

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kadi-Mari Ainsalu

**TEISTE RIIKIDE EESKUJUDE KASUTAMINE EESTI
HARIDUSPOLIITIKAS – ÜLDHARIDUSE ÕPPEKAVADE NÄIDE**

Magistritöö

Juhendaja: Riin Savi, MA

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Kadi-Mari Ainsalu

“ ” 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Riin Savi

“ ” 2015

Kaitsmisele lubatud “ ” 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on uurida teiste riikide eeskujude kasutamist Eesti hariduspoliitikas. Töö keskendub küsimusele, kas ja millises ulatuses kasutati 2010. aastal kinnitatud üldhariduse riiklike õppekavade üldosade kujundamises teiste riikide näiteid ning analüüsib Eesti poliitikakujundajate motiive eeskujuriikide valikul. Analüüsid üldhariduse riiklike õppekavade arendustööga seotud dokumente ning pool-struktureeritud ekspert intervjuude tulemusel saadud informatsiooni poliitikate ülevõtmise teoreetilises raamistikus (Dolowitz ja March; Phillips ja Ochs) jõutakse antud töös järeldusele, et õppekavade kujundamises kasutatakse nii teiste riikide kui ka siseriiklike näiteid eelkõige ideede ulatuses ning eeskujude peamiseks valikukriteeriumiks on õppekavade arendustöös osalejate arvates parimad praktikad lahendust vajavates küsimustes. Lisaks jõutakse magistritöös järeldusele, et eeskujuriikide valiku põhjendused erinesid osapoolte kaupa. Poliitikakujundajad, kelleks olid peamiselt avalikud teenistujad ja kaasatud eksperdid, kasutasid teiste riikide parimaid praktikaid eelkõige selleks, et leida ideid, mida Eesti riiklikes õppekavades eesmärkide, ambitsioonide ja ideoloogia ulatuses kasutada, kuid huvigrupid kasutasid peamiselt Soome kogemusega argumenteerimist enda seisukoha toetamiseks. Töös tuuakse poliitikasoovitus seirata õppekavade arenduses muutusi teiste riikide õppekavades, kuid leitakse, et otsene vajadus poliitikate ülevõtmiseks otsese kopeerimise näol puudub.

Võtmemõisted: poliitikate ülevõtmine, üldharidus, õppekavade arendustöö.

SISUKORD

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	3
1. Poliitikate ülevõtmine	5
1.1 Poliitikate ülevõtmine hariduspoliitika valdkonnas.....	6
1.1.1 Eeskjuju kasutamise põhjused	7
1.1.2 Peamised osalised ja nende motiivid eeskjude valikul	9
1.1.3 Ülevõtmise ulatus	12
2. Eesti üldhariduspoliitika kujundamine.....	14
2.1 Metoodika	14
2.2 Juhtumi kirjeldus.....	15
2.3 Empiirilise analüüsi tulemused	18
2.3.1 Poliitikate ülevõtmise kajastumine arendustöös.....	20
2.3.2 Teiste riikide eeskjuju kasutamise põhjendused ja valiku kriteeriumid	21
2.3.3 Ülevõtmise ulatus riiklike õppekavade arendustöös	27
2.4 Peamised järeldused.....	27
Kokkuvõte	32
Summary.....	34
Kirjanduse loetelu.....	37
Lisad	45
Lisa 1: Intervjuud.....	45

SISSEJUHATUS

Akadeemilises kirjanduses on üles kerkinud küsimus, kas poliitikate ülevõtmine on teadlik valik või on poliitikate sarnasus juhuslik. Poliitikate ülevõtmise analüüs põhineb eeldusel, et ülevõtja kasutab teadlikult teiste riikide kogemust oma riigis. (Phillips & Ochs 2004:774-775) Sõltumata sagedastest viidetest hariduspoliitikate ülevõtmise kohta, on vähe näiteid selle kohta, et otsene poliitika või programmi ülevõtmine ühest riigist teise on toimunud (Phillips 2006:556). Eesti puhul on teada, et varasemalt on hariduspoliitika loomes kasutatud Soome näiteid ning erinevates haridusastmetes leidub sarnasusi Soome hariduspoliitikaga (Toots 2009:61, 67).

Poliitikate ülevõtmine on haridusvaldkonnas laialt levinud fenomen kogu maailmas. Euroopa Liidu (EL) liikmesriikides loob eelduse teiste riikide kogemuste kasutamiseks hariduspoliitikas nii ELi raamistik, kui ka rahvusvaheliste võrdlusuuringute oluline roll hariduspoliitika kujundamisel (Bulle 2011:503). Kuigi EL ei sea riiklikele haridussüsteemidele ühiseid reegleid, tuleb liikmesriikide poliitikates arvestada EL eesmärke ja suundumusi ning neid oma haridussüsteemi tarvis kohandada (Märja 2008:310; Paakspuu 2014:38-39).

Eestis on poliitikate ülevõtmine olnud märkimisväärne komponent poliitikakujundamise protsessis üldiselt (Savi & Randma-Liiv 2013), aga teadaolevalt just Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) haldusalas on valdkondlikult kasutatud enim viiteid teiste riikide praktikale (Nõmm 2007:35-36). Eesti hariduspoliitika kujundamisel on tavapärane teiste riikide näidetega argumenteerimine (Vinter 2014) ning erinevaid kohalikke õppekavasid ja õpilasi puudutavaid probleeme lahendada teistest riikidest pärit programmide ülevõtmisega (Savi 2015). Ka Eesti üldhariduse riiklike õppekavade arendustöös on kasutatud teistes riikides rakendatud poliitikaid (Krull 2009). Arvestades, et üldjuhul viib poliitikate ülevõtmine poliitikakujundamises rajasõltuvuseni, tingides teiste riikide näidete kasutamise jätkumise (Savi & Randma-Liiv 2013), tekib küsimus, kas Eestis kasutati ka 2010. aasta üldhariduse riiklike õppekavade üldosade kujundamisel teiste riikide näiteid.

Tuginedes eelnevale, on käesoleva magistritöö eesmärgiks välja selgitada, **kas ka viimases ulatuslikumas Eesti üldhariduse riiklike õppekavade kujundamises kasutati teiste riikide eeskju ning miks ja millises ulatuses see aset leidis**. Uuritakse, kas poliitikate ülevõtmise motiivid on nähtavad ka dokumentides; kuidas põhjendavad valikut peamised osalised, milline on poliitikate ülevõtmise ulatus, mida üle võetakse ehk kas tegemist on teise riigi programmide kopeerimisega või on ülevõtmine ideetasandil, mis otseselt ei kajastu. Töö uudsus seisneb selles, et varasemalt on uuritud kutsehariduspoliitika kujundamist mõjutavaid tegureid (Paakspuu 2014), kuid üldhariduspoliitika kohta pole Eestis uuringut läbi viidud ning laiem teadmine selles valdkonnas puudub.

Käesoleva magistritöö teoreetilises osas antakse ülevaade poliitikate, eelkõige hariduspoliitikate ülevõtmise teooriatest. Täiendavalt luuakse analüüsi jaoks oluline raamistik ning kirjeldatakse selles olulisemaid punkte antud magistritöö jaoks. Empiirilises osas kasutatakse kvalitatiivset, üksikjuhtumi analüüsi. Andmeid kogutakse dokumentide analüüsi ja pool-struktureeritud intervjuude kaudu. Seejärel tuuakse välja analüüsi tulemused ning seotakse need püstitatud uurimiseesmärgiga. Tulenevalt püstitatud teoreetilisest raamistikust ja analüüsi tulemustest hinnatakse järelduste osas, kas teiste riikide eeskju kasutamine on Eesti üldhariduse õppekavade arendustöös nähtav või mitte, millised on peamiste osaliste põhjendused ja motiivid teiste riikide näidete kasutamiseks ning milline on ülevõtmise ulatus. Magistritöö resultaadiks on põhjenduste väljaselgitamine teiste riikide eeskjude kasutamiseks Eesti üldhariduse riiklike õppekavade üldosade arendustöös. Tehakse kindlaks peamiste osaliste eeskjude valiku põhjendused ja motiivid ning ülevõtmise ulatus. Tuuakse ka autoripoolne poliitikasoovitus järgnevateks õppekavade arendustöök.

Autor tänab oma juhendajat ning kõiki intervjuueeritud isikuid endapoolse panuse eest uurimusse.

1. POLIITIKATE ÜLEVÕTMINE

Aristoteles soovitas juba 315 e.m.a. oma teoses “Nikomachose eetika” kaaskodanikel õppida suurte linnriikide arengu positiivsetest ja negatiivsetest kogemustest (Evans 2009:237), siiski esimeseks poliitika ülevõtmise uuringuks peetakse Walkeri 1969. a uurimust poliitikate leviku kohta Ameerika Ühendriikide osariikides (Ness 2010:20). Tänapäeval on poliitikate ülevõtmine uurimisteedena üpris lai ning ülevõtmise protsessi kirjeldavaid termineid ja teooriaid on mitmeid (*ibid.* 238). Eestikeelse väljendi poliitikate ülevõtmine alla koonduvad erinevate nüanssidega mudelid¹, mis omavad konkreetset terminit inglise keeles, kuid üleüldises plaanis kirjeldavad kõik ühte ja sama nähtust mille eesmärgiks on poliitikakujundamine tuginedes teise riigi näidetele ja eeskujule (Bennett 1991:32; Evans 2006:480).

Enimkasutatuks võib pidada Dolowitzi ja Marshi (2000:9) definitsiooni, mille kohaselt on poliitikate ülevõtmine (ing. k. *policy transfer*) protsess, kus teadmisi poliitikate, administratiivse korralduse, institutsioonide vms kohta ühes süsteemis kasutatakse teises süsteemis. Dolowitz ja Marsh (1996:343-344, 347; 2000:5,8; 2003:101) on loonud poliitikate ülevõtmise lahtimõtestamiseks analüütilise raamistiku, kus eristatakse sunduslik (ing. k. *coercive transfer*) ja vabatahtlik (ing. k. *voluntary transfer*) ülevõtmine. Sunduslik ülevõtmine kätkeb endas poliitikate ülevõtmist, mis on teise valitsuse või riikideülese institutsiooni tõuke või sunni tõttu ülevõtvale riigile kohustuslik ning vabatahtlik ülevõtmine toimub poliitiliste tegurite ja vabatahte tulemusena. Sunduslik ülevõtmine jaguneb omakorda kaudseks ja otseseks. Otsene sunduslik poliitikate ülevõtmine on harv, kuid kaudne ülevõtmine, kus ülevõtva riigi valitsused nõustuvad doonorriikide, rahvusvaheliste organisatsioonide jne poliitika üle võtma selleks, et vastutasuna saada erinevaid hüviseid, on poliitikaloomes märgatavam. (*ibid.* 344; *ibid.* 481) Vabatahtliku poliitikate ülevõtmise või teiste riikide kogemusest õppimise analüüsi raamistiku on loonud Richard Rose, kes viitab eeskujude kasutamisele kui õppimisele (ing. k. *lesson-drawing*). See on protsess, mille eesmärgiks on välja selgitada, millistel tingimustel ja millises ulatuses saab poliitilist programmi, mis on tõhus ühes kohas ja ajas, üle viia teise kohta. (Rose

¹Erisusi on põhjalikumalt kirjeldanud Diane Stone (2001) “*Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*”.

1991:3, 5; Rose 2005:118) Vabatahtliku ülevõtmise peamiseks tõukeks on rahulolematuse või probleem *status quo*; rahulolematuse võib tuleneda kas valitsuse või avalikkuse tajust, et teatud poliitika ei toimi (Dolowitz & Marsh 1996:346-347).

Globaliseerumine on poliitikate ülevõtmise protsessi veelgi kiirendanud ning loodud on spetsiifilisemaid mudeleid kirjeldamiseks ja seletamiseks ülevõtmist erinevates valdkondades. Üheks suunaks on hariduspoliitikate ülevõtmine, mis on välja arenenud 19. sajandi alguses alguse saanud võrdlevatest haridusuuringutest (Crossley & Watson 2009:634; Phillips 2006:551). Üldjoontes põhjendatakse tänapäeval poliitikate ülevõtmist hariduspoliitikate loomisel kahel alusel: võrdlevad haridusuuringud ja teadmised erinevatest haridussüsteemidest on andnud põhjust enda riigis poliitika parendamiseks tuginedes teiste riikide kogemusele või tulenevalt globaliseerumise protsessist on teadmised võimalikest hariduspoliitilistest arengusuundadest laienenud, sest riigid saavad teadlikumaks oma olukorrast võrreldes teiste riikidega ning nad tahavad oma haridussüsteemi kompetentsi tõsta (Dale 1999:4; Phillips 2000:299).

1.1 Poliitikate ülevõtmine hariduspoliitika valdkonnas

Hariduspoliitikate ülevõtmist ja selle levikut seostatakse globaliseerumise ja globaalse õppimisühiskonnaga. Haridust peetakse fenomeniks, mida on võimalik üle võtta globaalselt – kogemusi ja teadmisi teistest süsteemidest on võimalik kasutada oma riigis. (McDonald 2012:1817-1818)

Hariduspoliitikate ülevõtmise mudeli on loonud Phillips ja Ochs (2003). Nende tüpoloogia võimaldab vaadelda hariduspoliitika arengut kui protsessi; teha kindlaks võtmefaktorid poliitikate ülevõtmisel ja analüüsida, millised kontekstuaalsed tegurid on hariduspoliitikate ülevõtmisel olulised (Ochs & Phillips 2002:328). Oma töödes kasutavad nad terminit poliitikate laenamine hariduses (ing. k. *educational policy borrowing*), mis on poliitika või poliitilise programmi teadlik ülevõtmine ühe riigi kontekstist teise riiki ning hõlmab kogu väliste eeskujude kasutamise poliitilist protsessi muutuse algatamisest kuni elluviimiseni hariduses. (Ochs 2006:601; Phillips & Ochs 2003:451; Phillips & Ochs 2004:774) Oma olemuselt on laenamine vabatahtlik teise riigi eeskuju kasutamine enda riigi poliitika tarbeks.

Käesolevas töös kasutatakse termineid *poliitikate ülevõtmine, laenamine, õppimine, teiste riikide näidete ja eeskujude kasutamine* sünonüümidenäna ning lähtutakse eelnevalt toodud Phillipsi ja Ochsi ning Dolowitzi ja Marshi teooriate definitsioonidest. Järgnevalt tuuakse välja käesoleva töö analüütiline raamistik (Tabel 1), mis on loodud täiendades Dolowitzi ja Marshi analüüsi raamistikku Phillipsi ja Ochsi hariduspoliitikate ülevõtmise teooriaga.

