

# Hariduspoliitika – mis ja kellele?

Katre Pelisaar  
TÜ magistrant

Urve Läänemets  
PhD

**Ühegi süsteemi, sh haridussüsteemi adekvaatne käsitlus ei saa kujuneda juhuarutlustest. Põhiparameetrid väljendavad ka süsteemi invariantset ehk muutumatut osa.**

Taasiseseisvunud Eesti pea 20 aasta pikkust hariduse arengut on mitmeti iseloomustatud – positiivse kõrval, mille kohaselt haridus olevat demokratiseerunud ja lasteaiast ülikoolini omanäoliseks läinud, on ka kriitikat. Kõik ministrid ja paljud teised poliitikud on aina rääkinud ja räägivad praegugi eri valdkondade reformidest, kuid tervikdokumenti, mis määratleks Eesti hariduse arengusuuna pikemaks perioodiks, pole õnnestunud koostada. Nii on kõike seni toimunud üsna tabavalt nimetatud ka pidevalt kestvaks haridusreformiks, mille uus lipukiri on väide, et vanast paradigmast tuleb lahti saada ja rakendada uut. Uut pole aga kirjeldatud ja nõnda ei saa ka selles üldrahvalikult kokku leppida. Samalaadne lähenemine on olnud lõputute struktuurimuutuste, personaliasenduste, kolimiste ja muude nn poliitiliste otsuste aluseks, mille tagajärgede eest paraku keegi ei vastuta.

Käesoleva artikli eesmärk on käsitleda mõistet *hariduspoliitika* ning analüüsida selle kirjeldamise võimalusi, millest omakorda võiks välja kasvada arutelu ja detailsem analüüs Eesti riigi ja erakondade hariduspoliitika määratlemiseks ning haridusstrateegia dokumendi koostamiseks.

## Senised uuendused

Seniste arengute lähtealuseks on olnud Lennart Meri aegse Presidendi Akadeemilise Nõukogu (PAN) dokument, kus vajalike muutuste suurima väärtusena käsitatakse hariduse deideologiseerimist. Mõisteid täpselt tundvatele välis-teoreetikutele ja praktikutele tähendas see igasugusest ideoloogiast loobumist,

koostajad kasutasid terminit paraku kommunistlikust ideoloogiast loobumise märkimiseks. Taasiseseisvumise algusaastail, kui püüti jäljendada kõige erinevamat välismaist kogemust, osutus väide õigeks: eesti kool kaotaski ajutiselt oma ideoloogia ja koolikultuuri identiteedi, sest kõik välismaine tunnistati olemasolevast paremaks. Nüüd oleme taas hakanud mõistma eesti koolikultuuri väärtusi ja oskame oma süsteemi täius-tada väliskogemuse aruka lisamisega – sellega, mis meie sotsiaalsesse, poliitilisse ja kultuurikonteksti sobib. Soome haridusedu põhineb nende endi arvates asjaolul, et riigis on osatud üht ja sama hariduspoliitilist suunda ajada 30 aastat, mis nüüd oma õigsust ja sobivust näitab.

## Mida tähistatakse mõistega hariduspoliitika?

Üldjuhul peetakse seda riikliku poliitika üheks osaks, mis väljendub hariduselu korraldamises ja juhtimises. Poliitikateadusele kui distsipliinile viitab juba „Eesti entsüklopeedia” (6. kd, 1936, lk 861), mille kohaselt „uuritakse neid seisukohti, mida tuleb arvestada riigielust väljakasvanud tarvete rahuldamiseks ja riiklikkude ülesannete teostamiseks sobivate meetodite ja vahendite valikul, selgitab, missuguseid põhiülesandeid võib üldse riigivõimule seada ja mis aladele on kohane riigi teotsemist laiendada. Et praktilise poliitika edukas rakendamine eeldab vastavate küsimuste laiapiirdeist teoreetilist tundmist ja teiste maade sellekohaste kogemuste arvestamist, siis on poliitikateaduse tähtsus viimaseil ajal üha tõusnud”.

