



Brüssel, 30.5.2017
COM(2017) 248 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Koolide arendamine ja õpetamise täiustamine, et anda noortele edasiseks eluks hea
stardipositsioon**

{SWD(2017) 165 final}

1. Sissejuhatus

Euroopa jaoks on esmatähtis investeerida inimestesse ja eelkõige noortesse. Detsembris 2016 esitles Euroopa Komisjon algatusi teemal „Investeering Euroopa noortesse“, ¹ mille puhul rõhutati vajadust avada *noortele uusi võimalusi*. Peamine sõnum on see, et hariduse kvaliteet mõjutab väga oluliselt noorte inimeste väljavaateid ja võimalusi elus. Käesolev algatus põhineb „Euroopa uuel oskuste tegevuskaval“ ². Haridusel on tähtis roll ka Euroopa sotsiaalõiguste samba ³ puhul. Käesolev teatis on osa algatuste paketist, milles käsitletakse koole, kõrgharidust ja hariduse omandanute edasise tegevuse jälgimist. Teatis on vastus Euroopa Ülemkogu 2016. aasta detsembri järeldustele ⁴. See toetab ÜRO säästva arengu eesmärki nr 4, milles käsitletakse haridusvaldkonda ⁵.

Kõigile antav kvaliteetne haridus aitab Euroopal saavutada oma majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Hea haridus on kaasava ja vastupanuvõimelise ühiskonna alus. See on lähtepunkt edukale tööalasele karjäärile ning parim kaitse töötuse ja vaesuse vastu. Hea haridus soodustab isiklikku arengut ja loob aluse kodanikuaktiivsusele. Hea haridus on teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ja konkurentsivõime kütus. Selleks, et ühiskond neid hüvesid kasutada saaks, peab kvaliteetne haridus olema kõigi jaoks ka tegelikult kättesaadav.

Koolidel on elukestvas õppes keskne roll ja seetõttu on vaja võtta meetmeid, et parandada koolihariduse kvaliteeti ja tulemuslikkust ⁶. Praegune olukord Euroopas osutab, et rahuloluks ei ole põhjust. Euroopa Liidus on mitmesuguseid koole ja haridussüsteeme. Samas on peaaegu kõik liikmesriigid silmitsi mitme olulise probleemiga:

- **koolihariduse tasandil esineb puudusi pädevuste arendamisel.** OECD viimatisel PISA uuringu tulemused osutavad, et igal viiendal õpilasel on tõsiselt raskusi piisavate oskuste omandamisel lugemises, matemaatikas ja loodusteadustes. Selle tulemusena on tõenäoline, et need noored inimesed seisavad silmitsi oluliste elukestvate takistustega nii sotsiaalse kaasatuse osas kui ka tööalaselt. Samas on väga heade tulemustega õpilaste osakaal Euroopas suhteliselt väike – isegi kõige paremate tulemustega ELi liikmesriigid jäävad maha Aasia arenenud riikidest ⁷. Paljudel noortel puuduvad asjakohased digitaaloskused ⁸. Teine oluline probleem on vähene kvalifikatsioon. Kuigi paljud liikmesriigid on teinud suuri edusamme, et vähendada haridussüsteemist varakult lahkunute osakaalu 10 %ni vastavalt strateegia „Euroopa 2020“ peaesmärgile, jätab veel liiga palju noori kooli pooleli;

¹ COM(2016) 940, COM(2016) 941.

² COM(2016) 381.

³ COM(2017) 250.

⁴ Euroopa Ülemkogu 15. detsembri 2016. aasta järeldused.

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>.

⁶ Käesolevas teatises osutatud probleemid on peamiselt seotud üldharidusega ning koolis antava kutseharidusega.

⁷ Euroopa Komisjon (2016), *PISA 2015: „EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe“* (ELi saavutused ja esialgsed järeldused Euroopa hariduspoliitika kohta). Kesiste tulemustega õpilaste osakaal suurenes ajavahemikul 2012–2015 loodusteadustes 16,6 % -lt 20,6 %-le ja lugemises 17,8 % -lt 19,7 %-le. Matemaatikas püsib see osakaal umbes 22 % ringis. Loodusteadustes on parimate tulemustega õpilaste osakaal Singapuris 24 % ja Jaapanis 15 %. Ükski ELi liikmesriik ei ole saavutanud sellist tulemust.

⁸ Euroopa Komisjon, „Being young in Europe today - digital world“ (Täna Euroopa noored ja digimaailm), 2015.

- **kooliharidus ei täida alati täielikult oma rolli võrdsuse ja sotsiaalse õigluse edendajana.** PISA andmed⁹ näitavad, et matemaatikas ja loodusteadustes on sooline erinevus vähenenud, kuid soolised stereotüübid mõjutavad veel kaasamist loodusteaduse ja IKT valdkonnas ning nende vastu võitlemine nõuab suuremat tähelepanu. Lisaks osutavad need andmed, et õpitulemused sõltuvad suurel määral õpilase sotsiaal-majanduslikust taustast. Keskmiselt on Euroopa Liidus üle kolmandiku ebasoodsa taustaga noortest madala haridustasemega. See osakaal on neli korda suurem kui nende soodsama taustaga eakaaslaste puhul. Olukorda võimendavad sisseerandaja taustaga ja roma rahvusest õpilastega seotud spetsiifilised probleemid. Osutatud vajakajäämised suurendavad ühiskondlikku ebavõrdsust¹⁰ ega aita seda ohjata. Juurdepääs kvaliteetsele haridusele ja koolitusele on vastupidavama ja võrdsema ühiskonna tekke võti; Eesti ja Soome näitel võib väita, et kooliharidussüsteemis on võimalik saavutada kõrge tase üheaegselt nii oskuste kui ka võrdsuse tagamisel.
- **tehnoloogia ja digitaalvaldkonna kiire muutumine mõjutab sügavalt meie majandust ja ühiskonda ning koolid peavad selle uue reaalsusega paremini kohanema.** Paljud tänapäeva koolilapsed töötavad tulevikus elukutsel, mida praegu ei ole veel olemas. Juba praegu vajatakse kõikidest ametikohtadest 90 % puhul vähemalt mingil tasemel digitaaloskusi¹¹. See ei ole enam piisav, et noortele õpetatakse konkreetseid oskusi või teadmisi, nad peavad omandama oskuse muutustega toime tulla ja nendega kohaneda. Komisjoni aruteludokumendis üleilmastumise ohjamise kohta tunnistatakse, et maailmas, mis muutub üha mobiilsemaks ja digitaalsemaks, on vaja uusi õppimisviise. Ka komisjoni aruteludokumendis Euroopa sotsiaalse mõõtme kohta rõhutatakse haridussüsteemide moderniseerimise vajadust, et edendada loovust, kriitilist mõtlemist ja ettevõtlikku meelelaadi¹².

