

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Johanna Madleen Rodima

**MITMETASANDILISED OTSUSTUSPROTSESSID JA NENDE  
LEGITIIMSUS KRIISJUHTIMISE KONTEKSTIS: EESTI  
KOOLIDE SULGEMISTE NÄIDE COVID-19 PANDEEMIA  
AJAL**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/22, peeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Prof. Dr. Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2024

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 11 961 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Johanna Madleen Rodima, 7. mai 2024

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1. Kriisijuhtimine.....	9
1.2. Mitmetasandilised otsustusprotsessid.....	12
1.2.1. Mitmetasandiline valitsemine.....	12
1.2.2. Valitsemistasandite vahelised suhted .....	14
1.2.3. Valitsemistasandite vahelised suhted ja mitmetasandiline valitsemine: võrdlus .....	15
1.3. Mitmetasandilised otsustusprotsessid haridusvaldkonnas.....	18
1.4. Legitiimsus hariduspoliitika mitmetasandilisel kriisijuhtimisel.....	22
1.4.1. Sisendi-, protsessi- ja väljundipõhine legitiimsus .....	22
1.4.2. Legitiimsus kriisijuhtimisel .....	23
2. METOODIKA.....	26
3. EMPIIRILINE UURIMUS.....	30
3.1. COVID-19 pandeemia ja koolide sulgemised Eestis: ülevaade .....	30
3.2. Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessid COVID-19 pandeemia ajal.....	31
3.2.1. Peamised osapooled ja otsustusprotsesside formaadid.....	31
3.3.2. Vastutuse jagamine.....	34
3.3.3. Legitiimsus .....	35
3.3.4. Haridusvaldkonna eripärad ja kriisi kontekst .....	37
3.3.5. Peamised väljakutsed.....	38
4. DISKUSSIOON JA JÄRELDUSED.....	40
4.1. Koolide sulgemistega seotud mitmetasandilised otsustusprotsessid.....	40
4.2. Kriisi konteksti ja haridusvaldkonna eripärade mõju koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidele.....	43
4.3. Mitmetasandiliste otsustusprotsesside legitiimsus kriisi kontekstis.....	45
4.4. Põhilised järeldused ja õppetunnid .....	47
KOKKUVÕTE .....	49
SUMMARY.....	52
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	55
LISAD .....	61

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud .....	61
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused .....	63
Lisa 3. Lihtlitsents .....	66

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on uurida koolide sulgemistega seotud mitmetasandilisi otsustusprotsesse ning otsuste legitiimsust COVID-19 pandeemia ajal Eestis. Tegu on esimese uuringuga, mis keskendub sellele, kuidas Eesti haridusvaldkonnas koroonakriisi ajal otsuseid tehti. Töö teoreetiliseks aluseks on mitmetasandilised otsustusprotsessid ja legitiimsus, kriisijuhtimise ja haridusvaldkonna eripärad loovad konteksti teoreetilise raamistiku rakendamiseks. Teoreetilise raamistiku põhjal kirjeldab autor haridusvaldkonna mitmetasandilise juhtimise võrdlevat mudelit, mille alusel saab paljudest osapooltest koosnevaid otsustusprotsesse jagada kaheks: valitsemistasandite vahelised suhted ja mitmetasandiline valitsemine.

Magistritöö empiiriline osa lähtub dokumendianalüüsist ja poolstruktureeritud intervjuudest 19 avaliku sektori ja huvigrupi esindajaga. Uurimusest selgub, et koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesse iseloomustas valitsemistasandite vaheliste suhete kontseptsioon: juhtimine tugines hierarhiapõhistele mehhanismidele ning mitteametlike osapoolte kaasamine oli piiratud. Võtmetähtsusega huvigruppide vähene kaasamine ja puudulik horisontaalne koordineerimine nõrgestas otsustusprotsesside legitiimsust.

Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesside analüüsil tulevad välja vastuolud kriisi juhtimise ja haridusvaldkonna eripärade vahel. Mitteametlike osapoolte piiratud kaasamist saab põhjendada vajadusega kiireks ja efektiivseks kriisireageerimiseks, samas kui peamiste huvigruppide (näiteks lapsevanemad ja õpilased) seisukohtade arvesse võtmine on haridusvaldkonnas võtmetähtsusega. Magistritöö põhjal saab järeldada, et Eesti haridussüsteemi iseloomustab vähene horisontaalse koordineerimise praktika ning nii kriisivalmiduse kui üldise juhtimise parendamiseks ja juhtimisotsuste legitiimsuse suurendamiseks on autori hinnangul oluline suurendada osapooltevahelist koostööd.

Märksõnad: mitmetasandilised otsustusprotsessid, koolide sulgemine, COVID-19, kriisijuhtimine, legitiimsus

## SISSEJUHATUS

2019. aasta lõpus Hiinast alguse saanud ning 2020. aasta märtsiks kiiresti üle maailma levinud COVID-19 pandeemia nõudis erinevate riikide valitsustelt kiiret reageerimist ning erakorraliste meetmete vastuvõtmist. Sarnaselt paljude teiste riikidega otsustati Eestis rakendada inimestevahelisi kontakte piiravaid meetmeid, sealhulgas koolide sulgemisi ning distantsõppele üleminekut. Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidesse olid kaasatud mitmed osapooled nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Magistritöö eesmärk on uurida, millised olid koolide sulgemistega seotud mitmetasandilised otsustusprotsessid kriisi kontekstis. Teema käsitus võimaldab ühe konkreetse juhtumi näitel analüüsida, kuidas koordineeritakse kriisi kontekstis haridusvaldkonna juhtimist, milline on erinevate osapoolte roll ning mil määral kaasatakse mitteametlikke osapooli otsustusprotsessidesse, et suurendada otsustusprotsesside legitiimsust. Mitteametlike osapoolte kaasatus on eriti oluline haridusvaldkonnas, mida iseloomustab erinevate sihtrühmade (näiteks lapsevanemad, õpilased, õpetajad) arvamuste rohkus (Burns *et al.*, 2016).

Kriisid loovad erilise konteksti otsustusprotsesside analüüsimiseks. Kriisid ületavad valdkondlikke, organisatsioonilisi ning geograafilisi piire, luues väljakutseid osapooltevahelisele koordineerimisele (Boin, 2009). Kriise iseloomustab ka ebamäärasus ning kiireloomulisus: kriisid puhkevad ootamatult, informatsiooni kriisi kohta on vähe, kuid samas nõuab kriisijuhtimine kiireid otsuseid (Boin & Lodge, 2021, lk 2; Rosenthal & Kouzmin, 1993, lk 7-8). Kriiside puhkemisel ootavad kodanikud poliitilistelt juhtidelt efektiivset ja kiiret reageerimist, mistõttu juhitakse kriise tihti tsentraalselt ning hierarhiliselt (Ansell & Boin, 2019, lk 1080; Boin & McConnel, 2007, lk 53). Teisalt eeldab kriiside piirideülesus deentraliseeritud võrgustikupõhist juhtimist, kus otsustusprotsessidesse kaasatakse erinevate tasandite osapooli, võimaldades kriisidel kogukondlikul tasandil efektiivselt reageerida (Boin ja 't Hart, 2003, lk 547; Waugh Jr & Streib, 2006, lk 136-137)

Kriisijuhtimisel on oluline tagada legitiimsus: otsustusprotsessid ning vastu võetud otsused peavad olema kodanike silmis õiguspärased ning aktsepteeritud (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 220-221). Otsused on legitiimsed, kui otsustusprotsessid on läbipaistvad, nendesse on kaasatud kodanikke

ning tehtud otsuseid aktsepteeritakse. (Schmidt, 2013, lk 3-4; Klijn & Koppenjan, 2016, lk 220-221) Mitmetasandilised otsustusprotsessid ning erinevate osapoolte kaasamine otsustusprotsessidesse tugevdab otsuste legitiimsust, võimaldades osalistel oma seisukohti esitada ning otsustusprotsessides kaasa rääkida (*Ibid.*, lk 6-7).

Koolide sulgemiste ning distantsõppele ülemineku kohta on Eestis varasemalt tehtud mitmeid uuringuid. Eesti Haridusfoorumi eestvedamisel viidi 2020 ja 2021 läbi distantsõppe uuringud, et kaardistada nii õpilaste, õpetajate kui lastevanemate kogemust ja väljakutseid distantsõppega toimetulekul (Erss *et al.*, 2021; Lauristin *et al.*, 2020). Lisaks viidi uuringuid läbi Tallinna Ülikoolis, Euroopa Teadusuuringute Ühiskeskuses ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD), kus analüüsiti digipädevusi, vaimset tervist ja õpitulemusi koroonapandeemia ajal (Mägi, 2021; OECD, 2022; Tammets *et al.*, 2021).

Lisaks hariduslikele väljakutsetele pakkus koroonapandeemia haridusvaldkonnas väljakutseid ka poliitikakujundajatele. Esimese korona-aasta küllaltki tsentraliseeritud otsustusprotsessid muundusid 2021. sügisel mitmetasandiliseks süsteemiks, kus koolide sulgemise ja distantsõppele minekuga seotud otsused delegeeriti keskvalitsuse tasandilt kohalikule tasandile. Ühelt poolt võimaldas see teha regionaalsest viiruse leviku seisukorrast lähtuvaid otsuseid, suurendades paindlikkust ning piirangute proportsionaalsust. Teisalt kätkesid paljud sulgemisotsused aga väljakutseid. Näiteks lahati õiguskantsleri 2020/2021 aastaülevaates distantsõppe rakendamise õiguspärasuse probleeme: mitmed koolide sulgemisega seotud otsused tehti ilma vastava õigusliku aluseta või puudus selleks vajadus (Haridus ja töö, 2021).

Käesoleva magistr töö eesmärk on uurida koolide sulgemisega seotud otsustusprotsesse COVID-19 kriisi ajal. Magistr töö otsitakse vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Mis iseloomustas koolide sulgemistega seotud mitmetasandilisi otsustusprotsesse COVID-19 pandeemia ajal Eestis?
- 2) Kuidas mõjutas mitmetasandiline kriisijuhtimine COVID-19 pandeemia ajal tehtud koolide sulgemistega seotud otsuste legitiimsust?

Koolisüsteemi puhul keskendutakse magistr töö üldhariduskoolidele. Empiirilises osas uurimiseks valitud kohalikest omavalitsustest võetakse vaatluse alla munitsipaalkoolid, välja jäävad nii riigile kuuluvad kui erakoolid. Magistr töö keskendutakse just koolide sulgemisega seotud otsustele. Teadlikult jääb skoobist välja distantsõppe rakendamine ning koolikorralduslikud

nüansid, sest töös soovitakse analüüsida just otsustusprotsesse, mida võrreldes koolitöö korraldusega Eestis uuritud ei ole.

Magistritöö koosneb neljast osast. Esimeses osas kirjeldatakse teoreetilist raamistikku, kus analüüsitakse mitmetasandilisi otsustusprotsesse kriisijuhtimise kontekstis ning haridusvaldkonna eripärasid arvesse võttes. Lisaks käsitletakse legitiimsuse kontseptsiooni ning selle seoseid mitmetasandiliste otsustusprotsesside, kriisi- ja haridusjuhtimisega. Teises peatükis kirjeldatakse magistritöö empiirilise osa metoodikat ning antakse ülevaade kasutatud meetoditest. Töö kolmandas osas esitatakse empiirilise andmekogumise tulemusi. Neljandas osas analüüsitakse järel dustena töö teoreetilise raamistiku ja empiirilise osa vahelisi seoseid.



# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

## 1.1. Kriisijuhtimine

Kriisiolukorrad loovad spetsiifilise konteksti otsuste tegemise protsesside analüüsimiseks. Rosenthal *et al.* (1991, lk 212) kirjeldavad kriisi kui situatsioone, milles sotsiaalsed, institutsionaalsed ning organisatsioonilised huvid, struktuurid ning ühiskondlikud väärtused on ohtu seatud. Kriisiolukordi iseloomustab piirideülesus, ebamäärasus ja kiireloomulisus. Esiteks on kriisid muutunud piirideüleseks, ületades nii organisatsioonide, valdkondlikke kui geograafilisi piire ja mõjutades osapooli erinevatel tasanditel (Boin, 2009). Kriiside piirideülesus paneb omakorda proovile juhtide võimekuse osapooltevahelisi tegevusi koordineerida ning poliitikat kujundada. Kriiside puhkemisel saab võtmekohaks see, kuidas suudavad erinevad osapooled mitmetasandiliselt kriisi juhtida, võttes arvesse sektorite- ja valdkondadeüleseid probleeme. (Ansell *et al.*, 2010, lk 196-197) Teiseks kaasneb kriisidega ebamäärasust – kriiside puhkemine on ootamatu, nende lahendamiseks ei olda valmis (Rosenthal & Kouzmin, 1993, lk 7). Kriisiolukorra kohta ei ole tihti võimalik täpset ja detailset informatsiooni saada ning erinevad osapooled võivad kriisisituatsiooni erinevalt tõlgendada, suurendades veelgi ebamäärasust (*Ibid.*; Boin & Lodge, 2021, lk 2). Kolmandaks iseloomustab kriisisituatsioone kiireloomulisus: kriisijuhtimine nõuab koheseid otsuseid (*Ibid.*). Rosenthal ja Kouzmin (1993, lk 8) on lisaks märkinud, et tihti väljendub kriiside kiireloomulisus ka poliitikakujundajate ja ametnike tajutud kiireloomulisuses, mille najalt seatakse tähtaegu ja ultimaatumeid.

Ansell *et al.* (2010) toovad tulenevalt kriiside olemusest välja neli peamist kriisijuhtimise väljakutset poliitikakujundajatele: ebamäärasusega hakkamasaamine; kriisi lahendamiseks vajalike võimekuste ja ressursside tagamine; efektiivne kriisireageerimine ja vajalike tegevuste organiseerimine; ning kriisikommunikatsioon. Boin ja 't Hart (2003, lk 546) on öelnud, et „kriisihaldusest on saanud juhtimislik väljakutse“. Kriiside puhkedes on just poliitilised juhid need, kellelt oodatakse efektiivset ja kiiret reageerimist, et ühiskonna liikmeid kriisiohtude eest kaitsta (Ansell & Boin, 2019, lk 1080). Sellest tulenevalt proovitakse kriisiolukordi tihti juhtida hierarhiliselt ning otsustusvõim koondub kõrgema tasandi poliitiliste ja administratiivsete juhtide

kätte. Tsentraliseeritud lähenemist toetavad üldjuhul ühiskondlikud hoiakud, sest just keskvalitsuse juhid on need, kellelt oodatakse olukorra selgitamist ning kriisi lahendamist. (Boin & McConnell, 2007, lk 53)

Tsentraliseeritud autoriteedipõhine kriisijuhtimine ei pruugi samas soovitud tulemusi anda. Kõrgema tasandi otsustajad peavad haldama paljudest osapooltest koosnevat süsteemi, mis pärsib kriisireageerimise efektiivust ja viib koordinatsiooniraskusteni (Boin & McConnell, 2007, lk 53-54). Samuti on väljakutseks kommunikatsioon: käsuahelat keskselt juhtivate osapoolteni ei pruugi kogu informatsioon kriisisituatsioonist jõuda. Otsustajateni jõudev informatsiooni ei ole alati usaldusväärne, süvendades omakorda ka ebamäärasust. (*Ibid.*; Waugh Jr & Streib, 2006, lk 136)

Nagu argumenteerivad Boin ja 't Hart (2003, lk 547), nõuab kriisi haldamine keskse juhtimise asemel hoopiski detsentraliseeritud võrgustiku vaheliste osapoolte koordineerimist. Kriiside piirideülene iseloom eeldab võrgustikupõhist horisontaalset koordinatsiooni, et erinevate valdkondade, sektorite ja tasandite esindajaid kokku tuua ja kriisi tervikuna juhtida. Kriiside juhtimisel kasutatavad koordineerimisvõrgustikud võivad olla nii formaalsemad ning ametlikud kui ka mitteametlikud ning väheminstitutsionaliseeritud. (Christensen *et al.*, 2016; Rosenthal *et al.*, 1991). Waugh Jr ja Streib (2006) on looduskatastroofide näitel rõhunud kohaliku tasandi kaasamise olulisusele: keskvalitsuse hierarhiline juhtimine on küll endiselt vajalik, kuid samas nõuavad kriisiolukorrad kohalike kogukondade ning paljude erinevate osapoolte kaasamist, et kriisidele võimalikult efektiivselt reageerida. Kriisijuhtimisel on oluline roll ka osapooltevahelistel suhetel: eelnev koostöötamise kogemus ning omavahelised tutvused toetavad koostööd ka kriisiolukorras (*Ibid.*, lk 136-137).

Mitmetasandiline ja detsentraliseeritud kriisijuhtimine võib samas kaasa tuua erinevate (ja tihti ka vastandlike) perspektiivide põrkumise, aeglustades otsustusprotsesse. Teisalt, nagu Rosenthal *et al.* (1991) välja toovad, võimaldab erinevate osapoolte koostöö leida uudseid lahendusi ning vältida nn „grupimõtlemist“ (*groupthink*). Detsentraliseeritud võrgustikupõhine juhtimise puhul saab informatsiooni avatumalt jagada, hõlbustades kommunikatsiooni ning soodustades paindlikumat kriisireageerimist. (Waugh Jr & Streib, 2006, lk 136) Broadhurst ja Gray (2022) rõhuvad samuti detsentraliseeritud juhtimise olulisusele, tuues välja, et erinevate osapoolte vaheline dünaamika on võtmekohaks nii kriisi- kui muude väljakutsetega toimetulekul (lk 88). Kriisijuhtimine peaks lähtuma subsidiaarsuspõhimõttest, võimaldades kriisidele lähimal olevatel osapooltel kiiresti reageerida. Lisaks toovad Broadhurst ja Gray välja, et tsentraliseeritud

kriisijuhtimine võib pärssida õppimist, argumenteerides, et COVID-19 sarnased kriisid ei tohiks olla ühe otsustustasandi poolt juhitud (*Ibid.*, lk 88).

Ühiskondlik ootus keskele tsentraliseeritud juhtimisele viib kriisiolukorras tihti selleni, et tekib dünaamiline koordineerimine, mis on ühelt poolt nii hierarhiline kui ka võrgustikupõhine. Tsentraliseeritult ja hierarhiapõhiselt tehtud otsuseid toetavad erinevate võrgustikku kuuluvatelt osapooltelt saadud sisend ja osalus. Juhtimine toimub „hierarhia varjus“ („*in the shadow of hierarchy*“) – autoriteetsed otsustajad saavad end alati läbi hierarhiapõhiste koordinatsioonimeetmete kehtestada. (Christensen *et al.*, 2016, lk 893; Héritier & Lehmkuhl, 2008)

Kuipers ja 't Hart (2014) on rõhutanud kriisiolukordades ka vastutuse võtmise tähtsust, eriti kriisijärgselt: avalikkus vajab arusaamist sellest, kes vastutab kriisides tehtud otsuste eest, selleks et tehtud vigadest õppida ning kriisist edasi liikuda. Vastutusega seotud väljakutsete kirjeldamiseks on Christopher Hood (2010) lahanud süü veeretamisega seotud olukordi (*blame games*), mis on kerged tekkima just kriisisituatsioonides, kus tavapärased otsustusprotsessid võivad muutuda. Lihtsustatult kätkeb süü veeretamine püüdu suunata vastutus erinevate otsuste eest teistele osapooltele. Nagu Hood kirjeldab, saadab süü veeretamine nii poliitikuid kui ametnikke, kellest esimeste eesmärk on tagada edu demokraatlikel valimistel ning teistel prioriteediks säilitada oma karjäär ning maine. (*Ibid.*, lk 13-15)

Paljusid osapooli hõlmavat poliitikakujundamist saadab jagatud vastutuse paradoks: erinevate osapoolte kaasamine ja mitmekesisus toetab esinduslikkust ja vastuvõetud otsuste legitiimsust, kuid seeläbi võib hajuda vastutus, lisaks kipub võrgustunud valitsemine toetuma suuresti mitteametlikele suhtlemisvormidele, vähendades otsustusprotsesside läbipaistvust (Papadopoulos, 2021, lk 1033-1034). Protsessivälistel osapooltel on keeruline hinnata, kes ja kuidas otsuseid vastu on võtnud (Bovens, 2007, lk 457). Osapoolte rohkus võib ühelt poolt tugevdada kontrollimehhanisme - eksisteerib palju „silmapaare“, kes otsustusprotsesse kriitiliselt hindavad (Papadopoulos, 2010, lk 1041). Erinevate osapoolte kaasamine tugevdab ka legitiimsust, võimaldades huvigruppidel oma arvamust avaldada ning otsustusprotsessis kaasa rääkida (Piattoni, 2009, lk 164) Teisalt võib suureneda hoolimatus ja riskialdis käitumine, tekib võimalus rakendada erinevaid süü vältimise ja veeretamise strateegiaid (Papadopoulos, 2010, lk 1041). Kui otsuseid tehakse seadusandlike kogusid kaasamata, võib see omakorda hoopis legitiimsust nõrgendada (Edelenbos & Klijn, 2006, lk 431). Waugh Jr ja Streib (2006, lk 136) on toonud 2005.

aastal Ameerika Ühendriike laastanud orkaan Katrina näitel välja, kuidas mitmeid valitsemistasandeid hõlmavas kriisijuhtimises on üheks suuremaks väljakutseks vastutuse jagamine. Ühelt poolt oodati Ameerika Ühendriikides keskset kriisijuhtimist osariigi tasandil, teisalt lasus enamik õiguslikust ja poliitilisest vastutusest aga riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi ametnikel. Wolensky ja Wolensky (1990, lk 706) rõhuvad Ameerika Ühendriikide kohaliku tasandi kriisivalitsemise väljakutseid uurides sellele, kuidas kriisihaldus nõuab selgete vastutusalaade paika panemist.

## **1.2. Mitmetasandilised otsustusprotsessid**

Poliitikakujundamise protsessid on tänapäeval muutunud üha rohkem mitmetasandiliseks ning koostööle tuginevaks. Klassikalise hierarhilise ülalt-alla juhtimise kõrval on valitsemises üha enam suurenenud erinevate ametlike kui ka mitteametlike osapoolte kaasamine otsustusprotsessi. (Sørensen & Torfing, 2009) Papadopoulos (2010, lk 1031) on kirjeldanud seda kui nihet „valitsusest“ (*government*) „valitsemisesse“ (*governance*). Poliitikakujundajad toetuvad üha enam võrgustikupõhisele valitsemisele, mis baseerub erinevate osapoolte vahelisel usaldusel ja sõltuvusel ning nõuab tugevat koostööd ja koordineerimist (*Ibid.*; Sørensen & Torfing, 2009)

Alcantara *et al.* (2016) on pakkunud välja uue lähenemise mitmetasandiliste otsustusprotsesside analüüsimiseks. Mitmetasandilised otsustusprotsessid on üldmõiste, mille põhjal erinevate osapoolte vahelisi suhteid ja süsteeme analüüsida. Alcantara ja tema kaasautorid (2016) defineerivad mitmetasandilisi otsustusprotsesse regulaarselt korduvate või juhuslike protsessidena, kus omavahel suhtlevad nii erinevad valitsusasutused kui ka valitsusvälised osapooled (*Ibid.*, lk 38). Mitmetasandilised otsustusprotsessid jagunevad omakorda kahte kategooriasse: mitmetasandiline valitsemine ja valitsemistasandite vahelised suhted (*Ibid.*), mida kirjeldatakse järgnevatel alapeatükkides.

### **1.2.1. Mitmetasandiline valitsemine**

Üks enamlevinud kontseptsioone komplekssete valitsussuhete analüüsimiseks on mitmetasandiline valitsemine (*multi-level governance*), mis hõlmab ühelt poolt poliitikakujundamist vertikaalsete (rahvusvaheline, keskvalitsus, kohalik) tasandite vahel, aga teisalt ka horisontaalset koordineerimist ametlike ja mitteametlike osapoolte vahel (Piattoni, 2010, lk 84). Mitmetasandilise valitsemise (MTV) teooria üks peamisi tekkepõhjuseid oli vajadus

paremini ja strukturesemalt kirjeldada küllaltki kaootilist ja ebakorrapärast poliitikakujundamise protsessi. Piattoni (2009, lk 172-173) hinnangul hõlmab mitmetasandiline valitsemine nii territoriaalset kui õiguslikku dimensiooni. Kui esimese puhul räägime eelkõige sellest, millisel geograafilisel tasandil (rahvusvaheline, riiklik, kohalik) otsuseid tehakse, siis õiguslikus vaates on küsimus eelkõige selles, milline on erinevate osapoolte õiguslik alus ja legitiimsus valitsemisega seotud otsustusprotsessides osalemisel. Sellest tulenevalt jagab Piattoni mitmetasandilise valitsemisega seotud väljakutsed kolme tüüpi: (1) otsustusõigus ja võim keskvalitsuse *versus* kohalikul tasandil; (2) koordineerimine ja juhtimine riiklikul *versus* rahvusvahelisel tasandil; ning (3) valitsemisprotsessid riiklikul *versus* ühiskondlikul tasandil.

Mitmed autorid (Alcantara *et al.*, 2016; Bache, 2004; Piattoni, 2010; Pierre & Peters, 2004) on välja toonud, et mitmetasandilise valitsemise juured on Euroopa Liidu poliitikakujundamise protsessides. Teooriat on seetõttu empiirilisel rakendatud eelkõige just EL-iga seotud otsustusprotsesside analüüsil, vähem aga riikide või regioonide poliitikakujundamise uurimisel. Nagu Piattoni (2009, lk 175) on tabavalt kokku võtnud, ulatub mitmetasandilise valitsemise teooria üle paljude analüütiliste tasandite, muutes empiiriliseks analüüsiks sobiva raamistiku loomise omaette väljakutseks. Sama on välja toonud ka Alcantara *et al.* (2016), tõdedes, et mitmetasandilise valitsemise teooriast on saanud kõikehõlmav kontseptsioon, mille analüütiline väärtus on jäänud seni väikeseks.

Mitmetasandilise valitsemise analüüsiks on Marks ja Hooghe (2003) jaganud mitmetasandilise valitsemise kaheks tüübiks. I tüüp kirjeldab piiratud tasanditega valitsemist: iga tasand (kohalik, regionaalne, riiklik, rahvusvaheline) on üldfunktsioonidega, tegeledes erinevate valdkondade ja teemadega ning osapoolte vastutusalad ei kattud. II tüüp kirjeldab aga valitsemist, kus igal tasandil on oma ülesanded, erinevalt I tüübist ei mahutu iga tasand korrapäraselt üksteise sisse, vaid vastutusalad kattuvad ning juhtimine on paindlik.

Kuigi I ja II tüüpide kirjeldus on üks enimlevinud mitmetasandilise valitsemise raamistikke, on Piattoni (2009) välja toonud, et selline jaotus kirjeldab ideaaltüüpe, mida päriselus identifitseerida ei ole võimalik. I tüüpi mitmetasandilise valitsemise mudeleid leidub enim föderaalriikides, II tüüpi on küll keeruline puhtal kujul leida, kuid see kirjeldab mingit kindlat probleemi lahendavat valitsemist, kus erinevatel osapooltel on kattuvad vastutusalad. Nii Piattoni (2009) kui Alcantara *et al.* (2016) on rõhutanud, et reaalsuses leidub pigem kombinatsioone kahest tüübist, mistõttu pole Hooghe ja Marksi loodud raamistik kõige parem empiiriliste juhtumite analüüsimiseks.

Mitmetasandilise valitsemise teoreetilisi väljakutseid arvesse võttes on Piattoni (2010) defineerinud mitmetasandilist valitsemist kui poliitikakujundamise protsessi, milles osalevad vähemalt kahe erineva tasandi valitsusasutused ning lisaks osalevad protsessides ka kodanikuühendused ja huvigrupid. Mitmetasandiline valitsemine kirjeldab otsustusprotsesse, kus erinevate tasandite avaliku sektori osapooled ning selle välised osapooled moodustavad omavahelise võrgustiku. Mitmetasandilisus viitab seega ühelt poolt erinevatele geograafilistele tasanditele – rahvusvaheline, riiklik, regionaalne, kohalik –, teisalt aga ka erinevate sektorite ja valdkondade esindajate ning ühiskonnagruppide kaasamise otsustusprotsessidesse. (Marks *et al.*, 1996, lk 167; Piattoni, 2009; Piattoni, 2010, lk 84)

Bache (2010) on analüüsinud riigi rolli mitmetasandilise valitsemises. Tema hinnangul nõuab erinevate tasandite ja valdkondade omavaheline koordineerimine ühelt poolt riigi keskset juhtimist läbi autoritaarsete ja hierarhiliste meetmete, teisalt on riigil kasvava tähtsusega roll metavalitsemisel (*metagovernance*). Metavalitsemist võib kirjeldada kui valitsemisprotsessi kujundamist: valitsusasutused loovad reeglid, protseduurid ja standardid selleks, et tagada „hea“ valitsemine. Teisisõnu saab metavalitsemist kirjeldada kui valitsemisvõrgustiku juhtimist: riigi ülesanne on tuua erinevate tasandite osapooled kokku ning juhtida horisontaalset koordineerimist. (Bache, 2010; Sørensen & Torfing, 2009)

### **1.2.2. Valitsemistasandite vahelised suhted**

Mitmetasandilise valitsemise teooriat on võrreldud teise mitmetasandilisi otsustusprotsesse kirjeldava teooriaga: valitsemistasandite vahelised suhted (*intergovernmental relations*). Lowatcharin *et al.* (2019) kirjeldavad, et valitsemistasandite vaheliste suhete (VVS) kontseptsioon on pärit Ameerika Ühendriikidest ning seda on enim seostatud föderaalriikide analüüsimisega (lk 45). Valitsemistasandite vaheliste suhete teooriat kasutatakse erinevate tasandite avaliku sektori asutuste vaheliste suhete ja võimujaotuse analüüsimisel. Eelkõige keskendub VVS keskvalitsuse ja regionaalsete/kohalike valitsuste vahelisele dünaamikale. (*Ibid.*)

Valitsemistasandite vaheliste suhete teooria keskmes on formaalsed avaliku sektori asutused nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Näiteks on nii Ameerika Ühendriikide, Kanada, Suurbritannia kui Saksamaa näitel analüüsitud seda, kuidas on jagunenud ülesanded, vastutus ja võim keskvalitsuse, regionaalsete ja kohalike tasandi otsustajate vahel. (Bakvis & Brown, 2010; Benz, 2000; Stoker, 1995) Sarnaselt mitmetasandilise valitsemisega on valitsemistasandite vaheliste suhete analüüsil kesksel kohal koordineerimisega seotud küsimused. Näiteks on Benz (2000) kirjeldanud

valitsemistasandite vaheliste suhete dünaamikat Saksamaal, tuues välja, et liidumaade ja keskvalitsuse vaheline jagatud vastutus ning omavaheline sõltuvus motiveerib mõlema tasandi osapooli otsustusprotsesse omavahel koordineerima ning koostööd tegema. Sama on välja toonud ka Bakvis ja Brown (2010), kirjeldades Ameerika Ühendriikide näitel, kuidas nii riigi kui kohalike tasandite ülesannete hulka kuuluvad poliitikavaldkonnad suunavad keskvalitsust, osariike ja kohalikke omavalitsusi omavahel koostööd tegema. Sarnaselt mitmetasandilise valitsemise teooriaga on aga Alcantara *et al.* (2016) välja toonud, et ka valitsemistasandite vaheliste suhete teooria käsitlus on jäänud üldiseks, kirjeldades seda kui mitmete valitsusasutuste vahelist protsessi, milles läbirääkimiste lõppedes jõutakse mingi poliitika kujundamise tulemuseni. Alcantara ja tema kaasautorite hinnangul on eriti MTV kasvava tähtsuse valguses oluline selgelt nii valitsemisvaheliste suhete kui mitmetasandilise valitsemise täpne piiritlemine ja defineerimine (*Ibid.*).

### **1.2.3. Valitsemistasandite vahelised suhted ja mitmetasandiline valitsemine: võrdlus**

Järgnevas tabelis (vt Tabel 1) kirjeldatud peamisi erinevusi kahe eelnevalt kirjeldatud kontseptsiooni – mitmetasandiline valitsemine ja valitsustevahelised suhted – vahel. Võrdluse aluseks on võetud Alcantara *et al.* (2016) käsitlus, mida on seejärel täiendatud teiste teoreetiliste allikate põhjal.

Tabel 1: Valitsemistasandite vahelised suhted ja mitmetasandilise valitsemine: võrdlev mudel

	<b>Valitsemistasandite vahelised suhted (VVS)</b>	<b>Mitmetasandiline valitsemine (MTV)</b>
<b>Osapooled</b>	Peamisteks osapoolteks on ametlikud osapooled.	Osalevad nii ametlikud kui mitteametlikud osapooled.
<b>Tasandid</b>	Võivad olla ühe ja sama tasandi osapooled.	Vähemalt üks osapooltest asub teistest erineval tasandil.
<b>Otsustusprotsesside iseloom</b>	Peamiseks otsustajaks on ametlikud osapooled. Mitteametlikel osapooltel on vaid konsulteeriv roll.	Otsustusprotsessid on koosloome nii ametlike kui mitteametlike osapoolte vahel.
<b>Koordineerimine</b>	Rõhk vertikaalsel koordineerimisel. Peamiselt on kasutusel hierarhiapõhised mehhanismid.	Rõhk horisontaalsel koordineerimisel. Koordineerimine tugineb suuresti võrgustikupõhiste mehhanismidele.
<b>Vastutus</b>	Tagatud läbi hierarhia ning ühe osapoolte võimu teiste üle.	Tagatud läbi kodanike kaasamise otsustusprotsessidesse.

Allikas: Alcantara *et al.* (2016); autori täiendused Bache (2010); Benveniste ja Mizrahi (2023); Bouckaert *et al.* (2010); Koliba *et al.* (2011); Peters ja Pierre (2001); Piattoni (2009) ja Sørensen ja Torfing (2009) põhjal

Esimene erinevus MTV ja VVS vahel on seotud otsustusprotsessidesse kaasatud osapooltega. Valitsemistasandite vaheliste suhete puhul on peamisteks osapoolteks vaid ametlikud osapooled ehk need, kellel on võim ja kohustus osaleda poliitikate kujundamises. Mitmetasandilises valitsemises osalevad aga lisaks avaliku sektori osapooltele ka vähemalt üks või mitu mitteametlikku osapoolt, kellel pole volitusi poliitikate kujundamiseks – näiteks huvigrupid ja kodanikuorganisatsioonid. (Anderson, 2000, lk 50-72) Teine erinevus seisneb selles, kas kaasatud osapooled tegutsevad ühel ja samal või erinevatel tasanditel. Alcantara *et al.* (2016) defineerivad tasanditena ühte territoriaalset tervikut (näiteks rahvusvaheline, riiklik ja kohalik tasand). Kui valitsemistasandite vahelised suhted võivad kirjeldada otsustusprotsesse ühe ja sama tasandi osapoolte vahel, siis mitmetasandiline valitsemine hõlmab osapooli, kellest vähemalt üks asub teistest erineval tasandil (*Ibid.*).

Kolmanda erinevusena toovad Alcantara *et al.* (2016) välja otsustusprotsesside iseloomu. Valitsemistasandite vahelised suhted kirjeldavad protsesse, milles riik/keskvalitsus on peamine otsustusprotsesside eest vastuja. Kuigi protsessi võib kaasata ka mitteametlikke osapooli, siis on



nende roll konsulteeriv. Mitmetasandiline valitsemine kirjeldab seevastu protsesse, milles ka mitteametlikel osapooltel on otsustav roll. Otsustusprotsessid tuginevad rohkem koosloomele ja läbirääkimistele. (*Ibid.*)

Alcantara *et al.* (2016) kirjeldatud kolmele MTV ja VVS erinevusele – osapooled, tasandid ja otsustusprotsesside iseloom – tuginedes saab lisaks välja tuua veel kaks lisategurit, mille abil valitsemistasandite vahelisi suhteid ning mitmetasandilist valitsemist võrrelda saab. Esiteks võib võrrelda koordineerimist- ja koordineerimismehhanisme. Bouckaert *et al.* (2010) defineerivad koordineerimist kui protsessi, milles kasutatakse erinevaid mehhanisme ja instrumente selleks, et tagada erinevate osapoolte tegevuste ühtlustamine poliitikakujundamise eesmärkide saavutamiseks (lk 15-16). Sõltuvalt osapooltest ning koordinatsiooninstrumentidest jaguneb koordineerimine vertikaalseks ja horisontaalseks. Vertikaalne koordineerimine võib toimuda erinevatel tasanditel olevate osapoolte, näiteks keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel, aga ka mitme samal tasandil oleva osapoole, näiteks ministeeriumi ja selle allasutuste vahel. Horisontaalne koordineerimine toimub mitme samal tasandil oleva osapoole, näiteks mitme ministeeriumi või allasutuse vahel. (Bouckaert *et al.*, 2010, lk 23-24)

Koordineerimismehhanismid jaotuvad kolme kategooriasse: hierarhia, turg ja võrgustik. Hierarhiapõhiste mehhanismide aluseks on ühe osapoole autoriteet ja võim teiste üle. Koordinatsioon on suuresti vertikaalne ning keskvalitsus on reeglite kehtestaja ning poliitika elluviimise kontrollija. Turupõhine koordineerimine tugineb konkurentsil ning osapooltevahelistel läbirääkimistel. Koordinatsioon on enamjaolt horisontaalne ning keskvalitsus kasutab lepingulisi suhteid selleks, et tuua omavahel kokku autonoomseid osapooli. Võrgustikupõhine koordineerimine baseerub osapooltevahelisel vabatahtlikul koostööl ja usaldusel. Koordinatsioon on horisontaalne, keskvalitsuse roll on tuua osapooled võrgustikku kokku ning võrgustikku juhtida. (*Ibid.*, lk 34-49)

Valitsemistasandite vahelisi suhteid iseloomustab eelkõige vertikaalne koordineerimine, mis tugineb suuresti hierarhiapõhiste koordineerimismehhanismidele. Mitmetasandilise valitsemise puhul on koordineerimine horisontaalne ja suuresti võrgustikupõhine: rõhk on erinevatel koostööformaadidel ja -areenidel. (Peters & Pierre, 2001; Piattoni, 2009) Samas, nagu Bache (2010) on kirjeldanud, tähendab mitmetasandiline valitsemine tihti võrgustikupõhiste mehhanismide kombineerimist hierarhiapõhiste mehhanismidega.

Viimaseks ehk viiendaks saab MTV ja VVS teooriate puhul võrrelda vastutuse olemust. Valitsemistasandite vaheliste suhete puhul on vastutuse jagamisel oluliseks mõjuriks hierarhiapõhine koordineerimine: autoriteedi ja võimu kehtestamise kaudu saab keskvalitsus teistele avaliku sektori organisatsioonidele seada nõudeid ja kohustusi. Vastutust aitavad tagada ka sanktsioonid ja karistusmehhanismid ülesannete/rollide mittetäitmisest. (Benveniste & Mizrahi, 2023) Mitmetasandilise valitsemise puhul on üheks põhiliseks vastutusmehhanismiks paljude erinevate osapoolte kaasamine otsustusprotsessidesse. Poliitikakujundamises osalevatel kodanikel on palju võimalusi kasutada oma hääleõigust ning otsustajaid vastutusele võtta. (Koliba *et al.*, 2011; Sørensen & Torfing, 2009)

### **1.3. Mitmetasandilised otsustusprotsessid haridusvaldkonnas**

Sarnaselt paljudele poliitikavaldkondadele on ka hariduspoliitika ning haridussüsteemi juhtimine muutunud komplekssemaks. Haridussüsteem hõlmab erinevatel tasanditel tegutsevaid ning erinevate huvide ja võimekustega osapooli, kes moodustavad seotud võrgustiku. (Ball, 2012, lk 9) Lisaks ametlikele osapooltele on haridusvaldkonnas kasvav tähtsus ka erinevatel mitteametlikel osapooltel (huvigrupid, kodanikuorganisatsioonid, kogukonnaesindajad) (Burns *et al.*, 2016, lk 19-20). Kasvava keerukusega toimetulemiseks on haridussüsteemides liigutatud üha rohkem detsentraliseeritud juhtimise poole (Burns & Köster, 2016, lk 18). Kohalikele omavalitsustele ning koolide juhtkondadele on delegeeritud rohkem autonoomiat ning otsustusvabadust, et võimaldada paindlikku ja kohalikest vajadustest lähtuvat juhtimist (*Ibid.*). Mitmetasandiline haridussüsteemi juhtimine ei tähenda pelgalt võimu hierarhilist jaotumist erinevate tasandite (riik, kohalik omavalitsus, kool) vahel, vaid hõlmab erinevate osapoolte vahelist sõltuvust ja kasvatavat vajadust horisontaalse koordineerimise ning paindlikku koostöö järel. (*Ibid.*; Burns *et al.*, 2016, lk 20)

Burns ja Cerna (2016) on välja toonud, et haridussüsteemi juhtimist muudavad veelgi keerukamaks valdkondlikud eripärad. Hariduse kvaliteedile on kasvavad nõuded, kuid rahaliste ressursside nappus nõuab efektiivset juhtimist ning leidlikke lahendusi. Lisaks saadab haridusvaldkonda tugev isiklike uskumuste pärand: igaüks on erinevates formaatides olnud haridussüsteemi osa, mistõttu kujunevad inimeste kogemusele tuginevad veendumused, mida on keeruline muuta. Poliitikakujundajad ja haridussüsteemi juhid peavad lisaks erinevate osapoolte administratiivse koordineerimisele tegelema arvamuste paljususega. Seetõttu on hariduse

edendamise üks võtmetegur Burns ja Cerna hinnangul erinevate osapoolte laiaulatuslik kaasamine, võimaldades erinevaid perspektiive ja arvamusi haridusjuhtimisel arvesse võtta. (*Ibid.*)

Haridusvaldkonna juhtimise analüüsimisel on mitmed autorid keskendunud võrgustikupõhisele koordineerimisele. Sarnaselt mitmetele teistele poliitikavaldkondadele on leitud, et horisontaalne koordineerimine ja mitmete osapoolte vaheliste võrgustike loomine avaldab positiivset mõju haridussüsteemi juhtimisele, luues osapooltevahelist konsensust ning toetades muutuste elluviimist. (Koon, 2020, lk 376-377) Burns *et al.* (2016, lk 24, 102) on kirjeldanud ka haridusvaldkonna vertikaalset juhtimist, tuues välja, et haridussüsteemi juhtimine nii riiklikul kui kohalikul tasandil võib tekitada väljakutseid vastutuse jaotuses. Mitmetasandiline juhtimine võib tekitada vastuolusid riiklike eesmärkide ning kohaliku tasandi prioriteetide ja eelistuste vahel (*Ibid.*).

Haridussüsteemi mitmetasandiline juhtimine loob erinevaid vastutusega seotud väljakutseid. Nagu Hooge (2016) on välja toonud, siis tulenevad vastutusega seotud probleemid suuresti klassikalistest mitmetasandilise juhtimisega seotud väljakutsetest: mitmed haridussüsteemi võtmeotsustajad ei ole valitud demokraatlikul teel, mistõttu on neid keeruline vastutusele võtta. Vastutusega seotud keerukust süvendab eelnevalt mainitud tugevate arvamuste paljusus: Hooge toob näiteid Ühendkuningriikidest ning Lõuna-Aafrika Vabariigist, kus lapsevanemate häälekas ja aktiivne osalus haridussüsteemi juhtimises tekitab dilemmasid haridusjuhtidele, kes tunnevad, et vanemad nende vastutusalale „trügivad“. (*Ibid.*, lk 96-97; Koon, 2020, lk 376-377)

Seega on haridussüsteemiga seotud väljakutsed suuresti sarnased mitmetasandilise valitsemisega seotud väljakutsetele, mis kriisiolukordades veelgi süveneda võivad. Elannani (2023) toob 2009. gripipandeemia põhjal välja mitmed probleemid, millega Ameerika Ühendriikide haridusjuhid tegelema pidid. Kriisi ebamäärasus ning avalikkuse surve koole lahti hoida nõudis otsustajatelt selgete eesmärkide ja otsuste sõnastamist. Lisaks oli võtmetähtsusega selge õigusliku ja praktilise vastutuse ja otsustusõiguse paikapanemine. Koolide sulgemise edukaks juhtimiseks oli oluline kaasata kogukondlikke osapooli ning määrata kindlaks iga haridussüsteemi juhtimise osapoole roll ja ülesanded. (*Ibid*) Tamtik ja Colorado (2022) on oma artiklis analüüsinud mitmetasandilist kriisijuhtimist haridussüsteemis, uurides COVID-19 kriisi Kanada haridusvaldkonna näitel. Nagu artiklist selgub, olid kriisijuhtimisega seotud väljakutsed Kanadas suuresti sarnased üleüldiste haridussüsteemi juhtimise keerukustega. Suur osapoolte arv ja keerukas võrgustik muudavad (kriisi)juhtimise keerukaks koordinatsiooniülesandeks. Lõpuks rõhutavad Tamtik ja Colorado, et

mitmetasandilist valitsemist tuleb haridusvaldkonnas analüüsida vastavas kontekstis, võttes arvesse erinevate osapoolte vastutusala, legitiimsuse ning erinevate ametlike ja mitteametlike osapoolte rolle ja võimekust. (*Ibid.*, lk 32, 34-35).

Viimaste aastate haridusvaldkonna poliitikakujundamise trendide põhjal võib seega eeldada, et hariduse juhtimist iseloomustab pigem mitmetasandilise valitsemise kontseptsioon: haridussüsteemid hõlmavad osapooli paljudelt tasanditelt ja sektoritest, kes moodustavad omavahel võrgustiku, mille koordineerimine nõuab horisontaalseid instrumente. Teisalt langeb peamine vastutus hariduspoliitika kui terviku eest keskvalitsuse tasandile (Burns *et al.*, 2016, lk 22). Haridusvaldkonna juhtimine nõuab ühelt poolt kesket juhtimist ja hierarhilise vastutuse jaotamist, kuid teisalt ka mitmete osapoolte aktiivset kaasamist.

Järgnevas tabelis (vt Tabel 2) on valitsemistasandite vahelisi suhteid ja mitmetasandilise valitsemist võrdleva mudeli alusel kokkuvõtlikult kirjeldatud haridusvaldkonna mitmetasandilist juhtimist ning sellega seotud väljakutseid.

Tabel 2. Haridusvaldkonna juhtimine VVS ja MTV võrdleva mudeli alusel

	VVS	MTV	Haridusvaldkonna juhtimine
<b>Osa-pooled</b>	Peamisteks osapoolteks on ametlikud osapooled.	Osalevad nii ametlikud kui mitteametlikud osapooled.	Osapoolteks on nii keskvalitsus, kohalikud omavalitsused, koolid, aga ka mitteametlikud osapooled (nt lapsevanemad, õpilased). Osapoolte ja arvamuste rohkus muudab samas haridussüsteemi juhtimise keerukaks.
<b>Tasandid</b>	Võivad olla ühe ja sama tasandi osapooled.	Vähemalt üks osapooltest asub teistest erineval tasandil.	Osapooled on nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Riiklikud haridusvaldkonna eesmärgid ja kohaliku tasandi prioriteedid võivad mõnikord olla vastuolus.
<b>Otsustusprotsesside iseloom</b>	Peamiseks otsustajaks on ametlikud osapooled. Mitteametlikel osapooltel on vaid konsulteeriv roll.	Otsustusprotsessid on koosloome nii ametlike kui mitteametlike osapoolte vahel.	Riigilt ja kohalikel omavalitsustelt oodatakse avaliku sektori väliste osapoolte kaasamist otsustusprotsessidesse. Mitteametlike osapoolte (lapsevanemad, õpilased, õpetajad) kaasamine muudab koordineerimise keerukamaks.
<b>Koordineerimine</b>	Rõhk vertikaalsel koordineerimisel. Peamiselt on kasutusel hierarhiapõhised mehhanismid.	Rõhk horisontaalsel koordineerimisel. Koordineerimine tugineb suuresti võrgustikupõhiste mehhanismidele.	Vajadus suuremaks horisontaalseks koordinatsiooniks: koordineerimine peaks tuginema rohkem võrgustikupõhiste mehhanismidele, kus kaasatakse ka lapsevanemaid, õpilasi, õpetajaid. Kriiside kontekst võib muuta juhtimise hierarhipõhiseks ning tsentraalseks.
<b>Vastutus</b>	Tagatud läbi hierarhia ning ühe osapoole võimu teiste üle.	Tagatud läbi kodanike kaasamise otsustusprotsessidesse.	Tagatud nii läbi hierarhia kui ka huvigruppide kaasamise otsustusprotsessidesse. Osapoolte (koolid, kohalikud omavalitsused, keskvalitsus, lapsevanemad) rohkus hägustab vastutust. Mitme tasandi osapoolte kaasamine võimaldab vastutusest kõrvale hiilida.

Allikas: Autori poolt koostatud Tabel 1 täiendused Ball (2012); Burns ja Cerna (2016); Burns ja Köster (2016); Burns *et al.* (2016); Elannani (2023); Hooge (2016); Koon (2020); Tamtik ja Colorado (2022) põhjal

## 1.4. Legitiimsus hariduspoliitika mitmetasandilisel kriisijuhtimisel

### 1.4.1. Sisendi-, protsessi- ja väljundipõhine legitiimsus

Legitiimsus tähendab seda, et poliitikakujundamise protsessid ja tulemused on kodanike silmis õiguspärased ja aktsepteeritud (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 220-221). Legitiimsust võib vastavalt otsustusprotsessidele jagada kolmeks: sisendi-, protsessi- ja väljundipõhine legitiimsus (Schmidt, 2013, lk 4). Sisendipõhise legitiimsuse puhul on rõhk sellel, et otsustuste tegemisse on kaasatud kodanikke, kas siis otse või demokraatlikul teel valitud esindajate kaudu (*Ibid.*). Protsessipõhine legitiimsus kirjeldab otsustusprotsesse: legitiimsus on tagatud juhul, kui erinevad osapooled saavad oma arvamust avaldada, otsustusprotsessid on läbipaistvad ja tuginevad mitmete osapooltega korraldatud läbirääkimistele (Schmidt & Wood, 2019, lk 730). Väljundipõhine legitiimsus keskendub sellele, kas tehtud otsused on ühiskondlikult aktsepteeritud. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 220-221; Schmidt & Wood, 2019) Sisendipõhine legitiimsus on seega valitsemine kodanike poolt, protsessipõhine legitiimsus on valitsemine koos kodanikega ning väljundipõhine legitiimsus on valitsemine kodanike jaoks (Schmidt, 2013, lk 3).

Sisendipõhine legitiimsus kirjeldab seda, kuidas kodanikud saavad läbi hääleõigusliku (poliitilise) osaluse oma arvamust avaldada ning seeläbi otsustusprotsessides kaasa rääkida. Sisendipõhine legitiimsus keskendub eelkõige sellele, mil määral on avalikkust või huvigruppe otsustusprotsessidesse kaasatud. (Scharpf, 2003; Schmidt, 2013, lk 4-7) Otsused on legitiimsed juhul, kui need peegeldavad kodanike seisukohti ning arvamusi (Migchelbrink & Van de Walle, 2020, lk 273). Üks peamisi mehhanisme sisendipõhise legitiimsuse tagamiseks on demokraatlikul teel valitud esinduskogude osalemine otsustusprotsessides, aga lisaks ka huvigruppide ja kodanike kaasamine otsustusprotsessidesse näiteks avalike konsultatsioonide kaudu (Borrás *et al.*, 2007, lk 590; Lindgren *et al.*, 2019, lk 451-452). Haridusvaldkonna juhtimisel saab sisendipõhist legitiimsust tugevdada, kui valdkondlikud otsused on võtnud vastu seadusandlikud kogud, mis võivad sõltuvalt vastutusvaldkonnast olla riiklikul tasandil (parlament) või kohalikul (volikogu), lisaks tugevdab legitiimsust erinevate huvigruppide (näiteks lapsevanemad, õpilased, õpetajad) kaasamine otsustusprotsessidesse.

Protsessipõhine legitiimsus keskendub sellele, millised on poliitikakujundamise otsustusprotsessid: millised osapooled on kaasatud ja kuidas otsuseid tehakse. Otsustusprotsesside legitiimsuse analüüsil on oluline käsitleda ka vastutust ja läbipaistvust. Protsessid on legitiimsed vaid juhul, kui nendes osalevaid poliitiku ja ametnikke saab võtta vastutusele ehk teisisõnu,

otsustusprotsessi osapooltel on määratud selge vastutus. Lisaks on protsessipõhine legitiimsus tagatud, kui otsustusprotsessid on läbipaistvad ja usaldusväärsed: kodanikud teavad, kuidas otsuseid tehakse. (Schmidt & Wood, 2019, lk 730-733)

Nagu Schmidt (2013, lk 6-7) on välja toonud, hõlmab protsessipõhine legitiimsus ka seda, mil määral ja kuidas on otsustusprotsessidesse aktiivselt kaasatud kodanikuühiskonda. Protsessipõhine legitiimsus aitab kirjeldada, kuidas otsustusprotsessides toimuvad arutelud erinevate ekspertide ja aktiivsete kodanikega, suurendades erinevate osapoolte vahelise koordineerimise vajadust. Protsessipõhist legitiimsust tugevdavad arutelud võivad toimuda nii ametlikes foorumites kui ka *ad hoc* formaatides. (*Ibid*) Otsustusprotsesside legitiimsuse analüüsil keskendutakse seega sellele, kuidas on jagunenud vastutus, mil määral on otsustusprotsessid läbipaistvad ning kui avatult on kaasatud kodanikuühiskonna esindajaid (Schmidt & Wood, 2019, lk 730). Haridusvaldkonnas toetab koolide tihenev koostöö vanemate, õpilaste ja teiste kogukonna liikmetega protsessipõhist legitiimsust, võimaldades erinevatel osapooltel haridusjuhtimise osas arvamust avaldada (Hooge, 2016, lk 100).

Väljundipõhine legitiimsus on tagatud juhul, kui kodanike jaoks on tehtud otsused aktsepteeritavad, need peegeldavad ühiskondlikke väärtusi ja arusaamu – teisisõnu, legitiimsed on otsused, mida ühiskond peab „headeks“ otsusteks. Schmidt (2013) on rõhutanud protsessi- ja väljundipõhise legitiimsuse seotust. Otsused on kodanike jaoks legitiimsed vaid siis, kui otsustusprotsessid on olnud legitiimsed. (*Ibid.*; Schmidt & Wood, 2019) Haridusvaldkonnas on samuti protsessi- ja väljundipõhine legitiimsus seotud: kui kogukonnaliikmed teavad, millised on olnud otsustusprotsessid ning neid on otsuste tegemisse kaasatud, aitab see omakorda aktsepteerida tehtud otsuseid, suurendades väljundipõhist legitiimsust (Hooge, 2016, lk 100).

#### **1.4.2. Legitiimsus kriisijuhtimisel**

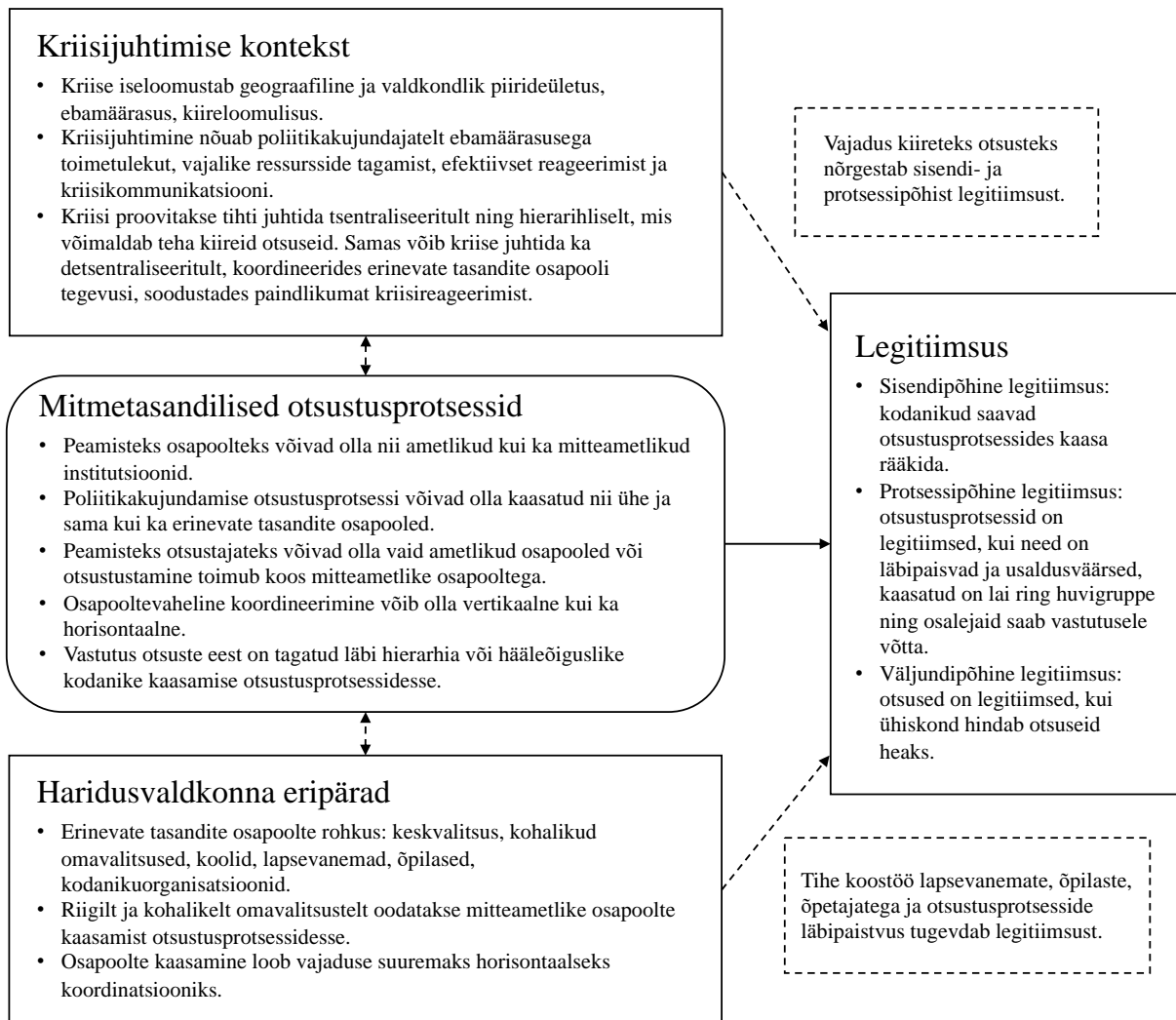
Legitiimsuse tagamine on kriiside puhkemisel võtmetähtsusega. Mida suurem on otsustajate legitiimsus kodanike vaates, seda paremini saavad nad kriisi juhtida ning oma ülesandeid täita. (Christensen *et al.*, 2016, lk 889) Kriiside puhkemine seab legitiimsusele omad väljakutsed. Posner ja Vermeule (2009) kirjeldavad, kuidas kiiret reageerimist nõudvates kriisiolukordades on seadusloome protsessid tihti liiga aeglased. Demokraatlikul teel valitud esinduskogude põhirolliks on täidesaatvale võimule suurema autoriteedi delegeerimine, võimaldades otsuseid kiiremini vastu võtta ning kriisi lahendada. Sisendipõhise legitiimsusega seotud väljakutsed on eelkõige seotud ühiskondliku ootusega teha tsentraliseeritud hierarhiapõhiseid otsuseid: kuna avalikkus nõuab

ebamäärases olukorras vastuseid ning kiiret reageerimist, mistõttu kipuvad seadusandlikud kogud oma rolli nõrgendada, mõistes, et pikad demokraatlikud arutusprotsessid ei ole kriisiolukorras ühiskondlikult aktsepteeritud. (*Ibid.*, lk 1641, 1649)

Samas on legitiimsus keeruline ka detsentraliseeritud kriisijuhtimises. Papadopoulos (2021) kirjeldab, et mitmetasandilistes võrgustikes tehakse otsuseid seadusandlikest kogudest eemal, vähendades esindusdemokraatia „haaret“ valitsemise üle. Seda väidet toetavad ka Edelenbos ja Klijn (2006), kirjeldades, et mitmeid osapooli hõlmavad otsustusprotsessid eralduvad ametlikest otsustusprotsessidest. Nagu Edelenbos ja Klijn kirjeldavad, tekib vastuolu kaasava ja esindusdemokraatia vahel: erinevate osapoolte kaasamine suurendab ühelt poolt erinevate ühiskonnagruppide jaoks sisendi- ja protsessipõhist legitiimsust, sest otsuseid on vastu võetud, kaasates kõiki huvitatud ja seotud osapooli. Teisalt võib see sisendipõhist legitiimsust hoopis nõrgendada, sest seadusandlikud kogud on ametliku otsustusvõimu kandjana otsustusprotsessidesse vähem kaasatud. (*Ibid.*, lk 431) Mitmetasandilise valitsemise kaugenemine esindusdemokraatiast ning seadusandlikest kogudest võib omakorda süvendada vastutusega seotud probleeme. Kuigi otsuseid võidakse teha mitmeid osapooli hõlmavatel areenidel, langeb avalikkuse silmis peamine vastutus autoriteetsetele ja demokraatlikult valitud otsustajatele, kelle kontroll otsustusprotsesside üle on vähenenud (Papadopoulos, 2021, lk 1034-1036). See vastuolu võib olla eriti kriitiline kriisiolukordades kus, nagu eelnevalt mainitud, ootab avalikkus eelkõige tsentraliseeritud ja autoriteetseid otsuseid (Boin & McConnell, 2007, lk 53). Otsustajate soov tugevdada väljundipõhist legitiimsust ehk võtta vastu otsuseid, mis on avalikkuse jaoks aktsepteeritud võib seega nõrgendada sisendi- ja protsessipõhist legitiimsust.

Järgneval joonisel (vt Joonis 1) on loodud kokkuvõtlik analüütiline raamistik, milles tuuakse lühidalt välja erinevate käsitletud teoreetiliste kontseptsioonide sisu ning nendevahelised seosed. Analüütiline raamistik on aluseks empiirilise analüüsi läbiviimisel.





Joonis 1. Analüütiline raamistik haridusvaldkonna mitmetasandilise kriisijuhtimise analüüsiks

Allikas: autori koostatud

## 2. METOODIKA

Käesolev magistritöö on juhtumiuuring, mille eesmärk on analüüsida koolide sulgemisega seotud otsustusprotsesse kriisikontekstis. Uurimiseks valiti just koolide sulgemised COVID-19 pandeemia ajal, sest konkreetse juhtumi põhjal saab analüüsida haridusvaldkonna mitmetasandilisi otsustusprotsesse, võttes arvesse ka kriisijuhtimise konteksti. Lisaks pole koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesse COVID-19 pandeemia ajal Eestis varem uuritud, samas on tegemist olulise juhtumiga, mille õppetunnid võimaldavad Eesti haridusjuhte paremini järgnevateks kriisideks ette valmistada. Magistritöö empiirilise uurimuse läbiviimiseks valiti kvalitatiivne analüüs, sest kvalitatiivsed meetodid sobivad hästi just üksikjuhtumiste detailseks selgitamiseks (Mahoney & Goertz, 2006).

Juhtumiuuringu puhul on oluline tagada valiidsus ja usaldusväärsus (Van Thiel, 2002, lk 87-93), selleks kasutati magistritöö empiirilises osas andmete trianguleerimist, töötades läbi erinevaid allikaid ning kasutades mitut uurimismeetodit. Meetoditeks valiti poolstruktureeritud intervjuud ning dokumendianalüüs. Dokumendianalüüsi kaudu töötati läbi koolide sulgemise temaatikat puudutavad õigusaktid, uudised, intervjuud jt veebi teel avaldatud materjalid. Selle põhjal kaardistati koroonakriisiga seotud koolide sulgemisotsused ja väljakutsed Eesti haridussüsteemis (milliseid otsuseid tehti, kes olid osapooled) ning koguti andmeid pandeemia ajal tekkinud väljakutsete ja diskussioonide kohta (peamiselt meediaväljaanded, aga ka näiteks erinevad kokkuvõtted ja analüüsid). Dokumendianalüüs võimaldas kaardistada juba olemasolevat infot ja infolünkasid ning aitas valmistada ette intervjuueeritavate nimekirja ning intervjuu kava.

Teiseks andmete kogumise meetodiks valiti poolstruktureeritud intervjuud. Kokku viidi läbi intervjuud 19 inimesega. Intervjuude teostamine toimus kahes osas. Esiteks viis autor H2020 projekti ROBUST („Kestlik kriisijuhtimine keerulistel aegadel - mõtteviis, andmed, strateegiad“) grandid nr 101061272 raames raames läbi viis intervjuud, mis teostati ajavahemikus 29.06.2023-11.09.2023. Projektis tehtud intervjuude seast valiti intervjuud nende viie osapoolega, kes olid seotud koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidega: Terviseameti esindaja, Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja, Tallinna Haridusameti esindaja, Tallinna kooli juht ja Teadusnõukoja esindaja (vt lisa 1). Intervjuude kestvus oli üks tund kuni üks tund ja 45 minutit

ning intervjuud toimusid füüsiliste kohtumistena. Vestlused salvestati ning transkribeeriti hiljem TalTechi kõnetuvastusplatvormil tekstiks.ee, autor tegi intervjuu ajal märkmeid Microsoft Excelis. Kõik intervjueritud isikud allkirjastasid digitaalselt või kirjalikult uuringus osalemise nõusolekuvormi, mille alusel toimub projekti raames kogutud teabe avaldamine vaid nii, et seda ei saa seostada intervjueritava isikuga, mistõttu on kõik viis intervjuud anonüümsed.

Teiseks viis autor magistritöö raames ajavahemikus 15.03.2024-09.04.2024 läbi intervjuud 14 inimesega. Valimi koostamisel lähtuti dokumendianalüüsi käigus kogutud informatsioonist, mille alusel kaardistati peamised koolide sulgemisotsustega seotud osapooled. Lisaks kaasati valimisse mitu haridusvaldkonna erialaliitude ja hoolekogude esindajat, mis võimaldas täpsemalt analüüsida, mil määral ja kuidas olid otsustusprotsessidega seotud erinevad huvigrupid. Intervjueritavateks valiti nii riigi tasandi esindajad (Haridus- ja Teadusministeerium, Terviseamet), kohaliku omavalitsuse tasandi esindajad (vallaametnikud), koolide esindajad (direktor, õppejuht, hoolekogu liikmed) kui ka kolmanda sektori esindajad (Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Õpilasesinduste Liit).

Kohaliku ja kooli tasandi valimisse võeti kolme kohaliku omavalitsuse esindajad: Tallinna linn, Jõelähtme vald ja Saaremaa vald. Valimi piiramine kolme omavalitsusega võimaldas analüüsida erinevate osapoolte vahelisi suhteid, intervjuerides omavalitsuse piires nii kohaliku omavalitsuse kui kooli esindajaid. Lähtuti sellest, et valimisse kaasatakse kohalikud omavalitsused, mis olid koroonapandeemiast tugevalt mõjutatud ning valimis on erineva suurusega kohalikud omavalitsused. Valiti omavalitsused, milles oli vähemalt kaks 9-klassilist munitsipaalkooli, sest intervjuude esialgse kava järgi oli kavas intervjuerida igast valitud omavalitsusest vähemalt kahe kooli juhti. Kuna mitmed koolijuhid keeldusid intervjuust, siis on lõplikus intervjueritavate nimekirjas ühe kooli esindaja nii Jõelähtme kui Saaremaa vallast ning kahe kooli esindajad Tallinna linnast. Täpne ülevaade intervjueritud isikutest on leitav lisas 1.

Intervjuude kestvus oli 35 minutit kuni üks tund ja 20 minutit ning intervjuud toimusid veebitarkvara Microsoft Teams vahendusel. Enne intervjuu algust kinnitati intervjueritavatega vestluse salvestamine. Intervjuude salvestused transkribeeriti TalTechi kõnetuvastusplatvormil tekstiks.ee, lisaks tegi autor intervjuu ajal märkmeid Microsoft Excelis. Kõikide intervjuude salvestised, intervjuu ajal tehtud märkmed ning transkriptsioonid on autori valduses. Igalt intervjueritavalt küsiti suuliselt enne intervjuu algust, kas nad on nõus oma isiku avalikustamiseks

või soovivad jääda anonüümseks. Teise ringi 14 intervjueeritavast 12 nõustusid oma nime avaldamisega, kaks intervjueeritavat soovisid jääda anonüümseks (vt lisa 1).

Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad ühelt poolt juba kogutud info põhjal valmistada ette konkreetsed intervjuu teemad ja uuritavad küsimused, kuid jätavad ruumi täpsustusteks ning lisaküsimusteks. Intervjuu kava ning küsimuste koostamisel toetuti magistritöö teoreetilisele raamistikule ning dokumendianalüüsile. Poolstruktureeritud intervjuude kava on välja toodud lisa 2. Kuna intervjueriti erinevate tasandite ning asutuste esindajaid, siis erines kavas välja toodud küsimuste valik sõltuvalt intervjueeritava profiilist. Intervjuu alguses uuriti intervjueeritava rolli koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides koroonakriisi ajal. Mitme intervjuu puhul vajas täpsustamist mõiste „koolide sulgemine“, mis küll kõnekeelse väljendina koroonapandeemia ajal laialdaselt kasutusel oli, kuid nagu mitu intervjueeritavat märkis, on täpsem kasutada mõisteid „liikumispiirangu kehtestamine“ ja „distsantsõppe kehtestamine“, millest esimese kehtestamise õigus on Terviseametil, distantsõppe kehtestamise õigus on aga koolijuhil. Magistritöös kasutatakse läbivalt mõistet „koolide sulgemine“, mille hõlmab nii koolides kehtestatud liikumispiiranguid kui distantsõppe kehtestamist, vajadusel täpsustatakse mõiste sisu. Intervjuudes uuriti veel, millised olid koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessid, seotud osapooled, kuidas jagunes vastutus ning kuidas mõjutas otsustusprotsesse kriisi kontekst. Eraldi küsimusteploki moodustasid küsimused legitiimsuse kohta, lisaks küsiti intervjueeritavatelt nende üldist hinnangut koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidele.

Intervjuude analüüsimisel kodeeris autor intervjueeritavate vastused järgnevate alateemade alusel:

- osapooled ja nende roll otsustusprotsessis (vastused grupeeritud koolide esindajate, kohalike omavalitsuste, riigiasutuste ja kolmanda sektori lõikes);
- otsustusformaadid (vastused grupeeritud ametlike ja mitteametlike formaatide lõikes);
- väljakutsed otsustusprotsessides (vastused grupeeritud koolide esindajate, kohalike omavalitsuste, riigiasutuste ja kolmanda sektori lõikes);
- vastutuse määramine ja väljakutsed;
- kriisi kontekst: kriisi tunnuste mõju otsustusprotsessidele ja muutused otsustusprotsessides kriisi kontekstis;
- haridusvaldkonna eripärad: koostöö ja kokkupuude kooli huvirühmadega (lapsevanemad, õpilased, õpetajad, hoolekogu), erialaliitude kaasamine otsustusprotsessidesse;

- legitiimsus: hinnang otsustusprotsessi kaasatud osapoolte sobivusele ja piisavusele, otsuste vastuvõtmisel arvesse võetud informatsioon, otsustusprotsesside läbipaistvus ja nende mõistmine, koolide sulgemistega seotud otsuste aktsepteerimine ja tagasiside;
- peamised väljakutsed ja intervjueeritavate hinnangud koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidele (vastused grupeeritud intervjuude käigus välja toodud väljakutsete ja õppetundide põhjal).

Valitud uurimismeetodi üheks väljakutseks on see, et valitud kolme omavalitsuse põhjal on keeruline teha üldistusi kogu Eesti kohta. Seetõttu prooviti valimisse võtta eriilmelised omavalitsused, kuigi autor tõdeb, et kahe Harjumaa omavalitsuse valik võib anda ebatäpse ülevaate mitmetasandilistest otsustusprotsessidest terve Eesti lõikes. Intervjuud riigiesindajate ning valdkondlike erialaliitudega ning dokumendianalüüs võimaldavad tasakaaluks luua tervikuna üldistusi Eesti haridussüsteemi otsustusprotsesside kohta koroonapandeemia ajal ning tuua välja riigiüleseid tegureid ja väljakutseid.

Kuna koroonakriisi kõige kriitilisemast perioodist (2020 kevad-2021 sügis) on möödunud kaks aastat, oli intervjuude puhul väljakutseks ka see, et kõiki otsustusprotsessidega seotud detaile intervjueeritavad ei mäletanud. Enne intervjuude teostamist tehtud sündmuste kaardistus ning olemasolevate dokumentide põhjal erinevate väljakutsete ja olulisemate arutelude analüüs võimaldas autoril intervjueeritavaid vajadusel informatsiooniga toetada.

### **3. EMPIIRILINE UURIMUS**

#### **3.1. COVID-19 pandeemia ja koolide sulgemised Eestis: ülevaade**

Koroonaviiruse kiire leviku tõttu kuulutas Vabariigi Valitsus 12. märtsil 2020 välja riikliku eriolukorra. Kuna COVID-19 juhtumite arv kasvas kiiresti ning teadmatus viiruse kohta oli suur, kehtestati Vabariigi Valitsuse korraldusega 16. märtsist ulatuslikke piiranguid ning meetmeid, sealhulgas peatati kõikides õppeasutustes tavapärase õppetöö ning koolid suunati kaugõppele (Eriolukorra meetmete rakendamine, 2020). Koolid jäid kaugõppele kuni eriolukorra lõppemiseni 15. mai 2020, alates 18. maist kuni kooliaasta lõpuni kehtisid õppetöö korraldamisel hajutamise nõuded (COVID-19 haiguse leviku..., 17.05.2020). Alates 14. detsembrist 2020 kehtestas Vabariigi Valitsus Teadusnõukoja ning Terviseameti soovitusel uued koroonaviiruse piirangud, millega suleti taas kõik haridusasutused kuni 4. jaanuarini (COVID-19 haiguse leviku..., 10.12.2020). Koroonaviiruse leviku laienemise tõttu sulges Vabariigi Valitsus korraldusega kõik koolid taas 1. märtsist 2021, erandina võisid koolis viibida 1.-4. klasside õpilased ning hariduslikke tugiteenuseid või konsultatsioone vajavad õpilased (COVID-19 haiguse leviku..., 19.02.2021). Kõik õpilased lubati kooli taas alates 17. maist 2021 (Valitsus asub ettevaatlikult..., 2021).

2021. aasta septembris alanud õppeaastal otsustas Vabariigi Valitsus täieulatuslikke koolide sulgemisi vältida nii palju kui võimalik. Tolleaegne haridus- ja teadusminister Liina Kersna (2021) põhjendas ERR uudisteportaalis avaldatud artiklis, et ebastabiilne koolikorraldus ning kaugõpe mõjub nii õpitulemustele kui laste vaimsele tervisele negatiivselt, mistõttu lähtutakse distantsõppe üle otsustamisel piirkondlikust olukorrast, selle asemel, et koolide lausalisi sulgemisi taas kehtestada. Lisaks alustati sügisel koolides koroonaviiruse kiirtestimist, mis võimaldas viiruse levikut koolides jälgida (Põlluste, 2021).

2021/2022 õppeaastal muutus seega koolide sulgemise ja distantsõppele saatmise otsustusprotsess. Kui varasemalt saadeti koolid kaugõppele Vabariigi Valitsuse korraldustega, siis 2021. aasta sügisest anti ülesanne kohalikele omavalitsustele ning koolidele. Otsuse distantsõppe rakendamise kohta sai teha kooli direktor, kuid vaid juhul, kui distantsõppe rakendamine oli sätestatud kooli

kodukorras (Haridus ja töö, 2021). Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud „Juhised haridus- ja noorsootööasutustele 2021/2022. õ/a“ alusel soovitati haridust puudutavates otsustes lähtuda piirkondlikust olukorrast, lisaks toodi juhises välja, et vastavalt olukorrale sai nakkusohu piiramiseks teha otsuseid Terviseamet, võttes aluseks nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse, mille alusel võis Terviseamet haldusaktiga nakkushaiguste leviku tõkestamiseks „ajutiselt sulgeda koole ning lasteasutusi ja sotsiaalteenuseid osutavaid asutusi või piirata nende tegevust“ (NETS §28 lg 2).

## **3.2. Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessid COVID-19 pandeemia ajal**

### **3.2.1. Peamised osapooled ja otsustusprotsesside formaadid**

Koolide tasandil tehti sulgemistega seotud otsustes koostööd nii kohalike omavalitsuste, Terviseameti kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Kõik intervjueeritud koolijuhid tõid välja, et peamised osapooled, kellega koolide sulgemisega seotud otsustes kokku puututi, olid kohaliku omavalitsuse esindajad ning Terviseamet. Kõigi kolme intervjueeritud omavalitsuse koolide esindajad rõhutasid, et kuigi otsus kool või osa klasse distantsõppele saata oli koolijuhi vastutada, siis arutati üldjuhul kõik koolikorraldusega seotud küsimused kohaliku omavalitsuse esindajatega läbi. (K4; K5; K6; KOV1) Samas tõi ühe Tallinna kooli direktor välja, et Tallinn korraldas koolijuhtidega iganädalasi nõupidamisi, millest jäi mulje, et linn soovib ise otsustada (K1). Jõelähtme valla koolidirektor kirjeldas vastupidiselt, et kohalik omavalitsus ei otsustanud midagi, mis ei oleks olnud koolijuhi arvamusega kooskõlas (K4).

Nii Saaremaa kui Tallinna koolide esindajad kirjeldasid, et kohaliku omavalitsuse kontaktisikud aitasid koolidele vahendada riiklikku infot (K5; K6). Lisaks suhtlesid koolijuhid otse Terviseameti ametnikega, et küsida neilt nõu ning seisukohti seoses nakatumise leviku kohta koolis (K4; K6). Jõelähtme valla koolijuht kirjeldas lisaks, et ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikega kontakteeruti vajadusel, et saada informatsiooni õiguslike küsimuste kohta (K4). Ka kohalikele omavalitsustele oli Terviseamet oluline partner. Omavalitsuste ametnikud rõhutasid eelkõige Terviseameti nõustavat rolli, toetades ametnike nõuete läbiarutamisega ning jagades infot koroonapandeemia andmete kohta (KOV1; KOV2; KOV3). Jõelähtme valla ametnik tõi välja, et tehti koostööd ka Haridus- ja Teadusministeeriumiga, kes näiteks aitas leida vajalikud kontaktisikud teatud probleemide lahendamiseks. Lisaks osales ametnik infotundides ning proovis

võimalikult palju hoida end kursis ministeeriumist jagatava infoga, mida omakorda valla haridusametite juhtidega läbi arutati. (KOV3)

Lisaks eelnevalt väljatoodud osapooltele rõhutasid koolide esindajad ka suhtlust lastevanematega: intervjueritud koolijuhid tõid välja, et koroonakriisi puhkedes said peamiseks infokanaliteks nii lastevanemate meililistid kui eKool/Studium. Kuigi lapsevanemad koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides ise vahetult ei osalenud, oli kooli jaoks esmatähtis nii lastevanemate kui ka õpilaste vahetu informeerimine. (K1; K4; K5; K6). Üks Tallinna koolijuht tõi lisaks välja, et lastevanematele korraldati ka infokoosolekuid (K5). Teises Tallinna koolis jätkusid regulaarselt hoolekogu koosolekud, kus kooli juhtkond ka vanematega olulised koolitöö korraldust puudutavad küsimused läbi arutas. Kooli hoolekogu liige tõi välja, et selline tihe kokkupuude oli võimalik tänu kooli pikaajalisele koostööle hoolekoguga. (K2)

Riiklikul tasandil rõhutati koostööd nii kohaliku tasandi osapoolte kui ka riigiasutustevahelist koostööd. Kriisi vältel tegid omavahel koostööd nii Haridus- ja Teadusministeerium, Terviseamet kui Riigikantselei, kes haridusvaldkonnas koroonakriisiga seotud riiklike otsuste üle arutasid. Kohaliku tasandi koostöö puhul toodi välja, et Haridus- ja Teadusministeerium hoidis otsekontakti suuremate omavalitsuste juhtidega, lisaks korraldati koolijuhtidele ja kohalikele omavalitsustele suunatud infopäevi, mis olid eelkõige suunatud just koolide ja omavalitsuste informeerimiseks (R6). Haridus- ja Teadusministeerium kogus koroonapandeemia vältel koolidest ka iganädalast informatsiooni nakkuse leviku kohta, et koolide olukorda paremini seirata (K1; R3). Samas tõi üks Tallinna koolijuht välja, et tema hinnangul oli see ebavajalik paberimajandus, millest mingit kasu koolile otsustesse kaasaraäkimisel ei olnud (K5). Sarnase hinnangu andis ka Saaremaa valla esindaja, kelle hinnangul ei olnud ministeeriumi kogutud infol suurt väärtust (KOV2).

Erinevate osapoolte vaheline koordineerimine ja koostöö toimus nii ametlikes kui ka mitteametlikes formaatides. Formaalsete otsustusareenidena kirjeldasid koolijuhid ja kohaliku omavalitsuse ametnikud veebi teel korraldatud regulaarseid kriisikoosolekuid: kohalikud omavalitsused korraldasid valla haridusametite juhtidega perioodilisi koosolekuid. Jõelähtme vallas juhtis koosolekuid vallavanem, kes oli ka Harjumaa Omavalitsuste Liidu kriisikomisjonis ning jagas ka sellelt tasandilt tulnud informatsiooni (K4). Jõelähtme valla ametnik tõi lisaks välja, et iganädalasi koosolekuid protokolliti ning avaldati valla infokanalites, et hoida kõik valla elanike samuti kõige olulisema informatsiooniga kursis (KOV3). Tallinna linnas toimusid samuti regulaarsed kriisikoosolekud, kus osalesid ka Tallinna Haridusameti, Terviseameti ja haiglate



esindajad, kes andsid linnaosade kaupa infot viiruse levikust ning nakatumisest (K5). Ka Saaremaa vallas toimusid perioodilised veebikoosolekud haridusasutuste juhtidega (KOV2). Riiklikul tasandil toimusid Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Terviseameti vahel kriisikoosolekud (R6), lisaks korraldati Terviseameti regionaalosakondadega koosolekuid kohalike omavalitsuste ja Päästeametiga (R2). Riigikantselei juhtimisel toimusid iganädalaselt ka koordineerimiskohtumised, kus arutlesid viirusega seotud teemasid ministeeriumite esindajad, Terviseamet ning Teadusnõukoda ning arutleti ka koolide sulgemisi (R2).

Lisaks ametlikele formaatidele rõhutati mitteformaalse suhtluse olulisust. Mitmed intervjuueeritavad töid välja, et koolitöö korraldusega seotud küsimusi arutati läbi tutvuste, näiteks suheldi otse Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikega, kellega infot vahetati (K2; K5; KOV1). Jõelähtme valla ametnik kirjeldas, et koolitöö korraldamise ja nakatumise levikuga seotud teemadel arutasid koolijuhid tihti küsimusi kõigepealt kohaliku omavalitsuse ametnikega telefoni teel, seejärel vormistati suhtlus ka meilis kirjalikult (KOV3). Otsesuhtlust oli ka Terviseametiga: koolijuhid pöördusid nakatumisjuhtumite puhul telefoni või meili teel Terviseameti regionaalosakonna poole, et otsustada, kuidas koolitöö korraldusega jätkata (R2; R4), ka siis fikseeriti need infovahetused ja arutelud hiljem kirjalikult (R2).

Peamiste otsustusprotsesside ja osapooltevahelise koostöö väljakutsetena toodi välja informatsiooni üleküllust ning erinevate osapooltelt tulnud info vastandumist. Näiteks Tallinna linna näitel kirjeldati, et tekkis segadus selle vahel, kui Tallinna Haridusameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumist tulnud informatsioon oli vastuoluline (K2). Üks Tallinna koolijuht tõi välja just Haridus- ja Teadusministeeriumist tulnud sõnumite vastuolulisuse ja segasuse. Samas nõudis kriisikontekst selgeid otsuseid, mistõttu korraldas Tallinna linnavalitsus koos Tallinna Haridusametiga regulaarseid koosolekuid ning võttis endale juhtiva rolli. (K5) Riikliku tasandi info kaootilisust rõhutas ka Jõelähtme valla esindaja, kes tõdes samas, et just kriisi alguses oligi palju hirmu ning vastuolulist infot, mis olukorda raskendas (KOV3). Sama tõi välja ka Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja:

*„Info üleküllust oli vahepeal, ministeeriumis oli suur nõustamiskoormus, küsiti piirangute ja nõuete kohta, pidi isegi mõtlema, et mis sõnastuses see siis kehtib. Siis mõtlesidki selle peale, et kui meil ministeeriumis on keeruline järge pidada, siis tavainimene ei suuda seda ammugi.“ (R6)*

Üks Terviseameti esindaja kirjeldas, et koostöös koolidega esines ka juhtumeid, kus koolijuht keeldus kõrge nakatumise perioodil Terviseametiga suhtlemast ja korraldusi täitmast (R2). Samas,

nagu varasemalt rõhutati, hinnati koostööd Terviseameti ja kohalike omavalitsuste vahel siiski heaks, kohalikud omavalitsused toetusid palju Terviseameti informatsioonile (R2; R4).

### 3.3.2. Vastutuse jagamine

Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides oli üks peamiseid väljakutseid see, et polnud selge, milline organisatsioon või instants peaks otsustama distantsõppele mineku üle (Haridus ja töö, 2021). Sellega seotud juhtumeid kirjeldati õiguskantsleri 2020/2021 aastaülevaate peatükis „Haridus ja töö“, kus selgitati, et distantsõpet saab kooli kodukorras või õppekavas oleva õigusliku aluse põhjal rakendada kool. Kooli pidaja ehk munitsipaalkoolide puhul kohalik omavalitsus saab küll luua korraldusi, mida koolijuht peab täitma, kuid kui korraldus on kohaldatav haldusväliste inimestele ehk koolide puhul õpilasele, siis peab kool vormistama õigusliku aluse põhjal otsuse. (*Ibid.*) Terviseameti vastutus ja ülesanded tulenevad nakkushaiguse tõrje ja leviku seadusest, mille alusel on Terviseametil õigus haldusaktiga ajutiselt koole nakkushaiguste leviku tõkestamiseks ajutiselt sulgeda (NETS §28 lg 2). Seega oli piirkondlikult ja koolipõhiselt distantsõppele saatmise otsuste vastuvõtmise õigus koolijuhil, kuid koroonaviiruse ulatusliku leviku puhul oli NETSist tulenev õigus koole ajutiselt sulgeda Terviseametil.

Mitu intervjuueeritud koolijuhti rõhutasid oma vastutust kooliga seotud otsuste tegemises. (K1; K4; K5). Kahe kooli esindajad tõid välja ka kriisieelse ettevalmistuse olulisuse. Jõelähtme valla koolijuht kirjeldas, et koroonakriisi eelselt paika pandud kriisijuhtide meeskond ning selgete vastutusosalade jaotamine oli kriisi puhkedes võtmetähtsusega (K4). Saaremaa valla kooli esindaja rõhutas sama, tuues välja, et kuigi paberil olevatest kriisiplaanidest ei pruugi realse kriisi puhkemisel abi olla, kuid otsustusprotsesside ja vastutusosalade paikapanemine on oluline (K6).

Vastutusega seotud väljakutsete puhul kirjeldas ühe kooli juht, et töös tuli lähtuda mitmetest erinevatest õigusaktidest, mida kriisi lahendamisel ei jõudnud läbi töötada. Tema sõnul korraldati vähemalt üks-kaks kooli sulgemist nii, et Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad ei jõudnud direktorini, sest kiires kriisiolukorras ei olnud aega riigipoolseid nõudeid ja suuniseid läbi töötada (K4). Sarnast probleemi kirjeldas ka Saaremaa valla esindaja, tuues välja, et eelkõige tekkis küsimusi sellest, et aru saada, kellele mingid nõuded laienevad ja näiteks kuidas lähikontaktseid lugeda (KOV2).

Vastutuse ja süü veeretamisega seotud küsimusi toodi eelkõige välja Tallinna linna puhul. Tallinna Haridusameti esindaja sõnul kasvas Tallinna koolides (eelkõige Lasnamäel) 2021. aasta sügisel

hüppeliselt nakatunute arv (KOV1). Kuigi Haridus- ja Teadusministeeriumiga vahetati telefoni teel mõtteid ja arutleti olukorra üle (*Ibid.*), siis otsustas Tallinna linn koostöös koolijuhtidega kõik linna koolid distantsõppele saata. Kuigi nii kohtu kui ka õiguskantsleri hinnangul oli distantsõppele saatmise otsus koolijuhi, mitte kohaliku omavalitsuse pädevuses, tekitas mitme intervjuueeritava hinnangul probleeme ka vastutuse hägusus riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahel (K2; K5).

*„Haridus- ja Teadusministeerium ja Tallinna Haridusamet kui koolipidaja, ma ei tea kuidas ja kui palju nad suhtlevad, kui palju nad koordineerivad omavahel, aga kõige suurem väljakutse oli see, et mõlemalt poolt tulid segased sõnumid, omavahel koordineerimata tihtipeale. Ja päeva lõpuks öeldi kooli direktorile, et vii midagi kuidagi ellu.“* (K2)

Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad märkisid vastutusalaade jaotuse puhul, et eelkõige sooviti lähtuda nn omandiprintsiibist ja sellest, et alus- ja põhiharidus on Eestis kohalike omavalitsuste vastutusallas, mistõttu sekkuti kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse võimalikult vähe. Kuigi NETSi järgi oli võimalik Terviseametil kehtestada liikumispääsmeid, siis sooviti seda võimalikult vähe kasutada. (R6; R7)

### **3.3.3. Legitiimsus**

Erinevate osapoolte kaasamise ja koostöö puhul toodi intervjuudes eelkõige välja väljakutsed lastevanemate kui huvigrupi kaasamisega. Tallinna linna kooli hoolekogu liige tõi välja, et kuna koostöö kooli juhtkonnaga oli tihe ning hoolekogu usaldas ka juhtkonda, siis olid lapsevanemad suuresti kooli otsustega nõus ning neid aktsepteeriti (K2). Jõelähtme valla kooli hoolekogu liige hindas, et kuna koolide sulgemisega seotud otsuseid põhjendati selgelt, siis olid need ka aktsepteeritavad. Olulist rolli mängis see, et lapsevanemad pidid olema lastega kodus, teisalt oli palju hirmu ja oli ka vanemaid, kes ei tahtnud lapsi kooli saata (KOV2), mistõttu oli lastevanemate seas ka vastasseisu ja tagasisidet koolide sulgemisega seotud otsustele.

Peamise kitsaskohana tõid mitu intervjuueeritavat välja lastevanemate vähese kaasamise ja informeerimise, mis omakorda mõjutas seda, kui hästi koolide sulgemistega seotud otsustest aru saadi (K6; R2).

*„Lapsevanemad jäid tihti infosulgu, nad ei saanud otsustest täpselt aru.“* (R2)

Mitu intervjuueeritavat kirjeldas lisaks, et nende hinnangul oli kriisis probleemiks usalduse puudumine erinevate osapoolte vahel. Näiteks pöördusid lapsevanemad kooli tasandil tehtud

koolide sulgemise otsuse täpsustamiseks otse Haridus- ja Teadusministeeriumi poole, selle asemel, et informatsiooni koolist või kohalikul omavalitsuselt küsida, mis näitas omakorda usaldamust koolidesse ja kohalikesse omavalitsustesse (R6). Üks intervjuueeritav tõi eelkõige välja usalduse puudumise koolide ja kohalike omavalitsuste vahel (R2).

Õpilaste vaadet avades selgitas Eesti Õpilasesinduste Liidu esindaja, et eelkõige koroonapandeemia esimeses faasis õpilasi otsustusprotsessidesse ei kaasatud, kuid tõi positiivsena välja, et mida aeg edasi, seda rohkem said õpilased siiski osaleda aruteludes sellest, kas ja millal koole uuesti avada ning kuidas distantsõpe õpilasi mõjutab: Haridus- ja Teadusministeeriumil toimuvad kaks-kolm korda aastas kohtumised noortenõukoguga, kus osalevad Eesti Noorteühenduste Liidu liikmed, kes said koroonapandeemia ajal oma seisukohti ka distantsõppe kohta avaldada (M2). Nii Eesti Lastevanemate Liidu kui Eesti Õpilasesinduste Liidu esindajad tõi välja, et kuigi huvirühmade liidud oleks soovinud suuremat kaasamist, siis mõisteti, et kriisiolukorras on keeruline võrgustikupõhiselt juhtida ning laiema osapoolte ringiga otsuseid läbi arutada (M1; M2).

Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides tõi mitmed osapooled välja, et eelkõige lähtuti otsuste tegemise koroonaviiruse leviku ja nakatumise näitajatest ning andmetest, mida jagas eelkõige Terviseamet, kuid lisaks tehti alates 2021. aasta sügisest koolides ka kiirteste, mille põhjal kooliti nakatumise levikut hinnata sai (K4; K5; K6; KOV2; R4; R5). Samas rõhutas mitu intervjuueeritavat, et otsuste tegemisel lähtuti siiski ka sellest, et korraldada õppetööd õpilastele parimal võimalikul viisil (K5; KOV3). Jõelähtme valla koolijuht tõi samas välja, et riiklikult Vabariigi Valitsuse korraldusega tehtud koolide lausalised sulgemised ei olnud tema hinnangul aktsepteeritavad:

*„Kõikide koolide sulgemine oli paanikanäitaja. ... Ei olnud aru saada, mis toimub, välja paistis ainult paanika.“ (K4)*

Tallinna linna koolijuht rõhutas, et otsuste mõistmisel oli suureks abiks linnaametnik, kes oskas Terviseameti andmeid ja infot tõlgendada ning selgitada:

*„Kui meil ei oleks olnud Ester Õpikut, siis me ei oleks ilmselt aru saanud, seal oli R-indeks, mingid arvud ja näitajad, mida keegi ei osanud selgitada. Dr Arkadi Popov ja Ester Õpik õnneks selgitasid ja meile sellest siis piisas.“ (K5)*

Samas kirjeldas ta, et koolides, kus viiruse levikuga seotud infot ei selgitatud ning sisekommunikatsiooni tõsiselt ei võetud, tekkisid ka vastandumised seoses koolide sulgemisega seotud otsustega (*Ibid.*).

### 3.3.4. Haridusvaldkonna eripärad ja kriisi kontekst

Haridusvaldkonna eripärade osas rõhutatsid mitmed intervjueeritavad eelkõige vajadust suhelda kõikide kooli jaoks oluliste sihtrühmadega – lapsevanemad, õpilased, õpetajad. Näiteks Jõelähtme valla ametnik kirjeldas, et vald kogus õpilaste ja õpetajate arvamuste kohta tagasisidet koolijuhtide kaudu (KOV3). Lapsevanemad võtsid koolide sulgemistega seotud küsimustes ühendust nii koolidega (K2; K4; KOV1), kohalike omavalitsustega (KOV2; KOV3) kui ka Terviseameti (R2) ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga (R6). Üks Tallinna koolijuht kirjeldas, et tema hinnangul aitas kooli tihe suhtlus oma kogukonna liikmetega (lapsevanemad, õpilased) kriisi paremini juhtida:

*„Kriis pani proovile kodu ja kooli koostöö – need koolid, kellel on kogukonnaga tihedamad suhted, tulid paremini kriisist välja.“ (K5).*

Nii koolide kui ka Terviseameti jaoks oli lastevanemate, õpilaste ja õpetajatega suhtlemisel võtmetähtsusega kiire ja operatiivne infovahetus. Koolipere informeerimiseks kasutati nii kooli e-keskkondi (eKool, Stuudium) kui ka meililiste (K1; K4; K5; K6). Jõelähtme valla koolijuht kirjeldas, et kuna koolipere suurus Loo Keskkooli puhul on ligikaudu 1600 inimest, siis levis Stuudiumi kaudu jagatud info kiiresti terves vallas ning võimaldas kooli sulgemise puhul vanematel kiiresti reageerida (K4). Terviseameti esindaja tõdes, et oli palju juhtumeid, kus kooli nimekirjades oli lastevanemate kontaktinfo vale, mistõttu oli nakatumiste puhul nendega keeruline kontakti saada (R4).

Üks Terviseameti esindaja tõdes, et kuigi Terviseamet lähtus oma töös eelkõige NETSist, siis tekkis koroonaaajal ka lisaks uus tegur: tuli mõelda sellele, kuidas tagada õpilastele siiski kvaliteetne õpe, selleks prooviti koostöös koolidega lahendusi leida, näiteks korraldada õppetööd vahetustena (R2). Koroonapandeemia teises poole kasvas Haridus- ja Teadusministeeriumil mure hariduse kättesaadavuse kohta ja suurenes soov saada lapsed kontaktõppesse (R3; R7). Nii Eesti Lastevanemate Liidu kui ka Õpilasesinduste Liidu esindajad tõid välja, et just koroonapandeemia teises pooles oli positiivne see, et koolide õppekorraldusega seotud otsustest lähtuti rohkem õpilaste vajadusest (M1; M2).

Kriisi konteksti analüüsidest tõdesid mitmed intervjueritavad, et kriisijuhtimine nõuab nende hinnangul hierarhilist, käsuliinide põhist juhtimist (K5; K6). Rõhutati ka sõnumite selgust ning kriisikommunikatsiooni tähtsust, mis aitab kriisi ebamäärasusega toime tulla (K2; K5; KOV3). Ühe kooli juht tõi välja, et kriisiolukorras on vaja kiiresti informatsiooni, mille põhjal otsuseid teha, lisades, et tema hinnangul pärssis kriisijuhtimist Terviseameti sõnumite segasus ning inforohkus (K4). Sõnumite selguse puhul rõhutati näiteks seda, et info peab olema edasi antud võimalikult lihtsas keeles, näiteks Saaremaa valla ajaleht pidas veebiblogi, kus koroonapandeemia ajal operatiivselt infot jagati (KOV2).

*„Kommunikatsioon on A ja O. Inimesed peavad teadma, mida nad teevad, kriisil peab olema juht.“ (K2)*

Kriisijuhtimise osas toodi lisaks välja vajadus võtta vastu kiireid otsuseid. Mitu intervjueritavat tõdesid, et kuna kriisiolukorras oli eelkõige tähtis saada vastuseid ning teha otsuseid, siis oli otsustusprotsesside kiirus ja efektiivsus võtmetähtsusega (KOV3; KOV4; R6; R7).

*„Väga pikka arutelu ei saa alati olla, peavad olema konkreetsed sammud.“ (KOV3)*

Kiire kriisireageerimine tähendas omakorda seda, et otsustusprotsessidesse kaasatud osapoolte hulk oli väike. Kriisijuhid tegid seega teadliku valiku, prioritseerides otsuste tegemise efektiivsust ning jättes selle arvelt laiemal osapoolte kaasamise ja arutelud vahele.

### **3.3.5. Peamised väljakutsed**

Peamise õppetunnina tõid mitmed intervjueritud osapooled välja, et kriisi tuleb lahendada kohalikul tasandil. Argumenteeriti, et kriisi lahendamiseks ülalt-alla juhtimissüsteem ei sobi (K4; K5). Üks intervjueritavatest kirjeldas, et tema hinnangul prooviti koolide juhtimisega seotud küsimusi ühe otsustusmudeli alusel terves Eestis lahendada, kuid selle asemel peaks rohkem arvestama kohalike eripärade ning kontekstiga, lisades, et kohalike osapooli peab usaldama (KOV2), lisaks rõhutati seda, et rohkem peaks jätma kogukonna otsustada (K3). Tallinna Haridusameti esindaja kirjeldas pealinna näitel, et Haridusametil oligi kriisi ajal ka rohkem informatsiooni Tallinna koolidest kui riigil (KOV1). Ta hindas, et kuigi keskne koordinatsioon on samuti vajalik, siis on detsentraliseeritud kohaliku tasandi juhtimine võtmetähtsusega, võimaldades kriisidega paremini toime tulla, eriti juhul, kui kesksed koordinatsioonisüsteemid alt veavad (*Ibid.*). Teisalt tõi näiteks intervjueritud Teadusnõukoja liige välja, et kriisis on vastupidiselt oluline autoritaarsus, hinnates, et keskne kriisijuhtimine jäi koroonapandeemia ajal Haridus- ja Teadusministeeriumi tasandil nõrgaks, sest kohalikes omavalitsustes tehti palju koolide sulgemisega seotud otsuseid sõltumata sellest, et ministeerium oli koolid lahti jätnud (R1).

Teise olulise õppetunnina rõhutasid mitmed osapooled rollide selguse tähtsust. Näiteks kirjeldas Terviseameti esindaja, et kuna kõik teadsid oma vastutusala ja pädevust, siis toetas see kriisiajal osapooltevahelist koostööd (R2). Mitu intervjuueeritavat tõid välja, et juba enne kriisi puhkemist peaks nende hinnangul olema kõikidel osapooltel täpne arusaam ja plaanid, millised on igapäevased rollid, vastutusala, käsuahelad ning kes on kriisi juht (K2; K4; KOV3; KOV4; R2).

*„Hea oleks teada, milline ametkond milliste tegevuste eest vastutab, millisel ametkonnal mis õigused ja kohustused on ja hea oleks, kui see oleks ka koolide jaoks selgem.“ (R2)*

Kolmandaks tõid mitu intervjuueeritavat välja, et koroonakriisis oli väljakutseks kohalike omavalitsuste ja koolide vahelise usalduse puudumine (R2) ja vähene sisuline koostöö ja arutelu (K6). Näiteks Jõelähtme valla koolijuht rõhutas, et tema hinnangul oli Jõelähtme vallas koolide ja valla vahel tekkinud pikaajaline usaldusel põhinev koostöö kriisi lahendamisel võtmetähtsusega (K4).

Viimaseks rõhutati, et kriisiolukorras on esmane prioriteet kommunikatsioon. Toodi välja, et kriisikommunikatsioon peab olema selge ja konkreetne (K3; K4). Üks intervjuueeritav kirjeldas, et üheselt arusaadavalt ja täpselt põhjendatud otsused on olulised ka selleks, et inimesed nendele otsustele nõ vastu töötama ei hakkaks (K3). Kommunikatsiooni olulisust põhjendati seega nii info selguse loomiseks ebamäärases kriisikontekstis kui ka vastuvõetud otsuste aktsepteerimiseks ja legitimeerimiseks.

## 4. DISKUSSIOON JA JÄRELDUSED

### 4.1. Koolide sulgemistega seotud mitmetasandilised otsustusprotsessid

Järgnevalt analüüsitakse koolide sulgemistega seotud mitmetasandilisi otsustusprotsesse COVID-19 pandeemia ajal, tuginedes peatükis 1.2.3. kirjeldatud mudelile, milles vastandati valitsemistasandite vaheliste suhete ja mitmetasandilise valitsemise kontseptsioone.

Valitsemistasandite vahelised suhted kirjeldavad otsustusprotsesse, milles osalevad ühe või mitme tasandi ametlikud osapooled, mitmetasandilise valitsemise puhul on otsustusprotsessidesse kaasatud vähemalt kahe erineva tasandi ametlikud ja mitteametlikud osapooled (Alcantara *et al.*, 2016; Anderson, 2000, lk 50-72). Koolide sulgemistel olid peamisteks osapoolteks ametlikud osapooled nii riiklikul kui kohalikul tasandil: kui pandeemia puhkedes suleti koole Vabariigi Valitsuse korraldustega ning otsustusprotsessi olid kaasatud veel mitmed riiklikud institutsioonid nagu Haridus- ja Teadusministeerium ja Terviseamet, siis pandeemia teises pooles, alates 2021. aasta sügisest olid otsustusprotsesside peamisteks osapoolteks kohalikud omavalitsused ning koolid, kes tegid tihedat koostööd ka Terviseameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga.

Kuigi Haridus- ja Teadusministeerium kohtus koroonakriisi ajal ka mitmete mitteametlike osapooltega, nagu näiteks Eesti Õpilasesinduste Liit ja tugispetsialistide aineühendused ning nii koolid kui kohalikud omavalitsused suhtlesid lastevanematega, siis olid koolide sulgemistel otsustajateks vaid ametlikud osapooled. Suhtlus mitteametlike osapooltega kandis eelkõige informeerivat eesmärki: lastevanemate, õpilaste ja erialaliitudega kommunikeeriti koolikorraldusega seotud muudatusi.

Valitsemistasandite vaheliste suhete puhul on koordineerimine eelkõige vertikaalne, tuginedes hierarhiapõhiste mehhanismidele, samas kui mitmetasandilist valitsemist iseloomustab horisontaalne võrgustikupõhine koordineerimine (Peters & Pierre, 2001; Piattoni, 2009). Koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides oli eelkõige rõhk vertikaalsel koordinatsioonil. Kui alates 2021. aasta sügisest delegeeris valitsus ja Haridus- ja Teadusministeerium koolide sulgemise



otsused kohalikule tasandile, siis lähtuti otsustamisprotsessides sellest, et Terviseametil on nakkushaiguste tõrje ja leviku seaduse kohaselt ainsana õigus koole ajutiselt nakkushaiguse leviku piiramiseks sulgeda, samas kui kohalikul tasandil võib vaid koolijuht kooli distantsõppele saata, lähtudes kooli õppekavas või kodukorras sätestatud õiguslikust alusest (Haridus ja töö, 2021). Otsuste tegemisel lähtuti seega osapoolte õiguslikest pädevustest. Samas esines otsustusprotsessides ka võrgustikupõhise koordineerimise näiteid: nii kohalike omavalitsuste, koolide, Haridus- ja Teadusministeeriumi kui ka Terviseameti esindajad arutasid koolikorraldusega seotud küsimusi ja võimalikke sulgemisi tihti mitteformaalselt.

Valitsemistasandite vaheliste suhete puhul on vastutuse tagamise aluseks hierarhiapõhine koordineerimine, mille alusel osapoolte rollid ja pädevused kehtestatakse, mitmetasandilise valitsemise puhul on oluliseks vastutusmehhanismiks laiaulatuslik mitteametlike osapoolte kaasamine otsustusprotsessidesse, võimaldades kodanikel oma hääleõigust kasutada ja otsustajaid vastutusele võtta. (Benveniste & Mizrahi, 2023; Koliba *et al.*, 2011; Sørensen & Torfing, 2009) Koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides tulenes vastutus eelkõige õigusaktidest ning erinevate osapoolte õiguslikest pädevustest. Vastutuse jaotuse puhul lähtuti eelkõige sellest, et alus- ja põhiharidus on Eestis kohalike omavalitsuste ülesanne, lisaks olid seadusega pandud ülesanded ja pädevused ka Terviseametil.

Kokkuvõtvalt saab eelnevalt kirjeldatud tunnuste põhjal väita, et koolide sulgemisega seotud otsustusprotsesse iseloomustas valitsemistasandite vaheliste suhete kontseptsioon. Otsustusprotsesside iseloom on kokku võetud tabelis 3.

Tabel 3. Koolide sulgemisega seotud otsustusprotsesside tunnused Alcantara *et al.* (2016) ja Tabelis 1 kirjeldatud VVS ja MTV võrdleva mudeli alusel

	<b>Koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessid Eestis COVID-19 pandeemia ajal</b>
<b>Osapooled</b>	Peamisteks osapoolteks olid ametlikud osapooled: Terviseamet, Haridus- ja Teadusministeerium, Vabariigi Valitsus, kohalikud omavalitsused, koolid, Riigikantselei, Päästeamet.
<b>Tasandid</b>	Pandeemia esimeses pooles tehti otsuseid vaid riiklikul tasandil, hiljem osalesid otsustusprotsessides nii kohaliku tasandi (omavalitsused, koolid) kui ka riikliku tasandi (eelkõige Terviseamet, aga ka Haridus- ja Teadusministeerium) esindajad.
<b>Otsustusprotsesside iseloom</b>	Peamiseks otsustajaks vaid ametlikud osapooled: pandeemia alguses Vabariigi Valitsus ja Terviseamet, hiljem ka koolijuhid ning kohalikud omavalitsused. Mitteametlikel osapooltel (hoolekogud, huvigrupid) oli minimaalne roll, eelkõige jagati kahesuunaliselt informatsiooni.
<b>Koordineerimine</b>	Rõhk eelõige hierarhilisel koordineerimisel. Samas esines ka võrgustikupõhist koordineerimist, arutelusid erinevate osapoolte vahel, mitmed osapooled rõhutasid usalduspõhise kriisijuhtimise tähtsust.
<b>Vastutus</b>	Tagati eelkõige läbi õigusaktide ja hierarhia.

Allikas: Autori koostatud, Alcantara *et al.* (2016) ja Tabel 1 põhjal

Kriisi kestel toimusid mõningad muutused koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides. Eelkõige muutus 2021. aasta sügisel koolide kriisijuhtimisse kaasatud osapoolte koosseis, kui otsused delegeeriti keskvalitsuse tasandilt kohalikele omavalitsustele ja koolidele. Samas jäi otsustusprotsesside iseloom ning koordineerimine küllaltki muutumatuks: kui algselt koordineeriti koolide sulgemisi hierarhiliselt riiklikul tasandil, siis hiljem võttis vertikaalse juhtimise üle kohalik tasand. Kuigi pandeemia arenedes võeti mitteametlikelt osapooltelt saadud informatsiooni rohkem arvesse (näiteks distantsõppe mõju õpitulemustele ja õpilaste vaimsele tervisele), siis ei kaasatud kriisi lõpuni mitteametlikke osapooli ametlikesse otsustuste tegemise protsessidesse.

Valitsemistasandite vahelise juhtimise üks eeliseid on see, et osapooltel on õiguslikult määratud selged vastutusalad ning rollid (Benveniste & Mizrahi, 2023). Samas näitab Eesti analüüs, et kuigi seadusandlikult olid vastutusalad koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides paika pandud, siis kaasnes kriisijuhtimisega arusaamatusi ja ebakindlust selle üle, kes ja mille alusel otsuseid tegema peab. Kui ametlikel osapooltel pole selge, mis on nende roll ja pädevus, võib see omakorda

peegeldada laiemaid valitsemise väljakutseid, mis ei piirdu vaid konkreetses kriisis välja tulnud probleemidega. Riigi ja kohalike omavalitsuste jagatud vastutus haridusvaldkonna juhtimisel nõuab osapooltevahelist koordineerimist ning tihedat koostööd, vaid nii luuakse ühine arusaam üksteise rollidest ja vastutusest. Koolide sulgemiste näitel jäi kriisi juhtimisel puudu just Haridus- ja Teadusministeeriumi kesksest koordineerimisest ning selgete ja üheselt arusaadavate juhiste puudumisest, mis tõi kaasa õigusaktide erinevat tõlgendamist, aga ka juhtumeid, kus koolide sulgemisega seotud otsused ei olnud õiguslikult pädevad. VVS-põhine juhtimine vajab tugevat keskset koordineerimist, mitmetahulisi ja keerukaid poliitikavaldkondi nagu haridus ei saa juhtida vaid õigusaktidepõhiselt ilma osapooltevahelise süstemaatilise kommunikatsioonita.

## **4.2. Kriisi konteksti ja haridusvaldkonna eripärade mõju koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessidele**

Kriise iseloomustab piirideülesus (Boin, 2009), ebamäärasus ning kiireloomulisus (Rosenthal & Kouzmin, 1993, lk 7), mis loob spetsiifilise konteksti otsustusprotsesside analüüsimiseks. Kriisi kontekst mõjutas oluliselt ka koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesse:

- Piirideülesus: koroonapandeemia ületas organisatsioonide ja valdkondlikke piire, nõudes ka haridusvaldkonnas erinevate osapoolte vahelist koordinatsiooni: pandeemia teises pooles tehti koolide seotud sulgemisotsuseid Terviseameti, koolide ning kohalike omavalitsuste koostööl, lisaks oli ühe peamise osapooltena seotud ka Haridus- ja Teadusministeerium.
- Ebamäärasus: kriisiolukorraga kaasnes palju teadmatust ning hirmu, mis mõjutas ka koolide sulgemisega seotud otsustusprotsesse. Eelkõige pandeemia alguses, kui COVID-19 viiruse kohta oli vähe informatsiooni, kalduti ettevaatlikkusest koole ulatuslikumalt sulgema.
- Kiireloomulisus: kriisis oli vaja teha kiireid ja efektiivseid otsuseid. Otsuseid võeti vastu tsentraalselt ning ulatuslikke arutelusid ega huvigruppide laiapõhjalikku kaasamist ei korraldatud.

Kriiside puhkemisel tekib tihti ühiskondlik ootus efektiivsele ja keskselt koordineeritud juhtimisele (Ansell & Boin, 2019, lk 1080). Teisalt ei pruugi tsentraliseeritud juhtimine kriisis soovitud tulemusi anda, sest paljudest osapooltest koosnevat süsteemi on keeruline hallata (Boin & McConnell, 2007, lk 53-54). Sellest tulenevalt on mitmed autorid (Boin ja 't Hart, 2003, lk 547;

Waugh Jr ja Streib, 2006, lk 136-137) rõhutanud detsentraliseeritud võrgustikupõhise juhtimise tähtsust: kriisiolukorras on tähtis kaasata kohalikke kogukondi, lisaks on oluline ka eelnev osapooltevaheline koostöökogemus, mis aitab kriisijuhtimist toetada (Waugh Jr ja Streib, 2006, lk 136-137). Koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides lähtuti Eestis koroonakriisi puhkedes esialgu tsentraliseeritud juhtimisest: koolide sulgemise otsused tehti Vabariigi Valitsuse korraldustega ilma kohalike omavalitsusi ega koole kaasamata. Koroonapandeemia teises faasis, alates 2021. aasta sügisest, delegeeriti aga koolide sulgemise otsused kohalikule tasandile. Seega muutus esialgne tsentraliseeritud kriisijuhtimine pandeemia arenedes rohkem detsentraliseerituks. Esialgse keskvalitsuse tasandil tsentraliseeritud juhtimise muutumine detsentraliseerituks võimaldas koolide sulgemisega seotud otsuseid teha piirkondlikest eripäradest lähtuvalt. Samas kaasnes otsustusprotsesside muutusega arusaamatusi selle kohta, kes ja mille alusel koolitöö korralduse kohta otsuseid teeb ning Haridus- ja Teadusministeeriumilt ning Terviseametilt tulnud suunised olid omavalitsustele ja koolijuhtidele mõnikord ebaselged. Otsuste kohalikule tasandile delegeerimine oleks nõudnud üheselt arusaadavaid ja lihtsaid juhiseid, võimaldades kohalikel omavalitsustel ja koolidel keskenduda vaid piirkondlikule kriisijuhtimisele, mitte õigusaktide ja juhendmaterjalide läbitöötamisele.

Samas lähtuti ka kohaliku tasandi juhtimisel eelkõige hierarhiapõhisest koordineerimisest. Otsuste delegeerimine kohalikele omavalitsustele ja koolidele ei suurendanud oluliselt kogukonna kaasamist otsustusprotsessidesse, kriisi ebamäärases keskkonnas rõhutasid koolijuhid vajadust teha kiireid autoritaarseid otsuseid. Otsustusprotsesside kujunemisel võis oma rolli mängida ka ühiskondlik ootus: hirm COVID-19 viiruse ees suurendas veelgi haridusvaldkonna otsustajate soovi teha koolide sulgemiste kohta efektiivseid otsuseid. Teisalt võib taoline kriisijuhtimine peegeldada ka väljakujunenud praktikaid. Kui kohaliku omavalitsuse ja koolide tasandil puudus kriisieelne kogemus kogukonnaga koostöö ja võrgustikupõhise kaasamisega, siis oli see ka kriisikontekstis keeruline tekkima.

Haridusvaldkonna otsustusprotsessides on kasvav tähtsus horisontaalsel võrgustikupõhisel koordineerimisel, kaasates mitmeid huvigruppe nagu lapsevanemad, õpilased ja õpetajad (Burns & Köster, 2016, lk 18). Koroonakriisi näitel toetas koolide varasem tihe koostöö kooliperega (lapsevanemad, õpetajad) ka koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesside juhtimist, hõlbustades infovahetust ning arutelusid huvigruppidega. Probleemiks oli vähene usaldus koolide ja kohalike omavalitsuste vahel, aga ka kodanike piiratud usaldus kohalike omavalitsuste ja koolide vastu. Kuna võrgustikupõhine koordineerimine tugineb just osapooltevahelisel usaldusel

ja koostööl (Bouckaert *et al.*, 2010, lk 34-49), siis võib järeldada, et mitmetasandilisele valitsemisele põhinevaid otsustusprotsesse ei tekkinud koroonakriisi ajal just seetõttu, et Eesti haridussüsteemis puudub tugev võrgustikupõhine ja erinevaid osapooli kaasav juhtimise tava.

Koolide sulgemistega seotud otsuste tegemisel tekkis vastuolu kriisi ja haridusvaldkonna eripärade vahel. Kriisi soovitakse juhtida kiiresti ja efektiivselt, mistõttu tsentraliseeritakse otsustusprotsesse. Teisalt on haridusvaldkonnas mitmeid mitteametlikke osapooli, kelle arvamuse ja tagasisidega peab samuti arvestama ning oluline on ka horisontaalne koordineerimine. Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides puudusid formaadid sidusrühmade kaasamiseks, samas otsisid eelkõige lapsevanemad, aga ka õpilased viise, kuidas oma seisukohti ja arvamusi väljendada. Kuigi kriisis on efektiivuse tagamiseks lihtsam teha hierarhiapõhiseid otsuseid, on oluliste huvigruppide kaasamine siiski vajalik, sest vaid seeläbi saavad kriisijuhid olulist tagasisidet, mida otsuste tegemisel arvesse võtta.

### **4.3. Mitmetasandiliste otsustusprotsesside legitiimsus kriisi kontekstis**

Otsustusprotsesside legitiimsust saab jagada kolmeks: sisendi-, protsessi- ja väljundipõhine legitiimsus (Schmidt, 2013, lk 4). Sisendipõhise legitiimsuse puhul saab eelkõige välja tuua, et kuigi koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessidesse ei kaasatud erinevaid huvigruppide esindajaid (lapsevanemad, õpetajad, õpilased) ega ka seadusandlike kogusid, siis oli see kriisikontekstist tulenevalt põhjendatud, kuna kriisis oli vaja teha kiireid ja operatiivseid otsuseid. Ühelt poolt nõrgestas mitteametlike osapoolte – kodanike ja huvigruppide – vähene kaasamine sisendipõhist legitiimsust, sest otsustega seotud organisatsioonid ja kodanikud ei saanud neid puudutavates otsustes kaasa rääkida. Teisalt lähtuti otsustusprotsesside kujundamisel ühiskondlikust ootusest efektiivsele, tsentraliseeritud kriisijuhtimisele ning otsustes kaasarääkimise võimaluse puudumine ei tekitanud koolide sulgemiste kontekstis vastuolusid. Samas on näiteks Riigikogu vähendatud rolli koroonakriisi juhtimises Eestis on analüüsinud Talving ja Ehin (2023), kes tõid välja, et kriisi juhtimine valitsuste korralduste alusel ning Riigikogu minimaalne kaasatus koroonakriisi juhtimisega seotud otsuste tegemisel vähendas ühiskondlikke arutelusid ning nõrgestas demokraatlikul teel valitud esinduskogu rolli.

Protsessipõhist legitiimsust analüüsides on eelkõige oluline rõhutada läbipaistvuse ja usalduse tähtsust koolide sulgemistega seotud otsustusprotsessides. Kuna otsustusprotsesse iseloomustas

pigem valitsemistasandite vahelise suhete kontseptsioon, kus osalevad vaid ametlikud osapooled, vastutus on määratud õigusaktidega ning juhtimine on eelkõige hierarhiapõhine, siis ei tekkinud suuri probleeme otsustusprotsesside selguse kohta: kaasatud osapooltel olid õiguslikult paikapandud pädevused, lisaks tehti otsuseid riiklike ja piirkondlike viiruse nakatumisnäitajate alusel, mis suurendas otsuste läbipaistvust. Samas näitab empiiriline analüüs, et koroonakriisis sai väljakutseks usalduse puudumine kohalike omavalitsuste ja koolide vahel, aga ka koolide ja kooli kogukonna (lapsevanemad, õpetajad, õpilased) vahel, mis omakorda pärssis osapooltevahelist koostööd ning arutelusid otsuste üle. Teise kitsaskohana tuli välja lastevanemate ja õpilaste vähene kaasamine otsustusprotsessidesse. Kuigi kriisi kontekstis oleks erinevate mitteametlike osapoolte kaasamine aeglustanud otsuste tegemist, siis teisalt ei olnud võimalik koolide sulgemistega seotud otsustest kõige rohkem mõjutatud osapooltel oma seisukohti ja arvamusi esitada.

Väljundipõhise legitiimsuse puhul mängisid otsuste aktsepteerimisel rolli nii lastevanemate kui õpetajate enda seisukohad: kui viirust kardeti, siis ei meeldinud otsused koolide mittesulgemise kohta, kui koolid aga suleti, siis tulenes pahameel otsuste üle eelkõige lastevanematelt, kellel oli lastega keeruline kodus õppida ning kellest paljud pidid sellega tegelema oma töö kõrvalt. Otsuste aktsepteerimist mõjutas seega ka kriisiolukorras tekkinud hirm ning koduse õppega seotud väljakutsed. Pandeemia teises pooles lähtuti üha rohkem õpilaste vajadustest ja koole enam nii kergekäeliselt ei suletud. See võis olla mõjutatud ka protsessipõhise legitiimsuse tugevnemisest: näiteks said õpilaste huve koondavad erialaliidud oma seisukohti ja arvamusi Haridus- ja Teadusministeeriumile esitada. Oma rolli mängis kindlasti ka lastevanematelt, õpilastelt, õpetajatelt saadud tagasiside, mida koolid ka kohalikele omavalitsustele ja ka Haridus- ja Teadusministeeriumile edastasid.

Pandeemia kestel suurenes ametlike osapoolte (eelkõige Haridus- ja Teadusministeeriumi) suhtlus huvigruppidega, lisaks said nii koolid, kohalikud omavalitsused, Terviseamet kui ka Haridus- ja Teadusministeerium pidevat tagasisidet nii lastevanematelt kui õpilastelt. Kuigi ametlikes otsustusprotsessidesse huvigruppe ei kaasatud, siis võimaldas haridusvaldkonnaga seotud osapoolte (erialaliidud, lapsevanemad, õpilased) tagasiside võtta nende arvamusi koolide sulgemistega seotud otsustuses arvesse, tugevdades legitiimsust. Samas tekib küsimus sellise lähenemise efektiivsusest otsuste tegemisel. Näiteks lapsevanemad pöördusid koolikorralduslike küsimuste puhul mitmete erinevate osapoolte – nii Terviseameti, koolide, kohalike omavalitsuste kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi – poole, suurendades kriisiolukorras institutsioonide halduskoormust.

Peamiseks legitiimsusega seotud probleemiks oli seega vähene horisontaalne koordineerimine ja huvigruppide formaliseeritud kaasamisvõimaluste puudumine. Kuna huvitatud osapooled ei saanud otsustusprotsessides kaasa rääkida, otsisid nad alternatiivseid võimalusi näiteks ametlike pöördumiste näol. Ametlikud kaasamisformaadid oleks võimaldanud legitiimseid otsustusprotsesse tugevdada ning teisalt vähendada ka kriisi juhtivate asutuste koormust huvigruppidele tulnud tagasisidega tegelemisel.

#### **4.4. Põhilised järeldused ja õppetunnid**

Tuginedes teoreetilisele raamistikule ning empiirilisele analüüsile toob autor kokkuvõtvalt välja põhilised järeldused koolide sulgemistega seotud mitmetasandilistest otsustusprotsessidest COVID-19 pandeemia ajal:

- 1. Valitsemistasandite vaheliste suhete põhine juhtimine nõuab osapooltevahelist koostööd ja kesket koordineerimist.** Osapooltel peab olema ühine arusaam juhtimisahelatest ja iga osapoole vastutusest. Üheks lahenduseks võivad olla osapoolte rolle kirjeldavad kriisiplaanid, mida peab olema valmis kriisi puhkedes vastavalt vajadusele operatiivselt muutma. Kriisi ebamäärases kontekstis võib abiks olla ka näiteks selge rollide kommunikeerimine riiklikul tasandil, koolide sulgemise kontekstis näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt. See aitaks vältida nii halduskoormuse kasvu õiguslike pöördumiste ja infopäringute näol kui ka olukordi, kus otsuse võtab vastu ilma vastava pädevusega organisatsioon või isik. Oluline on ka osapooltevaheline usaldus ja eelnev tihe suhtlus, mis saab tekkida vaid pikaajalise süsteemse koostöö tulemusena.
- 2. Haridusvaldkonnas on võrgustikupõhine koordineerimine võtmetähtsusega.** Kriisikontekstis oli hierarhiapõhine piiratud osapooltega juhtimine ühelt poolt põhjendatud. Teisalt iseloomustab haridusvaldkonda osapoolte rohkus, mistõttu tasub Eesti haridussüsteemi juhtimisel kaaluda, kuidas kõiki olulisi osapooli ka COVID-19 sarnastes kriisides efektiivselt kaasata. Näiteks võiks läbi mõelda, milline on erinevate tasandite (koolid, kohalikud omavalitsused, riik) ametlike osapoolte roll huvigruppidega (lastevanemad, õpilased) suhtlesisel: kas huvigruppe peaks kaasama vaid koolid, kes omakorda vajalikke seisukohti kohalikele omavalitsustele ja riigile edastavad, või peaks olema suurem roll näiteks üleriiklikel liitudel (nt Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Õpilasesinduste Liit), keda Haridus- ja Teadusministeerium kaasab.

3. **Kriis toob välja süsteemsed nõrkused nii kriisivalmiduse kui üleüldise juhtimise kohta.** Muuhulgas selgus intervjuudest, et koolide võimekus ja praktika hoolekogu, lastevanemate ja koolipersonali kaasamisel on varieeruv. Koolid, kellel oli varasem tihe koostöö nii lastevanemate kui kooli töötajatega, suutsid nn „kooliperet“ ka kriisiolukorras paremini informeerida ja kaasata. Sellised koolid on suurema tõenäosusega ka tulevasteks kriisiolukordadeks paremini valmis.
4. **Otsustusprotsessid peavad olema legitiimsed.** Ükskõik millise kriisi kontekstis on oluline, et kuulatakse ka mitteametlike osapoolte seisukohti ning toimub läbipaistev kaasamine. Kriisiolukorras võib tunduda aktsepteeritav teha kiireid otsuseid ilma võtmetähtsusega osapooli kaasamata ja kõigi seisukohti kuulamata, kuid see loob ohtliku pretsedendi nii tulevaste kriiside juhtimiseks kui üleüldisteks otsustusprotsessideks. Kui olulisi osapooli ei kaasata või nende jaoks pole tehtud otsused usaldusväärsed ega aktsepteeritavad, siis nõrgestab see poliitikakujundajate legitiimsust, luues usalduskriisi ning pärssides otsuste vastuvõtmist ja elluviimist.



## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli uurida, mis iseloomustas koolide sulgemistega seotud mitmetasandilisi otsustusprotsesse COVID-19 pandeemia ajal Eestis ning kuidas mõjutas mitmetasandiline kriisijuhtimine koolide sulgemistega seotud otsuste legitiimsust. Mitmetasandilised otsustusprotsessid on haridussüsteemi juhtimisel võtmetähtsusega, sest valdkondlikus poliitikakujundamises osalevad nii keskvalitsus, kohalikud omavalitsused, koolid kui huvigruppide esindajad. Teema on oluline, sest haridusvaldkonna mitmetasandilise kriisijuhtimise analüüsist saadud õppetunnid aitavad haridusjuhtidel järgnevateks kriisideks paremini valmistuda. Lisaks toovad kriisiolukorras tekkinud probleemid välja süsteemseid valdkondlikke kitsaskohti, võimaldades magistritöö põhjal teha järeldusi Eesti haridusvaldkonna tervikliku mitmetasandilise juhtimise kohta.

Empiiriliseks uurimuseks teostati dokumendianalüüs ning viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud 19 riigi, kohalike omavalitsuste, koolide ja huvigruppide esindajatega. Mitmetasandiliste otsustusprotsesside analüüsimisel võeti aluseks Alcantara *et al.* (2016) koostatud raamistik, mille alusel jagunevad mitmetest osapooltest koosnevad otsustusprotsessid kaheks: valitsemistasandite vahelised suhted, mida iseloomustab suuresti vertikaalne koordineerimine ametlike osapoolte vahel, ning mitmetasandiline valitsemine, mille puhul on võtmetähtsusega ka horisontaalne koordineerimine mitteametlike osapooli kaasates. Uurimusest selgus, et koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesse iseloomustas valitsemistasandite vaheliste suhete kontseptsioon: riik (HTM, Terviseamet), kohalikud omavalitsused ja koolid juhtisid otsustusprotsesse hierarhiapõhiselt. Mitteametlike osapoolte (näiteks lapsevanemad, õpilased) kaasamine oli minimaalne, eelkõige vastastikuse infovahetuse tasandil.

Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesside analüüsimisel võib märgata vastuolu kriisi konteksti ja haridusvaldkonna eripärade vahel. Kriisijuhtidelt oodati ebamäärases ja muutlikus keskkonnas kiireid ja tsentraalseid otsuseid, samas kui haridusvaldkonna juhtimine nõuab laiapõhjalist osapoolte kaasamist. Kriisi jätkudes võeti kasvavalt otsuste tegemisel arvesse sihtrühmadelt (õpilased, õpetajad, lapsevanemad) saadud tagasisidet. Samas puudusid nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste/koolide tasandil ametlikud horisontaalse

koordineerimise formaadid, mitteametlikud osapooled väljendasid oma seisukohti otsekontaktide ja ametlike pöördumiste kaudu. Seda saab ühelt poolt põhjendada sooviga teha kriisis kiireid tsentraalseid otsuseid, teisalt peegeldab see autori hinnangul nii kohaliku kui riikliku tasandi puudulikku praktikat huvirühmade kaasamisel haridusega seotud otsustusprotsessidesse.

Koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesside legitiimsust toetasid õigusaktidega paika pandud vastutusalad ja rollid, tänu millele olid otsuste tegemise pädevus ja alus selged. Legitiimsust nõrgestas aga puudulik horisonaalne koordineerimine ja vähene koostöö huvigruppidega. Märkimist tasub ka see, et paljud intervjueritud osapooled pidasid vähest kaasamist kriisi kontekstis aktsepteeritavaks ja arusaadavaks. Kuna kriisis oodatakse tihti tsentraliseeritud kiiret juhtimist, siis on see ühelt poolt mõistetav. Teisalt peaks autori hinnangul siiski ka kriisi kontekstis looma või kasutama olemasolevaid kaasamisformaate. Lisaks legitiimsuse tugevdamisele võimaldab huvigruppide otsustusprotsessidesse kaasamine kriisijuhtidel saada olulist informatsiooni ja tagasisidet, mida otsuste tegemisel arvesse võtta.

Magistritöö peamiseks järelduseks on, et ükskõik, millise iseloomuga otsustusprotsesside mitmetasandiline juhtimine nõuab osapooltevahelist koordineerimist. Koolide sulgemiste näitel ei piisa erinevate osapoolte tegevuste koordineerimiseks õigusaktidega piiritletud rollidest, mitmeid organisatsioone ja tasandeid hõlmav juhtimine vajab osapooltevahelist koostööd. Lisaks on valdkonna riikliku juhi (magistritöö juhtumi näitel Haridus- ja Teadusministeerium) ülesanne mitmetasandilisi otsustusprotsesse keskselt juhtida, pannes paika selged rollid ja ülesanded. Üheks lahenduseks võib olla läbimõeldud ja osapoolte vahel kooskõlastatud kriisiplaan, mida peab olema valmis kriisi ajal vastavalt vajadusele muutma. Teisalt nõuab edukas koordineerimine osapooltevahelist usaldust ja üksteise mõistmist, mis saab autori hinnangul tekkida vaid aastatepikkuse süsteemse koostöö tulemusena.

Teise peamise järeldusena toob autor välja horisontaalse koordineerimise ja võrgustiku juhtimise olulisuse haridusvaldkonnas. Empiiriline uurimus tõi välja süsteemsed kitsaskohad huvigruppide ja mitteametlike osapoolte kaasamisel Eesti haridussüsteemis. Nagu koroonakriis iseloomustas, oli lastevanematelt ja õpilastelt saadud tagasiside võtmetähtsusega ning pandeemia jätkudes võtsid kriisijuhid saadud informatsiooni koolitöö korraldusega seotud otsustes üha rohkem arvesse. Probleemiks on aga ebaühtlase tasemega praktika ja võimekus nõ „koolipere“ kaasamisel Eesti koolide lõikes. Vähene koostöö näiteks hoolekogudega koolide tasandil või erialaliitudega riiklikul tasandil pärsib sisukat koordineerimist haridussüsteemi vaates oluliste osapooltega.

Magistritöö põhjal tehtud järelduste üldistatavus on piiratud, sest empiirilises osas uuriti vaid väikest valikut Eesti omavalitsusi ja koole. Lisaks uuriti haridusvaldkonna juhtimist ühe kitsa ajaliselt piiratud juhtumi põhjal ning, nagu empiirilisest analüüsist ka selgus, siis oli kriisi kontekstil oluline mõju mitmetasandilisele juhtimisele. Sellest lähtuvalt võiks sarnase uuringu läbi viia ka mõne teise haridusvaldkonna kaasuse näitel või uurida üleüldisi mitmetasandilise juhtimise praktikaid ja kogemust Eesti haridusmaastikul tervikuna. Magistritöös välja toodud järelduste põhjal tasub autori hinnangul eraldiseisvalt uurida hoolekogude rolli koolide juhtimisel. Mitmed intervjueeritavad vihjasid koolide erinevale kogemusele hoolekogude kaasamisel, kuid magistritöö empiirilise osa piiratud valimi tõttu ei ole selle uurimuse põhjal võimalik laialdasi järeldusi hoolekogude rollide kohta teha. Samas on teema aktuaalne, sest hoolekogu on üks peamisi mitteametlikke osapooli kohaliku tasandi haridusjuhtimises, esindades ühtaegu nii lapsevanemate kui ka õpilaste huvisid. Lisaks võiks eraldi uurida ka riiklike erialaliitude rolli haridusvaldkonnas, kellel on samuti kandev roll haridusvaldkonna huvigruppide seisukohtade ja arvamuste edasiandmisel.

## SUMMARY

### **MULTI-LEVEL DECISION-MAKING PROCESSES AND THEIR LEGITIMACY IN THE CONTEXT OF CRISIS MANAGEMENT: THE CASE OF SCHOOL CLOSURES IN ESTONIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

Johanna Madleen Rodima

The aim of the master's thesis was to analyse the multi-level decision-making processes related to school closures and the legitimacy of decisions during the COVID-19 pandemic in Estonia. Multi-level decision-making processes are crucial in education governance as the key stakeholders form a multi-tiered system consisting of actors from central government, local authorities, schools, as well as representatives of interest groups (Burns & Köster, 2016). Decision-making processes in education during the COVID-19 pandemic in Estonia have been understudied, with most research focussing on the the quality of education, digital learning and mental health issues of distance learning (Erss *et al.*, 2021; Lauristin *et al.*, 2020; Mägi, 2021; OECD, 2022; Tammets *et al.*, 2021). However, researching the decision-making processes is important, as the lessons learned from the analysis of multi-level crisis management in the education sector can help education leaders better prepare for future crises. In addition, crisis situations often expose existing systemic challenges, allowing to draw conclusions about the multi-level governance of the Estonian education system as a whole.

The theoretical framework of this master's thesis was based on an elaborated comparative model of configurations of multi-level decision-making: intergovernmental relations (IGR) and multi-level governance (MLG). An elaborated comparative model of IGR and MLG, first developed by Alcantara *et al.* (2016), is used to describe the characteristics of decision-making processes around school closures during the COVID-19 pandemic. IGR is used to describe decision-making processes where only governmental actors are involved, coordination is largely hierarchical and non-government actors have a limited role (*Ibid.*; Peters & Pierre, 2001). In contrast, MLG is characterized by the inclusion of non-governmental actors in decision-making where network-based coordination is of key importance (Alcantara *et al.*, 2016; Piattoni, 2009). The theories of

crisis management and educational governance is also analysed to draft a comprehensive overview of how the crisis context as well as the characteristics of educational governance impact multi-level decision-making. Finally, the theory of input, throughput and output legitimacy (Schmidt, 2013) allows to analyse how the multi-level decision-making processes either strengthen or weaken the decisions' legitimacy.

For the empirical study, the author carried out a document analysis as well as semi-structured interviews with 19 representatives of the state, local authorities, schools, and interest groups in Estonia. The study found that the decision-making processes related to school closures were characterized by the concept of intergovernmental relations: the state (Ministry of Education and Research, Health Board), local governments, and schools led the decision-making processes hierarchically. The involvement of informal parties (such as parents, students) was minimal, primarily at the level of mutual information exchange.

In managing the decision-making processes related to school closures, there was a contradiction between the crisis context and the specifics of the education sector. Crisis managers were expected to make quick and central decisions in an ambiguous and changing environment, while the education sector the cooperation and inclusion of interest groups. As the crisis continued, feedback from interest groups (students, teachers, parents) was increasingly taken into account in decision-making. However, neither the central government nor the local governments/schools had official formats for horizontal coordination, and informal parties expressed their positions through direct contacts and official inquiries. On one hand this can be justified with the desire to make quick central decisions in a crisis. On the other hand, it reflects, in the author's opinion, the insufficient practice at both the local and national level of involving educational interest groups in decision-making processes.

The legitimacy of the decision-making processes related to school closures was supported by responsibilities and roles established by legislation, which clarified the authority and basis for making decisions. However, legitimacy was weakened by inadequate horizontal coordination and limited cooperation with interest groups. While leaders often turn to centralized leadership in times of crisis, the author believes that even in crisis context, network-based horizontal coordination formats should also be used. In addition to strengthening legitimacy, the inclusion of non-governmental actors in decision-making processes allows crisis managers to obtain important information and feedback that serve as crucial input in making decisions.

The main conclusion of the master's thesis is that multi-level decision-making requires robust coordination and cooperation, regardless of the configuration of the multi-level decision-making processes. The example of school closures in Estonia illustrates how legally defined roles is not a sufficient tool for coordinating the activities between various stakeholders. Decision-making processes that involve several organizations and levels require strong cooperation. Additionally, the author finds that the state-level sectorial authority (in the case of the master's thesis, the Ministry of Education and Research in Estonia) must lead multi-level decision-making processes, establishing clear roles and tasks. Crisis plans can help define clear roles and responsibilities of different stakeholders, however, crisis leaders should also be ready to modify the plans according to circumstances as the crisis emerges. On the flip side, successful coordination requires inter-stakeholder trust and mutual understanding, which, in the author's opinion, cannot be established overnight but developed over a longer period of systematic cooperation.

As a second main conclusion, the author highlights the importance of horizontal coordination and network management in the education sector. The empirical study revealed systemic bottlenecks in inclusion of interest groups and informal parties in decision-making processes in the Estonian education system. The COVID-19 crisis illustrated how feedback from parents and students was of key importance, and as the pandemic continued, crisis managers increasingly took the information received into account in decisions regarding school closures. However, the varying level of practice and capability of involving non-governmental stakeholders in decision-making processes across Estonian schools is problematic. Limited cooperation, for example, with school councils (*hoolekogud*) at the school level or non-governmental organizations at the national level, inhibits meaningful coordination with important educational stakeholders.

The conclusions of this master's thesis are not definitive, since only a small sample of Estonian municipalities and schools was investigated. Additionally, the multi-level educational governance was studied in the specific case and context of an acute crisis. A similar study could be carried out based on a different case in education or by investigating the general multi-level policy-making practices and experience across the entire Estonian educational system. In the author's opinion the role of school councils in the management of schools should be researched in further detail. Additionally, the role of national non-governmental organizations in the education sector could be separately investigated, as they also play a pivotal role in conveying the opinions and views of interest groups in education.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alcantara, C., Broschek, J., & Nelles, J. (2016). Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33–51.
- Anderson, J. E. (2000). *Public Policymaking*. Texas University. Houghton Mifflin Company.
- Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7), 1079–1112. <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System Chris Ansell, Arjen Boin and Ann Keller Managing Transboundary Crises. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 18(4), 195–207. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Bache, I. (2010). Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe. *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, 10(1), 1–12. Academic Search Complete.
- Bache. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Incorporated.
- Bakvis, H., & Brown, D. (2010). Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(3), 484–507. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq011>
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*.
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 21–44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Benveniste, J., & Mizrahi, S. (2023). Accountability, governance, and institutional change in intergovernmental relations: A theoretical framework. *Politics & Policy (Statesboro, Ga.)*, 51(2), 242–255. <https://doi.org/10.1111/polp.12520>
- Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544–553. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00318>
- Boin, A., & Lodge, M. (2021). The Attractions and Limitations of Pragmatist Crisis Management: A Discussion in Light of COVID-19 Experiences. *LSE Public Policy Review*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:235543019>

- Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 15(1), 50–59. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x>
- Borrás, S., Koutalakis, C., & Wendler, F. (2007). European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase. *Journal of European Integration*, 29(5), 583–600. <https://doi.org/10.1080/07036330701694899>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan UK. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tuee/detail.action?docID=667971>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Broadhurst, K., & Gray, N. (2022). Understanding resilient places: Multi-level governance in times of crisis. *Local Economy*, 37(1–2), 84–103. <https://doi.org/10.1177/02690942221100101>
- Burns, T., & Cerna, L. (2016a). Enhancing effective education governance. T. Burns & F. Köster (Toim), *Educational Research and Innovation* (lk 221–233). OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264255364-13-en>
- Burns, T., & Köster, F. (Toim). (2016b). Modern governance challenges in education. OECD, *Governing Education in a Complex World* (lk 17–39). OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264255364-3-en>
- Burns, T., Köster, F., & Fuster, M. (2016). *Education Governance in Action*. <https://doi.org/10.1787/9789264262829-en>
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. RT III, 17.05.2020, 5.
- COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. RT III, 10.12.2020, 2.
- COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. RT III, 19.02.2021, 8.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(3), 417–447. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui049>



- Eriolukorra meetmete rakendamine. RT III, 14.03.2020, 1.
- Erss, M., Lauristin, M., Loogma, K., Sarv, E.-S., & Sirp, L. (2021). *Teine koroonakevad õpilaste, õpetajate ja lastevanemate vaates. Eesti Haridusfoorumi distantsõppe jätkuuring*. Tallinn, Tartu: Eesti Haridusfoorum.
- Haridus ja töö*. (2021). Õiguskantsleri aastaülevaade 2020/2021. Kasutatud 10. aprill 2024 <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/haridus-ja-too>
- Elannani, H. (2023). Wisconsin District Administrators' Decision-Making Approaches during COVID-19 Pandemic-Related School Closures. *Research in Educational Policy and Management*, 5(2). <https://doi.org/10.46303/repam.2023.6>
- Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28(1), 1–17. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000755>
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government* (1. tr). Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400836819>
- Hooge, E. (2016). Making multiple school accountability work. T. Burns & F. Köster (Toim), *Educational Research and Innovation* (lk 93–112). OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264255364-7-en>
- Juhised haridus- ja noorsootöösutustele 2021/2022. õ/a. *Haridus- ja Teadusministeerium*. Kasutatud 14. aprill 2024 [https://harno.ee/sites/default/files/documents/2021-11/juhised\\_koolidele\\_15\\_11\\_2021.pdf](https://harno.ee/sites/default/files/documents/2021-11/juhised_koolidele_15_11_2021.pdf)
- Kersna, L. (2021, 26. oktoober). Liina Kersna: hoiaime koolid avatuna nii kaua kui vähegi võimalik. *ERR*. Kasutatud 10. aprill 2024 <https://www.err.ee/1608382130/liina-kersna-hoiame-koolid-avatuna-nii-kaua-kui-vahegi-voimalik>
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. London.
- Koliba, C. J., Mills, R. M., & Zia, A. (2011). Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 71(2), 210–220. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02332.x>
- Koon, D. S.-V. (2020). Education Policy Networks: The Co-Optation, Coordination, and Commodification of the School-to-Prison Pipeline Critique. *American Educational Research Journal*, 57(1), 371–410. <https://doi.org/10.3102/0002831219855338>
- Kuipers, S., & 't Hart, P. (2014). Accounting for Crises. M. Bovens, R. Goodin, & T. Schillemans (Toim), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0006>
- Lauristin, M., Loogma, Erss, M., Vernik-Tuubel, E.-M., & Sarv, E.-S. (2020). *Õpilaste, õpetajate ja lastevanemate toimetulek koroonakriisi aegses kaugõppes. Eesti Haridusfoorumi distantsõppe uuring*. Tallinn, Tartu: Eesti Haridusfoorum.

- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Lowatcharin, G., Crumpton, C., & Pacharoen, S. (2019). Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Social Science Review*, 19, 44–55.
- Mets, K., Ley, T., Eisenschmidt, E., Soodla, P., Sillat, P. J., Kollom, K., Seitlinger, P., Väljataga, T., & Kori, K. (2021). *Eriolukorrast tingitud distantisõppe kogemused ja mõju Eesti üldharidussüsteemile*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14, 227–249.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2020). When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials' Willingness to Use Public Participation. *Public Administration Review*, 80(2), 271–280. <https://doi.org/10.1111/puar.13138>
- Mägi, E. (2021). *The school year 2020-2021 in Estonia during COVID-19: country report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. RT I, 22.05.2021, 7.
- OECD. (2022). *School education during Covid-19. Were teachers and students ready? Country note. Estonia*. <https://www.oecd.org/education/Estonia-coronavirus-education-country-note.pdf>
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33(5), 1030–1049. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486126>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131–135. <https://doi.org/10.1332/0305573012501251>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Piattoni, S. (2010). *Theory of Multi-level Governance*. Oxford Oxford University Press, Incorporated.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2004). *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* (lk 75). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0005>

- Posner, E. A., & Vermeule, A. (2009). Crisis Governance in the Administrative State: 9/11 and the Financial Meltdown of 2008. *University of Chicago Law Review*, 76(4), 1613–1681. Business Source Ultimate.
- Põlluste, G. (2021, 30. oktoober). Haridusministeeriumi teadusnõunik selgitab esmaspäeval algavat testimist: õpilased teevad teste esialgu koolis iseseisvalt. *Delfi*. Kasutatud 13. aprill 2024 <https://www.delfi.ee/artikkel/95006237/haridusministeeriumi-teadusnõunik-selgitab-esmaspaeval-algavat-testimist-opilased-teevad-teste-esialgu-koolis-iseseisvalt>
- Rosenthal, U., 't Hart, P., & Kouzmin, A. (1991). The Bureau-Politics Of Crisis Management. *Public Administration*, 69(2), 211–234. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00791.x>
- Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1993). Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 1(1), 1–13. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.1993.tb00001.x>
- Scharpf, F. W. (2003). *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU* (MPIfG Working Paper 03/1). Max Planck Institute for the Study of Societies. <https://hdl.handle.net/10419/41664>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727–740. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective And Democratic Through Metagovernance. *Public administration (London)*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Stoker, G. (1995). Intergovernmental Relations. *Public Administration*, 73(1), 101–122. Business Source Ultimate. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00819.x>
- Talving, L., & Ehin, P. (2023). Estonia: Empowering the Executive. In K. Lynggaard, M. D. Jensen, & M. Kluth (Eds.), *governments' Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe: Navigating the Perfect Storm* (pp. 235–245). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-14145-4\\_20](https://doi.org/10.1007/978-3-031-14145-4_20)
- Tantik, M., & Colorado, C. (2022). Multi-level governance framework and its applicability to education policy research—The Canadian perspective. *Research in Education*, 114(1), 20–44. <https://doi.org/10.1177/00345237221140141>
- Valitsus asub ettevaatlikult leevendama COVID-19 piiranguid*. (2021, 11. mai). Vabariigi Valitsuse koduleht. Kasutatud 10. aprill 2024 <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-asub-ettevaatlikult-leevendama-covid-19-piiranguid>

- Van Thiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge.
- Waugh Jr, W. L., & Streib, G. (2006). Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public administration review*, 66(s1), 131–140.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x>
- Wolensky, R. P., & Wolensky, K. C. (1990). Local Government's Problem With Disaster Management: A Literature Review And Structural Analysis. *Policy Studies Review*, 9(4), 703–725. Academic Search Complete.

# LISAD

## Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Jrk nr.	Kood	Tasand, organisatsioon (nimi)	Intervjuu kuupäev	Märkus
1.	K1	Kool, Tallinna kooli direktor	29.06.2023	Uuringu „Kestlik kriisijuhtimine keerulistel aegadel - mõtteviis, andmed, strateegiad“ raames tehtud intervjuu
2.	R1	Riik, Teadusnõukoja esindaja	03.08.2023	
3.	KOV1	KOV, Tallinna Haridusameti esindaja	05.09.2023	
4.	R2	Riik, Terviseameti esindaja	06.09.2023	
5.	R3	Riik, Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja	11.09.2023	
6.	K2	Kool, Tallinna Reaalkooli hoolekogu liige Kristi Tiivas	15.03.2024	
7.	M1	MTÜ, Eesti Lastevanemate Liidu endine juht Aivar Haller	19.03.2024	
8.	K3	Kool, Loo Keskkooli hoolekogu liige Tõnis Tuuder	20.03.2024	
9.	K4	Kool, Loo Keskkooli direktor Ants Rebane	20.03.2024	
10.	K5	KOV, Tallinna kooli endine direktor	21.03.2024	
11.	KOV2	KOV, Saaremaa vallavalitsuse üldharidusnõunik Õilme Salumäe	21.03.2024	
12.	KOV3	KOV, Jõelähtme vallavalitsuse haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakonna juhataja Carmen Viherpuu	22.03.2024	Ühiselt läbi viidud intervjuu
13.	KOV4	KOV, Jõelähtme valla abivallavanem Priit Põldma	22.03.2024	
14.	K6	Kool, Saaremaa kooli esindaja	25.03.2024	
15.	R4	Riik, Terviseameti Põhja regionaalosakonna juhataja / endine Lõuna regionaalosakonna juhataja Tiia Luht	27.03.2024	

<b>Jrk nr.</b>	<b>Kood</b>	<b>Tasand, organisatsioon (nimi)</b>	<b>Intervjuu kuupäev</b>	<b>Märkus</b>
16.	M2	MTÜ, Eesti Õpilasesinduste Liidu juhatuse esimees Ats Mattias Tamm	27.03.2024	
17.	R5	Riik, Terviseameti Lääne regionaalosakonna juhataja Kadri Juhkam	03.04.2024	
18.	R6	Riik, Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juht Indrek Kilk	09.04.2024	Ühiselt läbi viidud intervjuu
19.	R7	Riik, Endine Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Riigikantselei ametnik Jaanus Põldmaa	09.04.2024	

## Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

### Üldised küsimused

- Kui palju tegelesite teie oma organisatsioonis koroonapandeemia ajal koolide sulgemise temaatikaga?
- Milline oli teie organisatsiooni roll koolide sulgemise otsustusprotsessides?

### Otsustusprotsessid ja osapooled, mitmetasandilise valitsemise süsteem

- Milliste teiste asutustega tegite koolide sulgemiste perioodil koostööd (riik, KOV, koolid, HARNO, lapsevanemad, TA)? Milles koostöö seisnes (näiteks kas vahetasite infot, teie organisatsioon jagas käsk/teile jagati käsk)?
- Palun kirjeldage, millistes ametlikes ja/või mitteametlikes formaatides koolide sulgemisega seotud otsuseid tehti.
- Palun kirjeldage, kuidas toimus suhtlus erinevate osapoolte vahel. Kas olid mingid komisjonid, töörühmad, kuidas need toimisid?
- Kes nendes otsustusprotsessidesse kaasatud olid? Milliste osapooltega teie organisatsioon kokku puutus?
- Kuidas otsuseid langetati? Millises ulatuses kasutati autoriteetset võimu, millises ulatuses usaldust/mitteametlikke koostööformaate, kokkuleppepõhiseid mehhanisme? Kas otsuste vastuvõtmine toimus tsentraliseeritult või detsentraliseeritult?
- Milliseid kohaliku/valitsustasandi väliseid osapooli kaasate koolide sulgemistega seotud aruteludesse? Milline oli nende roll otsuste vastuvõtmisel (nt kas sidusrühmade arvamust/seisukohti võeti teadmiseks/neid kaasati tugevalt otsustusprotsessidesse/kolmandaid osapooli ei kaasatud üldse otsustusprotsessidesse)?
- Kuidas hindate koostööd valitsussektoriga (HTM, Terviseamet, valitsus vm) koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides? Milline oli valitsusasutuste roll otsustusprotsessides?
- Kuidas hindate koostööd poliitiliste osapooltega? Milline oli kohalike poliitikute/volikogu/Riigikogu roll otsustusprotsessides?
- Kuidas hindate koostööd kohalike omavalitsustega? Milline oli kohalike omavalitsuste roll otsustusprotsessides?
- Milliseid väljakutseid esines koostöös erinevate osapooltega? Näiteks: info puudus/üleküllus, segadus vastutuse jaotamisel, osapoolte paljusus, otsustuseid tehti liiga aeglaselt/kiiresti, osapooltel oli vastandlikud seisukohad, osapooli ei kaasatud piisavalt.

## **Vastutus**

- Milliste seaduste, määruste jm õigusaktide alusel oli määratud teie organisatsiooni roll ja vastutus koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessides?
- Kuidas jagati koolide sulgemise otsustusprotsessides vastutust? Kas olid paika pandud selged vastutuse piirid?
- Kas oskate tuua näiteid olukordadest, mil koolide sulgemisega otsuste tegemise vastutus ei olnud täpselt määratud? Kes ja kuidas sellisel juhul otsuseid tegi?
- Kas ja millistes olukordades esines vastutuse/süü veeretamist koolide sulgemise kohta vastuvõetud otsuste osas? Palun tooge näiteid.

## **Kriisi kontekst**

- Kuidas mõjutas kriisiolukord ja -kontekst otsuste vastuvõtmise protsessi ning koostööd teiste asutustega? Kriisiolukorra tunnused: piirideülesed (nii geograafiliselt kui ka valdkondadeülel); kiired muutused, puudub ajaline lõpp, mõjutab palju valdkondi, puudub täpne arusaam, kes peab vastutama.
- Kas ja kuidas muutus otsuste vastuvõtmise protsess koroonapandeemia puhkedes? Nt kas tekkis uusi otsustusformaate, kaasati mõnda osapoolt varasemast rohkem/vähem, tehti õiguslikke või organisatsioonilisi muudatusi. Kas koroonapandeemia järgselt on taastunud kriisieelne korraldus või jäi mõni muudatus, otsustusformaat, uus kaasamine/koostöö kehtima ka pärast pandeemia lõppu?

## **Legitiimsus**

- Kas teie hinnangul oli otsustusprotsessi kaasatud kõik olulised osapooled? Kuivõrd arvestati teie hinnangul otsuste vastuvõtmisel teie organisatsiooni seisukohtade, ettepanekutega?
- Millist informatsiooni või andmeid peeti otsuse langetamisel kõige olulisemaks?
- Kas teie hinnangul kaasati teid/teie organisatsiooni piisavalt koolide sulgemisega seotud otsustusprotsessidesse?
- Kas otsustusprotsessid olid teie organisatsiooni jaoks arusaadavad ja läbipaistvad (teadsite, kes ja millistes formaatides otsuseid vastu võtab)?
- Mil määral olid teie organisatsiooni jaoks koolide sulgemisega seotud otsused aktsepteeritavad? Palun põhjendage (miks jah, miks ei).



- Kas koolide sulgemisega seotud otsused olid erinevate sidusrühmade (õpilased, õpetajad, vanemad, koolid, KOVid) jaoks aktsepteeritavad? Milline oli erinevate osapoolte tagasiside koolide sulgemise kohta tehtud otsustele?

### **Üldine hinnang, õppetunnid, kokkuvõte**

- Kuidas hindate koolide sulgemistega seotud otsustusprotsesse koroonapandeemia ajal? Millised olid peamised väljakutsed? (Näited väljakutsetest: vajadus kiiresti regeerida; vastutuse hägusus, raskused osapooltega koordineerimisel, osapoolte paljusus, haridusvaldkonna eripärad (lastevanemate, õpilaste, õpetajate kaasatus))
- Millised on teie hinnangul peamised koroonapandeemia õppetunnid koolide sulgemiste otsustusprotsesside vaates? Mida teeksite sarnased olukorras teisiti?
- Kas sooviksite veel midagi lisada?

## Lisa 3. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>**

Mina, Johanna Madleen Rodima (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
**Mitmetasandilised otsustusprotsessid ja nende legitiimsus kriisijuhtimise kontekstis: Eesti koolide sulgemiste näide COVID-19 pandeemia ajal,**  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Prof. Dr. Tiina Randma-Liiv,  
(*juhendaja nimi*)

- 1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

\_\_\_\_\_ (kuupäev)

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.