Kuna riigi toetus moodustab KOV-i üldhariduse rahastamisest keskmiselt poole, on riigil suur roll hariduse rahastusega seotud küsimustes. Üheks KOV-i võimekuse näitajaks on finantsautonoomia, Eesti asetseb nimetatud näitajate üle-euroopalises võrdluses 17. kohal (Ladner, 2017). Eesti omavalitsussüsteemi autonoomiaga seotud probleeme nähakse peamiselt kahes aspektis, millest üks on nõrk finantsautonoomia ning teiseks formaalsed sisendid riigi kesktasandi poliitikakujundamisel. Ilma finantsautonoomiata ei ole võimalik detsentralisatsioon ega reaalne autonoomia (Kattai jt, 2019). Hariduse rahastamine on seetõttu olnud üks nõrkus KOV-ide autonoomias, sest sisuliselt suure osa hariduskulude eest vastutab riik. Seda õpetajate töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikutega seotud kulude katmisel, võides seada piiranguid hariduskulude planeerimisel.

1.4. Muutused koolivõrgus ja reformide vajadus

Teenuste parandamine on avaliku halduse tänapäevaste arutelude keskmes. Riigid on rakendanud mitmeid reforme, et suurendada avalike teenuste tõhusust ja reageerimisvõimet (Batley, George, 2004). Üheks KOV-i reformide peamiseks eesmärgiks on majandusliku efektiivsuse ja teenuste parema kättesaadavuse saavutamine (Kersting, Vetter, 2003). Peamised põhjused, miks reforme tehakse, on ajalooliselt olnud järsk heaoluteenuste kasv, valglinnastumine ja sellega kaasnev pendelmigratsioon. Lisaks on suur heaoluteenuste kasv on pannud riike otsustama, kas on mõistlik osutada teenuseid tsentraalselt või delegeerida need KOV-idele (Sootla, Lääne, 2012).

Eesti puhul leidis OECD raport, et riik ja KOV-id panevad suurt rõhku hariduse rahastamisele, kuid on valdkondi, kus oleks rahastamist vaja suurendada ning tõhusust parandada (Santiago jt, 2016). Raport leiab, et ulatuslik koolivõrk tagab küll ligipääsu haridusele, kuid rahvastiku vähenemise tõttu on liiga palju väikseid koole ja klasse. Leitakse, et toimub õpetajate ülepakkumine, Eestis oli 2018. aasta seisuga keskmiselt 12 õpilast ühe õpetaja kohta. Lisaks väheneb sündide arv 2023. aastaks 14 000 lapseni, Eesti koolivõrk on aga üles ehitatud aegadel, kus sündimus oli üle 21 000 lapse aastas (Pöder, Veski, Kirss ja Lauri, 2014). Tulenevalt nendest prognoosidest on Eesti hariduse rahastamise süsteem olnud surve all.

Eesti puhul tuleb märkida, et enamiku koolipidajate, eelkõige väikeste KOV-ide, haldussuutlikkus on suhteliselt väike. Lisaks muudab halduslik killustatus keskhariduse

ümberkorraldamise Eesti jaoks raskemaks. OECD raport toob välja, et koolide haldamise korraldus muudab tõhususe parandamise keeruliseks, vastutuse jagunemine haridussüsteemis riigi ja KOV-ide vahel on keerukas ja ebaselge (Santiago jt, 2016). Raportis tuuakse välja, et põhihariduse puhul saaks hariduse tõhusat pakkumist korraldada KOV-ide koostöös, mis võimaldab ühiselt ressursse näiteks erivajadustega lastele vajalikke teenuseid ja koolivälise tegevuse võimalusi õppeasutuste vahel jagada. Leitakse, et Eestis on koostööks pakutavad stiimulid nõrgad, kuna maakonna tasandil haridusvõrgustikel on vähe võimalusi võtta enesele koordineerimisülesandeid, sest KOV-id ei pea neid koolide haldamisel õiguspäraseks partneriks. Märgitakse, et erinevate haridusliikide pakkumine koolide tasandil on jäik, näiteks on üld- ja kutsehariduse pakkumine tihti eraldatud (Santiago jt, 2016).

Tulenevalt õpilaste arvu vähenemisest ning koolide rahastamise jätkusuutlikkusest vajab haridusvõrk muudatusi (Pöder jt, 2014). HTM algatas 2014. aastal koolivõrgu korrastamise programmi. Koolivõrgu korrastamise eesmärgiks on toetada põhikooliklassideta riigigümnaasiumite loomist läbi investeeringute kava, millega suunatakse KOV-e kui koolipidajaid koolivõrku oma otsustega optimeerima, pakkudes selleks finantsilisi stiimuleid investeeringute võimaldamise kaudu. Investeeringutega toetatakse neid KOV-e, kes on oma koolivõrgu ümber korraldanud või on otsustanud seda teha, arvestades õpilaste arvu muutust vähemalt kuni aastani 2030. Koolipidajad peavad muudatuste tegemisel arvestama väljakujunenud tõmbekeskusi, KOV-ide ühinemist, transpordivõrgustikku ning koolihoonete säästlikust, efektiivse pinnakasutust ja õppevõimalusi erivajadustega õppijatele (Haridus- ja Teadusministeerium, 2015).

Programmi tegevused aitavad parandada pakutava hariduse kvaliteeti läbi parema haridusasutuste koostöö ning panustavad õppija paindlikkuse suurendamisele. Programmis rõhutatakse regionaalse arengu aspekti, mis on toetatud läbi gümnaasiumite loomise tõmbekeskustesse ning kvaliteetse põhikoolide säilimise tõmbekeskustes ning tagamaal. Riigigümnaasiumi loomisel maakonna- või tõmbekeskustes toetatakse kuni 85% riigigümnaasiumiga seotud kulude katmist ja pakutakse investeeringute toetust õpilaskodude rajamisel, transpordil teistest KOV-idest riigigümnaasiumisse. Riigigümnaasiumi loomine lepatakse kokku KOV-i ning HTM-iga. Lepingud hõlmavad nii muudatusi koolivõrgus, koolide pidamise üleandmist, koolide tegevuse lõpetamist kui ka riigigümnaasiumi hoonete ehitamisega seonduvaid kokkuleppeid (Haridus- ja

Teadusministeerium, 2015). Tegevuste mõjudena on planeeritud, et paraneb pakutava hariduse kvaliteet. Lisaks vähenevad muudatustega KOV-ide kulud, kes eelnevalt gümnaasiumi pidasid, kui ka nende kulud, kes pidid maksma oma gümnaasiumiõpilaste eest igakuist tegevuskulu. Tuuakse välja, et kavandatavate riigigümnaasiumite sääst 2015. aasta riigigümnaasiumite näitel (Tartu, Võru, Jõhvi, Pärnu) oli tervele aastale taandatuna umbes miljon eurot. Potentsiaalsete lisamõjudena toob ministeerium välja, et muudatustega paraneb KOV-ide koolivõrgu ja koolide pinnakasutuse optimeerimine, mis mõjutavad ressursitõhusust ja kaudselt ka keskkonna saastekoormust (Haridus- ja Teadusministeerium, 2015).

1.6. Regionaalne tasand kohalikus valitsemises

Regionaalhaldus (regionaalne juhtimine) on avaliku halduse tasand, mis jääb riigi kesktasandi ja kohaliku tasandi vahele. Euroopa Liidus käsitletakse regioonina (regionaalpoliitika teostamise mõistes) KOV-ide koostööpiirkonda või teise tasandi omavalitsust. Teise tasandi KOV kujutab endas esimese tasandi KOV-ide ülest koostööd, mis aitab koordineerida või täita avalikke ülesandeid autonoomse üksusena eraldiseisvana esimese tasandi KOV-ist ja riigi keskvoimust. Regionaalhalduse korralduse olemasolu edendab majanduspoliitika ja sealhulgas regionaalpoliitika tulemuslikkust. Regionaalselt tasakaalustatud sotsiaalmajandusliku arengu tagamist oodatakse paljuski just regionaalselt juhtimistasandilt (Mäeltsemees, 2004). Valitsusvõimu ümberstruktureerimine riiklikust ja kohalikest tasandist piirkondlikule tasandile on sageli üks võimalike vastuseid väljakutsetele, mis on seotud avalike teenuste konkurentsivõime, suutlikkuse ning efektiivsusega (Herrschel, Tallberg 2011). Regionaalse tasandi eesmärgiks on ületada mitmeid ühiseid probleeme läbi KOV ülest teenuste osutamisega (Lidström 2011), pakkudes erinevalt riigist ning KOV-ist optimaalsemat teenustepiirkonda, jäädes samas lähedaseks kodanikele ning pakkudes mõnel määral suuremat autonoomiat.

Eesti regionaalpoliitika lähtekohad esitati 1990. aastal. Vajaduse regionaalpoliitika järele tekitas üleminek turumajandusele. Regionaalarenguga seotud eesmärgid loodi esmakordselt 13. detsembril 1994 vastu võetud regionaalarengu kontseptsioonis, kus defineeriti regionaalpoliitikat kui avaliku võimu sihipärast tegevust riigi kõigi piirkondade arengueelduste loomiseks ning sotsiaalmajandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes piirkondade ja riigi kui terviku huvidest (Reimaa, 2007). Eesti regionaalpoliitika teostamise

kehtivaks alusdokumendiks on olnud Eesti regionaalarengu strateegia (1999; 2005–2015; 2014–2020), millega määratakse kindlaks Eesti regionaalarengut soovitavad suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju suunamise lähtekohad. Regionaalstrateegiat haldab siseministerium (Siseministerium, 2014).

Eestit iseloomustavad suured regionaalse arengu erisused, kus olulist rolli mängib majandusstruktuuri muutuse ebaühtlane mõju piirkondadele. Nõrk on olnud ka regionaalse tasandi valitsemine. Riigi regionaalhaldus on killustunud ning prevaleerib harukondlik juhtimine. Igal valitsemisalal oma regionaalne loogika ning regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud (Kattai jt, 2020). OECD on oma raportis leidnud, et regionaalne valitsemine Eestis on olnud nõrk, toimunud on riigihalduse tsentraliseerimine, kus käsitletakse regionaalarengut iga valitsusvaldkonna vahel erinevalt. Raport märgib, et Eesti riigi tulevane areng sõltub valdkondadevaheliste väljakutsete ühisest lahendamisest. Selleks soovitatakse Eestile regionaalarengu suunamise pikaajalise visiooni vajalikkust, mis oleks sõlmitud koostöös eri haldustasandite ja valdkonnapoliitikate kujundajate vahel, eesmärgiga toetada Eesti majandus- ja struktuuripoliitikat (OECD, 2011).

Eestis teise tasandi KOV puudub. Kuni 2017. aastani eksisteerisid Eestis maavalitsused, mis haldusterritoriaalse reformiga kaotati, kuid antud haldusüksuse puhul oli tegu valitsusasutustega, mis aitasid viia keskvalitsuse ülesandeid ning koordineerida omavalitsuste tööd. Peale seda on Eestis omavalitsusliku ja regionaalse koostöö väljunditeks maakonna tasandil omavalitsusliidud. Maakondlikud omavalitsusliidud on kohalike omavalitsuste liitude seaduse (KOLS) alusel moodustatud mittetulundusühingud (edaspidi MTÜ), mille eesmärgiks on maakonna KOV-i üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine (KOLS). Omavalitsusliidud on oma olemuselt sild KOV-i ja keskvalitsuste vahel, esindades KOV-ide huve ja pakkudes huvikaitset. Erinevalt Soomest, Rootsist, Taanist ja Saksamaast, kus omavalitsusliitudele on delegeeritud üsna palju avalikke ülesandeid, esindavad ühendused valdavalt enda liikmeid suhtluses riigiga (Lääne jt, 2019). KOV-ide koostöö maakonna tasandil on väljendunud lisaks ühiste sihtasutuste (edaspidi SA) või MTÜ moodustamises ning ühiste äriühingute asutamises (nt jäätmeäitluskeskused) või konkreetsetes ühisprojektides osalemises. Kui vaadata just maakondlikku omavalitsusliitu kui KOV-ide universaalset koostööorganit ja ühishuvide esindajat maakondlikul tasandil, tuleb tõdeda, et vabatahtlik koostöö liitude kaudu on olnud küll levinud (igas maakonnas on olnud omavalitsusliit), kuid koostöö pole

olnud väga sügav ega ka püsiv (Suur, 2018). Seoses haldusterritoriaalse reformiga 2017. aastal on ka mõned maakondlikud omavalitsusliidud enda tegevuse lõpetanud ning nende ülesanded on delegeeritud omavalitsustele või arenduskeskustele (Hepner, 2018).

Soome näitel on tervishoid ja haridus teenused, mida enamasti pakutakse KOV-ide üleselt, et tagada teenuse osutamiseks vajaliku suurusega teeninduspiirkond. KOV-id teevad koostööd ka muude teenuste raames. Teise süsteemina kasutatakse peamiselt väiksemate KOV-ide puhul, tõmbekeskuses pakutava gümnaasiumihariduse juures teiste KOV-ide kaasamise meetodit, kus on võimalik valdade saadikutel saada koht linna hariduskomisjonides, kus nende valla õpilased õpivad. See soodustab investeringuid ja koostööd omavalitsuste vahel, et pakkuda kvaliteetset haridust ja sellega kaasnevaid teenuseid (Finnish Ministry of Education and Culture, 2019).

Koostöös KOV-idega on Eestistki võimalused ühiselt teenuseid pakkuda. Sarnaselt Soomega on võimalik regionaalses koostöös kasutada järgmiseid asutusi, on võimalik moodustada KOV-ide ühisasutusi või volitada ülesanne teisele KOV üksusele. Kolmandaks, ühine teenuse korraldamine / ülesande täitmine autonoomse avalik-õigusliku juriidilise isiku (MTÜ, SA) poolt. Lisaks võib olla teenuse pakkujaks KOV-is olla riik, näiteks kui pakutakse keskharidust riigigümnaasiumi või kutsehariduskeskuse näol (Lõhmus, 2012). KOV-ide koostööd käsitledes on samuti tähtis, kuidas antud haldusvorm on moodustatud ja juhitud. Esiteks on võimalik asutus moodustada otsevalitud esinduskoguga teenuspiirkonna juhtimise mudeli põhjal. Teiseks variandiks on KOV-ide vaheline sundkoostöö, mille eesmärgiks on tagada ühine teenuste kvaliteet ning omavalitsuste kohustus teenust ühiselt pakkuda. Sundkoostöö kasutamisel tuleb välja tuua, et osati võib see riivata KOV-ide autonoomia põhimõtet (Lõhmus, 2012).

KOV-ide maakondliku ning regionaalset koostööd uuriv töögrupp on koostöös Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli, osühing Geomedia, Tallinna Tehnikaülikooli teadlaste ning ekspertidega teostanud Eesti regionaaltasandi arengu analüüsi. Uurimisgrupp käsitles regiooina valitsemistasandit, mis asub KOV-i ja riigi kesktasandi vahel. Regionaalarengu tagamine eeldab institutsionaliseeritud koostööstruktuuri vastava õiguse, vastutuse ja ressursibaasiga (Kattai jt, 2020). Lähtuvalt regionaalarengu analüüsist on töögrupp kaardistanud regionaalsel tasandil järgmised võimalikud ülesanded: ruumiplaneerimine, ühistransport, sotsiaalhoolekanne, ettevõtluse arendamine. Lisaks tuuakse välja, et

regionaalsel tasandil võiks toimuda gümnaasiumi- ja kutsehariduse pakkumine koos võrgustike kavandamise, teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise näol.

