

Õpetajate koolitamise ja edutamise poliitikad OECD maades

Anu Toots, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Triin Lauri, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Tugevnevas majanduskonkurentsisis on poliitikute huviorbiiti tõusnud õpetaja – õpetajakoolitus, õpetajate pakkumise ja nõudluse klapitamine ning tulevaste ja praeguste õpetajate õpetamiskvaliteedi ja arengu kindlustamine.

Traditsiooniliselt on õpetajakutset korraldatud kas karjääri- või positsioonisüsteemi põhimõttele, samamoodi kui avalikku teenistust tervikuna. Viimasel kümnendil on üleilmastumine sundinud riike oma tavapärasest õpetajapoliitikat ümber vaatama, arvestades seda, milliseid probleeme senine poliitikamudel on tõstatanud. Kagu-Aasia maad on läinud riigi kontrolli leevendamise teed, lääne ühiskonnad, eriti angloameerika traditsiooniga riigid, liiguvad vastupidises suunas. Eesti on selle taustal omapärane, sest meid iseloomustab ühel ajal nii nõrk riigi sekkumine õpetajate esmakoolitusse ja ametisse määramisse kui ka jäik, karjäärisüsteemile omane õpetajate edutamise kord.

Õpetajate olulisusest tänapäeva hariduspoliitikas

21. sajandi hariduspoliitikat iseloomustab kiire ja tugev rahvusvahelistumine. Tähelepanu väärib ka see, et rahvusvaheline huvi on selgelt sihitud poliitika tulemuslikkusele. Millised on edukaimad haridussüsteemid? Millised on õnnestunud reformid? Milline õpikeskkond ja pedagoogika on tõhusaim? Need on tüüpilised pealkirjad OECD hariduspoliitika raportitel, mille arv viimastel aastatel üha kasvab. Kuigi OECD PISA ja IEA haridussaavutuste uuringud kinnitavad, et lõviosa saavutustasemest määravad õpilase individuaalsed karakteristikud, on poliitikute ja analüütikute huviorbiiti üha enam tõusnud ka õpetajaskond. Nii on rahvusvahelistele õpilaste saavutustaseme uuringutele lisandunud õpetajate uuringud (TALIS, TEDS-M). 2011. aastast korraldab OECD rahvusvahelisi tippkohtumisi, kus hariduses edukate ja kiiresti arenevate riikide valdkonnaliidrid arutavad õpetajate piisavuse ja professionaalsuse probleeme. Peamine põhjus, miks poliitikute huvi õpetajaskonna teemade vastu kasvab, peitub riikide tugevnevas majanduskonkurentsisis. Majandusvõimekus on otseselt seotud tööjõu haridustasemega ning siitkaudu ka õpetajaskonna professionaalsuse ning kutseoskustega. Traditsiooniliselt riiklik, pigem lojaalse kodanikkonna harimisele suunatud avaliku poliitika valdkond on omandanud nüüd hoopis teistsuguse kaalu ja seadnud sihiks rahvusvahelise ja mobiilse tööturu ootused. Ühest küljest on see muutnud haridusnäitajad riikidevahelise võrdlemise ja hindamise objektiks, teisalt on õpetajate piisavuse ja kutsevaliteedi temaatika üha tihedamalt juhitud üldisest rahvuslikust poliitika agendast. Õpetajaskonnaga seonduv pole enam pelgalt küsimus pedagoogikast, vaid märksa laiematest strateegilistest poliitilistest valikutest.

Ka Eestis viivad arutelud õpetajate töökorraldusest või ettevalmistusest märksa keerulisemate sõlmprobleemideni nagu haldusreform, töö- ja teenistussuhted, sotsiaal- ja hariduspoliitika koordineerimine. Vastuseid ootavaid probleeme on ühe artikli jaoks ilmselgelt liiga palju, sestap peatume seekord kolmel meile olulisel teemal, käsitledes neid rahvusvahelise kogemuse taustal. Esiteks, õpetajakoolituse muutumise vajadus valitsemismudelite muutuste taustal. Teiseks, kuidas panna klappima õpetajate pakkumine ja nõudlus, paigutades õpetajaid sinna, kus neid enim vajatakse? Kolmandaks, kuidas kindlustada tulevaste ja praeguste õpetajate töö kvaliteet ja nende kutsealane areng? Edu lubavate lahenduste otsinguil vaatame kiiresti arenevate heade haridustulemustega ühiskondade poole nagu Singapur, Hongkong, Korea Vabariik, Soome ja Madalmaad. Kuna haridusreformid on harilikult kantud valitsuste üldisest

reformiideoloogiast ja hoiakust, siis peatume ka Ühendkuningriigi ja USA kogemustel, millest on lähtunud mitmed teedrajavad reformidoktriinid.

Valitsemisparadigma muutumine ja selle mõju õpetajakutsele

Viimase paarikümne aasta jooksul on õpetajakoolituse ja õpetajaskonna kvaliteedi arendamine tõusnud valitsuste tähelepanu keskmesse, mõned autorid räägivad koguni õpetajapoliitikast (*teacher policy*) kui omaette poliitikavaldkonnast. Osalt peegeldab see üldist hariduspoliitika trendi, mille tunnusjoon on valitsuste suurem sekkumine õpetajate ettevalmistamisse ning nende piisavuse ja õpetamiskvaliteedi tagamisse (Furlong *et al* 2009). Õpetajakoolitust püütakse paremini siduda teiste hariduspoliitiliste meetmetega nagu õppekava, õpilaste välishindamine ja uurimispõhine õpetamispraktika. Need sekkumisstrateegiad hakkasid jõuliselt levima angloameerika riikides, kus uue avaliku halduse doktriin selleks hea pinnase ette oli valmistanud. Uue avaliku halduse olemus on erasektori mehhanismide ülekandmine avalikku sektorisse, mis hariduse valdkonnas tähendab koolidevahelise konkurentsi ning kooli ja ainete valiku propageerimist, koolide tegevustulemuste suuremat avalikustamist lapsevanematele ja väljundipõhist juhtimist (Palm 2012). Nendest uue avaliku halduse instrumentidest on kõige enam tähelepanu pälvinud koolivalik ja koolide edetabelid, suhteliselt varju on aga jäänud uue avaliku halduse mõju hea õpetaja kontseptile.

