

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduskond
Avaliku halduse osakond

Meelis Aunap

**DETSENTRALISEERIMINE AVALIKUS
SEKTORIS, SELLE EELISED JA PUUDUSED
RIIGI KUTSEÕPPEASUTUSTE
LAHTIRIIGISTAMISE NÄITEL EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja:
Ringa Raudla, MA

Tartu 2008

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. DETSENTRALISEERIMINE AVALIKUS SEKTORIS	9
1.1. Detsentraliseerimise mõiste ning selle rakendamine avalikus halduses	9
1.1.1. Lahtiriigistamise mõistest	21
1.2. Detsentraliseerimisest hariduses ja kutsehariduses	21
1.3. Kutsehariduse detsentraliseeritud korralduse näiteid.....	31
2. EESTI KUTSEHARIDUSE OLUKORD, SEADUSANDLIK JA INSTITUTSIONAALNE RAAMISTIK	35
2.1. Kutsehariduse eesmärgid ja avaliku sektori vastavad ülesanded Eestis	35
2.2. Kutseõppe korraldamine Eestis eri tasandite ja institutsioonide vahel	37
2.2.1. Kohalike omavalitsuste roll kutseõppe korraldamisel	42
2.3. Lühülevaade kutseharidusreformist aastatel 1996 – 2006	46
3. EDASISED VÕIMALUSED KUTSEÕPPEASUTUSTE HALDAMISEKS EESTIS	49
3.1. Munitsipaliseerimise edasine vajalikkus – küsitlustulemuste analüüs.....	49
3.1.1. Riigi kutseõppeasutused.....	51
3.1.2. Munitsipaalkutseõppeasutused.....	60
3.2. Järeldused küsitlustulemuste analüüsi põhjal.....	64
3.3. Soovitused edasiseks kutseõppeasutuste haldamiseks Eestis	66
KOKKUVÕTE	68
KASUTATUD KIRJANDUS.....	73
LISA 1: KÜSITLUSVORMIDE NÄIDISED	77
LISA 2: AVATUD VORMIS VASTUSED.....	83
SUMMARY	92

SISSEJUHATUS

Kutseharidus on olnud ja jääb oluliseks teemaks hariduselus ja -poliitikas ja seda mitte ainult Eestis, vaid ka kogu Euroopas ja mujal maailmas. Kuna seni pole aga Eestis üles näidatud piisavalt aktiivset huvi kutsehariduse ja täienduskoolitusega seonduvate teemade süsteemseks käsitlemiseks, siis on ka vähe kasutatud teoreetilisi ja rakenduslikke uuringuid ning analüüse põhjendatud otsuste tegemiseks. Areng on seetõttu suures osas toimunud omasoodu ning selget visiooni kutseõppeasutuse (aga ka muude õppeasutuste) edasise haldamise osas Eesti riigil veel pole, otsuseid on tehtud paljuski nõ katseeksituse meetodil ning olemasolevatest kogemustest ja ekspertteadmistest lähtuvalt.

Käesolev magistritöö käsitleb üht erilist liiki avalikku teenust – kutseharidust – pakkuvate asutuste detsentraliseerimist Eestis, kui üht võimalikku poliitikainstrumenti institutsiooni efektiivsuse, mõjususe ja kvaliteedi parendamiseks, täpsemalt kutseõppeasutuste riigiomandusest teistesse omandivormidesse andmise (lahtiriigistamise) näitel.

Hetkel eksisteerib Eestis 32 riigi-, 12 era- ning 3 munitsipaalkutseõppeasutust, kusjuures viimaseid on tekkinud käesoleva sajandi algul lahtiriigistamiste tulemusel kokku kolm (2001., 2002. ja 2004. aastal). Samal ajal on riigi kutseõppeasutuste arv tugevalt vähenenud, eelkõige koolide ühendamiste ja muude ümberkorralduste tulemusel. Samas ollakse siiski nii valitsuse ja ministeeriumide kui ka madalamatel tasanditel kohati rahulolematud riigikoolide olukorra ja juhtimisega ning on tekkinud arusaam, et kohapeal suudetaks nii koolide tõhusa majandamise kui ka näiteks piirkonna tööjõu koolitusvajaduse hindamise ja selle tulemusliku täitmise koha pealt teha paremaid otsustusi, kui riigi tasandil, nagu see senini on toimunud.

Praeguseni pole Eestis kutseõppeasutuste omandi- ning haldusküsimuste valdkonda teadustöö tasemel põhjalikumalt uuritud, küll on läbi viidud uurimusi, mis seda teemat osaliselt puudutavad – nt „Kutseõppeasutuste võrgu korraldamine lähtuvalt regionaalsest spetsialiseerumisest” (Praxis 2003). Selle mahuka ning professionaalse uuringu eesmärk oli aga pigem Eesti ühiskonna ja majanduse piirkondlikest vajadustest

lähtuvalt kutseharidust andvate asutuste ruumilise lahenduse ning sellest tulenevalt võimalike mudelite väljatöötamine kutseõppeasutuste võrgustiku optimaalseks ümberkorraldamiseks EL vahendite toel. Sealjuures jäeti lahtiseks kutsekoolide võimalike omandivormide ning edasise haldamise spetsiifilisemad küsimused, mis ei mahtunud antud uuringu piiridesse. Samas annab nimetatud uuring hea aluse edasisteks uurimistöödeks. Teiseks olulisemaks uurimuseks, mis kutsehariduse korraldamist ja rahastamist puudutab, on “Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel” (TÜ Euroopa Kolledž 2003). Selles on käsitletud kõrghariduse ja kutsehariduse erinevaid tahke, muuhulgas ka kutsehariduse detsentraliseerimist Euroopa Liidu riikide võrdluses.

Ülalnimetatud uurimistööde tulemustele tuginedes on siiski ka mõningaid reaalseid riigipoolseid samme astunud. Nimelt on Vabariigi Valitsuse tasandil 2004. aastal vastu võetud „Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava aastateks 2005 – 2008”, mis toetub teatavas osas Praxise uuringus väljendatud seisukohtadele. Arengukavas esitatakse muuhulgas kutseõppe korraldamise visioon koolituspiirkonniti, mis puudutab põgusalt ka koolide juhtimist (peamiselt koolinõukogude põhifunktsioone ja nende laiendamist). Kavandatud juhtimisskeem peaks “tagama koolide tõhusama juhtimise, kollegiaalse juhtimise tugevnemise ning tööandjate osaluse suurenemise koolide juhtimisprotsessis.” Visiooni järgi tekiks aastaks 2008 teatud koolituspiirkondlik ühtsus, mis teeniks efektiivsema ja kvaliteetsema koolitamise ideed (HTM 2004). Niisiis näeb ka ümberkorralduste arengukava tegelikult otsustustasandi toomist madalamale ja laiemale pinnale, ehkki seda otseselt ei nimetata. Samas ei tugine terve ümberkorralduste arengukava konkreetset ühelegi uurimusele, mis selle ideid selgelt toetaks. Nüüdseks on nimetatud kavaga ettenähtud riigikutseõppeasutuste hulk, spetsialiseerumine ja ruumiline paiknemine praktiliselt saajaprotsendiliselt saavutatud ning suuremaid ümberkorraldusi enam ei planeerita. Lahtine on aga veel omandivormi ning haldusmudeli tulevik.

Võimalikul riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamisel tekib koheselt hulk küsimusi, nagu nt: kas on üldse otstarbekas praeguseid (suuremas osas juba ümberkorraldatud ja territoriaalselt põhimõtteliselt optimeeritud) riigikutseõppeasutusi anda muudesse omandivormidesse ning kui jah, siis millistesse ja millistel tingimustel? Mida riik kui

avalike teenuste eest vastutaja seejärel veel omapoolselt mõjutada ja kontrollida saab? Kuidas tagada näiteks munitsipaliseerimise variandi korral omavalitsuste suutlikkus hallata ja juhtida kutseõppeasutusi? Mis peaks edaspidi saama praegu koolide käsutuses olevast riigivarast? Kui pika perioodi jooksul ning milliseid etappe läbides peaks vastav protsess läbi viidama? Kuidas lahtiriigistamine mõjutaks kutse- ja täiskasvanuhariduse kättesaadavust nii piirkonniti kui ka koolitusvaldkonniti? Kuidas mõjutaks see investeeringuid õppebaaside kaasajastamiseks? Missugune peaks olema regionaalse, maakondliku või omavalitsusliitude tasandi roll jne, jne. Teisisõnu tuleks kaardistada kõik olulisemad võimaliku lahtiriigistamisega kaasnevad probleemid ja hüved ning väljundina pakkuda perspektiivis sobivaim kutseõppeasutuste haldusmudel Eesti jaoks.

Magistritöö käsitleb eeltoodud problemaatikast lähtuvalt kutseõppeasutuste võimalike detsentraliseeritud omandivormide eeliseid ja puudusi, võttes aluseks teoreetilised käsitlused, tuues võimalike eeskujudena näiteid mõnede Euroopa riikide kogemusest (Soome, Holland jt.), kus kutseharidussüsteem tänapäeval võrdlemisi hästi ning tööturгу ja ühiskonda rahuldavalt toimib. Samas tuleb arvestada siiski Eesti haldussüsteemi eripärasid ja kujunenud kutseharidusvõrgustiku olukorda ning seada lõppeesmärgiks leida just meie oludesse ja õigusruumi sobiv ning efektiivselt toimiv kutseõppeasutuste omandi- ja haldusmudel. Valik peaks lõpuks tuginema alternatiivsete variandi võrdleval mõjuanalüüsil, mis seaks peamiseks kriteeriumiteks kutseõppe kvaliteedi, kättesaadavuse (mitmes dimensioonis) ning efektiivsuse. Käesolevas magistritöös lähenetakse antud suhteliselt laiale ja üpris mahukat uurimistööd nõudvale valdkonnale eelkõige riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimise näidete varal, jättes praegu kõrvale näiteks erastamise võimaluse.

Magistritöös kasutatakse erinevaid kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid uurimismeetodeid, jõudes lõpuks järelduste ja poliitikasoovituste tegemiseni ehk teisisõnu sobivaima alternatiivi või alternatiivide soovitamiseni, tuginedes empiirilistele andmetele ja loogilisele analüüsile, erinevate lahenduste läbikaalumisele, nende eeliste ning puuduste hindamisele.

Üksikute näidete analüüsimise tulemusel püütakse teha järeldusi üldkogumi (antud juhul kõik Eesti riigikutseõppeasutused) kohta. Üksikute näidete all peame siin silmas mõningate endiste riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisi, nende reformide

edukust, mida saab mõõta erinevate kriteeriumite järgi. Sealjuures keskendutakse pigem üksikutele juhtumitele, kui teatavatele kvantitatiivsetele muutujatele, kuna sobivaid üheselt defineeritud muutujaid on raske välja tuua, aga ka seetõttu, et vaadeldavad protsessid (riigikutseõppeasutuste munitsipaliseerimine) on toimunud suhteliselt erinevates tingimustes, samuti pole neist möödunud ühepalju aega. Kuna senini on toimunud kokku kolme õppeasutuse munitsipaliseerimine (Tartu kutseõppeasutused, mis vahetult peale linnale andmist liideti üheks, Tallinna Kopli Ametikool ja Väike-Maarja Õppekeskus) ja kõik kolm juhtumit on oma iseloomult erinevad, st. erineva algsituatsiooniga ning läbi viidud erinevates tingimustes, siis on võimalik võrrelda protsesse ja loodetavasti selgitada erinevate tulemuste põhjuseid. Siit omakorda on võimalik teha järeldusi ülejäänud riigi kutseõppeasutuste võimaliku lahtiriigistamise vajalikkuse kohta, lähtudes olemasolevast pildist Eesti kutseharidusmaastikul. Lisaks on empiirilise analüüsi üheks oluliseks osaks praeguste riigikutseõppeasutuste juhtide ning munitsipaalkutseõppeasutuste juhtide seas läbi viidud poolstruktureeritud küsitlus, millega saadi teada koolijuhtide hoiakud õppeasutuste võimaliku munitsipaliseerimise erinevate tahkude ning selle eeliste ja puuduste suhtes.

Võimalikeks variantideks oleks veel uurida kohalike tööandjate rahulolu munitsipaliseeritud koolide "teenusega" ehk siis ettevalmistatava tööjõu kvaliteediga enne ja pärast ümberkorraldusi, teiseks koolijuhtide ning kohaliku omavalitsuse esindajate endi arusaam protsessi edukusest, aga ka õpilaste ja nende vanemate poolseid suhtumisi. Siin võib aga tekkida probleeme vajalike inimeste kätte saamisega ning kõigi subjektide hinnangute kogumisega, kuna sihtgrupid on erinevad ja võrdlemisi hajutatud. Selline küsitlustöö võiks aga kindlasti olla edaspidise uurimise objektiks, lähtudes käesoleva magistritöö üldisematest tulemustest.

Uurimuse kvalitatiivsest laadist tulenevaid puudusi (subjektiivsus, palju erinevat raskesti seostatavat empiirilist infot) peaks tasandama ka mõningate objektiivsete näitajate mõõtmisega. Siinjuures kerkivad probleemid on enamasti seotud lühikese ajalise mõõtmega (munitsipaliseerimistest on möödunud vaid mõned aastad), samuti ei tohiks teatud arenguid ettevaatamatult panna vaid ümberkorralduste arvele, kui need on aset leidnud kogu kutseharidussüsteemis. Seetõttu tuleb selgelt eristada

munitsipaliseerimise mõju kutseõppeasutuste arengule muudest teguritest, mis oleksid oma mõju avaldanud ka riigiomandis jätkates.

Magistritöö teoreetilises osas käsitletakse kõigepealt detsentraliseerimise olemust ning selle vorme ja alaliike üldisemalt, seejärel erinevaid hariduse ning täpsemalt kutsehariduse detsentraliseerimist ja tsentraliseerimist puudutavaid käsitusi ning nende kehtivust teatud tingimuste ja piirangute olemasolul. Tähelepanu alla võetakse teooriad, mis selgitavad detsentraliseerimise mõjusid riikide haridussüsteemides, seniseid kogemusi, eeldusi kasulikuks ning tulemuslikuks funktsioonide ning otsustuste hajutamiseks madalama taseme üksustele. Samuti tuuakse mõningaid näiteid teiste riikide kogemuste kohta kutseõppeasutuste omandi-, juhtimis- ja finantseerimisvormide osas.

Andmete ja empiirika kogumise etapp hõlmab endas senise Eesti (kutse)hariduspoliitika kirjeldust, institutsionaalse ülesehituse ja viimase kümnendi jooksul toimunud kutseharidusreformi ülevaadet, põhilise osana aga intervjuusid ning ankeetküsitlusi nii praeguste riigikoolide kui ka juba munitsipaliseeritud kutseõppeasutuste esindajatega. Empiiriliste andmete kogumine hõlmab ka kõne all olevate kutsekoolide statistiliste andmete koondamist mõnede näitajate lõikes.

Kogutud andmete analüüs on üks vastutusrikkamaid ülesandeid, siin luuakse eeltoodud loogilistele seostele empiirikal põhinev tugi või vastupidi – võib ilmned, et kogutud küsitlusandmed ja kogemused hoopiski ei toeta täiendava detsentraliseerimise (munitsipaliseerimise) vajalikkuse teooriat. Viimasel juhul peab tingimata näitama ära ning analüüsima tõenäoliseid põhjuseid, miks antud teooria selles (Eesti) kontekstis ei toimi.

Järelduste ja soovitude osa sisaldab eelkõige üldistusi, mida teostatud analüüsi pinnalt saab teha Eesti riigikutseõppeasutuste edasise munitsipaliseerimise mõttekuse ja vajalikkuse kohta, samuti eelduste ja tingimuste kohta, mis peavad olema täidetud, et õppeasutuse võiks või peaks kohaliku omavalitsuse omandisse ja juhtimise alla andma (nt kooli suurus, omavalitsusüksuse suurus, ettevõtjate tugi, maakondlik või piirkondlik koostöö jne).

Kokkuvõttes annab käesolev magistritöö seni teostamata analüüsi Eesti riigi kutseõppeasutuste võimaliku lahtiriigistamise positiivsetest ning negatiivsetest tagajärgedest ning pakub selle tulemusel mitmete variantide seast Eesti tingimustes parima soovitusliku lahenduse kutsekoolide edasiseks haldamiseks. Selleks analüüsitakse lähemalt seda, mida Eestis vähesel määral juba tehtud on – nimelt kutseõppeasutuste munitsipaliseerimist. Kuna riigi kutseõppeasutuste erastamisi pole senini läbi viidud, siis jäetakse see alternatiiv käesolevas töös tähelepanu alt välja. Samas tasuks edaspidi kindlasti lähemalt uurida ka kutseõppeasutuste privatiseerimist ja muid lahtiriigistamise võimalusi.

1. DETSENTRALISEERIMINE AVALIKUS SEKTORIS

Käesolev peatükk räägib kõigepealt üldisemalt detsentraliseerimisest kui poliitika- ja administreerimisvahendist avaliku sektori juhtimises, seejärel võtab vaatluse alla hariduse kui ühe väga olulise avaliku sektori tegevusvaldkonna detsentraliseerimise ning lõpuks käsitleb magistr töö põhilist valdkonda – kutseharidust – samuti detsentraliseerimise ning sellega seotud lahtiriigistamise vaatenurgast, võrreldes muuhulgas omavahel mõningaid näiteid kutsehariduse detsentraliseeritud korraldusest teistes Euroopa riikides.

1.1. Detsentraliseerimise mõiste ning selle rakendamine avalikus halduses

Üldisemas mõttes räägivad detsentraliseerimisest kui avaliku sektori juhtimise vahendist avaliku halduse erialakirjanduses väga paljud autorid ning seetõttu on sellest ka võrdlemisi erinevalt aru saadud. Varasemates uurimustes/teoreetilises kirjanduses näib põhiline lähenemisviis olevat detsentraliseerimise ja tsentraliseerimise vastandamises. Siinkohal võiks tuua ühe Heinrich Herrfahrtd'i probleemitõstatuse, mis peaks detsentraliseerimise ja tsentraliseerimise olemuse, otstarbekuse ning vastuolu lihtsalt ja lühidalt lahti seletama: “Hierarhial ja konsensusel põhineva haldussüsteemi eristamisega on seoses üks teine, tihti, kuid mitte alati esinev ja mitte paratamatu probleem: tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise eristamine, st otsustusõiguse koondamine kõrgema ametiasutuse kätte ühelt poolt ja vaba kujundamine alluvatele asutustele või omavalitsusüksustele otsustusõiguste usaldamise kaudu teiselt poolt. Nii mõnegi haldusharu reorganiseerimise puhul osutub üheks tähtsamaks organisatoorseks küsimuseks, millised ülesanded ja õigused usaldatakse pigem keskasutusele ja milliseid täidetakse kohalike allasutuste poolt. Kõikjal, kus on oluline kõrgema tahte terviklikkus või selle kiire ja kindel elluviimine, on tsentraliseerimine omal kohal. Kus aga nõutakse kohanemist eriliste kohalike olude ja vajadustega, kus on nõutav koha ja inimeste tundmine, seal on detsentraliseerimine parim vahend” (1997, lk 31). Edaspidi näeme, et

see käsitlusviis on liiga kitsas, hõlmates vaid peamiselt otsustusõiguste üleandmise aspekti detsentraliseerimise eri vormide ja tüüpide hulgast. Samas annab see probleemitõstatus ettekujutuse detsentraliseerimise põhiolemusest ning vahekorrast tsentraliseerimisega siiski adekvaatselt edasi.

Ehkki detsentraliseerimine on kahtlemata kogunud populaarsust pigem viimase kahe aastakümne jooksul, pole tegemist uue kontseptsiooniga. Terminile pöörati tähelepanu juba 1950datel ja 1960datel, kui Briti ja Prantsuse koloniaaladministratsioonid valmistasid asumaid ette iseseisvuseks, andes vastutuse teatud kindlate programmide eest üle kohalikele võimudele. Kaheksakümnendatel tuli detsentraliseerimine esiplaanile tänu uuele ülemaailmse rõhuasetusega arenguprogrammile ja selle inimkesksele lähenemisele. Tänapäeval püüdlevad detsentraliseerimispoliitika poole nii arenenud riigid kui ka arengumaad. (Work 2002, lk 5).

Detsentraliseerimist saab defineerida kui planeerimise, juhtimise ja ressursside kasvatamise ning nende jaotamise üleandmist keskvalitsuselt ja selle esindustelt madalamatele valitsemistasanditele. Detsentraliseerimine on lähedalt seotud subsidiaarsuse kontseptsiooniga, mille järgi funktsioonid (või ülesanded) tuleks anda sotsiaalse korralduse madalaimale tasandile, mis on nende täitmiseks võimeline. Nagu ka UNDP (*United Nations Development Programme*) väidab: „Valitsemise detsentraliseerimine on (võimu)volituste ümberstruktureerimine sellisel moel, et kujuneb kaasvastutamise süsteem kesk-, regionaal- ja kohaliku taseme institutsioonide vahel vastavalt subsidiaarsuseprintsibile, suurendades sellega üldist valitsemise kvaliteeti ja mõjusust ning samas ka madalamate valitsemistasandite autoriteeti ja suutlikkust” (*Ibid.*, lk 5-6).

Tihti peale põhjendatakse detsentraliseerimise vajadust avaliku sektori efektiivsuse tõstmisega. Näiteks L. Metcalfe ja S. Richards annavad mõista, et avalikus sektoris soovitatakse detsentraliseerimist üldiselt seetõttu, et see aitab vabastada juhtimispotentsiaali, mida muidu kammitsevad bürokraatlikud piirangud. Avalikele organisatsioonidele heidab ühiskond tihti ette, et neis on liiga palju hierarhilisi tasandeid ja esineb vastumeelsus ülesannete allapoole delegeerimisele. Bürokratlik jäikus ja ebaefektiivsus omistatakse seega sageli just ülemäärasele tsentraliseeritusele. (Metcalfe ja Richards 1993, lk 77)

Detsentraliseerimist soovitatakse sageli võimalusena muuta valitsemist altimaks muudatustele. Julgustades mitmekesisust võib detsentraliseerimine ka edendada innovatsiooni läbi erinevate eksperimentide. Luues rohkem otsustamiskeskusi, juurdepääse ettepanekute allikatele ja vähendades bürokraatiat, võib detsentraliseerimine kahandada ka vastuseisu muudatustele (Gilbert 1983, viidatud Heffron 1989, lk 33 vahendusel). Detsentraliseerimist tunnustatakse ka sellepärast, et ta edendab paindlikkust ja kohandumist ning võimaldab teha kiiremaid ja paremaid otsuseid (kuna neid hakatakse tegema nende poolt, kellel on parimad ja vahetumad teadmised probleemide olemuse kohta). Detsentraliseerimine peaks parandama personali kvaliteeti, tõstma selle moraali ja motivatsiooni ning vähendama kommunikatsioonikanalite koormust, suurendades niiviisi organisatsiooni efektiivsust ja mõjusust. Lisaks oodatakse detsentraliseerimiselt tiheda sideme ja usaldusliku vahekorra loomist klientuuriga (Heffron 1989, lk 33).

Robert Ebel nimetab ühes oma ülevaates järgmist: „Läänemaailm näeb detsentraliseerimist kui alternatiivi, mis tagaks avalike teenuste pakkumise kõige kuluefektiivsemal viisil. Arengumaad soovivad detsentraliseerivaid reforme vastuseks majanduslikule ebatõhususele, makromajanduslikule ebastabiilsusele ja vähetulemuslikule valitsemisele. Postkommunistlikud üleminekuriigid tervitavad detsentralisatsiooni kui loomulikku sammu turumajanduse ja demokraatia suunas. Ladina-Ameerika detsentraliseerub poliitilise demokratiseerumise surve tagajärjel ning Aafrika riigid näevad selles teed rahvuslikule ühtsusele.” Valitsuste detsentraliseerimissoovid on seega palju põhjuseid ning detsentraliseerimisel on omakorda palju erinevaid vorme ning ulatusi. (Work 2002, lk 5).

Avalikus halduses on erinevaid tõlgendusi detsentraliseerimise tähendusele. Näiteks keskvalitsus delegeerib kohalikele omavalitsustele teatud ülesanded. Samas on haldusreformide käigus räägitud mõnikord ka riigi kesktasandi enda detsentraliseerimisest, organisatsiooniliselt või territoriaalselt või siis mõlemat korraga. Käesolevas töös keskendutakse pigem siiski esimesele tõlgendusele ja räägitakse teatud riigi rollide üleandmisest kohalikele omavalitsustele.

P. Bardhan (2002, lk 286) teeb ka vahet poliitilistel ja administratiivsetel ning fiskaalsetel detsentraliseerimise aspektidel. Kusjuures viimase puhul on omavahel

eristatavad üksnes valitsemiskulutuste detsentraliseerimine ning nii *maksude kui ka kulutuste* korralduse ülesannete detsentraliseerimine.

Ilmselt tuntuima analüütilise raamistiku detsentraliseerimise tüüpide ja vormide kirjeldamiseks ning eristamiseks on välja töötanud Cheema, Nellis ja Rondinelli, seda nimetatakse harilikult „tüübi-funktsiooni raamistikuks” (*Type-Function Framework*) ja seda kirjeldavad Cohen ja Peterson (1997, lk 28). Lühidalt on nad jaganud detsentraliseerimise **tüübid**¹ nende ülesannete põhjal **poliitiliseks, ruumiliseks, turunduslikuks** (*market*) ja **administratiivseks** detsentraliseerimiseks:

- **Poliitilise detsentraliseerimise** (terminit kasutatakse rohkem poliitikateadlaste poolt) eesmärgiks on anda kodanikele või nende poolt valitud esindajatele rohkem avalikku otsustamisvõimet. Sageli seostatakse seda demokratiseerimise ja esindusliku valitsemisega, mis annab kodanikele või nende esindajatele rohkem võimalusi mõjutada neid otseselt puudutava poliitika kujundamist ja täideviimist (*Ibid.*). Harilikult viitab see olukorrale, kus osa poliitilisest võimust ja volitustest antakse üle madalamale valitsemistasandile. Kõige ilmsemaks niisuguse detsentraliseerimise näiteks on poliitiliselt valitud ja volitatud kohalikud valitsemisüksused, ulatudes külanõukogudest kuni riigitasandi institutsioonideni. Devolutsiooni ehk õiguste üleandmist (vt ka allpool – autor) loetakse pigem poliitilise detsentraliseerimise vormiks. Poliitiliseks detsentraliseerimiseks on vajalik põhiseadusliku, õigusliku ja regulatiivse raamistiku olemasolu, et tagada aruandekohustuslikkus ja läbipaistvus. Selleks on vaja ka institutsioonide teatavat ümberstruktureerimist ja seoste tugevdamist kodanikuühiskonnaga ning erasektoriga, st erinevate huvigruppidega. Samaaegselt muudab poliitiline detsentraliseerimine hädavajalikuks üleüldisema osaluse ning uutmoodi lähenemise ühiskondlikele institutsioonidele ja sotsiaalsele kapitalile. (Work 2002, lk 6)
- **Ruumilise detsentraliseerimise** (kasutatakse põhiliselt regionaalplaneerijate ja geograafide poolt) all mõistetakse poliitikate ja programmide loomist, mis

¹ Nimetatud autorid kasutavad tegelikult teistpidi liigitust, nimetades tüüpe vormideks ja vastupidi. Autor eelistab siin aga M. Robertson Work'i liigitust, kuna see tundub eesti keeles arusaadavam.

vähendavad urbanistlikku kontsentreerumist vähestesse suurematesse linnadesse ning edendavad regionaalset majanduskasvu (Cohen ja Peterson 1997, lk 28).

