

Haridusreformidest Eestis

Mailis Reps (RiTo 9), haridus- ja teadusminister, Eesti Keskerakond

Üha süveneva haridusliku kihistumise peatamiseks tuleb riigis tagada ühtlaselt hea tasemega üldharidus, ühtlustatud õppekavad ning asjakohane nõustamine, õppevara, järelvalve ja riigieksamikorraldus.

Riiklikud haridusreformid on ümberkorraldused, mis mõjutavad paratamatult kogu haridussüsteemi ning mille eest vastutab valitsus. Demokraatlikes riikides eelnevad reformidele arutelud ja kokkulepped sotsiaalsete mõjurühmade vahel – reforme tavaliselt enne välja ei kuulutata, kui vajalikud eeltööd on tehtud.

Haridusreformidel on sügav poliitiline tähendus, mis määrab riigi arenguvõimalused tulevikus. Euroopas on sageli eeskujuks toodud Norra 1990. aastate haridusreformid, mis olid sotsiaalsed, kuid samas kultuurireformid. Norra reformide eripära ja edukus tulenes nende täpsest planeerimisest, korrektsest korraldamisest ja otstarbekast monitooringust. See mitte ainult ei lubanud kavandatut eesmärgikohaselt läbi viia, vaid võimaldas sobival ajal ka korrektiive teha. Korrektiivid ei tähenda eesmärgiseade muutmist, vaid tegevuste ja ressursside kasutamist kavandatust veelgi ratsionaalsemalt ja tulemuslikumalt. Alustada võib eesmärgiseadest ja kasutatavatest ressurssidest olenevalt haridussüsteemi eri osadest.

Euroopas eeskujuks toodud Norra haridusreformidest on meil palju õppida. Norra alustas ülikoolide vastavusse viimisest rahvusvaheliselt aktsepteeritud normidega, liikus edasi nii-öelda ülalt alla ja reformis 1994. aastal keskkooli. Selle reformi kohaselt said kõik noored vanuses 16–19 aastat õiguse õppida riiklikus keskkoolis, millel on kaks väljundit: keskkool koos esmaste teadmiste ja kutseoskustega 13-st ühel riiklikult tähtsaks tunnustatud erialal ja akadeemiline keskkool, mille alusel saab astuda ülikooli või kolledžisse. Reformiga tehti akadeemiline ja kutsekeskkool ühesugusel tasemel kättesaadavaks kogu riigis. Nii akadeemilist gümnaasiumiharidust kui ka praktilise suunaga kutsekeskkooli peetakse võrdväärseks, sest mõlemad võimaldavad edasi liikuda kõrgematele haridusastmetele. Keskkoolireformile järgnes 1997. aastal põhikooli reform, mis sätestas 10-klassilise põhikooli. Lisandunud õppeaasta võimaldas nüüdisajastada hariduse sisu ning andis õpilastele suurema infomahuga toimetulekuks lisa-aega ja –võimalusi.

Nagu eeltoodust näha, võtab kogu haridussüsteemi reformimine aega, enamasti vähemalt kümnendi. Soomlased on väitnud, et nende üldhariduse viimiseks praegusele kõrgtasemele kulus 30 aastat.

Rahulolematus kriitilisel piiril

Kuidas on lood Eesti haridusreformidega? Oleme harjunud, et haridust pidevalt uuendatakse – see sai alguse juba 1988. aastal. Sageli kasutatakse terminit permanentne haridusreform, mis oma olemuselt ja tähenduselt on halvim võimalikest haridussüsteemi ja koolielu ümberkorraldamise variantidest. Reformimiseks tuleb kõigepealt teadvustada muutmise

vajadus, seejärel kirjeldada võimalikult täpselt soovitavaid muudatusi ning nende suunda ja sisu. Kui puudub selge ja argumenteeritud põhjendus, miks on vaja midagi muuta, siis tulemuslikult toimivate süsteemide stabiilsuse huvides tavaliselt muudatusi ei tehta.

Kui olemasolev süsteem ei suuda haridusnõudlust rahuldada ja soovitud kvalifikatsiooniga inimesi riigile vajalikul hulgal tagada, on reformi kindlasti vaja. Eestis on jõudnud kriitilise piirini rahulolematuse haridus- ja sotsiaalhoolekandesüsteemiga. Mõlemad on eriti tundlikud sotsiaalse elu valdkonnad, mis ühel või teisel viisil mõjutavad kogu elanikkonda. Meie üleminek turumajandusele on veninud üsna pikaks ning sotsiaalne kihistumine on süvendanud hariduslikku kihistumist, mis omakorda loob pinnase edasiseks ebavõrdsuse arenguks ja ühiskonnast võõrandumiseks.

