

Kas iseseisvusaja haridusmuutused on kujunenud sotsiaalseks innovatsiooniks?

Krista Loogma, Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudi professor

Muutuste ellurakendumine tähendab sotsiaalsete sidemete ümberkorraldusi. Uutmoodi ja paremini korraldatud sotsiaalsed sidemed on neoliberalismi ajal ja suureneva konkurentsi tingimustes vähe kasutatud vara.

2012 on Euroopa Liidus sotsiaalse innovatsiooni aasta. Sellega püütakse pöörata tähelepanu nii „rohujuurelt” algatatud uuenduste olulisusele kui ka „ülalt alla” uuenduste, sealhulgas reformide ja poliitikamuudatuste elluviimise seni suhteliselt varjujäänud aspektidele. Sotsiaalse innovatsiooni mõistet hakati ulatuslikumalt kasutama 1990. aastate algusest nii innovatsiooni- kui ka poliitikavaldkonnas. Laialdane kasutus on kaasa toonud selle mõiste mitmetähenduslikkuse ja pahatihti ka sisutühja kasutamise.

Võib rõhutada vähemalt kahte põhjust, miks sotsiaalsest innovatsioonist on üha enam rääkima hakatud. Esimene põhjus on üleilmsed muutused, sealhulgas pidev ebavõrdsuse kasv, kliimamuutused, vastuolulised rahvastikuprotsessid (ühiskondade vananemine, migratsioon), mis sunnivad otsima üha uusi ja paremaid lahendusi nii tuntud sotsiaalsetele probleemidele kui ka neile, mida varem pole kogetud. Oluline on leida lahendusi, mis võimaldavad ressursse paremini kasutada ja uusi säästlikumaid toimimisviise rakendada.

Teine põhjus on seotud küsimusega, miks juhtimistasanditelt algatatud uuendused tihti ellu ei jõua, pinnapealseks jäävad või ei osutu kestlikeks. Alates Joseph Schumpeterist (kelle sünnist möödub peagi 100 aastat) on innovatsiooniteoorias valitsenud arusaam, et tehnoloogiliste, majanduslike, organisatsiooniliste jm uuenduste edu võti peitub selles, kuidas muutuvad sotsiaalsed suhted uuenduste käigus ja kas sotsiaalsed muutused toetavad tehnoloogilis-organisatsioonilisi uuendusi ja reforme. Paraku lähtutakse uuenduste ja reformide planeerimisel ikkagi nn automaatse ellurakendumise eeldusest. Eeldus ei arvesta aga uuenduste ellurakendamisega seotud sotsiaalseid, inimeste- ja gruppidevahelisi vastastikmõjusid, mis vahendavad uute regulatsioonidega kehtestatud uusi nõudmisi ning asjaosaliste huvi ja vajadust uutmoodi tegutseda.

Näiteks võivad inimesed ühele ja samale uuendusele omistada eri tähendusi ja seetõttu rakendada uue olukorraga toimetulemiseks erinevaid individuaalseid strateegiaid. Seistes silmitsi uuendusega, mille tõttu peaksid inimesed muutma oma väljakujunenud tegutsemisviise ehk sotsiaalseid praktikaid ning oma mõtteviisi ja kultuuriliselt juurdunud tõekspidamisi, kaalutakse – nagu on väitnud tuntud innovatsioonide leviku uurija Everett Rogers (2003) – uuenduse eri aspekte: mis võiks uuendusest kasu olla, kas see lihtsustab tegevust või toob kaasa uusi raskusi; kas uuendus ei satu vastuollu isiklike tõekspidamiste ja väärtustega; kas uut lahendust on võimalik järele proovida; kas uuendus pole mitte liiga keeruline, et selle kaugemale ulatuvaid tähendusi mõista ja aru saada; mida võib uuendus endaga kaasa tuua.

Erinevad lähenemised

Sotsiaalse innovatsiooni mõistmine varieerub suures ulatuses. Mõistet analüüsiti sihtfinantseeritud projekti „Haridusmuutus kui sotsiaalne innovatsioon” raames (Loogma *et al* 2012). Kirjus pildis on võimalik eristada kolme lähenemist, mis on võrsunud eri teadusvaldkondadest.

