

**EL Phare projekti 2003/004-582.03.04
“Eesti keele õpe ja eestikeelne õpe
muukeelsele elanikkonnale”
vahehindang**

Detsember 2005

Kokkuvõte: järeldused ja soovitused

Programmi asjakohasus, sihtrühmade ja tegevuste põhjendus

Phare programmi eesmärgid ja tegevused on vastavuses ja tulenevad otseselt riikliku integratsiooniprogrammi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" eesmärkidest ja integratsiooniprogrammi tegevuskavadest aastateks 2004-2007.

Phare programmi koostamisel ning tegevuste valikul on osatud ette näha ja arvestada olulisemate integratsioonivaldkonna arengutega ning viimastest lähtuvate vajadustega. Siinjuures on silmas peetud eeskätt kavandatavat osalisele eestikeelsele aineõppele üleminekut vene õppekeelele gümnaasiumides alates 2007.a, mille osas puudusid programmi koostamisel ajal veel konkreetsete tegevuskavad ja –juhised. Samuti on osatud ette näha keelekümbelprogrammi juhtimise ja rakendamise kaasnevaid muutusi ja arenguid, mis on tingitud vajaduse programmi uute juhtimisaluste ja põhimõtete väljatöötamiseks ning programmi laienemise toetuseks. Seega on Phare programmi lähenemine ja kavandatud tegevused olnud mitmetes integratsioonivaldkondades *probleeme ennetava* iseloomuga.

Eelmainitud uute tegevussuundade kõrval on käesoleva Phare programmi raames jätkunud Phare toetussüsteemi varasemates etappides sisaldunud muukeelse elanikkonna eesti keele õppe võimaluste toetamine – sh eesti keele õppe kulude osaline hüvitamine riigikeeleeksami sooritajatele, tasuta eesti keele kursused sotsiaalselt prioriteetsetele rühmadele ning muukeelsetele laste ja noorte koolivälise eesti keele õppe toetuseks mõeldud keelelaagrid ja perevahetusprogrammid – seda tulenevalt vajaduse püsivusest ning elluviidud tegevuste tulemuslikkusest. Mainitud eesti keele õpet toetavate tegevuste vajalikkust ja senist tulemuslikkust näitab muuhulgas ka nende jätkuv rahastamine Eesti riigieelarvest Phare 2003 programmi lõppedes.

Phare programmi tegevuste peamiste sihtrühmade valik on lähtuvalt nii riikliku integratsiooniprogrammi eesmärkidest ja tegevuskavadest kui ka sotsiaalsetest vajadustest põhjendatud. Arvestades eestikeelse aineõppe üldist laienemist vene õppekeelele koolides ning eelseisvat osalisele eestikeelsele aineõppele üleminekut venekeelsetes gümnaasiumides, on igati õigustatud tasuta eesti keele kursuste laiendamine ka muukeelsete koolide õpetajate sihtrühmale. Samas ilmneb mitmete programmi tegevuste puhul vajadus nende laiendamiseks täiendavatele sihtrühmadele. Nii on käesoleva Phare programmi raames haridusvaldkonnas elluviidavad tegevused, sh eestikeelse aineõppe toetuseks suunatud õpetajate täiend- ja ümberõpe ning õppematerjalide väljatöötamine olnud suunatud eeskätt põhikooliastmele, eesmärgiga valmistada vene õppekeelele põhikoolide lõpetajaid ette eelseisvaks eestikeelsele aineõppele üleminekuks gümnaasiumiastmes. Õpilaste ettevalmistuse kõrval ilmnevad venekeelsete gümnaasiumide puhul samas selged vajadused ka (aine)õpetajate ümber- ja täiendõppe ning eestikeelset aineõpetust toetavate õppematerjalide ja metoodikate väljatöötamise järele.

Täiendavate sihtrühmade kaasamise vajadusele võib tähelepanu juhtida ka põhikooliastme õppekavast lähtuva multikultuurilise aineõppe õpetajakoolituse moodulite ning multikultuurilise klassiõppe täiendkoolitusprogrammi väljatöötamise ja rakendamise osas. Vajadus multikultuurilise kooslusega õpperühmade õppetegevuse läbiviimist toetavate teadmiste ja oskuste järele ilmneb nii koolieelse hariduse puhul, kus eesti õppekeelele lasteaedades ja rühmades kasvab vene emakeelele laste osakaal, kui ka algkooliastmes, kus muukeelsete

õpilaste osakaal eesti õppekeelega koolides/ klassides on võrreldes järgnevate kooliastmetega suurem.