Peamiselt soovitas uuringugrupp kolme lähenemist. Esimeseks oleks maakondlike KOV-ide liitude tugevdamine eesmärgiga delegeerida neile konkreetsemaid ülesandeid ja konsolideerida olemasolevate arenduskeskuste baasil olevad asutused üheks regionaalseks institutsiooniks. Teiseks soovitati regionaalarengu suunamise ja regionaalsete ülesannete täitmise tasakaalustamiseks luua regionaalarengu nõukogud, mis koostöös riigihalduse ministriga toetaksid vajalike teenuste ja tegevuste koordineerimist regioonis. Kolmandaks pakuti uue regionaalse valitsemise loomist organisatsioon riigi ja KOV-ide ühiste regionaalsete ülesannete täitmiseks. Antud asutus moodustuks ja oleks rahastatud riigi ning esimese tasandi KOV-ide poolt, pakkudes ühiselt regionaalselt omavalitsuste üleseid teenuseid (Kattai jt, 2020). 2019. aastal toimunud omavalitsuspäeva esindajad leidsid, et haridusvaldkonnas koostöö edendamiseks tuleks korraldada koostööd maakondlike omavalitsusliitude ja arenduskeskuste baasil. Üheks prioriteetseks ülesandeks tuleks seada koostöövõrgustike ja -organisatsioonide kujundamine, selleks, et igas regioonis oleks kujundatud oma potentsiaalset lähtuv haridus- ja kompetentsipädevus (IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp, 2019).

2. MEETOD JA VALIM

2.1. Uurimisprobleem ja uurimisküsimused

Aastal 2014. algatati HTM-i poolt koolivõrgu korrastamise programm, mille eesmärgiks on tõsta hariduse kvaliteeti, toetada tugevate põhikoolide loomist ning koondada gümnaasiumiastme pakkumine riigile. Alates koolivõrgu programmi algatamisest on toimunud mitmed muutused, mis on mõjutanud KOV-e õiguslikest, rahalistest ning halduslikest aspektidest. Käesoleva bakalaureusetöö uurimisprobleem käsitleb Pärnu maakonnas toimunud koolivõrgu muudatusi vahemikus 2014–2020. Töö uurib, millised on olnud KOV-ide koolivõrgu korrastamisega seotud lähtekohad ning kuidas on koolivõrgu korrastamine mõjutanud Pärnumaa KOV-e autonoomia põhimõtetest lähtudes. Lisaks käsitletakse töös võimalikke üldhariduse arenguid tulevikus, arvestades hariduse ühist regionaalset planeerimist.

Töö eesmärgi täitmiseks olen püstitanud neli uurimisküsimust:

1. Millised on Pärnumaa KOV-ide hinnangud koolivõrgu korrastamisele ning millist mõju on koolivõrgu korrastamine avaldanud?
2. Milline on Eesti KOV-ide ja hariduse õiguslik, eelarveline ning halduslik suhe autonoomia põhimõtetest lähtudes koolivõrgu korrastamises?
3. Milline võiks olla koolivõrgu edasine areng, arvestades regionaalset mõõdet hariduskorralduses ja koolivõrgu arendamises?
4. Millised võiksid olla KOV-ide, millised riigi ülesanded üldhariduse pakkumisel?

2.2. Valim

Uuringu käigus viidi läbi Pärnumaa KOV-ide juhtide, volikogu juhatuste ja liikmete, ametnike, koolijuhtide ning teiste otsustajate seas küsitlus, millele vastas 26 inimest. Eesmärgiks oli kaasata kõikidest Pärnumaa KOV-idest (v.a Kihnu) enam-vähem võrdne arv vastajaid. Küsitlusele vastas järgnev arv inimesi: Põhja-Pärnumaa vald (6), Saarde vald (5), Pärnu linn (5), Lääneranna vald (4), Häädemeeste vald (4), Tori vald (2) inimest. Kihnu vald on antud töö analüüsist välja arvatud, kuna neid on käsitletud koolivõrgu korrastamisel erijuhtumina ning Kihnu ei osale Pärnumaa Omavalitsuste Liidu (POL) töös.

Küsimustikus uuriti, milline on nende roll või ametipositsioon KOV-is, küsimustele vastasid:

1. (11) Volikogu liige
2. (7) Kooli juhtkond või õppeasutuste juhid
3. (7) Vallavanemad ja vallajuhid
4. (5) Volikogu esimehed/aseesimehed.
5. (6) Muu (maakondliku KOV-ide liidu esindajad, KOV-ide komisjonide esimehed, ametnikud).

Lisaks sellele tehti täiendavad intervjuud POL-i, ELVL-i ja HTM-i koolivõrgu osakonna esindajatega.

2.3. Andmeanalüüsi meetod

Käesolevas uurimuses on andmete kogumisel kasutatud peamiselt kahte eri meetodit – kvalitatiivuurimustest tuntud intervjuu meetodit ning veebiküsimustikku, mis viidi läbi Pärnumaa KOV-ide esindajatega. Uurimisküsimustik on iseloomult kvalitatiivne ning uuris esindajate hoiakuid koolivõrgu korrastamise küsimustes ning hariduse regionaalses valitsemises, hiljem analüüsiti vastuseid tulenevalt teooriast ning kõrvutati tulemused intervjuueeritavate arvamustega, analüüsides toimunud muudatusi. Küsitlusankeedis on kasutatud nii suletud kui ka avatud küsimusi. Avatud küsimused on efektiivne viis saamaks teada, mida vastanud mõtlevad. See nõuab vastajatepoolset arvamuse avaldamist, samas võimaldavad suletud küsimused fikseerida erinevaid selgemaid valikuid vastajate poolt (Balnaves, Caputi 2001). Lähtun kvalitatiivsest sisuanalüüsi meetodist intervjuudel ning KOV-ide hoiakute kaardistamisel kasutan kogutud andmeid küsimustiku vastustest. Intervjuude tulemuste kirjeldamiseks kasutatakse eelkõige tsitaate. Tsitaatidele lisati autorit iseloomustav omadus (asutus, ametipositsioon), kuid vaid sellisel määral, et isikut ei oleks võimalik identifitseerida. Uurimistöö küsimustik viidi läbi Google Formsi keskkonnas. Küsimustiku koostamise puhul on lähtunud teoreetilisest käsitlusest. Intervjuud viidi läbi keskkonnas Zoom ning salvestati. Salvestuste kuulamiseks kasutati MKplayer tarkvara ja transkribeerimiseks Wordi.

2.4. Andmekogumine

Uurimisprobleemist tulenevalt otsustati andmekogumine läbi viia uurimisküsimustikuga KOV-ides ning intervjuuna ELVL-i, HTM-i ning POL-i esindajatega. Teemadeks olid hinnangud koolivõrgu korrastamisest ning sellega seotud õiguslikest, rahalistest ja halduslikest teguritest, regionaalne hariduse korraldamine ja Eesti üldhariduse korralduse tulevik Pärnumaa näitel. Selle jaoks, et mõista, kas intervjuuküsimused annavad vastused uurimisküsimustele, loodi tabel uurimisküsimustega ja hinnati, millised intervjuu küsimused annavad vastused uurimisküsimustele. Lähtuvalt sellele muudeti vajadusel enne intervjuude läbiviimist loodud intervjuuküsimuste sõnastust ja järjekorda. Intervjuude läbiviimiseks koostati intervjuude kava koos intervjuuküsimustega. Intervjuukava algas uurimistöö teema ja selle uurimise olulisuse tutvustamisega.

3. EMPIIRILISTE ANDMETE ANALÜÜS

3.1. Analüüsitavate kohalike omavalitsuste üldharidusvõrgu kirjeldus

Uurimisküsimus 1: Millised on Pärnumaa KOV-ide hinnangud koolivõrgu korrastamisele ning millist mõju on koolivõrgu korrastamine avaldanud?

Töö käigus analüüsitakse Pärnu maakonna KOV-ide koolivõrgus toimunud muudatusi. Lisaks on uuritud kohalike esindajate peamised seisukohti seoses koolivõrgu korrastamisega. Koolivõrgu korrastamise osas tuleb märkida, et antud käsitluses on arvestatud eelkõige üldharidusest tulenevate koolivõrgu muudatustega. Ülevaate saamiseks kirjeldab töö aastatel 2014–2020 ellu viidud reformide käigus toimunud muudatusi Pärnumaa KOV-ide üldharidusvõrgus. Juhul kui see on haridusvõrgu seisukohalt oluline, on kaardistatud muudatused ka alus- ja kutsehariduses.

Pärnu maakond (5418,73 km²) asub Edela-Eestis ja 2019. aasta seisuga elab Pärnumaal 85 938 inimest, enamik Pärnumaa elanikkonnast asub Pärnu linnas (Statistikaamet, 2020a). Pärnu maakonnas asub peale 2018. aasta haldusterritoriaalset reformi seitse KOV-i: Pärnu linn, Saarde vald, Kihnu vald, Tori vald, Häädemeeste vald, Lääneranna vald ja Põhja-Pärnumaa vald. Koostööd Pärnu maakonnas koordineerivad POL ja Pärnumaa Arenduskeskus (PA). POL-i tegevuse eesmärgiks on KOV-ide üldisele arengule kaasaaitamine, oma liikmete esindamine ja koostöö arendamine. PA on KOV-ide poolt maakonna tasakaalustatud arenguks loodud sihtasutus, mis kavandab Pärnumaa arengut. Koostööorganisatsioonid veavad ühiselt eest Pärnu maakonna strateegilist planeerimist. Peamised arengud ja suunad Pärnumaa üldhariduses sõnastab strateegiadokument „Pärnumaa 2035+“, mis on maakonna arendustegevuse keskne alusdokument. See on kokkuleppeks Pärnumaa KOV-ide, nende hallatavate asutuste ja riiklike investeeringute ning arenguliste taotluste elluviimiseks maakonnas (Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Arenduskeskus 2019). Tabel 1 kajastab KOV-ide vahel toimuvat koostööd üldhariduses, mille strateegias on hariduse puhul lähtutud valikuterohke ja kvaliteetse üldhariduse arendamisest. Tabelis on välja toodud koolivõrgu korrastamise vajadus Pärnumaa KOV-ides tulenevalt õppe kvaliteedist ning optimaalsest ressursikasutusest õpilaste arvu vähenedes. Lisaks on plaanis arendada munitsipaalkoolide omavahelist koostööd läbi mobiilse pedagoogisüsteemi loomise riigigümnaasiumite ja munitsipaalkoolide vahel. Rõhutatakse ka kestliku gümnaasiumihariduse omandamise

tagamist Pärnumaal. Eelkõige on strateegia tegevuste elluviijad KOV-id või riigiasutused, vähem PA ja POL.

Tabel 1. Tegevussuund 3.2.3., Võimaluste tagamine valikuterohke ja kvaliteetse alus- ja üldhariduse omandamiseks, Pärnumaa 2035+ strateegia

Tegevussuund 3.2.3. Võimaluste tagamine valikuterohke ja kvaliteetse alus- ja üldhariduse omandamiseks							
3.2.3.1. Koostöö õppeprogrammide rakendamisel TÜPK, PKHK ja Pernova Hariduskeskusega	X	X	X	X	X	KOV-id	TÜPK, PKHK, POL
3.2.3.2. Kestliku gümnaasiumihariduse omandamise tagamine Kilingi-Nõmmes, Vändras ja Lihulas	X	X	X	X	X	KOV-id	HTM
3.2.3.3. Kilingi-Nõmme gümnaasiumi hoonete renoveerimine (sh tööõpetusmaja ja staadioni abihoone)	X	X	X			Saarde v	HTM
3.2.3.4. Lihula gümnaasiumikompleksi renoveerimine	X	X	X	X	X	Lääne-ranna v	HTM
3.2.3.5. Paindlike õppevormide kasutamine ja õpivõimaluste laiendamine täiskasvanutele erinevates haridusastmetes	X	X	X	X	X	POL	HTM
3.2.3.6. Maakonna koolivõrgu korrastamine lähtuvalt õppe- ja kasvatusgevuse kvaliteedist ning optimaalsest ressursikasutusest. Väheneva õpilaste arvuga hoonete ratsionaalsem kasutamine (vt lisaks KOV-ide prioriteetsed tegevused)	X	X	X	X	X	KOV-id	HTM
3.2.3.7. Mitmekülgse hariduse omandamise võimaldamine erinevaid pedagoogilisi lähenemisi pakkuvates koolides (vabakool, waldorfkool, internaatkool, nädalakool) ja vastavat pedagoogikat toetava õpikeskkonna kaasajastamine	X	X	X	X	X	MTÜ-d	KOV-id, HTM

Allikas: Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Arenduskeskus (2019)

3.1.1. Pärnu linn

Pärnu linnas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga viis gümnaasiumi ja 14 põhiharidusasutust (nendest kaks on algkoolid). Pärnu linnas asub üks riigigümnaasium (Pärnu Koidula Gümnaasium), üks era- ja munitsipaal rahastusega gümnaasium (Sütevaka Humanitaargümnaasium) ning kaks munitsipaalgümnaasiumi (Pärnu Ühisgümnaasium ja Pärnu Täiskasvanute Gümnaasium). Peale 2017. aasta haldusreformi on lisandunud ka Tõstamaa Gümnaasium, mille gümnaasiumiastmes õpib 15 õpilast. Pärnu linna koolides õpib gümnaasiumiastmes kokku 1134 ning põhikooliastmes 5764 õpilast 43) (Statistikaamet, 2020b). Pärnu linna haridusvõrgu planeerimisel lähtutakse Pärnu 2013–2025 haridusvaldkonna arengukavast. Pärnu linnas on koolivõrku korrastatud aastatel 2014–2020 korrastatud mitmel korral. Aastal 2015. alustas Pärnus tööd uus riigigümnaasium, mis loodi varasema Pärnu Koidula Gümnaasiumi baasil, eraldades sealt põhikooli osa. 2014. aastal suleti Pärnu Hansagümnaasium ning 2014. aastal alustas tegevust Pärnu Mai põhikool, mis sai endale varem Pärnu Ühisgümnaasiumile kuulunud ruumid. Pärnu Ühisgümnaasium kolis omakorda Pärnu Hansagümnaasiumi hoonesse. 2015. aastal muutus Pärnu Vene

Gümnaasium Pärnu Tammsaare põhikooliks ning 2016. aastal muudeti Pärnu Ülejõe Gümnaasium Pärnu Ülejõe Põhikooliks (Haridus- ja Teadusministeerium, 2016). Pärnu linna hinnangul on koolivõrgu korrastamine olnud optimaalne ning täiendavaid muudatusi plaanis pole olnud. Pärnu linna haridusvõrgu prognoosi on täiendavalt ellu viinud aastal 2019 (OÜ Cumolus Consulting 2019).

