

## Lõimiv koolivalik kui võimalus avalikkuse taastootmiseks kaasaegses haridusvalitsetuses

Triin Lauri

### **1. Sissejuhatus**

Kaasaegset maailma iseloomustab nii heterogeensus kui ka hägusus. Senised stabiilsusel, selgepiirilisel ja ühetaolisusel põhinevad lahendused ei rahulda ega suuda hakkama saada nüüdse kompleksusega. See ebaadekvaatus on ühtviisi ilmne nii era ja avaliku eristamisel põhineva riigivalitsemise kui ka kodukohajärgse ja valikupõhise koolimääramise mudeli dihhotoomial põhineva haridusvalitsemise juures. Eriilmelised institutsionaalsed konfiguratsioonid, mis kombineerivad erinevate sektorite parimaid omadusi ning püüavad arvesse võtta vajaduste kirjusust, on kaasaegse avaliku teenuse, sealhulgas ka hariduse ülesehituse imperatiiv.

Heterogeensus on loomulikult nii oht (nt sotsiaalse tausta põhine segregatsioon haridussüsteemis) kui ka võimalus (nt vastamisvõimelisus [*responsiveness*]). Avaliku teenuse kontekstis eeldaks see pluralistlikku lähenemist, mis ühest küljest suudab reageerida vajaduste ja eelistuste paljususele, võimaldades valikuid, teisalt tehes seda ebavõrdsusprobleemi ohjes hoides. See on valitsemisele suur proovikivi nii sisulises kui ka korralduslikus mõttes, millega hakkamasaamine eeldab lisajõudu. Seda loodetakse leida nii teiste sektorite (nii era- kui ka vabatahtlik) kui ka uute teadmiste (nii kohalik autentsus kui ka rahvusvaheline nn episteemiline kogukond) kaasamisest. Selliste suundumuste valguses on valitsemise asemel asjakohasem rääkida pigem valitsetusest (*governance*). Siin ei eeldata mitmetes avaliku poliitika küsimustes valitsuse otsest teostust ega kontrolli, vaid eelkõige sellise keskkonna loomist, mis võimaldab ja soosib erinevate tasandite ja sektoritepõhiste võrgustike kaasvalitsemist.

Avaliku teenuse olemus johtub institutsionaalsest disainist (Newman, Clarke 2009). Seega kui avaliku teenuse pakkumine põhineb klassikalise valitsemise asemel võrgustikepõhisel valitsetusel, on oluline jälgida ka selle muudatuse mõju avaliku teenuse tähendusele ning avalikkuse (*publicness*) taastootmisele. „Avalikkusena“ mõistetakse siin analoogselt Newman & Clarke'iga (2009) teemade, probleemide,

suhete, praktikate kombinatsiooni, mis inimesi kõnetab, seob ja mida peetakse oluliseks avaliku huvi defineerimise ja säilimise seisukohalt. Mitmes avaliku teenuse valdkonnas ning eriti hariduses on seotud ringkondi murelikuks tegemas hariduse tähenduse instrumentaliseerumine (vt nt Ball 1997: 123), mille domineerimine sotsiaalse tähenduse üle võib seada ohtu hariduse ühe peamise rolli – laste, sõltumata taustast, ellu lõimimisel (Feinberg 2012: 1). Seega eelkirjeldatud kirjusus inimeste soovide, eluviiside ja võimekuse osas ning neist tulenevad reaktsioonid avaliku teenuse mudelite institutsionaalses korralduses võivad ohtu seada avalikkuse taastootmise.

Kõike eeltoodut arvesse võttes ongi käesoleva artikli fookuses küsimus, millised järeled on neil avaliku teenuse suundumustel haridusvalitsetusele (*educational governance*). Siin ja edaspidi kasutataksegi artiklis sõna „haridusvalitsetus“ viitamaks eelkirjeldatud post-dihotoomsusele, paradigmaatilisele nihkele valitsemisparadigmas ja võrgustikepõhisele valitsemisele.

Põhihariduse tasemel on viimaste aastakümnete haridusvalitsetuse üks poleemilisemaid arenguid koolivaliku problemaatika. See kätkeb endas nii sisulise kirjusus kui ka institutsionaalse võimekuse otsinguid. Võttes aluseks erinevate distsipliinide koolivaliku teemalise teoreetilise ja empiirilise kirjanduse, avab artikkel koolivalikumudelite arengu läbi valitsemisparadigma muutuste ning küsib, milline on kaasaegses valitsemisparadigmas kohane koolivalikumudel. Kohasus on siinkohal määratletud läbi kolme kriteeriumi. Esiteks, võime hakkama saada pluralistliku kirjususnõudega. Teiseks, vältida nii klassikalise hierarhia anakronismi kui ka turupõhise korralduse ebavõrdsusprobleemi. Kolmandaks, tagada avalikkuse taastootmine.

Püstitatud küsimusele vastamiseks määratletakse esiteks koolivalikuprobleemi olemus ning näidatakse selle olulisust valitsemisprobleemina seniste tõhusus- ja tasuvusvaidluste kõrval. See osa tõukub veendumusest, et kaas- ja koosvalitsemise ning võimustava heaoluriigi ajastul, mil valikud on osa eneseväljendusest, on kohased pigem küsimused valikuandmise parimatest võimalustest (kuidas valikut võimaldada), mitte selle otstarbekusest (kas valikut võimaldada). Teiseks avatakse koolivalikumudelite arengud läbi valitsemisparadigma muutuste ning määratletakse koolivaliku olemus, võimalused ja probleemid ning avalikkuse taastootmise suutlikkuse kriteeriumid neis. Kolmas osa tõukub eelmiste osade põhijäreldustest ja valitsemisprobleemaatika teoreetilistest sõlmküsimustest ning pakub välja avalikkuse taastootmist võimaldava haridusvalitsetuse kontseptuaalse raamistiku – lõimiva koolivaliku mudeli.

## **2. Koolivaliku problemaatika**

Koolivalik – lapsevanema õigus oma lapsele kool valida – on juba alates Milton Friedmanist (1955) haridusvaldkonnas laialdaselt kõlapinda leidnud teema. Sageli hõlmab see lisaks lapsevanemate valikuvõimalusele ka koolide autonoomia ning eritüübiliste koolide tekke ja nende pidajate esilekerkimise soodustamist. Olgugi et

sääraseid suundumusi on täna seostatud peaasjalikult efektiivsuse püüdlustega, mis on ajendatud 80ndate lõpu uue avaliku halduse (UAH) (*new public management*) populaarsusest, oli koolivaliku esmane retoorika, vähemalt Ameerikas ja Inglismaal, siiski õigluspüüdlustega seotud. Koolivalik kui võimalus murda välja „koolipiirkondade raudpuurist“ (Gorard et al. 2003) ehk valik kui elukohajärgsest koolimääramisest tuleneva ebavõrdsuse lõhkumine. See tähendas eelkõige riigi toetust vähekindlustatud peredele (haridusosakud) võimaldamaks lastel nende sotsiaalsest taustast sõltumata õppida erakoolides või jõukamate piirkondade koolides. Kuigi koolivaliku aruteludes on nii haridusosakutel kui ka erakoolidel ja nende rahastamismudelitel endiselt oma koht (Schuetz et al. 2008; Miron et al. 2008), keskendub peamine koolivalikualane akadeemiline kirjandus valikust tuleneva võimaliku ebevõrdsusprobleemi määratlemisele (vt ülevaade uurimustest näiteks Musset 2012). Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste ressursside nappus takistab teatud sotsiaalsete rühmade kaasalöömist valikutegemises, mistõttu taastoodetakse koolivaliku korral nn heade ja halbade koolide fenomeni.

Koolivaliku debati taandamine kokkuhoiuprobleemiks, nagu seda on valikust johtuva efektiivsuse ja ebavõrdsuse küsimused, on küündimatu (Cookson 1992) ning jätab koolivaliku sisulised (mitmekesised haridusvalikud) ning valitsemisalased (valikutegemine kui enesemääramise väljendus) püüdlused enda varju. Nimelt, koolivalik pole pelgalt tõhususe otsing, vaid eelkõige reaktsioon mitmekesistele hariduslikele soovidele ja vajadustele ning suurem vastutavus vähendamaks bürokraatliku otsusetegemise osatähtsust inimeste eluteede kujundamisel (ibid.). Ehk teisisõnu on „progressiivne koolivalik“ (kui kasutada Goodwini [2007] väljendit) säärane haridusvalitsetuse probleem, mille puhul on suutlikkustava (*capability approach*) ja aktiivsust eeldava avaliku poliitika ajastul küsimus valikuandmise asjakohasusest samasugune anakronism kui küsimused demokraatia tõhususest. Pigem oleks kohane küsida, kuidas valikuandmist korraldada. Ehk teisisõnu, millistes institutsionaalsetes konfiguratsioonides suudetakse ohjeldada valikuandmisega kaasnevaid ebavõrdsusprobleeme ning tagada hariduse sotsiaalse tähenduse ning avalikkuse taastootmine.

Koolivaliku valitsemisprobleemina defineerimine ei tähenda loomulikult valikuandmise tasuvusküsimuste kõrvale heitmist, vaid pigem seda, et neid tuleks käsitleda kaasaegse mitmekesisuse ja valitsetuseteooria poolt esitatud väljakutsete kontekstis, mitte sõjajärgse, möödunud ajaluse toiminud avaliku poliitika mudelite nostalgias. See, kuidas toonane selgepiirilisus täna paika ei pea, on üsna hästi näitlikustatav ka koolivaliku enda arengute peal. Olgugi et kaldutakse eristama lapsevanemate vaba valiku põhjal ja elukohajärgsel koolimääramisel koole komplekteerivaid riike, ei ole see eristus täna kuigi pädev. Ei ole ühtegi riiki, kus koolivalik oleks täiesti vaba tsentraalsetest kitsendustest (näiteks läheduses elavate laste erikohtlemine) ega ka riiki, kus keskselt määratud koolile (reeglina kodukohajärgselt) alternatiivi otsida ei saa. Seega märksa

adekvaatsem oleks öelda, et enamik riikide koolimääramise mehhanismide puhul on tegu elukohajärgsuse ja valiku teatava sümbioosiga (Eurydice 2012). Eri riikides on neil aspektidel erinev kaal ja ka erinevad institutsionaalsed rõhuasetused, mis kujundavad koolivalikupoliitika iseloomu (vt nt Euroopa riikide koolivaliku poliitikate võrdlus Lauri et al. 2013).

