

Hariduse eesmärkide kooskõla ja koostöö eri tasandite arengukavade põhjal ühes maakonnas

Evelyn Sillaots¹, Kätlin Vanari

Tallinna Ülikooli haridusteaduste instituut

Annotatsioon

Uuringu eesmärk oli selgitada ühe Eesti maakonna näitel, kuidas riigi, kohalike omavalitsuste (KOV) ja munitsipaalkoolide arengukavades kajastuvad haridusvaldkonna eesmärgid ning millisel määral on neis dokumentides kavandatud KOVi ja koolide vahelist koostööd. Uuring tugineb kvalitatiivsele dokumendi-analüüsile ja standardiseeritud kontentanalüüsile. Analüüsi kaasati 14 riiklikku valdkondlikku arengukava, 7 KOVi arengukava ja 18 kooli arengukava. Temaatilise sidususe hindamiseks kasutati Eesti haridusvaldkonna arengukava 2035 põhjal loodud kodeerimismudelit, mis sisaldas 20 teemat ning võimaldas arvutada arengukavade koondskoori (0–20). Koostöö kavandamist hinnati neljaastmelisel skaalal (0–3) Fullani süsteemijuhtimise raamistiku alusel. Tulemused osutasid, et eri tasandite arengukavad rõhutavad erinevaid teemasid. Riiklikus vaates tõusevad esile elukestev õpe ja õpivõimaluste mitmekesisus, samal ajal kui KOVide ja koolide arengukavades domineerivad õpikeskkonna arendamine ja kaasava hariduse rakendamine. Koostööd käsitleti arengukavades enamasti üldsõnaliselt. Formaalse koostöö tasemele paigutus 13 kooli 18-st ning 4 KOVi 7-st. Süsteemijuhtimise tüpoloogia näitas, et esindatud olid kõik Fullani neli tüüpi, kuid enim kuulusid koolid “range hierarhilise alluvuse” tüüpi. Uuringu tulemustest järeldub, et haridussüsteemi sidususe tagamiseks tuleb strateegiline planeerimine tasandite-ülevalt sidustada, rollid selgelt määratleda ning koostöö kavandamine sisukaks ja eesmärgipäraseks kujundada.

Märksõnad: hariduseesmärgid, koostöö, munitsipaalkool, kohalik omavalitsus, arengukava

¹ Haridusteaduste instituut, Tallinna Ülikool, Uus-Sadama 5, 10120 Tallinn, evelyn.sillaots@gmail.com.

Sissejuhatus

Haridusvaldkond on 21. sajandi ühiskondliku arengu keskne tegur, mille mõju ulatub üksikute organisatsioonide tasandist kogu ühiskondliku süsteemini (Hopkins, 2009; Senge *et al.*, 2015). Sellest tulenevalt sõltuvad haridusmuutused mitte ainult seatud eesmärkidest, vaid ka eri tasandite omavahelisest suhetumist.

Eesti haridussüsteemi iseloomustab tugev detsentraliseeritus. Kohalikel omavalitsustel (KOV) ja munitsipaalkoolidel (edaspidi koolid) on suur autonoomia oma haldusterritooriumil haridust korraldada (Eisenschmidt *et al.*, 2023). Nii keskenduvad koolijuhid oma koolide juhtimisele ja süsteemis toimub pigem mitteametlik jagamine ja koostöö, mis ei ole üldjuhul planeeritud ega ametlik. Selle tõttu on koolide ja omavalitsuste vaheline vastastikune õppimine piiratud (Masters, 2023). Omavalitsuste strateegiline planeerimisvõimekus ning koostööpraktikad on ebaühtlased ja sõltuvad suurel määral ressursidest, haldussuutlikkusest ja kohaliku initsiatiivi olemasolust (Jõgi *et al.*, 2022; Pöder *et al.*, 2023). Eesti haridussüsteemi üheks tugevuseks on peetud koolide suhteliselt ühtlast taset, mis tagab eri sotsiaalmajandusliku taustaga õpilastele võrdsed võimalused (Eisenschmidt *et al.*, 2023; Mehisto & Kitsing, 2023). Samas on viimatiste PISA uuringu tulemuste valguses märgatud väljakutsena õpilaste sotsiaalmajandusliku tausta suurenenud mõju kvaliteetse hariduse saamisele (Kindsiko & Haugas, 2024; OECD, 2023). Nii on olulisem üksikute koolide arendamise asemel pöörata tähelepanu koolide ühtsele arengule vastastikusel koostöös (Dimmock, 2016). See pingeväli autonoomia ja koostöö vahel on eriti nähtav Eesti haridussüsteemi kontekstis, mida on rahvusvaheliselt iseloomustatud nii tugeva soorituse kui ka suhteliselt väikeste koolidevaheliste erinevustega. Samas osutavad viimased arengud, et senine tasakaal ei pruugi olla iseenesest püsiv. Strateegilise juhtimise peamiseks tööriistaks Eesti haridussüsteemis on arengukavad, mille kaudu riiklikud eesmärgid tõlgendatakse ja konkretiseeritakse kohalike omavalitsuste ja koolide tasandil. Seetõttu on arengukavad keskse tähtsusega allikad, mille kaudu hinnata süsteemi sidusust ja juhtimisloogikaid. Hariduse strateegiline kavandamine eeldab kooskõlastatud tegevust kõigil tasanditel – alates riiklikest strateegiadokumentidest kuni koolide arengukavadeni.

Vaatamata arengukavade kesksele rollile strateegilise juhtimise vahendina puudub seni terviklik ülevaade sellest, kuidas ja millisel määral on riiklikud haridusvaldkonna eesmärgid kohalike omavalitsuste ja koolide arengukavades sisuliselt kajastatud ning millist rolli omistatakse neis dokumentides koolide ja omavalitsuste vahelisele koostööle. Ilma sellise teadmista on keeruline hinnata, kuivõrd toetab senine strateegiline planeerimine süsteemi sidususe

kujunemist ning millised arengusuunad võiksid vähendada piirkondlikku killustatust. Siinse uuringu eesmärk on välja selgitada riigi, kohalike omavalitsuste ja koolide arengukavade vahelist eesmärkide kooskõla ning koostöö kavandamist, et tuvastada arengukavades kajastuvad süsteemijuhtimise tüübid ühe maakonna näitel.

Hariduse eesmärgistamine eri tasanditel

Mitmetasandilises haridussüsteemis kujuneb strateegiline kooskõla üheks keskeks probleemiks, kuna eesmärkide ebapiisav sidusus eri tasandite vahel võib viia koordineerimatuse ja killustatuseni (OECD, 2024). Fullan (2018) rõhutab, et hariduse juhtimine peab vältima hierarhiliselt ülevalt alla kehtestatud poliitikat, kuna see iseenesest sidusust ei taga. Oluline on, et kõik süsteemi tasandid tegutseksid ühiste eesmärkide nimel. Eesmärkide sõnastamine on seetõttu keskne etapp, mis ühendab organisatsiooni missiooni, visiooni ja põhi-väärtused strateegiliste valikutega (Kattai *et al.*, 2019).

Riiklikul tasandil loovad strateegilise raamistiku riigi arengustrateegia „Eesti 2035“, mis määratleb valdkonnaülesed eesmärgid Eesti ühiskonna arengusuundadele (Riigikantselei, 2020), ning haridusvaldkonna arengut suunav alusdokument „Eesti haridusvaldkonna arengukava 2035“ (Eesti haridusvaldkonna arengukava 2035, 2021). Riigi tasandi ootusi haridusele väljendavad ka mitmed teised valdkondlikud strateegiad, mis toetavad „Eesti 2035“ rakendamist (Riigikantselei, 2020). Need dokumendid loovad ühise sihiseade, mille elluviimine eeldab riiklikult sõnastatud eesmärkide tõlgendamist ja konkretiseerimist kohalike omavalitsuste ning koolide tasandil.

Riiklikult sõnastatud eesmärkide täitmine sõltub suurel määral sellest, kuidas neid kohalike omavalitsuste tasandil tõlgendatakse ja rakendatakse. Kohalike omavalitsuste strateegiline roll seisneb riiklike suundade kohandamises vastavalt kogukonna vajadustele ning nende tõlgendamises konkreetseteks arengusuundadeks (Creemers *et al.*, 2007). Eestis vastutavad kohalikud omavalitsused hariduspoliitika elluviimise eest oma haldusterritooriumil ning neil on seejuures märkimisväärne autonoomia hariduse juhtimisel ja arendamisel (Jõgi *et al.*, 2022). Selline autonoomia loob võimalused paindlikuks ja kontekstiteadlikuks eesmärgistamiseks, kuid võib samal ajal kaasa tuua erinevusi strateegilise planeerimise kvaliteedis ning riiklike eesmärkide sidustatuses kohaliku tasandiga. Seetõttu on kohalike omavalitsuste arengukavad keskeks vahendiks, mille kaudu ilmneb, millisel määral on riiklikud hariduseesmärgid kohalikul tasandil sisuliselt mõtestatud ja omavahel kooskõlastatud.

Üheks oluliseks süsteemse muutuse toonud teguriks Eesti haridusjuhtimises oli maavalitsuste kaotamine 2018. aastal, mille tulemusena jaotati regionaalse

tasandi ülesanded riigi ja kohalike omavalitsuste vahel (Jõgi *et al.*, 2022). See muutus suurendas kohalike omavalitsuste rolli strateegilises planeerimises ning nõrgendas vahepealse regionaalse tasandi olemasolu, mis omakorda võis mõjutada riiklike hariduseesmärkide tõlgendamise ja sidustamise viise kohalikul tasandil.

Piirkondlikke arengukavasid käsitletakse strateegilise juhtimise vahendina, mille kaudu luuakse raamistik pikaajalisteks otsusteks ja eesmärkide saavutamiseks, kusjuures nende kvaliteet ja praktiline väärtus mõjutavad otseselt kohaliku tasandi tegevusi ja tulemusi (Kattai *et al.*, 2019). Kohalike omavalitsuste arengukavade koostamist toetab siseministeeriumi koostatud juhendmaterjal (Riigikantslei, 2020), mis annab üldised suunised planeerimisprotsessi läbiviimiseks. Selline juhendumine loob tingimused arengukavade sisulise ja struktuurse ebaühtluse kujunemiseks, mis kajastub omavalitsuste arengukavade erinevas detailsuses, fookuses ja kvaliteedis. Oluline on tagada, et arengukavad ei jääks üksnes formaalseteks dokumentideks, vaid kujuneksid sisulisteks tööriistadeks hariduse kvaliteedi tõstmisel ja süsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel (Kattai *et al.*, 2019). Kuigi KOVidel on keskne roll hariduspoliitika elluviimisel, on nende strateegiline suutlikkus eesmarke sisuliselt sõnastada ja sidustada ebaühtlane, mis suurendab piirkondliku killustatuse riski (Saar *et al.*, 2026).