1.1.1 Eeskujude kasutamise põhjused

Põhjuseid, miks teiste riikide eeskujude kasutatakse, on mitmeid: eristatakse nii riigisiseseid kui väliseid motive. Üheks põhiliseks ülevõtmise väliseks mõjutajaks on **Euroopa Liidu liikmelisus**. EL ei sätesta kõikides poliitikavaldkondades, sealhulgas ka hariduses, ühtseid reegleid, kuid liikmesriigid peavad arvestama ühiseid eesmäärke ja suundumusi ning neid oma süsteemi tarvis kohandama (Märja 2008:310). EL suuniste kasutamine hariduspoliitikate loomisel on haridusloome rahvusvahelistumine, sest õppekavasse või –protsessi lisatakse lisaks kultuuridevahelisele ka rahvusvaheline ja/või globaalne dimensioon (Knight 2004:5, 9). Kui ettekirjutused poliitilise programmi loomiseks ELi poolt puuduvad, tekib eeldus kaudseks sunduslikuks ülevõtmiseks, mille vältel teiste riikide, eelkõige liikmesriikide, eeskujude kasutatakse selleks, et saada ideid või näiteid, mida siseriiklikult pole võimalik leida. Lisaks ühiste eesmärkidele ja suundumustele, mõjutavad ELi liikmesriike ka ühised probleemid, mida teiste riikide eeskujul lahendada püütakse. Probleemide olemasolu indikaatoriteks võivad olla tulemused rahvusvahelistes võrdlusuuringutes, millest omakorda on probleemide lahendamiseks võimalik leida sobivaim riik eeskujuks. (Dolowitz & Marsh 1996:348-349; Rose 2005:3, 41)

Rahvusvaheliste võrdlevate haridusuuringute käigus loodav võrdlusmoment teiste riikidega võib olla aluseks, miks teiste riikide eeskujude poliitikate kujundamisel kasutatakse. Haridusuuringuid kasutatakse poliitilise vahendina loomaks uusi hariduspoliitikaid ja –programme. Tekkivat võrdlusmomenti kasutatakse mugavusest, sest muudatusi tahetakse põhjendada globaalsel skaalal. (Nóvoa & Yariv-Mashal 2003:423, 425) Haridusuuringud aitavad tuvastada haridussüsteemidele omased tegurid ja faktorid, mis mõjutavad uuringute tulemusi otseselt. Lisaks selgitatakse välja ootuslikud tagajärjed, mis võiks järgneda, kui ühe või teise riigi praktika üle võtta. Võrdlusega luuakse teoreetiline raamistik, et kirjeldada või analüüsida hariduslikku fenomeni, milles probleem ülevõttvas riigis seisneb. Sõltumatut autoriteetset andmestikku saab kasutada vähem objektiivsete väidete testimiseks, kuid uuring ise ei paku ettekirjutusi, mida probleemi parendamiseks peaks muutma. Uuringute eesmärgiks on eelkõige

teha tähelepanekuid selleks, et poliitikaloojad mõistaks, missugune mõju erinevatel haridussüsteemi osadel on, mis haridusuuringutesse kaasatud on. Suureskaalalistel rahvusvahelistel võrdlusuuringutel on potentsiaal luua arusaam sellest, kus peituvad riigi haridussüsteemis tugevused ja nõrkused, kuid poliitikate ülevõtmine peaks olema ajutiseks lahenduseks hariduslikele probleemidele, sest oma olemuselt ei ole teiste riikide eeskujude kasutamine lõplik ning eeldatakse, et mingil hetkel luuakse enda riigi vajadusi ja konteksti arvestav sobilik programm, mitte ei kopeerita edukate riikide haridusprogramme, välja arvatud siis, kui poliitiline programm teadlikult kopeeritakse või sisse ostetakse. (Chung 2010:269; Ochs & Phillips 2002:338; Phillips 2000:297-299; Riley & Torrance 2003:422)

Nii võrdlevate haridusuuringute kaudu selgunud probleemid kui ka tulemused võivad olla peamisteks haridusreformide põhjusteks, sest tugevad muudatused edetabelites võivad luua vajaduse uute poliitikate või programmide järele (Auld & Morris 2014:135; Steiner-Khamsi 2006:671). Lisaks võrdlevate uuringute kaudu antavale negatiivsele välisele hinnangule võib impulss teise riigi eeskuju kasutamiseks olla ka **vabatahtlik** ning tuleneda siseriiklikest põhjustest, näiteks sisemisest rahulolematusest, süsteemi kokkuvarisemisest, poliitilistest muutustest ja nõudmistest, muudatustest riiklikul või kohalikul tasandil, teadmiste ja oskuste innovatsioonist või poliitilises protsessis osalejate motiividest (Phillips & Ochs 2003:452). Sellisel juhul eeldatakse, et esmasteks kohtadeks eeskujude otsimisel on siseriiklikud programmid kas haridus- või muus valdkonnas, kuid pigem eelistatakse üldiselt probleemide lahendamiseks kasutada teiste riikide, mitte riigisiseseid õppetunde, sest erinevused siseriiklike programmide vahel on sageli suuremad kui sama probleemiga tegelevate programmide vahel teistes riikides (Rose 2005:18).

Näiteid mujalt kasutatakse enda riigi haridusreformi inspiratsiooniks, hariduspoliitika ühtlustamiseks globaalsete suundumustega või selleks, et riik oleks konkurentsivõimelisem rahvusvahelistes haridusuuringutes. Välismaiste näidete poole pöördutakse, sest mujal väljaarendatud poliitikat on võimalik kasutada enda riigi poliitika kujundamiseks ning poliitikasüsteemides ja/või –programmides võib leida innovaatilisemaid lahendusi. Õppetunde mujalt peetakse odavamaks lahenduseks kui ise uusi, innovaatilisi ideid välja mõelda. (Dolowitz 2003:101; Mamadouh *et. al* 2002:4-5; Ochs 2006:602) Teiste riikide näidete kasutamist piirab nii informatsiooni kättesaadavus kui ka rahaliste ressursside erinevus eeskujuks oleva riigiga. Ressursside vähesus ülevõtvast riigis soodustab riikide sõltuvust välismaisest abist, mistõttu haridusreformi võidakse läbi viia kui hariduslikku ideed või reformi rahastatakse

rahvusvaheliselt. Riikide atraktiivsus eeskujuks olemisel on seega sageli mõjutatud hariduspoliitika kättesaadavusest, mitte ei tugine poliitikate sobivusele. Samas on eeskujuks olevate riikide valik kallutatud peamiste protsessis osalejate poolt. (Phillips 2000:300; Rose 1993:96; Steiner-Khamsi 2006:671, 674; Wolman 1992:33)

1.1.2 Peamised osalised ja nende motiivid eeskujude valikul

Olenemata sellest, kas tegemist on sundusliku või vabatahtliku poliitikate ülevõtmise protsessiga, on kaasatud enamasti sarnased osalejad. Stone² (2001:14) kategoriseerib osalejaid kui indiviide, organisatsioone ja (poliitilisi) võrgustikke, kuid Dolowitz ja Marsh (1996:345; 2000:9) toovad välja kuus erinevat kategooriat: valitud ametnikud, poliitilised erakonnad, avalikud teenistujad, surve- ja huvigrupid, poliitikaekspertid ning riikideüleised organisatsioonid. Lisaks neile kategooriatele on leitud, et hariduspoliitikate ülevõtmisel on osalejateks ka erakonsultatsioonifirmad, poliit- ja haridusettevõtted (Ball 2012 viidatud Auld & Morris 2014:131). Hariduspoliitikas mõjutavad näidete otsimist peamiselt poliitikakujundajate motiivid ja eesmärgid seoses olemasoleva haridussüsteemiga (Phillips & Ochs 2003:456).

Indiviidide, surve- ja huvigruppide, poliitikaekspertide, riikideüleste organisatsioonide poolt tuleb sisend poliitikamuutuse algatamiseks, kuid peamised otsused muutusteks tehakse valitsuse, avalike teenistujate ja ametnike poolt. Akadeemilised uurimused teiste riikide haridussüsteemide kohta hariduspoliitikas võivad algatada muutused, kuid motiivid muudatusteks on sageli poliitilised. (Phillips 2000:299; Stone 2001:23) Poliitikaloojatel on valik, kas kujundada iseseisvalt poliitilised programmid või kasutada teiste riikide eeskujut. Poliitikate kujundamine tuginedes teiste riikide eeskujudele on poliitikaloojate jaoks atraktiivne, sest vähendab riske ja ebakindlust võrreldes uue poliitika loomisega. Samuti on poliitikate ülevõtmise põhiliseks eesmärgiks poliitikaloomes sisemiste probleemide lahendamine, uute poliitiliste ettevõtmiste loomine ja abi otsimine. (Chow 2014:116; Phillips & Ochs 2004:776)

Abi otsimisel teistest riikidest on mõju ka ülevõtva ja eeskujuks oleva riigi kontekstidel. Kontekst mõjutab osalejate motiive, eeskujude otsimist, poliitika kujundamise protsessi ja potentsiaalset rakendamist enda riigis. Valides eeskujut, isoleerivad osalejad kontekstist meetmed, mis on osutunud edukaks, ilma et kontekst oleks programmi toimimiseks oluline. Eelnevalt tuleks välja selgitada, mil määral mõjutab huvipakkuvat programmi eeskujuks oleva

²Diane Stone (2001) on oma teoorias vaadelnud poliitikate ülevõtmist osalejate seisukohast selleks, et välja selgitada, kuidas erinevad osalejad mõjutavad ülevõtmise protsessi.

riigi laiem kontekst, täpsemalt kultuuriline ja ajalooline kontekst, ning kindlaks teha ülevõtmise võimalik ulatus. (Auld & Morris 2014:130; Phillips & Ochs 2003:455-456)

Poliitikate kujundamise protsessis osalejate otsustada on koht, kust eeskujude otsida ja otsus eeskujuks oleva poliitika sobilikkuse üle. Tehtud otsused avaldavad omakorda mõju poliitikate kujunemise protsessi enda riigis. Kõik toodud näited teiste riikide eeskujude kohta ei pruugi jõuda poliitikate ülevõtmiseni, kuid siiski mõjutavad nad poliitikate kujundamise protsessi kaudselt, sest osalejad saavad teavet teiste riikide hariduspoliitikate kohta, mida nad enda teadmata tunnetuslikult kasutavad. Ülevõtmise protsess võib toimuda ka juhuslikult ning olla kallutatud erinevate osalejate ja kontekstide poolt. (Black 2001 viidatud Chow 2014:119; Ochs 2006:601)

Eeskujuks oleva riigi valikul on määravaks mitmed tegurid. Eelkõige ollakse õppetundide otsimisel mõjutatud geograafilisest lähedusest ja kõige tõenäolisemalt õpitakse enda naabritelt, kuid lähedus võib olla ka suhteline mõiste ning seda saab mõista kui riikide kontekstduaalset omavahelist sarnasust. (Berry & Berry 1999:175; Rose 1999:13; Rose 2005:47) Riikide valikul võetakse arvesse ka riikide omavahelist võrreldatavust, eeskujuks oleva riigi prestiiži, sooritust erinevates uuringutes ja riikide majanduslikke tingimusi (Rivera 2004 viidatud Steiner-Khamsi 2006:674). Hariduspoliitikate ülevõtmises on olulisel kohal kontekstduaalised faktorid, kust poliitika või programm üle võetakse ehk peamiselt riikide filosoofiline, ajalooline, kultuuriline, religiooniline, sotsiaalne, rahvuslik, poliitiline, majanduslik, demograafiline, geograafiline, keeleline, administratiivne taust ning nende erinevad aspektid. Enne eeskujude kasutamist analüüsitakse, kas hariduspoliitiline tegur on mõjutatud kontekstist või toimiks see sarnaselt ka enda riigis. (Ochs & Phillips 2002:331; Phillips 1989:269; Phillips & Ochs 2003:456) Konteksti puhul on kohati olulisem vaadata seda, mis toimub ühiskonnas ehk seda, mis jääb haridussüsteemist väljapoole (Crossley & Watson 2009:634).

Konteksti sarnasus on üheks peamiseks põhjuseks eeskujuks oleva riigi valikul, kuid põhjendusi konkreetseteks näideteks on teisigi. Arvesse tuleb võtta eeskujuks saavate riikide valikul ka tegureid, mis algatavad eeskujude otsimise mujalt ning poliitikate realiseerimise potentsiaali enda riigis. Haridussüsteemis tuuakse näitena isiklikku kogemust teise riigi haridussüsteemist, mis võib esmapilgul tunduda sobivana, kuid on vähetõenäoline, et seda kasutatakse. (*ibid.* 130; *ibid.* 331-332) Osalejad kasutavad poliitikate ülevõtmise protsessis teiste riikide eeskujude ka selleks, et mõjutada poliitikate kujundamist või debati alustamist, kuid eeskujude ennast ei kohandata enda

riigi tarvis (Cowen 2004 viidatud Ochs 2006:601). Osalejate motiivid eeskujude valikul võivad olla mõjutatud siirast murest haridusprobleemide lahendamise üle kuni küünilise ärakasutamise reaalse või väljamõeldud nõrkuse üle süsteemis. Valitsusel peab olema tugev uskumus, et haridussüsteemis on tõsine viga ja samuti peab olema tugev üksmeel võimalike lahenduste üle. (Phillips & Ochs 2003:452, 456)

Õppetundide otsimisel piirab osalisi informatsiooni kättesaadavus ning rahaliste ressursside vähesus. Varasemalt oli ülevõtmine mõjutatud keelebarjääridest, mistõttu toimus ülevõtmine enamasti sarnast või üldkasutatavat keelt rääkivatest riikidest. Tänapäeval on globaliseerumise protsess kaasa toonud suurenenud avatuse ja informatsiooni kättesaadavuse, mistõttu ei ole keelebarjäärid enam nii olulised. (Rose 1993:96; Wolman 1992:33) Tulenevalt globaliseerumisega kaasnevast informatsiooni levikust ja tehnoloogilistest uuendustest, on poliitikaprotsessis osalejatel võimalik üksteisega tihedamalt suhelda ja kogemusi jagada ning hariduspoliitikas on selleks tekkinud valdkondlikud võrgustikud. Lisaks on rohkem tõendeid selle kohta, kas poliitiline programm mujal töötab või mitte ning võimalus välja valida ülevõtva riigi jaoks parimad praktikad. Eeskujude valikul ja otsustamisel võib määravaks saada riikide ressursside sarnasus, mistõttu valitakse näitena sageli riik, mis on ülevõtva riigiga majanduslikult sarnasel tasemel. (Chapman & Greenaway 2006:1060-1061; Dolowitz & Marsh 2000:6; Ochs 2006:600)