Eelkirjeldatud suundumused haridusvalitsetuses viitavad koolivaliku problemaatika konfiguratsioonilisusele. See tähendab eelkõige seda, et avaliku teenuse edukus on kinni erinevate institutsionaalsete karakteristikute kombinatsioonides, mitte üksikutes, isoleeritud muutujates. Seega mitte niivõrd see, kui suur on lapsevanemate vabadus kooli valida, vaid pigem milliste teiste korralduslike asjaoludega seda valikuvabadust pakutakse. Näiteks, kui suur on kooli autonoomia lapsi valida, kuidas koole rahastatakse, kas üldse millegi vahel valida ehk kui suur on koolidevaheline sisuline erinevus ja muu taoline. Valikuvõimaluse olulisus kaasaegses avalikus teenuses ei püüa kuidagi varju heita kodulähedases koolis käimisele. Pigem vastupidi, nii kogukonnakoolid kui ka muud analoogsed initsiatiivid, kus lapsevanemate valikuvõimalus on käsikäes koolivalitsemises kaasalöömisega, on igati tervitatav avaliku teenuse arenguperspektiiv. Kuid see pole tsentraalne koolimääramine klassikalise, hierarhiatel põhineva valitsemismudeli ja ühetaolise avaliku teenuse mõttes. Ehk teisisõnu valikuvabaduse ja kirjuse kui kaasaegse haridusmudeli võtmekriteeriumite piisav määr on sellise süsteemi adekvaatsuse küsimus. Ja ega ebavõrdsusprobleemikaga pole silmitsi vaid valikut soosivad riigid. Eri linnaosade erinev elatustase ja kinnisvarahinnad toovad ka elukohajärgse kooli süsteemis kaasa erinevate tasemetega koolide taastootmise. Mida ähmasemad on ametlikud juhised (koolimääramise seadused) ja läbipaistmatumad vastuvõtumehhanismid, seda kavalamad ja kontrollimatamad on eesmärgi saavutamiseks koostatud strateegiad lapse soovitud kooli saamiseks (vt näiteks Pöder ja Lauri [2013] Tallinna lapsevanemate käitumisstrateegiast soovitud kooli pürgimisel). Viimased eeldavad elluviimiseks piisavalt kapitali.

Seega pole niivõrd sisukas mitte eristus valikuandmise määra ja sellest johtuva ebavõrdsusprobleemi osas, vaid pigem valikupoliitika kujundamise osas. Nimelt, on võimalik eristada valikupoliitikate teadlikke ja hiilivaid arenguid. On riike, kus valik on pigem seda mittesoosiva, kuid ka mittekeelava poliitika kaasnähe, ning ka neid, kus lapsevanematele valikuvõimaluse andmine on selge poliitiline eelistus, kuidas oma riigi haridussüsteemi valitseda. Kuid ka neis mudelites, mis lapsevanemate soovidele prioriteetsust ei anna, leiavad (sageli edukamad) lapsevanemad tegevuskavad, kuidas laps soovitud kooli saada. Manipulatsioonid aadressiga ja lapse kooli nii-öelda sisseostmine ei ole tuntud ainult Eestis ja teistes nõukogude pärandiga maades, vaid on kinnitust leidnud ka näiteks Prantsusmaal (Hirsch 2002). Seega võib ka valikut mittesoosivas ühtluskooli süsteemis tekkida fenomen, mis taastoodab nn häid ja mitte nii häid koole. Ja olgugi et koolivalikust johtuvas konkurentsituatsioonis ja sellega kaasnevas niinimetatud eliitkoolirallis on palju ebameeldivat (laste ette koolitamised, katsed, nn kooreriisumine jm) ja ei tahaks seda siinkohal kuidagi õigustada, on ka

säärane valikuvõimaluste otsimine märk range koolimääramise sobimatuses kaasaegsesse avalikku poliitikasse. Eelviidatud koolivaliku problemaatika arengutest inspireerituna on Pöder et al. (2012) näidanud, et haridusliku efektiivsuse (mõõdetuna PISA 2009 tulemuste alusel) ja võrdse juurdepääsu seisukohalt on ühtviisi edukaid näiteid nii valikut mittesoosivate kui ka valikulembeliste koolisüsteemide hulgas. Viimaste hulgas on näiteks riigid (Inglismaa, Holland, aga ka Rootsi), kus on haridusvalitsetuses juurdumas nn kontrollitud valiku mudel, mis sisuliselt tähendab vastuvõtumehhanismide disainimist sotsiaalse õigluse eesmärke silmas pidades.

Niisiis on laste ja koolide paaripanemisprobleemi lahendamisel tegu mitmete omavahel konfiguratsiooniliselt seotud institutsionaalsete otsustega. Need hõlmavad võtmedimensioonidena nii koolide autonoomiat, laste võimete põhise sõelumise piiramist, lapsevanemate valikuvabadust sobiva kooli leidmisel, koolide rahastamist, haridussüsteemi mitmekesisust jm. Iga dimensiooni olulisus ja suund on küsimus konkreetsest kombinatsioonist. Mõnes kombinatsioonis võib valikuandmine olla haridussüsteemi pärssiv, teises selle arengut soodustav komponent. Kui koolisüsteem on kirju ja lapsevanematele antakse võimalus kooli valida, siis on oluline ebavõrdsusohu ohjeldamiseks piirata koolide autonoomiat vältimaks nn kooreriisumist – koolide poolt laste valimist. Kui aga prevaleerib elukohajärgne koolimääramine, siis ilmselt peaks nii rahastamismudel kui ka koolimääramise reeglistik sisaldama nii teatavat vabadusastet ja eeliskohtlemist tagamaks läbilõikelisust klasside komplekteerimisel.

Kokkuvõtvalt, koolivaliku näol ei ole tegemist pelgalt kokkuhoiu- ja tõhususprobleemiga, vaid haridusvalitsetuse seisukohalt olemusliku küsimusega avaliku poliitika vastamisvõimelisusest, inimeste eneseväljendusest ning sellega seotud suutlikkusest. Ei saa rääkida valikupõhistest ja rangel koolimääramisel põhinevatest koolivalikumudelitest, vaid pigem on tegu keerukate institutsionaalsete konfiguratsioonidega, kus erinevate komponentide, siinhulgas valiku olulisus sõltub teistest komponentidest konkreetses konfiguratsioonis. Järgmises alapunktis vaatlen koolivaliku problemaatika arenguid valitsemisparadigma muutuste kontekstis. Selle eemärgiks on määratleda valitsemisparadigma muutustest tulenevad proovikivid kaasaegsele koolivalikumudelile kui haridusvalitsetuse probleemile.

### ***3. Valitsemisest valitsetusesse: klassikaline hierarhia, uus avalik haldus ja võrgustikepõhine valitsetus koolivalikumudelites***

#### ***3.1. Klassikaline valitsemine***

Mis teeb klassikalise, hierarhiatel põhineva valitsemismudeli täna nii ebaadekvaatseks? Klassikalise valitsemise vundament on eelkõige laotud era ja avaliku selgele dihhotoomiale (Pierre, Peters 2000). Säärane selgepiiriline, weberiaanlikul bürokraatial põhinev mudel, mis oli valdav sõjajärgne lähenemine riigile, oli kohane fordistliku

majanduse, hallatava turu ja standardiseeritud avaliku teenuse ajajärgul. Selle ajastu valitsemise teoreetilised lätted on Beviri (2011: 4) kohaselt historitsismis (vt ka tabel 1), milles on suursugustel riigi- ja rahvusloome ning vabaduse püüdluste põhistel narratiividel oluline roll. Seega riik, mis sünnib rahvusest, mida seob ühine keel, kultuur ja ajalugu. See omakorda tiivustas avaliku sektori töötajaid käituma kui rüütleid – kui kasutada Le Grandi (2006) kuulsat tüpoloogiat rüütlistest ja teenritest – kõrge moraaliga ning valmis teenima rahvast. Seega avalik teenistuja selle sõna kõige õilsamas tähenduses. Kodanikelt seevastu aktiivsust ei eeldatud, sest miinimumtasemel standardne teenus oli tagatud kõigile.

Klassikalise valitsemise legitiimsus põhineb õiglasel protseduuril ehk oluline on jäik protseduurireeglite järgimine, mis tagab avaliku huvi teenimise fookuse. Avalik huvi seisneb aga peamiselt rahvuse taasloomes ja lojaalsuses. Üha suuremad avalikkuse ootused riigi suhtes ning üleilmastuv maailm esitasid aga säärasele valitsemismudeli eeldustele väljakutse. Pealegi ei võimalda hierarhiline nn käsi ja kontrolli-tüüpi valitsemine sellisel tasemel innovatsiooni ega refleksiivsust (Bevir 2010), mida kaasaegne valitsemine eeldab, mistõttu hakkas 70ndatel välja paistma nii klassikalise mudeli kohmakus kui ka igatsus efektiivsema riigivalitsemise järele.