Kooli tasandil kujunevad arengukavad keskseks vahendiks, mille kaudu kohaliku ja riikliku tasandi strateegilised eesmärgid kooli konteksti sobivaks tõlgendatakse ning organisatsiooni igapäevase juhtimise ja arendustegevustega seotakse (Creemers *et al.*, 2007). Eesti haridussüsteemi iseloomustab koolide suhteliselt suur autonoomia, mis annab koolidele võimaluse seada arengukavades oma kogukonnale ja õppijatele olulisi eesmarke (Eisenschmidt *et al.*, 2023; Kukemelk & Kitsing, 2020). Arengukava on kooli strateegiline dokument, mille alusel koostatakse igaks õppeaastaks kooli üldtööplaan, mis konkretiseerib õppe- ja kasvatustegevuse eesmärgid ning olulisemad tegevused (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2026). Kooli arengukavade ülesehitust ja koostamist ei ole riiklikult reguleeritud, kuid on olemas haridus- ja teadusministeeriumi soovituslikud juhendmaterjalid (Tartu Ülikool, 2019; Vanari *et al.*, 2021).

Uuringud on näidanud, et arengukavade sisuline kvaliteet sõltub suurel määral sellest, kui võrd on koolijuhid suutnud kaasata sidusrühmi eesmärkide sõnastamisse ning siduda strateegilised sihid koolikultuuri, väärtuste ja igapäevaste juhtimispraktikatega (Bialik & Merhav, 2020; Dunaway *et al.*, 2012), sealhulgas Eestis (Türk *et al.*, 2011). Välised nõuded sunnivad koole seadma õpilaste tulemustele kõrged ootused; selle tulemusena võivad koolid kasutada kooli parendamisel formaalset lähenemist, kopeerides teiste koolide arengukavasid (Meyers & VanGronigen, 2019). Nimetatud väljakutsed võivad viia

ebamääraste ja ebaselgete eesmärkideni (Bendikson & Meyer, 2023; Vanari & Eisenschmidt, 2022). Arengukavad võivad takistada või toetada koolide võimet teha olulisi muudatusi ja mõjutada koolikultuuri tervikuna (Nehez & Blossing, 2022). Eesti kontekstis lisandub siia koolijuhtide töökoormuse ja rollide mitmekesisus, mistõttu kulub strateegilisele eestvedamisele ja õpetamise arendamisele keskmiselt vähem aega kui OECD riikides (Leijen *et al.*, 2025). See võib omakorda mõjutada arengukavade eesmärgistamise kvaliteeti.

Mitmetasandilises haridussüsteemis ei väljendu eesmärkide kooskõla üksnes eesmärkide formaalses ülekandes ühelt tasandilt teisele, vaid ka nende temaatilises sidususes. Viimane viitab sellele, mil määral käsitlevad eri tasandite arengudokumendid sarnaseid teemasid ja suundi ning kuidas need on omavahel seostatud ja mõtestatud.

Süsteemijuhtimise käsitlus hariduses

Haridusmuutused on keerukas protsess, sest hariduses esile kerkivad probleemid on keerulised, mitmetasandilised ja pidevas muutumises, nii ei saa probleemide lahendused tugineda üksnes lineaarsele planeerimisele, vaid eeldavad koostöist ja terviklikku lähenemist (Azorín *et al.*, 2026; Cairney & Toomey, 2025). Hariduse kvaliteedis on olulisel kohal võrdsete võimaluste pakkumine, mistõttu ei ole suured erinevused koolide tasemes ja koolijuhtide professionaalsuses haridussüsteemi kui terviku vaatest positiivsed (Dimmock, 2016). Süsteemijuhtimise eesmärk on suurendada süsteemi üldist suutlikkust, aidates koolidel ja juhtidel üksteiselt õppida, levitada ideid, uuendusi ja häid tavasid ning edendada koostööd keeruliste ühiste väljakutsete lahendamiseks. Olemasolev konkurents koolide vahel ja keskendumine üksnes kooli tasandile võivad takistada koolijuhtidel panustada süsteemijuhtimisse (Masters, 2023). Süsteemijuhtimise (ingl *system leadership*) käsitlus eemaldub tsentraliseeritud ja hierarhilisest juhtimismudelitest, eelistades kollektiivseid, hajusaid ja koostööl põhinevaid juhtimisviise (Cairney & Toomey, 2025; Dimmock, 2016). Haridusuuendus leiab aset koolide koostöös, kus koolijuhid ja õpetajad õpivad üksteise kogemustest ning poliitikakujundajate ja haridusametnike juhistel ja suunistel ei ole otsest mõju hariduselu praktikutele (Dimmock, 2016).

Haridus ei toimi isoleeritult, vaid on tihedalt seotud regionaalse arengu, sotsiaalpoliitika ja majandusega, seetõttu peab hariduse juhtimine olema koordineeritud ja süsteemne, mitte killustatud üksikotsustest sõltuv (Fullan, 2018; Senge *et al.*, 2015). Süsteemijuhtimise käsitlus hariduses mõistab haridussüsteemi kui omavahel seotud ja üksteist vastastikku mõjutatavate elementide tervikut (Fullan, 2018; Senge *et al.*, 2015). Süsteemijuhtimine põhineb koostööl ja vastutuse jagamisel, eesmärk on lahendada haridussüsteemi keerukaid

probleeme ning edendada ühise õppimise kaudu süsteemi terviklikku arengut ja eesmärkide saavutamist kõigil tasanditel (Boylan, 2016; Fullan, 2018; Gurr & Drysdale, 2018). Tõhus hariduse juhtimine vajab järjepidevat ja pikaajalist strateegiat, mitte lühiajalisi, poliitiliselt motiveeritud sekkumisi (Boylan, 2016; Fullan, 2018; Senge *et al.*, 2015).

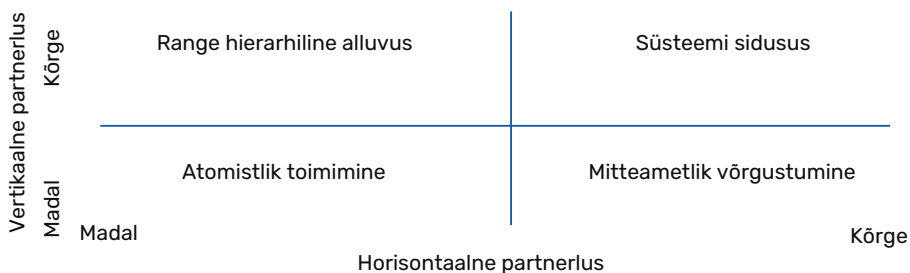
Keerukate väljakutsete lahendamiseks ei piisa tugevast juhtimisest, vaid vajalik on ka sidus koostöö ja vastutuse jaotus tasandite vahel (Cairney & Toomey, 2025). Riiklikul tasandil kujundatakse visioon ja strateegilised suunad, piirkondlikul tasandil keskendutakse koostööle ja riiklike suundade elluviimisele ning kooli tasandil rakendatakse neid suundi praktiliselt (Boylan, 2016; Hopkins, 2009). Cairney ja Toomey (2025) rõhutavad, et ei piisa ühe tasandi pingutustest. Erinevalt paljudest juhtimiskäsitustest hariduses, mis keskenduvad kooli tasandile, taotleb süsteemijuhtimine kooskõla kogu haridussüsteemis – alates riiklikust poliitikast kuni koolide igapäevase tegevuseni (Boylan, 2016; Fullan, 2018). Eestis raskendab taolise sidususe saavutamist ebasüsteemne ja juhuslik võrgustikutöö, mida tuuakse väljakutsena esile Hea Pidaja Tavas (2026). Ebaselged vastutused, valdkondlik eraldatus ja eesmärgistamata koostöö muudavad süsteemi killustatuks.

Süsteemijuhtimise põhimõtete analüüsimisel on abiks raamistik, mis võimaldaks hinnata nii juhtimise suunda kui ka koostöö ulatust eri tasandite vahel. Süsteemijuhtimise mõtestamiseks on Fullan (2018) määratlenud vertikaalse ja horisontaalse partnerluse mõõtmed.

- Vertikaalne partnerlus viitab süsteemijuhtimisele, kus riigi tasandil luuakse visioon ning jälgitakse eesmärkide elluviimist. Nii võib eristada kõrget ja madalat vertikaalset partnerlust, kus kõrge näitab sihipärast juhtimist ning madal viitab killustatusele ja vähesele sihipärasele tegutsemisele (Fullan, 2018).
- Horisontaalne partnerlus kirjeldab koostööd koolide ja kohalike omavalitsuste vahel. Ka siin eristuvad kõrge ja madal horisontaalne partnerlus, kus kõrge tase näitab teadmiste ja kogemuste jagamist ning tihedat koostööd koolide ja KOVide vahel. Madal horisontaalne partnerlus viitab koolide isoleeritud tegevustele ja vähesele süsteemsele piirkondlikule koostööle (Fullan, 2018). Kaks telge ühenduvad neljaks kvadrandiks, mille põhjal kirjeldab Fullan (2018) süsteemijuhtimise tüüpe (vt joonist 1).

- 1) Atomistlik toimimine kirjeldab killustunud ja ebastabiilset olukorda, kus koolid tegutsevad isoleeritult, puudub süsteemne juhtimine ning koostöö on vähene. Nii sõltub edu juhusest ja organisatsiooniline jätkusuutlikkus on madal.

- 2) Mitteametlik võrgustumine tähendab olukorda, kus koostöö toimub peamiselt organisatsioonide omal algatusel ja lühiajaliste algatuste mõju on piiratud. Nii jääb koostöö pikaajaline mõju lünklikuks.
- 3) Range hierarhiline alluvus viitab tugevale ja sihipärasele juhtimisele, kus otsused tehakse peamiselt tsentraalselt. Selline süsteem võib saavutada lühiajalisi tulemusi, kuid koostöö on sageli piiratud ja süsteemi arengupotentsiaal jääb piiratuks.
- 4) Süsteemi sidusus on olukord, kus ühendatud on sihipärane juhtimine ja aktiivne piirkondlik koostöö. Eesmärgid on omavahel kooskõlas, tasandite vahel toimub pidev tulemuste seire.