Sotsiaalsete aktsionäride (lapsevanemate, tööandjate) kasvav huvi õpitulemuste vastu mõjutab seda, et õpetajakutse klassikalised väärtused muutuvad vähem tähtsaks kui turukesksed väärtused. Tänapäeval on hea õpetaja see, kes on tõhus, oskab mõjusalt täita ülesandeid, mida teised on ette määranud, märgivad Maarten Simons ja Geert Kelchtermans (2009, 30) Belgia õpetajakoolituse uut standardit analüüsides.

Õpetajakoolituse poliitika kujundamisse kaasatakse üha sagedamini erinevaid osalisi nagu lapsevanemad, ülikoolid, tööandjad ja omaavalitsused, kes defineerivad hea õpetaja oma huvidest lähtudes. Niisugune partnerlusele rajatud poliitika, mida jõuliselt pooldavad näiteks Madalmaad ja Inglismaa, aga ka Austraalia ja Uus-Meremaa, vastab küll paremini ühiskonna ootustele, kuid toob lõpptulemusena kaasa keskvõimu kontrolli suurenemise õppekavade kujundamise ja õpetaja kutsestandardi üle. On ju valitsus see, kes huvirühmade seisukohad läbi sõelub ja õiguslikult siduvad normaktid koostab. Kuigi õpetajakoolituse institutsioonid on partneritena protsessi kaasatud, peavad nad nüüd varasemast enam arvestama ülikooliväliste huvirühmadega. Nii ongi ülikoolide autonoomia õpetajate koolitamisel väiksem, võrreldes teiste avaliku sektori töötajaid ettevalmistavate erialadega (nt avalik haldus).

Õpetajakoolituse nõuded rohkem praktilise suunitlusega kui varem

Uue avaliku halduse doktriinist mõjutatud paradigmaatilise nihke tulemusel on ka õpetajakoolituse nõuded märksa enam praktilise suunitlusega kui varem. Kuigi klassikalised akadeemilised tegevused nagu uurimine, teoretiseerimine ja kriitiline mõtestamine on õppekavades veel formaalselt alles, ei peeta neid õpetaja kutsetöös enam obligatoorseks ning nende alusel ei hinnata õpetaja kompetentsust. Selle asemel pannakse õpetaja kompetentsuse hindamisel rohkem rõhku tema praktilistele oskustele (nt *teaching by doing* tehnika valdamine) (Furlong, McNamara *et al* 2009). Hea õpetaja kriteeriumide teisenemist näitavad ka rahvusvahelised võrdlusuuringud (PISA, TALIS, ICCS), kus on arendatud erinevaid skaalasid õpetajate reageerimissuutlikkuse ja enesetõhususe mõõtmiseks. Eesti õpetajate enesetõhususe näitajate osutamine rahvusvahelistes võrdlustes üheks madalamaks (vt OECD 2009) on uute arengute valguses üpris murettekitav, sest just enesetõhususe eeldusel põhinevad mitmed õpetajakoolituse uued

ideed (nt kollaboratiivne ja kaasav õppimine, eri meetodite kombineerimine jm; Schleicher 2012).

Inglismaalt, Uus-Meremaalt ja Austraaliast alguse saanud muutused õpetajapoliitikas levisid 2000. aastatel ka teistesse riikidesse, tuues peaaegu kõikjal kaasa riigi jõulisema sekkumise õpetajakutse ümbermõtestamisse ja õpetajate mobiilsuse juhtimisse. Sellega lõppes eelmine poliitikaajastu, kui usuti, et vabaturg tagab nähtamatu käega nii efektiivse nõudmise ja pakkumise kui ka motivatsioonimehhanismid piisava hulga õpetajate koolitulekuks. Järgnevalt vaatame, kuidas riigid ühitavad 1980.–1990. aastate uue avaliku halduse mõjutustega lähenemist 1960.–1970. aastatel valitsenud õpetajapoliitika riikliku planeerimise printsiipidega.

Õpetajate piisavus ja koolidevaheline mobiilsus

Traditsiooniliselt on õpetajakutset korraldatud kas karjääri- või positsioonisüsteemi põhimõtteil, samamoodi kui avalikku teenistust tervikuna. Karjäärisüsteemi iseloomustab põhjalik ja riiklikke standardeid järgiv õpetajakoolitus; õpetajakutse omandamine on suhteliselt suletud süsteem ning asjakohast sertifikaati mitteomavad kandidaadid õpetajaks ei kvalifitseeru. Töötavate õpetajate tõus ametiredelil on seotud eeskätt ametis töötatud aastatega, palgatõusus on staažiaastad tähtsamad kui head töösooritused. Enamikus karjäärisüsteemi rakendavates riikides (nt Tšehhi, Prantsusmaa, Hispaania, Ungari, Jaapan, Korea) võib kuluda kuni 30 aastat, et jõuda palgaskaala kõrgeimasse klastrisse, kuid siis on ka töötasu vääriline – keskmiselt 80 protsenti kõrgem alustavate pedagoogide omast (OECD 2011). Samal ajal on selliseid karjäärisüsteemiga riike, kus staažist tulenevad palgavahed pole nii suured, näiteks Saksamaa ja Soome (samas). Karjäärisüsteemi teine silmapaistev joon on ühiskondlik lugupidamine õpetajakutse vastu, mida sagedamini on esile tõstetud Kagu-Aasia maade ja Soome puhul (Simola 2005; Schleicher 2012).