Koolivalik klassikalise valitsemismudeli kontekstis on eelkõige valik era- ja avalik-õiguslike koolide vahel (vt ka tabel 2). Heaoluriigi ambitsioonide arenedes püütakse erakoolidega seotud elitaarsust ning õppemaksudest tulenevaid sisenemisbarjääre kaotada ning luuakse riigipoolsed rahastamismudelid soosimaks igasuguse taustaga laste õppimist erinevates koolides. Avatud vastuvõtt, haridusvautšerid, magnetkoolid, hartakoolid, kõik on näited riikide koolivõrgu muutmisest ja mitmekesistamisest, mis levisid eelkõige neoliberaalse mõtteviisi hällides nagu Inglismaal ja Ameerika Ühendriikides. Ja olgugi et neis püüdlustes (eelkõige hartakoolides, mis oli ka sisuliselt üks reaktsioonidest 80ndate lõpu Ameerika Ühendriikide valitsuse rahulolematusele avaliku koolisüsteemiga) on suur rõhk ka efektiivsuspüüdlustel, oli peamine retoorika seotud võrdse juurdepääsu loomisega.

Lisaks koolide omandivormist tulenevale ebavõrdsusohule kujunevad ka elukohajärgse kooli määramise mudelis nn hea kooli piirkonnad ehk tekib ebavõrdsus avaliku koolisüsteemi sees. Säärases mudelis koonduvad nn hea kool ja kallid kinnisvarahinnad sageli kokku, mida mõnedes riikides (näiteks Inglismaal) muudab akuutsemaks asjaolu, et koolide rahastamine sõltub kinnisvaramaksudest (Gorard et al. 2003). Seega lisaks erakoolidesse juurdepääsu võimaldamisele on koolivaliku propageerimine tõlgendatav ka kui samm elukohajärgsusest johtuva koolimääramise vastu ohjeldamiseks sellest tulenevat ebavõrdsusprobleemi.

Tabel 1: Valitsemise kolm ideaalmudelit

		VALITSEMISE KOLM IDEAALMUDELIT		
		Klassikaline valitsemine	Uus avalik haldus	Valitsetus
V Ö T M E K A R A K T E R I S T I K U D	Teoreetilised lätted	Historitsism	Ratsionaalne valik, positivism	(Konstruktivistlik ja sotsioloogiline) isnitutsionalism, süsteemiteooria
	Avaliku teenuse olemus	Hierarhiline, bürookraatlik, protsessile keskendumine Garanteeritud standardne miinimum	Turule üleandmine ja/või turusarnastamine, mis tagab nii tugeva soorituse kui ka läbipaistvuse; tulemusele orienteeritus	Võrgustikepõhine juhtimine, võidan-võidan situatsioon ja eri sektorite positiivsete omaduste ära kasutamine, horisontaalne partnerlus
	Kodanike roll	Passiivsed kodanikud	Aktiivne kodanikkond (tarbijad)	Aktiivne kodanikkond kui valitsemise vajalik lisaressurss
	Avalik huvi	Garanteeritud läbi protsessikindluse	Avalik huvi on kodanike huvide agregatsioon	Soodustatud läbi metavalitsetuse
	Refleksiivsus	Puudub	Konkurentsüheduses puudub, sest keskendutakse organisatsiooni eesmärkidele	Vastastiksõltuvus ning suhete ja usalduse olulisus tahtmaks koostööd teha
	Peamised reformid	Heaoluriigi laienemine	Valik, turg, kirjusus, konkurents, autonoomia, aruandlusmehhanismid	Holistiline lähenemine, kaasamine, võimestamine

Sõjajärgsel haridussüsteemil oli oluline konservatiivne essents – rõhutati hariduse sotsiaalset ja kultuurilist tähendust ning hariduse olulisus ei seisnud mitte eelkõige tööjõuturu ettevalmistuses, vaid riigilojaalsuse ja keele- ning kultuuriruumi kujundamises ja ühtlustamises. Säärase valitsemismudeli avaliku teenuse kvaliteet tagati protsessikindlusega ning teenuseosutajate pühendumusega. Sellega seoses ei olnud kvaliteedikontrolli mehhanism keskendunud mitte väljundile, vaid pigem sisendile määratlemaks nii protseduurireegleid, mis tagavad tõhususe kui ka koolitamaks professionaale, kel oma teenuse piires on nii suur vastutus kui ka legitiimsus.

Mitmed arengud, siinhulgas riigikoorma suurenemine, modernismiga kaasnenud haridusuuringute ja neid võimaldavate analüüsimeetodite esiletõus ning nendega seotud valitsejate, aga ka lapsevanemate ootuste ja teadlikkuse suurenemine haridusvõimaluste suhtes, esitavad klassikalisele, ülevalt-alla lähenemisele väljakutse nii haridustulemuste kui ka võrdse juurdepääsu osas. Seega kasvab erinevate huvirühmade nõudlikkus riigi suhtes ning avaliku ja era selgel vastandumisel ning minimaalsel garanteeritud standardil baseeruv avalik teenus kaasaegset ühiskonda ei rahulda. Hakatakse eksperimenteerima uute ideedega hariduse juhtimises leidmaks institutsionaalseid aspekte, mis ulatuslikke rahvusvahelisi erinevusi haridustulemustes võiksid seletada (vt nt Woessmann et al. 2009) ning luuakse alus rahvusvaheliste organisatsioonide haridusvalitsetusesse kaasamiseks (vt nt Martens et al. 2007).

### 3.2. Uus avalik haldus

Alates 80ndatest on mitmete riikide valitsemist reformitud tiivustatuna uue avaliku halduse (UAH) doktriinist, mis näeb valitsemise edu alusena privatiseerimist, detsentraliseerimist ja erasektori juhtimisvõtete juurutamist avalikus sektoris (Pierre, Peters 2000) (vt ka tabel 1). Seda on peamiselt seostatud efektiivsusotsingutega ning reaktsiooniga heaoluriikide kriisile. Viimane seisneb riigi üha suuremas koormuses ühelt ning inimeste ebaadekvaatsetes ootustes riigile teiselt poolt. Nii näiteks tahetakse küll paremaid teenuseid, aga ei taheta maksta kõrgemaid makse. Tahetakse üha laiemat vastutusvaldkonda riigile, aga samas paindlikku ja läbipaistvat riigiparaati.

UAH näeb sellele lahendust turus ehk teisisõnu – kõik, mis võimalik, tuleks üle anda turule. Kui turule üleandmine ei ole teostatav, siis tuleks tekitada turg avaliku sektori sees – kvaasiturg. UAH, mille teoreetilised lätted on ratsionaalse valiku koolkonnas ja modernismis (Bevir 2011: 5), eeldab, et turg või siis mitme pakkujaga turu imiteerimine on parim viis kõikide osapoolte jaoks parimate lahenduste pakkumiseks. Turul on selle alusloogika kohaselt kalduvus osapooli võimustada (*empowerment*) – kõigil on ajendid paremaks muutuda. „Valik, kirjusus, turg ja kompetents“ on tuntuim loosung ja märksõnad UAH avaliku teenuse disainis, mis selle lähenemise kohaselt tagavad nii sooritus efektiivsuse kui ka võime erinevatele soovidele adekvaatselt reageerida (Pierre, Peters 2000).

Innustatuna laiemast debatist avaliku sektori tõhususe tõstmise üle võetakse ette mitmed reformid ka riikide hariduselu ümberkorraldamiseks. Nii saavad koolidest haridusteenuse pakkujad, julgustatakse erasektori juhtimismudelite kasutuselevõttu, nõudlus- ja pakkumisosapoolte eristamist ja lepingulisi suhteid teenust pakkuvate partneritega (Martens et al. 2007). Ehk uusinstitutionalistliku majandusteooria keeles kujundatakse ajendistruktuure ärgitamaks kõiki osapooli parimat võimalikku õppimiskeskonda looma. Lapsevanematele valiku andmine ja haridusturu tekitamise poliitika peargument on seotud koolide efektiivsuse tõstmisega, mis mudeli kohaselt tuleneb nii tarbijate suurenenud valikuvõimalusest, sooritusnäitajate avalikustamisest, koolidele autonoomia andmisest kui ka rahastamismudelist, mis premeerib heade tulemustega koole. Hinna vasteks saavad koolide kvaliteediindikaatorid, mis reeglina tähendab riigieksamite tulemusi, ning arenenud analüüsitehnikad võimaldavad nii riigi-, kooli-, klassi, kui ka indiviidikohast jälgimist ja saavutatu hindamist (tuntuim initsiatiiv siin vast Ameerika Ühendriikide *No Child Left Behind* programm). See toob omakorda haridusdiskursuses kaasa tulemusele orienteerituse ning testimispõhise vastutuse ja standardid (Diefenbach 2009).

Olgugi et koolivaliku algsetes ideedes oli suur rõhk sotsiaalsel õiglusel, millele koolide lahtiharutamine koolipiirkondadest panustab (vt nt Gorard et al. 2003), siis ka peamine UAH kriitika seostub ebavõrdsusprobleemidega, mida valikuandmine kaasa toob. On märkimisväärne hulk empiirilisi uuringuid (vaata näiteks ülevaadet Euroopa Musset 2012, Tallinna vastav uuring Pöder & Lauri 2014), mis näitavad, kuidas valiku realiseerimise edukus on tugevas positiivses seoses sotsiaalmajandusliku taustaga. Ehk



mida paremal järjel on inimene sotsiaalmajanduslikul redelil, seda edukamalt suudab ta realiseerida oma valikuid avalikus poliitikas, nautides seeläbi paremat avalikku teenust.