Eesti tunneb juba mõnda aega puudust hariduse arendamise strateegilisest kavast. Asjakohast dokumenti on püütud koostada, kuid dokumentide mahukusest hoolimata ei ole vastuvõetavaks tunnistatud variandini siiani jõutud. Kunagi sirvitud Sloveenia haridusstrateegiline dokument oli viieleheküljeline, seal oli täpselt kirjas, mida ja millises valdkonnas tahetakse teatud aja jooksul saavutada. Dokumendi lõpus öeldi sedagi, mida lähiajal saavutada pole tõenäoline, kuid mida tuleb arvestada hariduse arendamise kaugemaid eesmärke silmas pidades. Usun, et selline lähenemine on ratsionaalne ja ressursisäästlik.

Ka Eesti poliitilised jõud on haridusuuendusteks oma ettepanekud teinud. Uueks haridusreformiks kuulutatud ideed, mis on sätestanud reformi sisu ja ajakava, jõudsid kahe seaduseelnõuna parlamenti juba 2004. aasta viimases kvartalis. Loogiliselt oleks eelnõude esitamisele pidanud eelnema reformi põhieesmärkide põhjalik ja üldrahvalik arutelu, töö ja ajakavade kindlaksmääramine ning ressursikalkulatsioonide tegemine. Ometi vajavad esitatud ideed analüüsi ning otstarbekas oleks seda teha eelnõudes esitatud sihtrühmade kaupa.

Eelnõude põhisisuks rahastamine

Eesti hariduse uuenduslikud ideed on siiani käsitletud põhiliselt rahaliste vahendite ümbersuunamist. Sisuliste muudatuste kohta pole sellele kokkuleppeid eelnenud. Näiteks arutelud õpilaste pearaha ja koolide rahastamise muutmise üle ei saagi kuhugi välja jõuda, kui pole tehtud kalkulatsioone alternatiivsete variantide vahel.

Ka uute seaduseelnõude põhisisu on tegelikult rahastamine. Alustagem kohalikest omavalitsustest kui üldhariduskoolide omanikest ja nende positsiooni muutusest kavandatud rahastamise alustega seoses. Ülikeeruline valem nn õppemaksu ülempiiri arvutamiseks pole juba seepärast tõsiseltvõetav, et see ei arvesta õppekavade rakendumise maksumust. Õppekavade maksumust pole Eestis täpsemalt kalkuleeritudki, ikka on lähtutud eelmiste aastate assigneeringutest ja arvatud, et inflatsiooni jagu ja pisut veel juurde liites on alati kuidagimoodi välja tulnud. Paraku ei saa sedaviisi enam jätkata, sest üldhariduskoolide ebaühtlane tase ja eri suundades kulgev kooliuuendus on tekitanud arvestatava õpilaste (ja koos nendega sageli ka vanemate) sisemigratsiooni.

Et Eestis kehtib siiski veel nn ühtluskooli printsiip, on vaja taastada ja tagada kogu riigis ühtlane hea tasemega üldharidus. See eeldab ühtlustatud ja täpseid koolirakenduslikke õppekavu ning asjakohast nõustamist, õppevara, järelevalvet ja riigieksamikorraldust. Sarnaselt teiste riikide haridusökonoomilise kogemusega peaks õppekavade maksumusele lisanduma hariduse rahastamise teine põhikomponent – nn regionaalne komponent, mis võimaldab riiklikku haridusasutuste võrku kogu riigis käigus hoida, et tagada hariduse kättesaadavus ja koolikohustuse täitmine.

Hoopis omaette rahaeraldise valdkond on riiklikud programmid, millega soovitakse toetada selliseid hariduse valdkondi, mille tööd on vaja parandada. Siinkohal on hea näide soomlaste riiklik programm LUMA (*Luonnontieteet ja Matematiikka*), mis toetas loodusainete ja matemaatika õpetamist ning mille otsesed tulemused väljendusid Soome õpilaste edus PISA (*Programme for International Student Assessment*) uuringus. Ka meil tuleks kindlaks teha süsteemi stabiilseks funktsioneerimiseks vajalikud assigneeringud ning lisaeraldised riiklikele programmidele, näiteks koolitervishoiu, lugemisoskuse vms arendamiseks.

