

LASTEAIAKOHTADE JAGAMINE

Soovitused kohalikele omavalitsustele



sotsiaal
ministeerium

norway
grants

Høgskolen i Telemark

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

©2015 Kirjutasid Kaire Pöder, Triin Lauri, Karmo Kroos, Andre Veski,
Triin Roosalu ja Kadri Simm

©2015 Kaane kujundas Sandra Kossorotova

Keelekorrektuuri tegi Killu Paldrok

Trükkis Gutenbergi pojad

ISBN 978-9949-38-818-9 (trükis)

ISBN 978-9949-38-819-6 (pdf)

Sisukord

1	Lasteaiakohtade jagamise õigusruum	9
2	Perepoliitika ja lasteaiakohtade jagamine	11
3	Lastehoiukorralduse nõukogude pärand	15
4	Praeguste praktikate pahupooleid	19
5	Jaotav õiglus ning prioriteetide klassid	23
6	Jagamisviisid	27
7	Jagamisviiside näited	33
8	Norra kogemus kohtade jaotamisel	37
9	Harku juhtumiuuring	41
10	Rae juhtumiuuring	45
11	Tartu (ARNO) juhtumiuuring	49

Sissejuhatus

Projekti “Efektiivsus ja õiglus lasteaiakohade jagamisel: mehhanismi disain” (EEMD) eesmärk on abistada kohalikke omavalitsusi (KOV) lasteaiakohtade¹ jaotamise praktika väljatöötamisel, keskendudes sellele, kuidas jaotusmehhanismi abil perekondade ja laste heaolu suurendada. Tallinna Tehnikaülikooli (Tallinna Tehnikaülikool (TTÜ)) projekt panustab soovõrdsuse tagamisse, mis on saavutatud lasteaiakohtade jagamise läbipaistvaks muutmise ja vanemate eelistuste arvessevõtmise kaudu. Siinsed Kohalike omavalitsuste “soovitused” on loodud kohalike praktikate jagamise ja täiustamise eesmärgiga, et õppida üksteise kogemustest. Seda eelkõige rakendades teoreetilisi mudeleid ja õppides tundma nii Eesti praktikaid kui ka Põhjamaade (eelkõige Norra) kogemust. Juhend on KOVidele tasuta jagatav, mille väljatöötamist on toetanud lisaks TTÜle Sotsiaalministeerium ja Norra toetused.

Lastehoiusüsteemi kuuluvaid asutusi Eestis võib grupeerida nii omandivormi kui ka sihtrühma vanuse järgi. Omandivormi alusel jagunevad koolieelsed lasteasutused (edaspidi lasteaed) munitsipaal- ja eralasteaedadeks. Sihtrühma vanuse järgi jagunevad need omakorda lastesõimedeks ja -aedadeks. Munitsipaallasteaiad kuuluvad KOVidele ning nendel lasub ka lõviosa lasteaedade opereerimisega seotud vastutusest. Selliste lasteaedade tegevust reguleerib koolieelsete lasteasutuste seadus (KELS). Selle seaduse järgi jagunevad koolieelsed lasteasutused lastesõimedeks, lasteaedadeks, erilasteaedadeks.

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) andmetel oli lastehoiuasutusi 2015. a kokku 635, sh 505 lasteaeda, millest omakorda 26 eraomanduses olevat (äriühingule kuuluvat) ning 19 mittetulundusühingule ja 2 sihtasutusele kuuluvat (kokku u 11 protsenti). Samas on eralasteaedade osakaal piirkonniti väga erinev, nt Tallinnas on eralasteaedu umbes 14% kõikidest lasteaedadest.

Üldiselt on lasteaiakohtade jaotamine KOVide vastutusvaldkond. Samas ei pruugi kohtade jaotamise aluseks olevad põhimõtted olla isegi KOVi-põhiselt tsentralisee-

¹Siin ja edaspidi kasutatakse sõna lasteaed abstraktses tähenduses ega eristata lasteaedu (seaduse mõttes) ja lastehoiude või muid päevahoiuvorme.

ritud. Me nimetame jaotusmehhanismi tsentraalseks siis, kui kohalikul tasandil lahendatakse jaotamine kõikide lasteaedade ulatuses. Seega on mehhanism detsentraalne, kui iga lasteaed teeb (näiteks juhataja isikus) autonoomselt oma otsused, keda ta enda lasteaeda võtab. Eestis on kasutusel mõlemad praktikad.

Nimetame jagamisülesannet kahepoolseks turuks, kui lisaks lasteaia valikule lubatakse peredel väljendada oma eelistusi ehk reastada mitu lasteaeda, mida käsitletakse (enamasti ordinaalse) eelistusjärjestuse alusel. Kahepoolne turg puudub, kui lapsele lasteaed määratakse, ilma et vanemad saaksid oma eelistusi välja näidata. Samuti võivad lasteaedadel olla oma eelistused, näiteks võivad nad eelistada juba lastaias käivate laste õdesid-vendi või lähedal elavaid peresid. Lasteaedade eelistusi nimetame me (tsentraliseeritud süsteemide puhul) prioriteetideks. Prioriteetid on kohalikud kokkulepped, mis määravad, milliseid lapsi peaks eelistama, näiteks üksikvanemate lapsi või õdesid-vendi, või arvestama otsuses hoopis elupaiga lähedust. See tähendab, et kogukondlikult või omavalitsuse poliitiliste kokkulepete ja lubaduste kaudu kujundatakse välja prioriteetide klassid, mis kehtivad üle kõikide lasteaedade. Prioriteetidid võivad olla paika pandud ka riiklikult ja sellisel juhul on jaotamisülesande lahendamine mitme omavalitsuse (või miks ka mitte kogu Eesti) üleselt lihtsam ning see võimaldab silmas pidada üldriiklike perepoliitika eesmärke. Tsentraalset ehk Eesti-ülest laste ja lasteaedade sobitamist võimaldab mehhanismide disaini kasutamine ka ilma tsentraalsete prioriteetideta. Teisisõnu, prioriteetidid võivad olla määratud nii detsentraalsetel kui ka tsentraalsetel turgudel, kuid esimesel juhul on neid raskem kontrollida ja jõustada.

Tsentraalsete mehhanismide rakendamine on nii praktikas kui ka akadeemilises kirjanduses järjest laiemalt kasutusel. Enim on tähelepanu saanud arst-residentide ja haiglate sobitamine (Roth, 2008) ning koolivaliku probleemid (Abdulkadiroğlu ja Sönmez, 2013; Kojima ja Pathak, 2009; Pathak ja Sönmez, 2013). Tsentraliseeritud koolide ja õpilaste sobitamise kord ning andmekoda on kasutusel paljudes koolipiirkondades nii Ameerika Ühendriikides, Inglismaal kui ja teistes Euroopa riikides (meile teadaolevalt näiteks Ungaris ja Hispaanias). Lasteaedade puhul on sobitamise mehhanisme vähem uuritud ja kasutatud. Seda ka põhjustel, et koolieelset haridust ja hoolitsust ei peeta paljudes riikides riiklikuks või KOVi kohustuseks, mida heaoluriik peaks pakkuma. Siiski ei erine mitmed lasteaedade sobitamise rakendused oluliselt koolivaliku omadest ehk lahendada tuleb algkoolilaste ja koolide sobitamisega sarnaseid probleeme – tsentraalsuse aste, prioriteetide kokkuleppimine, kasutatav mehhanism jne. Viimastel aastatel on tsentraliseeritud turgude kasutamine

järjest enam hoogu võtnud, sest nii katse-eksituse meetodil kui ka teadustöö kauduⁱ on töötatud välja menüü algoritmidest, mis suudavad säilitada detsentraliseeritud (perede eelistusi arvestava) turu head omadused ja vältida nende halbu (ebavõrdsust tekitavaid) külgi. Tuues välja mõned näited viimastel aastatel juurutatud mehhanismidest, on meie eesmärk tutvustada võimalusi laste ja lasteaedade sobitamiseks, mis on eriti kohane tingimustes, kus lasteaedade pidajaks on KOV, kuigi ka eralasteaedade lisamine tsentraalsesse andmekotta ei ole mingi raskus. Eelnevale lisaks võib välja tuua, et vanemate eelistuste tsentraliseeritud kogumine ehk andmekoda lihtsustaks tunduvalt ka uute lasteaedade vajaduse planeerimist.

Kohalike omavalituste juhend on üles ehitatud järgmiselt. Esiteks selgitame 2015. a. KELSga seotud piiranguid, kohustusi ja võimalusi kohajagamispraktikate rakendamisel (ptk 1). Lisatud on ka õiguskantsleri büroo tõlgendus seadusele. Peatükis 2 tutvustame KOVide võimalusi, millega aidata peresid töö- ja eraelu ühildamisel. Vaagime ka sotsialismiaja pärandit (ptk 3), mis on Eesti lasteaiasüsteemi viinud praeguse väga ühtse süsteemini, kus paindlikkus nii heas kui ka halvas mõttes on pigem erand kui reegel. Peatükk 4 tutvustab praegu kasutusel olevate jagamispraktikate pahupooli. Peatükis 5 leiavad tutvustust KOVide võimalused poliitikate ehk prioriteetide väljatöötamisel, pakutakse alternatiive ja nendega seotud probleeme ning võimalusi. Jaotusmehhanisme tutvustav ja IT-spetsialistidele suunatud peatükk 6 on peamiselt üles ehitatud mehhanismide võtmes, st keskendutakse jaotusreeglite valikule ja nende rakendamisele. Juhendi lõpus on neli juhtumikirjeldust: Norra näide (ptk 8), Harku valla näide (ptk 9), Rae valla näide (ptk 10) ja Tartu (ARNO) näide (ptk 11). Kõige lõpus on ära toodud ka enamkasutatud mõisted ja lühendid, et hõlbustada peatükkide üksteisest sõltumatut lugemist.

Juhendil on mitu kaasautorit. Kaasa on löönud mitme ülikooli ja valdkonna eksperdid nii Eestist, Norrast kui ka Ungarist: Kadri Simm (Tartu Ülikool (TÜ)), Triin Roosalu (Tallinna Ülikool (TLÜ)), Karmo Kroosⁱⁱ ja Kaire Põderⁱⁱⁱ (TTÜ ja Estonian Business School (EBS)), Heidi Østland Vala ja Ingunn Sælid Sell (Telemarki Ülikooli Kolledž), Triin Lauri^{iv} (TLÜ ja TTÜ), Peter Biro (Ungari Teaduste Akadeemia) ja Andre Veski^v (TTÜ). Nõuannetega on projekti lisaks panustanud ka meie partnerid Eesti Linnade Liit ja Harku Vald. Teksti on toimetanud Killu Paldrok. Kaanekujunduse

ⁱ2012. aastal tunnustati Loyd Schapleyd Nobeli majandusauhinnaga sobitadmehhanismide väljatöötamise eest.

ⁱⁱkarmo.kroos@ebs.ee

ⁱⁱⁱkaire.poder@ttu.ee

^{iv}triin.lauri@tlu.ee

^vandre.veski@ttu.ee

autor on Sandra Kossorotova.

Kogu projektimeeskond tänab rahastuse ja poolehoidu eest Norra toetuseid, Sotsiaalministeeriumi ja TTÜd. Info, toetuse ja abi eest täname Marju Randleppa, Tiina Petrsoni, Kaimo Käärmann-Liivet ja Aivar Soed, Õiguskantsleri bürood ning kogu TTÜ projektimeeskonda eesotsas Kaie Keremi, Kaja Lutsoja ja Tiia Sarvega. Meie eriline tänu läheb Karel Parvele.

1 : Lasteaiakohtade jagamise õigusruum

Selles peatükis tutvustame Õiguskantsleri büroo hinnanguid 2015. aastal vastu võetud koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) sätetele ja õiguslikule korrale, mis kohustab KOVe lapsehoiu kohti jagama. Peatüki eesmärk on tutvustada 2015. aastal jõustunud KELSi tõlgendamisruumi ja KOVidele seadusega pandud kohustusi, õigusi ja vabadusi.

Õiguskantsleri büroo on andnud hinnanguid lastevanemate õiguse suhtes saada lapsehoiu mitmes kaasuses, sh 2006., 2007. ja 2009. aastal. Kuna õiguskantsleri soovitusel ei oma karistavat või sundivat jõudu, siis hiljem ei ole õiguskantsler võtnud KOVide vastavaid kaasuseid käsitleda ning sellised kaasused suunatakse kohtusse. Paraku puudutab iga kohtuasi vaid ühte last või peret ja seega saab küll ühel juhtumil lahendi, mis paraku ei ole laienenud (või õiguspraktika laieneb aeglaselt) teistele samalaadsetele juhtumitele.

KELS sätestab, et kõikidel vähemasti ühe vanema KOVi piirkonnas sissekirjutusega lastel 1,5-aastasest kuni kooliealiseni on õigus KOVi poolt pakutud kohale koolieelses lasteasutuses. Mingeid lisakitsendusi, sh laste vanus ja avalduse esitamise kuupäev, kohasaamisele seada ei tohi. Formaalselt on KELSi sõnastus vastavates paragrahvides (§ 10 ja § 15) alates 2015. aasta muudatustest järgmine:

§ 10 Kohaliku omavalitsuse kohustus

(1) Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega, [...].

§ 15 Teeninduspiirkond

- (1) Lasteasutuse teeninduspiirkonna kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. [...]*
- (2) Vanematele on lapse jaoks lasteasutuse valik vaba, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti.*
- (3) Valla- või linnavalitsus võtab kõigepealt lasteasutusse vastu lasteasutuse teenindus-*

piirkonnas elava lapse, eelistades võimaluse korral lapsi, kelle samas elukohas elavate sama pere teised lapsed käivad samas lasteasutuses. Pärast teeninduspiirkonnas elavate laste vastuvõttu võetakse vabade kohtade olemasolul lasteasutusse lapsi väljastpoolt teeninduspiirkonda, eelistades esmajärjekorras samas vallas või linnas elavaid lapsi, seejärel teeninduspiirkonnas töötavate vanemate lapsi. Väljaspool teeninduspiirkonda elavate laste vastuvõtul arvestatakse ajaliselt varem esitatud taotlusi.

(4) Laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. [...]

KELS § 10 lõige 1 sätestab perede kohasaamise õiguse – kõikidel lastel, kes on saanud pooleteiseaastaseks ning kelle vähemasti ühe vanema elukoht on KOVi territooriumil, on võrdne õigus saada lasteasutusse koht. KELS § 15 lõige 1 sätestab, et KOV peab oma määrusega kehtestama teeniduspiirkonnad, kusjuures KOV võib kehtestada ühe teeniduspiirkonna üle kogu KOVi territooriumi. KELS § 15 lõike 2 kohaselt on vanemate valik lasteaiapiirkondade ülene ehk vanem võib eelistada mistahes lasteaeda KOVi territooriumil.