**Tabel 2: Koolivalik kui valitsemisprobleem**

		KOOLIVALIKU MUDELID		
		Klassikaline valitsemine	Uus avalik haldus	Valitsetus
K R I I T I L I S E D A S P E K T I D	Paaripaneke mehhanism	Tsentraalne elukohajärgne koolimääramine või tasulised erakoolid	Lapsevanemate vabadus valida kooli	Kogukonna prioriteedid vs lapsevanemate eelistused
	Hariduse tähendus	Haridus kui rahvuse ja kultuuri taastootmise allikas	Hariduse industrialiseerumine, st hariduse olulisus tööjõuturu sisendina	Kuidas elada erinevalt koos elik integreeriv koolivalik
	Valitsemise headuse mõõt	Kõrged hariduskulutused tagavad edu	Turg tagab optimaalse allokatsiooni ja efektiivsuse	Holistiline, kollaboratsioon, usaldus, refleksivsus
	Hea kooli kriteerium	Lähim kool, kallis kool	Suurepärased mõõdetavad ja võrreldavad tulemused	Kohesivsuse suurendamine
	Probleemid	Anakronistlik, residentaalne ebavõrdsus	Sotsiaalselt segregeeriv, kaob hariduse sotsiaalne mõõde ja võime avalikku huvi teenida	Kuidas koordineerida erinevaid toimijaid ja eelistuste kujundamise protsesse nii, et avalik huvi oleks tagatud

Ebavõrdsusprobleemaatika kõrval aga on märksa fundamentaalsem probleem UAHga kaasnev avaliku teenuse sisu ja tähenduse ahenemine, mille efektiivsusotsing kaasa toob.

Haridusringkondi murelikuks tegev hariduse tähenduse instrumentaliseerumine (Ball 1998) on osalt kahtlemata rahvusvaheliste organisatsioonide ja riigivalitsemise majanduskesksusega seotud, sest hariduse headuse mõõt on võrdsustatud hakkamasaamisega globaalsel tööjõuturul. Samas on hariduse tähenduse ahenemise suundumusel oluline roll ka haridusvalitsetuse institutsionaalsel loogikal, mis turusarnastamisega kaasneb. Nimelt, UAH tulemusele orienteeritus ning sellega seotud hinnamehhanismi loogika ning auditeerimissüsteemid pigem suurendavad tsentraliseeritust. Avalikus teenuses on hinnaindikatsiooniks sageli teenuse kvaliteet, mida paraku on kõige lihtsam mõõta väljundiga (koolide eksamite tulemused näiteks). Kõrge numbriline tulemus on sõnumina lihtne ja lühike ning ihaldatud nii tarbijate kui ka pakkujate poolt. See toob kaasa tulemusjuhtimise ja avaliku teenuse pakkujate (nii koolide kui ka haiglate, aga ka õpetajate ja arstide) taseme hindamise põhineval võimel kõrget tulemust toota. Seda võimet juhitakse läbi tsentraalsete eesmärkide ning nende täitmist omakorda mitmete auditeerimiste ja evalveerimistega. Konkurentsitihedas keskkonnas toob see aga kaasa nii võimu tsentraliseerimise kui ka paternalistliku kontrollimehhanismi (Diefenbach 2009). Oluliseks saavad ained, mida mõõdetakse ning mille mõõtmine on lihtsamini teostatav. Lisaks kipub säärane väline motiveerimine

tegelikke eesmärged moonutama ning tulemuse juhtimise asemel võivad organisatsioonidest ja inimestest saada edukad tulemusjuhtimise juhtijad (Newman, Clarke 2009). See on ühtviisi hävitav nii avalike teenistujate professionaalsusele kui ka „tulemusele“ avaliku huvi tähenduses. Vajadus turundustegevuse järele muudab koolide personalinimekirjades professionaalsete õpetajate suhet administratiiv- ja turundustöötajatesse viimaste kasuks (vt nt Lundström et al. 2011 Rootsi vastavatest arengutest). Samuti annab eksamitulemuste avaldamine tõuke pealiskaudsetele nn eliit- ja getokoolide sildistamistele, olgugi et sageli on tegu vaid erinevast sisendist johtuva erinevusega, st saame rääkida koolidest, mis saavad endale lapsi valida ning neist, mis seda ei saa. Eriliselt andekad või nõrgad, ebasoodsa taustaga või erivajadustega lapsed on säärases mudelis kulukad ja ebasoovitavad.

Tähenduse kitsenemise probleem on osalt seotud ka sellega, et säärases turusarnasuses toimub võimustamine süsteemi (turu) enda tähendusväljade raames (tulu-kulu) ja eesmärkide saavutamiseks (kasum) ning puuduvad hoovad nende eesmärkide kahtluse alla seadmiseks. Nii polegi UAH oma alusloogika tõttu võimeline „muretsema“ hariduse ebavõrdsuse või tähenduse ahenemise pärast. Vähemalt mitte nii kaua kui see on kasumlik. Newman & Clarke (2009) väidavad, et UAH alusloogika ning avalikkuse huvi on siin pigem vastassuunalised. Ühelt poolt on vaja vastamisvõimelisust üha mitmekesisematele kodanikkonna soovidele, teisalt on vaja nõudlus ohjes hoida, sest (mitmekesise) teenuse osutamine on pigem kulu kui tulu. Konkurentsituatsioonis puudub organisatsioonidel võime kodanikkonna mitmekesisusele reageerida, neid iseloomustab autopoieetilisus (Kjaer 2004) – nende õppimine on iseenele osundav, mistõttu nad lähtuvad organisatsiooni toimimisloogikast (aastaeelarve näiteks), mitte kogukonna prioriteetidest. Põhihariduses võib see tähendada näiteks seda, et ebasoodsa taustaga ja n-ö (ette) koolitamata lapsed on „kulukad kliendid“, mistõttu on nad ebasoovitavad. Säärane võimetus väliskeskonna vajadustest õppida ja sellele reageerida on ka üks põhjusi, miks hariduses võtab instrumentaalne aspekt võimust sotsiaalse üle. Traditsiooniliselt on avalik teenuse kvaliteet olnud pigem vastand rahakesksusele ning Esping-Anderseni (1990) lahtikaubastatus (*de-commodification*) (sic!) on olnud sotsiaalpoliitika väljaarendatuse märk.

Olgugi et on tehtud märkimisväärseid pingutusi arendamaks erinevate sektorite koostööd avaliku teenuse osutamisele ning püüdes kaasata eratoimijaid või erasektori põhimõtteid keerukate institutsionaalsete konfiguratsioonidena, et saada hakkama eelkirjeldatud ebavõrdsus- ja avalikkuse ahenemisprobleemidega, on mitmeid lahendamata küsimusi. Kuidas näiteks mastaabisäästu otsing on ühildatav kaasamisparadigmaga võtmaks arvesse kohalikke vajadusi ja püüdlusi? Kuidas ja kes vastutab läbikukkumiste eest, mis tulenevad ebaadekvaatsest probleemipüstitusest komplekssete probleemide ajastul? Lahendused kipuvad sageli olema tehnilised ning eeldavad era- ja avaliku selget eristust, olgugi et kaasaegne kompleksus eeldab pigem nende kahe ühildamist.

### 3.3. Valitsetus

Ühiskonna olemuse ebaadekvaatne käsitlemine ning võimetus arvesse võtta indiviidide ja võrgustike sotsiaalset määratust on üks peamisi põhjusi, miks UAH on tänaseks pigem üks ajalooline etapp valitsemisalasest kirjandusest (Bevir 2010). Efektiivsusotsingud pole küll kuskile kadunud, aga muutunud on nii arusaam efektiivsuse olemusest kui ka selle saavutamise viisidest. Sellele on tekkinud uus ja oluliselt mitmetahulisem kattekiht – kaasatus ja võimustamine. Kui UAH alusloogika oli tugeva majandusteadusliku essentsiga, siis uut tüüpi avalik poliitika püüdleb inimeste käitumise muutmise poole (Newman & Clarke 2009). Nii püüdleb kaasaegne avalik poliitika mitte niivõrd avaliku teenuse kvaliteedi, kuivõrd inimeste enda suutlikkustamise poole, muutmaks neid terviseteadlikumaks, töökamaks, paremaks lapsevanemaks, inimesteks, kes läbi vabatahtliku ja kogukondliku tegemise panustavad avalikkuse taastootmisesse. See vajadus inimeste kaasalöömise järele pole pelgalt poliitiline ideaal, vaid olemuslik vajadus komplekssete probleemide lahendamisel (Feinberg 2012). Mõelda tasuks näiteks keskkonna saastatuse ja prügi sorteerimise vajaduse peale selle leevendamisel. Selle probleemi ohjamine eeldab nii probleemist arusaamist kui ka selle lahendamisalternatiivide argumenteeritust, et inimesed mõistaks oma seotust probleemiga ehk teisisõnu probleemi avalikkust.

Enne valitsetuse kui ühe valitsemisparadigma muutuse arengusihi kirjeldamise juurde asumist on oluline ära märkida, et mõiste „uus valitsetus“ või „valitsetus“ puhul ei ole võimalik rääkida ühest konsistentsest lähenemisest ja/või mudelist, nagu seda on näiteks UAH. Tegu on pigem mitmete uute valitsemisinitiividega – integreeritud valitsetus (*joined-up governance*), terviklik valitsemine (*whole-of governance*), uuslokalism (*new localism*), millel on teatav ühisosa kui ka mitmeid erisusi.

Üks oluline märksõna valitsetuse ajastu avalikus poliitikas on toimijate võrgustikud (Bevir 2010). See tähendab, et avaliku teenuse pakkumise institutsionaalsesse struktuuri on tekkinud mitmeid autonoomseid pakkujaid, kelle juhtimine toob, nagu eespool kirjeldatud, kaasa nii juhtimise tsentraliseerumise kui ka fragmenteerumise. Kui lisada sellele üha intensiivistuv rahvusvaheliste organisatsioonide mõjuvõim, mis ähmastab era- ja avaliku piiritlemise võimalikkust veelgi, siis tõusetub küsimus, kuidas säärast organisatsioonide, sektorite ja riikideüleste võrgustikku avaliku huvi suunas tüürida? Uue lähenemise üks märksõnadest on interaktsioonipunktid kui suhted erinevate toimijaüksuste vahel, mille kvaliteeditasemest sõltub kogu süsteemi kvaliteet (Bevir 2010: 186). Seega mitte projektijuhtimine koos eelarve ja eesmärgiorientatsiooniga, vaid protsessi juhtimine, kus on rõhk oskusel luua keskkond, mis soosib läbirääkimist ja ressursivahetust ning loob usaldust. Mitte niivõrd võistlus, vaid koostöö, mille headus on oluliselt määratletud usaldusest, suhetest ja läbirääkimistest, kus valitseb arusaam, et partneri võit on me ühine võit (ibid.).