Hinnates programmi tegevuste vastavust sotsiaalsetele vajadustele ning viimaste kaetust, tuleb paratamatult arvestada nii rahaliste kui mitterahaliste ressursside piiratusega, mis on vastavate tegevuste elluviimise eelduseks. Nii näiteks ei sea õpetajakoolitusega seotud tegevuste ja nendega hõlmatud sihtrühma esindajate arvule piiranguid mitte üksnes rahaliste vahendite hulk, mis on antud tegevuse elluviimiseks eraldatud, vaid ka koolitusprogramme väljatöötavate ja rakendavate kõrgkoolide ja asutuste institutsionaalne suutlikkus ja inimressurss.

Programmi rakendamine, juhtimise tõhusus ja efektiivsus

Programmi tegevuste elluviimine on toimunud vastavalt ette antud lähteülesandele ning toetab seeläbi programmi eesmärkide ja oodatud tulemuste saavutamist.

Programmi plaanipärasest elluviimist on toetanud järgmised tegurid:

- Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse administratiivne suutlikkus ja kompetents programmi tegevuste elluviimise juhtimisel ja koordineerimisel, mida on esile tõstetud ka varasema Phare programmi vahehindangus.¹
- Tõhus koostöö programmi olulisemate sidusrühmadega, sh näiteks muukeelsete töötajate tööandjatega, keeleõppefirmadega, laagri ja perevahetusprojektide koordinaatoritega, koolide esindajate ja juhtkonnaga.
- Programmi tegevuste vahetute elluviijate valik, sh tegevuste teostajate tugev valdkonna ekspertiis ja kompetents, märkimisväärne projektijuhtimise suutlikkus ja kogemus, mis on võimaldanud vältida ja/ või edukalt toime tulla programmi tegevuste rakendamise seotud võimalike riskidega (vt allpool).
- Programmi tegevuste elluviimist toetavate (institutsionaalsete) tugisüsteemide olemasolu ja ressursside olemasolu, sh näiteks keelelaagrite ja perevahetusprogrammide koordinaatorite ja projektijuhtide üle-eestilise võrgustiku olemasolu, varasemate projektide käigus välja töötatud ja käesoleva programmi tegevustes rakendatavad õppekavad ja koolitusmaterjalid.
- Programmi erinevate osapoolte, sh eeskätt programmi tegevuste vahetute elluviijate huvi ja motivatsioon programmi eesmärkide ja selle konkreetsete tegevuste tulemuslikkuse saavutamiseks.
- Programmi tegevusi puudutav tõhus teavitustöö, mis on taganud sihtrühmade osaluse programmi tegevustes ning on toetanud seeläbi ka programmi eesmärkide saavutamist.

Programmi tegevuste elluviimist ja eesmärkide saavutamist raskendavate asjaolude seas võib omakorda tähelepanu juhtida järgmistele teguritele:

¹ EL Phare projekti "Eesti rahvusvahemuste sotsiaalse integratsiooni ja keeleõppeprogramm" vahehindang. Pricewaterhouse Coopers. 2003.

- Programmi tegevuste elluviimiseks ette nähtud ajalistest raamidest tulenevad piirangud (eeskätt tegevuste puhul, mis on seotud õppematerjalide koostamise ja publitseerimisega), samuti mitmete sihtrühmade spetsiifikast (õpetajad, haridustöötajad) tulenevad täiendavad ajalised piirangud tegevuste läbiviimiseks (kooli- ja suvevaheajad, semestri ja õppeaasta lõpp).
- Programmi tegevusvaldkondade ekspertide (sh õppeainete valdkonna eksperdid, õppematerjalide koostajad) arvuline piiratus ning sellest tulenev hõivatus (st mitte niivõrd vajaliku ekspertiisi puudumine).
- Programmi otseste ja kaudsemate sihtrühmade hoiakud ja väärtused, mis ei toeta projekti tegevuste elluviimist ja/või strateegilisi eesmärke. Näitena võib siinkohal tuua eestlastest sihtrühma madalama valmiduse ja huvi projekti tegevustes osalemise vastu (kutsekoolide vahetusprogrammide ja mitte-tulundusühenduste integratsiooniprojektide näitel). Muukeelse elanikkonna puhul hoiakute näiteks toetuse puudumine kavandatavale osalisele eestikeelse aineõppele ülemineku kohta vene õppekeelega gümnaasiumides alates 2007.a.
- Puudulikud võimalused ja regulatsioonid programmi tegevuste sihtrühma esindajate kaasamise ja (püsiva) osalusmäära kindlustamiseks, sh omavastutuse reguleerimiseks – seda eeskätt muukeelsetele sihtrühmadele suunatud erinevate koolitusprojektide puhul (tasuta eesti keele õppe kursused, õpetajate ümber- ja täiendõpe), milles osalemine põhineb kas vabatahtlikkusel ja/või sihtrühma esindaja tööandja nõusolekul.

