

Haridusreform on osa haldusreformist

Dr Anu Toots (RiTo 2), Tallinna Pedagoogikaülikool

Arenenud riikide poliitika üheks tunnuseks on avaliku ehk halduspoliitika probleemide tõusmine avalikkuse jaoks populaarseteks teemadeks. Nii on USA 2000. aasta presidendivalimistel üks tuumikteemasid üldhariduse korraldus Ameerika Ühendriikides.

Eesti ei anna selles mõttes veel küpse heaoluriigi mõõtu välja. Esiteks, avalik arvamus hariduse küsimustes on veel toores, kujunemata ja väheuuritud. Teiseks, meedia abiga suunatakse fookusesse kõrgharidus, mis siiski on vaid kogu hariduspüramiidi ülemine ja seega väiksem osa. Ühiskonna arengustrategia ning –potentsiaali jaoks määrab üldharidus palju enamat.

Siiski ei tähenda üldrahvaliku diskussiooni puudumine seda, et hariduses mingeid muutusi ei toimu või ei planeerita. Pigem võime avastada haridusuuenduste ülekülluse nii hariduse sisulistes kui ka administratiivsetes aspektides. Alljärgnevalt peatungi mõnedel üldhariduse korralduse aktuaalsetel küsimustel.

Koolisüsteem on osaks iga ühiskonna üldisest korraldusest, peegeldades domineerivaid baasarusaamu vabadusest ning sotsiaalsetest kohustustest. Seal, kus kohaliku võimu autonoomia on suurem ja föderatsiooni põhimõtted tugevad, on ka koolid keskvõimu korraldustest vabamad. Ja vastupidi, Prantsusmaa–taolistes tugevalt tsentraliseeritud riikides juhitakse ka koole peamiselt keskvõimu poolt.

Teine printsiipaalne koolikorraldust mõjutav paradigma on ühiskonnas domineeriv arusaam võrdsusest ja riigi ulatusest. Egalitaarsust soosivates heaoluriikides püüab keskvalitsus tasandada erinevusi regioonidevahelises jõukuses. Liberaalsetes minimalistliku heaolupoliitikaga maades mõistab iga omavalitsusüksus, et nende koolide jõukus on määratud regiooni elujärgjega.

Niisiis peab iga valitsus, kes haridussüsteemi reformima asub, suutma tunnetada kogu avaliku poliitika korraldamise alustalasid. Vastasel juhul ei suuda makrosüsteem absorbeerida üht oma mikrosüsteemidest ning uuendused lihtsalt ei lähe tööle. Efektiveks osutub vaid niisugune koolikorraldusreform, mis võtab arvesse kogu haldusreformi ideoloogia.

Tänapäeva läbipõimunud maailmas on üpris loomulik, et ühe riigi poliitika vormijad uurivad teistes maades tehtut ning võtavad sealt üht–teist üle. Kuid jällegi tahaksin rõhutada eeltoodud mõtet – iga üksik reform peab sobituma baasväärtustega ning arengu strateegiliste ideedega. Kui me võtame üksikuid reformijuhtumeid erinevatest heaolusüsteemidest, hakkab Eesti avaliku poliitika korraldus nägema välja nagu Pipi Pikksuka kleit. Näiteks on Eesti tervishoius kasutusel kontinentaal–Euroopale iseloomulikud haigekassad, juurdepääs arstiabile sarnaneb Briti süsteemiga ning haiglate reformi konsulteerivad eksperdid Rootsist, mis on teatavasti universaalne ehk sotsiaaldemokraatlik

heaoluriik. Nii püüab Eesti tervishoiupoliitika hõlmata endasse kolme erineva heaolumudeli printsiipe.