Esimene lähtub eelkõige sotsioloogiast ja selle aluseks on Max Weberi juba peaaegu sada aastat tagasi antud üldine sotsiaalse innovatsiooni määratlus: innovatsioon on uue idee või käitumismustri esilekerkimine sotsiaalse nõudluse tõttu ning kätkeb võimalust, et esialgu kõrvalekalduv käitumisviis levides ja poolehoidjaid võites lõpuks institutsionaliseerub, s.t sulandub olemasolevatesse sotsiaalsetesse struktuuridesse ning selle kaudu muutub normaalseks sotsiaalseks praktikaks. Sobiv näide on sooliste vähemuste liikumised omavaheliste abielude seadustamiseks, naiste seaduslike õiguste järkjärguline laienemine peaaegu sajandipikkuse enesekehtestamise liikumiste tulemusel jms. Sotsiaalse innovatsiooni peamine tunnusjoon on indiviidide ja rühmade vaheliste sotsiaalsete sidemete muutumine, mille tõttu näiteks avanevad uued infokanalid, muutessocium'i toimimise tõhusamaks.

See arusaam sotsiaalsest innovatsioonist, mida on nimetatud ka sotsiaalse vajaduseinstitutsionaliseerumiseks (Loogma *et al* 2012; Kesküla *et al* 2012), on enim levinud ja sellest lähtub Euroopa Liidus rakendatud määratlus: sotsiaalsed innovatsioonid on uued ideed ja tegevusviisid, mis pakuvad sotsiaalsetele probleemidele ja väljakutsetele paremaid lahendusi kui senised, muutes ühiskonna ja kogukonna toimimise tõhusamaks (Empowering people ... 2010). Sotsiaalne innovatsioon on uuendus, mis on läbinisti sotsiaalne nii oma eesmärkide, vahendite kui ka tulemuse poolest. Sotsiaalse innovatsiooni kutsu ellu pakiline sotsiaalne probleem, mille lahendamiseks rakendatavad vahendid toimivad sotsiaalse vastastikmõju kaudu, nagu näiteks õppimine, läbirääkimised, diskussioonid jms. Sotsiaalse innovatsiooni tulemused on samuti sotsiaalsed, väljendudes, nagu Weber on öelnud, sotsiaalsete sidemete ümberkujundamise kaudu tekkivas sotsiaalses kasus. Suureneb usaldus ja seega sotsiaalne kapital, kasvab (koostöö)võimekus, tekivad uued tõhusad organisatsioonilised vormid nagu võrgustikstruktuurid toimijate vahel, teatud rühmad, näiteks töötud, vanemaealised, migrandid jt tuuakse tagasi sotsiaalsesse ellu, luuakse ressursse säästvaid ettevõtteid, mis aitavad abivajajatel toime tulla jms. Nimetada võib ka sotsiaalset ettevõtlust, sealhulgas taaskasutuskeskusi, toidupanka, regionaalsete koostöövõrgustike loomist, kogukondade algatatud uuendusi kohaliku elu parandamiseks jne. Uued sotsiaalsed algatused ja liikumised nagu „Noored kooli!”, „Teeme ära” ning regionaalsed algatused (Viljandi Folk) on näited seda liiki sotsiaalsest innovatsioonist. Need algavad enamasti ühisest huvist kantud suhteliselt nõrgalt organiseerunud sotsiaalsest (rohujuure) liikumisest, et oma ideid kehtestada ja tegevust formaalselt ja juriidiliselt legaliseerida.

Teine sotsiaalse innovatsiooni – koosarengu – tähendus tuleneb peamiselt majandus- ja innovatsioonivaldkonnast ning viitab mis tahes ülalt alla algatatud uuenduse, tehnoloogilise, organisatsioonilise vm elluviimisega kaasnevale sotsiaalsele muutusele. Selle lähenemise alusel on sotsiaalne innovatsioon

tehnoloogilise või organisatsioonilise muutusega kaasnev ja selle elluviimist toetav ning võimaldav protsess, mis aitab mõista, kas ja kuidas ülalt alla kavandatud uuendused – reformid, seadused, struktuurimuutused organisatsioonides jms – võivad viia tegelike muutusteni praktikas. Sotsiaalse dünaamika rõhutamine uuenduste puhul tähendab ka seda, et iga uuenduse saatus sõltub sellest, kas ja kuidas koos uuendusega muutub asjaosaliste tegutsemispraktika ja mõtteviis.

Viimast ideed on edasi arendanud Soome innovatsiooniteadlased Timo J. Hämmäläinen ja Risto Heiskala (2007) oma üldise sotsiaalse innovatsiooni teooria raames. See teooria on rakendatav sotsiaalsetes süsteemides nagu rahvusriik, piirkond, organisatsioon vms. Siit tuleneb kolmas, süsteemne lähenemine, mis viitab sotsiaalsele innovatsioonile kui süsteemse, läbiva põhjaliku muutuse näitajale. Analüüsides kolmanda tehnoloogilise revolutsiooni käigus toimunud põhjalikke muutusi, väidavad Hämmäläinen ja Heiskala, et rahvusriikidele ja organisatsioonidele on tehnoloogilisest ja majanduslikust kohanemisest tingitud struktuurimuutuste kõrval sama oluline, et toimuks sotsiaalne kohanemine ehk sotsiaalne innovatsioon.