Tänapäeval on hariduspoliitika ülevõtmise protsessis oluline osa võrdlevatel haridusuuringutel. Rahvusvaheliste uuringute kaudu teevad poliitikakujundamise protsessis osalejad kindlaks enda riigi positsioon probleemküsimuses võrreldes teiste riikidega. Põhjused eeskujuks oleva riigi valikul võivad samuti tuleneda võrdlusuuringute tulemustest, sest õppetundide otsimine ei toimu juhuslikult, vaid õpitakse riigist, kust loodetakse midagi kasulikku leida ehk õpitakse edukatelt. (Chung 2010:269; Rose 2005:7) Poliitikud üle maailma omavad kinnisideed, et tuleks luua nõ maailmaklassi koolid ning üheks peamiseks mooduseks peetakse teiste riikide edukogemusest õppimist. Haridusuuringud pakuvad võimalust regulaarselt ja otseselt võrrelda arenguid erinevates riikides. Uuringute tulemusena selguvad uued edukad ja langejad, mistõttu püüavad eksperdid tulemusi analüüsides teada saada uut eduvalemit. Tulemused haridusuuringutes on tekitanud konkreetseid riigid, kust loodetakse leida lihtsaid lahendusi hariduslikele probleemidele, millega enda riigis kokku puututakse. Eeskujuks olevast riigist otsitakse peamiselt valmis programme, mis on kaasa toonud edukuse võrdlevates haridusuuringutes. (Auld & Morris 2014:129, 133-134; Chung 2010:271)

1.1.3 Ülevõtmise ulatus

Poliitikaid on võimalik üle võtta kas terviklikult või kasutada vaid sobivaid osi eeskujuks olevast programmist enda riigi jaoks. Erinevad autorid on välja toonud ülevõtmise kategooriad, mis varieeruvad fotokopeerimisest ideede kasutamiseni. Ühest poliitilisest süsteemist teise on võimalik üle võtta peaaegu kõike, kuid üleüldiselt võetakse üle poliitika eesmärged, sisu, instrumente, programme, institutsioone, ideoloogiaid, ideid, poliitilist suunda või negatiivseid õppetunde. (Dolowitz & Marsh 2000:12-13; Rose 2005:81)

Poliitikate või programmide kopeerimisel teisest riigist on peamiseks motiiviks kiire lahenduse vajadus probleemidele, kuid peamiselt on levinud ideede tasandil ülevõtmine. Hariduspoliitikas on välja toodud kuus erinevat fookust ülevõtmiseks. Hariduses võetakse üle peamiselt poliitikat suunav filosoofia või ideoloogia, poliitika ambitsioon või eesmärk, elluviimise strateegia, haridust võimaldavad struktuurid ning õppeprotsess ja –meetodid. Üldiselt keskendutakse teiste riikide eeskujusid kasutades haridussüsteemi mõjutavate tegurite parendamisele ning seda tehakse ideede tasandil, mitte poliitikaid kopeerides. (Ochs & Phillips 2002:329-330; Phillips & Ochs 2003:453, 455)

Hariduspoliitikas ei tooda alati eeskujusid selleks, et poliitikaid üle võtta, vaid ka võrdluse tekitamiseks teiste süsteemidega. Teiste riikide näiteid peetakse enda riigi omadest ülemuslikuks ning näiteid tuuakse selleks, et mõjutada, stimuleerida või hoiatada, mis juhtuks siis, kui teise riigi eeskujut kasutatakse. Poliitikakujundajate seas on levinud teiste riikide näidete kasutamine enda positsiooni selgitamiseks poliitikaküsimuses. (Ochs 2006:601; Phillips 2000:299) Põhjused, miks teiste riikide näidetega argumenteeritakse ning otsese ülevõtmiseni ei jõuta, on hariduspoliitikas mitmeid. Näiteks kasutatakse teiste riikide eeskujut haridusreformi eest hoiatamiseks, kehtiva poliitika ilustamiseks võrreldes teistega, uue poliitika või reformi vastuvõtmise õigustamiseks või haridusreformi vajaduse väljatoomiseks. Näidete toomist võib pidada ideetasandil ülevõtmiseks, sest luuakse võrdlusmoment teise riigiga, mis tähendab, et on võetud eeskujut teise riigi poliitikast kuigi seda otseselt ei kasutata. (*ibid.* 601-602; Phillips & Ochs 2004:777)

Teiste riikide näidetega argumenteerimine hariduspoliitikate kujundamises on muutunud poliitika diskursuseks, kuid näidete toomine ei pruugi jõuda poliitikate ülevõtmiseni. (*ibid.* 601)

Eeskujuks oleva riigi valiku teevad peamiselt osalised, kuid otsus, kas näidet kasutada enda riigis või mitte, tehakse poliitikakujundajate, peamiselt protsessiga seotud avalike teenistujate poolt.

Miks üle võtta?				
Tahe		Vajadus		
Vabatahtlik		Segu		Sunduslik
Sisemine rahulolematus		Rahvusvahelised soovituselised suunised		Ettekirjutused
Süsteemi kokkuvarisemine				
Negatiivne väline hinnang				
Muutus, konkurents majanduses				
Poliitilised muudatused				
Kes on osalejad?	Mida üle võetakse?	Kust üle võetakse?		Millises ulatuses?
Avalikud teenistujad	Pol. filosoofia või ideoloogia	Siseriiklikult	Riikideülelalt	Kopeerimine
Ametnikud	Pol. eesmärgid või ambitsioonid	Näited siseriiklikust süsteemist	Teised riigid	Ideed
Valitsus / poliitilised erakonnad	Pol. elluviimise strateegia			
Surve- ja/või huvigrupid	Võimaldavad struktuurid		Euroopa Liit	Segu
Ekspertid	Õppeprotsess ja/või -meetodid			
Riikideülelised organisatsioonid				

Tabel 1: Dolowitzi ja Marshi analüüsi raamistiku kohandus tuginedes Ochi ja Phillipsi teooriale, autori kohandatud (Dolowitz & Marsh 1996:343-344, 2000:5, 8, 9; Ochs & Phillips 2002:329; Phillips & Ochs 2003:451-457; Steiner-Khamsi 2006:671, 674).

2. EESTI ÜLDHARIDUSPOLIITIKA KUJUNDAMINE

Käesolevas peatükis käsitletakse Eesti üldhariduse riiklike õppekavade üldosa kujundamise protsessi tuginedes dokumendi- ja intervjuude analüüsile. Tulenevalt töö eesmärgist, on uurimisküsimuseks **kas viimases ulatuslikus Eesti üldhariduse riiklike õppekavade kujundamises kasutati teiste riikide eeskju ning miks ja millises ulatuses see aset leidis.** Esmalt tutvustatakse uurimismeetodeid ning seejärel kirjeldatakse valitud juhtumi ehk Eesti üldhariduse õppekavade kujunemise taustinformatsiooni. Analüüsi osas tuuakse välja dokumendi- ja intervjuude analüüsi tulemused ning järeldustes seostatakse need eelnevalt kirjeldatud teoreetilise raamistikuga.

2.1 Metoodika

Magistritöö uurimismeetodiks on üksikjuhtumi analüüs. Üksikjuhtumi analüüs võimaldab uurida ühte juhtumit sügavuti ning kirjeldada kõiki olulisi tegureid. Samuti ei teki erinevate juhtumite ühildamise probleeme ja püsib võimalus uurimise käigus vastavalt tulemustele uurimust laiendada või kitsendada. Üksikjuhtumi analüüsil toetutakse eelnevalt väljatöötatud teoreetilistele eeldustele (Yin 2003:5).

Püsistatud uurimisküsimusele otsitakse vastuseid kasutades kvalitatiivseid andmekogumis- ja uurimismeetodeid, mida eelistatakse, sest kvalitatiivse uurimuse peamiseks eesmärgiks on anda selgitavaid põhjendusi üksikjuhtumitele, miks teatud olukord tekkis ning analüüsida protsessi väljundeid tuginedes püstitatud teooriale (Mahoney & Goertz 2006:230). Empiirilises osas kasutatakse esmalt dokumendianalüüsi ja tulenevalt tulemustest viiakse läbi pool-struktureeritud intervjuud, mis on saadud tulemusi täiendava ja täpsustava väärtusega.

Empiiriliste allikatena kasutatakse 2010. aastal vastu võetud üldhariduse riiklike õppekavade seaduseid ning nende eelnõusid ja seletuskirju. Täiendavalt kasutatakse avalikult kättesaadavaid dokumente õppekavade arendustöö perioodilt ning riiklike õppekavade kujundamist mõjutavaid

strateegiadokumente. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas poliitikate ülevõtmist on dokumentides kajastatud ja millised on eeskujuks olevate näidete valiku põhjendused. Andmete kogumisel dokumendianalüüsi käigus keskenduti järgmisele: (1) kas on viidatud, et kasutati teise riigi eeskujut, (2) kas ja kuidas eeskujut kasutamist peamised osalised põhjendasid; (3) millises ulatuses ja mida üle võeti.

Täiendavaks meetodiks on valitud intervjuud, sest intervjuude käigus on võimalik teada saada informatsiooni, mida dokumentides ei kajastu. Uuringu käigus viidi läbi kuus poolstruktureeritud intervjuud perioodil 2. aprill kuni 13. mai 2015, millest kaks intervjuud viidi läbi telefoni teel. Intervjuude ülesehitus tulenes teoreetilisest raamistikust ja dokumendianalüüsi tulemustest. Intervjueeritavatele küsiti täpsustavat ja täiendavat informatsiooni teiste riikide eeskujude kasutamise kohta õppekava arendustöö käigus ning kui dokumendianalüüsis ei selgunud põhjuseid, küsiti ka intervjueeritavate täpsustavaid põhjendusi, miks eeskujut kasutati. Vastavalt antud vastustest laiendati või kitsendati uurimisaluseid teemasid selleks, et intervjueeritav edastaks enda nägemuse ning tooks välja enda jaoks olulisemad aspektid. Intervjueeritavad valiti lähtudes tingimusest, et tegemist oleks avaliku teenistujaga, kes osales või osaleb riiklike õppekavade arendustöös ning kelle seos kajastuks ka analüüsitud dokumentides. Intervjueeritavateks (Lisa 1) valiti avalikud teenistujad, sest Eestit iseloomustab poliitikate ülevõtmisel üldiselt avalike teenistujate suur roll esmaste otsuste tegemisel (Savi & Randma-Liiv 2013:74). Intervjueeritavad eelistasid jääda oma arvamuste esitamisel anonüümseks, mistõttu ei ole välja toodud konkreetsete isikute nimesid.

2.2 Juhtumi kirjeldus

Magistritöö juhtumiks on valitud 2010. aastal vastu võetud Eesti põhikooli riikliku õppekava ja gümnaasiumi riikliku õppekava üldosa (edaspidi koos riiklikud õppekavad, lühendina RÕK) arendustöö ehk seni kehtinud riikliku õppekava edasiarendamise ja muutmise protsess. Analüüsitavaks juhtumiks valiti 2010. aasta riiklikud õppekavad, sest need on viimased ulatuslikema muudatustega terviklikud õppekavad. Uutele riiklikele õppekavadele ülemineku protsess algas 2011. aasta sügisel. Eesti hariduspoliitika, sealhulgas õppekavade, kujundamine on mõjutatud nii siseriiklikust poliitilisest süsteemist kui ka EL seadusandlusest.

Järgnevalt antakse ülevaade Eesti riiklike üldhariduse õppekavade senisest kujunemisest ning mõjutavatest teguritest.

Taasiseseisvumisest alates oli Eesti hariduspoliitika eesmärgiks vabaneda nõukogude võimuga kaasnenud kommunistlikust mõtteviisist ja tegutsemiskorrast hariduses. Vaja oli kiireid ja odavaid reforme, sest taheti järele jõuda Lääne ühiskonnale vabanedes Nõukogude perioodi mõjutustest. Kiirete lahenduste otsimine teistest riikidest on ilmne kõikides kunagistes post-kommunistlikes riikides. Eestis mõjutas reformimist ka EL legislatsioon, sest eesmärgiks oli saada liikmesriigiks. (Phillips & Ochs 2003:455; Raudma 2003:25-28)

Esimese õppekava projekti juures 1992. aastal säilisid Nõukogude õppeplaanide ja programmide süsteemile iseloomulikud jooned – säilisid ainekavad, kuid kõrvaldati kommunistlikud loosungid ja kallutatud käsklused. 1996. aasta projektile heideti ette vähest kooskõla arenenud demokraatlike riikide hariduspraktikaga. 2002. aastal rakendatud üldhariduskooli õppekava on esimene detailsem informatsioon õppetundide jaotuse ja kompetentsuse kohta, kuid selles säilisid 1996. aasta põhi- ja üldkeskhariduse riikliku õppekava põhimõttelised lahendused. Õppekavade üldosade loomises otsiti uusi lahendusi ja ideid võrdlusest Soome õppekavadega. 2002. aastal võeti vastu uus riiklik õppekava, millele heideti kõige rohkem ette ainekavade ülekoormatust, kuid puuduseks märgiti ka üldosa ja ainekavade ebapiisavat sidusust, mis kokkuvõttes tingis õppekava uuendamise vajaduse. 1996. ja 2002. aasta riiklike õppekavade puhul pöörati õppekava rakendust puudutavatele küsimustele ebapiisavat tähelepanu, mistõttu planeeriti 2006. õppekava rakendamiseks esmakordselt detailne rakenduskava, mille alusel planeeriti õppekava rakendamise protsess ja selle monitooring. (Krull 2009:34, 37-38; Põhikooli ... seletuskiri; Reps 2006:8)

Eesti Vabariigi Haridusseaduse, mis on siseriiklikuks raamseaduseks kõikidele haridust reguleerivatele õigusaktidele, muutuse seaduse (2005) kohaselt jaotub tasemeharidus üld-, kutse- ja kõrghariduseks (Jõgi *et. al* 2008:113). Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (PGS) (2010) sätestab täpsemalt põhikooli ja gümnaasiumi õppekorralduse alused (PGS § 1). Õppe eesmärgid, oodatavad õpitulemused, hindamise tingimused ja kord ning nõuded õppekeskkonnale, õppe ja kasvatus korraldusele, kooli lõpetamisele ja kooli õppekavale esitatakse üldhariduse riiklikes õppekavades ning põhikooli riikliku õppekava, põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava ja gümnaasiumi riikliku õppekava kehtestab Vabariigi Valitsus (PGS § 15 (1), (2)).