Programmi tulemuslikkus ja mõjud

Kuna käesoleva vahehindangu koostamise ajaks ei olnud programmi enamike komponentide seotud tegevused veel lõppenud, saab saavutatud tulemuste hindamisel lähtuda eeskätt programmi vahetulemustest. Saavutatud vahetulemuste põhjal võib tegevuste (otseseid) lõppeesmärke hinnata enamasti saavutatavateks.

Programmi tegevuste otseste väljundite ja lähieesmärkide põhjal võib projekti enamikke tegevusi hinnata tulemuslikeks ning lähteülesandele vastavaks.

Programmi kaugemate ja strateegilisemate eesmärkide hindamist, mis on seotud muutustega teatud protsessides (nt õppekvaliteedi paranemine, juhtimissuutlikkuse kasv jm) raskendab asjaolu, et nende saavutamine ei pruugi olla tõenäoline programmi tegevuste elluviimiseks ette antud ajalistes raamidest ning nende hindamine saab tegelikkuses toimuda alles peale projekti tegevuste lõppemist. Samuti puuduvad muutuse hindamiseks kokkuleppelised alused ja kriteeriumid ning nende väljatöötamise nõue sisaldub vaid vähestes programmi tegevuste lähteülesannetes.

Programmi tulemuslikkuse ja mõjude analüüsimisel võiks alternatiivseks lähenemise viisiks olla ka integratsiooniprotsesside ja -olukorra hindamine Phare toetussüsteemi puudumise tingimustes. Nagu näitab integratsiooniprogrammi 2004-2007.a tegevuskavade rakendamiseks ette nähtud rahaliste ressursside jaotumine allikate alusel, kus Phare programmi toetus moodustab ligi neljandiku hariduse alamprogrammi ja poole täiskasvanute eesti keele õppe alamprogrammi tegevuste elluviimiseks eraldatud eelarvest (käsitatud detailsemalt ptk 1.2).

Programmi jätkusuutlikkus

Phare programmi tegevuste jätkusuutlikkust võib seda toetavate tegurite põhjal hinnata kõrgeks (käsitletud detailsemalt ptk 2.3):

- Programmi tegevuste seisukohalt oluliste sidusrühmade, sh programmi tegevuste vahetute elluviijate kui koostööpartnerite huvi ja motivatsioon jätkutegevusteks on olemas.
- Mitmete tegevuste käigus on loodud ekspertgrupe ja töörühmi, kes on tõestanud oma koostöövalmidust ja –suutlikkust ning kelle olemasolu võib pidada käesoleva programmi tegevustest väljakasvavate jätkutegevuste üheks eelduseks.
- Mitmete Phare programmi raames ellu viidud tegevuste rahastamine jätkub ka tulevikus ning mitmete tegevuste puhul saab välja tuua kavandatud jätkuprojekte.
- Keelelaagrite ja perevahetusprogrammide puhul on aastate jooksul välja kujunenud üle-eestiline kogemustega projektijuhtide võrgustik, mida võib pidada oluliseks tugisüsteemiks antud projektide jätkumisel ning edasiarendamisel.
- Phare programmi raames toetatud tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks sisalduvad programmis ka konkreetsed tegevused, mis on suunatud teatud valdkonna tegevuste stabiilse toimimise kindlustamiseks.
- Projekti tegevuste jätkusuutlikkust toetavad ka tegevuste jätkamiseks vajalike kompetentside koondamine ning edasiandmine koolitusprogrammide koostamise ning koolituste läbiviimise näol, mis võimaldavad koolitusel osalenutel vastavaid oskusi antud tegevuste rakendamiseks ka tulevikus kasutada.
- Phare programmi tegevuste kavandamisel, lähteülesannete koostamisel kui ka tegevuste elluviimisel omandatud kompetentsid toetavad toetuste taotlemist teistest välisabiprogrammide ja –meetmetest. Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse juurde on 2004.a loodud Struktuurfondide administratiivüksus ning Ülemineku toetuse tugiüksus, mille ülesehitamisel on muuhulgas toetatud Phare administratiivüksuse juhtimise kogemustele.

Programmi tegevuste jätkusuutlikkust vähendavate tegurite puhul tuleb arvestada mitmete välisabiprogrammide, sh EL Phare toetussüsteemi lõppemist 2006.a. ning integratsiooniprogrammi tegevuskavade elluviimise jätkuvat rahastamist Eesti riigi eelarvest, millega kaasneb prognoositavalt ka integratsiooniprotsesside toetuseks eraldatud rahaliste vahendite koguhulga vähenemine.

Täiendava riskitegurina võib tegevuste jätkusuutlikkuse all välja tuua nn “õpitud sotsiaalse abituse” fenomeni, kus arvestamine mitmesuguste toetuste jätkumisega võivad vähendada programmi sihtrühmade omapoolset panust integratsiooniprotsessidele kaasaaitamisel.

Projekti tegevuste jätkusuutlikkuse hindamisel ei saa arvestamata jätta laiema avalikkuse hoiakuid, mis on oluliseks eelduseks integratsiooniprotsesside toetuseks suunatud tegevuste jätkumisele. Nii laiema avalikkuse kui projekti sidusrühmade huvi ja hoiakulise toetuse kindlustamiseks on oluline, et nii käesoleva Phare programmi kui ka muudest allikate toel elluviidavad tegevused ja tulemused leiaksid Eesti ühiskonnas jätkuvalt kajastamist ning tunnustamist

Soovitused ja ettepanekud

Mitmed Phare programmi tegevused on olnud suunatud muukeelse elanikkonna eesti keele õppe võimaluste laiendamiseks ja toetamiseks. Antud tegevuste tulemuslikkus ja saavutatud tulemuste püsivus sõltub aga suure osas omandatud eesti keele oskuste rakendamisest ning kasutusvõimalustest. Muukeelse elanikkonna eesti keele oskust ja kasutust kaardistavate uuringute ja analüüside tulemusel võib keeleoskuse püsivust pidada probleemiks just (täiskasvanud) muukeelse elanikkonna puhul, kelle igapäevane suhtlus- ja töökeskkond on valdavalt venekeelne (Ida-Virumaa piirkonna elanikud, samuti näiteks venekeelsete koolide õpetajad). Seetõttu tuleks eesti keele õppe võimaluste laiendamise kõrval pöörata enam tähelepanu just omandatavate eesti keele oskuste kasutusvõimaluste teadvustamiseks ja tingimuste loomiseks.

Kuigi projekti vahetute läbiviijate tagasiside Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse tegevusele programmi tegevuste koordineerimisele oli valdavalt tunnustav, juhti ühe probleemina tähelepanu puudulikule teadlikkusele projekti tegevusaruannete nõuete ja kriteeriumide kohta – st mis tegevusaruannetes peaks sisalduma ning kuidas aruandeid koostada ja vormistada. Seetõttu on soovitatav töötada välja nõuetekohased aruandemallid ja vastavad vormistusjuhendid ning tagada nende kättesaadavus projektide teostajatele nõutava tegevusaruandluse hõlbustamiseks.

Ehkki enamuse Phare programmi tegevuste lähteülesannetes sisaldub ülesanne projekti otseste sihtrühmade ja lõppkasusaajate tagasiside kogumiseks, on osa projektide puhul soovitatav täiendada ja tõhustada seniseid tagasiside kogumise viise. Soovitus puudutab eeskätt muukeelsetele lastele ja noortele mõeldud keelelaagrite ja perevahetusprogrammide läbiviimist, mille puhul oleks vajalik kaardistada põhjalikumalt ka projektis osalevate laste, nende vanemate ja õpetajate ning projektis osalevate ning perede tagasisidet ja hinnanguid projekti tegevustele, mis oleks oluliseks allikaks projekti tegevuste läbiviimise ja tulemuslikkuse hindamisel kui ka eelduseks nende tulemuslikumaks läbiviimiseks. Vajadust tõhusama tagasiside ja infovahetuse järele Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse kui programmi ja selle rakendamist juhtiva-koordineeriva üksuse ning keelelaagrite ja perevahetusprogrammide läbiviijate ning neis osalejate vahel tõi välja ka perevahetusprogrammide 2005.a läbi viidud monitooring.

Kuna Phare programmi mitmete tegevuste tulemuslikkus ja mõju on seotud tegevuste käigus edasi antud teadmiste ja oskuste või koostatud õppe- ja koolitusmaterjalide rakendamisega, oleks selle hindamiseks mõttekas rakendada programmi tegevuste järgseid hilisemaid vaatlusi koolides ja lasteaedades.

Programmi eesmärkide ja nende saavutamise mõõtmiseks väljapakutud baasnäitajate, indikaatorite ja mõõdikute valikul oleks soovitatav täiendavalt konsulteerida poliitikaanalüüsi ekspertidega ja sotsiaalteadlastega, et tagada eesmärkide ja nende hindamiseks välja pakutud mõõdikute adekvaatsus ja põhjendatus.

Nagu kinnitab projektide läbiviijatelt kogutud tagasiside, on eestlasi ja mitte-eestlasi kaasavate projektide ettevalmistamisel ja läbiviimisel valmistanud raskusi just eestlastest sihtrühma kaasamine projekti tegevustesse. Seetõttu on eestikeelse elanikkonna puhul jätkuvalt oluline aidata teadvustada eestlaste rolli integratsiooniprotsesside arengus ja tulemuslikkuses, mille üheks viisiks on kindlasti eestikeelse sihtrühma aktiivsem osalus integratsiooni toetuseks suunatud tegevustes.