Positsioonisüsteemiga riikide hulka kuuluvad peamiselt angloameerika valitsemistraditsiooniga riigid (USA, Ühendkuningriik, Iirimaa), aga ka kõik Skandinaavia maad (Eurydice 2012). Selles süsteemis reguleerib õpetaja töösuhet mitte avaliku teenistuse leping, vaid tööleping, mis tihti võib olla tähtajaline ja mille sõlmimisel on koolijuhil palju suurem autonoomia kui karjäärisüsteemis. Positsioonisüsteem lubab, et õpetajana töötavad ka need, kes pole läbinud põhjalikku õpetajakoolituse programmi, kuid kellel on sobiv töökogemus või lihtsalt kutseomadused tööks lastega. Kuna sisenemisteid õpetaja ametisse on mitmeid, siis on ka palgapoliitika vähem jäik ja võib sõltuda kohalikest otsustajatest või lisatasude süsteemist. Eestit on kõiki kriteeriume arvesse võttes raske ühte või teise mudelisse paigutada, sest meile on iseloomulik nii positsioonisüsteemile tunnuslik nõrk riigi sekkumine õpetajate esmakoolitusse ja ametisse määramisse kui ka jäik karjäärisüsteemile omane õpetajate edutamise kord.

Õpetajate nappus vaid üks tegur, mis sunnib õpetajapoliitikat ümber vaatama

Kuigi need kaks karjäärimudelit positsioneerivad õpetaja kui kutse ühiskonnas väga erinevalt, ei ole kumbki neist osutunud teisest süsteemselt paremaks piisava hulga õpetajate tagamisel. Karjäärisüsteemiga Saksamaal ja Beneluxi maades puudub 30–40 protsendil põhikooli teise astme õpilastel kvalifitseeritud õpetaja, samal ajal kui Soomes ja Hispaanias õpetajate nappust peaaegu ei esine. Positsioonisüsteemiga maadest vaevlevad kroonilises õpetajate puuduses USA ja Ühendkuningriik, aga mitte Taani ja Rootsi (Eurydice 2012). Õpetajate puudus on ainult üks tegur, miks riigid on hakanud viimasel kümnendil oma tavapärast õpetajapoliitikat ümber vaatama. Sellega kaasnev ja ilmselt olulisemgi on küsimus õpetajate töö kvaliteedist. Otsides lahendusi kvantiteedi ja

kvaliteedi probleemidele, valisid Kagu-Aasia maad ja mõned Lääne-Euroopa riigid (nt Saksamaa) riigi kontrolli leevendamise tee, angloameerika traditsiooniga riigid aga vastupidise suuna. Olgugi et õpetaja positsioon on nendes kahes karjäärimudelil erinev, pole võimalik õpetajate nõudluse ja pakkumise tasakaalu leidmisel eelistada üht teisele ning mõlemas otsitakse viise õpetajate konkurentsi suurendamiseks ja kutsemeisterlikkuse parandamiseks.

Laias laastus võib õpetajate nappuse leevendamise meetmed jagada kahte kategooriasse. Ühest küljest luuakse alternatiivseid ja paindlikumaid sisenemismõimalusi õpetajakutsesse, teisalt püütakse paigutada juba töötavaid õpetajaid ümber nendesse piirkondadesse, kus õpetajate piisavuse või kvaliteedi küsimused on teravaimad. Mitmekesiste sisenemisteede praktikale pandi alus USA-s, kus föderaalvõimud polnud sajandeid sekkunud õpetajakoolituse reguleerimisse. 20. sajandil hakkasid tulevaste õpetajate taset küll osariigid sertifitseerima, ent paralleelselt sellega käivitati mitmeid eraalgatuslikke projekte (nt *Teach for America*; *Boston Teacher Residency*), mille järgi ei tee tulevased õpetajad läbi põhivoolu õpetajakoolituse programmi (Smith 2009). Hinnanguliselt moodustavad alternatiivse koolitusteedega õpetajad USA-s juba kolmandiku tööle asuvatest matemaatikaõpetajatest (Ingvarsson *et al*, forth-coming).

Eesti teeb samme süsteemi liberaliseerimise suunas

2007. aastal käivitunud Eesti „Noored kooli” programm ongi imporditud USA-st ning see on korraldanud viis värbamiskampaaniat, et tuua kooli neid ülikoolilõpetanuid, kes pole õpetajakoolituse õppekava läbinud. Värbamiskriteeriumiks on kõrghariduse olemasolu, erialane edukus ja eelkõige soov koolielus midagi korda saata. Ettevõtmise missioon on saata värvatuid just rasketesse piirkondadesse, kantuna veendumusest, et „igast lapsest saab asja”. Tegemist on karjäärisüsteemi murdva ettevõtmisega, mis võiks Eestis hästi töötada, sest karjäärisüsteemile mitteomaselt pole õpetajaks õppivate üliõpilaste kutsekindlus meil kõrge. Neil aastail, kui „Noored kooli” programm käivitus, asus Eestis õpetajana tööle vaid 30 protsenti (242 inimest) kasvatusteaduste valdkonna lõpetanutest. Peaaegu sama palju värskeid õpetajaid (208) said Eesti koolid mittepedagoogiliste erialade lõpetajate hulgast (Ots *et al* 2008). Seda, et kujundlikult väljendades langes seeme viljakasse pinda, kinnitab ka programmi astunute jaotus ülikoolide lõikes (joonis 1). Enim osalejaid on värvatud Tartu Ülikoolist, kus põhivoolu õpetajakoolitus ei ole kandev. Kuigi praegu on ennatlik teha järeldusi „Noored kooli” programmi mõjude või jätkusuutlikkuse kohta, on see ameerika algatus pakkunud väärt alternatiivi õpetajate kaadri suurendamiseks või värskendamiseks paralleelselt põhivoolukoolitusega. Alternatiivsed sisenemisteed õpetajakutsesse koguvad tasapisi üha laiemat poliitilist tunnustust (sh OECD poolt), sest arvatakse, et niisugune lähenemine sobib hästi kokku nüüdisaegsete dünaamiliste hõivemustritega. See aitab leevendada ka karjäärisüsteemi nõrkust, kus õpetajaskond on üleliia kaitstud avatud konkurentsi eest, mistõttu ka nõrgad õpetajad püsivad ametis. Eestis kavandatava õpetajakutse reformi lähtealused näevad samuti ette, et õpetajakutset saab taotleda ka õpetajakoolitust mitteläbinud kõrgharidusega inimene, kellel on õpetuskogemus. Plaan näeb ette veelgi julgemat varianti, et koolijuht võib tähtajaliselt tööle võtta õpetajakutset mitteomava inimese, kasutades sealhulgas teenuse sisseostmist füüsilisest isikust ettevõtjatelt või juriidilistelt isikutelt (HTM 2012). Eesti on tegemas selgeid samme süsteemi liberaliseerimise suunas.