Webster Dictionary defineerib poliitikat kui arukust ja suutlikkust korraldada avalikku elu ning alternatiivsete hulgast valitud tegevusi ning nende määratlemiseks koostatud kõrgetasemelist plaani, mis sisaldab tegutsemise üldisi printsiipe ja eesmäärke (Webster 1990, 417). Mitu allikat (nt Brockhaus Lexicon 2006, 475) rõhutab hariduspoliitika kuulumist riigi sisepoliitika valdkonda. Seda tuleb eriliselt arvestada ka tänapäeva globaliseerunud maailmas, kus vaatamata paljudele riigiülestele kokkulepetele ja kuuluvusele üleilmsetesse organisatsioonidesse, on hariduskorraldus jäetud riikide eneste otsustada. Sellest ka eri riikides koostatud hariduspoliitika dokumentide väärtus ja tähendus ühiskonna arengule pikemas perspektiivis. Hariduspoliitika uue paradigma otsingul peab analüüsima rahvusvahelisi ülevaateid pakkuvaid allikaid (nt Euroopa Komisjoni perioodilisi materjale) ja otsustama, millist *püsivat üldtunnustatud mõistete, seaduste ja meetodite süsteemi oleks Eestis otstarbekas rajada õppimise, õpetamise ja haridusega seotud uurimistöö küsimustes*. Põhjalikust ja mitmeti argumenteeritud analüüsist on võimalik tule-tada uus tegevusmudel ehk paradigma, mille rakendus sätestatakse hariduspoliitilises dokumendis ja millel hakkavadki põhinema riiklikult kavandatud reformid.

Igasuguse süsteemi, sh haridussüsteemi adekvaatne käsitlus ei saa kujuneda juhuarutlustest. Põhiparameetrid väljendavad ka süsteemi invariantset ehk muutumatut osa. Uuenev ehk innovaatiline osa on ideaalseks peetud järjepidevas ja ühiskonnas tasakaalustatult toimivas arengus alati väiksem selle

traditsioonilisest ja mingil ajahetkel vältimatult vajalikuks tunnistatud osast. Väärtused, sh nn püsiväärtused, teatavasti teisenevad, mis tõepoolest on viinud täiesti uute paradigmade ehk käsitlusmudelite tekkimiseni. Mõistetavalt on nendel olnud ka sotsiaalsed tagajärjed, mis on sageli mõjutanud arengut laiemalt kui ainult selles ühiskonnas, kus nad tekkisid, nt natsism ja Teine maailmasõda, religioonide laienev kasutamine tänapäeva poliitikas jm.

Hariduspoliitika määratlemisel riigis on oluline ühiskonna sotsiaalpoliitiline ja kultuurikontekst. Eri ideoloogiliste suundade vähene tundmine või lähtumine eklektilistest ideedest toob kaasa hariduspoliitika ebastabiilsuse, mida on kogunud paljud riigid suurte poliitiliste murrangute ja ümberkujunduste perioodidel.

## Hariduskohustus ja hariduse omandamise võimalused

Hariduspoliitika on kõige üldisemas tähenduses riiklik tegevus, mis määratleb hariduse omandamise kohustuse ja võimalused ühiskonnas. Nõnda määratletakse ka EV põhiseaduses kodaniku hariduskohustus ja samas riigi vastutus tingimuste loomises, et seda kohustust saaks täita. Hariduskohustus ei tähenda ainult sündi ja kogu elanikkonna koolikäimist, vaid ka hariduse kättesaadavaks tegemist elanikkonnale. Konkreetseid sätteid, mis määratlevad kodaniku õigused ja võimalused saada eri tasandite haridust, on leida järgmiste astmete seadustes ja määrustes. Põhjaliku analüüsi selles osas pakub Janar Holmi magistritöö „Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel” (Holm 2005).

Tuleb eristada mõisteid *juurdepääs haridusele* ja *hariduse kättesaadavus*. Juurdepääs tähendab, et hariduse omandamise võimalus on olemas, kättesaadavus aga inimese suutlikkust (võimed, õppemaks jm) seda võimalust kasutada. Esimene mõiste on teisest alati avaram ja enamasti reguleeritud seadusandlike dokumentidega. Kasulik on lugeda eri riikide haridusseadusi ja analüüsida hariduspoliitiliste otsuste tagamaid, need iseloomustavad eelkõige riigi suutlikkust haridusse panustada. Norras näiteks nimetati 1990. aastate haridusreformi kultuurireformiks. Ka-

vandati kõikide ühiskonnaliikmete individuaalne areng õppimisvõimaluste avardamise kaudu. Ka Eesti kooliajalooost on leida samalaadseid huvitavaid fakte, näiteks 1931. aasta avalikkude algkoolide seadusest on lugeda järgmist.