Osutatud probleemide lahendamiseks on vaja reforme. See on liikmesriikide ülesanne, sest haridussüsteemi kujundamine on nende pädevuses ja lahendused sõltuvad riiklikest, piirkondlikest ja kohalikest eripäradest. Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega saab EL olla kasulik seeläbi, et toetab liikmesriike reformide korraldamisel. Koostöö ELi tasandil toetab liikmesriike andmete analüüsimisel, tõendavate andmete jagamisel ja heade tavade kindlakstegemisel ning pakub võimalusi kogemuste vahetamiseks ja vastastikuseks õppimiseks. Selline vabatahtlik koostöö pakub liikmesriikidele lisaväärtust teadlike otsuste tegemiseks.

Meetmeid tuleks võtta kolmes valdkonnas, kus Euroopa tasandi toetus aitaks eespool osutatud probleeme lahendada:

1. **paremate ja kaasavamate koolide loomine;**
2. **õpetajate ja koolijuhtide toetamine, et saavutada õpetamise ja õppimise kõrge tase ning**
3. **kooliharidussüsteemide juhtimine, et muuta need paremini toimivaks, õiglasemaks ja tõhusamaks.**

⁹ OECD rahvusvahelise õpilaste hindamise programmi (PISA) 2015. aasta uuring.

¹⁰ Euroopa Komisjoni haridus- ja koolitusvaldkonna 2016. aasta ülevaade.

¹¹ Euroopa digitaalarengu aruanne (EDPR) 2017, SWD (2017) 160.

¹² COM(2017) 240, COM(2017) 206.

Käesolevas teatises sätestatakse iga valdkonna jaoks ELi meetmed, mille eesmärk on toetada liikmesriike nimetatud probleemide lahendamisel. Euroopa poolaasta on reformide oluline liikumapanev jõud, mis toimib eelkõige haridusvaldkonda käsitlevate riigipõhiste soovitude kaudu. EL saab aidata neid liikmesriike, kes soovivad abi reformide elluviimiseks. Lisaks sellele pakub EL liikmesriikidele rahalist ja tehnilist tuge eelkõige programmi „Erasmus+“, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning struktuurireformi tugiteenistuse kaudu.

Euroopa kooliharidussüsteemid on mitmekesised ning puudub kõigile sobiv ühtne lahendus. Samas on liikmesriikidel ühine huvi haridustulemusi parandada. Selleks, et teha kvaliteetne haridus kõigile kättesaadavaks, tuleks kõik riigi ja ELi tasandil olemasolevad vahendid täielikult ära kasutada. Komisjon on valmis tegema liikmesriikidega tihedat koostööd.

2. Paremate ja kaasavamate koolide loomine

Liikmesriikide meetmete täiendamiseks on komisjonil kavas:

- tihendada koolide koostööd, tehes **koolide partnerluse ja õpilaste liikuvuse programmi „Erasmus+“ raames** kättesaadavaks; edendada digitaalset ja kultuuridevahelist õpet, toetades osalemist **eTwinningu** projektis;
- töötada välja **enesehindamise vahend digitaalse suutlikkuse hindamiseks**, et ELi koolid saaksid vabatahtlikkuse alusel ja ühistest kriteeriumidest lähtudes oma olukorda ise hinnata ning saaksid tuge, et arendada ja parandada tehnoloogia kasutamist digiajastu õppeprotsessis¹³. Kasutades seda töövahendit, saavad koolid teatada oma edusammudest seoses **info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kättesaadavuse ja kasutamisega ning selle tehnoloogiaga seotud pädevuste ja hoiakutega**, luues kõigi osalevate liikmesriikidega ühise **andmebaasi**;
- toetada koolihariduse kvaliteedi parandamist **loodusteaduste, tehnoloogia, inseneriteaduste ja matemaatika valdkonnas** (science, technologies, engineering and maths, STEM), edendades parimaid tavasid, mis on seotud koolide ning kõrgharidus- ja teadusasutuste ja ettevõtete vahel sidemete ja koostöö arendamisega ELi tasandil, ning käsitledes tõhusalt soolist ebavõrdsust ja soolisi stereotüüpe STEMi valdkonnas, kasutades selleks kõige rohkem programmi „Erasmus+“;
- edendada ja toetada katsemeetmeid, et töötada programmi „Erasmus+“ 2018. aasta tööprogrammi osana välja **mitmekeelse ja mitmekesises õpikeskkonnas õpetamise metoodika**;
- järgida ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee järeldusi ning toetada selleks liikmesriikide taotluse korral nende koostööd **Euroopa eripedagoogika arendamise agentuuriga**, et rakendada ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni haridusalaseid sätteid;
- toetada jätkuvalt liikmesriike **kvaliteetsete alusharidus- ja lapsehoiuteenuste** osutamisel piisaval määral ning suurendada jõupingutusi, et aidata liikmesriikidel üksteiselt õppida ja teha kindlaks parimad meetmed.