KELS § 15 lõigete 3 ja 4 tõlgendus on, et lisaks peab KOV töötama välja lasteasutuste vastuvõtukorra. See kord võib olla teeniduspiirkondade ja lasteasutuste ülene või spetsiifiline. Vastavat korda võib kasutada konkreetse lasteaiakoha määramiseks mistahes põhjendatud ja üldkehtivate kriteeriumite (prioriteetide), sh avalduste kuupäeva alusel, õdede-vendade prioriteet, üksikvanemate eeliskohtlemine vms senikaua, kuni seadus (KOV-i kohustus pakkuda lasteasutuses koht) on täidetud. Selline reeglistik loob KOV-idele kaalutusruumi (I etapp), mille raames kaalutusotsused (II etapp) tehakse, luues nn protseduurilist õiglust.

Kokkuvõtvalt, KOVil on õigus kehtestada lasteaiakohtade määramise kord, mis vastab nende arusaamisele sotsiaalsest õiglusest niikaua, kuni ei rikuta KELS-i § 10 lõiget 1 (kõigile võimaldatakse koht). Seadus ei nõua tingimata õdede-vendade ja koduläheduse arvestamist, aga ka ei takista seda. Ka ei piira seadus kuidagi alternatiivsete prioriteetide (näiteks sotsiaalselt nõrgemate perede) seadmist. Prioriteetide klasside omavahelisele järjestusele ei tehta samuti piiranguid. Samas oleks mõistlik, kui KOV-i kehtestatud kord on selge ning läbipaistev, mille alusel käiks valdava enamuse lasteasutuse kohtade jaotamine. Samas tuleks kehtestada selgelt lahtikirjutatud tunnused ja nende väärtused, mis võimaldaks identifitseerida kaasused, mille puhul oleks vaja teha kaalutusotsus, mis annab aluse erijuhtudeks. EEMD poolt soovitatav kohatade automatiseeritud jagamine (sobitamise mehhanism) eeldab, et erijuhud selgitatakse enne üldist jagamist.

2 : Perepoliitika ja lasteaiakohtade jagamine

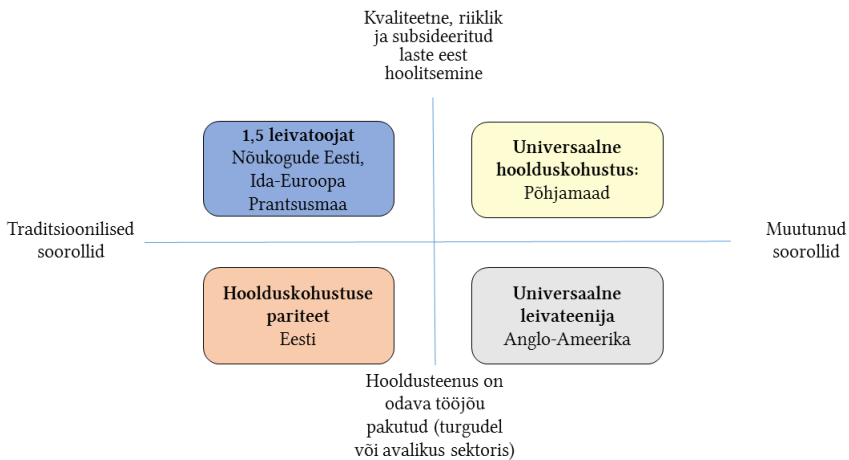
Perepoliitika uuringute kohaselt on kahte tüüpi riike – ühed, kus tööturul aktiivsed naised ka sünnitavad; ja teised, kus laste arv ja naiste tööturul osalemine on negatiivses korrelatsioonis. On väidetud, et pere- ja tööelu ühildamine on võimalik vaid siis, kui seda toetavad sellised ühiskondlikud hoiakud, mis väärtustavad hoolduskohustust ja selle õiglast jaotamist. Viimane tähendab, et lastega seotud hoolduskohustus on jagatud ühiskonna (lasteaiad ja -hoidud) ning peresiseselt (ema ja isa) selliselt, et kellegi õigust töö- ega pereajale ei riivata. Sellist hoolduskohustuse õiglust rõhutavate käsitluste kohaselt on poliitikate käivitavaks või pidurdavaks jõuks just ühiskonnas levivad soolistatud hoiakud ja lapsehoiu väärtustamine.

Kohaliku omavalitsuse tasemel on ühiskonnas levivaid väärtushinnanguid keeruline ja aeganõudev muuta. Samas, pikas plaanis on võimalik nii riiklike kui ka kohalike omavalitsuste poolt jõustatud perepoliitikatega teatud väärtushinnanguid toetada. Joonis 2.1 illustreerib perepoliitika meetmete erinevat mõju. See mõju on vahendatud ühiskonnas valitsevate soolistatud pererollide poolt.

Traditsiooniliste soorollide korral kuuluvad kodutööd, mis on seotud tasustamata argieluaskeldustega, nagu koristamine, pesupesemine, söögitegemine, laste koolitükkide kontrollimine, laste riietus ja huviringid, aga ka näiteks kooli- ja aiakohtade hankimine, naistetööde valdkonda. Näiteks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) (OECD) 2013. aasta andmete kohaselt panustab Eestis naine iga mehe kodutöödele kulutatud tunni kohta tund ja kolmkümmend kuus minutit. Muundunud või moodsate soorollide puhul puudub oluline erinevus ema ja isa hoolduskohustuse vahel, st piir naiste ja meeste tööde vahel on hägune. Traditsiooniliste soorollide n-õ taastootvat nõiarangi on keeruline murda, sest tööturgudel valitsev naiste väiksem mõjuvõim (palgateenimise võimaluse mõttes) kandub edasi ka peresuhtesse – emad, kelle suhteline eelis on pereelu korraldamises võrreldes tööjõuturul suhtelist (palga)eelist omavate isadega, võtavad vabatahtlikult kodutööd enda kanda (tabel 2.1).

Traditsioonilised soorollid on seega juurdunud mees-leivatooja mudelisse, mis

Joonis 2.1: Hoiukohustuste perepoliitiline väärtustamine ja soolistatud rollid peres



linliku elustiili puhul tähendab, et lapse sünni järel jääb ema (vähemasti mingiks ajaks) hoolduskohustust täitma, samas kui mees jätkab tööelu. Paljud pered kohandavad hüvitise lõppemise järel ennast 1,5 leivatooja käitumisega, kus naine “valib” ebatüüpilise hõive, kas töötades osakoormusega, projektipõhiselt, ebatüüpilistel aegadel, FIEna või perefirmas mehe alluvuses. Eesti puhul toetatakse sellist naistekeskset hoolduskohustuse jaotamist ehk naise karjäärikatkestusi ülihelde vanemahüvitisega (mida kasutavad vaid paar protsenti isasid). See küll väärtustab naiste panust hoolduskohustuse täitmisel (tabel 2.1), kuid taastoodab naise peamist rolli kodus. Lisaks on selline vanemahüvitis sõltuv eelnevast palgatulust, mistõttu on see roll väga erinevalt tasustatud. Sellist lähenemist nimetatakse vastavas kirjanduses ka (Fraser, 1994) hoolduskohustuse pariteediks, kus traditsioonilisi pererolle toetab helde emadele makstav hüvitis, samas meetmed naiste tööelu toetamiseks puuduvad või on ebapiisavad. Viimane tähendab, et subsideeritud hoiukohti ei jätku, nende saamises ei saa kindel olla, turulahendused (hoidja vms) on kulukad ja kättesaadavad vaid sissetulekute jaotuse ülemises otsas olevatele peredele. Ajalooliselt kasutatud nn laiendatud pere mudelit on keeruline jõustada, sest peredest eraldi elavad vana-vanemad kas töötavad või ei ole kehva tervise tõttu võimelised hoolduskohustust enda peale võtma.

Esimese alternatiivina hoolduskohustuse pariteedile on toodud poliitkameetmete

Tabel 2.1: Valitud riikide võrdlus perepoliitikate võtmesⁱ

Riik	Perepoliitika tulemus		Lastehoiu väärtustamine		Peretoetuste heldus		Soorollid Kodutööd
	TFR	Palgalõhe	Lasteaednike palk	Hoiukohad	Vanemahüvitis	Isahüvitis	
Eesti	1,62	28,3	0,29	97,4	84,7	0,0	0,60
Iirimaa	2,02	13,2	1,42	2,5	10,9	0,0	0,62
Suurbritannia	1,89	9,8	0,94	88,0	16,6	8,3	0,55
Island	2,08	18,7	0,68	88,0	16,6	8,3	0,77
Norra	1,89	15,9	0,99	55,1	20,4	10,4	0,62
Sloveenia	1,56	1,6	0,79	96,4	43,3	0,0	0,73
Soome	1,82	19,8	1,03	91,2	42,4	6,3	0,86

ⁱKommentaariid: TFR – keskmine laste arv sünnituseas naise kohta (Eurostat 2009–2013, keskmine); Palgalõhe – keskmine naiste ja meeste sissetulekute erinevus % (Eurostat 2009–2013, keskmine); Lasteaednike palk – lasteaiatöötaja palga suhe EU21 keskmisesse lasteaiatöötajate palka (OECD 2012); Hoiukohad – riiklike või KOVide poolt pakutud hoiukohtade % kogu hoiukohtade arvust (Eurydice); Vanema- ja isahüvitis – täismakstud nädalate arv (OECD); Kodutööd – naiste mõjuvõim mõõdetuna kodutöödes (OECD), indeks näitab meeste ja naiste kodutöödele kulutatud aja suhet.

komplekti, mida peamiselt viljelevad liberaalsed riigid (näiteks tabelis 2.1 Iirimaa ja Suurbritannia) ja mida on hakatud nimetama universaalse leivateenija mudeliks. Nendes riikides on vanemahüvitis kasinad ning ajendavad naisi tegema vaid lühikesi tööelu ja karjääri katkestusi. Sellisel juhul on lapsed eraasi ja lapsehoid turukaup – tihti palgatakse hoidjateks vastavat koolitust mitteomav n-ö odav töötajad. Kvaliteethoid on nendes riikides kallis ja kättesaadav vaid keskklassi ülemisele osale.

Teiseks alternatiiviks on nn Põhjamaade utoopia, mis väärtustab hoolduskohustust ja rõhub kõigi kolme osapoole – riik või kohalik omavalitsus, emad ja isad – hoolduskohustuse “võrdsele” jaotamisele ehk universaalsele hoolduskohustusele. Seega on põhjamaises perepoliitikas tähelepanu keskmes hoiu väärtustamine ja isade hoolduskohustusse kaasamine ehk teisisõnu lahtiperestatud on nii ema kui ka isa. Isade puhul eeldatakse nende kaasatust juba sünnimomendil isadele antava, 100% tasustatava võta-või-jäta-hüvitisega. Lapsehoiu puhul on oluline see, et pakutav munitsipaal-hoiuteenus ei oleks mitte ainult kvaliteetne, vaid ka väärtustatud. Siin on mitmeid aspekte – esiteks mitte ainult hoid, vaid ka alusharidus, mida pakuvad kõrgelt kvalifitseeritud ja ka palga mõttes väärtustatud õpetajad. Teiseks võrdne ligipääs nii hinna kui ka kohasaamise praktikate mõttes. Nii on Põhjamaades tavapärane, et lapsehoiutasu ülemäär on limiteeritud protsendina miinimumpalgast või kohatasu sõltub pere sissetulekust. Samuti peetakse enamikus Põhjamaades oluliseks, et kohasaamisel eelistatakse vähemkindlustatud presid. See lähenemine

lähtub eeldusest, et alushariduse puhul on just haavatavate perede lastel sellest enim võita. Eestis, kus vaatamata KOVide kohustusele tagada hoiukoht alates lapse 1,5-aastaseks saamisest, on varajase lapsehoiu korraldamine piirkondlikult endiselt suur probleem. Nii on teatud piirkondades KOVid võimelised tagama koha alates lapse 3-aastaseks saamisest ning varajane lapsehoid jääb pigem informeerituma (kursis kohasaamispraktikate) või edukama (ostab turult) elanikkonnagrupi privileegiks.

Seega on KOVide roll perepoliitikas eelkõige suunatud kahele aspektile – peresõbralikkus ja lapsehoiu väärtustamine. Peresõbralikkus tähendab siin, et peredel oleks kindlustunne lapsehoiukohta saamise suhtes ning ka seda, et koha saamisel arvestatakse vanemate eelistusi ja prioritseeritaks neid, kes otsustavad 1,5 leivatooja mudeli lõksust välja rabeleda (töökoha läheduse, kodu läheduse vms printsiipi). Lisaks vajavad kõik pered kindlustunnet, et kõik hoiutüübid (sõltumata nimest ja omandivormist) väärtustavad nii hoidu kui ka haridust ja alusharidust pakuvad oma ala spetsialistid, kes on ka väärtustatud mõistliku töötasuga. Lisaks võib peresõbralikuks pidada mitmeid Eestis minimaalselt kasutusel olevaid võimalusi – hoid ebatüüpilistel aegadel (näitlejate, bussijuhtide, poemüüjate jt lastele), osajaga hoid väiksematele, et vältida liiga pikki hoiupäevi varajases eas jne.

Nagu nägime, on KOVil pere- ja tööeluga seotud hoiakute muutmisel oma oluline kaasroll. Lapsehoiu väärtustamise ja kättesaadavuse toel on Põhjamaad suutnud oluliselt kaasa aidata nii sündimusnäitajate paranemisele kui ka naiste positsioonile väljaspool kodu. Kuivõrd just KOVid viivad otseselt ellu ja kujundavad lapsehoiukohtade jagamisega seotud poliitika, mis perede igapäevaelu mõjutavad, siis järgnevates peatükkides tutvustamegi mehhanismi disaini kui üht viisi, kuidas KOVide kohajagamispraktikaid efektiivsemaks, õiglasemaks ja dünaamilisemaks muuta. Mehhanismi disaini põhine jagamisviis jätab peredele alles võimaluse oma eelistuste põhise lasteaia valikuks, kuid võimaldab kohtade jagamisel samal ajal arvestada ka ühiskondlikke vajadusi. Olgu selleks siis kodulähedane hoid, sama pere lapsed ühes hoiukohas, vähemkindlustatud laste eelishoid või osajaga hoid.

3 : Lastehoiukorralduse nõukogude pärand

Lasteaiakohtade kättesaadavus ja taskukohasus

Kuigi kehvemates oludes kasvanud lastel on alushariduse programmidest kõige rohkem võita, jäävad just nemad Ida-Euroopa riikides koolieelsest haridusest sagedamini eemale. Samuti tuleb märkida, et linnas elavatel lastel on võrreldes maapiirkondades elavate lastega parem ligipääs teenusele ja seega ka suurem võimalus sellest hüvest tulu saada (UNESCO, 2008). Eesti kontekstis oleneb teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ka KOVi jõukusest, pannes ääremaal ja väikestes omavalitsustes elavad lapse(vanema)d jõukates keskustes elavate kaasmaalastega nõrgemasse olukorda (kuigi suuremates linnades, nagu Tallinn ja Tartu, võib lapsehoiukohtade nappus ja jagamispõhimõtete läbimõtlematus olla veelgi suurem probleem).