3.1.2. Saarde vald

Saarde vallas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga kaks üldhariduskooli. Kilingi-Nõmme Gümnaasium koos põhikooliga ning 72 õpilasega Surju Põhikool. Saarde vallas õppis 2019/2020. õppeaasta seisuga gümnaasiumis 45 õpilast ning põhi- ja algkoolides kokku 355 õpilast (Statistikaamet, 2020b). Saarde vallas on korrastatud koolivõrku aastal 2018, kui suleti Tali algkool (Haridus ja Teadusministeerium, 2018). Saarde valla 2021–2028 arengukavast tulenevalt plaan koolivõrgu korrastada ei ole, plaanitakse täiendavaid investeeringuid Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi hoonete renoveerimiseks ning Surju Põhikooli renoveerimiseks (Saarde vald, 2018).

3.1.3. Tori vald

Tori vallas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga neli üldhariduskooli: Are põhikool, Sauga Põhikool, Tori Põhikool ning Sindi Gümnaasium. Põhikooli astmes õpib 825 õpilast, Sindi Gümnaasiumi gümnaasiumi õppis 2019/2020 seisuga 46 õpilast (Statistikaamet, 2020b). Koolivõrgu korrastamine Tori vallas on hetkel käimas, toimuvad koolivõrgu korrastamise arutelud, arutlusel on Sindis Gümnaasiumi gümnaasiumiastme tulevik. Tori valla haridusvõrgu kohta valmis analüüs, mis leidis, et lähiajal tuleks kaaluda koolivõrgu korrastamist Tori vallas. Analüüsis leiti, et viimaste aastate jooksul on Tori valla koolides õpilaste arv kasvanud ligi 25%. Ajavahemikus 2013–2018 aastatel on õpilaste arv suurenenud kõikides valla koolides, neist Sauga põhikoolis tervelt 70%. Sauga koolimaja on ehitatud 120 õpilase jaoks, praegu õpib koolis 192 õpilast. Samas tuleb märkida, et Tammiste küla lapsed omandavad peaaegu kõik haridust Pärnu linnas seega on arutluse all Tammiste algkooli rajamise vajadus (Tori vald, 2020). Varasemalt on Tori vallas koolivõrku korrastatud aastal 2014, kui suleti Viira kool.

3.1.4. Põhja-Pärnumaa vald

Põhja-Pärnumaa vallas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga kaheksa üldhariduskooli. Vallas asub Vändra gümnaasium, kus õpib gümnaasiumiastmes 53 õpilast. KOV-is on 2019/2020. õppeaasta seisuga neli põhikooli: Pärnajõe Kool, Juurikaru Põhikool, Tootsi Lasteaed-Põhikool, Pärnu-Jaagupi Põhikool ning kolm lasteaed-alkooli, kokku õpib alg- ja põhikoolis kokku 667 õpilast (Statistikaamet, 2020b). Põhja-Pärnumaal on koolivõrku korrastatud koolivõrku aastal 2019, kui otsustati sulgeda Libatse Põhikool alates 2020. aasta septembrist. 2014. aasta otsusega muudeti 2017. aastaks Pärnu-Jaagupi Gümnaasium järkjärgult põhikooliks. Tulenevalt arengukavast on plaanitud renoveerida kõik põhikooli- ning gümnaasiumi hooned. Toetus on eraldatud HTM-i poolt täiendavate võimaluste loomiseks gümnaasiumiastmes ning õpilaskodu ning koolisöökla remondiks (Põhja-Pärnumaa Vald, 2019).

3.1.5. Häädemeeste vald

Häädemeeste vallas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga neli üldhariduskooli, millest üks on Tahkuranna lasteaed-alkool. Häädemeestel asub gümnaasium, kus õpib 2019/2020. õppeaasta seisuga gümnaasiumiastmes kokku 24 õpilast. Põhikoolidest asub KOV-is Uulu ja Metsapoole Põhikool ning Häädemeeste Keskkooli põhikooli osa. Põhikooliastmes õpib kokku 2019/2020. õppeaasta seisuga 382 õpilast (Statistikaamet, 2020b). Aastatel 2014–2020 pole KOV-is koolivõrku korrastatud ning plaan on koolivõrgu korrastamisega alustada. Tulenevalt aruteludest on plaanis Häädemeeste Gümnaasiumi tulevik otsustada aastaks 2021. 2019. aastal on toimunud arutelud gümnaasiumiosa sulgemise teemal ning on huvigruppidele tutvustatud hariduse arengukava, mille põhjal toimuvad koolivõrgu korrastamise arutelud (Kuusik, 2019).

3.1.6. Lääneranna vald

Lääneranna vallas asub 2019/2020. õppeaasta seisuga seitse üldhariduskooli, millest kaks on alkoolid: Metsaküla alkool ning Kõmsi lasteaed-alkool. KOV-i keskses asub Lihula gümnaasium, kus gümnaasiumiastmes õpib 2019/2020. õppeaasta seisuga 40 õpilast (Statistikaamet, 2020b). KOV-is asub neli põhikooli: Virtsu, Varbla ning Lõpe koolid, koos Lihula Gümnaasiumi põhikooliastmega. Lääneranna vallas õpib 2019. aastal alg- ja

põhihariduses kokku 392 õpilast. Lääneranna vald on hetkel enda valla koolivõrgu korrastamist planeerimas, lähtuvalt OÜ Cumolus Consulting tehtud uuringust on Lääneranna vallas plaanis ellu viia koolivõrgu korrastamine. Sõnastatud on reformi kaks võimalikku suunda. Esimene, pehme reform sulgeks kaks kooli – Metsküla kooli ja Virtsu kooli. Lihulas säiliks gümnaasium, Kõmsil kuueklassiline kool, Koongasse, Lõpele ja Varblasse jääksid nelja- või kuueklassilised koolid. Teine, radikaalne reform sulgeks kõik kuus põhi- ja algkooli ning Lihula gümnaasiumist saaks üheksaklassiline kool. Koongas, Lõpes ja Varblas avataks uued algkoolid (Lääneranna vald, 2020).

3.1.7. Muudatused Pärnu maakonna üldharidusvõrgus

Hetkeseisuga on osades KOV-ides koolivõrgu korrastamine lõpetatud ning koolivõrgu korrastamine on edasises planeerimises peaaegu kõikides Pärnumaa KOV-ides. Õpilaste arv on suurim Pärnu linnas, mistõttu asub Pärnu linnas ka rohkem koole ning mitmed haridusteenused on Pärnumaal koondunud Pärnu linna. Õpilaste arvu poolest järgnevad Tori vald ning Põhja-Pärnumaa vald. Lähtuvalt tabelis 2 väljatoodust, saab Pärnumaal gümnaasiumiharidust omandada peaaegu kõigis KOV-ides (v.a Kihnu). Peamised arutelud on KOV-ides seotud gümnaasiumite jätkusuutlikkusega, mida toob välja ka Pärnumaa 2035+ strateegia. Tabeli 2 puhul saab järeldada, et mitmetes KOV-ides on arutelude ajendiks olnud õpilaste arvu vähesus gümnaasiumiastmes. Gümnaasiumihariduse pakkumise tuleviku osas on toimunud arutelud Lääneranna ning Häädemeeste vallas. Häädemeestes on plaan otsustada gümnaasiumiastme tulevik aastaks 2021. Lääneranna vald on lähtuvalt koolivõrgu analüüsist plaaninud oma koolivõrku lähiajal korrastada, radikaalsema reformi korral on plaanis kolmas kooliaste sulgeda. Tori vald on arutanud Sindi Gümnaasiumi vene keelse õpilaste suuna lõpetamist. Tori puhul mängib rolli Pärnu lähedus, mis juba praegu motiveerib paljusid õpilasi Pärnu linnas õppima, samas on rahvaarvu kasv tekitanud vajaduse põhikoolide suurendamise järele. Teistes KOV-ides on ellu viidud analüüsid koolivõrgu muutmiseks, kuid otsuseid seosest kooliastmete muutmiselega pole olnud, peamiselt jätkatakse koolihoonete renoveerimist.

Tabel 2. Pärnumaa KOV-ide üldhariduse näitajad

Kohalik omavalitsus	Häädemeeste vald	Lääneranna vald	Põhja-Pärnumaa vald	Saarde vald	Tori vald	Pärnu linn
Gümnaasium(id)	1	1	1	1	1	5
Põhikoolid	2	4	4	1	3	12
Algkool(id)	1	2	3	0	0	2
Õpilaste arv Gümnaasiumiastmes	24	40	53	45	46	1134
Õpilaste arv Põhikooliastmes	382	392	667	355	825	5764
Õpilaste arv vallas kokku	406	432	720	400	871	6889
Rahvaarv omavalitsuses 2019 seisuga	4 821	5 343	8 235	4 546	11 663	50 643

Allikas: Autori koostatud

3.2. Pärnumaa kohalike omavalitsuste hoiakud seoses koolivõrgu korrastamisega

Uurimisküsimustikus käsitleti Pärnumaa KOV esindajate seisukohti nende peamistest ajenditest, miks koolivõrku plaaniti korrastada. KOV-id leidsid kõige enam, et nende koolivõrgu korrastamine on tulnud praktilisest vajadusest ning võimekusest koole ülal pidada. Peamisteks muutuste põhjuseks oli õpilaste arvu vähenemine, mida leidis 14 vastajat koolivõrku hetkel korrastavatest ja juba korrastanud esindajatest. Pärnu linna ja Tori valla esindajate hinnangul polnud õpilaste arvu vähenemine probleemiks. Mitmete muudatuste eesmärgiks on olnud hoida kulusid kokku ja säilitada hariduse kvaliteet. Selle tõttu järgnes tähtsuseti teiseks hariduskulude optimeerimine ning efektiivsus, koolihoonete ebatõhususe vähendamine (10), lisaks kvaliteetse hariduse säilitamise soov KOV-is (7). Vähem leiti, et nende muudatused on olnud ajendatud eraldi olemasolevatest strateegilistest suundadest ning HTM-i suunistest, mida toodi välja neljal korral (4).

Koolivõrku mitte korrastada soovinud KOV-ide esindajate seas leidis neid, kellel oli koolivõrgu korrastamine pooleli, kui ka neid, kes polnud koolivõrgu korrastamist veel algatanud. Arvestades, et mitmed muudatused seoses 2017. aasta haldusreformiga on veel käimas, toodi kõige enam välja, et enne muudatusi peaks lõpuni viima haldusreformi. Üldiselt olid muudatuste mittetegemise otsused seotud valimislubadustega (2). Märgiti ka, et kooli sulgemine mõjutab elanike teenuste kättesaadavust, sest vallad on Pärnu linnast või teistest gümnaasiumitest liiga kaugel. Muude põhjustena toodi välja, et juba tehtud investeeringud või ehitatud hooned ei sobi kavandatud reformi ideega (3). Senise koolivõrgu

jätkumine on KOV esindajate hinnangul tulnud soovist säilitada kooli traditsioonid ning jätkata olemasoleva kvaliteetse hariduse pakkumist: *“Kvaliteetse kohaliku haridusega seotud traditsioonid ja soove neid hoida (Lääneranna vald, volikogu liige).*

Pärnumaa esindajatelt küsiti hinnanguid koolivõrgureformide teostumisest ning kas nende arvates oleks muudatused võinud teostuda teisiti. Esimesed, peamiselt koolivõrku korrastanud KOV-id leidsid, et muudatused toimusid nende hinnangul edukalt: *“Oli optimaalne” (Pärnu linn, volikogu liige, koolijuht); “Ei olnud takistusi” (Põhja-Pärnumaa vald, valla juhtkond)*”. Teiseks rõhutati, et kooli ei tohiks sulgeda, kuna see mõjutab hariduse pakkumise võimalusi väiksemates kohtades, lisaks tähendab kooli sulgemine kvaliteetse tööjõu lahkumist piirkonnast. Kolmandaks oleks vastajate hinnangul kooli sulgemine tulnud päevakorda varem või hiljem, kuna laste arvu vähesus piirkonnas mõjutab KOV-e õppeasutusi sulgema: *“Koolireformi ei peaks tegema, sest kui lapsi jääb väga väheks, siis suletakse kool nii kui nii. Pettumus omavalitsuses mõjub aga väga negatiivselt” (Saarde vald, kooli juhtkond); “Häädemeeste Keskkooli gümnaasiumi osa oleks olnud mõistlik sulgeda järgnevast, st 2020/2021 õppeaastast.” ... “ühinemisleping nägi ette, et gümnaasiumiosa suletakse kahe aasta pärast, vaatamata sellele, et 11-ndasse ja 12-ndasse klassi minevatel õpilastel jääks antud koolis haridustee pooleli” (Häädemeeste, volikogu liige).* Lisaks leiti, et koolivõrku oleks pidanud korrastama juba varem, kuid olemasolevad piirangud pole seda võimaldanud: *“Oleks tulnud teha laiemalt, kuid ühinemisleping ei võimalda” (Põhja-Pärnumaa, valla juhtkond).* Tuuakse välja, et koolivõrgu korrastamine oleks pidanud toimuma jõulisemalt, tunnistatud on just erinevate kokkulepete jäikust, mis omakorda on pärssinud hariduse kvaliteeti: *Oleks pidanud kiiremini ja jõulisemalt teostuma ka valla väikekoolide osas. Täna peame neid suuremate koolide arvel ülal pidama (Põhja-Pärnumaa, kooli juhtkond).*

KOV esindajate käest küsiti millistes valdkondades on nende hinnangul koolivõrgu korrastamine mõju toonud. Koolivõrgu korrastamise juures tuleb tuua välja asjaolu, et mitmetes KOV-ides on muudatused veel käimas ning mõjud ei pruugi olla kõigi reformide puhul avaldanud. Selle tõttu uurisime eelkõige hinnanguid käimasolevate muudatuste põhjal. Koolivõrgu korrastamine toetab kvaliteetse hariduse pakkumist üldhariduskoolides (Haridus- ja Teadusministeerium, 2017). KOV-idele tekkiva mõju hindamisel lähtuti järgnevatest teguritest: 1) Haridustöötajate puuduse leevendamine ja töötasu tõus; 2) Õpilaste arv uutes koolides; 3) Hoonete riskasutust KOV-ides; 4) Haridusega seotud kõrvalteenuste laienemine; 5) Koolide tugispetsialistide pakutavad võimalused; 6) Valikainete ja suundade laienemine õppetöös; 7) Koolitranspordi võimaluste laienemine 8) Ressursi vabanemine haridusteenuste arvelt teistele kohalikele teenustele.

Pärnumaa esindajaid märkisid, et haridustöötajate puuduse leevenemist pole veel toimunud (11). Sama võib väita ka haridustöötajate töötasu suurenemise osas (10), kuid nelja vastaja sõnul on haridustöötajate tasu tänu muudatustele veidi tõusnud. Koolivõrku korrastanud KOV-id on leidnud, et osati on suurenenud ressursid teistele kohalikele teenustele (7). Samas leidsid eelkõige koolivõrku mitte korrastanud KOV-ide esindajad (6), et muutusi teistele kohalikele teenustele vabanenud ressursi osas pole toimunud. Hoonete riskasutuse osas on eelkõige koolivõrku korrastanud KOV-id leidnud, et nende hoonete riskasutus on koolivõrgu korrastamisest lähtuvalt veidi paranenud, seda tõid välja kaheksa vastanut. Peaaegu sama palju vastajaid leidis, et nende seisukohalt pole hoonete riskasutus paranenud, valdavalt on need KOV-id kus koolivõrgu korrastamine oli veel käimas või polnud veel toimunud (7). Haridusega seotud teenustes leiti (6), et osati on toimunud haridusteenuste laienemine, näiteks huviringide osas. KOV-ides kus koolivõrku korrastatud polnud (8) leiti, et haridusega seotud teenuste laienemist koolivõrgu muudatustest tulenevalt ei toimunud. Kooli personaliga seotud küsimustes märgiti, et vastajate arvates (10) koolides tugipersonali pakutavate teenuste laienemine ning võimekus ei suurenenud, viie vastaja hinnangul toimus muutus paremuse suunas. Mis puudutas õppekavaliste võimaluste suurenemist, leidsid eelkõige koolivõrku korrastanud vastajad (5), et valikainete ja suundade võimaluste pakkumine suurenes. Sarnaselt tugipersonaliga pole KOV-ide (10) esindajate arvates valikainete võimalused jaoks suurenenud.