2002. aastal kehtinud põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava ühisseaduses sätestati, et riikliku õppekava koostamisel ja arendamisel lähtutakse õigusaktidest, hariduspoliitilistest dokumentidest, teadusuuringutest, Eesti ja rahvusvahelistest koolikogemustest, rahvusvaheliste

organisatsioonide hariduspoliitilistest dokumentidest ning soovitudest (Põhikooli ja ... 2002 §3 (1)). 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöö algas PGSi seaduse eelnõuga ning sellele järgnes põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade üldosade projektide koostamine ning ettepanekute tegemine teistesse õigusaktidesse. Arendustöö osaks võib lugeda ka Tartu Ülikooli Õppekava Arenduskeskuse (TÜ ÕAK) õppekava 2006. projekti, mis Valitsuse vahetuse tõttu käiku ei läinud. 2009. aastaks olid valmis uued riiklike õppekavade eelnõud, mis võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu 14. jaanuar 2010. aastal ning rakendusid alates 2011. aasta sügisest. (Maasalu 2010; Tõnisson 2008)

Rahvusvaheline hariduspoliitika on kujundanud Eesti haridussüsteemi arengut, kuid mõjutuste kõrval on püütud säilitada enda riigi hariduse erijooned (Rinne *et. al* 2008:11-12, 14). EL aluslepingutes ei tooda üldharidust eraldi välja – Ühenduse roll piirdus üldhariduse valdkonnas toetamise ja meetmete täiendamisega soodustades hariduslikku koostööd liikmesriikide vahel. Üldhariduse valdkonnas alustati koostööd Hariduse Komitee loomisega 1974. aastal, mis 1976. aastal aitas luua tegevuskava. Komisjonile kehtestati ülesanne haridusliku teabevahetuse korraldamise ja pilootprojektide käivitamiseks. Tegevuskava tõttu sai haridusest eraldi valdkond, mitte enam sotsiaalpoliitika osa. (Ertl 2006:7, 10; Johnson 1999:199)

EL ettekirjutustest on üldharidussüsteemi arengukavas aastateks 2007–2013 (ÜH arengukava) arvesse võetud eelkõige Lissaboni strateegia põhimõtteid, eesmärke ja mõõdikuid, kuid Maastrichti lepingu kohaselt pole ELil rohkemat otsustamisõigust eri riikide haridussüsteemide ning nende arengute üle. Maastrichti lepinguga algas hariduspoliitika määratlemise ja tugevdamise ajajärk, mis kestis Lissaboni strateegia heakskiitmiseni 2000. aastal. Lepinguga toodi haridus tervikuna Euroopa Komisjoni pädevusse, sest lepingusse kirjutati sisse uus peatükk “Haridus, kutsealane koolitus ja noored”. Esimest korda tegeleti otseselt üldharidusega seonduvaga. Lepingupunkt³ laiendas üldhariduses liikmesriikide poliitikaloojate ulatust poliitikaloomes ja tulemuseks olid uued tegevused hariduses. (Ertl 2006:10; Märja 2008:310; *ibid.* 2008:11; Vanttaja & Rinne 2008:341; ÜH arengukava)

Euroloiming on loonud võimaluse otseinfo ja –kogemuste vahetuseks õpetajalt õpetajale, õpilaselt õpilasele, ametnikult ametnikule. Mõjutused nii sisemiselt kui ka ELi poolt on Eesti haridussüsteemis viimasel kümnendil muutnud nii õppe sisu, õppeasutuste süsteemi kui ka

³Maastrichti leping, art 126 sätestab, et “Ühendus aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust” (*ibid.*).

hariduskorraldust tervikuna. (Märja 2008:308, 310) Kuigi Eesti haridussüsteemis on rõhk üldharidusel, tehakse sageli muudatusi kooskõlas kõrgharidusega, sest üldhariduse toimimist hinnatakse peamiselt kõrgkooli pääsenud lõpetajate arvu kaudu (Jõgi *et. al* 2008:127).

Varasemalt on analüüsitud 1921–2002 perioodil kehtinud õppekavasid ning sealt selgus, et üleüldine trend on Soome lahenduste ja ideede kasutamine. Soome eeskuju otsiti 1996. aastal, mil Haridusministeerium tellis Soomest eksperthinnangu õppekavade projekti koostamiseks. 2001. aasta lõpus soovis Eesti Soomest isegi õppekava osta. (Krull 2009:34, 38; Läänemets 2006) 2005. aasta alguses käidi välja mõtte võtta õppekava üle Soomest ning põhjenduseks toodi Soome hariduse eesrindlikkus maailmas. Leiti, et Eesti ei saa iseseisvalt õppekava arendusega hakkama ning arvestada tuleks nii edukate, kuid samas ka sarnaste probleemidega riikide kogemusi. Üks-üheselt Soome õppekavasid üle võtta ei ole võimalik, sest Soome ja Eesti õppekavade toimimisloogika on erinev, kuid õppekavade koostamisel on Soome ideaalmudelina Eesti jaoks kõige parem variant. (Intervjuu F; Ruus 2005:4; Tohver 2005:1; Tõnisson 2005:2)

EL riikidevaheline aktiivne koostöö pakub võimalust tutvuda teiste riikide kogemusega ning analüüsida, mis oleks enda riigi oludes ja traditsioonides kõige vastuvõetavam ja rakenduslikum ning kuidas kaasata ka EL poolt püstitatud ühised eesmärgid ja suundumused. (*ibid.* 310; Reps 2006:5) Üldine globaliseerumise protsess on laiendanud veelgi rahvusvaheliste haridusideede levikut ja muutnud keerulisemaks ELi liikmesriikide haridussüsteemide ühtlustamist. Iga riigi suhtumist mõjutab selle riigi heaolu, riigi hariduskultuur ning ajalugu. (Rinne *et. al* 2008:11)

Järgnevalt tuuakse välja dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemused, mis seostatakse eelnevalt püstitatud teoreetilise raamistikuga. Saadud tulemuste põhjal tehakse järeldused ning tuuakse poliitikasoovitus.

2.3 Empiirilise analüüsi tulemused

Eesti hariduspoliitika kujundamist mõjutavad eelkõige siseriiklikult kehtestatud seadused, kuid tuleb järgida ka EL soovitusi ja ettekirjutusi. Kui esmastest õppekohtades, milleks Eestis on siseriiklikud ja EL seadused, puuduvad poliitika kujundamisel sobivad programmid, tuleb otsida sobilikke õppetunde kaugemalt (Rose 2005:3). On teada, et Eesti õppekavade arendustöös on kasutatud teiste riikide eeskujut ja hariduspoliitika kujundamise protsessis kasutatakse jätkuvalt teiste riikide näidetega argumenteerimist (Intervjuu A). Empiiriline analüüs põhineb

eeldusele, et poliitikate ülevõtmine toimus ka üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade kujundamisel, sest eelnenud õppekavade arendustöös kasutati teiste riikide eeskjuju.

Erinevate haridustasemetete tihe seotus on tinginud mitmete huvigruppide kaasatuse õppekavade arendustöö⁴ protsessi. Gümnaasiumi ja põhikooli riiklike õppekavade eelnõud koostati paralleelselt ning selle eelnes vastava lähteülesande koostamine ja heakskiitmine Põhikooli ja Gümnaasiumi Riikliku Õppekava Nõukogu (RÕK Nõukogu) poolt. Õppekava sisuliste otsustuste ja ettepanekute tegemiseks kutsuti kokku õppekava ekspertnõukogu, mille koosseisu kuulusid haridusteadlased, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK) töötajad. HTMi üksuste ülesandeks oli tegeleda koordineerimise, õppekavade üldosa ja PGSiga. REKKi ülesandeks jäi töö ainevaldkondade ja ainetega, välja arvatud matemaatika, mis jäi TÜ ÕAK ülesandeks. TÜ ÕAK tegeles veel läbivate teemade, lõimingu, õppe disaini ja õpitulemuste sõnastamisega. Seotud osalisteks olid ka erinevad eksperdid, kaastöötajad ja huvigrupid, kellega arutati regulaarselt õppekavaarenduse küsimusi. (Gümnaasiumi ... seletuskiri; Maasalu 2010; Põhikooli ... seletuskiri; Tõnisson 2008)

Tulenevalt magistritöös püstitatud uurimiseesmärgist ja valitud juhtumist, esitletakse järgnevalt dokumendi- ja intervjuude analüüsi tulemused. Dokumendianalüüsis käsitletakse vaid materjale, milles leidis viiteid teiste riikide või ka siseriiklike eeskjuude kasutamisest välja arvatud lõppdokumendid, millest analüüs alguse sai. Esmasteks analüüsitud dokumentideks, kust otsiti viiteid teiste riikide eeskjuu kasutamisest, olid Vabariigi Valitsuse määrused “Põhikooli riiklik õppekava” ja “Gümnaasiumi riiklik õppekava” ning nende määruste eelnõud ja seletuskirjad (Eelnõude infosüsteem, toimikud nr: 09-0850, 10-0845, 09-0849, 10-0846). Analüüsist selgus, et poliitikate ülevõtmist neis dokumentides otseselt ei kajastata. Seletuskirjades viidati, et õppekavade koostamisel võeti arvesse erinevaid riiklikke strateegiaid, milles toodi esile Eesti hariduse ja õppekava tugevaid ja nõrku kohti. Peamiseks strateegiliseks alusdokumendiks õppekavade arendusprotsessis oli “Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013” ning sellega on seotud “Säästev Eesti 21” (SE 21). Lisaks mainiti, et eelkõige loodusainete ainekavades on lähtunud rahvusvahelistest suundumustest. (Gümnaasiumi ... seletuskiri; Põhikooli ... seletuskiri)

Järgnevalt analüüsiti riiklike õppekavade arendustöö materjale, mis on avalikult kättesaadavad õppekavade arendustöö veebilehel. Lähtuvalt magistritöös valitud juhtumist, jäeti analüüsimate

⁴Üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöö on kajastatud veebilehel www.oppekava.ee.

materjalid, milles ei leidunud viiteid teiste riikide eeskujudele või mis käsitlesid vaid ainekavasid ning polnud üldosaga seotud. Riiklike õppekavade arendustöö perioodi 2008–2009 raames peeti õppekavade seminare, millest õppekavade veebilehel on kajastatud kuut. Kokku moodustati üheksa valdkonna- ja kakskümmend viis ainetöörühma ning lisaks arvestati tunnijaotuskava arutelult saabunud ettepanekuid õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks. (RÕK arendustöö 2008–2009) Analüüsi käigus koguti informatsiooni nii EL, teiste riikide kui ka siseriiklike näidete kasutamise kohta.

2.3.1 Poliitikate ülevõtmise kajastumine arendustöös

Dokumentides kerkis läbivalt esile viitamine EL või Euroopa riikide eeskujudele seejuures sageli välja toomata konkreetset riiki, dokumenti või põhjust, miks eeskujude kasutatakse. Samuti viidati Eesti siseriiklikele näidetele ja dokumentidele. Kõige konkreetsemalt kajastati Soome eeskujude kasutamist põhiliselt huvigruppide poolt toodud näidetes. Arendustöö vältel toimusid ka esitlused Soome praktikate kohta hariduse valdkonnas. Peamiselt jäid viited teiste eeskujudele siiski üldistuste, näidete ja võrdluse tasemele.

2010. aasta õppekavade arendustöö dokumentides kajastati teiste riikide eeskujude kasutamist põhiliselt üldosa oskuste-pädevuste ja tunnijaotusplaani ettepanekute tegemisel. Tuuakse välja, et juba TÜ ÕAK RÕK 2006. projekti üldoskuste ja läbivate teemade koostamisel kasutati EL poolt etteantud pädevusi. 2010. õppekavade arendustöös kasutati 2006. projektist õpiväljundite osa, kuid üldjuhul alustati arendustööga algusest. (Aineülesed eesmärgid 2007:19; Ettepanekud: ... RÕKi Nõukogule; Intervjuu E; “Õppekava seminar” Läbivad teemad...)”)

Intervjuude käigus selgus, et poliitikate ülevõtmine kui poliitikaloomismeede oli ja on õppekavade arendustöös kasutusel – kasutatakse nii siseriiklikke kui ka teiste riikide näiteid, kuid vaid ideede ulatuses, teiste riikide programme ei kopeerita. Üldiselt ei teadvustata, et eeskujusid poliitikate kujundamisel kasutatakse, kuid teadmisi teistelt kasutatakse teadliku valikuna. Teadmisi teiste riikide haridussüsteemidest kasutatakse peamiselt läbi mitme allika, mistõttu on teiste riikide eeskujude kasutamine sageli tunnetuslik, mitte otsene ning arendustöö dokumentides sellisel juhul eeskujude kasutamine ei kajastu. Teadlikult kasutati teiste riikide eeskujude siis, kui eeskujude otsimisel oli eesmärk leida Eesti õppekavasse teise riigi poliitikast konkreetne meede, mis on sarnane juba olemasoleva meetmega. Sellisel juhul toodi välja ka võrdlus Eesti ja eeskujuks oleva riigi vahel. Näiteks 2010. õppekavade arendustöös kasutati

teadlikult mingil määral Soome eeskju õpitulemuste kirjeldamisel, mida peeti Soomes heal, kuid mitte väga heal tasemel olevaks. (Intervjuud A, D ja F)

2.3.2 Teiste riikide eeskju kasutamise põhjendused ja valiku kriteeriumid

Järgnevalt otsiti dokumendianalüüsi käigus peamiste osaliste põhjendusi ja motiive, miks teiste riikide eeskju kasutatakse ning täiendavaid põhjendusi ja/või seletusi intervjueeritavateelt. Teoreetilises osas toodi välja, et üheks põhjuseks, miks teiste riikide näiteid kasutatakse, on Euroopas ELi kuulumine (Märja 2008:310). Ka läbiviidud dokumendianalüüsi käigus kerkis esile **Euroopa riikide või EL eeskjule** viitamine. EL ettekirjutusi kasutati kui põhjust, miks peaks poliitilist meetet Eestis kasutatama. Kuigi EL ettekirjutused pole poliitikaloomes määravaks, mõjutavad need üldharidussüsteemi kujunemist ja õppekavade arendustööd nii otseselt kui ka kaudselt, sest eestiseselt kehtestatud strategiadokumendid ja valdkondlikud arengukavad, mida samuti tuleb õppekavade arendustöös arvestada, on loodud tuginedes EL eesmärkidele ja suunistele. (Intervjuu A; ÜH arengukava) Näiteks mainiti õppekava arendustöö käigus võtmepädevuste osas Euroopa Komisjoni soovitusi ja Euroopa Parlamendi seisukohti EL riikide üldhariduste kohta. Komisjoni soovitusi ja üleeuroopalisi ning Eesti üldisi arengusuundi kasutati ka dokumentides “Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013”, milles määratleti üldharidussüsteemi kokkuleppelised pikaajalised arengusuunad ja kavandatud eesmärgid ning “Elukestva õppe strateegia 2005–2008” milles omakorda vaadati väga täpselt võrdlevate haridusuuringute, eelkõige PISA testi tulemusi. (Intervjuud C, D ja F; SE 21:61; “Õppekava seminar”; ÜH arengukava)