§ 1. *Avalik algkool moodustab ühtluskooli esimese järgu.*

§ 2. *Algkool on emakeelne ja maksuta.*

§ 3. *Õpilaste emakeel arvatakse nende vanemate rahvuse järgi. Vanemate kahte rahvusse kuulumisel määratakse laste emakeel vanemate või hooldajate kokkuleppel. Kui ei jõuta kokkuleppele, on lapse õppekeeleks riigikeel.*

§ 10. *Lapsed, kes saavad õpetust kodus, erakoolides või muul teel, mis ei seisa alamal avaliku algkooli õpetusest, vabastatakse avalikus algkoolis käimisest vastavalt linna- või maavalitsuse poolt; viimasel juhul kohaliku omavalitsuse ettepanekul. Selle õpetuse tasapinna kõrguse üle otsustavad asutised ja isikud, kelle hooleks antud kooli pedagoogiline instrueerimine ja ülevahe (RT nr 46, 3–4).*

Nagu näha, olid juba tollal seadustatud nii hariduskvaliteedi, järelevalve kui ka õppekeele küsimused. Riigi ja kodaniku vastutus peabki olema selgelt fikseeritud, vastasel korral tekib probleeme kohustuste täitmisega, mis tegelikkuses tähendab, et seadus vm õigusakt on küll olemas, kuid ei rakendu. See omakorda diskrediteerib riiki ja sunnib kodanikke otsima teisi võimalusi oma hariduseesmärkide saavutamiseks.

## Poliitiline kultuur ja haridusnõudlus

Riigi hariduspoliitika peab arvestama ühiskonna haridusnõudlusega. Millisel määral seda suudetakse, sõltub parteide ideoloogilistest seisukohtadest ja esindatava sotsiaalse grupi huvidest. Vastavalt nendele kujuneb kas liberaalne, konservatiivne, demokraatlik või muu terminiga tähistatav põhisuund haridusotsuste tegemisel. Tänapäeval pole enam nn klassikalisi ehk puhtaid ideoloogiaid, hariduse arengu ideed tuletakse valitsevatest ja samas kiiresti muutuvatest väärtushinnagutest ning riigi vajadustest. Arvestama peab ka indiviidi haridusnõudlust, mida võivad mõjustada lähiriikide areng või globaalsed mõjurid. Need määravad riigi haridus-

poliitika põhiorientatsiooni või põhimõttelise muutuse mingis haridusvaldkonnas. Näiteks võib võtta Rootsi jpt riikide orientatsiooni kutsehariduse eelisarenduseks Teise maailmasõja järgsel perioodil või 1961. aasta sula N Liidus, kus otsustati hakata mõnevõrra laiendama võõrkeeleõpetuse võimalusi (vt Soviet education 1985).

Nii otsustatakse näiteks, kas võimalusi eri tasemetel hariduse omandamiseks oma riigis peab olema palju või vähe ja millised peavad need olema. Väikeriikides on vahel otstarbekam saata noori riigi stipendiumidega õppima teistesse riikidesse, näiteks teeb seda ammu Luksemburg. Sama teevad suurriigid eksklusiivsete erialade spetsialistide saamiseks. Suutlikkuse pakkuda kõrge taseme ja laia diapasoniga spetsialistikoolitust loob pakkuvale riigile võimaluse arendada eelkõige kõrgharidust kui majandusharu. On oluline jälgida õppurite mobiilsuse rahvusvahelist statistikat ning analüüsida oma riigis ja välisriikides haridust omandavate üliõpilaste proportsioone.

Hariduse finantseerimine jääb alati poliitiliseks otsustuseks. Sellest ka kohustusliku õppeaja pikkus ja riigi vajadus tegelda haridusökonoomikaga. Hea kogemus on leida Saksamaalt – juba 1983. aasta õppekavade entsüklopeedias (Hameyer jt 1983) on peatükk üldhariduse rahastamisest. Hariduse rahastamine sõltub omakorda poliitilisest otsusest tasulise ja tasuta hariduse kohta. Hariduse omandamisse saavad panustada nii riik kui ka kodanikud, kuid riik peab rahastama esmavajalikkust – seda, mis tagab hariduskohustuse täitmise ja riigile vajalike spetsialistide olemasolu. Sellest ka riigi- ja erakoolide proportsioonid ning positsioonid haridussüsteemis.