Oma lähenemises toetuvad nad uusinstituutsioonide teooriale, kus käsitletakse sotsiaalseid instituutsioone kui korra ja stabiilsuse tagajaid mis tahes sotsiaalses süsteemis kolmel tasemel: 1) regulatiivne tase, s.t kirja pandud, seadustatud ja sanktsioneeritud reeglid, nagu seadusandlikud aktid; 2) normatiivne tase, s.t ametlikud ja mitteametlikud sotsiaalsed normid, mis tagavad sotsiaalsetele ootustele vastava käitumise; 3) kultuurilis-kognitiivne tase, mis hõlmab ühiseid, jagatud arusaamu ja mõtteviisi, aga ka kultuuriliselt kujunenud, endastmõistetavaid mõtte- ja käitumismalle (Scott 2001; Scott 2008). „Uuendused regulatiivsel tasandil muudavad kirja pandud regulatsioone ja nende sanktsioneerimise viise. Normatiivsed uuendused mõjutavad kehtivaid väärtusarusaamu ja viise, kuidas väärtused sotsiaalselt aktsepteeritud normides väljenduvad (on nad kirjutatud või kirjutamata normid). Muutused kultuurilistes instituutsioonides tähendavad eelkõige muutusi kultuuriliselt määratud viisides, kuidas tegelikkust tavapäraselt tõlgendatakse ja asjadest aru saadakse, muutes iseendast mõistetavaid mentaalseid paradigmasid, kognitiivseid raamistikke ja tõlgendamisharjumusi.” (Heiskala 2007, 59.)

Mõistagi pole sotsiaalne innovatsioon lineaarne muutus ega tähenda, et formaalsete regulatsioonide muutumine viib sotsiaalsete normide muutusteni ja sealt edasi pealiskihetidest sügavamate muutusteni. Enamasti on need kompleksed, toimuvad eri osades ja paigus erineva kiirusega, sest inimesed ja organisatsioonid, kes on muutustega seotud, on eri tingimustes.

Võitjad ja kaotajad

Üldises sotsiaalse innovatsiooni teoorias on kaks teesi, mis on olulised muutuste sügavuse ja kestvuse mõistmiseks. Esiteks, kuna stabiilsus ja kord igas sotsiaalses süsteemis tagatakse selles valitseva instituutsioonilise korraldusega, saab jätkusuutlikust uuendusest rääkida vaid siis, kui uuendusega on kaasnenud muutus kogu süsteemi instituutsionaalses korralduses. Tegelike muutuste toimumiseks ei piisa muutuse (nt reformi) formaalsest seadustamisest, vaid

muutused peaksid ümber kujundama kogu sotsiaalsete institutsioonide raamistiku ehk muutma nii asjaosaliste käitumisnorme kui ka mõtteviisi.

Teine oluline täiendus sotsiaalse innovatsiooni mõistmisse, mille üldine sotsiaalse innovatsiooni teooria kaasa toob, puudutab uuendusprotsessi tulemuse ehk sotsiaalse kasu ambivalentset iseloomu, sest nagu iga muu uuendus, ei pruugi sotsiaalne innovatsioon olla ühtmoodi hea kõigile asjaosalistele. Nagu tehnoloogilised vm uuendused, võivad ka sotsiaalsed uuendused kaasa tuua võitjaid ja kaotajaid, mis tähendab, et võib esineda sotsiaalseid innovatsioone, mis suurendavad teatud rühmade või paikkondade võimekust, kuid toovad samal ajal kaasa suurema ebavõrdsuse teiste jaoks (Heiskala 2007).

Tõlgendades Soome ühiskonnas 1990. aastatel toimunud radikaalset muutust, kohanemaks kolmanda tööstusrevolutsiooni ja üleilmse majanduse uute reeglitega sotsiaalse innovatsiooni aspektist, leidsid Hämäläinen ja Heiskala, et kuigi Soome ühiskond tervikuna selle ülemineku käigus võitis, viis võimuhete muutumine siiski selleni, et osa piirkondi ja sotsiaalseid rühmi sai ressursse juurde, teised aga kaotasid. Siit järeldus, et peale sotsiaalse innovatsiooni saab radikaalset sotsiaalset muutust tõlgendada ka hegemoonilise, võimuhete muutuse aspektist ning need kaks sotsiaalsete muutuste perspektiivi võivad toimida koos (Heiskala, Hämäläinen 2007).

Sotsiaalse innovatsiooni „süda” on sotsiaalsete suhete, sealhulgas võimuhete muutus. Sotsiaalse innovatsiooni kohaselt ei toimu sotsiaalsed muutused sotsiaalsete mehhanismide käivitamise kaasabit. Viimased toimivad kommunikatsiooni, koostöö, arutluste, läbirääkimiste, õppimise ja teiste vastastikmõjutuste protsesside teel, mis on aluseks tähendusloomele ning mõjutavad muutustest arusaamist ja nendesse suhtumist. Selle kaudu modifitseeruvad esialgsed reformiideed ja kujunevad tulemused.

Kokkuvõttes rõhutatakse sotsiaalse innovatsiooni mõiste toomisega uuenduste diskursusse: 1) sotsiaalselt väärtuslikku tulemust ja sotsiaalset kasu kas teatud rühmade olukorra paranemise, kollektiivse võimekuse kasvu, sotsiaalse kapitali kasvu näol; 2) sotsiaalsete muutuste mehhanismide vahendavat rolli; 3) sotsiaalsete institutsioonide muutusi – kas uute sotsiaalse praktika muustrite seadustamist või uute käitumisnormide ja mõtteviiside kujunemist. Neile ühistele joontele tuginedes saab pakkuda sotsiaalse innovatsiooni määratluse, mida kasutada muutuste analüüsimisel. Sotsiaalne innovatsioon on mõistetav kui protsess, mis (1) sisaldab muutusi, mis vastavad sotsiaalsetele vajadustele paremini kui varasemad lahendused; (2) toob kaasa muutuse sotsiaalsetes praktikates; (3) suurendab ühiskonna ja kogukonna kollektiivset võimekust ning asjaosaliste tegutsemisvõimet; (4) loob sotsiaalset lisaväärtust ja suurendab seega sotsiaalset jm võimekust.

Palju reforme, vähe muutusi

Reformide, eriti haridusreformide puhul on väidetud, et muudatused ei jõua ellu, kukuvad läbi või jäävad pinnapealseks. Arvukatest reformidest hoolimata pole kool ja koolielu palju muutunud ning õpetajad on õppinud pidevalt toimuvaid

muutus mitte tähele panema. Külma sõja aegsed, 1960. aastail alanud haridusreformid, eelkõige USA-s, tõid kaasa pettumuse. Mitmed prominentsed kriitilised haridusteadlased nagu Michael Fullan ja Andy Hargreaves on väitnud, et kui hariduses üldse on olnud muutusi, pole need ümber kujundanud kooli- ja õpetamiskultuuri (Fullan 2007; Hargreaves, Goodson 2006).

Tähelepanu haridusmuutustele teravnes uuesti aastail 1980–1990 nn globaalse haridusreformiga seoses (Sahlberg 2010) ehk neoliberaalsete printsiipide, sealhulgas uue avaliku halduse (*New Public Management*) printsiipide tungimisega haridusellu peaaegu kõigis lääneriikides. Sellega on kaasnenud ühelt poolt koolivõrgu ja koolide tegevuse liberaliseerimine ja teisalt tsentraalse kontrolli tugevnemine haridusstandardite üha ulatuslikuma kehtestamise kaudu. Reformide peajoone raames on riikides toimunud haridusmuutused, mille sotsiaalsed tulemid võivad olla erinevad, sõltudes muutuste rakendamise kontekstist ja olles mõjutatud uuenduste tähenduse ja omaksvõtu spetsiifilistest probleemidest.

Eesti on kirjeldatud üldtendentsiga üsna järjekindlalt kaasa läinud. Üheks haridusmuutuste teljeks on olnud õppekava reformimine. Kas õppekava reformi Eestis võib pidada sotsiaalseks innovatsiooniks? Kas ja kuidas on õpetajad riikliku õppekava reformi omaks võtnud ja milliseid tähendusi on nad muutustele andnud? Vaadates taasiseseisvusaja haridusmuutustele läbi sotsiaalse innovatsiooni prisma, võib eristada kahte radikaalsete muutuste lainet, mis on seotud ulatuslike struktuursete muutuste ja süsteemsete ümberkorraldustega hariduses. Esimene neist tekkis sotsiaalse liikumisena, pigem alt üles muutuste loogikat järgides, teine aga vastupidi, on olnud struktuurse kohanemise ja riiklike reformide tulemus.

Haridussüsteemi iseseisvumisele suunatud liikumine algas juba enne taasiseseisvumist, aastail 1987–1988. Suured muutused hariduses toimusid pigem alt üles loogika alusel. Sellel vabadusetaotluste ajal oli muutuste keskmes õpetajate ja haridustegelaste liikumine nõukogudeaegse õppekava asendamiseks iseseisva, kommunistlikust ideoloogiast vaba õppekavaga, mis tugineks humanistlikele ja demokraatlikele väärtustele ning vastaks rahvuslikele huvidele. Oht rahvuse kestlikkusele ja samal ajal võimalus, et just hariduse sisu radikaalse muutmise kaudu on võimalik iseseisvusele lähemale jõuda, ajendas õpetajaid ja teisi hariduse huvirühmi algatama liikumist, mis nõudis haridussüsteemi iseseisvumist rahvusliku üldhariduse riikliku õppekava koostamise teel.

Esimese iseseisva õppekava loomine kui sotsiaalse innovatsiooni lugu

Protsessi algatas õpetajate kongress 1987. aastal, mis haaras kaasa uusi rühmi ja hariduse osalisi. Kogu protsess, alates nõudmisest luua iseseisev üldhariduse õppekava kuni õppekava loomise ja seadustamiseni, oli väga interaktiivne.

Liikumine haaras sadu, kui mitte tuhandeid õpetajaid ja haridustegelasi, nendevahelist kommunikatsiooni ja koostööd paikkondlikul ja riigi tasandil, õpitubade, seminaride, ekspertnõupidamiste, ajurünnakute, läbirääkimiste jms näol. Ulatusliku ja mitmetasandilise koostöö, laiapõhjaliste arutelude ja

läbirääkimiste kaudu lepiti vabatahtliku tegevuse raames kokku uue õppekava väärtusalused ja koostati ainekavad (Ruus *et al* 2008; Unt 2008). Uus rahvuslik õppekava seadustati 1989. aastal, veel enne Eesti taasiseseisvumist ja vähem kui kaks aastat pärast õpetajate kongressi. Oluline on sotsiaalne kasu, mis sellest muutusest tulenes, eelkõige koostöösidemetega ja -potentsiaali ning ühise tähendusvälja laienemise tõttu. Liikumise jõud kasvas sedavõrd, et oli võimeline mõjutama võimusuhteid selles erilises olukorras. Haridusmuutus, mis toimus koos murranguliste ühiskondlike muutustega, on käsitletav kui sotsiaalse nõudluse institutsionaliseerimise nn puhas juhtum, mille puhul ühised huvid ja läbiräägitud arusaamad viisid õpetuse sisu muutumiseni, mis legaliseeriti ning tulemus (uus õppekava) sai haridussüsteemi normaalseks osaks.

1990. aastate teisel poolel hakkas meie hariduses järk-järgult tugevnema reguleerimine ja haridusellu jõudsid neoliberalistlikud printsiibid. Sellega seoses tugevnes riiklik kontroll hariduse kvaliteedi üle aruandekohustuse tugevnemise, riiklike testimiste, sealhulgas riigieksamite süsteemi rakendamise jms kaudu. Samal ajal toimus koolivõrgu detsentraliseerimine ning tugevnes koolide autonoomia. Peamised hariduspoliitilised muutused aastani 2009, mis olid seotud üldhariduse riikliku õppekava muutustega, toimusid aastail 1993 (põhikooli- ja gümnaasiumi seadus ning kooli õppekava seadustamine), 1996 (uus riikliku õppekava versioon koos pädevuse mõiste ja läbivate teemade sisseviimisega), 1997 (riigieksamite kehtestamine) ning 2002 (riikliku õppekava järgmine, eelmist täiendav versioon).

Tegelike, sügavamate muutuste stardipauguks, mis muutsid asjaosaliste, eriti õpetajate ja lastevanemate käitumist ja tegevusviise, kujunes 1998. aastal ajakirjas Luup avaldatud märgilise tähendusega artikkel „Põhupeade koolid”, millest sai alguse riigieksamite tulemuste avalikustamine meedia poolt ja nende tulemuste alusel üldhariduskoolide hindamine (sh avaliku arvamuse poolt). Edetabelitest said haridusturu signaalid, mida lapsevanemad ja õppijad oma valikutes arvestavad. Avalikustamise mehhanism ühelt poolt ja ülikoolide vastuvõtutingimuste sidumine riigieksamite tulemustega teiselt poolt võimendas konkurentsi koolide vahel, suurenesid lastevanemate võimalused kooli valida ja ka teistes haridusotsustes kaasa rääkida. Koolidevahelist konkurentsi hakkas hiljem võimendama kahanev õpilaste arv.

Neoliberalismi tõusulainel

Koolide konkurents koos gümnaasiumi riigieksamite tulemuste avalikustamisega on peamine süsteemi tõhusust tagav mehhanism. Lahutamatu osa konkurentsikesksest mehhanismist on standardite kehtestamine ja testimine, mis sunnib õppima ja õpetama etteantud tulemuste (standardite) nimel ehk katsete ja testide sooritamiseks. Selle süsteemi lahutamatu osa on ka õppijate selekteerimine. Suurendades koolide ja ka õppijate erinevusi, viib konkurents üha laiaulatuslikuma standardimiseni ja surveni standardeid tõsta. Standardimisel ning testide tulemustel (nt tasemetööd, riigieksamid) põhineva õppijate väljavalimise ja sorteerimisega on iseloomulik nn *tracking* efekt ehk selekteerimise mõju, mis võib olla õppijale saatuslik, hakates piirama või võimaldama edasisi õpi- ja tööteede valikuid.

Kirjeldatud haridusmudelit on Pasi Sahlberg (2010) nimetanud globaalseks haridusreformiks (*Global Education Reform Movement*, GERM). Neoliberaalsed põhimõtted koos uuskonservatismi sugemetega on laiaulatuslik, üleilmse mõjuga trend, mis sai alguse 1980. aastail koos neoliberalismi tõusulainega, ning seda on rakendatud enam neoliberalsetes riikides (Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik, Uus-Meremaa, mitu arenguriiki, Ladina-Ameerika riigid, Kesk- ja Ida-Euroopa riigid). Selle mitme riigi haridussüsteemid ümber kujundanud muutuse sisuks on eelkõige taotlus parandada hariduse kvaliteeti ja tähtsust standardimise ning standardite tõstmise abil. Nagu kinnitavad rahvusvaheliste võrdlusuuringute tulemused, on selles selektsioonis oluline perekondlik taust: kõrgema haridustasemega vanemad saavad oma lapsi eliitkoolidesse (Loogma *et al* 2010). Koolide konkurents ja ebaühtlane kvaliteet (möödupuuks koht edetabelites) on tekitanud omamoodi nõiaringi, kus koolid konkureerivad paremate õpilaste, vanemad aga „paremate koolide” pärast juba lapse esimesse klassi astumisel.

Paljud Euroopa riigid (nt Põhjamaad) pole seda hariduspoliitikat nii täielikult omaks võtnud nagu Eesti. See mudel ei ole kooskõlas Põhjamaade heaolumudeliga ja nende ajalooliselt välja kujunenud haridussüsteemiga. Seetõttu on seal vastupanu olnud tugevam ja globaalne haridusreform pole Põhjamaid kaugeltki nii palju mõjutanud kui meie haridust. Oma osa selles on mänginud mitmed asjaolud, sealhulgas nn arengute rajasõltuvus (ka nõukogude ajal diferentseeris keskharidus õpilasi ja eksisteerisid eliitkoolid), šokiteraapilised reformid üleminekuajal, rahvusvaheliste arendus- ja doonororganisatsioonide (World Bank, IMF, OECD jt) mõju, kes on seda üleilmse haridusreformi mudelit propageerinud eelkõige Ladina-Ameerika ja Ida-Euroopa riikides (Sahlberg 2010). Selle mudeli konkurentsivõimet suurendab ka üha laiaulatuslikum rahvusvaheline haridussüsteemide hindamine (PISA, TIMSS, TALIS jt), millest paraku kasutatakse enamasti ära vaid pingeridasid puudutav teave ning millest ainult vähesed riigid oskavad kasu lõigata oma hariduspoliitika korrigeerimisel. Sama muster on iseloomulik paljude postsotsialistlike riikide, aga ka teiste lääneriikide haridussüsteemidele, kes on rakendanud neoliberalistlikke põhimõtteid, et kohendada oma haridussüsteeme globaalsete muutustega (Sahlberg 2010; Lauder *et al* 2006).

Kuidas reageerisid õpetajad

Vaadates ülemineku raames toimunud õppekava muutustele sotsiaalse innovatsiooni aspektist, on võtmeküsimus, kas ja kuidas on õpetajad neile reageerinud. Kvalitatiivne uuring, milles huvituti sellest, milline on olnud reformide tähendus õpetajatele, tuvastas seitse erinevat õppekava muutuste omaksvõtu viisi (Kesküla *et al* 2012). Need varieerusid positiivsest negatiivseni, kinnitades, et osa õpetajaid aktsepteeris uusi norme ja praktikaid täielikult, teine osa ei teinud seda.

1. Uute normide entusiastlik omaksvõtmine oli tähendus, mis kerkis esile, meenutades varajast muutuste perioodi 1990. aastate algul ja „omanäolise kooli” tegemisi. Rõhutati eelkõige suurenenud vabadust ja võimalust osaleda kooli oma näo otsingutel ning õppekava ja strateegia arendamisel.

2. Uute normide aktsepteerimine uute nõudmiste tõttu. Õpetajad, kes aktsepteerisid uusi õppekavaga antud norme formaalsete nõudmiste tõttu, võtsid lepliku positsiooni, et see on midagi, mida nad on kohustatud tegema. Muudatus puudutas ainekavade muutmist poliitikamuutuste tõttu, reformi algusaastail eelkõige sotsiaalses (ajalugu, geograafia). Sama positsiooniga muutsid nad oma õpetamispraktikat hiljem seoses riigieksamite sisseviimisega, kooskõlastades oma aine õpetamise eesmärgid riigieksamite nõudmistega.

3. Õppekava kohandamine oma vajadustele vastavaks näitab, kuidas sotsiaalne innovatsioon on toimunud aineõpetuse ja kooli õppekava tasandil. Valikainete õpetajad ja õpetajad, kelle aines ei ole riigieksameid, näiteks muusika ja kehalise kasvatus õpetajad, tundsid end riikliku õppekava rakendamisel suhteliselt vabana. Ka Waldorfkoolide õpetajad leidsid, et on võimalik luua täiesti omanäoline kool, kuigi on vaja teha kompromisse ja järgida riiklikku õppekava sedavõrd, et võimaldada õpilastel üleminekut tavakooli.

4. Muutusi ei märganud õpetajad, kes tundsid, et õppekava muudatused neid ei puudutanud. Kuigi kõik õpetajad olid täheldanud suuri haridusmuutusi 1990. aastate algul, polnud osa neist märganud, et õppekavas oleks tehtud olulisi muudatusi. Need oli enamasti loodusainete õpetajad, kes keskendusid eelkõige oma ainele ja arvasid, et looduseadused toimivad ikka ühtemoodi, samuti õpetajad koolides, kus juhtkond kas ei tunnistanud muudatusi või oli nende suhtes ükskõikne.

5. Õppekava muutuste ignoreerimine ning tegutsemine oma pedagoogilist agendat järgides. Osa õpetajaid ignoreeris õppekava muutusi (olemata seejuures riikliku õppekava suhtes kriitilised), sest neil olid oma kindlad pedagoogilised veendumused, mis lähtusid nende endi väärtusarusaamadest ja väljakujunenud praktikast.

6. Õppekava muutuste ignoreerimine, sest leiti, et muudatusi oli raske rakendada või olid need mõttetu. Üks osa õpetajatest väitis, et nad on ignoreerinud teatud õppekava muutusi, sest on leidnud, et osa printsiipe (nt läbivad ained, ainete integreerimine) on liiga raske järgida või on nende rakendamine ebapraktiline, seetõttu näevad nad õppekava muutusi pigem kui tööd takistavat, mitte soodustavat asjaolu.

7. Moraalne vastuseis muudatustele. Oli õpetajaid, kes väitsid, et nad tunnevad moraalset vastuseisu, sest õppekava ei võimalda kõige tähtsamat – õpetada õigeid moraalseid tõekspidamisi. Moraalne vastuseis võis väljenduda erinevalt, kuid enamasti oli see seotud põhimõttelise vastuseisuga riigieksamite süsteemile, eriti edetabelite avaldamisele, või sellega, et õppekava on faktikeskne, ülepaisutatud ja liiga keeruline (Kesküla *et al* 2012).

Põhimõtteline vastuseis

Selles mustris on näha, et kolm esimest varianti räägivad õppekava aktsepteerimisest ühel või teisel viisil ja on seotud uute normide vastuvõtmisega. Selline reageering oli iseloomulik õppekava reformi algusaastail – 1990. aastate

algul, kui õpetajad tundsid, et neil oli vabadust ja võimalusi koostööks ning said rakendada oma loovust ainekava ja kooli õppekava loomisel. Teisisõnu, sel perioodil kaasnes õppekava reformiga sotsiaalne innovatsioon, kuivõrd õpetajate võimalused loovuseks ja omaalgatuseks kasvasid ning õpetajad muutsid oma praktikaid õppekava reformiideede kohaselt. Ülejäänud õppekava muutuste omaksvõtmise viisid, mis on seotud pigem riigieksamite kehtestamise järgse perioodiga, räägivad pigem õppekavamuutuste eiramisest või neile vastuseisust.