Õpetajate nappus on tihti iseloomulik mitte haridussüsteemile tervikuna, vaid teatud tüüpi õpilaskonnaga või teatud piirkondades asuvatele koolidele. Osalt on selle poliitika vajadus tingitud nn kontrollimata koolivaliku mehhanismist, mis koondab tugevaid lapsi, koole ja õpetajaid ning segreerib sellega nii koole kui ka koolipiirkondi. Kuna õpetaja professionaalsuse oluline hindamiskriteerium on õpilaste saavutustase, siis tahavad

õpetajad harilikult vältida töötamist riskikoolides. Valitsuse huvi on aga risti vastupidine õpetajate individuaalsele huvile. Nimelt on sotsiaalse sidususe edendamiseks tähtis, et probleemsetel lastel või koolidel oleks tugevamad õpetajad, sest nendele on õpetajatöö hariduslik ja sotsiaalne efekt suurem (Schleicher 2012).

Hariduses edukate riikide poliitikaid koolide adekvaatseks mehitamiseks õpetajatega võib tinglikult jagada kahte rühma. Ühel juhul suunatakse õpetajad probleemsetesse koolidesse (nt Koreas, Singapuris ja USA-s), teisel juhul saavad nõrga sooritusega koolid spetsiaalset tuge, ilma et personalimobiilsust toimuks (nt Madalmaades). Korea ja Singapur suunavad nõrkadesse koolidesse meisterõpetajaid, ent need õpetajad ei tule alternatiivsüsteemist nagu ameerikaliku variandi puhul, vaid valitakse välja õpetajate riikliku evalveerimise tulemusel. Meisterõpetajate põhiülesanne on nõrkade koolide konsulteerimine ja abi õppematerjalide loomisel. Seega ei ole tegemist karistusmeetmega, vaid sellise lähenemisega, mis seob ühiskonna vajaduse pakkuda kõigile kättesaadavat kvaliteetset haridust ja individuaalsete õpetajate vajaduse arendada oma professionaalsust.

Madalmaad asusid õpetajate nappuse leevendamiseks ja nende töö kvaliteedi edendamiseks suunatud tegevuskava rakendama 2008. aastal. Tegevuskava peamine idee oli siduda õpetaja parem sooritus tema paremate karjääriväljavaadetega. Viimaste alla kuulub nii parem palk kui ka kõrgetasemelised täienduskoolitused. Progressi ja tulemusi ei hinnata aga individuaalsete õpetajate lõikes nagu näiteks USA „*No Child Left Behind*” poliitika ette näeb, vaid kooli kui terviku osas vastavalt sotsiaalpartneritega kokku lepitud sooritusindikaatoritele, mis on märksa laiemad kui ainult testide tulemused. Lisaressursse saab kool üksnes siis, kui seatud eesmärgid on saavutatud. Niisugune „pole paremist, pole tasu” lähenemine ühtib üldjoontes Briti uusleiboristide aegse avalike teenuste kontseptsiooniga, kus soorituse hindamine (*performance management*) on asutuste tunnustamise tüüpiline lähtekoht. Nagu eelkirjeldatud reformid näitavad, on õpetajate mobiilsus ja piisavus tugevalt seotud kvaliteedi teemaga. Järgnevalt analüüsimine, kuidas karjääri- ja positsioonisüsteemid pedagoogide õpetamiskvaliteedi tagamisele toime tulevad.

Kvaliteediteemal on kaks dimensiooni. Esimene seostub õpetajate esmakoolitusega, teine tegevõpetajate täienduskoolitusega.

Sisenemisbarjäär ja õpetajakutse atraktiivsus

IEA matemaatikaõpetajaks õppivate tudengite rahvusvaheline uuring TEDS-M näitas, et maades, kus õpilaste saavutustase on kõrge (Taiwan, Singapur), on ka matemaatika-tudengite aineteadmised väga head (Taatto *et al* 2012). Järelikult ei tohiks alahinnata küsimust, millise ainevõimekusega on need üliõpilased, kes asuvad õppima ülikoolide õpetajakoolituse erialadel. Arvestades vähest konkurssi õpetajakoolituse erialadele, on see tõsine sõnum Eestile. Teine oluline parameeter madala konkursi kõrval on õpetajaks õppivate tudengite aineteadmiste tase, meile teadaolevalt pole selle kohta põhjalikke analüüse tehtud (TEDS-M-s Eesti ei osalenud). Artikli tarbeks tegime kiirülevaate 2011. aastal Tallinna Ülikooli sisseastunute akadeemilisest võimekusest, kõrvutades riigieelarveliste kohtade kandidaate kasvatusteaduste valdkonnas (7 õppekava) teiste valdkondadega (11 õppekava).

