

OECD MITTELIHKMESRIIKIDEGA KOOSTÖÖ KESKUS

Riiklike hariduspoliitikate ülevaated

EESTI



MAJANDUSKOOSTÖÖ JA -ARENGU ORGANISATSIOON

MAJANDUSKOOSTÖÖ JA -ARENGU ORGANISATSIOON

Vastavalt Pariisis 14. detsembril 1960 alla kirjutatud ja 30. septembril 1961 jõustunud konventsiooni artiklile 1 edendab Majanduskoostöö ja -arengu organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) järgmisteks eesmärkideks väljatöötatud poliitikaid:

- saavutada liikmesriikides finantsstabiilsust säilitades majanduse kõrge jätkusuutlik kasv ja tööhõive, samuti elatustaseme kasv, aidates nii kaasa maailmamajanduse edasiarenemisele;
- aidata majandusarengu käigus kaasa majanduse ratsionaalsele laienemisele nii liikmesriikides kui ka mitteliikmesriikides;
- aidata vastavalt rahvusvahelistele kohustustele kaasa maailmakaubanduse laienemisele mitmepoolsel mittediskrimineerival alusel.

OECD liikmesriigid selle loomisest on Austria, Belgia, Kanada, Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Island, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Norra, Portugal, Hispaania, Rootsi, Šveits, Türgi, Ühendkuningriik ja Ameerika Ühendriigid. Hiljem said liikmesriikideks vastavalt sulgudes toodud kuupäevadele järgmised riigid: Jaapan (28. aprillil 1964), Soome (28. jaanuaril 1969), Austraalia (7. juunil 1971), Uus-Meremaa (29. mail 1973), Mehhiko (18. mail 1974), Tšehhi Vabariik (21. detsembril 1995), Ungari (7. mail 1996), Poola (22. novembril 1996) ja Korea (12. detsembril 1996). OECD töö osaleb Euroopa Komisjon (OECD konventsiooni artikkel 13).

OECD MITTELIKESRIIKIDEGA KOOSTÖÖ KESKUS

OECD Mitteliikmesriikidega Koostöö Keskus (OECD Centre for Co-operation with Non-Members – CCNM) edendab ja koordineerib OECD poliitilisi suhteid ja koostööd OECD-väliste riikide majandusstruktuuridega. Käesoleval hetkel on OECD-l poliitilised koostöösuhted umbes 70 mitteliikmesriigiga.

CCNM-i koostööprogrammide sisuks suhetes mitteliikmesriikidega on võimaldada OECD rikkalikke ja mitmekesiseid vahendeid kasutada ka neil riikidel, mis hetkel ei ole organisatsiooni liikmed. Nimetatud vahendite hulka kuuluvad näiteks OECD ainulaadsed koostöömeetodid, mis on välja töötatud mitmete aastate jooksul; valik liikmesriikide parimaid kogemusi kõikidelt avaliku poliitika aladelt; liikmesriikide juhtivate esindajate pidev poliitiline dialoog, mida tugevdab kolleegide vastastikune "surve", ja võime tegeleda valdkondadevaheliste küsimustega. Kõike seda toetab rikkalik ajalooline andmebaas ja sekretariaadi suur analüütiline töövõime. Liikmesriigid saavad ka ise kasu kogemuste vahetamisest mitteliikmesriikide ekspertide ja ametnikega.

CCNM-i programmid hõlmavad OECD pädevusse kuuluvaid peamisi poliitikavaldkondi, mis pakuvad vastastikust huvi ka mitteliikmesriikidele. Siia kuuluvad majandusseire, struktuurimuudatused valdkonnapoliitika kaudu, kaubanduspoliitika, rahvusvaheline investeerimine, rahandusreformid, rahvusvaheline maksustamine, keskkond, põllumajandus, tööturg, haridus- ja sotsiaalpoliitika, samuti uuendus- ja tehnoloogiapoliitika arendamine.

OECD avaldatud inglise- ja prantsusekeelse originaali pealkiri:
Reviews of National Policies for Education,
Estonia/Examens des politiques nationales d'éducation, Estonie
© OECD, 2001.

Riiklike hariduspoliitikate ülevaated, Eesti. Eestikeelne väljaanne.

Inglise keelest tõlkinud Made Sultson

Toimetanud Heli Aru, Kersti Kaldma

© EV Haridusministeerium, 2001.

OECD ei vastuta eestikeelse tõlke kvaliteedi ega selle vastavuse eest originaaltekstile.

Käesoleva dokumendi osalise reprodutseerimise või koolituseks kasutamise luba tuleb kõikides riikides, v.a Ameerika Ühendriigid, taotleda Prantsuse reprodutseerimisõiguse kasutamise keskuselt (Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19). Ameerika Ühendriikides tuleb reprodutseerimisluba taotleda autoriõigusküsimuste keskuselt nimetuslega Copyright Clearance Center, <http://www.copyright.com>. Muid käesoleva raamatu täieliku või osalise reprodutseerimise või tõlkimise lube saab taotleda OECD Kirjastusest – OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ISBN 9985-72-135-7

EESSÕNA

Eesti üleminekuga pluralistlikule demokraatiale ja turumajandusele on kaasnud erakordselt laiaulatuslikud ja sügavad majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised muutused. Eesti rahva andeile, oskustele ja teadmistele on siinjuures otsustav tähtsus ja seepärast ongi hariduse valdkonnas kavandatud reformid ambitsioonikalt ulatuslikud ning kiireloomulised. Haridusküsimused on Balti riikides olnud kesksed iseseisvuse taastamisest alates. Piiratud loodusressurssidega väikeriigina mõistab Eesti, et Euroopa Liiduga liitumiseks ja edukaks konkureerimiseks maailmajanduses on inimesed tema kõige tähtsam vara.

Käesolev ülevaade annab täieliku ettekujutuse haridusreformi märkimisväärsest edenemisest peale Eesti taasiseseisvumisest. Muutused on aset leidnud nii hariduse sisu (õppekava uus struktuur ja sisu), haridussüsteemis, õppeasutustes (uut tüüpi õppeasutused, koolivõrgu ümberkujundamine) kui ka hariduskorralduses, sealhulgas haridussüsteemi juhtimise ja rahastamise uued põhimõtted. Kuid OECD eksperdid, kelle aruanne moodustab käesoleva ülevaate aluse, nõustusid valitsuse järeldestega, et edasiminekuks hoolimata pole reformid lähtunud üldsuse hulgas täielikku toetust leidnud vaatest, milline Eesti haridussüsteemi ülesehitus peaks olema ja kuidas see peaks toimima. Probleemidega on tegeldud eraldi, lähenemata neile haridussüsteemi kui terviku seisukohalt. Ülevaade annab täieliku pildi hiljuti vastu võetud Eesti haridussüsteemi arengu kontseptsioonist ja valitsuse strateegia-platvormist aastateks 2000–2004, mis käsitlevad nimetatud probleeme. Uued poliitikadokumendid annavad reformi üldise raami ja loetlevad poliitiliste küsimuste lahendamiseks vajalikke konkreetseid samme kõigil haridussüsteemi astmetel.

Käesolev ülevaade esitab kokkuvõtte ka olulisematest mõjuritest, mis nende poliitiliste seisukohavõttudeni on viinud. Nende hulgas on presidendi Akadeemilise Nõukogu "Õppiv Eesti", Haridusministeeriumi "Eesti haridusstrateegia" ja Haridusfoorumi eestseisuse tööühma "Eesti haridussenaariumid 2015". Käesolevas ülevaates toetatakse nimetatud riiklikke strateegiaid ja antakse nõu, kuidas läheneda hariduse kättesaadavuse ja kvaliteedi, sotsiaalse võrdsuse, uute tehnoloogiate rakendamise ning hariduse juhtimise ja rahastamise detsentraliseerimise probleemidele.

Eesti ametkondade ettevalmistatud taustmaterjali põhjal ja mitmetelt koostumistelt kogutud informatsiooni abil antakse käesolevas dokumendis ülevaade Balti

riikide haridusest. Vaadeldakse kogu Eesti haridussüsteemi koolieelsest haridusest kõrghariduseni ja kõigile mõeldud elukestva õppeni. Ülevaates analüüsitakse nimetatud valdkondi, arvestades Eesti majanduslikku, sotsiaalset ja poliitilist tausta. Viimases, strateegilist arengut kirjeldavas peatükis esitatakse kokkuvõtte ekspertide konkreetsetest soovitustest, kus näidatakse, kuidas poliitikaid saab ja peab käsitlema süsteemselt, seostatult prioriteetidega nagu sotsiaalne võrdsus, hariduse kättesaadavus, kvaliteet ja juhtimine.

Käesolev hariduspoliitika ülevaade on koostatud OECD Mitteliikmesriikidega Koostöö Keskuse (CCNM – Centre for Co-operation with Non-Members) Balti regionaalprogrammi raames. Läti ja Leedu ülevaated ilmuvad 2001. a trükistena. Kolme riigi ülevaadete järeldusi ja soovitusi arutati Eesti, Läti ja Leedu haridusministrite osavõtul Hariduskomitee eri-istungil Helsingis 26.–27. juunil 2000. Käesolev aruanne sisaldab ka nimetatud arutelul tõstatatud põhiküsimusi.

Ekspertühma kuulusid: Aims McGuinness (USA), rühma põhiesindaja, Steven Bakker (Holland), Neils Hummeluhr (Taani), Graham Reid (UK), Ana-Maria Sandi (Maailmapank), Péter Soltész (Ungari), Evelyn Viertel (Euroopa Koolitusfond (European Training Foundation)) ja Ian Whitman (sekretariaat).

Käesolev ülevaade on avaldatud OECD peasekretäri vastutusel.

Eric Burgeat
Direktor
Mitteliikmesriikidega Koostöö Keskus

Sisukord

Eesti, Läti ja Leedu hariduspoliitikate ülevaated

| | |
|--|----|
| Ülevaadete koostamise kontekst | 9 |
| <i>Metoodika</i> | 9 |
| Ülevaadete olulisus | 9 |
| Balti riikide sarnasused ja erinevused | 11 |
| <i>Sarnasused</i> | 11 |
| <i>Erinevused</i> | 12 |
| Reformi erinevad astmed | 13 |
| Reformi kontseptuaalne alus | 14 |
| Ühised teemad | 15 |
| <i>Konkreetsed valdkondi puudutavad teemad</i> | 15 |
| <i>Ühised teemad</i> | 22 |
| Kokkuvõtteks | 25 |

1. peatükk

Taustast

| | |
|-------------------------|----|
| Geograafia | 27 |
| Ajalugu | 28 |
| Valitsus | 29 |
| Demograafia | 30 |
| Inimarengu indeks | 33 |
| Majandus | 33 |
| Tööturg | 36 |
| <i>Töötus</i> | 37 |

2. peatükk

Eesti haridussüsteem

| | |
|---|----|
| Seadusandlus | 43 |
| Kohustuste ja vastutuse jagunemine haridussüsteemi juhtimisel | 44 |
| Eesti haridussüsteemi taustandmed | 49 |

| | |
|---------------------------------------|----|
| Varasem ajalugu | 49 |
| Haridusuuendused alates 1987. a | 50 |
| Eesti haridussüsteem | 52 |
| Õpilaste arv ja suundumused | 52 |
| Rahastamine | 54 |

3. peatükk

Koolieelne haridus Üldharidus

| | |
|--|-----|
| Süsteemi kirjeldus | 57 |
| Seadusandlus | 57 |
| Koolieelne haridus | 57 |
| Põhi- ja keskkoolid | 58 |
| Rahastamine | 59 |
| Õppeasutused, õpilaste arv ja õpetajad | 59 |
| Põhi- ja keskharidus | 61 |
| Õpetajad ja koolidirektorid | 63 |
| Õppekava | 68 |
| Sihtrühmad ja erivajadused | 73 |
| Koolist väljalangejad | 75 |
| Hariduspoliitilisi küsimusi ja tähelepanekuid | 76 |
| Haridusuuenduse käik Eestis | 76 |
| Õppekava ja hindamine | 81 |
| Haridusuuendusteks vajalike inimressursside ettevalmistamine | 88 |
| Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) hariduses | 97 |
| Maakoolid ja koolivõrgu tõhusus | 102 |
| Kokkuvõtte soovitudest | 107 |
| Riiklik õppekava | 107 |

4. peatükk

Kutseharidus

| | |
|---|-----|
| Sissejuhatus | 113 |
| Süsteemi kirjeldus | 113 |
| Seadusandlus | 113 |
| Poliitiline struktuur | 114 |
| Kutsekeskharidus | 116 |
| (Õppe)asutused ja koolid/õppeasutuste võrk ja õppekavad | 118 |
| Rahastamine | 122 |
| Küsimusi ja tähelepanekuid | 124 |
| Koolivõrgu kvaliteet | 124 |

| | |
|--|-----|
| Õpetajad ja õpetamine | 129 |
| Reageerimine muutuvale tööturule ja tööturuinformatsioonile | 131 |
| Õppekava ja kutsestandardid | 132 |
| Eksamineerimine ja kutsequalifikatsioonitunnistuste väljaandmine | 134 |
| Õpilased | 135 |
| Täiskasvanuharidus ja pidevõpe | 136 |
| Strateegia ja selle rakendamine | 137 |
| Soovitused | 139 |

5. peatükk

Kõrgharidus

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Süsteemi kirjeldus | 145 |
| Seadusandlus | 145 |
| Juhtimine ja vastutavad üksused | 146 |
| Süsteemi ülesehitus | 147 |
| Kvalifikatsioonistruktuur | 148 |
| Õppeasutused | 150 |
| Kvaliteedi tagamine | 152 |
| Õppekeel | 154 |
| Rahastamine | 154 |
| Teaduspoliitika ja uuringud | 155 |
| Küsimusi ja tähelepanekuid | 156 |
| Reformi kulg | 156 |
| Olulisemad küsimused | 158 |
| Soovituste kokkuvõte | 175 |

6. peatükk

Kavandamisest tegudeni

| | |
|---|-----|
| Reformi edu | 181 |
| Edasiarendamist nõudvad valdkonnad | 182 |
| Üleminek kavandamiselt strateegiale ja tegevusele | 182 |
| Üleminek tippudekeskselt süsteemilt kõiki õppijaid kaasavale süsteemile .. | 183 |
| Riikliku poliitika ja selle rakenduste ühitamine õppiva Eesti "õppijakeskse" filosoofiaga | 184 |
| Haridussüsteemi inimressursside väljaarendamine | 185 |
| Saavutada rohkem, kasutades olemasolevaid ressursse teisiti | 185 |
| Haridusministeeriumi uus roll detsentraliseerimise ja õppeasutuste autonoomia tasakaalustamisel | 186 |
| Kokkuvõte | 187 |
| Valitud bibliograafiat | 189 |

EESTI, LÄTI JA LEEDU HARIDUSPOLIITIKATE LÜHIÜLEVAATED

Ülevaadete koostamise kontekst

Käesolev ekspertülevaade on üks kolmest Balti riikide hariduspoliitikate ülevaadest, mis viidi läbi 1999. a. Tegemist on kõige ulatuslikumate ülevaadetega nende riikide hariduspoliitikate kohta alates iseseisvuse taastamisest 1991. aastal.

Metoodika

Ülevaadete koostamisega tegeles kolm rahvusvahelist ekspertrühma, kuhu kuulusid OECD liikmesriikide ja Kesk- ning Ida-Euroopa riikide eksperdid ja kõrgemad ametnikud. Rühmajuht osales kõigi ülevaadete tegemises. Iga Balti riik andis ulatusliku taustteabe. Kogutud teabe täiendamiseks ja dubleerimise vältimiseks kasutati OECD ülevaadetes ka Maailmapanga, ÜRO Arenguprogrammi (UNDP), ÜRO Lastefondi (UNICEF), Euroopa Koolitusfondi (European Training Foundation) ja Euroopa Liidu muude organisatsioonide, Sorose Fondi, samuti muude valitsusväliste organisatsioonide andmestikust pärit teavet. OECD koostatud Balti riikide majanduspoliitikate ülevaade aastast 1999 sisaldas samuti hariduspoliitika ülevaadete jaoks olulist taustteavet.¹

Ülevaadete olulisus

Taasiseseisvumisest alates on haridus olnud kõigis Balti riikides prioriteet. Haridus on pöördelise tähtsusega pool sajandit kestnud Nõukogude okupatsiooni ja nõukogude poliitika, ideoloogia ning käsumajanduse kõikjale ulatava mõju sfäärist väljumiseks. Piiratud loodusvaradega väikeriikidena mõistavad Balti riigid, et inimesed on nende kõige tähtsam vara maailmamajanduses läbilöömiseks. Kõik kolm Balti riiki saavad aru, et hariduspoliitika edenemine on peamine eeldus Euroopa Liiduga liitumisel.

OECD ülevaadet on poliitika süva-analüüsid, mis käsitlevad kõiki haridustasemeid ja -valdkondi alates varasest lapsepõlvest ja koolieelsest haridusest kuni doktorikraadini. Kuigi teaduspoliitika ei olnud käesoleva ülevaate eraldi teema, uuris ekspertühm ka seda, milline seos on teaduspoliitikal kõrghariduspoliitikaga.

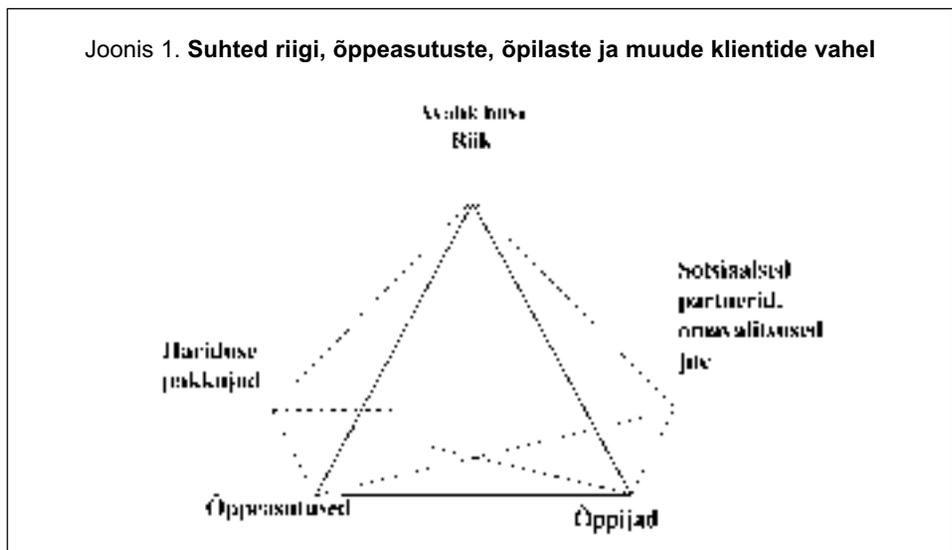
Haridus on majandusliku ja ühiskondliku heaolu alus kõikides riikides, seetõttu käsitleti ülevaates hariduse seoseid teiste probleemidega nagu naiste ja laste seisund, regionaalne majandusareng ja avaliku halduse reform.

Ülevaated koostati uuritud riikide valitsuste palvel. Kõik valitsused said aru, et ülevaated aitavad olulisel määral kaasa hariduspoliitikaaruteludele riigis ja osutavad olulistele küsimustele, mida riigisiselt on raske tõstatada.

OECD ülevaate eesmärgiks ei ole hinnata vaadeldud riikide hariduspoliitikaid, vaid neid võrdlevalt uurida. Balti riikide ülevaadetes rõhutati nii neid teemasid, mis on kolmele riigile ühised, kui ka igale riigile ainuomaseid küsimusi. Erilist tähelepanu pöörati järgnevale:

- riikide ainulaadse geograafia, demograafia ja majanduse tunnustamine ja austamine;
- poliitikas ja tegevustes väärtuslike kogemuste avastamine, millest võiks olla kasu kolmes Balti riigis ning teistes OECD liikmes- ja mitteliikmesriikides;
- sarnaste ebasobivate poliitika rakendamise vältimine erinevate probleemide lahendamisel.

Ülevaadetes on lähtutud peamiselt riigi ja avalikkuse huvidest, vaadeldakse riikliku poliitika seoseid õppeasutuste (hariduse pakkujate), õppijate ja teiste haridussüsteemi klientidega (nt sotsiaalsed partnerid). Neid seoseid kujutab joonis 1.



Nagu kõikjal maailmas, on ka Balti riikide valitsuste tähelepanu keskmes varasema avalike õppeasutuste toetamise asemel koolitajate ringi laienemise toetamine (nt eraõppeasutused), et järgida õpilaskonna nõudmisi ja avalikke prioriteete. Avaliku poliitika abil kindlustavad valitsused haridussüsteemi vastavuse õppijate ja sotsiaalpartnerite vajadustele. Just seepärast püüdsidki OECD ekspertühmad aru saada, kuidas Balti riikides nimetatud muutused toimuvad ning kuidas muutustega seotud poliitikat arendatakse.

Balti riikide sarnasused ja erinevused

Samal ajal kui Eestil, Lätil ja Leedul on terve rida ühisjooni, on oluline näha ka erinevusi, mis otseselt mõjutavad konkreetse riigi hariduspoliitikat.

Sarnasused

Järgnevalt esitatakse kokkuvõtte olulistest sarnasustest.

- Kõik kolm riiki on oma ajaloo vältel läbi elanud pikemaid konfliktide ja välisriikide domineerimise perioode, neist peamised on olnud Teutooni rüütliordu, Tsaari-Venemaa, Saksamaa riigid, Rootsi ning Leedu puhul ka Poola.
- Pärast Esimest maailmasõda saavutasid kõik kolm riiki iseseisvuse ja said Rahvaste Ühenduse liikmeks, olles eelnevalt kuulunud enam kui sajandi jooksul Vene impeeriumi koosseisu. Kõik kolm riiki kannatasid Esimeses maailmasõjas raskelt, võideldes Saksa, Vene ja teistes armeedes.
- Esimene iseseisvusajajärk oli kõigis kolmes riigis majanduskasvu aeg, paranes elatustase ja kujunesid välja demokraatlikud institutsioonid, kuigi kõigis riikides esines ka poliitilise ebastabiilsuse ajajärkusi ning ohte demokraatlikele institutsioonidele.
- Kõigile kolmele riigile laienesid 1939. a Natsi-Saksamaa ja Nõukogude Liidu vahel sõlmitud Molotov-Ribbentropi pakti salajased tingimused, mille tagajärjel loodi nendes riikides Nõukogude sõjaväebaasid ning kehtestati 1940. aastal nõukogude kontroll. 1941. a² järgnes sellele natside sissetung ja Saksa okupatsioon, mis kestis kuni Teise maailmasõja viimaste kuudeni, kui Nõukogude Liit taastas oma kontrolli Balti riikide üle. Nõukogude ja Saksa vahelduvate okupatsioonide jooksul tapeti või saadeti Siberisse tuhandeid lätlasi, leedulasi ja eestlasi ning sajad tuhandet põgenesid teistesse riikidesse.
- Kõik kolm riiki pidid läbi elama Stalini julmuse, kui Nõukogude Liit pärast Teist maailmasõda nende üle kontrolli kehtestas. Vangistati tuhandeid inimesi ja küüditati Siberisse, toimus ka Nõukogude Liidu venekeelse elanikkonna sunniviisiline töölesuunamine kolhoosidesse-sovhoosidesse ja suurtööstusesse. Religioon

suruti maha ja sunniti peale nõukogude ideoloogiline, sõjaväeline ja majanduskontroll.

- Peaaegu 50 aastast väldanud nõukogude okupatsiooni käigus allutati kõik kolm riiki liiduvabariikidena täielikult nõukogude ideoloogilisele, poliitilisele ja majanduspoliitikale. Erineval määral oli Balti riikidele antud piiratud õigused oma keelt ja kultuuri kajastavate hariduspoliitikate vastuvõtmiseks, kuid kõiges muus olid nad täielikult Nõukogude Liitu integreeritud.
- 1980. aastate teisel poolel *glasnost*'i ja *perestroika* ning nõukogude institutsioonide lagunemise õhkkonnas toimus kõigis kolmes riigis uus ärkamine ning elavnesid iseseisvuspüüdlused. Nimetatud sündmused kulmineerusid "laulva revolutsiooniga" ja iseseisvuse taastamisega 1990. ja 1991. aastal (Leedu taastas iseseisvuse 11. märtsil 1990, Eesti 20. augustil 1991 ja Läti 21. augustil 1991).
- Iseseisvuse taastamise järel pöördusid kõik kolm riiki taas oma põhiseaduste juurde, mis olid suures osas koostatud esialgsete, Esimese maailmasõja järgse iseseisvusaja põhiseaduste alusel.
- Kõik kolm riiki on tegutsenud otsustavalt eesrindlike valitsus-, majandus-, sotsiaal- ja haridusreformide läbiviimise nimel, samuti on kõik kolm riiki võetud Euroopa Liidu kandidaatriikideks.

Erinevused

Balti riikides eksisteerib ka rida olulise kaaluga erinevusi, mis võimaldavad aru saada hariduspoliitikate erinevustest.

- Kolme riigi ajalugu on olnud erinev ning suhted teiste rahvaste ja kultuuridega erilaadsed. See on otsustavalt mõjutanud Balti riikide kultuuri ja keelt ning see mõju toimib jätkuvalt nii riigi seisukohtades kui ka poliitikates. Leedu on oma ajaloo vältel olnud liidetud Poolaga, kellega tal on olnud sageli erimeelsusi (Vilnius oli kuni Teise maailmasõjani Poola osa). Suur osa Eestist ja Lätist kuulus kuni XVI sajandi keskpaigani Liivimaa koosseisu. Lätil ja Eestil on ajalooliselt olnud tihedamad sidemed Põhjamaadega kui Leedul; Eestil Soome, Taani ja Rootsiga ning Lätil Taani ja Rootsiga. Eesti, läti ja leedu keeled on kolm väga erinevat keelt. Läti ja leedu keel kuuluvad indoeuroopa keelkonna balti rühma. Eesti keel kuulub soomeugri keelkonda koos soome, ungari, udmurdi, lapi, komi, mari, liivi ja mordva keelega.
- Leedu on rahvuslikult koosseisult ühtlasem riik kui Eesti ja Läti – 1999. a moodustasid leedulased 81,3% Leedu rahvastikust, suurimateks rahvusvähemusteks olid venelased (8,4%) ning poolakad (7%). Sellele kontrastiks oli Lätis lätlasi

55,7% ja venelasi 32,2% rahvastikust. Eestis oli 65,2% eestlasi ja 28,1% venelasi. Vene rahvusest inimeste suur protsent Eestis ja Lätis peegeldab sunniviisilise sisserände aastaid peale Teist maailmasõda. Alates taasiseseisvumisest on venelased kõigist kolmest riigist välja rännanud, kuigi viimastel aastatel on see oluliselt aeglustunud. Lätis ja Eestis on vene rahvusest inimeste kogukonnad kõige tihedamad suuremates linnades (Riias ja Tallinnas) ning piirkondades, mis on seotud endiste nõukogude tööstusharude või suurte riigimajanditega.

- Eestis ja Lätis on levinuim usund luterlus, kuid Leedus domineerib rooma-katoliku kirik.
- Kõik kolm riiki on parlamentaarsed vabariigid, kus valitsusjuhiks on presidendi nimetatud peaminister ning täidesaatev võim kuulub valitsusele. President on riigipea. Eesti ja Läti parlamendi valitud presidendil on suuresti tseremoniaalne roll. Üldrahvalikel valimistel viieks aastaks valitud Leedu presidendil on suurem täitevvoim kui ülejäänud kahe riigi presidendil.
- Kõik kolm riiki on otsustavalt reforminud majandust, et liikuda täielikult Nõukogude Liidu kontrollile allunud ja sellele orienteeritud käsumajandusest turumajanduse suunas, kus üha tugevnevad suhted Euroopa ja kogu maailma majandusega. Siiski on Balti riigid teostanud sõltumatut majanduspoliitikat, mille tulemusena peamistes majandusnäitajates on erinevusi.³

Reformi erinevad astmed

Balti riikide haridusreformidest on kõige parem aru saada, kui vaatame neid faasidena alates 1980. aastate viimasest poolest. Reformide alguse võime kõikides riikides paigutada aastasse 1988 (kui mitte varasemale ajale), mil valitses uue ärkamisaja, *perestroika*, vaim ning nõukogude institutsioonid lagunesid. Sel ajal toimus kõigis riikides enneolematu liikumine, kus hariduses tegevate inimeste laiad hulgad otsisid uusi võimalusi – esmalt Nõukogude Liidu raames ja seejärel üha enam hoomates, et iseseisvuse täielik taastamine on võimalik.

Ajavahemikul 1990–1992 taastasid kolm Balti riiki iseseisvuse, kehtestasid põhiseadused (paljuski varasemate põhiseaduste alusel) ning esialgse haridusseadusandluse. Kõigis kolmes riigis jõustus haridussüsteemi raamseadusena haridusseadus, mis peegeldab iga riigi ainulaadsust, samal ajal on neis ka ühisjooni – demokraatlikud põhimõtted, vabanemine mineviku ideoloogilisest järelevalvest, era(õppe)asutuste toimimiseks võimaluste loomine ja ülikoolide oluliselt suurenenud autonoomia. Kuivõrd nimetatud haridusseadused jõustusid aastatel 1991–1992 kiiresti muutuvates oludes, nõudsid nad järgnevatel aastatel parandamist-täiendamist.

Aastatel 1992–1994 seisis Balti riikide ees eriti raske ülesanne – saavutada majanduse stabiilsus ning kehtestada uus õiguslik keskkond ja institutsionaalne struktuur. Nõukogude Liidule orienteeritud käsumajanduse kokkuvarisemisest põhjustatud majandusraskused ning uute sotsiaal- ja majanduspoliitikate aeglane kujunemine tekitasid suuri raskusi ka Balti riikide haridussüsteemidele. Siiski jätkasid kõik riigid haridusreformi aluste edasiarendamist: ülikoolidest kõrvaldati ideoloogilise suunitlustega elemendid, töötati välja uusi õppekavu, õpikuid ja õppematerjale ning seati sisse suhted läänepoolsete doonorite ja partneritega, nt Sorose Fondi, Briti Nõukogu ja Euroopa Liidu Phare programmiga.

Ajavahemikul 1995–1996 taasiseseisvumise järgne positiivne edenemine ajutiselt seiskus, sest panganduskriisid ja majanduslik ebastabiilsus tõmbasid tähelepanu ning jõu haridusreformidelt kõrvale. See oli ka aeg, mil kõigi kolme riigi valitsused püüdsid kujundada uusi riiklikke poliitikaid, et saavutada teatud kord ja suund (nt riiklikud õppekavad ja standardid) seni vägagi detsentraliseeritud ja sageli killustatult toimunud reformides.

Aastatel 1996–1998 oli majanduskasv Balti riikides kõige suurem alates 1991. aastast. Haridusreformi alal laiendati kontseptuaalset alust ja töötati välja üld-, kutse- ning kõrgharidust reguleeriv seadusandlus. Aastatel 1991–1992 jõustunud haridusseadused asendati uutega või muudeti neid tunduvalt, et võtta arvesse haridusreformide saavutusi. Kõikides riikides hakati välja töötama uut riiklikku õppekava ja hindamis/testimispoliitikat, kasutades välisnõustajaid ja mitmete lääneriikide kogemusi.

Venemaa majanduskriis, mis algas rubla devalveerimisega 17. augustil 1998, aeglustas eelneva kahe aastaga võrreldes kõigis kolmes riigis nii majanduskasvu kui ka haridusreformi kiirust. Sellest tulenevat seisakut võis selgelt täheldada 1999. aastal OECD ülevaadete koostamise käigus tehtud visiitidel. Ometi jäi reformitahe tugevaks, nagu tõendab edasimineku riikliku õppekava ja uute hindamispoliitikate kujundamisel, uute õpikute ning õppematerjalide koostamisel, samuti mitte-ülikooli tüüpi kõrgharidust (kolledž) reguleerivate seaduste jõustumine. Jätkus kõrgharidusreform, mille tulemusel suurendati ülikoolide võimalusi rahuldada järsult kasvanud nõudlust õppekohtade järele, samuti õppekavade ja teadustöö vastavust rahvusvahelistele kvaliteedinõuetele.

Reformi kontseptuaalne alus

Nagu juba öeldud, võeti sarnaste põhimõtetega hariduse raamseadused Balti riikides vastu 1991. (Leedus ja Lätis) ja 1992. aastal (Eestis). Samas kulges haridusreformi kontseptuaalse aluse väljatöötamine erinevalt.

Leedu on parim näide alusdokumendi väljatöötamisest. Leedu hariduse üldkontseptsiooni (1992) kasutati haridusreformi ja õigusloome alusena nii enne kui ka pärast taasiseseisvumist. Kontseptsioonis eristatakse nelja järku: I järk – 1988. a lõpust kuni 11. märtsini 1990; II järk – kontseptsiooni koostamiseni 1992. a; III ja IV järk – aastad 1992–2005, mille jooksul “luuakse ühtne pidev Leedu haridussüsteem, mis hõlmab formaalse ja mitteformaalse hariduse ning laia avalike ning eraõppeasutuste võrgu”.

Eestis ja Lätis on haridusreformi kontseptuaalse aluse üldine tunnustamine olnud pigem kujunev protsess. Näiteks Eestis ei tekkinud 1990. aastate lõpuni laiemat üksmeelt kontseptuaalsete dokumentide suhtes. (“Õppiv Eesti”, mille töötas välja Presidendi Akadeemiline Nõukogu; “Eesti haridusstrateegia”, mille koostas Haridusministeerium; “Eesti haridusstsenaariumid 2015”, mille töötas välja Haridusfoorumi eestseisuse töörühm.) Lätis koostas Haridus- ja Teadusministeerium “Läti hariduskontseptsiooni” 1995. aastal, kuid OECD töörühma tähelepanekute kohaselt ei saavutanud nimetatud dokument laiemat heakskiitu, et olla reformi aluseks. Siiski on Läti haridusreform valitsuse muudatustele vaatamata edasi liikunud, toetudes mitteformaalsele üksmeele riigi haridussüsteemi arengut puudutavate põhimõtete suhtes.

OECD ekspertrühmad on aruannetes rõhutanud haridusreformi põhimõtetest üldise arusaamise ja neile pühendumise tähtsust jätkusuutliku edasimineku ning kontseptsioonide strateegiateks ja strateegiate tegevusteks muutmise põhitõlgimuseks – eriti siis, kui poliitilised juhid sageli muutuvad. Nimetatud põhimõtetest arusaamine ja neile pühendumine ei pea jõudma mitte ainult haridussüsteemi kõikidele tasanditele, vaid ka riigi poliitikasse, kodanikuühiskonna juhtimisse ning sotsiaalpartneriteni. Vaatamata sellele, kas kontseptuaalne alus on formaalse dokumendina olemas või mitte, seisab kõigi kolme riigi ees kogu ühiskonna muutumisprotsessi kaasamise raske ülesanne.

Ühised teemad

Kuigi Eesti, Läti ja Leedu vahel on selgeid erinevusi, täheldasid OECD töörühmad ka seda, et kõigis kolmes riigis on rida ühiseid hariduspoliitilisi teemasid. Ühiseid teemasid võib liigitada konkreetseid valdkondi puudutavateks ja valdkondadevahelisteks ehk läbivateks teemadeks.

Konkreetseid valdkondi puudutavad teemad

Kõik kolm riiki on võtnud kohustuse viia reform läbi haridussüsteemi kõigil tasemetel ja kõigis valdkondades koolieelsest haridusest kõrghariduseni. Küsimused, millele OECD rühmad tähelepanu osutasid, olid kõige sagedamini seotud vald-

kondade kokkupuutepunktidega või üleminekuga ühest valdkonnast teise. Näiteks:

- hariduse seos laiemate ühiskondlike ning majandusprobleemidega, nt seosed koolieelse hariduse ja laste ning naiste tervishoiu ning heaolu vahel; seosed kutsehariduse ja muutuva majanduse ning tööturu vahel;
- üleminek koolieelselt hariduselt kohustuslikule haridusele ja poliitilised meetmed, mis kindlustavad kõikide laste õppimiseks ettevalmistamise;
- üleminek kohustuslikult hariduselt keskharidusele ja poliitilised meetmed, mis kindlustavad, et võimalikult laiem hulk õpilasi lõpetab kohustusliku hariduse tulemustega, mis võimaldab neil haridusteed jätkata või tööturule astuda, jätkates samaaegselt õppimist kogu elu jooksul;
- üleminek üld- ja kutsekeskhariduselt (10.–12. klass) tööturule või kõrgharidusse.

Alljärgnevalt vaadeldakse suuremate valdkondadega seotud teemasid.

Koolieelse/varajase lapse-ea hariduse tõhustamine

Kõigis kolmes riigis langes taasiseseisvumise järel laste osalemine koolieelsete lasteasutuste töös, kuivõrd loobuti laiast koolieelsete lasteasutuste võrgust, mis oli seotud nõukogudeaegsete töökohtadega. Kõigis kolmes riigis teadvustatakse vajadust kindlustada kõigile lastele ettevalmistus kohustusliku hariduse omandamiseks, kuid probleemi lahendusteed on erinevad. OECD ülevaate koostamise hetkel kavatses Leedu nihutada kohustusliku hariduse alguse seitsmendalt eluaastalt kuuendale, nii et lapsed käiksid ka nn 0-klassis. Läti muutis 1998. a jõustunud haridusseadusega koolieelse hariduse kohustuslikuks, kuid hiljem, 1999. a, tühistas vastava sätte peamiselt majanduslikel põhjustel. Eesti on rakendanud meetmeid koolieelse hariduse tugevdamiseks, sealhulgas suurendanud nõudmisi õpetaja-koolitusele ja võtnud kasutusele uusi rahastamispoliitika. OECD ülevaated toetasid tugevasti algatust, mille eesmärgiks on kõikide laste kooliks ettevalmistamine, kuid ekspertrühmad avaldasid muret selle üle, kas ressursid on eesmärgi saavutamiseks küllaldased, olgu tegemist õpetajakoolituse või muude toetusmeetmetega, eriti maapiirkondades. Kolme riigi ühiseks mureks on ka vajalike seoste loomine laste ja naiste tervishoiu, sotsiaalhooldusega seotud meetmete ja poliitikate vahel, mis on seotud koolieelse haridusega. Mõnikord on vastutus taoliste ühisalade eest jagatud erinevate ministeeriumide vahel.

Kohustusliku hariduse laiendamine ja kõigi õpilaste haridustaseme tõstmine

Alates 1980. aastate teisest poolest on kohustusliku hariduse reform olnud kõigi kolme Balti riigi haridusreformide keskmes. Kõik nimetatud riigid asusid kiiresti oma õppekavu deideologiseerima ning looma alust (õppekava, õpikud, õppematerjalid;

õpetajate täiendkoolitus) üleminekuks peamiselt riigikeelsele (eesti-, läti- või leedukeelsele) haridussüsteemile. Algusaastatel oli reform olulisel määral laiades rahvahulkades leviv nähtus, mis riigiti vägagi erines nii ulatuselt kui ka muutuste suunalt. Arvukad heade kavatsustega tehtud, kuid sageli kooskõlastamata välisalgatused ja näidisprojektid innustasid reformi kulgu, samas kaudselt kaasa aidates ühtsuse puudumisele haridusreformis. Siiski hakati juba 1990. aastate keskel kõigis riikides koostama riiklikke õppekavu ja standardeid ning välja arendama kvaliteedi-hindamise mehhanisme, näiteks üleriigiliselt koostatud ja/või korraldatud hindamised ja eksamid. Selles valdkonnas on riikidel tänaseni ühiseid probleeme:

- täiustada hindamisvahendeid, nii et need mõõdaksid paremini riikliku õppekava selliste eesmärkide saavutamist nagu teadmiste-oskuste integratsioon ja aktiiv-õppe meetodite valdamine;
- vähendada reformi eesmärkide ja klassis ning koolis tegelikult toimuva vahelist erinevust, kindlustades vajalikud õppematerjalid, õpetajate täiendkoolituse ja muu toetuse;
- saavutada suurem ühtsus sageli küllalt killustunud õpetajate täiendkoolituses, seostada täiendkoolituse õppekavad tugevamalt uue õppekava rakendamise ning hindamisprobleemataikaga;
- reformida põhjalikult õpetajate tasemekoolitus, et kindlustada vastavus haridus-reformi põhimõtetele;
- tagada süsteemi eri osade kõrge kvaliteet;
- lahendada probleeme, mis on seotud väikeste maakoolidega ning suurte erinevustega linna- ja maakoolide hariduse kvaliteedis ja majanduslikus efektiivsuses.

Sorose Fondi, Phare programmi ja muu välisabi toel on Balti riigid silmapaistvalt edenenud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) rakendamises. Haridus-süsteemis on suurenenud juurdepääs arvutitele ja Internetile, eriti kohustusliku hariduses. Näiteks Eesti Tiigrihüpe, mis kutsuti ellu selleks, et kõigil õpilastel oleks võimalus kasutada arvutit, on edasi arenenud tunduvalt laiemaks programmiks, mille eesmärk on valmistada kõik eestlased ette toimetulekuks ja konkureerimiseks globaalse infoühiskonna majanduselusel.

Põhikooli järgse hariduse reform

Mitmed kohustusliku haridusega seotud küsimused (nt õppekava, standardid, kvaliteedi kindlustamine, õpetajakoolitus) tulid ilmsiks ka kohustusliku hariduse järgses hariduses (keskkoolihariduses). Kõigi kolme riigi ees on raske põhiülesanne

võimaldada suuremale osale kohustusliku õppe läbinud õpilastest edasiõppimisvõimalus kas üldhariduslikes keskkoolides (gümnaasiumides) või kutsekeskkoolides. Nõukogude ajal astusid paljud halvemate õpitulemustega õpilased peale kohustusliku hariduse omandamist kutsekooli ja said väljaõppe mõnes riigiettevõttes teatud kitsal erialal töötamiseks. Sellises koolituses oli üldharidust piiratud. Teine võimalus oli astuda kutsekeskkooli ja omandada tehniline eriala, mis nõudis laiemat üldhariduslikku alust, kuid mis reeglina ei valmistanud õpilasi ette õpingute jätkamiseks ülikoolis, mõned õpilased küll jätkasid õpinguid spetsiaalses keskkoolijärgses õppes.

Koos Nõukogude Liiduga seotud käsumajanduse kokkuvarisemisega lakkasid olemast ka riigiettevõtted, mille jaoks kutsekoolid olid õpilasi ette valmistanud. Madala maine ning aegunud koolituskavade, seadmete ja õpetajate tõttu langes järsult nõudmine kutsekeskhariduse järele.

Iseseisvuse taastamise järgsel ajal on kõiki kolme Balti riiki iseloomustanud püüe pikendada kõigi õpilaste üldhariduse omandamise aega ja lükata edasi eriala omandamine. Üha kasvav osa kohustusliku õppe lõpetanud õpilastest soovib asuda õppima üldhariduskoolidesse, võimalusel gümnaasiumi süvaõppeklassidesse, sest see suurendab tõenäosust ülikooli sisse saada. Samal ajal läheneb kutsekeskkool üldhariduslikule keskkoolile, sest riigid koostavad uusi riiklikke standardeid ja lõpueksameid, mis on kohustuslikud kõigile, olenemata sellest, kas omandatakse üld- või kutsekeskharidust. Suurenenud on nõudmine keskkoolijärgse kutsekoolituse järele, et omandada erialased oskused tööturule astumiseks.

Kolmele riigile on ühised järgmised tegevussuunad:

- jätkuv riiklike õppekavade ja standardite väljatöötamine;
- kooliväliselt koostatud ja korraldatud keskkooli lõpueksamite rakendamine;
- taotlus, et ülikoolid aktsepteeriks lõpueksamite tulemusi sisseastumisel (Eestis see juba toimib, Leedus ja Lätis on see kõne all);
- keskkoolihariduse mitmekesistamine õppekavatasemetel abil (Leedu) ja muud õppekavamuudatused, mille eesmärgiks on vastata laiema ringi õpilaste võimeatele ja püüdlustele.

Kutsehariduse ja täienduskoolituse reform

Nagu eespool kirjeldatud, on kõigi kolme riigi kutseharidussüsteemid olnud tihedalt seotud Nõukogude Liidu käsumajandusega. Aegunud õppekavad, vana-
nenud seadmed ja koolitusmaterjalid, lagunevad ruumid ja uuteks elukutseteks ning

turumajanduseks halvasti ettevalmistatud õpetajad – kõik see muutis kutseharidussüsteemi kujuneva tööturu jaoks suuresti ebasobivaks.

1990. aastatel on kõik kolm Balti riiki Euroopa Liiduga liitumise eesmärgist innustatuna ning välisabi toetusel teinud olulisi edusamme kutsehariduse reformimisel. EL Phare programm ja Euroopa Koolitusfond (European Training Foundation, ETF) on etendanud olulist, positiivset osa reformi kontseptuaalse ja strateegilise aluse kujundamisel ning toetanud näidisprojekte sellistes valdkondades nagu õppekavaarendus, piirkondlik koolitus ja arendus, õpetajakoolitus. Ajavahemikul 1997–1999 on kõik kolm riiki välja töötanud ja kehtestanud uued kutsehariduse raamseadused. Uued seadused kehtestavad riiklikud kutsekvalifikatsioonisüsteemid, võimaldavad sotsiaalpartnerite senisest ulatuslikuma kaasamise kõigil tasemetel, määratlevad eri koolide rollid, kehtestavad uued mitte-üliskooli tüüpi kõrghariduse õppekavad (ISCED 4B ja 5B) ning tugevdavad kutsehariduse seoseid regiooni majandusarenguga. Kõigi kolme riigi ees on rida ülesandeid.

- Minna kontseptsioonidelt ja strateegiatelt üle konkreetsetele tegudele. Samal ajal kui raamseadused ja formaalse poliitika struktuurid on olemas, peavad kõik kolm riiki kiirendama konkreetsete reformide rakendamist. Välisabi on reformide käivitamisel olnud hädavajalik katalüsaator, kuid reformide rakendamine ja edendamine nõuavad tugevamat juhtimist ning suuremat riiklikku rahastamist.
- Luua ministereeriumidevahelised riiklikud juhtimisstruktuurid kutsehariduse koordineerimiseks. Eestis ja Leedus anti põllumajanduslik kutseharidus äsja Põllumajandusministeeriumi alluvusest üle Haridusministeeriumi alluvusse, mille tulemusena on enamus kutseõppeasutusi nüüd ühe ministeeriumi valitsemisalas. Lätis on õppeasutused jätkuvalt mitme ministeeriumi valitsemisalas, kuigi Haridus- ja Teadusministeeriumil on üldise koordineerimise kohustus. Kõigis kolmes riigis on vaja välja arendada tõhus koostöö riigi kutseharidussüsteemi ja tööhõiveasutuste vahel, sest vastutus tööturuteabe jagamise, töötute lühiajalise koolituse korraldamise ja regionaalsete tööhõiveteenuste eest jaguneb mitme ministeeriumi vahel.
- Kujundada optimaalne koolivõrk. Kõigil kolmel riigil on probleemiks kitsa erialaga kutsekoolide suur arv. Kõik kolm astuvad samme koolide sulgemiseks või liitmiseks, samuti kaasajastatakse teiste koolide õppekavasid ja laiendatakse erialade valikut. Mõnel juhul kujunevad kutsekeskkoolid või tehnikumid kolledžiteks (ISCED 4B) ja nad liidetakse suurema majandusliku efektiivsuse saavutamiseks teiste õppeasutustega.
- Selgitada kujunevate kolledžite rolli. Kõigis riikides arenevad edasi keskkooli-

järgsed mitte-ülikooli tüüpi õppeasutused, kuid nende uute õppeasutuste roll ja ülesanne on mõnevõrra ebamäärased. Kõik kutseharidusreformid on rõhutanud vajadust mitte-ülikooli tüüpi kõrghariduse õppekavade järele, mille järgi koolitada kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid areneva tööturu vajadusteks. Kõikide reformide puhul on rõhutatud, et sellised õppeasutused peaksid olema horisontaalselt seotud tööturuga ja tihedates sidemetes sotsiaalpartneritega. Kui need õppeasutused on täielikult välja kujunenud, peaksid nad pakkuma alternatiivi ka ülikooliharidusele. Kujunemas on peamiselt kahte tüüpi asutused: 1) endiste tehnikumide alusel õppeasutused, mis ei sea eesmärki valmistada ette ülikooli astumiseks (ISCED 1997 4B) ja 2) kolledžid, kus omandatakse ülikooli tasemel kutseharidust (ISCED 1997 5B) ning mis on selgemalt seotud ülikoolidega, mõnel juhul nende osad. Osaliselt seetõttu, et vajadus ISCED 4B ja 5B tasemel koolitatud spetsialistide järele on tööturul alles kujunemas, püüavad paljud nende õppeasutuste õpilased esmalt ülikooli astuda, selle asemel et asuda peale kooli lõpetamist tööle. Uute keskharidusejärgsete või kõrgharidust andvate õppeasutuste arvu võimalik kasv tekitab kõigis kolmes Balti riigis fundamentaalseid poliitilisi küsimusi nende kvaliteedi tagamisest ja rahastamisest.

- Kaasata sotsiaalpartnerid. Sotsiaalpartnerite rolli suurendamine kutseharidusreformis on ilmne vajadus kõigis kolmes riigis. Sotsiaalpartnerite osalemine on oluline uute riiklike kutse kvalifikatsioonisüsteemide väljatöötamisel, koolituskavade koostamisel, õpilastele praktikavõimaluste loomisel ja teiste töökohal toimuvate koolituste puhul, samuti kaasaegsete seadmete ja õppematerjali hankimisel.
- Koolitada kutseõpetajaid. Kutseõpetajate koolitamine ja täiendkoolitamine on suurim vajadus kõigis Balti riikides.

Kõrgharidusreform

Kõik kolm Balti riiki on saavutanud suuri edusamme oma kõrgharidussüsteemi ümberkorraldamisel alates suurte muutuste algusest 1988. aastal. Nimetatud muutused olid järgmised:

- demokraatlike põhimõtete ja protsesside juurutamine ülikoolides;
- seaduste vastuvõtmine, millega kindlustatakse ülikoolide autonoomia, uus teadustöö infrastruktuur, kvaliteedi kindlustamise raamistik ja liigendatud kõrgharidussüsteem;
- sisu ja õpetamist puudutavate piirangute kaotamine, eriti sotsiaal- ja humanitaarteadustes, samuti kohustusliku sõjalise väljaõppe kaotamine õppekava osana;

- suurte muudatuste tegemine õppekavadesse, et reageerida üliõpilaste muutu-vatele nõudmistele ja majandustegelikkusele, kus kõrgharidusliku õppe riikliku rahastamise piiratud võimaluste tõttu vajatakse täiendavaid sissetulekuid õppemaksu tasuvatelt üliõpilastelt;
- üleminek Nõukogude Liidu kitsalt kraadistruktuurilt paindlikumale struktuurile, mis on kooskõlas lääneriikide mudelitega ning suundumusega kujundada ühised struktuurid Euroopa ja maailma ulatuses (Bologna deklaratsioon);
- teaduste akadeemiate kui teadustöö organisatsioonide kaotamine ning nende taasmuutmine personaalakadeemiateks, mille liikmeks saadakse tunnustatud teadustöö kaudu; teadustöö viimine ülikoolide juurde, mille tulemusena võidab teadus ja tugevnevad ülikoolid;
- kraadiõppe tugevdamine, eriti teaduse ja õpetamise ühendamise kaudu doktoriõppe astmel erinevalt nõukogudeaegsest korraldusest, kus doktoriõpe oli väljaspool ülikoole.

OECD ülevaadete koostamise ajal saadi üha enam aru, et kõrghariduspoliitikaid tuleb veelgi muuta. Näiteks Leedus kaaluti uue kõrgharidusasutuste seaduse loomist. Ülevaadete koostamise ajal olid peamisteks küsimusteks alljärgnevad:

- vastata suurenevale nõudmisele ülikoolihariduse järele, pakkudes ka alternatiiv-võimalusi mitteülikooliharidust andva kolledži näol;
- muuta rangemaks kvaliteedinõuded, sealhulgas esitada suuremaid nõudeid eraõppeasutustele;
- reformida kõrghariduse rahastamine, sealhulgas väga tundlik üliõpilaste õppe-maksu küsimus;
- viia kraadistruktuurid vastavusse rahvusvaheliste tavadega, nagu Bologna deklaratsioonis määratletud;
- arendada uusi õpetamiseetodeid, sealhulgas avatud/kaugõpe ja infotehno-loogia laiem kasutamine kogu kõrgharidussüsteemis;
- otsida õppejõudude ümberõpetamise võimalusi, sealhulgas tugevdatud doktori-programmid ja rahvusvahelised ühendused, et arendada välja järgmise põlv-konna õppejõud ning teadustöötajaid;
- reformida ülikooli õpetajakoolituse õppekavad.

Iseseisvuse taastamise ajal anti ülikoolidele oluline autonoomia ja nüüd aruta-takse kõigis kolmes riigis selle üle, mida teha, et suurendada kõrgharidusasutuste

tegevuse vastavust riiklikele prioriteetidele ja kindlustada suurem avalik vastutus. OECD ülevaadete koostamise ajal otsisid kõik riigid vahendeid, mis annaksid riigile suurema rolli prioriteetide seadmisel, samas tõstes ülikoolide ja muude kõrghariduslike õppeasutuste kvaliteeti, vastavust muutuvatele nõuetele ja rahvusvahelist konkurentsivõimet.

Täiskasvanuhariduse ja elukestva õppe tugevdamine

Kõikidel Balti riikidel on ühine vajadus valmistada täiskasvanud elanikkond ette demokraatlikus ühiskonnas ja turumajanduses osalemiseks, nii et nad jätkaksid õppimist ja kohaneksid suurte muutustega, mis leiavad aset tehnoloogiamahukas maailmamajanduses. Kuid õppeasutuste võrk on ikka veel suuresti suunatud õppijatele, kes on alles äsja kohustusliku koolitsükli või keskkooli lõpetanud, seega ei ole nimetatud õppeasutuste võrk tõhusalt seotud ega kooskõlas tööturu vajadustega.

Kõik kolm riiki kõnelevad oma poliitikates elukestvast õppest ja on kehtestanud uue täiskasvanuhariduse seadustiku, kuid peamiseks probleemiks jääb nimetatud poliitikate konkreetne elluviimine. Infotehnoloogia areng ja kaugõpe (avatud ülikoolid) on paljutöotavad vahendid, mis võimaldavad täiskasvanud elanikkonnal oma haridusteed jätkata. Majanduse arenedes peaksid tööandjad etendama suuremat rolli koolitusvõimaluste pakkumisel. Muud koolitajad, peamiselt era-institutsioonid, tegutsevad meelsasti, kuid nende õppekavad hõlmavad tavaliselt neid valdkondi, kus nõudlus ja võimalik majanduskasu on suurimad (äri, õigus ja võõrkeeled) ning koolitust pakutakse peamiselt linnades. Koolituse kvaliteedikontrolli riiklikud mehhanismid on endiselt nõrgad ja kõrge hinna tõttu pole erakoolitus suurele osale täiskasvanud elanikkonnast kättesaadav.

Ühised teemad

Nagu eri valdkondi käsitlevas kokkuvõttes juba nimetati, tuvastasid OECD ekspertühmad terve rea kõigile kolmele Balti riigile ühiseid teemasid.

Riikliku hariduspoliitika juhtiva rolli tugevdamine ja edasiarendamine haridusreformis

Valitsuste ja haridusministrite sagedased vahetumised on loonud kõigis kolmes Balti riigis tõsiseid probleeme hariduspoliitika juhtrolli säilitamisel haridusreformis. Samas haridusreformi kontseptuaalsete aluste ja eesmärkide osas on ebastabiilsusele vaatamata saavutatud üldine konsensus nii haridussüsteemis, peamistes poliitilistes parteides kui ka valitsusvälistes organisatsioonides. Välised mõjurid, näiteks Euroopa Liiduga liitumiseks kehtestatud tingimused, on reformi jätkumisel põhiosa etendanud. Vaatamata takistustele, mida on tekitanud juhtide vahetumine, piiratud ressursid ja vähe väljaarendatud avaliku teenistuse seadused, on kõik kolm riiki

teinud edusamme haridusministeeriumide rolli ja tegevuse reformimisel. Reformide ühised eesmärgid on järgmised:

- järelevalve teostamisel ja kvaliteedi hindamisel rõhuasetuse nihutamine nn "sisendi" kontrollimiselt ja inspekteerimiselt (nt üksikasjalikud õppekavad ja tunniplaanid) "väljunditele" – eesmärkide saavutamise järelevalvele, andes samas koolidele suurema sõltumatus üsikasjade määratlemisel õppekava rakendades;
- ministeeriumide töötajate professionaalsuse tõstmine;
- detsentraliseerimise ja mittereguleerimise rõhutamine;
- ministeeriumi strateegilise planeerimise ja poliitilise juhtimise võime tugevdamine;
- koordineerimise suurendamine valitsuse algatuste ja valitsusväliste ning välis-sponsorite tegevuste vahel.

Hoolimata nimetatud positiivsetest edasiminekutest, täheldasid OECD ekspert-rühmad, et kõigil kolmel riigil tuleb lahendada keeruline ülesanne, mis on väga oluline peamiste poliitiliste eesmärkide saavutamiseks – kaasata haridusreformi läbiviimisse ühiskond, eriti poliitilised juhid ja sotsiaalpartnerid. Raske ülesanne on ka haridusreformi hoidmine tähelepanu keskmes vältimatute valitsusmuudatuste olukorras. Nende raskete ülesannete lahendamise viisid on riikides erinevad, kuid juhtima peab seda kõige kõrgemalt valitsuse tasandilt ja tõenäoliselt on vajalik valitsusväliste organisatsioonide laialdane kaasamine, sest just need organisatsioonid suudavad tagada jätkuvuse siis, kui valitsus ei saa seda teha.

Nagu käesoleva ülevaate mitmes punktis juba nimetatud, on kõik kolm Balti riiki saanud haridusreformi läbiviimiseks hindamatut tuge EL Phare programmilt, Sorse Fondilt ja muudelt välissponsoritelt. Pikemas perspektiivis ei asenda välisabi pidevat juhtimist riikides endis. OECD ekspertrühmad väljendasid kartust, et juhul, kui välisabiga toetatud näidisprojektid ja valitsusvälised organisatsioonid enam teatud tähtsaid alasid ei toeta, näiteks kutseharidusreformi, võib osutada, et reform pole jätkusuutlik.

Kontseptsioonide/strateegiate ja nende praktilise elluviimise vahelise lõhe vähendamine

Kõik kolm riiki on välja töötanud vajaliku seadusandliku ja poliitilise raamistiku. Samas on neil peamiselt riigijuhtide vahetumise tõttu olulisi probleeme strateegiate elluviimisel. See on eriti ilmne üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse puhul, kus

reformi eesmärkide ja koolides tegelikult toimunud muutuste vahel on oluline lõhe. Riigijuhid on selle kohta OECD ülevaadete koostamise käigus oma muret väljendanud ja kõik kolm riiki tahavad reformi mõju süvendamiseks pöörata suuremat tähelepanu põhilisele infrastruktuurile ja toetussüsteemidele. Selliste püüdluste näiteks on suurem rõhk õpetajate põhi- ja täiendkoolituse ühtlustamisele ning reformi eesmärkide selgitamisele suunatud koolidirektorite koolitus. Nagu eespool juba öeldud, on strateegia ja tegelikkuse vahelise lõhe vähendamiseks erakordselt tähtis arendada kohusetunnet ning suutlikkust, et kanda vastutust ja jätkata välissponsorite algatusi.

Võrdsuse ja õigluse problemaatika

Kõik kolm Balti riiki on võtnud endale kohustuse tagada kodanikuvabadused ja vähendada lõhet inimeste osalemisvõimaluste osas. Ollakse teadlikud, et niisuguste kohustuste täitmine on kaasaegsetes demokraatias esmatähtis, see on oluline liitumiseks Euroopa Liiduga ja täieõiguslikuks osalemiseks maailmamajanduses. OECD hariduspoliitika ülevaadetes rõhutasid ekspertrühmad, et edasi tuleks liikuda järgmistes suundades:

- vähendada hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse erinevust linnas ja maal (sealhulgas haldusreformi olulisus väikestele omavalitsustele, kes ei suuda ülal pidada tugevaid koole);
- tagada erivajadustega õpilaste vajaduste rahuldamine, sealhulgas nooremate laste tervise- ja majandusprobleemid, et tagada nende õpivalmidus;
- tõhustada tööd keele- ja rahvusvähemustega, et tagada nende osalemine riigi ühiskondlikus ja majanduselus;
- võidelda tugeva tendentsiga luua eliitgümnaasiume ja keskenduda ülikoolidesse sisseastumisele; rakendada meetmeid, mis tagavad juurdepääsu kvaliteetsele haridusele ja põhiteadmiste ning -oskuste omandamise kõikidele õpilastele, mitte ainult neile, kes on akadeemiliselt kõige andekamad või elavad soodsates sotsiaal-majanduslikes tingimustes.

Eri valdkondade reformide mõju haridusreformile

Hariduspoliitika ülevaadete koostamise käigus tuletati OECD tööriühmadele korduvalt meelde, et haridusreformi edasimineku sõltub sageli valitsuse tööst teistes valdkondades.

- Avalikku halduse reform mõjutab otseselt haridusreformi kulgu. Kuigi omavalitsuste konkreetne õiguslik ja rahaline vastutus hariduse valdkonnas on kolmes riigis erinev, on ühiseks probleemiks väikesed maapiirkondade omavalitsused,

kes ei suuda täita oma kohustusi hariduse andmisel. Balti riigid peavad lahendamata ülisuure tähtsusega probleemid, mis on seotud kohalike omavalitsuste struktuuri, rolli ja rahastamisega, ning määratlema kohaliku ja riigi tasandi vahele jäävate üksuste (regioonid, maakonnad või muud üksused) rollid ja vastutuse.

- Reformida avaliku teenistuse poliitikat. Avaliku teenistuse reform valitsuse kõikidel tasanditel on poliitilise juhtimise tugevdamise, haridusministeeriumide ja teiste haridusega tegelevate riigitasandi üksuste analüüsi-, järelevalve- ning toetusfunktsiooni tõhustamise oluline eeldus.
- Arvestada riigi finantspoliitikas haridusreformi vajadustega. Kõigis Balti riikides etendab rahandusministeerium hariduspoliitikas otsustavat ja sageli domineerivat osa, kuigi OECD ekspertrühmade tähelepanekute kohaselt ei ole need poliitikad alati haridusreformi eesmärkidega kooskõlas või ei toeta neid. Küsimuseks ei ole ainult hariduse riikliku rahastamise maht, vaid ka poliitika rakendamise detailid. Nagu eelnevalt juba rõhutatud, nõuab haridusreformi edenemine juhtimist ja koordineerimist kõige kõrgemal tasandil, nii et kaasatud oleksid kõik ministeeriumid, kes hariduse valdkonda mõjutavad.