Seal, kus on juba koolivõrgu muudatusi tehtud, toodi välja, et muudatused on koolipidajate jaoks olnud positiivsed. Tulemustest eristus selgelt, et KOV-ides kus muudatusi tehti, suurenes ka koolides õpilaste arv, seda Pärnu linna ja Põhja-Pärnumaa valla näitel. Mitmete Pärnumaa KOV-ide esindajate arvates pole nende KOV-ides positiivseid muudatused veel avaldunud, mida saab põhjendada sellega, et koolivõrgu planeerimine on käimas. HTM-i arvates on koolivõrgu muudatuse mõju regulaarne hindamine vajalik, kuid kõiki seire tulemusi ei ole võimalik koheselt peale muudatusi mõõta: *“Koolivõrgu korrastamise eesmärgiks peaks olema eelkõige kvaliteetne ja jätkusuutlik haridus ja õpilaste tegelikule arvule vastav nüüdisajastatud õppetaristu” (HTM).*

Kokkuvõttes on hinnangud koolivõrgu korraldamisele elluvijate seisukohalt olnud positiivsed, mida toetavad Pärnu linna ja Põhja-Pärnumaa valla esindajad. Paljudes KOV-ides, kus reformid on veel käimas, ei saa täpselt järeldada, kas on toimunud positiivne

muutus, selleks tuleb eelnevalt muudatused koolivõrgus täielikult kõigis omavalitsustes ellu viia. KOV-id on üldiselt aksepteerinud muudatuste vajadust ning on neid ka osaliselt planeerimas. Muudatused on tulnud eelkõige praktilistest vajadustest, kõige olulisemaks peetakse just hariduse kvaliteedi tõstmist ning võimalust hoida kulusid kokku. Hoonete riskasutus ning õpilaste arvu suurenemine uutes koolides võimaldab KOV-ide esindajate hinnangul haridusega seotud personali töötasu tõsta.

Koolivõrgu korrastamisele leiab nii pooldajaid kui ka vastaseid. Oli neid, kes leidsid, et reforme oleks tulnud teha jõulisemalt. Samas saab välja tuua, et mitmetele kogukondadele on üldhariduskool määrava tähtsusega, kuna see pakub kodulähedast teenust ning on KOV-i tähtsaks sotsiaalseks keskuseks. Isegi, kui reformide elluviimise põhjused on mõistlikud, leitakse, et tuleb arvestada kohaliku kogukonna arvamustega ning leida tasakaal muudatuste tegemise vahel.

3.3. Koolivõrgu korrastamise mõjud kohalikele omavalitsusele

3.3.1. Õiguslikud tegurid

Uurimisküsimus 2: Milline on Eesti KOV-ide ja hariduse õiguslik, eelarveline ning halduslik suhe autonoomia põhimõtetest lähtudes koolivõrgu korrastamisel?

KOV-ide autonoomiast tulenevalt on kohalikul võimul võimalik hariduses planeeritavate muutuste üle ise otsustada. Üheks autonoomia teostamise viisiks on õiguslik keskkond. Õigusliku keskkonna põhjal määratletakse peamine raamistik, millest reformide või muudatuste tegemisel lähtutakse, millised on KOV-i õigused protsesse mõjutada ning millised on seadusest tulenevad kohustused. Eestis on õiguslikust aspektis koolivõrgu planeerimisel lähtutud koolivõrku puudutavatest määrustest, PGS-ist ning KOKS-ist. Õiguslike tegurite alla on liigitatud ka KOV-ide vahelised kokkulepped, mis võivad olla reguleeritud nii strateegia, ühinemisleppe kui ka volikogu otsustega. Uurimisküsimustikus oli Pärnumaa esindajatel võimalik valida koolivõrgu planeerimisel peamiste õiguslike tegurite vahel ning millistest aspektidest on lähtutud autonoomia praktiseerimisel. Tuleb märkida, et õiguslikud aspektid koolivõrgu korrastamisel pole kõigi KOV-ide jaoks ainult piirangud, vaid pigem asjaolud, mida silmas pidada. Õigusliku keskkonna alla on liigitatud

vastavalt: 1) strateegiad, koalitsiooni- ning liitumislepingud; 2) KOV õigusaktid; 3) muud koolivõrgu korrastamist reguleerivad seadused ja õiguslikud küsimused.

Pärnumaa KOV esindajate hinnangul (15) ei esinenud nende jaoks suuri õiguslikke piiranguid koolivõrgu muudatuste tegemise. Regionaalse hariduskoostöö puhul ilmnedid POL-i esindaja sõnul aga mõningad piirangud, mis puudutasid ühist hariduse pakkumist. Kõige suuremaks teguriks koolivõrgu korrastamisel saab välja tuua temaatika, mis on seotud ühinemislepete ning arengudokumentidega. Lähtuvalt koolivõrgu korrastamise eelistustest on vastajad leidnud, et need on vastavalt nii muudatusi toetavad kui ka pärssivad faktorid. Arvestades, et KOV-ide peamiseks autonoomia teostamise viisiks on teiste läbirääkimised partneritega, viidati koolivõrgu muudatuste tegemisel või mitte tegemisel peaaesjalikult eelnevatele kokkulepetele, mida toodi (14) vastajate pool välja enim. Viidati ka varasemalt loodud arengukavadele, mida leidis viis Pärnumaa esindajat. Pärnumaa KOV-ide jaoks olid varem tehtud kokkulepped koolivõrgu planeerimisel üheks määravaks faktoriks: *“Poliitiline vastasseis ja ühinemisleping (Häädemeeste vald, valla juhtkond); “Ühinemislepingusse muudatuste tegemine” (Põhja-Pärnumaa vald, valla juhtkond)*. Sarnaselt KOV-idega tõdevad nii ELVL kui ka HTM, et hetkeseisuga on koolivõrgu korrastamise teema olnud külmutatud omavaheliste kokkulepete tõttu: *“Aga nüüd kui 2021 on uued omavalitsuste valimised, siis kindlasti need külmutatud lepingud sulatatakse lahti” (ELVL)*. HTM-i esindajad märgivad, et kõige aktiivsemalt on kasutatud õigust korrastamine edasi lükata ja see kajastub ka ühinemislepingutes: *“Nii nagu ühinemislepingute osas ka Rahandusministeerium ütles, kõige aktiivsemalt kasutatud lause ühinemislepingutes oli, et koolivõrku ei muudeta” (HTM)*. Tunnistatakse, et ühinemislepingud ja volikogu vahetus on mõjutanud ka riigigümnaasiumide loomise protsesse ning sellest tulenevalt ei pruugi alati tehtud kokkulepped pidada. Tuleb arvestada, et muutused volikogus võivad tuua omakorda kaasa kokkulepete ümbervaatomise, leiab HTM: *“On olnud omavalitsusi, kellel on olnud soov volikogu vahetudes riigigümnaasiumi kokkulepet muuta” (HTM)*.

KOV-ide esindajate hinnangul on vähem piiranguid või aspekte ilmnenud teistest seadustest ning nende enda kehtestatud õigusaktides (14). KOV-idel on olnud võimalus vastavalt olukorrale enda kehtestatud akte ja määrusi muuta, juhul kui selleks on vajadus. Teised piirangud on ilmnenud näiteks KOV-ide koostöö puhul, mida märkis POL-i esindaja. Arvestades, et KOV-idel on KOKS-ist tulenev õigus koole pidada, ei tohiks teistel osapooltel olla õigus kahelda, kes otsustab lõplikult koolivõrguga seotud küsimused. Teisalt pole HTM-il olnud plaani kedagi sanktsioneerida, kuid muudatusi toetatakse teiste meetmetega: *“Eesmärgiks on olnud toetada täiendavate rahaliste meetmetega neid omavalitsusi, kes on teinud otsuseid oma*

koolivõrku korrastada” (HTM). Asja aitaks lahendada mõlema osapoole efektiivne koostöö, mis toetaks KOV-ide otsustusõigust koolivõrku iseseisvalt planeerida.

Õiguslike praktikate puudumine on mõjutanud vastajaid pigem põgusalt (12). HTM märgib, et on olnud juhtumeid, kus KOV otsuse sisulises ja juriidilises kvaliteedis on olnud puudusi, ning seetõttu on otsus vaidlustatud kohtus. Võib välja tuua, et KOV-id on muutunud seega muudatuste tegemisel ettevaatlikumaks. Leitakse, et rolli on mänginud Pühajärve kooli juhtum, kus kogukond vaidlustas KOV-i kooli sulgemise otsuse: *“Omavalitsused elavad üle tohutu muudatusi ettevalmistava protsessi ja siis põruvad, siis kindlasti teeb see naabri naaberomavalitsus igal juhul ettevaatlikumaks. Selle tõttu võib-olla takerduvad ka osad omavalitsused muudatuste ettevalmistamisse” (HTM).*

Õiguslikest teguritest on KOV-e kõige enam mõjutanud ühinemislepingutes ning strateegiates väljatoodu. Samuti ei pruugi alati loodud kokkulepped pidada, mõjutades riigigümnaasiumite loomist. Järeldan, et kindlasti toimuvad suuremad muudatused koolivõrgus peale 2021. aasta kohalike omavalitsuste valimisi. Praegu on tagatud kokkulepetega kindlus, et senine hariduskorraldus jätkub veel vähemalt järgmiste KOV valimisteni, kuid sellele järgnevalt on plaanis mitmetes kohtades lepingud üle vaadata. Vähem on olnud mõjutatud PGS-ist ning KOKS-ist või muudest õiguslikest aspektidest. Leitakse, et KOV-i jaoks on tähtsamad pigem muud korralduslikud küsimused ning HTM-i poolt loodud koolivõrgu programm ja õiguslik raamistik toetab plaanitavaid muudatusi. Võib järeldada, et olemasolev praktika ning kohtuvaidlused koolivõrgu muudatuste vaidlustamisel mõjutavad KOV-e esmalt saama esmalt põhimõttelise kindluse, et kogukond ja partnerid on muudatuste osas toetavad, alles siis saab edasi minna seadusandlust ettevalmistavate tegevustega.

3.3.2. Rahalised ja majanduslikud tegurid

Pärnumaa KOV-ide esindajate käest uuriti, millised piirangud või probleemid on esinenud haridusvõrgu ümberkorraldamisel rahalistest ning majanduslikest teguritest. Üldharidus on suuresti rahastatud läbi riiklike toetusmeetmete, mille tulemusel sõltuvad KOV-id riigi haridustoetusest. On leitud, et Eesti KOV-ide finantsautonoomias on mõningad puudused (Kattai jt, 2019). Järgnevalt küsiti KOV-idelt, millised asjaolud on esinenud järgnevatest aspektidest: 1) KOV-ide eelarve osakaal haridusele; 2) KOV investeeringute likviidsus; 3)

olemasolevad kohustused või laenud; 4) teiste teenuste seotus hariduse ning tuludega; 5) HTM-i ning Euroopa Liidu pakutavad stiimulid.

Koolivõrku korrastanud Pärnumaa esindajad tõid välja, et nende eelarve maht on haridusele peale koolivõrgu muutmist vähenenud. Võib tõdeda, et see tuleneb hariduse pealt makstavate erisuste ning palgatoetuste tõttu, mis kulusid varasemalt mitme kooli ülalpidamisele. Pärnumaa KOV-id leidsid, et kõige enam on neid rahalistest teguritest mõjutanud investeerimisvõimekuse vähesus ja likviidsuse puudumine, (11) samuti mõjutasid muudatuste tegemist omakorda olemasolevad kohustused ja laenud, mida toodi välja kümnel korral. Teiste haridusega seotud teenuste osas esines probleeme vähem (12). Samas tõid osad esindajad välja, et KOV-ide haridusteenuste mudel on olnud seotud teiste teenuste ülalhoidmisega ning on kaudselt nende teenuste pakkumist mõjutanud ümber korraldama (9).

Kõige suuremaid raskusi on valmistanud investeerimisvõimaluste leidmine muudatuste tegemiseks. Vastajad tõdesid, et KOV-idel pole eelarvetes likviidsust, et suuri investeeringuid ise teha, mida omakorda mõjutab vähene finantsautonoomia ja võimalused tulu teenida. Rolli mängib investeerimisvõimekuse vähesus, mis on otsuseid mõjutanud: *“Investeerimisvõimekuse puudumine” (Põhja-Pärnumaa vald, valla juhtkond); “Investeerimisvõimekuse vähesus” (Saarde vald, volikogu juhtkond).* Arvestades, et rahalised ning majanduslikud tegurid mõjutavad koolivõrguga seotud protsesse sisuliselt kõige enam. Olulise aspektina märgitakse, et koolivõrgu korrastamine on finantsilise jätkusuutlikkuse mõttes vajalik muudatus ning aitab hoida kulusid kokku: *“Omavalitsuse eelarve jaoks on nii suure arvu haridusasutuste ülalpidamine kallis ning tuleb analüüsida, kas see on mõistlik” (Häädemeeste vald, volikogu liige/kooli juhtkond).* Tunnistatakse, et liiga paljude haridusasutuste ülalpidamine pärsib hariduse kvaliteeti: *“Olemasolev haridusvõrk ei võimalda panustada kõikidesse olemasolevatesse haridusasutustesse, loomaks sinna kaasaegset muutuvat õpikäsitlust võimaldavat keskkonda” (Lääneranna vald, vallajuht).*

Investeeringute tegemiseks on koolipidajatel eelkõige kaks võimalust, kas võtta laenu või taotleda investeeringutoetust riigilt. KOV-id tunnistavad, et kui planeeritavad muudatused pole riigi jaoks prioriteet, on investeerimise võimalused enda visiooni järgi koolivõrku planeerida piiratud: *“Kogu riikliku koolivõrgu arendamise ja rahastamise fookus on seotud riigigümnaasiumite arendamisega. Kui KOV oma munitsipaalgümnaasiumi ei sulge, on riiklike investeeringute kanal suletud” (Põhja-Pärnumaa vald, volikogu juhtkond).* Arvestades, et hariduse

pakkumist rahastab KOV-ides riik, on HTM-i ootus, et investeeringutoetuste taotlemisel oleks KOV-idel läbimõeldud pikaajaline vaade, mis aitab parandada hariduse kvaliteeti ja tagada jätkusuutlikkuse: *“Me ise koostöös leppisime kokku sellised realistlikud plaanid, mis väärivad rahastamist, mitte lihtsalt, et teeme strateegilisi otsuseid järgneva viieks aastaks. Ei, me teeme tegelikult neid järgneva kolmekümneks aastaks”* (HTM). HTM pakub põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu korrastamise elluviimisele lisaks ka täiendavaid toetusmeetmeid kaasava hariduse, digitaristu ja teiste toetusmeetmete näol, mis aitavad suurendada hariduse kvaliteeti (Haridus- ja Teadusministeerium, 2017). Pärnumaa KOV-ide esindajad on enamasti investeeringuid toetavad ning on neid mitmel korral kasutanud. Eelkõige toodi välja põhikooli korrastamise meede (7): *“Innove projekt koolihoone remondiks”* (Pärnu linn, volikogu liige/kooli juhtkond); *“Riiklik stiimul põhikoolide remondiraha näol”* (Põhja-Pärnumaa vald, volikogu juhtkond). HTM-i ning ELVL-i esindajate hinnangul on põhikooli toetusmeede olnud asjakohane. Leitakse, et toetus võiks tulevikus laieneda, kuid tõdetakse, et järgmine toetusvoor oleneb riigieelarve ja Euroopa Liidu läbirääkimistest: *“Põhikoolide korrastamise toetusmeetmega on HTM-i hinnangul vajalik jätkata, kuid kas seda seada ka Euroopa Komisjon järgmisel perioodil prioriteediks, ei saa öelda enne, kui läbirääkimised on lõppenud”* (HTM).