Eraldi sihtrühmaks õpetajad

Viimastes seaduseelnõudes on palju tähelepanu pööratud kooli hoolekogude rolli suurendamisele. Kooli ning lastevanemate ja sotsiaalse keskkonna parem seotus väärrib loomulikult tähelepanu. Kooli ja kodu ning kogu ühiskonna sidusust on vaja mitte ainult toetada, vaid ka edasi arendada. Lastevanemad on püüdnud koole toetada varasematel aegadel ning teevad seda ka nüüd. Paraku ei saa rollijaotusega huupi panna ning demokraatiat mängida stiilis “laseme kõik otsustada haridusteenuse tarbijal”. Esiteks pole lapsevanem ainus “tarbija” esindaja ja, mis kõige olulisem, segi ei tohi ajada nõustavat funktsiooni ja tegelikku vastutuse kandmist. Kui hoolekogu hakkab otsustama iga õpetaja tööpanuse ja muude igapäevast koolielu puudutavate küsimuste üle, tekib märksa suurem oht ebaprofessionaalsuse ja subjektiivsuse levikuks. Kooli tegevuse eest vastutab ikka direktor, kuid ta saab vastutust kanda üksnes oma võimu piires. Võimupiiride hägustumine ja vastutuse määramatus, nagu kõnealuse eelnõu versioonides pakutud, pole vastuvõetav ka seepärast, et pärsib õppeasutuse stabiilset funktsioneerimist, efektiivsest arengust rääkimata.

Esitatud seaduseelnõudes on eraldi sihtrühmaks olnud õpetajad. Teame, milline tähendus on heal professionaalil mis tahes erialal. Üldhariduskoolis, kus leiab aset oluline osa inimese sotsialiseerumise protsessist, on õpetaja al eriline positsioon.

Kohustada ülikooliharidusega kvalifitseeritud õpetajat iga nelja aasta tagant tõestama oma kõlblikkust õpetajana alavääristab professionaali, eriti kui seda tahetakse teha üsna umbmääraste kvaliteediparameetrite (nt pädevuste) alusel. Eriti ebaadekvaatne oleks selline teguviis olukorras, kus õpetajate riiklik täienduskoolitussüsteem ja erialane (ainealane) nõustamine juba pikemat aega puudub.

Kompetentseid ainespetsialiste, kes suudavad anda hinnangu õpetaja tööle ja samal ajal nõustada nii õpetajat kui ka koolijuhti, pole ei ministeeriumis, Riiklikus Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuses ega ülikoolides. Sellesama professionaalse nõustamise ja järelevalve

(inspekteerimise) puudumise tõttu on ka kool kaitsetu üksikute õpetajatöök sobimatute, kuid ometi töötavate õpetajate ees.

Ebamäärane uuenduskava

Vajadus õpetajat toetava ja samas professionaalselt kontrolliva institutsiooni järele on juba pikka aega selge, kuid siiani pole haridus- ja teadusministeerium suutnud neid probleeme lahendada. Ministeerium on püüdnud arendada sisekontrolli, mis on esitatud reformieelnõude kõige konstruktiivsem ja tähelepanu vääriv osa, kuid tulemusliku sisekontrolli korraldamine pole paljudele Eesti koolidele jõukohane. Kindlasti on vaja kontrollimist arendada, kuid see vajab tasakaalustamist objektiivse ja regulaarse professionaalse välishindamisega.

Muudatustena on pakutud arenguveestluste korraldamist, mis samuti pole koolielu seisukohalt eriline uuendus. Õpilaste probleemidega on alati tegeldud ja jõudumööda on neile ka lahendusi leitud. Praegu esitatakse seda kui suuruuendust, mis tuleneb arvatavasti eelnõu koostajate vähesest kursisolekust tegeliku koolieluga. Uuendus on selliste nelja- või kuuesilmavestluste dokumenteerimise nõue. Nende puhul ei tekita raskusi info konfidentsiaalsuse säilitamine, olulisem on aeg, mida õpetajad peaksid asjaomase dokumentatsiooni täitmiseks kulutama. Kui arvestada veel sätet, et iga kool määrab ise dokumentatsiooni vormistamise korra, on kavandatav uuendus eriti ebamäärane, sest kool (ja tema hoolekogu) võib hakata kehtestama suvalisi asju.