Teiseks viidati peamiselt **võrdlevate haridusuuringute** ja nende tulemuste eeskjul teiste riikide näidete kasutamisele. Tulenevalt tulemustest toodi välja Eesti haridussüsteemi tugevused ja nõrkused (Ochs & Phillips 2002:338), kuid tulemused seoti ka EL poolt püstitatud üleüldiste eesmärkidega. Näiteks on EL sätestanud eesmärgi tõsta täppis- ja loodusteaduste ning tehnika- ja tehnoloogiavaldkondade õppijate arvu ning eesmärgile aitab kaasa rahvusvahelistest haridusuuringutest osavõtt, sest uuringud pakuvad võimaluse hinnata Eesti õpilaste teadmisi ja oskusi võrreldes teistega. (Intervjuud B ja C; ÜH arengukava)

Võrdlevad haridusuuringud, Eestis peamiselt PISA test, on üheks allikaks, mis aitavad tuvastada haridussüsteemis kitsaskohti, mistõttu kasutati uuringute tulemusi eeskjude toomisel põhjendusena. Osalemine rahvusvahelistes võrdlevates haridusuuringutes pakub võimaluse

regulaarselt ja otseselt võrrelda arenguid enda ja teistes riikides (Auld & Morris 2014:129), mistõttu Eesti jälgib uuringutes edukate riikide hariduspoliitilisi arenguid, kuid süvaanalüüsi teiste riikide tulemuste kohta ei tehta. Peamiselt jälgitakse arenguid õppekavade üldosades. PISA testi tulemusi kasutatakse Eestis ka riiklike strateegiade toimimise indikaatoritena, näiteks kasutatakse erinevates hariduse strateegiadokumentides madalamatele ja kõrgematele saavutustasemetele jõudnud õpilaste osakaalu. (Intervjuud A, B, C ja D)

Võrdlusuuringute käigus tekivad konkreetsed riigid, kust loodetakse leida valmis lahendusi hariduslikele probleemidele (*ibid.* 134). PISA testi tulemuste põhjal on üheks selliseks riigiks Soome, kelle näiteid on varasemalt kasutanud Eesti oma riiklike õppekavade arendustöös. 2010. õppekavade arendustöö perioodil oli aktuaalne niiöelda Soome PISA-turism ehk teised riigid üritasid leida lahendusi Soome haridusprogrammidest enda hariduspoliitika probleemidele (Chung 2010:271). Eesti püüdis samuti teada saada, mis peitub Soome edu taga ning õppekava arendustöö alguses korraldati seminarid Soome praktikate kohta. Taheti teada Soome kogemusi ja teadmisi selleks, et lahendada Eesti riiklike õppekavade kujundamisel tekkinud probleeme ja väljakutseid eelkõige läbivate teemade osas. Soome eeskuju valikut põhjendati ka praktilise teadmise saamise vajadusega. Näiteks oli üheks eesmärgiks saada praktilisi kogemusi õpikute koostamisest ja tootmisest, eelkõige silmaspidades erinevate õpikute rohkust. Kogemusi jagasid Soome kirjastused Eesti kirjastustele, kuidas sellisel juhul õpikute tootmine toimub. (Intervjuud A, E ja F; “Õppekava seminar”)

Teiste riikide eeskujude toomisel põhjendatakse valikut geograafilise lähedusega ning kõige tõenäolisemalt õpitakse oma naabritelt (Berry & Berry 1999:175). Lisaks geograafilisele lähedusele, on Soome ajalooliselt esimene riik, mille poole Eesti poliitikate kujundamisel näidete saamiseks pöördus. Ka 2010. õppekavade arendustöös kasutati näiteid Soomest, kuid peamiselt kaasatud huvigruppide poolt. Arendustöö perioodil oli Soome edukate tulemuste tõttu erinevates haridusuuringutes tähelepanu keskpunktis, kuid huvigruppide põhjendused eeskuju toomisel ei lähtunud vaid sellest. Soome näidetega argumenteerimist kasutati enda ettepanekute kehtestamiseks ja seisukohtade toetamiseks. Huvigruppide näidete toomise eesmärgiks oli programmide või sobivate osade kopeerimine, kuid Eestil puudus selleks vajadus ning ka poliitikakujundajate ja –elluviijate nägemus ei langenud huvigruppide nägemustega kokku mistõttu püüti teha kompromiss. Soome näidetest integreeriti 2010. riiklikesse õppekavadesse identiteedi kujunemine ja suhtumise komponent. Soome eeskujul lisati kooli ja õpilase

valikuvabadus õppekavva, kuid mitte sellisel määral nagu seda on Soomes. (Intervjuud A, E ja F; Ettepanekud RÕK nõukogule)

Teiste riikide eeskujude kasutamise põhjendamisel viidatakse ka kontekstduaalsetele sarnasusele. Lisaks geograafilisele lähedusele ja ühisele ajaloole, põhjendati näidete valikut ka riikide sotsiaal-majandusliku tausta ja kultuurilise **konteksti** sarnasusega. Arendustöö jooksul toodi näiteid nii Euroopast kui mujalt maailmast, kuid näidete kasutamisel toodi põhjendusena välja kontekstduaalne sarnasus. Eesti eelistab kasutada ideid ja näiteid pigem pigem Euroopa ja EL riikidest, näiteks Soomest, Hollandist, Iirimaaalt. Kuigi toodi ka näiteid Aasiamaadest, siis neid arendustöös ei kasutatud kultuuriliste erinevuste tõttu. (Intervjuud A, D ja F) Lisaks soodustab EL haridusalast suhtlust eelkõige endiste Nõukogude Liidu riikide puhul (Phillips 2006:555) ning Eesti puhul võiks eeldada, et eeskujude otsimisel vaadatakse teiste post-kommunistlike riikide poole, seda siiski ei tehtud. Samas leidub neis näiteid riikidest, mis pole nii heal arengujärjel, kuid hariduspoliitika on Eestist paremini välja arenenud. (Intervjuu E)

Üldiselt eelistatakse hariduspoliitikate loomisel kasutada teiste riikide näiteid inspiratsiooniks, sest õppetundide otsimine mujalt võib pakkuda innovaatilisemaid lahendusi ning on odavam kui ise uusi ideid välja mõelda (Dolowitz 2003:101; Mamadouh *et. al* 2002:4-5; Ochs 2006:602). Kui eeskujuks toodud riigis oli olukord tavaline, võis soovitud eesmärkide saavutamine tuginedes teise riigi näitele osutada Eesti ühiskonnale ülejõu käivaks, mistõttu tehti põhjendused teiste riikide näidete kasutamiseks lähtudes riikide **rahaliste ressursside sarnasusest**. Kõiki toodud näiteid ei saadud eeskujuks võtta, sest puudusid rahalised ressursid, kuid jälgiti, millele pandi fookus ja rõhk teise riigi programmis. Näiteks toodi välja, et kui Eesti ei saavuta sarnast tehnilise varustatuse taset kui Soome, siis oleks lihtsam ja odavam viis sarnase tulemuse saamiseks lisada tunniressurssi. (Ettepanekud: ... RÕKi Nõukogule; Intervjuud E ja F; “Õpitulemuste sõnastamise seminar” ... Pilli)

Rahaliste ressursside vähesust püütakse tavaliselt kompenseerida poliitikate ülevõtmisel hariduses erinevate rahvusvaheliste toetustega: madalama sissetulekutega riikides tulla välja reformiideega siis, kui ideed või reformi rahastatakse rahvusvaheliselt (Steiner-Khamsi 2006:674). Üldises plaanis ei olnud Eesti mõjutatud välisprojektide toetustest õppekavade arendustöös, kuid toodi välja, et hariduspoliitikas on keelekümbeluse projektid, mis on rakendatud EL Phare programmi toetusel sarnaselt Soomele, Kanadale, Hollandile. (Intervjuud A ja E)

Peamiselt põhjendati teiste riikide näidete toomisel riikide kontekstide sarnasust erinevatel alustel, kuid toodi välja põhjenduseks ka riikide vaheline **võrdlusmoment**. Võrdlusmomendi loomisega taheti selgitada Eesti positsiooni arutatavas küsimuses rahvusvahelisel tasandil. Võrdlusmoment ülevõtva riigi ja eeskujuks oleva riigi vahel loodi, sest teiste riikide näiteid peetakse ülemuslikuks (Ochs 2006:601; Phillips 2000:299). Peamiselt kasutati võrdlusmomendi loomist tunnijaotuse ettepanekutel. Arendustöö seminarides toodi välja tunnijaotuse võrdlustabelid. Näiteks esitati mitme riigi näited tundide jaotusel, kuid eraldi toodi välja Soome, Hong Kongi, Austraalia (Queensland) ja Islandi tunnijaotusplaani, mida peeti parimateks praktikateks. Võrdlusmomendi loomiseks toodi välja ka Euroopa haridusteabe võrgustiku Eurydice poolt soovitatud tunnijaotusplaan, kus võrreldi erinevate riikide ajakasutust tundideks võrreldes Eestiga. (Ettepanekud: Tunnijaotuste võrdlus; Ettepanekud: Tunnijaotus Eurydice; Ettepanekud: Tunnijaotusplaani ettepanek RÕKi Nõukogule; Intervjuud E ja F)

Võrdlusmomendi loomine teiste riikidega lähtub sageli osalejate **vabatahtlikust impulsist**, mis võib tuleneda nii siseriiklikest põhjustest kui ka poliitilises protsessis osalejate motiividest (Phillips & Ochs 2003:452). Arendustöös osalejad seisavad valiku ees, kas muutust vajav poliitika kujundada iseseisvalt või kasutada teiste riikide eeskujut. Erinevused siseriiklike programmide vahel on sageli suuremad kui sama probleemiga tegelevate programmide vahel teistes riikides, mistõttu eelistatakse üldiselt probleeme lahendada kasutades näiteid teistest riikidest (Rose 2005:18). Eesti üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöös kasutati samuti siseriiklike näiteid, eelkõige koolide edulugusid. Arendustöös toodi välja koolide näiteid ja kogemusi, mida arendustöös osalised pidasid parimateks siseriiklikeks praktikateks, mida võiks üleriigiliselt kehtestada, kuid toodi välja ka negatiivseid kogemusi. Positiivsetest näidetest toodi välja Tartu Kommertsgümnaasiumi tunnijaotusplaanis koorilaulu käsitlemine eraldi tunnina, mitte ringina, mis võimaldab tasustada õpetajat tunnikoormuse alusel ning Rakvere Realgümnaasiumi puhul toodi välja edukas ainetevaheline integratsioon. Siseriiklike näidete puhul toodi põhjenduseks ka see, et korduvalt on teiste riikide poolt rõhutatud Eesti õppekava tugevust, näiteks muusikaõpetuse läbivust kõikides vanuseastmetes mida Soome kolleegide arvates tuleks väärtustada. Rakvere Realgümnaasiumi näite puhul toodi välja, et tõuke ainetevaheliseks integratsiooniks andsid koolitused teiste riikide õpetajate poolt. (Ettepanekud: Muusika; Intervjuud A ja E; “Lõimingu seminar” Meeskonnatöö olulisus ...)

Siseriiklike näidete valikul lähtuti välishindamise tulemustest, mida arvestati õppekavade arendustöös (VH aastaraamat 2007/2008:9-10). Eeskujude valikut mõjutasid ka Eestis läbiviidud

siseriiklike teadusuuringute tulemused, millest lähtuti õppekava arendustöös eelkõige tulevikku suunatud uuringud ühiskonna, majanduse ja tööjõuturu kohta (SE 21:61). Ka 2010. aasta õppekava arendustööle eelnenud TÜ ÕAK õppekava 2006. projekti üldoskuste ja läbivate teemade nimekirja formeerimisel kasutati erinevaid teadusuuringuid. Näiteks viidi läbi uuring õpetajate seas, võrreldi Eesti ja teiste riikide õppekavade aineüleseid elemente ning täiendavalt kaasati nimekirja moodustamiseks erinevaid töögrupe. (Aineülesed eesmärgid 2007:19)

Osalejate motiivid teiste riikide näidete kasutamiseks olid mõjutatud ka sellest, et poliitikakujundamine on **keerukas ja aeganõudev** ning poliitikate ülevõtmine on kiireim ja sobivaim viis olemasolevate või potentsiaalsete probleemide lahendamiseks (Aineülesed eesmärgid 2007:30; Phillips & Ochs 2003:453). Tulenevalt globaliseerumisega kaasnevast informatsiooni levikust ja tehnoloogilistest uuendustest, on lihtsam teiste riikidega kogemusi jagada (Dolowitz & Marsh 2000:6). Lisaks leidis rohkem tõendeid selle kohta, milline eeskujuks olevate riikide programmidest oli Eesti jaoks sobivaim. Vastavalt vajadusele ja uurimisalusele küsimusele otsiti teise riigi kogemusi selleks, et teada saada võimalikest lahendustest ning Eesti jaoks parimatest praktikatest. Näiteks kasutati eeskujuna Norra õppekava, mille valiku põhjendusena toodi dokumendi üldpädevuste osa väga hea esitus. Positiivsena toodi ka dokumendi hea arusaadavus laiemale üldsusele. Toodi välja ka Põhjamaade kogemus siduda erinevad ained tarbijaharidusega, mis oleks ka Eesti õppekavas vajalik. (Ettepanekud: Kunsti ja tehnoloogia ...; Ettepanekud: Tarbijakaitse ettepanekud; Intervjuud A, E ja F)