Joonis 1. Süsteemijuhtimise tüübid M. Fullani (2018:118) järgi.

Need tüübid iseloomustavad süsteemijuhtimise avaldumisvorme, ulatudes killustunud seisust kuni tihedate koostöösuheteni. Vertikaalse ja horisontaalse koostöö kombineerimine loob süsteemi sidususe, mis toetab hariduse kvaliteeti, järjepidevust ja kohanemisvõimet (Fullan, 2018).

Süsteemijuhtimise põhimõtted ei avaldu üksnes juhtimispraktikates, vaid ka strateegilistes dokumentides, mille kaudu eesmärgid ja koostööpõhimõtted formaliseeritakse. Arengukavad on strateegilised tööriistad, mis peegeldavad haridussüsteemi eri tasandite omavahelist suhestatust. Sidusad arengukavad viitavad hästi toimivale haridussüsteemile, kus eesmärgid, tegevused ja ressursid on koordineeritult suunatud ühise visiooni saavutamisele. Süsteemi terviklik areng toimub siis, kui koolid ja omavalitsused töötavad koos eesmärgipäraselt ning kasutavad ühtseid juhtimispõhimõtteid (Fullan, 2018). Arengukavade uurimine võimaldab hinnata, mil määral toetab planeerimine koostöist ja eesmärgistatud juhtimist hariduses.

Siinse uuringu eesmärk on välja selgitada riigi, kohalike omavalitsuste ja koolide arengukavade vaheline eesmärkide kooskõla ning koostöö kavandamine, et tuvastada arengukavades kajastuvad süsteemijuhtimise tüübid ühe maakonna näitel. Eesmärgi saavutamiseks püstitasime kolm uurimisküsimust.

1. Milline on eesmärkide temaatiline sidusus riigi, kohalike omavalitsuste ja koolide arengukavades?
2. Kuidas ja millisel määral on kavandatud koolide ja kohalike omavalitsuste koostöö nende arengukavade põhjal?
3. Millised tüübid iseloomustavad süsteemijuhtimise põhimõtteid koolide ja kohalike omavalitsuste arengukavades?

Metoodika

Uuringu eesmärgi saavutamiseks viisime läbi kvalitatiivse dokumendianalüüsi, mida peetakse sobilikuks meetodiks hariduse sihtide uurimisel, kuna see võimaldab kergesti leitavatest allikatest saada ülevaadet ilma otsese uurija-poolse sekkumiseta (Bowen, 2009). Siinses uurimuses on dokumendianalüüs põhjendatud, kuna uurimisküsimused keskenduvad arengukavades sõnastatud eesmärkide kooskõlale ning koostöö kavandamisele eri tasandite vahel. Arengukavad kui strateegilised alusdokumendid võimaldavad võrrelda riigi, kohalike omavalitsuste ja koolide eesmärgi ning koostöömudeleid ühtsel analüütilisel alusel. Kuigi andmete trianguleerimine (nt intervjuudega) võimaldaks avada osaliste tõlgendusi ja tegelikke tegevusviise, ei olnud see meie eesmärk. Samas tuleb arvestada dokumendianalüüsi võimalike piirangutega, nagu võimalikud andmelüngad ja subjektiivsed tõlgendamisvõimalused (Kalmus, 2015), mistõttu ei pruugi arengukavade analüüsimine anda terviklikku ülevaadet tegelikest koostööviisidest ja sihtidest.

Keskendusime uuringus ühele suurele ja hajusa asustusega Eesti maakonnale, milles on seitse eri suuruse ja erineva haridusvaldkonna juhtimisvõimekusega kohalikku omavalitsust. Suuremates omavalitsustes on olemas haridusnõunike ametikohad, väiksemate omavalitsuste ametnikel on haridusvaldkond üheks vastutusalaks mitmete seas (vt tabelit 1). Maakonnakeskuse linnal on piirkondlikus hariduskorralduses oluline roll ning see mõjutab ümbritsevate valdade õpilaste liikumist. Uuringus keskendume maakonna munitsipaalkoolidele. Artikli esimene autor töötab maakondlikul tasandil haridus- ja noorsootöö koordinaatorina, mis annab talle uuringu kontekstis topeltrolli: ühelt poolt ta osaleb piirkonna hariduselus ja teisalt analüüsib seda. Võimaliku kallutatuse vähendamiseks järgiti kodeerimisel varem fikseeritud kriteeriume ning vaieldavaid juhtumeid arutati kaasautoriga.

Tabel 1. Uuritava maakonna koolivõrk ja haridusjuhtimise korraldus kohalike omavalitsuste kaupa

KOV tähis	Munitsipaal-koolide arv KOVis	Munitsipaal-koolide arv valimis	Munitsipaal-koolide tüübid	Haridusjuhtimise korraldus
KOV A	4	2	1 täistsükliline, 2 põhikooli, 1 lasteaed-alkool	Ametnik puudub, vastutus abivallavanemal
KOV B	1	1	1 põhikool	Ametnik puudub, vastutus vallavanemal
KOV C	2	2	1 põhikool, 1 täistsükliline	Haridusnõunik
KOV D	1	1	1 täistsükliline mitme õppekohaga	Haridusnõunik
KOV E	6	3	1 täistsükliline, 1 lasteaed-alkool, 1 lasteaed-põhikool, 1 algkool, 2 põhikooli	Haridusnõunik
KOV F	13	7	9 põhikooli, 1 lasteaed-alkool, 1 algkool, 1 täistsükliline, 1 gümnaasium	Haridusosakond ja spetsialistid
KOV G	5	2	1 lasteaed-alkool, 1 täistsükliline, 3 põhikooli	Haridusnõunik ja noorsootöö spetsialist

Andmeallikad

Andmeallikatena kasutasime arengukavasid, mis uuringu läbiviimise ajal olid kehtivad ja veebis avaldatud. Nii moodustasid valimi 14 riiklikku, 7 KOVi ja 18 kooli arengukava (vt tabelit 2). Riigi tasandi valdkondlikud arengukavad on koondatud Vabariigi Valitsuse (2021) veebilehele <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegilised-arengudokumendid/>. Kehtiv arengukava puudus neljateistkümnel koolil. See on mõjutatud uuringu läbiviimise hetkest kohalike omavalitsuste valimise ajal, mil tavapärane dokumentide menetlemise protsess oli häiritud². Kui omavalitsusel oli lisaks üldisele

² Arengukavade menetlemise protsess oli lisaks mõjutatud valimistulemuste vaidlustamisest (Riigi Valimisteest 2025), mistõttu tulemuste kinnitamine viibis ning see mõjutas kohalike omavalitsuste toimimist.

arengukavale koostatud eraldi haridusvaldkonna arengukava, võeti analüüsis aluseks haridusvaldkonna arengukava. Andmeallikatele andsime pseudo-nüümid, milleks määrasime riigi arengukavadele kahest tähest (nt DÜ, KA) ja KOVidele ühest tähest (A-G) koosneva tähise. Ühe omavalitsuse koolid tähistasime KOVi tähe ja täiendava numbriga (nt A1, B2).

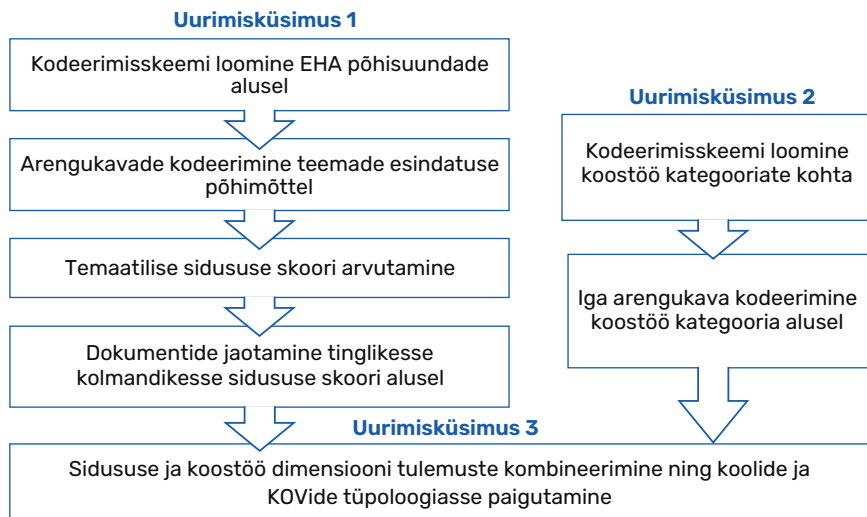
Tabel 2. Riigi, kohaliku omavalitsuse ja koolide arengukavad andmeallikatena

	Riik	KOV	Kool
Arengukavade arv	14	7	18
Arengukava keskmine maht	51 lk	20 lk	20 lk
Arengukava minimaalne maht	29 lk	15 lk	2 lk
Arengukava maksimaalne maht	119 lk	49 lk	34 lk
Arengukava periood	7–14 aastat	3–15 aastat	3–8 aastat

Andmed kogusime veebruarist kuni detsembrini 2025, kui salvestasime veebist kättesaadavad arengukava dokumendid. Pärast dokumentide kogumist viisime läbi esmase ülevaatus, mille käigus tuvastasime uurimisküsimustega seotud tekstilõigud ja koondasime need ühisesse tabelisse. Riigi valdkondlikes arengukavades otsustasime edasises analüüsis kasutada tegevussuundade ja eesmärkide osa, kus leidsime otsisõnasid „haridus“, „kool“ ja „õpe“ kasutades haridusega seotud eesmärgid. Omavalitsuse ja kooli arengukavades kasutasime terviktekste, pöörates tähelepanu strateegilistele eesmärkidele, kavandatud tegevustele ning koostöö käsitlemisele.

Andmete analüüs

Andmeallikate analüüsimiseks kasutasime standardiseeritud kontentanalüüsi, et hinnata, millised teemad ja koostöövormid dokumentides esinevad ning millisel määral on need temaatiliselt sidusad. Standardiseeritud kontentanalüüs võimaldas süsteemse lähenemise kaudu tekstilist teavet kvantifitseeritult esitada (Neuendorf, 2017). Selline meetod võimaldas uurida eri tasandi arengukavade temaatilist sidusust ning tagas tulemuste usaldusväärsuse ja põhjalikkuse nii andmete numbrilise analüüsi kui ka nende sisulise tõlgendamise kaudu. Andmeanalüüs toimus mitmeetapilise protsessina (vt joonist 2), mille käigus loodi kahele uurimisküsimusele eraldi deduktiivselt kodeerimisskeemid ning nende tulemuste ühendamise võimaldas vastata kolmandale uurimisküsimusele.