Siiski leidsid mitmed KOV-ide esindajad, et riigipoolne finantseerimine ei ole pikemas perspektiivis jätkusuutlik ning tuleks suurendada KOV-ide enda tuluteenimise võimalusi. Praeguste stiimulite asjakohasust küsides, leiti, et loomulikult aitavad meetmed soodustada koolivõrgu korrastamist, kuid tuleks arvestada ka koolipidajate võimalusi riigiga läbi rääkida: *“Loomulikult omavalitsused ja üleriigilised liidud taunivad koolivõrgu korrastamist sedasi, et need läbi fiskaalsete meetmete lahendatakse. Muidugi oleks normaalne olnud need läbi rääkida. Aga kuna läbirääkimised ei viinud tulemusteni, siis riik läheb ennast kehtestama”* (ELVL). Pärnumaa esindajad tõid välja, et fiskaalsed meetmed võivad tekitada muudatustes vastuseisu: *“Ei pea õigeks hariduse maakonnalinnadesse tsentraliseerimist ja selleks rahalise surve kasutamist* (Põhja-Pärnumaa vald, volikogu juhatus). Märgiti, et praegused regulatsioonid soodustavad vaid teatud tüüpi investeeringuid ning koolidele mõeldud rahastus on piiratud õppekava täitmisega: *“Haridustoetuse osa on seotud ainult riikliku õppekava täitmisega”* (ELVL).

Koolivõrgu korrastamise peamiseks ajendiks on olnud KOV-ide rahastuse ja investeerimisvõimekuse vähesus. Koolivõrgu muudatuste tegemisega on planeeritud kulude kokkuvõtteid, toetusmeetmed soodustavad koolivõrgu korrastamist ning on riigi seisukohast koos haridustoetusega peamiseks koolivõrgu korrastamise stiimuliks, mõjutades KOV-ide koolivõrgu planeerimist. KOV-id sooviksid panustada ise veelgi rohkem haridusteenuse

pakkumisse, kuid piiratud finantsautonoomiast ei ole see nende hinnangul võimalik. Selleks, et tagada hariduse ühtne kvaliteet ja õppekava täitmine, on riik pidanud osati sekkuma. Üldhariduse rahastamine on seotud riigi haridustoetusega ja seetõttu ollakse rahalistest mõjudest tulenevalt sunnitud muudatusi koolivõrgus tegema. KOV-ide hariduse pakkumise võimekuse suurendamiseks tuleks tulevikus edendada finantsautonoomiat.

3.3.3. Halduslikud tegurid

Mitmed tegurid koolivõrgu muudatustes on olnud seotud KOV-ide haldussuutlikkusega. Siin omavad tähtsust juba ehitatud koolihooned, aga ka kogukond, huvigrupid ning personal. Uuriti, millised on Pärnumaa KOV-ide hinnangul piirangud või asjaolud reformide elluviimisel halduslikest aspektidest. Halduslike teguritena on liigitatud vastavalt: 1) personaliga seotud küsimused; 2) kohaliku tasandil reformide planeerimise ja elluviimise võimekus; 3) kogukonna kaasamine ning toetus koolivõrgu korrastamisele; 4) hoonete ja taristu planeerimisega seonduvad küsimused.

Kõige enam leidsid Pärnumaa KOV-id, et halduslikest teguritest on koolivõrgu muudatuste tegemist mõjutanud kogukonna seisukohad koolivõrgu muudatusi mitte teha (15). Kuna kogukonna kaasamine haridusvõrgu muudatuste protsessidesse on tähtis, on ka Pärnumaa KOV-ides huvigruppe aktiivselt kaasatud. Kõige rohkem on läbi räägitud koolijuhtidega (11) ja lastevanemate esindajatega, (11) järgnevad õpetajate (6) ning õpilaste esindajad (5). Vähemal määral on protsessidesse olnud kaasatud HTM-i ning maakondlike organisatsioonide esindajaid. Toodi välja, et Pärnumaa KOV-idel on olnud mitmeid kogemusi koolivõrgu korrastamisele vastutöötamises: *“Vastuseis kogukonna või huvigruppide poolt - allkirjade kogumine, Facebooki postitused, üleskutsed”* (Põhja-Pärnumaa vald, valla juhtkond). Protsesside jooksul on samuti tekkinud tugev kogukond koolide sulgemise vastu: *“Kogukond seisib väga tugevalt koolide "selja taga" ning ei ole hetkel valmis muutusteks”* (Häädemeeste vald, volikogu liige/kooli juhtkond). HTM-i esindajad on välja toonud, et suhtlus kohaliku kogukonnaga on koolivõrgu korrastamisel olnud üheks peamiseks teguriks, miks muutused võivad takerduda või õnnestuda. Nende sõnul on olukord läinud eriti keeruliseks peale KOV-ide ühinemisi: *“Kui enne ühinemisi oli omavalitsusel üks kool, siis panustati kogu oma ressursid sellesse kooli analüüsivalt laste arvu muutust ning kooliastme muutuse vajadust”* (HTM). Omalt poolt on HTM ise vajadusel andnud ekspertnõu. Siiski tõdetakse, et lõpliku otsuse peab tegema KOV ise.

KOV-idele on oluline, et kogukonnale säiliksid tähtsad teenused, näiteks gümnaasiumihariduse pakkumine. Märgitakse, et koolide sulgemine oleks õpilastele ebamugav, samuti kaoks kogukonnakeskus: *“Kogukonnas ja kohalikus omavalitsuses hoolitakse inimestest, st kui räägime "haridusvõrgu korrastamisest", aga samas me lihtsalt sulgeme mingi kooli või kooliastme ja lapse koolitee pikeneb 65 kilomeetrini, siis see pole lapsesõbralik tegevus”* (Häädemeeste, volikogu liige/kooli juhtkond). Samas tunnistati, et vähesed võimalused ja pakutava hariduse kvaliteet võib mõjutada omakorda lahkuma lapsi teiste KOV-ide haridusasutustesse: *“Kooli sulgemine mõjutab väikest omavalitsust negatiivselt, sest piirkonnast lähevad ära haritud kooliõpetajad, kuid pettumus omavalitsuse toimimises viib lapsed suurlinnadesse kooli”* (Lääneranna vald, volikogu liige).

Hoonete ning taristu planeerimisega seotud küsimustes selgus, et olemasolevad hooned ning taristu ei ühti reformi ideega (16) ning neid on tulnud või tuleb muuta, osati pole rahalise võimekuse puudusest tulenevalt võimalik muudatusi teha. Lisaks koolide korrastamise toetamisele on tähtis, et haridusega seotud kõrvalteenused ning KOV-ide taristu vastaks kaasaegsetele nõuetele, omades digitaristut ja võimalusi hoonete riskasutuseks. HTM toetas igati projekte, mis puudutavad hoonete kasutusvõimaluste laiendamist. Leiti, et eriti positiivne on, kui KOV panustas lisaks. HTM-i esindajad tõdesid, et põhikoolide korrastamise meede on koolipidajaid aidanud, siiski pole kõik KOV-id vastanud projekti kriteeriumitele: *“Oli neid, kes ei vastanud projekтираhastuse kriteeriumile, oli ka neid, kes tulid nõrga projektiga, sest kui mõningate puhul tõesti ka ekspertiis näitas, et tegelikult vundament laguneb ja projekt koosnes sellest, et värvitakse seinu, siis ilmselt ei ole see kõige mõistlikum”* (HTM).

Personaliga seotud muudatuste osas leiti, et haridusega seotud personal on jäänud suuresti samaks ning muudatusi pole võimekuse vähenemises ega suurenemises olnud. Tähtis on märkida, et oluliseks reformide käivitajaks on nii linna-, valla- kui ka koolijuhid. Pärnumaa KOV-ide arvates on (11) nii tugevad, kui mitte tugevad linna-, valla- ja koolijuhid mõjutanud muudatuste tegemist haridusvõrgus. Tuleb silmas pidada kas juhtivpersonal on reformide poolt või vastu, mõlematel juhtudel võivad areneda pingelised suhted koolijuhtide ning KOV-i juhtkonna vahel. Tihti peale on seotus väikestes kogukondades pigem pärssinud reforme, tunnistab HTM: *“Reforme on pärssinud ka isikutevahelised suhted, isiklik seotus ning kas muudatused puudutavad volinikku ennast või tema lähisugulasi, sõpru”* (HTM). Üks Pärnumaa esindaja tõi esile, et probleemi aitaks lahendada koolijuhtidele tähtajaliste lepingute loomine: *“Koolijuhtide lepingud tuleb viia uuesti 5 aasta peale ja siis konkurss. Tänapäevane eluaegne positsioon on väga vale”* (Lääneranna vald, volikogu liige).

Pärnumaa esindajad tõdesid, et nende endi muudatuste elluviimise võimekus on olnud piisav ning probleeme pole esinenud. Kogukonna tagasiside koolivõrgu muudatuste tegemisel määrab suuresti kuidas KOV-is muutused toimuvad. Pärnumaa näitel on mitmed kogukonnad ja KOV-i esindajad leidnud, et kooli säilimine on koolipidajale arengu tagamiseks vajalik. Koolivõrgu muudatused olenesid lisaks linna-, valla- või koolijuhtide arvamustest reformide suhtes. Muudatuste emotsionaalsusest tulenevalt on kogukondade ja KOV-ide vahel toimunud mitmeid vastasseise, peamiseks sooviks on säilitada kodulähedane teenus ning vältida sotsiaalse keskuse kadumist. Reformide pooldajad leiavad, et eelkõige tuleks toetada hariduse kvaliteedi arendamist. Nad leiavad, et hariduse säilitamine ei tohiks luua ebavõrdsusi, mis võivad põhjustada hoopis vastupidise efekti, kus õpilased ja õpetajad lahkuvad teistesse koolidesse tulenevalt hariduse kvaliteedi langusest. Huvigruppide kaasamise praktikatest võib järeldada, et kõige enam kaasatakse koolijuhte ning lapsevanemaid, kellel on õpilaste kooli valikul suuremad eelistused. Arvestades, et muutused on olnud eelkõige KOV-ide ja kogukonna vaheline küsimus, on vähem kaasatud partnereid väljastpoolt. Puudutades reformide elluviimisel halduslikku võimekust, tõdeti, et võimekus on olnud piisav ning probleeme pole esinenud, lisaks pole toimunud suuremaid muutusi haridusega seotud personalis. Taristu ning koolihoonete haldamisega seotud probleemid on seotud paljuski rahaliste ja majanduslike teguritega.

3.4. Regionaalne haridusvõrgu planeerimine Pärnumaa näitel

Uurimisküsimus 3: Milline võiks olla koolivõrgu edasine areng, arvestades regionaalset mõõdet hariduskorralduses ja koolivõrgu arendamises?

Järgnevalt uurime millised võiksid olla alternatiivid praegusele üldharidussüsteemi juhtimisele ning kuidas võiks välja näha hariduse planeerimise tulevik Pärnumaa näitel. Analüüsis on lähtunud olemasolevatest võimalikest haldusvormidest haridusvõrgu korraldamises. OECD raport on leidnud, et Eesti saaks korraldada haridust KOV-ide koostöös, mis võimaldab erinevaid ressursse, näiteks erivajaduste lastega seotud teenuseid ja koolivälise tegevuse võimalusi õppeasutuste vahel jagada (Santiago jt, 2016). Selleks, et ühist koostööd arendada, on oluline, et toimuks vertikaalne ja horisontaalne koostöö riigi, KOV-ide ja teiste partnerite vahel läbi mitmetasandilise valitsemise (Peters, Pierre, 2002). Pärnumaal on lähtunud ühistes haridusvõrgu korraldamise küsimustes Pärnumaa 2035+ strateegiast, kus on välja toodud erinevate huvigruppide panus. Strateegias tuuakse välja

Pärnumaa koolivõrgu korrastamise vajadus. Leitakse, et tugevdada tuleks ka munitsipaalkoolide omavahelist koostööd (Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Arenduskeskus 2019). Lisaks on KOV esindajad osutanud mitmetele võimalustele ühiselt haridusvõrku planeerida. Näiteks on Pärnus toimunud IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp rõhutanud, et haridust saaks pakkuda läbi ühiste kutse- ja gümnaasiumihariduse õppekeskuste loomise, säästes ressursse ja luues eelduseid haridustasemete vaheliseks integratsiooniks. Rõhutatud on koostöö olulisust riigi ja KOV-ide vahel (IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp, 2019).

KOV-ide ühiseks koostööks on loodud mitmeid vorme, näiteks peab selleks olema territoriaalne ulatus, ühine organisatsioon ülesannete täitmiseks, õiguslik vorm ja valitsemise osapooled (Kattai jt, 2020). Järgnevalt uuriti millise õigusliku vormiga haldusüksused võiksid üldharidust pakkuda tulevikus Pärnumaa näitel üldhariduses: algkool, 1.–4. klass; põhikool; 5.–9. klass; gümnaasium, 10.–12. klass. Välja on toodud peamised koolide valitsemisvormid, arvestades juba olemasolevaid praktikaid Eestis ja Pärnumaa KOV-ide koostöös.

Hindamise objektiks oli 8 valikuvõimalust:

- A. Kohalik omavalitsus;
- B. Eraõiguslik juriidiline isik;
- C. Kohalike omavalitsuste ühisasutus;
- D. Kohalike omavalitsuste liit;
- E. Delegeerimine maakonna keskusele (Pärnu linnale);
- F. Teise tasandi omavalitsus;
- G. Riik (riigikool).