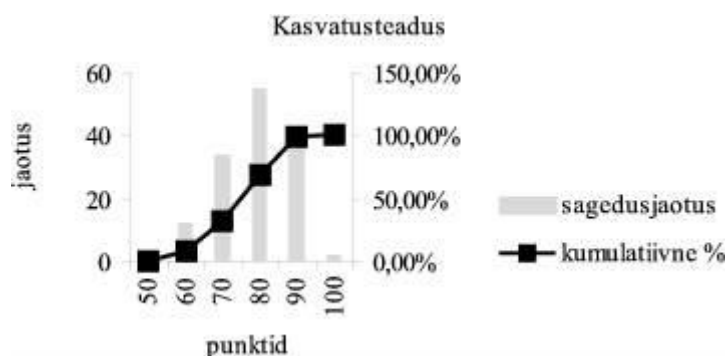
Keskmine sissesaamise punktiskoor oli kasvatusteadustes 84, teistes valdkondades 82 (mõlemal juhul oli maksimum 100). Samal ajal oli tase erinevate õpetajakoolituse õppekavade vahel väga erinev – kui alusharidusse pääsejate keskmine pall oli 87, siis tulevastel loodusteaduste õpetajatel vaid 72. Selle statistika põhjal võib näha ohtu, et Eesti

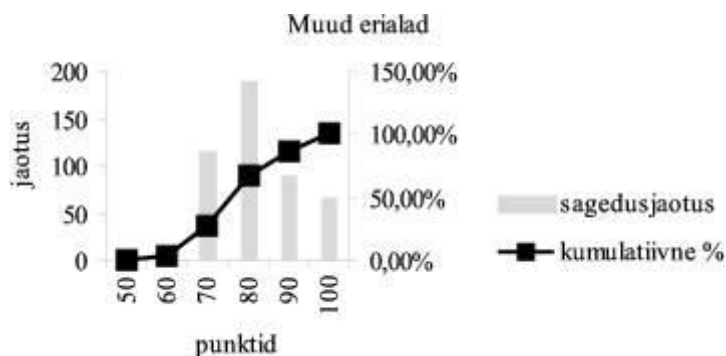
ei suuda pikas perspektiivis hoida oma senist kõrget PISA reitingut. Suured tasemevahed tulid nähtavale ka ühe ja sama valdkonna pedagoogilist ja mittepedagoogilist suunda võrreldes. Näiteks on humanitaarvaldkonnas sisseaamise pall mittepedagoogilistel erialadel 8–12 palli kõrgem kui pedagoogilistel (vt tabel 2). Kui võrrelda erialasid selle alusel, kui paljud ülemise 30 protsendi hulka kuuluvad (joonis 2) valivad eriala kasvatusteaduste hulgast, siis ka siin pole võrdlus kasvatusteaduste kasuks. Meie tublimad gümnaasiumilõpetajad ei kaldu valima õpetajakutset.

Mitmed rahvusvahelised uuringud (Schleicher 2012; McKinsey 2007) peavad õpetajakoolituse sisenemise barjääri rahvusvaheliste haridusnäitajate erinevuste seletamisel oluliseks. Ühtlasi rõhutatakse, et see on määrav just karjäärisüsteemide puhul, kus õpetajad töötavad oma kutsealal eluaeg. Seega määravad õpetajakandidaadid riigi haridussüsteemi saavutusperspektiivi pikkadeks aastateks. Enamik riike, keda võib pidada hariduses tipptegijateks (nt Soome, Singapur), valivad hoolega, keda nad õpetajakoolitusse vastu võtavad. Potentsiaalsete sisseastujate sõelumine on põhjalik, mitmetasandiline ning kaasab kooliväliseid konsultante. Loomulikult saab ranget esmakoolitusse astujate selektsiooni teha siis, kui konkurents õpetajakoolitusse on suur. Tüüpiliselt väidetakse, et suure konkurentsi taga on õpetajakutse kõrge prestiiž ühiskonnas. See võib tugineda kas pikal ajaloolisel, mõnes mõttes „talupoeglikul” traditsioonil nagu Soomes (Simola 2005) või suhteliselt hilisel riiklikul protektsionismipoliitikal, mis on andnud õpetajatele erilise staatuse nagu Taiwanis või Singapuris (Schwille 2012). Soomes näiteks on seatud eesmärk, et õpetajakutseks kvalifitseerub ülemine 10 protsenti keskkooli lõpetavast kohordist. Singapuris on vastav näitaja 30 (McKinsey 2007).

Eestis peetakse säärase sõelumispoliitika sisseviimise takistuseks peamiselt õpetajakutse vähest väärtustamist ühiskonnas, mida omakorda seostatakse õpetajate madala palgatasemega. Tõenäoliselt ei ole õpetajakutse atraktiivsus siiski määratud ainult palgatasemega ning vähemalt sama tähtis on nii töö huvitavus kui ka arenguvõimalused. Omamoodi kinnitus sellele on ka Eesti „Noored kooli” värbamisstatistika. Nimelt on selle programmi konkurss palju kõrgem kui tavapärasesse õpetajakoolitusse Tartu ja Tallinna ülikoolides, hoolimata sellest, et lõpetajad nii siit kui ka sealt asuvad tööle sarnastes töö- ja palgatingimustes. Niisiis tasub õpetajapoliitika reformideks valmistudes vaadata ka seda, kuidas riigid vormivad praktiseerivate pedagoogide karjääri ning millised on sõnumid ja signaalid, mis eri õpetajakoolituse etappidega kaasnevad.

Joonis 2. 2011. aastal riigieelarvelistel kohtadel õppimist alustanute sisseastumistulemuste jaotused





Töötavate õpetajate karjäärivõimalused

Õpetajakutse köitvus ja õpetaja enesetäiendamise võimalused kujunevad kahest mõõtmest. Esiteks sellest, milline on õpetaja tööaja struktuur, teiseks sellest, millised on võimalused liikuda karjääriredelil ülespoole.

Oluline osa õpetajate tööajast kulub tundide andmisele, tänapäeva suund on aga üpris selgelt tundide arvu vähendamisele. „Õpeta vähem, õpi rohkem!”, kõlab OECD soovitus (Schleicher 2012, 40). Seda soovitust toetavad ka rahvusvahelised haridussaavutuste uuringud, millest nähtub, et klassitundides veedetava aja hulk ei ole seotud õpilaste teadmiste tasemega (Martin *et al* 2004). Suur tunnikoormus või ka suur paberitöö hulk vähendavad aega, mis õpetajatel muidu jääks tundide ettevalmistamisele või õpilaste edenemise analüüsimisele (OECD 2011). Nii ongi Inglismaa koolidesse hakatud palkama lisapersonali, kes õpetajate asemel kõikvõimalikke aruandeid ja raporteid täidavad (Schleicher 2012).