Joonis 2. Mitmeetapiline andmete analüüs.

Esimese uurimisküsimusega analüüsisime, millisel määral on riigi valdkondlikud, kohalike omavalitsuste ja koolide arengukavad seotud haridusvaldkonna arengusuundadega. Analüüsil kombineerisime deduktiivset ja induktiivset lähenemist, kus kategooriad tulenesid „Eesti haridusvaldkonna arengukava 2021–2035“ (edaspidi: EHA2035) kolmest põhisuunast: (1) valikurohked ja kättesaadavad õpivõimalused; (2) pädevad õpetajad ja mitmekesine õpikeskkond; (3) ühiskonna vajadustele vastavad õpivõimalused. Iga kategooria alla koondasime peamised teemad, mis lähtusid EHA2035st. Teemade puhul jälgisime, et need oleks dokumendis selgelt tuvastatavad, sh sünonüümide ja sarnaste väljendite kujul (näiteks „valikuterohke“ kajastus arengukavas kui „/.../ haridus on mitmekülgne ja pakub õppijaile valikuvõimalusi“). Teema esindatuseks loeti selle selgesõnaline või sisuliselt samaväärne esinemine arengukavas vähemalt ühel korral. Kodeerimisel lähtuti olemasolu/puudumise põhimõttest (0 = teema ei esine, 1 = teema esineb), sõltumata selle esinemissagedusest või mahust tekstis. Mitmekordset esinemist sama teema puhul eraldi ei kaalutud, kuna analüüsi eesmärk oli hinnata temaatilist kaetust, mitte rõhuasetuste intensiivsust. Loodud kodeerimismudel koosnes 20 teemast (Lisa 1). Järgmise sammuna hindas artikli esimene autor teemade esindatust kooli ja KOVi arengukavades ja arvutas selle põhjal summaarse skoori (0–20). Temaatilise sidususe väljaselgitamiseks jaotasime skoorid võrdsetesse ja tinglikesse kolmandikesse: madal sidusus (0–6 punkti), keskmine sidusus (7–12 punkti), kõrge sidusus (13–20 punkti). Kuna uuringu eesmärk ei ole täppismõõtmine, vaid temaatilise sidususe ja koostöömodelite võrdlev analüüs, jaotati skoorid võrdsetesse vahemikesse, vältides liigset analüütilist killustumist.

Teisele uurimisküsimusele vastamiseks võtsime fookusesse kavandatud koostöö, mille hindamisel lähtusime Fullani (2018) horisontaalse ja vertikaalse partnerluse põhimõtetest ja lõime neli kategooriat iseloomustamaks seda, kui detailset ja süsteemset oli koostöö arengukavades kirjeldatud (vt tabelit 3).

Kolmandale uurimisküsimusele vastamiseks lähtusime Bailey (2011) kolmetasandilisest mudelist tüpoloogia loomisel. Kontseptuaalsel tasandil tuginesime vertikaalse ja horisontaalse partnerluse käsitlusele (Fullan, 2018). Empiirilisel tasandil muutsime nimetatud dimensioonid arengukavade analüüsi põhjal saadud skooride kaudu mõõdetavaks. Operatsioonaaalsel tasandil paigutasime koolide ja kohalike omavalitsuste konkreetset arengukavad kahe dimensiooni ristumisel kujunenud tüüpidesse. Tüüpide nimetused lähtuvad Fullani (2018) mudelist: *atomistlik toimimine*, *mitteametlik võrgustumine*, *range hierarhiline alluvus* ja *süsteemi sidusus*. Selline tüpoloogia võimaldas tuua esile piirkondlikke erinevusi ja seoseid ning mõista, millised arengusuunad toetavad koolide ja kohalike omavalitsuste tasandil süsteemi sidususe kujunemist.

Kodeerimise usaldusväärsuse tagamiseks kasutasime uuringus kahte lähene-mist. Koolide ja KOVide arengukavasid kodeeris esimene autor ajaliselt hajutatuna kahel korral. Lisaks toimus analüüsi viimases etapis mitmikkodeerimine (O'Connor & Joffe, 2020), mille tulemused näitasid koodide kokkulangevust kõikidel tasanditel üle 75% juhtudest.

Tabel 3. Koostöö kategooriad, nendele iseloomulik kirjeldus arengukavades ja väljavõtted (kaldkirjas)

Kategooria	Koostöö puudub	Formaalne koostöö	Sisustatud koostöö	Eesmärgistatud sisuline koostöö
Skoor	0	1	2	3
Koostöö kirjeldus koolide arengukavades	Koostöö on ainult koolisisene (nt meeskonnatöö õpetajate vahel), teiste asutustega koostööd ei mainita, viide koostööle koolipidajaga võib olla olemas, aga tegevused puuduvad.	Koostöö teiste koolidega on nimetatud, aga KOVi roll puudub või on ebamäärane.	Koostöö KOVi ja koolide vahel on kirjeldatud ühistegevustena, näiteks arutelud, võrgustikud.	Koostöö KOVi ja koolide vahel on kirjeldatud konkreetsete projektide või ühiste eesmärkide kaudu.
Väljavõte koolide arengukavast	Puudub.	<i>Koostöö ja kogukondlikkus – toetame tugevate sidemete loomist ja koostööd õpilaste, õpetajate ja kogukonna vahel. B1</i>	<i>Koolil on aktiivne koostöö püsipartneritega (rahvamaja, raamatukogu). A1</i>	<i>Kogukonda väärtustavaks ja siduvaks tegevuseks peame koostööd kohalike ettevõtjate ja piirkonna koolide vahel. Koostöös vallavalitsusega jätkame kogukonnale suunatud projektiga. E2</i>
Koostöö kirjeldus KOVi arengukavades	Koostööd koolidega ei mainita.	Koolidevahelist koostööd (nt koolivõrk, võrgustumine) on kirjeldatud, kuid ei käsitleta KOVi rolli piirkondlikus koostöös.	Koostöö koolidega on kirjeldatud, kuid see on üldsõnaline ja ilma konkreetsete struktuuride või tegevusteta.	Kirjeldatud on konkreetseid koostöövorme, sh näiteks ühised arendusprogrammid, koolitusplaanid, jagatud eesmärgid või toetavad struktuurid koolide vahel ning koolide ja KOV vahel.
Väljavõte KOVi arengukavast	Puudub.	<i>Toimib haridustasemetes ja -valdkondade võrgustikupõhine koostöö, kaasatud on lapsevanemad, vilistlased, partnerid ning toetav kogukond. (KOV G)</i>	<i>Haridus asutused teevad koostööd parimate praktikate jagamisel, projektimeeskondade moodustamisel ja tugiteenuste osutamisel. (KOV A)</i>	<i>Haridus- ja noorsootöötajate järelkasvu tagamine ning motivatsioonipaketi väljatöötamine koostöös haridusasutustega. (KOV F)</i>

Eetilised kaalutlused

Uuringu läbiviimisel lähtuti hea teadustava (Tartu Ülikooli eetikakeskus, 2023) põhimõtetest, mille keskmes on teadustöö ausus, avatus ning võimalike huvide ja rollikonfliktide teadvustamine. Selle uuringu eripära seisnes selles, et analüüs ei põhinenud inimestelt kogutud andmetel, vaid avalikult kättesaadavatel asutuste dokumentidel. Seetõttu ei olnud vajalik uuritavatel informeeritud nõusolekut küsida. Uurimiseetilised kaalutlused puudutasid eelkõige dokumentide vastutustundlikku taaskasutust, analüüsi läbipaistvust, tõlgenduste põhjendatust ning uurijapositsiooni mõju. Kuigi kasutatud arengukavad on avalikud dokumendid, käsitlesime neid teadusandmetena viisil, mis vähendab konkreetsete asutuste ja piirkondlike osaliste põhjendamatut äratuntavust. Uuringus arvestasime asjaoluga, et arengukavad väljendavad asutuste ametlikult sõnastatud eesmäärke, kuid ei võimalda teha otseseid järeldusi tegeliku toimimise ja koostöö kohta. Eraldi eetilise kaalutlusena käsitleti esimese autori topeltrolli uuritavas piirkonnas. Tema töö seotus maakondliku hariduskorraldusega andis uurimusele kontekstuaalset teadmist, kuid võis samal ajal mõjutada dokumentide tõlgendamist. Selle riski vähendamiseks eristati analüüsis dokumentides sõnastatud väiteid uurijapoolsetest tõlgendustest ning vaieldavad juhtumid arutati läbi kaasautoriga. Kuna uuringus ei sekkunud inimeste tegevusse, ei kogutud isikuandmeid ega analüüsitud avalikustamata dokumente, ei taotletud eraldi eetikakomitee kooskõlastust. Uuringu eetiline usaldusväärsus tagati avalike allikate korrektse kasutamise, asutuste pseudonüümimise, uurijapositsiooni avalikustamise ning järelduste piiritlemise kaudu.

Tulemused

Allpool anname ülevaate riigi, KOVi ja kooli arengukavade temaatilisest sidususest, kavandatud koostööst kooli ja KOVi vahel ning süsteemijuhtimise põhimõtete avaldumisel arengukavades kujunenud tüüpidest.

Riigi, KOVi ja kooli arengukavade sidusus

Esimese uurimisküsimusega selgitasime välja, milline on temaatiline sidusus haridusvaldkonna arengusuundade ning riigi, KOVi ja koolide arengukavade vahel. Sidususe hindamine näitas märkimisväärsed erinevusi teemades, mis iseloomustavad eri tasanditel seatud eesmäärke (vt tabelit 4). Kui riiklikul tasandil kajastus kaasav haridus vaid 7% dokumentides, siis kohalike omavalitsuste (86%) ja koolide (100%) arengukavades oli see läbiv prioriteet. Sarnane dünaamika joonistus välja õpikeskkonna puhul, mida mainiti 21% riigi arengukavades, kuid 100% KOVide ja koolide dokumentides. Samas

tõusid riigi valdkondlikes arengukavades (50%) enam esile valikurohkemad õpivõimalused ja valikute rohkus, mis kohalikul (43%) ja kooli (44%) tasandil olid tagaplaanil. See ilmestab, et riiklik tasand keskendub süsteemsetele valikutele, samas kui kohalik tasand tegeleb igapäevase õpikeskkonna ja haridusliku toe pakkumisega.