Kui on rohkem tõendeid selle kohta, kas poliitiline programm mujal töötab või mitte, on võimalus välja valida ülevõtva riigi jaoks **parimad praktikad** (Chapman & Greenaway 2006:1060-1061). Parimate praktikate leidmiseks oli osalistel oma toetavad valdkondlikud võrgustikud, mille kaudu liikus informatsioon teiste riikide kogemuste kohta, mida siis kas teadlikult või tunnetuslikult õppekavadesse integreeriti. Võrgustikud olid nii eestisesed kui ka välised. Näiteks uuris TÜ ÕAK teiste riikide näiteid ning tegi seejärel omapoolsed soovitused arendustöö osalistele. Ka HTMil oli iga ainevaldkonna kohta võrgustik, mille kaudu jagati informatsiooni parimate praktikate kohta teistes riikides. Tõendusmaterjal parimaks praktikaks olemise kohta tulenes ka võrdlevatest haridusuuringutest või akadeemilistest uurimustest. (Intervjuud A, D ja F)

Parimate praktikate puhul toodi välja osalejate **isiklik kogemus** eeskujuna valikuks osutunud riigi hariduspoliitikate kohta. Peamiselt toodi sellised näited väljastpoolt Euroopat. Toodi nii

üldharidusega seotud kui ka näiteid teistest valdkondadest. Näiteks väljundipõhist õppekava on Ameerika Ühendriikide kõrgkoolide valdkonnas rakendatud juba 1970.ndatest. Tervisekasvatuse valdkonnas toodi eeskujuks Venemaa, kus kaasatud on mitmed abiprogrammid ja riiklikult on kehtestatud mitmed tervisekasvatuse programmid. (“Läbivate teemade seminar” transkriptsioon ... tervis; “Õpitulemuste sõnastamise seminar” ... Pilli) Isikliku eelistusena toodi tunnijaotusplaanide arutelul välja ettepanek lisada filosoofia õppeainena gümnaasiumiastmes tunnijaotusplaani, mida põhjendati nii teiste riikide võrdlusega kui ka sellega, et filosoofia on kuulunud traditsiooniliselt euroopaliku hariduse hulka. (Ettepanekud: Eesti Filosoofia Seltsi ettepanek; “Õpitulemuste sõnastamise seminar”)

Analüüsi käigus toodud isiklikud näiteid jäid peamiselt vaid näideteks ning õppekavas neid ei kasutatud, sest teiste riikide eeskujude kasutamisel üldhariduse õppekavades on oluline Eesti ja eeskujuks oleva riigi kontekstide sarnasus, peamiselt riikide ajalooline, kultuuriline, majanduslik, geograafiline ja keeleline sarnasus (Ochs & Phillips 2002:331). Osalised tegid enne näite toomist esmase analüüsi, kas eeskujuks oleva riigi kontekst on sobilik Eesti oludesse ning kas huvipakkuv hariduspoliitiline tegur on mõjutatud kontekstist või toimiks see sarnaselt ka teistes riikides. Konteksti puhul oli oluline **väikeriigiks** olemine. Näiteks võõrkeelte vajalikkuse integreerimise põhjendamisel õppekavasse toodi eeskujuna teised Euroopa väikeriigid, kus on aru saadud võõrkeelte oskuse vajadusest. Samas toodi välja, et paikkondliku identiteedi säilitamine, mis oli Eesti õppekavade arendustöös olulisel kohal, on omistatav lisaks väikeriikidele ka ELi suurematele riikidele, näiteks Itaaliale. (Ettepanekud: Saksa Keele ...; Intervjuud A, E, D ja F)

Eeskujude kasutamise põhjendused lähtusid sageli valiku alusteks olnud riikidest ning olid mõjutatud peamiste osaliste poolt. Analüüsitud dokumentides toodi välja peamiselt Soome näiteid, kuid toodi välja ka (esitatud tähestiku järjekorras) Ameerika Ühendriigid, Austraalia (Queensland), Hong Kong, Island, Inglismaa, Prantsusmaa, Saksamaa, Šotimaa ja Venemaa. Intervjuude käigus selgus, et näidetena kasutati teisigi riike, sh. Norra, Sloveenia, Slovakkia. Riikide jaotusest toodi välja ka Põhjamaad. Eelnevalt oli teada, et Eesti õppekavade arendustöodes on kasutatud näiteid ja ideid Soomest ning seda tulenevalt varasemast kogemusest. (Intervjuud D ja F) Konkreetseid eeskujuks valitud riike, mille poole erinevate probleemide puhul pöörduti, polnud. Eeskujude valikul lähtuti sellest, et tegemist oleks valdkonna parima praktikaga, mille üle otsustasid näite toonud protsessis osalejad. Põhjendustes

toodi välja ka võrdlusmoment selleks, et ilustada Eesti olukorda või välja tuua nõrgad kohad võrreldes teiste riikidega. Riikide valimit kasutati Eestiga võrdlusmomendi loomiseks.

2.3.3 Ülevõtmise ulatus riiklike õppekavade arendustöös

Poliitikaid võib üle võtta kas terviklikult või kasutada teiste riikide ideid (Dolowitz & Marsh 2000:13), kuid hariduspoliitikates on levinumaks meetmeks teiste riikide ideede kasutamine ning täpsemalt võetakse üle poliitikat suunav filosoofia või ideoloogia, poliitika ambitsioon või eesmärk, elluviimise strateegia, haridust võimaldavad struktuurid ning õppeprotsess ja –meetodid. Ideede kasutamist kopeerimisele eelistatakse, sest püütakse parendada hariduspoliitilisi tegureid. (Ochs & Phillips 2002:330; Phillips & Ochs 2003:453)

Eesti üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöö dokumentides ei kajastunud, et teiste riikide poliitikaid või programme oleks kopeeritud ning sama selgus ka läbiviidud intervjuudest. Eestil puudub vajadus poliitikate kopeerimiseks ning teiste riikide eeskujude toomisel poliitikakujundamisel kasutatakse pigem teiste riikide näiteid ja ideid ning seda eelkõige poliitika eesmärkide, ideoloogia, filosoofia, ambitsioonide ja arusaamade tasemel. Kasutati teiste riikide ideid ja praktilisi kogemusi ka selleks, et toetada enda argumente ja seisukohti. (Intervjuud A–F)

Hariduspoliitikas üldiselt nagu ka riiklike õppekavade arendustöös ei tooda teiste riikide eeskujusid ainult selleks, et kasutada näiteid või ideid, vaid ka selleks, et tekitada võrdlus riikide vahel. Näiteid toodi nii selleks, et protsessi mõjutada, stimuleerida ja ilustada seni kehtinud õppekava, kuid ka selleks, et hoiatada, mis juhtuks, kui näitena toodud riigi poliitikat Eesti õppekavade arendustöös kasutatakse. (Ochs 2006:601; Phillips 2000:299)

2.4 Peamised järeldused

Üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöö protsessis kajastus dokumendianalüüsi käigus teiste riikide eeskujude kasutamine ja näidetega argumenteerimine. Näidete valik oli mõjutatud peamiste osaliste motiividest. Põhilisteks osalejateks Eesti hariduspoliitikate kujundamisel, täpsemalt üldhariduse riiklike õppekavade arendustöö protsessis, olid avalikud teenistujad, eeskätt HTM ja selle üksused; seotud poliitilised, eelkõige HTMi ametnike välismaised võrgustikud; erinevad kaasatud surve- ja huvigrupid, eelkõige õpetajad, poliitikaekspertid (TÜ ÕAK) ning märgatav oli ka riikideüleste organisatsioonide mõju

peamiselt läbiviidud haridusuuringute kaudu. Õppekavade arendustöös nähtus avalike teenistujate suur roll otsuste tegemisel. Avalikud teenistujad kogusid informatsiooni teiste riikide haridussüsteemide ja poliitikate kohta ning tegid omapoolsed soovitused õppekavade arendustööks ning samas ka otsused arendustöös huvigruppide poolt toodud näidete ja eeskujude sobivuse kohta. Huvigruppide toodud näidete peamiseks eesmärgiks oli teise riigi programmi osade kopeerimine, kuid Eestil puudub kopeerimiseks vajadus, mistõttu näiteid sellisel kujul ei kasutatud. (Intervjuud A ja F)

Hariduspoliitikas tuleneb vajadus teiste riikide eeskujude kasutamiseks peamiselt võrdlevate haridusuuringute käigus antavast negatiivsest hinnangust, siseriiklikest põhjustest või poliitilises protsessis osalejate motiividest (Phillips & Ochs 2003:452). Eesti üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade üldosade arendustöös oli peamiseks põhjusteks, miks teiste riikide eeskujude poole pöörduiti, võrdlevate haridusuuringute tulemused ja osalejate isiklikud motiivid muutuste algatamiseks teiste riikide näitel. Eesti puhul polnud uuringutes tegemist negatiivse hinnanguga, pigem olid tulemused arendustöö perioodil positiivsed. Haridusuuringute käigus selgusid peamised probleemkohad, mistõttu kasutati uuringutes edukate riikide näiteid parendamiseks Eesti probleemkohti. Sellisel juhul oli riikide näidete kasutamise motiiviks võrdlusuuringu tulemused ise. Eeskujuks olnud edukate riikide puhul ei uuritud niivõrd riigi hariduspoliitikat, kuid keskenduti kontekstuaalsetele teguritele, mis tulemusi mõjutasid. (Intervjuud A, B ja C)

Võrdlevate haridusuuringute olulisus õppekavade arendustöös tuleneb sellest, et uuringud võimaldavad regulaarselt võrrelda arenguid haridusvaldkonnas ning anda tagasisidet õppekavade toimimise kohta (Auld & Morris 2014:129). Peamiseks võrdlevaks haridusuuringuks 2010. aasta õppekavade arendustöö perioodil oli OECD PISA test. Eesti osales esimest korda PISA testis 2006. aastal ning neljandat korda 2015. aastal (Rahvusvahelised haridusuuringud: PISA). Selle aja vältel on jälgitud nii Eesti kui ka teiste riikide arenguid. Kui varasemalt oli edukaks riigiks Soome, kelle eeskujuna ka Eesti oma õppekavade arendustöös kasutas, siis Soome tulemused on olnud langustendentsis samal ajal kui Eesti omad tõusvas. Kui veel 2005. aastal tehti ettepanek üle võtta õppekava Soomest (Ruus 2005:4), siis nüüdseks on Eesti oma õppekavaga ise eesrindlik ja teised riigid kasutavad Eesti üldhariduse riiklike õppekavade ideid. Konkreetseid põhjendusi Eesti edu kohta ei osatud tuua, kuid peamiseks teguriteks on õpilaste head akadeemilised baastadmised ja hästi koostatud riiklikud õppekavad. Võrreldes Soomega ei arenda Eesti oma õpilaste võimeid piisavalt ning see kajastub PISA testi tulemustes, mistõttu

pole jõutud Soome tulemuste tasemele, kuid osalemine võrdlevates haridusuuringutes on võetud üheks Eesti hariduspoliitiliseks prioriteediks, et hinnata adekvaatselt õppekava toimimist, mistõttu ka õppekavade arendustöös osalejad tõid sagedasi viiteid PISA testile. Eesmärgiks oli üldhariduse riiklike õppekavade üldosad kujundada nii, et need hõlmaks kõiki ainevaldkondi. Rõhk pandi iseseisvaks eluks valmisolekule, mida ka PISA test hindab. (Intervjuud B, C, D ja F)

Eesti edu võrdlevates haridusuuringutes on muutnud ülevõtmise suuna vastupidiseks – enam ei otsi Eesti ideid teistelt eeskujude saamiseks, vaid teised riigid tahavad teada saada Eesti edu tagamaid. Eesti jagab kogemusi näiteks riikidega nagu Kasahstan ja Gruusia (HTM uudised 15.05.2015; Intervjuu E). Tekkinud on suundumus kasutada pigem Eesti ideid, mistõttu ei plaanita fundamentaalseid muudatusi Eesti riiklikes õppekavades, sest võrdlusuuringutest ja kogemuste vahetamisel teiste riikidega on selgunud, et õppekavad on sellisel kujul toimivad. Eesti ei kasuta enam poliitikate ülevõtmist kopeerimise ulatuses õppekavade arendustöös, kui kasutatakse, siis teiste riikide hariduspoliitikate ambitsioone ja ideid. (Intervjuud D, E ja F) Tulemused võrdlevates haridusuuringutes ei ole enam põhjusteks, miks Soome näidetega argumenteeritakse, pigem olid näited õppekavade arendustöös toodud tulenevalt rajasõltuvuseset, sest Soome näiteid on varasemaltki kasutatud.

Haridusuuringute tulemusi kasutati võrdlusmomendi loomiseks Eesti ja teiste riikide hariduspoliitika olukordade vahel, kuid üldiselt kasutatakse hariduspoliitikas teiste riikide näiteid ka eesmärgil tuua uudseid näiteid mujalt, inspireerida haridusreformi riigis, ühtlustada hariduspoliitikat globaalsete suundumustega või muuta riigi hariduspoliitika konkurentsivõimelisemaks rahvusvahelistes haridusuuringutes (Ochs 2006:602). Peamiselt toodi Eesti üldhariduse 2010. aasta riiklike õppekavade arendustöös teiste riikide eeskju inspireerimaks uudsete lahenduste kasutamist. Globaalsete suundumuste ühtlustamiseks teiste riikide eeskujude kasutamine dokumendianalüüsi käigus ei selgunud, kuid üleilmastumisega kaasneb olukord, kus poliitikad ühtlustavad ning ei pruugitagi teada poliitilise programmi või idee algupärasust, sest informatsioon teiste riikide hariduspoliitikate kohta on kergesti kättesaadav (Dale 1999:4).