¹³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomporg/selfie-tool>.

2.1 Kõikide õpilaste ja nende pädevuste arendamise toetamine

Kõikidel noortel peab olema võimalik arendada kõiki võtmepädevusi. Need hõlmavad kirjaoskust, võõrkeeli, matemaatikat, loodusteadusi, digitaal- ja programmeerimisoskusi ning kodanikupädevusi ja sotsiaalseid oskusi, lisaks veel ettevõtluspädevust ja selliseid valdkonnaüleseid oskusi nagu loomingulisus ja kriitiline mõtlemine. Vaatamata loetletud pädevuste olulisusele ei ole kõik noored neid täiel määral välja arendanud. Loetletud pädevuste omandamist toetatakse elukestva õppe võtmepädevusi käsitleva Euroopa raamistiku¹⁴ kaudu, mis loodi 2006. aastal. Raamistiku läbivaatamine, mis on ette nähtud uue oskuste tegevuskavaga, aitab veelgi tugevdada pädevuste arendamist hariduses ja koolituses. Koolide puhul eeldab see ka õppeviisi muutmist.

Õppimise ühendamine tegelike kogemustega annab paremaid tulemusi. Projekti- ja probleemipõhine õpe, töökohal toimuva õppe kogemus ja õppimine üldkasuliku töö kaudu kasvatab noorte inimeste motivatsiooni, annab kontekstile sisu ning pakub võimalusi arendada sotsiaalset, ühiskondlikku ja ettevõtluspädevust¹⁵. Loodusteaduste, tehnoloogia, inseneriteaduste ja matemaatika õpetamine on tõhusam, kui see on seotud majanduslike, keskkonnaalaste ja sotsiaalsete probleemide lahendamisega või kunsti ja disainiga, ning osutab seega nende õppeainete tähtsusele igapäevaelus¹⁶.

Digitehnoloogia abil saab edendada õppimist ja toetada koolides innovatsiooni. Õigel kasutamisel rikastab digitehnoloogia õppimiskogemust ning toetab muudki kui digipädevuse arengut. Praegu on aga vaid veerandil Euroopa koolilastest digipädevad õpetajad¹⁷. Digitehnoloogia võib toetada suhtlust ja koostööd koolides ja nende vahel ning edendada õpilaste ja nende perede osalemist koolielus.

Koolid peavad toetama kõiki õpilasi ja vastama nende konkreetsetele vajadustele. Koolid, kes pööravad tähelepanu õpilaste mitmesugustele vajadustele, saavutavad paremaid tulemusi. See hõlmab ka soolist mõõdet. Kui koolis võetakse arvesse õpilaskonna keelelist ja kultuurilist mitmekesisust ning toetatakse integratsiooni, avaldab see positiivset mõju kõikide laste õpivõimele¹⁸. Selline suhtumine ei ole paraku alati tavaks. Mõnel ELi liikmesriigil on raskusi, et tagada puudega õpilastele juurdepääs kaasavale ja kvaliteetsele haridusele¹⁹. Mõnes linnas ja piirkonnas on märkimisväärsel osal õpilastest kodune keel õppekeelest erinev. Suunatud keeleõpet on vaja eelkõige hiljuti saabunud sisserändajate lastele, et

¹⁴ 2006/962/EÜ.

¹⁵ Euroopa Komisjon/EACEA/Eurydice, „Entrepreneurship Education at School“ (Ettevõtlusalane haridus Euroopa koolides), 2016. Vt ka ettevõtluspädevuste raamistik: <https://ec.europa.eu/jrc/en/entrecomp>.

¹⁶ Euroopa Komisjon, „Science Education for Responsible Citizenship“ (loodusteaduste õpetamine ja kodanikuvastutus), 2015.

¹⁷ Euroopa Komisjon, „Survey of Schools: ICT in Education Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's schools“ (Kooli hõlmav uuring: IKT hariduses ja võrdlus tehnoloogiale juurdepääsu, selle kasutamise ja tehnoloogiasse suhtumise kohta Euroopa koolides), 2013.

¹⁸ Euroopa Komisjon, „Language teaching and learning in multilingual classrooms“ (Keele õpetamine ja õppimine mitmekeelses klassis), 2015. Programmi „Horisont 2020“ raames on komisjoni 2018.–2020. aasta tööprogrammiga ette nähtud rahastada uurimisprojekte sisserändajate laste kaasamise kohta ELi haridussüsteemis (tööprogramm on kavas vastu võtta 2017. aasta oktoobris).

¹⁹ ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni komitee lõppjärelused Euroopa Liidu esialgse aruande kohta, CRPD/C/EU/CO/1, 2. oktoober 2015.

lihtsamini koolitegevusse lõimuda.²⁰ Mitmes riigis puudub romadel ja muudel rahvusvähemustel juurdepääs kvaliteetsele haridusele.

2.2. Õppimise edendamine, kasutades uusi koostöövõimalusi

Koostöö aitab koolidel rikastada õpikogemust ja parandada õpiväljundeid ning pakkuda noortele tõhusamat tuge vajalike pädevuste arendamisel. See hõlmab koostööd kohalike teenuseosutajate, kogukondlike organisatsioonide, ettevõtete ja ülikoolidega, aga ka koolisest koostööd. Noortele, keda ohustab koolist väljalangemine, tuleb kasuks tihe koostöö sotsiaal- või noorsootöötajatega. Varajane koostöö kutsenõustajate, ettevõtjate ja akadeemiliste ringkondade esindajatega aitab noortel valmistuda tulevaseks tööeluks ja edasisteks õpinguteks²¹. Sellistes valdkondades nagu loodusteadused või sport tuleb õpilastele kasuks, kui nende kooliga teevad koostööd muud haridusasutused, ettevõtted ja kodanikuühiskond²². Siiski ei ole mitte kõikidel koolidel piisavat välist toetust või puudub vajalik koostöö õpetajate, muude töötajate, õpilaste ja lapsevanemate vahel²³.