Kokkuvõtteks

Eesti, Läti ja Leedu inimressursid on nende riikide kõige väärtuslikum vara. Väikeste ja loodusvaradelt suhteliselt piiratud ressursidega riikidena sõltub Balti riikide tulevik rahva teadmistest ja oskustest. Kõigi Balti riikide esmaseks prioriteediks peaks olema mitte ainult laste ja noorte, vaid ka täiskasvanute haridus, kõigi inimeste haridus.

Balti riikides on haridusreformid viimase kümne aasta jooksul erakordselt hästi edenenud. OECD ekspertrühmadele avaldas erilist muljet õpetajate, õppejõudude, koolidirektorite ja ülikoolijuhtide pühendumus oma tööle. Hoolimata erakordselt rasketest aegadest, on nad visalt edasi tegutsenud, säilitanud kvaliteedi ja juhatanud õppijad läbi muutuste, et valmistada nad ette demokraatiaks ning turumajanduseks. OECD ekspertrühmad on veendunud, et kõikide Balti riikide juhtidel on nii visioon kui ka pühendumus, mis tagab haridusreformi jätkuva edenemise XXI sajandil.

Viited

1. OECD Economic Surveys: The Baltic States, A Regional Economic Assessment. – Paris: OECD, 2000.
2. Originaalis 1940. a juunis.
3. OECD Economic Surveys.

1. peatükk

TAUSTAST

Geograafia

Eesti Vabariik asetseb Läänemere idarannikul ja hõlmab 45 227 km². Riik asub Ida-Euroopa platvormi loodeosas, kusjuures kõrguste erinevusi on väga vähe. Kõrgeim punkt (Suur Munamägi) asetseb merepinnast 318 meetri kõrgusel. Eestis on üle 1500 saare ja 1400 järve. Loodusvaradest esineb põlevkivi, turvas, fosforiiti, merevaiku, kambriumi sinisavi, paekivi ja dolomiiti. 25% maast on põllumaa, 11% püsiv karjamaa, 44% metsad ja puisiidud ning 20% muus kasutuses.



Ajalugu

Sajandite jooksul on nüüdse Eesti Vabariigi ala eest peetud lahinguid kohalike hõimude, venelaste, saksa rüütelite, Taani, Rootsi ja Poola/Leedu osalusel. Esimene eestikeelne trükis ilmus 1525. aastal. Eesti ajaloo Rootsi ajajärku 17. sajandil iseloomustas kultuuri edenemine. 1632. aastal avati Tartu Ülikool ja sajandi lõpuks oli kool peaaegu igas kihelkonnas. Venemaa saavutas kontrolli Eesti üle 1710. aastal ja järgneva kahesaja tsaarivõimu aasta vältel elasid Eestimaa talupojad samasugust pooleldi orjaelu nagu Venemaa pärisorjadki.

Kirjaoskuse levik algas 19. sajandil – ilmusid eestikeelsed ajalehed ning ka muud kirjandust. Tsaar Aleksander II andis eesti pärisorjadele ajavahemikul 1856–1863 järk-järgult õigused haridusele, maaomandile ja liikumisvabadusele nii Eestis kui ka väljaspool. 19. sajandi teisel poolel algas rahvuslik ärkamine. 1869. aastal toimus Tartus esimene laulupidu – esimene avalik sündmus, mis demonstreeris eesti rahvuslikku identiteeti. Kuid 1881. aastal võimule tulnud tsaar Aleksander III lämmatas ärkamisaja ja alustas tugevat venestamist.

20. sajandil kasutas Eesti ära Venemaal I maailmasõja tõttu tekkinud korralageduse ja bolševistliku revolutsiooni ning kuulutas 24. veebruaril 1918 välja iseseisvuse. Pärast Saksamaa kapituleerumist 1918. aasta novembris tungisid Eestisse punaväed. Vabadussõda iseseisvuse saavutamiseks kestis 13 kuud ja lõppes Tartu rahulepingu allkirjutamisega 2. veebruaril 1920, kusjuures Nõukogude Venemaa loobus “igaveseks” ajaks territoriaalsetest nõuetest. 1921. aastal võeti Eesti Vabariik vastu Rahvaste Liitu. Kiiresti viidi läbi reformid ja võeti vastu sotsiaalset heaolu puudutavad seadused nagu ka mujal Euroopas.

1930. aastate keskel aset leidnud poliitiline kriis viis Eesti autoritaarsuse lävele. President Konstantin Päts keelustas poliitilised parteid ja piiras kodanikuõigusi, kuid omas jätkuvalt rahva toetust. 23. augustil 1939 sõlmisid Nõukogude Liit ja Saksamaa salaja Molotov-Ribbentropi pakti, jaotades Ida-Euroopa mõjupiirkondadeks – Balti riigid langesid Nõukogude Liidu mõjusfääri. 16. juunil alustasid Nõukogude väed Eesti okupeerimist ja Eesti langes ametlikult Nõukogude Liidu võimu alla. Kuid 1941. aasta lõpus võtsid natsid Nõukogude vägedelt kontrolli Eesti üle. Saksa okupatsioon kestis kolm aastat. Pärast raskeid lahinguid taastasid Nõukogude väed 1944. aasta märtsis kontrolli Eesti üle. Esimestel nõukogude võimu taaskehtestamise aastatel arreteeriti 36 000 eestlast, keda süüdistati natsidele kaasaaitamises. Samal ajal põgenes metsadesse vastupanu osutamise eesmärgil 30 000–35 000 inimest. Organiseeritud vastupanu kestis kuni 1950. aastateni. Vabadussõjas ning Saksa ja Nõukogude okupatsiooni tagajärjel kaotas Eesti umbes 200 000 inimest. Kuid hoolimata nendest kaotustest, säilis eesti rahvuslik eneseteadvus kogu Nõukogude okupatsiooni 50 aasta jooksul.

Alates 1970. aastate keskelt ja ka 1980. aastatel protesteerisid eestlased Nõukogude ülemvõimu vastu, hoogustusid iseseisvusnõuded. 1987. aastal algas uus rahvuslik ärkamine ja protest nõukogude korra vastu muutus sagedasemaks ning avalikumaks. 1988. a 24. veebruaril – esimese Eesti Vabariigi aastapäeval – toimus 3000 eestlase meeleavaldus, oktoobris ja novembris kirjutas enam kui 860 000 inimest alla petitsioonile Nõukogude Liidu põhiseaduse paranduste vastu, millega oleks kasvanud keskvõimu osatähtsus. 16. novembril võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu iseseisvusdeklaratsiooni.

1990. aasta märtsis kuulutas Eesti Kommunistlik Partei ennast keskparteist sõltumatuks ja mais nimetati ENSV ametlikult ümber Eesti Vabariigiks. 1991. aastal pärast kiiresti järgnenud dramaatilisi sündmusi taastati iseseisvus ja Nõukogude Liit varises kokku. 3. märtsil 1991 hääletas 78% rahvahääletusel osalenutest iseseisvuse poolt. Moskva ebaõnnestunud riigipöörde ajal sisenesid Eestisse sõjaväeüksused, kes blokeerisid sadama. 20. augustil kuulutas Eesti välja iseseisvuse, mida Venemaa tunnustas 24. augustil. Ameerika Ühendriigid uuendasid diplomaatilised suhted 2. septembril, ÜRO aktsepteeris Balti riike 17. septembril. 21. detsembril lakkas Nõukogude Liit eksisteerimast.

Alates iseseisvuse taastamisest on Eestis toimunud pidev edasimineku Euroopa Liiduga ühinemise suunas. 1993. aastal sai Eesti Euroopa Nõukogu täisliikmeks ja 1995. aastal jõustus vabakaubandusleping Euroopa Liiduga. Eesti sõlmis Euroopa Liiduga ka assotsieerumislepingu ja esitas ametliku taotluse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks. 1997. aastal kutsuti Eesti läbirääkimistele, mis algasid 1998. a aprillis¹.

Valitsus

28. juunil 1992. a rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseadusega on kehtestatud õigusriigi põhimõtted. Tunnustatakse riigist lahutatud ja tasakaalustatud kohtusüsteemi, tagatakse põhilised inimõigused ja vabadused vastavalt üldtunnustatud põhimõtetele ja normidele. Eesti on demokraatlik parlamentaarne vabariik, kus ülimaks võimukandjaks on rahvas. Kodanikud teostavad seda õigust Riigikogu valimiste teel ja rahvahääletustes osalemisega. Riigikogu 101 liiget valitakse ametisse neljaks aastaks. Viimased valimised toimusid 1999. a märtsis.

Täidesaatev võim on valitsusel, kelle eesotsas on peaminister. Valitsuse moodustab peaminister ning selle kiidab heaks Riigikogu. Eesti riigipea on Vabariigi President. Kohtusüsteemi tipus on Riigikohus, mille esimehe nimetab Riigikogu.

Eestis on 15 maakonda, 43 linna ja 204 valda. Põhiseadusega on kehtestatud kaheastmeline võimustusüsteem: riik ja omavalitsused. Maavalitsused on keskvalitsuse üksused, kellele keskvõim on delegeerinud võimu teostamise. Maakonnad on

järgmised (sulgudes on tähtsamad linnad): Harjumaa (Tallinn), Hiiumaa (Kärdla), Ida-Virumaa (Jõhvi), Järvamaa (Paide), Jõgevamaa (Jõgeva), Läänemaa (Haapsalu), Lääne-Virumaa (Rakvere), Pärnumaa (Pärnu), Põlvamaa (Põlva), Raplamaa (Rapla), Saaremaa (Kuressaare), Tartumaa (Tartu), Valgamaa (Valga), Viljandimaa (Viljandi), Võrumaa (Võru).

Demograafia

1. jaanuari 2000 seisuga hinnati Eesti elanike arvuks 1 437 197, mis on 0,4% vähem kui eelmise aasta jaanuaris. Ajavahemikul 1991–2000 on rahvastik kahenenud 8,4% võrra (1 570 451-lt 1 439 197-ni).

Rahvastiku arv langes kõige järsemalt aastatel 1992–1993, kohe pärast iseseisvuse taastamist. Peamiselt vene rahvusest elanike emigreerumise arvel vähenes rahva arv siis 2,3%. Migratsioon on vähenenud 33 827-lt 1992. aastal 1131-ni 1998. aastal. Vene rahvusest elanikkond vähenes aastatel 1989–1994 8% ja aastatel 1994–1999 7%. 1999. aastaks oli elanikkonna rahvuslik koosseis järgmine: 65,2% eestlasi, 28,1% venelasi, 2,5% ukrainlasi ja 0,9% soomlasi.

Tabel 1. Püsirahvastik 1989. a 1. jaanuarist kuni aastani 2000

| Aasta | Püsirahvastik aasta alguses | Protsentuaalne muutus võrreldes eelmise aastaga |
|-------|-----------------------------|---|
| 1989 | 1565.7 | |
| 1991 | 1570.5 | |
| 1992 | 1562.2 | 0.5% |
| 1993 | 1526.5 | 2.3% |
| 1994 | 1506.9 | 1.3% |
| 1995 | 1491.6 | 1.0% |
| 1996 | 1476.3 | 1.0% |
| 1997 | 1462.1 | 1.0% |
| 1998 | 1453.8 | 0.6% |
| 1999 | 1445.6 | 0.6% |
| 2000 | 1439.2 | 0.4% |

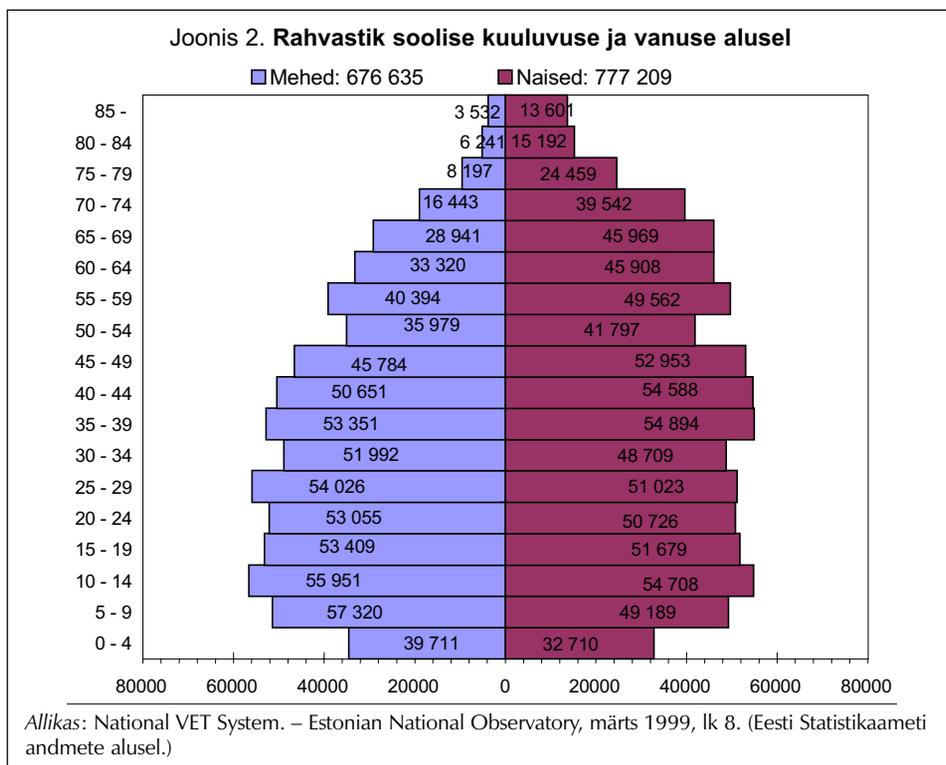
Tabel 2. Demograafilised arengud 1989–1999

| | 1989 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sündide arv 1000 | 11.81 | 12.58 | 13.02 | 14.02 | 14.77 | 14.07 | 12.95 | 12.73 | 13.41 | |
| inimese kohta | | | | | | | | | | |
| Elussünnid | 19.3 | 19.3 | 18.0 | 15.3 | 14.1 | 13.6 | 13.3 | 12.6 | 12.3 | |
| Surmajuhatumid | 19.7 | 19.7 | 20.1 | 21.2 | 21.8 | 20.9 | 19.0 | 18.6 | 19.4 | |
| Loomulik iive | -0.4 | -0.4 | -2.1 | -6.1 | -8.0 | -7.3 | -5.7 | -6.0 | -7.2 | |
| Migratsioonisaldo | -8.0 | -8.0 | -33.8 | -13.8 | -7.6 | -8.2 | -5.7 | -2.5 | -1.1 | |
| Linnarahvastik | 1 121.0 | 1 112.9 | 1 077.4 | 1 077.4 | 1 058.8 | 1 044.2 | 1 030.0 | 1 021.2 | | |
| Maarahvastik | 449.4 | 449.4 | 449.3 | 449.1 | 448.1 | 447.4 | 446.3 | 440.9 | | |
| Mehed | | | | | | | | | 676 635 | 672 676 |
| Naised | | | | | | | | | 777 209 | 772 904 |
| Eestlased | 963.3 | | | | 962.3 | 957.9 | 953.5 | 950.1 | 946.6 | 942.5 |
| Venelased | 474.8 | | | | 436.6 | 428.4 | 420.4 | 412.6 | 409.1 | 406.0 |
| Ukrainlased | 48.3 | | | | 40.5 | 39.6 | 38.6 | 37.3 | 36.9 | 36.7 |
| Muud rahvused | 79.3 | | | | 67.5 | 65.7 | 63.8 | 62.1 | 61.2 | 60.4 |

Allikas: Eesti Statistikaamet, juuni 2000.

Haridussüsteemi jaoks on kõige tähendusrikkam näitaja sündide arvu langus. Viimase aastakümne jooksul on sündide arv pidevalt kahanenud. Iga-aastane elussündide arv on vähenenud 19 320-lt 1991. a 12 269-ni 1998. a. Elussündide arv 100 inimese kohta vähenes samal ajal 14,2-lt 8,46-ni. Haridussüsteemi astujate arvu kahanemisel ja õpilaste koguarvu vähenemisel aastate jooksul on oluline mõju. Esmalt tunnevad seda algkoolid, aja jooksul aga kõik haridussüsteemi osad. Võimalike probleemide hulgas on vajalike õpetajate arv eri tasemetel ja koolide arv, väikeste maakoolide elujõulisus ning kutse- ja kõrghariduse ulatus ja ülesehitus. Kuid kõige tähtsam on süsteemi võime uues olukorras kohaneda ja see nõuab suurt paindlikkust ning uuendusvõimet.

Üks kolmandik elanikkonnast on alla 25-aastased ja 14,3% vanemad kui 65 aastat (vt joonis 2). Naised moodustavad 53% elanikkonnast, mis on umbes sama kui iseseisvuse taaskoostamise ajal. Meeste lühema eluea tõttu on naised vanemates vanuserühmades proportsionaalselt rohkem.²



Inimarengu indeks

1999. aastal oli Eesti inimarengu indeks 0,773 ja nagu nähtub ka 1999. a inimarengu aruande tabelist 3, tuleks Eestil üldtulemuse parandamiseks ja pingereas tõusmiseks tõsta eelkõige majandusnäitajat (SKT indeks). Eesti on praegu riikide pingereas keskel. SKT kasvu aeglustumine 1998. ja 1999. aastal lubab arvata, et lähitulevikus ei ole Eesti tõus pingereas kuigi tõenäoline.³

Tabel 3. **Balti riikide ja Põhjamaade inimarengu indeksisse kuuluvaid näitajaid 1997. a statistiliste andmete järgi 1999. a aruandest**

| | Loodetava eluea indeks | Haridusindeks | SKT indeks | Inimarengu indeks |
|--------|------------------------|---------------|------------|-------------------|
| Eesti | 0.73 | 0.93 | 0.66 | 0.773 |
| Leedu | 0.75 | 0.91 | 0.62 | 0.761 |
| Läti | 0.72 | 0.90 | 0.61 | 0.744 |
| Island | 0.90 | 0.95 | 0.90 | 0.919 |
| Norra | 0.89 | 0.98 | 0.92 | 0.927 |
| Rootsi | 0.89 | 0.99 | 0.88 | 0.923 |
| Soome | 0.86 | 0.99 | 0.89 | 0.913 |
| Taani | 0.84 | 0.96 | 0.91 | 0.905 |

Allikas: Eesti inimarengu aruanne, lk 12.

Majandus

Nagu teistel endise Nõukogude Liidu riikidel, oli ka Eestil iseseisvuse taastamise järel 1991. a suuri probleeme majanduse ümberkorraldamisel. Eesti (ja teiste Balti riikide) raskused olid mõistagi palju suuremad kui Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel. Eesti on väga väike ja tema majandus oli väga tihedalt läbi põimunud Nõukogude Liidu majandusega. Eestis toodeti kaupa palju suuremas mahus, kui siseturg oleks võimaldanud. Paljude ettevõtete toodang põhines Nõukogude Liidust imporditud toorainel ja valmistoodang eksporditi sinna tagasi. Põllumajandus põhines suurtootmisel kolhoosides. Toodeti liha ja piima Nõukogude turgudele. Energeetikas sõltus Eesti suuresti Nõukogude Liidust.

Iseseisvuse taastamisega muutus olukord kardinaalselt. Senised kaubandusmudelid lakkasid olemast, sest kadusid vastavad turud või tühistati varem sõlmitud lepingud. Venemaa finantsraskused kandusid Eestisse üle pankrottide näol. Põllumajanduses lõpetati kiiresti ühismajandite (kolhooside ja sovhooside) tegevus.

Juba 1980. aastate keskel oli kollektiviseerimisele tagasikäik antud, kuid protsessi kiirendati veelgi peale sõltumatus taastamist. Mõistagi kannatas just põllumajandus kaubavahetuse vähenemisest Nõukogude Liiduga.

Nimetatud majandusšoki tagajärjel langes tööstustoodang ajavahemikul 1991–1992 kolmandiku võrra. Sellele lisandus inflatsiooni väga järsk tõus. Kui võtta 1991. a IV kvartal baasaastaks (100), siis tõusis tarbijahinnaindeks aasta jooksul 1 241-ni ja 1994. a lõpuks 2 469-ni.⁴

Majanduse ümberkorraldamise tingis eelkõige sõltumatu Eesti muutunud majanduspoliitika. Üleminek turumajandusele nõudis põhjalikke ümberkorraldusi. Eesti on teostanud ranget fiskaalpoliitikat ja kohe iseseisvuse taastamisest alates täielikult liberaliseerinud kaubavahetuse. Pärast pangakriiside ületamist 1992.–93., 1994. ja potentsiaalselt ka 1997.–98. a on pangasüsteem konsolideeritud ja stabiliseeritud tänu strateegilistele välisinvesteeringutele. Aastatel 1992–93 alustati erastamist väikeses ulatuses ja 1993. a jõustus erastamiseseadus. 1998. aastaks oli erastamine peaaegu lõpule viidud.⁵ Üleminekuaja alguses olid kõigil kolmel Balti riigil tugevad fiskaalpoliitika, aga Eesti asus esimesena otsustavalt tegutsema. OECD majandusülevaate koostajate arvates ei oleks see olnud võimalik ilma laialdase poliitilise konsensuseta, mille kohaselt oli edukaks üleminekuks turumajandusele vajalik maksureform ja parem kontroll kulutuste üle.⁶

1990. aastate keskpaiku hakkas majandus stabiliseeruma ja kiirenema. 1997. aastat iseloomustanud tohutult kiire majanduskasv jätkus ka 1998. a esimesel poolel. 1997. a alguses sai Eesti lühiajalise kogemuse börsibuumist ning poole aastaga kasvas SKT 7,4 protsendi võrra. 1997. a juunist augustini kahekordistusid börsihinnad ja käive neljakordistus, kuid tagasiminekuks sama aasta viimases kvartalis oli samuti väga kiire.

1998. a teise poole majanduskliima oli seevastu täiesti erinev 1997. a algusega võrreldes. Venemaa finantskriis 1998. a teisel poolel tugevdas veelgi finantsturgude languse ja sellega seotud panganduskriisi mõju. SKT, mis kasvas 1996–1997 10,6%, tõusis ajavahemikus 1997–1998 ainult 4,7%. 1999. a I kvartalis langes SKT 3,9% võrra. Suurenes pankrottide ja ettevõtete likvideerimiste arv. See omakorda peegeldus ka registreeritud töötuse kasvus. Venemaa finantskriis mõjutas kõige rohkem ettevõtteid, kes eksportisid peamiselt idaturgudele (peamiselt toiduaine- ja keemiatööstus), samuti finantssektorit. Globaalse majanduskeskkonna halvenemisega kaasnesid kõrgemad intressimäärad ja see omakorda koos jätkuvate tööturuprobleemidega vähendas siseturu nõudlust.⁷

Nimetatud sündmused osutasid struktuursetele nõrkustele, mida majanduse tohutu edasiminekuks 1996. ja 1997. a oli varjanud. 1998. aastaks olid Balti riigid

jäänud suuresti sõltuvaks kaubavahetusest SRÜ riikidega, eriti Venemaaga. SRÜ turud moodustasid 21% Eesti, 19% Läti ja 35% Leedu ekspordist.⁸

Majandusministeeriumi arvates on Eesti majandussuhete kiire ümbersuunitlemine lääneriikide suunas ja edasimineku EL-iga liitumise ettevalmistamisel leevendanud Venemaa kriisi mõju ning madalatasemeline inflatsioon on loonud Eesti majandusele eelmiste aastatega võrreldes erineva olukorra. Hindade ja palkade stabiliseerumine on avaldanud soodsat mõju. Probleemiks on välis- ja siseturunõudluse vähenemine.⁸

2000. a. juunis andis Eesti Statistikaamet teada, et 1999. a IV kvartalis majanduslangus peatus ja asendus 2000. a I kvartalis tõusuga. Esialgsete andmete järgi oli 2000. a I kvartali SKT tõus 5,2% võrreldes 1999. a I kvartaliga.¹⁰

Majandusmuutuste ulatuslikkust ajavahemikul 1991–1998 illustreerivad muudatused majandusharude panuses SKT-sse. Põllumajanduse osatähtsus on langenud 18 protsendilt 7 protsendini ja tööstuse ning ehituse osatähtsus 40 protsendilt 29 protsendini.

Tabel 4. **Majandusharude osakaal SKT-s protsentides 1991., 1994. ja 1998. a**

| Majandusharu | 1991 | 1994 | 1998 |
|-------------------|------|------|------|
| Põllumajandus | 18 | 11 | 7 |
| Tööstus ja ehitus | 40 | 30 | 29 |
| Teenindus | 42 | 50 | 64 |

Allikas: OECD Economic Surveys, joonis 32. (Eesti Statistikaameti andmete alusel.)

Eesti eri piirkondades on ülaloodud muutused olnud erinevad, need mõjutavad oluliselt tööturgu ja hariduspoliitikat. OECD majandushinnangus iseloomustati olukorda järgmiselt:

“Eesti on hea näide sellest, millised kontrastid võivad piirkonniti esineda ja kuidas need on seotud majandusharude või ettevõtete ümberkorraldamise probleemidega. Eesti võib laias laastus jaotada kolme tüüpi piirkondadeks. Esiteks, Tallinna linn ja selle ümbrus, kus kasv on olnud äärmiselt kiire. Seejärel mitte-ettevõtluspiirkonnad nagu näiteks Kohtla-Järve/Narva piirkond, ning endised Nõukogude sõjaväebaasid ümberkorraldamist ja ümberstruktureerimist vajavate rasketööstusettevõtetega. Lõpuks piirkonnad, mis sõltuvad peamiselt põllumajandusest, kalandusest ja metsandusest. Mõnevõrra peegeldab kolme tüüpi piirkondi ka mitte-eestikeelse elanikkonna jaotus rahvastiku hulgas.”¹¹

Tabel 5. SKT aastate lõikes

| | Jooksvates hindades (mln kroonides) | 1995. a konstant-hindades (mln kroonides) | Muutus võrreldes eelneva ajajärguga % |
|-------|--|--|--|
| 1993 | 21 609.6 | 39 827.2 | |
| 1994 | 29 644.7 | 39 030.7 | -2.0 |
| 1995 | 40705.1 | 40 705.1 | 4.3 |
| 1996 | 52 445.9 | 42 297.0 | 3.9 |
| 1997 | 64 323.7 | 46 789.0 | 10.6 |
| 1998 | 73 325.3 | 48 995.7 | 4.7 |
| 1999* | 75 360.2 | 48 468.5 | -1.1 |

*Hinnang

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Tööturg

Muudatused tööhõive alal on olnud laias laastus paralleelsed muudatustega toodangu mahus. Kogu tööhõive vähenes ajavahemikus 1989–1997 umbes 200 000 võrra, kusjuures suurim oli langus aastatel 1989–1993. Langus puudutas peaaegu kõiki tööstusharusid, kusjuures suurim absoluutlangus toimus põllumajanduses, kus 1997. a tööhõive 53 000 moodustas vaevalt ühe kolmandiku vastavast 1989. a näitajast. Tööstuses kahanes tööhõive ca 215 000-lt ca 144 000-ni. Tööhõive vähenes suhteliselt palju ka mäetööstuses ja kalanduses. Mõnedes majandusharudes tööhõive isegi kasvas, kuigi absoluutarvudes oli kasv suhteliselt väike. See puudutas tegevusalasid nagu kaubandus ja rahandus, kus turumajandus eeldas uusi tegevusi.

Tööhõive struktuuri kohta võib teha mõned täiendavad märkused. Esiteks, nagu võis oodatagi, vähenes rohkem kui poole võrra avaliku sektori tööhõive, samas tõusis, küll mitte nii oluliselt, erasektori tööhõive. Riik on jätkuvalt peamine tööandja sellistel tegevusaladel nagu kommunaalteenused, haridus ja tervishoid. Teiseks on veidi vähenenud töötavate naiste osakaal, ent languse lähtepunkt oli väga kõrge: naised moodustasid nimelt 1989. aastal töötajatest 51%. Kolmandaks ei langenud tööhõive riigis ühtlaselt. Tööhõive vähenemine põllumajanduses puudutas eriti Lõuna- ja Ida-Eestit ning rasketööstus paiknes peamiselt Kirde-Eestis, Venemaa piiri lähistel.

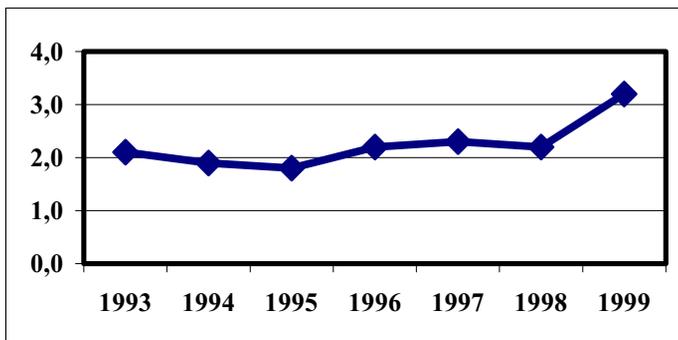
Töötus

Eestis nagu teisteski riikides on käibel kaks erinevat töötuse mõõtmise meetodit. Ühe meetodi järgi saadakse töötute arv Riiklikus Tööturuametis töötutena registreeritud või toetust taotlevate inimeste arvu järgi. Teise meetodina kasutatakse uuringuid vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni metoodilistele suunistele, kus võetakse arvesse nende isikute arv, kes vaadeldaval ajavahemikul tööd otsivad, olenemata sellest, kas nad on töötutena registreeritud või mitte ja valmis kohe tööle asuma. Alates Eesti taasiseseisvumisest on töötuse struktuuri kindlaksmääramisel olnud probleemiks see, et kumbagi meetoditest ei kasutatud nõukogude korra ajal, mil töötuse olemasolu ei tunnistanud, sest mingi töö oli riigis inimestele garanteeritud. Tegelikult, kuid varjatud töötuse tulemuseks oli madal tootlikkus. Eestis on erinevaid allikaid, sealhulgas 1989. a rahvaloenduse andmeid ja inimeste tagantjärele küsitlemist kasutades läbi viidud äärmiselt kasulikke uuringuid, mis võimaldavad mõnevõrra töötuse suundumuste üle otsustada.

Vastupidiselt sellele, mida võis oodata iseseisvuse taastamise järgest toodangu ja tööhõive langusest, ei tekkinud Eestis kohe massilist töötuse kasvu nagu mõnedes teistes endise Nõukogude Liidu riikides. Uuringute andmed on näidanud pigem töötuse vähenemise tendentsi 1990. aastatel. Kuid kahel Eestile iseloomulikul põhjusel on selline järeldus mõnevõrra eksitav. Esiteks emigreerus Eestist kohe pärast Nõukogude Liidu lagunemist suur hulk inimesi. Olid ju mõned suuremad riigiettevõtted importinud oma tööjõu Nõukogude Liidust ja kui nende ettevõtete tegevus peatus, läksid paljud töötajad Venemaale tagasi. Teiseks ja veelgi olulisemaks asjaoluks tööturu ning hariduse seostes on see, et aktiivsuse määr kahanes järsult. Ajavahemikus 1989–1997 suurenes töövõimelise elanikkonna seas 80 000 võrra nende inimeste arv, kes tööd ei otsinud, kusjuures kõige enam kasvas see arv aastatel 1989–1994. 1998. a hinnati mitteaktiivse tööealise elanikkonna osa suuremaks kui 30%. Üks aktiivsuse määra languse põhjuseid oli kahtlemata ka perspektiivitu olukord tööturul, mille tulemusena paljud lootuse kaotanud töötajad ei näinud kuigi suuri võimalusi töö saamiseks ja lõpetasid töötusimise. Eelnevaga seostub veel põhjus, et töötü abiraha makstakse väga väikese aja jooksul, mis tähendab, et töötud võivad kaotada ühenduse tööturuametitega, millel on oluline roll tööalases nõustamises.¹²

Nimetatud kahel viisil mõõdetud töötuse määrade vahelised erinevused on olemas kõikjal, kuid Eestis on need eriti suured. Küsitluste abil kindlaks tehtud tegelik töötus on protsendiliselt ca kolm korda suurem kui Tööturuametites registreeritud näitaja. Joonistelt 3 ja 4 võib näha, et kõige viimaste tööjõu-uuringute andmetel oli tegelik töötus 1998. aastal 9,9%.

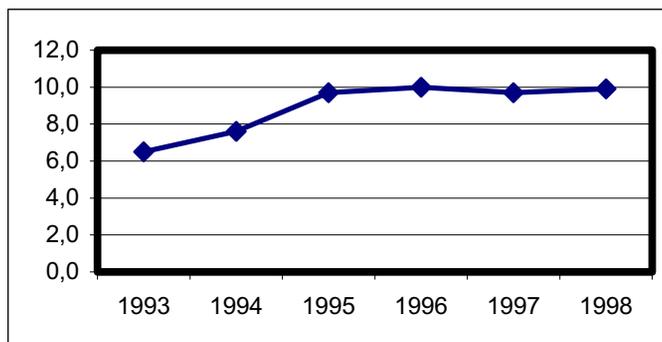
Joonis 3. Registreeritud töötus aastatel 1993–1999*



Allikas: Eesti Statistikaamet, juuni 2000.

*Tööjõu-uuringute andmed. Ajavahemikul 1993–1996 vaadeldi vanuserühma 15–69 ja 1997–1999 vanuserühma 15–74.

Joonis 4. Töötus aastatel 1993–1998*



Allikas: Eesti Statistikaamet, juuni 2000.

* Tööjõu-uuringute andmed. Ajavahemikul 1993–1996 vaadeldi vanuserühma 15–69 ja 1997–1999 vanuserühma 15–74.

Jooniselt 4 ei nähtu Venemaa rahanduskriisi tõenäoline mõju. Eesti Statistikaameti esialgsed andmed lubavad arvata, et tegeliku töötuse määr on 2000. a I kvartalis tõusnud 14,8%-ni. Registreeritud tööpuudust kajastavalt jooniselt 3 on näha, et töötuks registreerunute arv kasvas järsult.

Iga kuu avaldatavate andmete põhjal näeme, et madalaim oli töötuse protsent – 1,9% – 1998. a augustis Venemaa kriisi ajal ja järgnevatel kuudel see suurenes

kuni 3,5%-ni 1999. a aprillis. Seejärel langes töötuse määr mõnevõrra ja oli 2000. a aprillis 3,1%.¹³

Tegeliku töötuse ja registreeritud töötuse suure erinevuse põhjuseks on tõenäoliselt töötute abiraha süsteemi korraldus. Tööturuametid maksavad abiraha töötuks registreerunud inimestele kohe, kui töötuks jäämine polnud vabatahtlik, teistel juhtudel kahe kuu pärast. Abiraha saamine lõpeb kuue kuu pärast ja rahvusvaheliste standarditega võrreldes on see summa väga väike. Praegu on abiraha suurus üks kolmandik miinimumpalgast ehk ca 10% keskmisest palgast. Need tegurid mõjutavad ka poliitikat, mida käsitletakse edaspidi, kuid on selge, et töötutel ei ole rahalist stiimulit pärast kuue kuu möödumist edasi registreeritud olla ning nn mustas majanduses töötamise korral ei ole üldse suurt põhjust ennast töötuna registreerida. Ühe eelmisel aastal läbi viidud uurimuse kohaselt on hinnanguliselt 13% töökohtadest nn mustas majanduses. Töötuse struktuuri ja leviku erinevused on haridussüsteemi jaoks tähenduslikud. Töötuse mõõtmise mõlemad viisid on nende erinevuste vaatlemisel kasulikud, kui arvestatakse ülal nimetatud erinevusi.

1999. a III kvartalit käsitlevas majandusaruandes märkis selle koostaja Majandusministeerium, et vahe registreeritud ja tegeliku tööpuuduse vahel oli nimetatud seisuga peaaegu kahekordne. Ministeerium osutas sellele, et töötute abiraha süsteem ei motiveeri töötajaid ennast töötuks registreerima. Ministeerium täheldas, et töötuse protsent kasvas alles teatud aeg pärast ekspordi ja toodangu langust, sest usuti, et Venemaa turu kaotus on ainult ajutine. Paljud töötajad töötasid osalise ajaga, mistõttu töötajate arv oluliselt ei vähenenud. Ministeerium tsiteeris Eesti Majandusuuringute Instituudi aruannet, mille kohaselt iga kolmas küsitletu oli vähemalt korra olnud töötu ja 20% küsitletutest olid töötud olnud juba pikema aja jooksul (ehk ühe aasta jooksul). Ministeerium näeb ette, et järgmise kolme aasta jooksul (2000–2002) on kahe struktuurse probleemi tekkimisega tööjõuturul ennustatavad järgmised tagajärjed:

- väheneb suurettevõtete töötajate arv ja suureneb nende siirdumine väikestesse edukatesse ettevõtetesse;
- väheneb madalapalgalise ja suureneb kõrgepalgalise tööjõu osatähtsus.

Ministeerium näeb ette töötajate arvu suurenemist metallitööstuses, rahanduses, kindlustuses, elamumajanduses, toidlustuses ja kalanduses ning vähenemist põlevkivitööstuses, keemiatööstuses, energeetikas, gaasi- ja veevarustuses, transpordis ja sides ning põllumajanduses. (Tööjõunõudluse uurimus, teostatud Q2-s.)¹⁴

Vastavalt eespool nimetatud piirkondlikele erinevustele on ka tööpuuduse alal

regiooniti olulised erinevused. Maakondades, kus asuvad Eesti peamised linnad Tallinn ja Tartu, on tööpuudus mõlema mõõtmisviisi järgi alla riigi keskmise. Maapiirkondade maakondades on töötuse protsent keskmisest kõrgem, sest põllumajandustoodang on vähenenud ja mõnedel juhtudel on peamised tööandjad ära langenud. Kirdepiirkonnas oli olukord veelgi raskem, sest seda mõjutas negatiivselt Nõukogude Liidu lagunemisest tulenev struktuurimuutus. Näiteks Ida-Virumaal, kus asub ka Narva linn ja mõned rasketööstused, oli töötuse määr 50% suurem kui riigi keskmine näitaja.

Umbes üks kolmandik tööjõust on rahvuslikult kuuluvuselt ja keelelt mitte-eestlased. Nende töötuse protsent on kaks korda suurem kui eestlastel. Mingil määral on selle põhjuseks venekeelse tööjõu koondumine rasketööstusesse, mida iseseisvuse taastamise järgsed muudatused on kõige enam puudutanud. Samas on ka muid tegureid. Alates 1989. aastast on eesti keel ainus ametlik keel ja see on mõjutanud tööturgu. Enamik avaliku sektori töökohti eeldab eesti keele vaba valdamist. Et tagada töökooha täitmine nõutava keeleoskusega töötajaga, on kasutusele võetud testid. Töötajale, kellel on vajalikud tööoskused, kuid ebapiisav eesti keele oskus, on nimetatud laienev tööhõivesektor suletud. Ka erasektori tööandjad võivad sellist tingimust rakendada. Arusaadavalt on mitte-eestlaste tööpuudus koondunud nendesse piirkondadesse, kus on kõige arvukam mitte-eestikeelne elanikkond, kuid samas on olemas ka ebaproportsioon – aruande koostajatele öeldi, et Tallinna Tööturuametis registreeritud töötutest olid 77% mitte-eestlased.

Lühidalt võib ära mainida ka töötuse muid aspekte. Esiteks, naiste töötuse protsent on väiksem kui meestel. See ei tohiks üllatada, kuivõrd peamiselt meestöötajatega rasketööstuse osatähtsus on vähenenud ja naiste osalemine tööturul on samuti langenud. Teiseks, pikaajalist tööpuudust, mis moodustab ühe kolmandiku kogutöötusest, on palju vähem kui paljudes teistes üleminekuriikides ja isegi mõnedes EL riikides. Siit võib teha oletuse, et enamik Eesti töötuse ilminguid on suhteliselt lühiajalised, kuigi siis, kui tööpuuduse protsent jääb kõrgeks või suureneb veelgi, suureneb tõenäoliselt ka pikaajalise tööpuuduse osatähtsus. Kolmandaks, väiksema kutseoskusega töötajaid on töötute hulgas tavapäraselt ebaproportsionaalselt palju; Eesti majanduse kiire ümberkorraldamine on teravalt suurendanud mittevastavust tööturu nõuete ja töötute oskuste vahel. Eestis läbi viidud analüütiline töö on osutanud suurele struktuurse töötuse probleemile, millel on geograafiline, tööstuslik ja oskustega seotud parameeter.¹⁵

Viited

1. Estonia in Your Pocket, juuni 2000. (www.inyourpocket.com/Estonia)
2. Eesti Statistikaamet, juuni 2000 (www.stat.ee).
3. Eesti võimalused ja inimarengu pingeread. – Eesti inimarengu aruanne: UNDP, 1999, lk 12–13.
4. Eesti Statistikaamet.
5. OECD Economic Surveys: The Baltic States, A Regional Economic Assessment, tabel 5. – Paris: OECD, 2000, lk 29–31.
6. OECD Economic Surveys, joonised 24 ja 25, lk 82.
7. OECD Economic Surveys, joonis 4c, lk 46.
8. OECD Economic Surveys, tabel 32, lk 186.
9. OECD Economic Surveys, joonised 6 ja 7, lk 52.
10. Eesti Statistikaamet, pressiteade nr 61, 6. juuni 2000.
11. OECD Economic Surveys, tabel 5, lk 141.
12. *R. Eamets jt*, Eesti tööturu ja tööhõive taustauuring. – Tartu, 1999.
13. Eesti Statistikaamet.
14. Eesti majandus 1998. aastal. – Eesti Vabariigi Majandusministeerium: Eesti majanduse kvartaliaruanne 3/1999. Tallinn, 1999, lk 3–4.
15. *R. Eamets jt*.

2. peatükk

EESTI HARIDUSSÜSTEEM

Seadusandlus

“Eesti Vabariigi haridusseadus” võeti vastu 23. märtsil 1992 ja sellega kinnitati Eesti haridussüsteemi üldpõhimõtted¹. Seaduses loetleti järgmised haridussüsteemi üldeesmärgid:

- luua soodsad tingimused isiksuse, perekonna, eesti rahvuse, samuti rahvusvähemuste ja Eesti ühiskonna majandus-, poliitilise ning kultuurielu ja loodushoiu arenguks maailma majanduse ja kultuuri kontekstis;
- kujundada seadusi austavaid ja järgivaid inimesi;
- luua kõigile inimestele eeldused pidevõppeks.

Alates 1992. a on Eesti samm-sammult edenenud haridusseadustiku loomisel ja täiustamisel. Muud olulised seadused on järgmised:

- “Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus” 1993. a septembrist sätestab riigi- ja kohaliku omavalitsuse alg-, põhi- ja keskkoolide loomise, toimimise ja sulgemise tingimused, tööpõhimõtted, samuti põhi- ja üldkeskhariduse omandamise põhimõtted;
- “Täiskasvanute koolituse seadus” 1993. a novembrist sätestab täiskasvanute koolituse alused ja õiguslikud tagatised täiskasvanutele, et võimaldada neile soovi korral elukestvat õpet;
- “Ülikooliseadus” 1995. a jaanuarist sätestab ülikooli asutamise, ühinemise, jagunemise ja tegevuse lõpetamise korra, tegutsemise alused, autonoomia piirid, juhtimispõhimõtted, kõrghariduse omandamise vormid ja tingimused, ülikooli varade õigusliku seisundi, finantseerimise korra, õppejõudude ja üliõpilaste põhiõigused ja -kohustused ning riikliku järelevalve ülikooli tegevuse üle;

- “Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus” 1997. a märtsist sätestab teadus- ja arendustegevuse korralduse alused, et kindlustada teadus- ja tehnoloogialoome kui eesti kultuuri ja majanduse koostisosa säilimise ning edasise arengu õiguslikud vahendid;
- “Kutseõppeasutuse seadus” 1998. a juunist sätestab riigi- ja kohaliku omavalitsuse kutseõppeasutuste asutamise, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise alused, õppekorralduse alused, kooli juhtimise põhimõtted, kooli eelarve moodustumise ja finantseerimise alused, kooli liikmeskonna õigused ja kohustused ning riikliku järelevalve kooli tegevuse üle;
- “Erakooliseadus” 1998. a juunist sätestab erakoolide loomise tingimused üksikisiku või juriidiliste isikute omandusena, asutuste toimimise põhimõtted ning nõuded nendes koolides antavale haridusele.
- “Rakenduskõrgkooli seadus” 1998. a juunist sätestab riiklike rakenduskõrgkoolide moodustamise, ümberkorraldamise, tegutsemise ja tegevuse lõpetamise alused, juhtimise põhimõtted, kõrghariduse omandamise tingimused ja õppekorralduse alused, üliõpilaste põhiõigused ja -kohustused, rakenduskõrgkooli eelarve, finantseerimise ning riikliku järelevalve alused.
- “Koolieelse lasteasutuse seadus” 1999. a märtsist sätestab koolieelsete lasteasutuste loomise, toimimise ja sulgemise tingimused kohalikes omavalitsustes, samuti põhimõtted, mille alusel koolieelse hariduse süsteem toimib.

Kohustuste ja vastutuse jagunemine haridussüsteemi juhtimisel²

Riigikogu võtab vastu hariduse valdkonda reguleerivad seadused, mis määravad ära hariduspoliitika ja koolisüsteemi korralduse põhisuunad. Samuti kinnitab Riigikogu õppemaksu määrad. Vabariigi Valitsus otsustab riikliku haridusstrateegia suundade üle, kinnitab haridusasutuste riiklikud õppekavad, määrab kindlaks haridustöötajate palgaastmestiku ja koostab koolikohustuslike laste üle arvestuse pidamise reeglid.

Vastavalt põhiseadusele teostab riik hariduse järelevalvet. “Koolieelse lasteasutuse seadus”, “Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus” ning “Erakooliseadus” sätestavad, et riiklik järelevalve nende asutuste tegevuse üle toimub Haridusministeeriumi kehtestatud korras. Haridusministeeriumi vastutusallas on:

- hariduspoliitika elluviimise koordineerimine;
- haridusseadusandluse rahuldava elluviimisemise ja nimetatud seadusandlusest kinnipidamise tagamine;

- hariduse üldise sisu ja riikliku õppekava nõuete määratlemine;
- riikliku järelevalve korra kehtestamine ja selle rahuldava toimimise tagamine; õppeasutuste akrediteerimine ja tegevuslubade väljaandmine ning õppeasutuste rahastamine vastavalt riigieelarve seadusele;
- rahastamisnormide kehtestamine kohalike ja koolieelarvete koostamiseks;
- asutuste metoodiliste talituste juhtimise järelevalve;
- haridustöötajate väljaõppe ja täiendkoolituse korraldamine;
- avalik-õiguslike asutuste ning haridussüsteemi kui terviku varade haldamine.

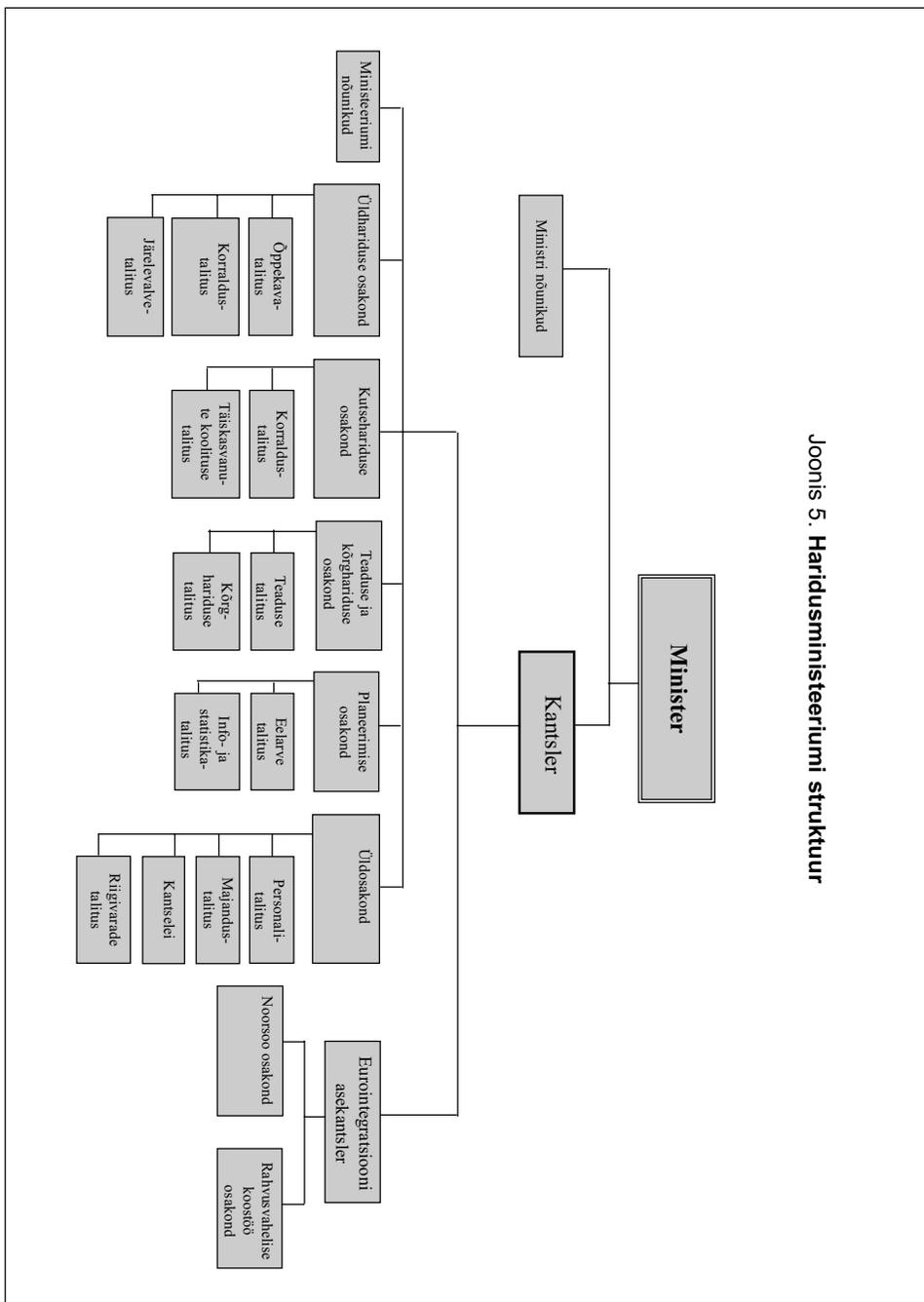
Haridusministeeriumi abistavad poliitika väljatöötamisel mitmed nõuandvad kogud:

- Hariduskorralduse Nõukoda – maakondade haridusosakondade juhtidest koosnev nõuandev kogu;
- Õppurite Nõukoda – ministri nõuandev kogu, kuhu kuuluvad kesk-, kutse- ja ülikoolide õppurite esindajad ja nende organisatsioonid;
- Haridusfoorum – huvirühmadest koosnev nõuandev kogu, kus arutatakse hariduse arengu küsimusi;
- Kõrghariduse Nõukoda – ülikoolide esindajatest koosnev nõuandev kogu, mis tegeleb ülikoolihariduse probleemidega;
- Teadus- ja Arendusnõukogu – peaministri juhitud nõuandev kogu;
- Eesti Teadusfond – asjatundjate nõuandev kogu, mis tegeleb teadusprojektide rahastamisega;
- Kõrghariduse Hindamise Nõukogu – vastutab kõrgharidusasutuste akrediteerimise eest.

Joonisel 5 on näha Haridusministeeriumi ülesehitus.

Maavalitsustel ja nende allüksustel on haridusosakonnad, mis tegelevad kooli-eelsete lasteasutuste ja koolide tegevuse järelevalvega maakonna tasandil. Maavalitsus koostab maakonna hariduse arengukava, teavitab Haridusministeeriumi riigieelarve vahendite kasutamisest, korraldab maakondlikke õpilas- ja õpetajate üritusi ja ning nõustab kohalikke omavalitsusi haridusküsimustes.

Joonis 5. Haridusministeeriumi struktuur



Kohalikud omavalitsused (vallad, linnad) peavad ülal koolieelseid lasteasutusi, põhi- ja keskkooli, huvikooli ning kooliraamatukogusid, samuti kultuurikeskusi, muuseume, spordikeskusi ja muid kohalikke asutusi. Lisaks peab kohalik omavalitsus koolikohustuse ealiste laste arvestust, jälgib nende koolikohustuse täitmist ja nimetab ametisse munitsipaalõppeasutuste juhid. Kohalik omavalitsus koostab ja viib ellu piirkondlikke arengukavasid, määratleb ja kinnitab koolipiirkonna, nimetab koolide hoolekogud ja korraldab koolide meditsiinilise teeninduse ning toitlustamise.

Üleminekul tsentraliseeritud otsustamiselt ja rahastamiselt detsentraliseeritud otsustamisele kohalikul, kooli ja maavalitsuse tasandil hakatakse üha enam tähelepanu pöörama koolivõrgu analüüsile. Kesksed küsimused on:

- piirkonna õppuritele õpikoha leidmine;
- haridusnõudlus eri tasemetel;
- piirkonna õpetajate kvalifikatsioon;
- piirkonna koolide õppesuunad;
- koolide põhiline õppematerjal;
- kooskõla väljakujunenud õpetamis- ja kultuuritavadega;
- kooskõla piirkonna sotsiaalsete vajadustega, koolide roll piirkonna hariduse ja kultuuri arengus.

Aastatel 1988–1996 korraldati hariduse juhtimine Eestis korduvalt ümber. Haridusministeerium, Kõrg- ja Keskerihariduse Ministeerium ning Kutsehariduse Komitee kujundati ümber üheks Hariduskomiteeks. 1989. a korraldati Hariduskomitee ümber uueks Haridusministeeriumiks, mis juhtis üld-, kutse- ja kõrgharidust. Järgmise ümberkorraldusega (1993. a) tekkis Kultuuri- ja Haridusministeerium, mis tegeles üldise hariduspoliitika ning kõrghariduse ja teadusega. Samas loodud Riigi Kooliameti pädevuseks sai üld- ja kutseharidusega tegelemine. 1996. a korraldati Kultuuri- ja Haridusministeerium ning Riigi Kooliamet ümber ning taasloodi eraldi Haridusministeerium.

Tabel 6. Õpilased ja üliõpilased formaalharidussüsteemis Eestis 1994/95–1998/99

| Haridus- tasand | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 | Muutus 1997/98–1998/99 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Täisajaga üldharidus | 212 375 | 214 562 | 215 501 | 217 501 | 217 577 | 76 |
| Klassid 10–12 | 31 838 | 31 848 | 32 402 | 33 105 | 32 179 | - 836 |
| Üldharidus õhtu- ja kaugõppes | 6 275 | 6 498 | 7 016 | 6 585 | 6 083 | - 502 |
| Klassid 10–12 | 5 012 | 4 999 | 5 443 | 5 304 | 4 926 | - 378 |
| Kutseharidus | 16 614 | 16 946 | 18 091 | 18 563 | 19 387 | 824 |
| Kutsekeskharidus | 11 192 | 12 492 | 13 392 | 12 753 | 11 803 | - 950 |
| Kõrgharidus | 25 483 | 27 234 | 30 072 | 34 542 | 40 621 | 6 079 |
| Kõrgharidus: diplomiõpe | 5 793 | 6 063 | 7 772 | 100 481 | 14 997 | 4 516 |
| Bakalaureusekraad ja sellega samaväärne tase | 17 376 | 17 959 | 18 770 | 20 489 | 21 731 | 1 242 |
| Magistrikraad ja sellega samaväärne tase | 1 926 | 2 588 | 2 803 | 2 673 | 2 822 | 149 |
| Doktorikraad ja sellega samaväärne tase | 388 | 624 | 727 | 899 | 1 071 | 172 |
| Kokku | 271 939 | 277 732 | 284 236 | 289 714 | 295 216 | 5 502 |

Märkus: 1994/95–1998/99 õppis igal õppeaastal vastavalt 166, 381, 342, 230 ja 255 õpilast samaaegselt üldhariduslikus õhtukoolis ja kutseõppeasutuses.

Allikas: Haridus 1997/98, tabel 1.1. – Eesti Statistikaamet, 1999, lk 20.

Tabel 7. Päevaõppega üldhariduslike keskkoolide lõpetajate edasiõppimine 1993–98

| | 1993/94 | 1994/95* | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|--------------------------------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| Lõpetajaid | 8 569 | 6 650 | 8 787 | 9 435 | 9 551 | 9 216 |
| Kutseharidus | 863 | 780 | 929 | 1 094 | 910 | 1003 |
| % | 10.1 | 11.7 | 10.6 | 11.6 | 9.5 | 10.9 |
| Keskkoolijärgne keskeriharidus | 1 179 | 995 | 1 485 | 1804 | 1 449 | 1 198 |
| % | 13.8 | 15.0 | 16.9 | 19.1 | 15.2 | 13.0 |
| Kõrgharidus kokku | 3 411 | 2 652 | 3 539 | 4 235 | 5 031 | 5 856 |
| % | 39.8 | 39.9 | 40.3 | 44.9 | 52.7 | 63.5 |
| Diplomiõpe | 990 | 650 | 1 016 | 1 614 | 2 046 | 2 597 |
| % | 11.6 | 9.8 | 11.6 | 17.1 | 21.4 | 28.2 |
| Bakalaureuseõpe | 2 421 | 2 002 | 2 523 | 2 621 | 2 985 | 3 259 |
| % | 28.3 | 30.1 | 28.7 | 27.8 | 31.3 | 35.4 |
| Kokku edasiõppijaid | 5 453 | 4 427 | 5 953 | 7 133 | 7 390 | 8 057 |
| % | 63.6 | 66.6 | 67.7 | 75.6 | 77.4 | 87.4 |

* Lõpetajate väiksema arvu 1994. a tingis 12. klassi lisamine vene õppekeelega koolidele.
Allikas: Haridusministeerium

Eesti haridussüsteemi taustandmed³

Varasem ajalugu

Eesti hariduse arengut on mõjutanud mitmed Eesti ala valitsenud riigid. Koolihariduse andmine Eestis algas 13. sajandil, kui Eesti territooriumi vallutasid Saksa, Rootsi ja Taani feodaalid. Esimesed koolid siin piirkonnas asutati suuremates linnades. 16. sajandi teisel poolel jõudsid Saksamaalt Eestisse humanismi-ideed, mis edaspidi stimuleerisid Eesti rahvakoolide arengut.

1617. aastal, Rootsi-Poola sõja käigus liideti Eesti ala Rootsi ja Eesti sattus Rootsi kuninga Gustav Adolf II valitsemise alla. See ajajärk oli hariduse arengule eriti soodne. 1632. a korraldati ümber Tartu Gümnaasium ning selle nimeks sai *Academia Gustaviana*. Seda käsitletakse Tartu Ülikooli asutamisenä. 17. sajandil õppisid selles õppeasutuses ainult Rootsi ja Soome päritoluga üliõpilased, mitte eestlased. *Academia Gustaviana* toimis kuni 1656. aastani, mil siinse ala vallutas

Vene sõjavägi. Seejärel aastatel 1690–1710 toimis õppeasutus *Academia Gustaviana-Carolina* nime all, kuni oli sunnitud oma ukseid Põhjasõja tõttu sulgema.

Eesti hariduse edasisele arengule oli erilise tähtsusega Tartu Ülikooli taasavamine 1802. aastal. Mitmed väljapaistvad teadlased said siit oma hariduse, sealhulgas ka esimesed eesti rahvusest haritlased.

Eesti Vabariik (1918–1940) vajas hädasti hea haridusega rahvast, seepärast avati gümnaasiume ja seminare, samuti laiendati kõrgharidusasutuste võrku. 1919. aastal sai Tartu Ülikooli õppekeeleks eesti keel ja nii on see siiani. Sellel ajajärgul asutati Eestis mitmeid uusi kõrgharidusasutusi: Tallinna Tehnikaülikool (Tehnilised Erikursused – 1918), Eesti Muusikaakadeemia (Tallinna Kõrgem Muusikakool – 1919) ja Tallinna Pedagoogikaülikool (Tallinna Õpetajate Seminar – 1919).

Pärast Eesti okupeerimist Nõukogude Liidu poolt 1940. a algas Nõukogude haridussüsteemi juurutamine ning sõltumatu hariduspoliitika arendamise võimalused olid väga piiratud. Hoolimata survest võtta kasutusele Nõukogude haridussüsteem ja õppekavad, suutis Eesti õppekeelena siiski säilitada eesti keele. Kuigi Eesti haridus funktsioneeris Nõukogude haridussüsteemi ideoloogia ja piirangute raames, võimaldati Eestil – eriti 1970. ja 1980. aastatel – samm-sammult arendada iseseisvat hariduspoliitikat. Õpikuid kirjutasid eesti autorid eesti keeles, keskkoolis oli 11 klassi, samal ajal kui enamikus Nõukogude vabariikides oli 10-klassiline kool. Hoolimata välisest allumisest Nõukogude süsteemile, oli paljudel eesti õpetajatel, eriti nendel, kes olid hariduse ja õpetajakoolituse saanud Eesti Vabariigis (1920–1940), ikka veel säilinud nägemus endisaegset eesti koolist.

Haridusuuendused alates 1987. a

Kui pürgimus suuremale vabadusele – ja ilmselt ka sõltumatusse – 1980. aastate lõpus esile tuli, kujunes Eestis välja tugev kohalik “rohujuure tasandi” haridusuuendusliikumine. Formaalselt kuuluti siis endiselt Nõukogude Liitu. Muutused, mida sümboliseeris “laulev revolutsioon”, tõid kaasa uue ärkamisaja ja entusiasmi kogu Eesti haridussüsteemi muutmiseks.⁴ Haridusuuendustes võib eristada mitmeid etappe.

- 1987–1989: entusiasmil ja laialdasel rahvaosalusel põhinevad uuendused, mis tulenesid suhtelisest sõltumatusse Nõukogude haridusasutustest. Siia kuulusid (teatud piires) iseseisva tegutsemise võimalused, teatud vabadus õppekava ja õppekorralduse osas ning laialdane diskussioon haridusuuenduste üle. 1989. a Kultuuri- ja Haridusfoorumi ning 1989.–1991. a Haridusnõukogu mõttetalgud olid 1990. aastate keskel tegutsema hakanud Eesti Haridusfoorumi eelkäijateks. Riikliku õpetajate täienduskoolituse süsteemi kaudu õhutati mitmeid koole oma

õppekavu muutma, et võimaldada õpilastele rohkem valikuid. Selle perioodi lõpupoole hakkasid õpetajate täiendkoolituse ja haridusuuringute süsteemid muutuma.