Valitsemise uus roll on pigem tehingute korraldaja (*transactor*), hoolitsemaks eelkirjeldatud keskkonna loomise eest (Newman, Clarke 2009). See ei tähenda, et valitsus ei sekku, pigem peaks olema sekkumisviisid teised suutmaks lahendada kaasaegse valitsemise kompleksseid probleeme. Kui huvid ei ole ei era- ega avalikud, vaid pigem jagatud, siis on säärased pehmed tööriistad nagu kaasamine ja partnerlus valitsuse tööriistakastis vältimatud. Kui inimeste kaasamises peitub oluline valitsemisressurss, siis järelikult on valitsuse ülesanne arendada inimestes neid võtmeoskusi, mis panustamist võimaldavad – oskust debateerida, diskuteerida, veenda (Feinberg 2012).

Ja olgugi et võrgustikepõhine koostöö on oluline osa valitsetuse olemusest, on siinse artikli fookus pigem laiematel protsessidel, mille raames defineeritakse avaliku poliitika defineerimise ja elluviimise reeglid. Neid protsesse nimetatakse erialakirjanduses ka meta-valitsetuseks (*metagovernance*) (vt nt Sørensen, Torfing 2007: pkt 9; Kooiman, Jentoft 2009). Metavalitsetuse käsitlusi on küll erinevaid, kuid siin huvitab meid eelkõige selle kontseptsiooni see külg, mis rõhutab võrgustikepõhise valitsemise võimalikkust ja vajalikkust institutsionaalseid konfiguratsioone selliselt kujundada, et tulemus soosib ja tasakaalustab huvide sõnastamise ja kooskõlastamise protsesse. Ehk kui UAH näol nägime toimija tähtsustumist struktuuri ees, siis valitsetuses mõõndakse teatava kollektiivsuse vajalikkust avaliku poliitika eduka elluviimise juures.

Selle ülesande keerukus on mitmetes valdkondades, sealhulgas hariduses, kinni nii võrgustike osapoolte võimuasümmeetrias (on ju valitsuse roll ja kohustus põhihariduse pakkumises põhiseaduslik) kui ka erinevate huvirühmade spetsiifilistes huvides (näiteks õpetajad ja lapsevanemad hariduses). Tegemist on pigem võrgustikega hierarhia varjus ja/või hierarhiate, turgude ja kodanikeühenduste kompleksse võrgustikuga, kus valitsus ei pea mitte niivõrd juhtima, kuivõrd looma tingimused struktuurseteks võimalusteks, mis soosivad huvide tasakaalustatud esindamist. See tähendab sageli poliitilise kompetentsi ja otsustetegemise võimu delegeerimist loomaks erinevatel tasanditel vabaduse ja vastutuse keskkonda. Säärased katsed aga pole kaugeltki probleemivabad.

Üks uus tasand, mis eelviidatud kollektiivset vaadet pakub ning mis on valitsetuse kontseptsiooni arenguga valitsemisalas kirjanuses tähtsust võitnud, on „kogukonna“ mõiste (Newman & Clarke 2009). See tähendab nii uusi tasandeid valitsemises kui ka kaasamist kui üht uut normatiivset imperatiivi kaasaegse avaliku poliitika disainis. Samas mitmetes avaliku poliitika initsiatiivides, eriti säärares, mis põhinevad ratsionaalse valiku teoorial, on kaasamine kantud pigem efektiivsusloogikast, mitte niivõrd võimalusest kodanikuühiskonnaga võimu jagada ja/või uusi aruteluareene avalikkuse defineerimiseks luua (ibid.). Sestap olgugi et ideelt üllad, võib kaasamisega seotud peamisi probleeme määratleda kui katseid ühendada neoliberaalsed avaliku poliitika hoovad kaasamisparadigmaga. Need aga on väidetavalt antagonistlikud, olgugi et mõlemad eeldavad aktiivset, proaktiivset kodanikuühiskonda.

Üks säärares ebeõnnestunud kaasamiskatsetest on esinduslikkuse püüdlused, mille puhul väga sageli eeldatakse, et identiteet ja huvid kujundatakse erasfääris ning see

tuuakse nii-öelda valmis kujul avalikku sfääri. Ehk teisisõnu – tegu on huvide esindamise ja kaasamisega, mis tugineb inimestelt arvamuse küsimisel ilma aruteluareeni võimaluseta, eirates sellega identiteediloomel kommunikatiivset ja arutlevat (*deliberative*) iseloomu.

Teine kaasamisega seotud probleem on pinge autentsuse ja ekspertsuse vahel (ibid.). Eesmärgiga konstrueerida kogukonna praktikaid otsitakse „tavalisi inimesi“, kes annavad autentselt edasi kogukonna ideid. Samas nende inimeste otsimise ja nendega konsulteerimise protsess kipub nad pahatihti rakendama säärase juhtimisvõtete vankri ette, et otsitud autentsus jääb esinduslikkuse ja kaubastamise varju.

Lisaks võib praktikas kaasamisel olla sageli protseduuriline ja valitsuse tegevust legitimeeriv eesmärk, mis toob kaasa pigem episoodilised kaasamisaktsioonid, aga ei taga ei kodanikuühiskonnaga võimujagamist ega kollektiivse arvamuse kujundamist. Viimased eeldaks arutelufoorumeid, milles osalemise tung ja oskused sõltuvad suurel määral inimeste veendumusest, et nende kaasalöömisel on väärtus, kaasalöömise oskustest, aga ka arusaamast, et ka igal teisel on hääl (Feinberg 2012).

Valitsetus avalikus teenuses, siinhulgas hariduses, viitab samuti nii võrgustike kui ka kaasamise olulisusele ja dialoogikesksusele hariduselu korraldamisel. Märkimisväärne partnerlusvorm on näiteks kooli sidumine kohaliku kogukonnaga, luues sidemed nii kogukonna üksikisikute, äriettevõtete ning formaalsete ja mitteformaalsete organisatsioonide ja institutsioonide vahel (Newman et al. 2004). Kooli ja kogukonna partnerlussuhted võivad olla õpilas-, pere-, kooli-, kogukonnakesksed või segu nendest. Üsna levinud on professionaalsed võrgustikud, mis soodustavad õpetajate ja koolijuhtide koostööd ning innovatsiooni. Ka võrgustikud, mis teevad nii-öelda piirideülest koostööd eesmärgiga pakkuda lastele nn kompleksteenuseid (nt viisid nn raskete laste kaasamiseks). Säärane kogukonnapõhine koostöö annab võimaluse nii teadmiste kui ka ressursside jagamiseks ning loob võimaluse erinevate sektorite heade omaduste sümbioosiks.

Koolivaliku arengute kontekstis on UAH-järgne, konkurentsipingest tulenevate probleemidega tegelemisest välja kasvanud reaktsioon koolivaliku problemaatikale nn kontrollitud valiku mudel (Cobb & Glass 2009). Kontrollitud valiku puhul püütakse mitmesuguste meetmetega – näiteks kvoodid vähekindlustatud perede lastele – ohjeldada valikuvõimalusega kaasnevat kihistavat mõju. See tähendab, et lapsevanematele valikuvõimaluse andmist peetakse küll oluliseks haridussüsteemi kvalitatiivseks karakteristikuks, kuid seda vaid koos potentsiaalse ebavõrdsusohu ohjeldamisega. Kui kontrollitud valik on oluline samm edasi koolivaliku problemaatika ökonoomsusküsimustes ehk efektiivsus- ja õiglusprobleemide lahendamisel, siis jääb erialane kirjandus küllaltki napsõnaliseks selle arenguperspektiivi valitsemisuuutlikkuse

osas. Ehk kas ja kuidas suudab kontrollitud valik vastata haridusvalitsetuse mitmekesisuse ja toimijate eneseväljenduse ning vastutusvõimelisuse proovikividele, mis, nagu esimeses alapunktis näitasin, on koolivaliku progressiivse arengu vältimatud eeldused? Millise koolivalikumudeliga on võimalik tagada avalikkuse taastootmine ning kuidas säärastes kogukonna prioriteetides „kokku leppida“?

Kokkuvõtvalt, valitsemisparadigma muutuste taustal võime nüüdsest koolivaliku problemaatikast välja tuua kolme tüüpi pingeid, millega hakkamasaamise vajadus on kaasaegse haridusvalitsetuse eeldusteks. Esiteks, suurenenud valimisvabadusest tulenev ebavõrdsusprobleem ehk mida suurem vabadus ja kirjusus avaliku teenuse olemuses (heterogeensuse positiivne aspekt), seda suurem on oht heterogeensuse negatiivse aspekti osas – näiteks erineva taustaga laste erineva tasemega koolid. Teiseks, vajadus avaliku teenuse tõhustamise järele tekitab surve tulemuslikkusele ja selle kontrollimisele. Säärane väline kontroll aga toob konkurentsituatsioonis kaasa pigem ühetaolisuse, mitte ei soosi kirjusust, mis on nii kaasaegse haridusparadigma, aga ka valikuandmise kui sellise eeldus. Valiku- ja tulemuspõhise avaliku teenuse mudeli korral on probleemiks hariduse sotsiaalse tähenduse lahustumine ning ohtu satub avalikkuse taastootmise aspekt. Selle olulisust kaasaegse pluralismi ja ebastabiilsuse tingimuses on raske üle hinnata. Samas ei ole hariduse sotsiaalne tähendus täna taandatav rahvuse taastootmisele, mis prevalveeris klassikalises mudelis, vaid oluline on leida ühised väärtused ja motivatsioon, mis seoks erinevaid inimesi ning käivitaks neid nii avalikkust defineerima (mis on nende jaoks oluline) ning sellesse panustama. See ei tähenda seda, et hariduse instrumentaalsel tähendusel pole põhihariduses kohta, vaid pigem seda, et see on haridustähenduse vajalik, kuid mitte piisav kriteerium.