Kiusamine, küberkiusamine ja vägivald mõjutavad negatiivselt lapse heaolu ja edukust õppetöös²⁴. Hea füüsiline ja vaimne tervis on eduka õppimise eeltingimus. Tõendid näitavad, et kiusamise vastu võitlemise strateegiatest on kõige tõhusamad need, kuhu on kaasatud õpetajad ja vanemad²⁵. Selleks et vähendada kiusamist ja vägivalda, peavad lapsed õppima sallivust ja mitmekesisusega toimetulekut. Sama kehtib ka turvalise internetikasutuse ja sotsiaalmeedia vastutustundliku kasutamise suhtes.

Kohaldades terviklikku koolikäsitlust, parandatakse õpiväljundeid, kaasatust ja võrdsust²⁶. Selle lähenemisviisi puhul kaasatakse kooli õppekvaliteedi parandamisse kogu koolipere, välised sidusrühmad ja kohalik kogukond. Seda lähenemisviisi toetatakse veebiplatvormide „European Toolkit for Schools“ ja „School Education Gateway“ kaudu, mida võivad vabatahtlikkuse alusel kasutada kõik Euroopa koolid ning mille eesmärk on toetada kogemustevahetust ja aidata parandada töökorraldust, õpetamist ja õppimist²⁷. Programmi „Erasmus+“ kaudu toetatakse Euroopa koolide partnerlust, aidates koolidel laiendada ja võimaldada piiriülest vastastikust õppimist.²⁸

eTwinning²⁹ on Euroopa koolide suurim ühendus. Selles osaleb juba rohkem kui 460 000 õpetajat ja 40 % Euroopa koolidest. Piiriüleste haridusprojektide tarbeks loodud turvalise

²⁰ Tegevuskavas kolmandate riikide kodanike integreerimiseks esitas Euroopa Komisjon mitu sisseerandajate laste toetamise meedet haridus- ja koolitusvaldkonnas. COM(2016) 377 final.

²¹ INCLUDE-ED: <http://creaub.info/included>; elukestva nõustamise poliitika Euroopa võrgustik: www.elgpn.eu.

²² Euroopa Komisjon, „Science Education for Responsible Citizenship“ (loodusteaduste õpetamine ja kodanikuvastutus), 2015.

²³ RESL.eu – Reducing early school leaving in Europe, www.uantwerpen.be/en/projects/resl-eu/.

²⁴ OECD (2017), *PISA 2015 (Volume III)*.

²⁵ Ttofi, M.M., Farrington, D.P. (2011), Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 7, N. 1, 27-56.

²⁶ Euroopa Komisjon, „A whole school approach to tackling early school leaving“ (Terviklik käsitlus koolist väljalangemise tõkestamiseks), 2015.

²⁷ <http://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/resources/toolkitsforschools.htm>.

²⁸ Selleks et tähistada programmi „Erasmus+“ 30. aastapäeva, antakse eTwinningu projektides aktiivselt osalevatele noortele 2017. aastal meetme „Move2Learn, Learn2Move“ raames võimalus reisida ja kohtuda koostööpartneritega. See on osa nende õpikogemusest. Komisjon hindab 2017. aasta algatust ning võib, ilma et see kahjustaks programmi „Erasmus+“ eelarvet ja kasutades käesoleva hindamise sisendandmeid, kaaluda sarnase algatuse käivitamist tulevikus.

²⁹ www.etwinning.net.

veebikeskkonna abil pakub eTwinning koolidele hõlpsasti kättesaadavaid vahendeid, et tõhustada nende pakutavat digitaalõpet ning toetada õpetajate ja õpilaste kultuuridevahelist ja piiriülest suhtlust. Kui eTwinninguga liituksid kõik Euroopa koolid, aitaks see suurendada digitaalpädevust ja muuta õpetamine avatumaks.

2.3 Juurdepääsu parandamine kvaliteetsetele alusharidus- ja lapsehoiuteenustele

Kvaliteetsed alusharidus- ja lapsehoiuteenused on tõhusa ja õiglase haridussüsteemi alus. See tagab lastele ettevalmistuse alghariduse omandamiseks, parandab tulevikus kõigil õppetasanditel edasijõudmist ning sellel on eriti positiivne mõju ebasoodsatest oludest pärit või sisserändaja taustaga lastele. PISA uuringud näitavad, et 15aastastel noortel, kes ei osalenud koolieelses hariduses, on kolm korda suurem risk saavutada halvemaid tulemusi, kui nendel, kes osalesid koolieelses hariduses rohkem kui ühe aasta jooksul³⁰. Väikelaste haridusse ja kasvatusse investeerimine vähendab vajadust suurte kulutuste järele hariduse hilisemates etappides, kus heade ja halbade õpitulemuste vahelise lõhe vähendamiseks seotud kulutused on suuremad³¹.

Kvaliteetsete alusharidus- ja lapsehoiuteenuste pakkumine ja neile juurdepääsu tagamine on väljakutse. Alusharidus- ja lapsehoiuteenuste kasutamine on suurenenud,³² kuid alla kolme aasta vanuste laste ja eelkõige ebasoodsas olukorras olevate laste puhul on see endiselt keeruline. Alushariduses osalemine ning selle taskukohasus ja kvaliteet on ebaühtlane nii riikide sees kui ka riigiti. 25 liikmesriigis ületab nõudlus lapsehoiuteenuste järele pakkumist, halva kvaliteedi põhjus on sageli töötajate ebapiisav kvalifikatsioon ja vähesed ametialase arengu võimalused³³. Liikmesriikide eksperdid ja Euroopa Komisjon on ühiselt kindlaks määranud kvaliteediga seotud põhimõtted ja viis peamist tegevusvaldkonda: juurdepääs, tööjõud, õppekava, hindamine ja kontroll, juhtimine ja rahastamine³⁴.