- 1989–1992: stabiliseerumisaeg, mil keskenduti haridussüsteemi toimimise tingimuste, vajalike seadusandlike aktide ja uue õppekava loomisele ning nõukogude süsteemi mõju sfäärist eemaldumisele. Nagu eespool nimetatud, võeti haridusseadus vastu 1992. a märtsis.
- 1992–1994: tegeliku sõltumatus realiseerimine ja sellest tulenevalt uute seoste ja uute liidrite otsimine süsteemi kõikidel tasanditel. Õpetajakoolituse struktuur – ja erineval määral ka sisu – hakkas muutuma lääne eeskujude suunas (aine- punktide ja teaduskraadide süsteem). Likvideeriti möödunud ajaperioodiga seotud asutused Vabariiklik Õpetajate Täiendusinstituut ja Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituut. Sellel ajajärgul võeti vastu olulisi raamseadusi, sealhulgas “Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus” ning “Täiskasvanute koolituse seadus”.
- 1994–1996: ajajärk, mil püüti haridussüsteemi korrastada ja rakendada praktilisi meetmeid demokraatlike mehhanismide käivitamiseks ning haridusstrateegia kujundamiseks. Sellel ajajärgul kasvasid mitteametlikest haridusfilosoofia seminaridest (sealhulgas üleriigiline rühm a 1994) välja hariduspoliitika seminarid ja hariduskonverents (1994–1995) ning lõpuks Eesti Haridusfoorum a 1995 oktoobris. Samal ajal algatasid Avatud Eesti Fond (Soros) ja muud sponsorid projekte, mille eesmärgiks oli anda reformi läbiviimiseks vajalikke teadmisi ning valmistada koolijuhid, õpetajad jt ette vajalikeks muutusteks. Haridusuuenduste ja õppekavareformi teemalised konverentsid koolijuhtidele ja õpetajatele ning “omanäolised koolid” olid oluliseks edasiminekuks. 1995. a võeti vastu “Ülikooliseadus”, mis fikseeris ametlikult kõrghariduses toimunud muutused. 1996. a veebruaris algatas president Lennart Meri Tiigrihüppe rahvusliku programmi, mille eesmärkideks oli Eesti haridussüsteemi kaasajastamine ja avatud õpikeskkonna kujunemiseks tingimuste loomine, et paremini kohaneda infoühiskonna vajadustega. Uus riiklik õppekava põhikoolidele ja keskkoolidele võeti vastu 1996. a septembris.
- 1997–2000: strateegialt tegevusele ülemineku ajajärk. Liiguti edasi haridussüsteemi seadusandliku raamistiku loomisel ja täiustamisel. Sel perioodil võeti muuhulgas vastu seadused nagu “Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus” (1997), “Kutseõppeasutuse seadus” (1998), “Erakooliseadus” (1998), “Rakendus- kõrgkooli seadus” (1998) ja “Koolieelse lasteasutuse seadus” (1999).

Mitmed selle ajajärgu ettevõtmised keskendusid strateegilisele mõtlemisele mitte ainult hariduse, vaid Eesti kui väikese riigi koha üle globaalses teadmistel põhinevas

infotehnoloogiat kasutavas majanduses. Sellega saavutati Eesti juhtkonnas kasvav üksmeel tulevikupoliitika suundade üle.

- 1997. a. veebruaris asutati Haridusministeeriumi, arvutifirmade ja eraisikute juhtimisel Tiigrihüppe Sihtasutus;
- 1997. a tehti esimene katse sõnastada nn “Eesti stsenaariumid 2010”, mis Eesti Haridusfoorumi töörühma juhtimisel viis hiljem “Eesti haridusstsenaariumideni 2015”. Saavutati üksmeel stsenaariumi “Õpi-Eesti” toetamiseks, mille eesmärgiks on ühiskonna ühendamine ja riigi uuendusvõime stimuleerimine, “interaktiivne Eesti”.⁵
- 1998. a veebruaris esitas Eesti Vabariigi Presidendi kokku kutsunud Akadeemiline Nõukogu Riigikogule aruande ja avaldas seejärel 19. novembril 1998 ühisavalduse pealkirjaga “Õppiv Eesti”.
- Eesti Haridusfoorum ’98 novembris 1998 jõudis lõppjäreldusele, et avatud õpiühiskonnaks kujunemiseks peab Eesti tegema hariduse valdkonnas kiire ja kvantitatiivse edasihüppe. Foorum järeldas, et “taolise radikaalse muutuse telg liigub industriaalajastu riigikeskselt haridussüsteemilt infoajastu ühiskonnakeskse süsteemi poole, millega kaasnevad haridusparadigmade olulised muutused”;⁶
- 1998. a koostas Haridusministeerium haridusstrateegia dokumendi.

1999. a aprillis, kui OECD töörühm esimest korda Eestit külastas, töötati strateegiadokumendiga, et sünteesida eri töörühmade jõupingutused.

Eesti haridussüsteem

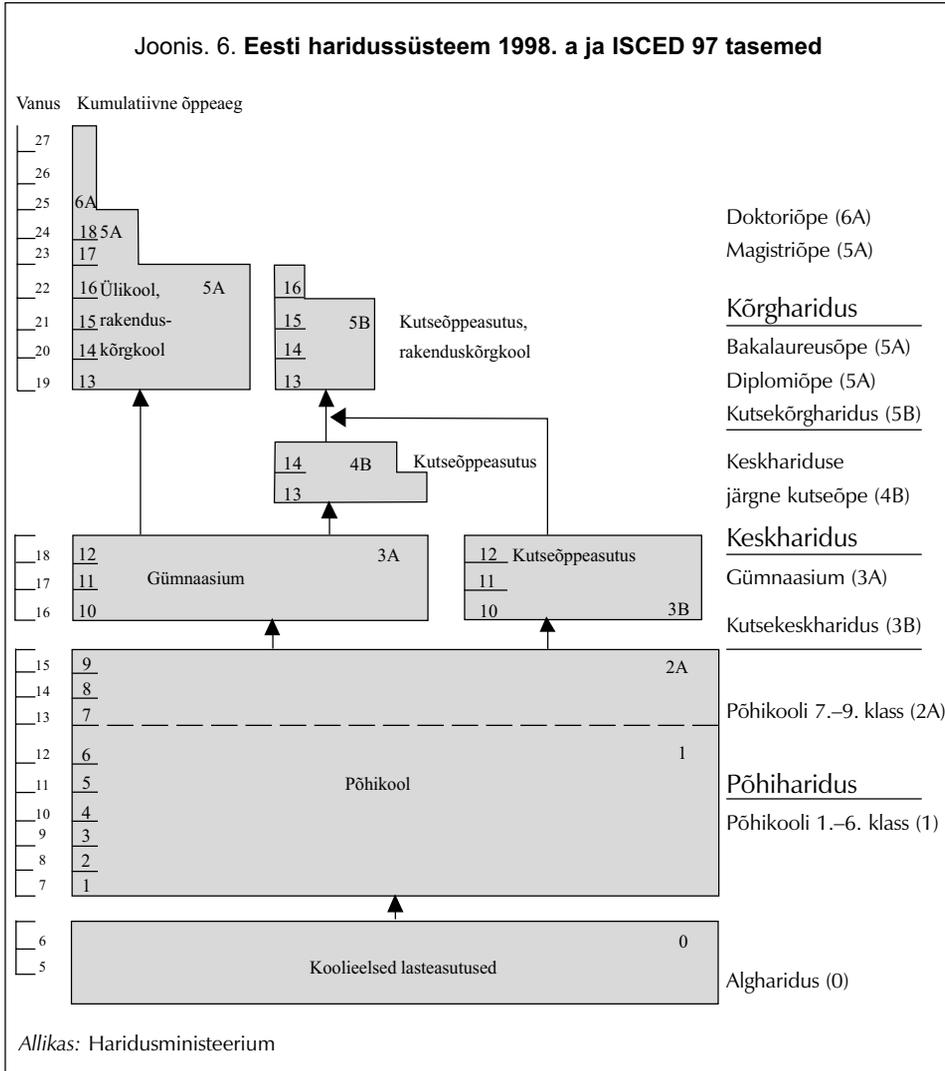
Eesti haridussüsteem ja selle seosed rahvusvaheliste ISCED 97 tasemetega on toodud joonisel 6. Süsteemi ülesehitust muudeti hiljuti, eriti keskhariduse järgsetel tasemetel, et lähendada süsteemi lääneriikide omadele ja olla kooskõlas Bologna deklaratsiooniga. Käesoleva ülevaate peatükkides 4 ja 5 on öeldud, et Eestis diskuteeritakse süsteemi edasise täpsustamise üle, eriti ISCED-i tasemetel 4A ja 4B ning 5A ja 5B osas.

Õpilaste arv ja suundumused

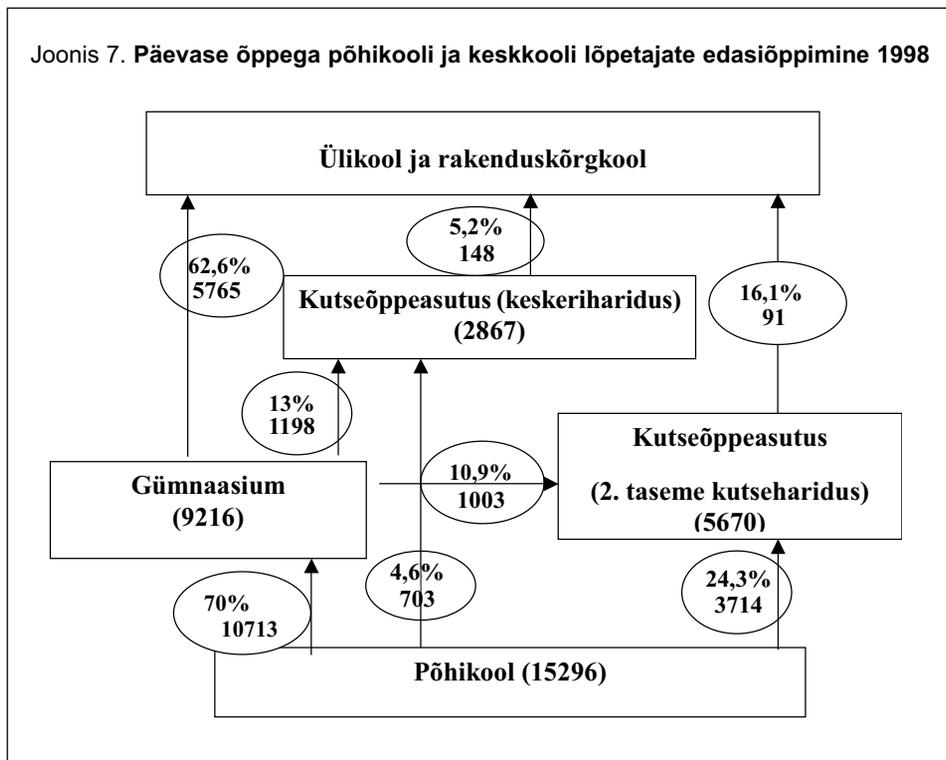
Ajavahemikul 1994/95–1998/99 kasvas õpilaste koguarv Eesti haridussüsteemis 8,6% – 271 939 õpilaselt 295 216 õpilaseni. Nagu tabelist 6 nähtub, suurenes üliõpilaste arv kõrghariduses 59,4% võrra. Samal ajavahemikul jäid õpilaste arvud üld- ja kutsehariduses üldiselt samaks, v.a iga-aastased võnked. Peatükis 5 on nimetatud, et kõrghariduse riikliku rahastamise kasv ei ole olnud sama ulatuslik kui

üliõpilaste arvu kasv, üha enam maksavad üliõpilased oma kõrgharidusõpingud õppemaksuna ise kinni.

Õppurite arvu muutuste trendid osutavad, et viimase viie aasta jooksul on tohutult suurenenud päevase õppega keskkoolide lõpetanute arv, kes suunduvad edasi ühte või teist liiki kõrgharidusse – 63,6% õppeaastal 1993/94 ning 87,4%



Joonis 7. Päevase õppega põhikooli ja keskkooli lõpetajate edasiõppimine 1998



õppeaastal 1998/99. Nende õpilaste osakaal, kes jätkavad keskkooli lõpetamise järel õpinguid kutseõppeasutustes, on jäänud stabiilseks.

1998. aastal jätkas 70% põhikooli lõpetanutest oma õpiteed gümnaasiumis, et saavutada tulevikus ülikoolikraad. Ainult 30% suundusid kutseharidusse. Neid suundumusi annab piltlikumalt edasi joonis 7.⁷

Rahastamine

Nagu tabelist 8 näha, kulus 2000. a riigieelarvest haridusele 2 887,7 miljonit krooni ehk 16,2% riigieelarvest (ei sisalda investeeringuid ja teaduskulusid). Hariduskulud moodustasid 1998. a 7,3% SKT-st. Ajavahemikul 1997–2000 muutusid natuke haridussektorite rahastamise proportsioonid. Munitsipaalkoolide osa kasvas 40,2%-lt 1997. aastal 41,9%-ni 2000. aastal. Samal ajal kahanesid riigi eraldised ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele ja kutseõppeasutustele.

Tabel 8. Hariduse rahastamine riigieelarvest ja hariduskulude osakaal siseriiklikust kogutoodangust (SKT) 1997–2000

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|---------|----------|----------|---------|
| Riigieelarve (mln krooni)* | 12 512 | 14 967.5 | 17 571.5 | 17 789 |
| Hariduse osa riigieelarves (mln krooni)** | 2 011.4 | 2 360.2 | 2 785.0 | 2 887.7 |
| Munitsipaalkoolid | 809 | 1 008.7 | 1 211.2 | 1 210.2 |
| Ülikoolid | 468.3 | 521.7 | 612.8 | 594.8 |
| Rakenduskõrgkoolid | 95.9 | 102.7 | 116.6 | 111.0 |
| Kutseõppeasutused | 333.6 | 380.3 | 437.5 | 429.9 |
| Riigikoolid | 139.7 | 158.1 | 176.7 | 177.9 |
| Riiklikud õppelaenu | 26.7 | 30.2 | 60 | 60 |
| Muud kulud | 138.2 | 158.6 | 170.1 | 303.8 |
| Hariduse riiklik rahastamine (% üldisest riiklikust rahastamisest)*** | 17.6 | 18.1 | | |
| Hariduse riiklik rahastamine (% SKT-st)*** | 7.2 | 7.3 | | |

* Riigieelarvekulud ei sisalda sotsiaal- ja tervisekindlustuse eelarveid.

** Hariduskulud ei sisalda suurinvesteeringuid ja teaduskulusid.

*** Hariduskulud sisaldavad riigieelarvekuluseid, kohalike eelarvete kuluseid ja suurinvesteeringuid, teaduskulusid ja kulutusi lasteaedadele.

Allikas: Haridusministeerium

Viited

1. Eesti haridussüsteemi struktuur. Projekt, ette valmistatud Eurydice'i väljaandele "Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training in the European Union. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus." – Haridusministeerium, Tallinn, 1999, lk 1–3. Seaduste kirjeldus käesolevas peatükis tugineb peamiselt mainitud projektile.
2. Eesti haridussüsteemi struktuur, lk 6–11.
3. Higher Education in Estonia. Second Edition (projekt). – Haridusministeerium, Tallinn, märts 2000.
4. *Ene-Silva Sarv*, Õpetajakoolitus postmodernses ühiskonnas: Eesti perspektiiv. Poliitilised ja ühiskondlikud muutused: analüüs rahvuslikul taustal. – Tallinna Pedagoogikaülikool, 1999. Eesti haridusuuendust puudutav osa peatükis põhineb paljuski nimetatud artiklil.
5. *K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.-S. Sarv, R. Vilu*, Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Tallinn 1998.
6. Eesti Haridusfoorumi Nõukogu peamised seisukohad Eesti haridusstrateegia kohta. – Eesti Haridusfoorumi '98 kokkuvõte, 20.–21. november, 1998.
7. Haridusministeeriumi info- ja statistikabüroo.

3. peatükk

KOOLIEELNE HARIDUS ÜLDHARIDUS

Süsteemi kirjeldus

Seadusandlus

Laste ja noorte õigus haridusele on sätestatud mitmete seadustega, mis piiritlevad ka kohustusliku hariduse ulatuse. Siia kuuluvad Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992. a "Eesti Vabariigi haridusseadus", 1993. a "Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus" ning 1999. a "Koolieelse lasteasutuse seadus". Haridusministeeriumil on seadusandlusest tulenev kohustus võimaldada hariduse omandamine kõigile Eestis elavatele lastele vastavalt nende võimetele, sealhulgas ka erivajadustega lastele. Nõukogude korra ajal oli levinud veendumus, et mõned lapsed ei pea oma eripära või puude tõttu haridust saama. Praeguseks on olukord paranenud ja nimetatud mõtteviis taandumas. Nüüd, vastupidi, toetab Eesti seadusandlus puuetega laste haridust.¹

Koolieelne haridus²

Koolieelseid asutusi käsitleb 1999. a vastu võetud "Koolieelse lasteasutuse seadus". Koolieelse hariduse eesmärgiks on toetada laste võimete ja huvide kohast arengut, kujundada väärtushinnanguid ning õpetada neile koolis õppimiseks ja kogu eluks vajalikke põhioskusi. Samas ei ole Eestis koolieelses lasteasutuses käimine kohustuslik. Lapsevanem vastutab lapsele vajaliku alushariduse andmise eest, kohalike omavalitsuste kohustus on koolieelsete lasteasutuste ülalpidamine ja eri tüüpi alushariduse pakkumine.

Koolieelsed lasteasutused on mõeldud kuni 7-aastastele lastele. Enamik 5–6-aastaste laste vanemaid püüab koolieelsete asutuste pakutavat maksimaalselt ära kasutada, et parandada oma laste koolivalmidust. Küllalt levinud on ka koolieelsed ettevalmistusrühmad, kuigi nendes käimine ei ole esimesse klassi astumiseks tingimata vajalik.

Koolieelsed rühmad moodustatakse laste vanuse järgi: on olemas 1–2-, 2–3-, 3–4-, 4–5- ja 5–6-aastaste rühmad, kusjuures vanuse ülempiir on 7 aastat. Mõnikord esineb ka erivanuseliste laste ühiserühmi. Rühmi ei moodustata laste individuaalse arengu järgi. Hinnete panemine on mitteametlik ja ei mängi mingit osa laste üleviimisel ühest rühmast teise.

On olemas eraldi koolieelsed õpperühmad ja -asutused nägemis-, kuulmis- ja kõnelemisprobleemidega lastele ning kehalise või vaimse puudega lastele. Sellistes rühmades on laste arv tavalisest väiksem. Lisaks on loodud perenõustamiskeskused, mis korraldavad regulaarselt rehabilitatsioonitunde lastele, kes ei saa koolieelses lasteasutuses käia.

Kõige enam lapsi käib vahetult koolieelsetes rühmades, kõige vähem aga kõige nooremate rühmades. Rühmade suuruse määravad kohalikud omavalitsused. Üldjuhul on tegemist segarühmadega. Seadusega on määratud rühmade maksimaalne suurus.

Põhi- ja keskkoolid³

1992. a märtsi hariduseadusega kehtestati kohustuslikuks hariduseks 9 klassi (koolikohustuslikud on reeglina 7–15/16-aastased lapsed). Koolikohustus algab esimesel täis kooliaastal pärast lapse 7-aastaseks saamist, septembris sündinutele aga sama aasta septembris. Laps on koolikohustuslik, kuni ta on omandanud põhihariduse või saanud 17-aastaseks.

Põihariduse süsteemi viidi muudatusi sisse juba alates 1992. aastast paralleelselt 1996. a kinnitatud riikliku õppekava koostamisega. Eesti haridussüsteemis ei eristata põhihariduses praegu algharidust ja gümnaasiumi alamastet. Põhikooli käsitletakse tervikuna, mille lõpetamisel saadakse teatud tasemega kvalifikatsioon. Omandatud põhiharidus peab koolilõpetajad varustama kodanikuoskustega ning võimaldama neil jätkata õpinguid järgmisel haridustasemel. Muudatused viiakse lõplikult ellu siis, kui uuendatud riiklik õppekava aastal 2001 täielikult rakendub. Rakendumine toimus järk-järgult: 1997. a 1., 4., 7. ja 10. klassis; 1998. a 2., 5., 8. ja 11. klassis ja 1999. a 3., 6., 9. ja 12. klassis. Seega lõpetavad esimesed kogu kohustusliku haridustsükli (1.–9. klass) uue õppekava järgi õppinud lapsed a 2006 ning esimesed 12-klasilise tsükli (põhi- ja keskhariidus) uue õppekava järgi õppinud lapsed a 2009.

Pärast põhikooli rahuldavat lõpetamist on õppijatel võimalik õppemaksuta õpinguid jätkata keskkoolis (*gümnaasiumis*) või kutseharidusasutuses (*kutseõppeasutuses*).

Rahastamine

Koolieelne haridus

Koolieelset haridust rahastavad kohalikud omavalitsused, lapsevanemad ja annetajad (annetajateks võivad olla asutused, ettevõtted, organisatsioonid ja üksikisikud). Vanemad võivad osaleda õppe- ja toitlustamiskulude katmises proportsioonis, mille otsustab kohalik omavalitsus. Kohalike omavalitsuste volikogud otsustavad iga perekonna sissetulekute põhjal tasu suuruse lapse kohta. Maksimalne tasu lapse kohta ei tohi ületada 20% ametlikust alampalgast, kuid vastavate kulude suuruse määravad Haridusministeerium ja Sotsiaalministeerium. Õpetajate, asutuse juhi ja tema asetäitjate palgad ning õpikute maksumus kaetakse Haridusministeeriumi eelarvest vastavalt laste arvule igas asutuses.

Koolieelne lasteasutus võib olla algkooliga samas hoones. Kohalik omavalitsus otsustab vanemate vajadustest lähtuvalt ka koolieelse lasteasutuste tööaja.

Põhikoolid (kohustuslik haridus) ja keskharidus

Haridusministeeriumi eelarvest kaetakse vastavalt õpilaste arvule kõikide koolide, olenemata nende omandivormist, õpetajate, koolijuhtide ja nende asetäitjate palgakulud ning õpikute kulud keskkooli lõpuni. Kõik muud kulud kannavad kooli omanikud (riik, kohalik omavalitsus või eraomanik).

Koolidel on kolm omandivormi:

- riigikoolid, mida rahastatakse riigieelarvest;
- munitsipaalkoolid, mida rahastatakse kohalikest eelarvetest ja Haridusministeeriumi kaudu riigieelarvest;
- erakoolid, mida rahastavad nende omanikud.

Igal koolil on oma eelarve, mis sisaldab vahendeid väiksemate või suuremate remondi/ehitustööde jaoks ja jooksvate kulude katteks, samuti palgafondi töötajatele, kes pole õpetajad, koolijuht või tema asetäitja.⁴

Õppeasutused, õpilaste arv ja õpetajad

Koolieelne aste

Koolieelsed õppeasutused

Koolieelsetes asutustes käivate laste arv väheneb koos demograafiliste muutustega, kuid see ei vasta laste tegelikele vajadustele. 1998. aastal käis 49% kõikidest lastest vanuses 0–6 aastat lasteaias, kuid see määr erineb piirkonniti. Tallinnas ja

Ida-Virumaa maakonnas käis lasteaedades 64–65% kõigist 0–6-aastastest lastest, Tartus ja Pärnu maakonnas umbes 50% ja Jõgeva ning Põlva maakonnas ainult 27–28%. 1990. aastate esimese poole suurema tööpuuduse tõttu jäi palju lapsi koju, eriti maapiirkondades. Selle tulemusena vähenes koolieelsete lasteasutuste arv järsult. Täna püüavad emad mitmel pool, eriti linnades, viia oma lapsed lasteaeda nii kiiresti kui võimalik, sest nad kardavad, et lapsega koju jäädes võivad nad oma töökoha kaotada. Seepärast on mõnedes piirkondades tekkinud koolieelse lasteasutuse kohtade puudus.

Viimase paari aasta jooksul on tekkinud mitmeid uusi haridus- ja hooldusvorme, sealhulgas eralasteaedu, lastekeskusi, rühmi erivajadustega lastele ja vanemate nõustamiskursusi. Mitmed koolid korraldavad ka ettevalmistusklassi 6-aastastele, kes ei ole lasteaias käinud. Nendes rühmades käib umbes üks kümnendik kõigist 6-aastastest.⁵

31. detsembri 1997 seisuga käis 58% lapsi vanuses 1–6 koolieelses lasteasutustes, neist alla 3-aastasi oli 27% ja 5–6-aastasi 72%.⁶

Tabel 9. Koolieelsed lasteasutused, õpetajad ja lapsed 1992–1997

| | | | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------|-----------------------|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Asutuste arv | | | 698 | 656 | 663 | 671 | 667 | 670 |
| Kasvajate arv | Täis- ja osa-ajalised | Mõlemast soost | 8 698 | 8 163 | 8 093 | 8 090 | 8 070 | 7 953 |
| | | Naised | 8 685 | 8 144 | 8 078 | 8 070 | 8 058 | 7 933 |
| Laste arv | Täis- ja osa-ajalised | Mõlemast soost | 57 269 | 58 495 | 58 271 | 58 743 | 57 020 | 55 077 |
| | | Tüdrukud | 27 927 | 28 690 | 28 844 | 28 449 | 27 662 | 26 688 |

Allikas: Supplement, lk 18.

Õpetajad

Koolieelsetes lasteasutustes töötab lisaks rühmaõpetajatele ka muusika- ja kehalise kasvatuse õpetajaid. Õpetajakoolituses püütakse omandada vajalikke teoreetilisi ja praktilisi oskusi. Rõhutatakse vajadust tunda laste varase arengu faase ja arengukeskkonda, arvestamist laste individuaalsete vajaduste ja iseloomu ning õppekava nõuetega. Rõhutatakse ka loovust õpetamisel. Õpetajakoolituse sisu ja korralduses arvestatakse koolieelse hariduse järgse hariduse eesmärke, vajadust olla

valmis ühiskondlike muutustega kohanemiseks ning edasise õppetegevuse kujundamiseks sellele vastavalt. Õpetajad, kes reeglina töötavad täisajaga, on tavaliselt koolitatud kraadi- või diplomioppes kõrgharidusasutustes, sealhulgas ülikoolides. Kuivõrd õpetajatel ei ole kindlat lepingulist täiendkoolituses osalemise kohustust, otsustavad selle üle koolieelsed lasteasutused ise.

Koolieelse hariduse tõhustamine

1994. aastal algatas Avatud Eesti Fond koostöös Tartu Ülikooli ja Haridusministeeriumiga projekti, mis tõi Eestisse USA programmil Head-Start põhineva õppe. See viidi läbi Hea Alguse (*Step-by-Step*) programmina, mille raames rakendati Eesti 21-s lasteaias “Sorose koolieelset programmi”. Selle tegevuse raames koolitati nii juhte kui ka abiõpetajaid, koostati õppematerjale kõikides Eesti lasteaeades kasutamiseks, kujundati lasteaiarühmade sisustust ja viidi läbi konverentse vanemate kaasamisest. Haridusministeerium kiitis nimetatud programmi heaks kui alternatiivse võimaluse.

Nagu eespool juba nimetatud, jõustus “Koolieelse lasteasutuse seadus” Eestis 1999. aastal. Üks selle seaduse muudatusi on õpetajatele esitatavate nõuete rangemaks muutmine, sealhulgas nõue, et neil oleks kõrgharidus. Haridusministeeriumi strateegiadokumendis aastateks 2000–2004 rõhutatakse koolieelse hariduse tähtsust. Nimetatud dokumendis rõhutatakse, et soodus alus lapse arenemiseks luuakse juba varases lapsepõlves võimete- ja huvidekohase arengu toetamise, õpihuvi äratamise ning kõnelemis-, arvutamise- ja kirjutamisoskuse omandamise eelduste loomise kaudu. Alates aastast 2000 peavad kohalikud omavalitsused tagama lasteaiakohad lastele vanuses 5–7 aastat ja alates aastast 2002 vanuses 3–7 aastat. Aastal 2000 rakendas valitsus munitsipaallasteaias progresseeruva osalusmaksu poliitikat, mis põhineb lastevanemate maksujõulisusel.⁷

Oluliste erinevuste tõttu kohalike omavalitsuste suurusel ja maksuvõimes rõhutas OECD ekspertrühm, et omavalitsused on võimelised koolieelse hariduse eest suuremat vastutust kandma ainult siis, kui riik eraldab neile vajaliku rahalise ja tehnilise toetuse. Õpetajate täiendkoolitustoetus alates a 2000 on sammuks selles suunas.

Põhi- ja keskharidus

Õppeaastal 1998/99 oli Eestis 722 päevase õppega üldhariduskooli. Pärast iseseisvuse taastamist kasvas ka koolide arv – 1990. aastal oli neid 641 ja 1995. aastal juba 742, juurde tuli peamiselt alg- ja põhikooli, kuid alates 1995. aastast on nende arv taas kahanenud.⁸ Õppeaastal 1998/99 oli 180 algkooli (klassid 1–3, 1–4 või 1–6), mille hulgas oli ka koolieelsete klassidega kooli, 307 põhikooli (klassid

1-9), 235 keskkooli ja gümnaasiumi ning 4 kooli puuetega lastele.⁹ 722 tavalise üldhariduskooli hulgas oli 34 riigikooli, 660 munitsupaalkooli ja 28 erakooli.¹⁰

Õppeaastal 1998/99 oli klassides 0–13 õpilaste koguarv 217 577. Nendest umbes 85% õppis kohustuslikus õppetsükklis kuni 9. klassini ja teised peamiselt klassides 10–13.¹¹ Kolm neljandikku koolidest olid linnades ja see suhe on jäänud samaks kogu 1990. aastate jooksul.¹²

Keskmine õpilaste arv klassis õppeaastal 1998/99 oli 23, kuid nagu nähtub tabelist 11, oli see arv klasside, koolide, linnade ja kogu Eesti lõikes vägagi erinev. Ka maakonniti oli õpilaste arv klassides erinev, kusjuures mitmes maakonnas oli klassides 0–13 ainult 13 kuni 14 õpilast klassi kohta, kusjuures teatud klassides oli õpilaste arv veel väiksem.¹³ Üldine õpilaste-õpetajate suhtarv on viimastel aastatel veidi kahanenud, nagu tabelist 11 näha.

Tabel 10. Õpilaste arv klassis 1998/99

| Klass | Keskmine | Linnades | Maapiirkondades |
|-------|----------|----------|-----------------|
| 0–4 | | 26 | 17 |
| 5–9 | | 27 | 16 |
| 10–13 | | 27 | 19 |
| 0–12 | 23 | | |

Allikas: Haridus 1998/99, tabelid 2.30 ja 2.31, lk 62–63.

Tabel 11. Õpilaste ja õpetajate arv 1.–9. klassis 1996/97–1998/99

| | Õpilased | Õpetajad (hinnatud arv) | Õpilaste/õpetajate suhtarv |
|---------|----------|----------------------------|-------------------------------|
| 1996/97 | 185 145 | 14 216 | 13.0 |
| 1997/98 | 185 710 | 13 913 | 13.3 |
| 1998/99 | 186 665 | 14 807 | 12.6 |

Allikas: Supplement, lk 22.

Põhikoolid tegutsevad ühes või kahes vahetuses. Suur enamus põhikoolide õpilastest õpib päevases õppevormis, kuigi 2% käib ka õhtukoolis (vt allpool).

Väikeste koolide arvu suurenemisele 1990. aastate alguses järgnes liitklasside arvu suurenemine, mis tekitas uusi probleeme, näiteks erinevas vanuses laste õpetamine samas klassiruumis. Näiteks võivad kaks õpilast olla 1. klassis, üks õpilane 2. klassis ning kolm ülejäänut 4. klassis ja kõiki neid juhendab üks õpetaja, keda tavajuhul ei ole koolitatud sellises olukorras toimimiseks. Praegusel hetkel on selliseid klasse enamikus väikestes põhikoolides, peamiselt maapiirkondades. Kohalikel omavalitsustel on suured rahalised raskused, sest nendes koolides õpib suhteliselt väike arv õpilasi kuid tegevuskulud on suhteliselt kõrged. Hoolimata väljakujunenud koolivõrgust võib kooli ja kodu vaheline transport ikkagi probleeme tekitada, eriti vanematele õpilastele, sest keskastme klassidega koolid on sageli kodudest kaugemal kui algklassidega koolid.

Õpilaste arv õhtuses ja kaugõppes

1998/99. õa õppis õhtuses ja kaugõppes kokku 6083 õpilast, neist 2297 (38%) õppis kaugõppes. Õhtukoole oli 19. Enamik õhtuses ja kaugõppes õppivaid õpilasi (81%) õppis kohustusliku tsükli järgsetes klassides (10–12). Üle 26 aasta vanuste õpilaste osakaal on väike (2,5%). Enamik õpilasi (65%) olid vanuses 17–20 seega vaid natuke vanemad kui tavaline vanus keskkooli lõpetamisel. Suur osa (18,6%) õpilastest, kes käis õhtuses või kaugõppes, oli vanuses 21–25 aastat.¹⁴ See võib peegeldada võib-olla juba töötavate (või tööd otsivate) põhiharidusega õpilaste püüdlusi tõsta oma teadmiste ja oskuste taset.

Õpetajad ja koolidirektorid

Õpetajate ja koolidirektorite üldiseloostus

Nagu näitab tabel 13, oli Eestis 1998/99. õa 19 458 õpetajat. Enamik nendest töötas üldhariduskoolide põhi- või keskastmes. Vanuse ja tööstaaži järgi on kahesuguseid õpetajaid.

Kõige rohkem on õpetajaid, kes on töötanud üle 15 aasta, umbes 20 protsendil õpetajatest aga on vähem kui 5 aastat tööstaaži. See tekitab kaks probleemi: esiteks on vaja ette valmistada noori õpetajaid ja kindlustada nende püsimine koolis kauem kui esimesed viis aastat; teiseks on vaja ümber koolitada õpetajaid, kes on juba kaua töötanud.

Nende õpetajate suhteliselt suur osakaal, kes on koolis töötanud 2–5 aastat, võrreldes nendega, kellel on tööstaaži 5–15 aastat, annab tunnistust esimeste tööaastate olulisusest. See võib tähendada omakorda, et noori õpetajaid ei ole

õpetamiseks küllaldaselt ette valmistatud. On võimalik, et nad satuvad negatiivsesse koolikultuuri, kus domineerivad vanemad õpetajad ja/või neid ei juhendata küllaldaselt esimestel tööaastatel. Kavandatud (vt allpool) õpetajate põhikoolituse reform näeb ette, et õpetajad peavad pärast formaalset õppeaega läbima aastase internatuuri või praktikaperioodi, mida juhendab vanemõpetaja.

Õpetajadiplomi saamiseks peab üliõpilane läbi tegema raamprogrammile vastava õppekava. See annab talle õiguse õpetajakutsele. Need, kes soovivad õpetada muus kooliastmes kui see, mis on nende põhidiplomile märgitud, peavad põhi- või täiendõppes täitma vastavad lisanõuded. Õpetajate kvalifikatsiooninõuded määratlevad vajaliku haridustaseme ja eriala (õpitud eriala, samuti kõrvalerialad ja lisakoolitus). Neil, kellel nõutud kvalifikatsiooni ei ole, on võimalik sõlmida ainult üheaastane tööleping.¹⁵

Tabelist 12 on näha, et suur osa õpetajaid (umbes 21%) on ainult kutse- või üldkeskharidusega. Viimase kümne aasta jooksul on kõrgharidusega õpetajate protsent aeglaselt suurenenud, olles 76% õa-l 1993 ja 79% õa-l 1998/99. Umbes 33% kõikidest õpetajatest on ettevalmistusega, mis ei vasta ainele, mida nad õpetavad.¹⁶ Vastavalt õpetajate uutele kvalifikatsiooninõuetele peab kõigil õpetajatel alates 1. septembrist 2002 olema kõrgharidus.

Õpetajate töölepingud ja palk

Õpetaja võib töötada täiskohaga või lepingu alusel osalise tööajaga. Kui töökoormus on täiskoha koormusest 25% suurem, siis sõlmitakse eraldi kohakaaslusleping. Vastavalt kvalifikatsioonile, töö tõhususele ja tööstaažile on õpetaja kas nooremõpetaja (noorem kutseõpetaja, noorem lasteaiaõpetaja jne), õpetaja (kutseõpetaja, lasteaiaõpetaja jne), vanemõpetaja (vanem kutseõpetaja, vanem lasteaiaõpetaja jne) või õpetaja-metoodik (kutseõpetaja-metoodik, lasteaiaõpetaja-metoodik jne). Õpetaja võetakse tööle ühele ametikohale, vaatamata õpetatavate ainete arvule, ametikoht kehtib kõigis sama tüüpi õppeasutustes. Õpetajaid atesteerib asutuse direktor või asutusesisene või asutustevaheline atesteerimiskomisjon või Haridusministeeriumi loodud atesteerimiskomisjon.

Vastavalt kvalifikatsioonile ja tööstaažile on Haridusministeerium kehtestanud haridustöötajatele 34 palgaastet. Palgaastmed kehtivad kõrgharidusega õpetajatele ja direktoritele. Teatud astme palk ei tohi ületada järgmise astme alampalka. Keskeriharidusega õpetajate ja direktorite palgad on 20% madalamad nende kõrgharidusega kolleegide palkadest. Direktori asetäitja (õppe alal) palk on direktori palgast 5–15% madalam ja osakonnajuhataja palk 15–25% madalam kui direktori palk. Klassijuhataja palk on 5–15% suurem aineõpetaja palgast ja eriõpetaja palk

1,2–2 korda suurem aineõpetaja palgast. Regionaalpoliitikast tingituna on õpetajatel 20–30% kõrgemad palgad Kirde-Eestis ja väikesaartel, samuti on kõrgemad eesti keele kui teise keele õpetajate palgad.

Äsja ilmunud määrus annab koolidirektorile suuremad võimalused eesti keele kui teise keele õpetaja palga suurendamiseks. Samuti on tähtis täita haridusministri määrust “Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” ja määrust, mis käsitleb eesti keele tundmise kohustuslikke tasemeid.

Viiekümne protsendi ulatuses astmepalgast võib maksta lisatasu täiendavate kohustuste täitmise ja heade tulemuste eest. Direktoril on samuti õigus maksta ühekordset lisatasu ja preemiaid, kusjuures need ei ole ülal nimetatud piirangutega seotud. See võimaldab direktoril õpetajaid motiveerida.

Põhikooli, gümnaasiumi või kutsekooli õpetaja palk (põhipalk ja lisatasud) kinnitatakse tarifitseerimisnimekirjas iga õppeaasta alguses. Selle nimekirja aluseks on õppetöö maht ja haridusasutusele eraldatav palgafond.

Nendes põhi-, kesk- ja kutsekoolides, kus õppekeeleks ei ole eesti keel, suurendatakse eesti keele õpetajate kuupalka vastavalt kvalifikatsioonile ja koolis töötatud aastate arvule. Üldise tööaja raames maksab tööandja lisapalka määratud täiendavate kohuste täitmise eest.

Õppeasutuse direktor sõlmib iga õpetajaga töölepingu, milles on märgitud õpetamisele kuluv tundide arv, üldine tööaeg ja palgaaste.

Lisaks iga-aastasele puhkusele (56 kalendripäeva) võivad õpetajad võtta õppepuhkust. Tasemehariduses õppimiseks võib õppeaasta jooksul võtta kokku 30 päeva õppepuhkust. Lisapuhkust haridustasemetete lõpetamiseks võib võtta järgmiselt:

1. põhihariduse lõpetamiseks – 28 kalendripäeva;
2. keskhariduse lõpetamiseks – 35 kalendripäeva;
3. kõrghariduse lõpetamiseks – 42 kalendripäeva, magistri- või doktorikraadi kaitsmiseks – 49 kalendripäeva.

Lisaks õppepuhkusele on töötajal õigus võtta aastas seitse kalendripäeva palgata puhkust. Tööalases koolituses osalemiseks on õigus võtta aastas 14 kalendripäeva õppepuhkust keskmise palga säilitamisega. Vabahariduslikus koolituses osalemiseks on töötajal õigus saada palgata õppepuhkust 10 päeva aastas.

Tabel 12. Õpetajad soo, vanuse, tööstaaži ja haridusliigi järgi 1998/99

| | Õpetajate koguarv | Naisõpetajate koguarv ja vanus | | Meesõpetajate koguarv ja vanus | | Tööstaaž | Ilma kõrgharidusega | | | |
|-------------------------|-------------------|--------------------------------|-----------|--------------------------------|-------|----------|---------------------|-----------|----------|--------------|
| | | Arv | Alla 30 % | Üle 49 % | Arv | | | Alla 30 % | Üle 49 % | 0–5 aastat % |
| Õpetajad* | 19 458 | 16 092 | 12.1 | 33.6 | 3 366 | 13.4 | 37.3 | 19.9 | 51.6 | 21.5 |
| Üldharidus | | | | | | | | | | |
| Täisajaline | 16 571 | 14 079 | 12.3 | 32.5 | 2 492 | 14.1 | 27.7 | 19.4 | 51.3 | 4.1 |
| Osa-ajaline | 348 | 299 | 8.4 | 55.2 | 49 | 8.2 | 53.1 | 16.1 | 62.9 | 0.9 |
| Koolidirektor/koolijuht | 606 | 314 | 3.2 | 46.5 | 292 | 3.1 | 41.4 | 8.3 | 70.1 | 5.8 |

* Õpetajate koguarvu sisse kuuluvad ka kutseõpetajad.
Allikas: Haridus 1998/99, tabelid 6.3, 6.6, ja 6.8, lk 228–239.

Tabel 13. Täiskohaga õpetajate alampalk 1994–1999 (EEK/kuus)

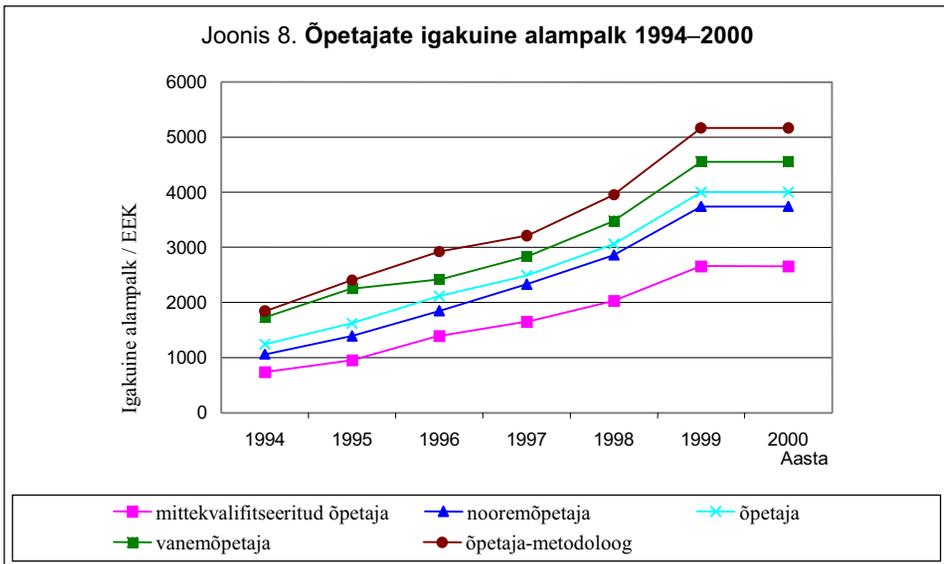
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mittekvalifitseeritud õpetaja | 737 | 955 | 1 395 | 1 650 | 2 030 | 2 654 |
| Nooremõpetaja | 1 061 | 1 387 | 1 845 | 2 330 | 2 860 | 3 739 |
| Õpetaja | 1 242 | 1 620 | 2 115 | 2 490 | 3 060 | 4 000 |
| Vanemõpetaja | 1 729 | 2 251 | 2 415 | 2 830 | 3 480 | 4 549 |
| Õpetaja-metoodik | 1 841 | 2 404 | 2 920 | 3 210 | 3 950 | 5 163 |

Allikas: Haridusministeerium

Tabel 14. Õpetaja keskmine kuupalk võrreldes riigi keskmise kuupalgaga 1997–1999

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| Õpetajate keskmine palk (EEK) | 3 408 | 3 718 | 4 440 |
| Riigi keskmine palk | 3 573 | 4 125 | 4 300 |
| Haridustöötajate keskmine palk | 2 794 | 3 370 | 3 762 |

Allikas: Haridusministeerium



Allikas: Haridusministeerium

Õppekava

Alushariduse õppekava

Alushariduse riiklik õppekava on töö aluseks koolieelsetes lasteasutustes, selle alusel toimub ka lastevanemate nõustamine. Õppekava määrab kindlaks arendusvaldkonnad, õppe- ja kasvatustegevuse sisu ning lapse arengu eeldatavad tulemused õppekava läbimisel, ei määratle aga konkreetseteks tegevusteks kuluvat aega. Riikliku õppekava alusel koostab koolieelne lasteasutus oma õppekava, kus arvestatakse piirkonna eripära ja rahvuslikke traditsioone. Selle oluline osa on tegevuskava ja päevakavad. Kohalik omavalitsus määrab kindlaks lasteasutuse töökeele.

Õpetajad valivad õpetamismeetodid ja õppematerjalid, mis õpetamist toetavad. Lasteasutused peavad kehtestama reeglid, mille abil tõhusalt mõõta õpetamist ja laste arengut, lähtudes õppekava nõuetest.

Võrreldes 1980. aastatega, on koolieelsed lasteasutused muutunud oluliselt avatumaks, enam asetatakse rõhku lastevanemate kaasamisele. Koolieelsete lasteasutuste rolliks on perekondade panuse toetamine ja täiendamine, aidates kaasa laste kasvamisele, arengule ja isikupära kujunemisele. Tekkinud on mitmeid uusi koolieelsete lastega tegelemise viise, näiteks perehooldus, integratsioonirühmad (kus erivajadustega lapsed kasvavad ja arenevad koos teiste lastega, jäädes samal ajal kodule lähedale), perenõustamiskeskused ja hiljuti tekkinud eralasteaiad ning -lastekeskused.

Põhi- ja üldkeskhariduse õppekava

Eesti põhi- ja üldkeskhariduse riiklik õppekava hõlmab klasse 1 kuni 12. See kiideti heaks ning kehtestati seadusena 6. septembril 1996. Õppekava koostamise käigus algas üleminek varasemast enam õpilasekesksele koolile. See tähendab, et õpilased ja õpetajad on koostööpartnerid, kusjuures õpilasel on suurem valikuvabadus, aga ka suurem vastutus oma õpitulemuste eest.

Haridusministeerium on heaks kiitnud ka kaks lihtsustatud õppekava, üks kerge ja teine mõõduka vaimupuudega lastele.

Eesti õppekeelega koolides algas riikliku õppekava rakendamine 1997. a sügisel 1., 4., 7. ja 10. klassis. 1998. a läksid uuele õppekavale üle 2., 5., 8. ja 11. klass ning üleminek lõppes 1999/2000. õppeaastal.

1997. aastal valmistati Haridusministeeriumi algatusel ette vene koolide arengukava kui osa Eesti ühtse haridussüsteemi tegevuskavast ajavahemikuks 1997–2007. 22. jaanuaril 1998 kiitis valitsus arengukava heaks. Vene õppekeelega koolid alustasid üleminekut uuele õppekavale samal aastal.

Riikliku õppekava ettevalmistamise ajal oli eesmärgiks suurendada kohalike otsuste mõju koolikorraldusele, samuti õpetamismeetoditele ja rahastamisele ning muuta koolid avatumaks. Üleminek uuele õppekavale seadustab ja rõhutab mitmeid prioriteetseid arengusuundi. Vastavalt õppekava üldosas toodud eesmärkidele uuendatakse üldhariduse sisu ning õppematerjale pidevalt.

Töö riikliku õppekava väljatöötamiseks algas Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudis Haridusministeeriumi algatusel kohe pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Riikliku õppekava koostamine peegeldab Eesti valitud eesmärgi ja Eesti koolide arenguprioriteete, samas ka hariduse arengu trende kogu maailmas. Õppekava loomisse olid (ning on jätkuvalt) kaasatud õpetajad, õpetajakoolitajad ja haridusametnikud. 1994. ja 1995. aastal anti aruteluks välja kaks õppekava varianti. Riiklik õppekava kiideti heaks 1996. aastal, see kehtestab õpetuse aluspõhimõtted, luues õppekorralduse ja õppesisu raamid kõigile üldhariduskoolidele, olenemata õppekeelest. Koolid koostavad oma õppekava riikliku õppekava alusel. See annab koolidele suurema vabaduse, õpilased ja õpetajad saavad tihedamat koostööd teha. Õpilastel on suurem valikuvabadus ja sellega ka suurem vastutus oma õpitulemuste eest. Kooliõppekava koostamises osaleb kogu õpetajaskond, selle kiidavad heaks koolijuht ja kooli hoolekogu.

Riikliku õppekava koostamine ja arendamine kuulub Haridusministeeriumi pädevusse. See on raamkava, mille alusel koolid koostavad oma õppekavad. Koolid peavad oma õppekavas täpsustama kohustuslike teemade/ainete sisu, samuti pakutavate valikainete sisu. Usuõpetuse ainekava valib kool õpilaste ja nende vanemate soove arvestades.

2000. aastal loodi Tartu Ülikooli juurde õppekava arendustalitus. Arendustalituse tegevuse eesmärgiks on riikliku õppekava pidev arendamine, koondades selleks tööks teadlasi, õppekava asjatundjaid ja õpetajaid.

Riiklik õppekava sisaldab kohustuslike ainete loendi, ainekavad (ainesisu) ning õppeaja (tundide arvu) iga aine õpetamiseks. Riiklik õppekava määrab õppeainete valiku võimalused ja kehtestab nõuded kooliastmete lõpetamiseks (I aste – 1.–3. klass; II aste – 4.–6. klass; III aste – 7.–9. klass; IV aste – gümnaasium). I – III aste on põhikool ja IV aste – keskkool).

Riiklik õppekava koosneb järgmistest alajaotustest.

- Üldeesmärgid. Loetelu üldistest, väärtushinnangulistest eesmärkidest (nt *kodu ja pere austamine*), afektiivsetest eesmärkidest (nt *armastada oma kodumaad*) ning tegevuseesmärkidest (nt *hankida ja kasutada informatsiooni*).

- Üldpõhimõtted. Üldkriteeriumide kogum, mida tuleb järgida õpetamisel ja mis on koolidele aluseks oma õppekavade koostamisel, nt *võrdsed võimalused hariduse omandamiseks ja humanism ning demokraatia*. Üldpõhimõtetes rõhutatakse õpilaste vastutust oma õppimise eest ja seda, et õppimine peaks neid ette valmistama tulevaseks eluks Euroopa ja maailmakodanikuna. Õppeülesanded peavad keskenduma probleemide lahendamisele, valikute tegemisele ja otsuste vastuvõtmisele.
- Seosed erinevate ainete vahel. Riiklik õppekava määratleb neli teemat, mida peab käsitlema kõikide õppeainete vahendusel: keskkond, liiklusohutus, elukutse valik (õppeaine seos majanduselu ja elukutsetega) ning informaatika ja infotehnoloogia.
- Pädevused. Selles alajaotuses konstateeritakse, et üldeesmärkide ja aineeesmärkide vahel peab olema seos, mida defineeritakse pädevuseks. Need kujunevad õppeprotsessis kõikide õppeainete vahendusel. Pädevusi käsitletakse täpsemalt kooliastmete õppekorraldust käsitlevas alajaotuses.
- Õppeprotsess. Selles alajaotuses rõhutatakse taas, et õpilased peavad kujunema iseseisvateks õppijateks ja et õpetaja roll on õppetegevuste kavandamine ja loomine ning õpilaste motiveerimine. Selle alajaotuse 14-st lõigust 10 käsitlevad hindamist. Kirjeldatakse mitmeid hindamisviise (õpiprotsessi hindamine, arvestuslik hindamine, suuline ja kirjalik hindamine), määratletakse riigieksamite funktsioon ja rõhutatakse, et õpetaja peab informeerima oma hindamiskriteeriumidest ka õpilasi.
- Kooliastmete õppekorraldus moodustab eelviimase ning kõige ulatuslikuma osa. Selle alajaotuse keskmes on kooliastmetes kujundatavate pädevuste loetelud, tunnijaotusplaan (ainetundide arv nädalas kooliastmeti) ja maksimaalne nädalataundide koguarv klassiti. Pädevused on sõnastatud väga üldiselt. Oskused, mis on seotud oma arvamuse kujundamisega, on erinevatel kooliastmetel sõnastatud nii:
 - I aste: õpilane mõistab, et inimesed, nende arvamused ja soovid on erinevad;
 - II aste: õpilane tunnustab inimeste, vaadete ja olukordade erinevusi, arvestab seda suhtlemisel;
 - III aste: õpilane hindab probleeme ja olukordi ka teiste inimeste seisukohalt;
 - IV aste: õpilane suhtub kriitiliselt massiteabesse ja -kultuuri.

Eri astmete jaoks sõnastatud temaatilised rõhuasetused on eriline pedagoogiline kontseptsioon õpilaste arengust kooliaastate vältel. Õppekavateraviku kujundamisel alustatakse *mina/meie/kodu* seosest *paikkonnaga* I kooliastmel, jätkub see *mina/meie/kodu* ja *Eesti* seosega II kooliastmel, *mina* seosega *ümbritsevate inimeste ja maailmaga* III kooliastmel ning IV kooliastmel jõutakse seosteni *mina* ja *ümbritsevad inimesed, paikkond, Eesti, Euroopa, maailm ja universum*.

Kooliõppekava käsitlevas alajaotuses rõhutatakse riikliku ja kooliõppekava vahekorra tulenevat koolide vabadust ja vastutust. Õpetajate uut rolli on samuti rõhutatud (ta on vähem passiivne, ainealaste teadmiste kõrval enam teadlik ka muudest küsimustest, mis määratlevad õpetaja professionaalsuse).

Ainekavad on riikliku õppekava lisad. Ainekava koosneb lühikesest põhjendusest, üldeesmärkidest ja kahest peatükist. Esimeses käsitletakse ainet põhikooli, teises gümnaasiumi tasemel. Iga peatükk algab *Õpetuse eesmärkide* loeteluga (nt matemaatika puhul: *taotletakse, et õpilane saab aru matemaatika kohast inimtegevuses ja kultuuri arengus; arendab oma võimeid, intuitsiooni ja loovust* jne). Seejärel esitatakse õppesisu ja õpitulemused. Õpitulemustes on lühidalt kirjeldatud oodatavaid teadmisi ja oskusi (nt matemaatikas peab 3. klassi lõpetaja teadma kella ja kalendrit, suutma liita ja lahutada konkreetseid arve jne).

Õppe kvaliteedi hindamise põhimõtted

Eesti Haridusministeerium on sisse seadnud üksikasjaliku süsteemi, mis koosneb kooliväliselt koostatud ja/või korraldatud testidest, mille hulka kuuluvad riiklikud kontrolltööd 3. ja 6. klassis (tasemetööd), ühtsete materjalide alusel toimuvad põhikooli lõpueksamid ning gümnaasiumi lõpus toimuvad riigieksamid. 12. klassi lõpu riigieksam täidab nii keskkooli lõpueksami kui ka ülikooli sisseastumiseksami ülesannet. Selline eksamikorraldus on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest peale Eesti ainult Sloveenias.

Standardid

Õpilaste välishindamine põhineb riiklikul õppekaval, mis annab koolidele ka sisehindamise suunised vastavalt iga kooli oma õppekavale. Uus riiklik õppekava (1996; rakendamine algas 1997) määratleb õpitulemused, mida tuleb saavutada klassides 1–3, 4–6, 7–9 ja 10–12. On selge, et need ei ole piisavalt konkreetsed hindamisstandardite jaoks. Puuduvad ka klassi- või astmekirjeldused. Praegu püüeldakse vähemalt 12. klassi testides miinimumtaseme määratlemise suunas.

Riigieksamid, ühtsete materjalidega põhikooli lõpueksamid ja riiklikud tasemetööd mängivad olulist osa uue riikliku õppekava konkretiseerimisel ja eesmärkide täpsustamisel.

Seadus kirjutab ette õppeained, mida tuleb teatud kooliastmel kontrollida, ja annab hindamissuunised (haridusseadusesse Riigikogus 18. märtsil 1997 tehtud parandused). Eksamite korraldamisega seotud aspektid on sätestatud ministeeriumi määrusega. Haridusministeerium vastutab riikliku hindamise eest 3.–6. klassis. Riiklik Eksami- ja kvalifikatsioonikeskus, mis loodi 1997. a jaanuaris, vastutab riigeksamite eest. Nimetatud keskus koostab ka eesti keele kui teise keele testid, mille sooritamine on vajalik kodakondsuse omandamiseks ja avalikele ametikohtadele tööle asumiseks. Üks keskuse osakondi tegeleb kutsehariduse standarditega ja akrediteerib kutsekoolide kutseeksameid.

Eksamid

Tsentraalselt ettevalmistatud eksamid toimuvad üldhariduskooli 9. ja 12. klassi lõpus. Kutsekoolides on ainult kooliexamid. 9. klassi lõpus on kohustuslik sooritada matemaatika ja emakeele eksam ja lisaks veel üks valikeksam. 12. klassi riigeksamid koosnevad viiest eksamist, millest kolm peavad olema riigeksamid ja kaks võivad olla kooliexamid. Emakeele riigeksam (viie tunni jooksul kirjutatud kirjand) on kõigile kohustuslik. Võõrkeelte riigeksami üks osa on suuline ja seda hinnatakse koolisiseseelt.

Kasutatakse erinevaid kontrollimooduseid: õpilase koostatud vastused, valikvastused ja suulised vastused. Võõrkeeleksam on võõrkeele valdamise test, millega kontrollitakse suulisest kõnест ja kirjalikust tekstist arusaamist, kõnelemis- ja kirjutamisoskust ning keelestruktuuri tundmist. Muud eksamid kontrollivad peamiselt akadeemilisi teadmisi ja oskusi, kuid lisada püütakse ka praktilist laadi küsimusi.

9. klassi eksameid hinnatakse viiepallisüsteemis ("5" on kõrgeim hinne). 12. klassis on eksamitulemuseks saadud punktisumma. Minimaalset punktisummat, millest väiksema tulemuse korral eksam pole sooritatud, ei ole veel määratletud. 9. klassi eksamite edukas sooritamine võimaldab edasi õppida keskkooli tasemel.

Ülikoolid aktsepteerivad 12. klassi eksameid sisseastumiseksamitena. Hetkel on rohkem sisseastujaid kui kohti (eriti mainekamates ülikoolides), seetõttu on ülikoolid kehtestanud teatud valikuprotseduurid, nt keskmised eksamihindend ja vestlus või sisseastumiseksam peaaaines. Koolilõpetajate kiiresti kahanev arv võib seda praktikat lähitulevikus muuta.

Tasemetööd

Tasemetööd võeti kasutusele 1997. a. Igal aastal kontrollitakse 3. ja 6. klassi õpilaste põhiteadmisi ja -oskusi emakeeles ja matemaatikas esindusliku 1000-st

õpilasest koosneva valimi põhjal. Valimi põhjal tehakse järeldusi kõigi õpilaste kohta soo, rahvuse ja elukoha järgi (linn/maa). Alates 1999. aastast on tasemetöid ja nende üksikküsimusi analüüsitud ning kõik koolid saavad oma tulemusi üleriigiliste tulemustega võrrelda. 9. ja 12. klassi eksamitööde tulemusi analüüsitakse ja kasutatakse samamoodi.

Rahvusvaheline võrdlus

Eesti osaleb mõnedel rahvusvahelistel aineolümpiaadidel ja, mis veel tähtsam, IEA kodanikukasvatuse uuringus (14–16-aastased õpilased). Eesti ei osale teistes rahvusvahelistes uuringutes nagu TIMSS või PISA.

Sibtrühmad ja erivajadused

Keelepoliitika

Eesti ja vene õppekeelega koole käsitletakse ühtse haridussüsteemi osana. 1998/99. õa oli 82% kõikidest koolidest eesti õppekeelega, 15% vene õppekeelega ja 3% mõlema õppekeelega. Kõige rohkem eesti keeles õppijaid oli algklassides (93% alg- ja 85% põhikoolide õpilastest). Keskkoolides ja gümnaasiumides oli vastav protsent 65.¹⁷ Vene keel on algklassides õppekeeleks põhiliselt kahes maakonnas: Ida-Virumaal ja Harjumaal.

Neid koole, mille õppekeeleks ei ole eesti keel, puudutavad eraldi seadusesätted. "Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus" (vt eespool) sätestab eesti õppekeele kasutuse laienemise ja 2007/2008. õa-st üldhariduslike keskkoolide (*gümnaasiumide*) ülemineku eestikeelsele õppele. Alates 1993/94. õa-st lisati vene õppekeelega keskkoolide õppekavasse üks õppeaasta, nüüd on vene õppekeelega keskkoolide õppeaeg sama kui eesti õppekeelega koolides.

1997. a töötati Haridusministeeriumi algatusel välja vene õppekeelega koolide arenduskava. Selle eesmärgiks on käsitleda probleeme, mis vene õppekeelega koolide ees seisavad, leida võimalusi nende lahendamiseks formaalharidussüsteemis ja toetada spetsiaalseid tegevusi.

Nimetatud protsessi juhtimiseks on vaja pikaajalist arengukava ja radikaalseid samme üleminekuperioodil aastani 2007. Erinevatele vanuserühmadele tuleb pakkuda erinevaid võimalusi ja mudeleid eesti keele omandamiseks, tõhustades keeleõpetajate palkamist ja pakkudes neile täiendõpet.

Eesti õppekeelega koolides algas riikliku õppekava juurutamine 1997. a sügisel. Vene õppekeelega koolides algas sama protsess järgmise aasta sügisel.

Erivajadustega õpilased

Riik tunnustab kõikide laste võrdset õigust haridusele. Erivajadustega lastel (nt puudega lapsed) peab olema võimalus saada õpetust sellel eesmärgil loodud erikoolides või -klassides. Igas maakonnas ja linnas on nõustamiskomisjonid, kes aitavad puudega lapsel leida sobiva õppekava või koolitüübi. Lapsevanema nõusolekul on komisjonidel õigus saata lapsi ka sanatoorsetesse koolidesse (erikoolid, kus õpivad krooniliste haigustega lapsed) või hälvikute erikooli (-klassi). Samuti võib komisjon lapsevanema taotlusel koolikohustuse täitmise aega pikendada.