- **Majanduslik (turunduslik) detsentraliseerimine** (kasutatakse rohkem majandusteadlaste poolt) – selliste tingimuste loomine, mis soodustavad toodete ja teenuste pakkumise avalikult sektorilt erasektorile üleandmist ja turumehhanismidele allutamist. Sellega tulevad paremini esile indiviidide eelistused avalike hüvede suhtes, avalikke teenuseid ja kaupu osutavad väikesed ja suured ettevõtted, ühiskonnagrupid, kooperatiivid, vabatahtlike ühendused või valitsusvälised organisatsioonid (NGO-d). (*Ibid.*)
- **Administratiivne detsentraliseerimine** (kasutatakse enam juristide ja avaliku halduse ekspertide poolt) kirjeldab hierarhilise ja funktsionaalse võimujaotuse, vastutuse ning funktsioonide reformimist, ümberjaotamist keskvalitsuse ja mitte-keskvalitsuse üksuste vahel eesmärgiga osutada avalikke teenuseid efektiivsemalt (*Ibid*, lk 29). Administratiivne tsentraliseerimine on suunatud teatava osa avalike teenuste üle otsustamise õiguse, ressursside ning vastutuse üleandmisele keskvõimult teistele võimutasanditele, ametitele, keskvalitsuse valdkondlikele büroodele. Selline detsentraliseerimine toimub sageli samaaegselt avaliku teenistuse reformiga (Work 2002, lk 6). Tavaliseks näiteks on otsustamise, planeerimise, rahastamise ja haldamise ülesannete jagamine keskvalitsuse, selle kohalike esinduste ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel.

Lisaks saab eraldi tüübina käsitleda nn **fiskaalset detsentraliseerimist**:

- Kodanikele lähim valitsustasand saab kohandada/lähendada eelarvet (kulusid) kohalikele eelistustele viisil, mis viib parima ja optimaalseima avaliku teenuste hulgani, mis vastaks kõige enam kohaliku kogukonna eelistustele. Et seda rakendada, peavad (kohalikud) omavalitsused saama volitused viia sisse omatuludel põhinevaid kohalikke makse (Ebel ja Yilmaz 2002, lk 5). Fiskaalne detsentraliseerimine on kõige laialdasem ja võimalik, et ka kõige jälgitavam detsentraliseerimise aste, kuna ta on otseselt seotud eelarveliste tavadega. Fiskaalne detsentraliseerimine viitab ressursside ümberjaotamisele madalamatele valitsemistasanditele. Ressursijaotuse korraldus on tihti keskvalitsuse ja kohalike võimude vaheliste läbirääkimiste objektiks ja põhineb mitmetel teguritel, nagu regioonidevaheline võrdsus, ressursside kättesaadavus kõigil valitsustasanditel

ning kohalik rahaasjade juhtimise võime. Fiskaalse detsentraliseerimise kogemused on viinud madalamate valitsemistasandite kulutuste ja tulude ning rahaliste kohustustega toimetuleku võime kasvatamiseni. (Work 2002, lk 6)

Mitte kõik nimetatud detsentraliseerimise aspektid ei pruugi toimida samaaegselt igal üksikul juhul ja on täiesti võimalik, et teatud riigi halduskorraldus ja majandus on detsentraliseeritud vaid mõnes aspektis ja mitte teistes. Peaks olema selge, et kaalutletud ja läbimõeldud detsentraliseerimine on kvalitatiivselt täiesti erinev anarhilisest keskse kontrolli erosioonist, mis võib olla kas riigi kokkukukkumise tagajärg (nt mõned Aafrika riigid) või keskvõimu poolse administratiivse või fiskaalse võimekuse puudumine, mis viib sotsiaalse kaitse funktsioonide tähelepanuta jätmiseni (mõned üleminekumaad) (Bardhan 2002, lk 186).

Kõik eeltoodud detsentraliseerimise tüübid on omavahel seotud ning avalike teenuste edukaks osutamiseks on nad kõik olulised. Antud uurimuses keskendub autor ainult detsentraliseerimisele riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete kontekstis ning ei käsitle näiteks majanduslikku detsentraliseerimist (detsentraliseerimist avaliku ja erasektorite suhetes) ega ka poliitilist detsentraliseerimist. Käesolevas töös pööratakse seega tähelepanu eelkõige administratiivsele ja fiskaalsele detsentraliseerimise tüübile. Mõlemal tüübil on ühine eesmärk: läbi erinevate funktsioonide ja finantsressursside jaotuse riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel avalike teenuste (näiteks kutsehariduse) efektiivsem osutamine võrreldes tsentraliseeritud süsteemiga.

Administratiivne detsentraliseerimise tüüp jaguneb siinjuures kokkuleppeliselt omakorda **vormide** vahel, milleks on: dekontsentreerimine (*deconcentration*), devolutsioon ehk üleandmine (*devolution*) ja delegeerimine (*delegation*) (Cohen ja Peterson 1997, lk 29-30):

- **Dekontsentreerimine** jaotab ümber otsustamise, finantsilised ja juhtimise kohustused riigi halduse erinevate tasandite vahel (Eestis näiteks riigi keskvalitsuse ja piirkondade või maakondade vahel – autor). Dekontsentreerumist peetakse administratiivse detsentraliseerimise kõige nõrgemaks vormiks ning see on kõige levinum üleminekumaades ja arenguriikides. Robertson Work (2002, lk 6) lisab, et siinjuures säilitatakse

senine hierarhiline kohalike üksuste aruandekohustuslikkus keskvalitsuse ministeeriumi või ameti ees, mida on detsentraliseeritud. Dekontsentreerimist näeb ta seega kui esimest sammu detsentraliseerimist alustava valitsuse poolt teenuste osutamise täiustamisel.

- **Devolutsioon** ehk õiguste üleandmine on võimu ja administratiivsete ülesannete üleviimine keskvalitsuselt kohaliku tasandi valitsemisüksustele. Näiteks föderaalriigid on juba oma definitsiooni poolest teatud õigused üle andnud, ehkki seadusandlikult määratletud ja jagatud õiguste üleandmise ulatus madalama tasandi valitsemisüksustele on kohati üpris piiratud. Devolutsioon eraldi põhikirjaga munitsipaalvõimude asutamise ja neile õiguste üleandmise näol ei ole unitaarriikides väga tavaline suuresti selle tõttu, et paljusid ülemineku- ja arengumaid iseloomustavad nõrgad keskvalitsused, kes kardavad oma poliitilise või administratiivse kontrolli kaotamist kohaliku omavalitsuse üksustele. Oluline on siin märkida, et Work (2002, lk 6) liigitas devolutsiooni mäletatavasti pigem poliitilise detsentraliseerimise alla.
- **Delegeerimine** on detsentraliseerimise laiem ja sügavam vorm. Läbi delegeerimise annab riik otsustamise ja avalike funktsioonide administreerimise õiguse üle institutsioonidele ja organisatsioonidele, mis on kas riigi kaudse kontrolli all või ka täiesti iseseisvad. Tüüpiliselt on delegeerimisega tegemist juhtudel, kui keskvalitsus delegeerib ülesanded poolautonomsetele organisatsioonidele, mida ta täielikult ei kontrolli, kuid mille üle teostab järelevalvet. Näiteks riigiomandis ettevõtted (ka munitsipaalettevõtted – autor) ja linna- või regionaalarengu korporatsioonid. Üha enam on levinud keskvalitsuste ja kohalike omavalitsuste ülesannete lepinguline delegeerimine erafirmadele (jäätmete kogumine, teederemont jne). Work (2002, lk 6-7) näeb delegeerimist veidi erinevalt, tema arusaama järgi on see võimu ja vastutuse ümberjagamine valitsuse kohalikele üksustele või ametkondadele, mis ei pea olema tingimata delegeeriva valitsusasutuse harud või kohalikud bürood. Kui osa aruandekohustuslikkusest suunatakse kohalikele üksustele, kellele võim on delegeeritud, jääb suurem osa sellest siiski kehtima vertikaalselt delegeeriva keskvalitsuse ees. Niisiis pole delegeerimine Work'i arvates veel kõige ulatuslikum detsentraliseerimise vorm. Viimasena nimetab ta hoopis

võõrandamist (*divestment*), mis on põhiosas sarnane delegeerimisele Coheni ja Petersoni järgi ehk teenuste ja administratiivsete funktsioonide lepinguline delegeerimine või täielik privatiseerimine. Viimane kuulub seega rohkem majandusliku detsentraliseerimise tüübi juurde.

Käesolevas uurimistöös vaadeldakse toodud määratluste alusel peamiselt teatavate õiguste ja funktsioonide üleandmist, jättes välja dekontsentreerimise ning delegeerimise, kuna antud töö eesmärk piirdub (kutse)hariduse detsentraliseerimise vajaduse ja võimalikkuse analüüsimisega riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete kontekstis. Hariduse detsentraliseerimisel ei pea autor aga ülejäänud vorme (vähemalt praegustes tingimustes) kuigi otstarbekaks ega teostatavaks.

Avaliku halduse otsustusprotsessi detsentraliseerimine ja kohaliku demokraatia tugevdamine on 1990ndatel aastatel olnud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poliitilise ja haldusreformi üheks võtme-eesmärgiks. Reformi peamiseks saavutusteks oli keskvalitsuse monopoli lõhkumine paljudes kohalike omavalitsusi mõjutanud valdkondades. Praegu on elanike poolt valitud kohalikel omavalitsustel pädevus paljude kogukonna jaoks eluliste küsimuste üle, nt linnaplaneerimine, majandusareng, infrastruktuuri parandamine. Nad on ka formaalselt vastutavad osade avalike teenuste kõrgevaliteedilise pakkumise eest (nt üldharidus Eestis – autori märkus). Otsustamisprotsessi ja kohustuste kandumine poliitilises ja bürookraatlikus hierarhias allapoole loob uue võimaluse ja keskkonna tõhusama, tundlikuma ja vastutavama valitsuse tekkeks. Detsentraliseerimine üksi ei ole siiski parema valitsuse saavutamise garantiiks. Vajalike paranduste saavutamiseks peab uus kohalik omavalitsus õppima käituma täiesti erinevas poliitilises, sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas (Prokop ja Wright 2003, lk 78).

Ülalpool on loetletud detsentraliseerimise olulisemaid positiivseid aspekte, ennekõike selle rolli efektiivsuse, mõjususe, otsustustasandite informeerituse ja demokraatia edendamisel. Detsentraliseerimine pole aga alati üheselt positiivne nähtus avalikus halduses. Negatiivsetest aspektidest saab välja tuua näiteks vastutuse aspekti. Kes lõpuks vastutab? Sageli on vastutus ebaselge ning selle proovikiviks on kõikvõimalikud kriisid ja ebaõnnestumised. „Tiptasandi juhid kardavad kaotada kontrolli, nad tunnetavad konflikte suurenenud võimudelegeerimise mõjude ja avaliku vastutuse

nõude vahel. Seega nähakse sageli üleliigsest tsentraliseeritusest tulenevat ebaefektiivsust kui vältimatut hinda avaliku aruandekohustuslikkuse kandmise eest” (Metcalf ja Richards 1993, lk 77). Detsentraliseerimine võib osutada ka organisatsioonile kulukaks: tuleb valida – kas loobuda spetsialiseerumisest või siis dubleerida organisatsioonis spetsialiste. Üks spetsialist suurendab tõhusust, spetsialistide dubleerimine aga suurendab kulutusi. Eriti nappide ressurssidega juhtudel on detsentraliseerimine seetõttu vastunäidustatud. Ebavajalikke kulutusi tuleb kärpida ning dubleerimisi piirata. Lisaks, kui tuleb kulusid kokku hoida, saab seda tavaliselt teha vaid läbi tsentraliseerimise, sest ükski iseseisev üksus ei nõustu oma kulutuste vähendamise ja viitab kärpimise vajadusele hoopis teistes üksustes. (Heffron 1989, lk 34)

Ka H. Herrfahrtdt viitab ohtudele, mis võivad detsentraliseerimisega kaasneda: “Sageli nurjub ka otstarbekas detsentraliseerimine praktikas seetõttu, et alamate haldusasutuste käsutuses ei ole nõutava kvalifikatsiooniga isikuid, või seetõttu, et kõrgemalseisvad organid kardavad kaotada osa mõjuvõimu alluvate asutuste üle, kui otsustamine viimaste kätte usaldatakse. Ainult tugevad isiksused suudavad ka detsentraliseeritud süsteemis oma alluvatele jätkuvat mõju avaldada. Kus aga sellised isiksused puuduvad, osutub tsentraliseeritud aparaat tihti väiksemaks paheks” (1997, lk 32).

Detsentralisatsioon ei ole alati tõhus, seda eriti standardiseeritud, rutiinsete, võrgustikul põhinevate teenuste pakkumisel, kus see võib lõppeda mastaabisäästust ilmajäämise ning keskvalitsuse nappide ressursside üle kontrolli kaotusega. Madal administratiivne või tehniline suutlikkus kohalikul tasandil võib viia olukorrani, kus teenuseid pakutakse mõnedes riigi piirkondades vähemtõhusalt või -mõjusalt. Administratiivne vastutus võidakse viia üle kohalikule tasandile ilma vastavate finantsressurssideta, muutes nii teenuste õiglase jaotamise või tagamise keerukaks. Detsentraliseerimine võib mõnel juhul teha ka siseriiklike poliitikate omavahelise koordineerimise palju komplekssemaks ning võimaldada funktsioonide ülevõtmist kohaliku eliidi poolt. Ka võib usaldamatus avaliku ja erasektori vahel õõnestada koostööd kohalikul tasandil (Maailmapanga koduleheküljel).

Kuna diskussioon lähtub paljudes allikates eeldusest, et detsentraliseerimine on hea ja tsentraliseerimine halb, tundub, et omavahel tasakaalustatakse kaht üpris erinevat

organisatsioonimudelit: ühte iseloomustab „kitsas” ja ühtne kontroll tippjuhtide tasandil ning teist suur autonoomia ja initsiatiiv kesk- ja alamastme juhtimistasandil. Reaalsuses ei räägita aga kunagi polaarsetest vastanditest, mis esindaks selliseid selgeid valikuid. Mõningane keskne juhtimine ja kontroll jääb alati, vastasel juhul organisatsioonid lihtsalt killustuksid ja laguneksid. Alati on olemas teatav kohalik valikuvabadus, muidu ei saavutataks ühtegi eesmärki. Küsimus on pigem selles, kuidas kombineerida tsentraliseerimist ja detsentraliseerimist viisil, mis toetaks suurimat võimalikku tõhusust ja mõjusust. Otsides kombinatsiooni nende kahe vahel jõutakse tihti arusaamale, et probleem on tegelikult **ulatuses** – tasakaalus vastandite vahel. Küsimus on selles, kui palju on võimalik võimu delegeerida, et mitte ohustada üldist kontrolli. Millisest punktist alates saab delegeerimisest võimu loovutamise? Poliitiliselt ja juhtimisteoreetiliselt on see ebaseadlik küsimus, sest lepitada tuleb lepitamatuid, suurem tõhusus ja mõjusust on saavutatav üksnes vähendatud kontrolli hinnaga. (Metcalf ja Richards 1993, lk 79)

Siit tuleb ka esile, et ulatusliku detsentraliseerituse hea (efektiivse) toimimise ja samas ka vastutuse säilimise jaoks on vaja väga head koordineerimismehhanismi ja ülesannete selget jaotust, et ei tekiks näiteks madalama tasandi asutuste omavahelist vastandumist. Detsentraliseerimise suurimaks väljakutseks (eriti väikeriikides) võibki pidada **koordineerimist** ja **koostööd** mis näiteks Eesti, nagu ka teiste EL uute liikmete puhul riigiasutuste vahel ja sees ongi olnud üheks avaliku halduse tõsisemaks puudujäägiks. (Verheijen 1998, viidatud T. Randma-Liiv 2004 vahendusel)

Detsentraliseerimist võetakse tihtipeale kui iseenesestmõistetavat positiivset nähtust, unustades, et riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete ülesehitus on riigiti väga erinev, kuna see on tingitud paljudest asjaoludest ning on mõjutatud mitmete tegurite poolt. Enne kui rääkida riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete tsentraliseerimise või detsentraliseerimise vajadusest, peab esiteks tõestama, et riigi ja kohaliku omavalitsuse käsitletavad suhted on puudulikud ning neid on vaja reformida. Teiseks peab määratlema, kui võrd tsentraliseeritud või detsentraliseeritud riigi ja kohaliku omavalitsuse suhted parajasti on ning kas suhete ülesehituse puudused on põhjustatud just kohaliku omavalitsuse otsustamis- ja/või tegutsemisvabaduse puudumisest või vastupidi – liiga suurest otsustamis- ja/või tegutsemisvabadusest. Kolmandaks peab hindama, mis kaasneb

süsteemi võimaliku tsentraliseerimise või detsentraliseerimisega: 1) kas avalike funktsioonide täitmine muutub efektiivsemaks? 2) Kas detsentraliseerimisega kaasnevad kulud on riigile jõukohased? (Gorbunova 2003, lk 27).

Prokop ja Wright rõhutavad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse tasandi haldusjuhtimise erinevat olemust. Esiteks on oluline meeles pidada, et kohalik omavalitsus on Kesk- ja Ida-Euroopas suhteliselt uus ning kuigi saavutatud edusammud on olnud arvestatavad, on kodanikel ikka veel palju kohaliku valitsemise kohta õppida. Tsentraliseeritud juhtimine kümnete aastate jooksul on muutnud kohalikud omavalitsused väliste kõrgema tasandi otsuste passiivseteks vastuvõtjateks. Kohalike inimeste mõtteviisi muutmiseks läheb aega. (/.../) Kohalike omavalitsuste madal sissetulek inimese kohta olukorras, kus on vaja lahendada palju igapäevaseid probleeme, muudab pikaajalistele eesmärkidele keskendumise palju keerulisemaks. Igapäevaste vajaduste surve all on nii inimestel kui ka haldusjuhtidel raske mõelda strateegiliselt ning sageli lahknevad arvamused kogukonnale kõige olulisemate eesmärkide ja sihtide osas. (Prokop ja Wright 2003, lk 79)

Balti riigid on heaks näiteks üleminekumajandustest, mis tervitavad detsentralisatsiooni kui turumajandusele ülemineku loomulikku koostisosa. Kõigis kolmes riigis on kohalikud omavalitsused osaks kahetasandilisest valitsemissüsteemist. Kõigis neist on valitavad kohalikud volikogud ja ametnikud, lisaks neile ka mõned keskvalitsuse poolt määratud ametnikud, kes teostavad kontrolli regionaalasjade üle (Eesti puhul on järelevalveorganiteks maavalitsused – autor). Kõigis kolmes riigis on kohalikel volikogudel õigus planeerida ja kinnitada oma eelarve. Samas ei oma kohalikud omavalitsused Balti riikides kontrolli oma tulude üle – nad on väga sõltuvad keskvalitsuse ülekannetest, pealegi kontrollib keskvalitsus kohalike omavalitsuste maksupoliitikat. Igas riigis on kindlaks määratud valdkonnad, mille kulutuste ees peavad kohalikud omavalitsused hoolitsema, kuid teenuste pakkumine ja kulutamine erineb erinevate omavalitsusüksuste lõikes suuresti. (Work 2002, lk15)

Detsentraliseerimisel on kahtlemata omad eelised ja tugevused. Ometi vajab detsentraliseerimise idee mõningast kaitset oma entusiastide eest nagu vabaturumajanduse propageerijad, kes näevad selles peamiselt võimalust halvata riiki kui sellist, kui ka anarhilise ühiskonnakorra pooldajad (*anarcho-communitarians*), kes

ignoreerivad „kogukonnatõrkeid”, mis võivad osutada sama tõsisteks kui turutõrked või valitsuse läbikukkumised, mida majandusteadlased tavapäraselt analüüsivad (Bardhan 2002, lk 187).

Erinevad kogemused üle maailma tõendavad, et ei ole olemas kõigile sobivat („*one-size fits all*”) detsentraliseerimispoliitika skeemi. Selle asemel peab detsentraliseerimine olema tundlik antud riigis kehtiva kultuurilise, poliitilise ja institutsionaalse ühiskonnakorralduse suhtes. Detsentraliseerumine on keerukas protsess suure hulga sidusgruppidega, kelleks on muuhulgas keskvalitsus, kohalik omavalitsus, kodanikud, mittetulundusühingud ja kogukondlikud organisatsioonid ning erasektor. (Work 2002, lk 15)

Mitte kõiki valitsemisfunktsiooni ei või täielikult detsentraliseerida. Järgides subsidiaarsuse põhimõtet ei tohiks detsentraliseerida funktsiooni madalamale tasemele, kui see on kriitilise tähtsusega kesktasandi eesmärkide seisukohalt ja selle jätkusuutlikkus kohalikul tasandil pole tagatud, puudub suutlikkus funktsiooni täitmiseks või see funktsioon pole madalamal tasandil kuluefektiivne (*Ibid*, lk 17). Oluline on tähele panna ka seda, et kuigi detsentraliseerimine on põhiliselt poliitiline protsess, ei ole see edukas seni, kuni üle antud või dekontsentreeritud volitused ja vastutus pole tagatud adekvaatse rahastamisega (*Ibid*. lk 18).

Kokkuvõtteks on detsentraliseerimise põhiliseks eesmärgiks konkreetses poliitikavaldkonnas saavutada tasakaalustatud ning sotsiaalselt ja majanduslikult efektiivselt toimiv haldussüsteem, kus iga haldustasand vastutab just nende funktsioonide täitmise eest, mida ta suudab teistest tasanditest paremini täita (subsidiaarsuse printsiip) nii, et see oleks kuluefektiivne. Niisuguse tasakaalupunkti leidmine on loomulikult komplitseeritud ülesanne. Seda, kas näiteks kutsehariduse kui avaliku teenuse pakkumisel on Eesti tingimustes paremaks vastutajaks riik (tsentraalne korraldus) või kohalik omavalitsus (detsentraliseeritud korraldus), püüabki autor allpool välja selgitada.

1.1.1. Lahtiriigistamise mõistest

Kui püüda lahti seletada töö pealkirjas kasutatud lahtiriigistamise mõistet, satume mõningasse kimbatusse, kuna näiteks Õigekeelsussõnaraamat sellist sõna ei tunne. Eesti Üldine Märksõnastik² soovib lahtiriigistamise asemel kasutada hoopis erastamise märksõna.

Loogiline tõlgendus lahtiriigistamise mõistele oleks läbi vastandamise: riigistamise ehk natsionaliseerimise vastandiks võiks olla lahtiriigistamine ehk teisisõnu denatsionaliseerimine. Denatsionaliseerimist defineerib Võõrsõnastik kui riigistatud vara omanikule tagastamist ehk reprivatiseerimist. Selle tähendus pole aga päris sama, mida autor riigikoolide lahtiriigistamise all mõtleb, kuna koolid pole enamasti kellegi teise omandis olnud ja neid pole väevõimuga riigistatud. Seega ei saa neid ka nõ reprivatiseerida. Nii denatsionaliseerimine, privatiseerimine kui ka detsentraliseerimine on võõrsõnad. Samas pole eesti keeles senini paremat terminit loodud ja nii võib ilmselt paralleelselt kasutada nii erastamise kui ka lahtiriigistamise mõistet. Lahtiriigistamine on teatud mõttes laiemal tähendusega, sest erastamine viitab konkreetsemalt erasektorile üleandmisele, lahtiriigistamine aga üleüldiselt riigiomandist loobumisele, vahetades selle ükskõik millise muu omandivormi vastu. Toodud põhjendusel on magistritöö pealkirjas kasutatud nimelt lahtiriigistamise terminit, hoolimata selle mõnevõrra kohmakast ning kunstlikust esmamuljest. Käesolevas töös mõeldakse lahtiriigistamise all konkreetsemalt üht võimalikku kutseharidussüsteemi detsentraliseerimise viisi (kutseõpet pakkuvate institutsioonide riigiomandist ära andmise teel).

1.2. Detsentraliseerimisest hariduses ja kutsehariduses

Haridus kui üks olulisimaid avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid on eelpool käsitletud detsentraliseerimise-tsentraliseerimise debatis väga tähtsal kohal. Küllalt palju räägitakse üldises mõttes haridussüsteemide detsentraliseeritusest, aga mõningal määral siiski ka erinevate haridusliikide ja -tasemete detsentraliseerimise vajadusest.

² Eesti üldine märksõnastik (EÜM) on kõiki ainevaldkondi hõlmav tesauruse struktuuriga märksõnastik raamatute, perioodikaväljaannete, artiklite, nootide, helisalvestiste, kaartide jt. teavikute eestikeelseks märksõnastamiseks ja infootsinguks. Leitav veebiaadressilt: <http://eum.nlib.ee/>

Põhisõnum on, et viimasel ajal levinud haridussüsteemide detsentraliseeritud juhtimine võimaldab paremat ligipääsu hariduse omandamisele ning kõigi soovijate vajadustega arvestamist, aga ka paremat kvaliteeti, mida senine kohmakas tsentraliseeritult ülereguleeritud süsteem nii hästi tagada ei suuda. Käesolevas alapeatükis käsitletakse esmalt üldiselt hariduse detsentraliseerimise probleematikat, seejärel fokuseeritakse kitsamale teemale – kutsehariduse detsentraliseerimisele ja selle näidetele.

Hea ülevaate peamistest trendidest haridussüsteemide detsentraliseerimisel maailmas ning selle võimalikest eelistest ja ohtudest annavad Bray ja Mukundan:

Kõigis maailma osades on viimased aastakümned toonud arvukalt poliitilisi ja administratiivseid haridusreforme, arvestatav hulk nendest kannavad detsentraliseerimise silti. Detsentraliseerimine on saanud rahvusvaheliste organisatsioonide ja poliitikakujundajate jaoks peaaegu et mantraks. Kinnitatakse, et see edendab hariduse paremat haldamist ja juhtimist ning vastutasuks parandab efektiivsust ja täiustab selle asjakohasust (2003, lk 1).

Bürokraatlikumas plaanis sisaldavad efektiivsuse argumendid väiteid, et paralleelsed asjatundjatest asutused suudavad paremini fokuseeruda klientide vajadustele ja et territoriaalselt detsentraliseeritud üksused on inimestele lähemal ning suudavad seega paremini kohaneda kohalike erisustega. Detsentraliseerimist propageeritakse veel kui võimalust vähendada ühikukulusid, eriti näiteks juhtudel, kui keskorganisatsioonid leiavad end olukordades, kus neil tuleb teha otsuseid väikestes asjades kaugel asuvate koolide kohta. Sellegi poolest on mõned detsentraliseerimisalgatused ostunud hoopis kulusid suurendavateks, kuna nõuavad täiendavat koordineerimist ning inimestega varustamist. Institutsionaalsel tasandil propageeritakse detsentraliseerimist hariduses tavaliselt seetõttu, et see laseb koolidel paremini sidustuda ühiskonnaga, milles nad tegutsevad ning annab lapsevanematele ja teistele huvigruppidele suuremad võimalused kaasa lüüa (Bray ja Mukundan 2003, lk 4-5).

Kogemused kogu maailmast näitavad, et detsentraliseerimine võib tõepoolest lahendada mõningaid probleeme mõningates olukordades. Siiski ei ole ta imerohi ja võib ise luua teistsuguseid probleeme. Detsentraliseerimine võib stimuleerida pakutava hariduse mitmekesisust, et vastata paremini erinevate sihtgruppide vajadustele. See võib näiteks

võimaldada õpetamist erinevates keeltes või erinevatel õppekavadel, erineva ajakava järgi vms, et sobituda eri religioonidesse, ametitesse jm kuuluvate gruppide vajadustega. Detsentraliseeritud struktuur võib ka innustada indiviide või mittetulundussektorit panustama haridusse inim- ja rahalisi ressursse, mis poleks kättesaadavad tsentraliseeritud süsteemi korral. Sellest küljest võib detsentralisatsioon aidata mobiliseerida hariduse jaoks täiendavaid ressursse. Samuti, vähendades kontrolliahelas lülide arvu ja kahandades otsustamisprotsessist tulenevaid viivitusi, võib detsentraliseerimine aidata parandada haridussüsteemide tõhusust (*Ibid.*, lk 11).