Olles nüüdseks teadlik koolivaliku haridusvalitsuslikest ambitsioonidest ning koolivaliku problemaatika konfiguratsioonilisusest (esimene alapunkt) ning valitsemisparadigma muutustest tulenevatest väljakutsetest haridusvalitsetusele (teine alapunkt), püütakse artikli lõpuosas pakkuda välja lõimiva koolivaliku mudeli kontseptuaalne raamistik. Viimane on sisuliselt seni kirjanduses tuntud kontrollitud valiku mudeli edasiarendus selles osas, et võtab tõhususprobleemataikale lisaks arvesse ka koolivaliku progressiivsust – vajadust pakkuda mitmekesiseid haridusvalikuid ning võimaldada inimestele suuremat eneseväljendust ja vastutavust avaliku poliitika elluviimisel.

#### ***4. Lõimiv koolivalikumudel***

Meenutuseks – valitsemisparadigma muutustest tulenevad suuremad probleemkohad avalikus poliitikas. Esiteks, hierarhial ja homogeensusel põhinev süsteem ei saa hakkama ei kaasaegse maailma institutsionaalsest ülesehitusest ega ka sisulisest mitmekesisusest tulenevate proovikividega. Turupõhine süsteem, vaatamata esialgsetele õigluspüüdlustele, suurendab ja taastoodab nii ebavõrdsust kui ka ühetaolisust. Ühtlasi õgwendab säärane konkurentsitihe keskkond nii hariduse sotsiaalset tähendust kui ka

pärsib haridusvalitsetuse suutlikkust avalikkuse taastootmisel. Viimane, nagu eestpoolt teame, on avaliku teenuse suhtes olemuslik.

Too valitsemisarengute analüüsisist tuletatud läbikukkumiste loetelu annab võimaluse kaasaegse haridusvalitsetuse võtmekriteeriumite dedutseerimiseks. Esiteks, kirjusus, olemaks vastamisvõimeline kaasaegses mitmekesisuses. Teiseks, valikuvõimaluse pakkumine kui vastutavuse ja enesemääramise tagamise viis kaasaegses valitsetuses (millel on mõte vaid eelmise kriteeriumiga kombinatsioonis ehk vaid valiku olemasolul). Kolmandaks, võrdsus ehk valikuandmisega seotud ebavõrdsusprobleeme tuleb ohjata – näiteks kontrollitud valiku mudeli juurutamisega, sest muidu kannatab ühiskonna sidusus. Neljandaks, eelviidatud sidusus. See rõhutab eelkõige usalduse ja ühiste arusaamade olulisust selles osas, millist „mängu mängitakse“ (demokraatia) ja millised on selle mängu reeglid (Perry 2007), et inimesed tunneks oma seotust ja vajadust sellesse panustada. Seda ei ole võimalik saavutada väga ebavõrdses keskkonnas (ehk kriteerium kolm on neljanda eelduseks). Ja viimaseks, viiendaks, kaasatus kui protsess, mis läbi suurendatakse nii vastutavust kui ka oma huvide informeeritud kujundamist ja esindamist. Kaasamine nagu valitsetuse sektsioonis nähtus, pole kaugeltki probleemivaba. Seega, kui mõõname, et kaasaegses haridusvalitsetuses pole mitte kohane küsimus valikuandmise otstarbekusest, vaid pigem peame keskendumise valikuandmise mõistlike viiside määratlemisele, siis on valikutegemise protsessis osalemise käsitlemine kaasamisena märkimisväärselt tähtis. Nimelt kaasamisest saab siin nii indiviidide kui ka kogukonna huvide defineerimine ja igapäevaotsuste tegemine määratlemaks avaliku poliitika olemust. Mõistmaks huvide kujundamise püüdluste ebaõnnestumise allikaid mitmetes avaliku poliitika senistes arengutes, pöördume hetkeks valitsetusteooria juurde.

Kõigepealt definitsioonist. „Valitsetusest“ on saamas üks moodsa aja tühitähistajatest, mistõttu on oluline määratleda selle sõna tähendus konkreetse kirjatüki kontekstis. Siinne valitsetuse definitsioon põhineb suuresti Rhodes'i käsitlusel (1997: 15), mille kohaselt eeldab valitsetus iseorganiseeruvate, institutsioonideüleste võrgustike põhiseaduse valitsemist, mida iseloomustab nii vastastikõltuvus, ressursside vahetamine, ühised mängureeglid kui ka märkimisväärne autonoomia riigist. Seega meie artikli kontekstis peetakse haridusvalitsetuse juures silmas valitsust koos erinevate tasandite toimijatega. Selline valitsetuse kontseptsioon eeldab muuhulgas, et riigil on kodanikuühiskonna tasakaalu juhtimisel oluline roll. Sellel veendumusel on institutsiooniteoreetiline põhi, mis lisab viimasele võime muutust kontseptualiseerida (Kjaer 2004: 10). Seega valitsetus tähendab suutlikkustamist ehk nende raamistike mõjutamist, milles kodanikud ja ametnikud tegutsevad ning milles nende identiteet ja institutsioonid kujundatakse.

Tuues sisse institutsiooniteooria, on oluline täpsustada, millist konkreetsemalt me silmas peame, sest institutsionalismi harusid on õige mitmeid ning nii mõnedki neist – näiteks ratsionaalsete valikute ja sotsioloogiline institutsionalism – põhinevad mitmete autorite arvates vastandlikel teoreetilistel eeldustel. See teineteise talumatus on Kjaeri

(2004: 7) kohaselt suures plaanis taandatav eelistuste kujunemise mehhanismidele, ehk konkreetselt, kas inimeste eelistused on eksogeensed või endogeensed. Ratsionaalse valiku institutsionalism käsitleb eelistusi mudelivälistena ehk teisisõnu inimesed teavad, mida nad tahavad teiste arvamusest, ümbritsevast väärtuskontekstist sõltumata ning konkreetse käitumisalternatiivi valivad nad vastavalt erinevate valikualternatiivide oodatava tulususe põhjal. Sotsioloogilise institutsionalismi kohaselt aga on inimeste käitumine sõltuvuses väärtustest ja normidest konkreetses sootsiumis ning eelistuse aluseks on kohaseim käitumisalternatiiv konkreetses situatsioonis. Ostrom (1991) on näidanud, et enamus situatsioonides ei ole eelistuste kujunemise loogika nii ühildamatu, vaid pigem ühe ja teise baasratsionaalsuse kombinatsioon. Meie kontekst ja väärtushinnangud küll annavad juhiseid käitumiseks, kuid need küündivad sageli vaid selliste valikute määratlemiseni, mis tulevad alternatiivina üldse kõne alla ning mis on välistatud. Konkreetne valik aga tehakse ikkagi nn konsekventsialistlikust loogikast (*logic of consequentiality*) (March, Olsen 1989) järgides ehk oodatavaid tagajärgi kaaludes. Milline alusratsionaalsus domineerib, on ilmselt küsimus konkreetselt probleemist ja selle ajast ja kohast. Koolivaliku puhul, näiteks, „aitab“ sotsioloogiline institutsionalism lapsevanematel mitmekesisest haridussüsteemis langetada esmased valikud „hea“ kooli määratlemisel, sõeludes välja need koolid, mis vastavad ootustele nii oma pedagoogilise kui ka religioosse suundumuse poolest. Alles seejärel hakkavad mängima rolli valiku ratsionaalsed kaalutlused kooli kauguse ning muu säärase praktilise osas. Või kaaludes näidet vähem mitmekesisest haridussüsteemist, näiteks Eestis, võib sama eelistuste kujunemise analoogiaga kujutleda huvide kujunemise protseduure, kus esmane valik tehakse riigieksamite edetabelite alusel – esimesed 10 kooli näiteks, sest see on teatud ringkondades käsitletud kui ainuvõimalik tee lapse tulevase edu suhtes. Ning alles seejärel tekivad konsekventsialistlikud argumentid sissesaamise tõenäosuse, sisenemisbarjäärade kulukuse osas, aga ka koolitee keerukuse osas näiteks.

Tõdemus, et sotsioloogilisel institutsionalismil on valitsetuse käsitluse juures oma roll, annab antud artiklis käsitletavale koolivalikuprobleemile olulise kvalitatiivse täienduse, sest see rõhutab identiteediloome, suutlikkustamise, õppimise ning refleksiivsuse olemuslikkust kaasaegses avalikus poliitikas. Millised võimalused on säärase tingimuste loomiseks? Institutsiooniteooria sotsioloogiline tiib rõhutab (vt nt Kjaer 2004) valitsetuse olulist rolli mitte vaid reeglite loomises ja nende kohaldamises, vaid ka sellise institutsionaalse keskkonna loomises, mis soosib arvamuste vahetamist, arutelu, partnerlust ja avaliku huvi kujundamist. See eeldab muuhulgas, et valitsejad loovad toimijatele võimekust juurde, mitte ei kujunda seda olemasoleva „võimekusjaotuse“ peale (ibid.). Selliselt loodetakse tagada kogukonna õppimisvõime ja sellest johtuvalt ka kohanev avaliku teenuse süsteem. Ka see, et igal osalejal (nii organisatsioonide, tasandite kui ka indiviidide lõikes) tekib tahtmine osaleda ja panustada sellesse „mängu, mida mängitakse“, sest piisava vastastiksõltuvuse ja koheivsuse korral on tegemist võidan-võidan-tüüpi mängu, mitte nullsummamänguga.