Tulenevalt suurenenud teadmistehulgast võis teiste riikide eeskujude kasutamine olla mitteteadlik valik (Phillips 2000:299). Näiteks leidub Eesti hariduspoliitikas programme, mille põhimõtted ja ootused on sarnased mujal kehtestatud programmidega, kuid sarnasus on juhuslik, sest poliitikate kujundamisel oldi üksteisest sõltumatu. Põhjenduseks võib olla globaliseerumine,

sest programme arendatakse peegeldamiseks ühiskondlikke muutusi. Eesti seirab teiste riikidega juhuslikult sarnaste programmide edasisi arenguid, kuid see ei tähenda, et muutuste korral peaks neilt eeskujuga võtma. (Intervjuud A ja E)

Haridusuuringute tulemuste ja analüüside kohta avaldatakse materjale, mis on avalikult kättesaadavad. Näiteks tuuakse PISA testide tulemused ja analüüs välja HTMi välishindamisosakonna aastaraamatutes. Kuna analüüsid ja tulemused on avalikud, ei osatud lisaks edukatele tulemustele välja tuua täiendavaid põhjendusi, miks osalejad arendustöös ühe või teise riigi eeskujuks tõid. Poliitikakujundajad omavad infot haridusuuringute tulemuste ja erinevate analüüside kohta, kuid pole teada, kui palju sellest õppekavade kujundamisel kasutati. (Intervjuud B, C, D ja F)

Töö analüüsi käigus selgus, et sagedastest viidetest hoolimata, on vähe konkreetseid näiteid selle kohta, et poliitikate ülevõtmine Eesti hariduspoliitikas toimub. Teiste riikide eeskujude kasutamine õppekavade kujundamisel ei olnud märgatav, vaid tunnetuslik. Poliitika eesmärkide ülevõtmine oli kõige nähtavam, sest üldosa üldpädevuste osas kasutati EL poolt etteantud soovitusi. Üldises plaanis kasutati pigem hariduspoliitilisi ideid teistest riikidest, kuid ka siseriiklike positiivseid õppetunde. Eesti puhul saab poliitikate ülevõtmist kirjeldada kui imiteerimist, sest kasutatakse poliitikate või programmide taga olevaid ideid, ambitsioone ja eesmärke. Leidsid ka näiteid, kust kasutati teiste riikide praktilisi kogemusi. Eestis keskendutakse õppekavade arendustöös süsteemi mõjutavate tegurite parendamisele või edasiarendamisele teiste riikide ideede baasil, kuid mitte teisi riike kopeerides. Üldiselt võetakse teiste riikide eeskujuga poliitikate ülevõtmisel, kuid Eestis olid olulisel kohal ka siseriiklikud näited, mida integreeriti õppekavva, sest on teada, et väiksemal skaalal need juba toimivad. Soome on ajalooliselt esimene riik, mille poole Eesti kogemuste saamiseks pöördus. Samuti on keeleliselt lihtsam Eesti ja Soome vahel kogemusi jagada. Soome on ka konteksti poolest sarnane ning geograafiliselt lähedal. (Intervjuu F)

Analüüsist selgus, et peamiseks teguriks eeskujude valimisel oli võrreldatavus ning riikide sooritus rahvusvahelistes uuringutes. Riikide valikut mõjutab ka ühiste probleemide olemasolu ning riikliku konteksti sarnasus, peamiselt riikide ajalooline, poliitiline, sotsiaalne ja kultuuriline taust (Dolowitz & Marsh 1996:348-349; Phillips 1989:269; Phillips & Ochs 2003:456). Üheks läbivaks põhjuseks, miks teiste riikide eeskujuga kasutatakse on Eesti majanduslikud tingimused, eelkõige ressursside vähesus (Wolman 1992:33; Rose 1993:96). Toodi välja, et poliitikate või

programmide iseseisev kujundamine on keerukas, aja- ja ressursikulukas. Eeskuju või näite valikut ei põhjendatud sellega, et rahalised ressursid Eestil ja teisel riigil oleksid sarnased, kuid toodi välja, kas muudatus on mõjutatud ressursside olemasolust, sest teiste riikide õppetundide kasutamine on odavam lahendus (Mamadouh *et. al* 2002:4-5).

Teiste riikide eeskujude valikul, nagu selgus intervjuudest, on riigi kultuurilise või sotsiaal-majandusliku konteksti arvestamine olulisel kohal. Peamiselt kasutati näiteid riikidest, mis muudatuse ettepaneku valdkonnas olid edukad. Üldiselt suudetakse välja tuua pigem negatiivsed näited, miks mõne teise riigi õppekava on halb, mitte ei tooda välja positiivseid näited. Nagu ka siseriiklike näidete puhul eelistati positiivseid negatiivsetele. Eesti tahab olla oma poliitikaloomes innovaatiline (Savi 2015), mistõttu toodi välja, et seiratakse eeldatavalt uuenduslikku Soome 2016 õppekava arendustööd. (Intervjuu A) Muudatused tulevad huvigrupidelt valitsuse tasandile, kuid kui poliitikakujundajate nägemused ja õppekavade eesmärgid kokku ei lähe, siis püüti teha kompromiss. Mittesobivuse põhjuseks oli ka see, et riiklik õppekava Soomes on väga üldine, kuid Eestis spetsiifilisem. Soome eeskuju siiski kasutati, näiteks toodi Eesti riiklikesse õppekavadesse sisse kooli ja õpilase valikuvabadus õppekavas, kuid mitte sellisel määral nagu seda on Soomes.

Käesoleva magistritöö autori põhjendused saadud tulemustele on, et tulenevalt globaliseerumisest, ei pruugita aduda kui kasutatakse teiste riikide näiteid. Tuuakse küll välja teiste riikide hariduspoliitiliste programmide näited, kuid ei tooda välja põhjuseid kas ja miks Eesti hariduspoliitikas neid kasutama peaks. Teiste riikide näidetega argumenteerimisest on saanud Eesti hariduspoliitikas harjumus. Senine kogemus on näidanud, et üldhariduse riiklikes õppekavades on Eesti eesrindlik ning teised riigid tahavad teada Eesti edutegureid (Intervjuud A, C, D ja F). Õppekavade arendamisel ja kujundamisel tuleks seirata muutusi teiste riikide õppekavades, kuid otsene vajadus poliitikate ülevõtmiseks kopeerides Eestil puudub.

KOKKUVÕTE

Hariduspoliitikate kujundamisel kasutatakse sagedaselt viiteid teiste riikide eeskujude kasutamise kohta, kuid on vähe näiteid selle kohta, kus on välja toodud konkreetsed põhjendused ülevõtmiseks ja ülevõetava riigi valiku kohta. Teiste riikide eeskujude kasutamine võib olla nii teadlik valik või on poliitikad juhuslikult sarnased, kuid on teada, et poliitikate ülevõtmine poliitikakujundamisel on kiire ja odav lahendus. Haridusvaldkonnas on teiste riikide eeskujude kasutamine laialt levinud fenomen, mida mõjutab nii ELi raamistik kui ka rahvusvahelistes võrdlusuuringutes osalemine. Eesti on teiste riikide näiteid haridusvaldkonna poliitikate kujundamisel kasutanud ning seda ka üldhariduse riiklike õppekavade kujundamisel.

Antud magistritöö raames uuriti, kas Eesti 2010. aasta üldhariduse riiklike õppekavade üldosade kujundamises kasutati teiste riikide eeskujude ning miks ja millises ulatuses see aset leidis. Varasematest uuringutest on selgunud, et teiste riikide näidetega argumenteerimine pole Eesti poliitikaloomes valdav, kuid on osaks poliitikakujundamise protsessist eelkõige hariduspoliitikas ning otsuste tegemisel on suurim roll avalikel teenistujatel. Samuti on teada, et poliitikate kujundamist mõjutavad piiratud rahalised ressursid ja siseriiklikud tegurid.

Teoreetilises osas anti ülevaade poliitikate, eelkõige hariduspoliitikate, ülevõtmisest ning loodi antud magistritöö jaoks teoreetiline raamistik, mis tugines Dolowitzi ja Marshi poliitikate ülevõtmise analüüsi raamistikule ning Ochi ja Phillipsi hariduspoliitikate ülevõtmise mudeli kirjeldusele. Loodi käesoleva töö analüüsiraamistik, millest kirjeldati olulisemaid punkte püstitatud uurimisküsimuse lahendamiseks. Raamistik andis aluse empiirilise osa kvalitatiivseks üksikjuhtumi analüüsiks, kus kasutati dokumendi ja pool-struktureeritud intervjuude analüüsi.

Käesolevast tööst selgus, et kuigi teiste riikide näidetega argumenteerimist kasutatakse ja seda tehti ka 2010. üldhariduse riiklike õppekavade üldosade arendustöös, ei tooda välja konkreetseid põhjuseid, miks poliitikate ülevõtmist kasutati. Poliitikate ülevõtmine ei olnud nähtav ehk seda ei kajastatud lõpp-dokumentides, mis võib tuleneda globaliseerumisega kaasnevast suurenenud informatsiooni kättesaadavusest ja levikust, mille käigus poliitikakujundajad ei adu, et toodud

ettepanekud tuginevad teiste riikide näidetele. Empiirilises analüüsis selgus, et teiste riikide eeskujude kasutamine on pigem ideede, eesmärkide, ideoloogia ja ambitsioonide kasutamine tunnetuslikult, mitte otsene kopeerimine. Protsessi võib kirjeldada kui teise riigi poliitikate ja programmide imiteerimist või inspiratsiooni kasutamist. Eeskujude kasutamine on poliitikakujundajate vabatahtlik valik, motiivid ülevõtmiseks olid mõjutatud nii EL ettekirjutustest, võrdlevate haridusuuringute tulemustest, siseriiklikest vajadustest kui ka protsessis osalejate vabatahtlikust valikust. Selgus ka see, et jätkuvalt on Soome näidete ja eeskujude kasutamine Eesti haridusvaldkonnas valdav, mis võib tuleneda rajasõltuvusest. Soome näidetega argumenteerisid põhiliselt arendustöö protsessi kaasatud huvigrupid, kes kasutasid näiteid enda seisukohtade ja väidete toetamiseks, kuid Eesti õppekavade üldosade kujundamises puudus otsene kopeerimine vajadus teiste riikide poliitikatelt.

Analüüsi ja järelduste põhjal selgus, et Eesti üldhariduspoliitika õppekavade kujundamisel kasutatakse nii teiste riikide kui ka siseriiklike näiteid, kuid põhjendusi konkreetsete eeskujude valikul välja ei toodud. Pigem olid näited ja võrdlusmomendi loomine mujalt ülevõtmise põhjenduseks. Kõige rohkem kasutatakse teiste riikide näidetega argumenteerimisel võrdlust ja tuginemist võrdlevate haridusuuringute tulemustel. Peamiselt tehti eeskujude valik tulenevalt riikide rahaliste ressursside ja sotsiaal-majanduslikust sarnasusest ja väikeriigiks olemisest. Näiteid teiste riikide poliitikate kohta tuuakse parimatest praktikatest nii teistelt riikidelt kui ka siseriiklikest edulugudest. Põhjendati, et poliitikakujundamine iseseisvalt on keerukas ja aeganõudev protsess. Ülevõtmine oli tunnetuslik ja ideede tasandil, mitte otsene kopeerimine. Töö käigus selgus, et Eesti riiklike õppekavade kujundamise protsessis pole teiste riikidega argumentatsioon peamine ning ülevõtmise protsess pole otseselt põhjendatud. Järelduste osas toodi välja, et teiste riikide näidete toomist mõjutavad võrdlevad haridusuuringud ja uuringute tulemused. Kui varasemalt kasutati näiteid teistest riikidest, peamiselt Soomest, siis nüüd on ülevõtmise suund vastupidine ning otsitakse ideid Eestilt, mis on oma üldhariduse riiklike õppekavadega eesrindlik. Toodi poliitikasoovitus teiste riikide õppekavade üldosade arendustöö muutusi seirata, kuid otsene vajadus poliitikate ülevõtmiseks kopeerides teistel riikidelt Eestil puudub.

SUMMARY

“Educational Policy Transfer in Estonia – the Case of Estonian General Education Curricula”

The purpose of the current Master thesis is to analyse the educational policy transfer in Estonia, the case of Estonian General Education Curricula. The main aim of the thesis is to find out the reasons why Estonia uses examples from other countries in its education policy-making process. Previous studies have shown, that civil servants play crucial role in the process of policy transfer; the policy transfer process in Estonia is influenced by domestic actors and guidelines given from European Union.

Despite the frequent citing of examples of policy and practice from other countries, there are few cases that has evidence that policy transfer has occurred from another country (Phillips 2006:556). In the past Estonian policy-makers have used examples in its policy making, especially in the field of education. Most widely, the examples from Finland’s political programs and experience have been used. Previous Estonian General Education Curricula have also been designed by using examples from Finland, but it is unknown, if the 2010 Estonian General Education Curricula were designed by using examples from other countries.

Based on previously outlined problems, the present Master thesis aims to find out whether in the development process of last broadly changed Estonian General Education Curricula, examples from other countries and their policies were used in its general part; if so, why and to what extent it occurred. The stimulus and motifs of policy transfer are examined and whether they are visible in the policy documents; how the main participants justify the choice of given examples; what is the scope of policy transfer – is it coping programs from other countries or just taking over concepts and ideas that are not reflected in the documents. This Master’s Thesis is a qualitative research case study. The research methods used are document analysis and semi-structured interviews.

The thesis was divided into two parts. The first part gave an overview of used theories: Dolowitz & Marsh theory of policy transfer and Ochs & Phillips theory of educational policy borrowing. Dolowitz and Marsh define policy transfer as the process by which policies and/or practices of one political system are fed into and utilised in the policy-making arena of another political system (Dolowitz & Marsh 2003:101). Educational policy borrowing is one type of educational transfer, which is the most obvious consequence of learning from and understanding what is happening elsewhere in education and which might be conceived within a continuum of educational transfer, ranging from imposed transfer at one end, to policy borrowed purposefully and introduced through influence at the other end (Ochs 2006:601; Phillips 2000:299). Using these theories, analytical framework of this Master's thesis was created. In this study, the definitions: policy transfer, examples from other countries, lesson-drawing, educational policy borrowing etc., are used as synonyms.

The second part of the thesis was empirical analysis that determined the reasons, why participants in policy-making process used examples from other countries. The document analysis revealed that policy transfer is not visible in the development process documents, but interviews revealed that examples from other countries experience is used and mainly cognitively; the ideas, goals, ideology and ambitions of other countries are used in the process of policy-making in Estonian General Education Curricula. Analysis revealed that interest groups were using examples and arguments from Finland's experience to support their point of views. Using Finland's examples could be explained with path dependency because Estonian policy-makers have previously used examples from Finland in policy-making.

Using document analysis and semi-structured interviews the main stimulus and motifs that were reflected were that policy-making process is complex and time-consuming and using other countries ideas is easier. The examples were reasoned by best practices from Estonian schools and from other countries experience. The choice of examples were influenced by socio-economic and context similarity. The importance of being a small state was also pointed out when transferring policies. The main objective of bringing examples was to justify policy-makers choices and to create comparison between Estonia and other countries. This was done by using comparative education studies and their results, mainly OECDs PISA.

To sum up, it can be said that Estonia has no need for coping policies form others, but monitoring others progress in the field of curricula is useful in the education policy-making. It

was also revealed that the direction of transfer has changed, other countries are using examples from Estonian education policy, mainly from the General Education Curricula general part because it is effective and resulting.