Nende suuniste rakendamine aitaks märkimisväärselt parandada väikelaste õpiväljundeid ja annaks kõikidele lastele, sealhulgas kehvadest oludest pärit lastele, hea stardipositsiooni, et koolis edukalt hakkama saada.

3. Õpetajate ja koolijuhtide toetamine, et saavutada õpetamise ja õppimise kõrge tase

Liikmesriikide meetmete täiendamiseks on komisjonil kavas:

- anda õpetajate ja koolijuhtide karjääri ja tööalase arengu kohta poliitilisi suuniseid ning tugevdada vastastikust õpet tööprogrammi „Haridus ja koolitus 2020“ raames ekspertide seminaride kaudu ja sidudes selle tegevuse Euroopa valdkondliku sotsiaaldialoogiga haridusküsimustes;

³⁰ OECD, „Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed“ (Kesiste õpitulemustega õpilased. Miks nad õppetöös maha jäävad ja kuidas aidata neil edu saavutada), 2016.

³¹ Cunha, F. jt, Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, Amsterdam, North-Holland, 2006.

³² Tööprogrammi „Haridus ja koolitus 2020“ raames seadis nõukogu ELi eesmärgiks, et alates neljandast eluaastast kuni kohustusliku koolieani kasutaks alusharidus- ja lapsehoiuteenuseid vähemalt 95 % lastest. 2014. aastal oli alusharidus- ja lapsehoiuteenuste kasutamise määr ELis 94,3 %.

³³ Eurydice 2014. aasta poliitikaülevaade alusharidus- ja lapsehoiuteenuste kohta.

³⁴ Euroopa Komisjoni 2014. aasta ettepanek „Alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistiku peamised põhimõtted“. Alushariduse ja lapsehoiu töörühma aruanne.

- lihtsustada tulevaste õpetajate juurdepääsu praktiliste õpetamiskogemuste omandamisele välismaal ja edendada võimalusi selliste kogemuste omandamiseks programmi „Erasmus+“ toetusel;
- luua koolide kutsetöötajate jaoks **veebikooskonnad ja veebipõhised vahendid**, sealhulgas pakkuda eTwinningu raames uusi võimalusi õpetajakoolituses alles osalevatele õpetajatele, luua veebivõrgud alustavatele õpetajatele ja nende mentoritele, pakkuda e-kursusi (sealhulgas laialt avatud e-õpet), toetada õpetajate põhikoolituse pakkujate hulgas parimate tavade vahetamist ja luua digitaalpädevuse raamistik, et toetada õpetajate enesehindamist ja arengut;
- arendada koostööd **OECDga, et koguda ühiseid võrreldavaid andmeid koolipersonali kohta**, tõhustades sealhulgas võrgustiku Eurydice³⁵ ja OECD ühist andmekogumist õpetajate ja koolijuhtide kohta.

3.1. Õpetajakarjääri atraktiivsemaks muutmine

Kvaliteetse hariduse tagamisel kuulub keskne koht kvalifitseeritud, motiveeritud ja hinnatud õpetajatele. Paljudes liikmesriikides pidurdab koolihariduse kvaliteeti õpetajakutse maine langus ja personali nappus³⁶. Enamik liikmesriike püüab ligi meelitada võimalikult palju sobivaid kandidaate, neid motiveerida ja toetada nende tegevust sellel nõudlikul kutsealal.

Personalivaliku ja värbamise parandamine võimaldaks määrata kindlaks need, kes kõige paremini õpetajaametisse sobivad ning anda rohkem kaalu laialdastele kogemustele. Mõned riigid hindavad lisaks kandidaatide akadeemilistele tulemustele ka nende oskusi ja hoiakuid laialdasemalt³⁷. Kui see on asjakohane, teevad liikmesriigid värbamise raames ka jõupingutusi, et vähendada ebavõrdset soolist esindatust ja muuta õpetajakutse atraktiivsemaks ka muu elukutsega inimestele ja alaesindatud rühmade esindajatele.

Elukutse atraktiivsust mõjutavad palk, lepinguline staatus ja karjäärivõimalused. Mõnes liikmesriigis jääb õpetajaamet muudele kutsealadele konkurentsile alla. Õpetajad teenivad sageli oluliselt vähem kui kolmanda taseme haridusega töötajad keskmiselt: koolieelses hariduses ulatuvad palgad 74 %-ni ja keskkoolitasandil 92 %-ni keskmisest³⁸. Riikides, kus palgatase on väga madal või töökoht ei ole kindel, on keeruline õpetajaametit uutele töötajatele atraktiivseks teha ja täita vabu ametikohti kandidaatidega, kellel on parim kvalifikatsioon. Ka õpetajad ise on mures ettevalmistuse ja sisseelamiskavade kvaliteedi ning karjäärivõimaluste pärast³⁹. Selgelt määratletud pädevuse tasemed ja karjääristruktuur suurendaksid õpetajate rahulolu karjääriväljavaadete osas.

3.2. Õpetamine – amet, kus õpitakse kogu karjääri vältel ja töötatakse ühiselt

Õpetajahariduse kvaliteedile tuleb pöörata rohkem tähelepanu. Õpetajate põhikoolitus on kõige tulemuslikum, kui teoreetilistele teadmistele lisandub aine tundmine ja piisav

³⁵ http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php.