Õpetajatele mitmekesiste karjäärivõimaluste pakkumine on viimastel aastakümnetel nii positsiooni- kui ka karjäärisüsteemiga maades tähtsustunud, kuigi erinevatel põhjustel. Positsionisüsteemid on suurendanud täienduskoolituse riiklikku pakkumist ja järelevalvet erasektori teenusepakkujate üle. Vajaduse selle järele kujundab iseloomulik värbamismuster, mis (nagu eespool kirjutasime) lubab õpetajana töötada ka ilma põhjaliku erialase ettevalmistuseta või töökogemuseta inimestel, kes on kooli tööle tulnud vaid mõneks aastaks. Seega tuleb täiendada nende inimeste kutseoskusi ja parandada töö kvaliteeti. Karjäärisüsteemi puhul on täienduskoolitus tõusnud fookusse sootuks teisel põhjusel. Täienduskoolitus peab vähendama kutsetöö monotoonsust ja ühesuguseid karjäärimustreid, pakkudes andekamatele elukutselistele õpetajatele põnevamaid arenguvõimalusi. Selles plaanis on Eesti õpetajapoliitika reformid alles ees. Eesti õpetajahariduse strateegia on sunnitud tõdema, et meil „puudub üldhariduskooli õpetaja professionaalse arengu ning karjäärivõimaluste soovituslik mudel ning sellele vastavad täiendõppeprogrammid” (HTM 2009). Täienduskoolituskursustele on iseloomulik „üks suurus sobib kõigile” lähenemine ning eraldi kursusi algajatele ja edasijõudnutele ei pakuta. Õpetaja-metoodiku tööaja struktuur on meil samasugune kui teistel (sh nooremõpetajatel), kuigi nende vajadused ja ilmselt ka huvid on erinevad. Pannes erineva kompetentsusega professionaalid täitma ühesuguseid tööülesandeid, raiskab haridussüsteem ressursi ja vähendab elukutse köitvust andekate tulevaste õpetajate silmis.

Eesti õpetajaskonna karjääripoliitikat eristab Korea, Hollandi, Hongkongi, Inglismaa ja mitmete teiste riikide omast kaks olulist joont. Esiteks riigi (st ministeeriumi) keskne roll

täienduskoolituse korraldamisel ja teiseks nn *taylor-made* ehk individuaalselt kohandatud lähenemine õpetajate erialasele arendamisele.

Hongkongis, Inglismaal ja Madalmaades on viimasel kümnendil vastu võetud õpetajate täienduskoolituse riiklikud tegevuskavad, Hongkongis ja Inglismaal on loodud ka riiklikud agentuurid, mille ülesanne on pakkuda õpetajatele kestva professionaalset arengut. Kooskõlas Madalmaade korporatiivsete traditsioonidega konsulteerib valitsus õpetajate kutseorganisatsiooniga, kuidas luua õpetajate riiklik kutseregister, mis sisaldab üldist registrit kõigist kvalifitseeritud õpetajatest ja „suurepärasuse registrit” parimatest pedagoogidest. Registreid peavad õpetajad ise, et rõhutada oma tahet investeerida kutsealasesse arengusse (Muskens, Peters 2009). Singapuris hindab riiklik agentuur kõiki õpetajaid igal aastal 16 kutsepädevuse osas. Intensiivse kutsemeisterlikkuse mõõtmisega kaasnevad paremad enesetäiendamise võimalused. Singapuris on igale õpetajale ette nähtud 100 tundi täienduskoolitust, mida võib täita erineva sisuga alates kolleegiga koosõppimisest kuni välisreisideni (Schleicher 2012). Madalmaades loodi fond, kust õpetajad saavad taotleda individuaalseid koolitusgrante ja kust hüvitatakse koolidele asendusõpetajatega seotud kulud.

Taylor-made lähenemise põhijoon on see, et õpetajatele rakendatakse erinevaid arengumeetmeid. See võimaldab ressursse optimaalselt jaotada ning paremini jälgida meetmete efekti (muu hulgas on läbikukkumise korral poliitikat ka lihtsam korrigeerida). Fookuses on eeskätt tublimad õpetajad, sest neid arendades on võimalik tõsta ka andekate õpilaste sooritusaset. Seepärast polegi ootamatu, et Kagu-Aasia maades, mis paistavad silma tippsooritusega õpilaste kõrge osakaalu poolest, on ka õpetajaskonna personalipoliitikas tähtsal kohal tipptasemega õpetajad. Neile pakutakse edasijõudnute koolitusi ja kõrge tasemega kursusi ülikoolide juures. Singapuris hinnatakse pidevalt noorte õpetajate juhpotentsiaali ning andekamad valitakse välja spetsiaalseks juhikoolitusprogrammiks, mis sisaldab ka praktikat ministeeriumides ja õppepraktikaid välismaal. Nii saavutatakse see, et koole juhivad tänapäevaste oskustega professionaalid (Schleicher 2012). Koreas on rakendatud eriprogramm, mis motiveerib õpetajakoolitusega tegelevaid ülikoole välja töötama loovust ja isiksuse kujundamist arendavaid kursusi. Kursustele kutsutakse parimad õpetajad, kellest seejärel saavad omamoodi „lipulaevad” koolikliima parandamise programmis *Happy schools that build better character*. Paralleelselt käivitatakse õpetajate hindamise riiklik süsteem, mille tippsooritusega läbinud õpetajad saavad ühe aasta kutsealaseks uurimistööks, nõrga sooritusega õpetajad suunatakse aga neile vajalikele koolituskursustele (Major Policies ... 2011). Korea poliitikakogemusest maksab tähele panna, kuidas meetmed õpetajaskonna arendamise ja paigutamise poliitikas on harmoneeritud õpetamise ja koolikliima parendamise initsiatiiviga.