Arvestades, et kodulähedane kool on põhihariduse pakkumisel üheks tähtsaks asjaoluks, leidsid Pärnumaa esindajate arvates toetust enim lahendused, kus alg- ning põhikooli oleks tulevikus KOV-i juhtida. Tabel 3. märgib, et KOV-i toetas algkooli juhtimisel 89% vastanutest ning põhikooli 96%. Järgnes võimalus pidada kooli eraldi MTÜ, SA või muu juriidilise isiku vormina, mida leidis 35% vastanutest. Seda vormi nähakse võimalusena väiksemate kogukonna- või erakoolide pidamisel. Kõige enam vastajaid (73%) leidis, et gümnaasiumiharidust võiks tulevikus pakkuda riik. Sellele järgnes KOV-ide ühisasutus (65%). 54% vastajatest leidis, et gümnaasiumiastme pakkumine võiks olla delegeeritud

Pärnu linnale. Pärnumaa esindajatest leidis 42%, et KOV-idel võiks jääda õigus gümnaasiume pidada. Vähem toodi välja gümnaasiumiastme pakkumisel välja teise tasandi KOV-i, mida arvas 31% vastanutest. Regionaalhalduse uurimisgrupp on samuti leidnud, et uue institutsiooni loomine oleks keerukas ning lihtsam oleks teenust üles ehitada olemasoleva maakondliku liidu/asutuse või riigiasutuse baasil (Kattai jt, 2020).

Tabel 3. Ankeetküsitluse vastused üldharidusastmete jagunemisest valitsemisvormide lõikes (vastajate arv=26)

Valitsemisvorm	Algkool	Valitsemisvorm	Põhikool	Valitsemisvorm	Gümnaasium
A. Kohalik omavalitsus	(89%) 23	A. Kohalik omavalitsus	(96%) 25	G. Riik (riigikool)	(73%) 19
B. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ)	(35%) 9	B. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ)	(35%) 9	C. Kohalike omavalitsuste ühisasutus	(65%) 17
C. Kohalike omavalitsuste ühisasutus	(27%) 7	C. Kohalike omavalitsuste ühisasutus	(27%) 7	E. Delegeerimine Pärnu linnale	(54%) 14
D. Kohalike omavalitsuste liit	(19%) 5	D. Kohalike omavalitsuste liit	(19%) 5	A. Kohalik omavalitsus	(42%) 11
E. Delegeerimine Pärnu linnale	(15%) 4	E. Delegeerimine Pärnu linnale	(15%) 4	D. Kohalike omavalitsuste liit	(38%) 10
F. Teise tasandi omavalitsus	(12%) 3	F. Teise tasandi omavalitsus	(12%) 3	F. Teise tasandi omavalitsus	(31%) 8
G. Riik (riigikool)	(8%) 2	G. Riik (riigikool)	(8%) 2	B. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ)	(31%) 8

Allikas: Autori koostatud

Tulenevalt ühisasutuste olemusest on planeerimisprotsessis tähtis teenuse juhtimise koostöövorm. Regionaalse tasandi analüüsimisel on leitud, et ühisel regionaalpoliitika kujundamisel on oluline kõigi koostösse kuuluvate KOV-ide seotus ning panus. Koostöö annab võimaluse kaasa rääkida ühiste teenuste pakkumisega seotud otsustes (Lõhmus, 2012). Regionaaltasandi analüüsirühm on toonud välja potentsiaalsed koostöövormid ühiste teenuste pakkumiseks. On leitud, et kohustuslikul koostööl on KOV-i autonoomiat pärssiv aspekt, samas aitab kohustuslikkus efektiivsemalt teenuseid regionaalselt pakkuda. Vabatahtliku koostöö rakendamisel on oluline negatiivne mõju regionaalse tasandi juhtimisorganite otsustusvõimele ning pole koostöö edendamise mõttes jätkusuutlik, samas annab see KOV-idele vabadust (Kattai jt, 2020). Pärnus toimunud IV Omavalitsuspäeval tõi hariduse töögrupp ettepanekutena välja, et kaaluda tuleks regionaalse koostöö suurendamist.

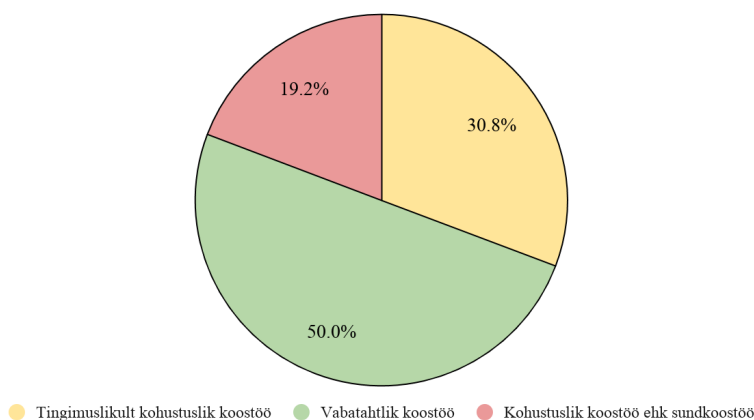
Tähtis on koostöö ühine rahastamine, mis soodustab koostöö edenemist. Vähem tähtis pole partnerite kaasamine ning ühised otsustuskogud regiooni või maakondlikul tasandil, mis võimaldavad kõigil teenusega seotud osapooltel anda enda panus juhtimisse. Ühisel haridusvõrgu edendamisel on toodud välja, et regionaalarengu ja KOV-ide strateegiate planeerimisel tuleks kaasata kõiki haridusasutusi ning regionaalseid institutsioone. Haridusasutuste strateegiates ja arengukavades tuleb omakorda paremini arvesse võtta regionaalse hariduse arendamise pikaajalisi sihte ning vajadusi (IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp, 2019). Järgnevalt uurime Pärnumaa KOV-i esindajate hinnanguid võimaliku ühise hariduskoostöö osas.

Hindamise objektiks oli kolm valikuvõimalust:

- A. Vabatahtlik koostöö;
- B. Kohustuslik koostöö;
- C. Tingimuslikult kohustuslik koostöö.

Joonis 1. Koostöövormid ühisel haridusvõrgu korraldamisel

Millist koostöövormi eelistaksite ühisel haridusvõrgu korraldamisel?



Allikas: Autori koostatud

Joonis 1 näitel eelistasid Pärnumaa KOV-ide esindajad kõige rohkem vabatahtliku koostööd. Võib tõdeda, et KOV-id sooviksid säilitada praeguse mudeli, kus kõigil KOV-idel on võimalik eraldi haridusasutusi pidada. Tingimuslikku kohustusliku koostööd eelistas 30,8%. Kohustusliku koostööd hariduse pakkumisel soovis 19,2% vastanutest. Tingimuslik koostöö moodustab vastajatest kolmandiku, millest võib järeldada, et soov koostööd teha on olemas, kuid see pole KOV-ide seas valdav. Vabatahtliku koostöö puhul saab märkida KOV-ide varasema kogemuse puudumist haridusvaldkonnas, mis paneb eelistama eelkõige seni

pakutud teenust. ELVL märgib, et riigigümnaasiumite loomisel pole ühise hariduskoostöö idee saanud hästi teostuda, sest leping sõlmitakse just KOV-iga, kuhu riigigümnaasium luuakse, jättes teised osapooled kõrvale: *“Esialgul oli ka mõte, et riigigümnaasium võiks olla ühisasutus” (ELVL)*. KOV-ide esindajad leiavad, et tulevikus võiksid olla erinevad koostöövormid hariduse pakkumisel reaalsed, mõningane teenuste jagamine üldhariduskoolide vahel juba käib. Näiteks palgatakse ühiselt õpetajaid Pärnumaa munitsipaalkoolidesse. Mis puudutab ühisasutuste loomist hariduses, leiab POL-i esindaja, et praeguse seisuga ei saa otseselt ühisasutusi hariduse pakkumiseks luua, sest vastav õiguslik raamistik selleks puudub: *“Haridust ei saa delegeerida tegelikult maakonna tasemele” (POL)*. Ta toob välja, et haridust peab ikkagi pakkuma KOV või riik, ühisasutustele delegeerimiseks tuleks täiendada seadusandlust, mis looks rohkem võimalusi KOV-ide koostöö edendamiseks. Näiteks on ühisasutuste praktikaid kasutatud ühistranspordi ning jäätmekäitluse pakkumisel.

Ühe võimalusena saaks edendada regionaalse tasandi planeerimist läbi maakondlike KOV-ide liitude. Hetkel on KOV-ide liitude pigem koordineeriv roll ning otsest mõju, näiteks koolivõrgu korrastamises, nad ei oma. Pärnu linnal on olnud maakonnas gümnaasiumihariduse pakkumisel suur osa, sh tegutseb linnas riigigümnaasium. Vähem on hariduse koordineerimise rakendusvõimalusi delegeeritud maakondlikule arenduskeskusele. POL-i esindaja leiab, et Pärnumaa KOV-id oleksid valmis omalt poolt rohkem ühisesse hariduskoostöösse panustama, kuid Pärnu linnal pole olnud soovi koostöösse täiendavalt rahastusega panustada: *“Väiksemad omavalitsused oleksid isegi valmis panustama rohkem, aga Pärnu linn ei taha oma osalust nagu eriti suurendada” (POL)*. Samuti tunnustatakse, et KOV-ide liidu tasandil võiks olla rohkem koostööd, aga piirangud seab seadusandlus, mis annaks maakondlikele KOV-ide liitudele rohkem vabadusi. POL-i esindaja leiab, et ühiste teenuste pakkumisel võiks olla potentsiaali, kui riik toetaks omalt poolt rohkem taoliste organisatsioonide võimekust: *“Et rahaline, niisugune präänik ja seadusandluse täiendamine aitaks” (POL)*.

Tuginedes olemasolevatele praktikatele, toetavad praegused valikud ühist regionaalset hariduse juhtimist pigem kaudselt. Tuleviku trende arvestades tuleb varem või hiljem küsimuse alla väiksemate KOV-ide gümnaasiumiastme jätkusuutlikkus. 65% vastanutes leidis, et KOV ühisasutus võiks olla gümnaasiumihariduse pakkumisel arvestatav lahendus. Regionaalvaldkonna analüüsis on leitud samuti, et teostatavam oleks regionaalset koostöö

arendada ühisasutuste baasil (Kattai jt, 2020). Eeldused ühiseks haridusvõrgu korraldamiseks on Pärnumaal olemas, teiste teenustega sarnane koostöö juba toimub. Mitmetasandilise valitsemise lisaväärtust luuakse Pärnumaal näiteks läbi jäätmekäitluse või Pärnumaa Ühistranspordikeskuse. Võib tõdeda, et hariduses ei ole piisavalt ühistegevust toetavaid praktikaid sh on olnud piiratud koostöö rahastamises ning õiguslikus regulatsioonis. Hetkeseisuga oleksid täiendavaid ülesandeid KOV-ide liidule ja arenduskeskusele valmis andma just väiksemad KOV-id. Pärnu linn pole olnud valmis koostööd rahaliselt rohkem toetama. Lisaks pole riik toetanud rahaliselt maakondlike KOV-ide liite, mis tugevdaks hariduse regionaalset planeerimist KOV-ide vahel.

Kokkuvõtteks saaks haridusvaldkonnas ühistegevust edendada olemasoleva maakondliku koostöö baasil, tugevdades maakondlike KOV-ide liite. Vabatahtlik koostöö on enam levinud. On võimalik, et seetõttu jätkub tulevikus koostöö haridusasutuste vahel läbi ühise koolipersonali palkamise või koolidevaheliste haridusprogrammide vahendamise (Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Arenduskeskus, 2019). Haridusvõrgu ühise koostöö laienemine sõltub tulevikus eelkõige KOV-ide eelistustest, kas panustada koostöösse rohkem või vähem. Kui soovitakse koostööd suurendada, on võimalik alata ühisasutuste loomine või tugevdada maakondliku KOV-ide liitu. Maakonnasuuruste või regionaalsete KOV-i teket hariduse pakkumiseks, ei peeta tõenäoliseks.

3.5. Kohalike omavalitsuste ja riigi pädevused hariduse pakkumisel

Uurimisküsimus 4: Millised võiksid olla KOV-i ning millised riigi tööjaotus/pädevused hariduse pakkumisel?

Seoses koolivõrgu korrastamisega on tekkinud mitmed küsimused üldhariduse pakkumise vastutusest. Olemasolevad vastutusvaldkonnad üldhariduse pakkumisel on määratletud PGS-is ja KOKS-is, seoses koolivõrgu reformidega võib tulevikus muutuda vastutus gümnaasiumihariduse pakkumises KOV-i ja riigi vahel. HTM on rõhutanud, et gümnaasiumiastmes peab riik kvaliteedi tagamiseks sekkuma, selle eesmärgiga on kutsutud ellu ka koolivõrgu korrastamise programm. Alg- ja põhihariduse puhul on KOV-ide ning HTM-i esindajad leidnud, et see peaks jääma edaspidi KOV-ide korraldada. Gümnaasiumihariduse puhul toob HTM välja, et edasised eesmärgid on ühiselt huvigruppidega formuleeritud Eesti haridusvaldkonna 2021-2035 arengukava projektis

(Haridus- ja Teadusministeerium, ilmumas). *“Meie hinnang on väga selgelt paika saanud haridusvaldkonna arengukavas ning suund on ikkagi see, et alus-, põhiharidus ja noorsootöö peaks jääma kohaliku omavalitsuse vastutuseks.” ... “Ja see, mis puudutab keskharidust, siis nii kutsekeskharidus ja gümnaasiumiharidust, peaks olema riigi vastutada” (HTM).* Lisaks toetab üldharidusega seotud reforme strateegia Eesti 2035 projekt (Riigikantselei, Rahandusministeerium, ilmumas). HTM peab vajalikuks KOV-i ja erakoolidega koostöös, teatud piirkondades, keskhariduse tasemel õppekohti pakkuda: *“Me väga selgelt teame, et Tallinnasse me ei hakka kõikide gümnaasiumi õppurite jaoks looma eraldi riigigümnaasiume, et teatud õppekohad on võimalik tagada ka koostöös kas kohalike omavalitsuste või erategijatega” (HTM).*

POL-i esindaja toob välja, et Eesti haridusvaldkonna 2021-2035 arengukava projekt lähtub kõigi huvigruppide soovidest ning seetõttu annab see tõlgendamisruumi riigi ja KOV-i vastutusest. Ta märgib, et seal ei välistata KOV-ide võimalusi gümnaasiumiharidust pakkuda, kuid on indikatsioonid, et riik on vajadusel valmis koolikohti KOV-idelt juurde ostma. Täpsem vastutuse jagamine oleneb rohkem ühistest läbirääkimistest ELVL-i ning HTM-i vahel. POL-i esindaja hinnangul on riigil siin suuremad võimalused haridusega seotud küsimusi mõjutada, kui KOV-idel. ELVL leiab Tallinna näitele tuginedes, et väiksemates KOV-ides peaksid samuti säilima võimalused gümnaasiumihariduse pakkumiseks: *“Kui Tallinnas on asutatud munitsipaalkutsekool, siis tänases õigusruumis on õiguslik seda teha, see ei ole keelatud” (ELVL).* Lisaks tuuakse välja, et gümnaasiumiaste vajab teatud ümberkorraldusi ja viidatakse haridusstrateegias öeldule, et kahanevates piirkondades on kõige olulisem pakkuda kodulähedast haridust alg- ja põhikoolis. ELVL-i esindaja rõhutab, et haridusstrateegias pole öeldud, et ainult maakonnakeskustel on gümnaasiumihariduse pidamise võimalus: *“Kolmanda kooliastme puhul tuleb leida konsolideerimise võimalused suurematesse keskustesse, seal ei ole öeldud maakonnakeskused, seal on lihtsalt suuremad keskused, suuremad keskused, sest ka näiteks Vändra, Sindi, Kilingi-Nõmme on keskused, Selliseid kohti on ju veel” (ELVL).*

Kuna kutsehariduse pakkumine on gümnaasiumiharidusega seotud, leitakse, et just ühiste hariduskeskuste loomine riigigümnaasiumite juurde aitaks tulevikus luua hariduse pakkumises lisaväärtust ja paindlikkust. Viidates Eesti haridusvaldkonna 2021-2035 arengukava ning Eesti 2035 strateegia projektile, leiab HTM, et tulevikus võiks olla gümnaasiumiharidus rohkem kutseharidusega integreeritud, sarnast ideed on toetanud ka KOV-ide esindajad (IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp, 2019). ELVL leiab samuti, et tähtis on praktiseerida üha rohkem erinevate kooliastmete ja võimaluste lõimimist, mis annaksid ka väiksematele KOV-idele võimalused hariduse juhtimiseks: *“Riik võiks luua kahanevasse piirkonda asutuse, mille nimi ongi hariduskeskus, mis koondaks ühe sama katusejuhtimise*

alla nii riigigümnaasiumi kui ka kutseõppeasutuse” (ELVL). Täiskasvanuhariduse puhul on ELVL ja HTM kokku leppinud, et tulevikus võiks täiskasvanutega seotud keskharidust pakkuda just riigigümnaasiumite ning kutsehariduskeskustega koostöös (Eesti Linnade ja Valdade Liit, 2020).