³⁶ Euroopa Komisjoni 2013. aasta uuring, milles käsitletakse poliitikameetmeid õpetajakutse atraktiivsuse parandamiseks Euroopas.

³⁷ Euroopa Komisjoni/EACEA/Eurydice 2013. aasta aruanne „Key Data on Teachers and School Leaders“ (Põhiandmed Euroopa õpetajate ja koolijuhtide kohta).

³⁸ OECD 2016. aasta aruanne „Education at a Glance 2016: OECD indicators“ (Haridusvaldkonda käsitlevad OECD näitajad 2016 aastal). Andmed ELi 22 liikmesriigi kohta.

³⁹ Euroopa Komisjon (2013), samas.

praktika⁴⁰. Õpetajakoolituses alles osalevad õpetajad peavad olema valmis koostööks ja ametialaseks arenguks kogu ametiaja jooksul, toimetulekuks mitmekesisusega klassiruumis ning digitehnoloogia kindlustundega kasutamiseks. Mitmes liikmesriigis tegeletakse vähe pideva tööalase enesearendamisega või on see tegevus halvasti suunatud. Pidev tööalane enesearendamine peab olema ligipääsetav, taskukohane ja asjakohane. Koolide ja õpetajate kaasamine oluliste teemade ja valdkondade kindlaksmääramisel aitab parandada pideva tööalase enesearendamise kvaliteeti⁴¹.

Õpetajad vajavad oma karjääri alguses erilist tuge. Õpetajaametisse asudes on paljudel tegelikult koolikeskkonnas raske toime tulla ja mõni lahkub ametist. Praegu saavad vaid kuus alustavat õpetajat kümnest piisava sissejuhatus, et tulla toime koolikeskkonnas,⁴² ja osalevad sisseelamiskavas, mis hõlmab kutsealast, sotsiaalset ja isiklikku tuge ning mentorlust, et aidata algajal õpetajal arendada pädevust ja toimetulekut. See parandab õpetamise kvaliteeti ja vähendab ametist loobumist, mis on ühiskonna jaoks kulukas⁴³.

Pädevate õpetajate koostöö. Õpetamine kui meeskonnatöö, teiste õpetajate tööst õppimine, lai ametialane õpikogukond – need on vastastikuse koostöö vormid, mis koguvad jõudu, kuid ei ole veel kõikjal Euroopas normiks kujunenud⁴⁴. Selleks et parandada õpilaste õpikogemust, peavad õpetajad suutma ja soovima töötada meeskonnana teiste õpetajatega, muude koolitöötajatega ja välispartneritega.

Õpetajakoolitust saab edendada veebipõhiste koostöökeskkondade ja digitehnoloogia abil. Endiselt on ülekaalus väljaspool kooli toimuvad traditsioonilised õpikojad ja koolitused. Haridusalased uuendused, nagu vastastikuse koostöö võrgustikud, laialt avatud e-õpe ja avatud õppematerjalide jagamine võivad neid meetodeid täiendada ja aidata vältida osalemist takistavaid tõkkeid⁴⁵.

Programmi „Erasmus+“ kaudu toetab EL koolitöötajate tööalast enesearendamist. Toetusi antakse õpetajakoolituses alles osalevatele õpetajatele, õpetajatele ja koolijuhtidele, kes soovivad osaleda koolitustel või tööpriktikal või olla töövarjuks mõnes muus riigis. Platvormi „eTwinning“ kaudu innustab EL õpetajaid vabatahtlikku koostööd tegema ja üksteiselt õppima veebipõhiste kursuste ja ühiste koolitusürituste raames.

3.3. Koolide juhtimise toetamine

Hästitoimival koolijuhtimisel on positiivne mõju õpilaste saavutustele, õpetamise kvaliteedile ja töötajate motivatsioonile. Uuringud näitavad, et kooli arengu ja innovatsiooni seisukohalt on esmatähtis toetuda juhtimises personali, lapsevanemate ja kohaliku kogukonna ühistele arusaamadele⁴⁶. Paraku ei ole mõnes liikmesriigis koolijuhi amet ühiskonnas atraktiivne⁴⁷. Koolijuhtimine on tavaliselt seotud mitmesuguste palju tähelepanu

⁴⁰ OECD, TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, 2014.

⁴¹ Uuring „The Teaching Profession in Europe“ (Õpetajaamet Euroopas), 2015.

⁴² Euroopa Komisjoni/EACEA/Eurydice 2015. aasta uuring „The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies“ (Õpetajaamet Euroopas: tegelik olukord, kuvand ja meetmed).

⁴³ Euroopa Komisjon, „Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers“ (Sidusate ja kogu süsteemi hõlmavate sisseelamiskavade väljatöötamine algajate õpetajate jaoks – käsiraamat poliitikakujundajatele), SEK(2010) 538 (lõplik).

⁴⁴ OECD (2014), samas.

⁴⁵ Samas.

⁴⁶ OECD 2016. aasta uuring „School Leadership for Learning“ (Õppimist toetav koolijuhtimine).

⁴⁷ SWD(2012)0374.

nõudvate ülesannetega, mis hõlmavad nii haldusküsimusi kui ka õpetamist. Sageli ei saa koolijuhid vajalikku ettevalmistust või jätkuvat toetust nende ülesannete täitmiseks.

Koolide iseseisvuse suurenemise tulemusena on paljudes riikides kasvanud koolijuhtide vastutus. See võimaldab koolijuhtidel muuta koolitundide korraldust ja kasutatavaid lähenemisviise, ergutada koolide arengut ja jagada vastutust suurema hulga töötajate vahel. Need muutused eeldavad aga asjakohaseid vahendeid ja toetust⁴⁸. Koolijuhtide töölevõtmine ja ettevalmistamine ning nende tööalase arengu toetamine on koolide töötulemuste parandamisel olulise tähtsusega.