Samas võib detsentraliseerimine hariduses tuua kaasa suuri probleeme. Üheks kõige ilmsemaks neist on kalduvus suurendada ebavõrdsust. Territoriaalse detsentraliseerimise puhul tähendab see ebavõrdsust osariikide/provintside/regioonide vahel või juhul, kui detsentraliseerimine toimub allpool osariigi või provintsi tasandit, ebavõrdsust ringkondade ja koolide vahel. Detsentraliseerimine võib viia ka erinevate koolitusmudelite vohamiseni, mis muudab unifikseeritud haridussüsteemi toimimise üha raskemaks. See omakorda võib mõjutada sotsiaalset ühtekuuluvust, aga ka muid valdkondi. Need tegurid on peamiste põhjuste hulgas, miks detsentraliseerimisreforme on mõnedes riikides tagasi pööratud. Üheks kriitilisemaks küsimuseks osutub, milliseid haridussüsteemi funktsioone on sobivaimad täitma missugused valitsustasandid? Vastus varieerub kahtlemata sõltuvalt riigist ja konkreetsest ajahetkest, küll on näiteks ühe võimaliku üldisemat laadi vastuse sellele küsimusele andnud Fiske (1996, lk 11, viidatud Bray ja Mukundan 2003, lk 12 vahendusel): „keskvõim peaks keskenduma eesmärkide püstitamisele, ressursside genereerimisele, nende suunamisele erinevate vajaduste rahuldamiseks ning üldise süsteemi toimimise seirele, samas kui igapäevane koolide tegevuse juhtimine tuleks üle anda madalama tasandi võimuasutustele ning haridusinstituutidele endile.” Siiski ei saa ka seda üleüldist soovitus rakendada ühtemoodi kõigis maades. Palju sõltub süsteemi suurusest, poliitilistest hetkeoludest, kommunikatsiooni infrastruktuuride iseloomust, ulatusest, milleni keskvalitsus suudab tagada piisavaid rahalisi ressursse ning professionaalse asjatundlikkuse kvaliteedist kõikidel tasanditel. (Bray ja Mukundan 2003, lk 12)

Haridussüsteemide detsentralisatsioon nõuab kompleksse funktsioonide kogumi harmoniseerimist – eraldi põhi-, kesk-, kõrg ning mitteformaalses hariduses.

Küsimused, kui kaugemale keskvalitsusest anda otsustamine kõigis neis alamliikides ning kellele, on jätkuvalt debati teemaks. Üksmeel näib praegu valitsevat selles, et kolmanda taseme haridus ning spetsiifilised funktsioonid nagu näiteks õppekavade kujundamine ja nõutavad standardid on parem jätta tsentraliseeritult korraldatuks. Teise ja esimese taseme hariduse andmist tuleks aga delegeerida nii kaugemale (madalale) kui võimalik, kohaliku tasandi osalemine kooli juhtimises parandab aruandekohustuslikkust, vastutust ja reageerimisvõimet ning edendab vahendite mobiliseerimist. Siiski – paharet peitub sageli detailides ja siinkohal esineb just väga palju väikeseid asjaolusid, mida tuleb igal erijuhul arvesse võtta ja milles selgusele jõuda riik riigi haaval. (Maailmapank)

Saab väita, et maailma, aga ka Euroopa riikide haridussüsteemid on omavahel niivõrd erinevad, et ühtset lähenemist nende detsentraliseerimisele on väga raske täheldada. Kui näiteks mõni riik on oma hariduskorralduses detsentraliseerinud mõne lüli või tegevusharu, siis ei saa seda alati öelda muude aspektide kohta. Samuti ei ole võimalik kinnitada, et kõik hariduse detsentraliseerimise katsed oleksid olnud edukad või hästi läbi mõeldud ning mitmetel juhtudel on lõpuks pöördutud tagasi endise tsentraliseeritud juhtimise juurde. Seega tuleks igal konkreetsel juhul püüda leida optimaalne tasakaalukoht detsentraliseeritud ja tsentraliseeritud korralduse vahel, arvestades antud riigi ning haridusliigi eripärasid.

Alates 1980ndatest aastatest on üleüldine poliitiline suundumus enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides olnud hariduse juhtimise ja kontrolli detsentraliseerimine, millega loodetakse saavutada järgmisi eesmärgi (Green, *et al* 2001, viidatud Eamets *et al* 2003, lk 63-64 vahendusel):

- otsustamise suunamine kõige kompetentsemate ning detailsemat informatsiooni omavate organite kätte;
- pakkumise vastavus kohalikele vajadustele ning nõudlusele;
- kohalike finantseerijate ning koolituse pakkujate teadlikkuse tõstmine hariduskulutuste tegelikust suuruselt;
- hariduse finantseerimisbaasi laiendamine.

Samas võivad erinevates riikides detsentraliseerimise strateegiad oluliselt erineda. Näiteks laiendatakse sotsiaalsete partnerite võimu, laiendatakse regionaalset võimu,

lokaliseeritakse juhtimist, suurendatakse institutsionaalset autonoomiat, rakendatakse turuprintsiipe. /.../ Võimu jaotumises riigi ja turuvõimu vahel on võetud siht jälgida hoolikamalt tarbijate (indiviidid, ettevõtted) nõudlust, laiendada tagasiside võimalusi, teabekanaleid. Praegused haridussüsteemide juhtimise innovaatilised meetmed põhinevad eesmärgil tugevdada koostööd koolituse ja tööhõive süsteemide vahel (*Ibid.*).

Kui tsentraliseeritud peaksid riiklikud haridussüsteemid teoreetiliselt olema ja kui palju vabadust peaks kohalikel ja regionaalsetel võimudel erinevate otsuste tegemiseks olema? Heidenheimer, Hecló ja Adams (1995) kirjeldavad eri süsteeme järgnevalt: valiku vastandlikke pooluseid iseloomustavad tugevate kohalike koolinõukogudega Ameerika detsentraliseeritud föderaalne süsteem ja tsentraliseeritult juhitud koolisüsteemid Rootsis ja Prantsusmaal. Neis viimastes maades määravad tugevad riiklikud koolinõukogud ühesugused reeglid ja õppekavad kogu riigile. Saksamaal on samasus väiksem, sest esmane võim on liidumaa tasandil ja mitte riigil. Saksa liidumaade ametnikud suunavad õpetajaid ja õppeaineid sellisel moel, mis veel enam lokaliseerunud Ameerika koolisüsteemis kutsuks esile tugeva protesti. Kohalik haridusvõim Suurbritannias (LEA) on saanud pluralistlikuma avaliku süsteemi tõttu päranduseks tugevama omavalitsuse süsteemi kui Saksamaa. Kuigi ka Ameerika Ühendriikides toimub koolisüsteemi keskaparaadi kasv, on õppekava sarnasus mõlemal maal kindlustatud kaudselt, riiklike eksamite ja vähem bürokratlike ettekirjutuste kaudu. (1995, lk. 24-25)

Kui läheneda tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse seisukohalt haridusele, siis vaatamata avalike (riigi- ja munitsipaal-) haridusasutuste domineerimisele on erinevais riikides vägagi erinevalt lahendatud koolisüsteemi korraldus ja seda eelkõige kohustuste jagamise osas keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel. Tsentraliseeritud-detsentraliseeritud koolikorralduse dilemma on järgnevas – kas eelistada keskselt juhitud, ühtse korraldusega ja tasemega, aga jäika süsteemi või paindlikku ja kohalikku omapära arvestavat, ent ebaühtlast ja kohalikest võimalustest sõltuvat süsteemi. Liberaalsem detsentraliseeritud koolisüsteem USA-s on viinud osa kohalike omavalitsuste getostumisele – nõrk omavalitsus ei suuda ülal pidada keskklassile vastuvõetavat kooli ja seega ei asuta muude võrdsete tingimuste korral ka sinna elama. Tsentraliseeritud süsteemi jäikus võib aga kergesti viia selleni, et probleemide erinevus

erinevates omavalitsustes ei võimaldagi leida kõiki osapooli rahuldavat üleriiklikku lahendust, rääkimata kuhjunud probleemide lahendamise efektiivsusest. (Aaviksoo *et al* 1998, lk 14) Kirjeldatud dilemma puudutab ennekõike üldharidust, mille puhul on regionaalne võrdsus eriti oluline, aga teataval määral ka kutse- ja tehnikumiharidust ning kõrgharidust.

Kutsekoolituses valitseb tendents suurendada tööandjate sõnaõigust (ja osalust) kutseharidusküsimuste lahendamisel ja seda eelkõige regionaalsel tasandil, mis tagab kõige paremini kutsekoolituse vastavuse reaalse kohaliku tööturu nõuetele. Seepärast valitseb üldine suundumus kutsehariduse regionaliseerumiseks ühelt poolt ja juhtimise baasi laiendamiseks teiselt poolt, kaasates otsuste tegemisse kõrvuti haridusametnikega ka oluliselt suuremal määral tööandjate, ametiühingute jt huvigruppide esindajaid (Aaviksoo *et al* 1998, lk 14).

Kutsehariduse detsentraliseerimine on leviv suund ka teistes Euroopa riikides. Riikideülene analüüs „Haridus ja koolitus 2010” (European Commission 2007) kirjeldab muuhulgas ka suundumusi kutseharidussüsteemides ja nende hiljutisi reforme: Valdavaks elemendiks kutseharidussüsteemide valitsemise reformides on trend koolitajate/hariduse pakkujate (*education providers*) suurema autonoomia poole. See trend on silmnähtav paljudes riikides (Saksamaa, Eesti, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Leedu, Luksemburg, Rumeenia, Rootsi, Ühendkuningriik). Üldiselt tähendavad suurema autonoomia poole suunatud protsessid seda, et riikide haridusministeeriumid annavad koolituse pakkujatele volitused koolituse läbiviimiseks, defineerivad üldised haridusalased eesmärgid ning suunavad koolitusasutuste tööd läbi seadusandluse, rahastamise, õppekavade raamistike, rahvuslike kvalifikatsiooninõuete ning informatsiooni jagamise. Koolitajad ise teevad sõltumatult otsuseid hariduse andmist puudutava praktilise korralduse osas. Paljudes riikides täiendatakse autonoomiat ja aruandekohustust läbi rahastamissüsteemi, mis annab hariduse pakkujatele suurema vabaduse jaotada riiklikku raha vastavalt läbi otsese hariduse andmise, nõustamise ja abistamise, õpilaste heaoluga seotud teenuste ning erivajadustega õpilastele ettenähtud meetmete jne. Institutsionaalne autonoomia pole siinjuures asi iseeneses, selle suurendamises nähakse võtmeabinõud institutsionaalse tõhususe parandamiseks ning kohanemisvõime tõstmiseks muutuvate hariduslike

nõudmiste ja tööturu vajaduste tingimustes kohalikul tasandil. Seega hõlmab suurema autonoomia võimaldamise protsess dereguleerimise ja „debürokrateerimise” reforme. Need reformid vähendavad detailseid regulatsioone ülalt, jättes ühelt poolt ruumi asutuste poolseteks haridusiniitsiatiivideks, teisalt jäädes selgesse administratiivsete suhete raamistikku ametivõimudega (Holland, Poola, Rootsi).

Kutseõppe ning täiskasvanute täiendõppe pakujate suurenev autonoomia sisaldab ka mitmeid väljakutseid. Organisatsioonide juhtimise ning eestvedamise kompetentside parandamist ja täiustamist peetakse võtmetähtsusega väljakutseks nii nendes riikides, kus reform on alles algusfaasides (Bulgaaria, Rumeenia, Türgi), kui ka riikides, kus autonoomsed süsteemid on toimunud juba mõnda aega (Belgia, Saksamaa, Soome, Ühendkuningriik). Juhtimise tugevdamine on oluline selleks, et muuta õppeasutused ise õppivateks organisatsioonideks, mis võimaldavad hariduse omandamist teadmispõhises keskkonnas. Sellega seoses tutvustavad mitmed riigid koolijuhtidele nii koolituse ja juhtimise arendamise programme kui ka prognoosimissüsteeme ja enese- (sise-)hindamise vahendeid (Taani, Soome, Ungari, Ühendkuningriik). Autonoomia trend vajab kvaliteeditagamise süsteeme, et tasakaalustada koolide suurenevat juhtimisvabadust ning kindlustada hea kvaliteediga hariduse andmist. Mõned riigid (Tšehhi, Soome, Ungari) on näiteks juurutanud oma rahastamissüsteemides tulemuspõhiseid indikaatoreid ning arengute jälgimiseks seire ja hindamise süsteeme. See peaks julgustama koole tegutsema parima võimaliku tulemuse nimel oma võimete piires. (Education and Training... 2007)

Kutseõppeasutuste suurenev detsentralisatsioon ja juhtimisautonoomia tugevdab niisiis vajadust kvaliteedi tagamise ning täiuslikumate järelevalve- ja sisehindamissüsteemide järele.

Käesoleva magistr töö kontekstis annab väga hea ülevaate kutsehariduse detsentraliseerimise (eriti kohaliku omavalitsuse tasandile) eelistest ja puudustest Vladimir Gasskov (2000, lk 75-76). Tsentraliseeritud administratsiooni ja maksusüsteemiga riike kaldub iseloomustama nõrk, piiratud otsustusõigustega kohalik omavalitsustasand. Üldiselt on keskse juhtimise ja rahastamise mudel, mis põhineb harilikult standardsetel otsustel ja kasutab standardset ühikukulude printsiipi, lihtne ja tihti on seda odav rakendada. Samas on kesksed otsustus- ja rahastamiskeemid oma

loomult domineerivad kohaliku initsiatiivi üle ja seetõttu väheneb paindlikkus nende tegevuses ning võime reageerida regionaalsetele ja kohalikele tingimustele (näiteks on nad liiga aeglased, et reageerida kutseõppe nõudluse muutustele). Tsentraliseeritud mudelid on sageli võimetud toetama parimaid võimalikke sooritusi iga üksiku kooli puhul. Kohalik kutsehariduse juhtimine tundub andvat sidusamaid ja kooskõlastatuid otsuseid, mis haakuvad paremini kohaliku majanduskasvuga, tööturuga, võrdsuse küsimustega ning koolitusvõimekuse kasutamisega. Kohalikud omavalitsused on harilikult paindlikumad ja aruandekohustuslikumad kohaliku avalikkuse ees, nad on ülesannete detsentraliseeritud jaotamisega võimelised saavutama suuremat kuluefektiivsust. Keskelt sisse seatud õppekvaliteedi standarditega ehk riiklike õppekavadega (mis on kooskõlas rahvuslike kutsestandardite ja kutsekvalifikatsioonidega) riikides on väiksem vajadus riigipoolseks järelevalveks õpetamise üle. Samas, kui kutsehariduse pakkujatel lubatakse ise arendada õppekavasid ning anda välja kvalifikatsioone, on vajadus keskse kvaliteedikontrolli järele ilmne. (2000, lk 75)

Kutsehariduse juhtimise ja rahastamise detsentraliseerimisel tuleb vältida järgnevat võimalikke negatiivseid tulemusi:

- Detsentralisatsioon võib vähendada rahvusliku kutsehariduspoliitika koherentsust ning nõrgestada koordineerimise regioonide vahel, mis puudutab oskuste jagamist, rahvuslike kutsestandardite pidamist ja kutseoskuste kontrollimise nõudeid.
- Kui kohalikel võimudel ei ole piisavalt ressursse ega püsivat huvi kutseõppe vastu või kui nad eelistavad üldharidust kutseharidusele, siis võib juhtimise üleandmine lõppeda ulatusliku kutseharidusele jaotatavate ressursside vähenemisega.
- Kuna kohalik maksubaas on erinev, loob detsentraliseeritud administreerimine ja rahastamine eeldatavalt ebavõrdsust kohalikul tasandil. Kui puudub õgvendav mehhanism, mis kaasaks vahendeid teistest tasanditest, võivad mõned piirkonnad olla võimetud kutseharidust piisavalt finantseerima ja säilitama õppetöö kvaliteeti oma õppeasutustes.

- Võimu detsentraliseerimisega kaasneb tavaliselt mitmetasandiline finantseerimine ja kontroll. See toob aga kaasa suurema arvu otsustajaid kõigil tasanditel, kellest mõned võivad kaotada huvi kutsehariduse vastu, kui see osutub madala prioriteediga teenuseks.
- Tugevate kohalike õppeasutuste loomine võib märkimisväärselt üle pea kasvada, kuna praktikas kaasneb detsentraliseerimisega harva tõsine personali vähendamine või optimeerimine. Lisaks on mitmete tasandite omavahelisel koordineerimisel (näiteks haridusministeeriumi ja KOV vaheliste kokkulepete sõlmimine ning läbirääkimised munitsipaalkutseõppeasutuse rahastamise üle – autor) omad kulud ja see võib põhjustada viivitusi otsuste tegemisel.
- Üleminekul keskelt plaanimajanduselt turumajandusele, eriti siis, kui otsustusõiguste üleandmine ei käi sünkroonis rahaliste vahendite üleandmisega, võivad vanu probleeme veelgi süvendada uued arengud. Näiteks võivad kohalike omavalitsuste koolide ülalpidamiskulud arvestatavalt suureneda tänu kohalikele privatiseeritud elektrienergia, vee ja kütte pakkujatele. Kutsehariduse tsentraliseeritud rahastamismehhanismiga riikides on see suurendanud finantseerimiskoormat, mis kantakse automaatselt üle riigieelarvele. Kuna sellised kulud varieerivad kohalike omavalitsuste lõikes, ei pruugi haridusministeeriumid olla võimelised kehtestama ühtseid koolide ülalpidamiskulusid ning peavad lihtsalt kinni maksma arved, mida kohalik võim neile esitab. (Gasskov 2000, lk 75-76)

Finantseerimisskeemid on seega oluliseks, mõnikord lausa määravaks osaks kutsehariduse detsentraliseerimisest. Muidu võib näiteks omavalitsuse omandusse ja juhtida antud kutseharidussüsteem ilma piisava riigipoolse toetuseta hakata liialt sõltuma omavalitsusüksuse jõukusest ning selle tagajärjel tekiks vähemalt praegu Eestis suur regionaalne ebavõrdsus koolituse kvaliteedis ja õppimisvõimalustes. Seega tuleb vaadelda, kuidas on näiteks Euroopas kutsehariduse (detsentraliseeritud) rahastamine korraldatud.

Kutsehariduse finantseerimise mudel sõltub riiklikust korraldusest ja seadusandlikust regulatsioonist (kutse-) hariduse valdkonnas, sest riiklik haridussüsteem seab piirangud erinevate finantseerimisskeemide kasutuselevõtmisele ning mõjususele. Kutsehariduse

institutsionaalne struktuur varieerub riigiti vastavalt poliitilistele traditsioonidele ning varasematele katsetele reformida institutsionaalset süsteemi (Green *et al* 2001, viidatud Eamets *et al* 2003, lk 71 vahendusel).

Kutsehariduse detsentraliseerimisel rakendatakse nelja põhilist mudelit. Nendeks on juhtimise ja kontrolli 1) jagamine ministeeriumi (nt haridusministeerium) ja kohalike või regionaalsete võimuorganite vahel; 2) üleandmine rahvuslikele koolitusagentuuridele (*national training agencies*); 3) jagamine sotsiaalsetele partneritega (sektororganisatsioonid, tööandjate ja töövõtjate ühendused); 4) delegeerimine madalaimale võimalikule tasandile – õppeasutustele. (Gasskov 2000, lk 76-78)

Neist esimese, nn mitmetasandilise kutseharidussüsteemi mudeli korral on üldlevinud finantseerimisskeem järgmine: ressursid luuakse riiklikul tasandil, need jaotatakse kohalikele võimuorganitele, kes omakorda eraldavad vahendid koolidele. Teise võimalusena saab mobiliseerida kohalike omavalitsuste enda tulubaasi, et jagada rahastamiskohustust riigiga. Kohalikul võimuorganil on võimalus kombineerida tsentraalseid vahendeid eraldistega kohalikust eelarvest. Kohalike eelarvete kaasamine eeldab, et vastaval valitsusorganil on piisavalt võimalusi ja võimet iseseisvalt vahendeid genereerida. Mudel eeldab, et riiklike ressursside kasutamiseks kehtestatakse vastavad kriteeriumid ning luuakse järelevalve mehhanism, tagamaks valitsuse poliitiliste eesmärkide saavutamise. (*Ibid.*)

Euroopa riikides on valdavalt kasutatud mitmetasandilist mudelit – juhtimis-, ning finantseerimisvastutus delegeeritakse osaliselt või täielikult regionaalsele või kohalikule valitsustasandile. Mitmetasandilise mudeli korral on oluline küsimus, milliseks kujuneb erinevate tasandite roll ja osatähtsus haridusteenuse pakkumises ning finantseerimises (Eamets *et al*, lk 71).

Kohalik omavalitsus on vastutav kohaliku elanikkonna ees ning kogu haldusprotsess on tavaliselt keskvalitsuse omast paindlikum. Seega on nad võimelised saavutama haridusinstitutionide suuremat tulemuslikkust ja kuluefektiivsemat toimimist. Samas kalduvad mitmetasandilised skeemid tekitama piirkondlikke disproportsioone hariduseelarvetes ning on liialt keerukad (*Ibid.*). Näiteks Prantsusmaal kaetakse

riiklikest vahenditest munitsipaalkutseõppeasutuste pedagoogilise ning halduspersonali palgakulud ning investeeringud, muud kulud katab kohalik omavalitsus. Koolile eraldatakse vahendid ühe summana, mille kasutamine pole reguleeritud. (Elson-Rogers 1999, viidatud Eamets *et al* 2003, lk 71 vahendusel)

Kuigi riigi vahendite ülekandmine koolidele läbi kohaliku omavalitsuse eelarve ei välista ebavõrdsust õppeasutuste rahastamisel (jõukamad omavalitsused jõuavad omapoolse lisaraha abil palgata näiteks võimekamaid pedagooge, sisustada õppeklasse jne, kui vaesemad peavad leppima hädapärasega), annab see siiski teatava täiendava kindluse koolidele ja kohaliku omavalitsuse üksustele oma tegevuse planeerimiseks ja läbiviimiseks.

1.3. Kutsehariduse detsentraliseeritud korralduse näiteid

Alapeatükk kirjeldab lühidalt mõningate riikide kutseharidussüsteemide ülesehitust, nende toimimise eripärasid ning detsentraliseerituse tunnuseid.

Erinevate riikide kutsehariduse korraldust on kirjeldanud ja võrrelnud Vladimir Gasskov (2000, lk 80-91). Siinkohal tuuakse vaid mõni näide detsentraliseeritud kutseharidussüsteemidega maadest.

Katse detsentraliseerida kutseharidust **Prantsusmaal** on viinud tulemuseni, kus kõik neli valitsemistasandit (riiklik, regionaalne, osakondade ja kohalik tasand) jagavad omavahel juhtimisfunktsioone. Haridusministeerium on vastutav hariduse kõige olulisemate komponentide, sh õppekavaarendus ja haridusjärelvalve eest. 30 hariduslikku ringkonda (Académies) omavad selgeid otsustusõigusi haridusministeeriumi volitusel, osakondade tasand kontrollib haridusasutuste tegevust ning kohalik tasanditega konsulteeritakse haridusasutuste korralduse ning asukohtade küsimustes. Regioonid vastutavad ise õppekavade väljatöötamise, õppeasutuste ehitamise ja käigushoidmise eest, tehaks selleks investeerimisplaane ja ettepanekuid riigile.

Taanis kasutatakse nn lamedat juhtimisstruktuuri. Kutseharidust administreerib kõrgemal tasandil haridusministeeriumi kutsehariduse osakond, samas puuduvad igasugused vahelülid ministeeriumi ja koolide vahel. Ministeeriumi enda juhtroll on dramaatiliselt muutunud, saades otsesest koolide juhtimise organist kutsehariduse üldise poliitika ja eesmärkide väljatöötajaks, kutseõppekursuste üldiste raamide loojaks ja finantseerimise reguleerijaks. Koolid ise on organiseeritud iseseisvate eraõiguslike mittekasumlike institutsioonidena. Neil on märkimisväärselt palju vabadust oma igapäevases tegevuses, õppekavade arendamisel ja koolitamisel. Koolid saavad ise otsustada, missuguseid erialasid pakkuda ning kuidas õppetööd organiseerida. Vaid need, kes soovivad riigipoolset rahalist toetust, peavad pakkuma kursusi, mis on kooskõlas valitsuse regulatsioonidega. Praegusel ajal konkureerivad õppeasutused õpilaste pärast ja peavad seega hindama oma kooli võimalusi ning kasutama neid efektiivselt. (Gasskov 2002, lk 83, 88)

Kutseõppe rahastamine on erinevates riikides samuti väga mitut moodi korraldatud. Lühikese ülevaate võimalikest rahastamisskeemidest annab Serge Péano (2007, lk 5): Enam kui üldharidus on tehniline ja kutseharidus partnerlussuhetes erasektoriga. Paljudes maades on arvukalt erapakkujaid ning sidemed tööandjatega ettevõttepõhise õppe (õpipoisikoolituse) ja ettevõttepoolse rahastamise kujul on tavapärased. Mõnedes riikides on äriühingud lausa seadusega kohustatud toetama kutseõpet ja õpipoisikoolituse programme. Tehnilise ja kutsehariduse erasektori poolne pakkumine esineb paljudes maades, kus eksisteerib turunõudlus tööoskuste ja kvalifikatsioonide järele. Üldiselt eelistavad erapakkujad küll siseneda pigem valdkondadesse, mille järele on suur haridusnõudlus ja millesse pole vaja väga palju investeerida (näiteks arvutioskused ja ärimatus), kui kallimatesse valdkondadesse (nt tööstuserialad). Rahastajate ringi laiendamine on samuti oluline. Näiteks **Filipiinidel** katavad avaliku sektori (keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused) poolne rahastamine ning ametlik arenguabi 46% kutsehariduskuludest. Ettevõtted rahastavad töökohapõhise õppe programme või annavad õpilastele toetusi, valitsusvälised organisatsioonid korraldavad lühikesi ühiskondlikke kursusi ning ka sihtasutused spondeerivad õppeasutusi. Kokku kannavad erapakkujad 22% kõigist kutse- ja tehnilise hariduse kulutustest. Õppeteenustasud nii era- kui avalikes institutsioonides katavad 29% kuludest ning 3% tuleb kutseõppeasutuste endi sissetulekutest. Et kutseharidus on harilikult osaks

kohustusliku hariduse järgsest haridustasemest ning sellelt oodatakse kõrget tulumäära, maksavad õpilased harilikult ka õppemaksu, seda isegi riigile kuuluvates õppeasutustes. Firmadelt, kes samuti haridussüsteemist selgelt kasu saavad, nõutakse sageli teatavat rahalist panust. Isegi kui vastavat seaduslikku kohustust ei ole, võivad ettevõtted ise olla huvitatud panustamisest kutseõppesse, et kindlustada nende vajadustele sobiva tööjõu koolitus. Tingimustes, kus erapakkujad on tehnilise ja kutseõppe rahastamisel ja korraldamisel võtmerollis, on valitsuse põhiline funktsioon kindlustada üldine hariduskorraldus ja järelevalve. Riik peab tegema ka täiendavaid omapoolseid investeeringuid, eriti nendes valdkondades, mida erapakkujad katta ei soovi. Selle tulemusena on valitsuse ressursid rohkem suunatud nendele avaliku sektori kutseõppeasutustele, mis on koolituse ja oskuste pakkumise valdkondliku tasakaalu aspektist strateegilise tähtsusega.