Huvitav näide brittide hariduspoliitikast on 1988. aastal koolidele antud luba saavutada iseseisvus *opting out* liikumisega, mis tähendas vastutuse võtmist oma kooli õppetulemuste kvaliteedi eest. Melanie Phillips kirjutas bestselleri „All must have prizes”, kus ta analüüsis nn vaba ja progressiivset haridust ning selle tagajärgi – kõlbelist relativismi ja näilist kvaliteeti, millega ei suudeta ülikooliõpingutes jätkata. Keeruliseks probleemiks kujunes liiga suur valikuvabadus: nelja kohustusliku põhiaine

kõrvale ei valinud hedonistlikku eluviisi harrastavad noored töömahukaid mate- maatika ja loodusainete kursusi aka- deemilisel tasemel ning edasiõppijaid riigile vajalikel tehnilistel erialadel on senini raske leida. Suurbritannia kõrval on sama probleemiga silmitsi teisedki Euroopa riigid, sealhulgas Eesti. Sellest ka mitme rahvusvahelise organisatsiooni soovitus tõsta 15% võrra matemaatika ja loodusteaduste erialadel õppivate üliõpilaste arvu. Lahendusena pole Ing- lismaal, Walesis ega mujalgi tõstetud reaalinete tundide arvu õppekavas, vaid suurendatud hoopis vajalikel erialadel õppimiseks antavate stipendiumide arvu ning kõrgema lähtetasemega välis- üliõpilaste vastuvõttu. Poliitilised otsused lähtuvad sageli ka sellest, milline õppurite kontingent annab tulemuse ratsionaalseima ressursikasutusega. On hakatud ilma valehäbita kõnelema õpilase tegelikust suutlikkusest ja kohustusest töötada õpitud erialal, kui tegemist on nt riiklike õppelepingutega.

## Hariduspoliitika ja õppekava

Hariduse sisu määramise poliitilist kultuuri näitab õppekava, milles sätes- tatu annab efektiivsuse prioriteetsetest teadmistest ja oskustest ning professionaalsest oskusest neid tervikuks organi- seerida. Otstarbekalt valitud sisu ning ratsionaalselt korraldatud õppeprotsess iseloomustab hariduse kvaliteeti. Paraku tuleb arvestada, et kvaliteet muutub ajas. Kui majanduses on kvaliteet kasu- mi ja hinna optimaalne suhe, siis hari- duses ei ole kõik nii lihtsalt arvatav. Küll aga on vaja siingi haridusökonoomilisi kalkulasioone, et teada õpikesk- konna maksumust, selle optimeerimise võimalusi ja, mis kõige olulisem – saa- vutatud tulemuse sotsiaalset dimensiooni. Viimane on sügavalt varieeruv – ras- ke puudega inimese õpetamisest enesega toimetulekuks tippintellektiga noorte leidmise ja ettevalmistuseni kõrgkooliõpinguteks. Kui palju ja kuidas ning milliste õppekavade alusel suudab riigi haridussüsteem õppurite eri kontin- gentidega tegelda, on samuti haridus- poliitika küsimus. Hariduse põhieesmär- giks peetakse kaasaaitamist inimese sotsialiseerumisele oma elukeskkonnas perekonnast iseseisvas tööelus toime- tulekuni (vt Handbook of socialization 2007).

## Hariduspoliitika ja sotsiaalpoliitika

Mida rohkem on inimesel põhiteadmisi ja oskusi hankida juurde uusi teadmisi, seda täpsemalt ja õigemini suudab ta mõista oma elukeskkonna protsesse ning oma eluga toime tulla. Väga sageli otsustame valesi lihtsalt sellepärast, et me ei suuda modelleerida keskkonda, milles elame. Indiviidi suutlikkus pole paraku ainumäärav, riigi vastutus oma elanikkonna sotsiaalse turvalisuse eest sisaldab hulka haridusgarantiisid. Arusaam sotsiaalselt hoolivast riigist pole veel igal pool rakendunud, kuid valdkon- nad, millega arenenud poliitilise kultuuri- ga riikides on edukalt tegeldud, hõlma- vad enamasti hariduse kvaliteedi regio- naalset tagamist ja vähekindlustatud ühiskonnagruppide toetamist.