4. Kooliharidussüsteemi juhtimine, et süsteem toimiks paremini ning oleks õiglasem ja tõhusam

Liikmesriikide meetmete täiendamiseks on komisjonil kavas:

- toetudes olemasolevale koostööle, mis hõlmab oskustealaseid strateegiaid ja koolide vahendeid, luua **koostöös OECDga nõudlusel põhinev** tehniline tugi liikmesriikide jaoks, kes taotleavad vabatahtlikult abi, et töötada välja kooliharidussüsteemi ulatuslik reformikava ja seda rakendada. Tuge saaks pakkuda komisjoni talituste (sealhulgas struktuurireformi tugiteenistuse) ja ELi rahastamisvahendite (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning programmi „Erasmus+“) kaudu;
- teha ettepanek **kooliharidussüsteemi kulutuste tulemuslikkust ja tõhusust käsitleva ühisaruande kohta**, millesse kaasataks asjakohased nõukogu komiteed ja komisjoni talitused. Ühisaruande koostamisel toetutaks koostööle OECDga ning koos huvitatud ELi liikmesriikide ja sidusrühmadega võidakse aruandest lähtuvalt koostada kooliharidusvaldkonna investeerimise poliitilised suunised;
- töötada koostöös ELi liikmesriikide ja sidusrühmadega välja sihipärased poliitilised suunised **kvaliteedi tagamise** kohta vastastikuse nõustamise⁴⁹ ja vastastikuse õppimise kaudu.

4.1. Koolide rahaliste vahendite piisav ja tõhus investeerimine

Kuigi Euroopas valitseb haridussüsteemide, kultuuride ja olukordade mitmekesisus, on juhtimise ja rahastamisega seotud probleemid sarnased. Nende hulka kuulub koolivõrgu rahastamise ja sellea vastavalt demograafilistele muutustele kohandamisega seotud kohustuste täpselt kindlaks määramine⁵⁰. ELi liikmesriigid eraldavad kooliharidussüsteemi jaoks märkimisväärsed summasid, keskmiselt üle 3 % SKPst⁵¹. Nende vahendite vastutustundlik kasutamine on määrava tähtsusega kogu riigi avaliku sektori kulutõhususe seisukohast.

Selleks et edendada kõigi õpilaste õpitulemusi, peab piiratud vahendeid kasutama kõige tõhusamal viisil. PISA uuringud näitavad, et korralike õpiväljundite saavutamiseks on vaja tagada vähemalt minimaalne rahastamise tase. Mõned liikmesriigid ei ole piisavalt

⁴⁸ VO-raad/EFEE/ETUCE, „Professional Autonomy, Accountability and Efficient Leadership and the role of employers' organisations, trade unions and school leaders“ (Ametialane autonoomia, aruandekohuslus ja tõhus juhtimine ning tööandjate organisatsioonide, ametiühingute ja koolijuhtide roll), 2015.

⁴⁹ Vastastikuses nõustamises osalevad riikide ametiasutuste spetsialistid, et pakkuda väliseksperdiabi riigile, kes taotles toetust haridusreformi läbiviimiseks.

⁵⁰ OECD (koostöös Euroopa Komisjoniga), „School Resources Review“ (Ülevaade koolide vahenditest), <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>.

⁵¹ Eurostat, valitsemissektori finantsstatistika.

investeerinud, et saavutada pikaajaliselt häid tulemusi⁵². Samas on mõned liikmesriigid saavutanud ühesuguste kulutuste korral paremaid tulemusi kui teised. Koostöö tugevdamine haridus- ja majanduspoliitika valdkonna vahel võib aidata suurendada tõendibaasi ja toetada konsensuse saavutamist toimivate haridusinvesteeringute küsimuses. Keeruliste küsimuste hulka kuulub investeerimine taristusse, sealhulgas digitalistusse ja digitaalsesse ühenduvusse, ning inimkapitali⁵³. Diferentseeritud poliitiline toetus liikmesriikide haridusreformidele võib aidata parandada koolisüsteemide juhtimist ning suurendada tulemuslikkust ja võrdsust.

4.2. Autonoomia ja kvaliteedi ühendamine

Tasakaalu saavutamine kooli autonoomia ja aruandekohusluse vahel eeldab tugevat kuid paindlikku kvaliteeditagamise süsteemi⁵⁴. Hiljutine tähtis suundumus on olnud liikumine detsentraliseerimise ja kooli autonoomia suurendamise suunas. Koolidele suurema autonoomia andmine koolielu korraldamisel ja rahaliste vahendite kasutamisel annab neile suurema võimaluse võtta arvesse konkreetseid vajadusi ja kohalikku konteksti. Tulenev kasu sõltub aga koolide suutlikkusest oma arengut tõhusalt kavandada ja juhtida ning samuti aruandekohustusest lapsevanemate, kohalike kogukondade ja haridusametite ees⁵⁵. PISA uuringu tulemused näitavad, et koolide autonoomia tagab paremad õpitulemused, kui sellega kaasneb aruandekohuslus. Kvaliteedi tagamise mehhanismid on Euroopas riigiti väga erinevad,⁵⁶ kuid neil on mõned ühised probleemid. Kitsaskohad on seotud järgmiste teemadega: haridussüsteemi ja õpiedu eesmärkide seadmine ja edusammude mõõtmine; kvaliteedi tagamine üha enam detsentraliseeritud ja mitmetasandilise haridussüsteemi puhul; haridusvaldkonna sidusrühmade dialoogi ja usalduse edendamine; inim- ja rahaliste ressursside esikohale seadmine.