Tabel 4. Riigi, KOVi ja koolide arengukavades ilmnenu haridusvaldkonna arengusuunade temaatiline jaotus

Kategooria	Alamkategooria	Riik (n = 14)	KOV (n = 7)	Kool (n = 18)
Valikurohkemad ja kättesaadavad õpivõimalused	Kaasava hariduse rakendamine	7%	86%	100%
	Koostöö asutuste vahel	43%	86%	78%
	Elukestev õpe	50%	43%	67%
	Haridusturundus	21%	14%	72%
	Paindlikkus	0%	29%	44%
	Kvaliteetne haridus	29%	86%	61%
	Mitteformaalne ja formaalne haridus	29%	86%	50%
	Valikute rohkus	50%	43%	44%
	Edasilikumine haridustasemetel	7%	43%	39%
Pädevad õpetajad ja mitmekesine õpikeskkond	Õpikeskkond	21%	100%	100%
	Pädev ja motiveeritud personal	7%	57%	61%
	Professionaalne areng	21%	29%	78%
Ühiskonnale vajadustele vastavad pädevused	Digipädevus	14%	29%	61%
	Tulevikupädevused	7%	29%	44%
	Ettevõtluspädevus	0%	43%	44%
	Keeleoskus	14%	29%	22%
	Sotsiaalsed oskused	7%	29%	28%
	Meediapädevus	14%	0%	11%
	Ennastjuhtiv õppija	0%	71%	72%
	Õppekava	14%	14%	6%

Sidususe hindamine näitas märkimisväärsed erinevusi fookusteemades, mis iseloomustavad eri tasanditel seatud eesmärgi. Riigi tasandil olid keskmes valikurohkemad ja kättesaadavad õpivõimalused, kus rõhutati elukestva õppe ja valikuterohkuse tähtsust (50%).

„Laiendatakse eesti keele õppimise võimalusi välismaa ülikoolides ning keelekursustel.“ (KA)

KOV-i tasandil olid prioriteetsel kohal õpikeskkond (100%) ja kaasava hariduse rakendamine (86%), koostöö asutuste vahel (86%) ja kvaliteetne haridus (86%). Kaasava hariduse (100%), õpikeskkonna (100%) ja koostöö (78%) valdkonnas olid koolide arengukavad sarnased. Pädevate õpetajate ja mitmekesise õpikeskkonna teemal sõnastasid KOV-i ja koolid oma arengukavades oluliselt enam eesmärgid, kui oli riigi tasandi arengukavades. Koolide arengukavades käsitletud teemadest oli sagedasemaks õpikeskkond, mis kajastus kõikides arengukavades. Teise olulise teemana tõusis esile õpetajate professionaalne areng (78%).

„Oma töökohal professionaalselt tegutsemiseks on kooli töötajatel vaja regulaarselt juurde õppida, et olla kursis uute tõhusamate meetoditega, nüüdisaegsete õpieesmärkidega ja ka uute tehnoloogiatega, mis võimaldavad õppimist ja õpetamist tõhustada.“ (E2)

Ühiskonna vajadustele vastavate õpivõimaluste puhul oli KOV-i ja koolide arengukavades enim mainitud teemad „ennastjuhtiv õppija“ ja „digipädevus“ (61%).

„Jätkub digitehnoloogia integreerimine õppeprotsessi: nt aktiivõppe rakendamist toetavate digilahenduste rakendamine; õpilaste ja õpetajate jätkuv osalemine digioskusi arendavates projektides /.../.“ (F2)

Riigi valdkondlikes arengukavades on pädevuste ootused mainitud harva ning esinevad valdavalt siis, kui need on otseselt seotud konkreetse valdkonnaga.

Vaadates temaatilist sidusust asutusepõhiselt, siis selgub, et koolidel on KOV-ist suurem sidusust haridusvaldkonna eesmärkidega. KOV-i sidusust on ebahõltslane (vt tabelit 5). Kõrgeima skoori (19 punkti) saavutas keskuslinna omavalitsus (F), mille arengukavas olid kajastatud peaaegu kõik teemad (19/20). Skaala keskmise sidususe saavutasid neli omavalitsust (A, B, D ja E), kelle arengukavades oli põhirõhk KOV-i haridusvõrgu korrastamisel.

„Haridusvõrk vastab valla elanikkonna suurusele ja paiknemisele, olles omavalitsusele rahaliselt jõukohane. Jätkusuutmatute asutuste tegevus on lõpetatud ja vabanenud ressursid suunatud teiste asutuste arendamisse.“ (KOV E)

Madala sidususe skoori said kaks omavalitsust (C ja G), mida iseloomustas üldine koolivõrgu kirjeldamine ja üldsõnaliselt seatud eesmärgid haridusele.

„Loomes alus-, üld- ja huvihariduse võimalused igale vallas elavale lapsele ning parima võimaliku kasvukeskkonna järeltulevale põlvkonnale.“ (KOV G)

Tabel 5. KOVide ja koolide arengukavade sidusus haridusvaldkonna arengusuundadega

Sidusus	KOV (skoor)	Kool (skoor)
Madal (0–6 punkti)	C (4); G (6)	F4(6)
Keskmine (7–13 punkti)	A (11); B (7); D (10); E (11)	A1 (9); A2 (8); B1 (8); C1 (8); C2 (13); E1 (7); E2 (11); E3 (12); F1 (13); F3 (11); F5 (8); F6 (13); G2 (13)
Kõrge (14–20 punkti)	F (19)	D1 (15); F2 (18); F7 (16); G1 (15).

Tulemustes väärib märkimist, et nii koolide kui KOVide puhul oli sidususe varieeruvus suur. Koolide arengukavade tekstide kvalitatiivsel võrdlemisel joonistus välja sisuline erisus eesmärkide fookuses. Haridusvaldkonna suundadega suuremas sidususes olevad arengukavad asetasid süstemaatiliselt keskele kohale õppijakesksuse, innovatsiooni ja tuleviku pädevused. Seevastu ilmnes madalama sidususe skooriga arengukavade tekstides korduv rõhuasetus kohalike traditsioonide hoidmisele ning kooli rollile kogukondliku stabiilsuse tagajana. Oluline on märkida, et traditsioonidele suunatud rõhuasetus ei kujunenud eraldi kodeerimiskategooriana, vaid ilmnes induktiivse kvalitatiivse analüüsi käigus korduva mustrina arengukavade sõnastuses.

Koolide ja KOVide koostöö arengukavades

Teise uurimisküsimuse raames uurisime KOVi ja koolide arengukavades ilmnevat süsteemijuhtimist horisontaalse partnerluse põhimõtete alusel (vt tabelit 6). Enamus koole (13) ja KOVe (4) kajastasid arengukavades koostööd koolide vahel formaalselt, toomata esile koolipidaja rolli.

Tabel 6. Koostöö skoorid koolide ja KOVide kaupa

Kategooria	Koostöö puudub	Formaalne koostöö	Sisustatud koostöö	Eesmärgistatud sisuline koostöö
Skoor	0	1	2	3
KOOL (n = 18)	0	13	2	3
KOV (n = 7)	0	4	1	2
KOKKU	0	17	2	5

KOVide arvestuses said kõrgeima skoori kaks arengukava ja puuduva koostööga arengukavasid ei olnud. Tulemused näitavad, et enamik KOVide arengukavasid kirjeldab koostööd pigem üldsõnaliselt või minimaalselt.

„Toimib haridustasemetes ja - valdkondade võrgustikupõhine koostöö, kaasatud on lapsevanemad, vilistlased, partnerid ning toetav kogukond.“ (KOV G)

Koolide arengukavades oli koostöö kirjeldamine ebaühtlasem kui KOVide arengukavades. Koolide puhul said eesmärgistatud koostöö skoori vaid kolm arengukava.

„Kooli pidajaga koostöös tuleb leida lahendusi motiveeriva palgataseme ning kaasaegse töökeskkonna tagamiseks, mis aitaks värvata ja hoida noori spetsialiste; koostöö partnerkoolidega on sisuline, hõlmates õppe- ja arendustööd.“ (E2)

Süsteemijuhtimise tüübid arengukavade põhjal

Analüüsides kolmanda uurimisküsimuse raames KOVide ja koolide arengukavasid, ilmnes märgatav varieeruvus temaatilises sidususes ning planeeritavas koostöös. Võrreldes keskuslinna koolidega oli maapiirkondade koolide puhul suurem hajuvus (vt tabelit 7).

Tabel 7. Süsteemijuhtimise tüübid koolides ja KOVides

Süsteemijuhtimise tüüp	Koolide arv	KOVide arv
Süsteemi sidusus	3	3
Range hierarhiline alluvus	8	1
Mitteametlik võrgustumine	2	0
Atomistlik süsteem	5	3

Süsteemi sidususe tüübis paiknesid kolm kooli 18-st ja kolm KOVi seitsmest. Nende asutuste arengukavades kajastus selgelt nii temaatiline sidusus kui ka horisontaalne partnerlus ning neis toodi esile tulevikupädevusi, ettevõtluspädevust ja elukestvat õpet. Range hierarhilise alluvuse tüüpi kuulus 8 kooli ja üks KOV. Arengukavades oli selgelt nähtav sidusus riiklike eesmärkidega, kuid piirkonnasisene koostöö teiste haridusasutustega jäi nendes arengukavades enamasti tagaplaanile. Mitteametliku võrgustumise tüüpi paigutus üksnes kaks kooli. Nende arengukavades oli planeeritud koostöö teiste haridusasutustega ja kogukonnaga selgelt esile toodud, kuid temaatiline sidusus oli vähene. Arengukavades tulid esile eelkõige kaasava hariduse rakendamine, õpikeskkond ja kvaliteetne haridus. Atomistliku toimimise tüübis asus kokku viis kooli ja kolm

maapiirkonna KOVi. Atomistliku tüübi arengukavadest tuli esile madal koostöövalmidus ja vähene temaatiline sidusus. Need koolid ja KOVid keskendusid oma arengukavades eelkõige hariduse kvaliteedi tagamisele, õpetajate professionaalsele arengule. Mitmes arengukavas rõhutati traditsioonide hoidmist ning kooli rolli kodulähedase ja jätkusuutliku hariduse pakkujana.