Arengumaades ja arenevates riikides on üldiselt võetud suund kutsehariduse suuremale seostamisele tööturu osapooltega ning seoses sellega erasektorile suurema vastutuse andmisele, et omavahel paremini seostada haridussüsteemis toimuvat ning tegelikku tööelu. Samas on paljudes riikides kutsehariduse andmisega hõivatud veel mitmed valitsusasutused lisaks haridusministeeriumidele. Mõnikord viib avalike pakkujate paljusus ka dubleerimise ja madala efektiivsuseni, mistõttu on vajalik koordineerimismehhanismide ja selge juhtimisstruktuuri loomine. (Atchoarena 2007, lk 7)

Olgu siin ka ühe näitena toodud **Soome** kutseharidussüsteem, mis oma efektiivsuselt kuulub väidetavalt maailma parimate hulka. Kirjeldame selle möödunud kümnendil läbi viidud reformi lühidalt väljaande *VET Teachers and Trainers in Finland* (2006) abil: 1990datel viidi Soome kutsehariduses läbi märkimisväärsed muudatused. Sel kümnendil mindi institutsionaalselt kutseharidussüsteemilt üle koolitusele, mis on lähedases koostöös töömaailmaga. Sihiks oli parandada hariduse kvaliteeti, kindlustada selle haakuvust tööelu nõudmistega, täiustada dialoogi hariduse ja töömaailma vahel ning aidata õpilasi üleminekul haridusasutusest töökohale. Kutseharidusreformiga juurutati töö juures õppimise (*on-the-job learning*) õppeperioodid ning oskuste demonstratsioonid ja laiendati õpipoisiõpet (*apprenticeship training*, otse töökohal toimuv õppevorm – autor). Töökohal õppimine tähendab fokuseeritud ning järelevalve all toimuvaid õppeperioode, mis on kohustuslikud kõigis õppevaldkondades. Reformiga

suurenes inimeste arv kutsehariduses. Varasem peamiselt riikliku juhtimise / kohaliku pakkuja teljel toimuva kutsehariduse ja -koolituse korraldus on asendunud sellisega, mis hõlmab enam sidusgrupe töömaailmast, riiklikke ja kohalikke nõuandvaid kogusid, kohalikke kutseoskuste demonstreerimise komiteesid ning riiklikku hariduse hindamise nõukogu. Detsentraliseeritud süsteemis lasub põhivastutus kutsehariduse pakkujatel. Lisaks institutsionaalsele (koolis toimuvale) kutseõppele on need pakkujad vastutavad ka õpipoisiõppe läbiviimise ja järelevaatamise eest. Vastutus laieneb lisaks kutseõppe pakkumisele ka sotsiaalsetele kohustustele õpilaste ees. Ligi 40% kutsehariduse pakkujatest on Soomes kohalikud omavalitsused või omavalitsuste ühendused ja 60% on eraõiguslikud. Erapakkujad on pigem väikesed, olles üldiselt vastutavad üksikute koolide eest. Seega, ehkki erapakkujad moodustavad arvuliselt enamuse, on enamik õppeasutusi siiski kohalike omavalitsuste ja nende ühenduste ülal pidada. Kutsehariduse pakkujate suurus varieerub märkimisväärselt. Suurimate koolide õpilaste arv ületab 5000 õpilast (4 sellist pakkujat), samas kui enamus kutsekeskhariduse andjatest (53%) on üpris väikesed (300 või vähem õpilast kooli kohta). Umbes 13% on vähem kui 50 õpilasega. Mõned neist väikestest pakkujatest on ometi olulised, kuna nad pakuvad lisaks täiendus- ja ümberõpet, tööturuõpet või täiskasvanute vabaharidust. Mõni on ka keskendunud kutseõppe andmisele spetsiifilises valdkonnas. Kõiki esmast kutseõpet andvaid koolipidajaid ja polütehnikume (rakenduskõrgharidust andvad – autor) kaasfinantseeritakse riigi ja kohalike ametivõimude poolt, välja arvatud täiendavat kutseõpet või ülikooliharidust. Rahalised vahendid suunatakse koolituse pakkujatele läbi haridusministeeriumi. Kuna eraldised pole sihtotstarbelised, võivad koolipidajad kasutada neid oma äranägemise järgi. Lisaks seadusega ettenähtud rahastamisele garanteerib valitsus vabalt kasutatavad subsiidiume hariduse ja koolituse arendamiseks. Kutsekeskharidust ja polütehnikume rahastatakse läbi koolipidajate vastavalt õppurite arvule ning arvutatakse kulutustena õpilase ühiku kohta, ühikukulud arvutatakse omakorda iga erialavaldkonna tegelike kulutuste alusel (koefitsientide süsteem sarnaselt Eestile – autor). Lisaks riiklikule rahastamisele pakuvad kutseõppeasutused ja polütehnikumid ka tasulisi teenuseid ning viivad läbi projekte. Isegi juhtudel, kus koolipidaja on vastutav finantsjuhtimise eest, on kõigil õppeasutustel harilikult oma eelarve ning selle eest vastutab iga on kooli direktor. (*VET Teachers and Trainers in Finland 2006*, lk 8)

2. EESTI KUTSEHARIDUSE OLUKORD, SEADUSANDLIK JA INSTITUTIONAALNE RAAMISTIK

Järgnevalt kirjeldatakse lühidalt Eesti kutseharidussüsteemi ülesehitust, eri tasandite ja institutsioonide ülesannete jaotust, nende kokkupuutepunkte kutseõppe administreerimisel ning seal esinevaid probleeme autori seisukohalt.

Peatüki esimeses osas käsitletakse laiemalt kutsehariduse kui haridusliigi olemust ja eesmärke, samuti riigi ja üldse avaliku sektori rolli nende eesmärkide saavutamisel. Teises osas antakse ülevaade tänapäeva Eestis kehtivast kutsehariduse halduskorralduse süsteemist ning institutsionaalsest ülesehitusest ja ülesannete jaotusest, samuti arutletakse selle tsentraliseerituse või detsentraliseerituse üle ning vaadeldakse kohalike omavalitsuste rolli tänases kutseharidussüsteemis. Kolmas alapeatükk annab lühikirjelduse viimase kümne aasta jooksul Eestis läbi viidud kutseharidusreformist ja selle senistest tulemustest.

2.1. Kutsehariduse eesmärgid ja avaliku sektori vastavad ülesanded Eestis

Kutsehariduse, kitsamalt teise taseme kutseõppe (kõige laiemas tähenduses kuulub tinglikult kutsehariduse alla igasugune õpe, millega omandatakse teatud kutse-, eri- või ametiala, seega ka nt. kõrgharidus ja täiskasvanuõpe) eesmärgiks on, nagu ka teistes riikides, eelkõige oskustöajõu ja spetsialistide ettevalmistamine töajõuturu tarvis, et tagada riigi majanduse konkurentsivõime ja kõrge tootlikkus. Seega on riigil ühtlasi teatav kohustus pakkuda seda avalikku hüvist või teenust, mida erasektor ei pakuks, vähemalt mitte piisaval määral ja tõenäoliselt ka mitte piisava kvaliteediga või majanduse jaoks tegelikult vajalikes valdkondades, kuna erasektoris kehtivad eelkõige vabaturu majandusreeglid. Seetõttu sätestab juba Eesti Vabariigi põhiseadus oma 29.

paragrahvis: „Riik korraldab kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel” ning 37. paragrahvis: „Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole”. Niisiis on kutsehariduse omandamise võimaldamine kõigile selle soovijatele selgelt sätestatud ja riigile on siin pandud peamine kohustus ja vastutus.

Enamik eksperte peabki majanduslikku funktsiooni kutsehariduse peamiseks funktsiooniks. Väga oluliseks peetakse veel kutsehariduse sotsiaalseid funktsioone, kuna kutsehariduse ülesandeks on noorte ja täiskasvanute sotsialiseerimine nii töö kui ka elu tarvis (eelkõige duaalses süsteemis). Riikidevahelised erinevused on kutsehariduse funktsioonide tõlgendamisel väga suured. (Kokk 2006, lk 7)

Euroopa mastaabis saab rääkida mitmest kutsehariduse traditsioonist, mille seas võib esile tuua kaks ajalooliselt domineerivat ning tööelu ja kutsehariduse seoste seisukohalt täiesti erinevat mudelit. Ühelt poolt eristatakse peamiselt Saksa kultuuriareaalis toimivat nn duaalset ehk Mandri-Euroopa kutsehariduse süsteemi, mida iseloomustavad ajalooliselt tihedad sidemed ettevõtete, töö- ja kutseõppeinstitutsioonide vahel koos tugeva õpipõhise- ja praktikasüsteemiga. Teiselt poolt aga eristatakse inglise keelt kõnelevates maades domineerivat nn anglosaksi ehk ettevõtte-/ turupõhist süsteemi, mille puhul on esmane kutseõpe töökeskkonnast enamasti lahutatud. Eestit peetakse selles aspektis vähemalt seniajani eelkõige viimase – nimelt anglosaksi süsteemi – esindajaks (*Ibid.* 2006, lk 7-9).

Kutseharidus Eestis peab lähtuma eelkõige Eesti ühiskonna, majanduse ja tööturu vajadustest ja seega pöörduma oluliselt rohkem sotsiaalsete partnerite suunas, arvestades seejuures ka õppija huvide ja vajadustega (Eesti kutseharidussüsteemi arengukava... 2005, lk 8). Kutsehariduse, aga ka rakendusliku kõrghariduse peamiseks eesmärgiks on teatavasti lähtuda ettevõtete ning tööturu vajadustest, seega on alati olnud äärmiselt oluline vastavasse hariduskorraldusse kaasata ettevõtjaid endid, olgu selleks siis kas näiteks õppekavade sisu kaasajastamine, (lähi-)tuleviku tööjõuvajaduse väljaselgitamine või ettevõttes õpipõhise praktiseerimine ehk töökohapõhine õpe (*apprenticeship*). Niisiis ei saa ka meie kutseharidussüsteemi puhul mööda duaalse süsteemi elementidest.

Selle eest, et lõviosas avaliku sektori hallatavate (hetkel on Eesti 47-st kutseõppeasutusest 32 riigi-, 3 munitsipaal- ja 12 eraomandis) kutsekoolide tegevusse oleks võimalikult hästi kaasatud ka vastavate piirkondade ettevõtjad kui õpilaste tulevased tööandjad, peab suures osas hoolitsema avalik sektor ise. Sellest, kui hästi või halvasti ta selle ülesandega hakkama saab, sõltub paljuski vastava kutsehariduse omandanute tulevane isiklik majanduslik, aga ka sotsiaalne heaolu, rääkimata piisavate kaasaegsete oskustega töökäte olemasolust tööjõuturul või majanduse konkurentsivõimest üldisemalt.

2.2. Kutseõppe korraldamine Eestis eri tasandite ja institutsioonide vahel

Kutsehariduse korraldamise all mõeldakse eelkõige kutseõppeasutuste haldamist, vastava õigusloome väljatöötamist ja rakendamist, nende hoonete ja varade haldamist, õppetöö finantseerimist ja selle katmist erinevatest allikatest ning samuti järelevalve teostamist nii koolide õppe- ja kasvatustöö läbiviimise kui ka juhtimis- ja majandustegevuse üle. Samuti võib kutseõppe korraldamise all mõista kutseõppeasutuste võrgu korraldamist, st kutseõppeasutuste asutamist, ümberkorraldamist (peamiselt mitme õppeasutuse ühendamist), teise omandisse andmist ning lõpetamist. Üldjuhul tegeleb Eestis kõigi eeltoodud ülesannetega riik Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) näol.

Haridus- ja Teadusministeerium koordineerib hariduspoliitika elluviimist kohalike omavalitsuste ja teiste hariduskorraldusega tegelevate ministeeriumide kaudu. Nende ülesanneteks on asutada, ümber korraldada ja sulgeda riiklikke õppeasutusi (v.a. ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid); juhendada ja organiseerida õppekavade, õppeprogrammide, õpikute ja õppetöö abimaterjalide koostamist (välja arvatud ülikoolide osas); hallata riiklikke varasid, mida kasutavad õppeasutused ja haridussüsteem tervikuna. Teised kaasatud ministeeriumid on:

- Sotsiaalministeerium vastutab töötute väljaõppe ja rahastamise eest ning haldab Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskust;

- Kultuuriministeerium osaleb kultuuri- ja spordialase hariduse kavandamises ning koordineerib täiendkoolituse kavandamist oma valitsemisalas;
- Kaitseministeerium haldab Kaitseväge Võru Lahingukooli;
- Siseministeerium haldab järgmisi kutseõppeasutusi: Sisekaitseakadeemia Päästekolledži Päästekool, Sisekaitseakadeemia Politseikolledži Politseikool, Muraste Piirivalvekool (Eesti kutseharidussüsteemi... 2006, lk 10).

Samas võtavad kutsehariduse korraldamisest osa ka muud institutsioonid, näiteks sotsiaalsed partnerid (eelkõige ettevõtjad ja nende liidud ning töövõtjate ühendused), kes räägivad kaasa kutsehariduse riikliku koolitustellimuse kujundamisel ja planeerimisel, õppekavade sisu väljatöötamisel, kvaliteedi hindamisel ja muudes asjades. Kõik selle nimel, et koolide pakutav haridus vastaks paremini tegelikele tööturu nõuetele. Valdkondlikud kutse- ja erialaliidud (kolmas sektor) avaldavad arvamust oma valdkonnas toimuva kutseõppe kohta, annavad suuniseid tulevase vajitava tööjõu hulga ning taseme kohta teatud erialadel jne. Samas annab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) välja tööjõu vajaduse prognoose enamiku majandussektorite lõikes, millest Haridus- ja Teadusministeerium saab riikliku koolitustellimuse tarvis nii-öelda „üldpildi” tulevase tööjõuvajaduse kohta lisaks erialaliitude spetsiifilisematele soovidele.

HTM-il aitavad oma poliitikat välja töötada mitmed nõuandvad organid, nagu Õpetajate Liit, Hariduskorralduse Nõukoda, Haridusfoorum, Eesti Tööandjate Keskkliit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon, Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutus, Eesti Vabariigi Teadus- ja Arendusnõukogu, Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon Andras, Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus Innove ja paljud teised (Eesti kutseharidussüsteemi... 2006, lk 10).

Vähesel määral puutuvad kutsehariduse korraldamisega kokku ka maavalitsused. Maavalitsuste ja sealsete haridusosakondade ülesandeks on hallatavat maakonda käsitlevate hariduse arengukavade koostamine ja ellurakendamine, järelevalve koolieelsete lasteasutuste ja koolide õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse üle (*Ibid.*). Maavanemad annavad ka kooskõlastuse oma maakonna kutseõppeasutustele esitatavale koolitustellimusele. Siiski on see senini jäänud pigem

formaalsuseks ning sisutihedat dialoogi maavalitsustega piirkondliku koolitusvajaduse väljaselgitamise nimel ei toimu, ka maakondade arengukavad ei anna selget ettekujutust tulevase tööjõuvajaduse kohta regioonides. Samas on just siin koht, kus konkreetne vastutaja puudub, aga võiks olemas olla näiteks tugevama maavalitsuse või omavalitsusliidu näol, kes peaks olema oma piirkonna tööjõuvajaduse (suhteliselt) erapooletuks prognoosijaks ja selle järgi ka kutseõppe koolitustellimuse kujundajaks. Hetkel selline instants puudub, kuna ka regionaalminister ei tegele piirkondliku koolitusvajaduse temaatikaga ja maavalitsuste roll on riigi halduskorralduses üsna vastuoluline. Seega jääbki vastav töö põhiosas MKM-i ja HTM-i pärusmaaks, kes peamiselt tööandjate ja nende liitude suunistele tuginedes kujundavad teatava nägemuse koolituskohtade piirkondliku ja erialase vajaduse kohta. Erialaliidud ning ettevõtjate ühendused ei esinda aga üldjuhul erapooletut ega sotsiaalset vajadust (noorte huvi õppida teatud erialasid) arvestavat üldpilti.

Kutseõppeasutused kuuluvad kohaliku omavalitsuse, riigi või eraisiku haldusalasse. Seda juhib direktor koos õppenõukogu ja kutseõppeasutuse nõukoguga. Direktor on õppeasutuse seaduslik esindaja ning tema ülesanne on tagada asutuse tulemuslik töö. Direktor valitakse avaliku konkursi korras, mille viib läbi kutseõppeasutuse nõukogu haridusministri määrusega kehtestatud korras. Direktori ametiaeg ei tohi ületada viit aastat ning direktori määrab ametisse kutseõppeasutuse asutaja. Direktor sõlmib koolipersonaliga (sh pedagoogid) töölepingud, vabade ametikohtade täitmiseks korraldatakse konkurss ning kogu protseduur toimub kutseõppeasutuse nõukogu heakskiidul (Eesti kutseharidussüsteemi... 2006, lk 10).

Kutsehariduse rahastamise korralduses on Eestis ülekaalukalt riigi vastutusel, kuna kutseharidusteenuse pakkumine on koondunud eelkõige avalikku sektorisse riigikutseõppeasutuste kätte. Rahastamissüsteem põhineb nn pearahal, mida jagatakse koolidele õppekohtade alusel ning valdavas osas riigi koolitustellimuse raames (ka munitsipaalkutseõppeasutustes).

Kutseõppeasutustest 68% on riigikoolid, 6 % munitsipaalkoolid ja 25 % erakoolid³. Riigi- ja munitsipaalkutseõppeasutustele eraldatakse riigieelarvest vahendid

³ 2007/08 õppeaasta seisuga, HTM andmed

tegevuskulude katmiseks ja investeeringuteks. Kutseõppeasutustes rahastab riik kõiki õppekohti, keskkoolijärgselt ainult riigi tellitud õppekohti. Õppeasutus võib lisaks teenida omatulu kooli põhitegevusega seotud tasuliste teenuste osutamisest ning kasutada muid finantseerimisallikaid. Lisaks sellele võidakse kutseõppeasutust rahastada kohaliku omavalitsuse eelarvest või muudest vahenditest (Eurydice, Euroopa Komisjon: Eesti haridussüsteemi korraldus 2006/07, lk 33).

Kutseõppeasutuse seaduse (KÕS) alusel kaetakse riigikooli õppekulud riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavate koolituskohtade arvu ulatuses õppekavaga määratud nominaalse õppeaja jooksul, lähtudes koolituskoha baasmaksumusest ning õppekavarühmade ja õppevormide koefitsientidest. Riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatud koolituskoht peab olema reaalselt täidetud või sellel aastal täidetav. Riigikooli õppekulud kaetakse riigieelarvest selle ministeeriumi eelarvevahenditest, kelle valitsemisalasse kool kuulub. Riigikooli võib sihtotstarbeliselt rahastada ka ministeerium, kelle valitsemisalasse vastav riikliku koolitustellimuse valdkond kuulub (KÕS, § 33²).

„(1) Munitsipaalkooli valla- või linnaelarvest rahastatavad koolituskohad kinnitab valla- või linnavalitsus, arvestades sotsiaalsete partnerite arvamusega. (2) Munitsipaalkooli õppekulud kaetakse riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavate koolituskohtade arvu ulatuses õppekavaga määratud nominaalse õppeaja jooksul, lähtudes koolituskoha baasmaksumusest ning õppekavarühmade ja õppevormide koefitsientidest. Riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatud koolituskoht peab olema reaalselt täidetud või sellel aastal täidetav. (3) Munitsipaalkool võib saada riigieelarvest sihtotstarbelist toetust” (KÕS, § 33³).

Koolituskoha maksumus on õppetöö toimumise kulu ühe õpilase kohta ning sisaldab pedagoogide palga- ja sotsiaalmaksumulude, õppevahendite soetamise kulude ning administratiiv- ja halduskulude (majandamiskulud, mittepedagoogilise personali palgakulud jm) katmise vahendeid. Õpilasepõhist rahastamisprintsipi hakati sisuliselt rakendada 1997. aastast, ametlikult kehtestati õpilaskoha arvestuslik kulu 1999. aastal (Eamets, Annus *et al* 2003, lk 79). Erinevalt teistest kutseõppeasutuse kuluartiklitest, mis eraldatakse sihtotstarbeliselt kindlate kulude katmiseks (nagu näiteks õppetoetuste, sõidusoodustuste, investeeringute ja toitlustuskulude katmise vahendid), eraldatakse

alates 2001. aastast õppekulude eelarve koolile ühtse summana, mille jaotus erinevate kuluartiklite vahel on koolijuhi otsustada. Kuni 2001. aastani oli riigieelarves kutseõppeasutustele kehtestatud eraldi töötasukulud, sotsiaalmaksukulud, majandamiskulud ja õppevahendite kulud. Nimetatud kuluartiklite koondamine õppekulude artikli alla annab koolijuhtidele suurema võimaluse kehtestada kooli eelarve vastavalt kooli vajadustele (*Ibid.*). Niisiis on kutseõppeasutuste tegelik autonoomia (olenemata omandivormist) vähemalt finantseerimisküsimustes suurenenud juba 2000-date algusest saadik.

Kutsehariduse korraldamist saab kindlasti mõjutada ka kohalik omavalitsus, praegu küll vaid munitsipaalkutseõppeasutuste omaniku rollis, milliseid on Eestis kolm. Antud tasandist ja selle suhetest ning ülesannete jaotusest teiste tasanditega tulebki lähemalt juttu järgmises alapeatükis.

Arvestades era- ja munitsipaalkutseõppeasutuste väikest arvu, võib öelda, et Eesti kutsehariduse süsteem on põhiliselt ühetasandiline ning tsentraalselt juhitud, sisaldades mõningaid elemente mitmetasandilistest süsteemidest (2001. aastal vastuvõetud Kutseõppeasutuse seaduse muudatusega võeti suund mitmetasandilise skeemi poole). Sarnaselt Euroopa riikidega on ka Eesti hariduspoliitika üks eesmärk munitsipaal- ning eraosaluse kasv, olemasolevate ressursside tulemuslikum ja efektiivsem kasutamine ning seeläbi kõigile õppimisvõimaluste tagamine (Eamets *et al* 2003, lk 78).

Erinevad finantseerimisskeemid ja omandivormid pärsivad kohaliku omavalitsuse huvi kutsehariduse arendamisel. Kutseharidussüsteem kuulub pea 100% riigi omandusse, samal ajal kui üldharidussüsteem kuulub kohaliku omavalitsuse valitsemisalasse. Siit tulenevalt on kohalikud omavalitsused rohkem huvitatud üldharidussüsteemi arengust, et sinna tuleks rohkem õpilasi, kuna käesolev finantseerimisskeem toob rohkem raha eelarvesse. Vähem ollakse huvitatud kutseõppeasutuste arendamisest, sest need ressursid, mis kutseharidusele (riigi kutseõppeasutustele) eraldatakse, ei liigu läbi kohaliku eelarve (*Ibid.* lk 79).

2.2.1. Kohalike omavalitsuste roll kutseõppe korraldamisel

Kohalike omavalitsuste rolli kutseõppe korraldamisel Eestis saab käsitleda põhimõtteliselt vaid munitsipaalkutseõppeasutuste puhul, kuna riigi- ning erakutseõppeasutuste ja nendes korraldatava õppe sisu, koolitustellimuse mahtude jms. osas puudub kohalikel omavalitsustel praegu sisuliselt sõnaõigus, ehkki tegevus toimub alati nende territooriumil. See-eest on munitsipaalomandis kutsekoolide (hetkel on nendeks Eestis vaid Tartu Kutsehariduskeskus, Tallinna Kopli Ametikool ja Väike-Maarja Õppekeskus) korraldamisel ja juhtimisel otsustusõigus nimelt omavalitsuste käes. Samas sõltuvad nad suures osas riigi antavast koolitustellimusest, millega eraldatakse Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest nn pearaha õppekulude katmiseks.

Kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisega tehti Eestis algust 2001. aastal, mil riik andis Tartu linnale. Munitsipaliseerimine iseenesest oli esmakordne, varem ei näinud seadusandlus sellist võimalust ettegi. Seoses esimese kutsehariduse arengukava kinnitamisega 2001. aastal said alguse uued suunad, muuhulgas ka õppeasutuste haldamist ning omandivormi puudutava osas. Aluse kutseõppeasutuste senise (valdavalt riikliku) omandivormi muutmiseks ja mitmekesistamiseks leiab juba kutsehariduse kontseptuaalsetest lähtekohtadest (Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud jaanuaris 1998), mis ütleb muuhulgas: kutsehariduse ümberkorraldamisel lähtutakse eeldusest, et riiklikul tasandil tuleb määratleda vaid kutsehariduse üldised eesmärgid ja põhiprintsiibid, arengut kindlustavad majanduslikud ja juriidilised hoovad ning hariduskorraldus. /.../ Juhtimise paindlikumaks muutumine eeldab detsentraliseerimist ja vastutuse suuremat delegeerimist regionaalsele/kohalikule ja kooli tasandile. Oluline on vältida institutsioonide ja nende funktsioonide dubleerimist, samas aga tuleb tagada kõigi osapoolte (riik, tööandja, töövõtja) esindatus (Kutsehariduse... 1997). Nendes lähtekohtades sõnastatud põhimõtetele toetudes võeti valitsuse tasandil mõne aja pärast vastu esimene taasiseseisvumisjärgne kutseharidusstrateegia: "Tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001-2004". Strateegia üheks alleesmärgiks oli seatud, et 2004. aastaks 30% tollastest riigikutseõppeasutustest oleks munitsipaliseeritud ja/või eraõiguslikud (Tegevuskava kutseharidussüsteemi... lk 11). Tegevuskavas on juba otseselt sõnastatud ka Tartu kolme kutseõppeasutuse

munitsipaliseerimine ning nende koondamine ühtse juhtimise all kogu regiooni teenindavaks kutseõppekeskuseks.

2001. aasta algul olid Tartu Ehitus- ja Kergetööstuskool, Tartu Teeninduskool ja Tartu Tööstuskool kolm eraldiseisvat riigi kutseõppeasutust. Tartu linna ja riigi (Haridusministeeriumi) vahel sõlmiti leping kolme riigikutsekooli üleandmisest munitsipaalomandisse alates 1. septembrist 2001. Pärast juriidilist üleandmist alustati põhjalikumad tööd koolide ühendamiseks. Jaanuaris 2002 otsustas Tartu Linnavolikogu kolme kutsekooli liitmise ja Tartu Kutsehariduskeskuse moodustamise ning kinnitas selle põhimääruse. Kutseõppekeskuse tööd ühise katuse all alustati ametlikult 1. septembril 2002. (Kutsehariduse ümberkorraldamine Tartus 2001)

Tartu eeskujust said innustust nii riik kui ka mõned teised kutseõppeasutused ja kohalikud omavalitsused ning pärast 2001. aastat on loodud veel kaks munitsipaalkutsekooli. Sellegipoolest pole viimastel aastatel millegipärast enam kutsekoole kohalike omavalitsuste omandisse antud/võetud. Viimaseks munitsipaliseerimiseks on seni jäänud Väike-Maarja Õppekeskuse (gümnaasiumiga integreeritud munitsipaalõppeasutus) vallale üleandmine 2004. aastal. Juba 2002. aasta 5. septembril asutati Tallinna Kopli Ametikool (senise Tallinna Kopli Ehituskooli baasil, mis formaalselt suleti ning mille varad anti riigilt üle linnale), kus õppetöö algas küll alles 1. septembril 2004. (Aunap 2008, lk 10) Niisiis on kõik kolm munitsipaliseerimist toimunud suhteliselt lühikese aja jooksul, ent väga erinevates tingimustes. Praeguse seisuga pole ette näha ühtegi peatset üleandmist.

Munitsipaalkutseõppeasutuste õppekulu riigieelarveline finantseerimine toimub samadel alustel riigikoolidega. Täpsem rahastamise kord kehtestatakse Haridusministeeriumi ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitavas lepingus, kus kinnitatakse ka riigieelarvest finantseeritavate koolituskohtade arv nii põhi- kui keskhariduse baasil erinevatel õppekavadel. Vastavalt Kutseõppeasutuse seaduse § 35¹-le võib riigikooli anda munitsipaal- või eraomandusse, kui koolil on munitsipaalkoolina paremad võimalused tagada omandatava hariduse kvaliteeti, sealhulgas parandada õppe- ja kasvatustegevuse tingimusi. Seega on munitsipaliseerimise üks eesmärke ka kohaliku omavalitsuse kaasamine kooli finantseerimisse (Eamets *et al* 2003, lk 79).

Niisiis tuleb vastavatel kutsekooli omavatel KOV-idel igal aastal leppida riigiga kokku sügisel antavate koolituskohtade mahu ning valdkondade suhtes, mida riik finantseerib. Sel viisil reguleerib ministeerium omalt poolt seda, et üleriigiline koolitustellimus oleks kooskõlas tööturu vajadustega. Näiteks erakoolide puhul, kus toimub valdavalt tasuline õppetöö, pole riigil õigust piirata erialade mahtusid, kui vastavatel õppekavadel on koolitusluba olemas ning riigil on peamiselt järelevalve teostaja roll. Sisuliselt saaks ka munitsipaalkutsekoolid korraldada analoogiliselt tasulist õpet, kuid seda eriti ei praktiseerita. Veel on neil võimalus katta koolituskohtade maksumus lisaks riigieelarvele linna/valla enda eelarvest ja seeläbi pakkuda koolitusloa olemasolul erialasid, mis riikliku koolitustellimuse seisukohalt pole vajalikud, kui mis võiks noorte hulgas olla populaarsed (nt ärindus, haldus jne), kuid ka see pole seni linna/valla kutseõppeasutuste puhul levinud.