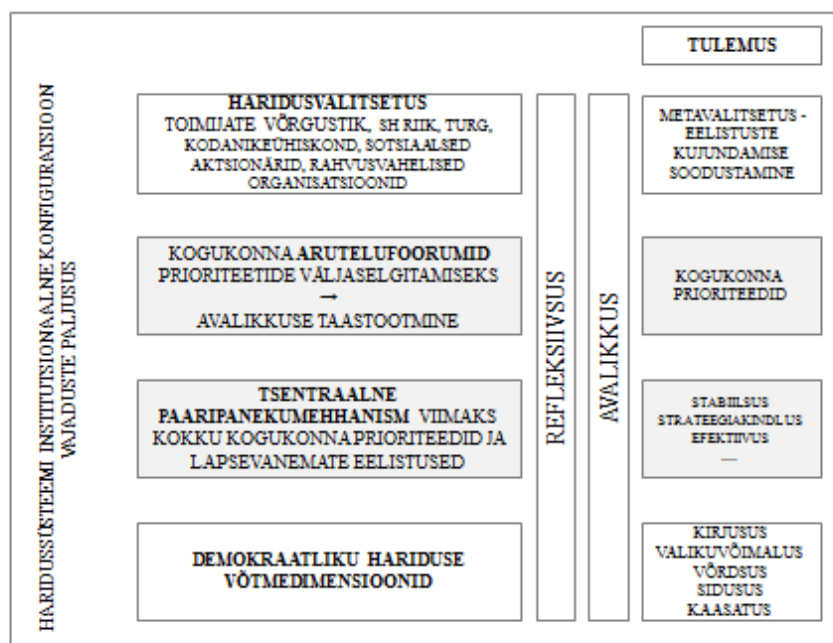


Koolivaliku puhul on konkurentsitihedusest tulenevaid hälbeid avalikus teenuses püütud lahendada eelviidatud kontrollitud valiku mudelitega, mis tähendab seda, et koolide vastuvõtuskeemid koostatakse kogukonnaüleselt ning nende loomisel lähtutakse sotsiaalse õigluse printsiipidest. Nagu eespool viidatud, siis ohjeldades küll ebavõrdsusprobleeme, ei kätke kontrollitud valiku mudel endas huvide kujundamise protsesse ehk seda, kuidas kogukonna prioriteetides kokku lepitakse ega ka mitte seda, millisel tasandil „kogukond“ luuakse. Seega on küll teadvustatud, et hariduse tähenduse ja olemuse seisukohalt on teatav kollektiivne sekkumine vajalik, kuid see „kollektiiv“ ei pruugi olla riik, sest viimasel, nagu eelmises alapunktis viidatud, ei õnnestu pahatihti kaasaegse avaliku poliitika kompleksuses vastamisvõimelisena tegutseda.

Eelnevat arvesse võttes tundub hübrid või mehhanism, mis võimaldaks arvesse võtta nii turusarnasuse eeliseid, kuid väldiks nimetatud süsteemi probleeme, mis suudab „kujundada ja arvesse võtta“ kogukonna prioriteete ning neid vastavalt keskkonnale muuta, hea lahendus avaliku poliitika seisukohalt. Üks areng, mis rõhutab ka majandus- ja informatsiooniteoreetilise maailma institutsiooniteoreetilist olemust, on mehhanismide disain. Sisuliselt on tegu selle rõhutamisega, et turumehhanismide seisukohalt on institutsioonide mõju turu toimimisele tohutult alahinnatud ning iga „turg“ on erinev. Selleks, et iga konkreetne turg edukalt toimiks, on vaja see ära kirjeldada, selle „hea“ tulemus defineerida ning seejärel modelleerida tee sinna jõudmiseks ehk ühe ja teise poole kokkuviiamiseks ehk paaripanekuks<sup>1</sup> (*matching*). Lihtsustatult – kui kasutada tagurpidi mänguteooria analoogiat, teame me mängu tulemust ning püüame modelleerida parimaid radu sinna jõudmiseks. Modelleerimise tulemus on sageli algoritm. Neid on mitmeid ning millist eelistada, on juba nii konkreetse probleemi, mida lahendame kui ka algoritmi kvaliteedikriteeriumite küsimus. Nii näiteks suudab mõni algoritm maksimeerida tulemust (kõige rohkem „õnnelikke“ paare), teine vältida manipuleerimist (kõigil on motivatsioon paljastada oma tegelikud eelistused) jne. Säärane tsentraalselt disainitud paaripanekumehhanism on üsna hoogsalt populaarsust kogumas (vt nt Abdulkadirouglu et al., 2003; Erdil and Ergin, 2008; Pathak and Sönmez, 2008), sest nii õppimise-katsetamise kui ka teadustöö tunnustamise (Nobeli majandusauhind Loyd Shapley 2012) tagajärjel on töötatud välja menüü algoritmidest, mis sotsiaalseid „paaripanekuid“ edukalt ellu viivad. Seda on edukalt kasutatud näiteks nii neerudoonorluse, töjõuturu kui ka koolide ja laste paaripanemisel.

---

<sup>1</sup> Tegemist on majandus- ja informatsiooniteoorias kasvavat populaarsust võitva tsentraliseeritud turgude analüüsiga, mis püüab turulaadsete olukordadega selliselt hakkama saada, et säiliks turu nn head omadused – võimalus valida näiteks, kuid ei kaasneks halvad – sotsiaalne ebavõrdsus (vt nt <http://www.matching-in-practice.eu/>)



**Joonis 1. Kaasaegse haridusvalitsetuse kontseptuaalne raamistik**

Seega, haridusvalitsetuse juurde tagasi tulles, meil on kahepoolne turg – kogukonna prioriteedid (näiteks koolimääramise regulatsioonid) ühel pool ja lapsevanemate eelistused teisel (vt ka joonis 1, kus on näha skemaatiline ülevaade pakutud lõimiva koolivaliku mudeli kontseptuaalsest raamistikust). Selline paaripanemine eeldab, et lapsevanemad väljendavad oma eelistused (näiteks nimetab kolm kooli, kus soovib, et tema laps õpiks) ning kogukond teab, kuidas lapsi ja koole on kogukonna seisukohalt oleks hea kokku panna elik kuidas tagada avalikkuse taastootmine. See võib olla teatud gruppide või koduläheduse eelistamine, võib olla ka õdede-vendade ühte kooli saamise soodustamine või muu kriteerium. Paaripanemise tehingu teeb ära algoritm, kuid erinevate algoritmide omadused on erinevad. Nii saab näiteks „tellida“, et kogukonda rahuldab paaripanekutulemus, mis on kõige efektiivsem ehk teisisõnu on kõige rohkem „häid“ (kõrgeimad eelistused) paare. Samuti on võimalik maksimeerida mehhanismi strateegiakindlust (välistada manipuleerimisajendid) ja/või stabiilsust.

Selge, et säärase paaripanekumehhanismi tehniline lahendus on vaid üks osa edust ning progressiivse koolivaliku realiseerimise nurgakiviks kogukonna prioriteetide kujunemise protsess ja nendeks eelduste loomine. Nagu eespool viidatud, siis sellise institutsionaalse keskkonna loomine – metavalitsetus, on kaasaegse valitsemise üks olulisi ülesandeid. Tähtis ei olegi niivõrd küsimus, millise suurusega ja/või millisel tasemel säärane kogukond moodustatakse, vaid pigem see, et mõistetakse, et iga hinna eest oma lapsele „parima kooli“ otsingud ei pruugi olla avaliku poliitika tulemuse seisukohalt mõistlik mehhanism. Paaniline, väljajäämishirmust kantud lapsesse üleinvesteeringest märksa arukam viis oleks ühise arusaama loomine ses osas, milliseid koole me soovime. Mitmed komponendid, millega hariduse kvaliteeti

mõjutatakse (näiteks kaaslase-, õpetaja-, kooliefekt) sõltuvad jaotusmehhanismidest, mis lapsi ja koole paari paneb ning nende tasakaalustatus on hariduse sisuline küsimus. See ei ole midagi nii ilmselget ja lihtsalt mõistetavat ning eeldab inimeste arusaamiste kujundamist ja dialoogi. Ka kogukonna koolivaliku prioriteedid ei saa olla midagi, mis kord kokku lepatakse ja „kivisse raiutakse“, vaid nende asjakohasus on pideva arutelu ja kogukondliku õppimise objekt.

Seega, andes aru, et säärast huvide kujundamist ja kogukondlikku õppimist võimaldava arutelufoorumi loomine pole lihtsalt teostatav ülesanne ning selle loomise detailide analüüs jääb käesoleva artikli piiridest välja, kuid väites, et see on eduka koolivalikumudeli vajalik tingimus, püüame lõpetuseks visandada lõimiva koolivaliku kontseptuaalse raamistiku. See kontseptuaalne raamistik koondab kokku artikli erinevate alapunktide järeldused ning pakub kriteeriumid, millega kaasaegne haridusvalitsetus hakkama peaks saama. Eelkõige, koolivaliku problemaatika ei ole taandatav tasuvus- ja tõhususküsimustele nagu UAHst tiivustatud haridusreformid kipuvad eeldama, vaid progressiivne koolivaliku mudel suurendab nii avaliku poliitika vastamisvõimelisust kui ka inimeste eneseväljendusvajadust ja suutlikkust. Seega me ei küsi artiklis niivõrd valiku otstarbekuse kohta, vaid valiku võimaldamise viiside kohta. Viimaste kohasus on valitsemisparadigma muutuste analüüsi põhjal määratletud läbi kolme proovikivi. Esiteks, võime saada hakkama pluralistliku kirjususnõudega. Teiseks, vältida nii klassikalise hierarhia anakronismi kui ka turupõhise korralduse ebavõrdsusprobleemi. Kolmandaks, tagada avalikkuse taastootmine. Välja pakutud lõimiva koolivaliku kontseptuaalne raamistik, mis põhineb arutelufoorumil ning mehhanismidisaini põhisel tsentraalsel paaripanekumehhanismil, oleks üks viis Ostromi laadis ühendada seniseid antagonistlikke lähenemisi – ratsionaalset valikut ja sotsioloogilist institutsionalismi. Viimane rõhutab vajadust inimeste arvamuse kujundamise ja demokraatliku võimekuse suurendamise järele. Pakutud raamistikus peaks arutelufoorumite loomine kogukonna prioriteetide kokkuleppimiseks olema see areen, mille käiguhoidmine on valitsejate hool ning mis aitab toimijatel sotsioloogilise institutsionalismi poolt väidetud kohaseid valikuid langetada. Mööndes aga, et igas valikutegemise protsessis on oma koht ka lapse- ja perespetsiifilistel praktilistel kaalutlustel, võimaldab paaripanekumehhanismi algoritm neid eelistusi ebavõrdsusprobleemi ohjates realiseerida. Nii kogukonna prioriteedid kui ka pakkumispoole kirjusus (koolid haridussüsteemis) peaks suutma reageerida inimeste eelistustele elik evima refleksiivsust.