KIRJANDUSE LOETELU

- Auld, Euan & Morris, Paul (2014) “Comparative Education, the New Paradigm and Policy Borrowing: Constructing Knowledge for Educational Reform”, *Comparative Education*, Vol. 50, No. 2, 129–155.
- Bennett, Colin J. (1991) “How States Utilize Foreign Evidence?”, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, Issue. 1, 31–54.
- Berry, Frances S. & Berry, William D. (1999) “Innovation and Diffusion Models in Policy Research.” Raamatust *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier (toim). Bolder, Oxford: Westview Press.
- Bulle, Nathalie (2011) “Comparing OECD educational models through the prism of PISA”, *The Comparative Education*, Vol. 47, No. 4, 503–521.
- Chapman, Bruce & Greenaway, David (2006) “Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education”, *The World Economy*, Vol. 29, Issue. 8, 1057–1075.
- Chow, Anthony (2014) “Replanting the Flower in Different Soil? A Critical Analysis of Education Borrowing in Hong Kong”, *International Journal of Education*, Vol. 6, No. 2, 114–130.
- Chung, Jennifer H. (2010) “Finland, PISA, and the Implications of International Achievement Studies on Education Policy.” Wiseman, Alexander W. (edit.) *The Impact of International Achievement Studies on National Education Policymaking (International Perspectives on Education and Society, Volume 13)*, Emerald Group Publishing Limited, 267–294.
- Crossley, Michael & Watson, Keith (2009) “Comparative and International Education: Policy Transfer, Context Sensitivity and Professional Development”, *Oxford Review of Education*, Vol. 35. No. 5, 633–649.
- Dale, Roger (1999) “Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms” *Journal of Education Policy*, Vol. 14, No. 1, 1–17.

- Dolowitz, David & Marsh, David (1996) "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, Vol. 44, Issue 2, 343–357.
- Dolowitz, David & Marsh, David (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, 5–24.
- Dolowitz, David P. (2003) "A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer", *The Political Quarterly*, Vol. 74, Issue 1, 101–108.
- Ertl, Hubert (2006) "European Union policies in Education and Training: the Lisbon Agenda as a Turning Point", *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, 5–27.
- Evans, Mark (2006) "At the Interface Between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing", *Public Administration*, Vol. 84, No. 2, 479–515.
- Evans, Mark (2009) "New Directions in the Study of Policy Transfer", *Policy Studies*, Vol. 30, No. 3, 237–241.
- Gümnaasiumi riiklik õppekava (2011) – RT I, 14.01.2011, 2. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114012011002>, külastatud 24.11.2014.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehekülj: uudised "Eesti nõustab Gruusia üldharidussüsteemi korrastamist". Kättesaadav: <http://www.hm.ee/et/uudised/eesti-noustab-gruusia-uldharidussusteemi-korrastamist>, külastatud 15.05.2015.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi välishindamisosakond (2008) "Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2007/2008". Kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/30681>, külastatud 14.03.2015.
- Jõgi, Larissa; Jääger, Tiina & Roodla, Liis (2008) "Eesti haridussüsteem ja hariduspoliitika." Pae, Reili (edit.) *Eesti ja Soome haridus ning muutused EL-i hariduspoliitikas 1990–2000*, Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 113–192.
- Knight, Jane (2004) "Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales", *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8, No. 1, 5–31.
- Krull, Edgar (2009) "Õppekavaülesed ideed Eesti õppekavades." *Õpetajateleht*, Vol. 11, Issue 12, 34–41.
- Läänemets, Urve (2006) "Õppekavadest, teooriast ja praktikast". Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10948>, külastatud 14.04.2015.

- Maasalu, Sandra (2010) “Valitsus kinnitas uued põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad”.
Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/211737/valitsus-kinnitas-ued-pohikooli-ja-gumnaasiumi-riiklikud-oppekavad>, külastatud 12.04.2015.
- Mahoney, James & Goertz, Gary (2006) “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, Issue 3, 227–249.
- Mamadouh, Virginie; De Jong, Martin & Konstantinos Lalenis (2002) “An Introduction to Institutional Transplantation.” Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (edit). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 1–16.
- McDonald, Lex (2012) “Educational Transfer to Developing Countries: Policy and Skill Facilitation”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 69, 1817–1826.
- Märja, Talvi (2008) “Euroopa Liidu hariduspoliitika mõjutused Eestis.” Pae, Reili (edit.) *Eesti ja Soome haridus ning muutused EL-i hariduspoliitikas 1990–2000*, Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 307–330.
- Ness, Erik C. (2010) “The Role of Information in the Policy Process: Implications for the Examination of Research Utilization in Higher Education Policy.” Smart, John C. (edit.) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, London, New York, Springer, 1–50.
- Nóvoa, António & Yariv-Mashal, Tali (2003) “Comparative Research in Education: a Mode of Governance or a Historical Journey?”, *Comparative Education*, Vol. 39, No. 4, 423–438.
- Nõmm, Külli (2007) “Teiste riikide näidete kasutamine poliitikakujundamisel ja muudatuste põhjendamisel”, magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu.
- Ochs, Kimberly & Phillips, David (2002) “Comparative Studies and Cross-National Attraction in Education: a Typology for the Analysis of English Interest in Educational Policy and Provision in Germany”, *Educational Studies*, Vol. 28, No. 4, 325–339.
- Ochs, Kimberly (2006) “Cross-national Policy Borrowing and Educational Innovation: Improving Achievement in the London Borough of Barking and Dagenham”, *Oxford Review of Education*, Vol. 32, No. 5, 599–618.
- Paakspuu, Margit (2014) “Euroopastumine Eesti kutsehariduspoliitikas”, magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, Tallinn.

- Phillips, David & Ochs, Kimberly (2003) "Processes of Policy Borrowing in Education: Some Analytical and Explanatory Devices", *Comparative Education*, Vol. 39, No. 4, 451–461.
- Phillips, David & Ochs, Kimberly (2004) "Researching policy borrowing: some methodological challenges in comparative education", *British Educational Research Journal*, Vol. 30. No. 6, 773–784.
- Phillips, David (1989) "Neither a Borrower nor a Lender Be? The Problems of Cross-national Attraction in Education", *Comparative Education*, Vol. 25, No. 3, 267–274.
- Phillips, David (2000) "Learning from Elsewhere in Education: some perennial problems revisited with reference to British interest in Germany", *British Journal of Education Studies*, Vol. 36, No. 3, 297–307.
- Phillips, David (2006) "Investigating Policy Attraction in Education", *Oxford Review of Education*, Vol. 32, No. 5, 551–559.
- Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava (2002) – RT I, 2002, 20, 116. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1008388>, külastatud 24.11.2014.
- Põhikooli ja gümnaasiumiseadus (2010) – RT I 2010, 41, 240. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410>, külastatud 15.04.2015.
- Põhikooli riiklik õppekava (2011) – RT I, 14.01.2011, 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114012011001>, külastatud 24.11.2014.
- Rahvusvahelised haridusuuringud: PISA. Kättesaadav: <http://uuringud.ekk.edu.ee/est/pisa/>, külastatud 05.05.2015.
- Raudma, Tiia (2003) "Changes in the Estonian Educational System: Responding to EU Trends." Peck, B. T. (edit.) *The Baltic States, Education and the European Union*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 25–31
- Reps, Mailis (2006) "Riiklike õppekavade materjale". Tallinn: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. Kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/1694>, külastatud 07.05.2015.
- Riley, Kathryn & Torrance, Harry (2004) "Big Change Question: As National Policy-makers Seek to Find Solutions to National Education Issues, Do International Comparisons such as TIMSS and PISA create a Wider Understanding, or Do they Serve to Promote the

- Orthodoxies of International Agencies?”, *Journal of Educational Change*, Vol. 4. No. 4, 419–425.
- Rinne, Risto; Jõgi, Larissa; Klemelä, Kirsi; Korppas, Marjaana & Leppänen, Riina (2008) “Soome ja Eesti ühisprojekt SuViKo (“Suomalainen ja virolainen koulutus ja EU:n uusi koulutuspoliitika”) lähtekohad.” Pae, Reili (edit.) *Eesti ja Soome haridus ning muutused EL-i hariduspoliitikas 1990–2000*, Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 11–17.
- Rose, Richard (1991) “What is Lesson-Drawing?”, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, Issue 1, 3–30.
- Rose, Richard (1993) “Lesson-drawing in Public Policy: a Guide to Learning Across Time and Space”, Chatham House Publishers Inc, New Jersey.
- Rose, Richard (2005) “Learning from Comparative Public Policy: A practical guide”, London, New York: Routledge.
- Ruus, Viive-Riina (2005) “Ainult üks küsimus: Kas Eesti puhul tuleb kõne alla minister Toivo Maimetsa pakutud variant võtta üle soome õppekavad?”. *Õpetajate Leht*, 11.02.2005. Kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/128229>, külastatud 17.04.2015.
- Savi, Riin & Randma-Liiv, Tiina (2013) “Policy Transfer in New Democracies: Challenges for Public Administration.” Carroll, P., Common, P. (edit.) *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management. International Context, Content and Developments*. Routledge Taylor & Francis Ltd, 67–79.
- Savi, Riin (2015) “Eesti halduspoliitika McDonaldiseerumine?” Kättesaadav: <http://nurkseschool.tumblr.com/post/112038545081/eesti-halduspoliitika-mcdonaldiseerumine>, külastatud 04.04.2015.
- Steiner-Khamsi, Gita (2006) “The Economics of Policy Borrowing and Lending: a Study of Late Adopters”, *Comparative Education*, Vol. 32, No. 5, 665–678.
- Stone, Diane (2001) “Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas”, CSGR Working Paper No. 69/01.
- Tohver, Sirje (2005) “Haridusreform jätkub täie hooga”. *Õpetajate Leht*, 14.01.2005. Kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/128160>, külastatud 17.04.2015.
- Toots, Anu (2009) “Brussels comes via Helsinki: The Role of Finland in Europeanisation of Estonian Education Policy”, *Halduskultuur*, Vol. 10, 58–73.

Tõnisson, Ain (2005) “Kas võtta õppekava Soomest”. *Õpetajate Leht*, 11.02.2005. Kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/128229>, külastatud 17.04.2015.

Tõnisson, Ain (2008) “Õppekava arendustöö etapid”. Kättesaadav: http://www.curriculum.ut.ee/sites/default/files/sh/6ppekavaarenduse_etapid.pdf, külastatud 04.04.2015.

Vanttaja, Markku & Rinne, Risto (2008) “Soome ja Eesti hariduse võrdlus ning Euroopa Liidu hariduspoliitika mõjud.” Pae, Reili (edit.) *Eesti ja Soome haridus ning muutused EL-i hariduspoliitikas 1990–2000*, Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 331–345.

Vinter, Kristi (2014) “Soovitused muutunud (uue) õpikäsituse juurutamiseks”. Kättesaadav: http://ebo.ee/openlearning/info/Kristi_Vinter_Soovitused.pdf, külastatud 14.04.2015.

Wolman, Harold (1992) “Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of Britain and US”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 5, Issue 1, 27–45.

Yin, Robert K. (2003) “Introduction. Case Study Research: Design and Methods”, Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.

Analüüsitud arendustööga seotud materjalid, mis sisaldasid viiteid teiste riikide eeskujule

Eelnõude infosüsteem. Haridus- ja Teadusministeerium. Toimikud nr 09-0849 ja nr 10-0846 “Gümnaasiumi riiklik õppekava”, eelnõud ja seletuskirjad. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#orUNRzSs>, külastatud 10.04.2015.

Eelnõude infosüsteem. Haridus- ja Teadusministeerium. Toimikud nr 09-0850 ja nr 10-0845 “Põhikooli riiklik õppekava”, eelnõud ja seletuskirjad. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#orUNRzSs>, külastatud 10.04.2015.

Eesti säästva arengu riiklik strateegia “Säästev Eesti 21”. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eeesti_21.pdf, külastatud 12.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Eesti Filosoofia Seltsi ettepanek”. Kättesaadav: http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Kunsti ja tehnoloogia ainekava töörühmade ettepanekud”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Muusika”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Saksa Keele Õpetajate Seltsi ettepanek”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Tunnijaotusplaani ettepanek RÕKi Nõukogule koos ekspertrühma koosoleku protokolliga”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Tunnijaotuste võrdlus”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Ettepanekud õppe- ja ainekavade parandamiseks, täiendamiseks “Tunnijaotus: Eurydice”. Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Õppekava seminarid “Läbivate teemade seminar 16.09.2008.” Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/L%C3%A4bivate_teemade_seminar_16.09.2008, külastatud 15.04.2015.

Õppekava seminarid “Lõimingu seminar 07.11.2008.” Kättesaadav:

http://www.oppekava.ee/index.php/L%C3%A4bivate_teemade_seminar_16.09.2008, külastatud 15.04.2015.

Õppekava seminarid “Õpitulemuste sõnastamise õppeseminar 13.11.2008.” Kättesaadav:
http://www.oppekava.ee/index.php/%C3%95pitulemuste_s%C3%B5nastamise_%C3%B5ppe_seminar_13.11.2008, külastatud 15.04.2015.

Õppekava seminarid “Õppekava seminar 10.04.2008–11.04.2008.” Kättesaadav:
http://www.oppekava.ee/index.php/%C3%95ppekava_seminar_10.04.2008_-_11.04.2008,
külastatud 15.04.2015.

Riiklike õppekavade arendustöö 2008–2009. Kättesaadav:
http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 26.03.2015.

Tartu Ülikooli Haridusuuringute ja õppekavaarenduse keskus (2007) “Aineülesed eesmärgid õppe- ja kasvatustöö kavandamisel, läbiviimisel ja tagasisidestamisel”. Kättesaadav:
http://www.oppekava.ee/images/b/b2/Aine%C3%BClesed_eesmargid.pdf, külastatud
15.04.2014.

Töörühmadele saabunud ettepanekud “Tarbijakaitseameti ettepanekud”. Kättesaadav:
http://www.oppekava.ee/index.php/Riiklike_%C3%B5ppekavade_arendust%C3%B6%C3%B6_2008_-_2009, külastatud 15.04.2015.

Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013. Kättesaadav:
<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5676>, külastatud 06.04.2015.

LISAD

Lisa 1: Intervjuud

Intervjuu viide, suhtlusliik ja kuupäev:

Intervjuu A: Otsene vestlus (02.04.2015)

Intervjuu B: Otsene vestlus (17.04.2015)

Intervjuu C: Otsene vestlus (08.05.2015)

Intervjuu D: Telefonivestlus (12.05.2015)

Intervjuu E: Otsene vestlus (13.05.2015)

Intervjuu F: Telefonivestlus (13.05.2015)