Arutelu ja järeldused

Siinse uuringu eesmärk oli välja selgitada ühe maakonna näitel riigi, KOVi ja koolide arengukavade vahelist eesmärkide kooskõla ning koostöö kavandamist, et tuvastada arengukavades kajastuvad süsteemijuhtimise tüübid.

Esimese uurimisküsimuse puhul selgus, et KOVide ja koolide arengukavade sidusus riikliku arengukavaga oli maakonnas ebaühtlane. Arengukavades käsitletakse sarnaseid haridusvaldkonna teemasid, aga eri tasandite arengukavade fookus on erinev. Samaaegselt esineb nii üldist sisulist teemade kattuvust kui ka tasandipõhist temaatilist killustatust. Riigi valdkondlikes arengukavades tõusis esile võimaluste loomine elukestvaks õppeks, kuid KOVide ja koolide arengukavades olid esiplaanil sellised teemad nagu õpikeskkond, kaasava hariduse rakendamine, koostöö asutuste vahel ja kvaliteetse hariduse tagamine. Riigi tasandi dokumentide vähene fookus pädevustele võib viidata ootusele, et nende arendamine toimub pigem piirkondlikul tasandil, mis aga omakorda suurendab kohalike omavalitsuste vastutust. Maakonna tasandil osutab sidususe varieeruvus süsteemi vähesele koordineeritusele ja sõltuvusele konkreetsete eestvedajate võimekusest ja informeeritusest. Tulemustes tõuseb esile ebaühtlane sidusus haridusvaldkonna suundadega ka omavalitsuse sees, kus koolide arengukavade sidusus erineb. Samas näitab kõrge sidususega KOVi arengukava, et selle saavutamine on võimalik. Teisalt tuleb rõhutada, et range hierarhiline sidusus ei tähenda süsteemijuhtimise kontseptsioonis edukust, vaja on koostööd ja süsteemi kui terviku mõtestamist (Fullan, 2018). Uuritud arengukavades on planeeritav koostöö esindatud pigem üldsõnaliselt ja formaalselt. Sellele kitsaskohale osutab ka Hea Pidaja Tava (2026), kus on esile toodud asutustevahelise koostöö vähene süsteemsus ja eesmärgistamatus, samuti tõsiasi, et võrgustike tegevus sõltub liigselt üksikisikute initsiatiivist ja takerdub sageli valdkondade ülesuse taha. Süsteemijuhtimise põhimõtete ebaühtlane rakendumine näitab süsteemi sidususe puudumist (Cairney & Toomey, 2025; Fullan, 2018; Hopkins, 2009; Senge *et al.*, 2015). Ka Eesti kontekstis rõhutatakse süsteemi siduse olulisust (Sutrop *et al.*, 2019). Kihistumist ja süsteemi killustumist saab vältida vaid siis, kui süsteemi nähakse igal tasandil tervikuna ja mõistetakse haridusjuhtide rolli selles, seetõttu on oluline pöörata tähelepanu süsteemi sidususele ja kasutamata maakondliku tasandi võimalustele. Väiksemates KOVides võib

lisaks esineda poliitiliste ametikohtadega seotud probleeme, mis mõjutavad haridusstrateegia kujundamist ja pikaajalist rakendamist (Kantar Emor, 2024). Selleks, et vältida poliitikast mõjutatud otsuseid, on väga oluline teha pikaajalised hariduskokkulepped kirjalikult, näiteks arengukavades (Pärna & Takk, 2023). Koolijuhtide edu on tihedalt seotud KOVi haridusjuhtide tegevusega, kuna lisaks juhtimispädevusele mõjutavad koolijuhte ka organisatsiooniline kontekst ja koolipidaja toetav roll (Tamkivi & Eisenschmidt, 2023).

Kohaliku omavalitsuse tasandil on koolivõrgu tõhusaks toimimiseks oluline, et koolide strateegilised eesmärgid oleksid kooskõlas KOVidega (Ehasoo & Eisenschmidt, 2025; Saar *et al.*, 2026). Siinest uuringust selgus, et arengukavade teemad varieerusid KOVide ja koolide kaupa. Arengukavade kõige silmatorkavam ühisosa oli õpikeskkond ja kaasava hariduse rakendamine. Kõrgema sidususega koolide ja KOVide arengukavades esinevad märksõnad viitavad rohkem õppijale ja tema pädevuste arendamisele, madalama sidususega arengukavad keskenduvad kvaliteetse hariduse tagamisele, õpikeskkonnale ja kaasava hariduse rakendamisele.

Eesti suurim haldusreform – maavalitsuste kaotamine – tõi kaasa regionaalse tasandi kadumise, mille tõttu liikusid maakondliku tasandi ülesanded riigi kanda või jäid täitmata (Jõgi *et al.*, 2022). Süsteemi muutus on võimaldanud KOVidele suurema autonoomia, kuid sellega on kaasnenud ülekoormatus ülesannetes. Väiksemate omavalitsuste puhul on üheks võimalikuks seletuseks poliitiliste tsüklite mõju ametikohtadele, mis tõenäoliselt raskendab hariduse visiooni järjepidevat kujundamist. Teise põhjusena võib oletada KOVide piiratud haldusressurssi, mis võib takistada maakondlikul tasandil terviklike arengudokumentide koostamist. Regionaalsel tasandil ühiselt loodud haridusstrateegia toetab ühtlase kvaliteediga haridusvõrgu kujunemist, vähendab haridusasutuste allutamist poliitilistele mõjutustele ning loob soodsad tingimused sisukaks ja tulemuslikuks koostööks (Pärna & Takk, 2023). Uuringu läbiviimise ajal puudus kinnitatud arengukava märkimisväärsel osal uuritava maakonna koolidest. See asjaolu võib mõjutada tulemusi ning viitab ajutisele katkestusele strateegilises planeerimises kohaliku omavalitsuse tasandil. Tulemuste suur varieeruvus näib olevat tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse haldus- ja juhtimisvõimekusega, ehkki selle täpse mõju ja põhjuslike seoste kinnitamine eeldaks edasisi empiirilisi uuringuid asutuste tegeliku koostöökultuuri kohta.

Teise uurimisküsimuse puhul selgus, et planeeritav koostöö on uuritud arengukavades esindatud pigem märksõnana. Erandjuhul on KOVi ja kooli arengukavades kirjas koostöö osapooled ja planeeritud tegevused. KOVide arengukavades oli koostöö strateegilisust mõnevõrra täpsemalt kirjeldatud, viidates konkreetsetele tegevustele ja jagatud eesmärkidele. Koolide arengukavades oli varieeruvus märgatav. Oli koole, mis keskendusid koostööle ainult

enda kooli piires ega maininud koostööd piirkonna tasandil. Samas panustavad Eesti õpetajad omavahelisele koostööle ja suhtlemisele võrreldes naaberriikide ja OECD keskmisega ajaliselt vähem (Leijen *et al.*, 2025). Selline olukord osutab võimalusele, et koostöö piiratud ajaraamid ja kitsas mõtestamine võivad vastastikku võimenduda, kujundades koolikultuuri, kus koostöö ei ole strateegiline osa kooli arengust. Süsteemijuhtimise vaatest on oluline teha koostööd ja mõista enda asutuse rolli süsteemis kui tervikus (Fullan, 2018; Hopkins, 2009). Horisontaalsel tasandil koostöö tegemine vajab ühtset tegevusraamistikku selle kohta, kuidas piirkonnas koostööd teha, vastasel juhul takistab see tervikliku haridusvõrgu piirkondlikku arengut (Fullan, 2018). Arengukavade koostamise protsessis tuleb enam rõhku panna teadlikule koostöö planeerimisele ja jagatud eesmärkidele, mis aitaks siduda üksikud asutused piirkondlikuks tervikuks, aidates nii kohaneda leiamete ühiskondlike protsessidega, nagu näiteks laste arvu vähenemine maapiirkondades (Varblane & Danilov, 2025). Ka Pärna ja Takk (2023) toovad esile, et arengukavades ühiselt seatud eesmärgid ja kirjeldatud võrgustikutöö loovad omanditunde ja tähenduslikkuse ning suurendavad koostöövõrgustikus osalemist. Seetõttu on oluline rõhutada, et piirkondliku tasandi koostöö peab olema eesmärgistatud ning toetama süsteemi sidususe saavutamist.

Kolmandale uurimisküsimusele vastamiseks loodud tüpoloogia näitas, et KOVide ja koolide arengukavad esindavad kõiki nelja süsteemijuhtimise tüüpi. Oluline osa asutuste arengukavades jäi tüüpidesse, kus vertikaalne partnerlus või horisontaalne koostöö olid nõrgalt esindatud. Enamus koole paiknes range hierarhilise alluvuse tüübis. Fullani (2018) kohaselt võib selles tüübis olevatel asutustel olla puudulik või killustunud juhtimismudel, mida kinnitab ka kohalikust kontekstist tulenev fakt, et nendes kohalikes omavalitsustes puuduvad struktuuris haridusametnike ametikohad. Süsteemijuhtimise vaates võivad sellised asutused täita formaalseid eesmärke, kuid need ei toimi süsteemse tervikuna ega teadvusta oma rolli tervikus (Fullan, 2018). Mitteametliku võrgustumise tüübis olevate asutuste arengukavades on koostöö piirkondlikul tasandil selgelt kavandatud. Koostöö asutuste vahel on kavandatud peamiselt nende endi algatustena, arengukavades on koostööd üldiselt kirjeldatud ning puudub süsteemne ja piirkondlik toetus. Alt üles tulev initsiatiiv võib olla inspireeriv ja kogukonnakeskne, kuid ilma süsteemse raamistikuta jääb pikaajaline mõju sageli lünklikuks. Mõned koolide ja KOVide arengukavad olid süsteemi sidususe tüübis. Fullani (2018) süsteemijuhtimise kontseptsiooni kohaselt toimib haridussüsteem terviklikult siis, kui vertikaalne partnerlus ehk sidusus süsteemi erinevate tasanditega ja piirkondlik koostöö on omavahel tasakaalus, et vältida piirkondliku ebavõrdsuse tekkimist.