Kokkuvõtteks saab järeldada, et alg- ja põhihariduses on vastutus suuresti otsustatud, see jääb eelkõige KOV-ide või erakoolide pakkuda. Gümnaasiumiastme puhul on määratlemata, milline võiks olla seadusandlusest tulenevalt riigi ja milline KOV-i vastutus. Hetkeseisuga on KOV-idel õigus üldhariduses gümnaasiumiharidust pakkuda ning seda toetab osaliselt ka Eesti haridusvaldkonna 2021-2035 arengukava projekt, vähemalt hariduskeskustes näitel. HTM soovib, et KOV-id pakuksid üldhariduses gümnaasiumiharidust eranditena just hariduskeskustes: *“Teatud õppekohad on võimalik tagada ka koostöös kas kohalike omavalitsuste või erategijatega” (HTM)*. Probleem on jätkuvalt KOV-ide ning nende liitude erinevates seisukohtades, seonduvalt haridusvõrgu arenguga Pärnu maakonnas. Üheks väljapääsuks oleks Riigi ja KOV-ide huvide parema tasakaalu saavutamine ning regionaalse koostöö süvendamise üldhariduses, kutsudes ellu erinevaid koostöövorme. Eesti haridusvaldkonna 2021-2035 arengukava ja Eesti 2035 strateegia projektist tulenevalt on plaanis laialdasem haridusastmete integreerimine, eriti kutse- ja gümnaasiumihariduse vahel. Haridusastmete integreerimisel pole täpsemaid samme veel astunud. Võib järeldada, et kõigepealt viiakse lõpuni riigigümnaasiumite programm aastaks 2023 ning seejärel on koostöös kutsehariduskoolidega plaan luua ühiste juhtimismudelitega haridusasutusi. Pärnu linna näitel on praegu riigigümnaasium ning kutsehariduskeskus vahemaa tõttu teineteisest eraldatud. Seetõttu oleks raske ette näha, et lähiajal loodaks ühise taristuga hariduskeskus – kaaluda võiks küll näiteks ühiste hariduskeskuste juhtimist. Lisaks on taoliste uute institutsioonide puhul tähtis, et õppekavad oleksid ühildatavad jne. Eelneva realiseerimine nõuaks eraldi analüüsi.

KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Bakalaureusetöö “Haridusvaldkonna võimalikud arengud üldhariduses Pärnumaa omavalitsuste näitel” eesmärgiks oli välja selgitada, millised on koolivõrgu korrastamise lähtekohad ning selle mõjud üldhariduskoolide pidajatele ja regionaalsele koostööle. Töö käigus viidi läbi uurimisküsimustik Pärnu maakonna KOV-ide esindajatega (v.a Kihnu). Käesolevas uurimuses on andmete kogumisel kasutatud peamiselt kahte eri meetodit – kvalitatiivuurimustest tuntud intervjuu meetodit ning veebiküsimustikku. Küsimustikule vastasid Pärnu linna, Tori valla, Saarde valla, Põhja-Pärnumaa valla, Häädemeeste valla ning Lääneranna valla esindajad. Lisaks viidi intervjuud läbi HTM-i, ELVL-i ning POL-i esindajatega. Uurimisküsimustik oli iseloomult kvalitatiivne ning uuris esindajate seisukohti koolivõrgu korrastamise küsimustes ning hariduse regionaalses valitsemises. Töös esitatud uurimisküsimused said vastused.

Koolivõrgu korrastamise programm on ellukutsunud eesmärgiga parandada hariduse kvaliteeti ning optimeerida KOV-ide hariduskulusid. Töö käigus uuriti Pärnumaa KOV-ide hinnangud seoses koolivõrgu korrastamisega ning millist mõju on see neile avaldanud. Uurimistööst selgus, et koolivõrku korrastanud KOV-ide (Pärnu linn, Põhja-Pärnumaa vald) puhul võib järeldada, et muudatuste mõjud on olnud enamasti positiivsed. Täiendavalt on vähenenud haridusega seotud kulutused, mille arvelt on suurenenud ressursid teistele kohalikele teenustel, lisaks on paranenud hoonete riskitasutus. Saab välja tuua, et hariduse kvaliteedi ja õpetajate töötasu suurenemise osas on mõjud olnud väiksemad. Kuna koolivõrguga seotud muudatused on mitmetes Pärnumaa KOV-ides veel käimas, töid vastajad välja, et reformide mõjud pole veel täielikult kõigis aspektides avaldunud. Seetõttu tuleks neid kaardistada uuesti peale koolivõrgu programmi lõppu.

Selgus, et KOV-id on üldiselt aksepteerinud muudatuste vajadust ning on neid ka osaliselt planeerimas. Pärnumaa esindajad leiavad, et neid on mõjutanud koolivõrgus muudatusi tegema eelkõige õpilaste arvu vähenemine ja hariduskulude optimeerimise vajadus. Koolivõrgu korrastamisele leidub nii pooldajaid kui ka vastaseid. Oli neid, kes leidsid, et reforme oleks tulnud teha jõulisemalt, aga ka neid kes leidsid, et tuleb arvestada kohaliku kogukonnaga arvamustega ning leida tasakaal muudatuste tegemise vahel. Soovitustena saab välja tuua, et kuna muudatused on seotud kogukondade arvamustega, tuleks arvestada erinevate huvigruppidega ning neid laiemalt protsessidesse kaasata. Arvestades, et mitmetes

KOV-ides pole kõik muudatused toimunud, tuleks täiendava soovitusena uurida koolivõrgu korrastamise mõjusid peale reformide toimumist.

Koolivõrguga seotud muudatused mõjutavad KOV-e mitmetest aspektidest, põhiliselt on need olnud seotud õiguslike, eelarveliste ning halduslike teguritega. Õiguslik temaatika leidis antud töös käsitlust erinevatest aspektidest. Veidi vajaks täiustamist esindajate arvates õiguslik praktika, mis puudutab ühist KOV-ide koostöö korraldust. Arvestades, et 2017. aastal on toimunud haldusterritoriaalne reform, on mitmete Pärnumaa KOV-ide sooviks koolivõrgu korrastamisega mitte edasi minna. Loodud on koalitsioonilepingud või arengukavad, mis toetavad seniste haridusteenuste säilitamist. Leitakse, et reformide elluviimine oleneb huvigruppide arvamustest muudatuste suhtes, lisaks sellele mõjutavad reformide elluviimist osati ka linna-, valla- ning koolijuhid, mistõttu on tähtis kaasata varasemalt huvigruppe planeeritud muudatuste elluviimiseks. Mitmete Pärnumaa esindajate arvates põhjustab koolivõrgu korrastamine väiksemate keskuste puhul inimeste väljarännet ja sotsiaalsete keskuste kadumist. Isegi, kui leitakse, et muudatused on koolivõrgus vajalikud, peaks nende hinnangul olema KOV-idel õigus kõiki kooliastmeid vastavalt enda soovidele pakkuda. Alternatiivi võiks pakkuda põhikoolide tugevdamine või ühisteenuste pakkumine teiste KOV-idega, mis ei välista kooli kadumist, kuid aitab pakkuda kodulähedast haridust.

Üldiselt võib tõdeda, et koolivõrgu muudatuste planeerimisel on lähtutud KOV autonoomiast, kogukondade õigustest ning võimalustest haridusasutusi pidada. Rahalistest ning majanduslikest teguritest on kõige enam mõjutanud reformide teostumist finants- ja investeerimisvõimekus, osati on KOV-id pidanud enda koolivõrku ümber vaatama tulenevalt KOV-idele makstava haridustoetuse kriteeriumite muutustest. Arvestades, et koolivõrguga seotud muudatused vajavad täiendavat tuge HTM-i poolt, tuleks vastajate hinnangul jätkata koolivõrgu korrastamisel põhikooli meetme rahastamist, et toetada kvaliteetse põhihariduse pakkumist KOV-ides. Koolivõrgu korrastamiseks pakutavad stiimulid on vastajate hinnangul toetanud muudatuste tegemist, kuid KOV-ide esindajad leiavad ka murekohti hariduse planeerimises ja autonoomia teostamises, kuna suuresti rahastatakse üldharidust riigi poolt. Vähene finantsautonoomia on olnud peamiseks teguriks, mis on piiranud KOV-ide võimalusi koolivõrku vastavalt enda soovidele korraldada. Soovitusena tuleks kaaluda KOV-ide finantsautonoomiat suurendamist, mis toetaks sisulist otsustusõiguste suurendamist hariduse planeerimises ning asjakohaste teenuste arendamises.

Õiguslikest aspektidest tuleks täiendada hariduse pakkumise koostöövõimalusi, et KOV-idel oleks võimalik luua ühiseid koostöövorme haridusvõrgu korraldamisel.

Pärnumaa koolivõrgu edasise arengu osas tõdesid erinevad osapooled, et alg- ja põhihariduse pakkumist peaks jätkama KOV, välistatud pole ka erakoolid. Hariduse pakkumist gümnaasiumiastmel toetati eelkõige läbi maakonnakeskuses asuva riigigümnaasiumi. 65% vastanutest leidsid, et alternatiiviks võiks olla KOV-ide ühisasutus, vastajad tõdesid, et seadusest tulenevad võimalused vajaksid antud koostöö puhul täiendamist. Rõhutati ka soovi jätkata gümnaasiumihariduse pakkumist praegustel alustel, kus koolipidajaks on KOV. Vähem toetati teisi koostöövorme. Hariduse pakkumise koostööst oli KOV-ide jaoks kõige levinum vabatahtlik koostöö. Ühine hariduse planeerimine on Pärnumaa näitel olnud KOV-idele pigem võimaluseks ning see on mõjutanud nende strateegilist planeerimist kaudselt. Uuringust selgus, et Pärnumaa KOV-id oleksid valmis ühiselt rohkem POL-ile hariduse koordineerimiseks õigusi ja ülesandeid andma, kuid Pärnu linn pole avaldanud soovi täiendavalt toetada rahaliselt regionaalseid koostööformaate. Lisaks leiti, et ühist haridusvõrgu planeerimist mõjutavad osati õiguslikud piirangud KOLS-ist ning teised hariduse vastutusega seotud seadused.

Koolivõrgu edasiseks arenguks tuleks kaaluda laiema arutelu algatamist riiklikul tasandil, eesmärgiga arutada regionaalse valitsemise võimalusi koostöös KOV-idega. Soovitustena saab välja tuua, et ühist hariduse strateegilist planeerimist soodustaks tulevikus olemasolevate haridusvõrgustike ja KOV-ide liitude võimekuse tõstmine. Seda nii seadusandliku kui ka rahalise võimekuse suurendamise kaudu, toetades regionaalset teenusepakkumist (Kattai jt, 2020). Soovitustena saab välja tuua ka rohkemate ülesannete delegeerimise maakondlikele KOV-ide liitudele ning võimalused pakkuda koostöö loomist ühisasutuse näol, juhul kui seda toetaks rohkem KOV-e. Ühine hariduskorraldus annaks kõikidele Pärnumaa KOV-ide esindajatele võimaluse otsustada hariduse planeerimisega seotud teemades regiooni või maakonna tasandil. Koostöö saaks toimuda olemasolevate võrgustike ning Pärnumaa 2035+ strateegia baasil, mida toetavad juba praegu PA ning POL. Läbi selle saaks areneda kompetents ja võimekus, hariduse juhtimine saaks tulevikus teostuda sarnaselt jäätmemajanduse või maakondliku ühistranspordi pakkumise näitel.

Antud töös käsitlesin, millised võiksid olla tulevikus riigi ning millised KOV-ide ülesanded hariduse pakkumisel. Oldi peaaegu ühel meelel, et alg- ja põhiharidus peaks tulevikus jääma

KOV-i vastutada. Gümnaasiumiastme tuleviku osas üksmeel ei olnud. Eesti 2035 strateegia ning haridusvaldkonna arengukava aastateks 2021–2035 sõnastavad peamised vajadused reformideks ja muudatusteks aastani 2035. Üldharidus on hetkel nii KOV-i kui ka riigi ühine vastutus, seadusest lähtuvalt tuleb KOV-idel koostöös riigiga pidada üleval vajalik arv koole. Üldhariduse pakkumisel on ELVL-i, HTM-i ja POL-i esindajad lähtunud õpilaste arvu vähenemisest ja hariduse koondumisest hariduskeskustesse. Eesti haridusvaldkonna 2021–2035 arengukava projekt sõnastab tulevikus koostöö seal, kus riik üksinda gümnaasiumiastet pakkuda ei suuda, jättes sellega tõlgendamisruumi gümnaasiumihariduse pakkumise tuleviku osas. Gümnaasiumiaste peaks seega reformidest tulenevalt koonduma hariduskeskustesse. KOV-ide esindajad toetavad osati hariduskeskuste loomist, kuid leiavad, et hariduskeskuste loomise võimalus peaks olema ka väiksematel KOV-idel.

Arengukavadest tulenevalt ei ole seega määratletud, milline on täpne vastutus gümnaasiumihariduse pakkumisel. Siiski võib tõdeda, et kui KOV-ide koostöö ei leia maakonnas edaspidi suuremat toetust, suureneb paratamatult riigi roll gümnaasiumihariduse korraldamisel. Intervjuus osalejad rõhutasid lisaks hariduskeskuste loomisele gümnaasiumi- ja kutsehariduse integreerimise olulisust. Soovitusena oleks võimalik antud mudelit rakendada läbi ühise haldamise KOV-i ja riigi koostöös, see nõuaks aga lisaks täpsemat regulatsiooni õppekavade ning juhtimise korraldamise osas. Soovitusena tuleks täpsustada ka tulevaste hariduskeskuste definitsiooni ning leppida koostöös KOV-ide esindajatega kokku, millised on antud lähenemise puhul võimalikud koostöövormid ja milline on nendega seotud vastutus.