Erivajadustega laste klasside loomine riigi- või munitsipaalkoolides on reguleeritud “Põhikooli ja gümnaasiumiseadusega”. Nimetatud klassid luuakse laste konkreetseid tervisehäireid ja puudeid arvestades. Nt keskmise vaimupuudega lapsed õpivad toimetulekuklassides, kus keskendutakse eluks vajalike oskuste arendamisele. Lisaks sobivale õppekavale kindlustab Eesti seadusandlus lastele rea õigusi, sealhulgas õiguse tegelda oma hobidega.¹⁸

1998/99. õa sai eriõpetust 10,9% põhikooliõpilastest (kellest 2,9% käis erikoolides ja -klassides). Väiksemate puuetega lapsi püütakse õpetada tavakoolides ja jätta erikoolide hooleks need, kelle probleemid on tõsisemat laadi.¹⁹

*Koolikohustus*²⁰

Vanemad vastutavad oma laste kohustusliku hariduse omandamise eest. Haldusõigusrikkumiste seadustikus on öeldud, et lapsevanemat võib karistada, kui laps koolikohustust ei täida.

Rõhuv enamus Eesti lastest ja teismelistest käib koolis. 1998. aastal käis koolis 97,4% kõigist lastest vanuses 8–14 aastat. See tähendab siiski, et üle 4000 lapse ei käinud koolis. Vastavalt Eesti haridusstatistikale, kuuluvad sellesse rühma:

- tõsise arenguhäirega lapsed, kes ei saa tavapärasest haridust;
- ajutise elamisloa alusel välismaal õppivad lapsed;
- lapsed, kes ei täida koolikohustust.

Viimane rühm moodustab koolis mittekäivatest lastest umbes poole. UNDP aruande “Lapsed Eestis” peatükis “Lapsed ja haridus” on nimetatud mitmeid puudumise põhjusi. Pärast iseseisvuse taastamist toimunud demokratiseerimise käigus läksid mitmed vastutusala üle valitsuselt kodanikele. Paljud õpilased laiendasid isikliku haridusvastutuse mõistet, väites, et kooliharidus ei ole enam vajalik. Mõned koolid on sellist hoiakut isegi toetanud, soovides probleemsetest

õpilastest lahti saada. Tuleb ka märkida, et ülaltoodud koolist puudumise statistika on ligikaudne ja võib hiljuti toimunud rahvaloenduse tulemuste põhjal muutuda.

Kui Vene sõjavägi Eestist lahkus, tekkis olukord, kus Vene sõjaväelaste perekonnad (ja mõnikord ainult lapsed) eelistasid jääda Eestisse. Neil lastel on nüüd sageli majanduslikke raskusi, mille tõttu nad on mõningatel juhtudel võõrandunud nii oma perekondadest kui ka koolist.

Mitmesugused probleemid nagu tööpuudus, vaesus, omandi kaotamine või alkoholism sunnivad perekondi toetuse saamiseks riigi poole pöörduma. Sellised perekonnad ei saa majanduslikult ja sotsiaalselt hakkama ning on sageli sotsiaalselt isoleeritud. Paljud selliste perekondade lapsed ei käi koolis.

Vastavalt UNDP uuringule moodustavad nn tänavalapsed koolis mittekäivate laste kõige raskema rühma. Lisaks kodututele ja vanemateta lastele kuulub sellesse rühma poisse ja tüdrukuid, kellel on perekond olemas, kuid kelle vanemad nendest ei hooli. Tavaliselt veedavad need lapsed koolis käimise asemel aega tänavakampades. Tänavatel elades tekib mõnel narkosõltuvus, teistest aga saavad vargad või kerjused. Kui mõned aastad tagasi seda probleemi esmakordselt teadvustati, olid eestlased tänavalaste olemasolust šokeeritud, kuid kahjuks on probleem jätkuvalt olemas.

Koolist väljalangejad

Ilma põhihariduseta (9 klassi) teismeliste hulk kasvab, mis on murettekitav. Nende laste koolist lahkumise peamiseks põhjuseks oli tööleminek (põhjus, mida 1997/98. a andmete põhjal nimetas 40% väljalangenutest). Need teismelised otsustasid koolist lahkuda, hoolimata sellest, et põhiharidust omamata on töökoha kaotamise võimalused suured. Kõige suurem väljalangevus on 10. ja 11. klassis (poisse 4,6% ja 3,1% ning tüdrukuid 3,1% ja 1,9%). Põhikoolis on suurim väljalangevus 9. ja 8. klassis (poisse 2,3% ja 1,6% ning tüdrukuid 1,0% ja 0,4%).

Nagu osutatakse 4. peatükis, on õpilastel pärast põhikooli lõpetamist võimalus minna kutsekeskkooli. 1998. aastal valis selle tee umbes 28,9% õpilastest. Kuid see puudutab ainult neid õpilasi, kes lõpetasid põhikooli. 1998. a vastu võetud "Kutseõppeasutuse seadus" näeb ette, et kutseõppeasutusse õppima asuvad õpilased läbivad 3-aastase õppe keskhariduse tasemel. Enam ei ole olemas lühemaajalisi koolituskavu õpilastele, kes tahavad pärast põhikooli kohe tööle asuda. Kutsekeskhariduse õppekava, mis ikka veel sisaldab palju praktilist koolitust, peab nüüd sisaldama senisest enam üldharidust. OECD ekspertrühm ei saanud selgelt aru, kuidas Eesti hetkel tegeleb nende noortega, kes jäävad süsteemi hammasrataste vahele – eriti selliste noortega, kes ei ole omandanud põhiharidust ja ei saa seepärast omandada ka kutsekeskharidust.

Hariduspoliitilisi küsimusi ja tähelepanekuid

Haridusuuenduse käik Eestis

Nagu 2. peatükis Eesti haridussüsteemi taustast kõneldes juba rõhutati, alustati haridusuuendustega juba tükk aega enne iseseisvuse ametlikku taastamist. Tegemist ei olnud valitsusepoolsete, keskusest juhitud algatustega nagu nõukogude ajal, vaid need tulenesid suuresti tavainimeste pingutustest, kusjuures uuendamisega tegeles Eesti haridussüsteemis tuhandeid inimesi.²¹

Nõukogude ajal rõhutati ühtsust kogu Nõukogude Liidu ulatuses: ühtset õppekava, standardeid, õpikuid ja metoodikat. See tähendas, et varieerimisvõimalusi oli piiratud hulgal ja need pidi heaks kiitma Moskva keskvõim. Õpetajatel ei olnud võimalik luua oma õppekavasid, erinevaid õppekavasid erinevates piirkondades ja koolides. Õpetajate aktiivne osalemine õppekavade ja erinevate õppevormide väljatöötamises oli nõukogude koolielule võõras. Uusi õppekavu koostasid ametlikud teadus-, ekspert- ja muud nõukogud, need kiideti heaks kommunistliku partei kanalite kaudu. Seejärel said õpetajad suuremahulist täiendõpet Vabariiklikus Õpetajate Täiendusinstituudis. Selle ja muude ametlikult heakskiidetud vahendite abil tagati õpetajate suutlikkus rakendada õppeprogramme ning metoodikaid.

Kuid Eestil õnnestus 1960. ja 1970. aastatel rakendada mitmeid erinevusi, võrreldes üleliiduliste nõuetega. Eestis säilis 11-klassilise keskkool, samal ajal kui ülejäänud Nõukogude Liidus oli 10 klassi; ja mõnede Eesti koolides käibivate õpikute autorid oli eestlased. Samuti lubati 1960. ja 1970. aastatel Eestis kasutada Nõukogude Liidus käibivast erinevat õppekava. Eesti õppekava erinevused seisnesid “kallakuga” klassides. Nendes klassides toimus süvendatud matemaatika-, võõrkeelte, muusika- ja kunstiõpe. 1986. aastaks oli Eestis 205-st keskkoolist 102-l teatud “kallakuga” klasse, samal ajal kui Nõukogude Liidu ulatuses oli neid vähem kui 1%.²²

Ajavahemikus 1980. aastate lõpust 1990. aastate keskpaigani suleti enamik endiste aegade seotud haridusasutustest ja loodi alus uuele haridusseadustikule. Hariduse uue paradigma kerkis esile koolide võrgustik, mida toetas Avatud Eesti Fond (AEF) ja välissponsorid Taanist, Saksamaalt, Suurbritanniast, Soomest, Norrast, Ameerika Ühendriikidest ning mujalt.

Sellel ajavahemikul oli AEF-il pöördelise tähtsusega roll koolieelse, põhi- ja keskhariduse reformis, samuti hariduse muudes aspektides ja Eesti ühiskonnas. AEF ei olnud üksnes rahastaja, vaid ka teiste arenevate võrgustike ja teiste sponsorite, ülikoolide ning Haridusministeeriumi projektide toetaja. AEF-i toetatud suurimate projektide hulgas võib nimetada “Omanoolise kooli” seminare 1994. a, kus käsitleti kooli arendamist ja juhtimist, poliitikat, hindamist ning kooli seadusandlust ning kus

osales 170 haridustöötajat kogu Eestist. Projekt toimus koostöös Riigi Kooliametiga, osalesid Ameerika Ühendriikide, Suurbritannia, Norra ja Hollandi eksperdid.²³

“Omanäolise kooli” kogemustele toetudes alustas AEF 1995. a seminaride seeriat koolijuhtidele, kus käsitleti kooliarengut, muudatuste juhtimist ja hindamist. Osalema kutsuti meeskonnad viiekümnest koolist (koolijuhid ja õpetajad). Seminarid kasutasid ära 1994. a seminaride kogemusi, samuti Suurbritannia, Rootsi ja Soome konsultantide asjatundlikkust. Järgnevatel aastatel kasvas nimetatud algatus üle “omanäoliste koolide” üle-eestiliseks võrgustikuks, mis on saanud õppekavaarenduse, kooliuuenduse ja koolijuhtimise täiustamise vahendiks. Näiteks rahastas AEF 1995. a õppekavanõustajate koolitusprojekti, sest õpetajad vajasisid koolitust kooliõppekavade arendamiseks ja rakendamiseks. Selles projekti raames alustasid kõik “omanäolise kooli” liikumises osalenud koolid oma kooli õppekava koostamist.²⁴ 1996. a moodustati koostöös Briti Nõukogu ja teiste rahvusvaheliste osalejatega Omanäolise Kooli Koordineerimiskeskus (mis 1997. a nimetati ümber Omanäolise Kooli Arenduskeskuseks). Keskus koordineerib “omanäoliste koolide” ühendust, mis aitab Eesti koolidel välja arendada uuendusprojekte ja rakendada riiklikku õppekava. AEF on sponsoriks OK Arenduskeskuse aastakonverentsile, kus osalevad 50 kooli õpetajad ja direktorid, samuti teiste Eesti koolide, kõrgkoolide ja ülikoolide esindajad. 1997. a avati Omanäolise Kooli Infokeskus, et olla ühenduses nii paljude koolidega kui võimalik, täiustada koole esindavate rühmade Interneti kasutamise oskusi ja nõustada koole muutuste protsessis. 1998. a käivitasid AEF-i hariduse ekspertnõukogu ja arenduskeskus vestlusliini õpetajatele, koolijuhtidele, lapsevanematele, tööandjatele ja teistele, et arutada Eesti hariduse tuleviku üle.²⁵

1998. a toetas AEF projekti “Kvaliteedijuhtimissüsteem Eesti koolides”, kuhu kuulus 40 pilootkooli üle Eesti. Selle projekti raames töötatakse välja ja rakendatakse kvaliteedisüsteemi moodulid ning kaasajastatakse kooli sise- ja välishindamist. Kavas on projekti raames välja töötatud kvaliteedisüsteeme laiendada kõikidele Eesti koolidele. Projekti töörühma kuuluvad Tallinna Tehnikaülikooli kvaliteeditehnoloogia õppetooli, Ühenduse Omanäoline Kool, Haridusministeeriumi, Tallinna Pedagoogikaülikooli, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ja kohalike omavalitsuste esindajad. Töörühma ülesandeks on välja töötada kvaliteeditagamise kontseptsioon Eesti koolidele, samuti koolides kasutatavate kvaliteedisüsteemide struktuuri ja hindamise alused. Samuti koostatakse kvaliteedikoolituse õppekava koolides töötavatele rühmadele ja nõustajatele.²⁶

1990. aastate keskel oli riigi majanduses saavutatud teatud tasakaal, vastu oli võetud põhiline seadusandlus ning riiklik õppekava. Tekkis vajadus Eesti hariduse pikaajalise strateegia järele. 1997. a valmis Vabariigi Presidendi Akadeemilisel Nõukogul dokument “Õppiv Eesti”, mis sisaldas üksikasjalikke soovitusi Eesti

haridusreformi eesmärkide ja prioriteetide osas. Aruande eessõnas on esile toodud kolm põhipunkti.

- Haridus kui rahvuslik rikkus on meie tuleviku ja heaolu peamine allikas, mis tuleb sellisena tõsta ühiskonna hoole ja tähelepanu keskmesse. Meil on võimalik ehitada Eesti üles teadmistekeskse ühiskonnana.
- Eesti hariduselus on süvenevalt murettekitavaid tendentse, millele on tähelepanu juhtinud mitmed seisukohavõtjad, sealhulgas Eesti Haridusfoorum. Hariduselu valupunktide lahendamine koondub järgmiste märksõnade ümber: efektiivsus, adekvaatsus, kvaliteet ja õiglus.
- Haridusprobleemide lahendamiseks on vajalik laialdasele ühiskondlikule kokkuleppele tuginev ning selgelt väljendatud poliitiline tahe koos tegusa toimemehhanismiga.²⁷

Nagu 2. peatükis nimetatud, on Eesti Haridusfoorumis töörühm 1998. a välja töötanud “Eesti haridusstsenaariumid 2015” varsema dokumendi “Eesti stsenaariumid 2010” alusel. 2015. a stsenaariumide põhieeldused olid järgmised:

- Aastal 2015 on Eesti kindlasti infoühiskond.
- Arvutite kasutamine on muutunud lihtsaks ja igapäevaseks; kogu ühiskond on “võrgustunud”: suur osa inimeste igapäevasest suhtlemisest toimub telekommunikatsioonivõrkude kaudu; kõikide tasemete koolid ja haridusega tegelevad organisatsioonid on ühendatud telekommunikatsioonivõrkudesse; koolide “füüsilise” võrgu kõrvale on tekkinud virtuaalne koolitusvõrk.
- Kampuse-tüüpi kõrgkoolid on lülitunud globaalsesse infovõrkudesse ja kujunenud virtuaalseteks õpikeskkondadeks.
- Formaalharidussüsteemis on muutunud haridustasemete omavahelised suhted ning integratsioonimustrid suhetes mitteformaalharidussüsteemiga; kõrg- ja ülikoolijärgses hariduses on oodata uute tasemete või kihistuste teket.

Stsenaariumid koostati nii, et arvestati kahe sellise elemendi koosmõju, mis määravad kogu ühiskonna arengu:

(1) ühiskonna sidusus, integratiivsus – millises ulatuses on ühiskond integreerunud (moodustab terviku) ja

(2) ühiskonna uuenemisevõime – ühiskondlike püüdluste kvaliteet ja intensiivsus.²⁸

Nelja stsenaariumi kirjeldab joonis 9:

Joonis 9. Neli nägemust Eesti haridusest a 2015

| | | |
|---------------------|--|---|
| KÕRGE UUENEMISVÕIME | C. TURUHARIDUSE JA ELIITKOOLIDE EESTI <i>(RIKASTE JA VAESTE</i> <i>EESTI)</i> | D. ÕPI- EESTI <i>(INTERAKTIIVNE EESTI)</i> |
| MADAL UUENEMISVÕIME | B. PIDEVALT ALGAVATE HARIDUSREFORMIDE EESTI <i>(KORPORATIIVNE EESTI)</i> | A. RAHVAKOOLIDE EESTI <i>(RAHVUSKESKNE EESTI)</i> |
| | <i>Lahutav ühiskond</i> | <i>Ühendav ühiskond</i> |

Allikas: Eesti Haridusstsenaariumid 2015, lk 8.

“Õppiva Eesti” stsenaariumi toetuseks saavutati lai konsensus Eesti Haridusfoorumist osavõtjate ja teiste riigi oluliste võtmerühmade hulgas. Allpool on esitatud põhi- ja keskharidusega otseselt seotud väljavõtted stsenaariumist.

1998. a. novembri lõpus toimunud Haridusfoorum rõhutas samalaadseid tegevusprioriteete. Enne valitsusevahetust 1999. a alguses oli Haridusministeerium alustanud strateegiadokumendi väljatöötamist, et koondada erinevad ettepanekud ühte dokumenti.

OECD ekspertrühma esimese külastuse ajal 1999. a aprillis oli uus minister ametis olnud väga lühikest aega. Tunnustades hiljutiste muudatuste ulatuslikkust (nt riiklik õppekava ja uued hindamissüsteemid), keskendus minister rakendamise praktilistele aspektidele. Uus minister teatas ka oma kavatsusest jätkata püüdlusi strateegiadokumendi osas kokkuleppe saavutamiseks. 2000. a aprillis oli dokumendi “Haridusstrateegia aastateks 2000–2004” koostamine jõudnud lõppjärku.

Kuivõrd OECD rühmal ei olnud võimalik käsitleda kõiki koolieelse, põhi- ja keskhariduse reformi tahke, pöörati erilist tähelepanu õppekavadele ja hindamisele,

Väljavõtteid “Õpi-Eesti” stsenaariumist²⁹

Eestit käsitatakse kui pilootriiki üleminekul õppimis- ja teadmiskeskmesse ühiskonda, kui riiki, kus mõeldakse välja ja katsetatakse uusi ideid, tehnoloogiasid, majandamise, inimeste kooselu, õppimise ja õpetamise jne uusi vorme.

Eluaegne õppimine on kujunenud elamisviisiks, mis on integreeritud peaaegu kõikide tegevustega. Eesti õpikogukonnad on teerajajateks õppimise-õpetamise valdkonnas ja globaalses ulatuses.

Hariduses katsetatakse erinevaid haridusfilosoofilisi ja pedagoogilisi paradigmasid. Erilist tähelepanu pööratakse laste loovuse väljaarendamisele esimestel haridustasanditel ja noorukieas.

Haridusseadustikus on kesksel kohal lapse ja inimõigused. Nende järgimist haridussüsteemis jälgitakse rangelt.

Formaalhariduse õppekavad on üles ehitatud kõiki haridustasemeid läbivatest üldkompetentsustest lähtuvalt. Eriti rõhutatakse vajadust kujundada loovat, oma õppimist isejuhtivat, refleksioonivõimelist ja motiveeritud elukestest õppijat.

Alg-, põhi- ja keskharidus (üldine ning kutsekeskharidus) on liitunud üheks üldhariduskooliks, mis on viinud individuaalsete õpiteede kujunemiseni juba varasest east alates. Erilist tähelepanu pööratakse mitmekesisste – nii individuaalsete kui ka kollektiivsete õppimisostuste omandamisele ning isiksuse multi-intelligentsuse väljaarendamisele.

Pärast keskhariduse omandamist jätkab õpinguid peaaegu 100% keskkoolilõpetajatest.

Õpetaja-koolitaja-õppejõud olla on auväärne ja suurt loovust eeldav elukutse. Õpetaja kujuneb järjest enam nii hariduse, õppimise, seega aga paratamatult ka ühiskonna tuleviku prognoosijaks ja projekteerijaks, õppimise organiseerijaks ja nõustajaks tulevikuvisioonidest lähtuvalt.

inimressursi ja infotehnoloogia arendamisele ja haridussüsteemi üldisele efektiivsusele ning kulude optimeerimisele. Vaatamata Eesti tohutule edasiminekul viimase kümne aasta jooksul, tekkis OECD rühmal sama mure, mis Eesti juhtidelgi – üleminek praeguselt poliitikal ja praktilikalt “Õpi-Eesti” visiooni suunas on tohutu suur ülesanne.

Õppekava ja hindamine

Riiklik õppekava

Riiklik õppekava peegeldab selgelt, et ollakse kursis kaasaegse pedagoogilise mõttega. Oskustele keskendumine on kooskõlas mis tahes OECD riigi õppekavaga. Nagu igasuguse uue julge algatuse puhul, peab ka Eesti oma riiklikku õppekava aja jooksul uuendama. Riikliku õppekava edasisel täiustamisel tuleb teatud punktid läbi mõelda, et peegeldada “Õpi-Eestiga” kaasnevaid muutusi.

Riikliku õppekava üldosas esitatud filosoofia ja selle rakendamise vahel ainekavades on terav kontrast. Õpetamise eesmärgid on liiga laiad, et olla koolidele suunisteks oma õppekavade koostamisel. Õppeainete sisu ja õpitulemuste loetelud viitavad traditsioonilisele õpetamisviisile, keskendudes akadeemiliste teadmiste edasiandmisele. Nagu üks OECD ekspert väljendas, “koosneb uus õppekava kahest osast: üldine filosoofia ja ainekavad. Esimene osa on imehea, kuid ainekavad, näiteks matemaatika ja ajalugu, on veel tugevalt mineviku mõjudega ega ole kohandatud. Tegelikult erineb ametlikust poliitikast.” Selle vaatleja seisukohalt on probleemiks asjaolu, et filosoofia edastamiseks piisab väikesest rühmast inimestest, kuid tegelikult toimuva õpetamise muutmiseks on vaja massilist ümberkoolitamist, mis just tundub puuduvat.

Kui näiteks on vaja õpilasi ette valmistada demokraatliku ühiskonna kodanikena toimimiseks, peaks õppeainete sisu – või vähemalt osa sellest – olema demokraatliku ühiskonna igapäevaeluga seotud. Sellise seose puhul saaks selgeks, kuidas õppeaine aitab kaasa üldeesmärgi saavutamisele. Kui sellist seost ei ole, siis ignoreerivad koolid lõpuks õppekava üldfilosoofiat ja õpetavad nii nagu vanasti, kusjuures mõned ütlesid, et nii nad juba teevadki.

Eesti on reformimas kutsekeskharidust, et tugevdada selle seost üldkeskharidusega ja vastupidi. Seega on üha olulisem anda õpilastele võimalusi teadmiste praktiliseks rakendamiseks ja tagada õppekava sobivus kõikidele õpilastele. Tugevalt õppeainekeskne õppekava, mis on orienteeritud õpilastele, kes kavatsevad hiljem jätkata akadeemilises õppes, ei integreeru kutseõppekavaga ja on ebasobiv õpilastele, kes soovivad tööle asuda või jätkata haridusteed kutseõppes.

Koolides, mida OECD ekspertrühm külastas, rõhutati kontrasti integreeritud, õpilasekeskse õpetamise eesmärkide ning õpetajate uue rolli omaksvõtmise vahel, samuti puuduvad vajalikud õpetamist toetavad materjalid, mis avaksid õppeainete sisu uued rõhuasetused. Külastatud koolide arvates ei ole õnnestunud sisutiheda akadeemiliselt suunitletud ainekava asendamine keskmisele õpilasele suunatud õppesisu integreeriva õppekavaga. Teine üldine etteheide puudutas integreeritud ja õpilasekeskse õpetamise nõuet ühelt poolt ja teiselt poolt õppekavaga ette kirjutatud jäika tunnijaotusplaani, mis omavahel kokku ei sobi.

Mõned koolid ja õpetajad usuvad, et uute õpikute ja õppematerjalidega on võimalik seda probleemi lahendada ja kurdavad nende puudumise üle (nt ajaloos ei ole allikmaterjale, geograafias kaasaegseid kaarte) või kui neid ongi, siis eba-
piisavalt. Teised konstateerivad, et muutustega kaasaminek nõuab ulatuslikku õpetajate täiendkoolitust, mille jaoks ei ole võimalusi.

OECD ekspertrühm tunneb erilist muret selle üle, et käesolev riiklik õppekava ei ole koostatud kogu Eesti õpilaste erinevaid võimeid arvestades. Teiste sõnadega, see on vastuolus eesmärgiga suurendada kõikide õpilaste teadmisi ja oskusi, sest nõutavaid tulemusi suudab täielikult saavutada ainult 15% õpilastest. Enamikus koolides, mida OECD ekspertrühm külastas, mainiti, et uue õppekava ainekavad ning mõned uued õpikud on varasematega võrreldes väga rasked.

Riiklik õppekava näeb lapse arengut pädevuste omandamisena lähemalt kaugemale (mina/meie/kodu > paikkond > Eesti > Euroopa > maailm > universum). Lapse areng kaldub tegelikkuses olema pigem kontsentiline kui lineaarne. Seetõttu võib riiklik õppekava osutada ebaotstarbekalt piiravaks nendes koolides, kus püütakse rahuldada laste erinevaid õppevajadusi.

Kavatsuste ja tegelikkuse vahelist kontrasti võib illustreerida ka sellega, et ainekavad ei peegelda üldpõhimõtteid, vaid rõhutavad õpilaste rolli entsüklopeediliste teadmiste passiivsete vastuvõtjatena. Ainesisu maht ja sügavus näivad ületavat keskmise õpilase võimeid. Kaaluda tuleks õppeainete arvu vähendamist ja nende teemade ärajätmist, mis on vajalikud ainult seda ainet edasi õppida kavatsevatele õpilastele.

Riikliku õppekava üldpõhimõtete ja ainekavade ühtsuse suurendamiseks soovib OECD ekspertrühm Eestil ainekavades lahti kirjutada, kuidas üldpõhimõtteid iga konkreetse aine puhul rakendada. Lapse arengu kirjeldamisel tuleks kasutada pigem kontsentrist kui lineaarset arengumudelit, et toetada koolide ja õpetajate püüdlusi laste erinevate õpivajaduste rahuldamisel. Õpilastele antavad ainealased õppeülesanded peaksid vastavalt riikliku õppekava üldpõhimõtetele rõhutama õpilaste kui aktiivsete, sõltumatute õppurite rolli. Õppekava peaks õpilasi

üles kutsuma küsimusi sõnastama ja nendele vastuseid leidma. Et toetada integreeritumat lähenemist õpetamisele ja õppimisele, peaks riiklikus õppekavas esimes(t)e astme(te) õppesisu olema esitatud laiemate valdkondadena, mis ulatuvad üle traditsiooniliste õppeainete piiride.

OECD rühma koolikülastustest ja aruteludest õpetajate ametiühingute esindajatega võib järeldada, et Eesti ees seisab keeruline ülesanne. Et õpetajad uut riiklikku õppekava täielikult rakendada suudaksid, tuleb see õpetajatele mõistetavaks teha ja saavutada nende toetus õppekavale, samuti õpetajad ümber koolitada.

Kahjuks kaldutakse õppekava üldfilosoofia ja ainekavade kontrasti tõttu kasutama varasemate aegade õpetamismeetodeid. Vastuolud saadavad koolidele segaseid signaale reformide üldeesmärkide kohta. Et õpetajad toetaksid ja mõistaksid uut "Õpi-Eesti" paradigmat, on vajalik nende täielik kaasamine õppekava koostamisse. See on teravas kontrastis nõukogudeaegse ülalt-alla rakendamisega, kus täiendkoolitus oli üles ehitatud nii, et koolitada õpetajaid järgima üheselt määratletud õppeprogramme, kusjuures õpetajate osa õppekavaarenduses oli üliväike või olematu. Uus paradigma nõuab mitte ainult rakendamisviise, vaid ka õpetajate mõtteviisi muutumist. Palju on õpetajaid, kel aktiivses õppekavaarenduses osalemise kogemusi on väga vähe.

Riikliku õppekava jätkuv kasutamine koolide hindamisel on näiteks selle kohta, milline kontrast valitseb õppekava filosoofia ja selle rakendamise vahel. On olemas selge erinevus Haridusministeeriumi suunise vahel lähtuda hindamisel senisest enam tulemustest ja koolide tegeliku hindamise vahel. See puudutab eriti inspektorite rolli. Varem olid kõigis koolides ühed ja needsamad õppeprogrammid ja seetõttu sai neid kasutada töötulemuste kontrollimisel. Nüüd on nende aineprogrammide asemel riiklik õppekava, raamkava, mille alusel peab iga kool välja töötama oma õppekava.

Inspektorid, kellega OECD rühm vestles, ütlesid, et nende ülesanne on nihkunud koolide tunniarvust ja plaanide kontrollilt ja pisteliselt tutvumiselt aineõpetusega prognooside tegemisele, kui suur on õpilaste arv klassi kohta ja kui palju õpilasi õpib edasi kõrgkoolides. Inspektorite tegelik ülesanne peaks olema kooli tegevuse kõikide aspektide hindamine. Nad peaksid töötama hindamiskriteeriumide alusel, mille haridusminister 1999. a heaks kiitis. Sellega ning muude uute ülesannetega hakkama saamiseks on inspektorid saanud kaheaastase koolituse Tallinna Pedagoogikaülikoolis. Haridusministeerium on alustanud uut inspektorite projekti koos Inglise Haridusstandardite Ametiga (OFSTED).

Mitmete ettevõtmistele vaatamata kardab OECD rühm, et inspektorid on ka tulevikus õppekava formaalse täideviimise usinad kontrollijad ega lähe kuigi kiirelt

kaasa uue mõtlemisega. Külastatud koolide direktorid ütlesid, et maakonna inspektorite roll õppekava täitmise järelevalves näib keskenduvat selle kontrollimisele, kas koolid peavad kinni ettekirjutatud tunnijaotusplaanidest. Sellest pole erilist abi. Ühe maakonna esindaja ei olnud väga kindel, kas maakonnainspektorid saavad uutmoodi aru oma tööst ja ütles: “Selle maakonnaavalitsuse haridusosakond on kaugel sellest, et toetada aktiivsust, ta kontrollib vaid seda, kas täidetakse reegleid.” Ja ühe suure linna aselinnapea ütles: “Selle maakonna inspektorid esitavad linnavalitsusele aruandeid peamiselt selle kohta, kuidas täidetakse Haridusministeeriumi käskusid.”

OECD rühm soovib Eestil liikuda senisest enam tulemustel põhinevale hindamisele. Haridusministeerium ja maakondlikud järelevalveinspektorid peaksid keskenduma pigem tulemuste kontrollile ja nõudma koolidelt teatud haridustulemuste saavutamist, mitte kontrollima formaalsete reeglite järgimist. Maavalitsuse haridusosakond peaks rõhutama oma järelevalve- ja stimuleerivat rolli ning toetama õppekava rakendamist, jälgides selle elluviimist koolides ja nõustades, kuidas erinevaid ideid tegelikkuses ellu viia.

Uuele õppekavale vastavate õpikute koostamine on käimas, kuid OECD rühm on arvamisel, et endiselt eksisteerib lõhe koolides käibivate õpikute ja riikliku õppekava nõuete vahel. Haridusministeerium peab uued õpikud kinnitama. OECD rühm soovib Eestil kaaluda, kas poleks tõhusam õpikute õppekavale vastavuse kinnitamisest loobumine. Riikliku õppekava raamides tegutsemise võiks jätta kirjastajate ja koolide vastutusele. Taoline vabaturu põhimõtete rakendamine võib viia mitte ainult paremate tulemusteni, vaid ka optimaalsema hinnani ja tagab õppekirjanduse õigeaegse valmimise.

OECD rühm sai vähe informatsiooni selle kohta, kuidas õppekava Eesti koolides tegelikult rakendub. Peamine mulje on see, et mõned õpetajad keskenduvad sellele, kuidas asjadega ühele poole saada, õpilased oma ülesannetega tegevuses hoida ega hooli eriti palju ült tulevatel uuendustel. Eesti jaoks on oluline investeerida rakendatud õppekava teaduslikku uurimisse ja arendada paremaid mooduseid riikliku õppekava rakendamise toetamiseks.

Hindamine

Haridusministeeriumis väljatöötatud välishindamissüsteem (kooliväliselt koostatud ja/või korraldatud kontrolltööd/eksamid) võimaldab kõikidel hariduses osalejatel saada ülevaadet saavutatud tulemustest ning parandada hariduse kvaliteeti. Riigieksamid annavad ilmselt vahendi õpitulemuste saavutatuse kontrollimiseks, nagu ilmneb ka järgmisest kõrgema riigiametniku märkusest: “Eesti hariduskeskkond koosneb paljudest väikestest pikka aega eksisteerinud võrgustikest.

Kolm aastat riigeksameid on osutanud, et nende vahel on väga suured erinevused. Väikeste gümnaasiumidega tuleks midagi teha – paljud tuleks tõenäoliselt sulgeda ja tuleks luua üleriigiline võrgustik.” OECD rühmaga vestelnud kohalike omavalitsuste esindajad tundusid käsitlevat riigeksameid ja tasemetöid koolide hindamise vahendeina, kui moodust eriti nõrkade koolide tuvastamiseks. Kuid iroonia peitub selles, et kohaliku võimu esindajad pidasid regionaalsete olümpiaadide tulemusi endiselt kooli saavutuste parimaks näitajaks (mitte riigeksameid).

Sisseastumiseksamite asendamine riigeksamitega on üldiselt aktsepteeritud ja hinnatud – vähemalt ülikoolides. On ilmnenud tugev korrelatsioon nende eksamite tulemuste ja üliõpilaste esimese ülikooliaasta tulemuste vahel.

Haridusministeerium kavatses koolivälisest hindamist jätkata ja täiustada. OECD ülevaate koostamise käigus kerkis üles mitmeid küsimusi, mida tuleks hindamispoliitika ja selle rakendamise läbivaatamisel arvestada.

Hetkel oodatakse riigeksamitelt palju, kuid ainekeskne korraldus ei võimalda enamusel õpilastest näidata, mida nad teavad ja oskavad. Kõige sagedamini kuulis OECD rühm riigeksamite puhul kõneldavat raskusastmest. Koolid kaebavad, et eksamid on liiga rasked, ja kahtlevad, kas kogu oskuste skaalat saab käsitleda üheainsa eksamiga. On tehtud ettepanekuid, et eksamid keskenduksid minimaalsetele teadmistele-oskustele ja et oleksid eraldi eksamid võimekamatele õpilastele või neile, kes on teatud ainele spetsialiseerunud. Kõige enam kritiseeriti 12. klassi eksameid. Riigeksamiteks valmistumine võimendab niigi ülekoormatud õppekava ja ainekavade probleemi.

OECD rühm on seisukohal, et Eesti peaks kiiresti üle minema eksamitele, mis sobivad erineva võimekusega õpilastele, ka nendele, kellele sobib vähem ainekeskne lähenemine. Laiem eksam sobib enam ka nendele õpilastele, kes ei taha kõrgkooli astuda kohe peale keskkooli lõpetamist. Üks selle probleemi alternatiivlahendusi oleks vähemalt teatud õppeainetes kaheastmeliste eksamite kehtestamine. Teiseks alternatiiviks oleks teatud õppeainete ja/või nende eksamite, nt matemaatika, jaotamine osadeks ja võimaluse andmine sooritada eksam vaid edasiõppimiseks olulises ulatuses, vältides seda, et õpilased peavad ületama suuri takistusi, mis on nende tulevase karjääri jaoks ebaolulised.

OECD rühma mureks on ka see, et väljaspool kooli koostatud ja/või korraldatud eksamid võivad õpetajaid liigselt kammitseda. Kaldutakse silmas pidama vaid neid eesmärke, mida kontrollitakse valdavalt välishindamise abil, ja jäetakse kõrvale mõned muud olulised aspektid, mida saaks hinnata muude vahenditega. Selline praktika on vastuolus haridusuuenduse põhisuunaga, mis näeb ette üleminekut varasemate aegade passiivselt, kuulekalt õpetamiselt suurema initsiatiivi ja vastutuse

suunas õppekava ning õpetamise metoodika osas. Üks õpetaja märkis: “Nõukogude ajal kasutas valitsus õppekava, et kontrollida, mida õpetati. Nüüd kasutab valitsus eksameid samal eesmärgil.”

OECD soovib Eestil kaaluda välishindamise täiustamisel allpool esitatud alternatiive.

- Vaadata üle õpitulemuste kirjeldused õppekavas, muutes need konkreetsemaks, ja lisada hindamiskriteeriumid, mis näitavad, kuidas õpitulemuste omandatust hinnatakse ja milliste kriteeriumide alusel seda tehakse – näiteks tasemete kirjelduste kaudu. Tuleks täpsustada, millised õpitulemused vajavad välis-hindamist ja milliseid võib hinnata koolisesest.
- Investeerida vajalike suuniste ja töövahendite väljatöötamisse, et arendada kooliseseks hindamiseks vajalikke oskusi, nt aktiivse võõrkeeleskuse või matemaatikas ja loodusteadustes vajalike uurimisoskuste hindamiseks.
- Kehtestada koolieksamite taseme seireks reeglistik, mis soodustaks loovat lähenemist oluliste oskuste hindamisele, aidates samas kaasa koolisesest hindamise meetodite levikule ja muutes koolide tulemused võrreldavaks.
- Välja töötada ja avaldada kriteeriumid, mis lihtsustaksid praeguste eksamite valiidsuse ja tõhususe kontrollimist. Riigieksamite kvaliteedi kriteeriumide kohta ei ole avaldatud kirjutsi.
- Analüüsida tulemusi oskuste kaupa, et saavutada parem vastavus õppekava eesmärkidele. Praegusel hetkel saavad koolid Haridusministeeriumilt tagasisidet oma eksamitulemuste kohta saadud punktide alusel õppeaineti. Kool võib võrrelda oma tulemust üleriigiliste tulemustega.
- Algatada väikekoolide koostöö, et suurendada koolieksamite tõhusust, usaldusväärsust ja valiidsust, nt kohaliku koostöö või partnerluse kaudu suuremate koolidega. Tõhusaid, usaldusväärseid ja valiidsesid eksameid on väikestes koolides raske läbi viia.

Välis-hindamise süsteem

OECD rühmale avaldas muljet Eesti edasimineku välis-hindamise süsteemi arendamisel ja pideval täiustamisel. OECD ülevaate koostamise käigus kerkisid esile mitmed küsimused, mida süsteemi täiustamisel tuleks silmas pidada.

Väishindamise üks eesmärgid on abistada õpetajaid ja koolijuhte õpetamise ning õppimise täiustamisel. Kooli tasemel toimuvaid arutelusid kvaliteedi üle on võimalik õpilaste välis-hindamise tulemusi puudutava info abil oluliselt tõhustada. OECD

rühm osutas vajadusele koole seda infot rohkem kasutama suunata. Haridusministeerium on 9. aprillil 1999 avaldanud määruse, mis käsitleb õpitulemuste välishindamise süsteemi põhimõtteid ning tööde koostamise ja analüüsi aluseid, sealhulgas vahendeid, mis võimaldavad koolide enesehindamist.

Välishindamise tulemused edastatakse kõikidesse Eesti koolidesse ja peaksid seega omama teatud mõju koolide enesehindamisele. Siiski on edukuse hindamise kõige tavalisemateks vahenditeks jäänud õpetajate otsustused ja ülikoolidesse, eriti kõige prestiižsematesse sisseastumise määr. Mõned koolid kasutavad välishindamise tulemusi oma tulemuste üldiste standarditega võrdlemiseks, teised arvavad, et nad ei saa tulemusi otseselt oma kooli õpetamise ja õppimise tulemuste hindamiseks kasutada.

OECD rühmani jõudis välishindamise tulemuste tõlgendamise ja rakendamise probleem. Probleemiks on see, et need tulemused on avalikud, ning see, kuidas koolid ja meedia neid vastu võtavad ja kasutavad. Haridusministeeriumi jaoks on 3.–6. klasside tasemetööde, 9. klassi lõpueksamite ja 12. klassi riigieksamite tulemuste analüüsid olulisteks näitajateks õppekava teostumise kohta. Suur arv Haridusministeeriumi töötajatest tegeleb konkreetsete testide koostamise ja tulemuste kogumise ning analüüsimisega. Alates sellest, kui 12. klassi riigieksamid asendasid ülikoolide sisseastumiseksameid, on ajakirjanduse huvi riigieksamitulemuste vastu olnud suur. Ajakirjanduses on avaldatud koolide pingerea tipp ja kõige viletsamate koolide nimekirja riigieksamitulemuste põhjal ja see on tekitanud teatud vapustuse. 1999. a avaldas Haridusministeerium riigieksamitulemused sarnaste näitajatega kooligruppide kohta (nt õppekeel, asukoht). Ka eksamite raskusastme kontrollimine on saanud pakiliseks küsimuseks. Eriti matemaatikatestid on keskmisele õpilasele üle jõu. Töötatakse välja meetodit, mis võimaldaks võrrelda testide raskust aineti ja aastati.

Oluline on silmas pidada, et teatud asjaolud võivad õppimise tulemusi mõjutada sama palju kui õpetamine koolis. Praeguses välishindamise süsteemis ei arvestata peamist muutujat – sotsiaal-majanduslikku seisundit – ning puuduvad pika aja vältel kogutud andmed. See võimaldab koolidel ebarahuldavaid tulemusi hõlpsasti selgitada (*meie õpilased on pärit vaesest piirkonnast, meie õpilased on vähevõimekad* jne). Eesti peaks seadma eesmärgi selgitada pikaajalise välishindamise abil välja õpetamise lisaväärtus ning tunnustama ja toetama koole sellele vastavalt.

OECD soovib välishindamise toetamiseks ka:

- paluda välishindamissüsteemi edasiarendamisel vajaduse korral abi rahvusvahelistelt institutsioonidelt, kel on selles valdkonnas pikaajalised kogemused;

- pikendada ja mitmekesistada teste, et need oleksid õpilaste oskuste mõõtjatena valiidseid ja usaldusväärseid.

Abi oleks ka liitumisest mõne suurema õpitulemuste rahvusvahelise võrdlusega. OECD-d teavitati, et Eestil puuduvad jätkuvalt sobivad tasemehariduse kvaliteedi kindlustamise mehhanismid ning pole usaldusväärseid andmeid, mis võimaldaksid Eesti õpilaste tulemusi võrrelda teiste riikide õpilaste tulemustega. Peale IEA kodanikuõpetuse võrdluse ei ole Eesti osalenud üheski suuremas õpilaste saavutuste võrdluses.

Haridusuuendusteks vajalike inimressursside ettevalmistamine

OECD ülevaate koostamisel toimunud vestlustel oli läbivaks teemaks see, et kõige olulisem ülesanne “Õpi-Eesti” visiooni kõikides Eesti koolides tegelikkuseks muutmiseks on inimressursside arendamine, olgu tegemist õpetajate, koolijuhtide või muude haridustöötajatega. Käesolevas peatükis toodud õpetajaid iseloomustavad andmed (vt tabel 13) rõhutavad seda probleemi.

- Umbes kolmandik õpetajatest on üle 49 aasta vanad ja enam kui pooled õpetajatest on õpetajana töötanud 15 aastat või enam. Seepärast on oluline osa koolides töötavatest õpetajatest saanud oma koolituse ja töötanud Nõukogude Liidu poliitikatest tulenevate piirangute raames.
- Suurim on nende õpetajate arv, kes on töötanud rohkem kui 15 aastat, kuid umbes 20% õpetajatest on ametis olnud vähem kui viis aastat. Siit tulenevad kaks ülesannet: 1) vajadus valmistada noori õpetajaid õpetajakutseks ette ja hoida neid koolis kauem kui mõned esimesed aastad; 2) pikka aega töötanud õpetajate täiendkoolitamise vajadus.
- 2–5 aastat koolis töötanud õpetajate suhteliselt suur protsent, võrreldes nendega, kelle staaž on 5–15 aastat, annab tunnistust sellest, et esimestel õpetamisaastatel on väga palju õpetajaid töölt lahkunud. See võib omakorda olla märk sellest, et noori õpetajaid pole adekvaatselt õpetamiseks ette valmistatud, et nad on kokku puutunud negatiivse koolikultuuriga, kus domineerivad vanemad õpetajad, ja/või neid ei toetata esimestel tööaastatel. Praegu töötatakse välja õpetajakoolituse raamnõudeid, kus see probleem lahendatakse üheaastase internatuuri ehk praktikaasta abil, mis järgneb õpetajakoolitusele ja toimub juhendaja ehk mentori toetusel.
- Umbes 16%-l õpetajatest on kutseharidus ja 5%-l ainult keskharidus. Kõrgharidusega õpetajate osakaal on viimase kümne aasta jooksul aeglaselt kasvanud 76%-lt 1993. a 79%-ni 1998/99. õppeaastal.

- Enam kui 70% koolijuhtidest on ametis olnud 15 aastat või enam ja rohkem kui pooled on 49-aastased või vanemad. Kuigi on ootuspärane, et koolijuhid on suuremate kogemustega kui õpetajad, on andmete põhjal alust arvata, et arvestatavaks ülesandeks kujuneb mitte ainult koolijuhtide ümberõpe, vaid ka suure arvu uute koolijuhtide koolitamine.
- Üks lisaprobleeme on seotud õpetajate staatusena vene õppekeelega koolides. Nende koolide õpetajad on tavaliselt väljaõppe saanud väljaspool Eestit tollaegse Nõukogude Liidu ülikoolides. OECD rühm sai vene õppekeelega koole külastades teada, et õpetajad ja koolijuhid on jätkuvalt tugevasti orienteeritud Venemaa ülikoolidele. Samal ajal on enamik Eesti koolide õpetajaid lõpetanud mõne Eesti ülikooli (kas Tallinna Pedagoogikaülikooli või Tartu Ülikooli) või pedagoogilise kolledži. Seepärast seisab Eestil ees eriline ülesanne kujundada mitmekesise õpetajaskonna ja koolijuhtide hulgas ühtne arusaam haridusfilosoofiast ja -praktikast.
- Sündivuse langus ja kooli tulevate laste arvu vähenemine võimaldavad paljude arvates tugevdada õpetajate taset. Hoolimata madalamast staatusest varasemate aegade võrreldes ja madalatest palkadest, jääb õpetajaamet üheks kõige stabiilsemaks tööalaks. Seepärast pole vanemate õpetajate pensionile jäämise soov nii tugev, kui võiks eeldada.

Täiendkoolitus

Nõukogude Liidus toimus hästi välja arendatud õpetajate täiendkoolituse mudel, mis nägi ette õpetajate lisakoolitust karjääri teatud hetkedel. Struktuur, kuhu kuulusid Vabariiklik Õpetajate Täiendusinstituut, Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituut ja metoodilise nõustamise süsteem, toetas täiendkoolitust ja poliitika teostamist kooli tasandil. Kohe peale taasiseseisvumist (1992–1994) nimetatud asutused suleti, kui nad ei olnud oma tegevust juba lõpetanud 1987. a alanud muudatuste käigus.³⁰

1980. aastate lõpus alanud haridusuuenduste käigus arendati Eestis välja suuresti detsentraliseeritud võrgustik õpetajate täiendkoolituseks ja muutuste juhtimiseks koolides. Vähemalt 3% õpetajate palgafondist on eraldatud Haridusministeeriumile täiendkoolituseks. Haridusministeerium omakorda eraldab enamiku sellest rahast kohalikele omavalitsustele (2,4% aastal 2000) õpilaste arvu alusel omavalitsuse territooriumil. Ülejäänud raha jääb üleriigiliselt prioriteetse koolituse jaoks. "Täiskasvanute koolituse seaduse" kohaselt on kohalike omavalitsuste eelarves samuti täiendkoolituse vahendeid. Täiendkoolitust rahastatakse oluliselt ka mitmesuguste projektide kaudu, nt Avatud Eesti Fondi, Briti Nõukogu, Goethe Instituudi projektid, samuti koostööprojektid Soome ja teiste Põhjamaade ning

muude riikidega. Täiendkoolituseks saadakse raha ka õpetajatelt endilt, koolide sihtannetustest ja kasumist, õpetajate ühendustelt.

Enne 1991. aastat korraldati täiendkoolitust tsentraalselt ning läbiviijateks olid eelkõige ülikoolid ja kõrgkoolid. Nüüd toimib täiendkoolitus ulatuslikult vabaturu põhimõttel, kusjuures täiendkoolituse pakkujaid on arvukalt ja nad võistlevad omavahel, et koolide nõudmistele vastata. Haridusministeerium kiidab heaks kursused, mida rahastatakse riigieelarvest, kuid kursuste ja koolitaja valik otsustatakse kohtadel. Lisaks, nagu käesolevas peatükis juba kirjeldatud, on taasiseseisvumisest alates real juhtudel täiendkoolitust ja haridusuuendust rahastanud välissponsorid.

OECD rühmale avaldas muljet Eesti haridusuuendusprojektide sügavus ja läbimõeldus – täiendkoolitus, õppekavaarendus, infovõrgud, uuendusprojektid ja infotehnoloogia kasvav kasutamine õpetamise ja õppimise edendamiseks. Eestis toimuva tugevaks küljeks on ilmselgelt õpetajate, koolijuhtide ja muude asjaosaliste laialdane kaasamine kooliuuendusse. See on pärand “alt-üles” uuendustest, mida käsitleti käesolevas peatükis eespool. Samas tekkis OECD rühmal mure, et vägagi decentraliseeritud ja kohati killustatud võrk ei ole piisav, et tegeleda Eesti ees seisvate tõsiste probleemidega, mis puudutavad riigi hariduse edendamiseks vajaliku inimressursi tulevikku.

OECD ülevaate koostamise ajal tegeles Haridusministeerium täiendkoolituse problemaatikaga. Arvestades seda, et täiendkoolitust pakutakse suures osas vabaturu põhimõttel, edastas Haridusministeerium 2000. a alguses koolidele ringkirja õpetajate täiendkoolituse teemal. Selles osutatakse täiendkoolitajate turu suurusele ja väga erinevale kvaliteedile, samas on õpetajate teadmised-oskused koolitusteenuse tellijatena arenemisjärgus. Seepärast on vastutustundetut panna vastutus õpetajate ametialase arengu eest õpetajate endi õlule. Õpetajaid peaks kaasama koolituse kavandamise koolis, omavalitsuses, maakonnas, õpetajate ühendustes jm.³¹

Analüüsides koolitusele eraldatud riigieelarve raha kasutamist, tuvastas Haridusministeerium, et teadmised koolitusvajadustest puuduvad kõikidel tasanditel. Haridusministeeriumi hinnangud olid järgmised.

- Munitsipaalkoolide täiendkoolitust korraldatakse enamasti lihtsalt teatud pakumiste vastuvõtmise alusel. Koolid ja kohalikud omavalitsused ei tegutseda koolitust kujundava tellijana. Reeglina ostetakse valmis koolituspakette ja valik tehakse ühe osaleja koolituspäeva keskmise maksumuse põhjal. Koolitusinfot pakuvad koolitusteatmikud ja “Õpetajate Leht”, Internet pole veel eriti populaarne. Kõrgkoolid on avaldanud valmisolekut tuua koolitus koolitatava juurde, kuid seda infot teatmikest välja ei loe.

- Alternatiivsed koolituspakkumised ehk nn projektikoolitus on muutumas osalejatele koolitusideaaliks. Põhjuseks koolitavate eneste suur panus, mitmeetapiline ja meeskondlik töö, metoodiline mitmekesisus, uued, sh välisesinejad. Projektide abil rahastatud koolitus peaks toetama koolide arenguvajadustest lähtuvat koolitust. Praegu tundub, et projektides osalemine tuleneb harva koolide arengukavast.
- Maakonda ei informeerita erinevatest koolitusvõimalustest, mida õpetajad kasutavad ja mida rahastatakse riigieelarve välistest vahenditest, seetõttu määratletakse maakonna ning riigi tasandi prioriteedid ebatäieliku informatsiooni alusel. Haridusministeeriumil ei ole ikka veel tõhusat süsteemi, kuidas valida üleriigiliste koolitusprogrammide sihtrühmi.
- Tallinna Pedagoogikaülikooli Täiskasvanute Hariduse Keskus on analüüsinud 812 koolituses osalejalt (peamiselt koolidirektorid ja õppealajuhatajad) saadud tagasisidet ja leidnud, et ainult 49,5% osalejatest on huvitatud koolituses saadud teadmiste rakendamisest. Mõned osalevad koolituses hea seltskonna pärast. Koolituses osalejad eelistasid oluliselt kõrg- ja ülikoolide väliseid koolituspakkujaid, põhjendades seda ülikooliprofessorite passiivse õpetamise meetodiga ja sooviga kuulata “uusi” õppejõude.

Haridusministeerium tegi järelduse, et kui täiendkoolitusvahendite jagamisel järgitaks täielikult turumajanduslikku lähenemist ja vahendid läheksid õpetajate käsutusse, oleks tulemus järgnev:

- suureneks nende õpetajate arv, kes ei osale täiendkoolituses;
- suureneks õpetajate ebavõrdsus koolitusteenuse ostmisel;
- väheneks koolide ja kohalike omavalitsuste vajadus määratleda oma koolitusprioriteete ja kujundada oma täiendkoolitusprogramme;
- maakondade haridusosakondadel ja riigil kaoks võimalus koole täiendkoolituse kaudu mõjutada ning juhtida.

Kooskõlas ülal toodud hinnanguga on Haridusministeerium teinud pingutusi, et saavutada “infrastruktuuri sihipärastamine ja siduda koolituskavad senisest tihedamalt haridusasutuste arenguplaanidega”. Haridusministeeriumi ülesanne on määratletud kui kaasaaitamine pikaajalise koolituse kvaliteedi tõusule ja nn operatiivse koolituse tellimine nendes valdkondades, mis aitavad kaasa haridusuuendusele ning omavad pikaajalist mõju. Aastal 2000 on oluline:

- turu põhimõttel toimuva koolituse korrastamine;

- vastutuse täpsustamine (kõrgkooli roll, kohalike keskuste roll ja koolitajate koolitus);
- koolitajate spetsialiseerumise ja suurema koostöö toetamine;
- Haridusministeeriumi, maavalitsuse, kohaliku omavalitsuste rolli suurendamine koolituste üle arvestuse pidajatena ja koolituse hindajatena.

Haridusministeeriumi 2000. aasta riiklikud koolitusprioriteedid on järgmised: koolijuhtimine, kvaliteedijuhtimine, kaasaegse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine õppetöös, integratsioon (eesti keele kui teise keele õpetamine), uimastite kasutamise ennetamine, tugiõpilasliikumine ja liitklassiõpetus.

Haridusministeerium määratleb kõigi haridustasandite vastutusalad.

- Kooli tasandil on koolituse juhtimine koolijuhhi ülesanne. Pedagoogide täienduskoolituse eelarvelised otsustused peaksid koolituse strateegilisest plaanist lähtuvalt tähtsustama pikaajalist süsteemset koolitust (eesmärgiks kvalifikatsiooni hoidmine ja tõstmine) ning operatiivset koolitust, mis reageerib koolide sisehindamise, sh enese- ja välis hindamise (korraline inspekteerimine, taseme tööd, riigieksamid) kaudu selgeks saanud täiendusvajadustele.
- Õpetajat kaasatakse koolituse kavandamisse koolis, omavalitsuses, maakonnas, õpetajate ühendustes ja muudes üleriigilistes seostes. Et täienduskoolitajate turg on suur ja kvaliteet väga erinev, ei saa koolitusotsustusi teha ainult õpetajate soovide alusel.
- Maakonna tasandil toimitakse vastavalt maakondlikele koolitusprioriteetidele, toetatakse aineseksioonide koolitusprogramme, piirkondlikke koolituskeskusi, ja õpetajate osalemist väliskoolituses. Haridusministeerium rõhutab, et Briti Nõukogu ja Goethe Instituudiga koostöös loodud keskuste toetamist tuleks jätkata ja leiab, et erinevad, sealhulgas EL toetatud koolitusalgatused tuleks koordineerida maakonna tasandil.

Haridusministeerium on ka süsteemi kõigil tasanditel karmistamas kvaliteedikontrolli ja sisse viimas koolitusarvestust, sealhulgas üksikasjalikumad nõuded registre pidamise ning sise- ja välis hindamise osas.³²

OECD rühm toetab Haridusministeeriumi suuniseid, millega tugevdatakse õpetajate täiendkoolituse üleriigilist koordineerimist, ühtlust ja taset. Nimetatud suunised on kooskõlas ülevaate käigus väljendatud seisukohtadega, et oleks vaja tugevdada õpetajate täiendkoolitust ja täiustada koolide juhtimist. Nagu "Omanäolise kooli", "Kvaliteedikooli" ning mitmete teiste välissponsorite toetatud

suurepäraste programmide põhjal võib öelda, on Eesti üleminekuriikide hulgas selgelt juhtival kohal oma haridusuuenduslike algatuste kvaliteedi ja mitmekesisuse poolest.

Sellel põhjal on vaja suuremat sidusust, et tagada õpetajate, koolide, sponsorite ja valitsuse piiratud ressursside eesmärgipärane liikumine, ületamaks suuremaid takistusi teel "Õpi-Eesti" poole. OECD rühm on teadlik kartusest, et Haridusministeeriumi pingutused täiendkoolitust süsteemsemalt koordineerida ja ühtlustada võivad viia ülalt-alla süsteemi taaselustamisele. Sellepärast tuleb tagada õpetajate ja koolijuhtide laialdase osalemise võimalused ja mitteformaalsete võrgustike olemasolu.

OECD rühm soovib Haridusministeeriumil intensiivistada oma tegevust Eesti haridusele olulise inimressursside uuendamise laiahaardelise strateegia väljaarendamisel. See strateegia peaks olema kooskõlas "Õpi-Eesti" filosoofiaga ja tasakaalustama vajaduse üleriigilise juhtimise ja ühtsuse järele vajadusega kaasata uuendusprotsessi kõik asjaosalised kooli, kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Vastavalt viimaste aastate mallile peaks strateegia rõhutama mitmeid võrgustikke, infotehnoloogia laiemat kasutamist ja valitsusväliste organisatsioonide ning muude sponsorite laialdast osalemist. Nagu järgnevalt osutatakse, on strateegia võtmelemendiks järgmise põlvkonna õpetajate kujunemine reformitud õpetajakoolituse kaudu Eesti kõrg- ja ülikoolides.

Õpetajakoolitus

Õpetajakoolitus toimub ülikoolides või rakenduskõrgkoolides diplomiõppes või läbitakse bakalaureuse- või *diplomiõppe* järgselt õpetajakoolituse õppekava (40 ainepunkti). Õpetaja haridustase sõltub asutusest, kus ta töötab. Koolieelsete lasteasutuste ja kutseharidusasutuste õpetajate enamikku koolitatakse praegu kutsekõrghariduse õppekava kohaselt.

Haridustöötajaid koolitatakse neljas ülikoolis, kolmes rakenduskõrgkoolis ja kahes keskharidusejärgses kutsekoolis.³³

- Tallinna Pedagoogikaülikool koolitab koolieelsete lasteasutuste ja klassiõpetajaid ning põhikooli ja gümnaasiumi aineõpetajaid. Diplomiõppe ja bakalaureuseõppe nominaalne õppeaeg on 4–5 aastat sõltuvalt õppekavast.
- Tartu Ülikool koolitab põhikooli ja gümnaasiumi aineõpetajaid. Õpetajakoolitust pakub peamiselt ülikooli Narvas kolledž.
- Eesti Muusikaakadeemia ja Eesti Kunstiakadeemia koolitavad muusika- ja kunstiõpetajaid.

- Muud õpetajakoolitust andvad õppeasutused on Tallinna Pedagoogiline Seminar, Tartu Õpetajate Seminar, Virumaa Kõrgkool, Viljandi Kultuurikolledž ja Rakvere Pedagoogikakool.

OECD rühmal jäi mulje, et õpetajakoolituse uuendamine kõrg- ja ülikoolides on kulgenud mõnevõrra aeglasemalt kui muutused täiendkoolituses ja enamasti formaalse kõrgharidussüsteemi välistes võrgustikes. Ajavahemikul 1992–1994 viidi õpetajakoolitusse lääne mudelitega kooskõlas olevad muutused:

- nõukogudeaegsest ainesüsteemist mindi üle ainepunktisüsteemile;
- muutus nõukogudeaegse õppekava sisu: ideoloogilised ained jäeti välja ning lisati uusi aineid nagu majandus, filosoofia alused, juhtimine ja võõrkeeled;
- muutusid kursuste nimetused ja – sõltuvalt lektorist – ka sisu;
- süsteem viidi vastavusse lääne ainepunktide ja kraadisüsteemiga (bakalaureuse-, magistri- ja doktorikraad);
- pärast iseseisvuse taaskestamist taastati metoodilise nõustamise süsteem ja seosed kõrg- ja ülikoolide teaduskondade ja koolide vahel, mis nõukogude institutsioonide nagu Vabariiklik Õpetajate Täiendusinstituut, Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituut looduna nende sulgemise järel kadusid.³⁴

Eesti on algatanud ka muid tegevusi, et viia kogu õpetajakoolitus kõrghariduse tasemele, nõuda õpetajatelt kõrghariduse omandamist ja siduda pedagoogilised kõrgkoolid kas Tartu Ülikooli või Tallinna Pedagoogikaülikooliga.

Viimase kümne aasta muutused Eesti hariduses, eriti muutused, mis sisalduvad “Õpi-Eesti” visioonis, nõuavad õpetajakoolituse täielikku ümbermõtestamist. Muutused peavad olema kaugelt sügavamad kui kursuste sisu ümberkujundamine. See nõuab täielikku eemaldumist tavapärasest õpetajakoolitusest, mis on olnud teaduskonna/õpetajakeskne, ainekeskne, didaktiline ja toimunud passiivses õppekeskkonnas eemal koolipraktikast. Õppekavade uus põlvkond peaks olema õppijakeskne, rõhutama interdistsiplinaarseid uuringuid ja olema suunatud mitme aine õpetaja koolitusele, soodustama õppeaine ja pedagoogika ühendamist koolitasandi reformis.

OECD ülevaate koostamise käigus avaldasid rühmale muljet nii Tartu Ülikoolis kui ka Tallinna Pedagoogikaülikoolis toimunud uuendused, mis on tunnistuseks kõige kaugemale ulatuvatest reformikavadest OECD riikides. Positiivseks märgiks on juhtivate rektorite ja professorite aktiivne osalemine haridusreformis ja õpetaja-koolituse reformi käsitletavates aruteludes – nähtus, mida teistes riikides alati ei leia.

Konkreetseks näiteks on aktiivõppe projekt, mida sponsoreerib Avatud Eesti Fond ja mille eesmärgiks on kujundada ning rakendada koolides ning ülikoolides uusi õpetamis- ja õppimismeetodeid. Teiseks näiteks on Tartu Ülikooli professori Toomas Tenno juhitud projekt, mis taotleb integreeritud õppijakeskse loodusõpetuse õppekava kujundamist. Projekt, mida teostatakse koostöös mitmete koolidega, võimaldab tuvastada peamistele loodusainetele ühiseid teemasid. Õppe tulemusena suudavad õpilased leida seoseid füüsika, keemia ja bioloogia vahel lisaks sellele, mida nad iga aine kohta eraldi teada saavad.