Kokkuvõtteks

Eesti õpetajapoliitika põhiprobleemid – heade õpetajate nappus, kiiresti kasvav vajadus mitmekesiste täienduskoolitusskeemide järele, õpetajatöö loovamaks muutmine – sarnanevad paljuski hariduses edukate riikide probleemidega. Kui rahvusvahelised uuringud pakuvad tõendeid ja maailmaorganisatsioonid annavad soovitusi, jääb poliitikameetmete valik ning rakendamine siiski iga riigi ülesandeks. Poliitikakujundamine ja avalikkuse ootused võivad riigiti küll varieeruda, ent üleilmastumine on märgatavalt ühtlustanud probleeme ja ka nende lahendusi. Nii on positsiooni- ja karjäärisüsteemid hakanud üksteisele lähenema, laenates üksteiselt selliseid valitsemisvõtteid, mis on vajalikuks ja tõhusaks osutunud. Näiteks on kõik analüüsitud riigid pannud märkimisväärsed rahalisi ja inimressursse täienduskoolitusse, kehtestades paralleelselt sellega ka põhjalikuma õpetajate professionaalsuse hindamise korra.

Eduriikidega võrreldes on Eesti valitsus olnud aeglasem õpetajapoliitikas konkreetseid samme astuma ning mitmed reformialgatused on jäänud pigem haridusringkondade intellektuaalseks pingutuseks. Teine oluline erinevus on Eesti õpetajapoliitika meetmete väike diferentseeritus ja sihistatuse puudumine. Soov tegelda kõigi probleemidega ja kogu õpetajaskonnaga korraga raskendab reformikavade katmist piisavate ressurssidega ning tekitab ka suuremat vastuseisu muudatustele. Seega on valikute tegemine poliitika õnnestumiseks möödapääsmatu.

Lühendid

PISA – *Program for International Student Assessment*

TALIS – *Teaching and Learning International Survey*

TIMSS – *Trends in International Mathematics and Science Study*

TEDS-M – *Mathematics Teachers Education and Development Study*

IEA – *International Association for the Evaluation of Educational Achievements*

ICCS – *International Civic and Citizenship Education Study*

Kasutatud kirjandus

Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe. European Commission. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Furlong, J., Cochran-Smith, M., Brennan, M. (eds) (2009). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge.

Furlong, J., McNamara, O., Campbell, A., Howson, J., Lewis, S. (2009). Partnership, Policy and Politics: Initial Teacher Education in England under New Labour. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 45–56.

HTM (2009). Eesti Õpetajahariduse Strateegia 2009–2013. – <http://www.hm.ee/index.php?048706>

HTM (2012). Õpetaja ametikoha kujundamise lähtealused. Projekt aruteluks. – <http://www.hm.ee/index.php?0512782> (18.04.2012).

Ingvarsson, L., Schwille, J., Tatto, M. T., Rowley, G., Peck, R., Senk, S. (forthcoming). TEDS-M Policy Report: A Guide to Teacher Education Context, Structure and Quality Assurance Arrangements in the Seventeen TEDS-M Countries. Amsterdam: IEA. [Pärast avaldamist leitav aadressil www.iea.nl]

Major Policies and Plans for 2011. Korean Ministry of Education, Science and Technology. – <http://english.mest.go.kr/web/40724/en/board/envview.do?bbsId=276&boardSeq=20684&mode=view> (15.03.2012).

Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Gonzalez, E. J., Chrostowski, S. J. (2004). TIMSS 2003 International Science Report. Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades. IEA and Boston College.

McKinsey & Company (2007). OECD. How the World's Best-Performing School Systems Come out on Top. – http://www.mckinsey.com/locations/UK_Ireland/~media/Reports/UKI/Education_report.aspx

Muskens, G., Peters, D. (2009). Inclusion and Education in European Countries. INTMEAS Final Report 8. The Netherlands. Lepelstraat: DOCA Bureaus.

OECD (2009). Creating Effective Teaching and Learning Environments. First Results from TALIS. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). Education at a Glance 2011. Paris: OECD Publishing.

Ots, A., Vaher, K., Sellio, R., Laanoja, P. (2008). Ülevaade Eesti õpetajaskonnast. Tartu. – <http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=%C3%BClevaade%20eesti%20%C3%B5petajaskonnast&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hm.ee%2Findex.php%3Fpopup%3Ddownload%26id%3D8781&ei=C2F8T47-AdPD8QPB-MzRDQ&usg=AFQjCNE6Q3V0oeU2g2PdIKJAXehreTSHiA&cad=rja>

Ots, M. (2011). Noored Kooli 5. lennu värbamiskampaania kokkuvõte 2010/2011. Noored Kooli töödokument. Lisainformatsioon: margus@nooredkooli.ee.

Palm, A. (2012). New Public Management (NPM) ja Post-NPM Eesti, Rootsi, Soome ja Ühendkuningriigi üldhariduse praktikas. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Schleicher, A. (ed) (2012). Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century. Lessons from around the World. OECD Publishing.

Schwille, J. (forthcoming). Historical Perspectives on the Policies and Organization of Teacher Education. – L. Ingvarsson, J. Schwille, M. T. Tatto, G. Rowley, R. Peck, S. Senk. TEDS-M Policy Report: A Guide to Teacher Education Context, Structure and Quality Assurance Arrangements in the Seventeen TEDS-M Countries. Amsterdam: IEA. [Pärast avaldamist leitav aadressil www.iea.nl]

Simola, H. (2005). The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education. – Comparative Education, vol 41, no 4, pp 455–470.

Simons, M., Kelchtermans, G. (2009). Teacher Professionalism in Flemish Policy on Teacher Education: A Critical Analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders, Belgium. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 21–32.

Smith, M. C. (2009). The New Teacher Education in the United States. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 9–20.

Summary of the Action Plan: 'Teachers matter: tackling the teacher shortage and improving the position and quality of teachers in the Netherlands' (2008). Netherlands Ministry of Education, Culture and Science. –
http://english.minocw.nl/documenten/Actieplan_LeerKracht_ENGDEF.pdf (12.06.2011).