Töö tulemuste põhjal on võimalik järeldada, et Pärnumaa haridusvõrgu arendamine on jätkuvalt aktuaalne. 2021. aastal toimuvad KOV-ide valimised mõjutavad suuresti, milline hakkab välja nägema tulevikus KOV-ide haridusvõrk. Kindlasti tulevad päevakorda küsimused gümnaasiumihariduse jätkusuutlikkusest ja kvaliteetse põhikoolihariduse pakkumisest. Koolivõrgu korrastamise käigus on KOV-ide jaoks ilmnunud mitmed positiivsed ja negatiivsed aspektid, piirangud on olnud seotud õiguslike, rahaliste ning halduslike küsimustega. Mitmetes KOV-ides jätkatakse kindlasti muudatuste tegemist gümnaasiumivõrgus ning soodustatakse uute põhikoolide teket, optimeerides sellega kulusid. Pärnumaa haridusvõrgu tulevik oleneb KOV-ide omavahelise koostöö soovidest. Koostöö võimalusteks võib luua ühisasutusi või suurendada koostööd olemasolevate KOV-

ide võrgustike baasil (Kattai jt, 2020). Koolikohtade pakkumises plaanitakse tulevikus erisusi teha just hariduskeskuste puhul, kus gümnaasiumi pidajaks saaks olla lisaks riigigümnaasiumile KOV (Haridus- ja Teadusministeerium). Pärnumaa näitel võib Pärnu linn jääda regiooni suurimaks hariduskeskuseks, kui just teised Pärnumaa KOV-id ei avalda täiendavat tahet hariduses rohkem koostööd teha. Selleks tuleks kaaluda laiemat poliitilist arutelu algatamist.

Aastaks 2023. valmivad riigigümnaasiumid ning lõpeb koolivõrgu korrastamise programm, regionaalne koostöö pakub riigigümnaasiumitele hariduskeskuste kaudu mitmeid alternatiive. Pärnumaa puhul saab järeltada, et tarvis oleks jätkata koostöövormide uurimist ning võimaliku koostöö piloteerimist. Üheks võimaluseks on kasutada juba olemasolevaid regionaalse koostöö põhjal tehtud järeldusi ja neid rakendada (Kattai jt, 2020). Lisaks tuleks tõhustada vertikaalset ja horisontaalset koostööd, et luua läbi mitmetasandilise valitsemise läbi positiivset lisaväärtust haridusteenuste arendamiseks (Peters, Pierre, 2002). Vältida tuleks vaid horisontaalse koostöö: KOV vs. riik või KOV vs. KOV jätkamist, mis pärsib koostööd ning ühist hariduse planeerimist. Seetõttu tuleks nii koolivõrgu kui ka hariduse vastutuse planeerimisel arvestada väikeste ja suurte KOV-ide huvidega. Poliitiliselt tuleks jätkata regionaalse koostöö olulisuse rõhutamist, mis kaasaks ja arendaks läbi mitmetasandilise valitsemise kõiki osapooli.

Uurimistöö väärtus, piirangud ja edasiarendused

Uurimistöö võib olla aluseks tulevikus samalaadsetele koolivõrguga seotud uuringutele, arvestades KOV-ide hariduse rahastamisega seotud lähtekohti. Töö võib olla väärtuseks teistele KOV-idele ning riigi esindajatele, andes ülevaate toimunud koolivõrgu muudatustest ning kuidas on koolivõrgu korrastamise protsess mõjutanud KOV-e Pärnumaa näitel. Arvestades, et kõigis Pärnumaa KOV-ides polnud 2020. aastaks koolivõrgu korrastamine täielikult toimunud, on tegu vahehindamisega, mis analüüsib muutustega seotud väljakutseid käimasolevas reformis ning võimalikke edasisi arenguid. Koolivõrgu korrastamise mõjusid tuleb täiendavalt uurida pärast 2023. aastat, kui on lõppenud koolivõrgu korrastamise programm ning mitmed koolipidajad on pärast KOV-ide valimisi enda koolivõrgu korrastamisega edasi läinud. Töö annab võimaluse arendada edasi hariduse pakkumisega seotud lähtekohti KOV-ide regionaalses koostöös. Täiendavalt tuleks uurida KOV-ide liitude ning maakondliku planeerimise rolli hariduskoostöö edendamisel ning regionaalsete

teenuste pakkumisel. Üheks võimaluseks on regionaalhalduse uuringu (Kattai jt, 2020) põhjal jätkata arutelusid Riigikogu ja teiste huvigruppidega, tutvustades regionaalse koostöö võimalusi.

KASUTATUD KIRJANDUS

- 1) Statistikaamet. (2018). *Kohalike eelarvete põhitegevuse kulud*.
- 2) Santiago, P., Levitas, A., Rado, P. ja Shewbridge, C. (2016). *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*, OECD Reviews of School Resources. Paris: OECD Publishing. Külastatud: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en> (15.01.20)
- 3) Haridus- ja Teadusministeerium. (2015). *Seletuskiri Haridus- ja teadusministri määruse „Gümnaasiumivõrgu korrastamine perioodil 2014-2020” eelnõu juurde*. Tallinn.
- 4) Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G. ja Lõhmus, M. (2019). *Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- 5) Olle, V. (2002). *Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: Kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus. Külastatud: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1302/olle_disser.pdf?sequence=5&isAllowed=yTartu (12.02.20)
- 6) Mäeltsemees, S. (2006). *Haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse mõiste ning koht riigis*. Külastatud: http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_haldusterritoriaalne_jaotus_ja_korraldus/Haldusterritoriaalse_jaotuse_ja_korralduse_m%C3%B5iste_ning_koht_riigis/ (14.02.20)
- 7) Sootla, G., Lääne, S. (2012). *Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted*. Kogumikus Vetik, R. (toim.), Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011, 279-355. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- 8) Sootla, G. (2010). *Oluliselt tähtsa riikliku küsimuse: "riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus" arutelu*. Külastatud: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201009231000> (30.03.2020).
- 9) Vilka, I. (2004). *Local government reforms and regional development of Latvia*. Riga: University of Latvia.
- 10) Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95) Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622> (05.02.20)
- 11) Põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 1) Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002> (05.02.20)

- 12) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 2010, 19, 101)
Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632> (05.02.20)
- 13) Olle, V., Allmann, A., Kolk, T., Liventaal, J. ja Madise, Ü. *Põhiseaduse XIV peatüki kommentaarid* – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017
- 14) Peters, B. G., Pierre, J. (2002). *Multilevel Governance: A view from Garbage Can*. Manchester Papers in Politics: EPRU Series 1. Manchester.
- 15) Cribb, A., Gewirtz, S. (2007). *Unpacking Autonomy and Control in Education: Some Conceptual and Normative Groundwork for a Comparative Analysis*. *European Educational Research Journal*, 6 (3), 203–213.
- 16) Ladner, A. (2017). *Autonomy and Austerity: Re-Investing in Local Government*. In Hlepas N., Kaiser C., Lippi A., Navarro C., Puey E., Robbins G., jt. (autorid) ja Schwab C., Bouckaert G., ja Kuhlmann S. (toim.), *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, 23-52. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH.
- 17) Garrouste, C. (2010). *100 Years of Educational Reforms in Europe: a contextual database*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- 18) Põhikooli ja gümnaasiumiseadus (RT I 2010, 41, 240; 10.11.2017, 20) Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122015015> (07.02.20)
- 19) Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord (RT I, 29.12.2015, 69; 28.04.2020, 18)
Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042020020> (07.02.20)
- 20) Lääne, S., Grauberg, I., Mäeltsemees, S., Olle, V. ja Trei, J. (2019). *Education, local governments and their association: The case of Estonia*. Esitletud konverentsil NORDSCI: International conferences on social sciences. Ateena. Külastatud: <https://doi.org/10.32008/NORDSCI2019/B1/V2> (02.04.20)
- 21) Eesti Linnade ja Valdade Liit. (2020). *Hariduse- ja noorsootöö töörühma protokoll (12.03.2020)*. Külastatud: <https://www.elvl.ee/2020-03-12> (15.04.20)
- 22) Rahandusministeerium. (2019). *Eelarve läbirääkimised*. Külastatud <https://omavalitsus.fin.ee/et/eelarve-labiraakimised/> (15.04.20)
- 23) Pihor, K., Batueva, V. (2016). *Üldharidustoetuste ja -kulude analüüs*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Külastatud: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/08/Hariduskulude-analyys-.pdf> (20.04.20)

- 24) Batley, R., George L. (2004). *The changing role of government: The reform of public services in developing countries*. London: Palgrave Macmillan
- 25) Kersting, N., Vetter, A. (2003). *Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe*. Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 26) Pöder, K., Veski, A., Kirss, L. ja Lauri, T. (2014). *Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Külastatud: http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_prognos2020.pdf (15.01.20)
- 27) Mäeltsemees, S. (2004). Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Vervollkommnungsrichtungen. *Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus : XII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid = Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union : Beiträge der XII wissenschaftliche[n] und ausbildende[n] Konferenz. = Economic policy perspectives of Estonia in the European Union : reports-papers of the XII scientific and educational conference: Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus : XII teadus- ja koolituskonverents, Tartu - Võrska, 1.-3. juuli 2004*. Tallinn; Berlin: Mattimar; Berliner Wissenschafts-Verlag, 331–339. (Eesti majanduspoliitilised väitlused; 12). Külastatud: http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2004/2004/4_Reg_Kohalpo1/32_Maeltsemees.pdf (06.02.20)
- 28) Herrshel, T., Tallberg, P. (2011). *Introduction – Regions, “Fuzziness” of Opportunity?* In: *The Role of Regions?: Networks, Scale, Territory*. Tassilo H ja Tallberg, P. (toim.). Kristianstads: Kristianstads Boktryckeri.
- 29) Lidström, A. (2011) *Regional self-government and democracy*. In: *The role of regions?: Networks, scale, territory*. Herrschel, Tassilo ja Tallberg, Pontus (toim.), 21-33. Kristianstad: Region Skåne.
- 30) Reimaa, V. (2007). *Seletuskiri Eesti Regionaalhalduse korrastamine*. Külastatud: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf (20.04.20)
- 31) Siseministeerium. (2014). *Eesti Regionaalarengu strateegia 2014-2020*. Külastatud: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf (17.04.20)

- 32) Kattai, K., Lääne, S., Sootla, G., Lepik, K. L., Viks, A., jt. (2020). *Eesti regionaalatasandi arengu analüüs: Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud*. Tallinn: Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, OÜ Geomedia, Tallinna Tehnikaülikool. Külastatud: <http://www.hol.ee/index.php?id=eesti-regionaalatasandi-analuus-536> (26.05.20)
- 33) OECD. (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.
- 34) Kohalike omavalitsuste üksuste liitude seadus (RT I 2009, 54, 363; 04.07.2017, 2) Külastatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOLS> (18.04.20)
- 35) Suur, N. (2018). *Eesti uus territoriaalne muster*. Valner, S. (toim) Haldusreform 2017, 509-535. Tallinn: Rahandusministeerium.
- 36) Hepner, J. (2018, 15. jaanuar). *Maakondlikud omavalitsusliidud on kaotanud haldusreformi järel oma tähtsuse*, Eesti Rahvusringhääling. Külastatud: <https://www.err.ee/654154/maakondlikud-omavalitsusliidud-on-kaotanud-haldusreformi-jarel-oma-tahtsuse> (12.05.20)
- 37) Finnish Ministry of Education and Culture. (n.d.). *Financing of General Education*. Külastatud: https://minedu.fi/en/financing-of-general-education?fbclid=IwAR2KawmsS6TUuefvuY9qBWCNQN5Z_McB1_dW7yy1jgs_FuCnZsee_VfnrrY (15.01.20)
- 38) Lõhmus, M. (2012). *Kohaliku omavalitsuste üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool. Külastatud: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.pdf (30.04.20)
- 39) IV Omavalitsuspäeva hariduse töögrupp. (2019). *Esitati Pärnu omavalitsuspäeva ettepanekud Riigikogus*. Pärnu. Külastatud: <https://www.tlu.ee/yti/uudised/esitati-parnu-omavalitsuspaeva-ettepanekud-riigikogus> (28.03.20)
- 40) Balnaves, M., Caputi, P. (2001). *Introduction to Quantitative Research Methods*. London: SAGE Publications.
- 41) Statistikaamet. (2020a). *Rahvaarvu muutuse komponendid maakonna järgi, haldusjaotus seisuga 01.01.2018*.
- 42) Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Arenduskeskus. (2019). *Pärnumaa arengustrateegia 2035+*. Külastatud: <http://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/P%C3%A4rnumaa%20arengustrateegia%2001.01.2019.pdf> (14.05.2020).

- 43) Statistikaamet. (2020b). *Õpilased ja klassikomplektid üldhariduse statsionaarses õppes klassi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus seisuga 24.04.2020*.
- 44) Haridus- ja Teadusministeerium. (2016). *2015/2016 Õppeaasta arvudes*. Külastatud: https://www.hm.ee/sites/default/files/2015-2016-oppeaasta_arvudes.pdf (28.03.2020).
- 45) OÜ Cumolus Consulting. (2019). *Pärnu haridusteenuste vajaduse prognoos aastani 2040*. Külastatud: https://parnu.ee/failid/uuringud/P2rnu_haridusteenuse_vajaduse_prognoos2040.pdf (28.03.2020).
- 46) Haridus- ja Teadusministeerium. (2018). *2017/2018 Õppeaasta arvudes*. Külastatud: https://www.hm.ee/sites/default/files/2017-2018_oppeaasta_arvudes.pdf (28.03.2020).
- 47) Saarde vald. (2018). *Saarde valla arengukava*. Külastatud: https://saarde.kovtp.ee/documents/119314/20971790/Saarde+valla+arengukava_13.09.18.pdf/b48c9710-3f82-45ad-b3f2-168e0d4176d2 (29.03.2020).
- 48) Tori vald. (2020, 28. jaanuar). *Valla haridusvõrk vajab korrastamist. Tori Valla Teataja*. Külastatud: <https://dea.digar.ee> (08.05.2020).
- 49) Põhja-Pärnumaa vald. (2019). *Põhja-Pärnumaa valla arengukava aastani 2030*. Külastatud: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4250/9201/9008/Arengukava_2030.pdf# (26.04.20)
- 50) Kuusik, A. (2019, 9. november). *Häädemeeste keskkooli gümnaasiumiosa saatus on küsimärgi all. Kohalikus lillepoes kogutakse toetusallkirju. Pärnu Postimees*. Külastatud: <https://parnu.postimees.ee> (08.05.2020).
- 51) Lääneranna vald. (2020). *Haridusvõrgu reform – kellele ja milleks? Lääneranna Teataja*. Külastatud: <https://www.laanerannavald.ee> (02.05.2020).
- 52) Haridus- ja Teadusministeerium. (2017). *Koolivõrgu programm 2017-2020*. Külastatud: https://www.hm.ee/sites/default/files/4_koolivorgu_programmi_2017-2020_eelnou_1.pdf (10.05.2020).
- 53) Haridus- ja Teadusministeerium (ilmumas). *Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035*.
- 54) Riigikantselei, Rahandusministeerium (ilmumas). *Eesti 2035 strateegia tööversioon seisuga 06.03.2020*.