Näiteid on mitmekesiseid: Soome õpi- lased saavad tasuta koolilõunat alates 1946. aastast (ka Eestis rakendus see põhikooli ulatuses 2006. aastal), Root- sis toimib erivajadustega õpilasi toetav süsteem 1960. aastatest, Skandinaavia- maade rahvaulikoolid pakkusid täiskas- vanuile ja koolist väljalangenuile õpivõi- malusi ammu enne elukestva õppe loo- sungi omaksõttu ning orientatsiooni teadmistekesksele ühiskonnale. Samas funktsioonis on õpilaskodude rajamine, lapsevanemate koolitus, õpilaste regu- laarsed meditsiinilised läbivaatused, õpetajate sotsiaalsete garantiide arenda- mine; mitmekultuurilises ühiskonnas on sotsiaalseks garantiiks võimalus õpi- pida oma emakeeles ja emakeelt.

Hoopis omaette valdkond on haridus- uuringud, millel peaksid põhinema kõik hariduspoliitilised otsused. Eesti ühis- konnas nagu mitmel pool mujalgi on kõi- ge keerulisem olnud tulla toime legitiim- suse kriisiga, ja seda mitte ainult hariduses. Kas, kellel ja mil määral on õi- gus midagi teha või otsustada ning kas sellega kaasnevad vastutus ja sankt- sioonid. Poliitika on alati mingi huvigrupi esindamine ja kõik tahavad ennast teos- tada, sageli vahendeid valimata. Paraku pole demokraatlik osalus suutnud ühes- ki valdkonnas ega ühelgi alal asendada professionaalsust.

Erialateadmiste valdamine ja intellek- tuaalsus pole loomulikud poosid, intel- lektuaal suudab näha ratsionaalseid ja konstruktiivseid lahendusi sellelt pin-

nalt, et käsitleb olukordi ja probleeme tavapärasest erinevalt. Intellektuaal os- kab maailma näha sügavamates seos- tes kui poliitik, kes opereerib vaid loo- sungite ja otsustega. Nõnda paistab Va- badussõja samm kohe ja kõigile sil- ma, ebaratsionaalne haridusuuendus või vale skalpellilõige operatsioonilaua- aga mitte. Indiviidile, kultuurile ja ühis- konnale võivad aga asjatundmatu ot- sustamise tagajärjed olla mõlemal juhul mitte lihtsalt soovimatud, vaid ohtlikud.

Eesti vajab hariduse senise arengu professionaalset süvaanalüüsi ja konsensusslikku hariduspoliitika dokumenti, mis määratleks tegevussuunad eri tase- mete hariduse edendamiseks ühiskon- nas pikemas perspektiivis. Selleleta pole meie haridus jätkusuutlik ega konkurentsivõimeline ning taolise kokkuleppe puudumine raskendab keele, kultuuri ja omariikluse stabiilset arengut. Loodeta- vasti saavad Eesti parteid aru vajadu- sest aktiivselt tegelda hariduspoliitikaga professionaalsel tasemel ja suudavad korraldada sellekohast tegevust kõiki sotsiaalseid partnereid arvestades.

### Kirjandus

- Avalikkude** algkoolide seadus (1931) Riigi Teataja 46, 3–4.
- Brockhaus Lexikon** (2006).
- Handbook of Socialization** (2007) Toim J. E. Grusec & P. D. Hastings. New York-London: The Guilford Press.
- Handbuch der Curriculumforschung** (1983) Hrsg. U. Hameyer, K. Frey, H. Haft. Beltz Verlag. IPN Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften an der Universität Kiel.
- Holm, J.** (2005) *Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel*. Magistr töö. TÜ.
- Key data on Teaching languages at School in Europe 2005 Edition**. European Commission.
- Phillips, M.** (1996) *All must have prizes*. Little, Brown and Company.
- Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa** (2005) Europäische Kommission.
- Soviet education under scrutiny** (1985) Toim J. Dunstan. Glasgow, Scotland: Jordanhill College Publications.
- Webster new Dictionary and Thesaurus**. (1990). Geddes & Grosset Ltd. Scotland: New Lanark.