OECD rühma koolivisiitide ajal rõhutasid õpetajad ja koolijuhid korduvalt, et ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid on Eesti hariduse kõige uuematest sündmustest tõsiselt maha jäänud. Ühiselt väljendatud mured olid järgmised:

- jätkuvalt rõhutatakse õppeaineid;
- ainetevaheliste seoste vähesus nii õpetamises kui ka teadustöös;
- jätkuvalt kasutatakse peamise koolitusemoodusena loengut, vähe pööratakse tähelepanu aktiivsetele õppemeetoditele ning muudele õpetamis- ja õppimismoodustele, mis sobiksid kokku "Õpi-Eestiga";
- sageli jätkavad professorid loengute andmist vananenud kirjanduse ja materjalidega;
- kõrgkoolide ja ülikoolide teaduskondade seosed haridusreformiga on piiratud (kuigi, nagu eelpool märgitud, toodi palju näiteid laialdasest osalemisest reformis);
- õpetajakoolituse õppekava ei võimalda üliõpilastel vajalikul määral praktiseerida ja pakub noortele õpetajatele vähe tuge või puudub see üldse.

OECD rühm on teadlik õpetajakoolituse reformi keerukusest, samasugused küsimused kerkivad üles ka paljudes OECD riikides. Ülikoolid püüavad tõsta oma prestiiži tugevasti konkureerivas globaalses teadmismajanduses ning nad on silmitsi survega osutada suuremat rõhku ainesisule – nii ühe aine piires kui ka ainetevaheliselt. Varem eraldi seisnud teadusasutuste integreerimine ülikoolidesse tugevdab tendentsi rõhutada rohkem teadustööd ja pöörata vähem tähelepanu õpetamisele. Professorite tasustamissüsteem ei soosi ülesandeid, mis on pöördelise tähtsustega tugevate õpetajakoolitusprogrammide jaoks: õpetamine ja pedagoogilised küsimused, ainetevahelised seosed õpetamises ja teadustöös, rakendusuuringud ning uurimistulemuste praktiline kasutamine vastavas valdkonnas.

OECD ülevaate koostamise ajal oli selge, et õpetajakoolituse reform on haridus-

ministri, Riigikogu ja kõrgharidusjuhtide jaoks peamiseks prioriteediks. Käigus on mitmed projektid uute mudelite leidmiseks. Suurimaks muutuseks on nõue, et õpetaja peab pärast formaalse õpetajakoolituse lõpetamist läbima praktika- ehk internatuuriaasta. Käigus on projekt mentorite koolitamiseks, kellest saavad õpetajate praktika-aasta juhendajad.

1998. a augustis koostati kahe seminari jooksul õpetajakoolitusreformi memorandum. Memorandumi töörühma kuulusid kuue peamise õpetajakoolitusasutuse esindajad, Haridusministeerium, Õpetajate Liit ja Avatud Eesti Fond. Memorandumi eesmärgiks oli luua ühtne lähtekoht Eesti õpetajakoolitusreformi strateegiliseks planeerimiseks. Selles rõhutatakse vajadust reformi järele ja osutatakse mitmetele eespool mainitud küsimustele, samuti vajadusele Eesti õpetajakoolituse uuendamise strateegilise plaani järele. Memorandumis esitatud reformi eesmärgid on järgmised:

- viia õpetajakoolituse õppekavad paremasse vastavusse kaasaegse haridusparadigmaga (elukestev õpe jne);
- kujundada õppekavade sisene ja -väline pidevalt toimiv innovatsiooni- ja arengumehhanism;
- juurutada õpetajakoolituses tänapäevaseid õppevorme ja -meetodeid;
- luua praktikakoolide ja koolitatud mentorite võrk;
- tõsta praktika juhendamise intensiivsust ja taset, tagades selle õppevormi tunnustamine samaväärsena auditoorse tööga;
- motiveerida kõrgkoolide pedagoogikaõppejõude kõrgkoolivälises hariduspraktikas osalema;
- tõsta õppekavade akrediteerimise standardite väljatöötamise ja rakendamisega õpetajakoolitust andvate kõrgkoolide vastutust koolituse kvaliteedi eest;
- käivitada õpetajakutse omistamise aluste ja põhimõtete väljatöötamine, seadustamine ja rakendamine;
- tugevdada rahvusvahelist koostööd õpetajakoolituse alal (üliõpilaste ja õppejõudude vahetusest teaduskoostööni), tagada rahvusliku ja globaalse ideestiku tasakaal õpetajakoolituses.

Memorandumis esitatakse ka strateegilise plaani koostamise ja rakendamise põhimõtted:

- strateegilise plaani kujundamise ja rakendamise käik peab olema läbipaistev, kõik asjaosalised peavad olema sellest informeeritud;
- alternatiivsete otsuste väljatöötamise ja projektrühmade koostamise aluseks peab olema praeguse õpetajakoolituse seisukorra konstruktiivne analüüs, vastav kirjandus, samuti käigusolevate ja hiljuti teostatud arendusprojektide analüüs;
- protsessid ja mehhanismid (komiteed, töörühmad, projektrühmad jne) tuleb määratleda koostöös kõikide asjaosaliste rühmadega;
- plaani eesmärgid ja sihid peaksid olema määratletud.

Töörühmad kavandasid tegelemist küsimustega nagu õpetajakoolituse õppekava ja õppekeskkonna ümberkujundamine (sealhulgas infotehnoloogia, uued õpikud, rühma suurus ja õppemeetodid), õpetajate kutsestandardid, õpetajakoolitust puudutavad uurimisprogrammid ning kutsekoolide ja vene koolide õpetajate haridus.³⁵

OECD rühmani on jõudnud teave, et pärast 1999. aasta külastust on oluliste reformide osas saavutatud kokkulepe. Siiski ei saanud rühm teada selle üksikasju. Õpetajate koolituse raamnõuded on välja töötatud koostöös sotsiaalsete partneritega. Need nõuded on koostatud ülalnimetatud memorandumil alusel.

OECD nõustub 1998. a memorandumis esitatud põhisuundadega. Ekspertühm soovib käsitada õpetajakoolituse reformi kõrgeima prioriteedina, osana Eesti inimressursside arendamise strateegiast, mis on vajalik "Õpi-Eesti" visiooni tegelikuks elluviimiseks.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) hariduses

Viimase kümne aasta jooksul on Eesti endale võtnud olulise kohustuse arendada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kasutamist hariduses. Kui algselt oli rõhk üldharidusel, siis täna on haaratud hariduse kõik tasandid. Riigi prioriteediks on IKT edasiarendamine kõikides Eesti eluvaldkondades ja majanduses, selles nähakse peamist elementi, mis võimaldab Eestil olla maailmamajanduses konkurentsivõimeline.

1990. aastate alguses oli infotehnoloogia seisund järgmine, nagu seda esitab hiljutine UNDP aruanne:³⁶

- infrastruktuur oli lääneriikide taustal vananenud ja puudulik;
- IKT massitarbija polnud harjunud vähest kättesaadavat infot filtreerima enda valima;

- enamikul kasutajatest puudus interaktiivse suhtlemise kogemus;
- senised tegevus-, teenindus- ja finantseerimismudelid ei toimunud;
- Eesti akadeemiline arvutiteadus oli suhteliselt heal järjel ning ka laiemal kasutajaskonnal huvi ja valmisolek märkimisväärne.

UNDP aruanne toob esile, et esimene koolide arvutiseerimisprojekt Eestis viidi ellu aastatel 1987–1992. Haridusministeeriumi juhtimisel varustati kõik keskkoolid klassitüüpi Eestis valmistatud arvutitega. Põhikoolid said 1–2 arvutitöökohta. Koolid said kokku umbes 3000 arvu. Arvutiõpetajatele toimusid Haridusministeeriumi koolituskeskuses arvutikasutamise kursused. Projekti sihiks oli arvutialase algõpetuse andmine võimalikult paljudele kooliõpilastele.

Selle projekti rakendamisel oli mitmeid takistusi. Koolidesse jõudnud arvutid olid kahjuks üsna vähe töökindlad – paljud läksid rikki ja jäid nurka seisma. Raske oli tööle võtta arvutiõpetajaid, sest ametlikus õppekavas ei olnud sellist ainet. Raske oli ka aineõpetajaid arvuteid kasutama innustada. Nendele probleemidele vaatamata said koolid selle projekti kaudu esimesed infotehnoloogia kasutamise kogemused, kujunes hulk arvutiõpetajaid ja õpilasi, kes suundusid ülikooli infotehnoloogiat õppima.

Ajavahemikul 1992–1996 viis Haridusministeerium läbi kooliarvuti konkursse – igal aastal jagati projektide alusel koolidele ca 0,2 miljoni Ameerika dollari väärtuses IT vahendeid. Arvuti oli luksusese, sest selle maksumus oli muude õppetöös vajalike vahendite ja õpetajate palkadega võrreldes ebaproportsionaalselt suur. Umbes 40 Eesti kooli suutis siiski leida raha korralike arvutiklasside sisustamiseks. Mõned koolid jõudsid arvutiõpetusest IT vahendite reaalse kasutamiseni õppetöös. Teistes koolides oli üksikuid arvuteid, mida kasutas paar inimest. IT teadmised ei laienenud kogu kooli õpetajaskonnale. Sel perioodil alustati Eesti õppeprogrammide jaoks sobiva tarkvara otsimist ja eestindamist ning originaaltarkvara loomist – esialgu küll üsna arglikult.

21. veebruaril 1996 kuulutas president Lennart Meri välja Tiigrihüppe rahvusliku programmi, mille eesmärgiks seati Eesti haridussüsteemi kaasajastamine, luues tingimused avatud õpikeskkonna kujunemiseks ja infoühiskonna nõuetega paremaks toimetulekuks.

Tiigrihüppe programmil olid järgmised eesmärgid:

- Eesti õpetajatele elementaarsete arvutioskuste andmine, mis võimaldaks kasutada oma aine õpetamisel nüüdisaegseid infotehnoloogilisi võimalusi;

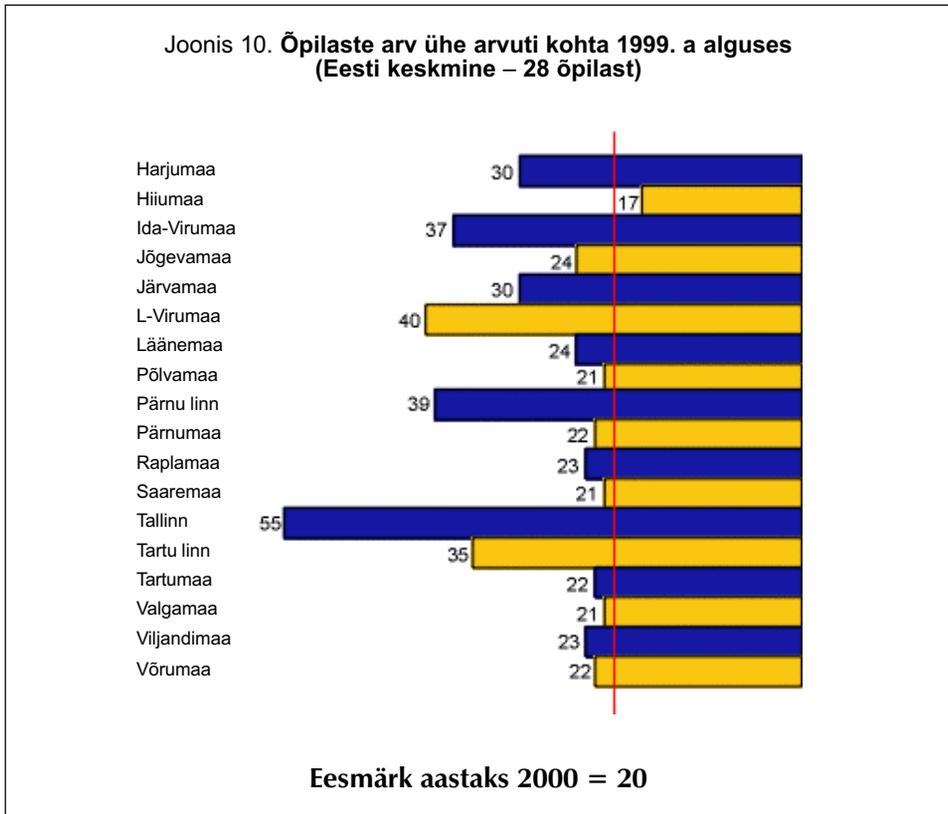
- kaug- ja pidevkoolituse struktuuri ülesehitamine õpetajatele ja õpilastele;
- õppekava arendamine interaktiivse ja õpioskusi arendava õpikeskkonna abil;
- Eesti haridussüsteemi ühendamine rahvusvaheliste infobaasidega;
- eesti keelt, kultuuri, ajalugu ja loodust käsitleva originaaltarkvara loomise edendamine vastavuses riikliku õppekavaga;
- PHARE programmi abil hariduse infosüsteemi arendamine, igasse maakonda piirkondliku arvutihariduskeskuse loomine;
- maakondade abistamine koolide infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamisel, lähtudes koolide arengukavadest ning nende seosest piirkonna arenguga.

Nende eesmärkide saavutamiseks loodi 1997. a kevadel Tiigrihüppe Sihtasutus Haridusministeeriumi, arvutifirmade ja eraisikute initsiatiivil. Sihtasutuse tööeesmärkidena määrati kindlaks järgnevad:

- korraldada Tiigrihüppe sihtprogrammi rahastamist ja läbiviimist koostöös Haridusministeeriumiga;
- algatada, finantseerida ja läbi viia teisi Eesti haridussüsteemi arvutiseerimisega seotud projekte;
- koostöös Haridusministeeriumiga osaleda Tiigrihüppe sihtprogrammi strateegia väljatöötamises;
- korraldada avalikke üritusi oma tegevuse tutvustamiseks ja propageerimiseks;
- teha koostööd teiste isikutega sihtasutuse eesmärkide saavutamiseks.

UNDP Tiigrihüppe uurimuses iseloomustatakse aastaid 1996–1998 ajavahe-
mikuna, kus oluliselt paranes kogu Eesti varustatus arvutitega. Saavutati tase umbes 50 õpilast arvuti kohta (eesmärk oli 20 õpilast arvuti kohta) ja koolidesse jõudis umbes 4000 arvutit (joonised 10 ja 11). Umbes 3,5–4 protsendil kõikidest õpetajatest (700) on nüüd arvuti kodus. Vastutus arvutite ostmise eest läks Haridusministeeriumilt üle kohalikele omavalitsustele ja ettevõtetele. UNDP leidis, et IT vahendid on muutumas kõikide õpetajate ja õpilaste olulisteks töövahenditeks. Alljärgnev joonis illustreerib arvutite olemasolu koolides maakonniti 1999. a alguses.

Tiigrihüppe algusaegadel oli tarkvaraga seoses kolm probleemi: kasutatav laiatarbetarkvara oli enamasti illegaalne, puudus eestikeelne õpitarkvara ning

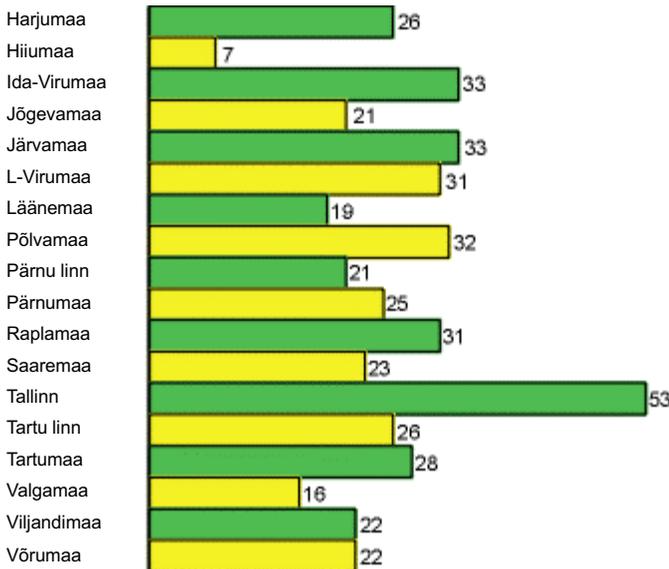


Allikas: Tiigrihüppe Sihtasutus, <http://www.tiigrihype.ee>

puudus teave muukeelse tarkvara kohta ja selle sobivuse kohta meie õppeprogrammidega. UNDP uurimuses leiti, et nende probleemide lahendamisel on oluliselt edenetud. Õpetajad kasutavad valmis õpitarkvaraprogramme ainult osaliselt, kombineerides neid Internetist saadud materjalidega ja luues originaalseid töölehti.

Tiigrihüppe üheks eesmärgiks on ühendada kõik koolid Internetiga. Sellele pööratakse tõsist tähelepanu, kuid probleeme on jätkuvalt finantseerimisskeemi pideva muutumise tõttu, koolide andmeside teisejärguliseks probleemiks taandamise tõttu ning andmesidealase kompetentsuse puudumise tõttu maakondades. Interneti-teenuste osutamine koolidele on Haridusministeeriumi hallatud Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu (EENet) põhikirjaline kohustus. UNDP uurimuses leiti, et koolide andmeside on jäänud eikellegimaaks Haridusminis-

Joonis 11. Õpetajate arv ühe arvuti kohta
(ainult õpetajate kasutuses olevad arvutid õpetajate toas, aineklassides jne)



Allikas: Tiigrihüppe Sihtasutus, <http://www.tiigrihype.ee>

teeriumi ja EENeti vahel. Mõned koolid kasutavad firmade teenuseid. UNDP leidis, et 137 koolil on Interneti-ühendus ja e-maili kasutavad pooled koolid.

Eestis on käivitatud arvutikasutaja oskustunnistuse (AO) kui pädevustunnistuse väljaandmise süsteem analoogselt Euroopa ECDL (European Computer Driving Licence) programmiga. Antud sertifitseerimissüsteem võimaldab ühtlustada ka algkoolituse õppekavasid. Järgnema peaks IT juhtide pädevustunnistuse ja kutseandmise standardiseerimine. Enamikul koolidest on arvutiõpetaja. Suur hulk õpetajaid on osalenud ka aineõpetuse alasel IT koolitusel. Lisaks ülikoolidele on tekkinud hulk pädevaid koolitusfirmasid. Samas on rida lahendamata küsimusi: IT juhtide pädevustunnistus ja kutseandmine on standardiseerimata, õppekavad ühtlustamata, koolijuhtide IT alane koolitus jätab soovida, süsteemadministraatorite koolitus on alles algusjärgus.

UNDP aruande kohaselt on Tiigrihüppe programmi kõige olulisemaks tulemuseks koostöö sisseseadmine Tiigrihüppe Sihtasutuse, Haridusministeeriumi, maakonnavalitsuste, maavalitsusliitude, koolide ja teenindajate vahel. Koostöö on olnud Tiigrihüppe programmi võtmeküsimus – see on võimaldanud integreerida huvid, vajadused ja ressursid.

Aruandes leiti, et IKT-d intensiivselt kasutatavates koolides on mitmeid muutusi: õpetajate ja õpilaste maailm on avardunud tänu igapäevastele kontaktidele väljaspool oma kooli, küla/linna; suhtlemisoskus on paranenud, õpilaste osalemine protsessides on muutunud passiivsest jälgimisest-vaatamisest kaasaraäkimiseks; on tekkinud võimalus õppevahendeid ning õppematerjale kiiresti ning paindlikult muuta; vajadus IKT vahendite kasutamist õppida on andnud paljudele täiskasvanud inimestele kogemuse, kuidas õppima õppida; paljudes koolides on saavutatud valmisolek ka sisulisteks muudatusteks.

Kokkuvõttena nenditi UNDP uurimuses, et Tiigrihüppe puhul on näha ka katalüsaatorina toimimise märke haridussüsteemi muutuste edendamisel. Uurimuses täheldati, et programm oli suunatud peamiselt infrastruktuuri loomisele ja on olnud väga vahendikeskne. Väga palju on saavutatud. Mitte ainult Tiigrihüppe Sihtasutus, ülikoolid ja koolid, vaid ka omavalitsused on ära teinud suure töö, kuid efekt hariduse sisule on olnud suhteliselt tagasihoidlik.

Maakoolid ja koolivõrgu tõhusus

OECD rühm kuulis korduvalt kurtmist kvaliteedi ja rahastamise üle, mis on omavahel seotud. Seejuures ei mõeldud tingimata hariduse kui terviku rahastamisele, pigem peeti silmas olemasolevate ressursside efektiivsemat kasutamist. Kõige tõsisemad küsimused puudutasid olulisi erinevusi maa ja linna vahel ning eriti väikekoole ja väikesi, majanduslikult nõrku omavalitsusi. Küsimused tekkisid mitmes kontekstis.

- Välishindamine on toonud esile olulisi erinevusi maa- ja linnakoolide õpilaste tulemustes. See viitab probleemile, et mõned koolid ei ole võimelised riiklikku õppekava täielikult rakendama, oma kooli õppekava välja arendama, õpilasi vajalike ressurssidega varustama (õpikud, arvutid ja muud õppematerjalid) või õpilasi adekvaatselt hindama.
- Liiga palju on väikesi gümnaasiume – need muutuvad õpilaste arvu vähenemisega veelgi väiksemateks.
- Võimetus vähendada õpetajate arvu vastavalt õpilaste arvu vähenemisele – õpetajate arv on jäänud samaks või mõnedel juhtudel suurenenud. Suuremate

linnade piirkondades näevad ametivõimud õpilaste arvu vähenemises võimalust vähendada õpetajate arvu, suurendada klasside täituvust ja meelitada tööle parema kvalifikatsiooniga õpetajaid. Teistes piirkondades on õpetajana töötamine – isegi suhteliselt madala palgaga – ainus võimalus töötamiseks. Raske on õpetajate arvu vähendada, vastupidi – töökohtade arvu soovitakse suurendada.

- Raske on noort õpetajat maakooli tööle saada, hoolimata õppelaenu kustutamise võimalusest.

Ülevaade koostati piiratud aja jooksul, seetõttu ei olnud rühmal palju võimalusi erinevusi lähemalt vaadelda. Siiski täheldas rühm ühe kooli külastamise kaudu suuri kontraste Tallinna ja Tartu ning Eesti majanduslikult nõrgemate piirkondade koolide tingimustes (vt teksti raamis).

Faktid näitavad, et Eesti ees seisavad keerukad ülesanded. UNDP aruandes “Vaesuse leevendamisest Eestis” rõhutatakse sissetulekute erinevusi riigis. Nagu nähtub tabelist 15, jagati kohalikud omavalitsused Eesti keskmise brutopalgaga järgi viide sissetulekurühma.

UNDP aruandes osutatakse sellele, et suure vaesusriskiga piirkonnad on klassifitseeritud vastavalt klassidesse 3, 4 ja 5, kus sissetulek on 80% Eesti keskmisest. Need klassid hõlmavad 29% elanikkonnast ja 73% omavalitsuste koguarvust. Enamus nendest on maavallad. Peale Valga linna (3. klass) kuuluvad kõik suuremad linnad ja maakonnakeskused 1. või 2. tuluklassi. Otseses vaesuses olevaid piirkondi nimetatakse Kagu- ja Ida-Eesti depressioonivööndiks (Jõgeva, Põlva, Valga, Võru ja Viljandi maakonnad). Enamik selle rühma omavalitsusi on väikese elanikkonnaga, domineerib primaarsektor, teenindussfäär on vähe arenenud ning elanikkond on keskmisest oluliselt eakam ja madalama haridustasemega.³⁷

Kohaliku omavalitsuse roll Eesti haridussüsteemis on otsustavalt tähtis koolieelse, põhi- ja üldkeskhariduse tasandil. Eestis on kaks haldustasandit: riik ja kohalik omavalitsus. Maakond on osa valitsemisest riigi tasandil, neil on ainult väikesed haridusosakonnad, mille ülesanded (näiteks järelevalve) delegeerib Haridusministeerium. Nagu käesolevas peatükis eespool nimetatud, kuulus Eesti 722-st päevaõppega üldhariduskoolist 1998/99. õppeaastal 660 kohaliku omavalitsuse vastutusalasse. Õpetajate palgaraha läheb riigilt otse kohalikele omavalitsustele teatud valemil alusel (põhialus on õpilaste arv ja kooli asukoht linnas või maapiirkonnas). Kohalikud võimud otsustavad, kui palju õpetajaid tööle võtta ja kas neile ka lisatasu maksta. Omavalitsuste vastutada on õppekohtade loomine, kooli ülalpidamine ja õppematerjalidega varustamine. Keskmiselt kulutatakse haridusele 40–50% omavalitsuste eelarvetest.

Visiit väikekooli

Selles kooli 1.–12. klassis on 220 õpilast, õpilased on pärit koolituspiirkonnast, mille raadius on 35 kilomeetrit. See on vene õppekeelega kool, seetõttu algas uue õppekava rakendamine alles 1998. aastal ja koolijuht ei käsitle muutust edasiminekuna. Tegelik õppekava ei vasta uutele ootustele, seda, mida tavatseti õpetada 8. klassis, ei peaks õpetatama 7. klassis. Muudatust pole siiski veel tehtud. Õpikud ja õppematerjalid on iganenud ja ei sobi kokku uue õppekavaga. Kool on saanud informatsiooni 9. klassi lõpueksamite kohta, mis toimuvad üle riigi ühtsete materjalide alusel, ja kasutanud prooviülesandeid õpilaste ettevalmistamiseks selle aasta esimesteks eksamiteks. Koolijuht oli teadlik 3. ja 6. klassi tasemetöödest ning oli saanud Haridusministeeriumilt näidiste ja analüüside brošüüri, kuid ei ole seda kasutanud koolisiseseks hindamiseks. Kooli tulemuslikkuse hindamise peamiseks kriteeriumiks on kõrgkoolidesse õppima asunud õpilaste arv. Kõrgkoolidesse astujad ei lähe üldiselt kõige prestiižsematesse ülikoolidesse. Üldmulje koolist oli võõrandumine ja lootusetus, sest lähitulevikus ähvardab kooli sulgemisoht.

Tabel 15. Kohalike omavalitsusüksuste jaotus tuluklasside järgi 1997. a brutosissetuleku alusel

| Klass | Tüüp | Omaavalitsusi | % omaavalitsusüksuste arvust | Elanike arv | % elanike arvust |
|-------|---------------------------------|---------------|------------------------------|-------------|------------------|
| 1 | Jõukas | 38 | 15.0 | 838 616 | 58.0 |
| 2 | Toimetulevad | 31 | 12.2 | 194 811 | 13.5 |
| 3 | Vaesusriskis | 72 | 28.3 | 200 055 | 13.8 |
| 4 | Toimetulekut ohustavas vaesuses | 68 | 26.8 | 143 944 | 10.0 |
| 5 | Otseses vaesuses | 45 | 17.7 | 67 952 | 4.7 |
| | Kokku | 254 | 100.0 | 1 445 378 | 100.0 |

Allikas: Vaesuse leevendamine Eestis.

Tegelikkuses on paljud Eesti omavalitsused liiga väikesed, neil pole rahalisi võimalusi või haldussuutlikkust täita oma kohustusi hariduses või mõnes muus olulises valdkonnas. Põhiseaduse kohaselt on Eestil ühetasandiline omavalitsus, mis annab valdadele suured volitused. Siirdumine nõukogude tüüpi parteilis-poliitiliselt administratsioonilt omavalitsuslike üksuste juurde on sügav murrang, mis esitab väga suured nõuded kohalikule eliidile.³⁸

1999. a UNDP aruandes on olukorra kohta tehtud mitmeid tähelepanekuid.

- Enamik Eesti 250-st väikevallast, mis on 90% kõigist omavalitsusüksustest, neid tingimusi ei täida. Eelarverahaga säilitatakse peamiselt olemasolevat – korrastatakse teid, remonditakse hooneid, kaetakse valla palgal olevate inimeste töötasud.
- Praegused omavalitsusüksused on arenguks vajalike intellektuaalsete ja majanduslike ressursside poolest liiga väikesed. Valdade ühendamine suurendaks eliidi konkurentsi, konsolideeriks vahendeid, looks minimaalselt vajaliku kapitali kontsentratsiooni. Kuid see ei kõrvalda Eesti maapoliitika peamisi puudujärke.
- Kõige teravamad probleemid on tekkinud Kagu-Eestis, kuid ka tervikuna pole praegune majanduslik ja omavalitsuslik ressurss ning Eesti küla sotsiaalne kapital piisavad, et pidurdada sotsiaalse keskkonna järjekindlat halvenemist.³⁹

Nagu käesolevas peatükis eespool öeldud, eksisteerivad olulised erinevused õpilaste arvus linna- ja maakoolide vahel. Põhikoolis (klassides 0–9) oli linnakoolides klassis keskmiselt 24,3 õpilast, maakoolides on see arv 14,8. Keskkooli tasandil oli linnakoolides klassi kohta 28,6 õpilast ja maakoolides 22,0 õpilast. Maakondadevahelised erinevused on veelgi suuremad.⁴⁰

Käesoleva peatüki infotehnoloogiat käsitlevas osas rõhutati olulisi erinevusi maakondade vahel arvutite hulga ja õpetajatele võimaldatud arvutikoolituse poolest.

OECD rühm tunnustab, et Eesti poliitikud ja haridusjuhid on selgelt teadlikud koolivõrgu kvaliteedi ja tõhususe probleemide mitmetahulisusest. Rida tegevusi probleemide lahendamiseks on juba käivitatud ja mõned kaalumisel. Mitme aasta jooksul on Avatud Eesti Fond pööranud tähelepanu väikestele maakoolidele. 1995. a koondusid projekti "Tulemuslik väikekool" raames 25 kooli esindajad, et oma probleeme analüüsida ja leida teid oma tegevuse parandamiseks. 1996–1998 läbi viidud projekt "Konkurentsivõimeline maakool" rõhutas koolide rolli väikelinnade haridus- ja kultuurielu keskustena. Projekt keskendus õpilaste oskuste arendamisele eluks kõrgtehnoloogilises ühiskonnas ja nende arvutioskuste suuren-

damisele. 1996. ja 1997. a toetas Avatud Eesti Fond projekti, mis võimaldas lisakoolitust maakoolide alg-, põhi- ja keskkoolide õpetajatele ja varustas neid majandusõppe metoodiliste õppematerjalidega. Tegemist oli jätkuga 1996. a programmile, mille kaudu maapiirkondade algkoolidesse viidi majanduse algõpetus. Avatud Eesti Fond teavitas OECD rühma, et üheks nende lähituleviku prioriteediks on kool kui maapiirkonna ja väikelinna ühiskondlik keskus.⁵

OECD rühmale teatavaks saanud alternatiivpoliitika olid järgmised:

- tegelemine väike-keskkoolide probleemiga, arendades välja piirkondlikud – kui mitte riiklikud – keskkoolid (gümnaasiumid), mille kaudu riik võtaks endale otsema vastutuse selle tasandi hariduse kvaliteedi eest;
- õpetajate toetamine, kes osutavad teenuseid õpilastele ääremaa del ja kodus;
- väikeste maakoolide võrgustike väljaarendamine ning nende koolide sidumine linnade, kõrg- ja ülikoolide, samuti piirkondlike koolituskeskuste ja muude ressurssidega, toetudes olemasolevatele infotehnoloogia kasutamise ja kaugõppe kogemustele.

Haridusministeerium on määratlenud, et kaks seitsmest reformi tegevussuunast on haridussüsteemi efektiivsuse tõstmine ja sotsiaalse õigluse edendamine, tagades kõigile õpilastele huvide- ja võimetekohase hariduse, olenemata nende soost või regionaalsetest ja majanduslikest erinevustest. Haridusstrateegia aastateks 2000–2004 toob esile mitmed meetmed koolivõrgu ümberkujundamiseks, et saavutada ressursside optimaalne kasutamine. Üks alternatiive oleks muuta riigi ja omavalitsuste vastutust koolide rahastamisel. Sel juhul antakse vastutus õpetajate palkade ning õpikute eest kohalikele omavalitsustele, muutes need täielikult vastutavaks gümnaasiumide rahastamise eest. Sellega kaasneb maksupoliitika muutmine, et eraldada tulumaksust laekuvatest summadest omavalitsustele rohkem raha. Riigi toetusfondist saadud eraldisi rakendatakse kohalike omavalitsuste piirkondlike ebavõrdsuste tasakaalustamiseks.

Nimetatud alternatiiv puudutab eeldatavalt peamisi erinevusi kohalike omavalitsuste ressurssides. See keskendub vastutusele ja annab omavalitsusele täiendavaid volitusi ja raha, et rakendada meetmeid oma pädevusvaldkonda kuuluva koolivõrgu optimeerimiseks.⁴²

Kokkuvõte soovitudest

Riiklik õppekava

- Riikliku õppekava edasisel täiustamisel tuleks läbi mõelda teatud rida punkte, et peegeldada "Õpi-Eesti" ideoloogiat.
- Selgitada, kuidas õppekava üldpõhimõtteid konkreetse õppeaine puhul rakendada, et suurendada kooskõla riikliku õppekava filosoofia ja ainekavade vahel.
- Luua üldhariduses suurem võimalus teadmiste praktiliseks rakendamiseks, et õpilasi tööturule siirdumiseks ette valmistada; saavutada üld- ja kutsekeskhariduse suurem kooskõla.
- Osutada suuremat tähelepanu kõigi õpilaste vajadustele ja püüdlustele sõltuvalt nende võimetest vastandina sellele, et arvestatakse peamiselt 15% parimate õpilaste vajadustega.
- Kaaluda pigem laste arengu kontsentrist kui lineaarset mudelit pädevusnõuete järjestamisel, et toetada koolide ja õpetajate püüdeid vastata laste erinevatele õpivajadustele.
- Kaaluda riikliku õppekava täpsustamist üldhariduse esimes(t)e astme(te) osas. See puudutab laiemaid valdkondi, mis ületavad tavapärase õppeainete piire ja toetavad terviklikumat lähenemist õpetamisele ja õppimisele.
- Mõtestada ümber õpilastele antavad ülesanded, innustada neid oma küsimuste sõnastamisele ja neile vastuste leidmisele. See toetaks riikliku õppekava üldpõhimõtteid, mis rõhutavad õppija aktiivsust ja iseseisvust.
- Liikuda senisest enam tulemustel põhineva hindamise suunas. Haridusministeerium ja järelevalveorganid peaksid keskenduma tulemuste kontrollile ja nõudma koolilt haridustulemuste saavutamise eest vastutamist, mitte keskenduma sellele, kas koolid järgivad formaalseid reegleid.
- Kaaluda, millist kasu võiks tuua õpikute kinnitamisest loobumine ja riikliku õppekava raamides tegutsemise jätmine kirjastajate ja koolide vastutusele.
- Investeerida õppekavaga seotud teadustöösse, et saada senisest enam informatsiooni selle kohta, kuidas toetada õppekava rakendamist.
- Jätkata järelevalve reformimist, rõhutada inspekteerimise järelevalve- ja stimuleerivat rolli ning vajadust toetada õppekava rakendamist, jälgides selle elluviimist koolides ja nõustades, kuidas erinevaid ideid tegelikkuses ellu viia.

Hindamine

Hindamissüsteemi viimistledes ja parandades peaks Haridusministeerium lähtuma põhimõttest, et riigieksamid peavad vastama erineva võimekusega õpilaste vajadustele, sealhulgas ka nende õpilaste, kes ei kavatse kohe pärast keskkooli kõrgkooli suunduda.

Välishindamine

- Kaaluda testide pikendamist ja diferentseerimist, et need oleksid valiidsemad ja usaldusväärsemad õpilaste oskuste mõõtmisel.
- Koole tuleks innustada kasutama välishindamise tulemusi õpetamise ja õppimise parandamiseks.
- Haridusministeerium peaks pöörama enam tähelepanu sellele, kuidas välishindamise tulemusi avalikkusele esitatakse ja kuidas koolid ning meedia neid kokkuvõtteid vastu võtavad ja kasutavad.
- Võtta arvesse, et teatud taustnäitajad võivad õppimise tulemusi sama palju mõjutada kui õpetamine koolis. Välishindamisel ei ole arvestatud peamist muutujat – õpilaste sotsiaal-majanduslikku seisundit. Selle näitaja osas ei ole pikaajalisi andmeid. Koolidel on selles olukorras kerge põhjendada oma ebarahuldavaid tulemusi (*meie õpilased on pärit vaesest piirkonnast, meie õpilaste võimed on madalad* jne).

Tuleks taotleda järgnevat:

- selgitada pikaajalise välishindamise kaudu välja õpetamise lisaväärtus ja tunnustada ning toetada koole vastavalt sellele;
- ühineda mõne suurema rahvusvahelise õpilaste saavutuste võrdlusega, võib-olla isegi koostöös teiste üleminekuriikidega.

Täiendkoolitus

OECD rühm soovib Haridusministeeriumil intensiivistada oma tegevust Eesti haridusele olulise inimressursside uuendamise laiahaardelise strateegia väljarendamisel. See strateegia peaks olema kooskõlas "Õpi-Eesti" filosoofiaga ja tasakaalustama vajaduse üleriigilise juhtimise ja ühtsuse järele vajadusega kaasata uuendusprotsessi kõik asjaosalised kooli, kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Vastavalt viimaste aastate mallile peaks strateegia rõhutama mitmeid võrgustikke, infotehnoloogiat laiemat kasutamist ja valitsusväliste organisatsioonide ning muude sponsorite laialdast osalemist. Strateegia põhielemendiks peaks olema järgmise põlvkonna õpetajate kujunemine reformitud õpetajakoolituse kaudu Eesti kõrg- ja ülikoolides.

Õpetajakoolitus

OECD rühm nõustub Eesti õpetajakoolituse reformi puudutava memorandumiga põhisuundadega aastast 1998. Rühm soovib õpetajakoolituse reformi käsitleda Eesti inimressursside arengu strateegia olulisima prioriteedina "Õpi-Eesti" visiooni teostamiseks.

Maakoolid ja koolivõrgu efektiivsus

- Pidada prioriteetseteks toetavaid avaliku halduse, maksupoliitika ja majandusreformi, mis on väikeste ja valdavalt maapiirkondades asuvate kohalike omavalitsuste tõsiste probleemide lahendamise eeltingimuseks. Nimetatud reformid on aluseks haridusreformile, mis on suunatud Eesti koolieelse, põhi- ja üldkeskhariduse kvaliteedi parandamisele.
- Tunnustada jätkuvalt, et koolid, eriti põhikoolid, on kohalike kogukondade sotsiaalse, kultuurilise ja majandusliku säilimise keskmes – eriti maapiirkondades. Teistes riikides on liigagi tihti tehtud algkoolide sulgemise otsuseid majanduslikel põhjustel (nt seepärast, et õpilaste/õpetajate suhtarv on madal), kuid sulgemise laiemat mõju ei ole arvestatud. Eesti jaoks on maaelu elavdamine, sealhulgas noorte inimeste maale meelitamine pöördelise tähtsusega. Algkoolid võivad olla selle protsessi põhielemendid.
- Jätkata väikekoolide toetusvõrgustike tugevdamist, võimaluse korral info- ja tehnoloogia ja kaugõppe abil. Tiigrihüppe Sihtasutuse toetatud algatused, õpetajate täiendkoolituse regionaalstrateegiate tugevdamine ja muud projektid, näiteks need, mida toetab nt Avatud Eesti Fond, on suurepäraseks lähtekohtadeks.
- Tuleks uurida pädevustel põhineva riikliku üldkeskhariduse õppekava koostamise võimalikkust, mida saaks rakendada Interneti ja kohaliku tehnoloogia ning traditsiooniliste õppevahendite kombineerimise abil. Eesmärgiks oleks juurdepääs kõige kõrgemal tasemel õppekavale ja õpetusele (eriti Eesti teatud piirkondades) ning koolide ja õpetajate panuse ning toetuse täiendamine – kuid mitte asendamine. Teatud mõttes kujuneks sellest Eesti virtuaalne gümnaasium. Üksus võiks testida riikliku õppekava muudatusi ja hindamismeetodeid, et lahendada probleeme, mida OECD rühm käesoleva peatüki esimeses osas on esile toonud, näiteks vajadus arvestada õpilaste erinevat võimekust ja pühendada senisest enam tähelepanu aktiivõppele, integreerimisele, seostele tegeliku elu ja tööturuprobleemidega.

Viited

1. Haridus 1998/99, tabel 2.4. – Eesti Statistikaamet, lk 34.
2. *Ene-Margit Tiit, Ants Eglon*, Lapsed ja haridus. – Lapsed Eestis: UNDP aruanne, 1999.
3. Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus. – Eurydice, mai 1999, lk 19.
4. Käesolev osa põhineb peamiselt UNDP aruande “Lapsed Eestis” peatükil “Lapsed ja haridus”, mille on koostanud Ene-Margit Tiit ja Ants Eglon.
5. *Ene-Silva Sarv*, Õpetajakoolitus postmodernses ühiskonnas: Eesti perspektiiv. Poliitilised ja ühiskondlikud muutused: analüüs rahvuslikus kontekstis. – Tallinna Pedagoogikaülikool, 1999, lk 4. Käesolev arutlus põhineb ulatuslikult nimetatud artiklil.
6. *Sarv*, lk 12.
7. Avatud Eesti Fond, 1994. a aruanne.
8. Avatud Eesti Fond, 1995. a aruanne.
9. Avatud Eesti Fond, 1996., 1997. ja 1998. a aruanded.
10. Avatud Eesti Fond, 1998. a aruanne.
11. Õppiv Eesti. – Aruanne Riigikogule: Eesti Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu, Tartu, Tallinn, 19. veebruar 1998.
12. *K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.-S. Sarv, R. Vilu*, Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Tallinn, 1998, lk 5–6.
13. Lapsed ja haridus, lk 1.
14. Supplement. Koolieelset haridust käsitleva osa aluseks on suures ulatuses Eurydice'i aruande lk-d 16–18.
15. Supplement. Põhi- ja keskhariidust käsitleva osa aluseks on suures ulatuses Eurydice'i aruande lk-d 18–23.
16. Supplement, lk 8–9.
17. Lapsed ja haridus, lk 1.

18. Supplement, lk 18.
19. Haridusstrateegia 2000–2004. Lühiülevaade, kevad 2000. Kokkuvõtte koostas ministri nõunik Heli Aru.
20. Haridus 1998/99, tabel 2.1, lk 30.
21. Haridus 1998/99, tabel 2.4, lk 34.
22. Supplement, lk 22.
23. Haridus 1998/99, tabel 2.6, lk 37.
24. Haridus 1998/99, tabel 2.5, lk 35.
25. Haridus 1998/99, tabelid 2.30 ja 2.31, lk 62–63.
26. Haridus 1998/99, tabel 3.7, lk 109.
27. Haridusministeeriumi õpetajaid käsitleva dokumendi projekt.
28. Haridus 1998/99, diagrammid 6.1 ja 6.2, lk 224–225.
29. Eesti haridustsenaariumid 2015, lk 21–24.
30. Sarv, lk-d 6 ja 13.
31. Haridusministri ringkiri koolidele, veebruar 2000. OECD ülevaate koostamise hetkel oli Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu “Õpetajate koolituse raamnõuded” alles koostamise algusjärgus.
32. Õpetajate täiendkoolituse reformi prioriteetidid ja poliitilised suunised. – Tallinn, Haridusministeerium, 1999–2000.
33. Higher Education in Estonia. Second Edition (projekt). – Haridusministeerium, Tallinn, märts 2000, lk 15.
34. Sarv, lk 5–6.
35. Mart Laanpere, TPÜ Kasvatusteaduste teaduskond, 26. novembril 1998.
36. Eesti Tiigrihüpe 21. sajandisse. – UNDP, Tallinn, 1998. Eesti infotehnoloogia arengu ajalugu käsitlevate osade peamiseks allikaks on UNDP aruanne.
37. Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded. – UNDP, 4. peatükk, Tallinn, 1999.
38. Eesti inimarengu aruanne. – UNDP, 1999, lk 73.
39. Eesti inimarengu aruanne. – UNDP, 1999, lk 74.
40. Haridus 1998/99, tabelid 2.39 ja 2.40 ning diagramm 2.11, lk 67–68.
41. Avatud Eesti Fondi aastaaruanded 1996, 1997 ja 1998.
42. Haridusstrateegia 2000–2004.

4. peatükk

KUTSEHARIDUS

Sissejuhatus

Nagu teistes Eesti haridussüsteemi lülides, on ka kutsehariduses alates taasiseseisvumisest 1991. aastal toimunud olulised muutused, et olla kooskõlas ideoloogiliste muutustega ja tööturu ulatusliku ümberkujunemisega. Üleminek varasemalt, käsumajanduse erinevate sektoritega seotud väga tsentraliseeritud süsteemilt uuele süsteemile on olnud eriti raske. Eesti tunnustab edasiste muutuste vajadust, et olla võimeline koolitama globaalmajanduses läbilöögivõimelist tööjõudu. OECD rühma seisukohalt on kontrast "Õpi-Eesti" visiooni ja kutsehariduse tegelikkuse vahel suur. Kutsehariduse reformi pidasid peaaegu kõik, kellega OECD rühm kohtus, sh haridusminister, edasilükkamatuks vajaduseks.

Süsteemi kirjeldus

Seadusandlus

1992. aastal vastu võetud haridusseadus on raamseaduseks kõigile järgnevale seadustele. 1993. a algas kutseharidusseaduste ja -poliitikate läbivaatamine ja uuendamine. Võeti vastu kaks otseselt kutse- ja täiskasvanuharidust mõjutavat seadust. 1993. a vastu võetud "Täiskasvanute koolituse seadus", mida seejärel parandati 1998. a, sätestab töötajate õppepuhkuse ning õpetajate ja avalike teenistujate täiendkoolitustoetuse (mitte vähem kui 3% nende aastasest palgafondist). 1998. a seaduseparandusega "Täiskasvanute koolituse seadusesse" loodi Täiskasvanuhariduse Nõukogu. 1994. a "Töötute sotsiaalse kaitse seaduses" sätestatakse registreeritud töötute koolitustingimused.

Esimene "Kutseõppeasutuse seadus" võeti vastu 1995. a juunis. 1997. a novembris algasid arutelud 1995. a seaduse muutmise üle. Seadusemuudatustega kavatseti tagada kutsehariduse terviklik rahastamine ning asjaosaliste jaoks senisest paindlikum ja arusaadavam õppekavade koostamine ja rakendamine. Kutsehariduse reformi üheks oluliseks osaks oli Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse

asutamine 1997. a jaanuaris. Keskus tegeleb õppekavade koostamisega, samuti nõuete, kvalifikatsioonide, eksamite ja hindamisega. Viimastel aastatel on ühiskonna erinevad huvirühmad, sh tööandjad ja kohalikud omavalitsused, tunnetanud vajadust teha koostööd. Õppekavatalitus, mis algselt oli Haridusministeeriumi kutseharidusosakonna üksus, liideti 1997. aastal Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusega.¹

1998. a jaanuaris kinnitati ametlikult kutsehariduse kontseptuaalsed lähtekohad. Selles sisaldasid kutsehariduse aluspõhimõtted, sealhulgas kriteeriumid nagu efektiivsus, paindlikkus, koostöö, kvaliteet ja kättesaadavus. Seejärel võeti vastu seadusi, mis täpsustasid ja selgitasid süsteemi oluliste üksikosade rolli:

- “Kutseõppeasutuse seadus” (1998);
- “Rakenduskõrgkooli seadus” (1998);
- “Erakooliseadus” (1998. a juuni).

Parandatud “Kutseõppeasutuse seaduse” eesmärgiks on tagada kutseõppeasutuse rahastamine ning muuta õppekavade koostamine ja rakendamine senisest paindlikumaks. Seaduses täpsustatakse *kutsekeskhariduse* mõistet ja tähendust ning antakse suunised kutsekõrgharidusliku õppe väljaarendamiseks. Seaduse alusel luuakse kutseõukogud, mis on Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja juurde loodud üksused, mille koosseisu kuuluvad eelkõige sotsiaalpartnerite esindajad, st ettevõtete, ametiühingute ja kohalike ekspertide esindajad. Nimetatud nõukogude ülesandeks on tegeleda õppekavade koostamise ettevalmistava osaga, sealhulgas kvaliteedinõuete ja kutsestandarditega, mis peavad kujunema haridusasutuste õppekavade koostamise aluseks. OECD ülevaate koostamise hetkel oli kutseõukogude staatus ja roll veel täpsustamisel.

Muudetud “Kutseõppeasutuse seadusega” sätestati ka Põllumajandusministeeriumi haldusalasse kuulunud kutseõppeasutuste üleminek Haridusministeeriumi haldusalasse alates 1. septembrist 2000.

Poliitiline struktuur

Nagu 2. peatükis kirjeldatud, vastutab Haridusministeerium kogu hariduse valdkonna eest: selle juhtimise, õppeasutustesse sisseastumise tingimuste heakskiitmise, süsteemi edasiarendamise ja planeerimise eest, samuti riikliku õppekava arendamise, koolide õppekavade (-kursuste) heakskiitmise, koolide järelevalve, lõputunnistuste väljaandmise järelevalve ja teadustöö korraldamise eest. Haridusministeerium kujundati 1996. a alguses ümber, taasloodi kutsehariduse osakond. Kuni 1997. aastani oli osakonnal kolm struktuuriüksust – korraldustalitus, õppe-

kavatalitus ja täiskasvanuhariduse talitus. Nagu ülal nimetatud, läks õppekavaarenduse funktsioon üle Riiklikule Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusele.

Kõik kutseõppeasutuste eest vastutavad ministeeriumid ja muud ametivõimud tegutsevad oma haldusala kutsekoolide järelevalve ja juhtimise alal Haridusministeeriumist sõltumatult, kuid nad peavad järgima Haridusministeeriumi kehtestatud riiklikku hariduspoliitikat. Haridusministeerium koostab ja kehtestab kõik põhimõttelised juhised, tema määrustega on reguleeritud ka kõikide õppekursuste registreerimine ja heakskiitmine. Paralleelselt kutseharidusreformiga kujuneb selgelt välja huvi ja vastutuse jagunemine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Mõned kohalikud omavalitsused on juba kutseharidussüsteemi ümberkujundamises osalenud, näidates oma huvi ja algatusvõimet. OECD ülevaate koostamise hetkel polnud siiski kujunenud konsensust, kuidas alustada detsentraliseerimist ning millist seadusandlust on vaja. Hetkel on omavalitsuste ülesanne vastuvõtuplaanide ja õppekavade koordineerimine ning heakskiitmine, kuid jätkuvalt on kaalumisel edasine aktiivne osalemine kutsehariduse arendamises.

Praeguses kutseharidussüsteemis kuuluvad kutseõppeasutused mitmete ministeeriumide, omavalitsuste ja eraorganisatsioonide alla, nt Haridusministeeriumi haldusalasse (69 kutsekooli, sealhulgas 13 põllumajanduskooli), Riikliku Politsei-ameti alluvusse (1), Sotsiaalministeeriumi haldusalasse (1), omavalitsuste alluvusse (3) ja eraorganisatsioonide juhtimise alla (15). Tööturukoolitust korraldab Tööturuamet ja regionaalsed tööhõivebürood. Koolitust ostetakse erinevatelt koolituse pakkujalt.²

Täiskasvanukoolitust pakuvad kutseõppeasutused vähe. Mõnes koolis võimaldatakse kutseoskuste kaasajastamist või koolitust kindla tööandja jaoks. On olemas ka ühele tööstusharule spetsialiseerunud rakenduskõrgkool. Väikesemahuline töötute koolitus või ümberkoolitus toimub Tööturuameti juhtimise all, mis asub Sotsiaalministeeriumi haldusalas. Nimetatud koolitus toimub lepingu alusel kutsekoolides või – üha enam – erakoolitaja juures.

Kutseharidussüsteem³

1998. a muudatused peegeldavad nii põhikooli- kui ka keskkoolijärgse kutseõppe põhimõttelist ümberdefineerimist. Nagu allpool osutatakse, mõjutavad nimetatud muutused oluliselt koolide ja õppeasutuste rolli kogu Eestis. Kuni 1998. aastani oli kutseharidussüsteemis kaks eraldi õppekava vastavalt 1995. a juuni "Kutseõppeasutuse seadusele". Õpilased võisid astuda kutseõppeasutusse põhikooli või gümnaasiumi (keskkooli) lõpetamise järel. Pärast põhikooli lõpetamist kutseõppesse suundunud õpilased said 2–3 aastat kestnud õpingute lõpetamise järel kutseõppeasutuse lõputunnistuse, mis vastab ISCED-i tasemele 3/3C. Kutse-

õppeasutuse lõputunnistuse keskerihariduse omandamise kohta võis saada pärast 4-aastasi õpinguid (ISCED 5/3A). Nimetatud 4-aastaste õpingute tulemusena omandatud kvalifikatsioon saadi peamiselt kunsti ja muusika alal. Ka üldkeskharidusliku kooli lõpetajad võisid asuda õppima sama õpekava järgi, kuid nende õppeaeg oli lühem. Kutseõppeasutuse lõputunnistus omandati 1–2 aastaga (ISCED 3/4B) ja kutseõppeasutuse lõputunnistus keskerihariduse omandamise kohta mõnikord vaid kahe ja poole aastaga (ISCED 5/5B). Teatud aladel said põhikoolist kutsekooli suundunud noored üldkeskhariduse lisatunde (ISCED 3/3A). Riigieksami sooritamise järel saavad need õpilased sama kvalifikatsiooni nagu selle taseme koolituse täielikult läbinud õpilased ja võivad seega astuda ülikoolidesse või rakenduskõrgkoolidesse. Nimetatud koolituse läbinud õpilased said kutseõppeasutuse lõputunnistuse kutse- ja keskhariduse omandamise kohta.

Alates “Kutseõppeasutuse seaduse” heakskiitmisest 1998. a juunis on olukord muutunud. Nimetatud uue seadusega kehtestatakse kutseharidussüsteemi kaks tasandit – kutsekeskharidus ja kutsekõrgharidus.

Kutsekeskharidus

Vastuvõtt kutsekeskharidusse võib toimuda kas pärast põhihariduse või üldkeskhariduse omandamist. Põhikooli baasil õppijate õppeaeg on vähemalt kolm aastat (ISCED 3/3B), mille tulemusena saadakse lõputunnistus põhihariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta. Oluliseks muudatuseks on see, et vastupidi nõukogudeaegsele korraldusele, mis kestis 1988. aastani, ei ole põhikoolijärgselt enam võimalik saada kõrgetasemelist kutsekoolitust, mis kestaks vähem kui kolm aastat.

Eesti haridussüsteemi reformid viivad üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse tihedamate seosteni ning kasvava ühtluse ni nõuetes, mis kehtivad kõigi keskharidust omandavate õpilaste jaoks. Laias laastus on kavas kutseõppes üldharidusliku õppe osakaalu suurendada ning anda gümnaasiumiõpilastele võimalus omandada kutseoskusi. Kutsehariduse süsteemis on kavas üldainete maht säilitada, kuid siduda üldhariduslikud ained senisest rohkem kutseõppega. Riiklik õppekava (vt 3. peatükk) on raamiks kogu keskharidusele, selle alusel koostavad kutseõppeasutused oma õppekava üldharidusosa. Kutsekeskhariduse õppekava eesmärgiks on nüüdsest soodustada teadmiste, oskuste, vilumuste ja hoiakute kujunemist, mis on nõutavad iseseisva kvalifitseeritud oskustöö tegemiseks. Eeldatakse, et koolitavatel on küllaldane üldhariduslik alus ja oskus kvalifikatsiooni saamise järel saadud oskusteavet nii suurtes kui ka väikestes ettevõtetes rakendada. Minimaalne õppeaeg on 120 nädalat, mille jooksul kutse- või töösusega seotud õppe maht peab olema vähemalt 50%.

Alates 1997. aastast peavad keskharidust omandavad õpilased lõputunnistuse saamiseks (nii üld- kui ka kutsekeskhariduses) sooritama riigieksamid, mida korraldab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

OECD ülevaate koostamise hetkel oli muudatuste tegelik sisseviimine kutseharidussüsteemi alles algusjärgus. Õppekava muutmisel oli palju kaugemale jõutud üldkeskharidusega seotud osas. Tuleks märkida, et õppekava koostamisel on vajalik koostöö sotsiaalpartneritega ja see on Haridusministeeriumi jaoks prioriteet. Kuid kutseõppe uuendamine peaks olema seotud aineõpetusega.

Keskkoollijärgne kutseharidus keskhariduse tasemel

Üldkeskhariduse edukalt lõpetanud noored võivad keskkooli lõputunnistusega suunduda kutsekeskkooli, et oma õpinguid jätkata ja täita kutsekeskhariduse tunnistuse saamiseks vajalikud nõuded lühema ajaga (1–2 aastat, ISCED 3/4B). Uuendatud nõuete eesmärgiks on kujundada teadmised, oskused, vilumused ja hoiakud keeruka oskustöö tegemiseks. Eeldatakse, et need õpilased on omandanud üldkeskhariduse, saavad aru tehnoloogilistest protsessidest ja on võimelised analüüsima erialaseid töötoiminguid. Õppeaeg on 40–100 nädalat, mille jooksul kutse- või tööalase õppe maht on vähemalt 50% õppe kogumahust. Need õpilased saavad lõputunnistuse keskhariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta. Mõnedes valdkondades (nagu tervishoid ja politsei) on üldkeskhariduse omandamine kutsehariduse omandamise eeltingimuseks (ISCED 3/4B).

Õpilased, kes on lõpetanud keskharidustsükli (üld- või kutsekeskkooli), võivad jätkata õpinguid rakenduskõrgkoolides (ISCED 5B). Õpilased, kellel on kutsekeskkooli lõputunnistus ja kes soovivad oma õpinguid jätkata ülikoolis (ISCED 6/5A), peavad sooritama samasugused riigieksamid, mis on vajalikud ka üldkeskhariduse lõputunnistuse omandamiseks.⁴ Alates 1997. aastast on nii üld- kui ka kutsekeskkoolide õpilased kohustatud sooritama riigieksamid, mida korraldab Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

Erinevus “kõrgemate koolide” ja kõrghariduse vahel

On oluline vahe kutseõppeasutuse diplomi vahel, mis tõendab kutse omandamist keskhariduse tasemel, ja hiljuti kehtestatud kõrgharidusdiplomi vahel, mille võib saada kutseõppeasutusest või kõrgkoolist.⁵

- Kutsekõrgharidus on haridus, mida pakuvad rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused keskhariduse baasil. Õppeaeg on 3–4 aastat ja õpingute kogumaht 120–160 ainepunkti (180–240 ECTS ainepunkti). Kutsekõrghariduse õppekava sisaldab praktilist koolitust, mille maht on umbes 35% kogumahust. Õpingud edukalt lõpetanud noored saavad diplomi, millel on määratletud omandatud

eriala. Kutsekõrghariduse tasemel õpitakse meditsiiniõeks, ämmaemandaks, sotsiaaltöö ja sotsiaalteaduste alal. Kutsekõrghariduse omandanutel on õigus jätkata akadeemilisi õpinguid vastavalt ülikoolide kehtestatud tingimustele.

- Diplomiõpe on üheastmeline mitte-akadeemiline rakenduskõrgharidus, mille tulemusena saadakse diplom. Õppeaeg ja õpingute maht on sarnased kutsekõrgharidusele: 120–160 AP (180–240 ECTS AP), kuid praktiliste teadmiste ja oskuste omandamise maht on väiksem (mitte vähem kui 10 ainepunkti või 15 ECTS ainepunkti). Diplomiõppe õppekavade järgi on võimalik õppida nii ülikoolides kui ka rakenduskõrgkoolides. Diplomiõppe õppekava ülikoolis võib sisaldada ühisosa bakalaureuseõppega.⁶ Diplomiõppe lõpetanutel on õigus akadeemilisi õpinguid jätkata vastavalt ülikoolide kehtestatud tingimustele.
- Haridusministeerium kavatab lähitulevikus rakenduskõrghariduse tingimusi standardiseerida ja diplomiõppe ära kaotada. Kujundatakse ühtne kutsekõrgharidustsükkel.

Rahvusvahelisest vaatepunktist on nimetatud muutustest raske aru saada, eriti seepärast, et üleminekuajal esineb kahemõttelisi olukordi. Uute nõuete eesmärk on laiendada kutsekõrgkoolide üldhariduslikke nõudeid, samuti tõsta nõuete taset diplomi saamiseks, et see vastaks *kõrgharidusele*. Nagu eespool juba kujundlikult märgitud, on nimetatud erinevused tegelikus elus natuke ähmastunud. Terve rida kutseõppeasutusi, kus õpetatakse kutsekõrghariduse õppekava järgi ja mille lõpetanule antakse kutsekõrghariduse diplom, pakuvad ka neid õppekavasid, mille läbimise järel saadakse kutsekeskkooli lõputunnistus.

(Õppe)asutused ja koolid/õppeasutuste võrk ja õppekavad

1998/99. õppeaastal oli Eestis umbes 90 kutseõppeasutust. Nagu eespool juba mainitud, on üleminekuajal tekkinud mitmemõttelisuus poliitika muutumisest 1998. a ning kutseõppeasutuste ümberklassifitseerimisest rakenduskõrgkoolideks. Eesti Statistikaameti 1997/98. a haridusstatistika kogumikus “Haridus” on järgmine märkus:

“Mitmed kutseõppeasutused on üle kasvanud rakenduskõrgkoolideks, kuid jätkavad ka kutsehariduse andmist. Samas omab rida kutseõppeasutusi diplomiõppe õppekavu. Andmeid nende õppeasutuste kohta on toodud mõlema haridusastme all. Vähenemine keskeriõppes (võrreldes eelmise, 1966. aastaga) on tingitud rea tervishoiualaste õppekavade üleviimisest diplomiõppesse.”⁷

1998/99. aasta statistika-aruanne nimetab 87 kutseõppeasutust, kuid sisaldab järgmist märkust, mis peegeldab, kuivõrd õppeasutused kohanevad uute nõuete ja majandustingimustega:

“Loetelus on 87 õppeasutust (neist 13 eraõppeasutused), sealhulgas 1 kõrgkool, 4 õppekeskust ja 1 üldhariduskool. Lisaks nendele on näidatud suletud Pärnu Majanduskooli ja Rapla Õppekeskuse, kutsehariduse õppekava sulgenud Pärnu Sütevaka Humanitaargümnaasiumi ja Tallinna Mänedžeride Erakooli, Kuressaare Ametikooliga liidetud Saaremaa Õppekeskuse ning kutseõppeasutuste hulka enam mitte kuuluva Tallinna Muusikakeskkooli lõpetajad.”⁸

Tabel 16 annab ülevaadete koolide ja õpilaste arvust ajavahemikul 1992/93–1998/99. Nagu eespool toodud märkustes öeldud, võib koolide ja õpilaste arvu vähenemine tuleneda nii tegelikust muutusest kui ka ümberliigitamisest. Sellegipoolest näitab muutus ilmekalt üleminekutendentsi tavapärasest kutsekoolist rakenduskõrghariduse suunas.