Kogu õppeasutuse haldamine, juhtimine ja muu õppetööväline tegevus on aga KOV-i enda otsustada, samuti koolide asutamine, liitmine või sulgemine ja investeringute kavandamine. Kõik see aga eeldab piisava haldussuutlikkuse ja tahte olemasolu, mida enamus omavalitsusüksusi veel ilmselt ei oma. Viimasest tulenevalt on nähtavasti ka munitsipaalkutsekoolide arv väikseks jäänud: enamus linnasid/valdasid ei soovi võtta riski töötada üles konkurentsivõimelist haridust pakkuvat kutseõppeasutust, kuna ei pruugi toime tulla selle haldamise, ülalpidamise ja finantseerimisega. Samas oleks koolide munitsipaliseerimisel mitmeid teoreetilisi eeliseid lisaks eelnimetatud finantseerimisse kaasamisele. Näiteks peetakse üheks praeguse, aga eriti just lähituleviku kutsehariduse suurimaks probleemiks demograafilisest õpilaste arvu langusest tulenevat võistlusmomenti gümnaasiumidega, milles kutseõppeasutustel on suur oht alla jääda. Nimelt võistlevad koolitüübid omavahel nn pearaha ehk õpilaste arvu pärast, tegemist on sisuliselt võitlusega allesjäämise nimel. Kuna gümnaasiumid on üldjuhul omavalitsuste hallata, kutseõppeasutused aga suuremas osas riigi omad, siis puudub ka ühtne juhtimine ning kokkulepe ülaltpoolt. Ei riik ega ka kohalik omavalitsus saa üheselt otsustada, kui palju õpilasi võetakse vastu ühte või teise konkreetses piirkonnas asuvasse koolitüüpi. Tekib huvide konflikt – riik haridus- ja teadusministeeriumi näol sooviks rohkem õpilasi ametiõppesse, kuna see on vajalik riigi majanduse ja tööturu seisukohalt, kohalikud omavalitsused aga püüavad iga hinnaga säilitada oma õppeasutuste (gümnaasiumide) õpilaste arvu. Kuna juba nelja aasta pärast

mahutaksid praegused gümnaasiumid tänaste mahtude säilimise juures ära kõik põhikoolilõpetajad⁴, siis tekib reaalne oht tänaste kutsekoolide tühjaksjäämiseks. Siinjuures pole võimatu, et suurema hulga õpilaste ligitõmbamise nimel ei kohku mõned üldhariduskoolid ka tagasi sisseastumisnõuete mõningase alandamise ees, kuna seni on kutseõppesse suundunud pigem keskmiselt madalamate õpitulemustega noored.

Eeldusel, et mõlemad koolitüübid oleksid kohalike omavalitsuste hallata, poleks KOV-idel enam finantsilist põhjust mahutada kõik põhikoolilõpetajad gümnaasiumiklassidesse ning senine väljakujunenud tasakaal 30:70 tõenäoliselt säiliks või muutuks ehk koguni kutseõppe kasuks. Sellega saaksid täidetud riiklikud eesmärgid ja samas ei kannataks omavalitsuste huvid. Antud konstruktsiooni puhul on siiski tegemist vaid spekulatsiooniga, kuna reaalsuses on omavalitsused teatavasti kohalike valijate surve all, kes lapsevanematena oma seniste väljakujunenud mõttemallide järgi näeksid heameelega järeltulijaid pigem gümnaasiumis ja sealt edasi kõrgharidust omandama minemas, kui kutseõppeasutuses ametit õppimas.

Samuti on kutseõppeasutuste edasine lahtiriigistamine täiendavate munitsipaliseerimiste teel võrdlemisi komplitseeritud ülesanne. Riigi kutseõppeasutuste ümberkorralduse kavas aastateks 2005 – 2008 konstateeritakse, et edasine munitsipaalkoolide arvu suurenemine (seda nii riigikoolide munitsipaliseerimise tulemusena kui ka uute munitsipaalkoolide asutamise tulemusena) sõltub nii kohalike omavalitsuste võimest kui ka tahtest kutseõppeasutusi pidada. See omakorda sõltub oluliselt kavandatava haldusreformi sisust ja elluviimise tempost. Praegu valitseb reeglina olukord, kus omavalitsused on liiga väikesed (va. suured linnad nagu Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva) ja ei suuda suuri kutseõppeasutusi, mille tegevusväli haarab palju suurema haldusterritooriumi, hallata. Seetõttu on munitsipaliseerimisprotsesside kavandamine äärmiselt komplitseeritud ja nimetatud arengukavas käsitlemist ei leia. (Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava... 2004, lk 24).

⁴ Haridus- ja Teadusministeeriumi prognoos

2.3. Lühülevaade kutseharidusreformist aastatel 1996 – 2006

Järgnev ülevaade on refereeritud kogumiku „Kutseharidus. 1996-2006. Vocational Education” 1. peatükist (Aunap 2007, lk 5-6).

Põhjalikumad ümberkorraldused said taasiseseisvumise järgse Eesti kutsehariduses alguse alles 1990ndate aastate teise pooles. Eesti kutseharidussüsteemi praegugi käimasoleva reformi esimestel aastatel, 1996–2000, jõuti põhimõttelise ühiskondliku kokkuleppeni kutsehariduse ümberkorraldamise teedest, oli saanud selgeks, et senine kutsehariduse korraldus ja kvaliteet on selgelt ajale jalgu jäänud, algas dialoog koolitajate ja sotsiaalsete partnerite (peamiselt tööturu osapoolte esindajad) vahel, loodi seadusandlik baas ja tingimused süsteemi arengu suunamiseks vastavalt Eestis toimunud muutustele, olemasolevate ressursside tõhusamaks kasutamiseks, uute õppekavade väljatöötamiseks ja kutseõppeasutuste personali arendamiseks. Üldine raamistik Eesti kutsehariduse kaasajastamisele on seatud järgnevate dokumentidega:

- “Kutsehariduse kontseptuaalsed lähtekohad” (kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt 13. jaanuaril 1998. a);
- “Tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001-2004” (kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt 12. juunil 2001. a).
- 2005. aasta algul valmis "Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008" ning see kinnitati Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 14. juulil 2005.a. Arengukava jätkab eelmisel perioodil alustatud põhimõttelisi suundi kutsehariduse arengus, tuues juurde täpsustatud eesmärgid ja uusi tegevusi ning kavandades selleks vajalikud meetmed ja ressursid.

Arengukava on kutsehariduse seadusandliku uuendamise alus, mille käigus luuakse muudatuste läbiviimiseks vajalikud konkreetset juriidilised eeldused, mida eelneva alalõigu seadusemuudatuste kirjelduses nimetati. Arengukava täitmise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium, kes teeb igal aastal kokkuvõtte arengukava täitmisest ja kavandab järgneva aasta tegevused. Strateegia täitmise tulemusi tutvustatakse sotsiaalsetele partneritele igal aastal korraldataval foorumil. Praegusel hetkel on kutseharidussüsteemi arengukava tegelikku ellurakendumist veel veidi vara hinnata.

Riiklikul tasandil tehti valik kutseõppeasutuste eelisarendamiseks Euroopa Liidu (EL) eelstruktuuri-vahenditest (peamiselt Phare projektid) ning alates Euroopa Liiduga liitumisest ka EL struktuurifondidest (Euroopa Sotsiaalfond ja Euroopa Regionaalarengu Fond). Välisabi toel on hangitud seadmeid, renoveeritud õppehooneid ja ühiselamuid, tegeldud moodulpõhiste õppekavade koostamisega, koolitatud kutseõpetajaid, toetatud kutse kvalifikatsioonisüsteemi arengut jne. Kutseõppe sisu kaasajastamiseks on näiteks õppekavade süsteemi korrastamiseks välja töötatud hulganisti uusi õppekavasid, mis põhinevad kehtival kutsestandarditel, tegeletakse ka riiklike valdkonnapõhiste standardõppekavade väljatöötamisega, käivitatud on kutseõppeasutuste kvaliteedihindamise süsteem ning loodud paindlikumad õppevormid seni kutseharidusest eemalejäänud potentsiaalsetele riskigruppidele kutseõppele ligipääsu tagamiseks (nn õpipoisikoolitus), samuti kutsehariduse paremaks kooskõlaks teiste haridusliikidega. Projektide kaudu saavad toetust erineva omandivormiga ning suurusega õppeasutused, regionaalselt on haaratud kogu vabariik.

Lisaks sisulisele arendustööle töötati 2002. aastal välja ka riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava aastateks 2003-2004 ning 2004. aastal, tuginedes juba nimetatud Eesti kutseharidussüsteemi uuele arengukavale, töötati välja ümberkorralduste kava järgmine versioon aastateks 2005-2008. Nende kavade põhjal on viidud läbi hulgaliselt kutseõppeasutuste ümberkorraldusi, mis hõlmavad lisaks riigikoolide arvu vähendamisele ümberkorralduste teel ka kahte munitsipaliseerimist (Tallinnas ja Väike-Maarjas). Koolivõrgu ümberkujundamisega on riigi tasandil tegeletud jõulisemalt ning sihikindlamalt eriti viimased kuus aastat. Nii oli näiteks 2000. aastal kokku 79 kutseõppeasutust, 2006. aastal aga 48, mis tähendab kutseõppeasutuste arvu vähenemist 31 võrra. Eesmärk on muuta kutseõppeasutuste võrk optimaalsemaks ja efektiivsemalt toimivaks ning koondada õpe suurematesse piirkondlikesse keskustesse, samuti mitmekesistada õppeasutuste omandivormi. Eriti ilmikas on senini olnud riigikutseõppeasutuste arvu optimeerimine 62-lt 32-le. Seega on kutseõppeasutuste võrk juba praegu oluliselt efektiivsemaks muutunud ning aastaks 2008 on see eeldatavasti lõplikult ümber korraldatud ning vastab ühiskonna võimalustele ja vajadustele – koolid paiknevad Eesti hajaasustuse tingimustes selliselt, et kutseharidus on endiselt kättesaadav kõigile soovijaile.

2007. a. 1. jaanuaril jõustus kutseõppeasutuse seaduse kutseõppeasutuse nõukogu koosseisu ja ülesandeid puudutav osa. Selle järgi peab nõukogus olema ülekaal (üle poole koosseisust) tööandjatel-töövõtjatel (nende esindusorganisatsioonidel). Lisaks peab kooli nõukogusse kuuluma selle ministeeriumi esindaja, kelle haldusalas kutseõppeasutus asub, Tööturuameti kohaliku struktuuriüksuse esindaja ning kohaliku omavalitsuse (või nende liidu) esindaja.

Kutseõppeasutustele on võrreldes mõne aasta taguse ajaga antud riikliku koolitustellimuse täitmisel suhteliselt suur autonoomia. Koolid saavad ise otsustada kutseõppeliigi (õppetaseme) ja konkreetse õppekava üle õppekavarühmas (valdkonnas), millele riiklik koolitustellimus anti. Alates 2008. aastast saavad õppeasutused otsustada vastuvõtu suuruse üle õppekavarühmas, vastavalt õppekavarühmale kinnitatud õpilaste piirarvu ulatuses.

Haridus- ja Teadusministeerium kehtestas 2006. aastast koolieelses lasteasutuses, üldhariduskoolis ja kutseõppeasutuses sisehindamise kohustuse ning muutis riikliku järelevalve korraldust. Muudatuste eesmärk oli toetada sisemise kvaliteeditagamise süsteemi loomist koolides. Tegemist on olulise muudatusega lähenemisviisis: selle asemel, et õppeasutusi regulaarselt kontrollida ja koguda selle kaudu teavet hariduspoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks, suunatakse õppeasutused ise oma tegevust analüüsima. See ühtib üldise hariduspoliitilise suunaga – suurendada õppeasutuse iseseisvust ja enesejuhtimist (Eesti haridussüsteemi korraldus 2006/07, lk 141).

Vaatamata sellele, et viimase kümne aastaga on kutsehariduse kaasajastamise osas juba palju ära tehtud, ei saa reformi lugeda veel lõppenuks. Kutseõppe kvaliteet on endiselt õppeasutuste lõikes võrdlemisi ebahühtlane, edukalt pole käivitatud ühtsetel alustel põhinev ettevõttepraktika korraldus, mis on kutseõppe üheks suurimaks puuduseks (Kvaliteedi tagamine kutsehariduses 2004), kutseõpetajate kvalifikatsioon ei vasta veel suures osas tänapäevase õppe vajadustele, samuti pole suudetud vähendada õpilaste suurt väljalangevust kutseõppeasutustest.

3. EDASISED VÕIMALUSED KUTSEÕPPEASUTUSTE HALDAMISEKS EESTIS

Käesolevas peatükis analüüsitakse põhjalikumalt Eesti kutseharidussüsteemi täiendava detsentraliseerimise vajadust ja mõttekust tänase halduskorralduse kontekstis. Selleks analüüsitakse esmalt koolijuhtide seas läbi viidud ankeetküsitluse tulemusi ja püütakse neid põhjendada. Teiseks tuuakse välja peamised järeldused töö lõppeesmärgi kontekstis ja antakse soovitusi kutseharidussüsteemi, täpsemalt kutseõppeasutuste/haridust pakkuvate institutsioonide edasise haldamise kohta Eestis.

3.1. Munitsipaliseerimise edasine vajalikkus – küsitlustulemuste analüüs

Käesolevas alapeatükis võtame kokku küsitluse tulemused, millega uuriti koolijuhtide suhtumist riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisse. Küsimustik saadeti 31-le riigikooli juhile ja kolmele munitsipaalkutseõppeasutuse juhile. Riigikoolide direktorid vastasid ankeetküsitlusele ajavahemikus 4. – 28. aprill 2008 ja üldiselt oli vastamisaktiivsus hea. 31-st koolijuhist täitsid ankeedi 24 (vt tabelit nr 1 vastanud koole iseloomustavate andmetega), mis annab vastajate osakaaluks 77,4%. Vastused jäid saamata mõlemalt muusikakoolilt (G. Otsa nim. Tallinna Muusikakool ja H. Elleri nim. Tartu Muusikakool), Tallinna Balletikoolilt, Tallinna Transpordikoolilt, Ida-Virumaa Kutsehariduskeskusest, Sillamäe Kutsekoolilt ja Rakvere Kutsekeskkoolilt.

Tabel 1

Riigi kutseõppeasutuse nimi	asukoha maakond	asukoha KOV	õpilaste arv 2007/08 õa-l*	Õppekava rühmade arv koolis**
Haapsalu Kutsehariduskeskus	Läänemaa	Ridala vald	686	10
Kehtna Majandus- ja Tehnoloogiakool	Raplamaa	Kehtna vald	552	6
Kuressaare Ametikool	Saaremaa	Kuressaare linn	1030	19

Luu Metsanduskool	Jõgevamaa	Palamuse vald	428	4
Narva Kutseõppekeskus	Ida-Virumaa	Narva linn	1854	17
Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool	Viljandimaa	Suure-Jaani vald	376	5
Paide Kutsekeskkool	Järvamaa	Paide linn	621	6
Põltsamaa Ametikool	Jõgevamaa	Põltsamaa vald	506	6
Pärnumaa Kutsehariduskeskus	Pärnumaa	Pärnu linn	1385	16
Räpina Aianduskool	Põlvamaa	Räpina vald	801	3
Suuremõisa Tehnikum	Hiiumaa	Pühalepa vald	147	10
Tallinna Ehituskool	Harjumaa	Tallinna linn	802	3
Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool	Harjumaa	Tallinna linn	778	4
Tallinna Majanduskool	Harjumaa	Tallinna linn	700	4
Tallinna Polütehnikum	Harjumaa	Tallinna linn	1063	5
Tallinna Teeninduskool	Harjumaa	Tallinna linn	1017	4
Tallinna Tööstushariduskeskus	Harjumaa	Tallinna linn	1715	10
Tartu Kunstikool	Tartumaa	Tartu linn	85	1
Türi Tehnika- ja Maamajanduskool	Järvamaa	Türi vald	495	4
Valgamaa Kutseõppekeskus	Valgamaa	Valga linn	552	10
Vana-Antsla Kutsekeskkool	Võrumaa	Antsla vald	231	3
Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool	Raplamaa	Vigala vald	323	7
Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool	Viljandimaa	Viiratsi vald	704	8
Võrumaa Kutsehariduskeskus	Võrumaa	Võru vald	89	5

* - seisuga 10.11.2007, kajastab kutseõppe tasemel õppivaid õpilasi

** - õppekavarühm ehk kutseala valdkond, milles õpe toimub

Õppeasutuste orienteeritust laiemale erialade valikule või siis vastupidiselt kitsale spetsiifilisele valdkonnale (nn nišile) näitab õppekavarühmade või teisisõnu kutseala valdkondade esindatus koolis. Jämedalt võib öelda, et kutseõppeasutused, milles on viis või vähem õppekavarühma, on suunatud võrdlamisi kitsale valdkonnale (nt Luua metsandusele, Räpina aiandusele, Olustvere põllumajandusele ja toiduainete tehnoloogiale, Tallinna Ehituskool ehitusvaldkonnale jne). Suurema õppekavarühmade arvuga ametikoolid on nn laia profiiliga ja püüavad katta piirkonna põhilisi vajadusi erinevates valdkondades.

Pisut muudetud (kohandatud) sõnastusega ankeet saadeti kõigile kolmele munitsipaalkooli direktorile, kellest kõik ka vastasid. Mõlemad laialisaadetud ankeedid leiab töö lisast 1. Munitsipaalkutseõppeasutuste olulisemad andmed on toodud tabelis 2.

Tabel 2

Munitsipaalkutseõppeasutuse nimi	asukoha maakond	asukoha KOV (omanik)	õpilaste arv 2007/08 õa-l*	Õppekava rühmade arv koolis**
Tallinna Kopli Ametikool	Harjumaa	Tallinna linn	170	4
Tartu Kutsehariduskeskus	Tartumaa	Tartu linn	3103	17
Väike-Maarja Õppekeskus	Lääne-Virumaa	Väike-Maarja vald	170	6

* - seisuga 10.11.2007, kajastab kutseõppe tasemel õppivaid õpilasi

** - õppekavarühm ehk kutseala valdkond, milles õpe toimub

Nagu tabelist näha, on kõik munitsipaalkoolid võrdlemisi omapärase profiiliga ning tegutsevad erinevates tingimustes, millest on tingitud ka väga erinevad põhjused nende munitsipaliseerimiseks ning tingimused, milles konkreetsed lahtiriigistamised läbi viidi.

Küsimustikuga sooviti teada saada koolijuhtide kui eeldatavalt kutsehariduse korralduse küsimustes kompetentseimate inimeste arvamusi koolide lahtiriigistamise, täpsemalt munitsipaliseerimise, küsimustes. Munitsipaalkoolide puhul oli võimalik ka juba õppida saadud kogemustest. Kuna vastanute hulgas on esindatud kõik peamised kutseõppeasutuste eriliigid (suured ja väikesed koolid, maa- ja linnakoolid, laia erialade valikuga ja nn nišikoolid), siis peaks tulemus olema igati esinduslik. Esindatud on ka kõik maakonnad (peale Lääne-Virumaa riigi kutseõppeasutuste osas), mida võib samuti pidada päris heaks tulemuseks.

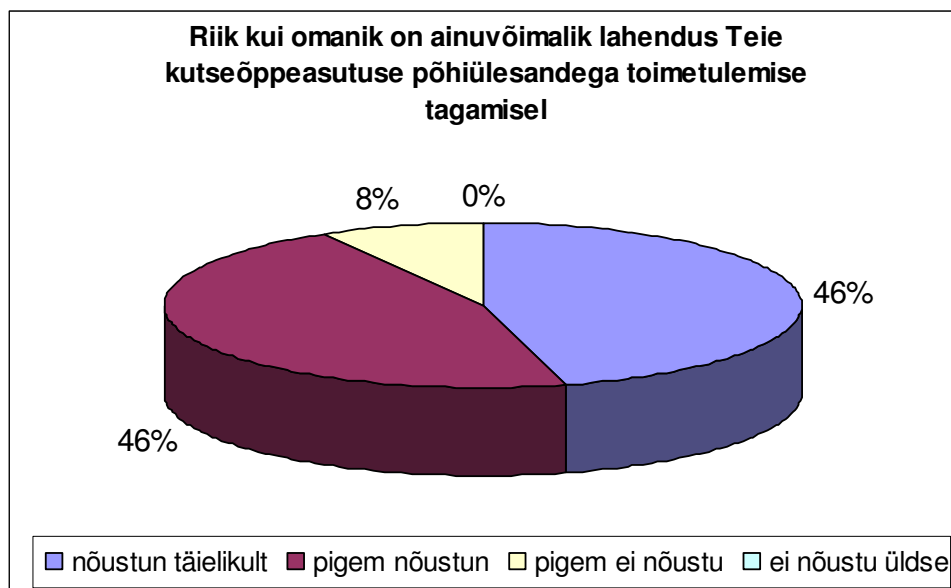
3.1.1. Riigi kutseõppeasutused

Alljärgnevalt toome välja tulemused riigikoolide juhtidele esitatud küsimuste/väidete kaupa, sealjuures esitame ka mõned levinumad vabas vormis vastused (sisult sarnased seisukohad, mida oli teistsugustest rohkem). Kõik avatud vormis esitatud arvamused on sõna sõnalt toodud töö lisas 2. Vastuseid ei esitata nimeliselt koolide või koolijuhtide kaupa, kuna see polnud töö eesmärk, pigem püütakse teha üldistusi ja järeldusi küsitlustulemuste põhjal.

1) Riik kui omanik on ainuvõimalik lahendus Teie kutseõppeasutuse põhiülesandega toimetulemise tagamisel.

Antud väitega nõustus või pigem nõustus tervelt 22 vastajat (92%, vt joonis 1). Vaid kaks koolijuhti (8%) pigem ei nõustunud selle väitega, mis on iseenesest autori jaoks mõnevõrra üllatav tulemus, arvestades seniseid võrdlemine edukaks osutunud munitsipaliseerimisi. Kategoorilisi riigiomandi vastaseid aga koolijuhtide seas ei leidunudki.

Joonis 1



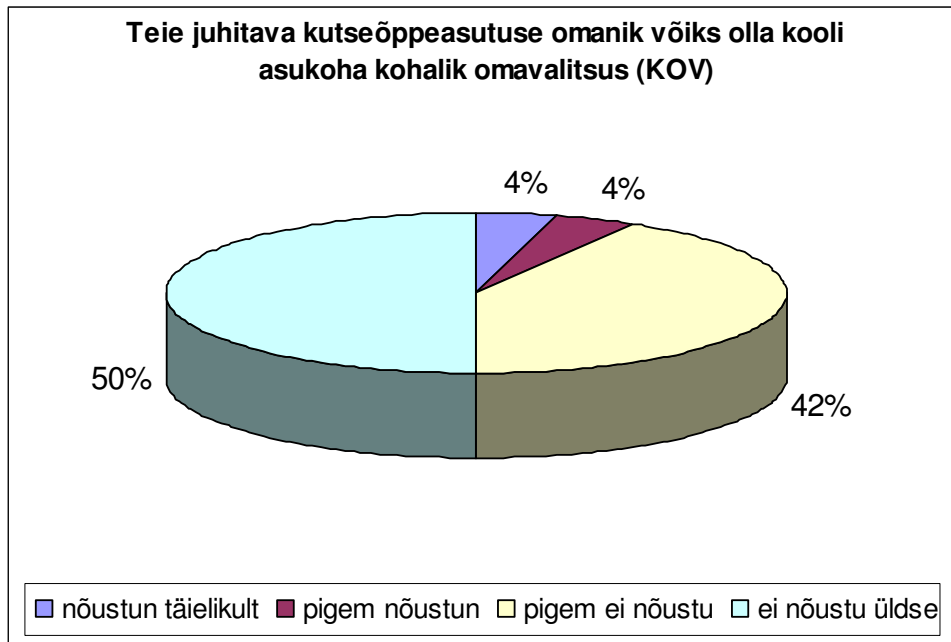
Peamiste põhjusena, miks kool saab riigiomandis kõige paremini hakkama, toodi esile, et kooli nn teenindusala on üle-Eestiline või koguni üle-Euroopaline, tegemist on kogu vabariigi jaoks tähtsust omavate erialade õpetamisega ja seega pole nad suunatud vaid kohalikule tööturule, samuti seda (eriti maakoolide puhul), et kohalik omavalitsus on liiga väike ja ei saaks kutsekooli pidamisega hakkama. Veel arvati, et riik annab suurema kindlustunde finantseerimise tagamisel. Mõnel korral mainiti ka kohalikku heitlikku poliitikat täiendavate probleemide tekitajana.

2) Teie juhitava kutseõppeasutuse omanik võiks olla kooli asukoha kohalik omavalitsus.

Selle väitega oli nõus või pigem nõus vaid 8% vastanuist, kelleks osutusid samad kaks koolijuhti, kes eelmisele väitele vastandusid. Seetõttu on tulemus igati loogiline – direktorid, kes näeksid oma kooli pigem mitte riigiomandis olevana, eelistavad munitsipaalomandit. Vaid üks koolijuht oli täielikult nõus, et tema juhitud kool võiks kuuluda kohalikule omavalitsusele. Mõlema nõustuja puhul on tegemist linnakooli

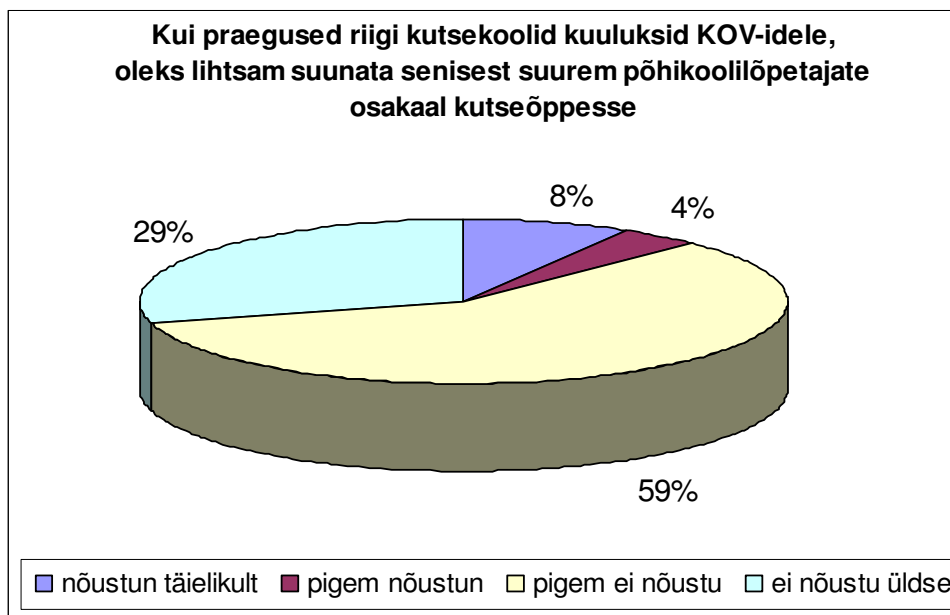
direktoriga, ühel juhul Tallinnas ja teisel juhul ühes maakonnakeskuses tegutseva kutseõppeasutuse juhiga. See kinnitab ka juba eelmise küsimusega selgunud tõdemust, et väikestes omavalitsusüksustes paiknevate kutseõppeasutuste juhid ei usu kooli munitsipaliseerimise mõttekusse. Tervelt 50% kõigist vastanud koolijuhtidest ei nõustunud üldse väitega, et kooli võiks hallata kohaliku omavalitsus. (vt joonis 2).

Joonis 2



3) Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus saab enda koolide puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle.

Väitega nõustus täielikult vaid 8% ehk taas kaks vastajat. Üks oli pigem nõus, ülejäänud 88% kas pigem ei nõustunud või ei nõustunud üldse (vt joonis 3).