Nõukogude süsteemis oli naiste tööturul eemale jäämise aeg lapse sünni järel suhteliselt lühike ning vanematel oli võimalik jätta juba väga väikesed lapsed lastesõime kasvatajate hoole alla. Kuigi sel sunnitud valikul on puudunud laiem ühiskondlik heakskiit, oli see selgelt kooskõlas valitseva ideoloogiaga ning toetas naiste kiiret naasmist (üli)koolipinki või tööle. Nii lasteaegade pikad lahtiolekuajad kui ka näiteks ööpäevased lasteaiarühmad löid nõukogudeaegse süsteemi sees eelduse, et emadel oli võimalik teha isadega võrdväärselt pikki tööpäevi või võtta vastu vahetustega töö, mis lähendas meeste ja naiste võimalusi tööturul.

Süsteem, mis oli rahvusvahelises võrdluses ainulaadne, ei säilinud. Nimelt vähenes taasiseseisvunud Eestis oluliselt lastehoiuteenuste kättesaadavus, muutes peredele eriti keeruliseks just väikelaste ehk nooremate kui kolmeaastaste laste hoiu korraldamise. Samuti ei pakutud enam ööpäevast lapsehoiuteenust, mis vähendas lapsehoiuvõimalusi veelgi ja mõjutas eelkõige mittetraditsioonilistel tööaegadel töötavate emade võimalusi tööturul. Kõigil sellistel nn ebastandardsetel juhtudel, kus vanema tööaeg ei mahu tavapärase tööaja piiresse, peavad vanemad praegusel ajal toetuma kas pereliikmete ja sugulaste osutatud lapsehoiule või siis leidma sobiva teenuse avatud turult. Seejuures puudub võimalus kontrollida sellise teenuse

kvaliteeti: mitteformaalselt ehk tutvuse alusel osutatud teenused on seadusandlikult suuresti reguleerimata ja perel ei ole ka võimalik teenuse tingimuste suhtes oma ootusi sõnastada või pakkujaid valida; turult ostetud teenuste puhul on lisaks teenuse kvaliteedi ebaselgusele küsimuse all ka teenuse kõrge hind, kui riik või KOV seda ei toeta. Seega on need teenused raskemini kättesaadavad just majanduslikult kehvemini toime tulevatele peredele. Lahendusena jääb lapsevanem – enamasti ema – ise koju lapse eest hoolitsema või peab lasteaiarii lahtiolekuaegade, eriti aga selles suhtes valitsevate normide ja hoiakute tõttu töölt lahkuma teistest varem. See omakorda mõjutab tema võimalusi tööturul teistega võrdväärselt osaleda ja konkureerida.

Positiivse muutusena võib esile tuua, et paljudes Eesti lasteaedades on päeva alguse ja lõpu kellaaeg korraldatud paindlikult, nn libisevalt, võimaldades töötaja varasema algusega vanematel tuua oma lapsed valverühma, mis on avatud tund enne lasteaiariiühmade tavapärase töö algust. Ka tööpäeva hilisema alguskellaajaga vanematel on võimalik üksikutes lasteaedades jätta oma laps öhtusesse valverühma. Siiski on selliste võimaluste pakkumine lasteaiarii ja piirkonniti erinev, erineb ka praktiline korraldus ning personali hoiakud ja suhtumised väga pikkade “tööpäevadega” lastesse. Näib, et ka selles aspektis on taasiseseisvunud Eestis tehtud võrreldes nõukogude ajaga vähisamme, rääkimata Põhjamaadele järelejäudmisest.

Vastuvõetavus - alushariduse sisuline kvaliteet ja usaldus pakutava suhtes

Nõukogudeaegset lasteaiakorraldust iseloomustas eeskätt hariduse ja õpetamise tõendus põhine süsteem. Täpsemalt tähendas see, et vanemad võisid lastehoidu viia juba mõnekuiseid lapsi, kes jäid vanemate tööloleku ajaks lastesõime kasvatajate hoole alla, harjutades mõnevõrra hiljem koosmängimist ja mänguasjade jagamist, kuid juba kaheaastased läbisid läbimõeldud õppekava kohaseid tunde eri õppeainetes (kunst, muusika, loodusõpetus ja kehaline kasvatus) ning lisaks harjutasid riietumist, iseseisvat söömist ja enese järelt koristamist. Seejuures näiteks muusikatunde ei võinud anda rühmaõpetajad, vaid selleks spetsiaalse ettevalmistuse saanud muusikaõpetajad. Kolmeaastased siirdusid lastesõimest lasteaeda, kus üldine päevakava sarnanes kolme- kuni kuueaastaste omaga, kuid vanuse kasvades pöörati üha rohkem tähelepanu tundidele ja mängule ning vähem uneajale. Üldiselt võiks nõukogudeaegset haridussüsteemi pidada kombinatsiooniks Makarovi ja Vögotski ideedest (Tudge, 1991; Elliott ja Tudge, 2007), mille eesmärk oli kasvatada terve ja toimekas, ühiskondlikele hüvedele ja panustamisele suunatud indiviidi.

Eri põhjustel valitses nii maaperedes kui ka edasijõudnumates elanikkonnakihtides siiski võrdlemisi madal usaldus lastesõime suhtes. Seetõttu eelistas osa vanemad leida oma (kuni kolmeaastastele) väikelastele usaldusväärse hoidja, kelleks võis olla lapse vanaema, või püüdsid ametliku lastehoiu asendada muu alternatiiviga (Quinn-Judge, 1988). Alternatiivi üritati leida seetõttu, et Nõukogude Eestis võis lasteaedade tase hoolimata ühtselt õppekavast olla väga erinev – sõltudes suuresti konkreetsest tehasest, kolhoosist, piirkonnast või ametkonnast, mis lasteaeda toetas ja üleval pidas. Nii tulenes konkreetse lasteasutuse pidajast või KOVi vajadusest töökäte järele ka lasteaiakohtade kättesaadavus ja seal pakutava teenuse kvaliteet. Eelisjärjekorras võeti lasteaeda vastu just neid lapsi, kelle vanemad töötasid lasteaeda toetavas asutuses või kolhoosis, oli vabadele kohtadele võimalik pääseda ka teistel soovijatel. Selleks otstarbeks pidas lasteaiataju avalduste järjekorda. Kuigi ametlikult oli tema esmakohustuseks tagada hoiukoht oma lasteaiataju asutuse töötajate lastele, oli mitteametlikult võimalik selliselt saadud lasteaiakohti kasutada nii mõnelgi juhul vahetuskaubana – näiteks siis, kui vanem soovis oma lapsele hoiukohta mitte tööandja, vaid elukoha läheduses.

Kui kolhoosid ja asutused üleminekuajal reorganiseeriti ja erastati ning nende lasteaiad anti üle KOVile, säilis nii mõndagi lasteaiateenuse sisulises korralduses. Kahjuks on ka praeguses Eestis, kus nii mõnigi KOV seisab silmitsi lasteaiakohtade nappusega, jätkuvalt kasutusel ebaselged jagamispõhimõtted ja läbipaistmatud töövõtted, mis on alguse saanud nõukogude aja “tavadest”. Teiste sõnadega, lasteaiakohtade jagamise praegused põhimõtted, mis osaliselt on kujunenud nõukogudeaja mentaliteedi ülekandumisest ja osalt elanikkonna ümberpaiknemise tõttu maalt linna, ei taga kuidagi mõistlikku ja õiglast lasteaiakohtade jagamist (Riigikontroll, 2015).

Kokkuvõtteks: Nõukogude Eesti mudelist Põhjamaade unistuseni

Ühelt poolt on Eestis praegu kehtiva seadusandluse ehk KELS-i alusel KOVil kohustus tagada nõutud kvaliteedile vastav ehk riiklikku õppekava järgiv lasteaiakoht kõigile lastele, kelle ühel vanematest on sissekirjutus konkreetse haldusüksuses, sõltumata viimase geograafilisest asupaigast või majanduslikust suutlikkusest. Teiselt poolt pärisid KOVid endale suuresti nõukogude ajal väljakujundatud lasteaedade võrgustiku, pedagoogilised printsiibid ning kulu(eba)efektiivsuse.

Kuigi perepoliitika oli osa laiemast nõukogude perioodi sotsiaalpoliitikast ning veelgi laiemalt käsumajanduse süsteemist, mille aluspõhimõtteks oli võrdsuse ja

ümberjagamise printsiip, leidub tõendeid ebavõrdsuse taastootmisest ka nendes valdkondades. Nimelt võib Nõukogude Eestis omaks saanud lastehoiukohustuste süsteemi, mille puhul oli muuhulgas omane lapsehoiuteenuse võrdlemisi suur tähelepanu pedagoogilistele aspektidele, liigitada “1,5 leivatooja” tüübi alla (vt joonis 2.1). Sellelt mudelilt oleks Eestil olnud võrdlemisi lihtne liikuda Põhjamaades kehtiva universaalse leivateenija-mudeli poole, kus heal tasemel ja hästi kättesaadava lapsehoiuteenusega samal ajal püütakse lõhkuda traditsioonilisi soorolle, toetades isade osalemist lastekasvatamisel ja muutes lastehoiuteenuste pakkumise paindlikumaks.

Loodetavasti aitas see peatükk mingil määral selgitada, kui sügavale taasiseseisvunud Eesti lastehoiukorraldusse on nõukogude ajal juurutatud praktikad kinnistunud ning kui hädavajalik on selle pedagoogilist osa hoida ja ebaefektiivset, läbipaistmatut jaotusmehhanismi ebavõrdsust toetatavat ja taastootvat osa reformida.

4 : Praeguste praktikate pahupooleid

Eestis on palju väikeseid KOVe, kus lasteaiakohtade nappus ei ole probleemiks. Samas võib isegi siis, kui jagatavate kohtade arv on sadakond ja jagatakse kohti vaid paari lasteaeda, osutada probleemiks see, et süsteemis on mingil põhjusel populaarsemaid ja vähem populaarsemaid lasteaedu ning mõnesse lasteaeda tekib kohtade nappus. Meie tsentraalsed soovituslikud praktikad saavad ka sellisel juhul lahendada jaotusprobleemi ehk kellele määrata ülenõudlusega lasteaiakohad.

KOVide kohajagamispraktikad jagunevad detsentraalseteks ja pooltsentraalseteks kohamääramisteks ehk sobitamisteks. **Pooltsentraalne** tähendaks seda, et avalduste vastuvõtt lasteaiakoha saamiseks toimub vallas vms asutuses, kusjuures kohajaotamise juures kasutatakse tihti detsentraalseid praktikaid, mida käsitleme allpool. **Detsentraliseerimine** tähendab, et lapsevanem teeb avalduse otse lasteaeda. Lasteaed teavitab vanemat lapse vastuvõtmisest või kohast keeldumist või jätab viimasel juhul info edastamata. Igal lasteaial on õigus välja töötada oma vastuvõtukord.

Detsentraalse määramise juhtudel on Eestis senini kasutatud peamiselt lastaaiapõhist nn järjekorra praktikat, kus järjekord moodustatakse peamiselt kolme põhimõtte alusel:

1. avalduste esitamise ajaline järjekord;
2. koolieelsed (kuueaastased) lapsed (kellel ei ole veel eraldatud lasteaiakohta) avalduste esitamise järjekorras ja seejärel kõik teised avalduste esitamise järjekorras;
3. kõikide avalduste esitanute hulgas prioritseeritakse avalduse esitamise ajalises järjekorras neid, kelle õde-vend käib samas lasteaias, seejärel kõik teised avalduste esitamise järjekorras.

Kasutusel on ka nn valla määrusega erandid, mis lubavad eeliskohelda teatud peresid, näiteks KOVis töötavaid ja elavaid õpetajaid või omavalitsusasutuste töötajaid. Viimast põhimõtet 2015. aasta Riigikontrolli audit taunib (Riigikontroll, 2015).

Tähelepanek 1. Avalduste esitamise järjekord võib ülenõudluse korral taanduda laste prioritseerimiseks nende sünnikuupäeva järgi, kuna kõigil vanematel on kohtade nappuse korral ajend esitada avaldus vahetult pärast lapse sündi. Sellisel juhul diskrimineeritakse kas kevadel-suvel sündinud lapsi, eeldusel et järjekord moodustatakse kõikidest 30. augusti seisuga kolmeaastaseks saanud lastest või aasta lõpus sündinud lapsi, eeldusel, et järjekord moodustatakse kõikidest 31. detsembril seisuga kolmeaastaseks saanud lastest.

Tähelepanek 2. Kuna järjekordade üle puudub tsentraalne kontroll ehk ei ole võimalik jälgida oma kohta lasteaia järjekorras ega teata ka selle moodustamise põhimõtteid (konkreetses lasteaias prioritseeritud lapsi ja nende arvu), siis on selline süsteem avatud mõlemapoolsele manipulatsioonile. Lasteaial (juhatajal) on võimalus tõsta lapsi järjekorras ette ja/või muuta lasteaia eelistusi. Vanemad tajuvad mehhanismi ebaselgust ja teevad omapoolseid pingutusi selleks, et enda lapsele koht tagada. Kuna mõned lapsevanemad on osavamad “suhtlejad” või paremad asjaajajad, siis võimendab selline kord ebaõigluse võimendumist kohtade jagamisel.

Pooltsentraalse kohamääramise kord on kasutuses mitmes omavalitsuses (näiteks Viimsi, Harku ja Rae vald). See tähendab, et laste järjekorda panemine on tsentraliseeritud ehk näiteks kehtib üldine järjekorraprintsiip, aga jagamine toimub lasteaiaühikuliselt. See tähendab, et üldine järjekord lõigatakse n-ö lasteaias (või teeninduspiirkonnas) põhisteks järjekordadeks ja kohad määratakse konkreetse lasteaia lõikes. Tavapärase protseduur on selline, et avaldus tehakse tsentraalselt valla kodulehel või paberikandjal vallavalitsusele või mõnele kohaliku omavalitsuse astutusele. Mitmel juhul on sellise vastuvõtupraktika puhul lapsevanemal võimalik esitada ka enam kui üks eelistus (näiteks Harku vallas kolm eelistust). See tähendab, et avaldus ei tehta vaid konkreetsesse lasteaeda või piirkonnalasteaeda kohta saamiseks, vaid lubatakse lisada ka teisi endale sobivaid alternatiive. Erinevalt detsentraalsest sobituse korraldusest on lapsed üldises järjekorras. Sarnaselt eelmisega määratakse koht avalduste esitamise järjekorras, määrates lapsed igasse konkreetse lasteaeda spetsiifilises lasteaiaühikus järjekorras.

Tähelepanek 3. Tsentraalne järjekorrapõhine mehhanism on sarnane nn järjekorra diktatuuriga, kus järjekorras esimene laps saab õiguse valida (õiguse saada koht oma eelistatavas lasteaias, tingimusel, et seal on vabu kohti). Samas on õiglase jaotusmehhanismi aluseks, et järjekorra tekitamisel ei diskrimineeritaks kedagi mingite omaduste või tunnuste alusel, mis ei ole sätestatud valla prioriteetidega või neid prioriteete ei rikutaks. Sarnaselt tähelepanekuga 2 võib juhtuda, et järjekorra diktatuur diskrimineerib lapsi sünnikuupäeva alusel.

Paljudel juhtudel siiski ei küsita vanemate eelistusi ja lasteaiakoht määratakse juhuslikult mõnda piirkonna lasteaeda (seadus võimaldab sätestada lasteaedade teeninduspiirkonnaks kogu KOVi territoorium). Mõlemal juhul võib tekkida probleem järjekorrast prioriteedi jõustamisega ehk mõne lasteaiapiirkonnas elab rohkem lapsi või peetakse mõnda lasteaeda populaarsemaks. Sellisel juhul saab ülenõudlusega lasteaed täis ja kohast võivad ilma jääda ka lapsed, kes järjekorra alusel peaks koha saama võrreldes nendega, kes on eelistanud vähem populaarset lasteaeda või elavad vähem populaarse lasteaiapiirkonnas.

Tähelepanek 4. Valla poolt kehtestatud korda – jaotada kohti avalduste kuupäeva alusel – rikutakse, kuna pooltsentraalsel määramisel vaadatakse igat lasteaeda eraldi (detsentraalne määramine), hoolimata tsentraalsest avalduste kogumisest ja kohtade määramisest.

Tähelepanek 5. Kui tsentraliseeritud järjekord ei ole avalikustatud (kodulehel või mõnel muul lihtsasti ligipääsetaval moel), siis loob see eeldused selleks, et järjekorra pidaja saab järjekorraga manipuleerida või kehtestada suvakohaseid prioriteete, mille alusel lapsed järjekorras eeliskoheldakse.

Tähelepanek 6. Tsentraliseeritud sünnikuupäeva alusel loodud järjekord on jäik igasuguse geograafilise mobiilsuse suhtes. Kui lasteaiastega perekond kolib teise omavalitsusse, siis kaotab ta sellega koha järjekorras. Mingit “ülemineku-poliitikat” ei ole KOVid meie teada välja kujundanud või teinud jõupingutusi sellise KOVide ülese poliitika väljatöötamiseks.

Tihti küsitakse avalduse esitamisel vanematelt kaks või kolm lasteaiaeelistust. Selline piiramine sunnib peresid kaaluma, kuidas lasteaedu avaldusel esitada. Kui on populaarne lasteaed, kuhu pere sooviks kohta saada, siis võib pere jätta selle eelistustest välja, kuna hinnatakse oma võimalusi madalaks. Lisaks annab selline eelistustega manipuleerimine moonutatud pildi lasteaedade nõudlusest, sest suure nõudlusega lasteaedadesse on avaldusi vähem kui oleks tegelik nõudlus.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et nii pooltsentraalne kui ka detsentraalne kohamääramine võib lastega peredele tuua kaasa vajaduse informatsiooniga manipuleerida, kutsuda aega väljamõtlemisele, et mis nupule peaks vajutama lasteaiakoha saamiseks ja milliseid lasteaedu avaldustes märkida, ning veelgi enam annab see viimaste äraarvamises eelise teadlikumatele peredele. Mõnel juhul on perede strateegiline käitumine seatud eesmärgiks omaette – soovetaksegi, et pere mitte ainult ei kaaluks seda, mida nad tahavad, vaid mõtleks välja ka selle, mida neil on võimalik saada (näiteks Tallinnas). Lisada tuleb, et kui kohanappus ei ole suur probleem, siis võib detsentraliseeritud süsteemil olla ka mitmeid hüvesid. Nendeks on eelkõige paindlik-

kus uue info arvessevõtmisel ja inimnäolisus ehk võime erandjuhtudel (sõltumatult KOVi määrusest) reageerida.

5 : Jaotav õiglus ning prioriteetide klassid

Defitsiitsete lasteaiakohtade jagamise probleem on tegelikult üsna klassikaline sotsiaalse ehk jaotava õigluse (*distributive justice*) probleem – meil on olemas oluline ressurss, aga seda pole piisavalt ning peame seega leidma lahenduse, kuidas seda võimalikult õiglaselt jagada. Kui kvaliteetseid kohti soovitud lasteaias jaguks kõigile, poleks ka probleemi. Klassikalised jaotava õigluse põhimõtted (ehk siis mille järgi lasteaiakohti jagada) on võrdsus, vajadus ja teened. Loomulikult saab jaotamismehhanismi rakendada ka ambitsioonikamate ehk ühiskondlike eesmärkide saavutamise vankri ette (näiteks rohkem lapsi, võrdsed võimalused lastele alghariduses, vähe-
muste integreerimine jne), see sõltub riiklikest poliitilistest prioriteetidest.

Ühiskondlikus plaanis on lasteaiad olulised eelkõige seetõttu, et võimaldavad vanematel tööle naasta (seeläbi võivad tõusta pere sissetulekud, toetatakse eneseteostust ja karjääriedendust) ehk soolises plaanis võivad Eestis sellest meetmest eelkõige naised. Alghariduse olulise komponendina on lasteaias käimine oluline ka lastele endile (võimaldab näiteks tasandada sotsiaalmajanduslikust ebavõrdsusest tulenevaid vajakajäämisi laste arengu toetamisel).

Lasteaiakohtade puhul jagatakse ühiskondlikult konkreetset teenust, teenusepakkujaks võivad siin olla nii eraettevõtted kui ka KOVid. Sellel jagatud teenusel on kahtlemata ka laiem ühiskondlik mõju kui vaid ühe pere vajaduste rahuldamine. Järgnev kohajagamispraktikate ülevaade näitab, et ei ole ühte ja kõige õigemad moodust laste ja lasteaeade tsentraliseeritud sobituseks, kuigi rakendustes ja ka kirjanduses propageeritakse enim edasilükatud vastuvõttu (ptk 6). Selles peatükis huvitab meid küsimus, kas on olemas teatud põhimõtteid, mis õigustaksid koha andmisel kellegi eelistamist. Viimane tähendab, et jagamismehhanismi rakendamisel arvestatakse kehtestatud prioriteetidega. Prioriteetid määravad, keda nappide ressursside korral eeliskohelda.

Alustame kõigepealt prioriteetide defineerimisest ja küsimusest nende üldkeh-
tivate kohta, st kas kõikidel lasteaeadel peaksid olema sarnased prioriteetidid? Viimane tähendab, et isegi tsentraalse sobituse korral võib olla õigustatud see, et

igal lasteaial on võimalik öelda, milliseid lapsi (kodulähedasi, õdede-vendadega jne) nad soovivad. Siiski on soovituslikus kirjanduses enam levinud nn tsentraalne prioriteetide määramine ehk kehtivad üldised põhimõtted, millele võib lisada kohalikke prioriteete (vt ptk 8). Tsentraalsete prioriteetide eeliseks on võime jõustada teatud poliitikaid ning seeläbi jõuda kindlate ühiskondlike eesmärkide täitmiseni. Kui leiame, et poliitiliselt on õigustatud mõnede perede eeliskohtlemine, siis saab välja kujundada nendele peredele suunatud prioriteedi. Seega on küsimusteks eelkõige: (a) keda prioriteetida (välja töötada prioriteetide klassid) ja (b) mis järjekorras prioriteetide klasse järjestada.

Kõige levinumad prioriteetide klassid on järgmised:

1. lapsed, kes elavad lasteaia lähedal ja kellel on õde-vend samas lasteaias;
2. lapsed, kes elavad lasteaia lähedal;
3. lapsed, kelle õde-vend on samas lasteaias.

Kuna ühte prioriteetide klassi kuulub palju lapsi, siis võib juhtuda, et ka ühe prioriteedi klassi sees on vaja lapsi järjestada. Selleks kasutatakse tavapraktikas kõigile võrdse võimaluse andmiseks tihti juhuslikku numbrit ehk loteriid.

Lisaks võib igale prioriteediklassile määrata kvoodi ehk maksimaalse kohtade arvu, et anda võimalus ka neile, kes näiteks elavad lasteaia kaugemal ega kuulu prioriteetide klassi. Näiteks võib 50% kohtadest olla jagatud kodulähedastele lastele (näiteks kuni 800 meetrit lasteaia), 25% lastele, kelle kodune keel erineb lasteaia keelest, ja 25% järjekorra prioriteedi alusel, kus järjekord luuakse loteriiga. Ka võib sobitusalgoritm erineda prioriteediklasside lõikes, näiteks esimene ja teine prioriteetide klass pannakse paari edasilükatud vastuvõtu alusel, hiljem aga kasutatakse loterii alusel järjekorra diktatuuri. Seega ei pruugi prioriteetide klassiti erineda ainult kohtade arv, vaid ka vastuvõtueeskiri ehk algoritm (vt ptk 6).

Näide: prioriteetide klassid rõhuga töö- ja pereelu ühildamisel

Nagu mainitud, viiakse prioriteetide klassidega ellu teatud poliitikaid – näiteks võib eelistuseks olla töö- ja pereelu ühildamine rõhuga emade tööhõivel. Sellisel juhul võivad arutluse alla tulla järgmised prioriteetide klassid, mis püüavad seda ühiskondlikku eesmärki toetada, eelistades töötavate emade lapsi:

1. täiskoormusega töötavate emade lapsed;
2. osakoormusega töötavate emade lapsed;

3. koduste emade lapsed.

Alternatiiviks võib leida ka praktikaid, kus kodustele emadele subsideeritud hoiuteenust ei pakuta. Isegi kui selline tööjõuturule suunatud prioriteetide praktika võib tunduda teatud ühiskondliku kokkuleppe puhul õiglane, jääb see laste võrdsete võimaluste ja lasteaedade haridusliku komponendi valguses ebaõiglaseks.

Näide: prioriteetide klassid rõhuga nõrgemate perede eeliskohtlemisel

Eelnevale alternatiiviks võib olla prioriteetide klasside kasutamine selleks, et tasakaalustada sissetulekute ebavõrdsusest tulenevaid sotsiaalseid probleeme ja pigem eeliskohelda teatud perekondi sotsiaalmajandusliku staatuse alusel. Selleks on mitmeid alternatiivseid poliitika, näiteks võib prioriteetide klassidena kasutada:

1. puudega lapsed;
2. töötute vanemate lapsed;
3. immigrandide lapsed või riigikeelest erineva koduse keelega lapsed.

Koolivaliku kirjanduses on kasutatud ka pere keskmist sissetulekut, selle mõõtmine võib tekitada aga probleeme. Eelnevate näidete puhul antakse lasteaiakohad eelisjärjekorras just haavatavamatele ühiskonnagruppidele. Selliste perede jaoks on tööjõuturul osalemise võimalus suuremat heaolu loov hädavajadus või isegi ilma vanemate tööjõuturule naasmata on lasteaiakoht tasandav meede lapsele varase hariduse (võrdsete võimaluste) pakkumisel. Samas on selge, et ülaltoodud erinevate sotsiaalpoliitiliste eesmärkide saavutamiseks ette võetud meetmed ning prioriteetide klassid võivad ka üksteisele vastu töötada, kuigi võime põhimõtteliselt olla nõus kõigi nende eesmärkide olulisusega. Oluline on otsustusprotsessi läbipaistvus ning prioriteetide põhjendatus antud kontekstis (konkreetne KOV) kui ka tunnistamine, et igal prioriteedil on oma hind ehk selle kehtestamine vähendab teiste laste võimalusi oma eelistusi realiseerida.

6 : Jagamisviisid

Peatükk tutvustab enamlevinud sobitamise meetodeid ehk seda, kuidas tagada peredele eelistatuid lasteaed ilma, et ühiskondlikku heaolu ehk prioriteete rikutaks. Igale jagamisviisile on lisatud ka algoritm, mis aitab lahendada jagamisülesannet automaatselt. Algoritme on võimalik rakendada ka paberi ja pliiaitsiga (vt ptk 5) või Exceli tabelis, kuid infosüsteemis automatiseerimine lihtsustab tööd ja aitab vältida võimalikke inimlikke eksimusi.

Oluline on, et algoritmide toimimiseks tuleb selgelt kirjeldada prioriteedid, et igal lasteaial tekiks järjestus üle laste. Lisaks prioriteetidele on kohtade jagamiseks tarvis perede eelistusi üle lasteaedade. Vanemaid võiks julgustada esitama järjestus üle kõikide lasteaedade, kuhu ta koha saamisel oleks nõus lapse viima. Tihti on vanemate valikud piiratud kuni kolme valikuga, mis sunnib vanemat arvesse võtma oma võimalusi koha saamiseks ehk käituma strateegiliselt. Selle peatüki oluline sõnum on, et igal allpool käsitletud alternatiivil on oma puudused ja vourused, seega võib meetodi valik otseselt sõltuda kohaliku omavalitsuse (KOV) ees seisvatest probleemidest.

Järjekorra diktatuur

Nagu me Eesti praktikate ülevaates kirjeldasime, kipub lihtsaimaks jaotuspõhimõtteks laste ja lasteaedade sobitusel olema järjekord. Järjekorral on mitu eelist – see võimaldab vaadata ühte avaldust (last) korraga järjekorra alusel. Seega ongi järjekord tehnoloogiliselt vähearenenud keskkondades tavapärane lahendus (näiteks Nõukogude Eesti ülikoolijärgsete töökohtade ehk suunamiste määramisel). Lihtsaim mehhanism, mida nimetatakse **järjekorra diktatuuriks** (*serial dictatorship*) annab järjekorral alusel peredele õiguse valida (kõikide alternatiivide vahel või teatud hulga märgitud alternatiivide vahel). Järjekorra võib moodustada erinevate põhimõtete alusel, tüüpiliselt on selleks ülikoolidesse sissesaamisel või ka mõningal juhul gümnaasiumites eksamipunktid (või keskmine hinne), lasteaedade puhul tihti avalduse

esitamise aeg. Järjekorda võib moodustada ka juhunumbrite alusel (*random serial dictatorship*). Selline mehhanism võimaldab perede eelistusi küll arvesse võtta, kuid tsentraalsed prioriteedid on sellisel juhul “juhuslikud”. Juhus on pime abimees, ehk kui kedagi otseselt ei eelistata, kaob vajadus ka manipulatsioonide järele ja selles mõttes on õiglus ehk võrdne ligipääs tagatud. Paraku ei võimalda juhus silmas pidada ühiskonna teisi eesmärke (lasteaedade kodulähedus, õed-vennad, haavatavamad ühiskonnagrupid).

Kõik järgnevad mehhanismid on selles mõttes keerukamad, et need võimaldavad seada ka vastuvõtule nn poliitilisi prioriteete või veelgi keerukamates hübriidsetes kombinatsioonides on võimalik seada erinevaid kvoote (või ka erinevaid mehhanisme) eri prioriteetide klassidele. Prioriteetide klasside seadmise üheks võimalikuks puuduseks on see, et igasugune eeliskohtlemine avab võimalused perede strateegiliseks käitumiseks. Näiteks kui eelistatakse lasteaia lähedal elavaid lapsi, võivad pered ennast fiktiivselt sisse registreerida lasteaia lähedale või ajutiselt üürida elukoha lasteaia läheduses.

Edasilükatud vastuvõtt

Edasilükatud vastuvõtt (*deferred acceptance* (DA) või *Gale-Shapley*) on õpilaste ja koolide sobitusel enim rakendatav mehhanism just selle *heade* omaduste pärast. Mehhanism sai tuntuks pärast Gale ja Shapley (1962) avaldamist ja on leidnud rakendust nii arst-residentide ja haiglate sobitamisel, esmaste töökohtade jaotamisel kui järjest enam ka koolivaliku puhul (Roth, 2008). DA puhul ei ole oluline, milliseid prioriteete (kodulähedus, õed-vennad jne) rakendatakse, oluline on protseduur:

1. Kõik lapsed märgitakse esialgu oma esimesse eelistusse. Vastavalt kohtade arvule jäävad lasteaeda märgituks kõrgema prioriteediga lapsed ja teised lükatakse tagasi.
...
- k. Tagasilükatud lapsed märgitakse ajutiselt tema järgmisesse eelistatud lasteaeda. Iga lasteaia puhul reastatakse prioriteetide alusel lisatud ja varem märgitud lapsed. Vastavalt kohtade arvule jäetakse märgituks kõrgema prioriteediga lapsed. Teised lükatakse tagasi.

Protsessi korratakse, kuni kõik lapsed on märgitud lasteaedadesse, perede eelistused on ammendunud või kõik kohad on täitunud. Viimase vooru tulemus on lõplik sobitus, mille alusel saadetakse peredele lasteaia kohta pakkumine. Sama protseduur

on esitatud ka algoritmis 1.

Nagu mainitud, on sellisel mehhanismil “head” omadused ehk kellelgi ei ole põhjust esitada mehhanismile moonutatud eelistusi (see kahjustab ainult avalduse esitajat) või puudub tarvidus strateegiliselt mõelda (kuhu ma koha saaksin). Lisaks on edasilükatud vastuvõtt hea nii peredele (lastele) ehk ükski laps ei saa kohta lasteaeda, kus kellelgi teisel on kõrgem prioriteet kui temal. Koolivaliku alases kirjanduses viidatakse DA-le enamasti kui perede jaoks optimaalsele stabiilsele mehhanismile (SOSM) ja nii eelistavadki mitmed eeltoodud rakendused (Ergin ja Sönmez, 2006; Chen ja Sönmez, 2006) just seda mehhanismi.

Algoritm 1 Peredepoolne edasilükatud jagamisviis

Sisend: perede eelistused, lasteaedade prioriteetid ja kohtade arv

Väljund: jagamine μ

kuni on ilma kohata lapsi **vaata**

iga a ilma kohata lapse juures, kellel on veel eelistusi **vaata**

$b = JÄRGMINE(a)$ {Kõrgeim eelistus, kuhu last ei ole veel märgitud}

$\mu(a) = b$ {Märkida laps a ajutiselt lasteaeda b }

kuni iga lapse eelistusi on vaadatud

iga b lasteaia juures **vaata**

$\mathcal{A}' = JÄRJESTATUD(\mu(b))$ {Järjestada lapsed vastavalt lasteaia b prioriteetidele}

$i = 0$

iga $a \in \mathcal{A}'$ **vaata**

$i = i + 1$

kui $i > q(b)$ **siis**

$\mu = EEMALDA(a, \mu)$ {kui lasteaed b saab täis, lükatakse tagasi madalama prioriteediga lapsed. Need lapsed märgitakse järgmisel ringil oma järgmisesse eelistusse}

läbitud kui

kuni iga lasteaeda märgitud laps on kontrollitud

kuni iga lasteaed on uuendatud

läbitud kuni

väljasta μ

Kohene vastuvõtt ehk Bostoni mehhanism

Bostoni mehhanism on kurikuulsaks saanud samanimelises koolipiirkonnas 2005. aastal rakendatud algkooli sobituse põhimõtte järgi (Abdulkadiroğlu ja Sönmez, 2003). Kohene vastuvõtt tähendab seda, et vanemate esimesed eelistused pannakse prioriteediklasside lõikes juba esimeses voorus n -ö lukku ja neid ei mängita ümber ka siis, kui hilisemates voorudes leidub mõni laps, kes on prioriteetne. Bostonit iseloomustab järgmine protseduur (kuni k vooru):

1. Iga lasteaed reastab prioriteetide alusel vaid need lapsed, kes on selle märkinud oma esimeseks eelistuseks. Lapsed märgitakse lasteaia vastuvõtunimekirja vastavalt prioriteetidele kuni kvoodi täitumiseni.
...
- k. Kui lasteaiale on jäänud vabu kohti, siis reastatakse vastavalt prioriteetidele lapsed, kes on lasteaia märkinud k -ndaks valikuks. Lapsed märgitakse lasteaia vastuvõtunimekirja kuni kvoodi täitumiseni.

Algoritm lõpetab, kui kõik lapsed on prioriteetide alusel ootelehele jõudnud (või kõik kvoodid täitunud), ja väljastab lõpliku nimekirja.

Lisaks Bostonile on mehhanismi rakendatud mitmes USA ja Inglismaa koolipiirkonnas (Pathak ja Sönmez, 2013). Jäiga eelistuste põhjal sobituse tõttu ei taga see mehhanism, et ei teki nn blokeerivat-paari – lasteaeda ja pere, kes teinetest eelistaksid. Blokeeriva paari olemasolu tähendab, et jagamine tekitab nn õigustatud kadedust (koha saab keegi, kellel ei ole selleks prioriteetide järgi õigust). Lisaks ei paranda see mehhanism mõningaid detsentraliseeritud süsteemi hädasid, näiteks on see avatud strateegilisele manipulatsioonile. Just eeltoodud põhjustel on Boston mitmel puhul SOSMi vastu välja vahetatud ja tema hübriidvariant esimene-eelistusenne (*first preferences first*) on Inglismaal isegi seadusega keelatud (Abdulkadiroğlu et al., 2005).

Vahetustsüklid

Vahetustsüklite (*trading cycles*) mehhanismi on kirjanduses korduvalt pakutud kui alternatiivi, et muuta edasilükatud vastuvõtt efektiivsemaks (näiteks kasutades mehhanismi hübriidina, kus esimeses ringis pannakse lasteaiaid ja lapsed paari SOSMiga ja teises ringis “parandatakse” efektiivsust kauplemistsüklitega (Erdil ja Kumano, 2013). Koolivaliku kirjanduses (näiteks Abdulkadiroğlu ja Sönmez (2003))

räägitakse vahetustsüklite alamklassist ehk tipu vahetustsüklitest (*top trading cycles*, TTC).

TTC protseduur on järgmine:

1. Iga laps osutab oma enimeelistatud lasteaiale, kus on veel vabu kohti, ja iga lasteaed osutab enda kõrgeima prioriteediga lapsele.
2. Kui sellist järjestust piisavalt kaua konstrueerida, tekib lõpuks tsükkel, kus lasteaed osutab juba lisatud lapsele. Sellises tsüklis märgitakse iga laps tema osutatud lasteaeda.

...

Protsessi korratakse, kuni kõik lapsed on märgitud lasteaeda, perede eelistused on ammendunud või kõik lasteaiakohad on täitunud.

Algoritm 2 Vahetustsüklitega jagamine

Sisend: perede eelistused, lasteaedade prioriteedid ja kohtade arv

Väljund: jagamine μ

kuni on ilma kohata lapsi, kelle eelistatud lasteaias on veel vabu kohti **vaata**

$\tau = \emptyset$ {esialgu on tsükkel tühi}

$a = KOHATALAPS()$

kuni $a \notin \tau$ **vaata**

$b = ESIMENE(a)$ {pere kõrgeim eelistus, kuhu on veel vabu kohti}

$\tau(a) = b$ {laps märgitakse esialgu lasteaeda}

$a = ESIMENE(b)$ {lasteaia kõrgeim prioriteet veel määramata laste hulgas}

$\tau(b) = a$ {lasteaed osutab lapsele a }

läbitud kuni

kuni $a \notin \mu$ **vaata**

$b = \tau(a)$ {määra lasteaeda ainult tsüklis olevad lapsed}

$\mu(a) = b$

$a = \tau(b)$

läbitud kuni

läbitud kuni

väljasta μ

TTC varjuküljeks on, et see ei taga alati õiglust ehk mõnedel vanematel ja ka haridusametustel võib tekkida ajend tsentraalsest andmekojast eemale jääda.

Samas tagab TTC enamatele peredele kõrgema eelistuse kui SOSM. Näiteks kui lapsel on õde-vend lasteaias, kuhu laps ise mingil põhjusel ei soovi minna, siis temal on võimalus vahetada see koht näiteks mõne teise sarnases olukorras lapsega eelistatumas lasteaias. Sellisel juhul võib olla probleemiks ühiskonna valmisolek lubada selliseid vahetusi, mis rikuvad kokkulepitud prioriteete (vt ptk 5).

Kokkuvõtteks

Ilma piiranguteta edasilükatud vastuvõtu (vms stabiilse) mehhanismi kasutamine lahendab veel vähemalt kaks muret:

- minimeerib võimalikke kohast äraütlemissi, sest vanemad loendavad ainult lasteaiaid, kuhu nad on tegelikult nõus lapsi panema
- võimaldab anda selge põhjenduse (näiteks juhul, kui vanemad kaebavad koha määramise üle), miks kohad just nii jaotatakse – igasse lasteaeda saavad eelkõige kõrgema prioriteediga lapsed.

Kaks protseduuri (edasilükatud jagamine ja vahetustsüklid), on esitatud pseudokoodis algoritmides 1 ja 2. Need on eelkõige kasulikud IT-arendajatele algoritmide realiseerimisel infosüsteemides. Kui infosüsteemi arendajad jäävad hätta kas keerulisemate prioriteedistruktuuride lisamisega algoritmidesse või soovivad kehtestada prioriteetide klasse teatud kvootidega, siis soovitame ühendust võtta siinse juhendi autoritega.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et järjekorraprintsiip on kahepoolsete turgude probleemidele primitiivseim lahendus. See võimaldab arvesse võtta perede eelistusi, kuid mitte ühiskondlikke eelistusi ehk prioriteete. Seega on tihti peetud heaks valikuks just edasilükatud vastuvõttu. Samas võib lihtsate jagamisülesannete juures anda juhusliku järjekorra diktatuur sarnaseid jaotuslikke omadusi ja olukorras, kus kohanappust või ebapopulaarseid ja populaarseid lasteaedu ei ole, anda häid tulemusi.

7: Jagamisviiside näited

Vaatame näidete põhjal, kuidas erinevad mehhanismid toimivad. Lihtsustamiseks vaatame olukorda, kus meil on kolm last (Oliver, Liisa ja Maria) ja kolm lasteaeda (Linnupesa, Sipelgapesa ja Mängupesa) ning igas lasteaias on jagada üks koht. Kõikidel lastel (peredel) on erinevad eelistused, millisesse lasteaeda nad kohta sooviksid (joonis 7.1).

Oliver: Linnupesa, Sipelgapesa, Mängupesa
Liisa: Mängupesa, Sipelgapesa, Linnupesa
Maria: Mängupesa, Linnupesa, Sipelgapesa

Joonis 7.1: Laste eelistused

Samuti on lasteaedadel prioriteedid, millises järjekorras lapsi lasteaeda võtta. Prioriteedid võivad olla seatud näiteks kauguse järgi – see tähendab, et lähemal elavad lapsed on kõrgema prioriteediga. Mõned võimalikud prioriteedid leiab käsiraamatu prioriteetide peatükist (ptk 5). Näites kasutame prioriteete jooniselt 7.2.

Vaatame, millised oleksid selle näite põhjal jagamise tulemused kolme eri jagamisviisiga: kohene vastuvõtt, edasilükatud vastuvõtt, parim vahetustsüklil.

Joonisel 7.3 on toodud kohese vastuvõtuga jagamise protseduur. Esimeses ringis määratakse laps tema esimesse eelistusse, kuid selgub, et Mängupesa on ülenõutud ja

Linnupesa: Maria, Oliver, Liisa
Sipelgapesa: Oliver, Liisa, Maria
Mängupesa: Oliver, Liisa, Maria

Joonis 7.2: Lasteaedade prioriteedid

Oliver → Linnupesa
 Liisa → Mängupesa
 Maria → Mängupesa × → Linnupesa × → Sipelgapesa ✓

Joonis 7.3: Kohese vastuvõtuga jagamine

Oliver → Linnupesa × → Sipelgapesa ✓
 Liisa → Mängupesa ✓
 Maria → Mängupesa × → Linnupesa ✓

Joonis 7.4: Edasilükatud vastuvõtuga jagamine

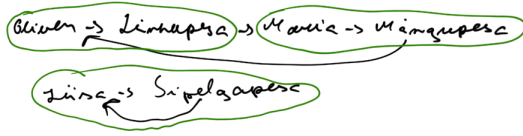
prioritiseerib Liisat, seega peab Maria puhul vaatama tema teist eelistust. Selgub ka, et teine eelistus (Linnupesa) on juba eelmises voorus täis saanud ning ainus võimalus Mariale on tema kolmas eelistus Sipelgapesa. Oluline on märgata, et Linnupesas on Marial kõrgem prioriteet kui Oliveril, aga kohta ta sinna ei saa.

Edasilükatud vastuvõtu protseduuri puhul ei ole kohe esimeses ringis lapsed kohale määratud, vaid nn ootelehel. Joonisel 7.4 on edasilükatud jagamise protseduur. Esimeses ringis määratakse kõik lapsed *ajutiselt* oma esimeste eelistuste järgi ja järgmistes voorudes proovitakse järgmisi eelistusi juhul, kui algselt jäädi kohata. Maria puhul prioritiseerib tema esimene eelistus jälle täis ja tuleb proovida teist – Linnupesa. Seal on Marial kõrgem prioriteet kui Oliveril ja Maria jääb *ajutiselt* Linnupessa. Oliveri puhul tuleb nüüd vaadata tema teist eelistust – Sipelgapesa. Kuna nüüd enam kuskil lasteaias kohtade maht ületatud ei ole, jääbki see jagamise tulemuseks:

- Oliver – Sipelgapesa
- Liisa – Mängupesa
- Maria – Linnupesa

Eelmist jagamist on veel võimalik mõnes mõttes parandada. Praegu sai üks laps (Liisa) oma esimese eelistuse ja kaks (Oliver, Maria) oma teise eelistuse. Parim vahetustsükli protseduur leiab jagamise, kus kõigil on määratud võimalikult kõrge eelistus (joonis 7.5). Alustame Oliverist, tema esimene eelistus on Linnupesa ja selle kõrgeima prioriteediga on Maria, kelle esimene eelistus on omakorda Mängupesa ja selle lasteaias prioritiseeritud laps on Oliver.

Selliselt liikudes jõudsim algusse tagasi, tekkis tsükkel. Kõik tsükliks olevad



Joonis 7.5: Parima vahetustsükliga jagamine

lapsed määratakse lasteaiakohtadele. Matemaatiliselt on garanteeritud, et iga laps on kõige rohkem ühes tsüklis (võimalik, et ei ole üheski, kui lasteaiad on täis või pered on märkinud vähe eelistusi). Ei ole ka oluline, millisest lapsest alustada, ikka tulevad samad tsüklid.

Eeltoodud tsüklis leidsid koha nii Oliver kui ka Maria, kuid Liisa on veel määramata. Esimesena proovime Liisa määrata Mängupessa, kuid see on juba täis, järgmine eelistus on Sipelgapessa. Selles on veel ruumi ja Liisa määratakse sinna.

Nüüd said kaks last oma esimese ning üks laps teise eelistuse. Samas oleks Liisa eelistanud Mängupessa, kus ta on ka kõrgema prioriteediga kui Maria. Nagu mainitud, võib kõrgem prioriteet tekkida nii lasteaiale lähemal elamisest või mõnest kohalikust poliitilisest otsusest (näiteks eelistada täiskohaga töötavate emade lapsi). Kuna Liisal on Mängupesas kõrgem prioriteet, siis tekib tal õigustatud soov vaidlustada tema tänane kohale määramine. Samas kui lasteaiapoolsed prioriteedid ei ole nii ranged ehk näiteks kui järjekord on koostatud loteriid kasutades, siis võib osutada mõistlikuks prioriteete rikkuda juhul, kui rohkem lapsi saab parema eelistuse. Samas mõnd objektiivset kriteeriumit kasutades, nagu kaugus lasteaiast, on selle prioriteediklassi sees laste järjestus fikseeritud ja selle rikkumine vastuolus perede õigustatud ootusega. Seega otsus, kas kasutada edasilükatud või vahetustsüklitega jagamist, sõltub prioriteetide seadmise viisist.

8 : Norra kogemus kohtade jaotamisel

Norras käib 90% 1–5 aastastest lastest lasteaia, samas vähemusgruppide lastest vaid 77%. Nii vähemusgruppide kui ka vähem kindlustatud sotsiaalsete gruppide madalam osalus lasteaedades ning sellega seotud võimalik varajane ebavõrdsusprobleem on üks põhjuseid, miks Norra on viimastel aastatel suurendanud investeeringuid alusharidusse ning viinud ellu poliitikaid, mis on lasteaedade osalust märkimisväärselt tõstnud. Norras on lasteaiakohtade määramine kohaliku omavalitsuse vastutus, olgugi et kohamääramise üldraamistik on riiklikult reguleeritud. Selle järgi on lastel, kes on augusti lõpuks saanud üheaastaseks, õigus lasteaiakohale kuni kuueaastaseks saamiseni (ehk koolini) ¹. Vastuvõtt peab toimuma vähemasti korra aastas (augustis avatavatele rühmadele). Arvestatakse vanemate soove. Sobitusel kasutatakse üldkehtivaid prioriteete:

1. puuetega lapsed (eksperthinnangu alusel);
2. sotsiaalhoolekandes arvel olevate perede lapsed.

KOV-i ülesanne on koordineerida vastuvõttu oma piirkonna lasteaedade vahel (tsentraliseeritud vastuvõtt) pidades samal ajal silmas riiklikke prioriteete. Vastavad õigusaktid rõhutavad piirkonna lasteaedade koostöö olulisust vastuvõtu läbiviimisel ning nii perede kui ka lasteaedade erinevate soovidega arvestamise vajadust. Viimasel ajal on märgitud ka vajadust dünaamilisema vastuvõtumehhanismi järele. Lasteprioritiseerimine on piirkonniti erinev, kuid alati on esikohal riiklikud prioriteedid – erivajadustega lapsed ja sotsiaalhoolekandes olevad lapsed. Munitsipaallasteaedades kehtestab lisaprioriteedid kohalik omavalitsus ja eralasteaedades lasteaed ise. Kasutatud kriteeriumid omavalitsustes võivad olla näiteks õed-vennad samas lasteaia, eelistatakse pigem täiskohta kasutatavat last kui osalise ajaga jms. Viimastel aastatel on oluliselt suurenenud fookus sisserändajate integreerimisele, mistõttu

¹Samas on mõnel pool ka rõhutatud, et lasteaiakoht on mõeldud kõigile lastele ajal, kui vanemad on tööl või õpivad.

eelistatakse mitmes piirkonnas riiklike prioriteetide järel integratsiooniprogrammiga liitunud peresid.

Kuna Norras on 55% lasteaedades eraomanduses, siis oluline on ka märkida seda, et järgitakse ühtset finantseerimispõhimõtet (ja kohatasu) sõltumata omandivormist¹. Eralasteaiad on olnud KOVide viis reageerida suurenenud vajadusele aiakohtade järele. Eralasteaiad on tihti ettevõtete juures, kuhu on eelistatud ettevõtte töötajate lapsed või ülikooli lasteaias ka üliõpilaste lapsed.

Vastuvõtupraktikatest lühiülevaate saamiseks kirjeldame Oslo vastuvõttu ja tunduvalt väiksemate piirkondade – Kongsbergi linna ja Bø omavalitsuse vastuvõtu peamised põhimõtteid. Oslos võib lasteaiakoha avaldusi esitada aasta ringi, kuid augustis algavate rühmade vastuvõtt sulgub märtsis. Vabadele kohtadele võib laps saada ka teistel aegadel. Iga pere võib taotluses tuua välja oma eelistused maksimaalselt viie lasteaiareastamisega, kuid see ei pruugi garanteerida kohta soovitud lasteaias. Lasteaiakohtade avalduste esitamine ja kohtade vastuvõtmise kinnitamine käib ainult läbi üldise (tsentraliseeritud) elektroonilise ID-keskkonna (Oslo kommuuni koduleht). Kui ei pakuta esimest eelistust, võib vanem koha kinnitada, kuid jätta ennast ootele ka kõrgeima eelistusega lasteaias nimekirja. Lisaks riiklikele prioriteetidele (puudega lapsed, sotsiaalhoolekandes arvel olevad lapsed) prioritseeritakse juba konkreetses lasteaias käivate laste õdesid-vendi.

Oslos sõltub lasteaias tasu sissetulekust (toodud on täiskoha hinnad, st üle 41 tunni hoitu nädalas):

1. sissetulek alla 22 775 euro aastas – u 100 eurot;
2. sissetulek üle 22 775 ja alla 35 625 euro aastas – u 280 eurot;
3. sissetulek üle 35 626 euro aastas – maksimumtasu.

Oslo pakub teatud linnaosades ka tasuta põhihoidu (20 tundi nädalas). Selline tasuta lasteaiateenus on mõeldud nelja-viieaastastele põhiliselt immigrandide lastele. Tasuta hoiu puhul on oluline, et vanem osaleks lapse aiast oleku ajal mõnel (põhiliselt Norra keele) koolitusel.

Kongsbergi (elanikke 25 000) munitsipaallasteaedade (9 lasteaiat) puhul tuleb avaldused esitada 1. märtsiks elektrooniliselt. Lisaks riiklikele prioriteetidele on ühes lasteaias 9 kohta reserveeritud immigrandide lastele. Mais tehakse kohad teatavaks ja lasteaiad alustavad augustis. Avaldusi saab teha osajaga või täisajaga kohtadele (2013. aastal käisid 92% lasteaiast täisajaga). Kohamääramise otsus

¹Alates 2013. aastast on maksimaalne kohatasu sätestatud 2405 Norra krooni, st umbes 295 eurot.

tehadse semitsentraalselt. Kohaliku omavalitsuse ametnikud pakuvad välja esialgse jaotuse ja seejärel arutatakse koos juhatajatega võimalikke muutuseid. Muudatused tulevad enamasti lisainfost – näiteks juhatajal on teada, kui lapsel on öde-vend samas lasteaias. Samuti võib muutuda vabade kohtade arv, sest siis otsustatakse täpselt, millises lasteaias ja mahus kohad avada. Kasutatakse järgmisi prioriteete:

1. öed ja vennad samas lasteaias;
2. kohalike omavalitsuste töötajad, kes on hõivatud vähemasti koormusega 0,5;
3. kõik teised kandidaadid.

Kui prioriteediklassiti on enam kandidaate kui kvoodi järgi kohti, siis kasutatakse loteriid (Kongsbergi kommuuni koduleht).

Bö (elanikke u 5900) munitsipaallasteaedade (6 lasteaeda, sh 3 munitsipaal- ja 3 eralasteaeda) puhul tuleb avaldused esitada 1. märtsiks kuni nelja lasteaeda. Mais tehakse kohad teatavaks ja lasteaiad alustavad augustis.

Konkreetse valla prioriteedid (riiklike prioriteetide järel ehk puuetega lapsed ja sotsiaalhoolekandes arvel olevad lapsed) kohajagamisel on:

1. kohta vahetavad lapsed, kes küll juba käivad lasteaias, aga on jäänud järjekorda, kuna eelistavad kohta mujal;
2. öed-vennad;
3. integratsiooniprogrammis osalevad pered;
4. vanus.

Peredel on õigus esitada kaebus, kui nad ei ole saanud pakkumist vähemalt oma teiselt eelistuselt. Enamik peresid saavad oma esimese eelistuse, kuna lasteaedades on piisavalt kohti. Võib juhtuda ka, et mõni laps saab oma kolmanda eelistuse, kuigi oleks võinud saada teise, aga väga harva tekib sellest kaebus, sest lasteaedades ei nähta suuri kvaliteedierinevusi. Madalama eelistusega koha saamisel on lapsel alati võimalik olla edasi järjekorras oma eelistatud lasteaedades. Vaba koha tekkimisel arvestatakse seda last teiste laste hulgas. Mõnes omavalitsuses ka eeliskoheldakse juba koha saanud lapsi ja neil on tõenäoline saada koht kõige eelistatumas lasteaias.

Samuti kombineeritakse osaajaga kohti soovivaid lapsi, et mitme peale täita täisajaga koht, näiteks üks laps on E–T ja teine K–R. Enamasti on see kombineerimine lihtne ülesanne, kuna enamik lapsi käivad täiskohaga ega tekita probleeme.

Jagamiseks protseduurilisi reegleid kehtestatud ei ole, kuid kasutatakse kohese vastuvõtu (Boston) sarnast jagamist, kus lapsed määratakse esialgu esimesse eelistusse, seejärel teise jne. Kuna vaadeldud Norra omavalitsustes on lasteaiakohti piisavalt

ja enamik lapsi saavad koha esimeses eelistuses, siis selle jagamisviisi kitsaskohad aktuaalsed ei ole. Samuti on peredel võimalus kolmanda või madalama eelistuse saamisel esitada kaebus, et saada eelistatumat kohta. Lisaks avatakse lasteaedades kohti vastavalt vajadusele, et tagada rohkematele peredele nende esimene eelistus, mis vähendab protseduuri olulisust veelgi.

9 : Harku juhtumiuuring

Harku kaasuse eesmärk on näidata, milliseid KOV-spetsiifilisi probleeme kohtade jagamisel tekib. Lisaks näitame praeguse jagamisviisi sarnasust kohese vastuvõtu nimelise tsentraalse mehhanismiga (Boston) ja võimalikke lastevanemate heaolu suurendavaid sobitusvõimalusi.

Harkus on 7 lasteaeda: Tibutare ja Teelahkme (Tabasalu); Harku (Harku); Rannamõisa (Rannamõisa); Pangapealse (Muraste); Alasniidu (Tiskre) ja Vääna (Vääna), lisaks Tabasalu (Tabasalu) lastehoid, mis samuti kuulub vallale. Harku vallas on aastas vajadus umbes 200–250 lasteaiakoha järele. Aastas vabaneb lasteaiakohti umbes 200. Lisaks saab kasutada ka vallale kuuluva lastehoiu kohti, mida on umbes 40. Seega olulist kohapuudust ei ole eeldusel, et peredele sobivad kõik vallas olevad lasteaiad. Vahel on näha, et kohast loobutakse ja minnakse naaberomavalitsuse (Tallinna) lasteaeda.

Harkus on kasutusel elektrooniline järjekorraregister, mis avalikustab lasteaiajärjekorra Harku valla kodulehelⁱ. Samas on kättesaadav ka Harku valla hallatavasse lastehoidu vastuvõtu ja väljaarvamise kord (edasipidi määrus). Selles määrukses on ära toodud järgmised prioriteedid: (1) vähekindlustatud perede lapsed (sissetulek alla toimetulekupiiri); (2) töötute vanemate lapsed; (3) puuetega lapsed; (4) valla sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ettepanekuga lapsed.

Kuna jagamispraktika on aastaid olnud avalduse kuupäeva alusel, siis ülevaatlikult on praegune Harku lasteaiakohade jagamispraktika järgmine. Esiteks, iga lapsevanem teeb avalduse (paberikandjal) vallavalitsusse, kusjuures avaldusele kantakse järjestatult kolm eelistust ja koha soovimise aasta. Avaldused sisestab vallaametnik elektroonilisse andmebaasi, kontrollides samas sissekirjutust valda. Seega peetakse järjekorda elektroonilises registris, mis on ka vanematele nähtavⁱⁱ. Lasteaial on teine vaade, kus saab andmeid ka manuaalselt muuta. Teiseks on oluline märkida, et avaldused tehakse enamasti kohe lapse sündides ning kuni kohtade jaotamiseni

ⁱ<http://www.harku.ee/lasteaiajarjekord>

ⁱⁱ<http://vana.harku.ee/lasteaed/>

jaanuaris tavapäraselt andmeid ei töödelda ega lisata (muudetakse erandkorras valla vaates). Jaanuaris täpsustatakse nimekiri, kontrollides sissekirjutust vallas, lisaks selguvad jaanuaris ka lasteaedade vabanevad kohad (kvoovid).

Kohtade jagamine toimub semitsentraalselt, st et lasteaiaid omavad ühtset prioriteetide nimekirja (globaalsed prioriteedid), selleks on vaid registreerimise kuupäev (erandid kinnitatakse valla käskkirjaga) ja kohad määratakse iga lasteaia vaates esimeste eelistuste järgi (Boston) kuni kohtade täitumiseni¹. Järgmistes ringides prioritseeritakse ka teise jne järjestusega lapsed, kuni kõikide kohtade täitumiseni. Kohasaamise teade saadetakse vanematele lasteaiajuhatajate poolt (tüüpiliselt e-kirjaga). Kinnitust oodatakse hiljemalt juunis. Viimase etapina toimuvad suvel alternatiivsed jagamised, kus kohast loobujate korral saadetakse välja uued teated või jagatakse välja algselt erivajadustega lastele broneeritud täitmata kohad. Ilmajäätajatele pakutakse kohta valla lastehoius. Lõplikud nimekirjad kinnitatakse augustis.

Laste ja lasteaedade sobituseks kasutatakse Bostoni mehhanismi sarnast lähene-mist, mida võiks nimetada semitsentraalseks glslinkbostoni mehhanismiks koos lasteaiapoolse pakkumisega. Sellise mehhanismi puhul:

- Esimeses ringis tehakse pakkumine vastavalt prioriteetidele (järjekord) nende lastele, kes on lasteaia märkinud esimeseks eelistuseks. Lisaks võtab iga lasteaiajuhataja arvesse õe-venna prioriteeti, kuna neid admeid avaldusel ei koguta ja tihti ei teatagi, kuna õde-vend ei ole sel ajal veel kohta saanud.
- Teises ringis jagatakse vabad kohad laste teise eelistuse järgi.
- Juhul kui on jäänud välja veel lapsi, kes on kõrgema prioriteediga, korratakse protseduuri, kuni eelistused on ammendunud või kohad on täis.

Kogu kommunikatsioon lasteaedade vahel toimub detsentraalselt, st iga juhataja hoiab oma nimekirja ja annab teada, millised globaalset prioriteeti omavad lapsed jäid tema lasteaiaist välja. Tihti juhtub, et lapsed ei saagi esitatud eelistusega lasteaeda, sel juhul pakutakse lapsele kohta lähimas lasteaias.

Harku lasteaiakohtade jagamisega on seotud mõningad raskused. Lasteaiakohta-de järjekorra avaldused fikseerivad eelistused paber kandjal kohe peale sündi, seega võivad eelistused kohtade jagamise ajaks muutuda. Lisaks võivad eelistused olla moonutatud, kuna kohtade nappuse tõttu võivad vanemad raporteerida eelistusi strateegiliselt, st nad kaaluvad oma võimalusi erinevatesse lasteaedadesse kohta

¹Lasteaiaid vahetavad kohtade jaotamise protsessis omavahel pidevalt infot – kes on esimese eelistuse järgsed kohad saanud ja kes mitte.

saada ja võivad märkida eelistusi peegeldades oma võimalusi. Hiljem avalduse teinud vanemal on ka võimalik jälgida, kui nõutud lasteaiaid on, ja oma esitatud eelistusi vastavalt kohandada.

Näiteks Tallinnas tööl käivate vanemate puhul võib loobumine olla tingitud ka Tallinna lasteaia eelistamisest, mille kohta puudub valla info, kuna Tallinna ja Harku lasteaiaüsteemid ei ole integreeritud. Samuti on kohtade määramise protseduur lasteaiajuhatajatele ebamugav (infovahetus, paljud äraütlemlised, valla registrist info kontrollimise vajadus). Kuigi järjekorra kuvamine kodulehel soodustab läbipaistvust, võib suur äraütlemliste arv teha järjekorras ootamatuid hüppeid ja seega ei peegelda kogu informatsiooni kohasaamise võimalustest.

Lisaks protseduurilistele probleemidele on teatud pakkumise tagasilükkamist või lapsevanemate strateegilist käitumist põhjustavaid eripärasid, mis on peamiselt seotud järjekorra pidamisega. Olulisim sellest on, et järjekord fikseeritakse vahetult pärast lapse sünni registreerimist ja võib seega sisaldada informatsiooni, mis võib olla kas muutunud (eelistused) või mille fikseerimisel eeldati, et informatsiooni edastamisest olulisem on järjekorra fikseerimine (puudus ajend edastada tõeseid eelistusi). Kui lapsevanema peamine strateegia on võimalikult kiiresti ennast (last) järjekorda panna, siis hakkab järjekord väljendama sünnikuupäevi. Selline järjekorra fikseerimine ei peegelda alati valla sissekirjutuse pikkust, kuna igal indiviidil on kohustus olla valla maksumaksja, vaid järjekorda paneku hetkel ja kohtade jagamise perioodil. Seega ei taga järjekorra mehhanism ka seda, et eespool olivad on pikemalt panustanud maksurahaga KOVi poolt pakutavatesse avalikesse kaupadesse. Lisaks raskendab järjekorra printsiipi koha saamist nendel, kes kolivad valda juba sündinud lastega.

Kuna vanemad saavad näidata vaid kolme eelistust, siis ei ole ka selline piirang probleemivaba. Näiteks võib vähepopulaarsesse lasteaeda koha saada keegi, kes on lasteaiajärjekorras tunduvalt hiljem kui keegi, kes on eelistanud vaid väga populaarseid lasteaedu. Kuna vähepopulaarsetesse lasteaedadesse jääb üle täitmata kohti või need täidetakse hiljem vanematele ühekaupa (telefonitsi) kohti pakkudes, võiksid need saada õiglasemalt täidetud, kui koguda vanematelt enam eelistusi.

Eelnevast lähtuvalt soovitame Harku valla teha järgmisi protseduurilisi muudatusi. Esiteks, loobuda avalduse kuupäevade alusel järjekorra pidamisest. Teiseks, vaadata üle valla määrus ja kaaluda prioriteetide loetelu pikendamist ehk ka õdedevendade ja koduläheduse põhimõtete arvestamist kohtade jaotamisel. Kolmandaks, muuta valla määrust nii, et lasteaia koha taotlus tuleks esitada jaanuarist märtsini ehk umbes pool aastat enne lapse tegelikku aeda tulekut. Võimaldada vanematel

väljendada enam kui kolm eelistust, soovitatavalt üldse mitte piirata. Lõpetuseks soovitame asendada praeguse jagamisprintsibi edasilükatud vastuvõtuga.

10 : Rae juhtumiuuring

Rae kaasuse eesmärk on näidata, milliseid KOVi-spetsiifilisi probleeme kohtade jagamisel tekib. Lisaks näitame praeguse jagamisviisi sarnasust järjekorra diktatuuri mehhanismiga ja peamisi lahendust vajavaid probleeme ning võimalikke lapsevanemate heaolu suurendavaid sobitusvõimalusi.

Rae vallas on 4 lasteaia teeninduspiirkonda ja 9 lasteaeda: Jüri piirkond (Tõruke, Taaramäe, Õie, Vösukese lasteaiaid); Lagedi piirkond (Lagedi Lasteaed-Põhikool); Peetri piirkond (Peetri Lasteaed-Põhikool; Assaku ja Aruheina lasteaed) ning Vaida piirkond (Pillerpall). Lisaks tegutsevad vallas nii vallale kuuluvad kui ka eraomanduses lastehoiuteenuse pakkujad. Rae vald on üks kiiremini kasvavaid piirkondi Eestis ning hoiukohaprobleem on olnud suur. Vallas on viimastel aastatel järjekorras olnud umbes 1000 last. Kohaprobleem sai 2014. aasta novembris veidi leevendust, kui avati kaks uut lasteaeda (ca 400 kohaga). Neile 400 kohale lisandusid augustis 200 teistest lasteaedadest vabanevat kohta, mistõttu võeti vallatöötajate kogemuse kohaselt lapsevanemate poolt vastu viimasel aastal ligi 600 kohta. Rae valla spetsiifika on ka see, et eri teeninduspiirkondade koostöö kohaprobleemi leevendamisel ei anna erilist efekti, kuna perede eelistused on üldjuhul ühe teeninduspiirkonna sees. Nii valitsebki hetkel näiteks olukord, kus Jüris on kohti üle, aga Peetris puudu. Neile, kellele kohti ei jätku, maksab vald lastehoiuteenuse või eralasteaia toetust (2015. aastal kuni 300 eurot).

Rae valla lasteaiajärjekord on avalikustatud Rae valla lasteaedade kodulehel¹. Järjekorda peetakse teeninduspiirkondade kaupa. Samal kodulehel on ka viide kohajagamise määrulese. Määruse kohaselt on kohasaamise peamine kriteerium (ehk prioriteet) lapsevanema elukoht teeninduspiirkonnas (kui teeninduspiirkonnas on mitu lasteaeda, siis prioritseeritakse lähemal asuvaid lapsi, kuid selleks formaalne alus või kauguse mõõtmise süsteem puudub) ning koha soov (lapsevanema taotlus). Lisaks võib vallavalitsuse korralduse alusel teha erandeid (vallaametnik, töökoht

¹<http://lasteaiaid.rae.ee/jarjekord/>

avalikus teenistuses, paljulapselised pered jm).

Kuna kohtade nappus on olnud probleemiks rohkem kui kümme aastat, siis on kohanappusega piirkondades kohasaamise peamiseks kriteeriumiks (teeninduspiirkonnas elamisele lisaks) kujunenud avalduse esitamise kuupäev. Nii ongi praegune kohajagamise praktika lühidalt järgmine. Esiteks esitab lapsevanem digitaallkirjastatud avalduse vallavalitsuse aadressil info@rae.ee. Avaldusele kantakse kohta taotlemise kuu ja aasta ning lapsevanema elukoht ning vastavalt EEMD poolt tehtud soovitusel alates 2015.aasta kevadest ka kuni kolm kohaelistust. Teiseks sisestab vallaametnik avaldused elektrooniliselt, kontrollides sissekirjutust valda¹. Elukohajärgsust kontrollitakse 1. jaanuari ja 1. aprilli seisuga. Kolmandaks algab rühmade komplekteerimine 1. aprillil. Selleks edastab vallatöötaja lasteaedade juhtidele nende laste nimed ja kontaktid, kellel kehtiva järjekorra ja prioriteetide alusel on õigus koht konkreetsesse lasteaeda saada, misjärel lasteaia esindaja võtab kas e-posti või telefoni teel lapsevanemaga ühendust. Lapsevanemal on 2 nädalat otsustamiseks ja kui ta siis kohta ei soovi, pakutakse seda järjekorrast järgmisele. Nimekirjad kinnitatakse 15. augustiks.

Kohtade jagamine toimub pooltsentraalselt, st järjekord avalduste alusel on tsentraalne, aga kohamääramine on teeninduspiirkonna põhine. Sellist jagamist võiks nimetada piirkonnapõhiseks järjekorra diktatuuriks.

Peamised probleemid, mis on seotud kohajaotamise praktikaga:

1. Nn järjekorraprindi probleem ehk kohtade nappus sunnib peresid esitama kohasaamise taotlused kohe pärast sünni. Seetõttu võib tekkida oht, et muutub perede kohavajaduse aeg. Teiseks pole pere alati võimeline täpsustama kohaelistust konkreetse lasteaia suhtes. Kolmandaks, mehhanism soosib peresid, kes on paiksed ja/või kohajagamise praktikatega paremini kursis. Alternatiivina võiks kaaluda vanusepõhist prioritseerimist (tavapraktika mitmes Norra piirkonnas);
2. Kuna eelistuste arv on ikkagi piiratud, siis kohanappuse tõttu võivad vanemad raporteerida eelistusi ka strateegiliselt – kaaluvad oma võimalusi eri lasteaedadesse saamiseks ning esitavad eelistused sellest, mitte niivõrd tegelikest eelistustest tulenevalt;
3. Valla n-ö tükeldamine neljaks teeninduspiirkonnaks ei aita sisuliselt probleemi lahendamisele kaasa – kohanappus on praegu vaid ühe piirkonna probleem. Alternatiiv võiks olla kehtestada üks teeninduspiirkond kogu vallale ning

¹Lapsevanema vaade on avatud <http://lasteaia.rae.ee/jarjekord/>

lähtuda kohamääramisel konkreetse teeninduspiirkonna sissekirjutuse asemel lapsevanemate märgitud kohtaeelistustest ning prioritseerida näiteks kauguse järgi. Selliselt õnnestuks juba jagamise käigus arvesse võtta, kui pered sooviksid kohta mõnes teises teeninduspiirkonnas;

4. Kohtade määramise protseduur on lasteaiajuhatajatele ebamugav (infovahetus, paljud äraütleemised, valla registrist info kontrollimise vajadus);
5. Kuna sageli käiakse tööl Tallinnas, siis võivad vanemad eelistada Tallinna lasteaedu (mille kohta vallas puudub info);
6. Esinevad Harku kohajagamispraktikaga sarnased probleemid, mis on seotud avalduste alusel järjekorra pidamisega.

Meie soovitusel kohajaotamise korra muutumiseks on järgmised. Loobuda teeninduspiirkondadest ja luua üks teeninduspiirkond kogu valla lõikes. Hakata koguma informatsiooni koha vajaduse kohta mitte varem kui 8 kuud enne koha määramist. Kui soovitakse kasutada järjekorra printsiipi, siis võiks kaaluda lapse vanuse prioritseerimist järjekorra kuupäeva asemel. Töötada välja valla määrus, mis sätestaks prioriteedid (nõrgemate perede ja/või koduläheduse ja õdede-vendade alusel) ja vajaduse korral ka teeninduspiirkonna prioriteedi. Arendada välja infosüsteem, mis võimaldaks mehhanismi (algoritmi) rakendada mh selleks, et vähendada jagamise tehnilist kompleksust.

11 : Tartu (ARNO) juhtumiuuring

ARNO on Tartu haridusteenuste haldamise süsteem (arendaja OÜ Pikel), mille eesmärk on nii lasteaia- kui ka koolikohtade tsentraalne jagamine. Süsteemi kuuluvad 79 lasteaeda, millest 34 on munitsipaallasteaeda, 5 munitsipaallastehoidu, 11 eralasteaeda ja 29 eralastehoidu. Aastas jagatakse kokku välja umbes 1200 kohta. Vanematel on õigus teha avaldus lasteaia kohta saamiseks ARNO keskkonnas kohe pärast lapse sündi. Võimalikult varajane avalduste tegemine on oluline, kuna jaotamismehhanism (järjekorra diktatuur) kasutab järjekorra pidamiseks avalduste kuupäeva. Vanematel on võimalik määratleda kogu Tartu ulatuses kaks lasteaeda, kusjuures süsteem võimaldab eelistusi muuta vastavalt lapsevanema soovile, ilma tema kohta järjekorras muutmata.