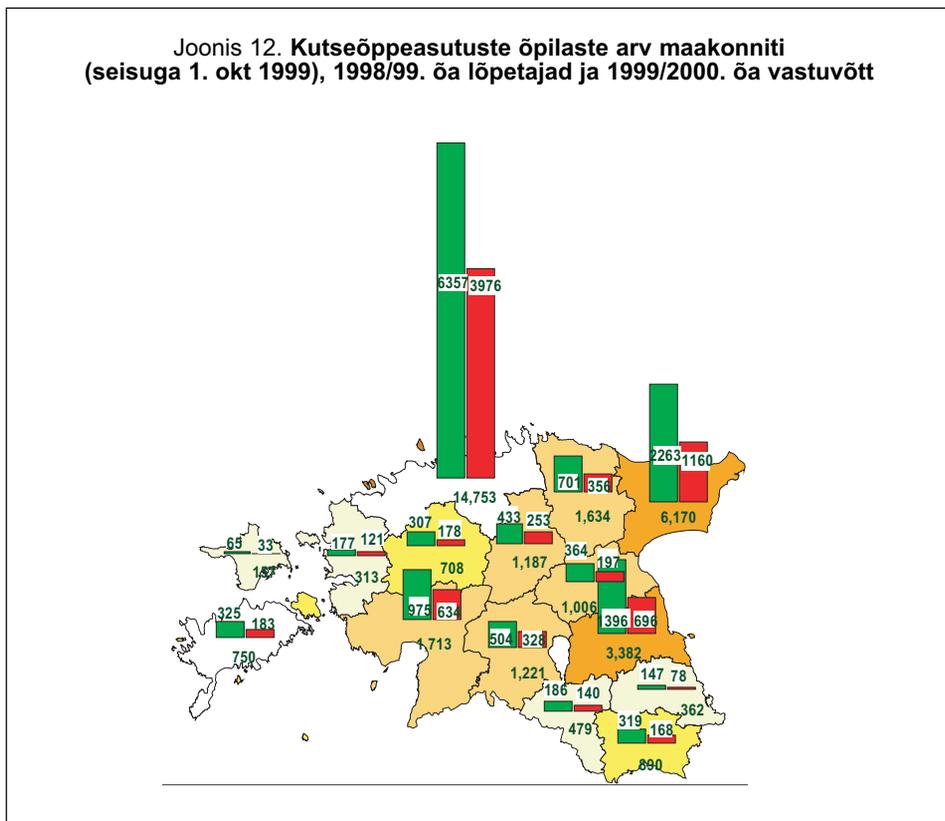
7 riiklikku kutseõppeasutust pakuvad kutsekõrghariduse õppekavu vastavalt “Kutseõppeasutuse seadusele”. Need on Kohtla-Järve Meditsiinikool, Tallinna Kergetööstustehnikum, Tallinna Majanduskool, Tallinna Meditsiinikool, Tallinna Pedagoogiline Seminar ja Rakvere Pedagoogikakool. Need õppeasutused võivad pakkuda ka kutseõpet, mis ei kuulu kõrghariduse alla.⁹

Nagu võikski arvata, on umbes pooled koolidest ja enamik kutsehariduses õppivaid õpilasi koondunud Tallinna, Tartusse ja teistesse suurtesse keskustesse nagu Kohtla-Järve, Pärnu ja Narva. Seda peegeldab joonis 12, kus on näha sisseastujate päritolu. Nimetatud viies linnas asuvatest koolidest on 73 % koole, kus õpilaste koguarv on üle 400, ja 13 % koole, kus õpilasi on enam kui 700. Väikelinnades ja mujal Eestis asuvad koolid on väiksemad ja rohkem spetsialiseerunud. 13 kooli, mis olid enne Põllumajandusministeeriumi haldusalas, on kõik suurtest keskustest eemal. Väikestes linnades ja maapiirkondades asuvatest koolidest on ainult 14 % selliseid, kus õpilasi on üle 400 ja 21 % on koole, kus õpilasi on alla 200. Erinevad ei ole mitte ainult linnakoolide suurus ja mitmekesisus, vaid ka õpilased, keda nad teenindavad. Linnakoolid teenindavad reeglina suurt arvu õhtuses ja kaugõppevormis õppivaid õpilasi, samas mujal Eestis õpivad noored peamiselt päevaõppes.¹⁰

Õpilaste valikud haridustee jätkamisel

Õpilaste valikutest nähtub, et väheneb nende õpilaste osakaal, kes suunduvad kutseharidusse otse pärast põhikooli, ehk teisiti öeldes, on olemas väga selge eelistus astuda keskkooli (gümnaasiumi). Kõige järsem vähenemine leidis aset peatselt pärast taasiseseisvumist. Ajavahemikul 1991–1997 langes kutseõppeasutustesse suundunud põhikoolilõpetajate osakaal 43,8%-lt 1991. a 26%-ni 1997. a.¹¹ Kuid see võrdlus võib eksitusse viia, sest 1991. a eksisteeris veel nõukogude tööstusstruktuur ja kutseharidus võis siis tunduda mõistliku valikuna. Kuid gümnaasiumi suhteline

Joonis 12. Kutseõppeasutuste õpilaste arv maakonniti (seisuga 1. okt 1999), 1998/99. õa lõpetajad ja 1999/2000. õa vastuvõtt



Allikas: Eesti Kutsehariduse Seirekeskus, 1999. Selgitus: helehall=sisseastunud, hall=lõpetajad

populaarsus ei tekita kahtlusi, kui vaatame kutsekoolidesse suundujate praegust arvu. 1997. ja 1998. aastal valis 70% põhikooli lõpetajatest edasiõppimise gümnaasiumis.¹² OECD ülevaadet koostavale rühmale selgitati, et kutseõppeasutustes pakutavad erialad ei pruugi noortele meeldida ning õppeaeg on pikk. Sisseastumissoovide põhjal paistab kutseharidus 16-aastaste ja vanemate hulgas olevat kõige vähem populaarne õppimisvõimalus – tõsiasi, mis oluliselt mõjutab ka õppetegevuse taset. Samas on kasvanud huvi kutsehariduse vastu edukalt keskkooli lõpetanute hulgas.¹³

Kutsehariduse kontseptsiooni lähtekohtades esitatakse eesmärk, et kutseõppeasutustes hakkaks õppima 50% põhikooli lõpetanutest ja 50% keskkoolilõpetajatest suunduks õpinguid jätkama rakenduskõrgkooli.¹⁴ Hetkel tundub see eesmärk küll

Tabel 16. Kutseõppeasutuste ja õpilaste arv 1992/93–1998/99

| Aasta | | Haridus- ministeerium | Põllumajandus- ministeerium | Muud (sh era-) | Kokku |
|---------|--------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------|--------|
| 1992/93 | Koolide arv | 45 | 12 | 30 | 87 |
| | Õpilaste arv | 19 527 | 3 677 | 7 486 | 30 690 |
| | % koguarvust | 63,6 | 12,0 | 24,4 | 100 |
| 1993/94 | Koolide arv | 63 | 12 | 8 | 83 |
| | Õpilaste arv | 24 302 | 3 257 | 649 | 28 208 |
| | % koguarvust | 86,2 | 11,5 | 2,3 | 100 |
| 1994/95 | Koolide arv | 63 | 13 | 11 | 87 |
| | Õpilaste arv | 22 684 | 2 708 | 2 414 | 27 806 |
| | % koguarvust | 81,6 | 9,7 | 8,7 | 100 |
| 1995/96 | Koolide arv | 59 | 13 | 13 | 85 |
| | Õpilaste arv | 24 444 | 3 084 | 1 910 | 29 438 |
| | % koguarvust | 83,0 | 10,5 | 6,5 | 100 |
| 1996/97 | Koolide arv | 60 | 13 | 18 | 91 |
| | Õpilaste arv | 24 924 | 3 374 | 3 189 | 31 487 |
| | % koguarvust | 79,2 | 10,7 | 10,1 | 100 |
| 1997/98 | Koolide arv | 58 | 13 | 18 | 89 |
| | Õpilaste arv | 24 846 | 3 513 | 2 957 | 31 316 |
| | % koguarvust | 79,3 | 11,2 | 9,4 | 100 |
| 1998/99 | Koolide arv | 56 | 13 | 20 | 89 |
| | Õpilaste arv | 25 012 | 3 483 | 2 695 | 31 190 |
| | % koguarvust | 80,2 | 11,2 | 8,6 | 100 |

Allikas: Estonian National Observatory, lk 40; Haridusministeerium, Info- ja statistikatalitus.

kättesaamatu, vähemalt seni, kuni kutseõppeasutuste praegused probleemid pole lahendatud.

Õpilaste arvu muutused erinevatel haridustasemetel alates õppeaastast 1992/93 on ära toodud tabelis 17. Kui õpilaste arv kutsehariduses suureneski, siis keskkoolijärgse kutsehariduse tasandil, mitte tavapärase kutseharidusõppekavade raames (ISCED 3/3C).

Nagu järgnevalt osutatakse, on alates 1990. aastate keskelt poliitiliseks suundumuseks olnud kutsehariduse ja üldkeskhariduse vaheliste seoste tugevdamine. Haridusministeeriumi nüüdne poliitiline eesmärk on tõsta kutsekeskhariduse üldhariduslikke nõudeid ja luua üldhariduslike keskkoolide (gümnaasiumide) õpilastele kutseõppe võimalusi (nt ettevõttepraktika abil).¹⁵

Õppekeel

Umbes 60% ligikaudu 90-st kutsehariduslikust õppeasutusest on eesti õppekeelelega. 20% kasutavad ainult vene keelt ja ülejäänud mõlemat õppekeelt. Seadus näeb ette, et kõik gümnaasiumid peavad üle minema eesti keelele kui ainsale õppekeelele a 2007 ja kui see rakenduks ka kutseõppeasutustes, võib seal tekkida üleminekuprobleeme.

Õppevaldkonnad

Tabelis 18 on 1997/98. õa kutseõppe ja keskeriõppe lõpetanud õppevaldkondade kaupa. Enamik (51%) kutseõppe lõpetanutest õppisid kaubanduse ja ärianduse ning tööstuse ja käsitöö õppekavade järgi, 16% olid omandanud teeninduse-toitlustuse-turismi ala. Muutuva majanduse peegeldusena oli keskerihariduse tasandil kõige rohkem lõpetanud (30%) läbinud kaubanduse ja ärianduse õppekavu, neile järgnesid tehnika ja tehnoloogia lõpetanud (14%) ja põllumajandust, metsandust ning kalandust õppinud noored (11%).

Õppeaastal 1997/98 ja 1998/99 olid kutsehariduses kõige populaarsemad tabelis 19 toodud erialad. Statistikaamet on kasutanud erinevat liigitust, kuid kahe aasta erinevused on selged. 1998/99. a sisseastujate valik peegeldas võrreldes 1997/98. õa sisseastujatega selgemat nõudlust majandusarenguga seotud erialade järele (turism, kaubandus ja äriandus, informaatika ja juriidilised erialad). Kahe aasta andmete alusel ei ole võimalik üldistada, kas see erinevus peegeldab tendentsi.

Rahastamine

OECD ülevaate koostamise ajal käisid arutelud kutsehariduse rahastamise poliitika üle. Ajalooliselt on riik rahastanud õpetajate palgad nagu põhi- ja üldkeskhariduse puhulgi ning vastav ministeerium või muu sponsor on vastutanud

Tabel 17. Õpilaste üldarv ja õpilaste arv klassis ISCED-i tasemetega kaupa 1996/97–1998/99

Õpilaste üldarv

| | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|---|---------|---------|---------|
| Üldkeskharidus (ISCED 3/3A) | 37 532 | 38 319 | 37 381 |
| Kutse- ja keskeriharidus kokku | 29 953 | 30 233 | 30 264 |
| Põhikoolijärgne kutseharidus (ISCED 3/3C) | 1 750 | 1 793 | 1 437 |
| Kutse- ja keskharidus (ISCED 3/3A) | 11 519 | 12 238 | 12 793 |
| Põhiharidusejärgne keskeriharidus (tehnikum) (ISCED5/3A) | 4 438 | 4 231 | 3 740 |
| Keskharidusejärgne kutseharidus (ISCED3/4B) | 3 288 | 3 449 | 4 231 |
| Keskharidusejärgne keskeriharidus (tehnikum) (ISCED 5/5B) | 8 958 | 8 522 | 8 063 |

Õpilaste arv klassis

| | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|---|---------|---------|---------|
| Üldkeskharidus (ISCED 3/3A) | 27.6* | 28.3* | 25.8* |
| Põhikoolijärgne kutseharidus (ISCED 3/3C) | 24.3 | 22.9 | 18.9 |
| Kutse- ja keskharidus (ISCED 3/3A) | 22.2 | 23.2 | 23.1 |
| Põhiharidusejärgne keskeriharidus (tehnikum) (ISCED5/3A) | 22.2 | 20.6 | 21.25 |
| Keskharidusejärgne kutseharidus (ISCED3/4B) | 24.4 | 26.7 | 22.9 |
| Keskharidusejärgne keskeriharidus (tehnikum) (ISCED 5/5B) | 24.3 | 23.9 | 22.6 |

* Eriharidus on välja jäetud.

Allikas: Supplement, lk 25-26.

teiste kulude katmise eest (nt õpikud, sisseseade, ülalpidamine). Põhimõtteliselt on kutseõppeasutustel lubatud lisisissetulekut teenida, korraldades lühiajalisi koolituskursusi täiskasvanutele või lepingulist koolitust registreeritud töötutele või muul viisil äri- ja tööstusringkondade rahastatud tegevuste kaudu. Riik eraldab koolile raha valemil alusel, millesse kuuluvad erinevad muutujad, nt õppekavu, nende ajalist kestust iseloomustavad parameetrid, nõutav õpetajakohtade arv jm. Riiklikud kutseõppeasutused on tavaliselt toiminud vastava ministeeriumi rahastamisel, koolil on ainult piiratud võimupädevus.

Nüüd on rahastamismehhanismid muutumas. Senine normatiivsetel kriteeriumidel põhinev süsteem asendatakse rahastamisega õppijate arvu järgi. 1998. a detsembris kiitis Valitsus heaks Rahandusministeeriumi dokumendi “Eesti majanduse arengukava 1998–2002”. Seal on eesmärgiks seatud spetsiaalse täiendava koolitusfondi loomine pidevõppesüsteemi rahastamiseks. Kavas on nihutada rõhk õppeasutuste toetamiselt konkurentsivõimelise, turule orienteeritud süsteemi toetamisele, mida riik rahastab vastavalt õpilaste arvule ning arvestades tööturu esmavajadusi. Sellise süsteemi puhul läheb vastutus kooli tasandile, et suurendada vastutust ja aruandluskohustust kohaliku ja piirkondliku tööturu vajadustele reageerimisel. Ajalooline range tsentraliseeritud kontroll asendub koolide rahastamisega *per capita*. Nimetatud poliitika tulemusena kasvab kohalik vastutus, mis võimaldab optimeerida ressursside kasutamist – paljudel juhtudel tähendab see koolide ühendamist ja tugevdamist, mõnel juhul ehk ka ebaefektiivsete ja konkurentsivõimetute koolide ning õppekavade sulgemist.¹⁶

Küsimusi ja tähelepanekuid

OECD rühma tuvastatud probleemid on Eestis kõikidel tasanditel hästi teada ning ülevaadet koostav rühm kuulis nendest väga erinevatest allikatest. Huvitav on see, et analoogsed probleemid on mõningal määral omased paljudele OECD riikidele, kuigi üleminekumajanduse tingimustes on need paratamatult tõsisemad, sest majanduses leiavad aset tohutud struktuursed muutused ning soovitakse väga kiiret ja põhjalikku reformi.

Koolivõrgu kvaliteet

Kõikide asjaosaliste põhiline mure on kutseõppeasutuste kvaliteedi parandamine. Hoolimata viimase kümne aasta arengutest, on paljud koolid liiga väikesed. Kutsehariduse kontseptsiooni lähtekohtades rõhutati, et optimaalseks suuruseks on vähemalt 500 õpilasega kool, kuid ikkagi on väljaspool suuremaid linnu asuvatest koolidest enam kui 75% alla 400 õpilasega, paljud isegi alla 200 õpilasega. Koolid on jätkuvalt kitsalt spetsialiseerunud, kuigi püütakse muudatusi sisse viia ja õppekavasid mitmekesistada, et vastata muutuva majanduse vajadustele. Eesti

Tabel 18. Kutseõppeasutuste lõpetajad eriala järgi 1997/98. õa

| ISCED-i kood | | Lõpetanute koguarv 1997/98 |
|--------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| | Kutseõpe | 5 670 |
| 14 | Õpetajakoolitus | 22 |
| 18 | Kunst ja muusika | 14 |
| 34 | Kaubandus ja ärimatus | 732 |
| 46 | Matemaatika ja arvutiteadused | 11 |
| 50 | Ravi ja tervishoid | 153 |
| 52 | Tööstus- ja käsitöö | 2 909 |
| 54 | Tehnika ja tehnoloogia | 0 |
| 62 | Põllumajandus, metsandus ja kalandus | 171 |
| 66 | Kodundus | 292 |
| 70 | Transport ja side | 66 |
| 78 | Teenindus, toitlustus ja turism | 884 |
| 89 | Muu | 416 |
| | Keskeriõpe | 2 867 |
| 14 | Õpetajakoolitus | 106 |
| 18 | Kunst ja muusika | 169 |
| 22 | Humanitaarteadused | 8 |
| 34 | Kaubandus ja ärimatus | 855 |
| 38 | Õigusteadus | 166 |
| 46 | Matemaatika ja arvutiteadused | 20 |
| 50 | Ravi ja tervishoid | 281 |
| 52 | Tööstus- ja käsitöö | 170 |
| 54 | Tehnika ja tehnoloogia | 403 |
| 58 | Arhitektuur | 6 |
| 62 | Põllumajandus, metsandus ja kalandus | 323 |
| 66 | Kodundus | 30 |
| 70 | Transport ja side | 43 |
| 78 | Teenindus, toitlustus ja turism | 165 |
| 84 | Massiteave ja dokumenteerimine | 61 |
| 89 | Muu | 61 |

Allikas: Haridus 1998/99, tabel 4.30, lk 160–161.

Tabel 19. Kõige populaarsemad erialad sisseastujate seas 1997/98. ja 1998/99. õa

| Erialad 1997/98 | Avaldused | Vastu- võetud õppurid | Avaldusi vastuvõetu kohta | Erialad 1998/99 | Avaldused | Vastu- võetud õppurid | Avaldusi vastuvõetu kohta |
|---|-----------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------|---------------------------------|
| Kutseõpe | | | | | | | |
| Kokk, pagar | 225 | 106 | 2.12 | Kokk, pagar | 68 | 32 | 2.13 |
| Restoranikokk | 140 | 68 | 2.06 | Postitehnik | 60 | 34 | 1.76 |
| Kosmeetik | 184 | 54 | 3.41 | Fotograaf | 111 | 32 | 3.47 |
| maniküür- pediküür | 119 | 55 | 2.16 | Andmetöötlus ja arvutivõrgud | 81 | 29 | 2.79 |
| Kohtusekretär | 111 | 33 | 3.36 | Kohtusekretär | 108 | 32 | 3.38 |
| Mööblirestauraator | 81 | 16 | 5.06 | Mööblirestauraator | 49 | 23 | 2.13 |
| Hotelliteeninidaja | 80 | 41 | 1.95 | Hotelliteeninidaja | 180 | 101 | 1.78 |
| Kokk, kondiiter (restoranides) | 75 | 36 | 2.08 | Juuksur | 397 | 204 | 1.95 |
| Arvutisüsteemi hooldaja | 38 | 10 | 3.80 | Virtuaalne kaubandus | 38 | 16 | 2.38 |
| Kontoritöötaja | 27 | 13 | 2.08 | Sideoperaator-infoteeninidaja | 32 | 17 | 1.88 |
| Keskertõpe | | | | | | | |
| Turismikorraldus | 270 | 94 | 2.87 | Turismikorraldus | 366 | 137 | 2.67 |
| Hotelli- ja toitlustusettevõtte juhataja | 323 | 93 | 3.47 | Hotellimajandus | 55 | 21 | 2.62 |
| Rahandus ja krediidid | 180 | 54 | 3.33 | Pangandus | 78 | 28 | 2.79 |
| Personaalarvutid ja arvutivõrgud | 128 | 38 | 3.37 | Kunstiline kujundamine | 84 | 33 | 2.55 |
| Õigus (tolliteenistuses) | 105 | 34 | 3.09 | Optomeetrist | 79 | 23 | 3.43 |
| Balletiartist | 99 | 23 | 4.30 | Balletiartist | 59 | 21 | 2.81 |
| Arijuhtimine (tööstuses) | 93 | 29 | 3.21 | Sekretär, reisikonsultant | 148 | 57 | 2.6 |
| Popmuusika | 56 | 17 | 3.29 | Hambatehnik | 94 | 12 | 7.83 |
| Arvutigraafika | 40 | 10 | 4.0 | Arvutigraafika | 65 | 10 | 6.5 |
| Laulmine | 40 | 13 | 3.08 | Laulmine | 37 | 14 | 2.64 |

Allikas: Haridus 1997/98, tabel 4.29, lk 156 ja 1998/99, tabel 4.29, lk 158.

mitmes piirkonnas on majandus tõsises langusseisus ja kutseõppeasutustel ei ole sageli seost piirkondliku majanduse ja tööturu elavdamiseks tehtavate jõupingutustega. Ümberõpetuseta õppejõudude, vananenud sisseseade ja kutseharidusele tavapäraselt omistatud madala staatusega kutsekoolidel on piiratud võimalused selliste õpilaste õppima meelitamiseks, kes otsivad uues majanduses konkureerimiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Vananenud alakasutatud seadmed tekitavad kutsekoolidele täiendavaid kulutusi.

Üldharidusele pühendatud 3. peatükis rõhutas OECD rühm väikeste, peamiselt maapiirkondades asuvate põhi- ja keskkoolide kriitilist olukorda, eriti nende raskusi riikliku õppekava rakendamisel ning vajalike õpitulemuste saavutamisel. Sama kehtib ka kutseõppeasutuste osas. Kui süsteemi ümber ei kujundata, et muuta see efektiivsemaks, ei ole koolivõrk võimeline parandama õppe kvaliteeti, turuga kohanemise võimet ja õpitulemusi.

Nõukogude ajast päritud väga tsentraliseeritud juhtimise ja rahastamisega süsteem, mis oli seotud erinevate majandusharudega, on paremini toimiva ja paremini muutustele vastava koolisüsteemi kujundamisel tõsiseks takistuseks. Ajaloolised vertikaalsed juhtimisliinid ei võimalda saavutada efektiivset toimimist kooli tasandil. Kontrastina mineviku vertikaalsele süsteemile peab tuleviku efektiivne kutsekoolitussüsteem olema paindlik, omama muutustele vastavaid horisontaalseid seoseid:

- teiste kutseharidusvõimalustega, mis on piirkonnas olemas, kuid vertikaalsete juhtimisliinide kaudu seotud teiste majandusaladega;
- regionaalsete majandusstrateegiatega;
- tööandjatega;
- üldharidussüsteemiga;
- kohalike omavalitsustega;
- regionaalsete tööturustrateegiatega, eriti täiskasvanute ümberõppega;
- rakenduskõrghariduse ja muude õppeasutustega.

Eesti juhid tunnustavad selgelt osutatud probleemide olemasolu ning soovivad nendega tegeleda, hoolimata ilmsetest poliitilistest raskustest, mis tekivad koolide liitmise/ühendamise või sulgemise temaatika tõstatamisel. OECD rühm on seisukohal, et Haridusministeeriumi strateegia nende probleemide lahendamiseks on suunitluselt õige ja kooskõlas kõige eesrindlikumate sammudega OECD riikides.

Haridusministeeriumi strateegilised suundumused on järgmised.

- Õppeasutuste juhtimise jätkuv kindlustamine.
- Regionaalsete kutseõppekeskuste väljaarendamine, kus toimuksid kutsealane esmakoolitus, täiskasvanute ümberõpe, gümnaasiumiõpilaste kutsealane eelkoolitus ning kutseõpe erivajadustega inimestele. Aastal 2000 on kavandatud kutsekoolituskeskuste avamine piirkondlike arenduskeskustena Tallinnas ja Tartus ning Ida-Virumaa ja Jõgeva maakondades. Aastaks 2003 kavatakse lõpule viia piirkondlike kutseõppekeskuste loomine Võru, Viljandi ja Valga maakonnas.
- Riigikutseõppeasutuste haldamine kavatakse detsentraliseerida, nii et see funktsioon ei kuuluks enam Haridusministeeriumile, vaid kohalikele hariduspiirkondadele. Riigi huvide esindamiseks ja piirkondlikuks haldamiseks luuakse fondid. Keskse haldus- ja rahanduskontrolli asemel muutub Haridusministeeriumi rolliks akadeemilise protsessi suunamine ja järelevalve; riik jääb riigikutseõppeasutuste omanikuks.
- Rahastamisreformi jätkamine, kus õppeasutusi rahastatakse eraldistena õpilaskoha maksumuse alusel, halduse detsentraliseerimine, motivatsiooni loomine sotsiaalpartneritega tugevamate sidemete saavutamiseks, piirkonna majanduse edasiarenemine, ressursside – õpetajate, sisseseade ja ruumide kasutamise optimeerimine.¹⁷

Kutseharidussüsteemi detsentraliseerimine on oluline eesmärk. Kuigi Eesti on suhteliselt väike riik, on siin olulisi piirkondlikke erinevusi jõukuse ning majandus- ja tööstusstruktuuri osas. Sellest tulenevalt tuleks kutseharidus detsentraliseerida valitsuse kehtestatud riikliku poliitika raames. Sellele oleks mitmed eelised ning ka ettevõtted oleksid tihedamalt seotud oma piirkonna kutseõppeasutustega. Eriti hea oleks see koolide ja tööandjate vahelise sideme loomiseks, mis on erakordselt oluline noorte edukal tööleasumisel peale kutsekoolitust. Kohalikust tööturuinformatsioonist oleks enam kasu, see aitaks kavandada täiskasvanu- ja pidevõpet, isegi kui see on vajalik ainult lühiajaliselt.

Toetudes OECD riikide kogemustele peab OECD rühm siiski rõhutama, et detsentraliseerimise edukus sõltub põhiliselt kahest punktist.

- Piirkonna organisatsioonide, regionaalsete kutseõppekeskuste või teiste üksuste suutlikkusest, kellele delegeeritakse haldusvastutus. Tuleb investeerida aega ja ressursse koolitusse, et kujuneksid vajalikud haldamis-, juhtimis- ja analüütilised oskused. Vajaliku infrastruktuuri loomiseks (nt juurdepääs infotehnoloogiale) on vaja ressursse. Olulisim nende üksuste jaoks on informatsiooni valdamine ja analüütilised oskused, et tööturu seisundit analüüsida ja vastavalt sellele toimida.

- Aruandlusmehhanismidest, mis tagaksid detsentraliseeritud süsteemi vastavuse piirkondlikele vajadustele ning riiklikele poliitikatele ja prioriteetidele.

OECD rühm tajub ka seda, et Eesti edu senisest detsentraliseerituma piirkondliku kutseharidussüsteemi kujundamisel sõltub avaliku halduse baasreformidest ja nende rakendamisest – eriti reformidest, mis on seotud kohalike omavalitsuste ja maakondadega. Nagu allpool osutatakse, tuleks parandada ka ministeeriumidevahelist koordineerimist, mis mõjutab regionaalset tööturgu, sotsiaalset heaolu ja majanduspoliitikat.

Õpetajad ja õpetamine

Õpetamise taset kutsehariduses kritiseeriti OECD ülevaate koostamise ajal laialdaselt. Inimressursside uuendamine on ehk kutseharidusreformi keskne ülesanne. Mitmed riigid on läbi viinud haridusreforme, valmistamata ette õpetajaid, kellest reformide edukus sõltub. Eesti peab tagama, et sellist viga ei tehtaks. OECD rühm on veendunud, et Haridusministeerium on sellest keerulisest ülesandest selgelt aru saanud.

Eestis rõhutati, et õpetajad on halvasti tasustatud ja kutseharidussüsteemi on noori koolilõpetajaid väga raske meelitada. Selle tulemusena on õpetajaskond suhteliselt vana ja pikaajalise staažiga (tabel 20), mis raskendab veelgi mittedobiva väljaõppe probleemi. Suurem osa õpetajatest on saanud koolituse nõukogude perioodil ja nende kogemused võimaldavad õpetada teadmisi-oskusi erialadel, mida võib-olla enam ei eksisteerigi. Samuti on nende õpetamise meetodid vananenud. Seetõttu on prioriteediks õpetamise muutmine.¹⁸

Õpetajate-õpilaste suhtarv kutseõppeasutustes on 1:5. See tähendab, et õpetajaid on liiga palju ja koolid ebaefektiivsed. Üks reformi eesmärke on viia suhe vahemikku 1:12–1:16. Keskmine suhe õpetajad-muud töötajad on ainult veidi üle ühe, mis näitab, et töötajaskonna liigne arvukus tuleneb mitteõpetajate suurest arvust või väikeste koolide ebaökonoomsusest või koolide töötamisest alla oma võimaluste.

Hetkel ei ole olemas kaasaegsete õpetamise meetoditega õppeasutust kutseõpetajate koolitamiseks. Kursused on väga akadeemilised, keskendudes üldainetele, puudub seos teooria ja praktika vahel. Õpilaste koolitajatel on vähe võimalusi ettevõtetes praktiseerida ja õpetajakoolitust saada, eriti kutseõpetaja koolitust, mida paljud nendest, kellega OECD rühm kohtus, pidasid väheoluliseks.

Haridusministeeriumi määrusega 1998. a detsembrist kehtestati kutseõpetajatele uued nõuded. Neil peab olema kas pedagoogiline kõrgharidus ja kaks aastat erialase töö kogemusi õpetatavas aines või kõrgharidus tehnilisel alal, mida nad õpetavad,

Tabel 20. Õpetajad vanuse, soo ja staaži järgi kutse- ja keskerihariduses 1998/99. õa

| | Naised ja vanus | | | | Mehed ja vanus | | | Õpetamisstaaz | |
|-----------------------|-----------------|------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------------|--------------------|
| | Kogu- arv | Arv | Alla 30 % | Üle 49 % | Arv | Alla 30 % | Üle 49 % | 0 – 5 aastat % | >15 aastat % |
| Üldainete õpetajad | 2539 | 1714 | 10,7 | 38,6 | 825 | 11,6 | 44,8 | 23,7 | 51,7 |
| Kutse- õpetajad | 998 | 576 | 10,1 | 33,3 | 422 | 5,9 | 45,9 | 30,1 | 34,1 |

Allikas: Haridus 1998/99, tabelid 6.3, 6.6 ja 6.8, lk 228–239.

ja pedagoogikoolitus. Nad on ka kohustatud iga kolme aasta tagant läbima kahekuulise praktika sobivas ettevõttes.

OECD rühm toetab tugevalt Haridusministeeriumi strateegiasuunda viia õpetuse kvaliteedi tõstmiseks sisse praktikajuhendajate koolitus ning kutseõppeasutuste õpilaste ettevõttepraktika. Praktikajuhendajate koolitus tähendab seda, et need ettevõtete töötajad, kes juhendavad õpetajate-praktikantide ja õpilaste tööpraktikat, on selleks ette valmistatud. Et saada koolidesse hästi koolitatud kutseõpetajaid, kavatses Haridusministeerium maksta kinni nende õpetajate õppemaksu, kes õpivad välismaal erialadel, mida Eestis ei ole võimalik õppida.¹⁹

OECD rühmale väljendati muret seoses süsteemis juba tegutsevate õpetajate ümberõppega. Enamik nendest on vähese õpetajakoolitusega erialaspetsialistid, neil puudub selline professionaalne ettevalmistus, mis võimaldaks efektiivselt oma teadmisi edasi anda. Lisaks ei tunne paljud õpetajad kaasaegset tehnoloogiat ja õpetamismeetodeid, kus loengutel põhinev teoreetiline õpetamine on asendumas praktilisema, interaktiivse õppetööga (sh seminarid, näidisjuhtumid, projektid). Seetõttu on nimetatud õpetajatel vaja läbida lisakoolitus oma oskuste kaasajastamiseks. Mitmed küsimused, mida käsitleti 3. peatükis seoses üldkeskharidusega – vajadus muuta õpetamist ja õpetajakoolitust –, kehtivad ka kutsehariduse osas.

Nagu eelnevalt juba nimetatud, sätestatakse 1993. a “Täiskasvanute koolituse seaduses”, et 3% palgafondist läheb täiendkoolitusele. Õpetajad vajavad ka regulaarset täiendkoolitust ettevõtetes – see on parim viis, kuidas tundma õppida tööga seotud praktilisi olukordi ning tööturu nõudeid antud ajahetkel ning veel üks põhjus, miks hariduse valdkond peab tegema tihedamat koostööd tööstus-rikkondade ja muude ühiskonna huvirühmadega.

Ka siin saab Haridusministeerium probleemide tõsidusest aru ning peab prioriteetseks tegevõpetajate ja -koolijuhtide ümberõpet. OECD rühm toetab tugevalt seda seisukohta.

Paradoks on selles, et intensiivsema koolituse läbimine ei pruugi tulevasele kutseõpetajale pakkuda vastutasuks sobivat palka tööleasumisel. Heade, kaas-aegsete oskustega õpetajate palgavahe era- ja avalikus sektoris on väga suur. Telekommunikatsiooniga tegeleva Eesti organisatsiooni juhtivtöötaja ütles OECD rühmale, et nende valdkonna kõrgkooliõpetaja võib erasektoris saada kolm korda suuremat palka kui avalikus sektoris. On muidugi võimalik ka erasektori töötajate suurem kaasamine õpetamisse (kohakaasluse alusel) – selline süsteem teatud ulatuses juba toimibki –, mis võimaldab tuua kutseharidussüsteemi kaas-aegse tööstuspraktika.

Reageerimine muutuvale tööturule ja tööturuinformatsioonile

OECD ülevaadet koostavale rühmale öeldi, et kutseharidussüsteemis pakutav koolitus ei ole sageli kooskõlas tööandjate tulevaste nõudmistega ega Eesti majandusega. Koolituse sisu on sageli vananenud, sest paljusid töökohti tegelikus tööelus enam ei ole. Osaliselt on sellise olukorra põhjuseks halb või olematu informatsioon tööturu kohta, kuid samas peegeldab see ka koolitusasutuse tõelisi raskusi enda muutmisel, et õpetada uusi oskusi. Muuta on vaja sisseseadet, ruume ja õppekava ja see nõuab aega, raha ning haldamisoskust.

Nõukogude süsteemis ei omanud tööturuinformatsioon mingit tähtsust, sest keske planeerimisega otsustati riigiettevõtete tööjõuvajadused ja kutseharidust juhiti vastavalt antud piirkonna ettevõtete lühiajalistele vajadustele. Turumajanduses nõuab kutsehariduse planeerimine ja toimimine head ja õigeaegset informatsiooni tööturu suundumuste ning tõenäoliselt vajalike oskuste kohta.

Sellist informatsiooni oleks ideaalis vaja mitmel tasandil. Põhiküsimused on järgmised.

- Milliseks kujuneb laias laastus Eesti majanduse ja tööstuse areng? Siinkohal ei pea ennustama tööjõu olukorda pikema aja vältel, sest see ei ole võimalik, vaid tuleks uurida, mida tööstus-, poliitika- ja teadusringkonnad peavad Eesti eeliseks teiste riikidega võrreldes ja millistes valdkondades võib esineda tööhõive kasvu või tööhõive langust.
- Millised on tõenäolised muutused nõutavate oskuste osas olemasolevates ettevõtetes ja uutes sektorites? See teadmine võib suunata kutseõppeasutusi mõtlema oma väljundile.
- Kas on olemas kontaktid tööandjate ja kutseõppeasutuste vahel kohalikul tasandil? Kas toimub regulaarne arutelu vajalike kutseoskuste üle?

“Eesti stsenaariumides 2010” ja “Eesti haridusstsenaariumides 2015” on näha,

et mitmete teiste riikidega võrreldes püüab Eesti väljapaistvalt tegeleda kahe esimese küsimusega. Eesti juhid on laialdaselt arutanud globaalmajanduse ja infotehnoloogia mõjusid, see kajastub nt Tiigrihüppes (vt 3. peatükk) ja ÜRO arenguprogrammi (UNDP) aruannetes.²⁰ Kuid puudub nende suurepärase kavade muutmine konkreetseks informatsiooniks, mida kutseharidussüsteemi tuleviku kujundajad saaksid kasutada.

Ülevaate koostajad kohtasid vähe inimesi, kes leidsid, et kutsehariduse jaoks olulist tööturuinformatsiooni on piisavalt. Tööhõive tulevikuväljavaadete analüüsimine on uus ja väljakujunemata valdkond. Kuigi Tööturuamet teeb nüüd rohkem analüüse kui varem, on ametil väike töötajaskond ja suurele osale informatsioonist ei ole lihtne juurde pääseda. Kohalikul tasandil ei ole tööhõivebüroodel ressursse tööturu analüüsimiseks. Kaubandus- ja Tööstuskoda on teinud üht-teist, uurides potentsiaalseid majanduskasvu alasid, milleks on turism, toiduainetöötus (kuid sellel alal on tugev konkurents), metsandus ja puidutöötus. Tööandjate ja Tööstuse Keskliit andis OECD ülevaaterühmale teada, et võimalikeks laiendamisvaldkondadeks on mikroelektronika, meretehnoloogia, biotehnoloogia, kus on olemas hea teadusbaas, ja masinatööstus. Üksikud tööandjad, eriti väikestes ja keskmise suurusega ettevõtetes, ei pruugi teada, milliseid tööoskusi nende töötajatel tulevikus vaja läheb. Nad võivad seda teada väga üldiselt, seda enam, et enamik ettevõtteid on suhteliselt uued.

On olemas selge vajadus anda tööturuinformatsioonile süsteemi kõigil tasandil esmane prioriteet ja tugevdada ministeeriumidevahelist koordineerimist andmete kogumisel ja analüüsimisel. Globaalmajanduses toimuvate suurte muudatustega hästi kohaneva kutseharidussüsteemi kujundamisel on oluline ületada ilmne vastuolu strateegilise mõtlemise ja selle tulemuste praktilise rakendamise vahel.

Õppekava ja kutsestandardid

Üleminekul tsentraliseeritud nõukogude süsteemilt sobivama korralduse suunas on õppekava kujundamisel aluseks võetud paindlik, moodulil põhinev ja tööandjast lähtuv mudel. Kaubandus- ja Tööstuskoda juhib Haridusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi heakskiidul kutsekirjelduste koostamist tööstusvaldkonnale. Tööd tehakse kolmepoolsete kutsenõukogude kaudu, samuti uuritakse majandussektorites vajalikke inimressursse ja tööoskusi. Esimesed viis valdkonda, mida kutsenõukogudes käsitletakse, on finants- ja äriteenused, sotsiaalhooldus ja tervishoid, jae- ja hulgikaubandus, puidutöötus ja ehitus. Kutsekirjelduste määramine oli alguses raske, sest enne kutseharidusreformi algust ei olnud toimunud ühegi kutseala ümberklassifitseerimist. Ka nüüdseks pole selge, mitu kutsekirjeldust Kutsenõukogu peaks koostama.

Praeguseks on välja töötatud ja pilootkoolides katsetamiseks valmis 13 kutseala moodulõppekavad koos testipatareiga uutele kursustele, kus kasutatakse riiklikult kinnitatud tööstusstandardeid. Üldpõhimõtteks on ainepunktisüsteem, kus iga mooduli läbimine annab teatava arvu ainepunkte. Moodul lõpeb testimisega. Kutseõppeasutuste kursused koosnevad moodulitest, et võimaldada maksimaalset paindlikkust, head juurdepääsu ja edenemist järgmiste kvalifikatsioonide suunas. Sellel lähenemisel on mitmeid eeliseid: ühikud on väikesed ja kergesti mõistetavad; koolitusaeg võib olla lühem; mooduleid võib kujundada vastavalt erinevatele sooritusastemetele; mooduleid saab kiiremini kohandada vastavalt tööturu või ettevõtete nõuetele.

Eitamata paindlikkuse olulisust, ei ole seda liiki süsteemi rakendamine siiski probleemivaba. Moodulid võivad näiteks osutada suhteliselt eraldatuks, üldiseks, mistõttu kaob sidusus, terviklikkus. Näiteks Euroopa ja muu maailma trendid on sellised, et juhul, kui tööandjad vajavad kõikjal ühtviisi kõrgete kognitiivsete ja sotsiaalsete oskuste tasemega töötajaid, võib kutsealade arvu vähendada, kombineerides mitmeid kutsekirjeldusi. Ka moodulite suur paindlikkus ja kohanemisvõime ise võivad probleeme kaasa tuua. Moodulite arvu ja mitmekesisuse piiramatut laienemine võib tekitada segadust tööandjate hulgas, samuti kutseõppesse astujate hulgas ning kogu süsteemis. Lisaks ei tohiks järele anda kiusatusele lühendada esmase koolituse aega, nii et see kujuneb kitsa eriala õppimiseks. Sel oleksid edasise arengu ja elukestva õppe seisukohalt negatiivsed tagajärjed.

Teiseks küsimuseks on moodulitel põhineva kutseõppekava seos põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga, mida käsitleti 3. peatükis. Riiklik õppekava on raamkava nii üld- kui ka kutsekeskharidusele; konkreetse kooliõppekava väljatöötamine peab toimuma nendes raamidest. 3. peatükis väljendas OECD rühm muret selle üle, et riiklik õppekava on praegu vägagi ainekeskne ja pühendab liiga vähe tähelepanu aineõppe sidumisele praktikaga. Tugevalt ainekeskne õppekava, mis on sobiv akadeemilisi õpinguid kavandavatele õpilastele, ei võimalda vajaliku terviku kujundamist kutseõppekavaga ja on ebasobiv nende õpilaste jaoks, kes soovivad asuda tööturule või jätkata õpinguid kutseõppeasutustes.

OECD ülevaaterühm nõustub üldiselt Eesti lähenemisega õppekavareformile, kuid annab kolm soovitusi.

- Esiteks, OECD rühm tunnustab riikliku õppekava eesmärke ja selle filosoofilist suunitlust põhi- ja üldkeskhariduse osas, kuid soovitab Haridusministeeriumil õppekava rakendamine kiiresti üle vaadata, et tagada ka kutseharidusele sobiva õppekava kujundamine. Neid küsimusi arutati üksikasjalikumalt 3. peatükis.

- Teiseks, et vältida liigset mitmekesistamist, peaks moodulite koostamist ja ülevaatamist koordineerima riiklik keskus. Taoline keskus toimiks õppeasutuste nõustajana ja varustaks neid vajalike materjalidega.
- Kolmandaks, pilootkoolide kogemusi tuleks teiste koolide arendamiseks võimalikult hästi ära kasutada, korraldades koolitusi ja kaasates kursuste koostajaid. Haridusministeerium on juba väljendanud oma kavatsust kasutada pilootkoole kutsehariduse reformi raames kutseõppe arenduskeskustena, mis on haridusstrateegia 2000–2004 prioriteete.²¹

Eksamineerimine ja kutsequalifikatsioonitunnistuste väljaandmine

Kutseõppeasutustes toimiv hindamissüsteem on ebarahuldav. Kursuste lõpetajatele antakse tunnistus, kuid see ei kujuta endast formaalset kvalifikatsiooni, vaid tõestab ainult kursusel osalemist ning saadud hinnet viiepallisüsteemis. Uue kutsequalifikatsioonisüsteemi kujundamist peetakse väga oluliseks. Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus hakkab seda arvatavasti juhtima. Keskus tegeleb riikliku õppekava, hindamise ja eksamite korraldamisega ning kujuneb kutsequalifikatsioonide akrediteerimise asutuseks. Esimeseks sammuks oli moodulite kirjelduste loomine pilootkoolidele, et oleks võimalik testida seost kursuste sisu ja kutsequalifikatsioonistruktuuri vahel.

Edasimineks selles valdkonnas on pealtnäha olnud küllalt aeglane, kuigi laialdaselt aktsepteeritud kutsequalifikatsioonisüsteemi loomine on väga oluline, et üksikisikud saaksid kinnituse oma õppimise väärtuse kohta ning tööandjad koolituse kasulikkuse kohta. Süsteem peaks võimaldama inimestel ka eelnevalt omandatud pädevusi süvendada ja täiustada. OECD ülevaaterühm on veendunud, et kutsequalifikatsioonid peaksid põhinema teadmiste-oskuste riiklikel standarditel. Nendega tuleks hõlmata kõik kutsehariduse tasemed: kutsealane baaskvalifikatsioon, mis sobib põhihariduseta inimestele, kursused töötutele ja lõpuks väga kõrgetasemeliste oskuste õpetamine, mida tööandjad tõenäoliselt samuti vajavad. Kutsequalifikatsioonisüsteemiga saaks hõlmata väga erinevat tüüpi õpet – õpet praktilise töö kaudu, ettevõttepraktikat ja õppimist kutseõppeasutustes. Lisaks on kutsequalifikatsioonide tunnustamine oluline ka tulevasel liitumisel Euroopa Liiduga ning tekkiva vajadusega tagada tööjõu vaba takistusteta liikumine. Eesti süsteem peab siis tagama läbipaistvuse ja võrreldavuse EL-i standarditega.

OECD rühm tunneb muret ka selle üle, nagu 3. peatükis juba öeldud, et põhija keskhariduse hindamissüsteem ei võimalda arvestada õpilaste teadmiste ja oskuste erinevustega, see puudutab eriti neid õpilasi, kes soovivad jätkata kutsehariduse alal. OECD rühm soovib Eestil arendada välja riigieksamid, mis on

sobivad erineva oskuste tasemega õpilastele, ka nendele, kellele vähem ainekeskne suunitlus rohkem sobib.

Õpilased

Väga oluline on, et juurdepääs kutseõppeasutustele oleks tagatud kõigile neile, kes selle haridustee valivad. Õpilased võivad samaaegselt esitada avalduse erinevatele aladele ja erinevatesse õppeasutustesse pürgimiseks, mis võib tekitada segadust, sest puudub üleriigiline arvestus avalduste ja täidetud kohtade üle. Nagu eespool nimetatud, on kutseharidusse astumise tingimuseks põhihariduse omandamine ja see põhimõte ei toeta ilmselt kõige vähem võimekaid õpilasi. Kõige väiksemate oskustega inimeste jaoks on tööturu väljavaated kõige tagasihoidlikumad ja seetõttu tundub mõistlik, et kõige halvema haridusega inimestele pakutaks mõningaid madalatasemelisi kutseoskusi, mis looksid väljavaate veidi paremale tööhõivele.

Peale nende asjaolude ja peale selle, et kutsekoolidel on suhteliselt halb imidž ning nad on ebapopulaarsed, kerkisid arutelude käigus esile veel kaks asjaolu. Esiteks on nõustamis- ja suunamisteenused puudulikud ja nii Haridusministeerium kui ka Sotsiaalministeerium on tunnustanud vajadust karjäärinõustamise, tööle-suunamise ja seire järele. Koolides varem toimunud kutsenõustamissüsteem tühistati 1993. aastal ja nüüd vastutavad selle eest koolid ja maakonnad, kui nad peavad seda valdkonda küllalt oluliseks, et sinna oma väheseid vahendeid suunata. Õnneks on nüüd Internetis olemas andmebaas keskkoolides ja kõrgharidusasutustes õppimise võimaluste ning omandatavate kvalifikatsioonide kohta. Siiski on see kõige kasulikum neile, kellel on oma võimetest selge arusaamine ja kes teavad, mida nad õppida tahavad. Nõustamise puhul on vaja teistsugust lähenemist.

Teiseks paistab Eestis kasvavat koolikohustust mittetäitvate laste probleem, kes lahkuvad haridussüsteemist ja kellel on ebapiisav ettevalmistus, et olla tööturul pikaajaliselt edukad. Nagu 3. peatükis osutatud, kasvab ilma põhihariduseta (9 klassi) teismeliste arv. Kõige suurem väljalangevus on poiste hulgas 8. ja 9. klassis (15% eesti ja 9% vene õppekeelega koolides). Tüdrukute hulgas on väljalangejate protsent kõige suurem 10. klassis (7% eesti ja 5% vene õppekeelega koolides).²²

1998. a "Kutseõppeasutuse seadusesse" tehtud muudatused näevad ette, et õpilased, kes jätkavad õpinguid kutseõppeasutustes pärast põhikooli lõpetamist, peavad läbima vähemalt 3-aastase koolituse. Õpilased ei saa enam kutseõppeasutustes õppida lühemat aega, nagu see oli võimalik enne uue seaduse vastuvõtmist ja eriti nõukogude perioodil. Õppekava üldhariduslik dimensioon on nüüd ulatuslikum ja rangem. OECD rühm tervitab kutsekeskhariduse tugevdamist, kuid alles jääb küsimus, mida teeb Eesti nende õpilaste heaks, kes langevad koolist välja

enne põhikooli lõpetamist. Rühm mõistis, et kutsekoolid siiski tegelevad nende õpilastega, kui nad tagasi kooli tulevad. Haridusministeerium kavatses varsti avada kutseõppeasutustes rühmi nende õpilaste jaoks, kellel ei ole põhiharidust.

Laiemaks probleemiks, mis oli arutlusel ka 3. peatükis, on see, et põhi- ja keskkariduse riikliku õppekava ja riikliku hindamispoliitikaga on kehtestatud erakordselt kõrged nõuded ja paljude meelest, kellega OECD rühm rääkis, on keskendunud kõige suuremate võimetega õpilastele. Mitmed prominentsed Eesti juhid väljendasid muret, et haridusreformide käigus ei pöörata küllaldaselt tähelepanu “keskmisele” õpilasele. OECD rühm osutab vajadusele kindlustada nii üld- kui ka kutsekeskkariduse osas piisav mitmekesisus, mis vastaks õpilaste erinevatele oskustele.

Täiskasvanuharidus ja pidevõpe

Koolitusvõimalusi pakuvad täiskasvanutele Tööturuamet (töötute koolitus) ning kutseõppeasutused, rakenduskõrgkoolid ning erakoolitajad. Töötute koolitus on aktiivse poliitika meetmeks, mille eesmärk on tuua inimesed tagasi tööellu. Siia võivad kuuluda kohanemiskursused tööotsimisoskuste omandamiseks, täiendkoolituskursused neile, kellel mõned oskused juba olemas, või ümberkoolituskursused neile, kellel on vaja täiesti uusi oskusi. Sellised kursused on kahtlemata vajalikud, kuid üldine seisukoht on, et nad ei vasta täielikult töötute vajadustele.

Esiteks, kursusi võimaldatakse üksnes registreeritud töötutele ja 1. peatükis osutati, et ainult umbes pooled töötutest üldse registreeruvad. Kursusi pole ka neile, keda töökaotamine ohustab alles tulevikus. Teiseks, õppekohti on liiga vähe, mis ei vasta isegi registreeritud töötute koolitusvajadustele. Ülevaadet koostavale rühmale öeldi, et töötud ise on järjest enam koolitusest huvitatud. Tartus on 1000 õppekohta 6000-le registreeritud töötule, kursustelt osavõttu taotleb aga vähemalt kaks korda nii palju inimesi, kui on kohti. Kolmandaks on kohalike tööturubüroode eelarvete kogumaht vägagi piiratud, mis omakorda ei võimalda mingit paindlikkust raha kasutamisel. Arvestades seda, et tendentsiks on kursuste kallinemine, piirab eelarve nappus veelgi enam koolitavate arvu.

Tööturuameti tellitud koolitusi viivad läbi enamasti eraõiguslikud koolitajad lepingu alusel. Sellega välditakse kutseõppeasutustes sageli esinevat jäikust. Et paljud koolitajad on uued, on neil võimalik pakkuda kaasaegemat koolitust. Lisaks võivad tööturuametid kehtestada lepinguga teatud tingimusi, näiteks tingimuse, et teatud protsent koolitatutest peab pärast kursusi tööd saama. Tartus oli töökoha leidmise protsent 75 ja ilmselt on üleriigiline protsent samas suuruses. See on tõsiseltvõetav tulemus, seda enam, et koolitused on enamasti lühiajalised.

Kutseõppeasutuse seaduse kohaselt võivad ka kutsekoolid täiskasvanuid koolitada ja enamik koole seda ka teevad. Nagu eespool õppeasutuste ja õpilaste arvust kõneldes osutatud, võimaldavad ainult Tallinna, Tartu ja teiste suuremate linnade koolid õhtust ja kaugõpet, mis sobivad ka täiskasvanud õppijatele. Vähesed õppeasutused pakuvad koolitust töökohal või õpet kombineeritult töökoha-praktikaga, olles seega tõenäoliselt ebasobivad või kättesaamatud täiskasvanutele, kes soovivad oma olemasolevaid oskusi täiustada.

Pole olemas täiskasvanuõpet või pidevkoolitust reguleerivat ametlikku poliitikat ega ka andmeid, mis näitaksid, kui ulatuslikult see tegelikult toimub, kuidas seda rahastatakse ja milline on selle kvaliteet. Siiski on ilmne, et selles valdkonnas tegutsetakse küllalt aktiivselt. Üks hinnang on selline, et koolitajaid on 900 ja pidevkoolituses osalemise määr oli 1997. aastal umbes 25%. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete uurimuses näidati, et enamik koolitusel osalejatest olid käinud erafirmade korraldatud kursustel²³, mille põhjal võib oletada, et paljud kursused on tihedalt seotud vastava ärivaldkonna vajadustega.

Kuid riiklikus poliitikas on sellel kohal selge auk. Teised haridussektorid on selgelt olulised, kuid täiskasvanu- ja pidevhariduse strateegia – seega ka elukestva õppe suundumuse puudumine on väga tõsine probleem, arvestades tõenäosust, et Eesti majanduse ja tööturu struktuur võivad veelgi muutuda ning ka edaspidi tekib vajadus tööjõu ümberasetamise järele. Kuivõrd Eestis kooliealine elanikkond kahaneb, sõltub ühiskond praegustest täiskasvanutest kui tööjõust ka järgmisel aastakümnel ja hiljemgi. Kuigi täiskasvanute haridustase on Eestis üldiselt kõrge, vajab täiskasvanud elanikkond ümberõpet, et omandada uues majanduses vajaminevaid teadmisi ja oskusi. Viimaste täiustamine peaks olema riiklik prioriteet ja kutseharidussüsteemi keskne ülesanne. Riigi strateegia oluliseks aspektiks on keelõpe, kuid samavõrd on vajalikud konkreetsed teadmised ja oskused. Piirkondlike kutseõppekeskuste edasiarendamisega võib seda probleemi olulisel määral lahendada.

Strateegia ja selle rakendamine

Eesti kutseharidussüsteemi reformitakse kõikidel tasanditel. Alljärgnevalt osutatakse neljale valdkonnale, mis OECD ülevaadet koostava rühma meelest vajavad eraldi tähelepanu ning mis on tähenduslikud kogu süsteemi toimimisele. Eestis on väga palju arutatud reformi strateegia ja kutsehariduse kontseptsiooni üle. Seda tuleb tervitada, sest ilma selge strateegilise nägemuseta võivad reformid kujuneda väikeste juhuslike episoodide jadaks ning olla halvasti koordineeritud. Reformi suuna üle ollakse ilmselt küllaltki suurel üksmeelel, mis samuti on väga oluline. OECD rühm toob esile mõned märkused nimetatud protsessi ja selle edaspidise seire kohta.

Ministeeriumidevaheline koordineerimine

Valitsuse allüksused peavad strateegia kujundamisel väga tihedalt koostööd tegema ja veelgi enam sellele järgneva poliitika formuleerimise ajal. Haridusministeerium on haridusreformi juhtinud, mis on täiesti õigustatud, Sotsiaalministeerium on tegutsenud tagaplaanil, tema suureks ülesandeks on olnud tegeleda iseseisvusele järgnenud tööpuudusega. Kuid kutsehariduse jaoks on pöördelise tähtsusega nende ministeeriumide ja Majandusministeeriumi ühtne nägemus ja arusaam Eesti majanduse tulevikust, samuti erinevatest reformivaldkondadest – tööturg, majandus ja haridus. Ühtne nägemus ja arusaam peaks sisaldama ka erinevate arenguprotsesside mõju kutseharidusele, sh täiskasvanu- ja pidevõppele.

Sotsiaalpartnerid

Nagu enamikus üleminekumajandusega riikides, on sotsiaalpartnerite täielik kaasamine olnud raske. Tööandjate ühingutel on oluline roll, eriti kutsequalifikatsioonisüsteemi ülesehitamisel, kuid väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted, mis Eestis kujutavad endast tööhõive kasvuala, ei ole küllaldaselt esindatud. Ametiühingud on väga nõrgad, nende roll haridusreformi käigus veel leidmata. Oluline on, et sotsiaalpartnerid osaleksid täiel määral, kuivõrd reformi suhtes tuleb saavutada nii ühiskondlik kui ka poliitiline konsensus ning täielik üksmeel mitmete langetamist vajavate raskete poliitiliste otsuste suhtes. See tähendab, et sotsiaalpartnerite rollid peavad olema selgelt määratletud, ka selles osas, milline on nende tulevane roll EL-iga liitumise kontekstis. Valitsus peab vastu võtma otsuseid, mis võimaldavad sotsiaalpartneritel täita rolle, mida neilt oodatakse.

Süsteemi terviklikkus

Kutseharidussüsteemi tuleb vaadelda kui tervikut, see peab olema kujundatud nii, et ta vastaks kõigi kodanike vajadustele. Praegusel hetkel on süsteem ilmselt kaugel nendest eesmärkidest. Süsteemi erinevates osades kujundatakse poliitikaid isoleeritult ja mõnedel tähtsatel aladel nagu nt täiskasvanu- ja pidevõpe ei piisa usaldusväärset informatsiooni. Reformi rakendamiseks on prioriteedid ilmselt vajalikud, kuid reformi edasiarendamine – mitte ainult strateegia osas – peab toimuma laial rindel, mis igal juhul osutub vajalikuks siis, kui elukestva õppe põhimõte muutub tegelikkuseks. OECD töörühm nõustus täielikult haridusministri tähelepanekuga, et peamiseks ülesandeks on tõsta hariduse keskmist kvaliteeti. Kutseharidussüsteemis olekski väga kerge keskenduda eriti kõrgetele tehnilistele oskustele, kuid riigi strateegia, sh ebasoodsas olukorras olevatele inimestele juurdepääsu tagamine, on kõige paremini elluviidav kogu süsteemi üldise efektiivsuse tõstmisega.

Soovitused

OECD rühm toetab Haridusministeeriumi poliitika üldsuundi kutsehariduse kvaliteedi tõstmiseks. Rühm on veendunud, et nimetatud suunad on hästi põhjendatud ja loogiliselt seotud Eesti ees seisvate tõsiste ülesannetega ning vastavuses kõige eesrindlikumate suundumustega OECD riikides. Järgnevate soovitude eesmärgiks on nimetatud suundumusi tugevdada.

- Luua tugevamad seosed strateegiliste dokumentide “Eesti stsenaariumid 2010”, “Eesti haridusstsenaariumid 2015” ja Presidendi Akadeemilise Nõukogu koostatud “Õppiv Eesti” ning kutsehariduse strateegiatega vahel.
- Seostada strateegiad praktiliste rakendustega, et kujundada kutseharidussüsteem, mis kohaneb suurte muutustega maailmamajanduses.
- Püüelda jätkuvalt terviklikuma kutseharidussüsteemi poole, mis vastab kõikide kodanike vajadustele. Selline süsteem on vastukaaluks praegusele killustatud elementidega süsteemile. Tuleb jätkata igakülgse tegevuskava töötamist, mitte ainult strateegia koostamist, et luua elukestva õppe süsteem kogu Eesti jaoks.
- Toetudes kasvavale konsensusele “Õpi-Eesti” visiooni suhtes, võtta esmaseks prioriteediks selle tõlgendamine konkreetseks tegevuskavaks. Pöörata enam tähelepanu lõhe vähendamisele praeguse kutseharidussüsteemi ning täiskasvanu- ja pidevõppesüsteemide ning “Õpi-Eesti” visiooni vahel.
- Tõsta kõrgeimaks prioriteediks inimressursside uuendamine kutseharidussüsteemis.
- Jätkata hiljuti heaks kiidetud kõrgemate nõudmiste rakendamist kutseharidussüsteemi õpetajate kvalifikatsiooni osas.
- Jätkata praktikajuhendajate koolitust, mis tõstab kutseharidussüsteemi pedagoogide ettevalmistuse ja õpilaste ettevõttepraktika taset.
- Pidada tegevõpetajate ja koolijuhtide ümberõpet jätkuvalt väga prioriteetseks.

Mis tahes sammude astumisel kutsehariduse taseme parandamiseks peab jälgima alljärgnevaid prioriteete:

- tagada palju suurem juurdepääs – eriti erivajadustega inimestele, inimestele, kes elavad tõsiste majandus- ja sotsiaalsete probleemidega piirkondades, kõigile inimestele, olenemata nende keelest ja rahvusest;

- tõsta kogu süsteemi üldist efektiivsust.

Jätkata kutseharidussüsteemi kvaliteedi parandamiseks järgmiste tegevuskavade elluviimist:

- haridusasutuste juhtimise/haldamise liitmine;
- piirkondlike kutseõppekeskuste väljaarendamine, kus pakutakse kutsealast esmakoolitust õpilastele, ümberõpet täiskasvanutele, kutsealast eelkoolitust gümnaasiumiõpilastele ja kutseharidust erivajadustega inimestele;
- riigikutseõppeasutuste haldamise kohustuse üleandmine Haridusministeeriumilt kohalikele hariduspiirkondadele;
- finantsreformi teostamine, mis põhineb kindlate toetussummade maksmisel vastavalt õpilaste arvule, üleminekul detsentraliseeritud juhtimisele, huvi suurendamisel luua tugevamaid sidemeid sotsiaalpartneritega ja regiooni majandusarenguga ning ressursside – õpetajate, sisseseade, ruumide optimaalsel kasutamisel.