## **5. Kokkuvõte**

Käesoleva artikli eesmärk oli analüüsida haridusvalitsetuse ees seisvaid väljakutseid kaasaegse avaliku poliitika arengute kontekstis ning pakkuda välja kohane haridusvalitsetuse mudel põhihariduse tasandil – lõimiv koolivaliku mudel. Selleks

määratleti esiteks koolivalikuprobleemi olemus ning rõhutati selle olulisust valitsemisprobleemina seniste tõhusus- ja tasuvusvaidluste kõrval. Väideti, et kaas- ja koosvalitsemise ning võimustava heaoluriigi ajastul, mil valikud on osa eneseväljendusest, on kohased pigem küsimused valikuandmise parimatest võimalustest, mitte selle otstarbekusest. Teiseks, määratlemaks valikuandmise parimaid võimalusi, avatakse koolivalikumudelite arengud läbi valitsemisparadigma muutuste ning defineeritakse nii kaasaegse haridusvalitsetuse võtmekriteeriumid kui ka kohasus. Alustades viimasest, siis kaasaegne haridusvalitsetus peaks suutma: hakkama saada pluralistliku kirjususnõudega; vältida nii klassikalise hierarhia anakronismi kui ka turupõhise korralduse ebavõrdsusprobleemi ning tagada avalikkuse taastootmine.

Pakutud lõimiva koolivaliku mudeli kontseptuaalne raamistik on uudne selles osas, et käsitleb koolivaliku probleemi haridusvalitsetuse ülesandena, mitte pelgalt tasuvus- ja tõhususprobleemina. See rõhutab inimeste kaasatuse ja valikuandmise olulisust kaasaja avalikus poliitikas ning senise kollektiivse vaate puudumisest tingitud sotsiaalseid läbikukkumisi valikute realiseerimisel. See kollektiivne vaade ei eelda mitte niivõrd riigipoolset prioriteetide defineerimist, vaid riigipoolset võimekuse suurendamist säärares prioriteetides kogukondlikult kokku leppida. Eks avaliku huvi väärtus seisneb selles, mida avalikkus väärtustab, kuid valitsemismudeliga saab nii inimeste seotust, hoolt kui ka sotsiaalset fookust soodustada.

Artiklis pakutud lõimiva koolivaliku mudeli kontseptuaalne raamistik seob omavahel mehhanismi disaini ja arutlevad foorumid. Viimase roll on kujundada inimeste valikuvõimaluste piirid ehk sotsioloogilisest institutsionalismist inspireeritud huvide kujundamine selliselt, et tagatud oleks avalikkuse taastootmine. See on sisuliselt kogukonna prioriteetides kokkuleppimine selliselt, et normikohane käitumine ei tooks kaasa avalikkuse lahustumist. Mehhanismi disain aga on kogukonna (kooli, koolipiirkonna, omavalitsuse) prioriteetide ja lapsevanemate eelistuste kokkuviiimine. See, milliste kvaliteedimadustega paaripanekualgoritmi eelistada – näiteks kas eelistada võimalikult palju häid (kõrgeima prioriteediga) paare või välistada manipuleerimist eelistustega, – on kogukonna otsustada. Ja olgugi et avaliku huvi teenimist tagavate valikuvõimaluste piirides kokkuleppimine ei ole lihtne ülesanne, on sääraseid arutelufoorumeid soodustavate institutsionaalsete raamistike loomine üks olulisemaid valitsemise prioriteete. Eeldused, et säärane aruteluforum püsib, et selles osalemiseks piisab oskusi ja usaldust, on aga oluliselt haridusvalitsetuse mõjutada. See ongi haridustähenduse sotsiaalne mõõde, mille olemasolu tagamine kaasaegsetes avaliku teenuse institutsionaalsetes konfiguratsioonides on haridusvalitsetuse peaesmärk.

## ***Viiteallikad***

Abdulkadirouglu, Atila; Sönmez, Tayfun 2003. School Choice: A Mechanism Design Approach. *The American Economic Review*, 93(3): 729–747.

- Cobb, Casey D; Glass, Gene V 2009. School Choice in a Post-Desegregation World. *Peabody Journal of education*, 84: 262–278.
- Ball, Stephen J 1997. Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, 34 (2): 119–130.
- Ball, Stephen J 2003. *Class Strategies in the Education market: the Middle Classes and Social Advantage*. London: Routledge.
- Bevir, Mark 2010. *Democratic Governance*. Princeton Press.
- Bevir, Mark 2011. Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*: 37-1.
- Bifulco, Robert; Ladd, Helen F; Ross, Stephen 2009. The effects of public school choice on those left behind: Evidence from Durham, North Carolina. *Peabody Journal of Education*, 84(2): 130–149.
- Biro, Peter 2008. Student Admissions in Hungary as Gale and Shapley Envisaged. *Technical Report: TR-2008-291*. University of Glasgow: Department of Computing Science.
- Diefenbach, Thomas 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic ‘Enlightenment’. *Public Administration*, 87-4: 892–909.
- Erdil, Aytek; Ergin, Haluk 2008. What’s the Matter with Tie-Breaking? Improving Efficiency in School Choice. *American Economic Review*, 98(3): 669–689.
- Esping-Andersen, Gösta 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Feinberg, Walter 2012. The Idea of a Public Education. *Review of Research in Education*, 36(1): 1–22.
- Friedman, Milton 1955. The role of government in education. In Solo R.A., ed. *Economics and Public Interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 123–44.
- Cookson, Peter W 1992. *The Choice Controversy*, London. SAGE.
- Goodwin, Mark 2009. Choice in Public Services: Crying ‘Wolf’ in the School Choice Debate. *The Political Quarterly*, 80-2: 270–281.
- Gorard, Stephen; Taylor, Chris; Fitz, John 2003. *School Markets and Choice Policies*. RoutledgeFalmer: London and New York.
- Kjaer, Anne M 2004. *Governance*. Polity Press.
- Kooiman, Jan; Jentoft, Svein 2009. Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices, *Public Administration*: 87(4), 818–836.
- Lauri, Triin; Pöder, Kaire 2013. School choice policy – seeking to balance educational efficiency and equity? Comparative analysis of 20 European countries. *European Journal of Educational Research*. 12: 534-552.
- Le Grand, Julian 2006. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.
- Lundström, Ulf; Holm, Ann-Sofie 2011. Market competition in upper secondary education: Perceived effects on teachers’ work. *Policy Futures in Education*. 9(2).
- March, James G; Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- March, James G; Olsen, Johan P. 1995. *Democratic Governance*, Free Press, New York.

- Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra; Leuze, Kathrin 2007. *New Arenas of Education Governance*. Palgrave Macmillan.
- Morgan, Gareth 1986. *Images of Organization*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Musset, Pauline 2012. School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review. *OECD Education Working Papers*, 66, OECD Publishing.
- Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen C; Knops, Andrew 2004. Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33, 203–223.
- Newman, Janet; Clarke, John H 2009. *Publics, Politics & Power. Remaking the Public in Public Services*. SAGE.
- Ostrom, Ellinor 1991. Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity, *American Political Science Review*, 85(1): 237–243.
- Pathak, Parag A; Sönmez, Tayfun 2008. Leveling the Playing Field: Sincere and Sophisticated Players in the Boston Mechanism. *American Economic Review*, 94 (4): 1636–1652.
- Pierre, John; Peters, Guy B 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills, London: Palgrave Macmillan.
- Perry, Laura B 2009. Conceptualizing Education Policy in Democratic Societies. *Educational Policy*. 23.
- Poikolainen, Jana 2012. A case study of parents' school choice strategies in a Finnish urban context. *European Educational Research Journal*, 11 (1): 127-144.
- Pöder, Kaire; Lauri, Triin 2013. Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju. Riigikogu Toimetised, nr 27: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16408>
- Pöder, Kaire; Kerem, Kaie; Lauri, Triin 2013. Efficiency and Equity Within European Education Systems and School Choice Policy: Bridging Qualitative and Quantitative Approaches, *Journal of School Choice: Research, Theory, and Reform*, 7(1): 1–36.
- Pöder, Kaire; Lauri, Triin. 2014. When Public Acts like Private: the failure of Estonia's school choice mechanism. *European Educational Research Journal*. 13 (2): 220–234.
- Rhodes, Rod 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, Rod 2007. *Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies*.
- Riedel, Andrea; Schneider, Kerstin; Schuchart, Claudia and Weishaupt, Horst 2009. School Choice in German Primary Schools: How binding are school districts? *Schumpeter Discussion Papers 011*. Bergische Universität Wuppertal, Germany, 1–35.
- Seppänen, Pia 2003. Patterns of 'public-school markets' in the Finnish comprehensive school from a comparative perspective. *Journal of Education Policy*, 18 (5): 513–531.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2007. (toim.). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- West, Anne 2006. School choice, equity and social justice: The Case for more control. *British Journal of Educational Studies*, 54(1): 15–33.
- Wössmann, Ludger; Lüdemann, Elke; Schuetz, Gabriela; West, Martin R. 2009. *School accountability, autonomy, and choice around the world*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar.