

Õpilaste diferentseerimine ja haridussüsteemi edukus

Imbi Henno (RiTo 24), haridus- ja teadusministeeriumi peaekspert

Eesti koolidele tuleb jätta õigus kujundada ise oma õppekava ja hindamissüsteemi, samas tuleks piirata koolide võistlemist õpilaste pärast.

Eesti rahvusvahelistumine esitab haridussüsteemile uusi nõudeid ning annab võimalusi kasulike kogemuste ülevõtmiseks. Tõuke selle artikli kirjutamiseks andis osalemine Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava õpetajakoolituse ja haridusteaduse programmi Eduko projektis "Eesti kool ja õpetaja rahvusvahelises haridusvõrdluses" (EKORA).

EKORA projekti eesmärk oli hinnata, kuivõrd kajastuvad Eestile iseloomulikud haridusprobleemid teiste riikide ja riigiüleste ühenduste – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), Euroopa Liidu – poliitikadokumentides ning mil määral saab teiste riikide kogemusi kasutada Eesti hariduse pikaajalisel kavandamisel. Riigid valiti projektis osalema hariduse konkurentsivõime ja sotsiaalse sidususe alusel, arvestati ka sotsiaal- kultuurilisi parameetreid. Eesti kõrval võeti vaatluse alla seitse nõrga haridusliku kihistusega riiki või iseseisvat halduspiirkonda, mis on vähemalt kolm korda tulemuste poolest OECD või rahvusvahelise haridustulemuslikkuse hindamise assotsiatsiooni (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* – IEA) uuringutes esitosisasse kuulunud: Põhja-Euroopast Soome, Lääne-Euroopast Holland, Ida-Euroopast Venemaa, Kagu-Aasiast Hongkong (Hiina), Taiwan ja Korea Vabariik (edaspidi Korea) ning Austraalia (Toots, 2011).

Anu Toots (2011) rõhutab, et strateegilised dokumendid varieeruvad riigiti tugevasti, kuid üks neid läbivaid põhiteemasid on hariduses võrdsete võimaluste loomine. See on iseloomulik näiteks nii vasakpoolse (nt Soome) kui ka parempoolse poliitilise suundumusega riikidele (nt Korea, Austraalia). Võrdsete võimaluste teema haakub väljalangemisohus olevate õppurite ning väheharitute temaga, mille on tõstatanud rahvusvahelised organisatsioonid. Koolist varase lahkumise põhjusena nähakse nii perede sotsiaal-majanduslikku olukorda kui ka hariduse vähest atraktiivsust. Koolisüsteemi tasandil on lahenduseks turumajanduse toodetava majandusliku ebavõrdsuse vähendamine ning kooli ja õpilase tasandil õppimise individualiseerimine.

Edukad koolisüsteemid

Eesti haridussüsteem on kahel korral (aastatel 2006 ja 2009) osalenud OECD õpilaste õpitulemuslikkuse võrdlusuuringus PISA (*Program for International Student Assessment*). Peale õpilaste elus toimetuleku oskuste hindamise analüüsitakse PISA-s üksikasjalikult, kuidas riigid tagavad võrdseid haridusvõimalusi ning milline on õpilase sotsiaal-majandusliku tausta ja tema keskmise soorituse vaheline seos.

Esmalt selgitatakse muidugi õpilaste võimet oma teadmisi ja oskusi praktiliselt kasutada. Tulemused rühmitatakse PISA uuringutes keskmiste soorituste alusel kuuele saavutustasemele. Need kirjeldavad erinevate kirjaoskuste tasemeid. Kuues saavutustase on kõige kõrgem, sinna jõudmine eeldab õpilaselt keerukaimate ülesannete lahendamist.

Esimene tase on kõige madalam ning eeldab lihtsate ülesannete lahendamist. Teine tase määrati baastasemeks, millest alates on õpilase kirjaoskuse tase selline, et ta suudab igapäevaelus edukalt toime tulla (OECD 2007).

Maailma edukaimaid haridussüsteeme iseloomustab see, et alla teist PISA saavutustaset olevate õpilaste osatähtsus on väike. Eestis oli näiteks 2006. aastal loodusteadusliku kirjaoskuse valdkonnas alla teist taset 7,7 protsenti ja 2009. aastal 8,3 protsenti õpilastest. Selle näitajaga olime PISA 2006–s Soome järel teisel ja PISA 2009–s viiendal kohal (Henno jt 2007; Ruus jt 2008; Tire jt 2010).

Edukaid koolisüsteeme iseloomustab ka selliste õpilaste suurem osatähtsus, kes on küll pärit ebasoodsa sotsiaal–majandusliku taustaga kodudest, kuid kelle õpitulemused on tunduvalt paremad, kui nende tausta põhjal võiks eeldada (nn positiivselt võimekad õpilased) (OECD 2010a).

Selliseid õpilasi oli PISA 2009–s OECD maades keskmiselt 31 protsenti, kuid näiteks Hongkongis ja Koreas oli nende osa peaaegu kaks korda suurem (vastavalt 72 protsenti ja 56 protsenti). Edukas oli ka Soome (46 protsenti). Eestis oli selliseid õpilasi 34 protsenti (OECD 2010a, 62).

Nii PISA 2006 kui ka PISA 2009 raporti kohaselt loetakse edukaks need koolisüsteemid, kus õpilaste keskmine tulemus on üle OECD keskmise ja õpilaste sotsiaal–majandusliku tausta mõju tulemustele väiksem kui OECD riikides keskmiselt. See tähendab, et kõigile õpilastele, olenemata nende sotsiaal–majanduslikust taustast, tagatakse võrdsed õppimisvõimalused. Eesti kuulub PISA järgi edukate riikide rühma, kus asuvad ka Korea, Soome, Kanada, Jaapan, Island ja Hongkong. Need riigid on seda positsiooni hoidnud juba kahes viimases PISA uuringus.

Erinevate õpilasarühmade vajaduste arvestamine ja õpilaste tulemuste erinevuse vähendamine on kõikide riikide kindel eesmärk. Mõnes riigis toimib ühtluskooli süsteem, milles institutsioonilisi erinevusi pole või on neid vähe. Kõigile õpilastele püütakse luua ühesugused õpivõimalused ning igalt koolilt ja õpetajalt nõutakse, et nad arvestaksid õpilaste erinevaid võimeid ja huvisid ning tausta. Teised riigid lahendavad õpilaste erinevuse probleemi neid rühmadesse jagades ning pakkudes eri koolides või sama kooli erinevates klassides erinevaid õppesuundi (OECD 2010a).

PISA 2009 andmetest selgub, et haridussüsteem suudab oluliselt pehmendada tulude ebavõrdsuse mõju, see tähendab, et võrdsed võimalused hariduse saamiseks saab tagada isegi juhul, kui tulu jaotub ühiskonnas ebavõrdselt. Eestis, Hongkongis ja Venemaal oli sissetulekute ebavõrdsus keskmisest suurem, kuid sotsiaal–majandusliku tausta mõju õpitulemustele oli neis riikides allpool keskmist. Seevastu Ungaris oli olukord vastupidine (Henno 2011).

Ludger Woessmanni juhitud töörühma uuring (2009) näitab, et madala sotsiaal–majandusliku staatusega laste suhteliselt suurem edu on seotud selliste teguritega nagu koolide aruandekohustus (*accountability*), õpetamise koolisisene monitoorimine ning kooli

iseseisvus õpetajate valimisel ja õppe sisu määramisel. Uurijad leiavad, et ka riiklik testimine mõjub positiivselt, juhul kui selle tulemusi kasutatakse üksnes koolide võrdlemiseks, mitte aga laste õppesuundadesse rühmitamiseks.

Haridussüsteemide võrdlemise põhimõtted PISA uuringutes

PISA uuringutes analüüsitakse ja võrreldakse koolisüsteeme neljast olulisest vaatenurgast (OECD 2010b):

- 1) kuidas valitakse õpilasi koolidesse või rühmitatakse koolisiseseelt;
- 2) kui suur on koolide iseseisvus otsuste tegemisel ja õppekava valikul ning kas lastevanematel on võimalus valida oma lapsele kooli;
- 3) milline on koolide hindamis- ja aruandluspoliitika;
- 4) millised on hariduskulutused.

Esimesed kolm aspekti on seotud õpilase õpitulemuslikkuse ja hariduses võrdsete võimaluste pakkumisega.

Õpilaste valimine koolidesse või rühmitamine koolisiseseelt erinevates haridussüsteemides

Nii PISA 2006 kui ka 2009 kogusid infot õpilaste koolidesse vastuvõtu põhimõtete ja diferentseerimise ning sotsiaalse kihistumise kohta. Õpilaste koolidesse vastuvõtu ja valiku põhimõtted on riigiti erinevad. Mõnes riigis pakutakse võrdseid õppimisvõimalusi kõigile, teises diferentseeritakse õpilasi nende võimekuse ja/või huvide alusel. Õpilaste taseme määramise ja nende eristamise aluseks on enamasti vanus, mille põhjal valitakse üldiselt koolitüüp ning seatakse õpilased ja nende vanemad valiku ette (OECD 2010b).

Õpilaste diferentseerimine võib toimuda nii haridussüsteemi kui ka kooli või klassi tasandil. Eristatakse vertikaalset ja horisontaalset diferentseerimist.

Vertikaalne diferentseerimine haridussüsteemi tasandil

Haridussüsteemi tasandil toimuva vertikaalse diferentseerimise kahe vormina vaadeldakse PISA-s esiteks klassikordamist ja teiseks kooli astumise vanust. PISA 2009 järgi oli OECD riikides õpilase keskmine vanus kooli astumisel 6,1 aastat, Soomes 6,7 ja Eestis 6,9 aastat (OECD 2010b, 201). Eestis olid kooliteed alustavad lapsed OECD riikide hulgas ühed vanimad. Meie õpilastest olid vanemad veel ainult Poola õpilased (keskmiselt 7 aastat).

PISA 2009 tulemused näitasid ka, et vähemalt üks kord oli klassi korranud keskmiselt 13 protsenti OECD riikide õpilastest, kusjuures 7 protsenti algkoolis ja 6 protsenti põhikoolis. Eestis oli klassi üks või enam korda korranud 5,6 protsenti, Soomes ainult 2,8 protsenti õpilastest. Klassi ei korrata Koreas, Norras ja Jaapanis (OECD 2010b, 62). Riikides ja koolides, kus õpilased kordavad klassi sagedamini, kalduvad nende keskmised tulemused

olema halvemad ja sotsiaal-majanduslikust taustast põhjustatud soorituserinevused suuremad (OECD 2010b, 35).

Horisontaalne diferentseerimine haridussüsteemi tasandil

Horisontaalne diferentseerimine näitab õpetamise erinevusi ühes kooliastmes.

Haridussüsteemi tasandil toimuva horisontaalse diferentseerimise vormidena märgitakse esiteks õppeprogrammide/õppekavade arvu ja õpilaste vanust diferentseerumisel ning teiseks koolidesse vastuvõtu tingimusi.

PISA 2009-s märgiti, et 34 OECD riigist 14 (sh ka Eesti) puhul saab rääkida ühtluskooliga riigist, kus 15-aastased õppisid ühesuguste programmide alusel. 19 OECD riigis õppisid 15-aastased kahe või enama programmi järgi ning enamasti selekteeriti neis õpilasi 14-aastaselt, Tšehhis, Slovakkias, Ungaris ja Türgis 11-selt ning Saksamaal ja Austrias isegi 10 aasta vanuses.

PISA 2009-s osalenud riikide koolisüsteemid jaotati üldjoontes kahte äärmuslikku rühma: kas kuni 15 aasta vanuseni õpilasi üldse ei diferentseerita või on olemas neli või enam koolitüüpi/haridusprogrammi (näiteks Hollandis, Slovakkias, Tšehhis, Iirimaa, Austrias, Luksemburgis, Belgias, Šveitsis ja Saksamaal ja Horvaatias). Tuleb rõhutada, et nendes riikides, kus 15-aastased on oma võimete alusel jagatud erinevate õppeprogrammide vahel, ei ole üldine sooritus parem. Mida nooremalt selline diferentseerimine aset leiab, seda rohkem mõjutab õpilaste soorituserinevusi sotsiaal-majanduslik taust. Haridussüsteemides, mis jagavad õpilased varakult eri haridusprogrammide vahel, on ebavõrdsus suurem ja keskmine õpitulemuslikkus väiksem (OECD 2010b, 35). Rohkem diferentseerivates koolisüsteemides valitsevat suuremat ebavõrdsust näitavad ka mitmed teised uuringud (Causa, Cahpui, 2009; Schütz, West, Woessmann 2007).

Haridussüsteemide akadeemilise selektiivsuse hindamiseks küsiti nii PISA 2006-s kui ka PISA 2009-s koolidirektoritelt, millisel määral nad arvestavad vastuvõtmisel õpilaste elukohta, õpitulemusi (sealhulgas sisseastumiskatseid), eelmiste koolide soovitusi, vanemate heakskiitu kooli õppemetoodikale või religioossele kallakule ja õpilaste soovi õppida teatud programmide alusel ning teiste pereliikmete kunagist või praegust õppimist samas koolis (OECD 2007, 2010b).

PISA 2009 tulemustest ilmneb, et keskmiselt 36 protsenti OECD riikide õpilastest õppis koolides, mille juhid teatasid, et nad õpilasi alati selekteerivad. Peaaegu üldse ei selekteerita õpilasi Soomes, kus ainult 4 protsenti koolijuhtidest väitis, et nad alati valivad oma õpilasi. Eestis väitis seda aga tervelt 30 protsenti koolijuhte. Hollandis valitakse õpitulemuste alusel koolidesse 88 protsenti ja Ungaris 87 protsenti õpilastest.

Nii PISA 2006-st kui ka PISA 2009-st ilmnes, et näiteks Soomes ja Poolas on õpilase kooli vastuvõtmisel tähtsaim tingimus tema koolilähedane elukoht (tabel 1). Soomes ja Taanis ei lähtuta üldiselt õpitulemuslikkusest. Eesti puhul ilmnes nii PISA 2006-st kui ka PISA 2009-st, et kooli vastuvõtmisel on püsivalt tähtsad õpitulemused ja/või koolikatsed (tabel 1 ja 2).

Tabel 1. Nende põhikooliõpilaste osatähtsus (%) riigiti, kelle koolijuht arvestab kooli vastuvõtul tingimusena alati:

	Elukoht (kooli) piirkonnas	Õpilase õpitulemused (sh koolikatsed)	Soovitus eelmises koolist	Vanemad toetavad kooli õppemetoodikat või religiooset kallakut	Õpilane soovib või vajab eriprogrammi	Teised pereliikmed on või on olnud sama kooli õpilased	Muu
Soome	74,5	0,8	3,0	1,3	7,4	2,7	0,8
Taani	49,7	2,0	3,4	13,0	8,6	18,9	11,9
Suurbritannia	26,8	3,0	9,9	22,2	4,0	66,8	25,5
Ungari	68,0	3,0	4,8	30,0	27,8	11,1	
Korea	24,9	3,4	8,6	1,1	11,2	2,3	
Slovakkia	41,3	7,3	15,6	17,3	28,9	5,2	1,8
Leedu	45,6	11,1	3,6	25,1	38,6	29,7	9,9
Venemaa	27,8	13,5	13,9	47,8	43,8	12,3	6,4
Poola	81,3	14,1	4,5	3,5	10,5	2,8	2,3
OECD keskmine	50,1	17,0	15,6	13,2	15,8	21,6	9,9

Taiwan (Hiina)	55,4	20,0	14,1	28,0	19,2	11,6	1,3
Uus- Meremaa	39,8	21,8	20,9	23,6	15,4	34,2	27, 1
Austraalia	48,7	23,0	25,3	31,5	13,3	45,5	11, 2
Läti	20,0	23,5	3,1	6,4	31,8	16,9	0,9
Shanghai (Hiina)	58,6	24,6	12,6	40,5	6,8	7,9	1,6
Eesti	57,6	26,8	5,0	17,9	16,9	13,2	4,1
Holland	18,9	76,0	82,3	22,0	10,4	9,0	1,4
Hongkong (Hiina)	0,7	78,1	16,8	27,0	10,9	13,8	41, 3

Allikas: OECD, PISA 2009 andmebaas, tabel IV.3.2 (autori koond).

Tabel 2. PISA 2006–s nende õpilaste osatähtsus (%) riigiti, kelle koolijuht arvestas kooli vastuvõtul kas eeltingimusena või eelisenä:

	Elukoht (kooli) piirkonnas	Õpilase õpitulemused (sh koolikatsed)	Soovitus eelmisest koolist	Vanemad toetavad kooli õppemetoodika t või religioosset kallakut	Õpilane soovib või vajab eriprogrammi	Teised pereliikmed on või on olnud sama kooli õpilased	Muu
Soome	74,5	0,8	3,0	1,3	7,4	2,7	0,8

Taani	49,7	2,0	3,4	13,0	8,6	18,9	11,9
Suurbritannia	26,8	3,0	9,9	22,2	4,0	66,8	25,5
Ungari	68,0	3,0	4,8	30,0	27,8	11,1	
Korea	24,9	3,4	8,6	1,1	11,2	2,3	
Slovakkia	41,3	7,3	15,6	17,3	28,9	5,2	1,8
Leedu	45,6	11,1	3,6	25,1	38,6	29,7	9,9
Venemaa	27,8	13,5	13,9	47,8	43,8	12,3	6,4
Poola	81,3	14,1	4,5	3,5	10,5	2,8	2,3
OECD keskmine	50,1	17,0	15,6	13,2	15,8	21,6	9,9
Taiwan (Hiina)	55,4	20,0	14,1	28,0	19,2	11,6	1,3
Uus-Meremaa	39,8	21,8	20,9	23,6	15,4	34,2	27,1
Austraalia	48,7	23,0	25,3	31,5	13,3	45,5	11,2
Läti	20,0	23,5	3,1	6,4	31,8	16,9	0,9

Shanghai (Hiina)	58,6	24,6	12,6	40,5	6,8	7,9	1,6
Eesti	57,6	26,8	5,0	17,9	16,9	13,2	4,1
Holland	18,9	76,0	82,3	22,0	10,4	9,0	1,4
Hongkong (Hiina)	0,7	78,1	16,8	27,0	10,9	13,8	41,3

Allikas: OECD, PISA 2006 andmebaas, tabel 5.1 (autori koond).

Tabel 3. Horisontaalne diferentseerimine haridussüsteemides PISA 2009 järgi

	Eri koolitüüpide/haridusprogrammide/õppekavade arv 15-aastaste õpilaste jaoks	Õpilaste selekteerimine algab vanusest (aastat)
Austraalia	1	16,0
Eesti	1	15,0
Holland	7	12,0
Hongkong (Hiina)	2	15,0
Kanada	1	16,0
Korea	3	14,0

Leedu	2	15	14-
Läti	1	16,0	
OECD keskmine	2,5	14,0	
Poola	1	16,0	
Slovakkia	5	11,0	
Sloveenia	3	14,0	
Soome	1	16,0	
Suurbritannia	1	16,0	
Taani	1	16,0	
Taiwan (Hiina)	3	15,0	
Ungari	3	11,0	
Uus-Meremaa	1	16,0	
Venemaa	3	14,5	

Allikas: OECD, PISA 2009 andmebaas, joonis IV 3.2a (autori koond).

Kokkuvõtlik ülevaade süsteemitasandi horisontaalsest diferentseerimisest on toodud tabelis 3. Sealt nähtub, et ebavõrdsus on suurem näiteks Hollandis ja Ungaris, kus 15-aastaste

jaoks on mitu erinevat õppekava ja õpilaste selekteerimine algab varakult. Eestis, Soomes, Poolas ja Austraalias on 15-aastaste jaoks ainult üks õppekava ja esimene selekteerimine tehakse vanuses 15–16 aastat.

Üheski riigis ei hakata õpilasi valima 7 aasta vanuses. PISA uuringus ei kajastu asjaolu, et mõned Eesti koolid korraldavad I klassi astujaile koolikatseid. Kui nii talitaks enamik koole, siis kajastuks see rahvusvahelises haridusvõrdluses väga negatiivselt. Õpilaste varajane selekteerimine toob üldjoontes kaasa riigi keskmise tulemuse languse.

Horisontaalne diferentseerimine kooli tasandil

Õpikeskkonda mõjutab ka õpilaste grupeerimine koolis. Kooli tasandil eristatakse kaht horisontaalse diferentseerimise vormi: madala õpiedukusega õpilaste mujale suunamist ja õpilaste jaotamist võimete alusel eri klassidesse.

Koolisüsteemides, millele on iseloomulik nõrkade või käitumisprobleemidega õpilaste suunamine teise kooli, kipub keskmine sooritus olema madalam ja ebavõrdsus suurem. Samuti mõne riigi üksikutes koolides, kus kasutatakse üleviimist rohkem, on keskmised tulemused halvemad. Õpilaste mujale suunamine viitab haridussüsteemi sotsiaal-majanduslikule segregatsioonile (OECD 2010b).

OECD riikides õppis keskmiselt 18 protsenti õpilastest koolides, mille juht teatas, et tõenäoliselt suunab kool madala saavutustaseme, käitumisprobleemide või erivajadustega õpilased teise kooli. Soomes ja Austraalias õppis nii väitvate juhtidega koolides alla 5 protsenti õpilastest. PISA 2009 tulemustest nähtub, et Eestis õppis sellistes koolides 9,9 protsenti, Soomes 1,7 protsenti ja Hollandis 15,3 protsenti õpilasi. Eesti jäi selle näitajaga 65 riigi järjestuses 44. ja Soome 58. kohale (OECD 2010b, 209).

PISA 2009 andmetest ilmneb ka (OECD 2010b, 212), et keskmiselt 13 protsenti OECD riikide õpilastest õppis koolides, kus lapsi jaotatakse (klassi sees või klasside vahel) võimete alusel kõigis ainetes. Eestis oli vastav protsent 12 ja Soomes 1,4. Selle näitajaga jäi Eesti 65 riigi järjestuses 35., Soome 63. kohale.

Üldiselt tuuakse PISA 2009 raportis positiivsena esile, et OECD riikidest on Austraaliale, Kanadale, Taanile, Eestile ja Soomele iseloomulik õpilaste suhteliselt tagasihoidlik selekteerimine ja rühmadesse jaotamine ning nendes riikides õpilasi eriti koolist mujale ei suunata. Need koolid ei ole õpilaste vastuvõtmisel liigselt valivad ja tavaliselt ei korda õpilased klassi, seetõttu kipuvad klassid olema ka heterogeensed. Näiteks Koreas ja Hongkongis selekteeritakse õpilasi õpitulemuste alusel tavaliselt juba enne 15-aastaseks saamist, seega toimub seal horisontaalne diferentseerimine koolisüsteemi tasandil, kuid neile ei ole tüüpiline klassi kordamine ega horisontaalne diferentseerimine kooli tasandil. Hollandile on iseloomulik nii õpilaste mujale suunamine ja õpitulemustest lähtuv õpilaste varajane selekteerimine erinevate programmide vahel kui ka diferentseerimine kooli tasandil (OECD 2010b, 67).

Vähese vertikaalse ja horisontaalse eristusega koolisüsteemides pakutakse kõigile õpilastele, olenemata nende taustast, ühesuguseid õppimisvõimalusi. Nii soodsama kui ka ebasoodsama sotsiaal-majandusliku taustaga õpilased käivad ühes koolis, kordavad harva klassikursust ning neid saadetakse käitumisprobleemide, kehvade õpitulemuste või erivajaduste tõttu harva koolist ära. Sellistes riikides on õpilaste keskmine sooritustulemus tõenäolisemalt üle OECD keskmise ja sotsiaal-majandusliku ebavõrdsuse mõju alla keskmise. Diferentseerimise tase ei seostu otseselt keskmise õpitulemuslikkusega, kuid on seotud sotsiaal-majandusliku ebavõrdsusega hariduses. Üheski riigis, kus õpitulemuslikkus oli üle keskmise ja sotsiaal-majanduslik ebavõrdsus alla keskmise, ei täheldatud õpilaste suurt diferentseeritust (OECD 2010b, 27).

PISA 2009 tulemused näitasid ka, et lastevanemate ja õpilaste õigus valida kooli (koolid võistlevad õpilaste pärast) ei soodusta võrdsete haridusvõimaluste tagamist (OECD, 2010b).

Kooli ja õpilaste valikuga kaasnevad probleemid

Kooli ja õpilaste valikut ning seda, kas valikumehhanismi tüüp mõjutab ka haridustulemusi, on PISA 2009 andmetele tuginedes põhjalikumalt uurinud Kaire Pöder (Pöder 2011). Kui lapsevanematel on õigus valida kooli ja koolidel õpilasi, siis tekib küsimus, kas selline valikuvõimaluse andmine toob kaasa ka paremad haridustulemused.

Pöder pakub kirjanduse ja andmeanalüüsi põhjal välja neli koolivaliku tüüpi:

- 1) limiteerimata (piiranguteta) valik (koolid on valiku tegemisel autonoomsed);
- 2) reguleeritud valik (laps saab minna piirkonna kooli asemel teise kooli üksnes siis, kui vanemad seda taotlevad; otsuse, kas koolivalikut lubada, teevad koolid ise või kohalik hariduselu korraldaja);
- 3) kontrollitud valik (vanematel on vaba valik, aga süsteemikeskselt on määratletud eelistused – kooli lähedus, õdede-vendade samas koolis õppimine jne –, mille alusel lapsi kooli võetakse);
- 4) valik puudub (koolipiirkonnad on määratud).

Pöder rõhutab, et iga koolivaliku tüübiga kaasnevad erinevad probleemid. Näiteks piiranguteta koolivaliku puhul, kus koolid on oma vastuvõtupoliitika ainukujundajad, tekitab õpilaste võimete alusel valik sotsiaalset segregatsiooni ning tekib nõudlus ettekoolitamise järele (mis on samuti taustakarakteristikute suhtes tundlik); varajane diferentseerimine suurendab samuti haridustulemuste hajusust ega paranda keskmist sooritustulemust. Vanemate initsieeritud valiku puhul hakkab tulemusi määrama pere sotsiaal-majanduslik seisund. Määratud koolipiirkondade puhul võivad tekkida nn tugevad ja nõrgad koolid, mis võib mõjutada perede elukohavalikut. Viimasel juhul valivad vanemad elukohta kooli järgi, mis omakorda tekitab nn häid ja halbu koolipiirkondi.

PISA uuringute andmete 12 koolivaliku näitaja põhjal tehtud klasteranalüüs võimaldas jagada riigid kolme rühma. Eesti paigutus Soome, Islandi, Norra, Rootsi, Taani, Ungari, Tšehhi, Leedu ja Lätiga ühte rühma. Seda rühma iseloomustavad nii määratud koolipiirkonnad kui ka reguleeritud valik. Teise äärmusrühma moodustasid Holland, Suurbritannia ja Iirimaa, mida iseloomustab nii limiteerimata kui ka kontrollitud valik. Otsest seost tulemuslikkuse ja koolivaliku mehhanismi vahel ei ilmnenu. Edukad olid nii need riigid, mis lubasid vähe valikut, kui ka need riigid, mis lubasid palju valikut.

Pöder rõhutab, et koolivaliku mõju muutub siis oluliseks, kui sellega kaasneb koolide ebavõrdsus: kui korraga lubatakse koolide ebavõrdsust ja suurt koolivalikut, muutuvad haridustulemused (mõõdetuna PISA keskmise tulemusega) halvemaks. Limiteerimata ja reguleeritud koolivaliku puhul kipuvad õpilaste tulemused olema halvemad, määratud koolipiirkonnad on mõistlik lahendus üksnes siis, kui ei ole välja kujunenud nn tugevate ja nõrkade koolidega võrku. Eestis on Pöderi arvates oluline rakendada koolivalikuga manipuleerimist takistavaid meetmeid (nagu elukohaga manipuleerimise välistamine), ka lapsevanemad peaksid oma eelistuste väljanäitamisel olema aktiivsemad. Samuti on tähtis, et koolidel ei oleks õpilaste valimisel piiramatut autonoomiat ning et kontrollitud valiku puhul oleksid tagatud ka näiteks läbimõeldud koolitransport ja huviharidus.

Eri riikide koolikorraldus

Lähtudes koolide autonoomiast ja nende konkureerimisest õpilaste pärast, jagas PISA 2009 riigid järgmistesse kategooriatesse (OECD 2010b, 74):

- 1) riigid, kus koolidel on õppekava ja hindamise kujundamisel suur autonoomia ning valitseb tihe koolidevaheline konkurents – siia alla paigutuvad ka Korea, Austraalia, Taiwan, Hongkong (neis kõigis on keskmine tulemus lugemises üle OECD keskmise) ja Holland;
- 2) riigid, kus koolidel on õppekava ja hindamise kujundamisel vähe iseseisvust ning koolidevaheline konkurents on väike – näiteks Portugal, Kreeka, Bulgaaria;
- 3) riigid, kus koolidel on õppekava ja hindamise kujundamisel suur autonoomia ning koolidevaheline konkurents on väike – näiteks Island, Jaapan, ka Soome ja Eesti (neis kõigis on keskmine tulemus lugemises üle OECD keskmise ja sotsiaal-majandusliku tausta mõju sellele väiksem kui OECD keskmise).

Eesti paigutus nende riikide hulka, kus koolidel on suur autonoomia.

Hindamis- ja aruandluspoliitika

PISA 2009 kokkuvõttes väidetakse, et riikides, kus kasutatakse standarditel põhinevat välishindamist, saavad õpilased üldiselt paremaid tulemusi. Teisiti öeldes – erineva sotsiaal-majandusliku taustaga õpilastega koolide vahelised erinevused on keskmiselt väiksemad riikides, kus kasutatakse standarditud teste (OECD 2010b, 75). OECD riikidest rakendatakse standarditud välishindamist keskhariduse tasandil Eestis, Soomes, Koreas ja Hollandis.

Erinevad on ka hindamise vormid (kas standarditud testid või muu).

Koolitasandi hindamist kasutatakse koolide võrdlemiseks ja nende edusammude jälgimiseks või õpetamise kohta otsuste tegemiseks. Ligikaudu 59 protsenti OECD riikide õpilastest (Eestis 74%, Soomes 53%) õppis koolides, mille juhid teatasid, et nad kasutavad õpilaste saavutusandmeid, võrdlemaks oma kooli teiste koolidega või riiklike või piirkondlike tulemusmõõdikutega. Eesti paigutus riikide järjestuses selle näitajaga 24., Soome 45. kohale.

Kõige rohkem kasutatakse õpitulemusi selleks, et hinnata kooli edukust aastate kaupa. Seda kasutusviisi rakendavates koolides õppis OECD riikide keskmisena 77 protsenti õpilastest (Eestis 85%, Soomes 52%, Austraalias 83%, Hollandis 74%, Koreas 83%). Eesti asus riikide järjestuses selle näitajaga 40. kohal, Soome 50. kohal.

Õpilaste saavutuste andmeid kasutatakse ka õpetamise taseme või õppekavade hindamiseks. 77 protsenti OECD riikide õpilastest (Eestis 78%, Soomes 56%, Austraalias 86%, Hollandis 67%, Koreas 88%) õppis koolides, kus kasutati neid andmeid õpetamise taseme määramiseks või õppekava paremaks muutmiseks. Eesti paigutus selle näitajaga riikide järjestuses 49., Soome 60. kohale.

Üldistades kolme eeltoodud mõõdikut, võib väita, et võrreldes rahvusvahelise keskmisega kiputakse Eesti koolides kasutama välishindamise tulemusi pigem enda võrdlemiseks teiste koolidega kui õpetamise taseme tõstmiseks või hindamise parandamiseks.

Aruandluse korraldus

Sooritusstandardid on tavaliselt seotud aruandlusega. Viimase kümne aasta jooksul on avaliku sektori ja valitsuse kontroll kooli tegevuse üle järjest vähenenud ning kontrolli ja õpilaste tulemuste avalikustamise peab tagama kool ise. Tulemusi kajastatakse ja kasutatakse sageli laialdaselt ka avalikes aruteludes.

PISA 2009 kogus andmeid selle kohta (OECD 2010b, 231–232), kuidas vahendatakse teavet sooritustulemuste kohta (koolide tulemuslikkuse võrdlusandmed ning õpiprogrammid) sidusrühmadele ja avalikkusele. Keskmiselt 37 protsenti OECD riikide õpilastest (Eestis 32%, Austraalias 47%, Hollandis 64%, Koreas 33% ja Soomes ainult 2%) õppis koolides, mille juhid teatasid, et andmed tehakse avalikkusele kättesaadavaks. Eesti paigutus riikide järjestuses selle näitaja alusel 23., Soome 64. kohale. Keskmiselt 66 protsenti OECD riikide õpilastest (Eestis 87%, Soomes 44%, Austraalias 81%, Hollandis 61%, Koreas 74%) õppis koolides, mille juhid teatasid, et neid andmeid kontrollib aeg-ajalt administratiivvõim. Eesti asus riikide järjestuses selle näitajaga 13., Soome 57. kohal. Sooritustulemusi kasutatakse ka otsustamiseks, kuidas jagada rahalisi vahendeid. OECD riikides õppis keskmiselt 33 protsenti õpilastest (Eestis 16%, Soomes 5%, Austraalias 61%, Hollandis 13%, Koreas 39%) koolides, mille juht teatas, et andmeid kasutatakse just selleks otstarbeks. Eesti paigutus riikide järjestuses selle näitajaga 51., Soome 60. kohale.

Õpilaste tulemusi kasutatakse ka õpetajate töö tulemuslikkuse hindamiseks. Sellistes koolides, kus koolijuhtide väitel seda tehakse, õppis keskmiselt 59 protsenti OECD riikide õpilastest (Eestis 64%, Soomes 18%, Austraalias 58%, Hollandis 59%, Koreas 77%); Eesti oli riikide järjestuses selle näitajaga 24., Soome 62. kohal. Enamiku riikide koolid teavitavad õpilaste sooritustulemustest vanemaid. OECD riikides õppis keskmiselt 52 protsenti õpilastest (Eestis 58%, Soomes 34%, Austraalias 51%, Hollandis 14%, Koreas 84%) koolides, mille juhid teatasid, et nad annavad vanematele tagasisidet nende laste õpiedukusest kas võrreldes riiklike standardite või kooli teiste õpilastega.

Eespool toodud mõõdikuid tõlgendades saab taas väita, et võrreldes rahvusvahelise keskmisega kiputakse Eestis sagedamini kasutama õpilaste tulemusi õpetajate – tulemuslikkuse hindamiseks, õpilaste tulemusi esitatakse sagedamini nii üldsusele kui ka vanematele ning tihti kasutab neid andmeid ka administratiivvõim. Soomes aga ei tehta õpilaste sooritustulemuste andmeid avalikkusele kättesaadavaks ega kasutata neid üldiselt ka õpetajate tulemuslikkuse hindamiseks.

Hindamise ja aruandluse põhjal jagati riigid põhimõtteliselt kahte rühma (OECD 2010b, 77): riigid, kus õpilaste sooritustulemusi kasutatakse olukorra kirjeldamiseks ja huvirühmade informeerimiseks, ning riigid, kus õpilaste sooritustulemusi kasutatakse kooli mõjutavate otsustuste tegemiseks. Eesti, Austraalia ja Lõuna–Korea rakendavad nii sagedast hindamist kui ka õpilaste sooritustulemusi otsustuste tegemisel. Soome kasutas samuti sagedast hindamist, palju harvem aga sooritustulemusi otsustuste tegemisel.

Haridusinvesteeringud

PISA 2009–s kujunesid haridusinvesteeringute alusel (mõõdetakse kumulatiivsete kulutustena) kaks riikide kategooriat (OECD 2010b, 78): riigid, kus prioriteediks on õpetajate palk, ja riigid, kus prioriteediks on väiksemad klassid ja parem infrastruktuur. Eesti paistis rahvusvahelises võrdluses silma väikeste kumulatiivsete kulutustega ja õpetajate madalate palkadega, Soome, Austraalia ja Holland tõusid esile suurte kulutuste ja väikeste klassidega, Hongkong paistis silma väikeste kulutuste ja suurte klassidega ning Korea suurte kulutuste ja suurte klassidega.

Eesti üldkokkuvõttes edukas

Kokkuvõttes sai Eesti haridussüsteem PISA 2009 rahvusvahelises võrdluses järgmise hinnangu.

1. Õpilaste valiku ja diferentseerimise valdkonnas iseloomustab Eestit haridussüsteemi tasandil nõrk õpilaste vertikaalne ja keskmine horisontaalne diferentseeritus ning kooli tasandil nõrk horisontaalne diferentseeritus.
2. Eesti koolidel on suurem iseseisvus õppekava valikul ja hindamisel, kuid võimalus kooli valida on Eestis väiksem.

3. Hindamis- ja aruandluspoliitika valdkonnas on Eestile iseloomulik sage hindamine, sooritustulemuste sage kasutamine koolide võrdlemisel, teabe kogumisel ja otsustuste tegemisel ning õpetajate töö tulemuslikkuse hindamisel, samuti andmete avalikustamine meedias ning sage kasutamine administratiivvõimu poolt.

4. Haridusinvesteeringute valdkonnas on Eestile iseloomulik väike kogukulu haridusele, väikesed klassid ja õpetajate madal palk.

Üldkokkuvõttes peetakse Eesti haridussüsteemi PISA uuringute raportite kohaselt edukaks, sest õpilaste sooritustulemused on üle OECD keskmise ja nende sotsiaal-majandusliku tausta mõju tulemustele väiksem kui OECD riikides keskmiselt. Sellele on ilmselt kaasa aidanud meil seni kehtinud ühtluskooli põhimõte ja ka koolide suhteliselt suur autonoomia. Kindlasti tuleks aga haridusse tehtavaid investeeringuid suurendada ja/või otstarbekamalt jaotada.

Eesti üldharidussüsteemis tuleks põhihariduse tasandil ka edaspidi järjekindlalt järgida sellist vertikaalse ja horisontaalse eristuse põhimõtet, et kõigile õpilastele, nende taustast olenemata, pakutakse ühesuguseid õppimisvõimalusi ning õpilased kordavad harva klassi ja/või saadetakse nad käitumisprobleemide, madala õpitulemuslikkuse või erivajaduste tõttu koolist ära. Koolidele tuleks jätta otsustusõigus oma õppekava ja hindamissüsteemi kujundamisel. Seejuures oleks tarvis piirata koolide konkurentsi õpilaste pärast. Kindlasti peab püüdlema selle poole, et välishindamise tulemusi ja õpilaste sooritustulemusi kasutataks olukorra kirjeldamiseks ja parandamiseks, mitte niivõrd koolide ja õpilaste võrdlemiseks ning õpetajate tulemuslikkuse hindamiseks.

PISA 2009 tulemused näitavad, et ka lapsevanemate ja õpilaste õigus valida kooli ei soodusta võrdsete haridusvõimaluste tagamist. On oluline, et Eesti haridussüsteemis ei tehtaks selliseid muudatusi, mis praeguse võrdsete võimaluste tagamise põhialuseid nõrgestaks. Sellisteks näideteks võivad olla esimesse klassi astujate koolikatsed, varajane õppesuundadesse jagamine või liialt suur kooli valimise võimalus.

Eesti hariduse põhiprobleemid on samasugused kui teisteski riikides. Korruga paljude küsimustega tegelemine raskendab üldiselt reformikavade katmist rahaga. Poliitika õnnestumiseks on möödapääsmatu teha valikuid. Möödapääsmatu on ka pakkuda hariduses kõigile võrdseid võimalusi.

Kasutatud kirjandus

Causa, O., Chapuis, C. (2009). Equity in Student Achievement across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies. OECD Economics Department Working Papers, no 708. OECD Publishing.

Henno, I. (2011). Eesti kool ja õpetaja rahvusvahelises haridusvõrdluses (EKORA). Rahvusvaheliste võrdlusuuringute PISA 2006 ja 2009, TIMSS 2003 ja 2007 ning TALIS tulemuste analüüs lähtuvalt EKORA eesmärkidest. Tallinn. Eduko analüüsiprojekti

osaaruanne. –

<http://eduko.archimedes.ee/files/Henno%20EKORA%20aruanne2%20%20010911.pdf>

Henno, I., Tire, G., Lepmann, T., Reiska, P., Ehala, M. (2007). Ülevaade rahvusvahelise õpilaste õpitulemuslikkuse hindamise programmi PISA 2006 tulemustest. –

http://uuringud.ekk.edu.ee/fileadmin/user_upload/documents/PISA_16pparuanne_041207.pdf

OECD (2007). PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World. Vol I and II. Paris: OECD.

OECD (2010a). PISA 2009 Results, vol II: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes. Paris: OECD.

OECD (2010b). PISA 2009 Results, vol IV: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices. Paris: OECD.

Pöder, K. (2011). Koolivaliku küsimus. Koolivaliku mehhanismi tüüp ja selle mõju haridustulemustele: PISA 2009 andmete põhjal. 4. oktoober, Tartus. PISA konverents, ettepanekud hariduse edendamiseks. –

<http://www.pedagogicum.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1069201/K.+P%F5der+EHE+2011+PISA.pdf>

Ruus, V., Henno, I., Reiska, P. (2008). Üldhariduse olukorrast hariduse tulevikukujundajatele. – Riigikogu Toimetised 18, lk 51–64.

Schütz, G., West, M. R., Woessmann, L. (2007). School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003. OECD Education Working Papers, no 14. OECD Publishing. – <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kzsnbdbxxmn.pdf?expires=1303219320&id=0000&accname=guest&checksum=FB09F042821A137FC43453535641F784>

Tire, G., Puksand, H., Henno, I., Lepmann, T. (2010). PISA 2009 – Eesti tulemused. Eesti 15-aastaste õpilaste teadmised ja oskused funktsionaalses lugemises, matemaatikas ja loodusteadustes. Tallinn: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. –

http://uuringud.ekk.edu.ee/fileadmin/user_upload/documents/PISA_2009_Eesti.pdf

Toots, A. (2011). Eesti kool ja õpetaja rahvusvahelises haridusvõrdluses. – Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2010/2011. õppeaastal. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium, lk 137–142.

Woessmann, L., Luedemann, E., Schütz, G., West, M. (2009). School Accountability, Autonomy and Choice around the World. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