Anda kutseharidussüsteemi detsentraliseerimise eesmärgil tõhusat abi kohalikele omavalitsustele, selleks on vaja:

- kujundada vajalikud haldamis-, juhtimis- ja analüütilised oskused;
- arendada välja vajalik infrastruktuur (juurdepääs infotehnoloogiale);
- arendada andmete interpreteerimise ja analüüsi oskusi kohalikes üksustes, mis võimaldab neil kohaliku tööturгу analüüsida ja muudatustele reageerida;
- arendada edasi aruandlussüsteemi, mis tagab detsentraliseeritud süsteemi vastavuse nii piirkondlikele vajadustele kui ka riigi poliitikatele ja prioriteetidele;
- tunnustada haldusreformide tähtsust haridusreformile, näiteks nende reformide osas, mis on seotud valdade ja maakondade rolliga; samuti on oluline ministeeriumidevahelise koordineerimise parandamine, sest see mõjutab regionaalset tööturгу, sotsiaalhooldust ja majanduspoliitikaid;
- senisest suurem peaks olema tööturuinformatsiooni osatähtsus süsteemi kõikidel tasanditel, suurendada tuleks ministeeriumidevahelist koordineerimist andmete kogumisel ja analüüsimisel;
- tuleb jätkata õppekavareformi, riikliku õppekava korrigeerimisel tuleb arvestada “Õpi-Eesti” visiooni ja põhimõtteid, mis on uue põhi- ja üldkeskhariduse õppekava aluseks;

- tagada õppekava sobivus erinevate võimetega õpilastele, ka nendele, kes kavatsevad õppimist jätkata kutseharidussüsteemis;
- pöörata senisest rohkem tähelepanu õppekavaelementidele, mis toetavad aineõppe ja didaktika integreerimist, praktika ja teooria seotust, ja õppekava teistele dimensioonidele, mis on olulised kõigile õpilastele, kuid eriti neile, kes õpivad kutseharidussüsteemis;
- jätkata kutseõppeasutuste õppekavade moodulite koostamist; kaaluda üleriigilise infokeskuse loomist moodulite koostamise koordineerimiseks ja seireks, et vältida liigset mitmekesisust kutsehariduse õppekavades;
- kasutada pilootkoole kutseharidusreformis kutsekoolituse arenduskeskustena.

Pöörata rohkem tähelepanu laialt aktsepteeritud kutsekvalifikatsioonisüsteemi loomisele. See on oluline, sest annab õppijatele kindlustunde õpingute väärtuse ja tööandjatele tagatise koolituse kasulikkuse kohta. Kutsekvalifikatsioonisüsteem:

- lihtsustab edasiõppimist, võimaldades inimestel süvendada varem omandatud oskusi;
- võimaldab kvalifikatsiooni kontrollimist kutsekvalifikatsioonisüsteemis, mis põhineb oskuste ja teadmiste riiklikel standarditel;
- käsitleb kõiki kutseharidussüsteemi tasemeid alates kutsealasest baaskvalifikatsioonist, mis sobib põhihariduseta inimestele, ja töötutele korraldatud kursustest kuni kõige kõrgetasemelisemate oskusteni, mida tööandjad võivad vajada;
- võimaldab tunnistuse saamist mitmel eri viisil, nt praktilise töö kaudu õppides, ettevõttepraktika või kutseõppeasutustes kursuste läbimise kaudu;
- olles vastavalt koostatud, võimaldab kvalifikatsioone rahvusvaheliselt tunnustada. See on oluline, mõeldes tulevasele liitumisele Euroopa Liiduga ja sellele, et Eesti peab tagama tööjõu takistusteta vaba liikumise;
- tagab läbipaistvuse ja võrreldavuse EL standarditega.
- Tuleb pidada vajalikuks selliste riigieksamite väljaarendamist, mis sobivad erinevate võimetega õpilastele, ka neile, kellele sobib väiksem arv õppeaineid. Tagada sellise hindamissüsteemi kujundamine põhi- ja keskkooli tasemel, mis pöörab tähelepanu teadmiste ja oskustele, mida vajavad kõik õpilased, kuid eriti need, kes soovivad jätkata kutsehariduses.

- Tugevdada nõustamis- ja suunamisteenuseid kogu Eestis (võib-olla loodavate piirkondlike kutseõppekeskuste baasil). Haridusministeerium ja Sotsiaalministeerium rõhutavad, et karjäärinõustamine, töölesuunamine ja sellele järgnev olukorra seire on vajalikud nii noortele kui ka täiskasvanutele kõigis Eesti piirkondades.
- Suureneva arvu koolist väljalangejatega tegelemiseks tuleb tähelepanu keskendada alternatiivlahendustele. Tunnustada, et strateegiate hulka peab kuuluma mitmekesisema keskharidussüsteemi kujundamine (kaasa arvatud õppekava ja hindamise osas), mis sobiks erineva õppimisvõimega õpilastele, eriti “keskmisele” õpilasele.
- Luua üleriigiline täiskasvanu- ja pidevkoolituse strateegia, tunnustades, et Eesti täiskasvanud elanikkonna ettevalmistamine Eesti majanduse jätkuvateks struktuurimuutusteks ning tööturu muutusteks maailmamajanduse mastaabis on pöördelise tähtsusega vajadus.
- Püüda sotsiaalpartnereid enam haridusreformi kaasata. Selle tulemusena tekiks reformi suhtes suurem ühiskondlik ja poliitiline konsensus ning täielik üksmeel mitmete raskete poliitiliste otsuste vastuvõtmise suhtes;
- Püüda sotsiaalpartnerite rolle selgemalt määratleda, sealhulgas nende tulevast rolli EL-iga liitumisel.
- Vajadusel peab valitsus vastu võtma meetmed, et sotsiaalpartnerid saaksid täita rolli, mida neilt oodatakse (nt maksupoliitika abil).

Viited

1. Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training in the European Union. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus. – Eurydice, mai 1999, lk 23.
2. Estonian National Observatory, National Report on VET System. Uuendatud märts 1999, lk 40.
3. Supplement, lk 24.
4. Supplement, lk 24. Kutseharidussüsteemi kirjeldus põhineb peamiselt Eurydice'i aruandel.
5. Mõistet *professionaalne* (ingl k *professional*) kasutatakse mõiste *kutse-* (ingl k *vocational*) asemel paljudes eesti keelest inglise keelde tõlgitud tekstides, kui kõneldakse keskhariduse taseme kutseõppeasutusest.
6. Higher Education in Estonia. Second Edition. – Ministry of Education, Academic Recognition Centre, Tallinn 2000, lk 19.
7. Haridus 1997/98. – Eesti Statistikaamet, 1998, lk 16.
8. Haridus 1998/99. – Eesti Statistikaamet, 1999, lk 178.
9. Higher Education in Estonia, lk 11.
10. Haridus 1998/99, tabel 4.37, lk 172–178.
11. Supplement, lk 23.
12. Estonian National Observatory, lk 23.
13. Supplement, lk 23.
14. Kutsehariduse kontseptsioon Euroopa Koolituskeskuse viidatuna. – Estonian National Observatory, lk 23.
15. Haridusstrateegia 2000–2004, lühike ülevaade, kevad 2000. Kokkuvõtte koostas ministri nõunik Heli Aru.
16. Estonian National Observatory, lk 46.
17. Haridusstrateegia 2000–2004.

18. Supplement, lk 25–26.
19. Haridusstrateegia 2000–2004.
20. *K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.-S. Sarv, R. Vilu*, Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Tallinn, 1998; Eesti Tiigrihüpe 21. sajandisse. – UNDP, Tallinn, 1998; Eesti inimarengu aruanne. – UNDP, Tallinn, 1999.
21. Haridusstrateegia 2000–2004.
22. *Ene-Margit Tiit, Ants Eglon*, Lapsed ja haridus. – Lapsed Eestis: UNDP aruanne, Tallinn, 1999.
23. *R. Eamets, K. Philips*, Eesti tööturg ja tööturupoliitika. – Aruanne, esitatud Rahvusvahelisele Tööorganisatsioonile (ILO), Tartu, 1998.

5. peatükk

KÕRGHARIDUS

Kõrgharidus Eestis on alates 1980. aastate lõpust läbi teinud põhimõttelisi muudatusi oma missioonis, suhetes valitsusasutustega, õppesisus ja õppekavade ning kraadiõppe ülesehituses, rahastamises ja mitmes muus valdkonnas. Pärast pöördeliste muutuste ajajärku 1990. aastate alguses, kus muutusid peaaegu kõik süsteemi osad, on Eestis nüüd käivitunud finantsreformid, tegeldakse kvaliteedi tagamise ja õppeasutuste võrguga, et paremini vastata kasvanud nõudlusele.

Süsteemi kirjeldus¹

Seadusandlus

Süsteemi juhtivad seadused on järgmised:

- “Ülikooliseadus” (jaanuar 1995);
- “Tartu Ülikooli seadus” (jaanuar 1995);
- “Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus” (aprill 1997);
- “Erakooliseadus” (juuni 1998);
- “Rakenduskõrgkooli seadus” (juuni 1998);
- “Kutseõppeasutuse seadus” (juuli 1998).
- 1996. a kinnitatud “Kõrgharidusstandardis” täpsustatakse Eestis kehtivad nõuded kõrgharidusele, see on põhidokument koolituslubade väljaandmisel ning kõrgharidusasutuste õppekavade akrediteerimisel. “Kõrgharidusstandard” toetub teistele kõrgharidusega seotud õigusaktidele ning kehtib kõrghariduse kõigis vormides, sõltumata kõrgharidusasutuse omanikust või juriidilisest staatusest. Haridusministeerium vastutab selle eest, et õppeasutused vastaksid kõrgharidusstandardi nõuetele.

Juhtimine ja vastutavad üksused

Haridusministeeriumi vastutus kõrghariduspoliitikas sisaldab järgnevat:

- korraldab Riigikogu otsuste alusel ülikoolide asutamist, ühinemist, jagunemist või tegevuse lõpetamist; rakenduskõrgkoolide osas teeb Haridusministeerium sedasama valitsuse otsuste alusel;
- peab ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide välja antud riiklike haridust tõendavate dokumentide arvestust;
- peab ülikoolidega eelarvediskussioone, kinnitab ülikoolide eelarve ja eraldab eelarveraha ning jagab eelarvelisi vahendeid rakenduskõrgkoolidele;
- kinnitab ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide arengukavad;
- otsustab õppevaldkondade ja erialade avamise ning sulgemise üle;
- teostab riiklikku järelevalvet.

Avalik-õiguslikud ülikoolid on autonoomsed õppeasutused Haridusministeeriumi halduses. Autonoomia tagab ülikoolidele õiguse ise otsustada:

- akadeemilise ja organisatsioonilise struktuuri;
- õpetamise ja teadustöö sisu;
- õppetegevuse korralduse,
- õppekavade sisu,
- vastuvõtmise ja teaduskraadide omistamise tingimused ja teadustöö korralduse;
- õpetajaskonna ja teadustöötajate töölevõtmise tingimused ning üliõpilaskandidaatide valiku.

Haridusministeeriumil aitab oma rolli täita terve rida juhtimis- ja nõuandvaid asutusi, millel on haldus- või õpetamisfunktsioon:

- Kõrghariduse Nõukoda – kõrgharidusasutuste esindajate konsultatiivkogu Haridusministeeriumi juures, mis tegeleb kõrgharidusasutuste probleemidega;
- Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu – valitsuse konsultatiivkogu, mida juhib peaminister;
- Eesti Teadusfond – ekspertide, ülikoolide ja Haridusministeeriumi esindajate kogu, mis otsustab teadusprojektide rahastamise üle;

- Kõrghariduse Hindamise Nõukogu – vastutab kõrgharidusasutuste ja õppekavade akrediteerimise eest.²

Archimedese Sihtasutus on sõltumatu üksus Haridusministeeriumi haldusalas, kes vastutab erinevate Euroopa Liidu abi- ja koostööprogrammide korraldamise ja juhtimise eest. Lisaks kuulub Archimedese juurde Eesti Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus, mis korraldab õppekavade ja kõrgharidusasutuste hindamist. Sihtasutusse kuuluvad järgmised üksused:

- Phare programmid, sealhulgas Kõrgharidus- ja Teadusreform, Informaatika Hariduses (projekt, mille eesmärgiks on koolijuhtimise tarkvaraprogrammi väljatöötamine tihedas koostöös Tiigrihüppe Sihtasutusega, nagu osutatud 3. peatükis) ja programm avatud ja kaugõppe alase koostöö edendamiseks Euroopas;
- Euroopa Liidu koostööprogrammid, sealhulgas Euroopa Noored (Youth for Europe) ja Socrates (ERASMUS ja COMENIUS) ning paljud muud koostööprogrammid;
- Eesti programmid, sealhulgas Eesti Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus, Akadeemilise Tunnustamise Infokeskus ENIC/NARIC (mis vastutab välisriikide haridusdokumentide hindamise ja tunnustamise eest) ning Euroopa Liidu Innovatsioonikeskus, mis täidab EL-i teaduse ja tehnoloogilise arendustegevuse 5. raamprogrammi rahvusliku kontaktpunkti ülesannet.

Süsteemi ülesehitus³

1990. aastate keskel jõustunud seaduste tulemusena on kõrgharidusala Eestis jagunenud järgmiselt:

- ülikoolid, mis pakuvad järgmisi akadeemilise kõrghariduse ja diplomiprogramme:
 - *diplomiõpe* (3–4-aastase õppeajaga diplomiprogrammid, ISCED 6/5A);
 - *bakalaureuseõpe* (3–4-aastase õppeajaga õpe, ISCED 6/5A);
 - *magistriõpe* (1–2-aastase õppeajaga õpe, ISCED 7/5A);
 - *doktoriõpe* (4 aastat kestev doktoriõpe, ISCED 7/6).
- rakenduskõrgkoolid pakuvad järgmisi programme:
 - *diplomiõpe* (3–4-aastase õppeajaga diplomiprogrammid, ISCED 6/5A);

- *kutsekõrgharidus* (3–4-aastase õppeajaga kõrgema kutsehariduse programmid, ISCED 5/5B).
- kutseõppeasutused pakuvad samuti kutsekõrgharidust.

Kvalifikatsioonistruktuur

Kõrgharidust reguleerivate seaduste vastuvõtmise tulemusena on Eesti ametlikult üle läinud varasemalt nõukogude kraadisüsteemilt süsteemile, mis sarnaneb rohkem lääneriikide süsteemidele. Kõrgharidussüsteemi on hiljuti veelgi muudetud, et kajastada Bologna deklaratsiooni.⁴

Mitte-akadeemilised kõrghariduskvalifikatsioonid

Nagu 4. peatükis juba öeldud, eksisteerib rakenduskõrgharidus kahel tasandil, üks vastab tasemele ISCED 5B ja teine tasemele ISCED 5A. Õppimisaeg on mõlemal sama, kuid kutsekõrghariduses on suurem rõhk praktilisel koolitusel ja vastavaid kvalifikatsioone võivad pakkuda ka need õppeasutused, mis eelkõige tegelevad keskhariduse tasemel kutseõppega.

- Kutsekõrgharidus on üheastmeline kõrgharidusõppekava, mida pakuvad keskhariduse baasil tegutsevad kutseõppeasutused või rakenduskõrgkoolid. Õppimise koguaeg on 3–4 aastat, õpingute kogumaht on 120–160 ainepunkti (180–240 ECTS). Kutsekõrghariduse õppekava sisaldab vähemalt 35% ulatuses praktilist koolitust. Lõpetaja saab diplomi märkega *Kutsekõrgharidus* (ISCED 5/5B). Kutsekõrghariduse tasemel on võimalik õppida meditsiiniõeks, ämmaemandaks, sotsiaaltöötajaks, koolieelse lasteasutuse õpetajaks ning sotsiaalteaduste valdkonna elukutseid. Kutsekõrghariduse õppekaval võib olla ühine osa rakenduskõrgkooli diplomiõppe õppekavaga.
- Diplomiõpe on üheastmeline mitte-akadeemiline rakenduskõrghariduslik õppekava. Õppimise kestus on 3–4 aastat, õpingute kogumaht on 120–160 ainepunkti (180–240 ECTS). Õpingud seisnevad üldhariduslike teadmiste täiendamises ning praktiliste oskuste omandamises. Kutse-, eri- ja ametialaste oskuste omandamine, sealhulgas vastav koolitus, ei tohi olla väiksem kui 10 ainepunkti (15 ECTS). Õpingute lõpetaja saab *diplomiõppe* (ISCED 6/5A) tunnistuse. Diplomiõpe võib toimuda ülikoolis või rakenduskõrgkoolis. Ülikooli diplomiõppe õppekava võib omada ühist osa bakalaureuseõppega.

Akadeemiline kõrgharidus

- Bakalaureusekraad. Bakalaureuseõpe on akadeemilise õppe esimese aste, mille kestel üliõpilane süvendab oma üldhariduslikku baasi, arendab teoreetilisi teadmisi ja oskusi tööks valitud alal ja edasiõppimiseks. Bakalaureuseõppe kestus

on 4 aastat (vastavalt Bologna kokkuleppele on see alates 1999. a 3–4 aastat ning maksimaalne ainepunktide hulk 160 (240 ECTS)). Bakalaureuseõpe koosneb bakalaureuseõpingutest ning teadus- ja kutsealasest või muust loometööst. Teadus- ja kutsealase või muu loometöö maht moodustab õppekavas määratud õppe mahust vähemalt 10%, sh lõputöö, mille sooritamine annab mitte vähem kui 20 ainepunkti (30 ECTS). Lõpetajad saavad bakalaureusekraadi tõestava diplomi (ISCED 6/5A).

- **Magistrikraad.** Magistriõpe on akadeemilise õppe teine aste, mille kestel magistrant süvendab oma teoreetilisi ja erialaseid teadmisi ning omandab vilumused teadustöös, kutsealal või muus loomingulises töös ning teadmised iseseisvaks tööks valitud erialal. Magistriõppesse astumiseks on nõutav bakalaureusekraad. Õpingute kestus on 2 aastat (vastavalt Bologna deklaratsioonile on see alates 1999. a 1–2 aastat), kuid koos bakalaureuseõppega ei tohi see olla lühem kui 5 aastat, kogumaht 40–80 ainepunkti (60–120 ECTS). Nimetatud muutused tulenesid kõrgharidusstandardist, mis võeti vastu 2000. aasta suve alguses. Õpingud lõpevad magistritöö kaitsmisega, mis võib olla teoreetiline või kutsealane. Teadustöö peab hõlmama vähemalt 50% teadusmagistri õppekavast. Magistritöös peab esitama erialaprobleemi uudse teadusliku lähenemise. Kutsemagistri õppekavas peab vähemalt 25% olema uurimis-, arendus- või loometööd. Kutsemagistri õppekavas on suurem rõhk praktiliste oskuste süvendamisel, mis viib kutsealasele probleemile uudse lahenduse leidmisele. Magistriõppe lõpetajad saavad magistrikraadi omandamist tõendava diplomi (ISCED 7/5A).
- **Doktorikraad.** Doktoriope on akadeemiliste õppe kolmas aste, mis seisneb doktoriõpingutes ja mitmekülgses teadus-, kutsealasest või muus loomingulises töös. Doktorioppesse astumiseks on nõutav magistrikraad või sellele vastav haridustase. Õpingute nominaalkestus on 4 aastat, maht 160 ainepunkti (240 ECTS). Doktorikraad on jaotatud teadus- ja kutsedoktorikraadiks. Teadusdoktori õppekavas peab teadustööd olema vähemalt 112 ainepunkti ulatuses (150 ECTS). Kutsedoktori õppekavas peab uurimis-, arendus- või loometööd olema vähemalt 80 ainepunkti ulatuses (120 ECTS). Lõpetajad saavad doktorikraadi omandamist tõendava diplomi. Mõnede ülikoolide sisekorra järgi võib akadeemilise kraadi ladinakeelset nimetust kasutada ka riigidiplomis (*doctor philosophiae*, *doctor iuris*, *doctor medicinae* või *doctor theologiae*) (ISCED 7/6).

Kraadid spetsiaalsetes valdkondades

Meditsiinialane põhiõpe seisneb erialaste teadmiste ja praktiliste oskuste omandamises. Õpingud kestavad 6 aastat, õppe maht on 240 ainepunkti (360 ECTS). Meditsiinialane põhiõpe on akadeemilise õppe esimene aste ja selle lõpetamine

annab magistrikraadile vastava taseme. Lõpetajad saavad vastava eriala omandamist tõendava diplomi.

Loomaarsti-, proviisori-, stomatoloogi- ja arhitekt-inseneri õpe kestab 5 aastat, õppe maht 200 ainepunkti (300 ECTS). Lõpetajad saavad vastava eriala omandamist tõendava diplomi.

Õpetajakoolitus toimub ülikooli või rakenduskõrgkooli diplomiõppes või aastase pedagoogikoolituse kaudu pärast bakalaureuse- või diplomiõpet. Pedagoogikoolituse õppekava maht on 40 ainepunkti (60 ECTS). Vähemalt 25% õppekavast peab olema koolipraktika. Lõpetajad saavad õppekava läbimist tõendava tunnistuse.

Õppeasutused

Eestis on kuus avalik-õiguslikku ülikooli:

- Eesti Kunstiakadeemia;
- Eesti Muusikaakadeemia;
- Eesti Põllumajandusülikool;
- Tallinna Pedagoogikaülikool;
- Tallinna Tehnikaülikool;
- Tartu Ülikool.

Eesti kõrgharidussüsteemis on 6 eraõiguslikku kõrgharidusasutust, kus vähemalt üks õppekava on Haridusministeeriumis akrediteeritud või tingimisi akrediteeritud. Eraõiguslikud kõrgharidusasutused pakuvad peamiselt sotsiaalteaduste (majandus, rahvusvahelised suhted, õigus), ärinduse või teoloogia õppekavasid:

- Audentese Kõrgem Ärikool;
- Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis;
- Eesti Humanitaarinstituut;
- Eesti Kõrgem Kommertsikool;
- Eraakadeemia Nord;
- Õigusinstituut.

Rakenduskõrgkoolid pakuvad mitte-akadeemilist kõrgharidust, (õppida on võimalik diplomiõppekavade ja kutsekõrghariduse õppekavade järgi), mille rõhk on kutseoskustel ja -võimetal.

Eesti kõrgharidussüsteemi kuulub 8 riiklikku kõrgharidusasutust:

- Eesti Mereakadeemia;
- Sisekaitseakadeemia;
- Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused;
- Tallinna Tehnikakõrgkool;
- Tartu Lennukolledž;
- Tartu Õpetajate Seminar;
- Viljandi Kultuurikolledž;
- Virumaa Kõrgkool.

Sisekaitseakadeemia ja Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused (mis koosnevad viiest kolledžist) on Siseministeeriumi haldusala kõrgharidusasutused. Nende õppeasutuste diplomid on samaväärsed diplomiõppe edukal läbimisel antavate kõrgharidusdiplomitega.

6 riiklikku kutseõppeasutust pakuvad kutsekõrghariduse õppekavu vastavalt "Kutseõppeasutuse seadusele". Need on:

- Kohtla-Järve Meditsiinikool;
- Tallinna Kergetööstustehnikum;
- Tallinna Majanduskool;
- Tallinna Meditsiinikool;
- Tallinna Pedagoogiline Seminar;
- Rakvere Pedagoogikakool.

Eraõiguslikel haridusasutustel peab olema Haridusministeeriumi koolitusluba kõrghariduse tasemel õpetamiseks. Eraõiguslikud kõrgkoolid või nende õppekavad on ametlikult tunnustatud pärast akrediteerimist. Akrediteeritud eraõiguslikul kõrgkoolil on akrediteeritud õppekavade osas riikliku diplomi või kraadi välja-

andmise õigus. Vastavalt “Erakooliseadusele” (1998. a juuli) tunnustatakse kuni kaks aastat enne akrediteerimist välja antud kvalifikatsioone riiklike diplomitena.

On olemas viis eraõiguslikku rakenduskõrgkooli, kus vähemalt üks õppekava on Haridusministeeriumis akrediteeritud või tingimisi akrediteeritud:

- Eesti-Ameerika Ärikolledž;
- EEKBL Kõrgem Usuteaduslik Seminar;
- EELK Usuteaduse Instituut;
- Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar;
- Mainori Majanduskool.

Kvaliteedi tagamine⁵

Akrediteerimine on menetlus, mille kaudu õppeasutus, õppekava või kõrgharidusüksus hindab perioodiliselt oma õppetegevust. Akrediteerimise kaudu palub õppeasutus sõltumatut eksperthinnangut, et soovitud õpetamisesmärgid on saavutatud ja tegevus vastab akrediteerimisasutuse standarditele, kellelt akrediteerimist taotletakse.

Vastavalt “Ülikooliseadusele” (1995) peab kõiki ülikoolide õppekavu hindama ja akrediteerima üks kord iga seitsme aasta järel. See kehtib ka rakenduskõrgkoolide kohta. Ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide ning nende õppekavade akrediteerimist teostab Kõrghariduse Hindamise Nõukogu, mis loodi 1995. aastal. Nõukogu moodustas Vabariigi Valitsus ja see tegutseb Haridusministeeriumi haldusalas. Nõukogu moodustab hindamiskomisjonid, kelle soovitude kohaselt teeb Nõukogu ülikoolide või rakenduskõrgkoolide kohta haridusministrile ettepanekuid. Nimeetatud komisjonidesse kuuluvad teadus- ja arendusasutuste, teadus- ja arendustegevust finantseerivate riiklike fondide ja kutseühingute esindajad, samuti kahe välisriigi teadlased. Välisriikide teadlaste kaasamise eesmärgiks on saavutada hindamise suurem objektiivsus.

1997. aastal loodi Archimedese Sihtasutusse Eesti Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus. Keskus valmistab ette vajalikke dokumente Kõrghariduse Hindamise Nõukogule, sealhulgas asutuste eneseanalüüsi aruandeid ja ekspertkomisjonide aruandeid ning õppekavade akrediteerimiseks vajalikke alusdokumente.

Akrediteeritakse õppeasutusi ja õppekavu.

- Õppeasutuste akrediteerimine: selles keskendutakse kõrgharidusasutusele

tervikuna või vastavatele struktuuriüksustele. Eesmärgiks on hinnata õppeasutuse struktuuri ja juhtimist, ressursside kasutamise efektiivsust ning soodsa õppekeskkonna loomist.

- Õppekava akrediteerimine: siin keskendutakse üksikutele õppekavadele. Eesmärgiks on hinnata õppekavade vastavust "Kõrgharidusstandardile", sealhulgas hinnatakse teoreetilist ja praktilist õpetust ja teadustööd ning õppejõudude ja teadustöötajate kvalifikatsiooni. Samuti on eesmärgiks hinnata õppekavaga omandatud hariduse kvaliteeti, eriti kõrgkooli lõpetanute osas.

Akrediteerimises on kolm kategooriat:

- akrediteeritud: kõrgharidusasutus või õppekava vastab nõuetele. Otsus võib sisaldada ka soovitusi väiksemate puuduste kõrvaldamiseks. Akrediteerimine kehtib seitse aastat alates otsustamise kuupäevast;
- tingimisi akrediteeritud: õppeasutuses või õppekavas on olulisi puudusi, mis tuleb kõrvaldada või millega tuleb tegeleda. Akrediteerimine kehtib kaks aastat alates otsustamise kuupäevast. Teise aasta lõpus on nõutav uut akrediteerimine, kuid uuesti tingimisi akrediteerida ei saa;
- mitteakrediteeritud: õppeasutusel või õppekaval on tõsiseid puudujääke, mis ohustavad kooli lõpetajate teadmisi või oskusi.

Kui õppeasutus või õppekava saab negatiivse akrediteerimisotsuse (*mitteakrediteeritud*), võib kõrgkool taotleda teistkordset akrediteerimist aasta pärast esimest otsust. Kui teine akrediteerimine ei ole toimunud 3 aasta jooksul alates negatiivsest akrediteerimisotsusest või teistkordne akrediteerimisotsus on samuti negatiivne, lakkab üliõpilaste vastuvõtt vastavasse õppevaldkonda või see suletakse. Kui enam kui 1/3 teatud ülikooli või rakenduskõrgkooli õppekavadest on saanud negatiivse akrediteerimisotsuse, võib koolitusloa tühistada ja kõrgharidusasutuse tegevuse lõpetada. Kõrgharidusasutused ja nende teaduskonnad ei tohi korraldada õpinguid nendes valdkondades, milles nad akrediteeritud ei ole.

Diplomi või kraadi omistamise õigus

Avalik-õiguslikud ülikoolid ja riiklikud rakenduskõrgkoolid, samuti mõned riiklikult tunnustatud kutsekoolid omavad õigust välja anda diplomeid või kraade. Eraõiguslikel õppeasutustel on õigus diplomeid välja anda ainult akrediteeritud õppekavade osas. Eraõiguslikel kõrgharidusasutustel peab olema Haridusministeeriumi koolitusluba kõrghariduse tasemel õpetamiseks, kuid akrediteerimine ei ole neile kohustuslik. Õppekavade akrediteerimine on neile siiski vajalik riikliku tunnustuse saamiseks.

Vastuvõtutingimused⁶

Kõrghariduse esimesele astmele pääsemiseks on olemas üld- ja erinõuded. Kaks üldist nõuet on gümnaasiumi lõputunnistus ja riigieksamitunnistus. Nende tunnistustega on avatud juurdepääs diplomi- või bakalaureuseõppele. Nagu eelnevalt juba nimetatud, võib keskharidust omandada gümnaasiumides (üldhariduslikes keskkoolides) või kutsekeskkoolides, kus lõpetajad saavad lõputunnistuse kutse- ja keskhariduse omandamise kohta. Kutsekõrgharidusliku õppekava järgi õppimiseks on nõutav kutsekeskhariduse olemasolu vastavalt kahele seadusele 1998. a juunist – “Kutseõppeasutuse seadusele” ja “Rakenduskõrgkooli seadusele”. Samas on mõnede kursuste osas nõuded samad nagu diplomi- või bakalaureuseõppe puhul. Lõputunnistust keskerihariduse omandamise kohta võib samuti vaadelda keskharidustaseme lõputunnistusena.

Erinõuded sõltuvad kõrgharidusasutusest ja erialast. Need võivad olla seotud eksamite arvuga (1–4), vormiga (kirjalik, suuline või vestlus) või muude asjaoludega, nt keskkooli lõputunnistuse keskmise hindega või hindega teatud õppeaines. Avalik-õiguslikes ülikoolides on vastuvõtu aluseks vastuvõtuarv (riiklik koolitustellimus), mille riik on kindlaks määranud ja mille piires õppeasutust riiklikult rahastatakse. Kuid ülikoolidel on õigus vastu võtta ka nimetatud riikliku koolitustellimuse väliseid üliõpilasi, kes maksavad oma õpingute eest ise.

Üliõpilased, kes soovivad Eestis õpinguid jätkata välismaal saadud akadeemilise tunnistuse, diplomi või kraadi alusel, peavad taotlema vastuvõttu otse või taotlema oma kvalifikatsiooni tunnustamist kõrgharidusõppe osas või pöörduma ENIC/NARIC programmi koordinaatorite poole. Eesti on alla kirjutanud ja ratifitseerinud Euroopa Nõukogu ja UNESCO konventsiooni Euroopa regiooni kõrgharidusdiplomite ja kvalifikatsioonide tunnustamise kohta (Lissabon, 1997).

Õppekeel

Õppekeel on tavaliselt eesti keel (83,7% üliõpilastest), samas kasvab ingliskeelsete kursuste osakaal (3,0%). Mõnedes ülikoolides on venekeelseid kursusi Eestis elava venekeelse vähemuse jaoks (13,7%).

Rahastamine

Riik rahastab avalik-õiguslikke ülikoole ja avaliku sektori vahenditest toetatud kõrgharidusasutusi peamiselt riikliku koolitustellimuse alusel vastavalt õppekavade riigieelarvelistele üliõpilaskohtadele. Riiklikult rahastatakse ka stipendiume ja toetusi, teatud teadustööd ning muud. Õppeasutused võivad teatud tingimustel vastu võtta üliõpilasi väljaspool riigieelarvelisi kohti. Riik võib samuti rahastada

eraõppeasutuste üliõpilaskohti prioriteetsetes valdkondades tingimusel, et õppekava on akrediteeritud. Statsionaarsed üliõpilased saavad taotleda õppelaenu.

1995. a “Ülikooliseadus” andis ülikoolidele olulise autonoomia mitte ainult akadeemilise poliitika, vaid ka finants- ja inimressursside suhtes. Poliitiliseks suunaks on ka muude kõrgharidusasutuste juhtimise detsentraliseerimine, praegu on need õppeasutused ikkagi rohkem Haridusministeeriumi otsese finantskontrolli all kui ülikoolid. Nagu käesolevas peatükis edaspidi osutatakse, on Haridusministeerium OECD ülevaate koostamise ajal kaalumas muudatuste sisseviimist kõrghariduse rahastamise poliitikasse.

Teaduspoliitika ja uuringud⁷

Eestil rikkalik teadustöö traditsioon sai alguse juba 17. sajandil. Pärast 18. sajandi pöördelisi muutusi omandas Tartu Ülikool 19. sajandil rahvusvahelise maine. 19. sajandiks oli teadmiste ja kooli tähtsus Eestis laialt aktsepteeritud. 1919. aastal⁸, pärast Eesti iseseisvumist, hakkasid Tartu Ülikooli professorid õpetama eesti keeles ja kujundati eestikeelne teadusterminoloogia. Samal ajal edenes teadustöö jõudsalt mitmes valdkonnas.

1920. ja 1930. aastatel tunnustati kogu maailmas Eestis tehtud teadustööd astronoomia, meditsiini, botaanika, põlevkivi ja tehnoloogia valdkonnas. 1936. a asutati Tallinna Tehnikaülikool ja sellest sai tehnilise kõrghariduse ning tehnika-teaduste keskus Eestis. 1938. aastal asutati Eesti Teaduste Akadeemia kui välja-paistvate Eesti teadlaste, teadusühingute ja teadusasutuste kogu, mis viis läbi alusuuringuid ja Eesti-kesket teadustööd. 1939. aastaks olid Eestil olemas peamised teadusasutused, mida riigi edasiarendamine vajas. Olukord muutus järsult II maailmasõja ja Nõukogude okupatsiooniga.

Nõukogude korra ajal juhiti Eesti teadusorganisatsioone tsentraliseeritult, lähtudes sotsialistlikust ideoloogiast. Rahvuskultuurile ja -pärandile osutati minimaalset tähelepanu. Mõned teadusharud, näiteks sotsiaalteadused, ei saanud üldse mingeid vabadusi. Hoolimata nõukogude kontrollist, jätkati Eestis teaduste arendamist, eriti füüsikas ja loodusteadustes.

Nõukogude teaduspoliitika eriliseks küljeks oli see, et teadusinstituute rajati väljapoole ülikoole. Doktoriope toimus peamiselt nendes instituutides, mitte ülikoolides. Samal ajal kui ülikoolide professorid töötasid sageli uurimisinstituutides, oli ülikooli ülesanne väga kitsalt määratletud – peamine oli professionaalsete oskustega töötajate ettevalmistamine konkreetse majandusala jaoks. Nõukogude ajal oli Eesti Teaduste Akadeemia ülesanne uurimisinstituutide ja nõukogude teaduspoliitika eest vastutamine.

Teaduse suurem ümberkorraldamine Eestis algas 1988. aastal, kui algasid ka haridusreformiga seotud liikumised. Alates sellest ajast ja eriti pärast taasiseisvumist on rõhk olnud otsustamisprotsessi ümberkorraldamisel teaduse valdkonnas, teadusasutuste ümberkorraldamisel ja haridussüsteemi reformimisel.

1997. aastal võeti vastu uus Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus. Nimetatud seadusega on kindlaks määratud peamiste valitsusasutuste ja rahastavate asutuste rollid. Muu hulgas luuakse seadusega Teadus- ja Arendusnõukogu kui valituse teaduspoliitika nõustaja. Eesti Teaduste Akadeemia lakkas olemast nõukogudeaegsel kujul ja moodustati uuesti auühinguna, kuhu kuuluvad kõige väljapaistvamad teadlased kogu Eestist. Akadeemia ei vastuta enam uurimisinstituutide eest, tal on nõuandev roll Eesti teadus- ja arengutegevuse üldise taseme tõstmisel.

Kõige suuremaks muutuseks Eesti teaduse ja arenduse vallas on ehk see, et teadustöö ja doktoritaseme õpe on uuesti muutunud ülikooli peamisteks ülesanneteks. Samal ajal kui paljud teadusinstituudid on jätkuvalt sõltumatud üksused, on mõned nendest viidud üle ülikoolidesse. Selle tulemusel on ülikoolide teadustöö ja intellektuaalsete ressursside tase oluliselt tõusnud.

Küsimusi ja tähelepanekuid

Reformi kulg

Eesti on teinud suuri edusamme oma kõrgharidussüsteemi ümberkorraldamisel, alates muutuste algusest 1988. aastal. OECD ülevaate koostamise ajal rõhutasid kõrgharidusjuhid mitmeid muudatusi.

- Kõikides ülikoolides on rakendatud demokraatlikke põhimõtteid ja menetlusi, sealhulgas rektori ja akadeemiliste dekaanide vabad valimised.
- On kehtestatud kõrgharidusasutusi puudutav uus seadusandlus, milles on sätestatud ülikoolide autonoomia, uus teadustöö infrastruktuur, kvaliteedi tagamise raamistik ja diferentseeritud kõrgharidussüsteem.
- Haridusministeeriumi roll on uuesti määratletud – Haridusministeeriumile järgalt allutatud riiklikult ülikoolilt on üle mindud laialdase autonoomiaga õppeasutuseni nii akadeemilises poliitikas, juhtimises, palkades, inimressurssides kui ka finantsküsimustes, mis omakorda toob kaasa suurema akadeemilise uuenduslikkuse ja paindlikkuse turumajanduse trendidega kaasaminekuks.
- Rahastamisreform, millega ülikoolid saavad toetust kindlate summadena, õpetamis- ja teadustöö funktsiooni rõhutamine, Haridusministeeriumi üksik-asjaliku kontrolli kaotamine (näiteks palkade osas).

- Varasemate sisu ja meetodeid puudutavate piirangute kõrvaldamine, eriti sotsiaal- ja humanitaarteadustes, samuti sõjalise õppe väljaviimine õppekavast.
- Ülikooli nõukogudeaegse kitsa eesmärgi laiendamine tänaseks missiooniks, mis sisaldab õpetamist, teadustööd ja kohaliku kogukonna teenindamist. Teadustöö tunnustamine ülikooli missiooni integreeritud tuumaks.
- Kõrgharidussüsteemi mitmekesistamine. Nõukogude ajal oli tegemist kitsale erialale orienteeritud piiratud võimalustega õppeasutustega, nüüd on olemas 6 avalik-õiguslikku ülikooli, 8 rakendus kõrgkooli, 6 eraõppeasutust ja mitmeid muid õppeasutusi, kus pakutakse kõrghariduse tasemel õppekavu.
- Akadeemiliste õppekavade oluline muutmine, et vastata üliõpilaste muutuvatele nõudmistele ja majanduse reaalsele olukorrale, kompenseerides riikliku rahastamise piiranguid täiendavate sissetulekutega õppemaksulistelt üliõpilastelt.
- Ülikoolide kujundamine valitsuse tunnustamisel ja toetusel kohaliku kogukonna teenindamise ja majandusarengu olulisteks riiklikeks ressursideks.
- Üleminek nõukogudeaegselt kitsalt kraadistruktuurilt paindlikumale lääneriikide mudelitega kooskõlas olevale struktuurile, mis vastab Euroopa ja maailma ulatuses ühtse struktuuri kujundamise suundumusele (nt Bologna deklaratsioon).
- Teaduste Akadeemia kui uurimisasutuse tegevuse lõpetamine ning Akadeemiale taas auühingu rolli andmine. Teadustöö on üle viidud ülikoolidesse ja loodud teisi sõltumatuid teadustöö keskusi, mille tulemusena võidab oluliselt teadustöö ja tugevnevad ülikoolid.
- Kraadiõppe tugevdamine, eriti teadustöö ja õpetamise integreerimine doktoriõppes; nõukogude ajal, vastupidi, toimus doktoriõpe väljaspool ülikoole.
- Teenuste mahu oluline laienemine. Siia kuulub regioonide teenindamine avatud õppe kaudu ja teised vahendid, mille abil on võimalik juurdepääs kõrgharidusele, ühised teadusprojektid ja koostöö kohalike omavalitsuste ning sotsiaalpartneritega kogu Eestis.

OECD ülevaate koostamise ajal tunnustati üha enam edasiste muutuste vajadust kõrghariduspoliitikates, et vastata suurenenud nõudlusele, tugevdada alternatiive ülikooliharidusele, muuta rangemaks kvaliteedinõuded ja reformida kõrghariduse rahastamist. Pärast konsensuse saavutamist "Õpi-Eesti" visiooni osas seisid Eesti juhid vajaduse ees kujundada konkreetseid strateegiaid vahe vähendamiseks ideaali ja tegelikkuse vahel. Järgnevalt osutatakse mõnedele suurematele OECD ülevaate koostamise käigus tõstatunud kõrgharidusega seotud probleemidele.

Olulisemad küsimused

Nõudluse tohtutu suurenemine

Eestis on hetkel kasvanud nõudlus kõrghariduse järele ja seepärast puututakse kokku suutlikkuse, mitmekesisuse, kvaliteedi ja rahastamise probleemidega, mis on tuttavad ka teistele riikidele, kus minnakse üle eliidikeskselt süsteemilt massikesksele. Suurenev nõudlus kõrghariduse järele on ülemaailmne nähtus, mis esineb nii Lätis, Leedus, Eestis kui ka mujal Euroopas, eriti arenguriikides.⁹

Tabelites 21 ja 22 on näha kõrghariduse laiemise põhijooned Eestis.

Tabel 21. Päevase üldkeskhariduse lõpetajate edasiõppimine 1993–98

| | 1993/94 | 1994/95* | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|---------------------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| Lõpetajate arv | 8569 | 6650.0 | 8 787.0 | 9 435.0 | 9 551.0 | 9 216.0 |
| Kutseharidus | 863.0 | 780.0 | 929.0 | 1 094.0 | 910.0 | 1 003.0 |
| % | 10.1 | 11.7 | 10.6 | 11.6 | 9.5 | 10.9 |
| Keskoolijärgne | | | | | | |
| tehniline haridus | 1 179.0 | 995.0 | 1 485.0 | 1 804.0 | 1 449.0 | 1 198.0 |
| % | 13.8 | 15.0 | 16.9 | 19.1 | 15.2 | 13.0 |
| Kõrghariduses | | | | | | |
| kokku | 3 411.0 | 2 652.0 | 3 539.0 | 4 235.0 | 5 031.0 | 5 856.0 |
| % | 39.8 | 39.9 | 40.3 | 44.9 | 52.7 | 63.5 |
| Diplomiõpe | 990.0 | 650.0 | 1 016.0 | 1 614.0 | 2 046.0 | 2 597.0 |
| % | 11.6 | 9.8 | 11.6 | 17.1 | 21.4 | 28.2 |
| Bakalaureuseõpe | 2 421.0 | 2 002.0 | 2 523.0 | 2 621.0 | 2 985.0 | 3 259.0 |
| % | 28.3 | 30.1 | 28.7 | 27.8 | 31.3 | 35.4 |
| Kõrghariduses | | | | | | |
| kokku (sealhulgas | | | | | | |
| kutsekõrghariduses) | 5453.0 | 4427.0 | 5953.0 | 7 133.0 | 7 390.0 | 8 057.0 |
| % | 63.6 | 66.6 | 67.7 | 75.6 | 77.4 | 87.4 |

Allikas: Haridusministeerium.

* 1994. a väiksem lõpetajate arv tulenes vene õppekeelega koolide õppekavadesse 12. klassi lisamisest.

Tabel 22. Kõrgharidust andvad õppeasutused ja nendes õppijad 1994/95–1998/99

| | 1994/95 | | 1995/96 | | 1996/97 | | 1997/98 | | 1998/99 | | Muutus ajavahe- mikul 1994/95– 1998/99 protsen- tides |
|-------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---|
| | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) | |
| Kokku | 22 | 25 483 | 27 | 27 234 | 32 | 30 072 | 35 | 34 542 | 37 | 40 621 | 59.4 |
| Täisajaga | | 20 050 | | 22 794 | | 25 768 | | 29 032 | | 34 106 | 70.1 |
| Õhtuses õppes | | 1 449 | | 1 442 | | 1 881 | | 3 297 | | 3 484 | 140.4 |
| Kaugõppes | | 3 984 | | 2 998 | | 2 423 | | 2 213 | | 3 031 | -23.9 |
| Diplomiõppes | | 5 793 | | 6 063 | | 7 772 | | 10 481 | | 14 997 | 158.9 |
| Bakalaureuseõppes | | 17 376 | | 17 959 | | 18 770 | | 20 489 | | 21 731 | 25.1 |
| Magistriõppes | | 1 926 | | 2 588 | | 2 803 | | 2 673 | | 2 822 | 46.5 |
| Doktoriõppes | | 388 | | 624 | | 727 | | 899 | | 1 071 | 176.0 |
| Avalik-õiguslikud | | | | | | | | | | | |
| ülikoolid | 6 | 20 161 | 6 | 19 945 | 6 | 20 609 | 6 | 22 231 | 6 | 24 740 | 22.7 |
| Eraülikoolid | - | - | 1 | 949 | 1 | 1 219 | 4 | 3 291 | 5 | 4 561 | 380.6 |
| Avalik-õiguslikud | | | | | | | | | | | |
| kõrgkoolid | 8 | 2 291 | 8 | 2 591 | 8 | 2 835 | 8 | 3 285 | 9 | 3 616 | 57.8 |
| Erakõrgkoolid | 8 | 3 031 | 11 | 3 618 | 12 | 4 619 | 13 | 4 527 | 13 | 5 917 | 95.2 |
| Kutseõppeasutused | - | - | 1 | 131 | 5 | 790 | 4 | 1 208 | 4 | 1 787 | 126.4 |

(1) = Õppeasutuste arv

(2) = Õppijate arv

Allikas: Haridus 1998/99, tabel 5.1, lk 184.

Üha suurenev arv keskkoolilõpetajaid valib edasiõppimiseks kõrghariduse õppekava, väiksem osa valib kutsehariduse tee.

- Viie aasta jooksul 1994/95–1998/99 on kõrgharidusse suundumine kiiresti kasvanud. 1994/95. õa alustas 67,7% gümnaasiumilõpetajatest õpinguid kõrghariduse tasemel, arvestades nii kutse- kui ka akadeemilisi õppekavu, ning

40,3% suundus diplomi- ja bakalaureuseõppesse. 1998/99. õa alustas õpinguid kõrghariduse tasemel kokku 87,8% gümnaasiumilõpetajatest ja nende osakaal, kes suundusid diplomi- ja bakalaureuseõppesse, oli kasvanud 63,5%-ni.

- Kasvatav kõrghariduse õppesse suundumist peegeldab ka see, et gümnaasiumilõpetajate üldarv suurenes 1995/96.–1998/99. õa 8 787-lt 9 216-ni ehk 4,8%, samal ajal aga kasvas õppijate arv kõrghariduses 27 234-lt 40 621-ni ehk 49% (vt tabel 22).¹⁰
- Kõige rohkem suurenes õppijate arv diplomiõppes, kasvades 11,2%-lt gümnaasiumilõpetajate koguarvust 1995/96. õa 28,2%-ni 1998/99. õa. Bakalaureuseõppesse suunduvate gümnaasiumilõpetajate arv kasvas samuti, kuid aeglasemalt, 28,7%-lt 35,4%-ni. Arvatavasti oli bakalaureuseõppe väiksema kasvuprotsendi põhjuseks see, et ülikoolid olid selles osas selektiivsemad ja riigi rahastatud kohtade arv on piiratud. Suurem õppijate arv diplomiõppes võib tuleneda ka uuest nõudest, mille kohaselt õpetajatel peab olema kõrgharidus.
- Samal ajavahemikul vähenes nende gümnaasiumilõpetajate osakaal, kes valisid kutseõppe, eriti keskharidusejärgse tehnilise õppe. See peegeldab 4. peatükis osutatud tendentsi.

Eesti areneb edasi ka palju mitmekesisema kõrgharidussüsteemi suunas. Ainult mõne aasta jooksul on süsteem muutunud peamiselt avalik-õiguslikust süsteemist, kus enamik õppijaid olid avalik-õiguslikes ülikoolides, süsteemiks, kus era- ja kutseõppeasutused õpetavad suuremat osa üliõpilastest. Peamiseks muutuseks on eraülikoolide kasv ja muude “kõrgkoolide” tasemel kutseõppeasutuste kujunemine nii avalik-õiguslikus kui ka erasektoris.

- Alates 1994/95. õa kasvas üliõpilaste arv avalik-õiguslikes ülikoolides 22,7%, kuid nende ülikoolide osakaal üliõpilaste koguarvust vähenes 79,1%-lt 60,9%-ni.
- Eraülikoolid on kasvanud erakordselt kiiresti ja nende osakaal üliõpilaste koguarvust on nüüd arvestatav. Esimesed eraülikoolid registreeriti 1995/96. õa. Alates sellest õppeaastast kuni 1998/99. õa-ni suurenes eraülikoolide üliõpilaste arv 380,6% ja nende osakaal üliõpilaste koguarvust oli selle tulemusena 11,2%.
- Samal ajavahemikul kasvas ka avalik-õiguslikes ja erakõrgkoolides õppijate arv, kuigi erakõrgkoolides kasvas nimetatud arv kiiremini. Avalik-õiguslikud kõrgkoolid peamiselt säilitasid oma osakaalu õppijate koguarvust, samal ajal kui erakõrgkoolide õpilaste arv moodustas 14,6% õppijate koguarvust õa 1998/99.
- Kõrgharidusena liigitatud õppekavasid pakkuvate kutsekoolide arv sellel ajavahemikul kasvas, kuid moodustab õppijate koguarvust ainult väikese osa (4,4%).

Õppijate arvud vastavalt kraadile (tabel 22) näitavad juurdekasvu kõigil astmetel, kuid eriti diplomiõppes. 1995/96. õa oli diplomiõppes õppijaid 33,8% bakalaureuseõppes õppijate arvust, sama näitaja kasvas 1998/99. õa 69%-ni.

Magistriõppes õppijate arv kasvas aeglasemalt, mis näitab, et tööturu nõudlus selle haridustaseme järele peab Eestis alles välja kujunema. Doktoriõpingute kasv tuleneb osalt otsusest tuua see õppevorm nõukogudeaegsetest Teaduste Akadeemia instituutidest üle ülikoolidesse.

Kokkuvõttes võib öelda, et nõudlus on tohutult suurenenud süsteemi kõikidel tasemetel, kusjuures andmed näitavad nõudluse kõige suuremat kasvu “keskmisel” tasemel, ISCED 5A ja 5B ning mõnel määral 4B tasemel, mis on just need tasemed, mis Eesti süsteemis paistavad olevat eriti vähe arenenud. Turule jõuab suurenev arv eraõiguslikke koolitajaid, kelle õppekavad tunduvad olevat kasvava nõudluse olukorras konkurentsivõimelisemad kui avalik-õiguslike kõrgkoolide ja muude koolitajate õppekavad.

Mitmekesisuse edendamine ja ülikooliväline sektor

Ülevaate koostamise käigus kuulis OECD rühm pidevalt muret kõrgharidusnõudluse tohtu kasvu ja mitmekesisuse puudumise üle, eriti selle üle, et puudub toimiv süsteem õpilaste rakenduskõrgharidusse meelitamiseks. Üks vaatleja ennustas, et varsti tekib ülikoolilõpetajate struktuurne tööpuudus, sest akadeemilise kõrghariduse tasemel lõpetajate pakkumine ületab tööturu nõudluse. Nõukogude ajajärgul oli tasakaal akadeemilise ja kutsehariduse vahel keskkhariduse tasandil 50–50, nüüd on see 30–70 ja oleks isegi 10–90, kui õpilased saaksid toimida, nagu soovivad. Oma hiljutises strateegiadokumendis rõhutab Haridusministeerium, et Eestis on juba traditsiooniliselt olnud akadeemilisse kõrgharidusse suunduvate õpilaste proportsioon kõrge. Selle proportsiooni suurenemises näeb Haridusministeerium ohtu.¹¹

Osa probleemist ilmneb õppekavade ja tunnistuste tähenduse mitmemõttelisuses “kesktasandil” üldkeskhariduse ja kutsehariduse vahel (ISCED 3A/B) ja rakenduskõrghariduse ning akadeemilise kõrghariduse vahel (ISCED 5A/5B). Paistab, et õppeasutused soovivad üha enam ISCED 4B taseme õppekavade asemel pakkuda 5B õppekavu. Seejärel loodavad neid õppekavu läbinud õpilased, et nende tunnistus on sama staatusega ISCED 5A taseme diplomiga (akadeemilises või rakenduskõrghariduses). Teiste sõnadega, üha kasvav hulk avalik-õiguslikke ja eraõppeasutusi pakuvad – või taotlevad luba, et pakkuda – diplomiõppe õppekavu, kuid suutlikkus selliseid õppekavu pakkuda ja nende kvaliteet on väga erinevad. Sellise olukorra tekkimise on põhjustanud nii õpilaste nõudlus kui ka *prestiiž*, mis seostub kõrgharidusega, mitte kutseharidusega.

Nõudluse tohutu kasv ja pakkujate arvu suurenemine avaldab erakordset survet Eesti akadeemilistele ressurssidele. Uued koolitusteenuse pakkujad, eriti eraõppeasutused, kes suuresti sõltuvad kohakaasluse alusel töötavatest avalike õppeasutuste õppejõududest, kasutavad ära asjaolu, et avalik-õiguslikes õppeasutustes on tavapärase õppejõutöö juures madalad palgad. Surve on eriti tugev kõrge nõudlusega aladel nagu õigusteadus, ärindus, majandus, võõrkeeled ja infotehnoloogia/arvutiteadus. Avalik-õiguslikud õppeasutused nagu Tartu Ülikool on suutnud sellist tendentsi pidurdada. Alates sellest, kui ülikoolidel lubati väljaspool riigieelarvelisi kohti vastu võtta õppemaksu tasuvaid üliõpilasi, on õppeasutused nagu Tartu Ülikool üliõpilaste arvu suurendamisest (sealhulgas avatud ülikoolis) saadud tulu kasutanud riigi rahastamise täiendamiseks, tõstnud õppejõudude palku ning loonud muid motiive, et nimetatud töötajad ei otsiks tööd väljaspool õppeasutust. Lisaks peavad õppejõud avalikustama oma ülikoolivälise töö – see informatsioon on töölepingu üks osa. Tartu Ülikool on ka ära kasutanud autonoomia abil saadud võimaluse maksta suure nõudlusega aladel kõrgemat palka – see võib küll luua pingeid kõrge ja madala nõudlusega teaduskondade vahel (ja juba määratluse järgi, vana ja uue majanduse vahel).¹²

Hoolimata tugevate õppeasutuste (nagu Tartu Ülikool) rakendatavatest strateegiatest lisavahendite hankimisel, on piiratud ressursside jagamise probleem üks suuremaid Eesti ees seisvaid probleeme. Kasvav arv väikesi õppeasutusi nii avalikus kui ka erasektoris, kelle püüdluseks on pakkuda ülikooli tasemel õppekavu, ainult raskendab seda probleemi.

OECD rühmale sai teatavaks, et Eesti kaalub – või on teostamas – mitmeid olulisi alternatiivsed tegevuskavu, et välja kujundada selgelt diferentseeritud kõrgetasemeliste ülikoolivälise õppeasutuste võrk ISCED 5B tasandil. Töötatakse peamiselt kahe strateegia järgi. Esiteks on viimase viie aasta jooksul mitmed varem sõltumatud kutsekõrgkoolid või kolledžid viidud mõne ülikooli alluvusse. Näiteks Tartu Ülikoolil on nüüd kolm kolledžit – Narvas, Pärnus ja Türil. Need õppeasutused on üha laieneva üle-eestilise võrgustiku osad, kuhu kuuluvad ka avatud ülikooli keskused ja tugiteenused (vt allpool). Pärnu Kolledžis on ärijuhtimise, sotsiaaltöö, hotellinduse ja turismi diplomioppe õppekavad (ISCED 5B). Tartu Ülikooli Narva Kolledž asutati 1999. aasta juulis endise Narva Kõrgkooli asemele. Tartu Ülikooli üksusena on Narva Kolledži ülesandeks jätkuvalt õpetajakoolitus, kusjuures eraldi rõhk on piirkonna peamiselt venekeelse elanikkonna vajadustel. Kolledžist on saamas Ida-Virumaal ja Kirde-Eestis elavate inimeste kultuurikeskus.

Teiseks näiteks on 1998. aastast Tallinna Pedagoogikaülikooli alla kuuluv Haapsalu Kolledž Läänemaal, Loode-Eestis. Nimetatud Kolledž on välja kujunenud kahe endise õpetajakoolitusasutuse alusel (Lääne Õpetajate Seminar ja Haapsalu

Pedagoogiline Kool). Ülikooli alluvuses on kolledži ülesandeks pakkuda õpi-võimalusi klassiõpetaja ja infotehnoloogia eriala diplomioõppe õppekavade järgi, samuti osutada teenuseid ja tuge piirkonna koolidele ning olla ka infokeskus (eriti infotehnoloogia osas).

OECD rühma seisukohalt, arvestades teiste riikide kogemusi, on piirkondliku kolledži sidumisel ülikooliga rida eeliseid. Kolledžid omandavad teatud kogemused akadeemilises töös, saavad tuge õpetamises, tehnoloogias ja finantsjuhtimises, mida üksi on raske saavutada. Nendest õppeasutustest on saanud oluline lüli sponsoreeriva ülikooli ja piirkondade vahel. Kolledžid võivad olla toetavateks keskusteks kaugõppes õppivatele üliõpilastele, samuti vahelülis kohalike koolide ja omavalitsuste vahel täiendkoolituses ja tehnilises abis. Pragmaatilisest seisukohast vaadates on ülikoolidel võimalus saada täiendavaid sissetulekuid (õppemaksu tasumatelt üliõpilastelt ja muude teenuste eest), samuti olulisi kohalikke ja piirkondlikke kontakte. Kohaliku kogukonna jaoks on oluline sponsoreeriva ülikooli prestiižist ja nimest kasu lõigata.

Hoolimata nimetatud positiivsetest külgedest, hoiatab OECD rühm, et kolledžid peaksid teatud määral olema eraldatud ülikooli tugevasti akadeemilisest erialakesksest kultuurist. Tugevad kolledžid pakuvad kutseõppekavu ja neil peaksid olema tugevad horisontaalsed suhted tööandjatega ning piirkondadega, mida nad teenindavad. Nende õppekava peaks sisaldama nii akadeemilisi õppeaineid kui ka praktilise rakendamise võimalusi. Vertikaalsed suhted ülikooliga võivad ohustada kolledži ülesannet, kui ei ole tahtlikult ja teadlikult loodud turvameetmeid selle tendentsi pidurdamiseks.

Veel üks arenevaid alternatiive Eestis on mitmete suhteliselt väikeste samas piirkonnas tegutsevate kitsa erialaga õppeasutuste ühendamine või osakonnaks muutmine, mille tulemusena tekib suurem üksus. Ülevaate koostamise hetkel kaaluti mitmeid variante nii Tallinna kui ka Lõuna-Eesti õppeasutuste jaoks. 1998. aastal vastu võetud Kutsehariduse kontseptsioonis (vt 4. peatükki) on kirjas, et kõrghariduse taseme kutseõppeasutuses peab olema vähemalt 1000 õpilast. OECD rühm jagab võrdlusandmetele toetudes seisukohta, et sõltumatu üksusena toimimiseks, mitte olles mõne ülikooliga seotud, peab õppeasutus olema küllalt suur, et vajalikud akadeemilised tuumressursid välja arendada (õppejõud, õpetamisressursid, infotehnoloogia jne) ja säästlikult majandada.

Sõltumatutel kolledžitel on võrreldes ülikoolide õppeasutustega see eelis, et nad suudavad kujundada olulisi kultuuritraditsioone, õppekavu ja horisontaalsuhteid tööandjate ning tööturuga ilma võimaliku negatiivse "akadeemilise" surveta mõne ülikooli üksuse poolt. Kuivõrd suur osa Eestist on maapiirkonda kuuluv, on oluline

kujundada kolledžite võrk, mis tagab teenuste olemasolu piirkondades, kus suurt õppeasutust pole praktiliselt võimalik luua. Seega, kuigi taolised õppeasutused võivad olla iseseisvad, tuleks soodustada tugevaid liite ülikoolidega. Kaugõppe kaudu (vt allpool) peaksid mis tahes õppeasutuse õpilased saama juurdepääsu-võimaluse teiste Eesti õppeasutuste või isegi Põhjamaade, Euroopa ja kogu maailma kursustele ja kursuste moodulitele.

OECD toetab tugevalt Haridusministeeriumi algatusi alternatiivsete lahenduste leidmiseks, et kujuneks välja tugevam kolledžite võrk üle kogu Eesti. Võrk on väga oluline, et vastata üliõpilaste kasvavatele õppimisvajadustele ning riigi tulevastele tööjõuvajadustele. Arvestades maa eri piirkondade vahelist erinevust, paistab kõige sobivam olevat erinevate õppeasutuste kombineerimise strateegia.

Siiski soovitab OECD rühm Eestil pöörata erilist tähelepanu ühes ja samas omavalitsuses või piirkonnas tegutsevate õppeasutuste, keskuste, filiaalide ja muude üksuste tegevuse koordineerimisele. Eriti oluline on koordineerimine piirkonna kõrgharidusasutuste, 3. peatükis nimetatud õpetajate piirkondlike täiendkoolituskeskuste ja 4. peatükis mainitud kujunevate regionaalsete koolituskeskuste vahel. Oht on selles, et ühe piirkonna erinevad üksused (millest igaüks on seotud erineva ülikooli või võrguga) võistlevad omavahel õpilaste, ressursside ja poliitilise toetuse saamiseks. Teatud määral on võistlemine vajalik – eriti siis, kui võisteldakse kõrgetasemeliste teenuste pakkumisel. Kuid siiski peaks kaugõppe ja infotehnoloogia laiema rakendamise ajastul rõhk olema koostööl ja strateegilistel liitudel, et tagada piirkonna inimestele parim võimalik teenus. Näiteks võiks mõnes ülikooliga seotud kolledžis kaugõppeprogramme pakkuda mõni sõltumatu *polütehniline* kolledž või Balti-Põhjamaade koostöö raames mõni muu riik.

Piirkondliku koordineerimise ja koostöö kujundamise võti peitub kõige sagedamini riigi rahastamispoliitikates. Õppeasutusi peaks rahastatama mitte ainult üliõpilaste arvu järgi, vaid ka selle järgi, kui palju tehakse koostööd teiste õppeasutustega, et tagada õpilastele, tööandjatele või kohalikele elanikele kõige kõrgetasemelisemat ja samas kõige optimaalsema hinnaga teenust. OECD rühm soovitab, et seda punkti kaalutaks tõsiselt praeguse rahastamispoliitika ülevaatamisel (vt allpool).