Vaadakem nüüd, millise heaolumudeli poole suundub Eesti üldhariduse korraldus. Tsentraliseerituse taseme ja otsustusprotsessis osalejate järgi võib eristada kolme hariduskorralduse mudelit (Heidenheimer, Hecllo, Adams, lk.28–36)

Tugevalt detsentraliseeritud mudelit iseloomustab koolide ja kohaliku võimu suur iseseisvus. Õppekavade ja õpetajate akrediteerimise üle otsustab kohalik võim, kes paneb ametisse ka koolide direktorid. Haridusuuendused viiakse läbi lokaalselt, ilma üleriigiliste plaanide või ideoloogiliste põhjendusteta. Koolielu mõjutavad oluliselt kohalik äriühingud, lapsevanemad ja filantroopilised ühendused. Sellised põhimõtted toovad kaasa suurema tegevusvabaduse, aga ka suuremad erinevused koolide vahel nii materiaalses toimetulekus kui õpetamise kvaliteedis. Puhtaimaks näiteks sedalaadi hariduskorraldusest on USA.

Järgmine mudel on tsentraliseerituse astme poolest eelmise vastand. *Tugevalt tsentraliseeritud haridussüsteemis* on keskvõimu sekkumine koolide haldamisse, õppe sisusse ning personalipoliitikasse ulatuslik ja jäik. Haridusuuendused saavad alguse keskvõimust, tuginedes võimuloleva koalitsiooni ideoloogilisele doktriinile. Sekkumine hariduspoliitika kujundamise protsessi kannab korporatiivset iseloomu. Õpetajate ametiliidud on keskvõimule küll läbirääkimispartneriteks, kuid poliitika kujundamisse kolmanda sektori organisatsioone ei kaasata. Haridusametnikke ning koolijuhte ei valita kohapeal, vaid määratakse keskvalitsuse reeglite järgi. Nad kuuluvad avalike teenistujate kategooriasse.

Kolmas mudel asetub tsentraliseerituse astme poolest keskele. Riik on siin pigem raha ja lõputunnistuste jagaja kui hariduse sisu üle otsustaja. Sellist *tasakaalustatud mudelit* võib Euroopas vast kõige sagedamini leida, näiteks Saksamaal, Inglismaal või Norras. Majanduslikus ning administratiivses tegevuses iseloomustab seda süsteemi kohustuste jagamine keskvõimu ja omavalitsuste vahel, mis nagu eespool öeldud, võimaldab subsidiimide abil tasandada ka regioonidevahelisi erinevusi. Et jagatud vastutusega süsteem tõrgeteta töötaks, peab iga haldustasandi vastutus olema selgelt piiritletud. Näiteks kuuluvad Norras alg ja põhikoolid kohaliku võimu, gümnaasiumid regionaalvõimu ja kõrgkoolid keskvõimu haldusalasse.

Püüdes Eesti hariduskorraldust selle tüpoloogiaga sobitada, leian, et USA mudel pole meil kohaldatav oma alusväärtuste ega föderatiivse alge poolest. Tasakaalustatud mudel, mida siiani püütakse töös hoida, pole edukalt funktsioneerinud just maakonnatasandi ebamäärasuse tõttu meie halduspoliitikas (vt näiteks Kirch ja Naaber 2000).

Haridusministri seisukohtade põhjal võib järeldada, et nüüd on plaanis tasakaalustatud mudelilt lahkuda. Uus suund ei mahu aga tervikuna ühegi ülaltoodud süsteemi alla. Nii lubab isamaaliitlastest minister, et riigi osa õpetajate töö hindamisel ning õppesisu kehtestamisel tuleb märgatavalt suurendada. See demonstreerib suunda tugevalt tsentraliseeritud mudelile. Samas ei saa ta jätta arvestamata reformierakondlasest rahandusministri nõudeid anda

koolide rahalise toimetuleku küsimused omavalitsustele, mis viitab ameerikalikule tugevalt detsentraliseeritud hariduskorraldusele.

Nõnda ongi täna põhiküsimus selles, mis valmib enne, kas Eesti haldusreformi tervikfilosoofia või Pippi Pikksuka kleiti meenutav koolisüsteem.

Kasutatud kirjandus

Heidenheimer, H., Hecl, H., Adams, C.T. (1995) Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Külim

Lukas, T. (2000) Haridus on auasi. Postimees, 1. sept.

Kirch, M.; Naaber, H. (2000). Riigikogu Toimetised 2/2000. Väikeste maakoolide perspektiividest ja hariduspoliitikast.