Siinse uurimuse tulemustele tuginedes esitame soovitused, kuidas süsteemi sidusust parandada. Riiklikul tasandil on oluline tõsta regionaalset võimekust strateegilise juhtimise sidustamiseks eri tasandite vahel maakondlike arendusorganisatsioonide kaudu, et leevendada tekkinud sidususe lünka ja kindlustada riiklike eesmärkide elluviimine. Sellele aitavad kaasa juhendmaterjalid ning koolide ja KOVi esindajate ühikoolitused hariduse eesmärgistamiseks. Piirkondlikul tasandil on oluline tugevdada KOVi sisemisi tööprotsesse ja struktuure, et vähendada sõltuvust üksikute võtmeisikute ressurssidest ja poliitilistest ametikohtadest. See tagaks haridusvaldkonna planeerimiseks vajaliku teadlikkuse riiklikest hariduse eesmärkidest ja nende saavutamise viisidest eri tasanditel. Nii saaks võimalikuks süsteemne arengu kavandamine piirkonnas ning tänu sellele on kooli tasandil võimalik enam keskenduda õppekavaarendusele.

Artikli piiratud maht ei võimalda siduda tulemuste analüüsi laiemate regionaalpoliitiliste, hariduspoliitiliste ja õiguslike raamistikega, mistõttu käsitleme seda uuringu piiranguna. Arengukavad kajastavad kirjepandud eesmäärke, mitte eri tasanditel tegutsejate tegelikke sihte ja tegevusviise. Autoritena rõhutame, et tulemused esindavad ühe maakonna koole ja KOVe, mistõttu ei ole võimalik teha laiaulatuslikke järeldusi teiste Eesti maakondade kohta. Haridussüsteemi edasisel uurimisel tasub keskenduda sellele, milliseid tulemusi arengukavade rakendamisel saavutatakse ning millised koostööviisid ja -kogemused on eri tasandite esindajatel. Tõenduspõhisest ja usaldusväärsest hetkeolukorra analüüsist sõltub järgmise perioodi eesmärkide kvaliteet.

Siinses artiklis andsime ülevaate riigi, kooli ja KOVi arengukavade sidususest haridusvaldkonna arengusuundadega ühe maakonna näitel. Uurimistulemused aitavad teadvustada vajadust suurendada süsteemset sidusust ning suurendada teadlikult kohaliku tasandi koostööd.

Kasutatud kirjandus

- Azorín, C., Cívís, M., Harris, A., & Jones, M. (2026). Leading from the edge? The implications and possibilities of educational ecosystems. *School Leadership & Management*, 46(2), 157–160. <https://doi.org/10.1080/13632434.2026.2634537>
- Bendikson, L., & Meyer, F. (2023). *See pole raketiteadus. Kooliarenduse käsiraamat*. Haridus- ja Noorteamet. <https://harno.ee/sites/default/files/documents/2023-11/See%20pole%20raketiteadus.%20Kooliarenduse%20k%C3%A4siraamat.pdf>
- Bialik, G., & Merhav, O. (2020). Identity or identical? schools vision statements comparative content analysis: The Israeli case. *Leadership and Policy in Schools*, 19(3), 444–461. <https://doi.org/10.1080/15700763.2019.1585549>

- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9, 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Boylan, M. (2016). Deepening system leadership: Teachers leading from below. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(1), 57–72. <https://doi.org/10.1177/1741143213501314>
- Cairney, P., & Toomey, C. (2025). Systems leadership: A qualitative systematic review of advice for policymakers. *Open Res Europe* 2025, 5:6. <https://doi.org/10.12688/openreseurope.18982.1>
- Creemers, B. P. M., Stoll, L., & Reezigt, G. (2007). Effective School Improvement – Ingredients for Success: The Results of an International Comparative Study of Best Practice Case Studies. T. Townsend (Toim), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (lk 825–838). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5747-2_44
- Dimmock, C. (2016). System leadership for school improvement: A developing concept and set of practices. *Scottish Educational Review*, 48(2), 60–79. <https://doi.org/10.1163/27730840-04802004>
- Dunaway, D. M., Kim, D.-H., & Szad, E. R. (2012). Perceptions of the Purpose and Value of the School Improvement Plan Process. *The Educational Forum*, 76(2), 158–173. <https://doi.org/10.1080/00131725.2011.652490>
- Eesti haridusvaldkonna arengukava 2035. (2021). Haridus-ja Teadusministeerium.
- Ehasoo, M., & Eisenschmidt, E. (2025). School principals' perceptions of task clarity, job resources, job demands and support in Estonian municipal schools. *Eesti Haridusteaduste Ajakiri. Estonian Journal of Education*, 13(1), Article 1. <https://doi.org/10.12697/eha.2025.13.1.11>
- Eisenschmidt, E., Heidmets, M., Kitsing, M., Kasesalk, M., & Vanari, K. (2023). *Aim high and work hard: Building a world-class learning system in Estonia*.
- Fullan, M. (2018). *Koolijuhi kolm võtmetegurit mõjusaks juhtimiseks*. Innove Elukestva Õppe Arendamise SA.
- Gurr, D., & Drysdale, L. (2018). System Leadership and School Leadership. *Research in Educational Administration & Leadership*, 3(2), 207–229. <https://doi.org/10.30828/real/2018.2.4>
- Hopkins, D. (2009). *Every School a Great School – Realising the Potential of System Leadership* (lk 741–764). https://doi.org/10.1007/978-90-481-2660-6_42
- Jõgi, A., Kattai, K., Laan, M., Liivik, S., Lõhmus, M., Noorkõiv, R., Sapp, P., Uusjärv, M., Valner, S., Viks, A., & Zahkna, P. (2022). *Haldusreformi seireraport*.
- Kalmus, V. (2015). *Standardiseeritud kontentanalüüs – Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas*. <https://samm.ut.ee/kontentanalüüs/>
- Kantar Emor. (2024). *Haridusjuhtide professionaalse arengu toetamise uuring*.

- Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sootla, G., & Lõhmus, M. (2019). *Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalatasandi arengus*. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf
- Kindsiko, E., & Haugas, S. (2024, september 6). PISA-pimedus. *Sirp*. <https://www.sirp.ee/pisa-pimedus/>
- Kukemelk, H., & Kitsing, M. (2020). Estonia: School Governance in Estonia – Turnaround from Order-Oriented to Inclusive and Evidence-Based Governance. *Educational Authorities and the Schools – Organisation and Impact in 20 States*. Springer.
- Leijen, Ä., Jõgi, A.-L., Pedaste, M., Poom-Valickis, K., Uibu, K., Eisenschmidt, E., Oppi, P., Taimalu, M., Tinn, M., & Kalle, V. (2025). *OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2024 Eesti tulemused*. HARNO. <https://hm.ee/talis>
- Masters, G. (2023). *Building a World-Class Learning System. Insights from some top-performing school systems*. National Center on Education and the Economy. <https://ncee.org/book-report/building-a-world-class-learning-system/>
- Mehisto, P., & Kitsing, M. (2023). *Lessons from Estonia's Education Success Story: Exploring Equity and High Performance through PISA*. Routledge.
- Meyers, C., & VanGronigen, B. (2019). A lack of authentic school improvement plan development: Evidence of principal satisficing behavior. *Journal of Educational Administration*, 57, 261–278. <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2018-0154>
- Nehez, J., & Blossing, U. (2022). Practices in different school cultures and principals' improvement work. *International Journal of Leadership in Education*, 25(2), 310–330. <https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1759828>
- Neuendorf, K. (2017). *The Content Analysis Guidebook—SAGE Research Methods*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781071873045>
- O'Connor, C., & Joffe, H. (2020). intercoder reliability in qualitative research: Debates and practical guidelines. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406919899220. <https://doi.org/10.1177/1609406919899220>
- OECD. (2023, detsember 4). *PISA 2022 Results (Volume I and II) – Country Notes: Estonia*. OECD Publishing. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/estonia_dafed886-en.html
- OECD. (2024). *Education at a Glance 2024 Sources, Methodologies and Technical Notes*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e7d20315-en>
- Pöder, K., Veski, A., Lauri, T., & Ferraro, S. (2023). *Koolide ja koolivõrgu efektiivsus (Arenguseire Keskuse uuringud)*. Arenguseire Keskus. https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2023/11/2023_koolide-ja-koolivorgu-efektiivsus_uuring.pdf
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus*. (2026). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012026013?leiaKehtiv>
- Pärna, T., & Takk, K. (2023). *Haridusjuhtide koostöövõrgustik kohalikus omavalitsuses*. <https://www.etera.ee/zoom/200208/view?page=1&p=separate&view=343,1041,1482,638>

- Riigikantselei. (2020). *Strateegilise planeerimise käsiraamat*.
- Saar, M., Kaaver, T., Poolma, K., & Leppiman, A. (2026). *Hea Pidaja Tava*. Eesti Linnade Valdade Liit. <https://elvl.ee/sites/default/files/documents/2026-02/HeaPidajaTava.pdf>
- Senge, P. M., Hamilton, H., & Kania, J. (2015). *The Dawn of System Leadership*. *Stanford Social Innovation Review*.
- Sutrop, M., Loogma, K., Lauristin, M., & Eamets, R. (2019). *Ekspertühmade tuleviku-visioonid ja ettepanekud Eesti haridus-, teadus-, noorte- ja keelevaldkonna arendamiseks aastatel 2021–2035*. Haridus- ja Teadusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/tark_ja_tegus_kogumik_a4_veebi.pdf
- Tartu Ülikool. (2019). *Arengukava põhimotted ja meetodid*. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-07/arengukava_pohimotted_ja_meetodid_09_01_2019.pdf
- Tartu Ülikooli eetikakeskus. (2023). *Hea Teadustava*. Eesti Teadusagentuur. https://eetika.ee/sites/default/files/2023-06/HEA%20TEADUSTAVA_2023.pdf
- Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., & Pukkonen, L. (2011). *Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid*.
- Vanari, K., & Eisenschmidt, E. (2022). Missions, visions, and goals for school improvement – A typology of Estonian schools. *Leadership and Policy in Schools*, 23(2), 434–451. <https://doi.org/10.1080/15700763.2022.2160360>
- Vanari, K., Eisenschmidt, E., Urb, M., & Siemann, P.-L. (2021). *Sisehindamine kui tõenduspõhine kooliarendus*. Tallinna Ülikool, Haridus- ja Teadusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-07/sisehindamise_juhend_loplik_2021.pdf
- Varblane, U., & Danilov, T. (2025). *Kohalike omavalitsuste koostööpraktikad Eestis*. Arenguseire Keskus. <https://arenguseire.ee/raportid/kohalike-omavalitsuste-koos-toopraktikad-eestis/>