Kuigi ei saa öelda, et sel perioodil üldse sotsiaalsest innovatsioonist rääkida ei saa, on riigieksamite süsteem muutnud võimusuhteid, andes üha enam võimu bürokraatiale ja lapsevanematele ning vähendanud õpetajate autonoomiat, mis annab märku pigem hegemoonilisest muutusest ehk võimusuhte muutumisest kui sotsiaalsest innovatsioonist. Nii võib globaalset haridusreformi tõlgendada pigem hegemoonilise muutusena, mille puhul jääb vaid veidi ruumi sotsiaalsele innovatsioonile. Õpetajad, rakendades praktikaid (nt õpetamine testide edukaks sooritamiseks), mida nad tõrjuda ei saa, võivad mitte nõustuda uute normidega moraalsel alusel. See on kindlasti ka üks rahulolematuse põhjus pikemas perspektiivis.

Sotsiaalse innovatsiooni käsitlus võimaldab tähelepanu pöörata sotsiaalse kasu aspektidele muutuste käigus, mis efektiivsuse taotluste kõrval on viimasel ajal poliitikakujundamises tähelepanuta jäänud. See lähenemine on kasulik, et identifitseerida muutuste eri tasandeid ja näha vastuolu nende vahel, hinnata muutuste sügavust ja seega ka kestlikkust. Eesti hariduses on toimunud sama mis paljudes teistes riikides – kõrvuti sotsiaalse innovatsiooniga muutuvad võimused, mistõttu ühed rühmad saavad eeliseid ja teised kaotavad neid. Õppekava reformi alguses, eriti 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate algul, on tunduvalt enam põhjust rääkida sotsiaalsest innovatsioonist kui 1990. aastate teisest poolest alanud muudatuste puhul. Kogu riigieksamite kaudu toimiva süsteemi käivitumine oli hegemooniline muudatus, mille tõttu õpetajad jäid pigem kaotaja rolli.

Kasutatud kirjandus

Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, May 2010. – http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

Fullan, M. (2007). The New Meaning of Educational Change. 4th edition. New York: Teachers College Press.

Hargreaves, A., Goodson, I. (2006). Educational Change Over Time? The Sustainability and Non-sustainability of Three Decades of Secondary School Change and Continuity. – Educational Administration Quarterly, vol 42, no 1, pp 3–41.

Heiskala, R. (2007). Social Innovations: Structural and Power Perspectives. – T. J. Hämmäläinen, R. Heiskala (eds). Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Edward Elgar, pp 52–79.

Heiskala, R., Hämäläinen, T. J. (2007). Social Innovation or Hegemonic Change? Rapid Paradigm Change in Finland in the 1980s and 1990s. – T. J. Hämäläinen, R. Heiskala (eds). Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Edward

Elgar, pp 80–94.

Kesküla, E., Loogma, K., Kolka, P., Sau-Ek, K. (2012). Curriculum Change in Teachers' Experience: The Social Innovation Perspective. – Pedagogy, Culture and Society, vol 20, issue 3, pp 353–376.

Lauder, H., Brown, P., Dillabourgh, A., Halsey, A. H. (2006). Introduction: The Prospects for Education: Individualization, Globalization, and Social Change. – H. Lauder, P. Brown, A. Dillabourgh, A. H. Halsey (eds). Education, Globalisation and Social Change Oxford: Oxford University Press, pp 1–70.

Loogma, K., Kesküla, E., Roosipõld, A. (2010). The Transformation of the Teaching Profession in Estonia. – J. Mikk, M. Veisson, P. Luik (eds). Teacher's Personality and Professionalism. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, pp 11–30.

Loogma, K., Ruus, V.-R., Talts, L., Poom-Valickis, K. (2009). Õpetaja professionaalsus ning tõhusama õpetamis- ja õppimiskeskkonna loomine. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS tulemused. Tallinn: Tallinna Ülikooli haridusuuringute keskus – <http://www.hm.ee/index.php?048181>

Loogma, K., Tafel-Viia, K., Ümarik, M. (2012). Social Innovation: Three Approaches. – ZSI Discussion Paper, Nr 24 Innovating Innovation by Research – 100 years from Schumpeter.

Rogers, E. M. (2003). Diffusion of Innovations. 5th ed. New York: Free Press.

Ruus, V.-R., Henno, I., Eisenschmidt, E., Loogma, K., Noorväli, H., Reiska, P., Rekkor, S. (2008). Reforms, Developments and Trends in Estonian Education during Recent Decades. – J. Mikk, M. Veisson, P. Luik (eds). Reforms and Innovations in Estonian Education. Frankfurt am Main: Peter Lang Publishers, pp 11–26.

Sahlberg, P. (2010). Rethinking Accountability in a Knowledge Society. – Journal of Educational Change, vol 11, issue 1, pp 45–61.

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. – Theory and Society, vol 37, pp 427–442.

Unt, I. (2008). Õpetajate ja õpilaste otsustamisvõimalustest koolielus. – E.-S. Sarv (toim). Osalusdemokraatia toimimisest Eesti üldhariduses. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 39–55.