Tegemist oli hüpoteesiga, mille tõime välja juba eespool ühe teoreetilise võimalusena senise üldhariduse-kutsehariduse vahelise õpilaste jagunemise ebatasakaalu võimalikuks lahendamiseks. Nagu näha, ei ole koolijuhtidel sellesse usku ja tõenäoliselt on neil suures osas õigus. Peamiste põhjendustena tuuakse välja, et KOV arvestab oma valijate soovidega, mis soosivad siiski veel pigem gümnaasiumiharidust ametiõppe asemel, ka on mainitud laste valikuvabadust, mida ei tohiks sel moel piirata. Mitmel juhul leitakse, et pigem oleks õige riigistada gümnaasiumiaste, tagamaks ühtlaselt tugevat taset ja samas terviklikku käsitlust kohustusliku haridustaseme järgsete võimaluste ja suundumuste osas (väheneks tarbetu konkurents). Üldine suhtumine on, et see muudaks vähe, eriti väiksemate KOV-ide puhul, kus õpilasi napib. Paar korda on leitud, et teatud mõõndustega (kui kool asub suures omavalitsusüksuses, nt Tallinnas) võiks kogu teise taseme koolivõrk tõesti olla ühtedes kätes, aga see ei lahendaks õpilaste jagunemise probleemi.

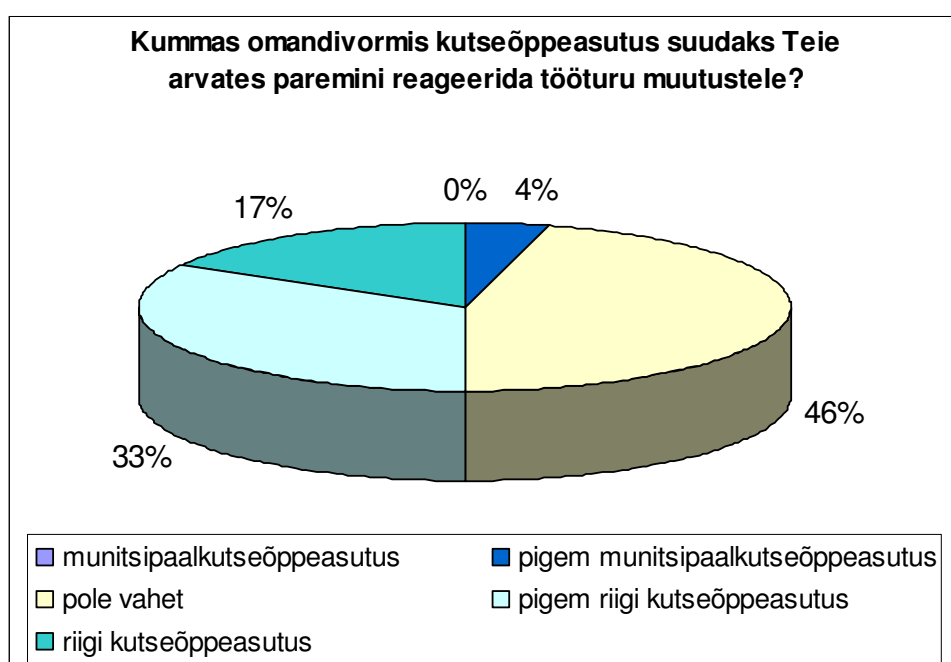
4) Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas).

Antud küsimusele oli võimalik vastata viiel moel: 1) munitsipaalkutseõppeasutus; 2) pigem munitsipaalkutseõppeasutus; 3) pole vahet; 4) pigem riigi kutseõppeasutus; 5) riigi kutseõppeasutus.

Kõige rohkem vastati neutraalselt – pole vahet (11 vastajat ehk 46% vastustest).

Kaheksa koolijuhti (33%) arvas, et pigem riigi kutseõppeasutus ja neli (17%), et riigi kutseõppeasutus (vt ka joonis 4). Vaid üks Tallinna koolijuht arvas, et pigem suudab munitsipaalkutseõppeasutus paremini reageerida kohalikule töajõuvajadusele.

Joonis 4



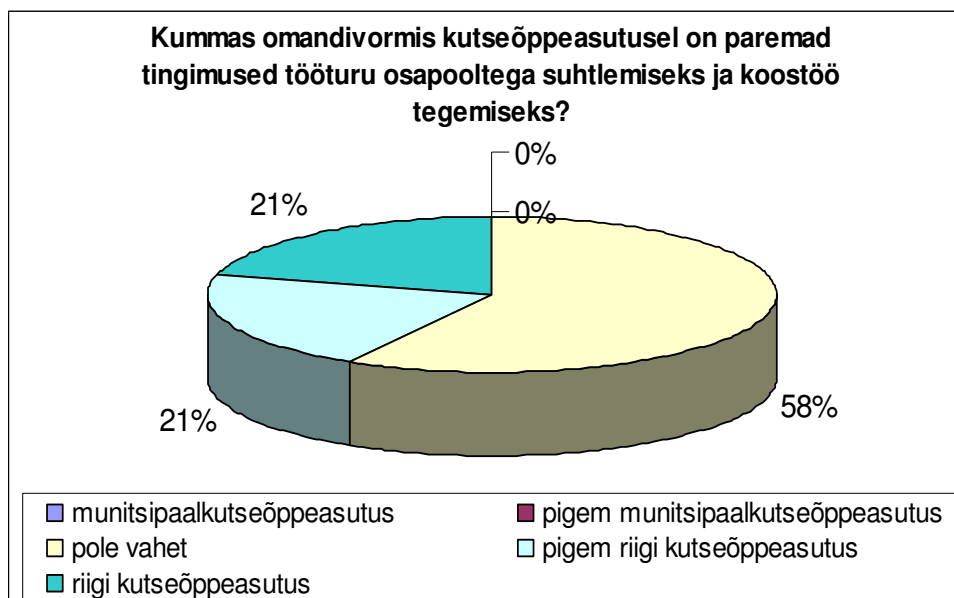
Tuleb välja, et koolid usaldavad töajõuvajaduste prognoosimisel riiki rohkem kui kohalikke omavalitsusi. Samas ilmneb, et tegelikult ei usalda koolijuhid ka riiki selles osas piisavalt, suheldakse otse tööandjatega ja polegi niivõrd oluline omaniku kui vahelühi roll. Kahjuks ei ole ainuke munitsipaalvormi pooldaja oma arvamust põhjendanud, seega ei saa teada tema nägemust võimalikest omavalitsuse eelistest töajõuturu osapooltega suhtlemisel. Mitmed riigimandis koolide paremale töajõu muutustele reageerimise võimesse uskujad on aga oma vastuseid põhjendanud. Arvatakse näiteks, et kuna õpilasi koolitatakse kogu riigile, mitte kitsalt oma maakonnale, siis üldine töajõuvajaduse nägemus üle terve Eesti on põhjendatum. Veel arvatakse, et riigil on vajalikest erialadest parem ülevaade ja et erialaliitudega suhtlemisel on usaldusväärsem riiklik asutus. Puudub usk, et koolipidaja rollis KOV

otsiks omalt poolt rohkem kontakte või jagaks paremini infot kohalike tööandjate kohta. Kontaktid on ametikoolidel juba täna olemas ning vaevalt, et nad saaksid rohkem infot, kui täna otse ettevõtetelt, liitudelt või otsepäringutest (sh ka KOV-lt). Seega ei peeta omandivormi antud problemaatika puhul üldiselt oluliseks teguriks. Kogu riiki nähakse pigem tervikliku töötururegioonina, kus maakondlik (veel vähem KOV mõõde) pole kuigi oluline, sest tööjõud liigub sinna, kus seda vajatakse ja kus selle eest piisavalt makstakse.

5) Kummas omandivormis kutseõppeasutusel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti?

Antud küsimusele sai vastata samamoodi, kui eelmisele, valides viie variandi vahel. Vastajate seas oli kõige levinum arusaam, et omandivorm ei ole määrav – tervelt 14 koolijuhti (58%) arvas, et pole vahet (vt joonis 5). Samas arvasid võrdselt 11 koolijuhti, et paremad tingimused on pigem riigi kutseõppeasutusel või riigi kutseõppeasutusel.

Joonis 5



Tulemus on võrdlemisi sarnane eelmisele küsimusele – enamik direktoreid peab kooli ja ettevõtjate vahelise koostöö edenemiseks oluliseks pigem kooli enda ning tööandjate poolset initsiatiivi, kui riigi või omavalitsuse nõ vahendajarolli. Seda põhjendatakse

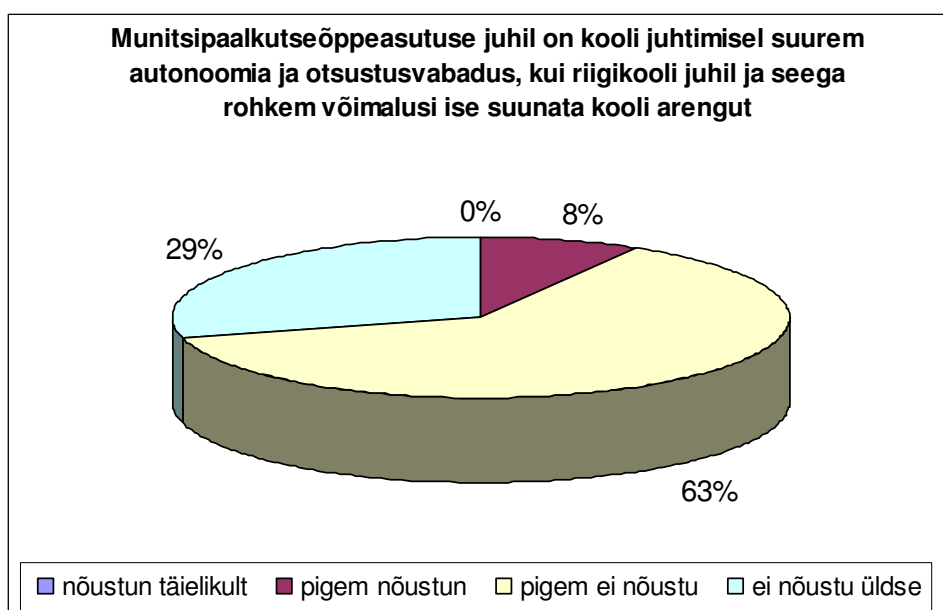
sellega, et koostöö tegemine tööturu osapooltega ei sõltu mingil moel omandivormist, vaid osapoolte endi aktiivsusest ja initsiatiivist ning on eelkõige koolide endi teha. Kõik sõltub kontaktidest – kas need toimivad või mitte, st avaliku ja erasektori partnerlusest. Ja eelkõige kohaliku tööturu ulatusest, tööhõive suunast antud piirkonnas ning erialade tähtsusest Eestile tervikuna.

Samas on riigiomand ka selles küsimuses direktorite arvates selgelt eelistatav munitsipaalomandi ees. Muuhulgas on arvatud, et tööandja aktsepteerib riiki miskipärast parema partnerina, praktika toimub üle Eesti ja väljaspool Eestit, aga ka näiteks seda, et riigi poolt kehtestatakse järk-järgult riiklikud õppekavad, kutseharidust reguleeriv seadusandlus paraneb ja täpsustub iga aastaga ning pole vaja KOV-i kui lisabürokratia instantsi sinna vahele.

6) Munitsipaalkutseõppeasutuse juhil on kooli juhtimisel suurem autonoomia ja otsustusvabadus, kui riigikooli juhil ja seega rohkem võimalusi ise suunata kooli arengut.

Antud väitega nõustujaid oli vaid 2 ehk 8% kõigist vastajatest. Valdav enamus (63%) selle väitega pigem ei nõustunud, 29% vastajatest aga ei nõustunud üldse (vt joonis 6).

Joonis 6

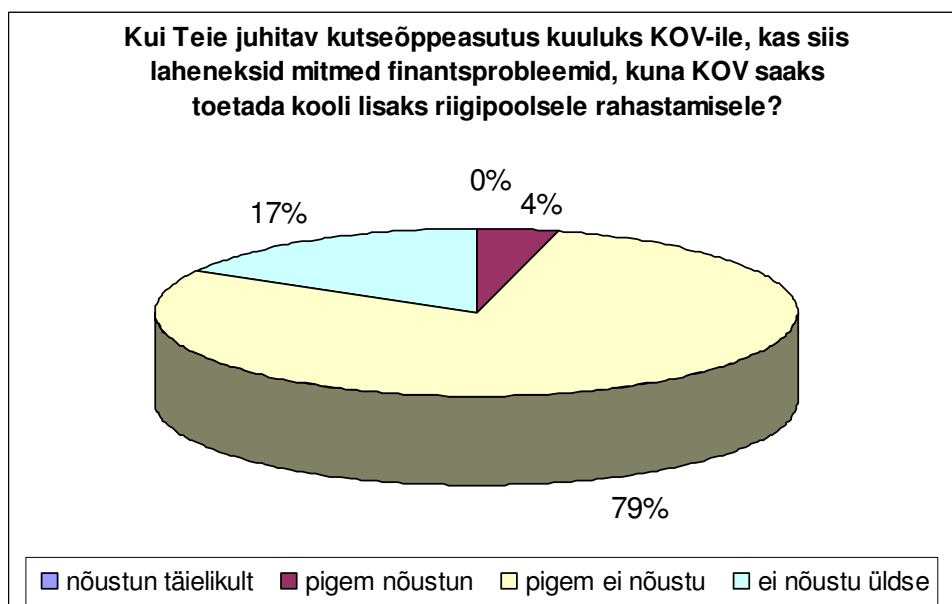


Õppeasutuse suurus ei mänginud siinjuures nende vastuste juures mingit rolli. Pigem nõustujatest oli üks väike ja üks keskmise suurusega kutseõppeasutus. Mittenõustujate hulgas oli suuri, keskmisi ja väikseid õppeasutusi enam-vähem samas proportsioonis, nagu kõiki vastajaid. Seega ei saa väita, nagu võiks koolijuhid loota munitsipaliseerimise puhul suuremale tegutsemisvabadusele. Pigem kumab eelnevatest vabas vormis vastustest läbi, et direktorid justkui pelgavad kohalikule omavalitsusele kuuluva kooli puhul suurt mõjutatavust heitlikust poliitikast ja kooli käekäigu liigset sõltumist direktori erakondlikust kuulumisest või poliitilisusest/apoliitilisusest. Siinkohal võib seetõttu näha riigikoolide juhtide ametikoha teatavat sarnasust tavalise riigiametniku tööga, mis on olemuselt stabiilsem ja kindlustunnet tekitav.

7. Kui Teie juhitud kutseõppeasutus kuuluks KOV-ile, kas siis laheneksid mitmed finantsprobleemid, kuna KOV saaks toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele?

Antud väitega oli pigem nõus vaid üks vastaja. Pigem ei nõustunud 79% ja üldse ei nõustunud 17% vastanud koolijuhtidest.

Joonis 7



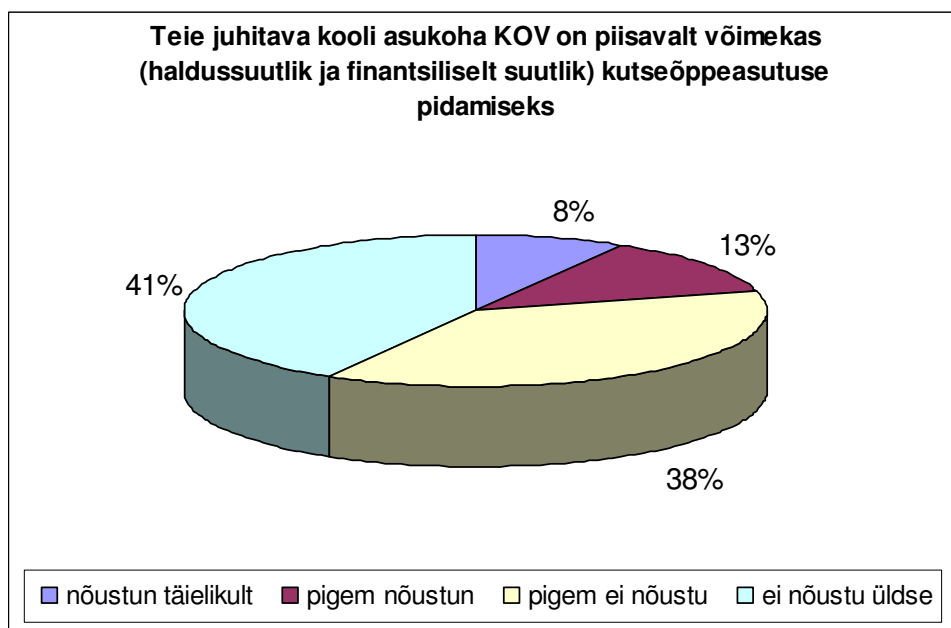
Tuleb välja, et koolijuhtidel ei ole lootust omavalitsuste poolsele täiendavale rahastamisele. Võib-olla on küsimus mõnel puhul konkreetses kooli asukoha

omavalitsusüksuses, aga pigem võib siin aimata üleüldist suhtumist kohalike omavalitsuste rahalisse olukorda, mida ei peeta eriti kindlaks. Ka Tallinnas ja Tartus asuvate kutseõppeasutuste juhtide seas oli tervelt kuus inimest, kes pigem ei nõustunud või ei nõustunud üldse sellega, et asukoha omavalitsus võiks kooli arengut rahaliselt toetada. Tõsi – ainuke väitega pigem nõustunud direktor juhib pealinnas paiknevat õppeasutust.

Põhjustena, miks KOV pole arvestatav partner kutseõppeasutuste rahastamisel, on esitatud järgmised argumendid: KOV ei suuda finantseerida kalleid ja tehnoloogiliselt keerukaid õppekavu; neil on veel vähem raha kui riigil, suured laenud võetud; täna on enamuse KOV-de eelarvetes hariduskulud 50 %, seda suurendada on väga keeruline; ka praegu pole KOV-l keelatud täiendavalt riigipoolsele finantseerimisele riigikutseõppeasutusele täiendavaid rahalisi vahendeid eraldada. Ehkki enamus vastajaid ei nimetanud põhjusi, miks kohalike omavalitsuste poolset rahalist tuge pigem ei loodeta, annavad toodud põhjendused ilmselt edasi üldiselt levinud arusaamu riigikoolide juhtide seas.

8. Teie juhitava kooli asukoha KOV on piisavalt võimekas (haldussuutlik ja finantsiliselt suutlik) kutseõppeasutuse pidamiseks

Ankeedis esitatud viimase väite puhul tuleb lõpuks välja pealinna mõningane erinevus ülejäänud omavalitsustest. Direktorid, kes vastasid „nõustun täielikult” või „pigem nõustun” (kokku viis vastajat) olid enamjaolt suurtest linnadest – kolm Tallinna koolijuhti ja üks Tartu kutseõppeasutuse direktor, lisaks veel ühes maakonnakeskuses asuva kutsekooli juht. Kokku moodustasid nad siiski vaid 21% kõigist vastajatest (vt joonis 8). Sarnaselt eelmise väitega võib täheldada koolijuhtide umbusaldust kohalike omavalitsuste suhtes. Kategoorilised mittenõustujad olid antud juhul suuremas ülekaalus, kui enamiku teiste väidete puhul (suurem protsent – 50% oli täielikke mittenõustujaid vaid väitele, et teie juhitava kutseõppeasutuse omanik võiks olla kooli asukoha kohalik omavalitsus, vt ülal).



Nagu võis arvata, olid nendeks, kes üldse ei nõustunud, põhiliselt väiksemad omavalitsused (vallad), aga mõnevõrra üllataval kombel ka näiteks Narva linn. Nende omavalitsuste hulgas, kus asuvatest koolidest vastati „pigem ei nõustu”, on ülekaalus keskmise suurusega linnad ja maakonnakeskused (kokku 6 vastajat), kolmel korral on esindatud ka Tallinn.

3.1.2. Munitsipaalkutseõppeasutused

Järgmisena tuuakse välja tulemused munitsipaalkutseõppeasutuste juhtidele esitatud küsimuste/väidete kaupa, sealjuures refereeritakse vabas vormis antud vastuseid. Kuna küsimuste struktuur ja järjekord olid täpselt samad, mis riigikoolide direktoritele esitatute puhul, siis on tulemused omavahel hästi võrreldavad. Et munitsipaalkoole on vaid kolm, ei ole siinkohal põhjendatud õppeasutuste nimede või omavalitsusüksuste nimetamata jätmise. Sarnaselt riigikoolide juhtide arvamustega on kõik avatud vormis vastused leitavad töö lisast 2. Kuna munitsipaalkutseõppeasutusi on vaid kolm, ei ole vastuste jagunemist esitatud graafiliselt, nagu eespool, kuna see ei annaks ülevaatlikkuse huvides eriti midagi juurde.

1) Kohalik omavalitsus on omanikuna parim lahendus Teie kutseõppeasutuse põhiülesandega toimetulemise tagamisel.

Väitele vastasid kõik kolm kooli üksmeelselt, et pigem nõustuvad. Sellest saab tuletada, et nad on munitsipaalomandiga kui mitte täielikult, siis pigem rohkem rahul, kui nt riigiomandiga. Põhjused selleks on siiski erinevad. Tallinna Kopli Ametikooli ja Väike-Maarja Õppekeskuse direktorid möönavad, et ilma munitsipaliseerimise otsuseta poleks olnud võimalik koolil tegevust jätkata. Kuna tegemist on väikeste koolidega (õpilaste arv käesoleval õppeaastal kummaski koolis 170), siis oleks riik need õppeasutused varem või hiljem sulgenud või liitnud mõne suurema kutseõppeasutusega. Tänu kohaliku omavalitsuse sekkumisele ja munitsipaliseerimisele (Tallinna juhtumil loodi pärast Kopli Ehituskooli varade linnale üleandmist küll formaalselt täiesti uus õppeasutus) tegutsevad mõlemad koolid praegu iseseisvalt edasi. Tartu Kutsehariduskeskuse juht põhjendab omandivormi eeliseid teisiti: kiirem ning operatiivsem koostööd tööandjatega, kogu haridussüsteemil üks omanik, mis loob eelduse kogu piirkonna haridusvõrgu optimaalsemaks arenguks. Sellega räägib ta vastu riigikoolide juhtide poolt korduvalt avaldatud veendumusele, et koostöö ettevõtetega ei sõltu omandivormist ning et ühine omanik ei suuda lapsi senisest enam suunata kutseharidusse ja seega haridussüsteemi tasakaalustatumalt arendada.

2) Enamiku Eestis tegutsevate kutseõppeasutuste omanik võiks olla kooli asukoha kohalik omavalitsus (KOV).

Täielikult nõus polnud väitega mitte keegi. Pigem nõustusid väitega Tallinna Kopli Ametikool ja Tartu Kutsehariduskeskus. Väike-Maarja Õppekeskuse juht jäi erinevale arvamusele ja ei nõustunud üldse. Seda saab põhjendada näiteks sellega, et Väike-Maarja vald on väike omavalitsusüksus, Tallinn ja Tartu aga suured linnad. Ilmselt peab Väike-Maarja Õppekeskuse direktor ka ise oma juhitava kooli omandivormi antud tingimustes erandlikuks, samas kui Tallinna ja Tartu koolijuhid ei oma ehk täit ettekujutust väiksemate valdade haldussuutlikkusest või ääremail asuvate kutseõppeasutuste eripäradest.

3) Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus saab enda koolide

puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle.

Täielikult nõus oli antud väitega vaid Tartu Kutsehariduskeskuse direktor, mis paistab välja juba tema esimese vastuse kommentaarist. Tallinna Kopli Ametikooli juht on pigem nõus ja Väike-Maarja Õppekeskuse juht pigem ei nõustu. Seda põhjendab ta sarnaselt mitme riigikooli juhiga sellega, et omavalitsus ei saa inimesi sundida üht või teist koolitüüpi valima, ehkki ta saab luua erinevaid võimalusi ja otsustada kohtade avamise üle. Tartu Kutsehariduskeskuse puhul on tegemist mõnevõrra erandliku kooliga. Esiteks juba selle tõttu, et ta on õpilaste arvu poolest Eesti suurim – 3103 õpilast 2007/08 õa seisuga (võrdle nt teiste munitsipaalkutseõppeasutustega), samuti on koolis väga lai erialade valik (õppekavarühmasid tervelt 17). Kool teenindab õpilasi kogu Lõuna- ja Kesk-Eestist ning toimib selles osas tõmbekeskusena, mis toodab tööjõudu Tartu piirkonnale ja suurele osale Lõuna-Eestist. Tulenevalt sellest ei ole koolil seni esinenud tõsisemat probleemi õppekohtade täitmisega, mis tekiks aga kindlasti juhul, kui kooli sihtgrupiks oleksid vaid Tartu linna ja maakonna põhikooli- ja gümnaasiumilõpetajad. Eeltoodu tõttu ei ole Tartu linn seni pidanud asuma gümnaasiumikohti vähendama ja enda territooriumi õpilasi sellega kutseõppesse „suunama”, mis juba lähitulevikus õpilaste arvu drastilist langust silmas pidades võiks osutada vajalikuks. Puudub aga igasugune kindlus, et linnavalitsus tõepoolest niisuguste poliitiliselt ebapopulaarsete otsustega välja tuleks.

4) Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas)?

Tartu Kutsehariduskeskuse direktori arvates on selleks munitsipaalkutseõppeasutus, Kopli Ametikooli juhi arvates pigem munitsipaalkutseõppeasutus ja Väike-Maarja Õppekeskuse direktori jaoks pole vahet. Võrreldes riigikoolidega on suhtumine seega pigem vastupidine. Võib oletada, et kuna antud küsimuses uskusid munitsipaalkutseõppeasutuse suutlikkusse rohkem suurtes linnades asuvate koolide juhid, siis tuleneb see nende senisest kogemusest linnavalitsuse ja tööandjatega suhtlemisel. Näiteks Tartu Kutsehariduskeskuse direktor väidab, et omavalitsusel on kogu info piirkonna tööjõuvajadusest olemas ning võimalus väga lihtsalt ja kiirelt teha

muudatus õpetatavates erialades. Väike-Maarja Õppekeskuse juht põhjendab oma vastust aga sellega, et ka riigikoolid loovad kontakte kohalike tööandjatega, tööandjad on koolinõukogudes. Samuti märgib ta, et KOV-id on väga erineva suuruse ja haldussuutlikkusega. Väiksemad vallad ja linnad võiksid seega saada pigem segavaks vahelüliks kooli ja ettevõtja vahel, samal ajal kui suuremad linnad saavad ära kasutada olemasolevat informatsiooni ning suhteid tööandjatega.

5) Kummas omandivormis kutseõppeasutusel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti?

Tallinna Kopli Ametikooli direktor eelistas vastusevariantide hulgast pigem munitsipaalkutseõppeasutust, teiste jaoks polnud omandivormil antud küsimuses tähtsust. Väike-Maarja Õppekeskuse direktor nimetas põhjusena, et koostöö pole omandivormi küsimus, vaid sõltub osapoolte aktiivsusest. Sarnast seisukohta väljandasid mäletatavasti ka paljude riigikoolide juhid.

6) Munitsipaalkutseõppeasutuse juhil on kooli juhtimisel suurem autonoomia ja otsustusvabadus kui riigikooli juhil ja seega rohkem võimalusi ise suunata kooli arengut.

Antud väitega oli pigem nõus Kopli Ametikooli direktor. Tartu Kutsehariduskeskuse direktor pigem ei nõustunud ja üldse ei olnud väitega nõus Väike-Maarja Õppekeskuse juht. Nagu riigikoolidegi puhul, ei paista siin mingit seost kooli või omavalitsusüksuse suuruse ja koolijuhil autonoomia vahel. Samuti ei eristu omavahel selgelt riigi kutseõppeasutused ja munitsipaalkoolid. Kummaski grupis ei ole ka ühtegi kindlat munitsipaalvormi eelistajat koolijuhil tegutsemisvabaduse küsimuses. Levinum arvamus on, et pigem ei anna omandivormi muutus koolijuhile mingit eelist.

7) Teie juhitud kutseõppeasutus kuulub KOV-ile. Kas tänu sellele on võimalik lahendada mitmeid finantsprobleeme, kuna KOV saab toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele?

