



# **SICI järelevalve- ja innovatsioonialane memorandum**

The Standing International Conference of Inspectorates (SICI)

Edinburgh, juuli 2013



## **SICI järelevalve- ja innovatsioonialane memorandum**

### **Sissejuhatus**

Alaline Rahvusvaheline Konverents asutati 1995. aastal ja koondab 33 Euroopas tegutsevat hariduse järelevalveasutust. SICI toetab oma liikmeid konverentside, töötubade ja projektide läbiviimisel. Lisaks korraldatakse SICI liikmetele omavahelisi arutelusid hariduspoliitika teemadel, kus keskendutakse järelevalvele ja hindamisele.

SICI üheks põhiliseks eesmärgiks on näidata erinevaid võimalusi järelevalve arendamiseks, kuna haridussüsteemide ja koolide arendamine ning innovatsioon on kesksel kohal erinevate riikide hariduspoliitikas. Mõisteid „innovatsioon”, „areng” ja „muutus” arvatakse mõnikord olevat samatähenduslikud, samas võivad poliitikud, omavalitsusametnikud, kooli juhtkond ja õpetajad mõistet „innovatsioon” hoopis erinevalt seletada. Koolid on kaasatud pidevasse kohanemisprotsessi, arendades uusi õpetamis- ja õppimismeetodeid ning vastates õpilaste muutuvatele vajadustele. Arengud välismaailmas, näiteks ühiskonnas ja tehnoloogias survestavad koole radikaalsematele muutustele. Seepärast keskendub järelevalve nii Euroopas kui väljaspool järjest rohkem koolide ja haridussüsteemide pideva arengu toetamisele.

Sellised arutelud kulmineerusid 2013. aasta juunis toimunud SICI konverentsil Bratislavas. Nendest aruteludest tekkis idee koostada memorandum, mis kirjeldaks SICI üldisi vaateid järelevalvele ja innovatsioonile. Bratislava konverentsi tulemusena valminud memorandumis sõnastatakse kümme teesi järelevalve ja innovatsiooni kohta. Memorandumi eesmärgiks on panustada hariduspoliitikasse, kuna tahe parandada hariduse kvaliteeti on üha tugevnev. Laiemalt loodetakse memorandumiga julgustada inspeksioone SICI vaateid arvesse võtma ning vajadusel ka muutma oma tööharjumusi. Memorandumi eesmärk on toetada arendustegevuste planeerimist organisatsioonides ja toetada SICI liikmeid järelevalvesüsteemide arendamisel.

## **Teesid**

1. Järelevalvet on haridusmaastikul oluliseks peetud üle kahe sajandi. Viimastel aastatel on järelevalve veelgi rohkem esile tõusnud ning on nüüdseks hõivanud keskse koha paljudes haridussüsteemides nii Euroopas kui ka väljaspool.
2. Järelevalve eesmärgiks on tegutseda üldise kvaliteedihindaja ning kvaliteedi ja aruandekohustuse tagajana. Järelevalve on Euroopa riikide töökorralduse mõjutamisel alati arvestanud kohaliku kontekstiga, eesmärgiga aidata muutusi hariduspoliitikas paremini läbi viia. Mõnikord on järelevalve tegutsenud otsese hariduspoliitika täidesaatjana, mõnikord ka kinnitava hindaja rollis, mida tuleb kõige sagedamini ette.
3. Oluline järelevalve tunnus on tema otsene keskendumine kvaliteetse õppimise ja õpetamise protsessidele.
4. Hariduspoliitika rahvusvahelisemaks muutumisest tingituna on hakanud ilmema ka muutused järelevalve funktsioonis. Sellest tulenevalt on suurenenud vajadus inspeksioonide kiireks tegutsemiseks, et analüüsida riske ja toetada suutlikkuse tõstmist nii kooli kui haridussüsteemi tasandil.
5. Järelevalve ei tohiks võtta koolidelt vastutust kvaliteedi eest. Sisehindamine peab toetama õppimise kvaliteeti.
6. Järelevalve peab aitama leida hariduspoliitikas tasakaalu traditsioonidele kindlaksjäämise ja innovatsiooni vahel. Järelevalve peab olema paindlik ja innovaatiline, et tulla toime muutustega haridusvaldkonnas.
7. Viisid, kuidas järelevalve saab toetada innovatsiooni hariduses, on erinevates riikides erinevad. Järelevalve on alati kõigest üks osa selles keerulises protsessis. Kuna järelevalve mõju on tugev, nõuab see analüüsi käimasolevatest protsessidest, et hinnata järelevalve mõju ning kiirendada arengut.
8. Järelevalve ja innovatsiooni omavaheline seos võib tunduda esialgu keerulisena. Innovatsioon on ainult siis efektiivne, kui õpetajad on selle omaks võtnud. Seetõttu aitab järelevalve keskendumine õpetaja tegevusele näidata ühiskonnale, millist mõju võib innovatsioon avaldada õppimisele.
9. Ettekujutus järelevalvest peaks olema positiivne ja konstruktiivne. Meedia kajastab tihtipeale aga järelevalvet tasakaalustamata, rõhutades negatiivseid aspekte ning kujutades järelevalvet üksnes valvekoera rollis. Järelevalve tegevuse positiivne mõju

avalduks siis, kui järelevalveinspektoreid peetakse professionaalselt usaldusväärseks ning nende rollist ollakse täpselt teadlikud.

10. Valitsus peaks tagama järelevalvele innovatsiooni edendamiseks vajalike strateegiate rakendamise võimalikult algusfaasis, et kasutegur oleks kõige suurem.

## **Taust**

Järelevalvel on olnud oluline koht paljudes Euroopa riikides juba 19. sajandi algusest. Erinevate riikide haridussüsteemides on järelevalvel olnud erinevad rollid ning eesmärgid, mis on aja jooksul läbinud ka muutusi. Mõnede järelevalveasutuste eesmärgiks on tagada seaduste ja hariduspoliitika järgimine, teistel rohkem keskendumine haridussüsteemi arendamisele ja suutlikkuse tõstmisele. Ka järelevalve teostamisel on erinevad eesmärgid. Mõnikord on keskmes õpetaja tegevus, samas kui teistel on keskmes kooli tegutsemise efektiivsus. Viimastel aastatel läbi viidud võrdlevate rahvusvaheliste uuringutega, nt PISA, on kaasnenud ka järelevalve tegevuse aktiveerumine ning analüüsimine, kuidas saaks järelevalve oma tegevusega suurendada haridusasutuste töö kvaliteeti. OECD uuring "*Trends Shaping Education 2013*" kirjeldab 21. sajandi majandust ja ühiskonda kujundavaid jõude, millel on mõju ka kooliharidusele. Tehnoloogia areng on tugevalt muutnud inimeste töö ja vaba aja veetmise harjumusi, samaaegselt toonud kaasa ka ühiskonnasiseseid muutusi, mis on seotud migratsiooni ja demograafiliste arengutega. Samuti on tehnoloogia arenguga muutunud tööjõuturul nõutavad pädevused ja oskused. Ka haridus on muutustega tugevalt seotud, kuna 21. sajandi õpetajad peavad olema suutelised valmistama õpilasi ette muutunud maailmas hakkamasaamiseks. Seetõttu on hariduspoliitika olulisus tõusnud tugevalt esiplaanile ning valitsused püüavad lõimida innovatsiooni haridusega, et võimaldada paremaid tingimusi õpilaste ettevalmistamisel 21. sajandi kodanikeks.

## **Haridusmaastikku kujundavad trendid**

Haridus on ühiskonnas toimuvate sotsiaalmajanduslike muutuste lahutamatuks osaks. Sama rõhutab ka rahvusvaheliselt tunnustatud loovuse, hariduse ja innovatsiooni eestvedaja Ken Robinson, kes on rahvusvaheline loovushariduse nõustaja ning Suurbritannia vastava komisjoni *English National Advisory Committee on Creative and Cultural Education* esimees: "Riigid on üle ujutatud majanduslikest ja sotsiaalsetest muutustest. Kõikjal peetakse haridust peamiseks vahendiks, mis aitaks nii üksikisikutel

kui rahvustel nende muutustega toime tulla.” OECD uuring “*Trends Shaping Education 2013*” sõnastab viis peamist sotsiaalmajanduslikku ning tehnoloogilist suundumust, millel on otsene mõju ka kooliharidusele. Nende trendide hulka kuuluvad ülemaailmastumine, tehnoloogiline areng, muutused ühiskonnas ja peremudelid, aga ka muutused oskuste ja töö iseloomus.

Näiteks on ülemaailmastumise tagajärjel kujunenud uued ning suuremad nõudmised hariduspoliitikale ja koolide tegevusele. Riikidevahelised suhtlemisvõimalused on nüüdsest palju kiiremad ning paremad, mis ühest küljest aitavad koostööle kaasa, samas suurendavad omavahelist konkurentsi. 21. sajandiks on tekkinud olukord, kus majanduselu globaalseks maksevahendiks on saanud mitte raha, vaid inimeste oskused. Seetõttu on oluline investeerida oskuste ja pädevuste arendamisse, et ülemaailmses konkrentsis edukalt toime tulla.

21. sajandi ühiskonnale on avaldanud tugevat mõju info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Tehnoloogiliste abivahendite üha tihedam kasutamine mõjutab ka traditsioonilist koolimudelit ning sunnib õpetajaid oma tööharjumusi muutma. Lisaks tuleb analüüsida, milliseid õpetajaid tänapäeva haridussüsteem vajab, kuidas võimaldada õpilastele võrdseid õppimisvõimalusi ning kuidas säilitada isiklik turvalisus digitaalmaailmas. Lisaks ülemaailmastumisele ja tehnoloogilisele arengule tuleb arvestada ühiskonnas kasvava multikultuursuse ja etnilise mitmekesisusega. Samuti on toimunud demograafilised arengud, näiteks sündide arvu vähenemine ning inimeste eluea pikenemine.

Toetudes antud OECD uuringule võib väita, et välja toodud trendid mõjutavad oluliselt haridusmaastikku ning samaaegselt mõjutavad haridusolud ka trendide kujunemist. Küll aga nentis OECD 2008. aastal, et vaid üksikud koolid on nende trendidega kaasa läinud ning tegelikult tegutsevad paljud tänapäeva haridusasutused ikka veel põhimõtete järgi, mis valitsesid 20. sajandi alguses.

### **Muutuv hariduspoliitika**

Võrdlevate rahvusvaheliste uuringute tegevus on hariduspoliitikale avaldanud tugevat mõju. Uuringute tulemustele tuginedes on üritatud hariduspoliitilisi lähenemisi muuta, aga ka jäljendada paremaid tulemusi saanud riikide haridussüsteeme. Valitsused on märkimisväärselt aktiivsemalt hakanud otsima lahendusi koolisüsteemide arendamiseks. Viimase 50 aasta vältel on oluliselt hakatud hariduse kvaliteeti parandama, et arendada

noorte teadmisi ja oskusi. Varasemalt arvati, et rahalistest investeeringutest hariduse edendamiseks piisab, kuid tänapäevaks on see veendumus hüljatud ning prioriteetsemaks on saanud pigem õpitulemuste parandamine ning õiglus. Seega on hariduspoliitikas saanud keskseks küsimuseks koolide efektiivsuse suurendamine ning innovatsiooni rakendamine, eesmärgiga arendada 21. sajandi sotsiaalmajanduslikele keskkonnaoludele vastavat haridussüsteemi.

Hariduspoliitikas on kujunenud kolm ulatuslikku ja omavahel kattuvat lähenemisviisi. Esiteks asetatakse suuremat rõhku paremale haldamisele, millega suunatakse tähelepanu efektiivsuse, planeerimise, enesehindamise, hinna ja kvaliteedi suhte ja erinevate mõõtmise, auditi ning kontrolliga seotud meetmete arendamisele. Teiseks suundutakse sisendipõhiselt lähenemiselt väljundipõhisele (mitmekesisemad koolid, subsidiaarsus jne). Kolmandaks liigutakse turumajandusliku koolisüsteemi poole, mida iseloomustab kliendikesksus ja suurem konkurents.

Viimasel ajal on püütud õhutada mõtteviisi, et haridussüsteemi kvaliteet ei saa ületada pedagoogide oma, mida on oma uuringus rõhutanud ka McKinsey („*How the world's best performing school systems come out in top*“, 2007). Sellest tulenevalt tugineb hariduse kvaliteet sellele, kuidas ja mil määral on õpetajad nõus olema kaasosalised hariduse kvaliteedi parendamisel. OECD 2005. aasta raportis „*Teachers Matter*“ leitakse, et õpetaja kvaliteet on kõige olulisem õppeedukust mõjutav tegur. Ka 2007. aastal läbi viidud McKinsey uuring kinnitas õpetaja suurt rolli õppekvaliteedi parandamises. Uurimusest selgus, et professionaalsete pedagoogide õpilaste õpitulemused võivad erineda kuni 53% ulatuses nende õpilaste tulemustest, kes õpivad vähem pädevamate õpetajate käe all. Antud uurimus kinnitas tugevalt fakti, et hariduse kvaliteet on olulises seoses õpetajate töö kvaliteediga.

Sarnasel teemal on diskuteerinud ka OECD ja *Education International*, kes on seni korraldanud kolm rahvusvahelist õpetajakutsele pühendatud tippkohtumist, millest viimane toimus 2013. aasta aprillis. Kõik tippkohtumised lähtusid põhimõttest, et hariduse kvaliteet on tugevas seoses õpetajate töö kvaliteediga. Lisaks tippkohtumistel selgunud tõsiasjale väidab ka Euroopa Komisjoni 2012. aasta töödokument „*Supporting the Teaching Profession for Better Learning Outcomes*“, et Euroopas on õpetajaametil erakordne mõju haridusele ning õpetajaametilt eeldatakse üha uusi pädevusi õpilaste kiirelt muutuvate nõudmiste rahuldamiseks. Ülaltoodud argumendid toonitavad õpetajaameti olulisust õppekvaliteedi parendamisel ning seda, et hariduses ilmnevate

muutustega hakkamasaamiseks vajavad õpetajad uusi pädevusi. Seetõttu vajatakse hariduse edendamiseks kõrgelt kvalifitseeritud õpetajaid, kes oleksid suutelised ennast professionaalselt arendama kogu oma karjääri jooksul.

### **Mõju järelevalvele**

Traditsioonide kohaselt on järelevalve olnud üks valitsuse abivahenditest, mis aitab mõjutada koolides toimuvat. Kas hariduspoliitika keskendumine õpetaja tegevusele omab mingisugust tähendust ka järelevalve jaoks? McKinsey usub, et hariduse edendamiseks tuleks järelevalves rakendada erinevaid meetmeid. Uuendusi tuleks sisse viia järk-järgult ning protsessi käigus arvestada ka olemasoleva haridussüsteemi iseärasustega. Välishindamise ülesandeks on tegutseda koolide jaoks pigem partnerina, mitte institutsioonina, kelle käske tuleks automaatselt täita. Välishindamise ja kooli omavaheline partnerlus on oluline selleks, et koos tegutsedes muuta haridussüsteemi innovaatiliseks ja 21. sajandi nõuetele vastavaks.

SICI 2009. aastal toimunud üldassambleel oli üheks läbivaks teemaks järelevalve paindlikkus. Järelevalve ei ole ainult auditeerimine mingis kitsas mõttes, vaid paindlik vahend mitmete erinevate eesmärkide saavutamiseks. Järelevalve võimalikud funktsioonid hariduspoliitikas võiksid olla järgmised:

- Seaduste jõustamine ja hariduspoliitika hindamine: järelevalve saab ja peab pakkuma kinnitust, et praktikas realiseeruv poliitika oleks kooskõlas avalikkuse ootustega. Samuti on järelevalve ülesandeks tagada hariduspoliitikas vastu võetud otsuste elluviimine.
- Riskide maandamine: järelevalve üks põhilisemaid ülesandeid on vähendada ja ennetada erineva tõsidusastmega riskide teket.
- Muutustele õhutamise ja teadmiste laiendamise: järelevalve ülesandeks on ergutada haridussüsteemi, et vältida paigalseisu ja stagnatsiooni. Lisaks saab järelevalve tutvustada uuringutest selgunud uusi väljavaateid ja lähenemisi haridusele.
- Võimekuse tõstmine: suutlikkuse suurendamine hindamisprotsesside kujundamisel, tööprotsessi reflekteerimisel ning heade töökogemuste jagamisel.
- Partnerluse edendamine: järelevalve võib aidata luua uusi viise erinevate osapooltega koostöös, arendades suhtlust teiste institutsioonidega ning lapsevanematega.

- Hariduspoliitika kujundamine: järelevalve saab otseselt kujundada hariduspoliitikat nii kohalikul kui riiklikul tasandil, kuna järelevalve saab vaatlusprotsesside kaudu juhtida tähelepanu nendele valdkondadele, mida oleks vaja parandada.
- Turvalisuse tagamine innovaatiliste lähenemiste puhul: järelevalve saab julgustada ja anda koolidele kindlustunnet innovaatiliste ettevõtmiste puhul.

Liiga tihti räägitakse sellest, millega järelevalveasutused eeldatavasti tegelevad, mitte aga järelevalve olulisusest üldises hariduspoliitikas. Samuti on Malcolm Sparrow öelnud, et järelevalve tegutseb valdkondades, mis kehtestavad pigem kohustusi – seetõttu peavad järelevalveasutused paraku kogu aeg arvestama teatud negatiivse suhtumisega nende tegevusse. Kehva majandusolukorra taustal on haridusvaldkond üsna survestatud, mistõttu näib ka järelevalve tegevus olevat pigem luksus, mis tarbib vajalikke ressursse. Valitsevas majandusolukorras peavad seega järelevalveasutused paratamatult tegutsema säästlikult, samaaegselt tuleb aga jätkata oma eesmärkide poole püüdlemist ning oma tegevuse tulemuslikkuse ja mõju hindamist.

Edukat järelevalvet iseloomustavad eelkõige järgmised tunnused:

- avalikkusele selgelt sõnastatud eesmärgid, tegevused ja tulemused;
- kõrge usaldusväärsus;
- keskendumine konkreetsele eesmärgile või nišile;
- riskide analüüsimine;
- paindlikkus;
- teadlikkus klientide eripäradest ja soovidest (õpilased, lapsevanemad, õpetajad, koolijuhid, haridusametnikud, poliitikud);
- koolide julgustamine eneseanalüüsi/sisehindamise rakendamiseks (heaks näiteks Eestis toimiv sisehindamine ja õppeasutuste nõustamine);
- kooli juhtkonna ja õpetajate kaasamine järelevalvesse.

### **Inspeksioon ja innovatsioon**

Hariduse hea kvaliteet ja innovatsioon on hariduskultuuri lahutamatud osad, mille arendamisele on järelevalve toetavalt kaasa aidanud. Prahis 2012. aastal toimunud üldassambleel, samuti ka hiljutistel SICI konverentsidel Eestis, Portugalis, Inglismaal ja Prantsusmaal on tegeletud just temaatikaga, mis käsitleb innovatsiooni ja järelevalve omavahelisi seoseid. Aruteludest on tõusnud mitmed kesksed teemad, mis on välja toodud alljärgnevalt.



1. Arengu üheks eelduseks on sise- ja välishindamise seosed. Järelevalve propageerib haridusasutusi rakendama eneseanalüüsi/sisehindamist. Välishindamise olemasolu on aga sellegipoolest oluline, kuna pelgalt eneseanalüüsile tuginedes võib haridusasutusel kujuneda enda efektiivsusest väärarusaam.
2. Järelevalve peab keskenduma õpetamise ja õppimise protsessidele. Innovatsiooni kasulikkus avaldub lõppkokkuvõttes õpilaste õpitulemustes, mistõttu on vaja jälgida õpetamis- ja õppimisprotsesse koolides.
3. Riik peab innovatsioonipoliitikas olema teadlik haridussüsteemi iseärasusest. Innovatsiooni ja muutuste sisseviimisel haridussüsteemi tuleb arvestada kohaliku kontekstiga, sest olukorrad võivad nii riigiti kui ka kooliti erineda.
4. Järelevalve sihid ja teostamine peavad olema kuluefektiivselt seatud ning läbi viidud.
5. Järelevalve peab olema paindlik ja kohanduma erinevate olukordadega. Juhul kui järelevalve ei ole suuteline erinevate olukordadega kohanemiseks, võib tulemuseks olla ainult osaliselt õige või veel hullem – täiesti moonutatud pilt tegelikust olukorrast hariduses.
6. Järelevalve läbipaistvus omab nii positiivseid kui negatiivseid külgi, millest peab olema teadlik. Avalikkus peab saama selge ülevaate sellest, mida, miks, kuidas ja millistel eesmärkidel järelevalvet teostatakse.
7. Järelevalveasutustel peab olema enda meediastrateegia, et ennetada väärarvamuste teket avalikkuses järelevalve tegemiste ja eesmärkide kohta.
8. Traditsiooniliselt on keskendutud pigem kooli tegevusele, kuid järjest olulisemaks on hakatud pidama ka õpetaja rolli tähtsust järelevalves.
9. Uuringutulemuste paikapidavus ja usaldusväärsus on muutumas andmete analüüsil aina olulisemaks. Seejuures tuleks arvesse võtta nii uuringute kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmestikke.
10. Järelevalve peab end paremini siduma huvigruppidega ja nende soovidega. Järelevalve peab arvestama huvigruppide rolliga hariduselus ning kohanduma nende erinevate soovide ja vajadustega.
11. Järelevalve peab toetama selliseid juhtimisviise, mis oleksid hariduse kvaliteedi parandamisel tulemuslikud.

Graham Donaldson

Glasgow Ülikooli professor