OECD rühm toetab Haridusministeeriumi püüdlusi tugevdada “Kõrgharidusstandardi” ja akrediteerimisnõuete sätteid. Mitmed nendest, kellega ülevaate koostamise käigus vesteldi, rõhutasid, et nõuded ei ole sellised, mis võimaldaksid vägagi küsitavate koolitusteenuse pakujate arvukat esilekerkimist pidurdada. Nagu allpool öeldud, muutub see suuremaks probleemiks siis, kui kaugõppe muutub senisest enam levinud õppevormiks. Rangemate nõuete kehtestamine on vajalik nii õppekavade kui ka õppeasutuste akrediteerimisel. Kõige elementaarsem nõue

peaks olema see, et ühtegi õppekava ei akrediteerita, kui õppeasutuses puuduvad sellele õppekavale pühendunud täisajaga töötavad õppejõud. Paistab, et mõistlik oleks nõuda, et vähemalt pooled õppejõududest töötaksid täisajaga ega oleks kohustatud õpetama teistes õppeasutustes (või teeivad seda väga piiratud määral). Ühes õppeasutuses, mida OECD rühm külastas, saadi kogu akadeemiline õpe lähedal asuvast ülikoolist. Selline korraldus võib kahtlemata toimida ja selle eeliseks on tööandmine alahõivatud õppejõududele ning dubleerimise vältimine. Siiski peaks akadeemiline õpetajaskond õppekava eest täielikult ja akadeemiliselt vastutama, samuti võtma endale kohustuse koostada selline terviklik õppekava, mis sobib kutsesuunitlusega kolledžile. Kõiki neid aspekte peab õppeasutus suutma täita enne akrediteerimise saamist.

Kaug- ja avatud õpe ning uued õppevormid

Avatud/kaugõpe võib olla Eestile arvestatavaks vahendiks, et toime tulla suurenenud nõudlusega ja laiendada õppimisvõimalusi ka riigi täiskasvanud õppijatele ja kohalikele kogukondadele. Eesti juhid tunnustavad selgelt kaugõppe rolli kui peamist vahendit, mis võimaldaks tagada elukestvat õpet kõigile eesti-maalastele, nagu öeldud "Õpi-Eesti" visioonis, mida toetab Presidendi Akadeemiline Nõukogu, Haridusfoorum ja Haridusministeerium. "Eesti haridusstsenariumides 2015" on kirjeldatud järgnevat stsenaariumi:

"Eluaegne õpe on kujunenud elamisviisiks, mis on integreeritud pea kõikide tegevustega. Eesti õpikogukonnad on teerajajateks õppimise-õpetamise valdkonnas ka globaalses ulatuses."¹³

UNDP aruandes Tiigrihüppe programmi kohta (vt 3. peatükki) rõhutati järgmist üleskutset:

"Mis juhtuks, kui toimuks Tiigrihüppe laienemine eesmärgiga kindlustada kaasaegsel infotehnoloogial põhinev keskkond kogu Eesti arenguks ja kõigi inimeste elukestvaks õppeks? Avatud õpikeskkond, avardunud suhtlemisvõimalused ning avalikel ja erahuvidel põhinevate teenuste vaba pakkumine looksid kindlasti uued võimalused inimestele, regioonidele, ettevõtetele, riigile."¹⁴

Kaugõppe väljakujundamist juhivad mitmed Eesti kõrgharidusasutused. Kõige aktiivsemad on suuremad avalik-õiguslikud ülikoolid (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Tallinna Pedagoogikaülikool) ja kaks eraõppeasutust – Concordia Rahvusvaheline Ülikool ja Eesti Kõrgem Kommertsikool. Kõik avalik-õiguslikud ülikoolid on loonud avatud ülikooli. Kaugõppest saab ülikoolidele üha olulisem kõrghariduse pakkumise vahend kogu Eestis, see võimaldab täiendkoolitust õpetajatele, ülikoolikursusi ja mõningatel juhtudel täiemahulisi kraadiõppekavu.

Phare kaugõppeprogramm (Phare Multi-Country Programme for Distance Education) on olnud arvestatavaks katalüsaatoriks kaugõppe edasiarendamisel Eestis ning täiendanud ja toetanud hiljutist strateegiate kujundamist, mida on algatanud nii valitsus kui ka õppeasutused.¹⁵

Arvestades kaugõppeprogrammide ja -teenuste mitmekesisust ning uutel info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatel (IKT) põhinevaid õppemeetodeid, on kaugõppe osakaalu kasv ainult osaliselt kajastatud ametlikus õpilaste arvu statistikas. Eesti Statistikaameti õpilaste arvu käsitlevad andmed ei erista kaugõppes õppivaid õpilasi. Siiski on andmed näidanud 140,4%-list õhtuse õppe kasvu ajavahemikul 1994/95–1998/99 ning samal ajal kaugõppe vähenemist 23,9%. Nende andmete kohaselt on Eestis toimunud oluline nihe nõukogude aega iseloomustanud kaugõppelt erinevate õppimismoodusteni (vt tabelit 21).¹⁶

Tartu Ülikool näeb avatud/kaugõppe juurutamist ülikooli missiooni osana, mis seisneb ka kohaliku kogukonna teenindamises lisaks õppe- ja teadustööle. Kui varasemas ajaloos oli sellel ülikoolil tugev kogu Eesti teenindamise missioon, siis nõukogude ajal lükati see kõrvale. Nüüd näeb ülikooli arenguplaan ette ulatuslikku osalemist hariduse, elu kvaliteedi ja iga Eesti piirkonna majanduse parandamises.

Selle missiooni elluviimiseks keskenduti esmalt täiskasvanute täiendkoolitusele. Eesmärk sõnastati järgmiselt:

“Luu elukestva õppe süsteem, mis annab ühiskonna igale liikmele juurdepääsu haridusele, vaatamata tema sotsiaalsele staatusele või haridustasemele, elukohale või eale ning võimaldab paindlikult ümber lülituda töö ja õpingute vahel või töötuse, õpingute ja töö vahel.”¹⁷

Täiskasvanute ja täiendkoolitusõppekavade hulka kuuluvad nii kursused, mis valmistavad koolilõpetajaid ette ülikooli sisseastumiseksamiteks, kui ka kursused ülikoolilõpetajatele, mis võimaldavad kutsealast enesetäiendamist. Eraldi rõhk on õpetajate täiendõppekursustel. Ülikool on pööranud erilist tähelepanu IKT-l põhinevale õppele. Virtuaalset õpetust peetakse eriti tähtsaks, sest see võimaldab õppeasutusel teenindada üliõpilasi kogu riigis nendel aegadel ja nendes kohtades, mis üliõpilastele sobivad, ilma et neil oleks vaja Tartusse minna.

Teatud rida algatusi, mis on suunatud kohaliku kogukonna teenindamisele, on nüüd avatud ülikooli prorektori otseseks vastutusalaks. Avatud Ülikooli tööd korraldavad, koordineerivad ja toetavad 4 keskust:

- Kaugkoolituskeskus, mis vastutab tasemehariduse ja elukestva õppe koordineerimise eest;

- Phare Kaugkoolituskeskus, mis vastutab uute kaugkoolitusmeetodite arendamise ja rakendamise eest;
- Regionaalitalitus, mis vastutab kontaktide eest ülikoolide teaduskondade ja maakondade vahel, korraldab maakondades ülikooli tutvustavaid üritusi, loenguid, konverentse, seminare ja vilistlaste tegevust;
- Multimeediakeskus vastutab virtuaalse õpikeskkonna loomise ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia juurutamise eest ülikooli õppe ja teadustöös. Keskus koostab ja annab välja teadusuuringute ja õppematerjale ning korraldab video-, TV- ja audiokonverentse.

Avatud Ülikool pakub laias valikus kraadi- ja kraadiväliseid õppekavu, mis vastavad väga erinevate õpilaste vajadustele. Samal ajal kui infotehnoloogial põhinev õppimine kasvab, püüdleb ülikool selle poole, et enamiku kursuste puhul säiliks ka otsekontakt inimesega. Regionaalkeskuse kaudu on ülikool välja arendanud muljet avaldava regionaalse võrgustiku, kuhu kuuluvad kohalikud kesksused ja õpilaste tugiteenistused.

Avatud Ülikool pakub enam kui 50 ainekava kõikides ülikooli teaduskondades ja kolledžites. 2000. a alguses oli 13 diplomiõppe kursust umbes 1000-le üliõpilasele. Enam kui 900 õpilast on vastu võetud 18-le kutseõppekursusele. Magistriõppekursusi oli 11, neis osales umbes 300 üliõpilast. Doktorioõppekavu oli 4, neis õppis 5 inimest. Avatud Ülikooli üliõpilaste koguarv on umbes 2 150 ja nad moodustavad 16% Tartu Ülikooli 12 000-st üliõpilasest.

Phare Kaugkoolituskeskuse asutamist Tartu Ülikooli juurde toetas Phare kaugõppeprogramm. Teised toetajad olid riik, kohalikud omavalitsused, valitsusvälised organisatsioonid ja üliõpilased ise.¹⁸

Tartu Ülikooli algatused on Eesti avalik-õiguslike ülikoolide kaugõppe alases tegevuses kõige ulatuslikumad. OECD rühm tunnustab siiski, et ka teised ülikoolid, eriti Tallinna Tehnikaülikool ja Tallinna Pedagoogikaülikool, on avatud õppe võimaldamiseks liidripositsioonil, eriti mainimisväärne on infotehnoloogia rakendamine uute kursuste kujundamisel, haldamisel ja läbiviimisel. Nimetatud õppeasutused on olnud väga tihedalt seotud Phare kaugõppeprogrammiga ja Põhja-maade Nõukogu ning muude rahvusvaheliste projektidega. Phare programmi riiklik kontaktpunkt asub Tallinna Tehnikaülikoolis ning tegutseb Archimedese Sihtasutuse harukontorina. Archimedese Sihtasutus vastutab Euroopa programmide nagu Socrates, Tempus ja Leonardo eest.

Phare programmi abil on asutatud kaks kaugõppekeskust, üks Tartu Ülikoolis, nagu eelnevalt nimetatud, ja teine on Tallinna Tehnikaülikooli Täiendkoolitus-

keskuse, Tallinna Pedagoogikaülikooli ja Eesti Kõrgema Kommertsikooli ühiskeskus. Phare keskustes on hästi arenenud tehnoloogilised infrastruktuurid ja seal kasutatakse kursuste läbiviimiseks ja koordineerimiseks Internetti, www-d ja ISDN-põhiseid videokonverentse.

Neli Eesti Phare programmis osalevat õppeasutust on viimase 3–4 aasta jooksul hakanud kujundama avatud õpet. Seda on toetatud õppeasutuste strateegiliste investeeringute, Phare ja muude programmide abil. 1999. aastal kujundati Phare toetuse abil neli kursust: Tallinna Tehnikaülikooli Täiendkoolituskeskus kujundas kursuse kaugõppe ja keskkonnaõiguse teemal; Tallinna Pedagoogikaülikool kujundas 5-moodulilise kursuse haridustehnoloogia teemal ja Eesti Kõrgem Kommertsikool viis läbi diplomikursuse ärijuhtimise teemal.

Tallinna Pedagoogikaülikool on avatud/kaugõpet laialdaselt kasutanud õpetaja-koolituses nii traditsiooniliste meetodite kui ka uuenduslike IKT võtete abil (Interneti-põhised kursused, õpetajate uue tehnoloogia kursused jne). Ülikool osaleb ka Põhjamaade-Balti õpetajakoolitusprojekti, mida toetab Põhjamaade Nõukogu.

OECD rühm toetab tugevalt Eesti kavatsust laiendada kaugõpet ja teisi üliõpilaste juurdepääsu ning võimalusi suurendavaid algatusi, kasutades infotehnoloogiat ning uusi õpetamis- ja õppimisviise. Kuid rühma arvates peaks Eesti veelgi rohkem muutma vastavaid poliitika, et kaugõpet – ja elukestev õpe tervikuna – muutuks perifeersest õppimisviisist ülikoolide ja teiste õppeasutuste kõige keskmaks õpetamis- ja õppimisviisiks. Näiteks ei ole “Ülikooliseaduses” ja “Rakenduskõrgkooli seaduses” eristatud kaugõppe erinevaid viise tavapära õpetamismoodustest. “Kõrgharidusstandardis” ja õppeasutuste akrediteerimiseõuetes esitatud peamised kvaliteedi tagamise viisid on suuresti suunatud traditsioonilistele õppeasutustele ja tavapärasele hariduse andmisele. Akrediteerimisprotsess on ainult piiratud kasutatav nii tõsiste kuritarvituste ennetamiseks kui ka kõige kõrgetasemelisemate uute algatuste edendamiseks.

Riiklik rahastamispoliitika ei paku aeganõudvate sümptomitega tegelemiseks piisavalt motive. Õppeasutustele rahade eraldamise kriteeriumides rõhutatakse traditsioonilisi ülikooliaineid ja õppeasutuses toimuvat õppimist. Käibiva poliitika mitmed tahud on olnud, kuigi mõnikord tahtmatult, kaugõppe osakaalu suurenemise olulised katalüsaatorid. Riikliku rahastamise tõsised piirangud, õppeasutuste vabadus võtta vastu õppemaksu tasuvaid üliõpilasi (teatud piirangute raames) ja ülikooli autonoomia tulevikusuuniste vastuvõtmisel on kõik kokku andnud ülikoolidele tugeva motivatsiooni kaugõppe laiendamiseks, et saada vajalikku lisasissetulekut. Kaugõppes õppijate arvu suurenemine on olnud olulise tähtsusega

sissetulekuallikas, mille abil on tõstetud õppejõudude palku ja tehtud kõige elementaarsemaid parendusi ülikoolide infrastruktuuris. Lisaks on täiskasvanu-hariduse riiklik rahastamine (3% palgafondist) selgelt tõstnud nõudlust kaugõppe järele.

Vaatamata sellele on OECD rühm veendunud, et Eesti peab tegema kaugelt enam, kui seda võimaldavad avalikud poliitikad, mis kaudselt toetavad nii kaugõpet kui ka elukestva õppe eesmärki. Joonisel 13 on kokku võetud sellised poliitilised muudatused, mida OECD riigid uues olukorras silmas peavad. "Õpi-Eesti" visioon, Tiigrihüpe ning ülal nimetatud kaugõppealgatused ühtivad vägagi joonise 13 tulbas *Kuhu* esitatud suundumustega. Riiklikud õppimisvõimaluste pakkumise poliitikad kuuluvad siiski suures osas tulpa *Kust*.

OECD kiirustab Eestit tagant kõik seadusi, määrusi ja muid poliitikaid üle vaatama, eriti rahastamis- ja kvaliteeditagamise osas, et viia sisse muudatused, mis loovad vajaliku poliitilise keskkonna avatud ja elukestva õppe muutmiseks visioonist tegelikkuseks.

Õpetamise ja õppimise muutumine õppeasutustes

Käesoleva aruande mitmes punktis on OECD osutanud Eesti tulevikku vaata-vatele aruannetele ja algatustele, mis käsitlevad õpetamise ja õppimise muutmist. Neis rõhutatakse õppijat ja siirdumist minevikule omasest passiivsest, ainekesksest, didaktilisest õpetusest üle uuele õpetamisviisile, mis on enam avatud, terviklik ja ainetevahelise lähenemisega. Sellele vaatamata tekkis OECD rühmal vestluste ja õppeasutuste külastamise käigus mulje, et enamiku üliõpilaste tegelikud õpi-kogemused ülikoolides, kolledžites ja muudes õppeasutustes muutuvad aeglaselt. Üliõpilasi võetakse ikka vastu erialadele ja pealtnäha on väga vähe edasiminekut toimunud läbivate teemade probleemist arusaamise kujundamisel, rääkimata selle omaksõtmisest, näiteks üldhariduses. Vaatamata mitmele positiivsele joonele, mida ülikooliteaduse suurem rõhutamine kaasa toob, võib teadustöö mitmeid õppejõude õpetamiselt kõrvale viia – eriti siis, kui ülikooliväline lisatoetus (eelistatult era- ja rahvusvaheline) pole mõeldud teadustööks. Ilma õppeasutuse juhtimise ja teadlike strateegiateta (mida mitmes ülikoolis rakendatakse), võib tavapärase ainekeskse eruditsiooni tugevdamise surve viia õppejõudude energia kõrvale teadmiste rakendamisel, ainetevaheliselt töölt ja kohaliku kogukonna teenindamiselt.

Sellised ülesanded seisavad kogu maailma ülikoolide ees. Ei ole olemas kergeid vastuseid, eriti olukorras, kus Eesti viib ellu olulist ülikoolide teadustöö taastamise ülesannet. OECD rühm on eriti mures seetõttu, et ülikoolides tehakse praegu väga vähe pingutusi teaduskondade ressursside arendamiseks ja uuendamiseks – eriti õppejõudude oskuste osas, mis puudutab uute õpetamisviiside ja pedagoogika

Joonis 13. Kokkuvõtte muudatustest kõrghariduse nõudluses ja pakkumises

KUST:

Üliõpilasi määratletakse õppeasutuses käimise kaudu (avalik-õiguslik või era-ülikool, kutseõppeasutus või täiend-õppeasutus).

Koolitajad on eelkõige traditsioonilised kolledžid ja ülikoolid; traditsioonilised on kampused/auditooriumid/loengud/esitlused.

Akadeemilist edenemist mõõdab eelkõige akadeemiline õppeaeg: tund, ainepunkt, semester, õppeaasta.

Õpetamisüksus on eelkõige õppekava ja kursus – igaühele neist on omistatud väärtus ainepunktides.

Juurdepääsuks nimetatakse üliõpilaste võimalust (rahalist ja akadeemilist) pääseda teatud õppeasutustesse (mis pakuvad akadeemilisi õppekavu ja teenuseid traditsioonilistel õppehoonetes toimuvatel kursustel ja nendega seotud teenuseid).

Koolitaja määratlemine õppeasutusena – mis hõlmab mitte ainult teaduskondade traditsioonilisi teenuseid nagu nõustamine, juhendamine, õppekavaarendus, õpetamine, hindamine, eksamineerimine ja tunnistuste andmine, vaid ka peamisi tugiteenuseid (nt raamatukogu).

KUHU:

Üliõpilasi määratletakse nende omaduste ja õppimiseesmärkide kaudu, olenemata kohast, kus nad koolitust saavad.

Koolitajateks on suur valik õppeasutusi, korporatsioone ja üksikisikuid.

Akadeemilist edenemist mõõdab täielikult või osaliselt pädevuste hindamine.

Õpetamisüksus on moodul (väiksem kui õppekava, laiem kui kursus), mis on seotud pädevuste omandamisega.

Juurdepääsuks nimetatakse õppijate võimalusi pääseda koolitajate ja muude õppimisvõimaluste juurde pedagoogiliselt arvestataval, geograafiliselt juurdepääsetaval ja aja ning hariduse andmise osas sobival moel (nt üliõpilaste juurdepääs ja toetav tehnoloogia).

Eelnevalt “koos olnud” teenuste eraldamine, kusjuures osa funktsioone täidetakse asutuseväliselt (sisu arendus, moodulite koostamine ja rakendamine), teisi aga tugevdatakse asutuse sees (juhendamine, juurdepääsu kindlustamine tehnoloogilistele ja akadeemilistele tugiteenustele).

Allikas: Aims C. McGuinness, Jr., State Postsecondary Education Sourcebook. – Denver: Education Commission of the States, 1998, lk 9.

kasutamist. On vaja uusi akadeemilise juhtimise oskusi ning sisemisi ja väliseid motiive, et õppejõudude tähelepanu pöörduks igapäevaselt teadustöö ja loengute andmise kohustuselt õpetamise ning õppimise tulevikku puudutavatele laiematele küsimustele. Üks kaugõppe paljulubavaid eeliseid on näiteks see, et vähemalt mõnede õppejõudude jaoks tekib koht, kus õppida uusi lähenemisviise ja saada lisamotivatsiooni võimaliku lisarahastamise kaudu.

Nagu 3. peatükis rõhutatud, on ülikoolidel raske järgmise põlvkonna põhi- ja keskkooliõpetajate ettevalmistamisel juhtivat rolli mängida, kui õpetamis- ja õppimisparadigma neis ei muutu. OECD rühm rõhutab tungivalt, et riigi ja õppeasutuste poliitikate esmaseks prioriteediks peab olema muutuste stimuleerimine kõrgkoolides toimivas õpetamises ja õppimises. See on peamise eeltingimus, et ülikoolide roll uue põlvkonna õpetajate ja koolijuhtide ettevalmistamisel oleks määrav.

Rahastamine, juhtimine ja aruandlus

OECD rühm täheldas, et rahastamise, juhtimise ja aruandluse küsimused on omavahel seotud. Rahastamispoliitika (kuidas riik õppeasutustele raha eraldab, üliõpilaste õppemaksud ja muud sellega seotud küsimused) on üks kõige olulisematest vahenditest, kuidas riik mõjutab kõrgharidussüsteemi suundumusi. Juhtimine määrab otsustusõiguse ja vastutuse ressursside eraldamisel, haldamisel ning kasutamisel. OECD rühm kuulis korduvalt mõtteid, et olemasolevaid rahastamispoliitikaid tuleb muuta. Järgnevalt esitatakse kokkuvõtte ülevaate koostamisel tehtud tähelepanekutest ja OECD rühma ettepanekud järgmisteks sammudeks.

Kõrgharidusnõudlusele ja muudele prioriteetidele (nt konkurentsivõimelise teadusinfrastruktuuri kujundamine) vastamise kulud ületavad riigi realistlikke võimalusi olemasolevate poliitikate raames süsteemi rahastada. Kindlasti on üks prioriteete riikliku rahastamise suurendamine; kuidas kõrgharidust rahastatakse, võib aga olla sama oluline kui raha hulk.

Eesti on liikunud sellise süsteemi poole, mis kasvavalt sõltub üliõpilaste õppemaksudest – pigem majanduskaalutluste kui teadliku poliitilise valiku tõttu. Õppemaksude suurendamine on kogu maailma riikides pingete allikaks ja debattide iseloom sõltub riigi ajaloost ja kultuurist. Eestis on üliõpilaste õppemaksud juba praegu enamikule õppeasutustest oluline sissetulekuallikas, sest lubatud on lisaks riigieelarvelistele üliõpilastele vastu võtta ka eelarveliseid, õppemaksu tasuvaid üliõpilasi. Kuivõrd riiklikku rahastamist on tõsiselt piiratud, on üliõpilaste õppemaksud muutunud õppeasutuste jaoks oluliseks vahendiks õppejõudude palkade tõstmisel, infrastruktuuri parendamisel jne. Kaugõppe laiendamise peamiseks motiiviks on üliõpilaste õppemaksudest saadav sissetulek. Kasvavat erasektorit

rahastatakse peamiselt üliõpilaste õppemaksude abil (välja arvatud siis, kui riik rahastab teatud arvu üliõpilaste õpinguid valitud akrediteeritud õppekavade raames).

OECD rühm on mures selle üle, et Eesti ees seisab tõsine poliitiline küsimus, mis puudutab õiglust üliõpilaste rahastamisel. Kriteeriumid riigieelarvelistele üliõpilaskohtadele saamiseks põhinevad akadeemilistel saavutustel (samasugune on poliitika ka enamikus OECD riikides), kuid ei arvestata üliõpilaste majanduslikke olusid ja maksuvõimet. Et riigieelarveliste õppekohtade arv on piiratud, peab kasvav arv akadeemiliselt kvalifitseeritud üliõpilasi maksma õppemaksu. See tekitab sügava lõhe nende vahel, kes õppemaksu ei maksa, ja nende vahel, kes maksavad täis õppemaksu – lõhe, mis ei peegelda tõelisi erinevusi akadeemilistes saavutustes või potentsiaalset kasu, mida iga lõpetaja võib tuua riiklike prioriteetide seisukohalt.

OECD rühm tunnustab, et Eestil on õppelaenude süsteem ja teatud juhtudel "andestab" riik tööle asunud üliõpilaste laenud (nt tööle asumisel maakooli). Kuid rühmal ei tekkinud muljet, et tagasimaksmine peegeldab erinevusi üliõpilaste majanduslikus olukorras. Vastavalt "Õppetoeuste seadusele", mida valmistatakse ette Haridusministeeriumi ja Rahandusministeeriumi koostöös, on ettepanek toetada üliõpilasi, kelle sissetulek viimase 6 kuu jooksul on alla teatud piirmäära, mille valitsus igal aastal kehtestab. Seaduseelnõu esitatakse valitsusele 2000. a sügisel.

Ka rahastuspoliitika on ilmselt takistuseks avalike ressursside tõhusamal kasutamisel ja riiklike prioriteetidega sidumisel. Väga nõutud õppekavad (näiteks õigusteadus, äri, võõrkeeled ja infotehnoloogia) võivad tekitada oluliselt enam sissetulekut kui vähem nõutud õppekavad (sageli loodusteadused ja valdkonnad, mis seostuvad varasemate aegadelega).

Muud erialad ja elukutsed (näiteks kunstid ja humanitaarteadused, samuti haridus) annavad samuti vähem õppemaksutulu, sest tööturul on nendel aladel suhteliselt madalamad palgad. Järelikult võivad mõned õppeasutused saada olulist sissetulekut, samas teised, eriti maapiirkondade ja väikelinnade õppeasutused, aga mitte.

Teoreetiliselt muutuvad riigieraldised erialade ja elukutsete kaupa aja jooksul vastavalt riigi prioriteetidele ja üliõpilaste nõudlusele. Siiski jäävad Eestis nagu teisteski riikides need muutused maha turumuutustest, sest vältida tuleb ka järske katkestusi õppeasutuste või õppekavade rahastamises. Tulemusena võib tekkida suurenev ebakõla riigi prioriteetide ja tegelike rahaeraldiste vahel.

Õppeasutused võivad sisemise tasakaalutusega edukalt hakkama saada, kui neil on vajalik autonoomia, paindlik juhtimine ja kogemused – ning toetus oma

teaduskondadelt ja õppejõududelt. Riigile jääb aga probleem, et õppeasutuste otsused ei ühti alati riiklike prioriteetidega. OECD rühm kuulis siiski ka väiteid, et õppeasutuste vahel on olulisi erinevusi nii volitustes kui ka suutlikkuses sisepingeid lahendada. Ülikoolide autonoomia annab nendele õppeasutustele oluliselt enam volitusi ressursside haldamiseks, kui seda omavad kutse- või rakenduskõrgkoolid, kuid mõnedel ülikoolidel on selles osas selgelt rohkem kogemusi kui teistel.

Isegi kui Eestis säilib praegune rahastamispoliitika, soovitab OECD muuta prioriteediks haldussuutlikkuse kujundamine kõikides kõrgkoolides. Eespool kõnelesime väiksemate õppeasutuste ühendamisest, et moodustada suuremaid õppeasutusi või komplekse, analoogselt on Eestis vaja kujundada õppeüksusi, mis suudavad tõhustada ressursside kasutamist. Kas neid muutusi saavutatakse või mitte, sõltub juhtkonnast ja haldussuutlikkusest.

Teine mure, mida OECD rühm kuulis, oli see, et vaatamata "Õpi-Eesti" tugevat muljet avaldavale tulevikusuunalisele mõtlemisviisile, ei olnud Eestil ülevaate koostamise ajal kõrghariduse jaoks ühtegi kokkulepitud strateegilist plaani või avalikku tegevuskava. Tõhusalt tegutseti ülikoolide autonoomia suurendamisel ja süsteemi detsentraliseerimisel, kuid vähe väljaarendatuks jäid mehhanismid ja töötajate suutlikkus üldise strateegilise suuna loomisel ja süsteemi koordineerimisel. Süsteemi poliitilise mõjutamise vahendeiks on muu puudumisel eelarvepoliitika ja rahaeraldusmehhanismid. Nagu eelnevalt kaugõppe ja elukestva õppe puhul osutatud, paistab praeguste riiklike poliitikate ja "Õpi-Eesti" visiooni poliitiliste suundumuste vahel olevat ebakõla.

Eesti ees seisab raske ülesanne – nagu kõikides OECD liikmesriikides – luua kõrghariduse üleriigilise strateegilise suunamise vahendid, toetades samas vägagi detsentraliseeritud, paindlikku ja kohanemisvõimelist õppeasutuste võrku. Kõrgharidus on väikeses riigis ehk riigi kõige olulisem vara inim- ja intellektuaalsete ressursside arendamisel, et olla maailmamajanduses konkurentsivõimeline. Minevikus, eriti nõukogude ajal, kasutasid valitsused suuniste kehtestamiseks tsentraalset kontrolli ja juhtimist. Kogu maailmas on valitsused õppeasutuste omaniku staatusest üle minemas uude juhtimisrolli, kus rõhutatakse poliitilist juhtimist ja üldist järelevalvet ning rahalist motiveerimist ja tulemustel põhinevat kontrolli.

Eesti juhid tunnustavad ja toetavad väga selgelt selliseid muutusi. OECD sai ülevaate koostamisel aset leidnud arutelude põhjal aru, et edasiminekuks tuleb lahendada terve rida praktilisi küsimusi. Näiteks, nagu eespool nimetatud, tuleks ülikoolidele võimaldatud paindlikkust rahastamisel ja haldamisel laiendada kõikidele kõrgharidusasutustele, tingimusel, et need vastavad teatud eeltingimustele.

Detsentraliseerimise tasakaalustamiseks soovitab OECD rühm Eestil kasutada rahastamis-, juhtimis- ja aruandluspoliitika muutuste kombinatsiooni, et tagada süsteemi vastamine Eesti strateegilisele tegevuskavale.

Alternatiivvõimalused võiksid olla järgmised.

- Haridusministeeriumi tugevdatud roll Eesti kõrghariduse arendamise tegevuskava kujundamisel ja selle suhtes konsensuse saavutamisel. Tegevuskava peaks olema seotud riikliku rahastamis- ja aruandluspoliitikaga ning seostama “Õpi-Eesti” visiooni konkreetsete rahastamis- ja muude poliitikate muudatustega mitme aasta vältel. Haridusministeeriumi strateegiaplatvorm aastateks 2000–2004 on oluliseks sammuks mainitud suunas.
- Uus rahastamispoliitika, mis jagab kõrghariduskulud riigi ja kõigi üliõpilaste vahel ning suunab riigi ressursid avalike prioriteetide suunas, tagades kvalifitseeritud üliõpilastele õiglase juurdepääsu õppekavadele.
- Riiklikud investeerimisfondid, mis toetavad ettevõtmisi “Õpi-Eesti” suunas liikumiseks.
- Kõrgharidussüsteemi inimressursside, st õppejõudude, dekaanide ja tugitöötajate uuendamine (olemasolevate töötajate ümberkoolitus ning uue põlvkonna arendamine).
- Ülikoolide suutlikkuse tugevdamine, et konkureerida EL-i ja muude rahvusvaheliste rahastajate teadusrahadele teatud prioriteetsetes valdkondades.
- Õppeasutuste motiveerimine kvaliteeti parandama ja ressursse ümber paigutama.
- Õppeasutuste motiveerimine suuremale koostööle hariduse kõikides valdkondades, lähtudes piirkonna majanduse ja inimressursside arendamise vajadustest ning reformides riigi haridussüsteemi.
- Üleriigilise kaugõppevõrgu jätkuv arendamine.
- Mitmeaastaste kokkulepete sõlmimine valitsuse ja avalike õppeasutuse vahel õppeasutuse strateegilise planeerimise ja juhtimise tugevdamiseks. See suurendaks rahastamise stabiilsust ja võimaldaks selgemat tagasisidet ja aruandlust üldsusele. OECD rühm tunnistab, et praeguses olukorras ei ole see võib-olla võimalik. Haridusministeeriumi jaoks on probleemiks see, et eraldised sõltuvad iga-aastasest eelarvest. Ka ülikoolid ei ole võib-olla ette valmistatud lepingute sõlmimiseks, mis põhinevad õppekoha praegusel baasmaksumusel. Mitmeaastased lepingud on võimalikud stabiilsemas süsteemis.

- Riikliku aruandluse uue raamistiku kehtestamine nii süsteemi kui ka õppeasutuste tasandil, kaasa arvatud perioodiline avalik ülevaade õppeasutuste tulemustest. Süsteemi peaksid kuuluma süsteemi kvaliteedi indikaatorid (nt edasimineku "Õpi-Eesti" visiooni suunas, samuti riigi peamiste haridus-, majandus- ja sotsiaalvaldkonna prioriteetide saavutamine). Samuti peaksid siin sisalduma õppeasutuse kvaliteedi indikaatorid (näiteks ressursside kasutamise otstarbekus lähtuvalt missioonist ja riiklikele prioriteetidele vastamine).

Kokkuvõttes nõustub OECD rühm Haridusministeeriumiga, et kõrghariduse rahastamine on Eesti ees seisev pöördele tähtsusega poliitiline küsimus. Rahastamist ei saa nii lihtsalt eraldada juhtimis- ja aruandlusküsimustest.

Soovituste kokkuvõte

Kujundada mitmekesisem kõrgharidussüsteem. Selleks tuleb parandada rakenduskõrgkoolides pakutava hariduse kvaliteeti, muuta õppeasutuste tegevus efektiivsemaks ja konsolideerida õppeasutused üle-eestiliseks kolledžite võrguks. Võrk on oluline seepärast, et võimaldab vastata üliõpilaste kasvavatele nõudmistele haridusele juurdepääsu osas, samuti tegeleda Eesti tööturu tulevaste vajadustega. Arvestades Eesti piirkondlikke erinevusi, on ilmselt kõige sobivamad kombineeritud õppeasutused, kuhu kuuluvad nii sõltumatud kui ka ülikoolidega seotud õppeasutused.

- Osutada erilist tähelepanu sama omavalitsust või piirkonda teenindavate õppeasutuste, keskuste, harude ja muude üksuste koordineerimisele. Eriti oluline on piirkonna kõrgharidusasutuste koordineerimine piirkondlike õpetajate täiendkoolituskeskustega, millest oli juttu 3. peatükis. Oluline on ka piirkondlike kutsehariduskeskuste edasiarendamine, nagu öeldud 4. peatükis.
- Rahastamispoliitikat tuleb kasutada piirkondliku koordineerimise motiveerimiseks. Nii on võimalik tagada üliõpilastele, tööandjatele või kohalikele kogukondadele kõige kõrgetasemelisem ja optimaalsete kuludega teenus.

Jätakuvalt tuleb tugevdada "Kõrgharidusstandardi" sätteid ja akrediteerimisnõudeid nii õppekavadele kui ka õppeasutustele. Peamiseks nõudeks peaks olema, et ühtegi õppekava ei akrediteerita, kui õppeasutuses puuduvad sellele õppekavale pühendunud täisajaga töötavad õppejõud. Mõistlik tundub ka nõue, et vähemalt pool õpetajaskonnast töötab täisajaga töökohustusega teistes õppeasutustes (või väga piiratud töökohustusega).

Jätkata kaugõppe ja muude algatuste laiendamist, et paraneks juurdepääs kõrgharidusele ja suureneks infotehnoloogia ning uute õpetamis- ja õppimisviiside kasutamise võimalused.

Vaadata põhjalikult üle kõik seadused, määrused ja muud poliitikad, eriti rahastamise ja kvaliteedi kindlustamise osas, et tuvastada, milliseid muutusi on vaja kaugõppele ning veelgi laiemalt võttes elukestvale õppele üleminekul, et nimetatud õppimisviis muutuks perifeersest õppimisviisist ülikoolide ja teiste õppeasutuste kõige keskmaks õpetamis- ja õppimisviisiks.

Riigi ja õppeasutuste tasandil peab kõige kõrgemaks prioriteediks olema õpetamise/õppimise muutmine kõrgharidusasutustes. See on põhiline eeltingimus, et ülikoolide roll uue põlvkonna õpetajate ja koolijuhtide ettevalmistamisel oleks määrav. Nagu 3. peatükis rõhutati, on ülikoolidel järgmise põlvkonna põhi- ja keskkooliõpetajate ettevalmistamisel raske juhtivat rolli mängida, kui õpetamise ja õppimise paradigma neis ei muutu.

Jätkata muudatuste tegemist kõrghariduse rahastamises, tunnustades selle üheks pöördelistest poliitilistest küsimustest, mis Eesti ees seisavad. Tunnustada, et rahastamist pole kuigi hõlpsasti võimalik käsitleda lahus juhtimis- ja aruandlus-küsimustest.

Jätkata selliste poliitiliste suundumuste kujundamist, mille eesmärgiks on õppeasutuste juhtimise detsentraliseerimine ja Haridusministeeriumi rolli määratlemine poliitika kujundajana ja üldise järelevalve läbiviijana. Ülikoolidele võimaldatud paindlikkust rahastamisel ja juhtimisel tuleks laiendada kõikidele kõrgharidusasutustele, tingimusel, et need vastavad teatud eeltingimustele kvaliteedi ja juhtimise osas.

Väga prioriteetseks tuleb pidada haldussuutlikkuse edasiarendamist kõikides kõrgharidusasutustes, mis on toimiva detsentraliseerimise eeltingimuseks.

Jätkata tegelemist rahastamis-, juhtimis- ja aruandluspoliitika muutuste kombinatsiooniga, et tasakaalustada detsentraliseerimist ja tagada süsteemi vastavus Eesti strateegilisele tegevuskavale. Alternatiivvõimaluste hulka võivad kuuluda järgmised ettepanekud.

- Haridusministeeriumi tugevdatud roll Eesti kõrghariduse arendamise tegevuskava kujundamisel ja selle suhtes konsensuse saavutamisel. Tegevuskava peaks olema seotud riikliku rahastamis- ja aruandluspoliitikaga ning seostama "Õpi-Eesti" visiooni konkreetsete rahastamis- ja muude poliitika muudatustega mitme aasta vältel. Haridusministeeriumi strateegiaplatvorm aastateks 2000–2004 on oluliseks sammuks mainitud suunas.
- Uus rahastamispoliitika, mis jagab kõrghariduskulud riigi ja kõigi üliõpilaste vahel ning suunab riigi ressursid avalike prioriteetide suunas, tagades kvalifitseeritud üliõpilastele õiglase juurdepääsu õppekavadele.

- Riiklikud investeerimisfondid, mis toetavad ettevõtmisi "Õpi-Eesti" suunas liikumiseks.
- Kõrgharidussüsteemi inimressursside, st õppejõudude, dekaanide ja tugitöötajate uuendamine (olemasolevate töötajate ümberkoolitus ning uue põlvkonna arendamine).
- Ülikoolide suutlikkuse tugevdamine, et konkureerida EL-i ja muude rahvusvaheliste rahastajate teadusrahadele teatud prioriteetsetes valdkondades.
- Õppeasutuste motiveerimine kvaliteeti parandama ja ressursse ümber paigutama.
- Õppeasutuste motiveerimine suuremale koostööle hariduse kõikides valdkondades, lähtudes piirkonna majanduse ja inimressursside arendamise vajadustest ning reformides riigi haridussüsteemi.
- Üleriigilise kaugõppevõrgu jätkuv arendamine.
- Mitmeaastaste kokkulepete sõlmimine valitsuse ja avalike õppeasutuse vahel õppeasutuse strateegilise planeerimise ja juhtimise tugevdamiseks. See suurendaks rahastamise stabiilsust ja võimaldaks selgemat tagasisidet ja aruandlust üldsusele. OECD rühm tunnistab, et praeguses olukorras ei ole see võib-olla võimalik. Haridusministeeriumi jaoks on probleemiks see, et eraldised sõltuvad iga-aastasest eelarvest. Ka ülikoolid ei ole võib-olla ette valmistatud lepingute sõlmimiseks, mis põhinevad õppekoha praegusel baasmaksumusel. Mitmeaastased lepingud on võimalikud stabiilsemas süsteemis;
- Riikliku aruandluse uue raamistiku kehtestamine nii süsteemi kui ka õppeasutuste tasandil, kaasa arvatud perioodiline avalik ülevaade õppeasutuste tulemustest. Süsteemi peaksid kuuluma süsteemi kvaliteedi indikaatorid (nt edasimine "Õpi-Eesti" visiooni suunas, samuti riigi peamiste haridus-, majandus- ja sotsiaalvaldkonna prioriteetide saavutamine). Samuti peaksid siin sisalduma õppeasutuse kvaliteedi indikaatorid (näiteks ressursside kasutamise otstarbekus lähtuvalt missioonist ja riiklikele prioriteetidele vastamine).

Viited

1. Higher Education in Estonia. Second Edition. – Ministry of Education, Academic Recognition Centre, Tallinn 2000, lk 6.
2. Higher Education in Estonia, lk 8–23.
3. Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training in the European Union. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus. – Eurydice, mai 1999, lk 27–31.
4. Joint declaration of the European Ministers of Education. The European Higher Education Area, Bologna, June 19, 1999.
5. Higher Education in Estonia, lk 22–23.
6. Supplement, lk 28.
7. *Jüri Engelbrecht*, Scientific Development in a Small Country, Estonia: Candidate for Membership in the European Union. – Tallinn: International Business Book, 1998–99, lk 175–185. Teaduse probleemide käsitlemisel toetutakse Eesti Teaduste Akadeemia presidendi prof Jüri Engelbrechti artiklile. Professor Engelbrecht teavitas OECD rühma ülevaate koostamise ajal Eesti teaduspoliitikast.
8. Originaalis ekslikult 1991. aastal.
9. World Bank, Task Force on Higher Education and Society, Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. – Washington: The World Bank, 2000, lk 26–28.
10. Haridus 1998/99, tabel 5.1. – Eesti Statistikaamet, Tallinn, 1999, lk 184.
11. Haridusstrateegia 2000–2004, lühike ülevaade, kevad 2000. Kokkuvõtte koostas ministri nõunik Heli Aru.
12. Tartu Ülikooli rektori Jaak Aaviskoo ettekanne Salzburgis kõrgharidust puudutaval seminaril, aprill 2000.
13. *K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.-S. Sarv, R. Vilu*, Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Tallinn, 1998, lk. 23.
14. Eesti Tiigrihüpe 21. sajandisse. – Tallinn, 1999, 3. ptk.

15. Phare Multi-Country Programme for Distance Education. Programme Compendium. – European Training Foundation, 1999, lk 15–17.
16. Haridus 1998/99, tabel 5.1, lk 184. Märkus: ** Tõus 1995/96–1998/99.
17. *T. Seene, A. Valk*, The Role of University Continuing Education: CE in the University of Tartu. – European University Continuing Education, The Managers' Handbook. – Belgium: EUCEN, 2000, lk 2–7.
18. Phare Multi-Country Programme for Distance Education, lk 15–17.

6. peatükk

KAVANDAMISEST TEGUDENI

Reformi edu

Eesti edusammud teel avatud ja demokraatliku ühiskonna ning turumajanduse suunas ning maailmamajanduses konkureerimise võime suurendamisel on iseisvumisest alates olnud üsna tähelepanuväärsed. Edasimineku nähtub järgnevalt:

- on olemas seadusandlik alus haridussüsteemi kõigi tasandite jaoks – koolieelne haridus, üldharidus, kutseharidus, ülikoolid ja rakenduskõrgharidus, erakoolid, teadusuuringud ning täiskasvanukoolitus;
- põhi- ja üldkeskhariduse riiklik õppekava;
- uued hindamispoliitika ning muud ettevõtmised kvaliteedi parandamiseks;
- juurdepääs (info)tehnoloogiale haridussüsteemi kõikides osades;
- kutseharidusereformid, mille eesmärk on tööturule minekuks vajalike teadmiste ja oskuste parandamine ning tihedamad seosed sotsiaalpartnerite ja piirkondliku majandusarenguga;
- oluliselt on edenenud ülikoolide ülesannete laiendamisel, sealhulgas tugevad ja rahvusvaheliselt arvestatavad algatused õpetamise ning teadustöö alal ning üleriigilised algatused piirkondade, kohalike omavalitsuste ja professionaalide teenindamiseks;
- esmasel meetmel mitmekesisema kõrgharidussüsteemi kujundamiseks, sealhulgas rakenduskõrgkoolide väljaarendamine tööjõuturu kasvavate nõuete ning muutuvate vajaduste rahuldamiseks;
- oluline edasimineku kaugõppe alal, mis näitab elanike ja piirkondade siht-rühmadeni jõudmise potentsiaali uute õpetamis- ja õppimisviiside kaudu ning annab kõigile eestimaalastele juurdepääsu elukestvatele õppele.

- olulised pilootprojektid, millest paljusid toetab Euroopa Liit, Avatud Eesti Fond, koostöölepped Põhjamaadega ning muud allikad.

Edasiarendamist nõudvad valdkonnad

Hoolimata nimetatud edasiminekest ning paljudest Eesti haridussüsteemi positiivsetest ja paljutöotavatest aspektidest, tuvastas OECD mitmeid läbivaid teemasid, mis osutavad edasiarendamist vajavatele valdkondadele.

Üleminek kavandamiselt strateegiale ja tegevusele

OECD ekspertrühmale avaldasid erilist muljet Eesti tulevikukavad ning hariduse otsustav roll kõigi eestimaalaste teadmiste, oskuste ja hoiakute arendamisel globaalses teadmismajanduses. Selgelt on olemas süvenev huvi "Õpi-Eesti" visiooni vastu, milles sisalduvad Presidendi Akadeemilise Nõukogu, Eesti Haridusfoorumi ja Haridusministeeriumi strateegilised seisukohad.

Ülevaate koostamise hetkel tegi OECD ekspertrühmale muret see, et kavandamisest hoolimata on Eestil raske saavutada strateegiaaruteludes lõpplahendusi ning leppida kokku konkreetsetes poliitilistes tegevustes, mis liigutaksid süsteemi "Õpi-Eesti" suunas. Lisaks näis ülevaate koostajatele, et strateegiate väljaarendamise käigus ei olnud nende üle tekkinud laiemat avalikku arutelu ning tööandjad ja teised sotsiaalpartnerid ei olnud protsessi kaasatud. Alates OECD ülevaate tegemisest, on Haridusministeerium haridusstrateegia 2000–2004 ettevalmistamist koordineerinud ning see esitati valitsusele septembris. Selle dokumendi koostamisel on kaastööd teinud erinevad sotsiaalpartnerid. Ilmnes, et olemasoleva juhtimis- ja rahastamissüsteemi mitmemõttelisus ning takistused ei tekitanud koolides, kohalikes omavalitsustes, institutsioonides ning muudes asutustes erilist huvi langetada raskeid otsuseid, mis on vajalikud kvaliteedi parandamiseks ja kulude vähendamiseks. Paistab, et ministeeriumis puuduvad vajalikud poliitilised mehhanismid süsteemiliste muutuste suunamiseks ja käigus hoidmiseks, niisama ka teistes samalaadsete küsimustega tegelevates ministeeriumides, peamistel elualadel ning regionaalsel ja kohalikul tasandil.

Seepärast on ekspertrühma arvates eriti paljutöotav, et nii Haridusministeerium kui ka Riigikogu on alustanud või alustavad konkreetsete meetmete väljatöötamist järgnevatel neljaks või viieks aastaks, et käsitleda olulisi lahendamata poliitika-küsimusi. Haridusministeeriumi strateegilises platvormis 2000–2004 hinnatakse Eesti ees seisvaid raskeid ülesandeid, sealjuures tuuakse esile ka mitmed OECD ülevaate koostamise käigus tuvastatud mured. Lisaks esitatakse lühiajaliselt rakendatavad poliitilised meetmed, et seejärel ka pikaajaliselt edasi liikuda.

Käesoleva aruande eelnevates peatükkides väljendati OECD toetust mitmele strateegilise platvormi konkreetsele meetmele.

Siiski jäävad alles OECD ekspertrühma mured selle üle, millises ulatuses kaasatakse arutelusse riigi erasektori esindajaid – töandajaid ja teisi sotsiaalpartnereid – ning kuivõrd nad nõustuvad “Õpi-Eesti” teostamiseks vajalike meetmetega. UNDP aruanne “Eesti Tiigrihüpe 21. sajandisse” rõhutab, et “Õpi-Eesti” väärtushinnangud peaksid omaks võtma mitte ainult ametlik haridussüsteem, vaid Eesti ühiskonna ja majanduse kõik osad, kõik piirkonnad, rahvusrühmad, äri- ja tööstusringkonnad, valitsus ja muud ühiskonna institutsioonid. Eesti poliitilised ja haridusjuhid tunnustavad seda, et ilma laiema avalikkuse toeta ning sotsiaalpartnerite ning valitsusväliste organisatsioonide toetusstruktuurita on pikaajalise jätkusuutliku arengu saavutamine väga raske. OECD soovib toetada Eesti juhtide kõiki püüdlusi, mis on suunatud üldsuse osalemise laiendamisele ja süvendamisele selles küsimuses. Oluliseks strateegiaks on ka uue meedia (trüki- ja IKT-l põhineva meedia) kasutamine avalikkusele asjade selgitamisel ning vajalike muudatustega kaasamineku soodustamisel.

Üleminek tippudekeskselt süsteemilt kõiki õppijaid kaasavale süsteemile

Avatud ja demokraatliku ühiskonnana toimimiseks ning maailmamajanduses konkureerimiseks peab Eesti välja arendama kõik oma inimressursid. Oht peitub Eesti elanikkonna erinevate osade haridustaseme kasvavates erinevustes, mis sarnaneb stsenaariumile “Turuhariduse ja eliitkoolide Eesti”. Võimalikud probleemid on ilmselt järgnevad:

- riiklik õppekava ja hindamispoliitika kalduvad rõhutama õppeaineid ja teadmisi, mis on vajalikud ülikoolihariduse saavutamiseks, ebapiisavat tähelepanu pööratakse õpilaste erinevatele vajadustele õppimisel;
- jätkuvad erinevused üldkeskhariduskoolide vahel (“eliit”gümnaasiumid ja tavalised keskkoolid või era- ja avalik-õiguslikud koolid);
- üldhariduslike keskkoolide ja kutsekeskkoolide ootuste ja ressursside erinevus (nt juurdepääs infotehnoloogiale);
- erinevused linnade ja maapiirkondade koolide vahel ning piirkondlikud erinevused, mis omakorda on tingitud erinevast majandus- ja sotsiaalseltest oludest.
- erinevused eesti õppekeelega ja mitte-eesti õppekeelega koolide vahel.

Veelgi raskem ülesanne on riigi täiskasvanud elanikkonna vajaduste rahuldamine. Väheneva iibe ja teiste demograafiliste muutuste tõttu on Eesti vägagi sõltuv

olemasoleva täiskasvanud tööjõu teadmistest ja kogemustest ka 21. sajandi alguses. Eestis on kõrge kirjaoskuse protsent, kuid täiskasvanud elanikkond vajab tõsiselt ümberõppe võimalusi, et uues majanduselus läbi lüüa. Valdkonnad, milles on vaja edasiminekut ja millele ka Haridusministeeriumi strateegiadokumendis enamasti osutatakse, on järgmised:

- hinnata, kuivõrd riikliku õppekava nõuded ja hindamisnõuded on kooskõlas riikliku õppekava “õppijakeskse” üldsuunitlusega.
- jätkata keskhariduse mitmekesisdamist, eriti kutsekeskhariduse osatähtsuse tugevdamist, suurendada gümnaasiumides praktilise õppe võimalusi ja tööturule orienteerumist;
- tegeleda maapiirkondade väikekoolide küsimusega;
- tugevdada kutseharidussüsteemi;
- tagada juurdepääs infotehnoloogiale haridussüsteemis tervikuna, kuid eriti kutsekeskkoolides ja vähem edukates valdades ning maakondades;
- välja arendada täiskasvanukoolituse ja ümberõppe süsteem;
- välja töötada poliitika õpilaste rahastamiseks hariduse kolmandal tasemel;
- jätkata tegelemist mitte-eestikeelse elanikkonna ja rahvusvähemuste probleemidega.

Riikliku poliitika ja selle rakenduste ühitamine õppiva Eesti “õppijakeskse” filosoofiaga

Alates 1990. aastatest on Eestis tugevasti edasi mindud uue riikliku õppekava, uute hindamisnõuete koostamisel ja rakendamisel. Siiski on OECD ekspertrühma mureks – nagu ülal 2. peatükis väljendatud –, et säilib lõhe uute poliitikate filosoofia ja kavatsuste ning nende praktilise rakendamise vahel. OECD rühm rõhutab eriti õppeainetevahelisi seoseid õppekavas ning vajadust riikliku õppekava uuendamisel integreerida õppeainete sisu praktiliste rakendustega ja probleemõppega. Samuti tuleks enam arvestada õppijate erinevate vajadustega.

Üheks suuremaks probleemiks on tugeva välishindamissüsteemi mõju koolide omaalgatusel põhinevale alt-üles põhimõttele, mida Eesti on püüdnud juba reformi alguspäevadest saadik välja arendada. Oht on selles, et heade testitulemuste saavutamise surve koolidele ja õpetajatele tugevdab passiivset, “nõustuvat” õpetamist ja õppimist, mida reformid püüavad just ära hoida. Taoline võimalik

probleem ei ole omane ainult Eesti. Mitmed OECD riigid rakendavad reforme, mis rõhutavad kõrgemaid standardeid ning "kõrgetasemelist" testimist ja hindamist. Taoliste reformide edukuse tagab mitmete süsteemide tugev toetus (täiendõpe, õppematerjalid ja tehniline abi koolisüsteemis muutuste läbiviimiseks). OECD rühmale avaldas erilist muljet see, millises ulatuses Eesti taolise toetuse järele vajadust tunneb. Sellest annavad tunnistust "Omanäolisest koolist" välja arenenud võrgustikud ja praeguste kvaliteedikoolide algatus. OECD-l on siiski kahtlus, kas on olemas jõudu sellise toetuse osutamiseks, mis tagaks süsteemsed muutused kõigis Eestis koolides. Näiteks peatükis 2 tõstatati küsimus, kas Haridusministeeriumi maakondlikud järelevalveüksused on loobunud varasemate aegade kontrolli-praktikast (kus õppekavasid kasutati kontrollivahendina) ja tegutsevad vastavalt uuele paradigmale.

Haridussüsteemi inimressursside väljaarendamine

Haridusreformi jätkumine sõltub põhiliselt õpetajate võimest kohandada, õppida ja hõlmata uusi õpetamis- ja õpimeetodeid. Valitsuse tasandil on Eesti algatanud olulisi reforme ning terve rea paljutöotavaid õpetajate täiendkoolitusprojekte, koolijuhtide koolitusi, õpetajakoolituse õppekava reformi ning palju muid reformi olulisi üksikosi. OECD rühma hinnangu kohaselt ei ole need siiski küllaldased koordineeritud jätkusuutliku strateegia kujundamiseks, et saavutada süsteemne muutus. Inimressursside edasiarendamise vajadus on olemas süsteemi kõikidel tasanditel, nagu seda on rõhutatud käesoleva aruande igas peatükis. Eriti raskeks ülesandeks on uue õppejõudude põlvkonna ettevalmistamine ülikoolidele ja kutsekõrghariduslikele õppeasutustele, et vastata üliõpilaste kasvavatele nõudmistele.

Saavutada rohkem, kasutades olemasolevaid ressursse teisiti

OECD rühm kuulis pidevalt, et probleemiks on rahastamine. Küsimus ei ole üldise summa suuruses, kuigi ka seda võiks suurendada. Probleemiks on pigem olemasolevate ressurside tõhusam ärakasutamine. Kui ressurside kasutamist oluliselt ei parandata, ei saavuta Eesti kõigi eestimaalaste haridustaseme tõstmise eesmärki. Haridusministeerium tunnustab selgelt, et nimetatud ülesanne on raske. Püütakse ühendada või liita väikseid asutusi, luua suuremaid koolikomplekse ning tegutseda vastavalt muudele strateegiatele, et saavutada säästu ning parandada kvaliteeti. Olemasolevate inimressursside (õpetajate, koolidirektorite) tõsiste piirangute tõttu on eriti tähtis vältida ressurside edasist killustamist. Detsentraliseerimine ja koolide juhtkonna suurem algatus- ja vastutusvõime võivad kaasa tuua ressurside tõhusama kasutamise, kuid reformide elluviimiseks on vaja tähelepanu pöörata ka koolidirektorite koolitusele.

Haridusministeeriumi uus roll detsentraliseerimise ja õppeasutuste autonoomia tasakaalustamisel

Õppeasutuste juhtimise ja haldamise detsentraliseerimine on kogu maailmas eesrindliku poliitika märgiks. Kõrghariduse tasemel on ülikoolide autonoomia võimaldanud neil kvaliteeti parandada, sissetulekuid mitmekesistada, sisemist juhtimist parandada ja vastata paremini piirkondlikele ning riiklikele prioriteetidele. Teiste kõrgharidusasutuste juhtimise ja haldamise detsentraliseerimine oleks oluliseks sammuks ka nende asutuste taseme tõstmisel.

Õppeasutuste autonoomiat ja detsentraliseerimist peaks tasakaalustama Haridusministeeriumi uus roll poliitika kujundajana ning koordineerijana, samuti järelevalve teostajana. Haridusministeerium on eemaldunud oma ajaloolisest rollist, mis seisnes koolide haldamises ja kontrollis eelkõige formaalsete näitajate alusel, ja asunud täitma laiemat järelevalverolli süsteemi ning institutsioonide toimimise üle. Vastavalt peatükis 4 tehtud ettepanekule soovib OECD rühm Haridusministeeriumil laiendada oma rolli kõrghariduse strateegilises planeerimises, kvaliteedi tagamises ja järelevalves. Tunnustades tõsiasi, et Haridusministeeriumi ressursid on ka tulevikus vägagi piiratud, on oluline keskenduda teatud piiratud arvule prioriteetsetele funktsioonidele. Kasvavalt olulised on Haridusministeeriumi neli rolli.

- **Saavutada laiapõhjaline konsensus “Õpi-Eesti” visioonis väljendatud Eesti hariduse põhieesmärkide suhtes.** Nagu eelnevalt rõhutatud, peab suuremat tähelepanu osutama tööandjatele ja teistele sotsiaalpartneritele, samuti meediale ja laiemale üldsusele, et saavutada toetus muutustele ja olukorra paranemine.
- **Edendada valitsuses kõigi haridusega seotud funktsioonide koordineerimist.** Selline koordineerimine on oluline mitte ainult konkreetsete haridusfunktsioonide osas (nt kutsekoolitus), vaid ka nende funktsioonide ja algatuste osas, mis on seotud laste, perekondade, tervishoiu, infotehnoloogia, infrastruktuuride ja avaliku halduse reformiga, mis kõik mõjutavad hariduspoliitikat.
- **Edendada avalikku aruandlust, toetudes koolide, institutsioonide ja kogu süsteemi tulemuslikkuse analüüsile.** Selle funktsiooni täitmiseks on Haridusministeeriumil vaja oluliselt paremat infosüsteemi, analüüsivõimet ning indikaatorite süsteemi, et mõõta tulemuslikkust rahvusvaheliselt võrreldaval viisil.
- **Jätkata strateegiliste liitude loomist valitsusväliste organisatsioonide, tööandjate ja rahvusvaheliste organisatsioonidega reformi toetamiseks ja edendamiseks.** Valitsusvälised organisatsioonid ja rahvusvahelised sponsorid on olnud Eesti viimase aastakümne olulisemate haridusreformide läbiviimisel väga

olulised ning jäävad olulisteks ka tulevikus. Haridusministeeriumil on täita oluline roll arvukate algatuste koordineerimisel ja oma kavadega ühitamisel (nt õpetajate täiendkoolituses).

Kokkuvõte

Eesti on läbimas põnevat ja rasket teekonda dünaamilise, uuendusliku, nõudlusele vastava ja õppijakeskse haridussüsteemi loomisel. Eesti juhid tunnetavad, kui keeruline on väikesel riigil üldises teadmismajanduses oma nišš välja arendada, minevikupärandist üle saada ja rangete majanduslike piirangutega arvestades "Õpi-Eesti" visioon ellu viia. OECD rühm usub, et valitsuse reformistrateegiad on põhiliselt õiged. Rühm usub, et Eesti jätkab sihikindlalt pidevat edasiminekut oma eesmärkide suunas.

VALITUD BIBLIOGRAAFIAT

J. Aaviksoo, The University of Tartu. – Ettekanne Salzburgis CEPES/ UNESCO konverentsil 2000. a.

Secondary Education in Estonia. – Council of Europe Press, 1996.

Estonian Academy of Science, Science and Society: Charting the Future, International Conference. – Conference Abstracts, December 1998, Tallinn, 1999.

K. Jaanson jt, Maailm ja Eesti: tulevikutrendid. Üleriigiline territoriaal-majanduslik planeering Eesti 2010. – Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. Tallinn/Tartu, 1996.

Estonian National Observatory, National Report on VET System. Uuendatud märts 1999.

Regular Report from the Commission on Progress Toward Accession: Estonia – European Commission, October 13, 1999.

Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the EU. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus. – European Commission, Eurydice, 1999.

Phare Multi-Country Programme for Distance Learning. Programme Compendium. – European Training Foundation, 1999.

International Business Handbook, 1998/99, Estonia: Candidate for Membership in the European Union, 1999.

K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.-S. Sarv, R. Vilu, Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Tallinn, 1998.

OECD Economic Surveys: Baltic States. – OECD, Paris, 2000.

Avatud Eesti Fondi aastaaruanded 1995, 1996, 1997 ja 1998. – Tallinn, 1995, 1996, 1997 ja 1998.

Eesti majandus 1998. aastal. – Eesti Vabariigi Majandusministeerium: Eesti majanduse kvartaliaruanne 3/1999.

Higher Education in Estonia. Second edition. – Ministry of Education, Academic Recognition Information Centre, Tallinn, 1999.

Õppiv Eesti. – Aruanne Riigikogule: Eesti Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu, Tartu, Tallinn, 19. veebruar 1998.

T. Seene, A. Valk, The Role of University Continuing Education: CE in the University of Tartu. – V. Michell (ed.) European University Continuing Education, The Managers' Handbook. – Belgium: EUCEN, 2000, lk 2–7.

Haridus 1997/98 ja 1998/99. – Eesti Statistikaamet, Tallinn, 1999 ja 2000.

Eesti inimarengu aruanne 1998, 1999. – UNDP, Tallinn, 1998, 1999.

Eesti Tiigrihüpe 21. sajandisse. – UNDP, Tallinn, 1999.

Women in Transition: A Summary. – The MONEE Project, Regional Monitoring Report, UNICEF, Florence, 1999.

Education for All. – The MONEE Project CEE/CIS/Baltics, Regional Monitoring Report No. 5, UNICEF, Florence, 1999.

World Bank, Task Force on Higher Education and Society, Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. – Washington, DC: The World Bank, 2000.