Asjakohaste vahendite ja menetluste väljatöötamine kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete kogumiseks aitaks kvaliteet paremini tagada. Kvaliteedi tagamise mehhanismides tuleks arvesse võtta koolikeskkonda, õpilaste heaolu ja nende pädevuste arendamist. Sellise tasakaalustatud käsitlemise kasutamiseks on vaja nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid⁵⁷. Koolid ja kohalikud sidusrühmad peavad investeerima suutlikkuse suurendamisse, et teha kindlaks kõige asjakohasemad vahendid ja näitajad, mille abil jälgida üliõpilaste ja koolide arengut ning luua ühine arusaam selle kohta, kuidas andmeid tõlgendada. Seda tegevust tuleks täiendada väliskontrolli mehhanismidega, nagu riiklikud või piirkondlikud hindamised ja/või suuremahulised õpilaste hindamised. Üleminek kontrollnimekirjal põhinevalt lähenemisviisile, mille puhul on oluline formaalne vastavus eeskirjadele ja menetlustele, toetavale lähenemisviisile, mis on suunatud koolide arengule, aitab parandada standardeid ja õpiväljundeid⁵⁸.

⁵² Euroopa Komisjoni haridus- ja koolitusvaldkonna 2016. aasta ülevaade.

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_et.

⁵⁴ HK 2020 tööühma vahearuanne, „Quality assurance for school development“ (Kvaliteeditagamine ja kooli areng), aprill 2017.

⁵⁵ Hanushek, E.A., Link, S. ja Woessmann, L., „Does school autonomy make sense everywhere?“, 2013. Eksperdirühma hinnang PISA uuringu tulemustele, *Journal of Development Economics*, Vol. 104, lk 212–232.

⁵⁶ Euroopa Komisjon, „Comparative study on quality assurance in EU school education systems: Policies, procedures and practices. Final report“ (Võrdlev uuring ELi koolisüsteemide kvaliteeditagamise kohta. Lõpparuanne), 2015.

⁵⁷ HK 2020 tööühma vahearuanne, „Continuity and transitions in learner development“ (Õpilaste arengu järjepidevus ja üleminekud), aprill 2017.

⁵⁸ Nõukogu järeldused, milles käsitletakse kvaliteedi tagamist hariduse ja koolituse toetamiseks, 20. mai 2014.

5. Kokkuvõte – mis saab edasi?

Hariduse kvaliteedi parandamine on kesksel kohal komisjoni algatuses „Investeerimine Euroopa noortesse“. Koolihariduse kvaliteedil on oluline mõju noorte tulevikuväljavaadetele. Kool paneb aluse kutsealasele edule. Kool pakub ainulaadset sotsiaalse liikuvuse võimalust. Paraku ei ole see aga alati nii. Uued PISA andmed on Euroopa jaoks häirekell: madala õppeedukusega õpilaste osakaal loodusteaduses kasvas 16,6 %-lt 2012. aastal 20,6 %-le 2015. aastal. Ilma ametliku kvalifikatsioonita lahkub koolist 11 % õpilastest. Kui neid puudusi koolihariduses ei kõrvaldata, vähendab see miljonite noorte võimalust elus edasi jõuda.

Kõikidele noortele kvaliteetse hariduse kättesaadavaks tegemine on Euroopa tuleviku seisukohast keskse tähtsusega. Euroopa sotsiaalset mõõdet käsitlevas aruteludokumendis (aprill 2017)⁵⁹ märgiti, et haridus on üks nendest teguritest, mis mõjutab üha enam meie ühiskonna ja majanduse tulevikku; 27. märtsil 2017 vastu võetud Rooma deklaratsioonis lubasid 27 liikmesriiki teha koostööd, et luua „sotsiaalne Euroopa – liit, kus noored saavad parima hariduse ja koolituse ning võivad õppida ja leida tööd kogu kontinendil.“⁶⁰

Töö ühiste kohustuste nimel. Koolihariduse parandamine peab olema peamine prioriteet. See hõlmab nii liikmesriike kui ka Euroopa Liitu ja eeldab tihedat koostööd. Kooliharidussüsteemi reformimine on liikmesriikide ülesanne. Komisjon on valmis neid toetama ELi vahendite ja menetluste kaudu. Reformide edendamise peamine läbiproovitud vahend on Euroopa poolaasta. Muud tegevust, nagu näiteks vabatahtlikku koostööd HK 2020 raames, tuleks edasi arendada, et pakkuda liikmesriikidele parimat võimalikku lisaväärtust. Eelkõige tuleks täiel määral ära kasutada hariduse ja koolituse valdkonna ülevaate tulemusi, et aidata liikmesriikidel teha informeeritud ja tõenditel põhinevaid poliitilisi otsuseid. Tulevase koostöö jaoks on oluline küsimus, kas seada haridussüsteemist varakult lahkumise vastu võitlemisel ambitsioonikam sihttase. Lisaks on tähtis küsimus, kuidas kasutada programmi „Erasmus+“ kõige tõhusamalt, et pakkuda rohkematele noortele eurooplastele välismaal õppimise võimalust ning suurendada praegust suutlikkust toetada koolides ja õpetajakoolituses arengut ja innovatsiooni.

Edu pant on tihe koostöö. Haridusalasel tippkohtumisel, mis on kavandatud 2018. aasta algusesse, käsitletakse võrdsust hariduses ja ebasoodsas olukorras olevate rühmade tõhusamat toetamist hariduse omandamisel. Kohtumine võimaldab esmakordselt arutada küsimusi, mis on seotud Euroopa koostööga haridusvaldkonnas ja eelkõige koolihariduse arendamisel.

⁵⁹ COM(2017) 206.

⁶⁰ Rooma deklaratsioon: 27 liikmesriigi ning Euroopa Ülemkogu, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni juhtide deklaratsioon, mis võeti vastu 25. märtsil 2017.