Täielikult nõustus sellega Väike-Maarja Õppekeskus. Tallinna Kopli Ametikool ja Tartu Kutsehariduskeskus olid pigem nõus. Siit tuleb välja selge erinevus riigikoolide

(vaid üks Tallinna kool oli pigem nõus, ülejäänud ei nõustunud) ja munitsipaalkoolide vahel. Erinevalt riigi kutseõppeasutuste juhtide skepsisele omavalitsuse poolse rahastamise suhtes on munitsipaalkoolid ise suhteliselt positiivselt meelestatud. Nende senised kogemused KOV-de alluvuses näitavad, et omanik on tõepoolest oma koolidesse täiendavalt rahaliselt panustanud. Näiteks ehitas KOV Väike-Maarjas koolile uue võimla ning toetas valla rahadega ka töökodade renoveerimist. Tallinna Kopli Ametikoolis on käivitatud linna poolt kaasrahastatav Euroopa Sotsiaalfondi projekt ja ka Tartu Kutsehariduskeskust on linn toetanud täiendavate investeeringutega. Lisaks maksab Tartu linn kinni kutsehariduskeskuse karjäärinõustajate tegevuskulud, on toetanud kooli tugisüsteemi arengut ning korraldanud suurimad riigihanked.

8) Teie juhitava kooli asukohta KOV on piisavalt võimekas (haldussuutlik ja finantsiliselt suutlik) kutseõppeasutuse pidamiseks.

Täielikult nõustusid väitega oodatult Tallinna ja Tartu kutseõppeasutuse juhid. Väike-Maarja õppekeskuse juht oli pigem nõus. Tulemus on loogiline ja sobib ka riigikoolide juhtide vastustega – ainsad kaks täielikult nõus olnud koolijuhti asuvad vastavalt Tallinnas ja Tartus, pigem nõus olnutest on kaks samuti Tallinnas paiknevate riigikoolide juhid. Kui antud küsimuses Tallinna ja Tartu puhul riigikoolide ja munitsipaalkoolide juhtide vastused enam-vähem ühtivad, siis Väike-Maarja moodustab omaette erandi. Ükski väljaspool maakonnakeskust asuva riigikooli direktor ei arvanud, et tema juhitava kooli asukohta KOV oleks piisavalt võimekas kutseõppeasutuse pidamiseks (pigem nõustujatest oli väljaspool Tallinnat vaid üks maakonnakeskuses asuv riigi kutsekool). See näitab veelkord Väike-Maarja Kutseõppekeskuse omandivormi erandlikkust võrreldes teiste sarnaste koolidega.

3.2. Järeldused küsitlustulemuste analüüsi põhjal

Riigikoolide juhtide seas läbi viidud küsitluse tulemused näitavad kokkuvõttes selgelt ühte suunda – ei pooldata riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimist praegustes tingimustes. Koolijuhtidel pole usku munitsipaliseerimisega kaasnedas võivatesse eelistesse ja nad on selle ka hästi ning loogiliselt ära põhjendanud. Arvatakse, et riigi alluvuses tegutseda on kutseõppeasutusele kindlam ja turvalisem: riik hoolitseb erialade

pideva rahastamise eest, koolitustellimuse koostamine on selgelt välja kujunenud ja nõ kindlates kätes, ministeeriumil on üleriigiline vaade erialade vajadusest, seadusandlus ja riiklikud õppekavad arenevad ning vähetähtis pole ka koolijuhtide kindlustunne oma koha peal püsimiseks ja õppeasutuse strateegia elluviimiseks (võrreldes nt suure sõltuvusega kohalikust poliitikast, mis võib muuta kooli tegutsemise keskkonna ebakindlaks). Väiksemates valdades ja linnades asuvate kutseõppeasutuste juhid on veendunud, et KOV ei tuleks praegu toime ametikooli haldamisega ning kuni pole toimunud haldusterritoriaalne reform, on enamus omavalitsusi liiga väikesed üle maakonna piiride ulatuva teeninduspiirkonnaga kutsekooli haldamiseks. Kõlama jääb ka tõdemus, et kuna paljud ametikoolid teenindavad tervet Eestit ja koolitavad spetsiifilistes valdkondades, pealegi on koolitav töajõud küllaltki mobiilne, siis pole munitsipaalkoolina tegutsemine kuidagi põhjendatud.

Mis puudutab ühtse omandivormi all võimalikku õpilaste jagunemise mõjutamist kutseõppe kasuks gümnaasiumidega võrreldes, siis osutus autori esialgne kahtlus, et reaalsuses on omavalitsused kohalike valijate surve all, kes lapsevanematena parema meelega eelistaksid gümnaasiumiõpet, tõesti põhjendatuks. Teisalt – isegi kui omavalitsus niimoodi talitaks ja avaks koolipidajana senisest rohkem ametikooli õppekohti ning vähem klassikomplekte gümnaasiumisse astujatele, otsustab õppima asumise üle siiski kas lapsevanem või laps ise ning valib soovi ja võimaluse korral kasvõi kodust kaugema gümnaasiumi, et soovitud liiki haridust omandada.

Enamik kutseõppeasutuste juhte ei usu sellesse, et tänu munitsipaalomandile oleks koolidel parem ülevaade kohalikust tööturust ja lähitulevikus vajaminevate spetsialistide tööajuvajadusest. Vastustest saab järeldada, et see sõltub ka kohaliku omavalitsuse suuruselt ja võimest tegeleda tööturu ning tööajuvajaduse küsimustega oma piirkonnas. Suurematel linnadel, mille juhtimisstruktuuri kuulub harilikult ka ettevõtlusosakond vmt, on rohkem infot kohalike tööandjate vajaduste kohta ja nad saavad seda otse oma alluvuses töötavale koolile edastada, samuti aidata näiteks initsiatiiviga sõlmida kolmepoolseid lepinguid jne. Väikesed omavalitsusüksused, kelle territooriumil töötab täna suur hulk riigi kutseõppeasutusi, sellega ilmselt tegeleda ei jõuaks, ka ei ole koolid ise sellisest sekkumisest alati huvitatud.

Munitsipaalkutseõppeasutuste endi poolsed põhjendused sellise omandivormi õigustamiseks tulenevad kahel juhul pragmaatilisest olukorrast reageerimisest (koolid poleks muus vormis enam saanud tegevust jätkata) ning ühel juhul räägivad suuresti vastu riigikoolide juhtide avaldatud arvamustele. Seega ei ole senised kolm näidet suutnud eriti veenvalt tõestada kutseõppeasutuste munitsipaliseerimise eeliseid, teisisõnu ei ole teada, kas nende koolide jätkamine riigiomandis oleks viinud praegusest halvema tulemuseni.

3.3. Soovitused edasiseks kutseõppeasutuste haldamiseks Eestis

Kuna kohalikud omavalitsused on Eestis väga erineva suuruse ja haldusvõimekusega, samuti väga erinevate tulubaasidega, tegutsevate (koolivõrgu korrastamise tagajärjel alles jäänud) kutseõppeasutuste vajadused aga kõrged, siis antud tingimustes kõiki riigi kutsekoole munitsipaliseerida ei ole otstarbekas, kuna see tooks kaasa arenguvõimaluste suure ebavõrdsuse koolide vahel. Samuti põhjustaks selline reform pärast suuremaid ümberkorraldusi 2000date algul juba päris hästi toimima hakanud kutseharidussüsteemis tarbetut segadust ja ebakindlust.

Kõne alla võiks õppeasutuse kohalikule omavalitsusele üle andmine millalgi tulla vaid Tallinnas või Tartus, millel on ka juba kutseõppeasutuse pidamise kogemused olemas või teise võimalusena mõne pigem regionaalse tähtsusega ametikooli puhul suuremas ja elanikerohkemas omavalitsusüksuses (nt Narva, Pärnu). Veel võiks kaaluda väga väikeste suurtes linnades tegutsevate kutseõppeasutuste (näiteks Tartu Kunstikool) munitsipaliseerimist. Kuna enamik tänaseid riigi kutseõppeasutusi teenindavad regiooni või tervet riiki, võiksid munitsipaliseerimise korral tekkida ka teatavad vastuolud KOV ja regiooni (riigi) huvide vahel. Igal juhul tuleb enne iga kutseõppeasutuse munitsipaliseerimise otsust väga põhjalikult kaaluda selle otstarbekust ja analüüsida võimalikke mõjusid nii kutseharidussüsteemile tervikuna, kohalikule tööturule kui ka KOV edasisele suutlikkusele õppeasutust pidada ja arendada, võrreldes senise riigiomandiga.

Soovitused kutseharidussüsteemi detsentraliseerimiseks ning enamate funktsioonide andmiseks kohalikule tasandile, mida on töö teoreetilises osas korduvalt esile toodud, on suures osas saanud tuge erinevate riikide kogemustest. Antud juhul peab aga tõsiselt arvestama Eesti eripärasid, võrreldes enamiku teiste Euroopa riikudega. Kohalik omavalitsus tähendab muudes, eriti suuremates riikides tunduvalt suuremat (nii territooriumi kui ka rahvaarvu mõttes), enamate õigustega ning haldussuutlikumat haldusüksust, kui seda on meie mõistes praegused vallad või väikelinnad. Seega ei saa lihtsalt kopeerida mujal töötavaid mudeleid, vaid tuleb esile tõsta asjaolud, mis võivad nende efektiivsust kehtivates tingimustes oluliselt piirata.

Üheks mõeldavaks kutsehariduse detsentraliseerimise võimaluseks võiksid olla veel kohalike omavalitsuste liidud (KOVL) kui koolipidajad, mis eeldaks aga nende staatuse muutmist võrdseks KOV-ga. Näiteks Soomes sarnane haldusmudel toimib. Nõrkuseks on aga haldusstruktuuri puudumine KOV-des ja nende ebahühtlus, mistõttu nad võivad olla liidu poolt raskesti kontrollitavad ja juhitavad. Praegu on väga raske prognoosida, millal KOVL selliseks rolliks valmis võiks olla, kõigepealt tuleks ära oodata haldusterritoriaalne reform. Üleminek võiks seejärel toimuda soovi korral vastavalt iga KOVL valmisolekule.

Kindlasti on aga kõigil riigikoolidel mõistlik teha rohkem koostööd oma asukoha kohalike omavalitsusega, kaasata neid tööjõuvajaduse prognoosimisse ja riikliku koolitustellimuse taotlemisse ministriumilt, panna KOV-id üleüldse rohkem huvituma kutseõppeasutuse tegevusest ja sellele omalt poolt nõu ja jõuga kaasa aitama.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö käsitleb ühte seni põhjalikult uurimata probleematikat Eesti haridussüsteemis – kutseõppeasutuste omandivormi küsimust hariduse ülemaailmse detsentraliseerimise suundumuste kontekstis ning kutseõppeasutuste lahtiriigistamist kui üht võimalikku poliitikainstrumenti institutsiooni efektiivsuse, mõjususe, tegelikule olukorrale vastavuse ja kvaliteedi parendamiseks.

Töös käsitletakse kutseõppeasutuste detsentraliseeritud omandivormide eeliseid ja puudusi, võttes aluseks erinevad teoreetilised käsitlused ning tuues võimalike eeskujudena näiteid mõnede Euroopa riikide kogemustest (Soome, Taani jt), kus kutseharidussüsteem tänapäeval võrdlemisi hästi ning tööturgu ja ühiskonda rahuldavalt toimib. Samas on töö eesmärgiks arvestada siiski ka Eesti haldussüsteemi eripärasid ja kutsehariduse reformi tagajärjel kujunenud olukorda ning leida just meie oludesse ja õigusruumi sobiv ning efektiivselt toimiv kutseõppeasutuste omandi- ja haldusmudel. Töö alguses püstitatud hüpoteesi järgi võiks kaaluda edasist riigi kutseõppeasutuste üleandmist kohalikele omavalitsustele, kuna senised kolm kogemust riigikoolide munitsipaliseerimisega on olnud suhteliselt edukad ning koolid saavad hakkama. Magistritöö pidigi tooma esile kõik võimalikud teoreetilised ja praktilised (empiirilised) alused kutseõppeasutuste lahtiriigistamise vajalikkuse kinnitamiseks või siis selle ümberlükkamiseks.

Töö esimeses peatükis tuuakse välja detsentraliseerimise kui avalikus halduses (eriti tänu NPM reformidele) väga levinud kontseptsiooni alused ja põhimõtted, selgitatakse detsentraliseerimise mõistet, selle erinevaid käsitlusi mitmete autorite poolt ning detsentraliseerimise erinevaid tüüpe ja vorme. Eriti keskendutakse sellele riigi ja kohalike omavalitsuste suhete kontekstis. Lisaks detsentraliseerimise eelistele ja positiivsetele mõjudele avalikus halduses tuuakse välja ka võimalikud puudused ja kitsaskohad, mis võivad detsentraliseerimisega kaasas käia ning millega tuleb igal üksikul juhul arvestada. Samuti rõhutatakse subsidiaarsusprintsipi tähtsust ja sobilike tingimuste ning vahendite olemasolu olulisust edukaks detsentraliseerimiseks.

Mis puutub haridusse ja selle kui ühe olulisima avaliku halduse valdkonna detsentraliseerimisse, siis üldjuhul kehtivad selle puhul samad tingimused ja ohud, mida eespool nimetatud. Ehkki detsentralisatsioon võib anda hariduse korraldamises märkimisväärse positiivse efekti ning suurendada selle toimimise tõhusust, kohalike oludega arvestamist, ligipääsetavust ning kvaliteeti, võib ta samas tekitada suurt ebavõrdsust regioonide või koolide vahel ning ressursside ebapiisavat jaotust, samuti mõnel juhul nt liigset mitmekesisust hariduse kvaliteedinõuetes. Eriti tuleb haridussüsteemide detsentraliseerimisel seega silmas pidada, et sellega tegeleksid asjatundlikud professionaalid, et see oleks hästi läbi mõeldud ja põhjendatud ning selleks oleks ette nähtud piisavalt vahendeid. Harilikult tuleb hariduse, sh kutsehariduse detsentraliseeritud korralduse puhul säilitada teatav rahaline tugi riigi poolt, et ebavõrdsus ei kasvaks, samuti vähemalt hädavajalik regulatsioon ja standardid. Igapäevane õppeasutuste töö korraldus on aga võimalik edukalt üle anda näiteks kohalikele omavalitsustele.

Töös on lühidalt kirjeldatud erinevate riikide kutseharidussüsteeme nende detsentraliseerituse vaatenurgast. Ilmneb, et ka mitmetel meie lähinaabritel on kutsehariduse korraldus hulga detsentraliseeritud, kui Eestis. Siiski ei saa veel selle põhjal järeldada, nagu oleks kutseõppeasutuste lahtiriigistamine ainuõige samm. Samas on ilmne, et kasu toob õppeasutuste lähedasem suhtlemine ja koostöö alumiste tasanditega ning eriti tööandjatega.

Magistritöö teises peatükis antakse ülevaade tänasest kutseharidussüsteemi toimimisest ning kutseharidust andvate õppeasutuste korraldusest Eestis. Kirjeldatakse olulisemat seadusandlikku raamistikku ja praeguseid juriidilisi võimalusi kutseõppeasutuste lahtiriigistamiseks. Tutvustatakse erinevate kutseharidust mõjutavate ja juhtivate institutsioonide rolle ja tegelikke võimalusi kutseõppe korraldamisel. Samuti antakse ülevaade seni toimunud riigi kutsekoolide munitsipaliseerimistest ja kohalike omavalitsuste rollist kutseõppeasutuste omanikuna, nende võimalustest kutsehariduse senisest paremaks korraldamiseks. Lõpuks antakse ka lühiülevaade Eestis toimunud kutseharidusreformist ning selle peamistest tulemustest aastatel 1996-2006, aga ka tänaseni lahendamata probleemidest.

Kolmandas peatükis lähenetakse veelgi konkreetsemalt kutseõppeasutuste lahtiriigistamise, konkreetsemalt munitsipaliseerimise problemaatikale ning käsitletakse edasisi võimalusi kutseõppeasutuste haldamiseks. Selleks uuritakse põhjalikumalt Eesti kutseharidussüsteemi täiendava detsentraliseerimise vajadust ja mõttekust tänase halduskorralduse kontekstis läbi koolijuhtide kui eeldatavalt kutsehariduse korralduse küsimustes kompetentseimate inimeste seas läbi viidud ankeetküsitluse tulemuste empiirilise analüüsi ja püütakse neid põhjendada ja tõlgendada. Lõpuks tuuakse välja peamised järeldused töö lõppeesmärgi kontekstis ja antakse soovitusi kutseharidussüsteemi edasise haldamise kohta.

Direktorite seas läbi viidud küsitlus andis küll mõnevõrra erinevad tulemused, kui võrrelda riigikoolide juhtide ja munitsipaalkoolide juhtide arvamusi, kuid üldiselt on sellest võimalik teha üpris adekvaatseid ja põhjendatud järeldusi. Kuna suur enamus riigikoolide praeguseid juhte leiavad, et kutseõppeasutuste munitsipaliseerimine Eesti halduskorralduse tingimustes pole sugugi põhjendatud ja toovad selleks veenvaid argumente (paljusid neist tuuakse korduvalt), siis saame lõpptulemusena järeldada, et kutseõppeasutuste efektiivse detsentraliseerimise mudel läbi koolide kohalike omavalitsuste omandisse andmise Eesti tingimustes ei tööta. Et ka munitsipaalkoolide direktorid ei olnud veendunud selles, et enamik praeguseid riigi kutsekooli võiksid kuuluda KOV-idele (väikeses omavalitsusüksuses tegutsev kool oli sellele lausa vastu), siis ei ole põhjust arvata, et sellised tulemused on tingitud pelgalt riigikoolide juhtide alalhoidlikkusest ja seega liialt kallutatud. Tõsi – munitsipaalkoolide juhid olid oodatult mõnevõrra optimistlikumad KOV-i omandisse kuulumisega kaasnevate eeliste suhtes.

Peamised argumendid munitsipaliseerimise kahjuks olid järgmised: Esiteks on kohaliku omavalitsuse üksused liiga erineva suurusega ja haldusvõimekusega (sh paljud KOV-id, milles kutsekoolid asuvad on väga väikesed). Teiseks on suurema osa praegu tegutsevatest kutsekoolidest teeninduspiirkonnaks vähemalt terve maakond, pigem aga kogu Eesti territoorium, seega ei ole põhjust eeldada, nagu kooli asukoha KOV (eriti, kui see on väike) suudaks riigist adekvaatsemalt ja täpsemalt prognoosida vajamineva tööjõu nõudlust (teatavaks erandiks on suured linnad, kelle koostöö tööandjatega toimib). Kolmandaks annab riigikoolina tegutsemine koolijuhtide suurema kindluse

kooli juhtimisel ning arengute planeerimisel. Samuti toetab seda kindlustunnet ühtne seadusandlus ja riigipoolse rahastamise garanteeritus.

Võimalikud eelised, mida munitsipaliseerimine võiks kaasa tuua – nt teise haridustaseme senisest terviklikum planeerimine, kui nii gümnaasiumid kui ka kutseõppeasutused oleksid ühe ja sama koolipidaja käes – ei leidnud koolijuhtide arvamustele tuginedes kinnitust, seda ka munitsipaalkutseõppeasutuste juhtide hulgas. Pole põhjust loota, et kohalikud omavalitsused oleksid valmis tegema poliitiliselt ebapopulaarseid otsuseid ja avama vähem gümnaasiumiklasse lootuses suurendada kutseõppesse suundujate arvu. Samuti läheks selline tegevus mõnevõrra vastuollu isikute valikuvabaduste ja soovitud hariduse kättesaadavuse põhimõtetega. Kutseõppe populaarsuse suurendamiseks tuleb seega kasutada muid meetmeid, eelkõige teha seda õpilastele atraktiivsemaks.

Kokkuvõtteks saab väita, et riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimist võiks Eesti praeguse haldusterritoriaalse olukorra tingimustes arutada vaid väga vähestel üksikjuhtudel – suurtes linnades tegutsevate suhteliselt väikeste koolide puhul. Samas ei maksa ka lihtsalt kõrvale heita teiste riikide kogemusi ja teoreetilisi põhjendusi detsentraliseerimiseks. Tulemuslikult detsentraliseerida saab kutseharidust autori arvates ka muul moel, kui juriidiliselt koolide omanikke vahetades – nimelt senisest tõhusama koostöö ja suhtlemise kaudu kohalike huvigruppidega, olgu nendeks siis KOV-id, tööandjad või lapsevanemad. Selleks saab kasutada nii kohalikku initsiatiivi kui tõenäoliselt ka riigipoolset tuge.

Magistritöö on uudne eelkõige selles mõttes, et autorile teadaolevalt pole keegi varem lähemalt uurinud Eesti hariduskorralduse detsentraliseerimise vajadust, rääkimata kutseharidussüsteemi detsentraliseerimisest, ehkki see teema on kogu maailmas võrdlemisi aktuaalne. Ankeetküsitlus kutseõppeasutuste juhtide seas on täiendavate teadmiste allikaks riigikoolide munitsipaliseerimise vajalikkuse küsimustes ja annab olulist infot tegeliku olukorra kohta Eesti kutseharidusmaastikul.

Ehkki kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisi on Eestis varem läbi viidud, pole sel teemal tehtud ühtegi põhjalikumad analüüsi või uurimust. Käesolev töö omab seega praktilist väärtust eelkõige kutsehariduse korraldusega ja analüüsides tegelevatele inimestele, näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikele, andes tuge edaspidiste otsuste langetamisel ja täiendavate uurimuste tellimisel.

KASUTATUD KIRJANDUS

Atchoarena, D. (2007). Strategies for the transition of youth from school to work. – *IIEP Newsletter*, vol.XXV, no. 4, p.7.

Aunap, M. Kutsehariduse valdkonna statistika põhinäitajad 2007/08 õppeaastal [WWW] <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=7113> (02.04.2008)

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. – *Journal of Economic Perspectives*, vol.16, no. 4,p.185-205.

Bray, M., Mukundan, M. V. (2003). Management and governance for EFA: is decentralization really the answer? – *Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2003/4, The Leap to Equality*. Paris: UNESCO, p.1-16.

Cohen, J. M., Peterson, S. B. (1997). Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. – *Harvard Institute for International Development Discussion Paper*, 582, p.1-38.

Ebel, Robert D., Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. – *Policy Research Working Paper*, no. 2809, Washington: World Bank.

Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008. (2005). / Haridus- ja Teadusministeerium. Kinnitatud Vabariigi Valitsuses 14.07.2005.Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Eesti kutseharidussüsteemi kirjeldus: temaatiline ülevaade. (2006). / Kutsehariduse Seirekeskus. Tallinn: Elukestva Õppe Sihtasutus Innove.

Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel. (2003). / Eamets, R., Annus, jt. Tallinn: Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat, Tartu: TÜ Euroopa Kolledž.

Eesti Vabariigi Põhiseadus. (1992). Riigi Teataja, 26, 349.

Education and Training 2010: Draft Cross-Country Analysis 2007. (2007). / European Commission (first draft, August 2007). Brussels: DG EAC.

Gasskov, V. (2000). *Managing vocational training systems: A handbook for senior administrators.* Geneva: International Labour Organization.

Gorbunova, N. (2003). *Riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete detsentraliseerimine Eestis.* Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond. Tallinn. [Magistritöö].

Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid. (2003). / Toim. Glen Wright ja Juraj Nemec. Tallinn: Elmatar, Tartu: Greif.

Halduspoliitika. (1998). / Esta, T., Aaviksoo, J. jt. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

Heffron, F. (1989). *Organization Theory & Public Organizations: The Political Connection.* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Editions.

Heidenheimer, A. J., Hecl, H., Adams, C. T. (1995). *Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis.* Tallinn: Külim.

Herrfahrdt, H. (1997). *Haldusõpetus. – Rmt: Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid.* Toim. W. Drechsler. Tartu: TÜ Kirjastus.

Kokk, K. (2006), *Eesti ja Saksamaa kutseharidussüsteemide võrdlev analüüs.* Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut. Tallinn. [Bakalaureusetöö].

Kutseharidus. 1996-2006. Vocational Education. (2007). Tallinn: Statistikaamet.

Kutsehariduse kontseptuaalsed lähtekohad. (1997). / Haridusministeerium. Tallinn: Haridusministeerium.

Kutsehariduse ümberkorraldamine Tartus. (2001). / Komisjoni aruanne. Tartu.

Kutseõppeasutuse seadus. (1998). Riigi Teataja, 64/65, 1007.

Kutseõppeasutuste võrgu korraldamine lähtuvalt regionaalsest spetsialiseerumisest. (2003). / Annus, T., Jauhiainen, J. S. jt. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, uuringu lõppraport. Tallinn: Praxis.

Kvaliteedi tagamine kutsehariduses. (2005). Riigikontrolli kontrolliaruanne nr 2-6/05/17. Tallinn: Riigikontroll.

Maailmapanga kodulehekülj detsentraliseerimisest [WWW]
<http://go.worldbank.org/K1W5OA53Q0> (02.11.2007)

Maailmapanga kodulehekülj hariduse detsentraliseerimisest [WWW]
<http://go.worldbank.org/LGGGUO61Q0> (12.04.2008)

Metcalf, L., Richards, S. (1993). Centralize in order to decentralize. – *Improving Public Management*, EIPA/SAGE, p.77-94.

Péano, S. (2007). Who pays for technical and vocational education? – *IIEP Newsletter*, vol.XXV, no. 4, p.5.

Randma-Liiv, T. (2004). Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele. – *Riigikogu Toimetised*, nr 9, lk 109-116.

Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava aastateks 2005 – 2008. (2004). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001-2004. (2001). / Haridusministeerium. Kinnitatud Vabariigi Valitsuses 12.06.2001. Tallinn: Haridusministeerium, Kutsehariduse ja Tööhõive Seirekeskus

The Information Database on Education Systems in Europe: Eesti haridussüsteemi korraldus 2006/07. (2007). / Eurydice Euroopa haridusinfo võrgustik. Brüssel: Eurydice, Euroopa üksus.

VET Teachers and Trainers in Finland. (2006). / Opetusministeriö/Ministry of Education. Finland: Publications of Ministry of Education, Department for Education and Science policy.

Work, R. (2002). Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. – *2nd International Conference on Decentralisation. 25-27 July 2002 Manila, Philippines.* New York: UNDP.

LISA 1: KÜSITLUSVORMIDE NÄIDISED

Küsimustik riigi kutseõppeasutuste juhtidele
(kasutatud veebipõhist ankeetküsitluste keskkonda eFormular)

Lugupeetud koolijuht!

Eestis on tänaseks valdavalt riigi omandis olevate kutseõppeasutuste kõrval ka mõned munitsipaalomandis olevad kutseõppeasutused. Samas on üldharidust võimaldavad koolid valdavalt munitsipaalomandis. Sellises olukorras on keeruline jõuda tervikliku II taseme hariduse planeerimiseni. Käesoleva küsimustikuga soovime teada saada Teie arvamust olukorra ühele võimalikule lahendusvariandile – kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisele.

Järgnevad kümme valikvastustega küsimust/väidet on osa haldusjuhtimise magistritööst, mis käsitleb riigi kutseõppeasutuste võimaliku munitsipaliseerimise vajalikkust ja mõttekust Eestis.

Palun Teid täita ankeet vastavalt Teil kujunenud seisukohtadele. Toodud väidetele palun valida vastusevariantide hulgast sobivaim. Selgitavates vaba tekstiga lahtrites paluksin võimaluse korral põhjendada oma arvamust.

NB! Iga koolijuhi panus võib mõjutada keskmist tulemust ja on järelduste tegemiste seisukohalt väga oluline. Küsitluse tulemused üldistatakse ja üksikute vastajate arvamusi ei kirjeldata (juhul kui Te ei soovi, et Teie arvamus kajastub koos Teie nimega lõpparuandes).

1. Teie juhitud kutseõppeasutus on Teie arvates Eesti kontekstis
 - 1) suur
 - 2) keskmine
 - 3) väike
 - 4) mitte ükski nimetatutest (täpsustada)

2. Riik kui omanik on ainuvõimalik lahendus Teie kutseõppeasutuse põhiülesandega toimetulemise tagamisel
 - 1) nõustun täielikult
 - 2) pigem nõustun
 - 3) pigem ei nõustu
 - 4) ei nõustu üldse

Kui vastusevariandiks oli 3-4, siis palun jätkata punkt nr 4.

3. Miks on riigiomand teie kutseõppeasutuse puhul eelistatav? Vaba vastusevorm.

4. Teie juhitava kutseõppeasutuse omanik võiks olla kooli asukoha kohalik omavalitsus (KOV)
 - 1) nõustun täielikult

- 2) pigem nõustun
- 3) pigem ei nõustu
- 4) ei nõustu üldse

5. Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus saab enda koolide puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle

- 1) nõustun täielikult
- 2) pigem nõustun
- 3) pigem ei nõustu
- 4) ei nõustu üldse

Kui valitud vastusevariandiks oli 3 või 4, siis palun põhjendada oma vastust vabas vormis.

6. Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas)

- 1) munitsipaalkutseõppeasutus
- 2) pigem munitsipaalkutseõppeasutus
- 3) pole vahet
- 4) pigem riigi kutseõppeasutus
- 5) riigi kutseõppeasutus

Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

7. Kummas omandivormis kutseõppeasutustel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti?

- 1) munitsipaalkutseõppeasutus
- 2) pigem munitsipaalkutseõppeasutus
- 3) pole vahet
- 4) pigem riigi kutseõppeasutus
- 5) riigi kutseõppeasutus

Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

8. Munitsipaalkutseõppeasutuse juhil on kooli juhtimisel suurem autonoomia ja otsustusvabadus, kui riigikooli juhil ja seega rohkem võimalusi ise suunata kooli arengut

- 1) nõustun täielikult
- 2) pigem nõustun
- 3) pigem ei nõustu
- 4) ei nõustu üldse

9. Kui Teie juhitud kutseõppeasutus kuuluks KOV-ile, kas siis laheneksid mitmed finantsprobleemid, kuna KOV saaks toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele?

- 1) nõustun täielikult
- 2) pigem nõustun
- 3) pigem ei nõustu
- 4) ei nõustu üldse

Juhul, kui vastasite 1 või 2, siis milliseid probleeme võiks võimaluse olemasolul kiiresti lahendada KOV-i poolse finantseerimisega Teie koolis?

10. Teie juhitud kooli asukohta KOV on piisavalt võimekas (haldussuutlik ja finantsiliselt suutlik) kutseõppeasutuse pidamiseks

- 1) nõustun täielikult
- 2) pigem nõustun
- 3) pigem ei nõustu
- 4) ei nõustu üldse

Teie juhitud kutseõppeasutuse nimi:

Täna Teid vastuste eest!

Küsimustik munitsipaalkutseõppeasutuste juhtidele (kasutatud veebipõhist ankeetküsitluste keskkonda eFormular)

Lugupeetud koolijuht!

Eestis on tänaseks valdavalt riigi omandis olevate kutsekoolide kõrval ka mõned munitsipaalomandis olevad kutseõppeasutused. Samas on üldharidust võimaldavad koolid valdavalt kohalike omavalitsuste hallata. Sellises olukorras on keeruline jõuda tervikliku II taseme hariduse planeerimiseni. Käesoleva küsimustikuga soovime teada saada Teie arvamust olukorra ühele võimalikule lahendusvariandile – riigi kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisele.

Küsimustikus toodud kümme valikvastustega küsimust/väidet on osaks haldusjuhtimise magistritööst, mis käsitleb riigi kutseõppeasutuste võimaliku munitsipaliseerimise vajalikkust ja mõttekust Eestis.

Palun Teid täita ankeet vastavalt Teil isiklikult kujunenud seisukohtadele. Toodud väidetele palun valida vastusevariantide hulgast sobivaim, selgitavates vaba tekstiga lahtrites võimaluse korral ka põhjendada oma arvamust.

NB! Iga koolijuhi panus mõjutab keskmist tulemust ja on järeltuste tegemiste seisukohalt seega väga oluline. Sarnase ülesehitusega küsimustik saadeti ka riigikutseõppeasutuste juhtidele.

1. Teie juhitud kutseõppeasutus on Teie arvates Eesti kontekstis
 - a. suur
 - b. keskmine
 - c. väike
 - d. mitte üksi nimetatutest (täpsustada)

2. Kohalik omavalitsus on omanikuna parim lahendus Teie kutseõppeasutuse põhiülesandega toimetulemise tagamisel
 - a. nõustun täielikult
 - b. pigem nõustun
 - c. pigem ei nõustu
 - d. ei nõustu üldse

Kui vastusevariandiks oli 3-4, siis palun jätkata punkt nr 4.

3. Miks on just munitsipaalomand teie kutseõppeasutuse puhul eelistatav? Vaba vastusevorm.

4. Enamiku Eestis tegutsevate kutseõppeasutuste omanik võiks olla kooli asukoha kohalik omavalitsus (KOV)
- nõustun täielikult
 - pigem nõustun
 - pigem ei nõustu
 - ei nõustu üldse
5. Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus saab enda koolide puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle
- nõustun täielikult
 - pigem nõustun
 - pigem ei nõustu
 - ei nõustu üldse

Kui valitud vastusevariandiks oli 3 või 4, siis palun põhjendada oma vastust vabas vormis.

6. Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas)
- munitsipaalkutseõppeasutus
 - pigem munitsipaalkutseõppeasutus
 - pole vahet
 - pigem riigi kutseõppeasutus
 - riigi kutseõppeasutus

Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

7. Kummas omandivormis kutseõppeasutustel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti?
- munitsipaalkutseõppeasutus
 - pigem munitsipaalkutseõppeasutus
 - pole vahet
 - pigem riigi kutseõppeasutus
 - riigi kutseõppeasutus

Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

8. Munitsipaalkutseõppeasutuse juhil on kooli juhtimisel suurem autonoomia ja otsustusvabadus, kui riigikooli juhil ja seega rohkem võimalusi ise suunata kooli arengut
- nõustun täielikult
 - pigem nõustun
 - pigem ei nõustu
 - ei nõustu üldse

9. Teie juhitud kutseõppeasutus kuulub KOV-ile. Kas tänu sellele on võimalik lahendada mitmeid finantsprobleeme, kuna KOV saab toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele?

- a. nõustun täielikult
- b. pigem nõustun
- c. pigem ei nõustu
- d. ei nõustu üldse

Juhul, kui vastasite 1 või 2, siis milliseid probleeme on lahendatud/võiks võimaluse olemasolul lahendada KOV-i poolse finantseerimisega Teie koolis?

10. Teie juhitud kooli asukohta KOV on piisavalt võimekas (haldussuutlik ja finantsiliselt suutlik) kutseõppeasutuse pidamiseks

- a. nõustun täielikult
- b. pigem nõustun
- c. pigem ei nõustu
- d. ei nõustu üldse

Teie juhitud kutseõppeasutuse nimi:

Täna Teid vastuste eest!

LISA 2: AVATUD VORMIS VASTUSED

Küsimustik riigi kutseõppeasutuste juhtidele

3. Miks on riigiomand teie kutseõppeasutuse puhul eelistatav?

- Meie kooli lõpetanuid on tervele riigile vaja.
- Kohalik omavalitsus ei kannu välja.
- Tegemist on üle Eestilist tähtsust omavate erialade õpetamisega, mis on tehnoloogiliselt keerukad ja vajavad pidevaid suuri investeeringuid.
- Kohalik poliitika segaks asja oluliselt.
- Kuna Eesti on nii väike ja samuti enamuse omavalitsusi on väikesed, siis pole võimalik mõistlikku erialade jaotust vabariigi ulatuses planeerida, kui koolid oleksid omavalitsuste omandis. Seda on praegu näha gümnaasiumite osas, mille võrk on täiesti korrastamata.
- Põhihariduse andmine oleks minu nägemuse järgi omavalitsuste ülesanne. Keskkooli, s.h. ka kutsehariduse andmine oleks riigi ülesanne. Sellega saaks ellu viia riiklikku poliitikat. Kohalike omavalitsuste valimistel osalevad ka elamislooga kodanikud, kes ei ole Eesti riigi kodanikud. Seega ei pruugi alati omavalitsuse tegevus ja tahe ühtida Eesti riigi soovidega, mida on praegusel hetkel ka korduvalt näha olnud. Ettepanek: keskkooli osa lahutada põhikoolist ja viia otse riigi alluvusse.
- Finantseerimine on garanteeritud.
- Asume eemal suurtest linnadest ja väikese omavalitsuse territooriumil, kes kindlasti ei tule toime suure ametikooli haldamisega.
- Kuni pole toimunud haldusterritoriaalne reform, on enamuse omavalitsusi liiga väikesed suure kutsekooli, mille teeninduspiirkond on tavaliselt üle maakonna piidide, haldamiseks.
- Järjepidevus on oluline.
- Kool teenindab kogu Eestit ja on ühele valdkonnale spetsialiseerunud.

- Esiteks, KOV (Tallinn) ei ole täna ise valmis tervet Tallinnas paiknevat kutseõppeasutuste võrku üle võtma. Osaline ülevõtmine tekitab ainult pingeid ja segadusi. Tänapäevane ainuke Tallinnas munitsipaalomandis olev kutseõppeasutus Tallinna Kopli Ametikool ei ole veel probleemiks, kuna ei ole oma sisult päris võrreldav teiste Tallinnas paiknevate kutseõppeasutustega. Teiseks, KOV-i (kehtib kõigi kohta) puhul võib olla risk sattuda poliitiliste (loe parteiliste) tõmbetuulte kätte suurem kui ministeeriumi korral st koolijuhi valimine, kooli rahastamise jms küsimused võidakse suurema tõenäosusega KOV-i puhul lahendada lähtuvalt parteilistest eelistustest (näit. sõltuvalt koolijuhi parteilisest kuuluvusest) kui ministeeriumi korral.
- Kogu rahastamissüsteem ja juhtimine on vahelülideta. Kutseõppeasutuses õpivad õppijad üle kogu Eesti, miks peaks üks omavalitsus soovima sellist kooli ülal pidada.
- Kohalikud omavalitsused liiga väikesed. Omanikuks: riik + erialaliidud (+KOV liidud).
- Riigi tellimuse täitjana on eelis laiaulatuslike uuringute kasutamisel. Kindel koolitusasutuse vorm ja baas, mille abil saab erinevaid koolitusi korraldada (valdkonnas muidugi).
- Tagab kindlustunde, RKT osas finantseerimine tagatud.
- Koolis õpivad lapsed erinevatest linnadest ja sellisel moel õppeasutuse riiklik omand on eelistatud.
- Kuna oleme kitsa spetsialiseerumisega ning täidame oma valdkonnas kogu Eesti koolitusvajadust, siis omavalitsusega puutume kokku väga vähesel määral.
- Munitsipaalomandis olevate koolide puhul on omaette küsimus omavalitsuse suutlikkus toimida kooli pidajana. Väiksemate OV puhul on see pigem vähetõenäoline.
- Arvestades õppekavade profiili ja õppetaset - rakenduskõrgharidus. Õppurid on üle kogu vabariigi, ka praktikabaasid ja lõpetajate hilisem tööesiirdumine on vabariigi ulatuses.

5. Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus

saab enda koolide puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle/ Kui valitud vastusevariandiks oli 3 või 4, siis palun põhjendada oma vastust vabas vormis.

- Ka täna on kohalikel omavalitsustel võimalus langetada vastavaid otsuseid, kuid neid tehakse haruharva.
- KOV lähtub siin valijale meelepärasest – so suurendab gümnaasiumi õppekohtade arvu, pealegi kaob juba saavutatud kutseõppeasutuste 'tööjaotus' ning tekib riigi seisukohalt mõttetu ressusriraiskamine, nagu see on praegu väikese õpilaste arvuga gümnaasiumides (ma mõtlen neid, kus OV peale maksab).
- Selliselt haldussuutlikult asju korraldama on võimelised ainult suured linnad. Ja selle tulemusena koonduks kogu kutseharidus ainult suurtesse linnadesse. Veelkord, Eesti väiksust arvestades on mõistlik kogu kutseharidust planeerida terviklikult, mitte nn 'vürstiriikide kaupa'. Kui haridusministeerium ei viitsi ja ei taha sellega tegeleda, siis küsimuse omavalitsuste kaela veeretamine tegelikult olukorda ei paranda.
- Kahjuks on praegused omavalitsuste hallatavate õppeasutuste juhid muudetud suures osas sõltuvaks kohaliku omavalitsuse suvast ja õppeasutuste juhtidel on raske läbi viia jätkusuutlikku ja teadmispõhisele Eestile ülesehitatud hariduspoliitikat. Siis hakkab kutseõppeasutuste tegevus sõltuma samuti kohalike poliitikute tänase päeva erahuvidest.
- KOV-i tegevus sõltub valijaskonnast, kes paraku eelistavad veel gümnaasiumiõpet.
- Parem võiksid gümnaasiumid kuuluda riigile, see lahendaks kaks probleemi korraga: saaks tugevad gümnaasiumid ja väheneks asjatu konkurents.
- Põhikooli omandivorm pole oluline. Oluline on põhikooli ja gümnaasiumi lahusus ja kutseuunitluslane tegevus põhikoolis. Iseasi on, kui gümnaasium ja kutsekool on ühendatud.
- Kedagi ei saa sundida kooli astuma.
- Lähtun kooli spetsiifikast. Spetsialiseerunud koolide jaoks KOV kuuluvus ei sobiks ja neid probleeme ei lahendaks.

- Kui kõikide KOV-de territooriumil paikneksid kutseõppeasutused, siis võiks tõesti väidet tõeseks pidada. Täna saame rääkida 22-26 KOV-st (osa kutseõppeasutusi paiknevad mitme KOV-i territooriumil), kellele oleks võimalik riigi haldamisel olevad kutseõppeasutused üle anda ja kus siis KOV otsustaks parima õppekohtade jagunemise. KOV-e on täna aga 227. 3. aga mitte 4. vastuse panin seetõttu, et Tallinna kui rahvastikust pea kolmandiku osas oleks koolivõrk tõesti ühtedes kätes. Täna suhteliselt suures KOV-s – Tartus on nii üldhariduskoolide kui ka kutseõppeasutuste võrk ühe KOV-i käes. Kas seal on probleemid lahendatud?
- Miski ei takista seda tegemast ka täna hea koostöö korral.
- Kooli tulevad õpilased üle Eesti. Millise omavalitsuse oma siis kool on?
- Teades hetkeseisu kohaliku omavalitsuse raamatupidamises ja omatulude kasutamise poliitikas, ei oleks me enam oma eelarve st omateenitud vahendite kasutajad.
- Last ei saa sundida minema õppima määratud õppeasutusse, tal on ja peab olema õigus valida, kus ja kelleks õppida.
- Tõmbekeskustes paiknevad kutseõppekeskused, kes koolitavad suures osas oma piirkonna esma- ja täiendõppureid võiksid kuuluda KOV alluvusse, kuid mitte kitsale kutseõppe valdkonnale spetsialiseerunud üleriigilise ettevalmistuspiirkonnaga koolid.
- Leian, et pigem oleks õige riigistada gümnaasiumiaste tagamaks ühtlaselt kõrget taset, samuti terviklikku käsitlust kohustusliku haridustaseme järgsete võimaluste ja suundumuste osas.
- Niikaua, kui kehtib nn pearahasüsteem, ei loobu ükski kool õpilastest.
- Vaadates piirkonnas põhikoolilõpetajate arvu ei ole tõenäoline nende suur suundumine kutseharidusesse ja selleks gümnaasiumikohtade sulgemine/vähendamine. Väikese õppijate arvuga õpperühmi – alla 18 õppiija – ei ole ilmselt haridusökonomilisest põhimõttest lähtudes mõtet avada ja pakkuda seejuures laia õppimisvõimaluste spektrit ehk mitmeid õppekavu paralleelselt.
- See ei muuda eriti midagi, ega ühes väiksemas vallas ei ole nii palju põhikooli lõpetajaid, et see eriti tõstaks kutsekooli astujate arvu.

6. Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas)? Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

- Riigil on vajalikest erialadest parem ülevaade.
- Sõltub, mis õppevaldkondi kool õpetab ja millist osatähtsust õpetatavad erialad Eesti tööturul tervikuna omavad.
- Olenevalt kohast ja ajast (valimised kaugel või lähedal) kulub munits. direktoritel aega võimule meeldimiseks, sellega peab arvestama kogu aeg.
- Me ei koolita õpilasi mitte ainult oma maakonna jaoks ja tegelikult ka mitte ainult Eesti jaoks, oleme ju EL liikmed ja meie lõpetajatel on töövõimalused kogu Euroopas.
- Eestit oma väiksususega ei ole mõtet jagada väga oluliselt erinevateks regioonideks. Avatud tööjõuturg viib inimesed paratamatult nendesse valdkondadesse tööle, kus töötaja motivatsioonipakett on töötajasõbralikum. Ärgem unustagem, et kapitalil pole kodumaad ja tootmine viiakse sinna kus tootmine efektiivsem.
- Tööandjad ei oska prognoosida tööjõu vajadust pikemas (3-5 aastat) perspektiivis.
- Oleme aianduse ja keskkonnakaitse valdkonna spetsialiseerunud kool ja tööandjad on laiali üle vabariigi.
- Ei tea omavalitsus ega riik, mida kui palju on vaja koolitada. Sellega tegeletakse vähe. Ja omavalitsused on liiga väiksed.
- Üldine nägemus üle Eesti. Jääks ära 'onupojapoliitika'.
- Kui on tegemist tervet Eesti teenindava kooliga.
- Ka täna osaleb KOV oma esindaja kaudu koolinõukogus. Puudub usk, et KOV, olles koolipidaja rollis, otsiks omalt poolt rohkem kontakte või jagaks rohkem infot kohalike tööandjate kohta. Kontaktid on juba täna koolidel olemas ning vaevalt, et koolid saaksid rohkem infot, kui täna otse ettevõtetelt, liitudelt või otsepäringutest sh ka KOV-lt.

- Kutseõppeasutus on piisavalt oluline ja atraktiivne piirkonna ettevõtjatele: miski omandivormist sõltuv ei takista suhete loomist ja vastastikust koostööd. Tööjõuvajaduse kohta piirkonnas on info kättesaadav sõltumata omandivormist.
- Tööturul toimuvale reageerimise kiirus sõltub bürokraatia barjääri kõrgusest (kahjuks on viimasel ajal suurenenud), mitte omandivormist.
- Üle-Eestiliste erialaliitudega suhtlemisel usaldusväärsem riiklik asutus.
- Kaasame juba niigi tööandjate ühendusi, sel puhul pole omandivorm määrav.
- Omandivormist sõltumata on eeltoodud tegevused kõikide koolide põhiülesanneteks.
- Munitsipaali tasandil on oht kapselduda piirkonna pisivajadustele reageerimisse.
- Kutseliitude kaudu on info üle vabariigi.
- Kõik sõltub kontaktidest – kas need toimivad või mitte. Ja eelkõige kohaliku tööturu ulatusest, st ettevõtete suurus, arv, profiil, arengukava jms.
- Teinekord on lülisid liiga palju vahel.

7. Kummas omandivormis kutseõppeasutustel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti? Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

- Arvan, et see ei sõltu omandivormist, vaid osapoolte aktiivsusest.
- Sõltub eelkõige oma initsiatiivist ja tööhõive suunast antud piirkonnas, samuti erialade tähtsusest Eestile tervikuna.
- Tööandja aktsepteerib riiki parema partnerina millegipärast.
- Omandivorm ei määra siin küll mitte midagi.
- Riigi poolt kehtestatakse järk järgult riiklikud õppekavad, kutseharidust reguleeriv seadusandlus paraneb ja täpsustub iga aastaga. Pole vaja KOV-i kui lisabürokraatia instantsi siia vahele. Õppeasutus on ise kompetentne neid probleeme lahendama.

- Seadlusandlus.
- Praktika toimub üle Eesti ja ka väljaspool Eestit.
- Need on jällegi valdkonnad, mis on koolide endi korraldada ja jällegi puudub antud valdkonnas kogemus, kuidas oleks lugu KOV-i alluvuses. Ja jällegi puudub usk, et midagi oleks teistmoodi.
- Tegemist ei ole käsu korras liikuva informatsiooniga ja kõik on rajatud inimestevahelistele suhetele.
- Miks on kõrgemad koolid, ülikoolid eraõiguslikud? Teeme ka riiklikeks või munitsipaalseteks.
- Hetkeseis rahuldab meid, koostöö tegemiseks ei ole vaja omandivormi ega raha, vaid initsiatiivi.
- Leian, et siin ei mõjuta niivõrd omandivorm, kuivõrd kooli juhtkonna initsiatiiv ning avaliku ja erasektori partnerluse tase.
- Kõik sõltub kontaktidest – kas need toimivad või mitte. Ja eelkõige kohaliku tööturu ulatusest, st ettevõtete suurus, arv, profiil, arengukava jms.

9. Kui Teie juhitud kutseõppeasutus kuuluks KOV-ile, kas siis laheneksid mitmed finantsprobleemid, kuna KOV saaks toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele? Milliseid probleeme võiks võimaluse olemasolul kiiresti lahendada KOV-i poolse finantseerimisega Teie koolis?

- KOV ei suuda finantseerida kalleid ja tehnoloogiliselt keerukaid õppekavu.
- Neil on veel vähem raha, kui riigil, suured laenud võetud.
- Täna on enamuse KOV-de eelarvetes hariduskulud 50 %. Seda suurendada on väga keeruline.
- Ka praegu pole ju KOV-l keelatud täiendavalt riigipoolsele finantseerimisele riigikutseõppeasutusele täiendavaid rahalisi vahendeid eraldada.

Küsimustik munitsipaalkutseõppeasutuste juhtidele

3. Miks on just munitsipaalomand teie kutseõppeasutuse puhul eelistatav?

- Antud kooli puhul oli jätkamiseks ainuke vorm.
- Oleme väga väike kool – praegu 160 õpilast ja riigikoolina oleks kool suletud.
- Võimaldab parimat ja kiiremat ning operatiivsemat koostööd tööandjatega, kogu haridussüsteemil on üks omanik, see loob eelduse kogu piirkonna haridusvõrgu optimaalsemaks arenguks.

5. Kui praegused riigi kutsekoolid kuuluksid KOV-idele, oleks lihtsam suunata senisest suurem põhikoolilõpetajate osakaal kutseõppesse, kuna omavalitsus saab enda koolide puhul ise otsustada õpilaste eri koolitüüpidesse (gümnaasium ja kutseõppeasutus) jagunemise ja õppekohtade avamise üle/ Kui valitud vastusevariandiks oli 3 või 4, siis palun põhjendada oma vastust vabas vormis.

- KOV saab otsustada kohtade üle, aga ta ei saa suunata õpilasi, vaid see on ikka õpilase ja/või lapsevanema valik.

6. Kummas omandivormis kutseõppeasutus suudaks Teie arvates paremini reageerida tööturu muutustele (luua nt kontakte kohalike tööandjatega ja saada infot lähituleviku tööjõuvajaduse kohta piirkonnas)? Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

- Ka riigikool loob kontakte kohalike tööandjatega. Tööandjad on koolinõukogudes. KOVid on väga erineva suuruse ja haldussuutlikkusega.
- Omanikul on kogu info piirkonna tööjõuvajadusest olemas ning võimalus väga lihtsalt ja kiirelt teha muudatus õpetatavates erialades. Praegu takistab seda pikk koolitusloa taotlemise protseduur ning koolitusloa väga lühike kehtivusaeg.

7. Kummas omandivormis kutseõppeasutustel on paremad tingimused tööturu osapooltega suhtlemiseks ja koostöö tegemiseks (nt erialapraktika korraldus, õpetajate stažeerimine, õppekavade väljatöötamine vms) ning seega paremad

võimalused tagada antava hariduse kvaliteeti? Palun võimalusel põhjendada oma vastust vabas vormis.

- Koostöö ei sõltu omandivormist, see on pooltevahelise aktiivsuse küsimus
- 9. Teie juhitud kutseõppeasutus kuulub KOV-ile. Kas tänu sellele on võimalik lahendada mitmeid finantsprobleeme, kuna KOV saab toetada kooli lisaks riigipoolsele õpilaskohapõhisele ja sihtotstarbelisele rahastamisele? Juhul, kui vastasite 1 või 2, siis milliseid probleeme on lahendatud/ võiks võimaluse olemasolul lahendada KOV-i poolse finantseerimisega Teie koolis?
- Olemasolev Euroopa Sotsiaalfondi projekt.
- Näiteks ehitas KOV uue võimla ning pani valla rahad ka töökodade renoveerimisse.
- KOV on toetanud kooli täiendavate investeeringutega, maksab kinni karjäärinõustajate tegevuskulud, toetanud kooli tugisüsteemi arengut, korraldanud suurimad riigihanked. On tugev partner koolile läbirääkimistel HTM-ga.

SUMMARY

DECENTRALIZATION IN THE PUBLIC SECTOR, ITS ADVANTAGES AND DRAWBACKS SHOWN IN THE CASE OF DENATIONALIZATION OF VET INSTITUTIONS IN ESTONIA

This master's thesis handles the issues of decentralisation of vocational education system in Estonia, using the case of possible municipalization of vocational education and training (VET) institutions.

Decentralization of authority and responsibility is often seen as one of the common prescriptions for improving efficiency and quality of public services and as a means of liberating managerial potential shackled by bureaucratic restrictions. Vocational education and training system is no exception. Central decisions and funding schemes that, by their nature dominate over local initiative lose their flexibility and ability to respond to regional and local conditions. Local administration of VET appears, in many cases, to produce more coherent decisions which are more relevant to local economic situation, labour markets, equity issues and utilization of training capacity of VET institutions. Local governments are usually more flexible and accountable to the local public, they are able to achieve greater cost-effectiveness of decentralized allocations.

At the same time, decentralization is not always a good solution or a panacea. Again, in the case of VET, decentralization may reduce the coherence of national VET policy making and weaken coordination. Giving all VET institutions to the jurisdiction of local governments may result in major disparities between regions and schools, if local authorities do not have sufficient resources and a firm interest in vocational training or if they favour general education over VET. Then the delegation of power may result in a reduction in allocations to vocational education and poor performance.

Master's thesis discusses different theoretical views about decentralization of education and vocational education, its advantages and disadvantages in different circumstances

and situations. Also, the examples of decentralized VET systems from different countries (Finland, France, Philippines, Denmark) are briefly examined and compared. At the same time one must bear in mind, that Estonian administrative system and the condition of VET network may be very different from the countries mentioned above. That's why no example can be directly taken over and why we must critically assess the possibilities to decentralize our VET system.

Different qualitative and quantitative methods are used to gather results, conclusions and to give recommendations, how to administrate Estonian VET system most effectively. After discussing different theoretical matters and suggestions we move to the overall description of Estonian VET structure and legal framework.

Theoretical approach is complemented by the empirical study of Estonian VET system, recent vocational educational policy, institutional structure and VET reform during 1996 to 2006 period in the second chapter of thesis and finally, in the third chapter, by the analysis of questionnaire results about the needs to decentralize VET system by giving the training institutions to municipal authorities.

To this day three municipal VET institutions have been established in Estonia (Tartu Vocational Educational Centre, Kopli Vocational School in Tallinn and Väike-Maarja Training Centre) on the basis of former state-owned vocational schools. All three cases are quite different in their nature and the reasons to municipalize are also different. With this paper we try to figure out, if the rest of state-owned national VET institutions (today there are 31 schools administered by Ministry of Education and Research across the country) should become municipalized too or if this not a reasonable tactics.

The empirical part of thesis in the third chapter is based upon the analysis of results of the questionnaire, sent to heads of VET schools, both national and municipal ones. The questionnaire consisted of different arguments and questions (also with opened answers), which proposed different advantages and drawbacks of municipalization of state-owned vocational schools. Directors of VET institutions answered to these questions during the April of 2008.

In conclusion we can state that in the given circumstances it is not reasonable to decentralize VET system merely through the municipalication of state-owned vocational schools. Main arguments in favour of this statement, expressed by most of the heads of VET institutions are following.

The local government units in Estonia are very distinct, they differ a lot by their size and funding abilities, also the administrating capabilities are hugely different. A lot of municipalities, where national schools operate, are very small and not interested in maintaining quite large VET institutions.

Secondly, most of today's VET schools are orientated to serve the whole country and to enable training for all who are interested, so the local governments cannot help them with forecasting the exact needs for labour force.

One more argument for VET institutions to prefer remaining state-owned is the fact, that this gives greater assuredness for principals to manage and plan the future of their schools. Local politics are often more fluctuating than public administration of the state and this can make the environment quite unsure for municipal VET institutions.

The idea of municipalization of national VET institutions could be further discussed or implemented in very limited number of cases. For example in the case of small schools operating in large cities. Overall VET system can and should be decentralized by other possible means, for inctance better cooperation and communication between VET schools and local stakeholders without necessarily changing the form of ownership.