Nii järjekorra pidamine kui pakkumiste tegemine on tsentraalne, kasutades järjekorra diktatuuri, st järjekorra alusel saab iga laps oma eelistatutusse kohta. Eelistuste ammendumise korral lisab Haridusamet ise lasteaedu, lähtudes vanemate eelistustest, kolmandaks lisatakse esimese eelistusega samas teeninduspiirkonnas olev lasteaed ja neljanda eelistusena vanemate teise eelistuse teeninduspiirkonnas asuv lasteaed. 15. märtsil algab esimese vooru (masskomplekteerimine) tulemustest informeerimine. Sellele järgneb äraütleliste ja vastuvõtmiste periood. Ligemale 50% pakkumistest lükatakse tagasi. Teise vooru pakkumised tehakse 30. aprillil. Loobujate puhul (kui loobumise põhjuseks on öde-vend teises lasteaias) kasutatakse nüüd öde-venna prioriteeti. Järgneb jällegi äraütleliste ja kinnitamiste aeg. Kolmandas detsentraalses voorus teeb konkreetne lasteaed pakkumise oma piirkonna ilma kohata lastele.

Mehhanismi põhilised komponendid on:

1. Vanemate eelistused:

- Kaks eelistust;
- Kui ei saa esimesse või teise, siis lisatakse juurde esimese eelistuse lähim ja siis teise eelistuse lähim.

2. Prioriteedid:

- Avalduse esitamise aeg (järjekord);
- Mesipuu lapsed (endine lastesõim);
- Teises voorus on esimeses voorus õe-venna tõttu loobujate puhul prioriteeritud õe-vennaga lapsed.

3. Voorudes kasutatud mehhanismid/jagamisviisid:

- I voor: järjekorra diktatuur; Lapsevanem saab loobuda mingil põhjusel (põhjuse valikud ette antud), näiteks õde-vend;
- II voor: järjekorra diktatuur;
- III voor: detsentraalne – konkreetne lasteaed teeb pakkumise piirkonna põhisele lapsele.

4. Kohtade arv

- Lasteaiajuhatajad ja EHISe info põhjal määratakse veebruaris rühmade suurused, tava- ja HEV-kohad on määratud eraldi;
- Kuna kõik kolmeaastased peavad koha saama, siis on komplekteerimise peaarv just rühmade struktuuri määramisel.

Sobituseks kasutatakse järjekorra diktatuuri, mis järjekorra sellise pidamise juures (igal lapsel on nn oma järjekorranumber) võimaldab välja töötada kõige lihtsama sobituskorra. Paraku ei võimalda see arvesse võtta lisainfot (prioriteetide klasse), nagu õed-vennad, erivajadused jms. Sellest ning järjekorra avalduste alusel pidamisest ongi tingitud I vooru suur pakkumiste tagasilükkamine. Viimane fakt iseloomustab protsessi ebaefektiivsust. Järjekorra diktatuur ei võimalda arvesse võtta ka sotsiaalseid eesmärke, kuna pakkumised on ühepoolsed ehk järjekorras esikohal olev laps teeb pakkumise oma esimesele eelistusele ja puuduvad lasteaia põhised (nagu õe-venna, kauguse) prioriteedid.

Samuti jääb segaseks, miks ei lubata peredel esitada enam kui kaks eelistust. Asendusena lisatakse eelistusi süsteemi poolt automaatselt vastavalt teeninduspiirkonnale, kuid täpselt millisesse (piirkonnas on rohkem kui kaks lasteaeda), ei ole determineeritud. Lisaks sunnib eelistuste arvu piiramine peresid esitatud eelistusi kaaluma ja vältima lasteaedu, mis on teadaolevalt suure nõudlusega, kuna suure tõenäosusega ei õnnestu neisse sisse saada ja seetõttu ei proovitagi.

Kuigi Tartu ARNO evib selgelt tsentraalse andmekoja eeliseid, on sel ka mõned praegusest protseduurist põhjustatud puudused. Seega on meie ettepanekud:

1. Võimaldada enama kui kahe eelistuse märkimist;
2. Defineerida selgelt prioriteetid ja loobuda avalduse kuupäeva alusel sobitusest;
3. Kasutada sobitusmehhanismina edasilükatud vastuvõttu.

Lühendid ja mõisted

1,5-leivatooja mudel peresisene rollide jaotus, kus mees on täiskohaga rakendatud tööjõuturul, samas kui naine täidab hoolduskohustust ja töötab ebatüüpilise hõivega (osakoormusega, projektipõhiselt, ebatüüpilistel aegadel, FIEna või perefirmas mehe alluvuses). 12, 18

detsentraalne põhimõte, kui iga lasteaed (näiteks juhataja isikus) teeb oma otsused autonoomselt, keda ta lasteaeda võtab. 6, 19, 30

EBS Estonian Business School. 7

edasilükatud vastuvõtt (Gale Shapley, DA) garanteerib pakkuja (lapse, pere) poolele parima võimaliku eelistuse ning samas garanteerides, et kellegi prioriteete ei rikuta (tulemus on stabiilne). Ei vaja strateegilist käitumist, pigem on see kahjulik, parim on esitada oma tegelikud eelistused. 28, 29, 32–34, 44, 51

eelistus on lapse või pere soov lasteaeda saada, mida väljendatakse oma soovide järjestusena üle kõikide sobivate lasteaedade. 5–7, 10, 14, 20, 21, 25, 27–35, 38–47, 49–51, 53, 56

EEMD Tallinna Tehnikaülikooli majandusteooria õppetooli poolt elluviidud projekt “Efektiivsus ja õiglus lasteaia- ja koolikohtade jagamisel: mehhanismi disain”, mis propageerib õiglase jagamise põhimõtete rakendamist lasteaiakohtade jagamisel. Projekti koduleht avaneb SIIT. 5, 10, 46

EHIS Eesti Hariduse Infosüsteem. 5

HEV hariduslike erivajadustega. 37, 42, 50

hoolduskohustuse pariteet traditsioonilisi pererolle toetab helde emadele makstav hüvitis, samas meetmed naiste tööelu toetamiseks puuduvad või on ebapiisavad (vähe kättesaadavad subsideeritud hoiukohad, kulukad turulahendused, töötavad vanavanemad või puuduv turvavõrgustik). 12

jaotav õiglus rakendusliku filosoofia valdkond, mis tegeleb õigluse ja õigustatuse probleemidega piiratud ressursside jagamisel. 23

juhuslik diktaator (juhuse diktatuur) õpilase jaoks optimaalne stabiilne jaotus, kus sobitamine toimub sarnaselt järjekorra diktatuuriga, kuid järjekord loositakse loteriiga. 28

järjekorra diktatuur õpilase jaoks optimaalne stabiilne jaotus, kus esmalt moodustatakse järjekord ja siis järjekorra alusel määratakse lapsed nende eelistustele vastavasse lasteaeda. 20, 27, 45, 46

kahepoolne turg on turg, kus on selgelt kaks osapoolt (näiteks õpilased-koolid, arstid-haiglad jms) ning mõlemal turupoolel on nõudlus (eelistusjärjestus) üle teise poole. Lasteaiakohtade jagamise puhul ei vaadata lasteaedu kui strateegilisi agente, vaid kui perede poolt "tarbitavaid" objekte prioriteetide järjestusega. 6, 32

KELS koolieelsete lasteasutuste seadus. 5, 7, 9, 10, 17

kohene vastuvõtt (Boston) lapsed sobitatakse oma esimeste eelistuste järgi vastavalt prioriteetidele lasteaiakohtadele, tagasilükatud lapsed saavad esitada oma teised eelistused, protseduur lõppeb kohtade või eelistuste lõppedes. Perele parima tulemuse saavutamiseks on kasulik preedel strateegiliselt käituda. 30, 33, 39, 41, 42

KOV kohalik omavalitsus. 5, 7, 9, 10, 15–17, 27, 37, 38, 41, 43

kvoot määratud maksimaalne kohtade arv ühes konkreetses lasteaias, kas ühe prioriteediklassi lõikes või maksimaalne rühmade suurus ja arv. 24, 42

lahtiperestamine on sotsiaalpoliitika eesmärk, mille puhul täiskasvanud inividid saavutavad sotsiaalselt aktsepteeritava elustandardi sõltumatult abielustaatusel, pereliikmete ja laste arvust või nende olemasolust. 13

- lasteaed** siinses kirjatükis on lasteaed mistahes lastehoiuasutus sõltumata omandi-
vormist ja seadusjärgsest definitsioonist. 5, 41
- lasteasutuse vastuvõtukord** KOV määrus, millega sätestatakse prioriteedid, tee-
ninduspiirkonnad jms. 10, 45
- mees-leivatooja mudel** peresisene traditsiooniline soorollide jaotus, mees on ra-
kendatud tööjõuturul, samas kui naine täidab kodus hoolduskohustust. 11
- mehhanism** on indiviidikeskne piiratud informatsiooniga mäng, kus mängujuht
(näiteks KOV) valib mängustruktuuri, nii et individuaalselt ratsionaalsed
mängijad paljastaksid oma tõelised eelistused ja mäng viiks kollektiivselt
parima (Pareto efektiivse) tulemuseni. 45–47, 49, 50
- mehhanismi disain** rakendusliku mänguteooria valdkond, kus indiviidide eelis-
tusi ja sotsiaalseid eesmärke ühendatakse, disainides tõelisi eelistusi paljasta-
vaid poliitikaide. 14, 27–30, 32
- OECD** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Co-
operation and Development*). 11
- prioriteedid** lasteaedade eelistused üle laste, mis enamasti on poliitiliselt (KOV-i
määrusega) sätestatud, näiteks võivad lasteaiad prioritseerida juba lastaias
käivate laste õdesid-vendi, lähedal elavaid või sotsiaalselt nõrgemaid peresid.
6, 10, 14, 37, 41–43, 45–47, 49–51
- prioriteetide klassid** juhul kui prioriteedid on defineeritud n-ö laia kriteeriumina,
näiteks koduläheduse prioriteet on defineeritud kui kõik pered, kes elavad
kuni 2 km lasteaiast. 10, 24, 30, 50
- sobitus** kohtade jagamise lõpptulemus, kus lapsed on paigutatud lasteaeda. 6, 28,
30, 41, 42
- sobitusmehhanism** määratud viis laste (õpilaste) ja lasteaedade (koolide) paari-
panekuks. Tuntumad on kohene vastuvõtt (Boston), edasilükatud vastuvõtt,
järjekorra diktatuur, vahetustsüklid. 10, 20, 23, 24, 45, 50, 51
- SOSM** õpilase jaoks optimaalne stabiilne jaotus (saavutatakse näiteks DA-ga). 29,
30, 32

stabiilne on jaotus, mille puhul puuduvad blokeerivad paarid ehk ei ole kedagi, kes eelistaks mõnda lasteaeda sobitusest saadavale ja ka lasteaed prioritseeriks antud last kõrgemalt kui mõnda, kes sobituse järgi koha saaks. 29, 32, 53, 56

strateegiline käitumine on perede viis toime tulemiseks kompleksse otsusega, milliseid lasteaedu järjekorrapidajale (ja mis järjekorras) esitada, kusjuures peresid sunnitakse mitte avaldama oma tegelikke eelistusi, sest see võib olla ennastkahjustav käitumine. 42, 43, 53, 54, 56

teeninduspiirkond KOVile KELSis sätestatud kohtustus määrata igale lasteaiale geograafiline piirkond, mida konkreetne lasteaed teenindab. KOVil on õigus määrata iga lasteaia teeninduspiirkonnaks ka kogu valla territooriumi. 10, 45–47, 49, 50

tipu vahetustsükliid (TTC) Pareto optimaalne jagamisviis, mis tagab enamatele peredele küll kõrgema eelistuse, kuid seejuures rikub prioriteete (ei ole stabiilne). Ei vaja stateegilist käitumist, pigem on see kahjulik, parim on esitada oma tegelikud eelistused. 30–33

TLÜ Tallinna Ülikool. 7

tsentraalne põhimõte, kui kohalikul tasandil (KOVis) lahendatakse kohtade jaotamine kõikide lasteaedade ulatuses. 6, 7, 20, 28, 31, 37, 42

TTÜ Tallinna Tehnikaülikool. 5, 7, 8

TÜ Tartu Ülikool. 7

universaalne hoolduskohtustus hoolduskohtust on jagatud laiemalt ühiskonna liikmete vahel, eelkõige on kaasatud isad, lasteaiaid jms hoolekandeesitused ning teised ühiskonnaliikmed. 13

universaalne leivatooja naine ja mees on võrdväärselt lahtiperestatud ehk lastekasvatamine on eraasi ja riigi toetused sellele nii hüvitiste helduse kui ka pikkuse mõttes on minimaalsed. 13

Kirjandus

- Abdulkadiroğlu, A., Pathak, P. A., Roth, A. E., ja Sönmez, T. (2005). The Boston Public School Match. *American Economic Review*, 95(2):368–371.
- Abdulkadiroğlu, A. ja Sönmez, T. (2003). School Choice: A Mechanism Design Approach. *American Economic Review*, 93(3):729–747.
- Abdulkadiroğlu, A. ja Sönmez, T. (2013). Matching Markets : Theory and Practice. In *Advances in Economics and Econometrics*, chapter Vol 1, Eco, pages 3–47. Cambridge University Press, 10th world edition.
- Chen, Y. ja Sönmez, T. (2006). School choice: an experimental study. *Journal of Economic Theory*, 127(1):202–231.
- Elliott, J. ja Tudge, J. (2007). The Impact of the West on Post-Soviet Russian Education: Change and Resistance to Change. *Comparative Education*, 43(1):93–112.
- Erdil, A. ja Kumano, T. (2013). Prioritizing Diversity in School Choice.
- Ergin, H. ja Sönmez, T. (2006). Games of school choice under Boston Mechanism. *Journal of Public Economics*, 90:215–237.
- Fraser, N. (1994). After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. *Political Theory*, 22(4):591–618.
- Gale, D. ja Shapley, L.Š. (1962). College Admissions and the Stability of Marriage. *The American Mathematical Monthly*, 69(1):9–15.
- Kojima, F. ja Pathak, P. A. (2009). Incentives and Stability in Large Two-Sided Matching Markets. *American Economic Review*, 99(3):608–627.
- Pathak, P. A. ja Sönmez, T. (2013). School Admissions Reform in Chicago and England: Comparing Mechanisms by their Vulnerability to Manipulation. *American Economic Review*, 103(1):80–106.

Quinn-Judge, S. (1988). Kindergarten No. 1069. *The Christian Science Monitor*.

Riigikontroll (2015). Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades.

Roth, A. E. (2008). Deferred acceptance algorithms: history, theory, practice, and open questions. *International Journal of Game Theory*, 36(3-4):537–569.

Tudge, J. (1991). Education of Young Children in the Soviet Union: Current Practice in Historical Perspective. *The Elementary School Journal*, 91(1):121–133.

UNESCO (2008). Regional overview: Central and Eastern Europe and Central Asia. In *Education for All Global Monitoring Report 2007*.