Lisa 1

Kodeerimisskeem arengukavade teemade kohta

Kategooria	Alam-kategooria	Iseloomustav väljavõte
Valiku-rohkemad ja kätte-saadavad õpivõimalused	Kaasava hariduse rakendamine	„Õpilaste edusamme toetav, mitmekesine ja lõimitud õpitee – tagame, et iga õpilane saab õppida ja areneda oma võimete kohaselt”; „Võtmetegevused: Õpilaste hariduslike erivajaduste õigeaegne märkamine ja asjakohase toe võimaldamine;” G2
	Elukestev õpe	„Põhihariduses tuleb panna alus ennastjuhtiva õppija kujunemisele, mis annab valmisoleku elukestvaks õppeks, sh kiireks ja paindlikuks ümber- ja täiendusõppeks.” G1
	Paindlikkus	„Õppekava on paindlik, arvestades õpilaste erinevaid vajadusi ja õpistiile.” F6
	Valikuterohkus	„8.2. Oodatavad tulemused: 8.2.1. Õppekava toetab lõimitud, probleem- ja projektõpet, uurimuslikku, valikuterohket ja õppijakesket õpet.” F3
	Kvaliteetne haridus	„tagatakse kõigile vallas elavatele lastele lasteaia ja koolikoht ning kvaliteetne alus-, põhi- ja gümnaasiumiharidus oma koduvallas.” KOV D
	Koostöö asutuste vahel	„Õpetajaskonna arendamise toetamine. Haridustöötajate omavahelise koostöö toetamine õppeasutuste/noortekeskuste sees ja õppeasutuste/noortekeskuste vahel ning lühiajalise stažeerimise soodustamine teistes haridusasutustes või ettevõtetes.” KOV D
	Mitteformaalne ja formaalne haridus	„tugevad traditsioonid, lai huviringide valik ja aktiivne osalus tunniväline tegevus võimaldab realiseerida õpilastel oma huve ja võimeid;” C1
	Edasiliikumine haridustasemetel vahel	„Gümnaasiumi õpilastele pakutakse nende soovidest, huvidest ja ühiskonna arengutest tulenevaid valikkursusi, mis tagab õpilase parema ja laiapõhjalisema ettevalmistuse järgmisel haridustasemel.” (D1)
	Haridus-turundus	„Eesmärk: Koolil on hea maine; huvigrupid ja koostööpartnerid on kaasatud, toetavad kooli ja eesmärkide saavutamist.” F7

Kategooria	Alam-kategooria	Iseloomustav väljavõte
Pädevad õpetajad ja mitmekesine õpikeskkond	Õpikeskkond	<i>„... on kaasaegne mitmekülgseid valikuid pakkuv kõigile osapooltele turvaline õpikeskkond.“ F1</i>
	Pädev ja motiveeritud personal	<i>„Õpetajad, kooli juhtkond ja töötajad on pädevad ja motiveeritud.“ E3</i>
	Professio-naalne areng	<i>„Oma töökohal professionaalselt tegutsemiseks on kooli töötajatel vaja regulaarselt juurde õppida, et olla kursis uute tõhusamate meetoditega, nüüdisaegsete õpieesmärkidega ja ka uute tehnoloogiatega, mis võimaldavad õppimist ja õpetamist tõhustada. Olulisel kohal on kestliku mõtteviisi kujundamine ja koostööl põhineva õpikultuuri arendamine.“; „kooli juhtkond kujundab õppimist ja arengut toetava organisatsioonikultuuri ning toetab õpetaja professionaalset arengut.“ E2</i>
Ühiskonnale vajadustele vastavad õpivõimalused	Digipädevus	<i>„Digipädevused integreeritakse ainekavadesse ja igapäevasesse õppetöösse, algatakse ITpõhiseid õpiprojekte ning kavandakse sellealast täienduskoolitust õpetajatele ja personalile.“ E2</i>
	Tuleviku-pädevused	<i>„Õppes väärtustatakse akadeemilisi teadmisi ja tähtsustatakse üld- ja tulevikupädevuste kompetentside rakendamisoskuse arendamist.“ C2</i>
	Ettevõtlik-pädevus	<i>„Ettevõtlik inimene oskab seada eesmärgi ja neid eesmärgi ellu viia. Olen algatusvõimeline ja loov. Vastutustundlik. Ettevõtlik inimene on õpihimuline ja hea suhtlemisoskusega.“ C2</i>
	Karjääri-pädevus	<i>„Panustame karjääriõppe võimaluste tutvustamisele kaheksanda ja üheksanda klassi õpilastele.“ B1</i>
	Ennastjuhtiv õppija	<i>„Õpikeskkond on turvaline ja vastab igas haridusasutuses tänapäevasele käsitlusele.“ KOV A</i>
	Õppekava	<i>„Õppekava arendamine ja ainekavade uuendamine toimub koostöös õppekava arendusrühmaga.“ G1</i>
	Meedia-pädevus	<i>„IKT baasoskuste ning digi- ja meediakirjaoskuse edasiarendamine, õigete valikute tegemine infotulvas.“ F2</i>
	Sotsiaalsed oskused	<i>„Toetatud õpe ja noorsootöö aitavad vähendada õppest väljalangemist ja õppe katkestamist ning suurendada personaalset lähenemist. Sotsiaal-emotsionaalsed oskused ja terviseedendus.“ KOV F</i>
	Keeleoskus	<i>„Välja on töötatud eestikeelse hariduse arendamise plaan, alustades alusharidusest, mis annab piisava keeleoskuse, et jätkata eesti keeles järgnevatel haridustasemetel.“ KOV F</i>

Alignment of educational objectives and collaboration across multiple levels in the development plans of a single county

Evelyn Sillaots¹, Kätlin Vanari

School of Educational Sciences, Tallinn University

Summary

The Estonian education system is characterised by high decentralisation, providing local municipalities and schools with significant autonomy (Eisen-schmidt et al., 2023). While this autonomy allows for flexible management, it presents challenges for strategic coherence and system-wide collaboration (Masters, 2023). Estonia's education system has been recognised for its relatively uniform school quality that supports equitable opportunities. Recent PISA results indicate a growing influence of students' socio-economic background (Ministry of Education and Research, 2023; Kindsiko & Haugas, 2024), highlighting the need to shift from individual school improvement towards coherent and collaborative development in schools (Dimmock, 2016).

Strategic alignment across multiple levels is a central challenge to education systems, as insufficient coherence between national, municipal, and school-level goals can lead to fragmentation and weak coordination (OECD, 2024; Fullan, 2014). While national frameworks set common directions, their effective implementation depends on how local municipalities and schools interpret and operationalise these goals, with varying capacities and autonomy creating risks of uneven quality and coherence (Creemers et al., 2007; Kattai et al., 2019; Vanari et al., 2021). At school level, development plans play a key role in translating system-level objectives into practice. Yet, their quality and impact depend on leadership, stakeholder involvement, and meaningful integration into the school culture, rather than remaining formal documents (Bialik & Merhav, 2020; Fullan et al., 2019; Nehez & Blossing, 2022). However, there is a lack of a comprehensive overview regarding the extent to which national educational objectives are integrated into local plans and how collaboration is structured. The aim of this study is to determine the alignment of goals and the planning of collaboration across national, local municipality, and school development plans, to identify the types of system leadership reflected in these documents

¹ School of Educational Sciences, Tallinn University, Narva mnt 25, 10120 Tallinn, evelyn.sillaots@gmail.com.

within one Estonian county. To achieve this goal, three research questions were formulated:

1. What is the thematic alignment of the objectives in the development plans of the national, local municipalities, and schools?
2. How, and to what extent, is collaboration between schools and local municipalities planned based on their development plans?
3. What are the types of approaches that characterise the principles of systems leadership in the development plans of schools and local municipalities?

The study employed qualitative document analysis, and specifically standardised content analysis (Kalmus, 2015). The sample consisted of 14 national-level strategic documents, 7 local municipality development plans, and 18 municipal school development plans from one Estonian county. The analysis evaluated thematic coherence based on the objectives of the Estonian Education Strategy 2035. Furthermore, in this article, we elaborated on the planned collaboration between schools and municipalities based on the system leadership framework, specifically focusing on vertical and horizontal partnerships.

The findings reveal that the thematic coherence between national, municipal, and school development plans is highly variable. National-level documents primarily emphasise lifelong learning and diverse educational opportunities. Municipal and school plans prioritise the learning environment, inclusive education, and quality education. Schools demonstrated stronger alignment with national educational goals than municipalities, whose alignment varied significantly depending on local administrative capacity.

Regarding collaboration, the analysis indicates that horizontal partnership is mostly represented formally and lacks specific strategic planning. Most municipalities describe collaboration in general terms without actionable structures. Only a few schools outlined goal-driven substantive collaboration.

Based on Fullan's conceptualisation of system leadership (2018), the analysed institutions were categorised into four types: system coherence, hierarchical accountability, informal networking, and atomistic functioning. The majority of schools fell into the strict hierarchy category, indicating alignment with national goals but limited regional collaboration. Several rural municipalities and schools exhibited atomistic functioning, characterised by a low goal coherence and weak collaborative readiness. Only a minority of institutions demonstrated system coherence in their plans.

Strategic planning in the observed county is fragmented and lacks consistent system-wide coordination. The abolition of county governments in 2018 has not only increased municipal autonomy but has also created a regional

coordination gap, leaving strategic capacity dependent on individual municipal resources. The gaps in horizontal partnership and vertical coherence identified in the analysis of development plans indicate a need to improve coordination at different levels. The examined documents reflected an uneven capacity at the local level to integrate national goals, indicating the need for additional strategic support at the regional level. One possible approach to mitigating these gaps is to support regional collaborative capacity, for instance, through joint training and clearer guidance materials, which would help harmonise educational goal-setting at the local level.

The study has limitations, namely that due to its scope, we cannot link the analysis of its results to a more comprehensive regional policy, educational policy, and legal framework. Also, the development plans reflect written goals, rather than the actual aims and practices of actors operating at different levels. As authors, we emphasise that the results represent the schools and local municipalities of a single county and that these conclusions cannot be applied to other Estonian counties. Further research on the education system should focus on the outcomes achieved through the implementation of development plans, as well as the collaboration methods and experiences of representatives at different levels, and how these are analysed.

In this article, we provided an overview of the alignment of national, school, and local government development plans with educational trends, using one county as an example. The findings help raise awareness of the need to enhance systemic coherence and to consciously strengthen cooperation at the local level.

Keywords: educational objectives, collaboration, municipal school, local municipality, school improvement plan