Suurt tähelepanu koalitsioonilepingus ja ka eelnõude seletuskirjades on pööratud õpikeskkonna parandamise le . Selleks kavatseti luua koguni Koolivara AS, mis tänaseni tegemata. Küll aga kasutatakse lisaeelarve 600 miljonit krooni Riigi Kinnisvara AS-i koolide divisjonis, mis tegeleb praegu valdavalt riigikoolide haldamise, tehnohoolduse ja remonditeenuse pakkumisega.

Riigikoolidele laenu pakkumine on muidugi riigi otsustada, samuti võimalik tagasimaksmine või kustutamine, kuid õpikeskkonna parandamise aluseks peaks olema tingimuste määramine ja loomine kooli õppekava arvestades. Mõistagi on tavakooli ja erikooli tarbeks vaja erinevat õpikeskkonda ning arvestada tuleb ka uute klassikomplektide piirarvu muutmisega. Praeguses seisus hakkaks koolide eelarveid üsna tugevasti mõjutama 24 õpilasega klassikomplektide rakendamine. Kindlasti on hea – eriti algõppes –, kui klassis on 24 ja mitte 35 õpilast, kuid sel juhul tuleks ümber vaadata praegune pearaha.

Uue valitsusliidu prioriteedid

Hariduse reformimine eeldab nii teiste riikide kogemuste kui ka oma koolitraditsioonide ja võimaluste tundmist. Oleme jõudnud ajajärku, kus enam ei saa toetuda välisekspertide ilmeksimatusele ja ainuõigetele otsustustele. Peame tegema tõsist tööd ja analüüsima teiste riikide kogemust nende kontekstis ja oma ajas ning määrama kindlaks Eestile sobivad arengusuunad ja võimalused. Uus valitsusliit seab oma eesmärgiks järgmised prioriteedid:

- tagada kultuuri- ja haridustöötajate palga Eesti keskmisest kiirem kasvutempo;

- kinnitada koolide ja õpilaste valikuvabadust suurendava ning noorte loovuse arengule ja õppeainete vahelisele integratsioonile suunatud põhikooli ja gümnaasiumi uue riikliku õppekava üldosa hiljemalt 2005/2006. õppeaasta lõpuks;
- suurendada riigi toetust alg- ja põhikooli õpilastele õppevahendite muretsemiseks ning huvihariduse omandamiseks, samuti noorte, eriti 14–17-aastaste osalemiseks spordi-, muusika- ja tehnikaringides; toetada rohkem laste koolivaheaja sisustamiseks mõeldud kultuuri- ja spordiüritusi;
- täiustada üldhariduse pearahapõhist finantseerimismudelit, mis arvestab laste võimeid ja vajadusi;
- arendada ja täiustada üldhariduse riikliku järelevalve ja nõustamise süsteemi;
- töötada välja ja rakendada 2006. aastal õpetajate enesetäiendamist materiaalselt ja moraalselt soodustav palga- ja kutseoskustesüsteem;
- kindlustada üldharidusele maakondlikel koolivõrgu arengukavadel tuginev ja regionaalselt tasakaalustatud riiklik investeringuabi, milleks kasutada ka Riigi Kinnisvara AS- i kasutuses olevaid vahendeid;
- suurendada 2006. aastast alates tunduvalt kutsekooliõpilaste arvestuslikku riiklikku pearaha ning vaadata läbi kutsehariduse arengukava ja planeeritud investeringud kutseharidusvõrgu regionaalset tasakaalustatust arvestades;
- tagada tasuta kõrg- ja kutsehariduse jätkumine vähemalt senise riikliku koolitustellimuse ulatuses;
- tagada Lissaboni protsessis kokkulepitud taseme saavutamiseks teaduse ja arendustegevuse ennakkasv.

Eesti hariduse arendamiseks on kaardistatud vajadusi veelgi. Arendustegevus on pidev protsess, mis peab arvestama nii eelnevat arengut kui ka väärtuslikuks osutunud rahvusvahelisi kogemusi. Küllap jõuame ka dokumenteeritud ja rakenduvate reformideni, mis viivad haridussüsteemi tervikuna soovitud lahendusteni selle eri astmeil. Eesti on jõudnud taasiseseisvumise sellesse perioodi, kus vajame juba nii-öelda järgmise ringi uuendusi.