Tatto, M. T., Peck, R., Schwille, J., Bankov, K., Senk, S. L., Rodriguez, M., Ingvarsson, L., Reckase, M., Rowley, G. (2012). Policy, Practice, and Readiness to Teach Primary and Secondary Mathematics in 17 Countries Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M). Amsterdam: IEA.

Towards a Learning Profession. The Interim Report on Teachers' Continuing Professional Development (2003). Education Bureau. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. –
[http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content_6193/interim%20report%20\(english\).pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content_6193/interim%20report%20(english).pdf) (05.03.2012).

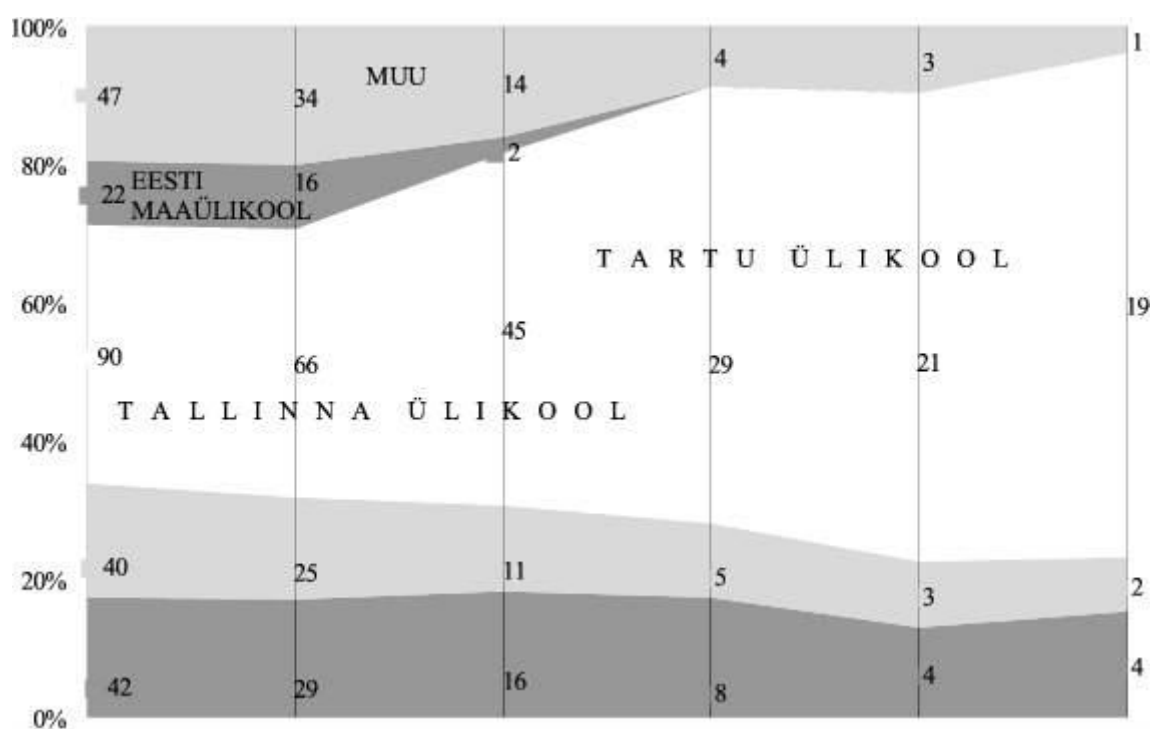
Tabel 2. 2011. aastal riigieelarvelistele kohtadele õppima asunute sisseastumispallide võrdlus: kasvatusteaduste bakalaureus

	Sissesaanuid kokku	Maksimum-punktid	Miimum-punktid	Keskmised punktid
Kasvatusteadused KOKKU	103,00	100,00	55,70	77,76
alusharidus	13,00	100,00	83,10	86,96
andragoogika	12,00	89,80	80,40	84,62
eripedagoogika	12,00	86,40	77,20	81,42
klassiõpetaja	12,00	89,50	74,60	80,07
pedagoogikahumanitaar	12,00	100,00	55,70	75,14
pedagoogikaloodusteadus	25,00	89,60	60,00	72,36
tööõpetus	17,00	85,50	60,00	71,47
Muu KOKKU	183,00	100,00	60,20	83,91
õigusteadus	4,00	100,00	100,00	100,00
Lähis-Ida ja Aasia kultuurilugu	10,00	100,00	100,00	100,00
kultuuriteadus	4,00	100,00	93,25	97,50
inglise keel ja kultuur	14,00	100,00	90,00	97,20
riigiteadused	17,00	100,00	88,35	96,32
psühholoogia	14,00	100,00	79,05	91,58
sotsioloogia	16,00	100,00	77,20	85,73

eesti filoloogia	20,00	100,00	77,80	83,58
ajalugu	13,00	100,00	73,40	81,16
bioloogia	30,00	95,20	70,00	75,92
matemaatika	41,00	100,00	60,20	70,97
KÕIK KOKKU	286,00	100,00	55,70	81,70

ALLIKAS: Autorite analüüs.

Joonis 1. „Noored kooli” programmi kandidaadid ja osalejad ülikoolide lõikes 2010–2011



ALLIKAS: Ots 2011.

Tabel 1. Muutunud arusaam hea õpetaja karakteristikutest

Traditsiooniline paradigma	Uue avaliku halduse paradigma
erialane pädevus, ekspertsus	tõhusus, töötavad lahendused
vastutus	vastutulek vanemate ja ühiskonna ootustele
autonoomia	paindlikkus, kohanemisvõime
uurimine, teoretiseerimine, mõtestamine	praktilised oskused, õppimine tegemise kaudu
õpetaja on autoriteetne juht	õpetaja on koordinaator, vahendaja või teenindaja (radikaalse tõlgenduse korral)

ALLIKAS: Furlong, McNamara *et al* 2009; autorite kohaldatud.